

**Ministero dell'Economia e delle Finanze**

**RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO**

Servizio Studi Dipartimentale

# Performance budgeting, spesa pubblica e contesto istituzionale

L'esperienza italiana

## Introduzione (1/3)

- La crescita della spesa pubblica spesso è stata accompagnata da una **scarsa attenzione verso la gestione delle risorse pubbliche**, orientata più verso logiche incrementalistiche che criteri di efficienza
- Riflessione sulla necessità di vincoli più rigorosi di bilancio e un crescente **interesse sull'utilizzo delle risorse pubbliche e sulla qualità della spesa**
- Alla necessità di attuare politiche di contenimento dei disavanzi di bilancio, si è affiancata quella di **garantire una maggiore efficienza delle politiche pubbliche** e di dar maggiore considerazione alle priorità e alle preferenze dei cittadini
- L'introduzione nell'ambito della pubblica amministrazione di una cultura orientata alla misurazione del risultato e alla responsabilizzazione degli amministratori pubblici ha favorito lo sviluppo di sistemi basati sul **concetto di performance**.

## Introduzione (2/3)

- **Evoluzione concetto di performance:**
  - ✓ Anni '80 – rispetto norme giuridiche e atti amministrativi
  - ✓ Anni '90 – capacità di produrre in modo efficiente beni e servizi pubblici; si sviluppa l'attenzione all'impatto dell'azione pubblica sul sistema economico
  - ✓ Anni '00 – valutazione dei risultati dell'azione pubblica
  - Vari paesi hanno avviato **sistemi di misurazione del risultato e dell'impatto dell'azione pubblica** – utilizzo informazioni:
    - ✓ Performance measurement (accountability e trasparenza)
    - ✓ Performance management (miglioramento attività Pubblica)
    - ✓ Performance budgeting (procedure di bilancio: allocazione risorse condizionata dai risultati delle politiche che vengono finanziate con quelle risorse) – importanza indicatori di performance

## Introduzione (3/3)

### Articolazione del lavoro:

- 1. definizione del concetto di performance applicato all'operatore pubblico:** analisi delle problematiche connesse alla misurazione dell'output del settore pubblico (esperienza contabilità nazionale); analisi dati spesa pubblica CN e BS per evidenziare la relazione risorse finanziarie utilizzate per acquisire input/spesa per funzioni al fine di individuare in via approssimativa la quota di spesa potenzialmente misurabile in termini di output
- 2. Esperienze internazionali in materia di performance budgeting:** esame dei contesti istituzionali – similarità e relazioni; esame criticità dei sistemi di rilevazione delle performance
- 3. Esperienza italiana:** evoluzione normativa sottostante; analisi delle problematiche attuative del sistema di misurazione delle performance e margini di miglioramento; spending review; approfondimenti sulle note preliminari e i risultati di una prima analisi sugli indicatori di performance (nella giornata di domani)

## La valutazione performance in ambito pubblico

### a) definizione delle performance (1/5)




- **Valutazione delle performance con riguardo:**

1. **Effetti delle politiche**


2. **Operato delle Amministrazioni** (che attuano le politiche)

