

**INFORME DE LA COMISSIÓ D'EXPERTS  
PER A LA REFORMA DE L'ADMINISTRACIÓ  
PÚBLICA I EL SEU SECTOR PÚBLIC**

Constituïda per Ordre GRI/29/2013 de 18 de febrer

**Guillem López-Casasnovas (president)**

**Francesc Longo, Carles Ramió, Joan-Ramon Rovira i Josep Valor**

# ÍNDEX

<b>I.</b>	INTRODUCCIÓ I OBJECTIUS.....	<b>3</b>
<b>II.</b>	PRINCIPIS INSPIRADORS DEL NOU MODEL.....	<b>7</b>
<b>III.</b>	ORIENTACIONS I LÍNIES D'ACTUACIÓ .....	<b>11</b>
A.	ORGANITZACIÓ I GOVERNANÇA DE L'ADMINISTRACIÓ. ....	<b>11</b>
B.	GESTIÓ I DIRECCIÓ DELS SERVEIS ECONOMIC-PRESSUPOSTARIS I DEL PERSONAL PÚBLIC .....	<b>20</b>
C.	RELACIÓ AMB CIUTADANS I EMPRESES .....	<b>27</b>
<b>IV.</b>	CONDICIONS PER A LA REFORMA I RECOMANACIONS DEL PROCÉS DE CANVI .....	<b>31</b>
<b>ANNEX:</b>	Index general de temàtiques que han inspirat i servit de base als treballs de la Comissió.....	<b>34</b>

Barcelona, 30 d'Abril de 2013

## I. INTRODUCCIÓ I OBJECTIUS

L'Administració Pública de la Generalitat de Catalunya ha aconseguit un desenvolupament molt notable durant els darrers 30 anys. Ha assolit unes capacitats organitzatives per atendre les demandes ciutadanes vinculades a un Estat del benestar relativament assimilable als estàndards europeus en determinats serveis públics que la conjuntura cíclica està posant avui en qüestió. Des de la preocupació de que la crisi no s'emporti per endavant tot allò bé que s'ha fet, hem de garantir com a societat que el conjunt dels resultats institucionals (entorn regulatori i relació amb el ciutadà) de les nostres Administracions siguin ara més que mai eficaços i els seus resultats organitzatius (provisió de béns i serveis) el màxim d'eficients (la qual cosa vol dir també efectius al servei de l'equitat que inclogui l'objectiu). Es una oportunitat que no es pot desaprofitar, en favor de la mateixa administració pública i dels seus entusiastes més reflexius per a defensar un model d'Estat del benestar robust i sostenible econòmicament.

El punt de partida en fa mostrar preocupació cara a l'assoliment de l'anterior objectiu:

- L'Administració de la Generalitat de Catalunya en els seus inicis es va caracteritzar per un cert mimetisme del model heretat de l'Administració General de l'Estat. No va ser probablement una estratègia volguda, ja que de fet es va intentar evitar en molts casos tant com va ser possible. Però la manca de coneixement autòcton amb la rapidesa exigida, la naturalesa de les competències exercides, l'elevat pes del personal transferit de l'Estat i l'entorn cultural possiblement van fer inevitable el model finalment implantat. No té sentit ara que ens lamentem més per aquest fet. El que sí ha de ser si de cas objecte d'autocrítica per part de tots els actors implicats és potser el seu desenvolupament posterior, que es va deixar en bona part en mans d'inèrcies incrementalistes.
- No tenim hores d'ara una Administració prou orientada envers els principis que atenen als resultats, a la transparència, al retiment de comptes i a l'avaluació. No s'han aconseguit, tot i els propòsits, institucions prou obertes i transparents cap a la societat. Els ciutadans malgrat mostrar-se en general fins avui prou satisfets amb els serveis que reben, perceben institucions que són com 'caixes negres' que no se sap

ben bé com funcionen, com es prenen les decisions, que fan amb els seus diners, quin és l'assoliment dels objectius establerts, i amb quina eficiència relativa s'obtenen. Aquest motiu contribueix a crear certa distància entre els ciutadans i la nostra Administració.

- Són constatables algunes mancances significatives pel que fa a les capacitats de gestió implícites en un sistema que ha d'implementar polítiques públiques d'alta complexitat i proveir un conjunt de serveis públics de gran transcendència social, en un context de forta escassetat de recursos que han de ser optimitzats. Aquestes mancances són degudes, d'una banda, a un dèficit de professionalització de la gerència pública, mancada d'un estatut adaptat a les característiques pròpies de la funció directiva que garanteixi la seva qualitat i separació del cicle polític-electoral; d'una altra, respon la situació a una feble autonomia dels gestors, sovint limitats per un allau de controls burocràtics protagonitzats per tecnoestructures centrals hipertrofiades; en tercer lloc, preval una orientació gairebé exclusiva d'aquells controls destinats a garantir la regularitat dels procediments, tot relegant l'avaluació dels resultats i l'impacte de la gestió; i, finalment, es constatable l'escassetat dels incentius a l'eficiència establerts en el sistema, els actors del qual no perceben sovint diferències de valoració entre la bona gestió i la dolenta.
- Tot apunta a que s'ha anat construint una Administració a vegades més atenta a lògiques i demandes internes que orientada als resultats i a les necessitats reals dels ciutadans. Això es reflecteix en un aparell administratiu nuclear (central) i territorial (administració perifèrica) mal aparellat i molt fragmentat, amb una administració instrumental que amalgama excessivament organismes amb distintes formes jurídiques, donant lloc a una arquitectura institucional complexa i que fàcilment pot generar duplicitats.
- Aquesta fragmentació es pot veure agreujada per la manca d'una visió institucional global i compartida per part dels membres que treballen en aquesta Administració. Cal reconstruir el capital institucional d'una Administració que va nèixer sense una identitat única, amb especificitats vinculades als diferents àmbits sectorials, professionals i territorials. Aquest fet ha dificultat la coordinació i la capacitat per compartir regles de joc i valors -els dos elements clau que, com és sabut, defineixen a

una institució, sense que, per altra part, hagin servit per eixamplar de forma efectiva l'autonomia gerencial dels seus directius.

- L'Administració de la Generalitat ha impulsat des de ja fa bastant temps la gestió d'una part dels seus serveis públics a través del mercat o mitjançant diferents formes de col·laboració públic-privada. Però en canvi, no ha modificat prou la seva organització interna per adaptar-se a aquest model d'Administració relacional (rol de principal amb les funcions de planificació, direcció, tutela i avaluació de les xarxes privades prestadores de serveis públics). Aquesta situació ha generat dubtes sobre el control de processos en el sistema i una injustificada desconfiança en aquesta estratègia de gestió, fet que dificulta ara el seu aprofundiment.
- En general, però, l'Administració que tenim es troba més orientada a fer coses directament que no pas a liderar processos socials i garantir l'interès general en processos d'implementació de polítiques i de producció de serveis públics on intervenen diversos actors. Això fa que les competències instal·lades en l'aparell administratiu siguin més fortes en múscul que en intel·ligència rectora, i que determinades capacitats, com ara comprar, concertar, gestionar xarxes, calcular i distribuir riscos, monitoritzar o avaluar, s'hagin desenvolupat molt menys que aquelles relacionades amb la pura producció i execució directa d'activitats. En els escenaris actuals de governança, aquest biaix representa una feblesa destacada.
- En coherència amb l'anterior, l'anàlisi comparada ens mostra que, a Catalunya, el recurs a la col·laboració públic-privada per a la producció de serveis públics i la realització d'activitats d'interès generals es troba per sota de la mitjana europea. Aquest fet suposa un desaprofitament de recursos de coneixement, desenvolupament tecnològic, ampliació de la base financera, eficiència i flexibilitat, situats més enllà de les fronteres estrictes de l'Administració, amb perjudici de la qualitat i sostenibilitat dels nostres serveis públics. Alhora, el recurs a l'externalització de serveis –que constitueix la fórmula més estesa de recurs al sector privat- es practica sovint de forma reactiva, per defugir de les restriccions d'un marc administratiu excessivament rígid, amb criteris poc clars i sovint sense que quedi clar que els seus beneficis superen els potencials perills o inconvenients.

- Pel que fa a la gestió dels recursos humans, no s'ha comptat amb una política de personal d'ample abast i gestionada de forma estratègica, i sovint s'ha optat per una visió de curt termini, de característiques reactives i amb un predomini de les lògiques legals i sindicals. El resultat ha estat un model d'ocupació pública amb confusió de vincles laborals, coexistència de sistemes nous i vells de selecció i formació, manca de mecanismes clars de progressió professional, absència de sistemes d'incentius vinculats a objectius i manca gairebé absoluta d'avaluació i diferenciació pel rendiment. La feblesa dels mecanismes de garantia meritocràtica de la idoneïtat i la manca d'orientació a la gestió del talent han conviscut amb sistemes rígids de gestió que han deixat poc espai a pràctiques avançades i flexibles de gestió de les persones.

