

---

# ■ EXTERNALITZACIÓ DE SERVEIS PÚBLICS

- Barcelona juny del 2007

---

Els darrers anys han aparegut en el sector públic estratègies encaminades a la introducció de dinàmiques de mercat en els serveis públics que ha portat a :

- **Privatitzar.** Es deixa de tenir qualsevol tipus de responsabilitat directa sobre el servei o actuació que fins al moment era responsabilitat de l'administració.
- **Externalitzar.** Implica que el servei continua essent públic i la responsabilitat (planificació, control i avaluació) també ho és.

# Externalització de serveis

---

- ✓ **Eficiència Econòmica**
- ✓ **Idoneïtat Tècnica**
- ✓ **Complicitat Social**

# **Eficiència Econòmica**

---

- ✓ **Relacions laborals**
- ✓ **L'estabilitat pressupostària i les normes SEC**
- ✓ **Les inversions privades en infraestructures publiques**

# Relacions Laborals

---

- ✓ **Diferència de costos sector públic - sector privat**
- ✓ **Millores condicions laborals al sector públic**
- ✓ **Sindicalització**

- 
- ✓ **Externalització de serveis que requereixen mà d'obra intensiva i poc qualificada**
  - ✓ **Serveis que s'han de prestar fora dels horaris habituals**

# Índex

---

1. El Pacte d'estabilitat i creixement
2. La Llei 18/2001, de 12 de desembre, general d'estabilitat pressupostària
3. El principi d'estabilitat pressupostària
4. Els objectius d'estabilitat pressupostària
5. La reforma prevista de la Llei
6. La valoració de les novetats que aporta la nova Llei
7. Els sistemes de finançament alternatiu d'infraestructures
8. La gestió privada d'infraestructures. Conclusions

---

# **EL PACTE D'ESTABILITAT I CREIXEMENT**

# **1. EL PACTE D'ESTABILITAT I CREIXEMENT**

## **1.1 El Consell Europeu de juny de 1997**

---

En el Pacte d'estabilitat i creixement (Resolució del Consell Europeu d'Amsterdam de juny de 1997 i Reglaments (CE) números 1466/97 i 1467/97) es van establir els criteris que es detallen a continuació:

- Es limita la utilització del dèficit públic com instrument de política econòmica de la Unió econòmica i monetària.
- Els Estats membres de la Unió es comprometen a aconseguir una situació pressupostària pròxima a l'equilibri o en superàvit de manera que, si actuen els estabilitzadors automàtics, el dèficit es mantingui per sota del 3%.
- Els Estats membres es comprometen també a presentar anualment programes d'estabilitat o convergència que recullin les mesures necessàries per aconseguir aquest objectiu.

# 1. EL PACTE D'ESTABILITAT I CREIXEMENT

## 1.2 El Consell Europeu de març de 2005

---

El Consell Europeu de Brussel·les de 22 i 23 de març de 2005 ha ratificat l'informe de ECOFIN de 20 de març que porta per títol "Millorar l'aplicació del Pacte d'Estabilitat i Creixement" i ha aprovat les conclusions i propostes. El Consell ha sol·licitat a la Comissió que presenti en breu propostes de modificació dels reglaments de 1997. A l'informe esmentat es proposa la introducció de millores en els àmbits següents:

- Millora de la justificació econòmica de les normes pressupostàries per a que els països les assumeixin com pròpies.
- Reforç de l'assumpció per part dels responsables polítics de les disposicions del Pacte.
- Utilització amb major eficàcia dels períodes en els que les economies creixen per sobre del nivell tendencial per a la consolidació pressupostària, amb l'objectiu d'evitar les polítiques procíclicues.
- Major consideració, en les recomanacions del Consell, dels períodes en els que les economies creixen por sota del nivell tendencial.
- Major consideració, en la vigilància de les posicions pressupostàries, al deute i a la sostenibilitat.

## 2. LA LLEI GENERAL D'ESTABILITAT PRESSUPOSTÀRIA

---

La Llei 18/2001, de 12 de desembre, general d'estabilitat pressupostària estableix els principis rectors de la política pressupostària del sector públic espanyol en el context dels compromisos assumits en el Pacte d'Estabilitat i Creixement.

Als efectes d'aquesta Llei, el sector públic es considera integrat per:

1. L'Administració General de l'Estat.
2. Les entitats que integren el sistema de la Seguretat Social.
3. Les Comunitats Autònomes.
4. Les Entitats Locals.
5. Els ens dependents d'aquestes administracions que prestin serveis o produeixen bens que no es financien majoritàriament com a ingressos comercials. La resta d'ens dependents es consideren igualment integrants del sector públic però només estan subjectes als principis generals de la Llei i a algunes normes específiques.

