

## **ELS AJUNTAMENTS DAVANT LA CRISI**

**Josep Mir, setembre del 2009**

### **PRESENTACIÓ**

Reflexió feta més des de l'observació externa que de l'anàlisi experta.

Tres grans interrogants:

- Quins són els principals efectes de la crisi en els ajuntaments?
- Què cal fer, si podem fer quelcom, per sortir-ne quan abans millor?
- Quines ensenyances en podem treure de cara al futur?

### **EFFECTES DE LA CRISI EN ELS AJUNTAMENTS**

No cal estendre-s'hi massa. Les conseqüències o efectes de la crisi en els ajuntaments els coneixeu sobradament, i no s'hi pot fer gran cosa per evitar-los.

#### **Menys ingressos**

L'efecte més impactant de la crisi en els ajuntaments és la caiguda dels ingressos.

Aquesta caiguda és molt acusada en el que sol ser el principal ingrés municipal (i el majoritari de les diputacions): la seva participació en els ingressos de l'Estat:

- La liquidació de les transferències relatives a la participació municipal i provincial en els ingressos de l'Estat del 2008, en relació amb les de

l'exercici anterior, ha caigut un 17,13%: 522 milions d'euros menys per als municipis i diputacions de Catalunya. Això vol dir que de les bestretes a compte rebudes durant el 2008, els ens locals de Catalunya n'hauran de retornar a l'Estat uns 315 milions d'euros (aproximadament un 11 % de les bestretes rebudes any passat).

- La liquidació dels mateixos conceptes relativa a l'exercici del 2009 pot baixar un 9%, i es fàcil que l'any que ve els ajuntaments tinguin un saldo negatiu respecte de les seves bestretes d'enguany de més de 350 milions d'euros.
- Caldrà veure si els ingressos de l'Estat es recuperaran el 2010; l'anunci de pujar impostos permet albirar-ho. De ser així, la davallada d'ingressos municipals per aquest concepte podria aturar-se i, en el millor dels casos, comptar amb unes transferències de l'ordre de les d'aquest any. Molt per dessota, en tot cas, de les del 2007. Està per veure.

Si tenim en compte que les liquidacions del 2008 i del 2009 (com a mínim) donaran saldos negatius, que els ens locals, en un moment o un altre, hauran de retornar a l'Estat (amb sort, i si s'atenen les demandes en aquest sentit, a partir de 2011), i que la recuperació econòmica, i el corresponent increment d'ingressos de l'Estat, serà inevitablement lenta, passaran anys per a què les transferències de l'Estat als ens locals recuperin el nivell del 2007.

També han caigut, i en molts casos molt, els ingressos provinents d'alguns tributs municipals, amb efectes sovint més que notables en el conjunt dels ingressos.

És el cas principalment dels ingressos vinculats a l'activitat i al mercat immobiliari (Impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana, Impost sobre construccions, instal·lacions i obres, llicències d'obres). En el període 2006/2008 els impostos indirectes han caigut un 30%.

Tenint en compte com està el mercat immobiliari i l'activitat vinculada a la construcció, no és previsible una recuperació a curt ni a mig termini.

En definitiva, els ingressos municipals han patit una davallada més que considerable, i no sembla que es puguin recuperar, ni a curt ni a mig termini.

### **Més despeses**

La crisi, especialment en el nostre país, dispara l'atur i, en conseqüència i en general, el risc d'exclusió i la situació de necessitat, sovint extrema, de moltes persones.

Coneixem les dades de l'atur que s'acosten, imparables, a un brutal 20%. I també sabem que per dessota de l'atur oficial la desocupació informal és també desmesurada.

En tant que administració més propera als ciutadans, i responsables a més dels serveis socials i implicats en d'altres importants serveis adreçats a les persones (escoles bressol, educació, habitatge), per als ajuntaments es multipliquen les demandes de serveis que no es poden desatendre.

Mentre que entre 2006 i 2008 el conjunt d'ingressos municipals ha pujat a l'entorn del 7%, les despeses han crescut en aproximadament el 20%. I sense comptar el 2009.

## **Desajustos de plantilles i serveis**

Un efecte molt menor.

La davallada de l'activitat econòmica, i especialment de la immobiliària, fa baixar l'activitat d'alguns serveis municipals (obres, llicències). I les demandes socials disparen la feina dels serveis corresponents.

Són només uns exemples, segurament els més evidents.

El cas és que la crisi porta també canvis en allò que la societat demana a i espera dels ajuntaments, amb les corresponents tensions organitzatives.

## **Sentiment d'impotència, i perplexitat**

Tots ens sentim més o menys immersos i sacsejats per un allau (la crisi) que no controlem, que no sabem on va. Volem respondre i no sabem com. Volem ajudar i ni sabem què fer ni trobem els recursos per fer-ho.

