



Bozen, 19.7.2021

An die Präsidentin
des Südtiroler Landtages
Bozen

TAGESORDNUNG NR. 8

zu den Landesgesetzentwürfen
Nr. 88/21 und Nr. 89/21

Effizienzanalyse für öffentliche Ausgaben

Der Landeshaushalt hat in den letzten Jahren einen Umfang von über 6 Milliarden Euro erreicht. Angesichts der vielen Ausgabenverpflichtungen und laufenden Kosten wird der verfügbare Teil dennoch kleiner. 2022 und 2023 bereiten Sorgen bezüglich der Deckung der Ausgaben, vor allem falls das Verfahren zu den eingetragenen Steuerguthaben gegenüber Rom für Südtirol nicht positiv ausgehen sollte. Je weniger Geld für Investitionen oder neue Maßnahmen verfügbar ist, desto weniger Spielraum hat die Politik, auch effiziente Wirtschaftspolitik zu betreiben.

Daher ist es wichtiger denn je, die bestehenden Ausgaben einer genauen Analyse bezüglich Effizienz und Wirkung zu unterziehen. Einen Spielraum in dieser Hinsicht hat man dabei vor allem bei den Subventionen und Transferleistungen.

Spending Review als Ausgangspunkt

Ein solcher Ansatz wurde bereits – lobenswerterweise – mit der Spending Review besprochen. Dieser war ein Punkt im Koalitionsprogramm zur Bildung der Landesregierung für die Legislaturperiode 2013-2018. Mit Landesgesetz Nr. 10 vom 23.4.1992 (Art. 24-bis) wurde die Errichtung eines zuständigen Komitees beschlossen und die entsprechenden Aufgaben anhand des Dekrets des Landeshauptmanns Nr. 13 vom 21.5.2015 definiert. Diese Aufgabenbereiche sind u.a.: eine kritische Analyse der Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts, die Erarbeitung von Vorschlä-

Bolzano, 19/7/2021

Alla presidente
del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano
Bolzano

ORDINE DEL GIORNO N. 8

ai disegni di legge provinciale
n. 88/21 e n. 89/21

Analisi dell'efficienza della spesa pubblica

Negli ultimi anni, il bilancio della Provincia ha raggiunto un volume di oltre 6 miliardi di euro. A fronte dei molti impegni di spesa e delle alte spese correnti, la quota disponibile si sta comunque riducendo. Per quanto riguarda la copertura delle spese, il 2022 e il 2023 sono fonte di preoccupazione, soprattutto se la procedura relativa ai crediti d'imposta vantati nei confronti di Roma non si concluderà positivamente per l'Alto Adige. Quanto più il denaro per investimenti o nuove misure diminuisce, tanto più si riduce lo spazio a disposizione della politica per perseguire un'efficiente politica economica.

È quindi più importante che mai sottoporre le spese a un'accurata analisi di efficienza ed efficacia. In questo ambito c'è spazio di manovra, soprattutto per quanto riguarda i sussidi e i trasferimenti.

La spending review come punto di partenza

Questo approccio è già stato adottato – lodevolmente – con la spending review, che ha costituito uno dei punti del programma di coalizione per la formazione della Giunta provinciale per la legislatura 2013-2018. Con la legge provinciale 23/4/1992, n. 10 (art. 24-bis) si è decisa l'istituzione di un comitato ad hoc i cui compiti sono stati definiti sulla base del decreto del presidente della Provincia 21/5/2015, n. 13. Tali compiti comprendono, tra l'altro, un'analisi critica delle entrate e delle uscite del bilancio della Provincia, l'elaborazione di proposte per

gen zur Optimierung der Ausgaben, die Erstellung von Berichten und die Unterbreitung von Vorschlägen an die zuständigen Entscheidungsgremien sowie die Formulierung von Hypothesen über die möglichen Auswirkungen der Handlungsvorschläge. Die systematische und konstante Beobachtung der bestehenden Ausgaben hat bereits zu Einsparungen beigetragen. Der absolvierte Spending-Review-Prozess ist aber nicht ausreichend, um den Landeshaushalt in den kommenden Jahren nachhaltig und effizient zu gestalten.