### 3. EL PRINCIPI D'ESTABILITAT PRESSUPOSTÀRIA

---

El principi d'estabilitat pressupostària per a les diferents administracions i per als ens dependents que no es financien majoritàriament amb ingressos comercials, s'estableix com la situació d'equilibri o de superàvit computada en termes de capacitat de finançament, d'acord amb la definició del sistema europeu de comptes (SEC 95), en les condicions establertes per a cadascuna de les administracions públiques.

D'acord amb el SEC 95 la capacitat (+) / necessitat (-) de finançament és el saldo del compte financer. És a dir, l'adquisició neta d'actius financers menys els passius nets contrets (SEC 95 5.10).

El compte financer registra les operacions financeres entre les unitats institucionals. Una operació financera entre dos unitats institucionals augmenta la capacitat / necessitat de finançament d'una i disminueix, en la mateixa quantia, la capacitat / necessitat de finançament de l'altra.

### 3. EL PRINCIPI D'ESTABILITAT PRESSUPOSTÀRIA

---

En el SEC 95, el saldo del compte financer és idèntic al del compte de capital. En la pràctica poden existir discrepàncies perquè es calculen a partir de fonts estadístiques diferents.

El compte de capital permet determinar en quina mesura les adquisicions menys les cessions d'actius no financers han estat finançades amb càrrec a l'estalvi i les transferències de capital. Aquest compte mostra, o bé una capacitat de finançament que correspon a l'import de que disposa una unitat o un sector per a finançar, directa o indirectament, a altres unitats o sectors, o bé una necessitat de finançament que correspon a l'import que una unitat o sector es veu obligat a demanar prestat a altres unitats o sectors.

## 4. ELS OBJECTIUS D'ESTABILITAT PRESSUPOSTÀRIA

---

Durant el primer semestre de l'any, el Govern Central, a proposta del Ministerio de Economía y Hacienda i previ informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera i de la Comisión Nacional de Administración Local, fixa l'objectiu d'estabilitat pressupostària per al conjunt del sector públic i per a cadascun dels grups d'agents públics abans esmentats, per als tres exercicis següents. Posteriorment, l'objectiu d'estabilitat pressupostària proposat pel Govern deu ser aprovat per el ple del Congrés i del Senat.

El ple del Congrés de 2 de juny de 2005 va aprovar aquest acord del Govern però el ple del Senat de 8 de juny de 2005 el rebutjà. Per aquest motiu, es va sotmetre a una nova votació del Congrés que ho ratificà en el ple de 23 de juny de 2005.

## 4. ELS OBJECTIUS D'ESTABILITAT PRESSUPOSTÀRIA

Els objectius d'estabilitat pressupostària són :

<b>ÀMBIT</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>1. Administració Central</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>
1.1 Estat i organismes	-0,4	-0,3	-0,3
1.2 Seguretat Social	0,7	0,7	0,7
<b>2. Administració Autonòmica</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>
<b>3. Administració Local</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>CONJUNT DEL SECTOR PÚBLIC</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>
Capacitat (+) / necessitat (-) de finançament (SEC 95) Percentatges del producte interior brut			

## **5. LA REFORMA PREVISTA DE LA LLEI GENERAL D'ESTABILITAT PRESSUPOSTÀRIA**

---

### **5.1 La proposició no de llei d'octubre de 2004**

El ple del Congrés dels diputats va aprovar el mes d'octubre de 2004 una proposició no de llei que insta al govern a la modificació de les lleis d'estabilitat pressupostària. Entre altres consideracions, s'esmenta la necessitat de considerar el cicle econòmic a llarg termini en la seva aplicació.

## **5. LA REFORMA PREVISTA DE LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA**

---

### **5.2 El programa d'estabilitat espanyol**

L'actualització del programa d'estabilitat espanyol per al 2004 – 2008 va preveure la reforma de la llei d'estabilitat pressupostària abans de finalitzar el 2005. La reforma té com a objectius:

- Reforçar i fer més efectiu el compromís amb la disciplina fiscal de totes les administracions públiques.
- Redefinir l'estabilitat pressupostària com una situació d'equilibri o superàvit al llarg del cicle, reforçant el paper estabilitzador de la política fiscal.
- Millorar la transparència dels comptes públics i preveure l'adaptació a les normes comunitàries de comptabilitat nacional i l'obligació d'incloure informació sobre necessitats d'endeutament i compromisos de pagaments futurs.

