



Per la reforma de l'administració

El Fòrum d'Entitats per la Reforma de l'Administració (FERA) és un espai informal de trobada d'entitats de la societat civil catalana que defensen la necessitat d'abordar, de manera alhora constructiva i exigent, la llargament reclamada reforma de l'administració pública, que en el context econòmic, social i polític actual del país resulta imprescindible i urgent.¹

Els membres inicials del Fòrum d'Entitats per la Reforma de l'Administració són: l'Associació Catalana de Gestió Pública (ACGP), l'Associació de Tècnics d'Administració de la Generalitat de Catalunya (ATAGEC), la Cambra de Comerç de Barcelona, la CECOT, el Club de Direcció Pública ESADE Alumni, el Col·legi d'Economistes de Catalunya, la Comissió dels enginyers industrials a les administracions públiques del Col·legi i Associació d'Enginyers Industrials de Catalunya, el Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya i la Taula del Tercer Sector Social.

- **Les administracions públiques són quantitativament i qualitativament molt importants.** Cal situar-les a la llista de factors clau d'èxit del nostre país, i han d'ajudar a encarar els reptes presents i els reptes futurs en unes condicions adequades. D'acord amb les dades de l'OCDE², gestionaran aquest 2013 prop del 42% del PIB a l'estat espanyol, el 42% del PIB dels estats de l'OCDE, i el 49% del PIB de tota la zona euro. Importants estudis assenyalen la qualitat de les institucions com un dels elements crítics que expliquen el desenvolupament social i econòmic de les nacions. Són el principal instrument de la nostra acció col·lectiva com a país.
- **No tenim un problema de consideració pel que fa a la prestació de serveis bàsics o d'eficàcia en l'actuació, en sentit general.** Així, alguns dels índexs de Nacions Unides³ ens situen en posicions capdavanteres: en l'índex d'educació, ocupem la posició 24a d'un total de 187; en el de salut, la posició 12a d'entre 194, per exemple. Altres indicadors de serveis administratius, no obstant, són menys favorables.⁴
- **No tenim un problema de dimensionament en l'ocupació pública,** d'acord amb les dades internacionals amb què la podem comparar. El nombre de treballadors públics en relació amb la població activa se situa per sota de la mitjana dels països de l'OCDE, de la de la zona euro i, fins i tot, per sota de la del Regne Unit o de la dels Estats Units⁵, com passava també en la participació en el PIB. Això significa que fent créixer o reduint la dimensió en ocupació de les administracions no resoldrem els seus problemes de fons. En tot cas sí que s'observa un nivell de funcionarització elevat i amb presència d'estatutaris en tasques per a les quals no caldria aquest tipus de relació contractual.

¹ A Catalunya, els darrers anys, s'han produït nombrosos debats i propostes sobre aquesta matèria: Congressos Catalans de Gestió Pública, Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana, Informe sobre Bon Govern i Transparència Administrativa, etc.

² OECD Economic Outlook 92 database (en l'àmbit estatal): <http://www.oecd.org/eco/economicoutlookanalysisandforecasts/Fiscal%20balances%20and%20Public%20Indebteness.xls>

³ United Nations International Human Development Indicators (a escala estatal): <http://hdr.undp.org/en/data/trends/>

⁴ Doing Business 2011: posició 147a d'un rànquing de 183 pel que fa a la facilitat per obrir un negoci; Global Competitiveness report 2011-2012: posició 49a en el rànquing de qualitat institucional, d'un total de 142. World index of governance 2011: posició 39a d'un rànquing de 212 en efectivitat del govern.

⁵ International Labour Organisation (ILO), Laborista Database (en l'àmbit estatal): <http://laborsta.ilo.org/default.html>