Subventionen in Südtirol: zu wenig Transparenz

Die Bedeutung der öffentlichen Subventionen steht außer Zweifel, wie gerade in der Covid-Krise deutlich bewiesen wurde. Dennoch ist die genaue Darstellung der Wirksamkeit und der Verteilungskriterien der Beiträge als wirtschaftspolitisches Steuerungsinstrument mehr denn je notwendig. **Ergebnisorientierung und Messbarkeit der Spesenkapitel** sind in Zeiten von nicht mehr steigenden Haushaltsmitteln ein MUSS.

*“Die Subventionsvergabe der öffentlichen Hand in Südtirol erfolgt auf der Grundlage einer Fülle von Gesetzen und Verordnungen des Landes und ist unter finanz- und wirtschaftspolitischen Aspekt wenig transparent. So gibt es bisher, trotz der hohen quantitativen Bedeutung der öffentlichen Subventionen, keinen analytischen Subventionsbericht für die Politik und die Öffentlichkeit. Dieser wird sehr wohl von den Bundesländern Deutschlands und Österreichs geliefert, wie etwa das Beispiel des Landes Salzburg zeigt (https://www.salzburg.gv.at/politik_/Documents/Subventionsbericht%202015.pdf)”.*¹

Insbesondere mangelt es derzeit an folgenden Aspekten:

- einer Übersicht über die zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel und die Branchen und Unterbranchen, in welche diese fließen;
- einer Wirkungs- und Effizienzanalyse dieser Subventionsvergaben anhand der deklarierten Ziele;
- einer Betrachtung von Mitnahmeeffekten der

optimizzare le spese, la predisposizione di rapporti e la presentazione di proposte agli organi decisionali competenti, così come la formulazione di ipotesi sui possibili effetti delle iniziative proposte. Con il monitoraggio sistematico e costante delle spese si sono già conseguiti dei risparmi. Tuttavia, tutto il processo di spending review non è sufficiente per rendere il bilancio provinciale sostenibile ed efficiente nei prossimi anni.

I sussidi in Alto Adige: troppa poca trasparenza

Non è in discussione l'importanza dei sussidi pubblici, come ha appena dimostrato chiaramente l'emergenza Covid. Tuttavia, una precisa rappresentazione dell'efficacia e dei criteri di distribuzione dei contributi è oggi più che mai necessaria come strumento di orientamento della politica economica. In tempi di risorse di bilancio stagnanti, **l'orientamento ai risultati e la misurabilità dei capitoli di spesa** sono un DOVERE.

*“L'assegnazione delle sovvenzioni della mano pubblica in Alto Adige si basa su una pletora di leggi e ordinanze della Provincia e, dal punto di vista della politica finanziaria ed economica, è poco trasparente. Nonostante l'importanza, in termini quantitativi, dei sussidi pubblici, non viene fornito un rapporto analitico su di essi da sottoporre alla politica e alla cittadinanza, come invece fanno i Länder tedeschi e austriaci, e come dimostra l'esempio del Land Salisburgo. (https://www.salzburg.gv.at/politik_/Documents/Subventionsbericht%202015.pdf)”.*¹

In particolare, attualmente sono carenti i seguenti aspetti:

- una panoramica delle risorse finanziarie messe a disposizione e dei settori e sottosectori a cui vengono destinate;
- un'analisi dell'efficacia ed efficienza di queste sovvenzioni sulla base degli obiettivi dichiarati;
- un esame degli effetti inerziali dei sussidi;

¹ Politis, (2021). “Subventionen auf dem Prüfstand”. Abgerufen von/link: <https://www.politis.it/download.php?file=135dextJM8QfU.pdf&name=2021+Vorschlag+Subventionen> (13.7.2021)

Förderungen;

- einer Erhebung eventueller kontraproduktiver Nebeneffekte;
- einer Formulierung von spezifischen und systematischen Kriterien der Subventionsvergaben.
- einer effizienteren Kontrolle der In-House Gesellschaften.