En conclusió: la naturalesa de l'Administració heretada, presenta, en certes àrees, dèficits de formació i professionalització de les persones i opera amb un sistema retributiu que conté desigualtats flagrants pel que fa a funcions similars i d'anàleg nivell de responsabilitat al sector privat. La seva reforma és un repte necessari i urgent. El pes de la inèrcia i la perllongada absència dels problemes de l'Administració Pública en les agendes polítiques dels governs han donat com a resultat una Administració Pública catalana massa ancorada en els procediments i poc orientada a resultats. La nostra Administració es percep molts cops per la ciutadania com a llunyana i es viu amb certa desconfiança. Aquesta és, en alguns casos, resultat d'una estructura molt jerarquizada i d'aparença – real o no – osmòtica a la politització, en la que provisió i producció de serveis es confonen com a norma general. Funciona amb una separació excessiva entre departaments i unitats administratives, derivada d'una lògica dels serveis més basada en 'qui' els presta que 'per a què' i 'per a qui', en la que impera el sentiment de lloc de treball protegit i intocable, propietat de qui el disposa i on es confonen massa sovint l'interès públic amb els interessos corporatius. Presenta, en certes àrees, dèficits de formació i professionalització de les persones i opera amb un sistema retributiu que conté desigualtats flagrants pel que fa a funcions similars i d'anàleg nivell de responsabilitat al sector privat. La seva reforma és un repte necessari i urgent.

Davant d'aquesta situació de partida, l'objectiu del Informe que presenta aquesta Comissió per a la reforma de la Administració Pública de la Generalitat de Catalunya és contribuir a visualitzar com voldríem que fos un nou model d'administració pel nostre país, centrat en el ciutadà, en tant que usuari dels serveis col·lectius, i a la vegada titular últim de la voluntat democràtica, a qui totes les administracions públiques han de rendir comptes. Des de la

convicció que el canvi és possible si hi ha veritable voluntat política i una àmplia complicitat social per fer-la realitat.

Volem deixar constància que l'Informe no pot ni pretén ser exhaustiu. Pel que fa als continguts, la Comissió s'ha focalitzat en aquelles línies d'actuació que ens han semblat més urgents i importants, sense pretendre abastar tots els àmbits on podria ser convenient emprendre reformes. Pel que fa al procés, hem entès que cal definir i tirar endavant una estratègia de reforma que permeti aplicar les orientacions que proposem. El disseny d'aquesta estratègia no corresponia al mandat de la Comissió, i ens sembla imprescindible que es fonamenti en una implicació protagonista del Govern i d'alguns factors interns clau del sistema públic. Tot i així, dediquem l'apartat final d'aquest document a formular algunes recomanacions en aquest sentit.

Finalment volem remarcar que totes les recomanacions que s'efectuen s'han de valorar en clau de propostes que *'obrin una via'*, que generin un *'procés que porti a'*. I quan se identifiquen *'consells'*, *'oficines responsables de'*, *'grups de treball'* o *'comissions de seguiment'* s'ha d'entendre no com a creació de nous ens sinó el reconeixement de la necessitat de situar sota responsabilitat d'alguna part identificable de l'organigrama, nou o reconvertit, alguna instància que vetlli pel seu compliment. En aquest sentit, s'emfasitza més en el document *'qui ha de fer què'*, que no des de on s'ha de fer. Hom voldria que, en conjunt, la reforma proposada fos pressupostàriament neutral per a garantir que sigui sostenible financerament, i capaç de millorar l'eficiència fent *'igual, més o millor'*, al mateix o a cost inferior.

## **II. PRINCIPIS INSPIRADORS DEL NOU MODEL**

L'Ordre GRI/23/2013 de 18 de febrer, per la qual es crea aquesta Comissió d'experts estableix que l'Administració Pública catalana "ha de dur a terme una reforma que aconseguixi articular un model d'acord amb els principis d'eficiència, de transparència i de rendició de comptes. Aquesta reforma ha d'abastar tant l'estructura departamental, com també les entitats que, sota diverses formes jurídiques, en depenen, amb la finalitat d'aconseguir un sector públic més eficient, flexible i transparent" i més orientada a les necessitats dels ciutadans/usuaris.

Com també es recorda al text de la mateixa disposició, "l'article 136 de l'Estatut d'Autonomia atribueix a la Generalitat de Catalunya competència exclusiva sobre l'ordenació i l'organització

de la funció pública. Així mateix, l'article 150 atribueix a la Generalitat, en matèria d'organització de la seva Administració, la competència exclusiva sobre l'estructura, la regulació dels òrgans i directius públics, el funcionament i l'articulació territorial; i les diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa.”

Finalment, i a efectes d'avançar en la reforma de l'Administració Pública i el seu sector públic, l'Ordre fa també referència com a element vertebrador dels pilars bàsics d'aquesta reforma al que s'indica al Bloc 5 de l'Informe del Consell Assessor per a la Reactivació Econòmica i el Creixement (CAREC), titulat “Catalunya: visió i objectius econòmics de futur”. El propòsit fonamental que inspira els principis que segueixen aquest document és el de ancorar millor la provisió pública d'aquells bens i serveis que la societat a través dels seus legítims representants decideix posar en mans de responsabilitat pública. Aquesta és una decisió que pel que incorpora de reconeixement de fallida de mercat i/o de voler fer prevaldre altres criteris que els propis de la disposició a pagar en l'accés dels serveis públics afecta de manera directa al benestar dels ciutadans, tant com a usuaris com 'accionistes' de l'interès general. La provisió pública d'aquests bens i serveis és quelcom a preservar i millorar, en especial en les difícils conjuntures en les que les reformes se insereixen. Els països nòrdics han estat capdavanteres en aquesta transformació, adequant la provisió pública (qui té la responsabilitat última del servei enfront del ciutadà, qui decideix el grau de solidaritat amb els que es financen) a la combinació de producció prestadora del propi servei a través de diferents fórmules administratives, des de la prestació directa a la concessió administrativa passant per la concertació. Suècia ho ha fet reforçant la gestió indirecta. Ha mantingut funció pública allà on s'havia d'exercir autoritat administrativa, i ha flexibilitat la producció en molts altres sectors. En aquest nou context s'ha fet palès que qui necessita majorment protecció contra la interferència política indeguda és el directiu públic, i no l'empleat, de manera que aquest no pugui així abusar de la protecció que li dona el marc legal per a eludir responsabilitats compartides amb l'Administració i els seus directius i servir millor l'interès del ciutadà. Dinamarca ho ha fet des de la xarxa de l'estructura local, buscant la màxima proximitat a les preferències i necessitats dels ciutadans, i no a través d'un model uniforme de 'pinyó fix'. Molts països han après que el millor servei es dona amb la coordinació institucional i la integració si s'escau; no des de la segmentació administrativa. No és una qüestió aquesta de 'finestreta única'; més aviat es tracta d'acompanyar al ciutadà en el procés de presa de decisions, fent-lo participi de drets i deures, unificant la logística ('cada dada informativa, entrada un sol cop', en favor d'una administració 'sense papers') i no només amb un 'front office' unificat. És el servei el que ha d'estar integrat, i no només l'entrada o accés a aquest. Es



tracta d'afavorir la fidúcia pública, la confiança en la intervenció pública sense arbitriarietats i falsos dirigismes envers a l'usuari, i fer-ho al menor cost raonable a càrrec del ciutadà contribuent. Saber quant costen les coses és en aquest sentit fonamental. Tot això exigeix una bona gestió del servei públic, fet que no ve garantit per un nomenament polític a manca d'una capacitat provada de coneixements de gestió. I des de la transparència com a valor unificador de l'interès del ciutadà-usuari i del ciutadà –contribuent a qui finalment s'ha de retre comptes.

Per poder fer realitat els principis d'eficiència, transparència i rendició de comptes la Comissió constata, en primer lloc, tres grans dèficits de l'actual model d'Administració:

- (I) La incapacitat per articular un sistema de governança adequat, fet que es reflecteix en les disfuncions que afecten l'actual organització de l'Administració Pública.
- (II) Les dificultats per articular una prestació dels serveis públics a l'altura dels estàndards exigibles d'eficàcia i d'eficiència en la gestió.
- (III) Les barreres que dificulten una relació prou transparent i fluïda de l'Administració Pública amb els ciutadans –siguin persones físiques o jurídiques.

Com a conseqüència, la Comissió d'experts assenyala tres grans línies d'actuació com a principals eixos vertebradors de la reforma i que es desenvolupen més endavant:

- (i) Posar les bases d'un nou model de governança i organització inspirat pels principis de màxima integritat, coordinació i responsabilització dels diferents actors.
- (ii) Implantar sistemes de gestió i direcció a l'Administració inspirats pels criteris d'eficàcia i d'eficiència en la prestació dels serveis públics.
- (iii) Establir un nou model de relació amb els ciutadans que posi plenament en valor els principis de transparència, accessibilitat, participació i rendiment de comptes.

En primer lloc, cal així construir un nou model d'Administració més íntegra, governada per la política però altament professionalitzada i més proactiva a l'hora d'externalitzar si s'escau la provisió pública en tot cas, en col·laboració amb el sector privat. En aquest sentit, és important

emfasitzar la importància de soldar valors compartits, codis ètics i la seva regulació, a fi i efectes de minorar la corrupció real i/o percebuda per la ciutadania, que afecten directament al cor de l'eficiència i l'equitat.

