



50 propostes per Catalunya

Eleccions al Parlament de Catalunya 2021

50 propostes per Catalunya

Institut Ostrom

Gener 2021

Taula de continguts

Mobilitat social, educació i redistribució	4
Recerca, desenvolupament i innovació	8
Habitatge	13
Fiscalitat	16
Mercat de treball	21
Regulació i competència	26
Sostenibilitat i transició ecològica	31
Disseny institucional, administració i funció pública	34
Drets civils, ciutadania i diversitat	39

Mobilitat social i redistribució

Enfortir les polítiques de suport a la primera infància (0-3)

Les polítiques d'educació i cura a la primera infància (0-3) són un dels elements centrals d'una agenda política redistributiva, orientada a la millora de la mobilitat social. A més, faciliten la conciliació laboral, redueixen la pobresa infantil, igualen les oportunitats entre homes i dones, i, en darrer terme, proporcionen a tots els nens i nenes l'oportunitat d'una bona primera infància. L'impacte anivellador més fort del sistema educatiu es produeix en l'educació infantil, ajudant a les famílies amb menys capital cultural i hàbit lector. Si adquirir capital humà només es troba a l'abast de determinats estrats socials, tindrem una assignació de talent ineficient, contribuint negativament al creixement i la productivitat econòmiques.

Recomanem **formular una oferta de suport a la primera infància de vocació universal, que sigui alhora flexible, talment que cada família pugui fer ús de la combinació de suports que sigui més avinent a les seves necessitats i preferències** en la criança dels fills. Cal identificar les necessitats i demandes de la majoria de la població infantil —i les seves famílies— que no va a l'escola bressol, així com els instruments més adequats per donar-hi resposta, configurant una cartera diversificada de serveis a la infància: escoles bressol i les seves diverses modalitats, espais nadó (0-12 mesos aprox.), grups de criança compartida, espais de criança, grups de pares i mares amb un professional i sense infants (a partir d'1 any), grups de suport a la lactància, llars de criança (mares de dia), serveis de suport a la criança de base comunitària, bebetesques, biblioteques i ludoteques.

Finalment, recomanem **crear una xarxa de recursos i estratègies per a la lluita contra l'absentisme en els centres educatius**, oferir suports específics per cobrir les necessitats de les famílies amb infants amb necessitats específiques i oferir itineraris a mida per a famílies en situació de risc social.

Implementar un sistema de diagnòstic precoç i suport suplementari per als estudiants amb dificultats

Per evitar el fracàs escolar de forma primerenca, resulta clau interrompre l'espiral de baix rendiment que comporta una pèrdua d'interès per l'escola. Les avaluacions diagnòstiques, que solen fer-se a el principi de l'any escolar o d'una unitat d'estudi, són eines per identificar els estudiants amb risc de fracàs escolar i l'origen de les seves dificultats d'aprenentatge i plantejar una intervenció suplementària o de suport corresponent. Les avaluacions diagnòstiques poden incloure proves normalitzades, però són més efectives quan formen part d'una avaluació més àmplia que inclogui una gamma d'anàlisi formatius i tasques.

A Finlàndia, per exemple, a cada escola se li assigna un professor especialitzat en treballar amb alumnes amb dificultats per col·laborar estretament amb els professors en la identificació dels alumnes que necessiten més ajuda. En tots els instituts hi ha grups de suport multidisciplinaris (que inclouen al director de l'escola, al professor d'educació especial, al psicòleg del centre, a un treballador social, als professors i als pares) que es reuneixen periòdicament per parlar sobre casos d'alumnes individuals.

Singapur dona suport als alumnes que no tenen els coneixements o habilitats matemàtiques bàsiques, necessàries per seguir el programa d'estudis de l'escola (LSM, suport en el aprenentatge de matemàtiques). Aquests alumnes s'identifiquen mitjançant una prova de diagnòstic en el seu primer any i reben l'ajuda d'un professor especialitzat entre quatre i vuit vegades per setmana. Els professors de LSM són professors addicionals assignats a cada escola segons les necessitats, i reben formació i recursos educatius suplementaris per als alumnes de LSM.

Segons l'evidència empírica disponible, un de les polítiques més prometedores per donar suport a estudiants vulnerables (i reduir l'abandonament escolar i el repetir curs) són les **classes de reforç individuals o en grups molt reduïts**. Recomanem focalitzar el programa sobre els grups amb més risc d'abandonament escolar (famílies monoparentals, famílies de baixos ingressos, minories ètniques) i reduir el cost contractant a graduats universitaris que acabin de finalitzar els seus estudis. L'evidència de casos internacionals com el de la ciutat de Chicago demostra que els programes de reforç educatiu que empren personal no docent podrien millorar significativament els resultats d'aprenentatge en els estudiants que assisteixen a escoles de baix rendiment a un cost assequible.

Dotar els centres escolars de plena autonomia per escollir el personal docent i reforçar els programes de pagament per rendiment (PPR) en el sistema educatiu públic

En els darrers anys, molts centres educatius s'han convertit en organitzacions més autònomes i han adquirit major responsabilitat pel que fa als estudiants, als pares i al públic en general. Les dades de PISA suggereixen que, quan es combinen de manera intel·ligent **autonomia i rendició de comptes**, els resultats dels estudiants solen ser millors. En 13 dels 19 països amb millors resultats educatius, més del 80% d'alumnes estudien en centres on els equips directius tenen plena autonomia per a seleccionar el professorat (OCDE, 2015).

L'establiment de programes d'incentius salarials, anomenats *merit pay* o *pay per performance* (pagament per rendiment, PPR) avaluen l'actuació dels docents, bàsicament a partir del rendiment. Catalunya va incorporar el PPR a la seva legislació (ORDRE ENS/330/2014, de 6 de novembre), de manera que es considera el rendiment dels alumnes com un dels factors d'avaluació del professorat, si bé no resulta imprescindible per assolir millores salarials.

Recomanem reforçar els PPR a llarg termini, instruments més cost-eficients que mesures vinculades amb dotar el sistema de més professors per alumne i que poden ajudar a generar una cultura de millora continua i de participació dels docents en la presa de decisions. L'indicador de resultats per als programes d'incentius salarials hauria de ser relativament senzill, de manera que el professorat pogués valorar l'esforç que ha de fer per obtenir l'incentiu. També hauria d'incorporar elements d'*input* i d'*output*. Amb el primer tipus d'indicador, els docents poden constatar que es valoren certs elements que depenen d'ells completament. Amb el segon, es vinculen els incentius als resultats dels estudiants (aquest podria tenir un pes creixent en el temps). Finalment, és convenient buscar la complicitat del professorat i dels seus representants, donant informació i formació sobre el sistema de PPR als primers i obrint la participació en el disseny del sistema als segons.

Recuperar el model de tarifació social dels preus universitaris

El curs 2012-13 la Generalitat va modificar el model de preus universitaris, establint un sistema de preus per renda, conegut com a tarifació social. Es van introduir sis trams vinculats a la renda familiar (a part del tram 0, corresponent a la beca del ministeri). La mitjana familiar de renda se situava entre els trams 2 i 3. El tram 6 pagava el preu màxim, i cada tram inferior gaudia d'un descompte del 10%, acumulatiu (el tram 5, un descompte del 10%; el tram 1, del 50%). En el curs 2012-13 els preus augmenten per als trams 3 i superiors, queden iguals per al tram 2, i baixen per al tram 1.

Aquest model ha incrementat significativament les oportunitats d'accés a la universitat: la proporció d'estudiants universitaris de famílies en les quals els progenitors o no tenien estudis o tenien estudis primaris, s'ha incrementat. Aquesta mesura va facilitar a les universitats catalanes al voltant de 100 milions d'euros addicionals que reduïen l'impacte de les retallades. La tendència es va reforçar el curs 2017-18, quan es van introduir descomptes addicionals del 30% per als trams 1 i 2. Ara els preus quedaven per a les famílies de renda inferior entre la meitat i un terç dels previs a 2012.

Recentment, el Parlament ha aprovat una rebaixa lineal del 30% de les matrícules amb els següents efectes: en ensenyaments del Grup A (economia, dret...), el tram més baix de renda (que no tingui beca del ministeri) s'estalviarà 91 €. El tram més alt de renda se n'estalviarà 455 €. En els graus C (medicina, enginyeries...), que són els més cars, les rendes inferiors s'estalviaran 142 €, i les més altes 711 €. Els efectes de la rebaixa són molt regressius, i no resoldran cap problema d'accés, perquè el sistema reformat no n'havia creat cap, i perquè aquests problemes es troben en etapes prèvies a la universitat. En termes agregats, les universitats deixaran d'ingressar entre 45 i 50 milions d'euros. **Recomanem, per tant, recuperar el model de tarifació social prèvia a la darrera reforma i redirigir els recursos estalviats a polítiques predistributives, essencialment en l'etapa educativa 0-3.**

Introduir un complement salarial en forma d'impost negatiu sobre la renda (INR) per combatre la pobresa laboral

L'objectiu principal d'aquest instrument, existent al Canadà, Quebec, Austràlia, Nova Zelanda i Regne Unit, és incrementar la renda disponible dels seus perceptors creant incentius per augmentar el nombre d'hores treballades. La importància del tractament diferencial dels ingressos laborals en el marc de les prestacions de garantia d'ingressos, com l'actual Renda Garantida de Ciutadania (RGC) catalana, es justifica per dues raons: d'una banda, l'increment de la pobresa en l'ocupació i de l'altra, l'efecte desincentivador a l'ocupació — conegut com a trampa de la pobresa— que, pel caràcter complementari i diferencial de la RGC, suposa el fet que la prestació concedida es redueixi de forma directament proporcional als ingressos laborals obtinguts.

Les anàlisis realitzades suggereixen que el sistema d'estímuls a l'ocupació de la renda garantida basca (RGI) —a diferència de la RGC catalana, que no permet complementar la renda amb el salari— ha estat capaç de reduir de forma significativa el fenomen de la pobresa laboral i ha aconseguit una taxa d'accés a la prestació superior a la que es registra en països que han dedicat grans recursos a aquestes prestacions.

El complement salarial s'establiria com una devolució anual en un percentatge decreixent a mesura que la renda s'anés apropant al límit, que proposem en 12.450 € anuals, per sota del qual podria presentar-se la Declaració Negativa sobre la Renda. Així, a menors nivells de renda, més gran seria l'import negatiu de l'IRPF a favor del contribuent; i com més ens apropéssim al llindar establert l'import del complement salarial seria menor fins a obtenir-se un impost de la renda zero. L'Impost negatiu sobre la renda (INR) es presentaria anualment, en els mateixos terminis de la declaració ordinària de l'IRPF; i els contribuents que els donés el resultat a retornar, podrien demanar la devolució sense necessitat d'haver ingressat pel concepte de retencions com passa actualment.

Recerca, innovació i desenvolupament

Transformar el model de governança de les universitats

Les universitats representen la major part del sistema públic de recerca i desenvolupament (R+D) i són clau en la producció i difusió del coneixement, i, per tant, en la competitivitat de l'economia catalana. Per la seva importància relativa en el conjunt del sistema de ciència i tecnologia a Catalunya, caldria situar en un primer plànol la reforma del model universitari: substituir el model de funció pública pel contractual, aprofundir en l'avaluació de la qualitat institucional, desenvolupar un sistema de finançament més estable en el temps i reforçar el finançament per resultats o rendiments.