- **Tenim un problema de finançament.** Les administracions públiques catalanes, i en especial la Generalitat de Catalunya, tenen un problema greu de manca de recursos si parem atenció als molts serveis que han de prestar⁶. Aquest, descomptat el context actual de crisi econòmica, és un problema estructural, fruit de raons històriques, socials, polítiques i de configuració del sistema de finançament. Dilucidar tot això no és objecte d'aquesta nota, però, nogensmenys, no és una cosa que puguem passar per alt en l'anàlisi i el diagnòstic.
- **Tenim un problema de funcionament (d'eficiència i de productivitat).** Les administracions catalanes no generen el valor públic que podrien generar. Malgrat que són raonablement eficaces, no són tan eficients com podrien ser. Amb els mateixos recursos es podrien obtenir millors resultats i impactes. Els mateixos resultats es podrien obtenir amb menors recursos. Amb majors recursos es podria fer un salt qualitatiu. El problema de funcionament és causat fonamentalment per un seguit de dèficits en el model organitzatiu, de direcció i de gestió. Aquest és un problema que depèn en bona part de la pròpia potestat auto-organitzativa de les nostres administracions. Part del problema és degut també a l'excessiu nombre de nivells administratius, fins a set, que, a manca d'una clara divisió competencial, genera encavallaments i ineficiències⁷. D'altra banda, hi ha d'haver un compromís ferm a l'hora d'implementar i de donar compliment a les normes que la mateixa administració promulga, i especialment a aquelles que tenen per objectiu millorar-ne el funcionament (en els darrers anys s'observa una tendència excessiva a regular normes, però no se'n garanteix el compliment).
- **Tenim un problema d'imatge social.** La major part de treballadors del sector públic -en proporció equivalent al sector privat- són professionals competents, amb vocació de servei i amb inquietuds en relació amb la millora de les organitzacions en les quals desenvolupen la seva tasca. No obstant això, la valoració social d'allò que s'associa amb termes com "administració" o "funcionaris" no és massa positiva⁸, malgrat que, paradoxalment, la valoració és transformada en positiva quan es demana a la gent que jutgi en funció d'experiències viscudes recentment en relació amb l'administració i els serveis que presta⁹. Aquest és un problema que afecta directament els professionals de l'àmbit públic, però també la societat que en reclama una millora, perquè sota la perspectiva del tòpic i l'estigmatització, causats per una crítica no constructiva i que alhora genera com a reacció una auto-defensa immobilista, no hi ha avenç possible.
- **Si es vol reactivar l'economia cal un sector públic que l'acompanyi i que en potencii l'activitat productiva.** De vegades es contraposa l'acció pública i l'acció privada. Històricament els catalans hem mirat amb recel o hem menystingut les administracions públiques. Quan les pròpies han estat suspeses, hem après a viure'n al marge. Ens hem fet forts en la societat civil. Però si aspirem a un país de primera línia competitiva, no podem renunciar a un àmbit que gestiona entre el 40 i el 50% del PIB del país. Cap empresa no es desentendria de quelcom que suposa prop de la meitat del seu negoci. Hem de ser forts en ambdós sectors, en tots dos braços. Forma part de les legítimes opcions polítiques i de

⁶ L'any 2009, la despesa no financera homògena executada per la suma de la Generalitat i les Diputacions va ser de 264 euros per habitant, inferior a la despesa de la resta d'Espanya (3.474 euros respecte de 3.738) i, a més, com que els preus a Catalunya es calcula que són un 8 % més elevats que a la resta d'Espanya, la dada equivaldria a un 14 % menys en termes reals de finançament.

⁷ Un clar exemple n'és la manca de finestretes úniques físiques o virtuals per a molts tràmits que necessiten de la intervenció de diverses administracions.

⁸ La darrera enquesta Omnibus del CEO puntua l'administració pública com a poc eficient (5,4 sobre 10) i poc receptiva (5,2), entre d'altres variables que es prenen en consideració. Cap indicador supera els 6,5 punts.

⁹ La mateixa enquesta puntua un 6,6 sobre 10 la darrera experiència dels ciutadans amb l'administració, i un 5,8 l'experiència amb grans empreses privades. La puntuació atorgada als funcionaris de coll blanc és de 6, i a la del personal de justícia un 5,3. El personal sanitari rep un 8, el docent un 7,4, els mossos un 6,5 i els bombers un 8,6.



model social posar l'èmfasi en l'un o l'altre; però cal que tant el braç públic com el privat siguin forts, eficients i dinàmics, i que es donin suport mútuament.

- **Al costat de la sortida de la crisi, l'altre gran element present en el debat polític, social i mediàtic de Catalunya gira al voltant dels conceptes d'estat propi o d'estructures d'estat.** La reforma de l'administració és necessària en qualsevol marc; per a qui defensi un escenari de major autogovern potser més encara. Crear estructures d'estat no significa necessàriament fer créixer les organitzacions públiques (Prat de la Riba no disposava de grans mitjans), però, en qualsevol cas, vol dir millorar-les, començant per les ja existents. Vol dir augmentar la seva capacitat de gestió i, per tant, de generació de valor. Vol dir augmentar la seva solidesa institucional. Altrament, aquest debat pot esdevenir buit de contingut.
- **Cal, per tant, una agenda per a la reforma de l'administració** que ens permeti disposar de la gestió pública que necessitem en el present i la que desitgem per al futur. Una reforma que vagi més enllà dels ajustaments. No contra els ajustaments, ni en comptes dels ajustaments; però sí que més enllà de l'ajustament i en paral·lel a aquest. No es tracta de fer menys (o més) del mateix, sinó de fer-ho millor. Ara és el moment, més endavant serà massa tard.