En segon lloc, la nova Administració Pública catalana ha d'aspirar a prestar els serveis públics que té encomanats amb la màxima eficàcia i eficiència possibles. Això vol dir dissenyar un nou model de gestió dels serveis i estatut del professional públic en el que s'internalitzin el talent i es capitalitzi el coneixement especialitzat, a la vegada que s'externalitzin els tràmits i les tasques més rutinàries. Per tant, un model de gestió i direcció dels recursos alhora més autònom i més responsable, en el marc d'una estructura organitzativa més àgil i flexible, orientada prioritàriament a la planificació i coordinació dels serveis més que a la seva producció de manera no selectiva. És fonamental així entendre la relació d'agència com a confluència d'un interès general compartit entre agent (qui fa la feina per comptes del principal) i aquest com a expressió de l'interès del ciutadà que es serveix. No es tracta de privatitzar ni la responsabilitat de la provisió ni el seu finançament; més aviat garantir la tasca regulatòria del responsable públic que garanteixi la combinació entre l'equitat i l'eficiència socialment desitjada, i la producció concreta del servei que s'encomana. Un contracte relacional de compartiment de resultats i la reputació requerida per a la pròrroga de la seqüència contractual ha de frenar tot tipus d'oportunismes. Cal distingir aquí el que és un partenariat de beneficis compartits (els dos guanyen front d'alternatives pitjors, de dilema de presoner en el que tots perden), d'una contractació logística en la que l'output d'un és l'input de l'altra en joc de suma zero, ja que la racionalitat de l'instrument canvia radicalment: del risc compartit a la licitació eficient.

En tercer lloc, cal instaurar un nou model de relació de l'Administració amb els ciutadans, amb mecanismes de garantia eficaços que reforcin la seva condició d'usuaris i, per tant, plenament subjecte als principis de rendició de comptes i avaluació sistemàtica de resultats. Una Administració accessible que fomenti la participació del ciutadà. Per exemple, és essencial que tota informació que es reculli sobre persones físiques i jurídiques es consolidi en una única base de dades electrònica que permeti assegurar la coherència de la informació, facilitar l'accés a qui la necessiti i evitar tornar a entrar dades que ja obren en poder de l'Administració. No es tracta només d'una Administració més transparent, si no que és la mateixa Administració la que s'ha de dissenyar des del punt de vista del ciutadà "client". Així mateix, l'actuació administrativa ha de ser sensible a les xarxes socials de participació ciutadana que correctament avaluades han de permetre conèixer els perfils de persones que hi contribueixen a través de la informació que generen ells mateixos com usuaris i així analitzar qualitativament

les relacions que tenen els usuaris amb l'administració. Però, sobretot, cal construir una Administració Pública més transparent. La transparència vol dir que l'Administració Pública ha de poder ser sotmesa a l'escrutini dels ciutadans en totes les dimensions de l'activitat de la mateixa que no comportin un risc per a la seguretat o violin les lleis de protecció de dades. Per exemple, és així imperatiu que es posin a disposició dels ciutadans eines que permetin comparar tant els costos com els resultats de les activitats de les que són responsables els empleats i els organismes públics, i els contractes en els que aquestes relacions es basen.

D'acord amb el que s'esmenta, a continuació es formula un conjunt d'orientacions i línies d'actuació específiques estructurades d'acord amb aquests tres eixos vertebradors:

- A) Governança i Organització de l'Administració.
- B) Gestió i Direcció dels Serveis econòmics i pressupostaris i del Personal Públic.
- C) Relació amb Ciutadans i Empreses.

### III. ORIENTACIONS I LÍNIES D'ACTUACIÓ

**A. ORGANITZACIÓ I GOVERNANÇA DE L'ADMINISTRACIÓ. Posar les bases d'un nou model de governança i organització inspirat pels principis de màxima integritat, coordinació i responsabilització dels diferents actors.**

En primer lloc, introduir la integritat com a objectiu exigeix incorporar elements per articular el que podríem anomenar la "infraestructura ètica" que dona contingut i suport als valors bàsics que haurien de cohesionar en última instància els principis d'organització i governança de l'Administració. Per exemple, en aquest sentit, se inscriuria la introducció de codis de conducta dels empleats públics, adaptats a l'entorn on desenvolupen la seva funció. També cal donar suport a la creació d'instàncies i mecanismes d'aclariment de dubtes i recolzament als empleats públics en matèria de conflictes ètics; o amb plans de socialització i formació sobre ètica pública i estàndards de conducta desitjables.

En aquest sentit, la Comissió fa les següents orientacions i línies d'actuació:

### **L1. Impulsar codis deontològics de valors i ètica pública**

Els nous codis han de raure d'un model de baix a dalt que comprometi als grans col·lectius o àmbits funcionals de l'Administració de la Generalitat. Aquest seria el primer pas per generar una cultura institucional pròpia i transversal del personal de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, escapant però de tota dinàmica generadora de subcultures corporatives. Aquesta estratègia permetria també donar un major protagonisme i motivació al personal de la Generalitat.

### **L2. Impulsar un nou model de formació com element socialitzador en valors públics i en els valors institucionals propis de l'Administració de la Generalitat**

Els canvis que aquí es plantegen impliquen modificar la cultura administrativa existent amb la migració d'una cultura burocràtica i corporativa cap una cultura institucional basada amb els valors i les competències i orientada a satisfer les necessitats dels usuaris, amb una actitud d'autoexigència i de millora continua. En especial s'ha de definir un pla de formació pels directius professionals (que son els emissors dels nous valors), un pla de formació per els nous entrants al sistema i un d'específic per la plantilla actual.

Altrament, la reforma de les estructures d'organització i la governança passa per la creació d'un sistema descentralitzat però cohesionat, amb criteris explícits de distribució de polítiques, funcions i activitats entre l'Administració centralitzada i els organismes de gestió. Això implica una definició explícita del rol de les tecnoestructures centrals, la clarificació de la tipologia d'ens de la Generalitat i els criteris associats de creació i supressió d'organismes. També cal crear un sistema d'alta direcció pública professional i replantejar la ubicació al Govern de les responsabilitats sobre l'estructura administrativa.

En els àmbits aquí esmentats, la Comissió proposa quatre orientacions i línies d'actuació referides a l'Administració nuclear, instrumental i perifèrica de la Generalitat, respectivament, i una quinta relativa a l'estatut del directiu públic:

### **L3. Cohesionar l'Administració nuclear de la Generalitat**

Es tracta de redissenyar l'administració nuclear de la Generalitat seguint els següents principis: assumir el rol de 'principal' pel que fa al conjunt d'organismes i serveis de la Generalitat i del

seu sector públic, aconseguir una major transversalitat, modificar l'actual arquitectura directiva que va de conseller a director general, simplificar els organigrames orientats al servei, re-focalitzar el rol de les secretaries generals i les direccions de serveis per que siguin agents facilitadors i no burocratitzadors, enfortir els òrgans transversals generals i centrals (direcció política, gestió econòmica i gestió de recursos humans). Més específicament es proposa:

- Reduir el nombre de conselleries per limitar la fragmentació en la direcció de les polítiques. Per a la gestió sectorial d'aquestes, les Secretaries sectorials o instàncies de rang homologat de l'organigrama actual poden oferir, sense increment de càrrecs, millors avantatges.
- Compactar en una única àrea funcional de les responsabilitats pressupostàries i de recursos humans, dotant-la de la capacitat tècnica adequada.
- Institucionalitzar i potenciar de manera adient un alt òrgan d'assessorament del President que doni suport a l'anàlisi transversal i sectorial de les polítiques, dotant-les d'una visió prospectiva i estratègica a l'hora que exerceixi les funcions de control sobre els departaments.

#### **L4. Definir un model descentralitzat i cohesionat d'organització de l'Administració instrumental**

Aquest s'ha de basar en la separació i delimitació clara de responsabilitats entre un Principal de caràcter polític (el Departament), a qui correspon la definició de l'estratègia, l'assignació dels recursos i el control dels resultats, i un Agent (la entitat descentralitzada) la qual respon de l'execució del mandat estratègic davant del primer. A la vegada, el model s'ha de dotar d'estabilitat la configuració organitzativa i la gestió de les agències, allunyant-les el més possible de les contingències del cicle polític-electoral.

Es tractaria amb les propostes aquí contingudes de considerar com a sistema ordinari per a la prestació directa dels serveis públics de caràcter finalista, un model organitzatiu constituït per agències executives, de característiques anàlogues a les experiències desenvolupades en molts països avançats. El disseny institucional de les agències ha de respondre als següents criteris bàsics:

- Ha de garantir a l'interior dels departaments l'existència de 'principals' forts, dotats de capacitats per definir les prioritats i directrius de les polítiques sectorials que els corresponguin, i de gestionar estratègicament la seva relació amb les agències que tenen adscrites.
- Ha de permetre als gestors al càrrec de les agències un marge ampli de decisió autònoma, especialment pel que fa a la gestió de les persones i els recursos assignats.
- La flexibilitat en la gestió, pròpia del sector públic instrumental, ha d'anar acompanyada de mecanismes de supervisió i rendició de comptes dels gestors públics (amb objectius mesurables i avaluables) i de mesures de reconeixement en el compliment dels objectius (salaris variables, mecanismes de cessament si no els compleixen els objectius, etc.). Aquests objectius hauran de ser coneguts i oberts a l'escrutini social.
- Ha d'articular la relació entre Principal i Agent mitjançant contractes de gestió. Aquests contractes estableixin els marcs de responsabilitat d'una i altra part – per bé que el mandat és atribució del Principal – són sinal·lagmàtics en obligacions, tot contemplant les pautes de disseny recollides en els punts anteriors. Els contractes de gestió han de contenir els mecanismes adients per al seu seguiment, avaluació i reformulació, així com els efectes relatius al grau d'assoliment dels objectius. Els contractes de gestió hauran d'estar oberts a escrutini públic.
- Ha de contemplar l'existència d'una tipologia plural d'agències, d'acord amb les variables (sector, mecanismes de finançament, autonomia necessària, dimensió, i d'altres) concurrents en cada cas. Però quan l'agència hagi de tenir personalitat jurídica diferenciada, caldrà limitar les opcions de configuració només a dues figures: una de caràcter administratiu i una altra de caràcter empresarial. Es recomana el compromís a refondre en aquestes dues categories les entitats ja existents.
- Ha d'excloure en tot cas –per tal de respectar la separació Principal-Agent que constitueix un tret bàsic del model- la presència del Principal en el govern de les agències, i ha d'assegurar òrgans de govern reduïts i actius, constituïts per membres designats *ad personam*, tenint en compte la seva capacitat i independència de criteri, i sense fer servir criteris polítics, de quota o de representació d'interessos.

