

## Grup de Treball 2

- Valors: cap a una ètica de la responsabilitat professional del gestor públic

Director:

Àngel Castiñeira , director del Centre d'Estudis de Temes Contemporanis.

Relator:

Salvador Estapé , director general del programa CAT21 de la Generalitat de Catalunya.

La integritat, l'avaluabilitat i l'eficiència de la gestió pública s'han convertit actualment en les vies de legitimació o expressió de la democràcia i en una de les millors maneres de contribuir a augmentar la confiança dels ciutadans. Per aquest motiu, la revitalització i explicació dels valors del servei públic formen part inseparable dels principis bàsics de qualsevol govern responsable. Altrament dit, el desenvolupament d'uns valors ètics compartits dintre de les administracions públiques esdevé el segell característic del bon govern i una garantia per al bon funcionament dels governs democràtics. Les reformes profundes de les funcions de la gestió pública així com la rapidesa dels canvis de l'entorn posen en dubte, deixen sense vigència o fan inadequats algunes de les regles del joc i dels valors tradicionals que havien regit en el passat la conducta ètica dels càrrecs públics. Precisament , en aquest entorn de canvi, l'ètica i el treball amb valors poden esdevenir una eina primordial de reforma i innovació dintre del sector públic. Aquest seminari vol contribuir a presentar alguns instruments i directrius que ajudin a revitalitzar i millorar la qualitat ètica i el caràcter distintiu del servei i la gestió pública.

## Cap a una ètica de la responsabilitat professional del gestor públic

### El cas de l'Ajuntament de Barcelona

Es pot afirmar que cada cop és més gran la demanda dels ciutadans d'informació clara de com el sector públic, en els seus tres nivells de govern, central, autonòmic i local, es gasta els recursos públics. Aquesta "inquietud" sembla lògica atès que per una banda són els ciutadans els que paguen els impostos que nodreixen els recursos públics, a l'hora que aquests ciutadans són els clients o destinataris dels serveis que presten les administracions públiques. A més a més són propietaris beneficiaris dels diners públics i del patrimoni que gestionen els diferents governs del país. Tanmateix en els últims 25 anys, i especialment a Espanya, la participació del sector públic respecte del PIB ha estat cada vegada més important, especialment fins a mitjans dels noranta, situant-se en l'actualitat a prop del 40% la despesa pública sobre el total del PIB. Cal recordar que fins a l'aprovació de la Constitució espanyola l'any 1978, la importància del sector públic dins l'economia espanyola era més aviat escassa, sense un sistema impositiu prou definit.

Malgrat aquest creixement de l'activitat pública, les administracions locals mantenen la seva proporció o pes relatiu dins el Sector Públic, mentre que les comunitats autònomes són les que experimenten un creixement més espectacular, degut a que han absorbit progressivament competències que fins aleshores eren pròpies de l'Administració central. En la actualitat la despesa de les entitats locals es situa en un 13% del total de la despesa pública, tan sols 3 punt percentuals més que a principis dels anys vuitanta. Es clar, que el procés de descentralització, ha beneficiat més les comunitats autònomes que les entitats locals.

Encara que la variació del pes de les entitats locals dins del sector públic es mínima, la xifra de despesa d'aquestes entitats es situa en 31 mil milions d'euros a l'any 2000. Si posem com a exemple el pressupost de l'Ajuntament de Barcelona, aquest es situa per a l'any 2002 en un import de 1.757 milions d'euros i a nivell de consolidat en 1.972 milions d'euros.

Es evident que amb aquestes xifres, l'Administració Pública Local necessita, des d'una perspectiva externa, d'un sistema d'informació que faciliti el "rendiment de comptes". En primer lloc rendiment de comptes front als ciutadans com a usuaris i contribuents. També front a l'opinió pública o mitjans de comunicació com a difusors de la informació i esperit crític de la societat. Rendició de comptes també front els òrgans de representació política en el seu paper d'oposició i control polític. Front els òrgans de control extern ("Tribunal de Cuentas", Sindicatura, Tribunal de Comptes Europeu) en la seva tasca de fiscalització externa dels comptes i de la gestió econòmica de les entitats i front els òrgans de control intern en la seva funció interventora amb l'objectiu de fiscalització d'actes que donin lloc al reconeixement i liquidació de drets i obligacions.

Igualment podríem parlar de usuaris o demandants d'aquesta informació econòmico-financera, els auditors externs, cas d'existir, amb l'objectiu d'atorgar transparència al conjunt de informació que l'entitat subministra a l'exterior, ja sigui a nivell nacional o internacional. Igualment tant els bancs com les agències de ràting requeririen de la informació abans esmentada.

Es clar que les necessitats d'informació de cadascun dels diferents grups de destinataris són molt diverses, tant en la quantitat d'informació a presentar com en la seva presentació. Però també es cert que al menys la informació dels estats financers anuals hauria de ser comprensible per al ciutadà mig o mínimament informat.

### El cas de l'Ajuntament de Barcelona

Per tal contribuir a augmentar la confiança dels ciutadans de Barcelona i de impregnar la gestió pública de les característiques que han de tenir els sistemes democràtics, des de l'Ajuntament es fa una aposta sense límits a facilitar l'accés a la informació necessària per tal de que aquests puguin avaluar la gestió feta pels representants polítics i els gestors públics, així com poder mesurar el grau d'eficiència assolit.

L'article 39.3 de la Carta Municipal diu textualment: *Els veïns tenen dret a ser informats dels resultats de la gestió municipal. A fi de fer efectiu aquest principi de transparència, l'Ajuntament de Barcelona definirà un conjunt d'indicadors d'activitat, costos, eficàcia i qualitat, els valors dels quals seran publicats anualment abans del 30 de març. Aquesta informació serà difosa a través dels mitjans i xarxes de comunicació per tal d'assegurar el seu coneixement general.*

Per tal de donar compliment a aquest compromís de transparència, l'Ajuntament disposa a la seva web d'un quadre d'indicadors que mostren els valors corresponents a l'any 2001 i els tres anys anteriors. Aquest informe anomenat **Indicadors bàsics 1997-2001** consta dels següents apartats:

- ✓ Activitat econòmica de la ciutat (amb indicadors sobre el creixement real del PIB, Tràfic de contenidors pel port, trànsit per l'aeroport, pernoctacions en els hotels , taxa d'atur registrat...)
- ✓ Evolució economico-financera de l'Ajuntament i del Grup (amb indicadors sobre ingressos i despeses corrents, inversió neta , endeutament, pressió fiscal, etc.)
- ✓ Serveis municipals: els indicadors es divideixen en
  - ▶ Mobilitat Km carril Bici, nombre d'accidents de circulació, velocitat mitjana de recorregut, ...).
  - ▶ Transport públic (viatgers anuals, velocitat comercial dels autobusos, vehicles d'autobús accessibles per a persones amb mobilitat reduïda,... )
  - ▶ medi ambient ( nombre de parcs urbans, superfície de parcs (ha), làmpades d'enllumenat viari (carrers i places), recollida selectiva d'escombraries, despesa per habitant (€) programes de parcs i jardins, enllumenat, clavegueram, neteja i recollida de residus, cost del fluid per làmpada/dia,...)
  - ▶ seguretat (índex de victimització consumada, índex de denúncia, despesa per habitant (€) guàrdia urbana, servei de bombers, ....)
  - ▶ informació i atenció al públic (trucades contestades pel 010 i altres tel. d'atenció, tràmits administratius realitzats per telèfon, visites a la web municipal, ...)
  - ▶ cultura ( nombre d'usuaris a les biblioteques públiques, visitants a museus municipals i concertats, despeses de cultura (programa ICUB) per habitant, etc.)

- » esports ( abonats a les instal·lacions mpals esportives, participació en actes esportius populars al carrer, despeses d'esports per habitant, etc.)
- » educació (nombre de centres municipals d'ensenyament, nombre d'alumnes d'aquests centres ,despesa de l'IMEB per habitant
- » atenció primària de serveis socials (usuaris atesos als centres de serveis socials, llars amb ajut domiciliari, despeses d'atenció primària i especialitzada i promoció social per habitant, etc.)
- » serv. d'atenció a persones amb disminució (servei de transport especial)
- » habitatge (habitatges acabats)
- » Barcelona solidària (import concedit barcelona solidària )

La informació subministrada per aquests indicadors és molt ampla, "amb molt de suc" y abasta pràcticament els principals programes i serveis que presta l'Ajuntament de Barcelona.

En aquesta mateixa línia l'Ajuntament publica cada any l'informe anual, en el que s'explica per una banda l'organització política i administrativa de l'Ajuntament de Barcelona, quina ha estat la evolució de l'economia de Barcelona durant l'any, quin són els serveis que presta l'Ajuntament, es fa un informe de gestió que inclou l'estat dels recursos humans, ingressos corrents, despeses corrents, inversions, finançament i perspectives. Per últim s'adjunta els estats i comptes anuals (individuals i consolidats) de l'exercici 2001 juntament amb l'informe d'auditoria, i diversa informació econòmico-financera dels últims cinc anys.

Cal remarcar la importància i el paper de la auditoria externa. L'exigència de dotar de la màxima transparència a la informació financera de l'Ajuntament de Barcelona i dels seus Organismes Autònoms i Empreses Municipals, lligat al compromís de l'Ajuntament de qualitat de la informació econòmica subministrada, ha portat a la Corporació d'una forma voluntària , a sotmetre els seus comptes anuals, des de l'exercici de 1992, a auditoria de tipus financer. L'auditoria de comptes té per objecte la emissió d'un informe sobre la fiabilitat dels documents auditats.

L'auditoria de comptes, com a tal, és un servei que es presta a l'Ajuntament i que afecta i interessa no tan sols a la mateixa Corporació, sinó també a tercers que mantinguin relacions amb la mateixa, donat que tots ells, Corporació i tercers, poden d'aquesta manera conèixer la qualitat de la informació econòmico-comptable sobre la qual versa la opinió emesa pels auditors de comptes. Pel que fa als tercers aquests s'entenen per un ventall molt ample d'interessats: grups polítics, ciutadans i ciutadanes de Barcelona, entitats sense afany de lucre, proveïdors, bancs, caixes i altres entitats financeres, organismes públics i de l'Administració de l'estat. etc. Val a dir que l'auditoria de comptes, al no ser obligatòria, resulta una pràctica poc habitual en el sector públic.

Altra tipus d'allò que podríem anomenar control extern, és el de la qualificació de les agències de Ràting, que en el cas del deute de l'Ajuntament de Barcelona és d'AA segons Fitch, AA- amb perspectiva positiva segons Standard and Poor's i Aa3 segons Moody's Investors Service.

Per tal de subministrar aquesta informació de "qualitat" a l'exterior és del tot imprescindible disposar de les eines adequades, del personal qualificat, de la cultura organitzativa i obviament de la voluntat política de fer-ho. A tall d'exemple, a nivell

gerencial i dels responsables polítics de la gestió econòmica, es disposa mensualment de l'informe de control de gestió que és un sistema d'informació que serveix per a governar i per prendre mesures o actuacions. El control de gestió ens indica on som i quins aspectes es poden millorar. Val a dir que per tal de millorar es necessari mesurar. No és pot millorar allò que no es mesurable, millorar implica la comparació de dos termes que prèviament han estat quantificats. Com a trets bàsics del document "Control de Gestió de l'Ajuntament de Barcelona" podríem dir

- C.G mensual basat en l'evolució del balanç i compte de resultats.
- Els estats financers que es presenten es preparen d'acord amb el criteri de meritament.
- Subministra informació tant de la situació patrimonial neta com del deute, així com la necessitat o capacitat de finançament derivada de les operacions de l'exercici.
- L'informe del C.G. pretén ser simple i concís, sense excessius detalls ni tecnicismes.
- La informació es presenta dintre del mes següent al tancament, per tal de que es puguin prendre a temps les mesures necessàries per tal de corregir les possibles desviacions detectades.
- Té com a objectiu prioritari el seguiment de les variables i índexs més rellevants per a la gestió de la Corporació.

Igualment i a nivell de gerència i regidoria de Hisenda, es disposa mensualment d'indicadors d'activitat de la Corporació, dividits en quatre blocs:

- Generals o de ciutat (queixes, avisos, consultes, inspeccions, tramitacions, padró d'habitants, etc.)
- D'Hisenda: tramitacions, infraccions comptabilitzades, nº autoliquidacions, ordres d'embargament, etc.)
- Via Pública (dades de circulació com ara accidents, ferits, de seguretat com detinguts, intervencions, de la societat municipal d'aparcaments com les hores pagades de zona blava, cotxes retirats...)
- Serveis personals (usuaris als centres de serveis socials, immigrants atesos, hores directes d'atenció a la llar, àpats servits als menjadors socials, menors atesos, dones ateses, etc.

Aquesta pràctica de rendició de comptes, de transparència informativa, d'obtenció de les dades de gestió mensualment, suposa per als gestors pública de l'Ajuntament un exercici constant de responsabilitat, d'avaluabilitat del desenvolupament de la seva tasca, que finalment acaba impregnant a tota la Corporació, formant part de la cultura de l'organització.

Des d'una perspectiva interna o de gestió, l'Administració Pública Local necessita d'un acurat sistema d'informació per a la presa de decisions pels gestors públics, un sistema que es podria definir com de comptabilitat de gestió que ha de permetre conèixer els costos de les activitats desenvolupades pel Ens Públics, els resultats obtinguts, la productivitat dels seus processos, etc.

Si no sembla molt complicada una primera aproximació als costos dels serveis dels municipis i si sembla raonable que els gestors tinguin dades d'aquests costos, ¿qui coneix de la publicació i difusió als ciutadans dels costos dels serveis prestats pels ajuntaments espanyols i dels indicadors associats a aquests?. La publicació d'aquests, si existeix, es podria qualificar d'excepcional. Ningú vol ser el primer en publicar dades ja que aquestes poden ser "utilitzades" per l'oposició, pels mitjans de comunicació, o fins i tot poden figurar com a rànking, i clar, els que apareixen com a últims poden quedar retratats. I això que per llei, en principi, i tal com queda reflectit en la Llei Reguladora de les Hisendes Locals en el seu article 192, els municipis de més de 50.000 habitants hauran de presentar una memòria justificativa del cost i rendiment dels serveis públics. i Però clar, com en lloc es diu i es norma com ha de ser aquesta memòria!

Tanmateix existeix un problema afegit com es el de la comparabilitat de la informació. Es pot produir la paradoxa d'un ajuntament amb els costos més grans que un altre, però perquè el primer imputa més costos que el segon o també perquè la qualitat del servei és molt més gran. Així si posem com a exemple la comparació de costos entre dos municipis del servei de la neteja viària, els costos poden ser més grans perquè:

- ✓ en un cas imputa un 15% com a costos indirectes o imputa l'amortització dels vehicles i es té un estudi en detall de costos i en l'altre no.
- ✓ en un cas el servei de neteja es diari i en l'altre és de 5 vegades a la setmana.
- ✓ en un cas no s'ha externalitzat el servei i en l'altre sí (potser aleshores el primer municipi s'hauria de plantejar aquesta possibilitat).
- ✓ en un cas el servei de neteja no es pot mecanitzar degut al entramat urbà i amplada dels carrers i en l'altre sí.

Es a dir existeixen molts factors que condicionen la publicitat de costos i indicadors donat que mai la informació sobre un servei es complerta, si no es que es volgui donar fulls i fulls explicatius dels serveis. Ara bé, aquests problemes entenc que no eximeixen de la publicació de costos sempre que aquests siguin calculats a tot arreu de la mateixa forma i per això es necessita d'un manual o norma específic que reguli el càlcul d'aquests. També i amb la finalitat de dotar dels resultats de credibilitat, exactitud i homogeneïtat, seria bo aquests fossin auditats, ja sigui per auditors externs o per la Sindicatura de Comptes.

Es important remarcar que amb la implantació de l'euro, que substituirà les diferents monedes nacionals dels onze països que integraran la Unió Econòmica i Monetària, es facilitarà la comparabilitat de la informació. Aquesta possibilitat de comparació de la informació de ciutats de diferents estats, es segur que obligarà a marcar unes pautes, recomanacions o normes per tal de que aquesta comparabilitat sigui efectiva. I aquesta informació vindrà generada per una comptabilitat que es pot anomenar de gestió, que haurà de ser, salvant les particularitats del sector Públic, una comptabilitat basada, al igual que el món empresarial, en uns principis comptables generalment acceptats que tenen com a

objectiu més important el de la imatge fidel dels comptes anuals. Aquest principi ve expressament recollit en el nou Pla General de Comptabilitat Pública aprovat l'any 1994.

## 6. RESUM I CONCLUSIÓ

En els últims 25 anys, i especialment a Espanya, la participació del sector públic en la economia ha crescut espectacularment amb un important augment de la despesa. Es pot afirmar que cada cop és més gran la demanda dels ciutadans d'informació clara de com el sector públic es gasta els recursos públics, ja que són els ciutadans els que paguen els impostos que nodreixen els recursos públics, a l'hora que aquests ciutadans són els clients o destinataris dels serveis que presten les administracions públiques. Per donar resposta a aquesta demanda de informació, que per altre banda és obligatòria per a les entitats locals, els ajuntaments haurien de publicar quins són els costos dels serveis obligatoris que per llei han de prestar.

El càlcul dels costos s'hauria de basar en una potencialització de les possibilitats que ofereix al pressupost. Amb la finalitat de dotar en els costos obtinguts, de credibilitat, exactitud i homogeneïtat, seria bo que aquests fossin auditats, ja sigui per auditors externs o per la Sindicatura de Comptes.