- **Declinazione concetto di performance:**

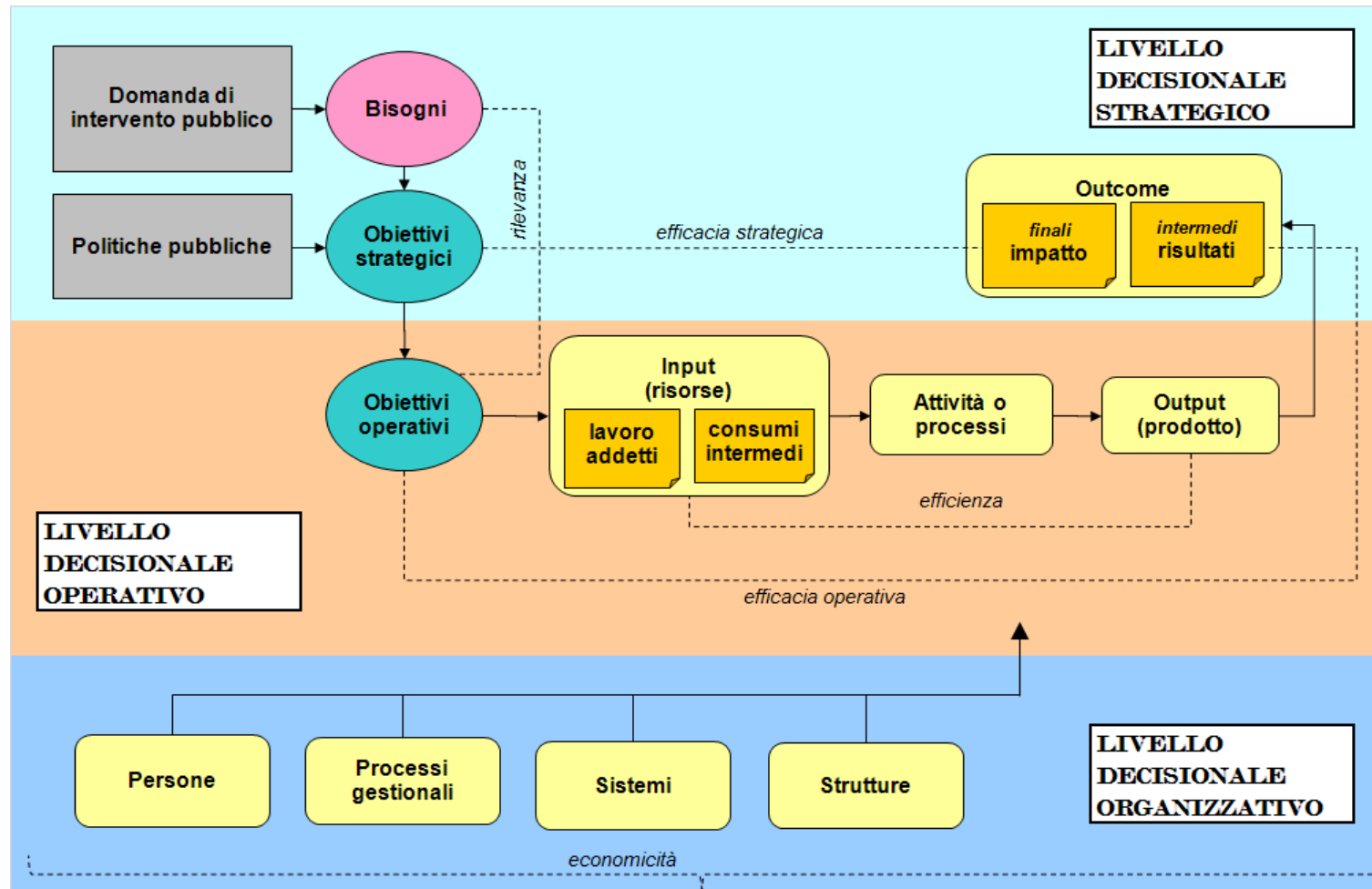
Livelli decisionali dell'operatore pubblico:

- ✓ Strategico                     **Efficacia** delle politiche (outcome)
- ✓ Operativo                     **Efficienza** della produzione (relazioni I/O)
- ✓ Organizzativo               Modalità di attuazione – **economicità**

- **Valutazione orientata al risultato deve definire:**

- ✓ **parametri** (Input, Output, Outcome)                     **indicatori** (qualitativi e quantitativi)
- ✓ **criteri di valutazione** (efficienza, efficacia, economicità)

## Misurazione delle performance e fasi del processo decisionale della spesa



Fonte: elaborazioni su Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica (2006)

## La valutazione performance in ambito pubblico

### b) caratteristiche (2/5)

- **Peculiarità operatore pubblico:** contesto, natura obiettivi e finalità azione pubblica, natura produzione

#### Aspetti noti

- ✓ I beni pubblici (collettività)
- ✓ L'assenza del mercato e prezzi ombra
- ✓ Il conflitto tra equità ed efficienza

#### Questioni emergenti

- ✓ La difficoltà di misurazione delle *performance* (*molteplicità obiettivi*)
- ✓ L'erogazione di nuovi servizi
- ✓ L'assetto federalista dello stato
- ✓ Aspetti contingenti

## La valutazione in ambito pubblico

### c) misurazioni attraverso la contabilità nazionale (3/5)

**Difficoltà di misurazione dei risultati delle AP:** indicazioni utili vengono dai metodi di CN per la costruzione dei conti pubblici