Gerade weil es vielen Fällen nicht die Möglichkeit gibt, zu überprüfen, ob das ausbezahlte Geld die beabsichtigte Wirkung hatte, fehlen die Grundlagen für eine Effizienzsteigerung der Transferzahlungen. Demgegenüber ist es durch eine rigorose, systematische und transparente Analyse möglich, die Schwachstellen der Leistungen zu veranschaulichen und damit ihre Gesamteffizienz zu optimieren.

Die Bedeutung der öffentlichen Transferleistungen wird offensichtlich, wenn man bedenkt, dass die Summe an Transferzahlungen rund die Hälfte des gesamten Landeshaushaltes ausmacht, wie der zusammenfassende Bericht des Ausschusses zur Überprüfung der öffentlichen Ausgaben veranschaulicht². Zusätzlich ist, wie bereits erwähnt, die öffentliche Verwaltung, aufgrund des raschen Anstiegs an Transferzahlungen wegen der Covid-19-Krise, mit enormen Management-Herausforderungen konfrontiert. Daher besteht ein immanenter Bedarf an Transparenz und Effizienz in Bezug auf die Subventionsvergabe.

Die PART-Analyse als Lösungsansatz

Ein interessanter Ansatz ist die PART-Analyse (Program Assessment Rating Tool). Diese wissenschaftliche Betrachtung dient der Leistungsmessung beim Einsatz von Transferleistungen, um die Effektivität der Beiträge an andere Subjekte (Bürger:innen und Privatorganisationen), sowie an andere öffentliche Verwaltungen zu untersuchen. Dies wird erreicht durch eine Reihe von Fragen, die dazu dienen die Programmleistung in vier Bereichen zu evaluieren. Am Ende wird eine Gesamtnote vergeben. Die Evaluierungsmethode, die auch in den USA verwendet wird, ist somit in der Lage, der Politik evidenzbasierte Entscheidungshilfen zur Verfügung zu stellen.

- un'indagine sui possibili effetti collaterali controproducenti;
- una formulazione di criteri specifici e sistematici per l'assegnazione delle sovvenzioni;
- un controllo più efficiente delle società in-house.

Proprio perché in molti casi non c'è la possibilità di controllare se il denaro erogato ha prodotto gli effetti desiderati, mancano le basi per aumentare l'efficienza dei trasferimenti finanziari. Tuttavia, un'analisi rigorosa, sistematica e trasparente consente di illustrare i punti deboli delle prestazioni e quindi di ottimizzare la loro efficienza complessiva.

L'importanza dei trasferimenti pubblici diventa evidente se si considera che la loro somma rappresenta circa la metà dell'intero bilancio provinciale, come illustrato dal rapporto di sintesi del comitato di revisione della spesa pubblica². Inoltre, come già accennato, l'amministrazione pubblica sta affrontando enormi sfide di gestione dovute al rapido aumento dei trasferimenti in seguito all'emergenza Covid. Pertanto, c'è una intrinseca esigenza di trasparenza ed efficienza per quanto riguarda l'assegnazione dei sussidi.

Analisi PART come approccio risolutivo

L'analisi PART (Program Assessment Rating Tool) rappresenta un approccio interessante. Questo approccio scientifico viene impiegato per misurare gli effetti prodotti dai trasferimenti, al fine di esaminare l'efficacia dei contributi concessi a soggetti terzi (cittadini e cittadine, organizzazioni private), così come ad altre amministrazioni pubbliche. Sono previste una serie di domande predisposte per valutare gli effetti programmati in quattro aree specifiche. Al termine viene attribuito un punteggio complessivo. Questo metodo di valutazione, utilizzato anche negli Stati Uniti, è quindi in grado di fornire ai responsabili politici degli strumenti decisionali basati sull'evidenza.

² Zusammenfassender Bericht des Ausschusses zur Überprüfung der öffentlichen Ausgaben, Zeitraum 2015-2018. Seite 19.

² Rapporto di sintesi del comitato di revisione della spesa pubblica, 2015-2018.