- Ha de tutelar la qualitat (professionalitat, capacitació) dels directors executius a càrrec de les agències i dels seus equips gerencials, fent servir mecanismes d'accés al càrrec, compensació, avaluació i remoció de caràcter professional, i protegint-los de la interferència política.

#### **L5. Reordenar l'Administració perifèrica**

Sota els principis de centralització de la gestió interna i descentralització externa en el contacte amb els ciutadans, fent ús de les tecnologies de la informació i comunicació-TIC, es tractaria que:

- La major part de la gestió interna (*back office*) de l'actual administració perifèrica fos assumida per l'Administració nuclear centralitzada amb un important benefici d'economies d'escala. Aquest disseny és compatible amb la territorialització de les unitats centrals.
- El *front office* territorial de la Generalitat s'hauria de descentralitzar més, apropant-se el màxim possible a la realitat territorial i de població del país, en les seus dels ajuntaments de les ciutats amb un important àmbit d'influència (a través de convenis). Aquesta funció podria ser assumida per personal de la pròpia Generalitat però ubicada a les seus municipals i connectada a la xarxa telemàtica de la Generalitat.

#### **L6. Crear un sistema professional d'alta direcció pública**

Amb el propòsit de separar del cicle polític-electoral la cobertura d'un seguit de posicions directives que se situen immediatament per sota del nivell polític de govern, l'exercici de les quals requereix la possessió de capacitats gerencials rellevants es buscava limitar, inspirant-se en els models propis de les democràcies avançades, l'extensió, avui clarament exagerada, de la franja de llocs que són assignats discrecionalment amb criteris només de confiança personal o de partit. Professionalitzar el règim d'aquests càrrecs directius tot combinant, pel que fa a la seva provisió i gestió, els criteris d'idoneïtat professional amb els de confiança, implica:

- Determinar un espai d'alta direcció pública sotmès a un règim que combini les garanties de capacitat professional amb els requisits de confiança que són propis de perfils en contacte directe amb la política. Inclouria: a) tots els llocs actuals de Direcció General –llevat d'excepcions expressament motivades- i de Subdirecció General de la Generalitat; b) els de direcció executiva de les agències –qualsevol que sigui el tipus

jurídic d'aquestes- i els integrats en els seus equips directius superiors; c) els de direcció d'altres entitats sota control de la Generalitat com ara consorcis, fundacions, empreses mixtes, o d'altres; i d) els de direcció dels grans centres de prestació directa de serveis públics.

- Establir sistemes d'accés a aquestes posicions que garanteixin la seva professionalitat. En aquest sentit, definir processos diferenciats per a dos nivells de càrrecs: nivell 1 (Directors Generals i càrrecs assimilats): processos de validació dels requisits de professionalitat concurrents en el candidat proposat per la instància política competent cara al seu nomenament; i nivell 2 (Subdirectors Generals i càrrecs assimilats): processos competitiu de selecció i proposta de ternes a l'òrgan competent per fer el nomenament.
- Crear una instància independent rectora del sistema anterior, dotar-la de les capacitats tècniques adequades i de les garanties necessàries d'autonomia d'actuació, i encarregar-li, específicament, les funcions de: a) l'establiment dels requisits de perfil per als diferents càrrecs inclosos al sistema; b) la validació de requisits de professionalitat dels candidats proposats per a llocs de nivell 1; c) la convocatòria, selecció i proposta de ternes per a la provisió de càrrecs de nivell 2. Per al desenvolupament d'aquestes funcions, aquesta instància rectora hauria de poder recórrer a la utilització de serveis de valor afegit subministrats pel mercat de la selecció de directius.
- Garantir en totes les fases dels processos de provisió de càrrecs d'alta direcció pública, pel que als seus elements substantius, l'aplicació dels principis de: a) publicitat dels procediments; i b) obertura de les posicions a candidats provinents tant de l'interior com de l'exterior de l'Administració de la Generalitat, ja sigui d'altres administracions com del sector privat.
- Definir, com a regla general aplicable als càrrecs de l'alta direcció pública, la subscripció d'acords de gestió amb els seus superiors, on consti el contingut del mandat, les prioritats i objectius a assolir i els sistemes de mesura que es faran servir per tal d'avaluar l'assoliment d'aquells. Quan es tracti d'agències, els acords dels directius hauran de ser coherents amb el contracte de gestió establert per a l'organització. per tal d'avaluar l'assoliment d'aquells. Els acords de gestió han de ser



la base del rendiment de comptes dels directius, i tant la seva continuïtat en el càrrec com els seus mecanismes de compensació s'hi han de basar.

- Establir, per als càrrecs inclosos a l'alta direcció pública, un conjunt de polítiques específiques de recursos humans, adaptades a les peculiaritats de la funció directiva, de les quals han de formar part:
  - a) L'adscripció al càrrec per un termini predeterminat, i la limitació de la possibilitat de pròrroga.
  - b) L'obligació d'avaluar periòdicament el rendiment del directiu d'acord amb els compromisos contrets en l'acord de gestió.
  - c) La fixació de compensacions amb criteris degudament ponderats, d'un cert alineament a les del mercat, per tal de garantir-ne la seva competitivitat i capacitat d'atreure talent.
  - d) L'establiment d'una part significativa de la seva retribució com a variable i vinculada a l'assoliment d'objectius, de conformitat amb l'acord de gestió.
  - e) La possibilitat de desvinculació anterior al termini d'adscripció establert, per causes rellevants apreciades per l'òrgan superior competent, i degudament motivades per aquest.
  - f) La previsió d'indemnitzacions per cessament anticipat quan aquest es produeixi sense mitjançar conducta culpable per part del directiu.
  
- Elaborar un estatut de l'alta direcció pública professional, com a marc normatiu específic per a regular el règim d'aquests càrrecs, tot incorporant-hi les pautes i orientacions assenyalades en els apartats anteriors.

Com s'ha dit abans, la col·laboració público privada (CPP) per a la realització de finalitats d'interés general presenta guanys potencials d'ampliació de la base de coneixement i tecnologia, eficiència, flexibilitat i sostenibilitat financera que es troben insuficientment desenvolupades en el nostre model. Alhora, els processos d'externalització –que són la cara més coneguda de la CPP- requereixen criteris més clars de decisió. Per encarar aquests dèficits, cal començar establint els criteris d'elecció del sistema de gestió, diferenciant entre provisió (finançament i responsabilitat front als ciutadans) i producció (subministrament concret de l'activitat o servei). En general, serà recomanable limitar la producció pública a serveis que es presten en mercats inestables, amb costos de transacció elevats i actius específics de primer

grau. Altrament, la CPP passaria a ser preferible. També cal especificar els requisits d'acreditació i l'exigència de garanties per a la incorporació de forces de mercat a la provisió de serveis públics. D'altra banda, cal establir mecanismes que garanteixin una bona governança de la CPP i crear instruments que ajudin a millorar la seva qualitat. L'objectiu ha de ser una correcta distribució dels riscos amb garanties d'avaluació i transparència de tots els processos i amb instruments que permetin un aprenentatge positiu en la incorporació de les millors pràctiques, fent ús de fórmules d'acompanyament utilitzades amb èxit en d'altres països.

Per fer possible tot això, la Comissió proposa les següents orientacions:

#### **L7. Aprofundir en les possibilitats d'externalització de serveis, funcions i competències**

- Avaluar tots els àmbits susceptibles de ser gestionats amb acords d'externalització atenent a les especificitats sectorials. En tot cas s'hauria de determinar prèviament on està en cada cas el cor institucional (o del l'objectiu) i externalitzar la resta amb la finalitat d'aconseguir més economia, eficàcia i eficiència.
- Proposar externalitzacions proactives i no reactives. Caldria per això argumentar de manera prèvia a una potencial futura externalització amb quins criteris d'eficàcia (millor qualitat de serveis als ciutadans) i d'eficiència es fonamenta.
- Acotar prèviament els límits institucionals propis a les externalitzacions: per exemple en temes vinculats a la seguretat i altres exercicis d'autoritat, que impliqui gestió d'informació confidencial dels ciutadans, serveis interns crítics, elements dels processos que generin més valor, etc.
- Disposar de unitats tècniques centrals o per departaments que estableixin els plec de condicions i els criteris de control i avaluació de les externalitzacions.
- Utilitzar les TIC com a mecanisme àgil per al control de les externalitzacions i partenariats públic-privats en general.
- Identificar en cada externalització els recursos interns dedicats a la direcció, control i avaluació de les mateixes i computar-los com a costos de cada externalització.

