Marc de referència del projecte de consultes pressupostàries “*Parlem de pressupostos*”

Unitat impulsora: Direcció General de Pressupostos, Departament d’Economia i Hisenda

Títol original, si es tracta d’una traducció

Enllaç o URL, si es pot consultar per Internet

Llicència d’ús obert, si n’hi ha

Lloc i any d’edició

© Generalitat de Catalunya

Departament d’Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència

Direcció General de Participació Ciutadana

Contingut

[1. Introducció 3](#_Toc163826224)

[2. Objectius del procés participatiu: Per què incorporar la participació als pressupostos? 5](#_Toc163826225)

[3. Eixos de debat del procés participatiu (de què parlarem?) 6](#_Toc163826226)

[4. Grup motor (Qui vetllarà pel procés?) 9](#_Toc163826227)

[5. Límits del procés participatiu 10](#_Toc163826228)

[6. Mapa d’actors (Amb qui debatrem?) 10](#_Toc163826229)

[7. Pla de comunicació 11](#_Toc163826230)

[8. Com ho farem? El disseny del procés participatiu 12](#_Toc163826231)

[9. Calendari de treball 12](#_Toc163826232)

# Elements clau per al desenvolupament d’un procés participatiu

## Introducció

La participació ciutadana no sols és un dret de la ciutadania per a incidir en els afers públics i un indicador de salut democràtica i ciutadania activa, sinó que la incorporació de la ciutadania en l’elaboració, disseny, execució, avaluació i seguiment de les polítiques públiques és cada cop més una necessitat dels governs i administracions per trobar solucions més eficients i consensuades davant reptes complexos.

D’entre aquests reptes d’elevada complexitat, s’hi troba l’administració de les finances públiques, element cabdal per a la sostenibilitat i la distribució dels recursos entre les diferents necessitats socials. La participació en l’administració de les finances públiques, en terme generals, s’ha vehiculat mitjançant audiències públiques durant l’elaboració i l’aprovació dels pressupostos públics, així com la realització de processos participatius estructurats dins la confecció dels pressupostos. Dins d’aquests processos participatius associats a l’elaboració dels pressupostos, s’han observat diferents opcions. Per un costat, els denominats pressupostos participatius, amb elements de presentació i votació de projectes per part de la ciutadania, principalment des de la vessant de les inversions públiques, i, per tant, amb mecanismes de codecisió. I, per un altre costat, sistemes de consultes pressupostàries, on la ciutadania aporta, a través de canals estructurats, informació sobre les seves preferències, prioritats i parer sobre aspectes clau del pressupost a elaborar, amb la finalitat de proporcionar al corresponent govern informació rellevant i de qualitat per a l’elaboració dels pressupostos.

L’anàlisi de l’experiència comparada quant a la realització de processos participatius estructurats dins la confecció dels pressupostos mostra una clara predominança d’experiències dels denominats pressupostos participatiu a nivell de governs locals, essent molt menys freqüent l’exercici de consultes pressupostàries i la realització a nivells centrals i estatals/regionals de govern.

La Generalitat de Catalunya, arran la valoració PEFA (programa ubicat dins del Banc Mundial) de l’any 2021 envers la qualitat del seu sistema pressupostari, va poder identificar una sèrie de febleses o punts de millora, els quals van ser d’utilitat per a orientar els esforços de reforma pressupostària. Entre aquests aspectes, destacava la manca de processos de participació associats als seus pressupostos.

Amb la voluntat d’introduir elements de participació de la ciutadania que poguessin proporcionar informació rellevant per a la presa de decisions associades a l’elaboració dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya, des de l’any 2022 s’està desenvolupant un projecte per a la implementació d’un sistema de consultes pressupostàries per a la Generalitat de Catalunya. Després d’unes primeres fases de definició del marc conceptual i el disseny d’aquest sistema de consultes pressupostàries, es va realitzar al mes de juny del 2023 una prova pilot interna (amb empleats de la Generalitat de Catalunya) de part dels elements definits per aquest sistema de consultes. L’objectiu d’aquesta prova pilot interna va ser principalment facilitar informació sobre l’adequació de la formalització de les preguntes, sobre l’explicació del seu context i envers l’encert (o no) pel que fa al disseny, estructura i dinàmica de les sessions de debat. La informació proporcionada per la prova pilot interna va permetre validar els continguts i la metodologia general de les sessions de participació, així com detectar punts de millora de cara al procés participatiu que es realitzarà durant el 2024, el qual no es tracta d’una prova pilot interna, si no ja un procés participatiu amb la ciutadania.