## **En resum**

Els efectes de la crisi en els ajuntaments són demolidors.

## **QUÈ PODEM FER PER SUPERAR-LA?**

Lògicament, és la primera preocupació dels governants, també dels municipals.

El marge de maniobra és reduït, especialment des dels ajuntaments. I en qualsevol cas són molt pocs els recursos i les capacitats d'intervenció a l'abast municipal.

### **Seguir atenent algunes despeses essencials**

La necessitat d'atenció i de serveis a les persones que pateixen risc d'exclusió segurament no minvarà els propers mesos; més aviat tot el contrari. Per tant, els serveis municipals adreçats a les persones hauran d'afrontar una demanda creixent. Com a mínim cal mantenir, si no incrementar, la despesa social municipal.

I no estaria de més una major atenció municipal a les mesures preventives de seguretat ciutadana: quan l'exclusió social deixa de ser un risc, i passa a ser una realitat per a massa gent, els perills per a la convivència pacífica es multipliquen.

En la mida del possible (que segurament no ho és gaire), també cal procurar seguir fent inversió, a més a més de la finançada pel FEIL. De no fer-la, l'atur augmentarà encara més.

### **Incrementar ingressos**

És imprescindible per atendre les demandes socials mínimes i per posar límits al desequilibri pressupostari.

El marge és molt reduït, per no dir gairebé inexistent.

De totes maneres, es poden temptejar algunes vies:

La primera en què es pensa habitualment des del món local és augmentar les transferències d'altres administracions. A penes hi ha marge:

- La situació de la Generalitat és probablement encara pitjor que la dels ajuntaments (els impostos cedits pateixen una davallada encara més forta que la dels municipals, davallada que els rendiments del nou model de finançament no arriben a compensar).
- El dèficit de l'Estat comença a assolir nivells alarmants. Apart de negociar ajornaments del retorn de les bestretes a compte de les transferències de 2008 i 2009, i de seguir sent beneficiaris dels plans d'inversió anticrisi (FEIL 2), els ajuntaments no poden esperar gaire res més. Ni tant sols sembla gaire recomanable insistir massa, com s'està plantejant i és probable que s'aconsegueixi, que es puguin carregar a aquests plans d'inversió despeses corrents municipals, ja que correm el risc de desvirtuar la seva finalitat legítima (impulsar l'ocupació).

Seria desitjable, doncs, un esforç imaginatiu des del mateix món local, explorant algunes possibilitats d'obtenir més rendiment dels ingressos propis, per limitades que siguin, i malgrat el desgast que puguin comportar:

- Que legalment hi hagi un major marge per al deute i el dèficit, més enllà del previst pel RDL 5/2009. Remetre al futur el cost de les demandes del present. Amb les degudes cauteles. La disciplina dels darrers anys deixa un cert marge per a aquest temps de dificultats. És el mateix que venen fent els estats. Ara bé: encara que hi hagi un major marge legal per a l'endeutament, la trista realitat és que als bancs cada vegada els costa més donar crèdit als ajuntaments.
- Incrementar legalment (Llei de pressupostos de l'Estat) els tipus dels impostos municipals susceptibles de ser-ho:
  - L'IBI té marge per ser incrementat.

- L'impost de vehicles també ho pot ser, al menys en relació amb els turismes de major cilindrada i majors efectes contaminants.
- Aplicar amb més rigor alguns preus i algunes taxes. A vegades es donen massa serveis indiscriminadament gratis o molt barats des de l'administració local.

Naturalment, no té una venda fàcil propugnar major pressió fiscal en temps de crisi. En qualsevol cas, de prosperar propostes d'aquest tipus, i per no castigar massa les famílies en dificultats, aquestes mesures de major pressió tributària municipal haurien d'admetre excepcions o modulacions puntuals per a casos justificats.

## **Reduir despeses**

Segurament és el que pot donar més de sí.

Tot i que l'estructura de les despeses municipals és molt rígida, que és molt reduït el marge de despeses voluntàries, i que ja es venen fent miracles aquests darrers mesos, no queda més remei que seguir estrenyent el cinturó. I probablement hi ha marge per fer-ho.

Cal assumir una consideració general bàsica: portem uns quants anys vivint per sobre de les nostres possibilitats reals, estirant més el braç que la mànega. Quan abans assumim plenament que gastem massa, que cal retallar coses que a primera vista ens poden semblar impossibles de retallar, abans començarem a sortir del pou.