## **L8. Desenvolupar i garantir el bon funcionament de la col.laboració pública privada**

- Establir, en una directriu del Govern, els estàndards mínims de qualitat que cal garantir en les fórmules de CPP pel que fa a l'entorn de mercat, la selecció del soci, la gestió, monitorització, avaluació, publicitat i rendiment de comptes de cada experiència, així com els responsables d'assegurar l'acompliment de tots aquests requisits.
- Assegurar una correcta assignació de riscos entre la part pública i la part privada.
- Crear una Oficina de la CPP, de composició públic-privada, per a l'observació i l'acompanyament dels processos col.laboratius, amb funcions de transferència de coneixement, anàlisi i difusió de bones pràctiques, avaluació independent i difusió de conclusions sobre les experiències de CPP.
- Estendre i reglamentar el procediment de diàleg competitiu com a tècnica d'adjudicació en les col.laboracions publico-privades de naturalesa complexa, tot resolent les insuficiències de la regulació actual pel que fa a la transparència del procés i a la protecció del coneixement específic aportat per les parts
- Impulsar un pla d'instal.lació de capacitats per a la CPP en els departaments i agències públiques, amb components de disseny organitzatiu, desenvolupament d'unitats específiques, perfils directius i formació especialitzada, que assegurï un correcte lideratge públic de les experiències de CPP.
- Per aquest propòsit resulta fonamental la correcta **assignació de riscos entre la part pública i la part privada**. El problema rau en la definició dels contractes, on és cabdal l'assignació dels riscos que assumeix la part privada –de solvència de la demanda- i la part pública –garantir simètricament l'equilibri econòmic-financer; altrament, en la seva absència, sorgeixen els rescats per part de l'administració pública, amb uns costos molt superiors que si s'hagués fet directament. Un sistema d'avalis sembla del tot adequat.

## **B. GESTIÓ I DIRECCIÓ DELS SERVEIS ECONOMIC-PRESSUPOSTARIS I DEL PERSONAL PÚBLIC.**

### **Implantar sistemes de gestió i direcció a l'Administració inspirats pels criteris d'eficàcia i d'eficiència en la prestació dels serveis públics**

En aquest bloc hi ha tres dimensions principals a considerar: les reformes (i) orientades a garantir l'estabilitat pressupostària i la qualitat de la despesa pública, (ii) referides als sistemes de planificació i control i (iii) relatives a la gestió del capital humà. Amb aquest objectiu es presenten **cinc** propostes:

#### **L9. Desburocratitzar i responsabilitzar, i millorar l'objectivitat de l'elaboració i execució pressupostària i el retiment de comptes dels seus gestors**

Es prou conegut que la major autonomia en la gestió ha de ser compatible amb que els gestors estiguin igualment compromesos en el compliment dels objectius. Massa sovint el futur del gestor ha restat en el seu devenir només vinculat a la sort política de qui l'ha nomenat.

- A fi d'afavorir que menys burocratització vagi de la mà de més responsabilitat, es proposa que la vinculació de la renovació del gestor es faci dependre d'aquell assoliment (resultats i objectius econòmic-financers). Aquesta obligació el pot fer en aquest sentit més conscient de la pertinença dels objectius a la seva capacitat d'execució efectiva i més atent al servei cap al ciutadà que del poder polític. En qualsevol cas, els interessos d'aquest no s'han de poder sostreure dels financers generals de la Conselleria d'Economia i Finances.
- A la vegada, l'òrgan de govern (OG) ha de garantir que l'organització obeeix a la seva missió i objectius (per això és important que el Govern els aprovi), i inclogui en tots ells la necessitat de contribuir a la sostenibilitat de les finances públiques. Per tant, mentre la Generalitat doni comptes dels resultats d'aquestes entitats (siguin públiques), ha de poder exercir el control del seu OG. Si es vol autonomia total cal o bé privatitzar les institucions (sense ànim de lucre si es vol capitalitzar els beneficis envers el servei) o bé establir condicions sobre aquesta autonomia (situació econòmica, objectius...) a través de contractes-programa o similars.

- La flexibilitat en la gestió, pròpia del sector públic instrumental, ha d'anar acompanyada si més no de mecanismes de rendició de comptes dels gestors públics (amb objectius mesurables i avaluable) i de mesures de reconeixement en el compliment dels objectius (salari variables, mecanismes de cessament si no els compleixen els objectius, etc.) i preveient també avaluacions externes aleatòries.
- Per a garantir el retiment de comptes cal remarcar la necessitat de que l'OG asseguri: una auditoria interna i un control de gestió adequats i en supervisi els resultats. Conseqüentment, els membres dels OG de les institucions públiques han de retre comptes davant del Govern, el Parlament i els ciutadans; per tant, els següents documents han de ser públics i disponibles a la web d'aquestes institucions: resum dels punts més importants de l'Auditoria de comptes; Memòria anual que ha d'incloure detall d'Activitats; resultat dels comptes en termes pressupostaris.

#### **L10. Crear una instància pressupostària independent**

Pel que fa a l'estabilitat pressupostària i la qualitat de la despesa pública es recomana considerar la **creació d'una instància pressupostària independent** (en el sentit proposat per diferents Informes del CAREC), les recomanacions de la qual, fetes explícites al Parlament, haurien de ser vinculants per al Govern en el sentit de complir-les o explicar-ne les raons per al no seguiment:

- Aquesta instància s'encarregaria de: 1) validar les projeccions d'ingressos i de despeses, 2) controlar el seguiment de l'execució pressupostària per la part d'ingressos i despeses, 3) fer projeccions a llarg termini i en especial sobre el compliment dels objectius de dèficit, 4) fer el seguiment del compliment de la normativa en matèria d'ampliacions pressupostàries i partides de despesa plurianual (Comptabilitat Nacional, pressupostària, Compta 413...), 5) validar la memòria econòmica que obligatòriament ha d'acompanyar cada llei, entre d'altres funcions.
- Per a l'exercici del control pressupostari haurà de comptar amb competència per fer seguiment *on line* de l'execució pressupostària, amb accés a tota la informació de manera separada a la funció de control o fiscalitzadora (que ja té *ex-ante* avui de

manera a vegades qüestionable la intervenció, i *ex-post* la sindicatura o la pròpia intervenció en aquest altre supòsit). Haurà també de vetllar per les operacions financeres, dintre de l'apartat del compliment de la normativa d'estabilitat, amb la finalitat d'evitar formes de compliment a curt amb a través de derivar-ne la càrrega financera al futur. De manera similar pel que fa a modificacions i ampliacions de crèdit (límits, finançament estructurat, etc).

- L'esmentada instància hauria de vetllar també per a millorar la qualitat de la despesa pública per la via de garantir un procés pressupostari basat en les prioritats establertes pel Govern, de manera coordinada, transparent i amb perspectiva de mitjà termini, juntament a la vegada amb regles fiscals que limitin els compromisos de despesa amb càrrec a exercicis futurs.

#### **L11. Millorar els sistemes de planificació i control**

- Altres tasques necessàries en aquest mateix àmbit, i en referència a les respectives unitats responsables i pel que fa als sistemes de planificació i control són la implantació en el conjunt de l'Administració de la Generalitat de la comptabilitat analítica i la revisió dels mecanismes que poden ajudar a la racionalització de les compres públiques; la institucionalització d'un procés sistemàtic de revisió de la despesa i la introducció de mesures de racionalització de l'escala mínima de determinades activitats (en favor de centres de serveis compartits i la compactació de serveis comuns i establiment d'altres mecanismes de coordinació interdepartamental). No menys important és el seguiment de la despesa transferida a les generacions futures via operacions financeres. En aquest sentit, caldria posar restriccions a les operacions financeres amb període de carència o amb amortitzacions al final del període que traslladen tot el pes de la despesa al futur –i no només la part en la que aquelles generacions en seran beneficiàries-, sense que el govern que pren la decisió en pateixi la conseqüència per la via tributària.