- ➡ Dimensione spesa pubblica misurabile (output)
- ➡ circoscrivere ambiti per utilizzo indicatori

#### Attività delle AAPP: 3 filoni

- **Produzione diretta di beni e servizi (misurazione output)**  
conto della produzione
- **Distribuzione del reddito (misurazione outcome)**  
conti del reddito
- **Accrescimento capacità produttiva (output – Br/M; outcome – M/L)**  
conti dell'accumulazione



## La valutazione in ambito pubblico

### c) misurazioni attraverso la contabilità nazionale (4/5)

Determinare la **produzione diretta di bs delle AAPP**: questioni metodologiche (assenza di mercato e di prezzo)

- valutazioni a prezzi correnti (convenzione)
- valutazioni a prezzi costanti (consumi individuali e collettivi)

*(Approfondimenti: Rapporto Atkinson)*

**Produzione AAPP destinata a fronteggiare la propria spesa per consumi finali (20% del Pil)**

**Spesa pubblica – componenti:**

1. spesa per consumi finali (40%) - output

*Di cui: 45% consumi individuali e 40% consumi collettivi*

2. spesa connessa a distribuzione del reddito (50%) – inp/outc

3. spesa connessa all'accumulazione (10%) – inp/outp/outc

**Spesa pubblica italiana per consumi di bs individuali circa ¼ dell'intera spesa pubblica (27%)**

## La valutazione in ambito pubblico

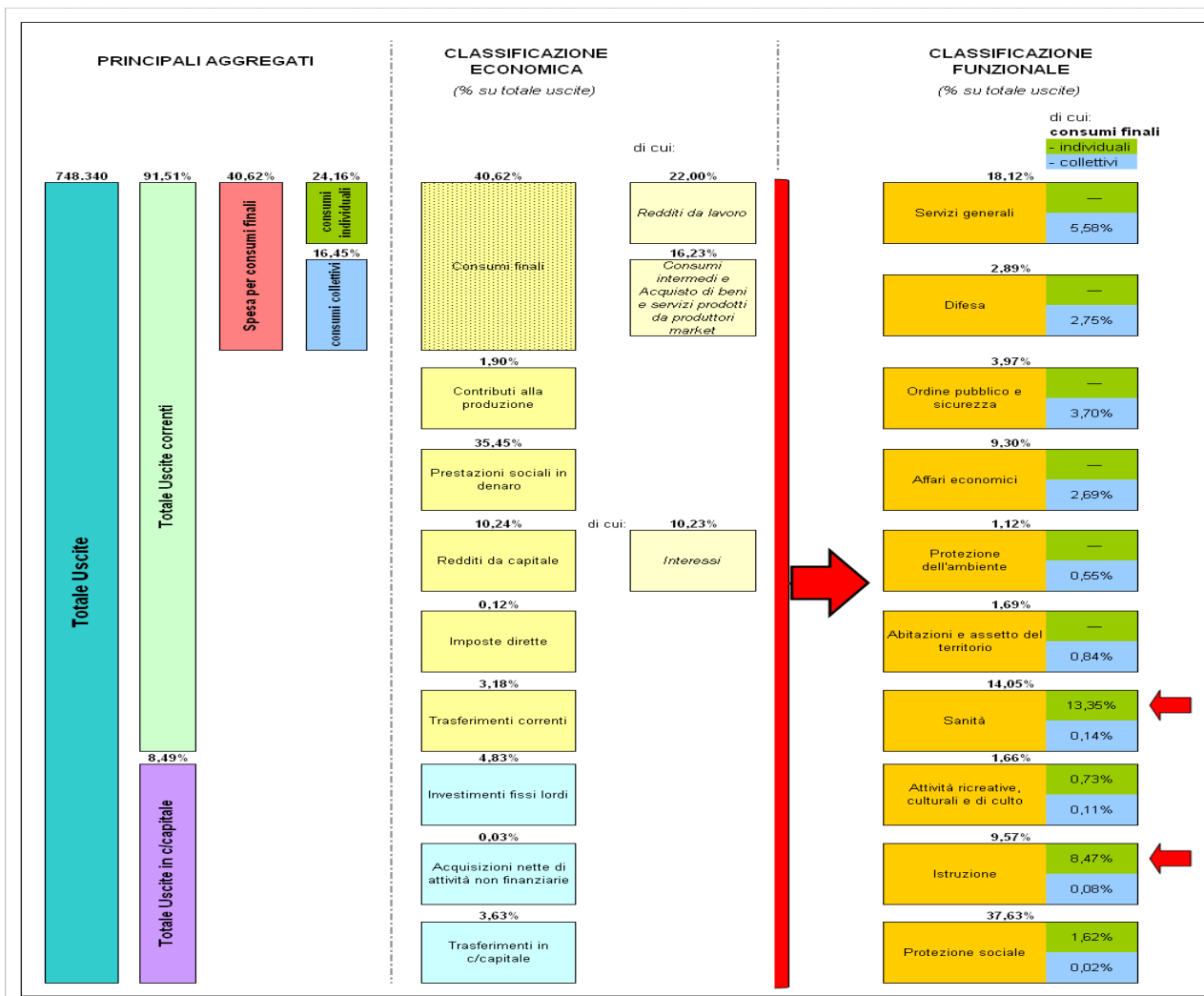
### c) misurazioni attraverso la contabilità nazionale (5/5)