Possibilitats:

- Suprimir d'arrel algunes despeses sumptuàries que puguin quedar. Segurament ja no deuen quedar gaire despeses d'aquest tipus, i el marge

- d'estalvi que es pot assolir deu ser ridícul. Però sempre són retalls pedagògics, que poden anar bé per argumentar millor els més substanciosos.
- Personal: les plantilles estan sobredimensionades i les condicions de treball són molt favorables als treballadors. Com a mínim és obligat:
    - Limitar l'increment de retribucions estrictament al que estableixin els Pressupostos generals de l'Estat (i deixar de pactar mesures complementàries d'increment adicional).
    - No crear noves places, per cap concepte. I no cobrir possibles vacants.
    - Fer plans per amortitzar places.
  - Negociar i dotar a la baixa compres, serveis externs, subvencions a entitats ...
  - Limitar els ajuts a les persones i a les famílies a qui ho necessita, evitant ajuts generalistes que, per fàcils que siguin de gestionar, cada vegada s'entenen menys.

### **Impulsar l'activitat econòmica, combatre l'atur**

Aquesta ha de ser una gran prioritat, ja que:

- Si el principal problema de la nostra societat és l'atur, els ajuntaments no se'n poden desentendre.
- Si s'impulsa l'activitat econòmica, es genera més riquesa i augmenten els ingressos municipals.
- Si hi ha menys atur, decreix el risc d'exclusió i disminueixen les demandes socials als ajuntaments.

No és que la responsabilitat de l'ocupació i del mercat de treball sigui municipal, però és evident que alguna cosa es pot fer des dels ajuntaments per promoure

l'ocupació. I no per la via de contractar més gent, sinó per la d'estimular l'activitat econòmica privada.

Actuacions i polítiques que es poden plantejar i aplicar des dels ajuntaments:

- Mantenir la inversió.
- Facilitar els tràmits administratius i moderar la pressió fiscal per a l'establiment o l'ampliació d'empreses i centres de treball.
- Serveis de formació, reciclatge i orientació laboral, professional i/o empresarial.
- Definir i impulsar actuacions i polítiques de reorientació i promoció de l'activitat econòmica i d'atracció d'inversions, en diàleg o concertació amb els agents econòmics locals. Els ajuntaments poden assumir un paper important de lideratge. I és convenient que ho facin en col·laboració amb els veïns; l'atomització excessiva d'iniciatives no és eficient.

## LLIÇONS A TREURE DE LA CRISI

Apart de sobreviure-la, la crisi ens hauria de servir per extreure'n algunes lliçons.

**La fallida del model productiu basat en la construcció segurament és estructural: promoure noves i diversificades activitats**

L'economia catalana i espanyola dels darrers anys ha tingut un creixement espectacular, sobre la base de dos factors que difícilment es repetiran:

- L'ingrés a la Comunitat europea.
- La construcció.

El mercat immobiliari segurament es recuperarà, però la pressió constructiva (i els llocs de treball, la riquesa i els ingressos tributaris que ha generat) no tornarà a ser mai la d'aquests darrers anys.

La comunitat internacional i els estats cerquen de descobrir i promoure d'altres línies d'activitat productiva: noves tecnologies, medi ambient, cultura i educació, serveis socials ...

Cal fer també aquest exercici a nivell local. Amb el lideratge municipal i el diàleg i la col·laboració dels agents econòmics i socials de la localitat.

Cada poble i cada ciutat ha de saber trobar les seves millors oportunitats productives; i mirar que siguin diversificades, no posar massa ous a la mateixa cistella.

### **Revisar l'estructura d'ingressos municipals ...**

Els actuals depenen massa de l'activitat constructiva. Han servit per proporcionar un creixement espectacular de les hisendes locals aquests darrers anys, però això s'ha acabat.

Aquesta excessiva dependència fiscal del totxo també ha propiciat alguns excessos (d'urbanització, d'irregularitats).

La crisi també ens ensenya la bondat de què una part significativa dels ingressos municipals provingui de tributs rígids (IBI, vehicles), poc sensibles a les turbulències econòmiques.

Per tant:

- Cal cercar alternatives als ingressos proporcionats fins ara pels tributs vinculats a la construcció i al mercat immobiliari.

- Mirar que l'estructura resultant no depengui massa de cap tipus determinat d'activitat.
- Mirar d'equilibrar ingressos estables, com ara l'IBI (que té marge per pujar, a curt o a mig termini), amb d'altres de més sensibles al ritme del creixement econòmic.

### **... i la de despeses**

Els ajuntaments tenen una estructura de despeses municipals molt més rígida que la d'ingressos. Caldria evitar-ho, resistir-se a comptar amb ingressos poc estables (com ara la llicència d'obres) per cobrir les despeses fixes (com ara la nòmina).