#### **L12. Adoptar un model qualificat, plural i descentralitzat d'ocupació pública**

Pel que fa a la gestió del capital humà una línia d'actuació prioritària seria reforçar la dotació de talent amb una major professionalització de les plantilles. Per altra banda, cal diferenciar els

règims d'ocupació segons la naturalesa de les activitats -limitant específicament l'estatut funcional a les funcions d'autoritat-, professionalitzar les relacions laborals i flexibilitzar les regulacions de personal. També caldria incorporar pràctiques avançades de gestió (reclutament/selecció, avaluació, compensació), dotant de major autonomia als responsables en matèria de gestió de persones; gestió majorment orientada al desenvolupament de les seves capacitats internes. En aquest àmbit la Comissió fa les següents propostes concretes d'actuació:

- Es recomana donar un fort impuls de qualificació i tecnificació a les plantilles públiques. Superar el disseny uniformitzador actual de l'ocupació pública, definit sota l'hegemonia de l'estatut funcional, i configurar les relacions d'ocupació de forma plural i adaptada als diferents entorns laborals. Dissenyar un sistema descentralitzat de gestió de les persones, d'acord amb el model organitzatiu definit abans.
- Això implica orientar amb claredat la política d'ocupació pública sota el criteri general "internalització de la intel·ligència i externalització del tràmit". D'acord amb aquest criteri, els llocs de treball de plantilla s'han de reservar, amb caràcter general, a tasques qualificades de valor afegit i a aquelles funcions necessàries per contractar, supervisar i gestionar serveis públics a través del mercat. Les feines de pur tràmit o suport logístic, i les d'estricta execució, han de tendir a externalitzar-se, llevat dels casos on, excepcionalment, quedi palès que els costos de transacció de l'externalització superin als derivats de la integració vertical.
- Caldria també limitar els llocs de treball reservats a persones que tinguin la condició de funcionari públic a aquelles funcions directament connectades amb l'exercici d'autoritat administrativa, aplicant amb criteri restrictiu la clàusula de reserva funcional establerta per l'art. 9.2 de l'EBEP.
- Conseqüentment amb el punt anterior, es tractaria d'establir, com a relació d'ocupació de caràcter general per a la resta de funcions i tasques desenvolupades per empleats públics, el règim de contractació laboral, amb les diferents modalitats que derivin de les peculiaritats sectorials, les característiques dels diferents entorns de treball i la legislació vigent.

- Igualment sembla adient traslladar un ampli ventall d'atribucions de gestió de persones als gestors dels serveis públics, i fer-los directament responsables de les decisions preses en aquest àmbit. Es tractaria de dotar de marges reforçats d'autonomia en aquesta matèria als directius dels serveis que operin com agències, en especial aquelles on una part significativa del seu finançament depengui dels serveis prestats.
- Així mateix, convindria limitar, amb caràcter general, les funcions de les tecnoestructures centrals competents en matèria d'ocupació pública, a la garantia de regularitat dels procediments principals, vetllar per la cohesió bàsica del sistema i per l'oferta de serveis de valor afegit de suport als gestors. Per a l'exercici de la supervisió per part d'aquests òrgans cal definir els mecanismes de control per excepció (*hands-off*) i fòrmules d'audit i control "ex post".
- Finalment, però no menys important, es proposa l'elaboració d'una lleï-marc de l'ocupació pública. Aquesta haurà d'establir els mínims de regulació que han d'assegurar els trets essencials del sistema, havent de contemplar la possibilitat de desplegar diverses modalitats d'ocupació, adaptades als diferents entorns de servei públic, i garantir als gestors d'aquests serveis un espai ampli de gestió de les dotacions de personal al seu càrrec, d'acord amb el marc de responsabilització i rendiment de comptes per resultats definit a aquest Document.

### **L13. Modernitzar la gestió dels recursos humans, introduint-hi pràctiques en processos de selecció que garanteixin alhora el mèrit i la flexibilitat**

Superar les inèrcies burocràtiques que perpetuen maneres de fer periclitades (oposició memorística, ascensos per antiguitat, uniformitat salarial, etc.) i incorporar polítiques, pràctiques i instruments avançats de gestió de les persones, en línia amb les millors experiències constatables en la gestió pública d'altres països. Enfortir les garanties del sistema de mèrit, protegint-lo de la captura i la interferència, i posar alhora a disposició dels gestors instruments flexibles de gestió del talent. Això passa per:

- Dissenyar els llocs de treball de forma flexible, combinant en cada cas de forma adequada els requisits necessaris d'especialització i multifuncionalitat, i defugint de



sistemes rígids i uniformitzadors –com ara les relacions de llocs de treball- i de descripcions exhaustives que dificulten la polivalència i l'adaptació als canvis.

- Introduir mecanismes àgils de mobilitat funcional i geogràfica que, sense perjudici de les garanties laborals pertinents, permetin l'adaptació de les organitzacions públiques als canvis en l'entorn i en la demanda de serveis públics.
- Implantar, en l'accés a l'ocupació pública, instruments avançats de selecció basats en competències, i encomanar la seva aplicació a professionals experts en selecció de personal. Garantir, en la configuració i funcionament d'aquests òrgans, la seva autonomia, i protegir-los de possibles interferències polítiques, sindicals o de qualsevol altre tipus.
- Aplicar a la promoció professional, tant quan suposi canvi de lloc de treball com quan es tracti de processos de progressió horitzontal, criteris basats en la possessió, objectivament avaluada, de competències, en l'avaluació de l'acompliment, i en l'apreciació del potencial professional. Excloure per complet a aquests efectes la consideració de l'antiguitat. Professionalitzar i tecnificar els processos, tot aplicant la *peer review* com a mètode ordinari en les tasques de caràcter professional on resulti aconsellable.
- Flexibilitzar la provisió de llocs, permetent obrir-la al reclutament extern sempre que es consideri aconsellable per tal de garantir la captació o renovació del talent.
- Generalitzar l'avaluació de l'acompliment a tots el empleats públics, utilitzant tècniques avançades amb aquets objectiu i adaptades als diferents tipus de tasques.
- Comprometre els comandaments en la seva aplicació, tot aplicant plans específics de capaciació i desenvolupament de les habilitats necessàries. Vincular l'avaluació a la progressió professional i salarial en la mesura que sigui possible.
- Dissenyar estructures de compensació dels empleats públics basats en els següents criteris:
  - a) Utilització d'esquemes de compensació total on s'incloguin tant la retribució monetària directa i indirecta (en espècie) com la de caràcter no monetari.

- b) Jerarquització de les retribucions fixes amb pautes d'equitat interna, d'acord amb el valor diferencial de la contribució del lloc a les finalitats de l'organització.
  - c) Ajustament dels salaris als diferents mercats retributius de referència, per tal de garantir la competitivitat i l'eficiència de les compensacions públiques, fent servir a tals efectes els corresponents estudis de salaris.
  - d) Generalització, tant com sigui possible, de les retribucions variables lligades al rendiment, dotant-les de quanties incentivadores i vinculant-les a sistemes efectius i fiables d'avaluació de l'acompliment.
  - e) Valoració periòdica dels llocs per tal de fer-hi els ajustaments necessaris, amb la finalitat de mantenir al llarg del temps una determinada referència amb una estructura retributiva competitiva.
  - f) Transparència i publicitat plena de les estructures de compensació.
- Obrir pas a processos de desvinculació d'empleats públics en supòsits de a) concurrència de circumstàncies econòmiques, tècniques o organitzatives que facin provadament inviable el manteniment de les dotacions de personal existents; i b) incompetència sobrevinguda, objectivable i no modificable, d'un empleat per a la realització de feines el contingut de les quals ha sofert canvis de caràcter tecnològic, organitzatiu, jurídic o d'un altre tipus. Caldria promoure, en aquest sentit, en la mesura necessària, les modificacions legals pertinents.
  - Crear una instància independent de garantia del sistema de mèrit, la qual, de forma anàloga a la de les "comissions de protecció del sistema de mèrits" d'alguns països anglo-saxons, supervisi els processos de gestió de les persones des de l'angle dels seus components meritocràtics, i vetlli pel bon funcionament d'aquells.

#### **L14. Reequilibrar i professionalitzar les relacions laborals de l'Administració**

Construir un model equilibrat de relacions laborals on cada una de les parts jugui el paper que li pertoca, i despolititzar els processos de negociació, caracteritzats avui, pel que fa a la representació de l'Administració, per la manca de professionalisme, la fragmentació i l'aversion al conflicte. Així:

- Reformular el marc de relacions laborals al si de l'Administració, revisant aquelles situacions on els sindicats d'empleats públics han assolit posicions que impliquen en certs casos una extralimitació pel que fa al rol de representació d'interessos que els hi pertoca, i definir amb claredat el rol que correspon exercir a cada una de les parts, en especial pel que fa a les facultats d'autoorganització de les administracions per definir els models, fórmules i condicions de prestació dels serveis públics.
- Situar en una instància central, dotada de les necessàries capacitats professionals especialitzades, la responsabilitat de negociar, d'acord amb les prioritats del Govern i els marcs pressupostaris establerts, amb els sindicats d'empleats públics, aquells acords-marc que hagin de fixar els continguts bàsics obligatoris i els límits de la negociació col.lectiva en el sector públic.
- Promoure el desenvolupament, al si de les organitzacions públiques, d'òrgans de representació institucional en la negociació laboral, els quals, dotats de les capacitats professionals exigibles, i protegits de la interferència política en l'exercici de les seves funcions, actuïn com a patronals públiques en els processos de negociació col.lectiva amb els sindicats d'empleats públics.

**C. RELACIÓ AMB CIUTADANS I EMPRESES. Establir un nou model de relació amb els ciutadans que posi plenament en valor els principis de transparència, accessibilitat, participació i rendiment de comptes**

Pel que fa a la relació de l'Administració amb els ciutadans s'han de plantejar una sèrie d'actuacions orientades a configurar els serveis des de la perspectiva del ciutadà. Es essencial establir un punt únic de contacte amb coordinació interna de les instàncies responsables potenciant la unificació i alleugeriment de tràmits (e-Administració i interoperabilitat). S'ha d'anar molt més enllà del vell concepte de "finestreta única" entesa només com únic lloc on es poden fer la majoria de tràmits i que no implica una veritable reorganització dels processos administratius interns. La nova Administració ha de ser proactiva, conèixer tots els drets i tràmits que ha de poder fer un ciutadà, i posar al seu abast (i dels servidors públics que els hagin de processar) tota la informació necessària per dur-los a terme de la manera més eficient possible. S'ha d'implantar una segmentació i personalització de l'atenció al ciutadà

(implantant un “CRM ciutadà” i extensiu a informació de totes les administracions públiques) i formular compromisos i estàndards en forma de cartes de serveis. És essencial també avançar en la línia del denominat Govern Obert (*Open Government*), que implica establir regles sobre transparència i accés a la informació per part del ciutadà, reforçant la participació ciutadana en el procés de definició, producció i avaluació de serveis públics.