## Objectius del procés participatiu: Per què incorporar la participació als pressupostos?

L’objectiu principal d’implementar un sistema per incorporar la participació en el cicle pressupostari a la Generalitat de Catalunya és obtenir informació clau sobre preferències i prioritats de la ciutadania i agents socials i territorials pel que fa a diferents elements clau de la política pressupostària, comprenent tant aspectes d’estabilitat financera, com de prioritats globals i elements concrets d’ingressos i despeses.L’obtenció d’aquesta informaciópermetrà al Govern de la Generalitat facilitar una presa de decisions més informada pel que fa a diferents elements clau dins del procés d’elaboració dels seus pressupostos.

Es preveu una recurrència general de realitzar el citat procés participatiu cada 2 anys, on, conseqüentment, la informació obtinguda en cada procés participatiu podrà servir tant per a l’elaboració del pressupost del proper exercici, com de l’exercici posterior a aquest darrer, així com contribuir en d’altres processos de presa de decisions quant a política pressupostària.

Els guanys o beneficis esperats, tant per a la Generalitat de Catalunya, com per a la ciutadania i agents socials, són els següents:

**Generalitat:**

* Comptar amb una societat més informada i coneixedora de la situació i dels condicionants dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya.
* Donar lloc a un debat, una anàlisi i una presa de decisions més rigorosa sobre els pressupostos públics.
* Poder comptar amb inputs rellevants sobre les preferències, prioritats i idees, per part de la ciutadania i la societat civil, facilitant una presa de decisions pressupostàries més informada.
* Impulsar un major seguiment de la ciutadania pel que fa a l’elaboració, presentació i l’execució del pressupost.

**Ciutadania i agents socials i territorials:**

* Fer partícip i coresponsabilitzar a la ciutadania de les decisions pressupostàries
* Dotar de major coneixement a la ciutadania sobre les finances de la Generalitat de Catalunya.
* Incrementar la sensibilitat dels pressupostos a les preferències i idees de la ciutadania i els agents socials i territorials.
* Millorar la democràcia representativa de la ciutadania.

El disseny del sistema de participació pressupostaria ha considerat l’actual model pressupostari de la Generalitat de Catalunya, a fi que els inputs d’informació de la ciutadania i dels agents pugui ser rellevant per a la presa de decisions de diferents elements clau dins les etapes de l’elaboració dels pressupostos. Entre aquests s’inclouen les decisions d’estratègia fiscal, de mesures tributàries, la definició de prioritats pressupostàries i límits de despesa i l’orientació estratègia de les propostes pressupostàries a ser formulades per part dels departaments de la Generalitat.