**Dalla classificazione funzionale della spesa si possono ottenere ulteriori informazioni sulla quota caratterizzata da un output potenzialmente misurabile.**

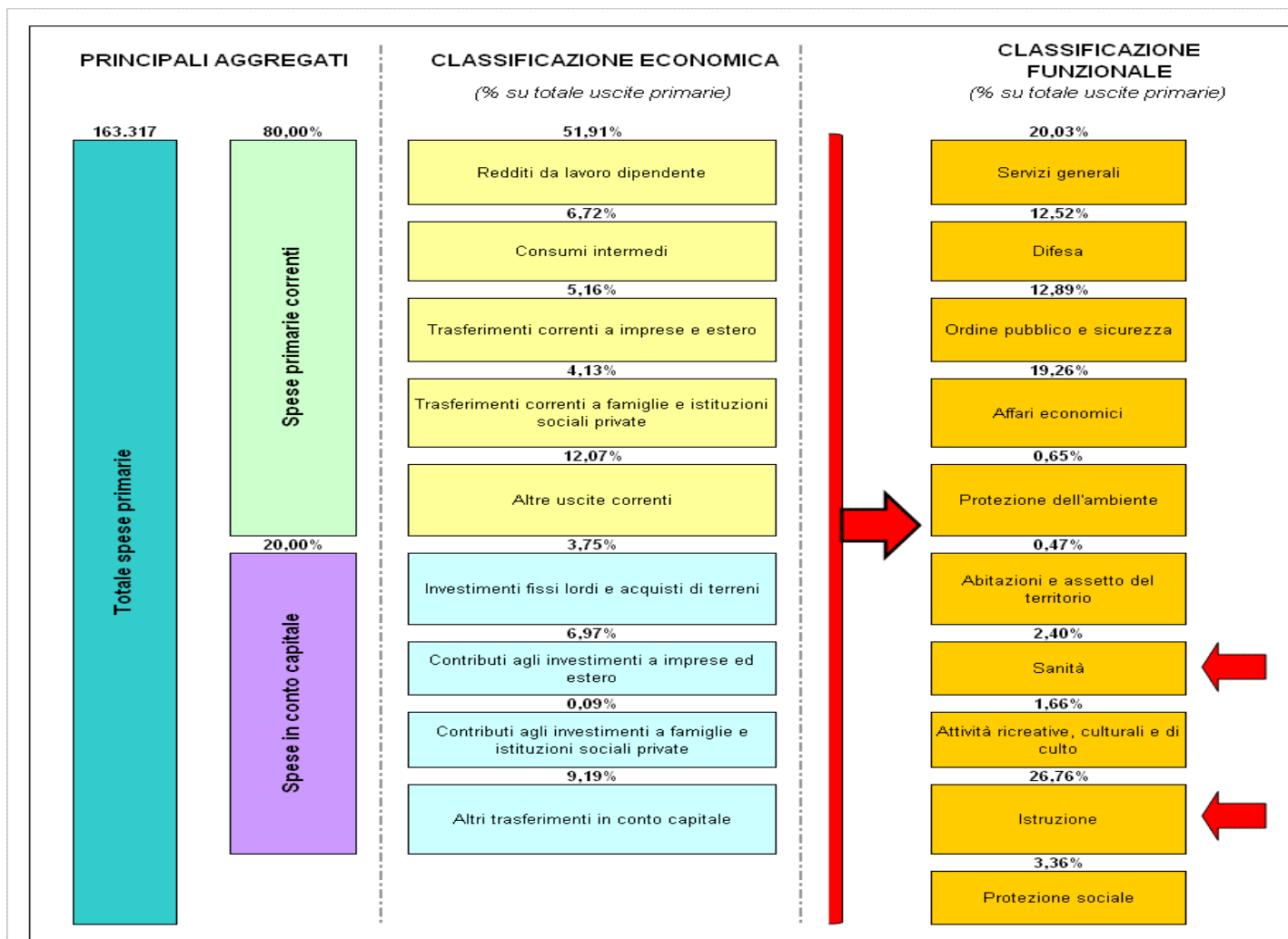
Circa il 70% della spesa primaria complessiva si riferisce alle cosiddette funzioni a caratteristiche individuali (che comprende la spesa per consumi finali individuali, che dalla classificazione per categoria economica risulta pari a circa il 27% della spesa primaria).