En l'àmbit de la relació específica de l'Administració amb les empreses, a més de tot el que sigui aplicable a elles des del punt de vista del ciutadà, cal avançar cap a una estratègia inspirada pel principi de la Millor Regulació (*Better Regulation*), que implica la obligació – efectiva, i no només formal– d'anàlisi per cada regulació que es determini de tres dimensions: (1) l'impacte de la mateixa, tan pressupostari com ambiental; (2) el cost-benefici de la norma per les alternatives considerades i la raó de la decisió presa per la que haurà de ser avaluada; i (3) la garantia de no solapament de la nova norma amb antigues preexistents. També cal avançar en la reducció efectiva de càrregues i temps per obrir nous establiments i indústries, la extensió del silenci positiu i la generalització de les fórmules de control “ex post”.

Tant per les persones físiques com les jurídiques, és important fixar regles clares de coordinació inter-administrativa per tal d'evitar duplicitats d'ajuts per a les mateixes finalitats i garantir l'accessibilitat *on line* en temps real als expedients administratius per a qualsevol tràmit obert.

Donat que més de la meitat dels ciutadans ja són usuaris actius de les xarxes socials, una Administració moderna ha de poder ser catalogada “2.0”. En el nivell més bàsic, una simple adopció de les eines Web 2.0. als processos existents és més aviat el Govern 1.0 o potser el Govern Electrònic (e-government). La integració de noves eines ha de portar un canvi en la cultura de govern que es caracteritzi per una governança participativa construïda sobre una base de transparència i confiança. Així com la Web 2.0 no és només sobre la tecnologia, el Govern 2.0 ha de ser construït sobre la base de la col·laboració (tant administració-ciutadans com ciutadans-ciutadans), l'accessibilitat i la descentralització. No és un canvi incremental en la prestació de serveis i no és només la modernització de processos disjunts i obsolets. El Govern 2.0 és un desafiament als principis fonamentals de l'enfocament de les relacions entre l'administració i els ciutadans. En aquest àmbit de la relació de l'Administració amb els Ciutadans i Empreses, la Comissió fa **tres** propostes concretes d'actuació:

**L15. Dissenyar els models més afavoridors de transparència, accés a la informació, rendiment de comptes i avaluació de polítiques públiques**

- El principi prevalent és que tota la informació administrativa és pública llevat la que explícitament es classifiqui com a confidencial (per exemple dades privades dels ciutadans i informació reservada per motius de seguretat).
- Dissenyar Cartes de Serveis de les diferents agències i òrgans de gestió que comprometin a l'Administració en front del ciutadà, a fi i efecte de facilitar mecanismes àgils de transparència, accés a la informació i retiment de comptes.
- Posar a disposició informació econòmica de manera exhaustiva i clara als ciutadans sobre els costos de tots els programes i iniciatives impulsades per l'Administració, i en especial els plans estratègics i operatius i el seu seguiment. S'ha d'aprofitar la tecnologia per informar millor el ciutadà amb dades econòmiques de costos i beneficis, i del grau d'acompliment dels compromisos adquirits. Les dades han de ser comparables d'una institució a un altre, a fi de poder fer comparacions.
- Establir l'obligació de que tots els programes públics destinin una part del seu pressupost per a la seva avaluació per part d'un tercer independent. Cas de no fer-ho caldria justificar-ho explícitament.
- Totes les avaluacions realitzades, amb independència de la instància que les impulsi, han de ser públiques.
- En definitiva, la "càrrega de la prova" de que una informació no pot ser accessible al ciutadà que ho demani ha d'estar de part de l'Administració, no del ciutadà que en cap cas ha de demostrar perquè la vol.

#### **L16. Aplicar les TIC en tot el seu potencial per l'operació eficient i eficaç de les tasques de l'Administració**

L'Administració ha de ser avantguardista en l'ús de les TIC per fer els serveis el més eficients possible; no ha de ser possible que l'empresa privada pugui ser més eficient que les Administracions en les tasques més simples quan hi ha en joc els diners de tots.

- Desenvolupar un sistema d'informació central que doni suport a les tasques de les oficines de serveis compartits (*back office shared services*) que són les que amb la seva tasca recolzen tota l'activitat administrativa de les Agències i Departaments. Un bon

exemple de re-centralització de les operacions que es dona com a referència és el model suec.

- Implantar la norma ineludible “una dada, un sol cop en el sistema”, de manera que s’evitin duplicitats tant de les mateixes dades com de feina, es minimitzin els errors, i s’estalviï temps tant al ciutadà com a l’Administració.
- Establir principis de minimització de processos burocràtics i tràmits, amb objectius concrets i mesurables dirigits explícitament a fer la relació amb el ciutadà més àgil i còmoda.
- Modificar tots els procediments i lleis necessàries per avançar el més aviat possible cap a una Administració sense papers, que utilitzi sistemes d’emmagatzematge, identificació, i protecció de dades que la tecnologia fa possible .

**L17. Aprofundir en el sistema de gestió de serveis públics. Mitjançant les TIC detectar opinions, noves necessitats dels ciutadans i fins i tot involucrar-los en la seva producció i avaluació**

- Mitjançant les xarxes socials, com a sistema d’incrementar la intel·ligència institucional (xarxes entre professionals interns i parcialment obertes als externs), fomentar la corresponsabilització dels ciutadans en les decisions, gestió i cost dels serveis públics. Aprofitar les tecnologies 2.0 per aprofitar la intel·ligència del col·lectiu en el disseny de solucions de problemes complexos i recavar informació d’utilitat pública.
- Dissenyar sistemes d’autoservei que, prèvia identificació digital, permetin als ciutadans accedir a tota la informació que desitgin i hi estiguin autoritzats, i dur a terme tots els tràmits que sigui tècnicament possible en cada moment.
- Aprofitar tot el potencial de les tecnologies de CRM que permeten personalitzar la relació de l’Administració amb el ciutadà, de manera que aquesta sigui proactiva i no calgui que sigui el ciutadà qui iniciï tràmits als que tingui dret.
- Dotar les Delegacions de l’Administració en el territori de personal que pugui fer els tràmits telemàtics per compte de les persones que no tinguin accés o coneixement a

les noves tecnologies (apaivagant així part dels efectes no desitjats de l'esclletxa digital sobre part de la ciutadania).

#### IV. CONDICIONS PER A LA REFORMA I RECOMANACIONS DEL PROCÉS DE CANVI

Fer operatives les orientacions recollides a l'informe obliga a dissenyar una estratègia de reforma institucional, la qual cosa va més enllà del mandat d'aquesta Comissió. Això no obstant, hem volgut incloure en aquesta última part del document algunes breus consideracions sobre aspectes que considerem centrals per a l'elaboració d'aquesta estratègia, juntament amb una guia que se incorpora a l'Annex.

- **El disseny de l'estratègia de reforma correspon al Govern i ha de ser protagonitzat per actors interns del sistema polític-administratiu.** Per bé que en aquesta tasca pugui ser recomanable comptar amb l'assessorament d'experts externs, el propòsit exigeix un alt nivell de coneixement del funcionament intern de l'Administració. En aquest sentit, semblaria recomanable encomanar l'elaboració i posta en marxa de l'estratègia a un grup de treball d'alt nivell, dotar-lo d'interlocució al rang més alt del Govern, i assignar-li capacitat per obtenir els suports interns i externs necessaris.
- La reforma de l'Administració és una reforma política, i no pas un seguit de mesures i ajustaments d'ordre tècnic, que es poden encomanar a especialistes. D'altra banda, les orientacions de l'Informe suposen canvis profunds en el statu quo, els quals és previsible que generin resistències. Per això, un **lideratge polític del nivell més alt** és una condició *sine qua non* d'èxit. El grup impulsor ha de gaudir d'un suport ferm del Govern, on s'expliciti amb claredat el compromís dels seus nuclis centrals: Presidència, Economia i Finances i Governació.
- La posta en marxa de les orientacions incorporades en l'Informe exigeix, en l'estratègia de reforma, **tres ingredients fonamentals: noves regles de joc, incentius per als canvis i dotació de capacitats** per fer possibles aquests. Tot i que en la nostra tradició sovint es confonen les reformes amb els canvis de les lleis, la realitat mostra reiteradament que la reforma legal és només un ingredient, i sovint no el més important, del canvi institucional. Algunes de les orientacions que l'Informe conté exigeixen canviar les normes, però obliguen a pensar sobretot en els incentius i les capacitats que cal introduir i desenvolupar en el sistema.