Der Ausschuss zur Überprüfung der öffentlichen Ausgaben hat genauso eine PART-Analyse für den Zeitraum zwischen 2015 und 2018 durchgeführt, und mehrere Defizite in der Subventionsvergabe aufgedeckt. Wie in den Grafiken zu beobachten ist, sind 46 % der Ergebnisse nach Kapiteln nicht dokumentiert. Beispielsweise im Falle der Beiträge im sozialen Bereich (Prävention, Jugendinitiativen, Seniorenbetreuung, Bildung) ist es unbekannt ob die Transferleistungen effektiv waren. NB: Man will hier diese Beiträge nicht infrage stellen, sondern gewährleisten, dass diese so treffsicher wie möglich eingesetzt werden.

Gleichzeitig findet man laut der durchgeführten Analyse Transferleistungen, die nicht effektiv sind. Ein Beitrag in Höhe von 2,2 Millionen Euro, der für die Aufnahme von Migranten:innen gezahlt wurde, ist wegen der fehlenden strategischen Zielsetzung als unwirksam bewertet. Gleiches gilt für die 21,5 Millionen der als unwirksam bewerteten Beiträge für die Führung des Zugverkehrs, weil die Zielsetzung wieder schwammig und inkonsistent ist.

Weitere Schlüsselwörter dieser PART-Analysen sind Treffsicherheit und Messbarkeit der Maßnahmen. Wir können uns nicht mehr leisten, dass öffentliche Geldmittel ohne Kriterien und Voraussetzungen ausgegeben werden. Spesenkapitel, deren Resultate nicht messbar sind, sowie jene Ausgaben, bei denen Struktur- und Verwaltungskosten das Budget übersteigen, sollten so früh als möglich gestrichen werden. Die Ergebnisse der Ausgaben zu dokumentieren, muss auf der anderen Seite zum Standard werden.

Diese paradigmatische Wende in der Verwaltung der Transferleistungen ist nach wie vor notwendig: ihre Wirksamkeit soll systematisch untersucht und belegt werden. Es ist von grundlegender Bedeutung, dass die jeweiligen Programme erfolgreich und effizient funktionieren. Das bedeutet, dass es eine genaue Beschreibung sowohl der Zielsetzung als auch der Ergebnisse nach verbindlichen Kriterien in ALLEN Bereichen geben muss. Nur somit kann das Ziel einer rigorosen, transparenten, effektiven und evidenzbasierten öffentlichen Verwaltung erreicht werden.

Die nächsten Schritte

Die PART-Analyse im Zeitraum 2015-2018 war nur ein erster Schritt im Rahmen einer erfolgreichen Spending Review. Nicht zu vergessen, dass der Südtiroler Sanitätsbetrieb in die Analyse gar

Anche il comitato di revisione della spesa pubblica ha condotto un'analisi PART per il periodo tra il 2015 e il 2018, rilevando diverse carenze nell'assegnazione dei sussidi. Come si può osservare nei grafici, il 46% dei risultati non sono documentati per capitoli. Per quanto riguarda ad esempio i contributi nel settore sociale (prevenzione, iniziative a favore dei giovani, assistenza agli anziani, educazione), non si sa se i trasferimenti siano stati efficaci. NB: L'intenzione non è quella di mettere in discussione questi contributi, ma di assicurarsi che vengano impiegati nel modo più mirato possibile.

Al contempo, l'analisi effettuata ha dimostrato che ci sono dei trasferimenti che non sono efficaci. Un contributo di 2,2 milioni di euro versato per l'accoglienza dei/delle migranti viene valutato come inefficace per mancanza di obiettivi strategici. Lo stesso vale per i 21,5 milioni di contributi concessi per la gestione del traffico ferroviario, valutati inefficaci perché l'obiettivo è ancora vago e incoerente.

La precisione e la misurabilità (dei trasferimenti) sono altre parole chiave delle analisi PART. Non possiamo più permetterci che il denaro pubblico venga speso senza prevedere criteri e requisiti. I capitoli di spesa i cui risultati non sono misurabili e le spese per cui i costi strutturali e amministrativi superano i relativi stanziamenti dovrebbero essere eliminati il prima possibile. Documentare i risultati delle spese deve d'altro canto diventare lo standard.