## Eixos de debat del procés participatiu (de què parlarem?)

|  |  |
| --- | --- |
| **Eixos** | **Descripció** |
| **Eix 1: Opcions de trajectòries de reducció del deute** | El manteniment de la salut pressupostària i una trajectòria adequada del deute públic són cabdals per a assegurar poder finançar les polítiques actuals i fer front als reptes futurs. La Generalitat de Catalunya té actualment un elevat nivell d’endeutament, que cal anar reduint a valors més moderats i que no posin en risc la seva sostenibilitat financera. Per a assolir aquesta trajectòria descendent del deute, poden existir diferents opcions/estratègies, amb diferents avantatges i inconvenients. En aquest eix de debat es pretén recopilar les preferències dels participants pel que fa a diferents escenaris de reducció del deute.  Preguntes clau:   * Quines estratègies poden ser més preferibles pel que fa a mantenir una trajectòria descendent del deute? * Quina valoració es fa dels diferents costos i beneficis associats a les diferents estratègies? |
| **Eix 2: Opcions d’ingressos per a guanyar espai per a finançar noves iniciatives** | Els marges pressupostaris existents de moltes administracions públiques, inclosa la Generalitat, per a fer espai per a finançar noves iniciatives són molt petits i a vegades inclús inexistents. Aquests marges venen donats per la diferència entre els sostres de despesa, allò màxim que es pot gastar, i la despesa que suposa mantenir els serveis i polítiques actuals. Per tal d’ampliar aquests marges (coneguts com a “espais fiscals”) es poden considerar diferents opcions, tant des de la vessant dels ingressos com de les despeses. En aquest eix de debat es pretén recollir les preferències pel que fa a opcions pre-determinades de mesures d’ingrés i de despesa.  Preguntes clau:   * Quines mesures d’ingrés, donats els seus impactes esperats quant a recaptació i afectació de contribuents, series les més preferides? * Quins àmbits de despeses serien els preferits per a re-assignar recursos a noves iniciatives en polítiques prioritàries? |
| **Eix 3a: Principals prioritats dins el conjunt de les polítiques gestionades per la Generalitat** | Catalunya fa front a una sèrie d’importants reptes, tant actuals com futurs, com s’ha pogut observar, per exemple, tant en l’estat actual dels Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS), els indicadors de benestar i progrés social, o l’Acord nacional per a l’Agenda 2030. En relació a aquests reptes, una clara definició de prioritats és un element clau per tal d’orientar els pressupostos públics per tal de finançar aquelles actuacions i projectes que millor hi puguin fer front. Considerant aquest marc, en aquest eix de debat es pretén recollir les preferències quant a prioritats de polítiques públiques dins l’àmbit competencial i d’actuació de la Generalitat.  Preguntes clau:   * Quines són les polítiques públiques que haurien de representar les principals prioritats pels pressupostos del proper any? |
| **Eix 3b: Priorització temàtica dels Fons de Cohesió de la Unió Europea** | La Generalitat de Catalunya, dins del seu àmbit competencial, té el repte de fer front a les principals necessitats i desafiaments que afronta la societat catalana, tant actuals com futurs. Per tal de fer front a aquestes reptes, a part dels recursos propis obtinguts pels impostos, taxes i altres ingressos propis i no condicionats, es compta amb els ingressos que s’obtenen per mitjà de transferències concedides per part d’altres institucions i agents. Entre aquests s’hi troben els denominats Fons de Cohesió, on a Catalunya, els principals fons són el Fons Social Europeu plus (FSE+) i el Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER). L’eix de debat tracta de com s’han de prioritzar els objectius dels Fons de Cohesió de la Unió Europea gestionats per la Generalitat de Catalunya, per a fer front als reptes identificat i definits per a Catalunya. Cal explicitar, argumentar i debatre sobre les preferències existents en la societat catalana i facilitar així un diàleg amb la Comissió Europea per millorar l’adaptació a de la distribució dels recursos d’aquests fons per a Catalunya.  Preguntes clau:   * Quins són els objectius temàtics d’aquests fons que caldria prioritzar per a l’assignació de fons per a Catalunya? |

## Grup motor (Qui vetllarà pel procés?)

La creació d’un grup motor ajudarà a vetllar pel bon disseny i execució del procés participatiu. Un cop s’han identificat els perfils i agents clau (mapa d’actors) relacionats amb la temàtica del procés, es pot crear un grup motor que:

* Conegui el disseny i validi la qualitat i la neutralitat del procés.
* Reconegui les entitats de referència i les faci col·laboradores del procés.
* Ajudi a l’impuls del procés en un sentit ampli (difusió, convocatòria d’agents extra, etc.).

Aquest grup motor també suscitarà la confiança i la implicació de les entitats de referència del sector durant el procés.

Membres del grup motor:

* Una persona de la DG de Pressupostos, Dept. Economia i Hisenda.
* Dues persones de la SdG de Participació Ciutadana, Dept. de la Presidència
* Dues persones del Col·legi Oficial de Professionals de la Ciència Política i de la Sociologia de Catalunya (COLPIS).
* Una o dues persones de Organització de Cooperació al Desenvolupament Econòmica (OCDE).
* Dues persones procedents del món acadèmic, especialistes en matèria de finances públiques.
* Representants de l’empresa dinamitzadora

