

# Els funcionaris són diferents? Qui són els funcionaris? I com són?



**Christoph Demmke**



**Els funcionaris són diferents?  
Qui són els funcionaris? I com són?**

**Christoph Demmke**

**Demmke, Christoph**

Els Funcionaris són diferents? : qui són els funcionaris?-- i com són?  
Tít. orig.: Are civil servants different because they are civil servants? who are  
the civil servants, and how?. Bibliografia

ISBN 978-84-393-7645-3

I. Títol

1. Unió Europea, Països de la Funcionaris i empleats  
35.08(4-6)

---

D'aquesta edició:

© 2007, Escola d'Administració Pública de Catalunya

Barcelona, desembre de 2007

Traducció al català de l'obra en anglès: *Are Civil Servants Different Because  
They Are Civil Servants? Who Are the Civil Servants – And How?*

© 2005, Institut Europeu d'Administració Pública

Vrouweplein 22, P.O. Box 1229, 6201 BE Maastricht, Països Baixos.

En col·laboració amb la Presidència de la Unió Europea a Luxemburg

ISBN: 978-84-393-7645-3

Dipòsit legal: B-54359-2007

Fotocopiació i impressió: Gràfiques Pacífic, SA

# Índex de continguts

<b>1. Introducció</b>	
1.1. La fi d'un funcionariat determinat? Des dels inicis fins al segle XXI	7
1.2. Objectiu i metodologia de l'estudi	10
<b>2. Què hi tenen a veure les organitzacions? El sector públic davant el sector privat</b>	13
2.1. Semblances i dissemblances	13
2.2. Productivitat en els sectors públic i privat	21
2.3. Diferències en percepció, confiança i imatge	24
2.4. La distinció entre la imatge i l'atractiu. Els serveis públics són atractius tot i mancar-los una bona imatge?	29
<b>3. Hi ha diferències a dintre el sector públic? Funcionaris i altres treballadors públics</b>	35
3.1. Funcionaris i altres treballadors públics: una distinció complexa	37
3.2. Hi ha tasques reservades als funcionaris (poders públics)?	46
3.3. Conclusions preliminars	53
<b>4. Els funcionaris són diferents?</b>	55
4.1. La relació entre estructures organitzatives i personalitat	58

<b>5.</b>	<b>Diferències entre treballadors en els sectors públic i privat</b>	65
5.1.	Els funcionaris són més neutres i imparcials?	67
5.2.	Per què haurien de ser diferents els funcionaris?	70
5.2.1.	Arguments en pro de les diferències entre treballadors públics i privats	71
5.2.2.	El funcionari com a espècie en extinció. Arguments contra l'existència de diferències entre funcionaris i altres treballadors	73
<b>6.</b>	<b>Diferències de motivació en els sectors públic i privat</b>	79
6.1.	Aspectes problemàtics de la teoria motivacional	79
6.2.	Són diferents les persones que sol·liciten treballs en el sector públic?	81
6.3.	Hi ha una motivació pròpia del sector públic?	84
6.3.1.	Introducció	84
6.3.2.	Motivacions diferents en els sectors públic i privat	85
6.3.3.	La seguretat del treball i altres motivacions específiques de la conducta dels funcionaris	91
6.3.4.	Proves noves: no hi ha cap diferència?	92
6.4.	Motivació i retribució	95
<b>7.</b>	<b>Satisfacció laboral</b>	103
7.1.	Hi ha diferències, però no són significatives	103
7.2.	Conclusions	110
<b>8.</b>	<b>Sobre la rigidesa i les normes</b>	111
8.1.	Els funcionaris: lligats per massa normes?	111
<b>9.</b>	<b>La productivitat dels funcionaris: millor o pitjor que la d'altres treballadors?</b>	117
9.1.	Un canvi de punt de vista: la relació entre productivitat, qualitat, competitivitat i política	117
9.2.	Les complexitats de la gestió de la productivitat en el sector públic	119
9.3.	Què sabem de la productivitat?	123
9.4.	Sobre la productivitat bona i dolenta: treballar molt o durant molt temps?	125

<b>10. La seguretat del treball com a instrument en la lluita contra la pressió externa</b>	131
10.1. La seguretat del treball davant la pressió externa	131
10.2. La seguretat del treball com a eina de motivació	134
10.3. Conclusions	137
<b>11. Què passaria si s'abolís el funcionariat?</b>	141
11.1. Cerquem fites: la privatització dels serveis públics i el cas de Geòrgia (EUA)	145
<b>12. Conclusions: els funcionaris són gent normal?</b>	149
<b>13. Annexos</b>	159
13.1. Estudi	159
13.2. Qüestionari: Els funcionaris són diferents?	167





# 1. Introducció

## 1.1. LA FI D'UN FUNCIONARIAT DETERMINAT? DES DELS INICIS FINS AL SEGLE XXI

Durant molt temps, les societats europees van creure que els funcionaris estaven vinculats a l'autoritat de l'Estat i que no podien comparar-se amb els treballadors del sector privat. Es veia aquest grup de treballadors públics com a agents destinats a defensar l'Estat de dret i a posar en pràctica les polítiques del Govern. En conseqüència, els funcionaris havien de tenir un alt nivell d'integritat i se'ls havia de confiar una única tasca: treballar per l'interès comú. En aquesta concepció, en la qual l'Estat és separat de la societats i els ciutadans, no podia encabir-s'hi que els funcionaris tinguessin dret de vaga o que poguessin pactar convenis col·lectius.