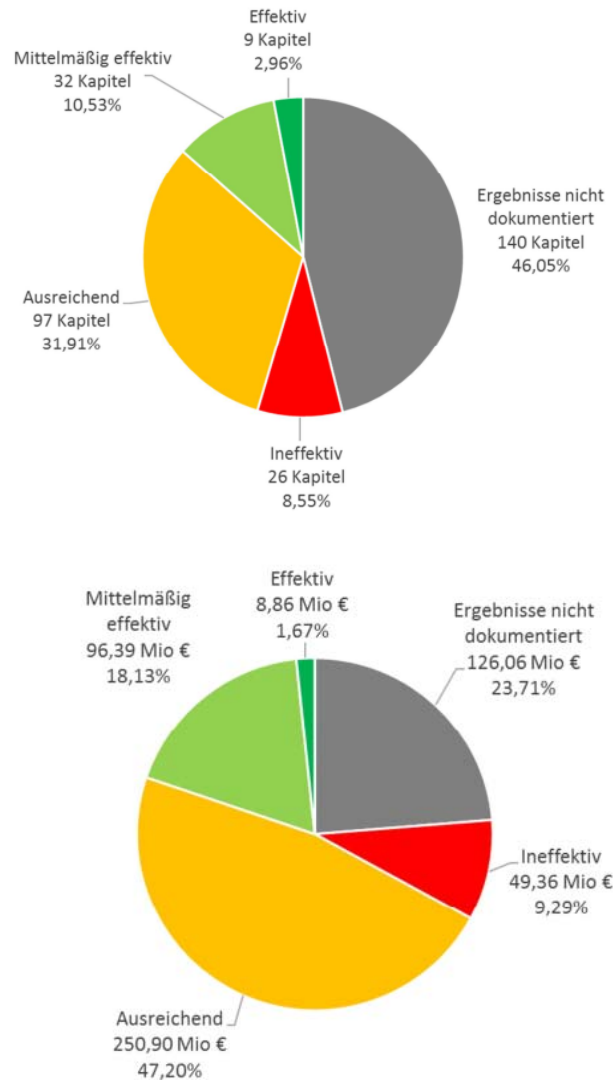
Questa svolta nella gestione dei trasferimenti è più necessaria che mai: la loro efficacia deve essere verificata e documentata sistematicamente. È essenziale che i rispettivi programmi funzionino e siano efficaci. Ciò significa che in TUTTI i settori ci dev'essere una precisa descrizione, in base a criteri vincolanti, sia degli obiettivi che dei risultati. Solo in questo modo si potrà conseguire l'obiettivo di un'amministrazione pubblica rigorosa, trasparente, efficace e basata sull'evidenza

I prossimi passi

L'analisi PART 2015-2018 ha costituito solo un primo passo nell'ambito di un'efficace spending review. Non va dimenticato che l'Azienda sanitaria dell'Alto Adige non è stata ricompresa nell'analisi,

nicht einbezogen wurde, "da im Bereich der Sanität bereits ein breit angesetzter Veränderungsprozess gestartet war" (S. 6 des Berichtes des Ausschusses zur Überprüfung der öffentlichen Ausgaben). Angesicht der jüngsten Entwicklungen (Coronakrise – aber nicht nur) ist es höchste Zeit für Spending-Review-Maßnahmen in einem Aufgabenbereich (Gesundheitsschutz), in den der höchste Anteil der Ausgaben (1,3 Mrd. Euro im Jahr 2017) fließt.

in quanto nel settore della sanità era già stato avviato un ampio processo di cambiamento (rapporto del comitato di revisione della spesa pubblica). Alla luce dei recenti sviluppi (emergenza Covid, ma non solo), è veramente ora di introdurre delle misure di spending review in un settore (la tutela della salute) in cui confluisce la quota più alta delle uscite (1,3 miliardi di euro nel 2017).