Alguns canvis requereixen modificacions puntuals en la vigent Ley Orgánica de Universidades (LOMLOU), però d'altres es podrien implementar reformant les pràctiques de les pròpies universitats. Les pràctiques de reclutament del professorat i dels investigadors estan condicionades pel funcionament de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), però estan molt marcades per les comunitats autònomes i, sobretot, per les pròpies universitats i la seva capacitat de resistir la pressió dels interessos creats. Existeixen models de bones pràctiques a Europa que es poden implantar a les nostres universitats, com la Carta Europea de l'Investigador i el Codi de Conducta (Charter & Code), i l'acreditació Human Resources Strategy for Researchers (HRS4R).

Una altra qüestió rellevant és el finançament de les universitats per part de la Generalitat i la possibilitat que una part significativa d'aquest finançament, com ja es fa en d'altres països, i singularment al Regne Unit, estigui associada a **indicadors o avaluacions dels resultats de les diverses activitats de les universitats mitjançant la modalitat *peer-review*.**

Les universitats han de disposar de major autonomia (i) per fixar prioritats en els tipus i àmbits d'investigació que li siguin preferencials, en l'ensenyament que ofereixen i en els serveis que presten; (ii) per gestionar i perfeccionar els seus recursos humans; (iii) per definir els seus plans d'estudis segons els criteris de qualitat de l'Espai Europeu d'Educació Superior (EES) i (iv) per gestionar els seus equips, instal·lacions, recursos financers i imatge exterior (de marca). Això ha d'articular-se mitjançant **acords plurianuals entre el Govern i les universitats**, en els quals cal que es determinin els objectius estratègics fixant, clarament, finançament corrent i per objectius aconseguits.

Finalment, cal **afavorir l'articulació de Junes de Govern reduïdes, a l'estil dels *Boards* nord-americans**, amb un sistema nítid de control i responsabilitat. Cal reduir la grandària dels òrgans de govern i limitar les competències dels òrgans col·lectius que representen el professorat i altres membres de la col·lectivitat universitària a les qüestions acadèmiques. També

és convenient reforçar la presència de representants externs. La direcció és clara: deixar anar les amarres reglamentàries que encotillen la capacitat d'acció de les universitats en totes les dimensions i dotar-les d'un òrgan col·legiat superior amb autoritat i amb capacitat per a nomenar un rector. Es tracta, en definitiva, de substituir la uniformitat i la reglamentació per la diferenciació i la flexibilitat.

Introduir intensitat competitiva en l'educació superior

Un tret essencial del nostre sistema universitari és l'existència de nombroses barreres normatives que limiten l'entrada i la capacitat de competir de les universitats, el que té un impacte negatiu en la formació del capital humà, en l'ajust entre demanda i oferta d'habilitats en el mercat laboral, en el creixement de la productivitat, i, en definitiva, en el creixement de l'economia i el benestar social.

- L'oferta de títols universitaris oficials està sotmesa a un control administratiu molt intens, que limita l'autonomia de les universitats per organitzar la seva oferta, diferenciar-se i competir.
- El sistema incorpora restriccions que limiten l'entrada i la capacitat de competir de les universitats privades. En particular, hi ha règims d'autorització per a universitats privades, restriccions per a oferir els mateixos títols que les universitats públiques, o requisits relatius a l'existència d'una demanda social per oferir nous títols, entre moltes altres barreres a la competència.
- El sistema es caracteritza per una falta de transparència i informació sobre diferents variables com la qualitat docent, sobre els coneixements i habilitats adquirits pels alumnes en les universitats, i sobre l'ocupabilitat dels titulats. Finalment, no hi ha informació adequada sobre les vacants disponibles a cada universitat i departament.
- El finançament de les universitats públiques es determina en gran mesura en funció de la quantitat, és a dir, del nombre d'estudiants matriculats, sent la qualitat un criteri secundari a la hora d'assignar finançament, amb escassa especialització i diferenciació vertical, que en part explica l'escassa mobilitat estudiantil entre regions.
- La contractació de personal docent i investigador és molt rígida, i en particular, limita de manera substancial que les universitats puguin competir pel personal acadèmic.

Aquestes restriccions redueixen l'oferta de places en les titulacions ofertes, contribueixen al desajust entre demanda i oferta de formació en el mercat laboral, redueixen la varietat i les opcions per als estudiants i els professors, limiten les possibilitats de diferenciació horitzontal i redueixen la qualitat i diversitat de l'oferta en termes d'investigació i docència. Recomanem **l'eliminació de les barreres normatives** esmentades per millorar la qualitat, varietat, innovació i eficàcia de l'educació superior a Catalunya.

Desenvolupar instruments per fomentar la cooperació empresarial per a la Recerca, el Desenvolupament i la Innovació (R+D+I)

Catalunya compta amb un sistema científic competitiu i homologable al dels països avançats gràcies a una inversió pública sostinguda durant les darreres dues dècades. Per aconseguir un sistema excel·lent d'innovació ara és necessària una estratègia sostinguda per facilitar la innovació empresarial.

Els investigadors en ciències de la vida de Catalunya han rebut més de 100 beques de l'European Research Council (ERC) el darrer any, més que gairebé qualsevol altre país d'Europa, inclosos Finlàndia i Dinamarca, i gairebé al nivell d'Àustria. Tanmateix, Catalunya té una puntuació en el Regional Innovation Scoreboard (RIS) un 22,4 % inferior a la mitjana europea. Presenta indicadors pitjors que la mitjana europea en vuit aspectes: formació al llarg de la vida, R+D privada, altres despeses en innovació, innovacions de producte o procés, innovacions de màrqueting o organitzacionals, innovació interna en les pimes, col·laboració per a la innovació entre pimes i peticions de patents.

La proporció d'inversió en R+D al sector públic representa gairebé el 44 % del total d'inversió, mentre que la inversió privada se situa en el 57 %, encara lluny de la proporció 33 % - 66 % que proposa la Unió Europea. Necessitem polítiques d'inversió pública en R+D que assegurin ràtios més altes d'arrossegament d'inversió privada per euro d'inversió pública en aquest àmbit (a partir de la ràtio objectiu d'1:2) i que assegurin, també, el seu efecte sobre les PIME.

Cal distingir dues dimensions en la cooperació empresarial en R+D+I. Per una banda, la cooperació publico-privada destinada a afavorir l'accés al nou coneixement per part del sector productiu, activitat tradicionalment coneguda com a *transferència tecnològica*. De l'altra, la cooperació liderada per les grans empreses tractores amb altres empreses, universitats i centres d'R+D+I. Reforçar ambdues dimensions permetrà garantir un major accés i explotació de les fonts de coneixement. L'activa participació als programes de finançament de l'R+D cooperativa, com representen molts dels instruments del programa Horitzó 2020 (H2020), són fonts essencials d'oportunitats per a les empreses.

Per facilitar la cooperació empresarial en R+D+I s'ha de comptar amb recursos pressupostaris i financers suficients, però sobretot s'ha de **simplificar i integrar els diversos instruments existents** (subvencions, préstecs, desgravacions fiscals, fons de capital de risc, etc.) en una cartera integral de serveis, que eviti duplicitats i coincidències i que permeti millorar la gestió i l'eficiència, per part de l'administració pública.

Recomanem desenvolupar instruments i mecanismes per atreure fons públics i privats per augmentar i accelerar la transferència i la valorització de la recerca bàsica a l'empresa en el marc de **l'estratègia de recerca i innovació per a l'especialització intel·ligent de Catalunya RIS3CAT i els projectes**

d'especialització i competitivitat territorial (PECT), aprofitant també l'impuls dels fons europeus.

Les actuacions s'han de basar, preferentment, en enfocaments horitzontals i no en la discriminació per àrees o sectors, i han d'afrontar la solució de fallades de mercat o fallades sistèmiques, afavorint la reducció de les limitacions de finançament o capital per al desenvolupament de projectes tecnològics d'alt risc, però potencialment d'alt retorn.

Un nou model de col·laboració universitat-empresa

Més enllà de la tradicional model lineal de transferència de coneixement des de les universitats cap a les empreses, les polítiques públiques s'haurien d'orientar cap a un model més sistèmic de generació conjunta de coneixement. Aquest enfocament requereix relacions de cooperació ciència-empresa més intenses i bidireccionals, on es comparteixin inversions i riscos o s'utilitzin equips humans i infraestructures comuns. Per aconseguir-ho, molts països han establert aliances publico-privades per al desenvolupament de laboratoris mixtos i models de col·laboració a llarg termini entre universitats, centres de recerca i empreses.

Recomanem la **creació aliances públic-privades amb vocació de llarg termini**, seguint l'exemple de programes com és el cas dels Fraunhofer a Alemanya (1973), LabCOM a França (2013), Catapults al Regne Unit (2015) o CoLabs a Portugal (2018).

Instruments com els **vouchers o xecs d'innovació** que permeten les empreses contractar recerca a aquestes institucions són fórmules a explorar per valoritzar el coneixement de les universitats i els seus grups de recerca.

Desenvolupar programes de compra pública innovadora, amb especial èmfasi en el sector salut

Per fer front als reptes de la societat actual, les administracions públiques han de canviar la manera de dissenyar i prestar serveis públics. El procés d'innovació en els serveis públics requereix incrementar la implicació de l'Administració en la cerca de noves solucions per als principals reptes econòmics i socials, en col·laboració amb empreses, agents d'R+D+I i usuaris dels serveis públics.

La compra pública d'innovació és una actuació administrativa de foment de la innovació, orientada a potenciar el desenvolupament de solucions innovadores mitjançant la compra pública. Les administracions públiques es poden plantejar de fer una compra pública d'innovació per donar resposta a una necessitat o a un repte, i també per millorar l'eficàcia i l'eficiència dels serveis públics.

Es proposa **reforçar la dotació pressupostària del Pla nacional de compra pública d'innovació**, aprovat pel Govern el 28 de juny del 2016, per a la

incorporació d'elements d'innovació en les licitacions. Aquest programa ha d'anar acompanyat de major flexibilitat administrativa per afavorir la inclusió d'aquest tipus de d'empreses en la contractació pública. Els instruments han d'estar adaptats a la PIME, atès que són les que troben més dificultats o obstacles en l'àmbit del finançament.

En l'àmbit de la salut, l'adopció de solucions innovadores és cabdal tant per la naturalesa i l'abast del mateix sector com per la necessitat que tenen els sistemes sanitaris de fer front als nous reptes assistencials que es plantegen de cara al futur, com l'envelliment i la cronicitat.

El sistema públic de salut a Catalunya, en què coexisteixen diferents tipus d'entitats proveïdores dels serveis assistencials, ha d'avançar de forma conjunta en la introducció de mesures d'innovació sota paràmetres de millora clínica en termes de seguretat, efectivitat i qualitat assistencial, d'eficiència i d'escalabilitat, de tal manera que les experiències d'èxit s'estenguin al conjunt del sector.

La convocatòria pública de subvencions, en règim de concurrència competitiva, oberta pel CatSalut el 2017, ha impulsat el cofinançament de projectes de compra d'innovació amb els recursos procedents del programa operatiu dels Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER) Catalunya 2014-2020. Les iniciatives inclouen l'ús de noves eines TIC, entre les quals destaquen la intel·ligència artificial, la telesalut i la realitat virtual, que potencien la transformació digital de l'atenció sanitària, milloren els processos de prevenció, d'assistència i de gestió, i promouen, també, una atenció més personalitzada i ininterrompuda.

Recomanem reforçar els programes de compra pública innovadora, aprofitant els fons europeus Next Generation EU i garantir que el finançament de la prestació de l'atenció sanitària i el nivell de reemborsament s'adapti a l'adopció i al desplegament de les innovacions basades en valor.

Habitatge

Restablir la llibertat contractual

Les mesures empreses pels darrers executius —augmentar la duració mínima dels contractes; limitar l'actualització de preus durant el transcurs del contracte; fixar una fiança màxima; crear un índex de referència del preu del lloguer per a aplicar mesures de política fiscal als propietaris segons la renda que demanen als seus inquilins i limitar els preus del lloguer— previsiblement comportaran un augment dels preus i una reducció en l'oferta d'habitatge destinat al lloguer, especialment per als arrendataris de renda baixa, entre d'altres efectes negatius. Per tant, són mesures que redueixen el benestar social.

Per a facilitar l'accés a l'habitatge de lloguer cal reduir els preus. Per a això, cal **augmentar l'oferta per mitjà de la revocació de la regulació contractual**, ates que genera riscos i costos que alguns arrendadors no poden assumir. Poder operar a preu de mercat i adaptar els contractes a les necessitats específiques de cada propietari incentiva la destinació d'immobles a lloguer i la construcció d'habitatge.

Vetllar per la seguretat jurídica

Atesa la inherent inelasticitat de l'oferta d'habitatge i els costos d'edificació relativament alts, la seguretat jurídica és clau per a maximitzar l'increment de l'oferta: l'expectativa que els controls puguin ser promulgats altra vegada en el futur pot dissuadir els promotors d'iniciar nous projectes. Cal reduir el risc. Per tant, calen acords amplis per a donar confiança als agents econòmics amb més incentius per a augmentar l'oferta d'habitatge.

Sense un **marc regulador estable i l'establiment de relacions de confiança entre el públic i el privat**, no aconseguirem que la prioritat en habitatge que expressa la ciutadania tingui solucions eficaces i eficients. Els canvis continuats en prioritats i regulacions (tant a nivell local, autonòmic com estatal) dificulten la creació d'un marc estable que amb previsibilitat permeti abordar el repte de la construcció i lloguer d'habitatge assequible a Catalunya. La inestabilitat regulatòria en matèria d'habitatge, i específicament en matèries de lloguer i urbanisme, provoca un mercat ineficient a través d'una retracció de l'oferta i per tant un augment de preus.

Facilitar la construcció d'habitatge

Simplificar els requeriments de les noves construccions pot accelerar l'augment de l'oferta, sobretot a les ciutats denses. Actualment, les regulacions urbanístiques i del sòl limiten tant la superfície on es pot construir habitatge residencial com les seves característiques. Aquestes restriccions impedeixen

augmentar l'oferta en zones amb una pressió alcista als preus, com pot ser el centre de les grans ciutats. Assumint que la demanda en aquestes zones no disminuirà significativament, si se'n vol reduir el preu caldrà augmentar la densitat de població per mitjà de construccions més altes o habitatges més petits.

Recomanem **agilitzar la concessió de llicències urbanístiques, destinar sòl dotacional a noves promocions, facilitar la conversió de locals comercials a habitatge i explorar noves figures contractuals com la cessió de dret de superfície o l'aportació gratuïta de terra** per permetre la producció d'habitatge a menor cost de mercat que pot comercialitzar als preus de habitatge assequible. Una nova mirada sobre l'ús de terra i les tècniques de construcció pot ser clau per multiplicar la disponibilitat d'habitatge assequible a Barcelona. S'exigeixen unes especificacions i regulacions que encareixen la producció d'habitatge.

Garantir l'eficiència del sistema judicial

És necessari un **sistema judicial eficient, que no demori processos de desnonament procedents, ja que genera risc a tots els arrendadors**. És l'administració pública la responsable de reallotjar les persones vulnerables en habitatges de control públic. Els contractes tenen valor quan les seves clàusules poden fer-se complir. Qualsevol obstacle que impedeixi l'aplicació ràpida dels termes contractuals genera risc i costos addicionals per a les parts.

En el cas dels contractes de lloguer d'habitatge, és essencial per al bon funcionament del mercat que els arrendadors puguin desnonar els arrendataris que incompleixen les obligacions del contracte acordat. En cas contrari, els propietaris han de suportar risc i costos addicionals que poden provocar una disminució de l'oferta si no es poden compensar augmentant el preu del lloguer o atraient inquilins de renda alta, que acostumen a generar menys impagaments.

Per tant, sentències que afavoreixin els arrendataris amb problemes financers, i ajornin o anul·lin processos de desnonament procedents, danyen la seguretat jurídica del país i generen efectes horitzontals: no només afecta les parts en litigi, sinó que les conseqüències més pernicioses les pateixen els inquilins de perfil similar futurs. Són aquests els que han de compensar els arrendadors pel risc i els costos potencials addicionals que comporten a causa de la inseguretat jurídica generada per sentències passades. Els perfils més perjudicats són les persones amb treballs precaris, ja que són les que tenen més risc d'impagament i de ser considerades vulnerables. Per altra banda, també han de suportar els efectes de la possible disminució de l'oferta agregada resultant.

Mesures contra el risc d'exclusió residencial

Ara bé, cal trobar solucions per als ciutadans que, circumstancialment, no poden accedir a cap habitatge. Per a fer front al risc d'exclusió residencial a curt termini perjudicant el mínim l'oferta d'habitatge de lloguer, proposem, en el següent ordre de preferència:

- **Allotjar, amb caràcter provisional, les persones en risc d'exclusió residencial en un allotjament dotacional** que formi part del sistema urbanístic d'equipaments comunitaris o, si no n'hi ha, en altres allotjaments gestionats per les administracions competents. Considerem que aquests allotjaments d'últim recurs, una solució temporal, són dignes per al desenvolupament de les persones.
- **Subvencionar el lloguer temporalment** a les persones en risc d'exclusió residencial.
- **Augmentar del parc d'habitatge de protecció pública** per a allotjar-hi les persones en risc d'exclusió residencial.

Aquestes mesures redueixen l'exclusió residencial sense generar risc als propietaris privats. D'aquesta manera no es generen incentius per a reduir l'oferta d'habitatge de lloguer i s'eviten els efectes perniciosos que comporta, com pressió alcista al preu d'equilibri.

Fiscalitat

Reformar l'IRPF autonòmic

Tant per a les rendes altes (48%) com les baixes (21,5%), Catalunya presenta els tipus més elevats del conjunt de comunitats autònomes en l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF). En la discussió sobre la reforma de l'IRPF, cal clarificar que el principi de progressivitat i el de proporcionalitat són diferents. En un tribut proporcional, la taxa de gravamen es manté fixa: per tant, el deute tributari creix només en la mesura que ho fa la capacitat econòmica. Per contra, en un tribut progressiu creix la taxa de gravamen a l'augmentar l'ingrés brut o la capacitat econòmica, normalment amb el límit del principi de no confiscatorietat (evitar gravar la totalitat de les rendes obtingudes). Així doncs, és possible mantenir la proporcionalitat d'un impost sense necessitat que aquest impost sigui progressiu. En aquest sentit, proposem **instaurar un tipus únic del 18.5% en el tram autonòmic de l'IRPF**, avançant cap a un model fiscal més competitiu, eficient i senzill.

D'altra banda, per poder mitigar els efectes d'un tipus únic en la recaptació, també proposem **eliminar reduccions i deduccions autonòmiques** en l'IRPF que distorsionen l'impost, i acostar-nos a la convergència entre la taxa nominal i l'efectiva. Aquestes bonificacions tendeixen a ser regressives ja que, com les rendes baixes ja estan exemptes al trobar-se per sota del llindar mínim exempt, són les rendes mitjanes i altes les que es poden acollir majoritàriament a reduccions i deduccions.

En aquest sentit, també proposem **apujar el mínim exempt de l'IRPF no subjecte a retenció a 20.200 euros** per a reduir la pressió fiscal efectiva a les rendes baixes, mantenint així la progressivitat del gravamen.

Suprimir l'Impost de Patrimoni (IP) i l'Impost sobre Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics Documentals (ITPAJD)

Des de l'arribada de la democràcia a Espanya, les comunitats autònomes van obtenir la possibilitat de generar impostos propis a més dels transferits. El govern autonòmic que ha desplegat una major política fiscal pròpia és Catalunya, que ha aprovat fins a 15 tributs i taxes. Li segueixen Andalusia, Astúries i Múrcia amb sis, i Aragó i Galícia amb cinc. Castella la Manxa i Castella i Lleó són les regions amb menys legislació tributària pròpia, amb només dues figures autonòmiques.

Catalunya és la segona regió de l'OCDE — després d'Aragó — amb un tractament fiscal més lesiu a l'estalvi, ja que grava alhora Patrimoni, Successions i rendes de l'estalvi. L'Impost sobre el Patrimoni comporta problemes administratius associats al càlcul anual del valor dels béns (accions

que no cotitzen, obres d'art o joies), el que provoca divergència en el tractament fiscal. Haver de calcular cada any el valor de béns com no és precisament una tasca fàcil, circumstància que acaba provocant tractaments molt dispars quan en justícia tots els béns s'haurien de valorar de la mateixa manera.

L'exempció de l'empresa familiar i el límit conjunt de renda i patrimoni previstos en l'impost també redueixen una bona part de la seva capacitat redistributiva. Les llars més riques obtenen un estalvi mitjà d'una mica més de 3,8 milions d'euros, i la recaptació que es deixa d'obtenir voreja el 73% de la recaptació potencial. S'estima que el *tax gap* (el percentatge de recaptació perduda en relació a la recaptació potencial) és del 45%. I per al 10 % de declarants amb més riquesa, en el 50 %. Tanmateix, el límit obeeix a l'exigència constitucional de la no-confiscatorietat dels impostos.

Finalment, l'impost suposa un cas de doble imposició, ja que grava l'acumulació de rendes que ja han estat gravades prèviament en el moment de la seva obtenció via l'impost sobre la renda. Per evitar aquesta situació cap país de la Unió Europea, exceptuant Espanya, compta amb un tribut general sobre el patrimoni. La Comunitat de Madrid ja bonifica completament aquest tribut.

L'Impost sobre Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics Documentals grava les transmissions patrimonials oneroses *inter vivos* i les operacions a elles assimilades. Aquest impost afegeix un cost transaccional, encarint les transmissions patrimonials oneroses, les operacions societàries i els actes jurídics documentats. A aspectes pràctics, l'impost desincentiva aquestes activitats econòmiques i, en el pitjor dels casos, esdevé una barrera d'entrada al mercat per alguns dels actors. Un exemple en seria la compravenda d'immobles, on l'impost ITPAJD, encareix l'operació per al comprador i per tant, dificulta l'accés de certs col·lectius socials al mercat de l'habitatge. En aquest sentit, proposem **eliminar l'Impost de Patrimoni (IP) i l'Impost sobre Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics Documentals (ITPAJD).**

Reconfigurar l'Impost Sobre Béns Immobles (IBI) en un Impost Sobre el Valor Territorial o del Sòl (IVT o IVS)

Un impost sobre el valor territorial o impost sobre el valor del sòl (LVT, sigles en anglès per *land value tax* or *location value tax*), també anomenat impost sobre el valor de la localització, impost sobre la taxa dividida o classificació del valor de localització, és un gravamen "ad valorem" sobre el valor "no millorat" d'un terreny. A diferència dels impostos sobre la propietat, aquest impost ignora el valor dels edificis, béns personals i altres millores en els béns immobles en aquesta parcel·la.

Els economistes consideren generalment més favorable un impost sobre el valor del sòl, ja que, a diferència d'altres impostos, no causa ineficiència econòmica i tendeix a reduir la desigualtat amb major efectivitat. Un impost sobre el valor de la terra és un impost progressiu, ja que la càrrega fiscal recau

sobre els titulars en proporció al valor de les ubicacions, la propietat de les quals està altament correlacionada amb la riquesa i els ingressos generals per aquestes propietats. Actualment, figures impositives de dissenys similars s'implementen a nivell estatal a Dinamarca, Estònia, Lituània, Rússia, Singapur i Taiwan, i també s'ha aplicat en menor mesura a regions d'Austràlia, Mèxic (Mexicali) i els Estats Units (per exemple, a l'estat de Pennsilvània).

Proposem **convertir l'IBI en un impost sobre el Valor Territorial o del Sòl, eximint la inversió en estructures residencials i no residencials**. Aquesta modificació dona una major claredat al fet imposable, facilita un càlcul menys subjectiu del impost, elimina ineficiències i, alhora, incentiva tant l'edificació d'obra nova com la rehabilitació de immobles, ja que aquestes inversions no serien penalitzades amb un increment impositiu. En un país com Catalunya amb greus mancances d'habitatge, una política impositiva que no castigui l'augment de l'oferta és clau per adreçar el dèficit d'edificació i rehabilitació, sobretot d'habitatge per a destinar a la venda o lloguer.

Incrementar l'impost sobre les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica

Un impost pigovià és un impost sobre qualsevol activitat que genera externalitats negatives, es a dir, que genera costos no inclosos en el preu fixat pel mercat. L'impost està destinat a corregir un resultat de mercat indesitjable o ineficient, establint un import igual al cost marginal extern de les externalitats negatives. Un exemple sovint citat d'aquestes externalitats n'és la contaminació ambiental.

Altres mètodes, com ara regulacions de l'activitat o subvencions directes o indirectes, assumeixen erròniament que el govern té un coneixement complet del mercat i sovint poden provocar ineficiències a través d'una situació de captura de rendes (influència en els reguladors per part de grups d'interès) per part de particulars i empreses – com hem experimentat amb els programes de subvencions a la compra de vehicles elèctrics.

Per aquest motiu, **proposem un increment del l'impost sobre les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica i eliminar l'exempció als camions i vehicles amb matrícula de vehicle històric**, aprofitant les competències en matèria impositiva mediambiental de la Generalitat. Aquest tribut té caràcter finalista i ha de nodrir a parts iguals el Fons climàtic i el Fons de patrimoni natural. El tram autonòmic de l'impost sobre els hidrocarburs, una figura tributària més òptima des del punt de vista del disseny i la recaptació, fou eliminat el 2019 ja que la normativa europea no permet l'establiment de diferències impositives regionals sobre un impost harmonitzat.

Marc d'ajust pressupostari plurianual per a la consolidació fiscal

Algunes de les mesures anteriors milloren la solvència del sector privat a costa de deteriorar la solvència del sector públic, exposant-nos per tant a un augment del dèficit. Si volem minimitzar aquest risc, les administracions haurien d'anunciar en paral·lel un pla creïble d'ajustos a llarg termini per amortitzar l'augment del deute que es produeixi enguany com a conseqüència de l'augment de les prestacions i inversions públiques arran de la crisi de la Covid-19.

Un endeutament excessiu del sector públic redueix el marge de maniobra de l'administració davant xocs macroeconòmics futurs, frena el creixement futur de l'economia, restringeix l'accés als mercats financers, condueix a un deteriorament de la balança comercial i genera un efecte expulsió (*crowding out*), reduint el crèdit a les empreses i la inversió privada. Les retallades de despesa són generalment preferibles a les pujades d'impostos perquè són més creïbles i controlables i no redueixen l'oferta de factors productius dins de l'economia.

En la propera legislatura caldrà prioritzar la resposta a la crisi per pal·liar les conseqüències de la caiguda de l'activitat econòmica i evitar que es produeixin danys estructurals en l'economia a llarg termini. Els pressupostos s'hauran d'emmarcar en una estratègia fiscal flexible a curt termini capaç d'adaptar-se al context actual d'incertesa. Al mateix temps, però, han de marcar un camí que garanteixi la sostenibilitat de les finances públiques, maximitzant la capacitat de finançar els compromisos de despesa presents i futurs, tot complint els límits de dèficit, deute públic i la normativa de morositat

El 2022 no s'haurà recuperat el nivell del 2019 d'ingressos tributaris propis i cedits de la Generalitat, i el finançament rebut de l'Estat, més del 90% del total, es reduirà amb una altíssima probabilitat per l'efecte de les liquidacions negatives de 2020 i 2021. L'economia no haurà recuperat el 2022 els nivells previs a la pandèmia, el que implica que les bases fiscals, i en conseqüència la recaptació fiscal, seran més reduïdes.

També cal considerar que en el sistema de finançament autonòmic, la liquidació de cada exercici es produeix dos anys després: cada any la hisenda central fa avançaments de recursos a les autonomies (no forals) basats en les previsions de recaptació fiscal per a l'any en curs. El 2022 es liquidarà l'exercici del 2020, i com que els ingressos fiscals hauran estat molt inferiors als previstos, les comunitats hauran de retornar recursos a la hisenda central, el que agreujarà la condició de les finances catalanes a partir del 2022.

Per tant, recomanem que els pressupostos de les administracions públiques s'integrin en un **marc d'ajust plurianual encaminat a la consolidació fiscal a mitjà termini**. Sense reconduir el creixement de la despesa, el recurs al dèficit no acaba sent cap altra cosa que una mostra d'insolidaritat cap a les generacions futures. El que es podria presentar, així, doncs, com a solidaritat

intrageneracional (rics enfront de pobres) esdevé insolidaritat intergeneracional, amb una ruptura dels equilibris en l'equitat amb la qual les generacions s'encavalquen.

Per això, més enllà de la millora de finançament, cal revisar els vells instruments de la despesa de la nostra protecció social, i incorporar-hi elements d'innovació i de ruptura d'inèrcies, com per exemple **serveis copagables a la declaració de la renda en l'àmbit dels serveis sanitaris** que resten fora de la prestació pública, vinculant els consums sanitaris susceptibles de copagament a la base imposable de la renda, com si es tractés d'un benefici en espècie no gratuït.

Mercat de treball

Reorientar les polítiques actives d'ocupació a la intermediació laboral i la inserció de grups amb dificultat

El mercat de treball és, encara avui, l'eina clau per millorar la mobilitat social, els ingressos i la progressió personal dels ciutadans. Restar fora del mercat laboral, és a dir, estar a l'atur, augmenta exponencialment les possibilitats de viure situacions de precarietat extrema o de pobresa. Si s'examina la relació entre els índexs de pobresa i la vinculació de les persones amb el mercat formal de treball es pot observar una causalitat directa. Les persones que pateixen l'atur presenten taxes de risc de pobresa i exclusió social molt més elevats que la població activa (59.3% vs 15.3%, Idescat i IERMB).

Per altra banda, Catalunya presenta un problema de pobresa laboral, associat a la baixa intensitat del treball: les jornades parcials involuntàries (subocupació) i els contractes temporals de curta durada (temporalitat). El 2019, segons les últimes xifres d'Estadística, es van treballar 34.202.000 d'hores, el que significa que la crisi vinculada a la pandèmia s'haurà emportat aquest any, en el millor dels casos, al voltant de 4.000 milions d'hores de treball.

En un context d'alt atur estructural i d'un inevitable envelliment que exigeix l'increment de la població activa i ocupada, resulta imprescindible que les velles polítiques merament passives siguin redefinides i imbricades amb noves i més intenses polítiques i serveis d'activació laboral, que atorguin una seguretat d'ingressos bàsica en els nous models de flexiseguretat.

Els informes del Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC) sobre les polítiques actives d'ocupació indiquen que les persones beneficiàries d'accions de polítiques actives presenten una taxa d'ocupació només lleugerament superior a la de les persones que no hi havien participat. És important **dissenyar un sistema d'incentius que asseguri que els agents públics duren a terme l'esforç adequat i dotar-los de prou mitjans perquè puguin exercir les seves funcions de manera eficaç.**

Mentre que la majoria de països del nostre entorn, les polítiques actives d'ocupació focalitzen la seva despesa en la intermediació laboral i la inserció de grups amb dificultats o la formació a Catalunya es centren majoritàriament en els incentius a l'ocupació privada. Les accions haurien de centrar-se en definir el col·lectiu segons les seves mancances concretes en qualificació bàsica, competencial, etc. per arribar a ser ocupable. La manca d'especialització de les polítiques resulta en una despesa de gran quantitat de recursos, alhora ineficient (fins i tot discriminatòria) per als menys ocupables.

L'orientació professional hauria de perfilar-se com una política activa necessària per a tots els col·lectius d'aturats i suficient per a molts joves amb l'adequada qualificació. Si bé la reforma laboral de 2012 possibilita la signatura

de convenis de col·laboració per a aquestes tasques d'orientació i, si escau de formació, la realitat és que, a data d'avui, finals de 2014, s'han signat molt pocs convenis i en conseqüència, l'orientació i seguiment als aturats segueix sense estar adequadament desenvolupada.

Dins dels programes de formació per a persones desocupades, una part substancial el conformen els cursos de curta durada en els quals s'ensenyen habilitats de tipus general. L'evidència existent sobre l'avaluació d'aquests programes sembla indicar que aquests cursos, en si mateixos, no contribueixen de manera significativa a l'augment d'ocupabilitat dels aturats. No obstant, els cursos més específics, i de durades més llargues, sí que semblen contribuir de manera significativa al fet que els aturats trobin una feina.

D'altra banda, per a poder abordar adequadament la tasca d'orientació seria necessari comptar amb **eines informàtiques que dotessin als agents encarregats de l'atenció personalitzada de la informació necessària per orientar eficaçment als treballadors**. Caldria, a més, una adequada formació i motivació dels treballadors per realitzar eficaçment aquesta tasca i en conseqüència, una possibilitat seria **dissenyar incentius a aquests agents** per realitzar eficaçment aquest treball. Aquest és sens dubte el camí pel qual aquestes iniciatives han de començar a implementar-se al nostre país.

Desenvolupar eines de perfilat estadístic dels aturats al Servei Català d'Ocupació (SOC)

En un context de profunda recessió econòmica, resulta essencial disposar d'eines eficients per la gestió dels serveis oferts als demandants d'ocupació i desenvolupar noves estratègies d'intervenció que ajudin a mitigar l'elevada incidència de la desocupació de llarga durada o la manca d'ocupabilitat de determinats col·lectius.

És important identificar les necessitats específiques de cada individu per poder aprofitar de manera òptima els recursos limitats dels serveis públics d'ocupació. Entre les estratègies disponibles per aconseguir que totes les persones aturades es beneficiïn d'un seguiment personalitzat i trobin el més ràpidament possible una ocupació, recomanem el **desenvolupament de metodologies preventives i mesures d'activació primerenca, entre les que destaquen els mètodes de perfilat estadístic**.

El perfilat consisteix en la classificació d'aturats en funció de la seva ocupabilitat, probabilitat de sortir de l'atur o de trobar una feina adequada. Diversos països de l'OCDE, com Austràlia, Alemanya o Dinamarca, utilitzen sistemes de perfilat estadístic al principi del període d'atur per oferir serveis més ajustats a cada grup i optimitzar l'ús dels recursos.

Per obtenir el perfilat individualitzat, s'han de recollir dades dels nous demandants d'ocupació com ara característiques individuals i socioeconòmiques (gènere, edat, nivell d'estudis, estat civil, etc.), aspectes relacionats amb la seva trajectòria laboral prèvia (experiència laboral, tipus de

contracte, episodis previs d'atur i de prestacions per atur, etc.) o amb les seves habilitats personals (aspecte, habilitats en la comunicació verbal, entre d'altres). A partir d'aquests indicadors es pot caracteritzar la borsa de nous desocupats en funció de les seves potencials nivells d'ocupabilitat i definir les necessitats de intervenció. Així, als nous demandants d'ocupació, als quals se'ls assigna un baix nivell d'ocupabilitat, se'ls pot oferir participar en programes de assistència a l'ocupació com poden ser cursos de formació o assistència en el procés de recerca de feina. En aquest sentit, és important que el personal disposi de la formació i dels mitjans adequats. Per maximitzar la seva utilitat, el model s'ha d'actualitzar de manera regular de cara a respondre als canvis de cicle i a l'evolució del mercat de treball.

Impulsar la col·laboració público-privada en la intermediació i reinserció laborals

La Llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC) possibilita que agències privades de col·locació amb ànim de lucre puguin col·laborar amb els serveis públics en aspectes com la intermediació laboral.

És evident que el sistema públic no compta amb els recursos humans necessaris ni els incentius adequats per oferir serveis individualitzats de qualitat a tots els aturats. Un ús més intensiu de les agències de col·locació privades permetria un ràpid augment dels recursos disponibles i un grau d'especialització que actualment no existeix i que podria ser molt fructífer. Permetria una major rapidesa a l'hora de connectar l'oferta i la demanda mantenint o fins i tot millorant la qualitat d'aquest *matching* i resultant en períodes de desocupació més curts per treballador, el que es tradueix en taxes d'atur generalment més baixes en el conjunt de l'economia.

Recomanem l'articulació de noves fórmules de col·laboració publico-privada en els serveis d'activació laboral i donar impuls a un gran nombre d'agències privades que construeixin un mercat competitiu d'intermediació laboral. El sistema proposat, però, requereix unes condicions específiques, a causa dels elevats costos de transacció (per les economies d'escala) i d'agència. Els incentius dels agents privats poden no ser els més òptims des d'un punt de vista social si, per exemple, es discrimina als aturats en funció de la seva ocupabilitat o si s'assigna una feina a un aturat primant la celeritat en lloc del millor aparellament amb l'empresa a mitjà termini. Un cas paradigmàtic d'aquest model és el d'Austràlia, on els serveis d'intermediació estan externalitzats des de fa unes quantes dècades, però s'han anat reformant perquè els contractes especifiquin clarament uns objectius mesurables de manera precisa i tinguin uns costos variables en funció de la dificultat de la tasca de col·locació. A més, tant la decisió sobre el dret a la prestació per desocupació com l'estudi de les necessitats de cada persona aturada seguirien sent responsabilitat dels serveis públics d'ocupació.

Les avaluacions cost-benefici haurien d'influir en licitacions posteriors, per garantir que el repartiment a les empreses assignés una proporció més gran dels aturats a les agències amb els millors resultats, i exclogués a les agències amb resultats pobres. Al Regne Unit aquest sistema s'autofinança -el estalvi en prestacions és més gran que el pagament a les agències.

Intensificar l'educació dual i la participació de les empreses en el sistema de formació professional

En una economia progressivament globalitzada, el capital humà i la seva adaptabilitat al canvi són analitzats com un element central, no ja només de la nova riquesa de les nacions i de la competitivitat empresarial, sinó també com la base d'una ocupabilitat que, havent de ser adaptada al llarg de tota la vida, determinarà en gran part la qualitat de l'ocupació a què s'accedeixi, la seva estabilitat i, en darrer terme, el tipus, la qualitat i la "suavitat" en les cada vegada més inevitables i, pel que sembla, freqüents transicions laborals.

Avançar cap al model educatiu dual, en línia amb el denominat «model germànic» funcionaria com a propulsor de la transició entre el sistema educatiu i el mercat laboral per als joves. Suposaria recuperar la figura de l'aprenent i un mercat de treball amb una major implicació d'empreses, agents socials i autoritats educatives. La Formació Professional pot jugar un paper important en el desenvolupament d'aquest sistema dual.

El sistema dual presenta dues grans avantatges: capacita els joves per a la seva entrada al mercat de treball i cobreix les necessitats de les empreses, garantint que hi hagi suficients especialistes en el futur. L'estreta correlació amb el mercat de treball explicaria per què els països que han adoptat aquest model educatiu (Alemanya, Àustria, Suïssa, i Dinamarca) tinguin les taxes d'atur juvenil més baixes entre els països europeus. Al finalitzar l'educació secundària post-obligatòria, els estudiants disposen ja d'una àmplia experiència laboral. D'altra banda, permetria corregir alguns problemes que tenen especial incidència en el cas català: la transició des de l'escola al mercat de treball i la poca implicació de les empreses en el sistema reglat, i, per tant, l'escassa informació sobre les necessitats de formació requerides per les empreses, un dels principals causants del desajust entre l'oferta i la demanda de qualificacions.

Incentius al teletreball per a treballadors i empreses

Malgrat liderar el desplegament de fibra òptica a nivell europeu, les xifres de teletreball durant la pandèmia al nostre país han estat discretes. Contra el que podria pensar-se, la major bretxa en teletreball amb la UE no s'explica per diferències en l'estructura econòmica (major incidència de pimes, per exemple), sinó en treballadors on seria esperable una major flexibilitat, amb major nivell educatiu o directors i gerents en grans empreses. Quan comparem amb la mitjana europea, són els treballadors amb un contracte permanent i

que treballen a temps complet els que menys treballen des de casa de forma esporàdica.

No hi ha evidència que el teletreball minvi la productivitat i en canvi, els avantatges són nombrosos, per exemple en l'àmbit de la conciliació laboral, la igualtat de gènere o la despoblació, i sobretot en les grans ciutats, al reduir la congestió en termes de trànsit rodat, contaminació (per les calefaccions i cotxes) i pressió sobre el mercat de l'habitatge.

El teletreball no ha arribat a àrees com el transport i emmagatzematge, la indústria manufacturera, el comerç o altres serveis. És en aquestes indústries on el teletreball a Catalunya pot créixer de manera substancial, gràcies a un **dobte enfocament de capital tècnic i humà per part de les administracions públiques.**

Recomanem introduir incentius al teletreball en forma de reduccions fiscals aplicables als treballadors que la posin en pràctica. Teletreballar té costos associats pel treballador, com l'increment de la despesa energètica i, en cas que l'empresa no ho proveeixi, els costos derivats de l'adaptació d'un espai de treball a la llar. Els incentius es podrien vehicular a través d'una reducció dels rendiments del treball o activitats econòmiques pel teletreball. Aquests beneficis complementaran les mesures de suport per accelerar el procés de digitalització de les Pimes que ja ha aprovat el Govern.

Regulació i competència

Replantejament de les restriccions relatives als Vehicles de Transport amb Conductor (VTC) i transició cap a un nou model regulatori del sector del taxi

La mobilitat ha sofert importants modificacions en els darrers anys. L'expansió de les noves tecnologies i la ràpida difusió de plataformes han incrementat l'oferta i la varietat de les opcions disponibles en benefici dels consumidors. A la vegada, les noves modalitats de transport han suposat un qüestionament dels models tradicionals que compten amb una protecció legal intensa, com el sector del taxi.

La resposta dels incumbents ha estat pressionar els poders públics per tal que aquests protegeixin i garanteixin els seus interessos en detriment dels consumidors, exigint la introducció de tot un seguit de restriccions normatives no justificades pels principis rectors de la regulació econòmica eficient.

En aquest sentit, el Govern de la Generalitat de Catalunya va dictar el Decret-Llei 4/2019 (que va ser convalidat pel Parlament de Catalunya el febrer del mateix any) que introduïa tot un seguit de restriccions a la llibertat d'actuació dels conductors de plataformes com Uber o Cabify. La norma dictada establia un interval de temps mínim obligatori de 15 minuts entre la contractació i la prestació efectiva del servei (habilitat pel Reial Decret-Llei 13/2018 dictat pel Govern espanyol) o l'obligació de romandre aparcats en aparcaments o garatges quan no estiguessin prestant el servei.

Aquest enfocament restrictiu és perjudicial pels consumidors i redueix la intensitat competitiva del mercat de transport, a més de garantir unes rendes monopolístiques supracompetitives als titulars de les llicències del taxi, que són un actiu amb una rendibilitat artificialment gran.

Seria procedent fer cas dels informes de regulació i els estudis elaborats per l'Autoritat Catalana de la Competència **i transicionar cap a un model regulatori basat en el lliure accés a l'entrada, tot eliminant el règim de numerus clausus aplicable al servei del taxi i la ràtio actualment vigent sobre llicències VTC en relació a les llicències de taxi**. Per tant, cal derogar el vigent Decret-Llei 4/2019 i establir i generalitzar un sistema de llibertat de preus (excepte en casos concrets amb asimetries informatives), tot introduint mecanismes de transició compensatoris, com els del cas australià, on es va establir un sistema de compensació dels costos de la reforma (per repartir els costos de la liberalització).

Modificar la llei d'ordenació farmacèutica per tal d'establir una normativa veritablement pro-competitiva en l'àmbit de les farmàcies

La Llei 31/1991, de 13 de desembre, d'Ordenació Farmacèutica de Catalunya estableix tot un seguit de restriccions relatives als establiments farmacèutics que no es troben emparades en els principis de necessitat o proporcionalitat. La limitació de la titularitat a un únic establiment farmacèutic, la limitació de farmàcies per habitants o per localització geogràfica (i distància) són restriccions injustificades que no troben empara en els principis de bona regulació.

L'experiència pel cas de Navarra demostra que hi ha una escassetat artificial de l'oferta farmacèutica a les comunitats autònomes que tenen aquest tipus de restriccions, com Catalunya. La reforma navarresa va suposar la liberalització parcial del sector farmacèutic, amb una reducció molt substancial de les barreres d'entrada, especialment pels requisits relatius a la distància i a la limitació del nombre màxim de farmàcies (que va passar d'un nombre màxim de farmàcies per nombre d'habitants a un nombre mínim). Això va provocar un increment del 60% en el nombre d'oficines de farmàcia. Segons estimacions de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència, l'any 2005 hi havia un 75% més de farmàcies de les que hi hauria si no s'hagués produït la liberalització.

Per tant, Catalunya hauria de seguir els passos de Navarra i adoptar una normativa variablement pro-competitiva que reduís els requisits per l'autorització de noves oficines de farmàcia, que elimini el requisit segons el qual els propietaris de les oficines de farmàcia han de ser titulats de farmàcia, suprimir el requisit de col·legiació (una barrera d'entrada innecessària) de com a mínim un dels farmacèutics de l'establiment, flexibilitzar el traspàs, venda o cessió de l'oficina de farmàcia i eliminar la reserva de les oficines de farmàcia en la dispensació presencial i telemàtica de medicaments no subjectes a prescripció mèdica.

Aquestes reformes farien incrementar la competència entre els establiments farmacèutics, reduirien la distància que els usuaris haurien de recórrer per accedir-hi i tindrien un clar benefici en el benestar social a través d'una major varietat.