**Tracciando una corrispondenza tra strumenti di spesa attivati dalle amministrazioni pubbliche (classificazione economica) e destinazioni finali degli interventi attuati (classificazione funzionale), si può analizzare a livello di spesa aggregata la relazione che si stabilisce tra input e output.**

## Spesa pubblica AAPP per categoria economica e funzione (cons .2007)



## Spesa primaria bilancio dello stato al netto dei trasferimenti agli enti pubblici per categoria economica e per funzione (cp def. 2007)



## L'esperienza internazionale: misurazione delle performance (1/3)

**La maggior parte dei paesi OCSE ha avviato un qualche sistema di misurazione della performance.** (*Australia, Canada, Svezia, Regno Unito, Danimarca, Paesi Bassi, Finlandia Francia, Corea, Austria e Italia*)

- Motivi: crisi economiche o finanziarie; migliorare efficienza e qualità dei beni prodotti e servizi resi
- Riforme di contabilità pubblica: struttura bilancio pluriennale per programmi; adozione di sistemi di contabilità economica

**Sistemi internazionali differenziati.** Motivi:

- contesto istituzionale (ruolo e finalità soggetti coinvolti)
- fattori culturali (capacità di cambiamento)
- ruolo autorità centrale (MEF)
  - ✓ approccio top-down (UK)
  - ✓ approccio bottom-up (Nord EU)

## L'esperienza internazionale: misurazione delle performance (2/3)

Le soluzioni di Performance budgeting differiscono a seconda delle **modalità di utilizzo delle informazioni riportate nei documenti di bilancio o in atto o documenti di Governo. Soluzioni paesi OCSE:**

1. Presentational-budgeting (resa del conto – no riallocazione)
2. Performance-Informed budgeting (programmazione e riallocazione)
3. Direct-Performance budgeting (determina allocazione risorse)

### **Applicazione sistemi di Performance budgeting:**

#### **•Benefici**

- ✓ Esplicitazione delle priorità di Governo e dei programmi funzionali al raggiungimento degli obiettivi
- ✓ Trasparenza e accountability
- ✓ Apprendimento dall'esperienza (best practices e cause di underperformance)

## L'esperienza internazionale: misurazione delle performance (3/3)

- **Aspetti critici**
  - ✓ Processo lungo e problematico, difficoltà: cultura risultato e riforme
  - ✓ Definizione dell'ambito di applicazione dei sistemi e individuazione degli obiettivi: cosa misurare? Input, output, outcome, processi
  - ✓ Selezione e misurazione degli indicatori: come misurare?
  - ✓ Utilizzo delle informazioni a volte carenti
- **Incentivazione al perseguimento della performance** (salariali, formazione professionale, maggiore flessibilità di bilancio, "riporto" fondi ad anno successivo, rendicontazione al pubblico, rating programmi)
- **Monitoraggio performance a livello locale:**
  - ✓ **Necessità** (miglioramento, coinvolgimento e condivisione)
  - ✓ **difficoltà** (disomogeneità bilanci, autonomia, indipendenza)

## L'esperienza italiana: evoluzione (1/4)

### **Evoluzione del concetto di performance nella PA:**

- 1. Anni '80** (approccio giuridico-contabile, controllo ex-ante vincoli e verifica ex-post: rispetto norme e atti amministrativi)
- 2. Anni '90** (approccio manageriale, gestionale e amministrativo; efficienza nella produzione di BS; controlli interni e CE – D.Lvi 278/97 e 286/99)
- 3. Anni '00** (dal controllo interno all'accountability verso la collettività di riferimento; risposta ai bisogni; rendicontazione ai cittadini e al Parlamento delle priorità, dei mezzi e dei risultati)

### **A partire dal 2007 riforma del bilancio dello Stato e analisi della spesa**

- Missioni e programmi (funzionale) – Note preliminari (analisi programmi)
- Le leggi finanziarie del 2007 e 2008 introducono una nuova cornice normativa permanente in materia di analisi della spesa e misurazione delle performance (rapporti di performance).



## L'esperienza italiana: evoluzione normativa (2/4)

### Aspetti normativi

- **Le note preliminari agli stati di previsione dei Ministeri (L. 94 del 1997)**

Sono lo strumento che oggi consente la programmazione degli interventi e delle risorse in coerenza con il programma di Governo e le priorità politiche. **Costituiscono il raccordo tra programmazione finanziaria e strategica** (l'integrazione tra le due fasi è ancora in corso).

Esse contengono:

- i criteri per la formulazione delle previsioni di bilancio
- gli obiettivi perseguiti (livello servizi, interventi, assunzioni)
- gli indicatori di performance che sono strumentali a:
  - ✓ l'analisi dei programmi
  - ✓ la quantificazione e valutazione degli obiettivi

## L'esperienza italiana: evoluzione normativa (3/4)

**Il D. Lvo 286/99 definisce il processo per la traslazione delle priorità politiche del Governo in priorità delle Amministrazioni. Atti:**

- Direttive generale del Presidente del Consiglio dei Ministri (2000, 2001, 2002, 2004 e 2007)
- Direttive dei singoli Ministri
- Circolari del MEF (RGS) per la predisposizione del bilancio di previsione (n. 18/2006, n. 21/2007, n. 21/2008) – contenuto NP

**Direttive e circolari hanno contribuito nel tempo a definire fasi ed elementi del processo di programmazione della spesa e del sistema di misurazione delle performance.** A ciò ha contribuito lo sforzo della RGS nella ridefinizione del contenuto delle NP e anche la ridefinizione del ruolo dei SECIN (monitoraggio direttive, verifica congruenza priorità Governo e indirizzi strategici Amministrazioni)

## L'esperienza italiana: evoluzione normativa (4/4)

**Alla fase della programmazione corrispondono quelle della monitoraggio e del controllo:**

- le note preliminari a consuntivo (art. 22, L. 468/78)
- Relazioni sullo stato della spesa (che contengono il rapporto di performance)
- Monitoraggio programma Governo affidato al Comitato Tecnico Scientifico per il controllo strategico nei Ministeri (linee guida) e al Dipartimento per l'attuazione programma di Governo.

La tavola seguente riassume le varie fasi del ciclo della programmazione strategica

## Ciclo pianificazione strategica - atti normativi

Documento	Data emissione	Legge istitutiva	Contenuto/Finalità	Destinatari	Soggetti coinvolti
Atto di indirizzo	Entro il mese di marzo di ciascun anno	Legge 94 del 1997, art.2, comma 4-bis	Ciascun Ministro indica le priorità politiche dell'Amministrazione ad integrazione delle priorità politiche del Governo indicate nella Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri	Amministrazione	Ministri SECIN Ministro per l'attuazione del programma di governo CRA
Note preliminari agli atti di previsione	- Fase 1: entro la prima decade di settembre - Fase 2: dopo la presentazione del disegno di legge finanziaria	Legge 94 del 1997, comma 4-quater, a modifica dell'art.2 della legge 468 del 1978	Priorità politiche, criteri previsivi, obiettivi, stanziamenti, assunzioni di personale, indicatori	Parlamento	Ministro CRA SECIN MEF-RGS Uffici del Ministro per l'attuazione del programma di Governo
Direttive dei Ministri	Entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio	Decreto Legislativo 29 del 1993, art.14	Obiettivi generali e di dettaglio, programmi attuativi, sistemi di monitoraggio, risorse disponibili	Amministrazione	CRA SECIN Ministro
Note preliminari al consuntivo	Accompagna il Rendiconto	Legge 468 del 1978, art.22	Dati consuntivi in relazione agli obiettivi delle Note preliminari allo stato di previsione	Corte dei Conti e Parlamento	CRA SECIN UCB IGPB
Relazione sullo stato della spesa e Rapporto di performance	Entro il 15 giugno di ogni anno	Legge 244 del 2007, art.3, commi 68 e 69	Rapporto di Performance e attività svolta nel corso del primo quadrimestre dell'anno in corso	Parlamento	CRA e SECIN