- Un dels instruments més poderosos per canviar els comportaments dels actors clau pot ser una **utilització intel·ligent del pressupost com a element de motivació**. Assignar recursos de forma diferenciada, afavorint les unitats i els actors compromesos de forma efectiva amb la posta en marxa de les reformes pot ser més eficaç que el simple imperatiu legal. En tot cas, les orientacions incorporades per l'Informe no impliquen, per a poder-se tirar endavant, l'aplicació de recursos addicionals i, en els casos on es proposa la creació de nous òrgans, es considera que es podrien aprofitar, transformar o substituir estructures existents.
- Les reformes contemplades en l'informe exigiran **instal·lar i desenvolupar en l'Administració catalana capacitats de tres tipus: a) capacitats estratègiques**, ubicades en els vèrtexs dels departaments i entitats afectades, per tal de comprendre adequadament els objectius i posar en marxa els processos de canvi necessaris; **b) capacitats tècniques** necessàries i avui deficitàries en àrees clau per a les reformes, com poden ser la gestió pressupostària avançada, la contractació, la planificació i construcció d'indicadors, l'avaluació, el lideratge d'equips, la gestió de recursos humans, la planificació estratègica i construcció d'indicadors, el càlcul de costos, l'anàlisi cost-benefici, i altres; **i c) capacitats directives** o gerencials, les quals han de ser les forces motrius dels canvis en les diferents àrees i organitzacions públiques. Aquesta necessitat d'atendre al desenvolupament de capacitats obliga a incloure dins l'estratègia de reforma de l'Administració un component essencial de formació de persones i equips.
- Pel que fa a la **implementació de les reformes**, alguns dels canvis proposats requeriran processos de decisió de dalt a baix, àmbits extensius d'aplicació i calendaris d'implantació concentrats en el temps, mentre d'altres aconsellaran procediments més participatius, selectius o graduals. En determinats casos, serà recomanable utilitzar fórmules exploratòries i experiències-pilot, abans de generalitzar les mesures. L'estratègia de reforma haurà d'identificar aquests diferents supòsits i definir les variables d'implementació més adients.
- Un altre element cabdal que l'estratègia de reforma haurà de considerar és la **seqüència dels canvis**, és a dir, l'ordre cronològic en el qual les diferents orientacions de reforma s'han d'aplicar. En aquest sentit, caldrà donar prioritat en el temps a:



- a) L'elaboració dels **projectes de canvi normatiu** sense els quals no és viable la posta en marxa de determinades mesures (tot tenint en compte, però, que un bon grapat de les recomanacions suggerides no exigeixen modificacions legals).
- b) Les recomanacions que afecten més directament a la **millora de les relacions de l'Administració amb els ciutadans**, les quals poden enfortir la legitimitat de les reformes pel que fa a l'opinió pública.
- c) Les mesures d'**enfortiment de capacitats clau** per endegar els canvis, com ara la creació de la direcció pública professional o la reforma dels procediments pressupostaris.

Per a concloure, remarquem que la reforma de l'Administració pertany a la categoria de les reformes estructurals, la implementació de les quals requereix una **continuitat incompatible amb la brevetat dels cicles polític-electoral**. S'ha de tenir en compte que, en aquesta classe de transformacions, no és suficient la producció dels canvis, sinó que és necessari que aquests s'institucionalitzin, és a dir, s'incorporin a les rutines de funcionament del sistema. Per aquesta raó, l'experiència comparada mostra que l'èxit és proporcional al grau de **consens polític** assolit. Definir la reforma de l'Administració com un objectiu de país, desvincular-la el més possible –sense des-naturalitzar-la- del debat partidari, i obtenir aquest consens ampli haurien de ser elements integrants de l'estratègia de reforma que proposem.

Una part també substancial de l'estratègia de reforma fa referència a la seva visualització externa i a la política comunicativa dels canvis. La reforma de l'Administració no és pas una reforma "de funcionaris i per a funcionaris", sinó per a la societat en el seu conjunt. La ciutadania ha de rebre informació fiable del propòsit dels canvis i de la seva materialització en el temps. Alhora, el propòsit reformador guanyarà credibilitat si el nucli impulsor explicita objectius i compromisos, dóna publicitat a les fites assolides i estableix **circuits transparents i mecanismes de rendiment de comptes que permeten el seguiment de les reformes** per part de la societat.

**ANNEX: Index general de temàtiques que han inspirat i servit de base als treballs de la Comissió**

**I. referents a la governança del sistema**

1. Envers un sistema descentralitzat però cohesionat; trets bàsics a configurar del model d'organització i governança de l'Administració de la Generalitat de Catalunya GC
2. Criteris de distribució de polítiques, funcions i tasques entre l'Administració centralitzada i els organismes específics de gestió.
3. Rol de les tecnoestructures centrals
4. El sector públic de la GC: tipologia d'ens; criteris de creació/supressió
5. Sistema d'alta direcció pública professional: model, característiques bàsiques, pautes de gestió
6. Ubicació al Govern de les responsabilitats sobre l'Administració Pública

**II. referents a les relacions amb els ciutadans**

7. Punt únic de contacte; coordinació interna de les instàncies responsables
8. Unificació i alleugeriment de tràmits
9. E-Administració i interoperabilitat. Estructura i especificitats
10. Segmentació i personalització de l'atenció al ciutadà; implantació d'un CRM ciutadà. Desenvolupament.
11. Formulació de compromisos i estàndards: cartes de serveis
12. *Open Government*. Regles sobre transparència i accés a la informació
13. Participació ciutadana i coproducció de serveis públics. Concreció d'àmbits.

**III. referents a les relacions amb les empreses**

14. *Better regulation*: obligació –efectiva, i no només formal- d'anàlisi de: a) l'impacte; b) el cost-benefici; i c) la garantia de no-solapaments de la norma
15. Reducció efectiva de càrregues i temps per obrir nous establiments i indústries.
16. Extensió del silenci positiu. Aprofundir en la definició d'àmbits.
17. Extensió de les fórmules de control "ex post"

18. Regles de coordinació inter-administrativa per evitar duplicitats d'ajuts per a les mateixes finalitats
19. Centrals de serveis de valor afegit per a PIMES.
20. Accessibilitat on line en temps real a l'expedient administratiu per a qualsevol tràmit obert
21. Per a l'administració general i tributària en particular, fer simètriques les obligacions i responsabilitats en temps d'espera, recàrrecs per demora, interessos... a la dels ciutadans administrats o inspeccionats per a així alleugerir càrregues i treure incertesa jurídica.

#### **IV. referents a l'estabilitat pressupostària i la qualitat de la despesa**

22. Creació d'una autoritat pressupostària independent per fer les projeccions macro d'ingressos i despeses i supervisar l'assoliment dels objectius fiscals
23. Introducció d'un procés pressupostari basat en prioritats, multilateral, transparent i amb perspectiva de mitjà termini
24. Regles fiscals limitatives dels compromisos de despesa amb càrrec a exercicis futurs
25. Implantació en el conjunt de l'Administració de la GC de la comptabilitat analítica
26. Racionalització de la compra pública
27. Institucionalització d'un procés sistemàtic de revisió de la despesa
28. Mesures de racionalització de l'escala; compactació de serveis comuns i mecanismes de coordinació interdepartamental i interadministrativa; centres de serveis compartits
29. Rendiment de comptes: informació agregada i transparent accessible online sobre la liquidació dels pressupostos

#### **V. referents als sistemes de planificació i control**

30. Simplificació de regulacions internes i alleugeriment de controls formals; revisió i racionalització de processos en aplicació de la directiva europea de serveis
31. Aplicació d'anàlisi cost-benefici en la selecció de projectes
32. Gestió per resultats; contractualització principal-agent: criteris d'elaboració i seguiment dels contractes de gestió.
33. Mecanismes d'avaluació: gama adequada als camps d'anàlisis
34. Responsabilització; rendiment de comptes
35. Incentius associats a l'acompliment

## **VI. referents a la gestió del capital humà**

36. Increment de la dotació de talent; tecnificació de les plantilles
37. Diferenciació dels règims d'ocupació per la naturalesa de les funcions. Limitació de l'estatut funcionarial a les funcions d'autoritat
38. Flexibilització de les regulacions de personal
39. Incorporació de pràctiques avançades de gestió: reclutament/selecció, avaluació, compensació
40. Increment de l'autonomia dels gestors en matèria de gestió de persones; desenvolupament de capacitats internes
41. Professionalització de les relacions laborals

## **VII referents a la col·laboració públic privada**

42. Establiments de criteris d'elecció del sistema de gestió
43. Àmbits de diferenciació entre provisió i prestació
44. Requisits per a la incorporació de forces de mercat a la provisió de serveis públics
45. Creació d'una unitat públic privada (PPP Unit) d'acompanyament, transferència de know-how, benchmarking i avaluació d'experiències de CPP
46. Implantació d'instruments de gestió, seguiment, avaluació y rendiment de comptes de les experiències concretes de CPP
47. Desenvolupament de capacitats internes per a la gestió de la CPP i el control de l'activitat gestionada per mitjà del mercat

## **VIII referents a la infraestructura ètica**

48. Elaboració de codis de conducta dels empleats públics, adaptats a l'entorn on desenvolupen la seva funció
49. Creació d'instàncies i mecanismes d'aclariment de dubtes i suport als empleats públics en matèria de conflictes ètics
50. Plans de socialització i formació sobre ètica pública i estàndards de conducta desitjables

## **IX referents a les noves tecnologies**

51. Dissenyar el sistema d'informació integrat de la Generalitat, i no s'hauria de poder fer cap inversió en tecnologia i sistemes que no sigui compatible respecte d'aquest model integrat.