Flexibilització de les restriccions relatives als horaris comercials

La normativa catalana relativa als horaris dels establiments comercials és enormement restrictiva pel que fa a la llibertat de cada establiment de decidir els dies que vol operar i en quines hores ho vol fer. La Llei 18/2017 de comerç, serveis i fires imposa tot un seguit de restriccions relatives al nombre d'hores màximes d'obertura setmanal permesa, el nombre màxim de diumenges i dies festius en què es pot obrir (actualment, un màxim de 8 l'any, i cada ajuntament pot fixar dos festius més per al seu àmbit territorial municipal) o els intervals

horaris en els quals poden operar (està prohibida tota activitat entre les 21:00 i 6:00 hores entre els mesos d'octubre i maig, i de 22:00 a 7:00 els mesos de juny a setembre), exceptuant algunes activitats concretes, com les farmàcies, les gasolineres, etc..

Les restriccions als horaris comercials generen un cost significatiu en termes de facturació, preus, intensitat competitiva i benestar pel consumidor. L'evidència empírica disponible ens mostra com la flexibilització de les restriccions relatives als horaris comercials ha provocat increments en l'ocupació, la facturació i ha contribuït a reduir els preus, tot incrementant, per tant, el benestar dels consumidors, la seva capacitat d'elecció i la competència. Països com Suècia, els Estats Units, Canadà o Alemanya són, en aquest sentit, referents.

A l'Estat espanyol hi ha altres comunitats autònomes, com Madrid, que han optat per un enfocament menys restrictiu i han flexibilitzat la seva normativa. El propi sector comercial català ha reiterat en diverses ocasions la voluntat que hi hagi més flexibilitat en la normativa per tal de poder obrir més diumenges.

En aquest sentit, les conseqüències econòmiques derivades de la pandèmia de la COVID19 han sigut especialment dures en l'àmbit comercial, i el sector ha tornat a reclamar poder obrir tots els diumenges per poder remuntar la crisi en la qual està immers. La reactivació del sector passa per incrementar les vendes i recuperar els nivells anteriors (o, si més no, apropar-s'hi) a l'inici de la pandèmia. **L'obertura els diumenges és una necessitat imperiosa que pot contribuir a reduir l'impacte econòmic. És urgent flexibilitzar la normativa en aquest aspecte.**

Procés de revisió de la regulació urbanística i detallada dels usos del sòl

Tal i com diu el Decret Legislatiu 1/2010 pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme, L'urbanisme és una funció pública que abasta l'ordenació, la transformació, la conservació i el control de l'ús del sòl, del subsòl i del vol, l'ur urbanització i l'ur edificació, i la regulació de l'ús, de la conservació i de la rehabilitació de les obres, els edificis i les instal·lacions. Això vol dir que l'urbanisme és quelcom necessari i convenient, i derivat de l'exercici d'aquesta funció per part dels poders públics es poden imposar restriccions o limitacions a algunes activitats econòmiques (pensem per exemple en la impossibilitat d'instal·lar algunes indústries al centre de grans nuclis urbans).

Tanmateix, el fet que hi hagi certes restriccions que puguin estar justificades des del punt de vista urbanístic no implica que n'hi hagi d'altres que no trobin justificació possible i suposin una limitació de la competència i un exercici de planificació econòmica a través dels instruments d'ordenació urbana. Aquesta excessiva restricció pot suposar una reducció de la quantitat i la varietat de l'oferta, majors preus i menor innovació.

En aquest sentit, són nombroses les ordenances municipals i els plans especials urbanístics que introdueixen restriccions de l'exercici de certes activitats comercials en zones concretes de cada municipi així com la prohibició de la concessió de certes llicències habilitants que restringeixen l'accés de nous operadors al mercat (per exemple, el PEUAT aprovat per l'Ajuntament de Barcelona i posteriorment anul·lat pel Tribunal Superior de Justícia) o el condicionen a la sortida prèvia d'altres operadors, provocant increments artificials de les rendes derivades de l'activitat a través de contingentar l'oferta.

Seria procedent **revisar la normativa urbanística vigent per replantejar la capacitat reguladora dels ens locals i evitar que l'urbanisme esdevingui un instrument restrictiu de planificació econòmica i es circumscrigui a les seves finalitats nuclears i essencials.**

Més i millors dades per regular millor

La pandèmia de la COVID19 ha posat de manifest la importància de tenir dades disponibles en temps real i de bona qualitat. La possibilitat de conèixer els contagis per franges d'edat, localització geogràfica, nombre de proves, positivitat, i creuar-les amb dades relatives a la mobilitat permet adoptar decisions més ràpides i informades a l'hora de prendre mesures de caràcter restrictiu, i fer una avaluació constant de la idoneïtat de les restriccions per tal de identificar si cal intensificar-les o flexibilitzar-les. En aquest sentit, és important destacar l'evolució positiva del Portal de Dades Obertes de la Generalitat de Catalunya tenint en compte que Espanya ha estat internacionalment criticada per la mala qualitat agregada de les dades publicades pel Ministeri de Sanitat (i l'absència de publicació els caps de setmana). Catalunya hauria d'aprofitar aquesta lliçó que es deriva de la gestió de les dades de la COVID19 per tal d'establir una estratègia enfocada a maximitzar el nombre de dades disponibles, ja no només per criteris de transparència, sinó per criteris d'avaluació de polítiques públiques i d'adaptació dinàmica de la normativa.

En aquest sentit, incrementar el nombre de dades disponibles sense necessitat que s'hagués d'obrir un procediment de sol·licitud formal a través de la normativa de transparència (en molts casos, amb denegacions o excuses que acaben als tribunals) és quelcom fonamental. Un exemple seria la manca de disponibilitat de dades agregades sobre llicències urbanístiques o permisos d'activitat i la reemissió per part de l'Administració autonòmica a l'obtenció de les dades a nivell municipal (per manca de dades agregades) en 947 processos diferents. La recopilació de dades a través d'un sistema integrat i unificat reduiria els costos de transacció de la comunitat acadèmica i del ciutadà (com ja passa amb algunes microdades relatives a les enquestes de població activa).

També seria procedent **adoptar una estratègia proactiva per part de l'administració a través de la cooperació amb empreses i plataformes que tenen la capacitat per recopilar dades que podrien emprar-se per assolir millor objectius reguladors a través de l'establiment d'una normativa**

dinàmica i adaptativa que pogués fer front a una realitat canviant. En aquest sentit, països com Dinamarca o Estònia han subscrit convenis de col·laboració amb empreses com Airbnb, i la plataforma cedeix dades fiscals dels *prosumidors* a canvi que aquests tinguin una exempció en l'impost sobre la renda, cosa que permet tenir informació real de l'activitat econòmica i monitoritzar el compliment de les obligacions tributàries. L'ús de les dades que genera el transport i d'altres activitats a través del GPS també poden ser molt útils per millorar la planificació urbana, la modificació de rutes del transport públic i fer un seguiment de l'activitat per analitzar possibles problemes relatius a la congestió, etc, seguint l'exemple de Nova York.

Sostenibilitat i transició ecològica

Desplegament de la Llei 16/2017 del Canvi Climàtic

L'1 d'agost de 2017 el Parlament de Catalunya va aprovar per àmplia majoria la Llei catalana del Canvi Climàtic, la qual va ser considerada una norma pionera i ambiciosa que situava Catalunya com a regió capdavantera en la lluita contra el canvi climàtic. El 14 de maig de 2019 el Govern de la Generalitat va declarar formalment l'emergència climàtica, i el 17 de gener de 2020 el mateix govern va convocar la 1a Cimera Catalana d'Acció Climàtica.

Si bé la Llei 16/2017 va ser recorreguda pel Tribunal Constitucional, des de juny de 2019 la majoria d'articles tornen a ser totalment vigents. Tanmateix, el seu desplegament està patint incompliments reiterats per una combinació de fets. D'una banda els terminis probablement poc realistes establerts per la Llei i, d'altra banda, el fet que no s'hi han destinat els recursos humans i econòmics suficients. Sobta tanmateix, el contrast entre l'ambició de la Llei i de la declaració d'emergència climàtica amb la lentitud del desplegament de mesures efectives.

El desplegament de la Llei 16/2017 és cabdal perquè Catalunya i el seu teixit productiu internalitzin una part dels costos del canvi climàtic, es generin incentius per a la innovació en la descarbonització de l'economia, s'acceleri la transició energètica cap a fonts renovables, s'avanci en la prevenció de residus i, en definitiva, estiguem millor preparats tenir una economia competitiva quan la Unió Europea es doti d'una taxa de carboni.

Ascendir la sostenibilitat dins de l'organigrama del Govern

El Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya va ser creat l'any 1991 i dissolt l'any 2010, quan les seves competències van ser repartides entre el Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural i el Departament de Territori i Sostenibilitat.

Mentre que a Catalunya durant la darrera dècada les polítiques ambientals han quedat relegades a una Secretaria de Medi Ambient a la majoria de cancelleries occidentals les polítiques ambientals no només han mantingut el seu rang, sinó que és habitual trobar-les amb el rang de vicepresidència vetllant per la incorporació transversal de la sostenibilitat dins de les diferents àrees del govern.

La dècada dels anys 20 està cridada a ser una dècada decisiva per a l'acció climàtica, l'economia circular i la conservació de la biodiversitat. En aquest context, **el Govern de Catalunya ha de recuperar dins de la seva estructura una Conselleria que tingui la transició ecològica com a prioritat, i li ha de donar un rang de Vicepresidència** per coordinar i liderar de forma efectiva aquesta transició.

Establiment d'objectius de reciclatge efectiu

La Generalitat de Catalunya vol renovar l'actual Llei reguladora de residus (Llei 6/1993, refosa mitjançant el Decret Legislatiu 1/2009) per posar-la al dia en relació a la nova concepció dels residus com a recursos en el marc d'una economia circular.

Un dels aspectes fonamentals que la futura Llei de residus haurà de garantir, sota el principi de la responsabilitat ampliada del productor, és que els objectius de reciclatge facin referència al flux material que és reintroduït de forma efectiva a l'economia, i no al % de recollida selectiva assolit independentment del que succeeixi posteriorment amb aquell flux. És a dir, agafant com a exemple l'obligació comunitària de reciclar el 50% del plàstic procedent d'envasos l'any 2025 i el 55% l'any 2030, la Llei haurà d'establir de forma inequívoca que aquests objectius es refereixen a gransa o escama de plàstic reintroduïda en nous productes, i no als envasos plàstics que siguin dipositats al contenidor groc o al sistema de recollida selectiva que correspongui.

La Llei de residus és una oportunitat per conservar els recursos que ja estan presents a l'economia, per incentivar el desenvolupament de la indústria recicladora catalana, per promoure la reutilització i la prevenció de residus, i per estimular la innovació i l'ecodisseny de noves solucions de producte i envasos que disposin d'un clar canal de gestió per al seu fi de vida.

Transició energètica

Catalunya és una de les regions europees amb menor implantació d'energies renovables. Durant la dècada 2009-2019 hi va haver una aturada quasi absoluta de nous projectes, deguda a les grans restriccions administratives que recentment s'han anat corregint. Tot i així, per tal de recuperar el temps perdut i alinear-se amb el ritme de ràpida implantació de renovables d'altres regions espanyoles i europees (Aragó, Castella, Extremadura...), cal actuar de forma àgil i ser capaços de detectar i corregir a temps els colls d'ampolla administratius. Aquesta qüestió és essencial per tal de garantir la competitivitat de la indústria catalana en un escenari en el qual sembla imminent l'auge de penalitzacions fiscals a les indústries més intensives en emissions.