Després de la Segona Guerra Mundial, les tasques de l'Estat van evolucionar (en especial en els sectors social i educatiu) i cada vegada més gent entrava a formar part de la funció pública. Com a conseqüència d'això, l'ocupació en el sector va assolir un nou pic a finals de la dècada dels setanta i principis dels vuitanta del segle XX. L'ampliació del sector públic va portar emparellat que es qüestionés la concepció mateixa: per què havien de rebre un tractament diferent els llocs públics en els camps de l'educació, la recerca o la seguretat social, per posar-ne alguns exemples?

Aquesta expansió dels serveis públics i, en molts casos, el tractament privilegiat dels funcionaris (pel que fa, en especial, a la seguretat del treball i les mesures socials) han enfortit l'atractiu de l'ocupació pública però no necessàriament la imatge del sector. De fet, els ciutadans, els mitjans de comunicació i els polítics manifesten un descontent creixent envers el sector públic i el funcionariat en general i fan campanya contra els buròcrates i els procediments cars, lents, ineficaços i poc adaptats. Com a resultat d'això, cada vegada esdevé més difícil sostenir per què alguns dels trets del funcionariat com són la retribució, la seguretat social, les condicions de treball, els horaris, el dret a vaga o a negociació col·lectiva, entre d'altres, haurien de ser diferents

dels que són vigents en el sector privat.

En l'actualitat, un dels reptes més importants per quasi tots els serveis públics europeus són els constrenyiments pressupostaris. Sol considerar-se que aquests serveis tenen una regulació excessiva, que costen massa recursos, i que, a més, són ineficaços i ineficients. L'agenda de Lisboa, en especial, hi té molt a dir. D'això se'n deriva que les solucions que s'hi vulguin aplicar han de tenir com a objectiu un increment de l'eficàcia i l'eficiència i una disminució (o millora) de les regulacions al respecte. El desavantatge que cal acarar és el perill de no tenir prou en compte els aspectes positius de la funció pública i de veure els funcionaris com a elements generadors de costos, més que no com a col·laboradors d'una organització pública eficient.

El començament del segle XXI ha vist la introducció de nous conceptes entre el públic general com són governabilitat, gestió del canvi, gestió del coneixement, formació contínua i nova gestió pública. A més d'això, en molts dels serveis públics, s'hi han introduït tendències descentralitzadores, s'hi han modificat les estructures organitzatives i els sistemes de provisió de places, s'hi han reduït els pressupostos, s'hi han endegat canvis en la distribució d'horaris, s'hi han adoptat sistemes de gestió orientats a la productivitat, la pràctica d'establir terminis per l'ocupació de càrrecs, s'hi han reformat els sistemes de retribucions i pensions i, d'una manera generalitzada, s'hi cerca una alineació entre els sectors públic i privat. S'hi hauria d'afegir, a més, l'impacte que està tenint el procés d'harmonització europea i les tendències a la liberalització i privatització dels serveis públics (els sectors audiovisuals, de correus, les xarxes ferroviàries, elèctriques, de telecomunicacions i de subministrament de gas).

Aquestes mesures reformistes, que continuen en marxa, donen peu al canvi, a la desconstrucció i la descentralització dels serveis públics en tots els fronts. A més, les polítiques públiques s'administren en l'actualitat fent ús de xarxes cada vegada més complexes, estructures de govern descentralitzat, associacions entre els sectors públic i privat i iniciatives de cooperació entre ONG, assessors externs i governs. Com a conseqüència d'això, el concepte tradicional de servei públic com un sol ocupador unificat va desapareixent a poc a poc. L'organisme que el substitueix és un punt heterogeni: plans de productivitat individual i descentralització de responsabilitats en l'àrea de gestió de recursos humans (GRH).