Hem viscut anys de vaques grasses, i hem arribat a pensar que podien durar per sempre. I hem tendit a gastar en consonància: equipaments de qualitat, amb les corresponents despeses de manteniment; ampliació i generalització de serveis públics (guarderies, transport gratuït per a determinats col·lectius, etc)  
...

Cal replantejar-ho: cobrar serveis, copagament de serveis socials, tenir més en compte les despeses de funcionament i manteniment abans de construir nous equipaments, concertar més serveis privats i limitar l'establiment de noves prestacions públiques, ...

## Un sistema de govern i administració més eficient

Durant els primers anys d'ajuntaments democràtics es varen invertir moltes energies en la millora de l'administració municipal. Els processos de reforma i de millora administrativa.

Els darrers anys sembla que s'hagi deixat de banda aquesta preocupació. Com si hagués deixat de ser una prioritat. O, pitjor encara, com si la deixéssim per impossible. Com que, a més a més, els recursos disponibles eren generosos ...

La crisi ens demostra, per si calgués que algú ho fes, que tenim una administració local pesada, rígida i ineficient. Poc motivada. Amb funcionaris, gestors i polítics més preocupats en cobrir-se davant de possibles responsabilitats que en resoldre els problemes amb eficàcia i celeritat.

No ens podem permetre que això continuï. Cal definir i aplicar reformes en una doble direcció:

- Millorar l'eficiència de l'administració municipal. Es poden fer les mateixes coses amb menys costos de personal; o més coses amb els mateixos costos.
- I, sobretot, reduir els costos burocràtics per a la societat i les empreses, i proporcionar-les un sistema de govern i d'administració més favorable al seu desenvolupament. No cal afeblir els controls sobre les activitats privades; només racionalitzar-los i aplicar-los amb més celeritat.

I no s'hi val dir que no s'hi pot fer res des del govern municipal per millorar aquesta administració. No és creïble.

## **Una oportunitat per ser més austers. I menys paternalistes.**

Aquesta crisi segurament és conjuntural. Més o menys. En tot cas, així ho esperem.

Però no podem ignorar amenaces més greus, estructurals i a llarg termini:

- El canvi climàtic.
- Les profundes desigualtats socials a nivell global.

El nostre sistema de benestar, el nostre model de vida és difícilment sostenible en un mon globalitzat.

O aprenem a compartir, a ser menys depredadors, a reduir desigualtats amb la resta (que és la major part) del mon, o acabarem fent un pet tots plegats.

Els països emergents cada vegada produeixen més, millor i més barat: els nostres privilegis de primer mon s'estan acabant.

Els darrers anys hem viscut (i de manera molt especial les administracions locals) una època d'abundància que difícilment tornarem a gaudir.

Hem d'aprendre a fer les coses millor i amb menys recursos. Amb més imaginació i flexibilitat, comptant més amb les sinèrgies amb la gent, les entitats i les empreses.

En aquest sentit, la crisi pot ser una oportunitat per començar a fer les coses d'una manera diferent, amb més austeritat, amb més senzillesa.

Els darrers anys, bé sigui per compensar el retard en la nostra incorporació a l'estat del benestar o bé per oferir una cara més amable dels poders públics, han sovintejat els gestos de paternalisme de les administracions, disposades cada vegada més a atendre tota mena de demandes i prestacions personals i socials, moltes vegades sense cost per als seus beneficiaris.

Amb això no fem més que abonar:

- Més despesa pública, no sempre prou justificada.
- Menys responsabilitat personal i col·lectiva.

Quan precisament hauríem de tendir al contrari: a què la gent prengui consciència de la necessitat d'implicar-se personalment a resoldre els problemes col·lectius, a què les prestacions públiques a les persones moltes vegades s'haurien de limitar a qui no les pugui costejar (totalment o parcialment) pel seu compte ...

Més austeritat pública, menys paternalisme, més responsabilitat de les persones ...

### **Malgrat tot, els governs locals aguanten**

Els ingressos municipals han caigut dràsticament i malgrat això els serveis bàsics i les prestacions a les persones i a les famílies continuen amb normalitat.

Ens apropem al 20% d'atur i malgrat això hi ha pau social.

Això vol dir, entre altres coses, que els ajuntaments aguanten. Que probablement s'han fet prou bé les coses aquests darrers anys com per poder proporcionar ara un coixí de serveis i prestacions públiques, de capacitat de despesa i de gestió pública, com per aturar algunes de les conseqüències més greus de la crisi.

I que, a més, tenen capacitat per mobilitzar en un temps rècord un enorme paquet d'inversió pública (el FEIL), que ha constituït una de les poques bones notícies dels darrers mesos en el combat contra l'atur.

En definitiva: no hi ha motius per abandonar-vos al pessimisme.

És més: no hi teniu cap dret.