En el context actual existeix un interès privat elevat per aquesta tipologia de projectes, per la qual cosa el principal fre no és la manca de finançament o ajudes públiques sinó la ineficiència administrativa en l'autorització d'aquests projectes, particularment els de dimensió mitjana i gran.

Per això proposem incorporar a l'ICAEN (Institut Català d'Energia) les funcions de seguiment i avaluació del progrés de la transició energètica. L'òrgan contrastarà regularment la distància entre la potència renovable instal·lada i la potència teòrica necessària en cada moment, segons el full de ruta de descarbonització energètica de Catalunya, amb l'objectiu de detectar les desviacions i avaluar-ne les causes. Se'n derivarà un informe periòdic de

recomanacions administratives, que es remetrà a les Conselleries involucrades i a la Ponència de Renovables per tal que puguin esmenar els colls d'ampolla o anomalies de tramitació que s'hagin pogut detectar.

Creació de zones franques per a la ecoinnovació

La transició ecològica requerirà de transformacions a tots els nivells: regulatori, fiscal, productiu, de consum, cultural, etc. Però per passar d'una economia lineal (d'usar i llençar) a una de circular i descarbonitzada que faci un ús intel·ligent i conservatiu dels recursos serà necessari desenvolupar ecosistemes d'innovació i disposar d'espais on sigui possible experimentar amb el futur sense les limitacions pròpies de la regulació present. Recomanem, doncs, **crear zones franques per a la ecoinnovació (ZFE), espais on s'hi autoritzi l'experimentació, i on s'hi concentri el coneixement, els agents clau i s'hi generin els incentius necessaris per a la ecoinnovació.**

Alguns dels àmbits prioritaris d'aquestes ZFE es troben en l'àmbit dels subproductes o la reutilització d'aigües. Actualment tot el que surt d'una fàbrica que no sigui producte es considera residu. Un cop està etiquetat com a residu el seu únic destí es ser gestionat com a tal i s'impossibilita legalment la venda d'aquests recursos. Per exemple, una planta farmacèutica de Malgrat de Mar genera glicerina com a subproducte del seu procés productiu. Fins fa uns anys la podia vendre com a matèria primera, però actualment ha de pagar perquè li gestionin com a residu. El mateix passa amb bidons que poden ser reutilitzats, etc. Convertir els residus d'una activitat en recursos aprofitables per a una altra empresa com a matèria primera actualment topa amb importants limitacions legals, feixucs processos burocràtics i/o exigències de qualitat que poden ser excessives pels requisits reals del segon ús.

Disseny institucional, administració i funció pública

Apostar per la qualitat institucional

Les grans oportunitats econòmiques per Catalunya es basen en la introducció de models macroeconòmics que necessiten, com a condició indispensable, un marc institucional i regulatori òptim, procompetitiu i respectuós amb la unitat de mercat. A partir de l'estudi de quins països tenen un millor marc institucional, i en quins àmbits aquest marc institucional pot aportar més valor a l'economia i en quins àmbits ho dificulta, podem fer una proposta de valor que, a partir d'una aposta clara per la qualitat institucional, situï l'administració catalana com un actiu fonamental pel creixement econòmic i sostenible del país.

Cal establir marc institucional equitatiu, segur, previsible i competitiu, construït sobre els pilars següents:

- **Reformar el sistema de tràmits i de contractació de l'Administració Pública, aportant seguretat jurídica al procediment i reduint la durada dels procediments administratius.** En el cas de la contractació pública, buscar sempre que sigui possible la vinculació del contracte amb els resultats. En el cas dels tràmits amb l'Administració pública, establir mecanismes de col·laboració entre institucions per compartir la informació disponible i reduir al mínim possible la necessitat que l'usuari hagi d'aportar documentació que ja està en mans d'una altra administració.
- **Potenciar l'autonomia de la gestió pressupostària i de recursos humans de les agències públiques, controlant-ne els resultats.** Especialment pel que fa a la professionalització de la funció pública (punt tres d'aquest apartat).
- **Consolidar el règim de transparència de les administracions públiques,** no només per millorar la confiança en les institucions, sinó per consolidar un marc legal respectuós amb els drets dels ciutadans i més procliu a l'avaluació de les polítiques públiques a partir de l'accés a les dades administratives dels procediments i de l'actuació de l'Administració.

Un nou marc institucional que deslligui els interessos de partit del funcionament de les institucions. La professionalització de la direcció pública

Reformar el marc institucional en el seu conjunt per tal de deslligar el funcionament de les institucions del cicle polític-electoral aconseguir, paral·lelament, reforçar la gestió pública i garantir la independència en la presa de decisions en la implementació i avaluació de polítiques públiques. La literatura ha establert llaços causals entre la designació política dels càrrecs directius de l'administració i alts nivells de corrupció, especialment per la relativa facilitat de col·lusió en entorns de col·laboració público-privada i subseqüent extracció de rendes.

De la mateixa manera, una separació deficient entre les decisions polítiques i la funció pública també es relaciona amb una menor eficiència i eficàcia general de les polítiques públiques, més enllà de consideracions d'idoneïtat quant al caràcter inclusiu de les institucions o la generació d'incentius perversos resultat de la colonització dels alts càrrecs directius de les administracions per quadres de partit.

La resposta a aquest fenomen a nivell comparat, lògicament, ha estat la separació de l'àmbit polític de l'administratiu per mitjà de la instauració de sistemes de direcció pública professional, que substitueixen la designació política per un accés caracteritzat per l'avaluació de mèrits i habilitats de cada candidat en processos oberts, transparents i amb avaluació de resultats. Primer, això afavoreix una millor capacitació general dels càrrecs directius de les administracions i l'adequació del seu perfil a les seves posicions respectives, i segon, elimina les lleialtats informals entre els dos àmbits suprimint la dependència dels càrrecs directius per la renovació del seu nomenament. Gens sorprenentment, la combinació d'aquests dos factors incideix decisivament en la qualitat de la implementació i avaluació de les polítiques públiques i garanteix el paper de contrapoder de les agències independents.

L'accés a càrrecs directius, per tant, ha de venir marcat per una avaluació de mèrits i competències, ja sigui via processos organitzats directament per les institucions o agències o via entitats independents -cada institució, naturalment, hauria de comptar amb autonomia i la facultat d'adequar els requeriments i la modalitat del processos en cada cas. Aquesta necessària reforma, objecte de debat durant diverses legislatures, va assolir un grau significatiu de concreció en el **Projecte de Llei d'ordenació del Sistema de Direcció Pública Professional de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic**, traducció legislativa de l'informe elaborat per la Comissió d'experts constituïda pel Parlament de Catalunya el 2013 i presidida per l'economista Guillem López-Casanovas (ACPF).

Aquesta reforma permetria reorientar la política de direcció pública cap a la "internalització de la intel·ligència i externalització del tràmit" (López-

Casasnovas et al., 2013) accelerant la transició de les posicions de lideratge de tipus funcional al règim de contractació laboral.

El projecte ha romàs no obstant en l'agenda legislativa dels diversos executius des de llavors, sense més avenços que la seva mera transformació en avantprojecte de llei. Per bé que presenti alguns aspectes dubtosos que caldria esmenar -notablement, atorga una preponderància indeguda a l'Escola d'Administració Pública de Catalunya en detriment de formacions a altres escoles d'administració d'Europa o del món, que és convenient suprimir per tal d'assegurar que la reforma no causa una homogeneïtzació dels perfils directius i facilita una corporativització excessiva dels quadres-, cal entendre la iniciativa com l'avenç més gran fins al moment en matèria de millora de la direcció pública. Per aquesta raó, la seva tramitació i aprovació posaria remei a les principals mancances del sistema de direcció pública actual de l'administració catalana.

Avaluació de polítiques públiques

El sistema d'avaluació de polítiques públiques és fonamental pel desenvolupament institucional d'un país; ha d'estar plenament integrat dins del cicle de gestió de les polítiques públiques, des de la fase de formulació de les intervencions a la valoració, passant per la seva adopció i implementació.

Malgrat la creació de l'Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua) constitueixi un pas endavant significatiu en tant que agència independent d'avaluació, cal **incrementar la capacitat del personal tècnic a tots els nivells de l'Administració via formació específica en l'àmbit, així com crear un repositori d'avaluacions (*ex ante*, *in itinere* i *ex post*) en línia amb les bones pràctiques internacionals**. Només d'aquesta manera es possibilita el *policy learning* que eventualment ha d'informar el canvi o reformulació de polítiques públiques i la presa de decisions pròpiament basats en l'evidència.

Menció especial mereix igualment la conveniència de la posada en valor de la figura de l'avaluació *ex ante* per a projectes legislatius i reglamentaris d'alta incidència regulatòria. La manera més eficaç de millorar la qualitat general del marc normatiu i afavorir la predictibilitat i raonabilitat dels canvis legislatius i reglamentaris en l'ordenament és la introducció d'un requeriment d'observació d'avaluacions *ex ante* previ a l'adopció de textos que poden causar afectacions estructurals al mercat. Ja realitzades per agents públics (agències independents) com privats (consultores externes), idealment caldria **considerar-les en un tràmit separat de la consulta pública, possiblement reservant la seva aplicació a projectes que posin en risc la unitat de mercat i/o el marc procompetitiu**.

L'avaluació i la consideració de les seves conclusions, per tant, juntament amb una millor capacitat dels quadres directius de les administracions, són elements clau tant per la millora de l'efectivitat substantiva i percebuda de les polítiques públiques com la seva eficiència a nivell de despesa. El resultat d'una

avaluació, *learning* o capacitació deficients és la juxtaposició secular d'iteracions de programes i polítiques (*layering*) de baix impacte i baixa eficiència de despesa. D'altra banda, una avaluació rigorosa seguida d'una consideració estricta dels aprenentatges que se'n desprenen per part d'una direcció pública adequadament capacitada permet canvis d'entitat o fins i tot transformacions profundes en l'aproximació als problemes públics objecte d'intervenció.

Reforçar els drets de propietat

Al contrari del tòpic ideologitzat, legislar a favor dels drets de propietat és legislar a favor de la majoria: la majoria propietària (el 69,6% de la població, INE, ECV). Un sistema de drets de propietat adequat és fonamental pels drets fonamentals dels ciutadans, i de fet una mala estructura legal i institucional de protecció dels drets de propietat suposen un elevat risc, comproment operacions econòmiques legítimes i afavorint l'ús indegut de la propietat.

Alguns dels desenvolupaments legislatius recents que xoquen frontalment amb el drets de la propietat (i que caldria revertir urgentment) són la Llei que regula el mercat de lloguer (introduint elements d'incertesa jurídica en un mercat ja de per si tensionat i ignorant el més simple dels estudis d'impacte econòmic de la reforma de les disposicions civils) i les diferents normatives municipals que limiten la capacitat d'arrendar el seu habitatge o parts d'ella a tercers per curts períodes de temps.