## Límits del procés participatiu

|  |  |
| --- | --- |
| **Límits del procés participatiu** | **Descripció** |
| **Límits pressupostaris** | Els límits quant a impacte pressupostari de les opcions i propostes tractades venen prefixades pel propi marc definit per als corresponents debats. |
| **Límits legals** | Els límits legals vindran principalment definits pel que estableix l’actual normativa en matèria de participació ciutadana |
| **Límits tècnics** | El debat i opcions proposades s’emmarcarà dins de l’actual disponibilitat d’informació i dades econòmiques, socials i pressupostàries, així com considerant les capacitats tècniques i normatives de què disposa la Generalitat de Catalunya pel que fa a potencials decisions i accions. |
| **Límits polítics** | El debat i les opcions proposades caldrà que estiguin incardinades dins l’actual marc competencial i normatiu que afecta a la Generalitat de Catalunya, i no es consideraran aspectes que escapin de les seves competències**.** |
| **Altres** | Els límits establert per la política de la Unió Europea i el funcionament dels seus Fons de Cohesió. |
|  |  |

## Mapa d’actors (Amb qui debatrem?)

En els diferents debats plantejats volen arribar al conjunt de la ciutadania estigui o no organitzada.

|  |  |
| --- | --- |
| **Perfil** | **Descripció** |
| **Perfil 1** | Membres de col·legis professionals en els àmbits de l’economia, les finances, la gestió pública, la ciència política i la sociologia. |
| **Perfil 2** | Estudiants universitaris (especialment col·lectiu d’estudiants de grau, joves) en els àmbits de l’economia, les finances, el dret públic, la gestió pública i la ciència política. |
| **Perfil 3** | Ciutadania organitzada mitjançant associacions i altres entitats i institucions de la societat civil |
| **Perfil 4** | Ciutadania no organitzada |

## Pla de comunicació

**Mitjans de difusió i comunicació**

Es tracta de treballar els objectius de la comunicació, i per a això cal treballar el públic objectius, els canals de difusió, les actuacions i materials i el calendari.

És important tenir en compte que la comunicació es desenvolupa des de l’inici del procés per ajudar a difondre’l i explicar-lo, però també durant el procés i fins i tot després d’aquest, per explicar el tancament i les actuacions que es prenen en relació a l’objecte de debat.

Cal pensar, abans de preparar totes les eines de comunicació, quines son les tres idees clau que es volen fer saber i comunicar.

En aquest sentit, el portal participa.gencat.cat actua com a receptor de tota la difusió que es faci, ja que serà allà on es posi tota la informació relacionada amb el procés participatiu. A més a més, el portal actua com a eina gestora de tota la informació i interaccions que es facin amb la ciutadania, facilitant la gestió del procés participatiu.

|  |  |
| --- | --- |
| Canals de difusió | Descripció |
| Canal 1 | Sessions de formació presencial i en línia |
| Canal 2 | Enviament de correus i comunicacions a institucions, associacions i agents que pertanyen al mapa d’actors identificat |
| Canal 3 | Comunicacions via xarxes socials de la Generalitat de Catalunya |
| Canal 4 | Altres a definir |

## Com ho farem? El disseny del procés participatiu

La participació s’articularà en les següents modalitats: sessions de debat presencial i per videoconferència, participació via un qüestionari on-line, aportacions i propostes en línia via el portal participa.gencat.cat i debats en sessions autogestionades (per les quals es prepararan uns materials associats).

La previsió és realitzar un màxim de 20 sessions de debat a Catalunya. La distribució territorial de les sessions presencials i les que es facin per videoconferència està pendents de definir-se. La durada aproximada d’aquestes sessions de participació seran de 2h-2,5h.

En tot cas, la durada, disseny de la dinàmica i l’estructura de les sessions es definiran a partir de la proposta metodològica presentada per l’empresa adjudicatària de la licitació.

La fase de participació del procés està previst que es desenvolupi als mesos de maig, juny i juliol del 2024.

## Calendari de treball

El calendari de treball comprèn tant el període concret de realització del procés participatiu (sessions de debat, qüestionari on-line i altres canals) entre els mesos de maig i juliol, com les fases anteriors de planificació, preparació i informació [(4 mesos (de novembre a abril) i la posterior de síntesi de conclusions del debat i el seu retorn als participants (3 mesos, comprenent el període d’agost a octubre].

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Nov.** | **Des.** | **Gen.** | **Feb.** | **Mar** | **Abr** | **Mai** | **Jun** | **Jul** | **Ago** | **Set** | **Oct** |
| Fase de planificació i preparació |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Sessions de formació a la ciutadania en pressupostos i finances de la Generalitat |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Fase de participació amb els diferents canals previstos |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Fase de conclusions i retorn |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |