

assemblea.cat

SECTORIAL ADMINISTRACIÓ PÚBLICA

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

Resum elaborat per: Josep Santamaria

Text complet de l'informe:

http://www20.gencat.cat/docs/governacio/Informacio_Departamental/Documents/Actualitat/Arxius/InfoComRefAAPPdef.pdf

Els **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.

La Comissió d'experts assenyala **tres grans línies d'actuació** com a principals eixos vertebradors de la reforma:

- (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 a l'Administració sistemes de gestió i direcció 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.

Es formula un conjunt d'orientacions i línies d'actuació específiques estructurades d'acord amb **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.

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.

L1. Impulsar codis deontològics de valors i ètica pública.

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

S'ha de definir un pla de formació per als directius professionals, un pla de formació per als nous entrants al sistema i un d'específic per a la plantilla actual.

L3. Cohesionar l'Administració nuclear de la Generalitat.

Es proposa:

- Reduir el nombre de conselleries.
- Compactar en una única àrea funcional (per a tots els departaments) les responsabilitats pressupostàries i de recursos humans.
- Institucionalitzar un alt òrgan d'assessorament del president que doni suport a l'anàlisi transversal i sectorial de les polítiques i les doti d'una visió prospectiva i estratègica alhora que exerceixi les funcions de control sobre els departaments.

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

Es tractaria de considerar com a sistema ordinari per a la prestació directa dels serveis públics de caràcter finalista un model organitzatiu constituït per **agències executives**.

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 de l'actual administració perifèrica fos assumida per l'Administració nuclear centralitzada. Aquest disseny és compatible amb la territorialització de les unitats centrals.
- La gestió externa de la Generalitat s'hauria de descentralitzar més, s'hauria d'acostar al màxim possible a la realitat territorial i de població del país, en les seues dels ajuntaments de les ciutats amb un important àmbit d'influència (per mitjà de convenis).

Aquesta funció podria ser assumida per personal de la mateixa Generalitat, però ubicat a les seus municipals i connectat a la xarxa telemàtica de la Generalitat.

L6. Crear un sistema professional d'alta direcció pública

Això 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 seu tipus jurídic– 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 professionalitat.

- **Crear una instància independent rectora del sistema anterior**, i encarregar-li: 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 **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 o del sector privat.

- Definir la **subscripció d'acords de gestió** amb els seus superiors, on consti el contingut del mandat, les prioritats i els objectius a assolir i els sistemes de mesura que es faran servir per tal d'avaluar-ne l'assoliment.

- 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 amb les del mercat, per tal de garantir la competitivitat i la capacitat d'atreure talent.

d) L'establiment d'una part significativa de la 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 i degudament motivades per l'òrgan superior competent.

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.

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

L8. Desenvolupar i garantir el bon funcionament de la col·laboració publicoprivada (CPP).

Implicaria, entre d'altres coses, la creació d'una Oficina de la CPP, de composició publicoprivada, per a l'observació i l'acompanyament dels processos de col·laboració, amb funcions de transferència de coneixement, anàlisi i difusió de bones pràctiques, avaluació independent i difusió de conclusions sobre les experiències de CPP.

B. GESTIÓ I DIRECCIÓ DELS SERVEIS ECONÒMICS I 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.

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

L10. Crear una instància pressupostària independent.

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, compte 413...), 5) validar la memòria econòmica que obligatòriament ha d'acompanyar cada llei, entre d'altres funcions.

L11. Millorar els sistemes de planificació i control.

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

- Es recomana donar un fort impuls de qualificació i tecnificació a les plantilles públiques. Dissenyar un sistema descentralitzat de gestió de les persones, d'acord amb el model organitzatiu definit abans.

- Això implica orientar 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 les 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 les 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 els directius dels serveis que operin com agències, en especial aquelles en què 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, i a 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 (*handsoff*) i fórmules d'audit i control *ex post*.**

- Finalment, es proposa l'elaboració d'una **lleï marc de l'ocupació pública** que haurà d'establir els mínims de regulació que han d'assegurar els trets essencials del sistema, i ha de preveure 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 en aquest document.