Per bé que, durant molt temps, els organismes públics tenien diferències importants respecte a l'empresa privada, aquestes distincions no són tan paleses en el segle XXI. En aquests moments es fa més difícil veure les divergències a causa de formes noves i diverses d'externalització, d'empreses publicoprivades, d'equiparació de categories, etc. Per tant, hem de donar la raó a l'investigador nord-americà Hal Rainey quan afirma que «és impossible

establir una línia de divisió clara entre els sectors públic i privat, i les distincions excessivament simplificades entre organitzacions públiques i privades resulten enganyoses».<sup>1</sup>

En termes generals, sembla que les reformes, els canvis i els nous desenvolupaments encara no han calat en el pensament dels ciutadans. Les organitzacions públiques i els estereotips associats als funcionaris perviuen tot i haver-se format en un món que ja no existeix. Ara per ara, la percepció que els funcionaris treballen en un medi molt diferent a l'empresa privada és molt estesa. Cal afegir-hi que molts funcionaris són buròcrates a qui manca flexibilitat i que s'aferren a normes i processos sense prioritzar els interessos individuals o ciutadans. Un altre estereotip popular posa en dubte la productivitat del funcionariat que, malgrat tot, rep un tractament preferent pel que fa a retribucions i condicions laborals generals.

Un altra qüestió que cal advertir és que les percepcions i els estereotips varien entre llocs de treball: «Hi ha casos en què es lloa els empleats públics per ajudar els menys afortunats, per protegir la ciutadania, o per participar en grans projectes dissenyats per potenciar el benestar de tots els membres d'una societat.»<sup>2</sup> D'altra banda, sovint s'acusa els funcionaris de moure's a la cerca de poder, de ser mandrosos, corruptes i egoistes.

El fet és que en aquests moments hi ha tantes categories de funcionaris com de funcions i organitzacions públiques. Per exemple, els treballadors d'un ministeri són diferents dels que trobem en una institució, la policia, els serveis sanitaris, el control de duanes, les empreses publicoprivades, o una inspecció escolar o d'aliments. Les condicions i la vida laborals han sofert canvis i –de vegades– són diferents entre les distintes organitzacions. En alguns estats membres els funcionaris amb majors responsabilitats són molt similars als alts càrrecs de les empreses privades. A Malta, els càrrecs tenen un nomenament de temps definit, les persones que els ocupen provenen del sector públic o privat i els contractes poden rescindir-se (o no prorrogar-se) si no se satisfan els criteris de productivitat i els objectius establerts. Una situació així era impensable fa deu anys. Amb tot, aquests càrrecs són diferents dels del sector privat?

Sigui quina sigui la resposta, una cosa és segura: el terme funcionari és ara més difícil de definir que mai. Les tasques que han de dur a terme, els

---

1 Hal G. Rainey (2003), *Understanding and Managing Public Organisations* ('Entendre i gestionar organitzacions públiques'), 3a edició, Jossey Bass, San Francisco, pàg. 62.

2 Patrick G. Scott i Santa Falcone (1998), «Comparing Public and Private Organizations» ('Comparació d'organitzacions públiques i privades'), *Review of Public Administration* ('Revista d'Administració Pública'), 28, juny, pàg. 3.

graus de responsabilitat, les relacions jurídiques i les condicions de treball varien molt entre els distints estats membres.

## **1.2. OBJECTIU I METODOLOGIA DE L'ESTUDI**

Dintre el camp acadèmic, són molt pocs els investigadors que han analitzat la relació entre el paper i les tasques canviant dels governs nacionals (governança), les organitzacions públiques, i l'impacte en la categoria, productivitat, motivació i condicions laborals dels funcionaris. Com evolucionen en una època de globalització, europeïtzació, quina intervenció hi té l'Estat, quines xarxes noves sorgeixen, quins nous instruments normatius s'adopten, com canvia l'estructura de les organitzacions, com s'hi introdueixen noves tecnologies de la informació, o quines són les tendències a la descentralització, són només algunes de les qüestions.

L'objectiu d'aquest estudi no és ni defensar un model específic de funcionariat ni ensorrar-lo. Crec que massa debats sobre la funció pública acaben transformant-se en discursos ideològics. Per comptes d'això, l'interès que em mena és il·lustrar qui són en realitat aquests empleats públics, com treballen i quina productivitat tenen (capítols 6 a 10). Per descomptat, també pretenc analitzar els diversos clixés, imatges generalitzades i idees preconcebudes sobre els funcionaris (són certs?), i esbrinar si els funcionaris tenen trets diferencials respecte als treballadors del sector privat. Les persones que treballen en el sector públic, les que són funcionàries, les que no ho són i les que treballen en el sector privat tenen un ethos de treball i una motivació diferents? L'execució de la seva feina és diferent? Necessiten distints tipus d'incentius de productivitat? Tenen més interès per les normes i per la seguretat laboral?

Aquestes qüestions transcendeixen l'interès acadèmic, ja que són temes socialment delicats i tenen una rellevància política creixent. Un nombre cada vegada major d'estats membres troba que van incrementant-se les dificultats d'argumentar per què algunes tasques haurien de recaure en les mans de funcionaris, per què aquests haurien de rebre un tracte diferent al que tenen altres treballadors i per què les seves condicions laborals haurien de ser diferents de les d'altres empleats dels sectors tant públic com privat.