Una agenda que ha de ser institucional, impulsada des del primer nivell i amb acord polític transversal: resguardada, fins on sigui possible, del tacticisme partidista.

Una agenda que ha de ser nacional, i concertada amb la complicitat dels servidors públics, la societat civil i els mitjans de comunicació. La societat civil i els mitjans de comunicació han de teixir complicitats i aliances amb els professionals i, especialment, amb els lideratges innovadors dins del sector públic. Els emprenedors en l'àmbit públic haurien de ser objecte del mateix reconeixement i projecció social que els emprenedors en l'àmbit privat. Cal valorar i destacar les experiències positives i criticar constructivament les mancances. Només es podrà avançar unint esforços i estratègies des de dins i des de fora del sistema públic.

L'agenda per a reforma de l'administració que reclamem hauria d'incloure, entre d'altres accions (i dins del marc d'un pla amb objectius coherents i articulats en una estratègia raonable):

Política i gestió

1. Comprometre de manera directa el màxim lideratge polític i institucional a l'impuls de la reforma.
2. Ubicar orgànicament les polítiques de reforma de l'administració del Govern sota la dependència immediata de la Presidència.
3. Introduir la direcció pública professional com una institució que articularà la relació entre l'àmbit polític i l'àmbit tècnic.
4. Connectar de manera efectiva els instruments d'alineament estratègic dins les organitzacions públiques: pla de govern, programació pressupostària, cartera de serveis i avaluació. Tot això tenint com a fonament el marc conceptual de la gestió per resultats.



Governança

5. Abordar una reorganització del conjunt del sector públic català. Racionalitzar el nombre d'ens instrumentals partint d'una anàlisi acurada del sistema. Clarificar els rols i les formes de relació entre principal i agent: en la definició d'objectius (contractes programa), en els òrgans de govern, en la direcció executiva i en l'avaluació de resultats.
6. Guanyar en economies d'escala en el món local i reduir duplicitats entre administracions, contemplant la proximitat de l'administració local amb els ciutadans com un valor a preservar.
7. Potenciar la cooperació entre actors públics i privats impulsant xarxes inter-organitzatives, espais de concertació i àmbits de col·laboració públic-privada. Introduir sempre que es pugui i en la mesura adequada la competitivitat dins de l'àmbit de l'administració, per tal de garantir que els serveis públics es faran de la manera més eficient possible, i sempre preservant-ne, tanmateix, garanties de qualitat i d'equitat en el servei que cal prestar.
8. Desenvolupar capacitats altament especialitzades en la gestió de la contractació pública, més enllà de consideracions jurídic-formals, i des de la fase de disseny fins a l'avaluació final. Elaborar una nova regulació més àgil de la contractació pública i millorar els procediments d'adjudicació de subvencions. Equilibrar els criteris de qualitat i de solvència tècnica i social en els concursos públics, en relació amb els criteris de caràcter estrictament econòmic. Augmentar la previsibilitat dels calendaris de pagament de subvencions, contractes i concerts.
9. Aprofundir en la millora de la qualitat normativa, seguint les recomanacions de la Unió Europea i de l'OCDE, en la línia de fer avaluacions d'impacte ex-ante i d'acompliment ex-post de les normatives a desenvolupar. Cal establir mecanismes de transparència i participació de ciutadans i empreses en la seva elaboració, reduir la burocràcia i les seves càrregues associades, simplificar la normativa, evitant duplicitats i encavallaments, i considerant alternatives a la regulació menys costoses d'implementar i complir.¹⁰
10. Avançar en espais de transversalitat i en centres de serveis compartits dins les administracions. Incentivar el treball en xarxa de les diverses estructures administratives, evitant així possibles ineficiències.

Professionals

11. Prestigiar la figura del servidor públic i reconèixer els esforços i sacrificis que aquest col·lectiu està realitzant en el context actual. Posar en valor els lideratges innovadors en el sector públic, els emprenedors públics, en la societat civil i els mitjans de comunicació. Abandonar la denominació "funcionari" en el llenguatge social i usar noves denominacions que simbolitzin la nova aproximació a la matèria: servidor públic, professionals del sector públic, o altres.
12. Reconèixer (sigui en termes econòmics, de carrera o simbòlics) els i les professionals excel·lents. Aplicar les previsions del procediment sancionador, especialment a aquelles persones manifestament incompetents o amb escassa vocació de servei i professionalitat, que, per bé que molt minoritaris, tan mal fan a la dinàmica organitzativa. Gestionar, doncs, l'acompliment de manera efectiva.