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

Aquesta modernització representa:

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

- Introduir **mecanismes àgils de mobilitat funcional i geogràfica**.

- Implantar, en l'accés a l'ocupació pública, instruments avançats de selecció basats en competències, i **encomanar-ne l'aplicació a professionals experts en selecció de personal**. Garantir l'autonomia en la configuració i funcionament d'aquests òrgans i protegir-los de possibles interferències polítiques, sindicals o de qualsevol altra mena.

- Aplicar a la promoció criteris basats en la possessió 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**.

- **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 els empleats públics.

- Comprometre els comandaments en la seva aplicació, tot aplicant **plans específics de capacitat** 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 basades 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 aquests 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 manera anàloga a la de les comissions de protecció del sistema de mèrits d'alguns països anglosaxons, supervisi els processos de gestió de les persones des de l'angle dels seus components meritocràtics i vetlli pel bon funcionament dels processos.

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

- **Reformular el marc de relacions laborals** al si de l'Administració revisant les situacions en què 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 pertoca.

- 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 els 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**.

B. 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.

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 de 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 l'Administració enfront del ciutadà, a fi de facilitar mecanismes àgils de transparència, accés a la informació i retiment de comptes.

- **Posar a disposició** dels ciutadans informació econòmica de manera exhaustiva i clara sobre **els costos de tots els programes i iniciatives impulsades per l'Administració, i en especial sobre 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 una altra.

- Establir l'obligació **que tots els programes públics destinin una part del seu pressupost per a la seva avaluació** per part d'un tercer independent. En 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" 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 per a què la vol.

L16. Aplicar les TIC amb tot el seu potencial per a l'operació eficient i eficaç de les tasques de l'Administració.

- Desenvolupar un **sistema d'informació central** que doni suport a les tasques de les oficines de serveis compartits (*back office sharedservices*) que són les que amb la seva tasca donen suport a tota l'activitat administrativa de les agències i departaments.

- 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 les lleis necessàries **per avançar al més aviat possible cap a una Administració sense papers**, que faci servir els sistemes d'emmagatzematge, identificació i protecció de dades que la tecnologia fa possible.

L17. Aprofundir en el sistema de cogestió 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 per 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 obtenir informació d'utilitat pública.
- Dissenyar **sistemes d'autoservei** que, amb una identificació digital prèvia, 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 per obtenir serveis als quals 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 coneixement de les noves tecnologies o no hi tinguin accés.

CONDICIONS PER A LA REFORMA I RECOMANACIONS DEL PROCÉS DE CANVI

El disseny de l'estratègia de reforma correspon al Govern i ha de ser protagonitzat per actors interns del sistema polític administratiu.

La reforma de l'Administració és una reforma política. Per això, un **lideratge polític del nivell més alt** és una condició *sine qua non* d'èxit.

La posada en marxa de les orientacions de 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-los possibles.

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**.

Les reformes proposades en l'informe exigiran **instal·lar i desenvolupar en l'Administració catalana capacitats de tres tipus: a) capacitats estratègiques**, per

tal de comprendre els objectius i posar en marxa els processos de canvi necessaris; **b) capacitats tècniques** en àrees clau per a les reformes, com la gestió pressupostària avançada, la contractació, 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, que han de ser les forces motrius dels canvis en les diferents àrees i organitzacions públiques.

Pel que fa a l'**aplicació de les reformes**, alguns dels canvis 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.

Un altre element cabdal és la **seqüència dels canvis**, és a dir, l'ordre cronològic en el qual les diferents orientacions s'han d'aplicar. Caldrà donar prioritat en el temps a:

- a) L'elaboració dels **projectes de canvi normatiu** (tot tenint en compte, però, que un bon grapat de les recomanacions suggerides no exigeixen modificacions legals).
- b) Les recomanacions que afecten més directament la **millora de les relacions de l'Administració amb els ciutadans**, que 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.

Dues consideracions finals:

- La reforma de l'Administració pertany a la categoria de les reformes estructurals, l'aplicació de les quals requereix una **continuitat incompatible amb la brevetat dels cicles polítics electorals**.
- 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 permetin a la societat fer el seguiment de les reformes**.