## L'esperienza italiana: criticità

### Criticità

- **Proliferazione e sovrapposizione di norme**

Ciò ha moltiplicato gli adempimenti richiesti alle amministrazioni e le definizioni di obiettivi e di indicatori idonei per la loro rappresentazione. Il rischio è di ingenerare confusione nelle Amministrazioni, portandole a percepire l'intero processo come un mero adempimento formale.

- **Non viene rappresentato l'impatto delle politiche pubbliche**

Si avverte la mancanza di un chiaro indirizzo politico sulla questione dell'utilizzo delle informazioni richieste alle amministrazioni: se cioè siano finalizzate a rendere conto al Parlamento della performance delle politiche pubbliche, ovvero debbano rendere conto a fini di controllo interno e della gestione dell'attività amministrativa. In tal senso le amministrazioni dovrebbero essere potenziate in termini di risorse umane, informazioni rilevanti e metodologie di analisi adeguate.

## L'esperienza italiana: criticità

- **Scarso utilizzo pratico delle informazioni raccolte con le NP**

Anche se previsto dalle norme, non è ancora istituzionalizzato un momento di confronto tra i risultati conseguiti dagli indicatori e i loro valori previsti dalle Note preliminari in fase di programmazione. Lo stesso Rapporto di performance attualmente non effettua questo confronto. Ciò rischia di rendere il sistema di misurazione delle performance uno strumento inefficace.

- **giustificazione esaustiva - “all’ultimo euro” - delle spese.**

Ad ogni singolo programma di spesa e al corrispondente stanziamento sono associati uno o più obiettivi “strategici” o “strutturali”. La giustificazione esaustiva comporta inevitabilmente una produzione abbondante di dati e ad un appiattimento dell’informazione, che spesso non permette di distinguere i programmi effettivamente rilevanti per il settore in cui opera l’amministrazione o per le politiche pubbliche e programmi legati invece all’attività ordinaria dell’amministrazione

- **Assetto decentrato del sistema Italia**

## L'esperienza italiana: possibili miglioramenti

### Possibili miglioramenti

- **Cambiamenti nei comportamenti**

Continuare il percorso verso una logica di risultato, di rendicontazione nei confronti della collettività. Semplificare e riordinare le normative in materia di misurazione delle performance.

- **Ridefinire con chiarezza ruoli, compiti e responsabilità di tutti gli attori coinvolti**

Potenziare i SECIN, attraverso una loro maggiore autonomia, indirizzandoli verso una attività di Auditing interno. La RGS, quale organo preposto alla predisposizione del bilancio dello Stato e al riesame sistematico dei programmi di spesa, può svolgere un ruolo importante di supporto alle amministrazioni, sia nella fase di predisposizione delle Note preliminari che in quella di monitoraggio e valutazione dei risultati, agevolando la diffusione tra le amministrazioni delle “migliori pratiche”.

## L'esperienza italiana: possibili miglioramenti

- **Riprogrammazione delle risorse**

E' necessario che le amministrazioni siano in grado di individuare i programmi più rilevanti e che si dotino degli strumenti necessari per effettuare analisi e valutazioni di efficienza e di efficacia. Nei documenti attualmente prodotti dalle amministrazioni manca ancora un effettivo riscontro tra le risorse stanziare e gli obiettivi proposti da una parte, e l'uso effettivo delle risorse e gli obiettivi raggiunti, dall'altra.

- **Potenziare meccanismi di incentivazione al perseguimento della buona performance**

Il processo potrebbe essere arricchito, attraverso un'analisi temporale dei progressi conseguiti, dal riconoscimento e dalla valorizzazione dei comportamenti virtuosi.

- **Stimolare il dibattito pubblico, dare rilievo alle attività attraverso una loro maggiore pubblicità, operare confronti tra PA per stimolare una sana competitività, creare una base dati informativa e conoscitiva.**



**Grazie per l'attenzione!**

**Thank you for listening!**