¹⁰ Vegeu per exemple: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/brochure/br_brochure_es.pdf, i el projecte per a països de la UE fet conjuntament amb l' OCDE: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/46123112.pdf>



13. Reforçar les capacitats de gestió de persones i de coordinació entre responsables de polítiques de recursos humans, i les de les relacions laborals de les administracions públiques, per tal que el resultat d'aquestes polítiques sigui més homogeni.
14. Reservar el règim estatutari (funcionarial) únicament per als llocs de treball que justifiquin aquest marc específic.
15. Actualitzar el sistema de proves d'accés al sistema públic en funció de les competències requerides, adequant el contingut d'aquestes a llocs d'àmbits funcionals. Reduir el pes de les proves memorístiques i emprar noves formes de reclutament que valorin l'adequació real al lloc de treball i que incorporin períodes de prova amb avaluació decisiva, sempre amb plena garantia dels principis de mèrit i capacitat.
16. Desenvolupar realment la carrera professional horitzontalment i vertical: facilitar la transversalitat i la mobilitat dels servidors públics. Potenciar el paper de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya en aquest sentit.
17. Millorar les polítiques de formació per adequar-les al lloc de treball i al desenvolupament professional.

Responsabilització

18. Augmentar la transparència i l'accés a la informació en l'actuació pública.
19. Millorar els instruments de control de gestió. Realitzar programes sistemàtics de revisió de la despesa i valorar la introducció d'increments automàtics de productivitat en els pressupostos, incrementant la productivitat sense disminuir-ne el valor públic. Exercir un major control dels resultats obtinguts mitjançant la despesa realitzada per part d'entitats que depenen de les administracions públiques catalanes (organismes autònoms, agències, consorcis, fundacions i empreses públiques).
20. Establir mecanismes sistemàtics de retiment de comptes i d'avaluació de les polítiques públiques. Comunicar en un portal únic per a totes les administracions les accions d'avaluació de tots els programes de despesa i contractes programa, oferint resultats útils en un temps útil. Desenvolupar experiències d'avaluació prospectiva.
21. Potenciar el control ex-post (amb valor afegit sobre la gestió) i el control ex-ante (del model actual d'intervenció). Incorporar mesures efectives d'assumpció de responsabilitats i definir les seves conseqüències.

Bon govern i ètica pública

22. Treballar, partint de l'exemplaritat i les pràctiques quotidianes, els valors i l'ètica pública, més enllà de codis, posicionaments retòrics o mesures de lluita contra la corrupció.
23. Establir espais de participació reals, més enllà de processos formals. Fomentar el compromís cívic envers les administracions.
24. Millorar els mecanismes de relació amb la ciutadania, no només eliminant traves sinó obrint altres canals de comunicació més àgils, i repensant l'administració pública des de l'òptica de les expectatives de la ciutadania.
25. Potenciar la corresponsabilitat en la prestació de serveis públics per garantir-ne la sostenibilitat econòmica i racionalitzar-ne la demanda.



Innovació

26. Invertir en recerca en gestió pública. Establir una estratègia sistemàtica d'identificació i rèplica de bones pràctiques en la gestió, per tal de multiplicar els guanys d'eficiència i qualitat detectats.
27. Intensificar el desenvolupament de l'administració electrònica i del govern obert. Escalar a altres administracions les experiències de la línia *smart cities*. Incrementar les experiències d'*open data* (obertura de dades públiques) a la ciutadania com a instrument de transparència, i al món empresarial com a matèria primera per generar oportunitats de negoci.
28. Fomentar la innovació organitzativa. Millorar la coordinació entre administracions i dins de cada administració. Eliminar traves burocràtiques, posant l'èmfasi en una atenció particular als instruments de suport a la internacionalització i a la innovació. Simplificar i unificar les relacions i els tràmits entre i amb les administracions i potenciar els mecanismes de finestreta única.
29. Garantir una despesa intel·ligent: mantenir la despesa corrent quan els beneficis a llarg i mig termini en la productivitat siguin previsiblement superiors a les despeses immediates (per exemple, en sistemes informàtics i en simplificació de processos).
30. Aprofitar el talent i el capital intel·lectual en un marc d'aplicació extensiva de la gestió del coneixement al llarg de tota la vida professional.

Com a resultat de l'agenda de reforma, les administracions públiques de Catalunya haurien de ser: transparents, eficaces i eficients, innovadores, amb capacitat estratègica, i amb uns treballadors públics prestigiats i reconeguts per la seva professionalitat i el seu lideratge innovador. Un referent de país, en definitiva.