PART-Bewertung der Transferzahlungen an andere Subjekte nach Transfersumme

Um effiziente Wirtschaftspolitik zu betreiben, wäre es also im Interesse der politischen Entscheidungsträger:innen weitere, jährliche Performance Messungen u.a. in Form einer PART-Analyse durchzuführen. Diese ermöglicht es, auch in Erwartung der unausweichlichen Einsparungen, die uns bevorstehen, ein Instrument aber auch ein Druckmittel zur gezielten Kürzung in der Hand zu haben, und den Fokus auf die Effizienzsteigerung

Nell'ottica di una politica economica efficiente sarebbe quindi nell'interesse dei decisori politici svolgere ulteriori misurazioni annuali delle prestazioni applicando tra l'altro l'analisi PART, la quale, anche in previsione degli inevitabili risparmi che ci attendono, consentirebbe di avere in mano uno strumento, anche di pressione, per effettuare tagli mirati e per concentrarsi su una maggiore efficienza delle risorse utilizzate.



der eingesetzten Mittel zu richten.

Dies alles vorausgeschickt

**verpflichtet
der Südtiroler Landtag
die Landesregierung,**

- 1) ab 2022 für die Anerkennung von Transferleistungen an andere Subjekte (Bürger:innen und Privatorganisationen) sowie an andere öffentliche Verwaltungen Kriterien zu definieren, anhand derer die Effektivität der Transferzahlungen strukturiert analysiert und gemessen werden kann;
- 2) die Empfänger:innen der Transferleistungen zu verpflichten, als Voraussetzung für den Erhalt dieser Transferleistungen, die Ergebnisse des Einsatzes der Geldmittel laut den definierten Kriterien so zu dokumentieren, dass die Analyse der Effektivität möglich ist;
- 3) ab 2023 alle Spesenkapitel, deren Resultate nicht messbar sind, auf NULL zu setzen;
- 4) alle Transferzahlungen, die nicht effektiv sind, auszusetzen und durch neue Maßnahmen zu ersetzen;
- 5) alle Transferzahlungen, bei denen die Struktur- und Verwaltungskosten das Budget übersteigen, herauszufinden und ersatzlos zu streichen;
- 6) die Spending Review Kommission als fixe Struktur / Institution beizubehalten, mit der Aufgabe u.a. jährliche PART Analysen durchzuführen, AUCH im Sanitätsbetrieb.

gez. Landtagabgeordnete
Paul Köllensperger
Alex Ploner
Dr. Franz Ploner
Maria Elisabeth Rieder
Peter Faistnauer

Beim Generalsekretariat des Südtiroler Landtages
am 27.7.2021 eingegangen, Prot. Nr. 4255/bb/ci

Tutto ciò premesso,

**il Consiglio della Provincia
autonoma di Bolzano
impegna la Giunta provinciale**

- 1) a definire a partire dal 2022 dei criteri per la concessione dei trasferimenti a soggetti terzi (cittadini e cittadine, organizzazioni private) e ad altre amministrazioni pubbliche, sulla base dei quali analizzarne e misurarne in modo strutturato l'efficacia;
- 2) obbligare i beneficiari dei trasferimenti, come requisito per la concessione degli stessi, a documentare i risultati dell'utilizzo dei mezzi finanziari secondo i criteri stabiliti, in modo da consentire l'analisi della loro efficacia;
- 3) ad azzerare a partire dal 2023 tutti i capitoli di spesa di cui non sia possibile misurare i risultati;
- 4) a sospendere tutti i trasferimenti che non sono efficaci e a sostituirli con nuove misure;
- 5) a individuare tutti i trasferimenti con costi strutturali e amministrativi superiori agli stanziamenti e a eliminarli in via definitiva;
- 6) a mantenere il comitato di revisione della spesa come struttura/istituzione fissa, con il compito, tra l'altro, di svolgere analisi PART annuali, ANCHE nell'Azienda sanitaria.

f.to consiglieri provinciali
Paul Köllensperger
Alex Ploner
dott. Franz Ploner
Maria Elisabeth Rieder
Peter Faistnauer

Pervenuto alla segreteria generale del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano in data 27/7/2021, n. prot. 4255/MS/pa