Es pretén avançar cap a un model de creixement econòmic més centrat en els factors que contribueixen a augmentar el creixement potencial de l'economia i tenir en compte que l'estabilitat pressupostària crea un major marge per augmentar les despeses productives del sector públic, especialment els associats amb la societat del coneixement i amb les infraestructures. Aquesta estratègia reforça la sostenibilitat de les finances públiques a llarg termini, que ha de fonamentar-se en accions de caràcter estructural.

---

## 6. LA LLEI 15/2006, DE REFORMA DE LA LLEI 18/2001 GENERAL D'ESTABILITAT PRESSUPOSTÀRIA

---

La Llei 15/2006 introdueix un nou mecanisme per a la determinació de l'objectiu d'estabilitat pressupostària de les administracions públiques territorials fonamentat en el diàleg i la negociació amb l'objectiu d'assegurar el respecte a l'autonomia financera d'aquestes administracions.

Un altre element és el desenvolupament de les obligacions d'informació d'aquestes administracions per fer efectiu el principi de transparència.

La modificació més important és la instrumentació del principi d'estabilitat pressupostària al llarg del cicle econòmic. Aquest plantejament permet la realització d'una política fiscal de caràcter anticíclic. És a dir, estimular la demanda agregada en la part recessiva del cicle econòmic i contraure-la en la part expansiva, de forma que el saldo mig al llarg del cicle no sigui negatiu. L'exigència d'un equilibri anual, previst en la normativa vigent que ara es modifica, pot tenir en canvi un caràcter procíclic.

L'exigència d'equilibri al llarg del cicle sols és aplicable a les administracions de major dimensió, és a dir, aquelles administracions en les que existeix una influència significativa del cicle econòmic en els seus comptes. És per això que es restringeix aquesta nova forma d'instrumentar el principi d'estabilitat pressupostària a les administracions central i autonòmica i als municipis de major dimensió.

---

---

# **SISTEMES DE FINANÇAMENT ALTERNATIU D'INFRAESTRUCTURES**

---

✓ **QUAN EL COST RECAU EN EL PRESSUPOST PÚBLIC**

✓ **AMB CÀRREC A L'USUARI**

✓ **FÒRMULES MIXTES**

---

## **A càrrec del pressupost públic**

- Sistema alemany
- Peatge a l'ombra
- Arrendament operatiu
- Dret de superfície
- Cessió de drets de cobrament futurs

## ➤ Sistema alemany

---

En aquest sistema l'adjudicatari de l'obra es fa càrrec de la construcció de la infraestructura i del seu finançament fins posar-la a disposició de l'Administració. Un cop feta la recepció de l'obra acabada, l'Administració reemborsa el cost total d'una sola vegada o en un termini de 10 o 15 anys, incloent el cost de construcció i el cost financer.

## ➤ **Peatge a l'ombra**

---

Sistema de participació pública i privada que trasllada a futurs contribuents el pagament periòdic dels imports estipulats, a càrrec dels pressupostos públics futurs. La participació privada és més important que en altres sistemes en tant que incorpora un risc de gestió de manera que si el grau d'utilització de la infraestructura és baix, es traduirà en uns menors ingressos per l'empresa concessionària. Els pagaments de l'Administració es poden considerar com una subvenció a l'usuari.

---

## ➤ **Arrendament operatiu**

---

Contracte entre l'Administració promotora i l'operador per que aquest construeixi i posi a disposició de la primera la infraestructura que s'utilitzarà per la prestació d'un servei públic o administratiu. L'operador rebrà pagaments periòdics vinculats als complimentes dels estàndards de qualitat previstos al contracte. La titularitat de la infraestructura és de l'operador i no de l'Administració.

## ➤ **Dret de superfície**

---

El dret de superfície es concedeix per concurs amb la finalitat de que el concessionari construeixi un immoble, sobre un terreny públic, amb una destinació específica fixada per l'Administració en funció de l'interès social. L'Administració paga un lloguer per l'ús de la infraestructura i al finalitzar el dret de superfície la propietat passa a l'Administració.

## ➤ **Cessió de drets de cobrament futurs (I)**

---

Consisteix en la cessió o venda de drets de cobrament futurs, a canvi del cobrament del valor present dels mateixos, actualitzats a una determinada taxa d'interès segons les condicions de mercat. L'import obtingut es pot destinar a fer noves inversions, les quals s'haurien hagut probablement d'ajornar per manca de recursos disponibles.

## ➤ **Cessió de drets de cobrament futurs (II)**

---

La cessió de drets es pot fer a un grup de bancs o a un vehicle creat ad-hoc, el qual emet obligacions per finançar l'adquisició dels actius (drets de cobrament futurs); en aquest darrer cas és el que s'anomena operació de titulització. Exemples de drets de cobrament futurs que les administracions públiques poden cedir són : lloguers d'habitatges socials, peatges d'autopistes públiques, canons de sanejament d'aigües, etc.

---

## **Amb càrrec a l'usuari**

- La concessió d'Obra Pública

# La concessió d'Obra Pública

---

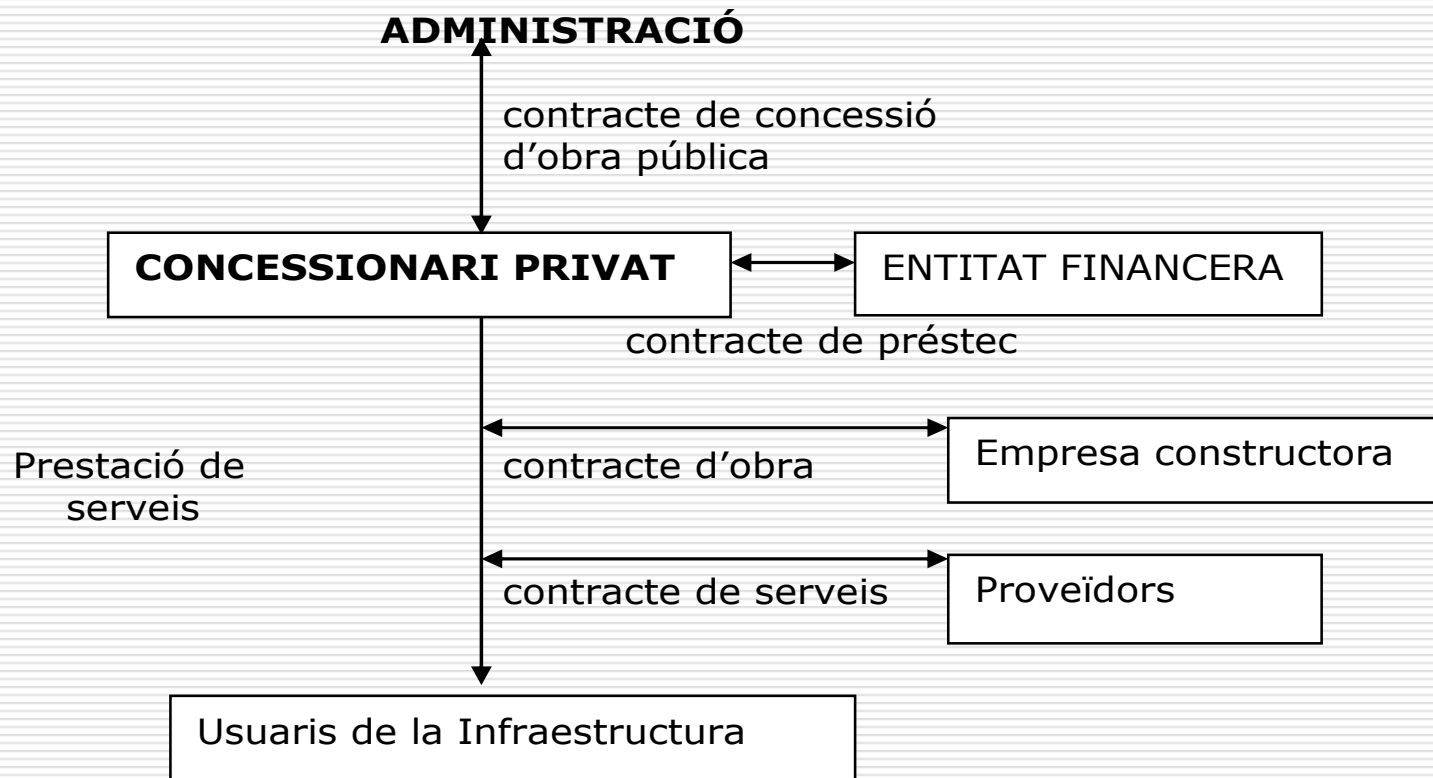
L'Administració encarrega a un tercer (concessionari que pot subcontractar la construcció) l'execució d'una obra pública. A diferència del contracte d'obra en aquest supòsit la contraprestació no és un preu alçat sinó el dret que es reconeix a aquest d'explotar l'obra construïda durant un període de temps determinat.

(Aquest contracte estarà sotmès a la Llei de Contractes)

# Característiques de la concessió

---

1. L'obra a realitzar per l'adjudicatari és pública i explotable.
2. La retribució del contractista consisteix en el dret d'explotació de l'obra.
3. L'execució de l'obra va acompanyada del dret d'explotació.
4. L'explotació pot establir un pagament per l'ús que en faci l'usuari o total o parcialment l'Administració (peatge a l'ombra) en funció del nombre d'usuaris que utilitzi.
5. Es podrà establir un nombre mínim i màxim d'ingressos pel tercer.



# La concessió és aplicable

---

A qualsevol tipus d'infraestructura que sigui susceptible d'explotació econòmica i que constitueixi un bé de domini públic.

- ✓ Projectes culturals
- ✓ Infraestructures esportives
- ✓ Explotació de serveis
- ✓ Carreteres
- ✓ Obres Hidràuliques

# Límit d'aplicació

---

- ✓ No es pot aplicar a infraestructures que només utilitza l'Administració.
- ✓ L'obra principal ha de ser explotable econòmicament i cal que paguin els usuaris o l'Administració en funció de l'ús.
- ✓ No pot haver-hi pagament al privat. Qualsevol cànon s'entendria com pagament aplaçat en un contracte d'obres.

# MODELS MIXTES O D'ASSOCIACIÓ PÚBLICO-PRIVADA (APP)

---

Es tracta de que el projecte assoleixi una rendibilitat financera atractiva pel sector privat i que els peatges o preus suposin un cost raonable pels usuaris. S'estructuren entorn a unes aportacions de les administracions públiques (subvencions a la inversió, al peatge, aportació de garanties al projecte; de trànsit, financeres, jurídiques, cessió de terrenys, participació en el capital del concessionari, etc.) i als recursos propis i aliens que aporti el sector privat, el qual haurà de desenvolupar el projecte, aplicant l'enginyeria financera més adient.

---

# **La gestió privada d'infraestructures**

## **Conclusions**

- 
- ✓ Estem en un supòsit d'externalització de serveis per carències financeres esdevingudes pel compliment de la normativa europea en matèria d'estabilitat pressupostària.

- 
- ✓ Els costos des d'un punt de vista financers són molt més alts que si la inversió es contempla en el marc dels pressupostos públics.

- 
- ✓ El major cost de finançament es pot veure compensat per menors costos en les fases de construcció, gestió i manteniment.

- 
- ✓ Pot introduir millores en la gestió derivades de la competència entre diferents concessionaris.

---

✓ Des de l'òptica del desenvolupament econòmic d'un país i sempre que les operacions es facin en la mesura suficient com que la previsió de pagaments futurs no generi un dèficit insostenible, es aconsellable la participació de privats en el finançament i gestió d'infraestructures públiques.

# IDONEÏTAT TÈCNICA

---

## Tipus de contracte

- ✓ Contracte de serveis

## Característiques

- ✓ Qualificació
- ✓ Especialització
- ✓ Oportunitat
- ✓ Eventualitat

# COMPLICITAT SOCIAL

---

Quan trobem un col·lectiu que per raons d'interessos propis tenen la disponibilitat per a gestionar una activitat que repercuteix a la col·lectivitat.

---

La disponibilitat es pot basar en :

- ✓ La necessitat de gestionar un interès particular que afecta al col·lectiu.
- ✓ Quan la participació en la gestió es basa en una motivació fonamentada en raons de caràcter altruista.

# CONCLUSIONS

---

- L'externalització suposa un canvi del model de gestió de serveis públics

- 
- ✓ **Administrats / Administradors**
  - ✓ **El paper del directiu**
  - ✓ **La divulgació dels projectes**
  - ✓ **Les relacions interadministratives**

## ✓ **Administrats / Administradors**

---

- Nova concepció, ja no parlem d'administrats sinó de ciutadanes i ciutadans
- Les accions necessiten motivar-se
- La comunicació és imprescindible en un sistema modern de relacions

## ✓ **El paper del directiu**

---

- El directiu ja no viu aïllat
- Necessita explicar i, a vegades, negociar els seus projectes
- El mandat es dilueix en una demanda de relació més permanent
- La comunicació com a eina es torna imprescindible

## ✓ **La divulgació dels projectes**

---

- La presentació i publicitat dels projectes supera el requeriment legal
- Explicar i negociar els projectes és un requeriment inel·ludible
- Comunicar bé s'ha tornat una qüestió vertebral de l'èxit d'un projecte

# ✓ **Les relacions administratives**

---

- Confluència de diferents administracions
- Cal que les administracions actuïn de forma oberta i trenquin “les muralles xineses” tradicionals
- Cal inventar un llenguatge comú que ajudi a millorar les relacions