Reforçar la col·laboració entre la societat civil i l'administració

En contextos socials i econòmics de complexitat creixent, la millor política institucional i d'administració és aquella que assumeix que les solucions als problemes públics actuals ja no es poden vehicular exclusivament a través de l'Estat, sinó que requereixen de la participació activa de la societat civil. La bona governança, en aquest sentit, es basa en la capacitat de les institucions públiques de gestionar de forma eficaç la col·laboració entre actors públics i societat civil, entesa com el sector empresarial i el tercer sector. Durant dècades al nostre país, la cooperació público-privada s'ha consolidat com un instrument fonamental per fer front alguns dels reptes més complexos, com l'habitatge, l'ensenyament o la provisió de serveis de salut.

En la seva gran varietat de modalitats, des de les externalitzacions als consorcis, passant notablement per les aliances estratègiques (*partenariats*), la cooperació público-privada és una eina essencial per potenciar les sinergies entre les institucions i el capital humà, promoure la introducció de bones pràctiques en el model de gestió de les administracions i facilitar la innovació, eficiència i millora en la prestació de serveis als ciutadans.

En la situació de crisi sanitària actual, la necessitat d'aquesta col·laboració s'ha fet més palesa que mai, i en gran mesura el seu èxit o fracàs resideix en la qualitat del marc que regula aquestes relacions i la capacitat de les

administracions de gestionar-les adequadament. En no pocs casos, les rigideses del marc normatiu vigent han donat lloc a actituds reactives i tensions, ateses les grans dificultats d'establir relacions de confiança mútua a llarg termini per l'altíssima freqüència de canvis normatius i organitzatius des del sector públic. Això, sumat a un examen pobre d'incentius i a la relativa opacitat d'alguns models institucionals, ha donat lloc a males experiències, que contrasten amb les potencialitats d'un model d'èxit constatat arreu d'Europa i fins i tot a algunes comunitats de l'Estat espanyol.

En particular, s'ha de **reforçar la col·laboració público-privada establint mecanismes de cooperació i transferència de coneixement entre la societat civil, els centres d'investigació, les empreses i l'administració**. Per aquest objectiu és fonamental garantir l'estabilitat de l'ordenament regulador d'aquestes relacions, que ha de permetre relacions de confiança prolongades en el temps.

El projecte de **Llei de Contractes de Serveis a les Persones** (bloquejada en tràmit parlamentari) proposava avenços en aquest sentit, sistematitzant la normativa i introduint bones pràctiques internacionals en el marc de contractació pública a Catalunya.

Drets civils, ciutadania i diversitat

Promoure la justícia restaurativa i la mediació penal i comunitària

La justícia restaurativa parteix d'un marc que contrasta amb l'actual sistema judicial de tipus retributiu. El sistema penal ha operat històricament sota el supòsit que el crim és una ofensa en contra de l'Estat. D'això, se'n desprèn un paradigma de justícia centrat en la persona de l'infractor i en el conflicte que el seu comportament ha generat en l'ordenament i el dret.

En aquesta aproximació es considera que queda desatesa una altra dimensió del comportament delictiu: el dany efectivament causat a l'altra persona i/o a la comunitat. El paradigma de justícia restaurativa pretén complementar la intervenció de la justícia donant cabuda a les necessitats dels qui directament conviuen amb el conflicte subjacent al fet delictiu i les seves conseqüències: les víctimes i el seu entorn.

La justícia restaurativa s'entén com un sistema de justícia que té com a objectiu retornar, en la mesura que sigui possible, a la víctima o persona perjudicada pel delictes a l'estat anterior al delictes. Demana al conjunt de les parts implicades la responsabilització dels fets, la reparació a la víctima i/o a la comunitat i la resolució cooperativa del conflicte.

Recomanem **potenciar la mediació, la conciliació, l'arbitratge** i altres formes alternatives de resolució de conflictes; incrementar el nombre de **serveis de mediació comunitària en col·laboració amb les administracions locals; commutar sancions econòmiques per accions cíviques i socioeducatives**; seguir reforçant la **mediació penal en el sistema penitenciari català** així com la responsabilització i reparació del dany a la víctima (seguint les bones pràctiques ja instaurades en l'àmbit de la justícia juvenil i familiar); i **facilitar l'execució de mesures legals alternatives** com els treballs en benefici de la comunitat. La defensa de la convivència és tasca col·lectiva i responsabilitat individual.

Mesures efectives de prevenció, control i erradicació del perfilat ètnic en les actuacions policials

Malgrat no disposem de dades a escala nacional sobre les actuacions policials que incloguin informació sobre l'ètnia, les dades disponibles que ens proporcionen les investigacions acadèmiques o les recerques realitzades per organitzacions en defensa dels drets humans indiquen que la policia identifica de forma sistemàtica i desproporcionada determinats grups minoritaris.

Els resultats de la prova pilot del projecte europeu STEPPS a la ciutat de Girona entre 2007 i 2008 mostren que la policia va utilitzar l'etnicitat com a factor per identificar i escorcollar, amb una gran desproporció i molt baixa taxa d'encert, el col·lectiu amb aparença de ser de l'Àfrica del Nord. Segons dades dels

Mossos d'Esquadra, referents al nombre d'identificacions de 2017, a Catalunya, un 54,1% del total d'identificacions s'adrecen a persones estrangeres, quan aquestes només representen un 13,70% de la població catalana. En l'àmbit europeu, l'Agència dels Drets Fonamentals de la Unió Europea (FRA), a la seva última enquesta sobre minories i discriminació, identificava que el 12% de persones blanques declaraven que havien estat parades durant l'últim any, davant el 42% de persones d'origen àrab o nord-africà.

Cal articular eines per superar la discriminació racial en el si de les forces i cossos de seguretat de Catalunya i per erradicar el biaix racista en les actuacions policials, seguint les recomanacions fetes per entitats en defensa dels drets humans com SOS Racisme, Irídia, Open Society Justice Initiative i Rights International, i les propostes de l'Oficina de Drets Civils i Polítics.

Recomanem **sistematitzar la informació relativa a identificacions i escorcolls, reforçar el circuit de denúncies i impulsar una directriu legal efectiva contra les pràctiques policials discriminatòries per motiu de raça i ètnia que complementi la Llei 4/2015**, limitant clarament els supòsits en els quals la policia pot iniciar un control o escorcoll i definint en detall els conceptes d'*indici* i *raonablement necessari* introduïts a la Llei orgànica 4/2015, de protecció de la seguretat ciutadana.

Crear un circuit integral d'acollida de refugiats

El 2016 el Parlament de Catalunya va expressar la disponibilitat de Catalunya per a col·laborar en el reassentament i l'arribada directa de persones refugiades, d'acord amb la legislació internacional i l'Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Refugiats.

Malgrat la reserva competencial a favor de l'Estat espanyol en matèria d'estrangeria i drets d'asil (Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària, en relació amb l'article 149.1.2 de la Constitució espanyola), aquests també es troben regulats per disposicions de la UE i totes aquestes tenen incidència en competències exclusives de les comunitats autònomes. En aquest sentit, la disposició addicional quarta de la Llei 12/2009, de 30 d'octubre, estableix la necessària cooperació amb altres administracions públiques, entre les quals destaquen les comunitats autònomes que "d'acord amb les competències respectives en els àmbits sanitari, educatiu i social gestionaran els serveis i programes específicament destinats a les persones sol·licitants d'asil, en coordinació i cooperació amb l'Administració general de l'Estat. Així mateix, han de facilitar l'accés a la informació respecte dels recursos socials específics per a aquest col·lectiu, així com sobre les diferents organitzacions d'atenció especialitzada a persones sol·licitants d'asil". La Generalitat de Catalunya té, a més, entre les seves funcions, vetllar per la coherència de polítiques de cooperació al desenvolupament.

Per posicionar Catalunya com un territori d'acollida per a persones refugiades, fent efectiva la voluntat majoritària de la ciutadania d'acollir als demandants d'asil i refugi, recomanem **consolidar el sistema català d'integració d'acord amb la Llei 10/2010 d'acollida de les persones immigrades i retornades a Catalunya**, reforçant els programes d'atenció especial per estudiants refugiats, a partir de la col·laboració de les universitats catalanes, així com els programes d'acompanyament de les persones refugiades cap a l'accés a la plena ciutadania, basats en la **mentoria social**, que incloguin la formació de voluntaris, el seguiment tècnic de les relacions de mentoria i l'avaluació dels seus resultats.

Cal garantir que les persones refugiades s'integrin de manera progressiva i efectiva a la societat catalana. Per fer-ho, és important assegurar una acollida integral que no se centri exclusivament en el recurs residencial i assistencial, sinó també en el reconeixement de drets i deures en la societat d'acollida, a més de garantir l'autonomia d'aquestes persones.

Agilitzar l'homologació i convalidació de títols i estudis d'immigrants extracomunitaris

La crisi de la COVID-19 ha suposat que la gran majoria de països membres de l'OCDE hagin aplicat o proposat mecanismes de facilitació i flexibilització de l'accés a les professions sanitàries per part de titulats estrangers, reconeixent a aquests últims com a "actius clau" en la lluita contra la pandèmia. Ja l'any 2019, prèviament a la crisi, l'Organització Internacional del Treball, l'Organització Mundial de la Salut i l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (International Platform on Health Worker Mobility, 2019) van proposar maximitzar els beneficis de la mobilitat internacional dels treballadors de la salut. A tall d'exemple, França va facilitar l'accés de titulats estrangers no homologats per treballar en tasques de suport, Itàlia va expedir permisos temporals per exercir la medicina a titulats extracomunitaris i Espanya va establir un mecanisme exprés per facilitar l'homologació d'aquells titulats que ja havien fet la sol·licitud.

Recomanem facilitar l'accés dels professionals amb títols estrangers (extracomunitaris) mitjançant acords bilaterals o de reconeixement recíproc dels estudis i les capacitats; reduir la càrrega burocràtica del reconeixement de titulacions pels estudiants extracomunitaris; millorar la capacitat de les universitats catalanes per oferir les estades de pràctiques necessàries per als titulats extracomunitaris per reconèixer la seva especialitat; incloure la formació pràctica dels titulats estrangers en el còmput de la formació a realitzar a Catalunya per aconseguir l'homologació dels títols; i **flexibilitzar els permisos de residència i treball per a titulats extracomunitaris i les seves famílies**, amb l'objectiu de facilitar l'accés al mercat laboral durant i després de l'homologació del títol i de l'especialitat.

Aprofundir en el respecte a la diversitat sexual i la lluita contra l'homofòbia, la bifòbia i la transfòbia

El nou marc jurídic, tant autonòmic, com estatal i europeu, ha acompanyat el canvi de visió social cap a lesbianes, gais, bisexuals, transgènere i intersexuals, en gran mesura pel treball continuat de sensibilització, informació i divulgació de la societat civil organitzada.

Les administracions públiques han de seguir treballant per protegir la integritat, la dignitat i la llibertat de tots els ciutadans, d'acord amb els drets fonamentals; garantir el respecte de la pluralitat d'identitats per orientació afectiva i sexual; i vetllar per la sensibilització, per la prevenció i la detecció de la discriminació, per l'atenció a les persones que en pateixin, i pel garantiment de llur dret a la reparació.

En l'àmbit de l'educació i els recursos formatius, cal tenir en compte la diversitat afectiva i sexual i evitar qualsevol tipus de discriminació, així com **reforçar els mecanismes de prevenció i actuació contra l'assetjament** de què puguin ésser objecte les persones LGBTI en el medi escolar. Cal garantir el **dret a consulta i a informació específica per a persones transgènere i per a persones intersexuals** en àmbits com l'accés al mercat de treball, els tractaments hormonals i les intervencions quirúrgiques o la salut sexual i reproductiva.