Les comparances entre els sectors de què parlem són nombroses i durant les darreres dècades s'hi han dut a terme molts estudis. La forma més idònia d'establir paral·lelismes i divergències entre els sectors seria basar-nos en funcions idèntiques o similars que s'executen tant en el sector públic com en el privat. Hi ha casos en què això és possible, com ocorre amb els treballadors d'hospitals o escoles. Tanmateix, la dificultat esdevé extrema quan tractem un ministeri i una empresa privada, per exemple. En aquest supòsit, la com-

paració requeriria l'anàlisi i la interpretació de moltes variables, com són la similitud de les tasques i graus de responsabilitat, o l'edat i qualificació de les distintes categories laborals dintre l'estructura.

Dintre els marges de la Unió Europea, les definicions de sector públic, servei públic, empleat públic, funcionari o fins i tot alt càrrec difereixen entre països. A més, alguns estats membres limiten el nombre de funcionariat dintre dels treballadors del sector públic mentre que d'altres pràcticament cobreixen tots els llocs de treball del sector amb places de funcionari. La majoria dels estats membres tenen en el sector públic distintes categories de treballadors: n'hi ha que cobreixen els càrrecs de les escales superiors amb personal numerari, mentre que d'altres no; alguns tenen treballadors indefinits en règim laboral general, treballadors temporals, personal estatutari, treballadors amb contractes per temps indefinit o de durada determinada, etc.<sup>3</sup> Aquesta proliferació de tipologies de personal és típica del sector públic europeu. Com a conseqüència d'això, tota comparança entre els sectors públic i privat hauria d'incloure també una comparativa entre els distintes sectors públics (capítol 3) per retre compte de les diferents categories d'empleats públics.

En els capítols 6 a 10, analitzem les semblances i divergències entre els sectors públic i privat pel que fa a la satisfacció dels empleats, la motivació, la productivitat, els incentius a aquesta i l'estabilitat laboral. Aquestes comparacions no són exemptes de dificultats. Per exemple, un requisit seria comparar grups d'edat similars amb qualificacions, competències i nivells educatius semblants. Algunes de les respostes nacionals a aquest estudi posen de relleu el fet que els nivells educatius són més alts en el sector públic i que l'edat mitjana d'aquest sector sol ser més elevada. En darrer lloc, tota anàlisi que vulgui ocupar-se d'aquest camp ha d'acarar el problema de les vastes diferències entre les opinions dels investigadors, dels funcionaris i les que manifesten el públic general i els mitjans de comunicació.

Malgrat aquestes dificultats, la qüestió té una importància cabdal per als estats membres per la vinculació que presenta amb els sistemes d'incentivació. «Com a norma general, els incentius que plantegen les organitzacions solen ser més efectius si es fan dependre dels motius dels membres individuals.»<sup>4</sup>

Com sol ocórrer en els estudis comparatius, les dades sobre diferències i semblances internes en el sector públic són escasses. Tenint això en compte,

---

3 Ministeri d'Administracions Públiques (2002), *Civil Service in Spain* ('El funcionariat a Espanya'), Presidència espanyola de la UE, Madrid, pàg. 40-41.

4 James L. Perry i L. R. Wise (1990), «The Motivational Bases of Public Service» ('Les bases motivacionals del servei públic'), *Public Administration Review* ('Revista d'Administració Pública'), maig-juny, pàg. 371.

vaig administrar a tots els estats membres –en cooperació amb la Presidència luxemburguesa de la UE– un qüestionari qualitatiu (vegeu l'annex). Aquest qüestionari incloïa afirmacions subjectives i preguntes relativament àmplies a fi de permetre que els estats membres contestessin amb flexibilitat i em proporcionessin tantes dades, documentació i enquestes prèvies (si n'hi havia de disponibles) com fos possible.

Els 25 estats membres (a més de Bulgària) i la Comissió Europea van contestar el qüestionari i molts dels estats em van proporcionar referències, documents i estudis de gran utilitat. Malgrat aquest resultat excel·lent, no va ser possible obtenir un panorama complet sobre les diferències entre els treballadors dels sectors públic i privat. Per exemple, pel que fa a la pregunta «S'han dut a terme estudis sobre les actituds i les conductes dels funcionaris en el vostre país en què aquestes es comparessin amb els treballadors del sector privat?», hi ha haver molt poques respostes afirmatives.

Espero que aquest estudi generi un debat constructiu en les direccions generals d'administració pública, M'agradaria transmetre el meu agraïment a la Presidència del Grup de Treball en Gestió de Recursos Humans i a la Presidència luxemburguesa, en especial a Jacqueline Betzen. Em sento també immensament agraït amb les direccions generals i amb diversos experts nacionals dels estats membres i de la Comissió Europea per l'ajuda que m'han brindat a l'hora d'elaborar aquest estudi. Espero amb sinceritat que les dades i resultats que s'hi inclouen siguin d'interés. També espero que resulti útil a tots els estats membres i que contribueixi a l'objectiu comú de compartir informació i coneixements.

En darrer lloc, m'agradaria mostrar el meu agraïment al professor Ed Kellough (Universitat de Geòrgia, EUA) per tants debats interessants i per la invitació al Departament d'Administració i Polítiques Públiques. Gràcies també per uns grans moments a Geòrgia i a la ciutat d'Atenes.

Denise (Grew), vull agrair-te immensament la publicació d'aquest volum. Un treball excel·lent que t'animo a mantenir.

## 2. Què hi tenen a veure les organitzacions? El sector públic davant el sector privat

### 2.1. SEMBLANCES I DISSEMBLANCES

L'escepticisme envers les institucions públiques és una qüestió àmpliament estesa<sup>5</sup> i hi ha molts clixés sobre els funcionaris i els organismes públics (<http://www.tinyvital.com/Misc/Lawsburo.htm>)<sup>6</sup> que deixen entreveure la creença en diferències dràstiques entre les organitzacions públiques i privades. Alhora, s'ha de reconèixer que dintre d'aquestes hi ha una tipologia molt variada. És cert que no totes les entitats públiques són iguals i que no totes les empreses privades funcionen de la mateixa manera. En l'article «Government is different» ('El govern és una altra cosa'), Appleby comentava el següent sobre les divergències entre estructures organitzatives dintre del sector públic: «l'administració governamental presenta distincions respecte a tota altra forma de treball administratiu [...]»<sup>7</sup> Per exemple, l'ambient de treball i els paràmetres que determinen el funcionament d'un ministeri són completament diferents dels que caracteritzen una comissaria de policia, un tribunal de justícia, una inspecció o una entitat municipal. Els ministeris, en especial, s'ocupen de certes tasques i obligacions que els distingeixen del sector privat. Per posar un cas, oferir serveis a la ciutadania (clients) podria tenir-se per una prioritat menys important dintre d'un ministeri, però és cabdal en la majoria de les empreses privades.

En estudiar les distincions entre els sectors públic i privat, és important esmentar la distància palesa entre les opinions dels experts, d'una banda, i

---

5 Loek Halman (2001), *The European Values Survey; a Third Wave, 1999/2000* ('L'enquesta europea de valors; una tercera onada, 1999/2000'), Universitat de Tilburg, pàg. 192.

6 Steven van de Walle (2003), *Context-specific Images of the Archetypical Bureaucrat: Persistence and Diffusion of the Bureaucratic Stereotype* ('Imatges contextualitzades de l'arquetip de buròcrata: Persistència i difusió de l'estereotip burocràtic'), Institut de Gestió Pública, Universitat de Leuven.

7 Paul Appleby (2004), «Government Is Different» ('El govern és una altra cosa'), dintre Jay M. Shafritz i Albert C. Hyde, *Classics of Public Administration* ('Clàssics de l'administració pública'), The Dorsey Press, Chicago, Illinois, pàg. 134.

la percepció del públic general i els estereotips, de l'altra (capítol 2). Molts dels experts d'aquest camp –si no tots– han manifestat que hi ha massa poca recerca seriosa sobre les diferències reals entre les organitzacions públiques i privades<sup>8</sup> i destaquen les dificultats creixents a l'hora d'identificar divergències clares entre els dos sectors en un moment d'externalització, associacions publicoprivades i assessoria externa. De fet, és complex establir una demarcació clara entre les organitzacions de tots dos sectors i, en conseqüència, tota distinció excessivament simplificadora entre les organitzacions d'un i l'altre sector pot resultar enganyosa.<sup>9</sup>

Mentre que la majoria d'experts posen en dubte que hi hagi gaires divergències, tant el públic general com els mitjans de comunicació tenen el convenciment que n'hi ha massa. Resulta interessant que el parer segons el qual el sector públic presenta divergències cabdals sempre ha estat en oposició directa a l'opinió dels experts més destacats en administració pública com són Herbert Simon o Max Weber, els quals «han posat de relleu els punts comuns entre les organitzacions i han indicat que les entitats públiques i les empreses privades presenten més similituds que no divergències».<sup>10</sup> A tall d'exemple, Weber va aplicar el seu concepte de burocràcia també a les organitzacions de caire privat. Simon creia erroni assumir que «les organitzacions públiques i sense ànim de lucre ni poden ni solen funcionar de forma tan eficient com els negocis de caire privat».<sup>11</sup> Simon també estava convençut que els treballadors del sector públic no es distingien dels del privat. En l'article «Administrative behaviour» ('Conducta administrativa'), Simon va escriure: «Solia pensar que l'organització era important, però ara crec que la qüestió més decisiva és la personalitat. El punt clau és l'home. Si té empenta, talent i imaginació, pot treballar pràcticament en qualsevol organització.»<sup>12</sup>

Aquests resultats són lògics. Moltes de les persones inscrites en algun dels dos tipus d'organitzacions tenen gairebé les mateixes funcions: «directors, secretaris, programadors informàtics, auditors, gestors de recursos humans, operaris de manteniment», etc.<sup>13</sup> Dit d'una forma més concreta: «És evident que un hospital de propietat pública, per exemple, s'assembla a un hospital privat més que no a una empresa d'instal·lacions.»<sup>14</sup> D'altra banda,

---

8 Rainey, *Understanding and Managing Public Organisations*, op. cit., pàg. 5.

9 Rainey, *Understanding and Managing Public Organisations*, op. cit., pàg. 62.

10 Rainey, *Understanding and Managing Public Organisations*, op. cit., pàg. 48.

11 Rainey, *Understanding and Managing Public Organisations*, op. cit., pàg. 49.

12 Herbert Simon (1947), *Administrative Behavior* ('Conducta administrativa'), Nova York, pàg. xv.

13 Rainey, *Understanding and Managing Public Organisations*, op. cit., pàg. 60.

14 Rainey, *Understanding and Managing Public Organisations*, op. cit., pàg. 58.



«si no es distingeixen en cap punt rellevant d'altres organitzacions, com són les empreses, per què existeixen organismes públics?».<sup>15</sup>

El cas és que sí que s'hi aprecien divergències importants.

- a) Les administracions públiques estan subjectes a constrenyiments jurídics i polítics més forts que no les empreses privades, i així ho apliquen els tribunals, els parlaments i els grups de pressió. Aquests condicionants comporten uns objectius diferents, un major control i vigilància, més tràmits burocràtics, menor autonomia i majors nivells de formalisme. A causa d'aquestes diferències, els directors de GRH en el sector públic també tendeixen a ser menys flexibles pel que fa a procediments de personal i, com a conseqüència, almenys alguns organismes públics poden ser menys innovadors, preocupar-se menys per la productivitat i sentir més aversió cap al risc que les empreses privades.
- b) En molts estats membres, les organitzacions públiques es van constituir en el segle XIX com a organismes jeràrquics amb sistemes de promoció clarament planificats (que seguien el principi d'antiguitat). Tenien com a finalitat protegir els empleats públics davant els canvis que poguessin esdevenir-se en els governs i els grups de pressió dels sectors privats. Les organitzacions tradicionals tenien també alguns trets molt particulars, com ara una estructura molt formalitzada de presa de decisions, una mobilitat escassa entre els sectors públic i privat, una seguretat laboral elevada, un sistema de retribució uniforme i plans de pensions propis. Totes aquestes mesures pretenien garantir la igualtat, transparència i seguretat davant de la particularització, l'interès personal i les influències polítiques. Les característiques i els principis generals d'un organisme públic eren l'estabilitat, la jerarquia i la consistència.

Molts d'aquests principis i valors –aquests en un grau menor– es troben a la vora del canvi. Per posar un exemple, molts perceben l'estabilitat en aquests moments com un valor antiquat, ja substituït pel canvi, la innovació i la mobilitat. A més, els valors organitzatius com són la centralització, la jerarquia i la rigidesa s'associen a distintes formes d'escassetat pel que fa a la productivitat. Fa unes dècades, la saviesa popular assumia sense més que l'estabilitat contribueix a assegurar el desenvolupament de les tasques de l'administració. Per contra, avui, O'Toole afirma que «res no sembla tan bo com la novetat» i, en conseqüència, «l'estabilitat, en oposició a això, es rovella al fons de la caixa d'eines de la gestió públi-

---

15 Rainey, *Understanding and Managing Public Organisations*, op. cit., pàg. 55.

ca».<sup>16</sup> Aquest exemple mostra que les organitzacions públiques es troben en un procés de canvi i que cada vegada més s'assemblen a les organitzacions privades.

Tanmateix, els canvis organitzatius també generen dilemes nous. Per posar un cas, si una organització pública ha de funcionar com una empresa, els principis de democràcia, legalitat, igualtat, justícia i no-discriminació poden veure's perjudicats i altres valors esdevindran més importants. Malgrat tot, això no significa que el govern pugui ser més empresarial.<sup>17</sup>

Pochard, l'antic director general de l'administració pública francesa, escriu sobre la situació a França: «Els fonaments i principis –lligats al fet que l'ocupador públic, a causa de les tasques que té encomanades i de les prerrogatives que l'emparen, no és un ocupador normal– són necessaris tant avui com ahir per oferir als funcionaris un treball en condicions, i un escut (una protecció) davant els favoritismes i l'arbitrarietat, com també per permetre que es dediquin amb imparcialitat i autonomia al servei del públic.<sup>18</sup> Així mateix, la resposta francesa al qüestionari (vegeu els annexos) il·lustra les diferències entre les organitzacions públiques i privades (en especial pel que fa als sistemes de remuneració i a les oportunitats de desenvolupament professional) sense implicar que l'un sigui millor que l'altre. «La progressió dels salaris està menys regulada en el sector privat que en el públic, i encara menys en el cas dels docents. Les possibilitats de promoció en el sector privat no són sempre millors, però sí menys previsible. En el sector públic hi ha menys sorpreses. Les disputes internes, més desenvolupades en el sector privat, tenen com a resultat èxits espectaculars, però també fracassos. Sembla que el servei públic garanteix una progressió salarial. Potser és lenta, però quasi sempre està assegurada.»

Hi ha molts països on la creença que les organitzacions públiques i privades tenen diferències crasses i persegueixen objectius dispars troba arrelament també en la cultura administrativa. En particular, l'argument en pro d'un sistema de promoció professional combinat amb una ocupació vitalícia, que durant molt temps es va tenir pel que permetia als ocupadors públics confiar en la preservació dels coneixements en el si de la institució i la continuïtat dels treballadors, i

---

16 Lleugerament modificat. Vegeu James Williams, Sylvia Blackwell, Shirley Gorby, Philip J. O'Connell i Helen Russell (2004), *The Changing Workplace: A Survey of Employers' Views and Experiences* ('Canvis en el lloc de treball: Estudi dels punts de vista i les experiències dels ocupadors'), Centre Nacional de Societats i Productivitat, <http://www.ncpp.ie/inside.asp?catid=73&zoneId=3> (darrera consulta de 16 de març de 2005).

17 Richard Boyle (1995), *Towards A New Public Service* ('Cap a un nou servei públic'), Dublín, pàg. 35-36.

18 Marcel Pochard (2003), «The Implications of Free Movement: More Than a Trivialisation, the Standardisation of Law in Public Office» ('Les implicacions de la llibertat de moviment: Més que una trivialització, l'estandardització del dret als despatxos públics'), AJDA núm. 36, 27 de novembre, pàg. 1909.

*Els funcionaris són diferents? Qui són els funcionaris? I com són?*

que potenciava també la protecció dels llocs de treball amb funcions reguladores o executives, als quals calia protegir de les pressions partidistes i polítiques. Per il·lustrar-ho d'alguna manera, en el camp de la política ambiental: «en cas que hi manqués una protecció sòlida del treball, els reguladors ambientals, per exemple, podrien resistir-se a aplicar normatives a grans empreses amb vincles estrets amb determinats legisladors o governadors. En canvi, amb la protecció que porta l'antiguitat, el mateix funcionari pot moure's amb certa seguretat.»<sup>19</sup>

També en aquestes qüestions s'han produït molts canvis. La majoria dels països han introduït reformes en els sistemes de promoció i ofereixen als treballadors diverses formes de flexibilitat i mobilitat organitzativa i individual –que en alguns casos són obligatòries. A més, moltes tasques vinculades a les organitzacions públiques han sofert transformacions, la qual cosa ha comportat una certa semblança amb les organitzacions privades. Per posar un exemple, un estudi dut a terme a **Bèlgica**<sup>20</sup> sobre l'actitud de funcionaris de l'administració federal revela dades interessants en aquests contextos. Com a resposta a la pregunta de quins aspectes són importants a l'hora d'executar tasques amb eficàcia, els enquestats afirmaven que el més important era «oferir el millor servei al client».

*Importància assignada a executar les tasques amb eficàcia  
en el funcionariat de Bèlgica*

<b>Importància assignada a aspectes vinculats amb executar tasques amb eficàcia</b> (en ordre d'importància)	<b>Prioritats</b>
• Oferir el millor servei possible als clients.	Núm. 1
• Aplicar les prioritats del ministeri.	Núm. 2
• Executar les ordres de la jerarquia i respectar lleis i normes.	Núm. 3
• Simplificar els procediments.	Núm. 4
• Avaluar la manera de treballar.	Núm. 5
• ....	Núm. 6

Font: Bèlgica, Artemis, 2003 (vegeu nota al peu).

19 J. Walters (2002), «Life after Civil Service Reform: The Texas, Georgia, and Florida Experiences» ('La vida després de la reforma del funcionariat: L'experiència de Texas, Geòrgia i Florida'), *IBM Endowment for The Business of Government* ('Fundació IBM per al Negoci de l'Administració'), Col·lecció Human Capital, octubre, pàg. 40.

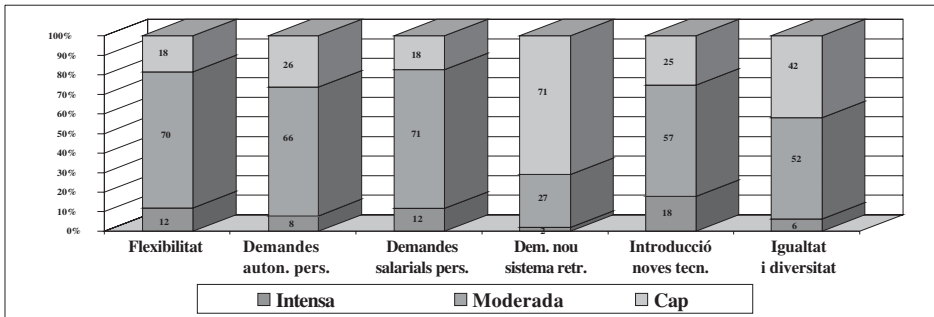
20 Centre Europeu de Treball i Societat (2003), *Artemis, Enquête générale 2003* ('Enquesta general, 2003'), abril, Brussel·les/Maastricht, pàg. 34. [Cal advertir que l'enquesta Artémis data de fa dos anys i que, per tant, la implementació de la reforma era encara molt recent.]

Com mostra l'exemple, les tasques i valors del funcionariat inclouen qüestions (tasques i valors) que durant molt temps s'havien associat al sector privat i es desvinculaven de les prioritats públiques, com ara servir als interessos dels clients.

Tanmateix, això no implica que les organitzacions públiques i privades siguin en aquests moments tan similars que ja no existeixin diferències; ans al contrari, n'hi romanen i algunes són relativament banals: les organitzacions públiques tenen sistemes de comptabilitat diferents. No serveixen interessos privats sinó públics. Una administració pública hauria de servir l'interès nacional i ciutadà, i no orientar-se al guany econòmic. Com a resultat de la seva funció pública, les organitzacions d'aquest sector són més «obertes que altres organitzacions a certs tipus de pressions i constreyniments ambientals. Les organitzacions públiques tendeixen a estar subjectes a un nombre major d'instruccions i intervencions per part dels agents i les autoritats polítiques, els quals cerquen dirigir-les i controlar-les».<sup>21</sup> Un altre aspecte significatiu en aquest debat és que el sector privat es troba influït per la situació econòmica, mentre que el sector públic també es veu influït per la política,<sup>22</sup> les novetats jurídiques i les pressions conjunturals.

A **Irlanda**, un estudi del Centre Nacional de Societats i Productivitat (2003) sobre els canvis en els entorns de treball<sup>23</sup> confirma aquesta hipòtesi. L'estudi conclou que les pressions internes i externes que pretenen potenciar canvis són diferents en les organitzacions públiques i privades.

*Dades actuals sobre la pressió interna de potenciació de canvi en els serveis públics*



Font: <http://www.ncpp.ie>, James Williams, síntesi de resultats d'una enquesta sobre llocs de treball, presentació amb Powerpoint en el Congrés sobre el Treball del Futur, 6 i 7 d'octubre de 2003, castell de Dublín.

21 Rainey, *Understanding and Managing Public Organisations*, op. cit., pàg. 79.

22 Resposta holandesa a aquest estudi.

23 Vegeu: <http://www.ncpp.ie/dynamic/docs/308,26>, diapositiva 26 (darrera consulta de 16 de març de 2005), vegeu també Williams et al, *The Changing Workplace*, op. cit.

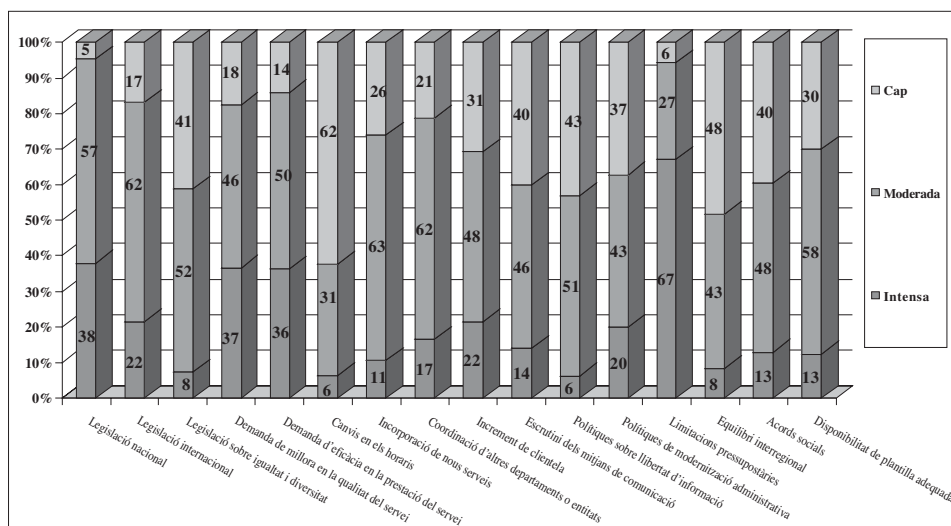
## *Els funcionaris són diferents? Qui són els funcionaris? I com són?*

En termes de pressions internes, la introducció de noves tecnologies afecta fortament les organitzacions. Pel que fa a les pressions externes, hi ha tres àrees principals que destaquen per una importància especial: la legislació (95 %), els límits pressupostaris (94 %), una demanda de major eficàcia en els serveis (86 %), demandes de millora en la qualitat dels serveis (84 %) i legislació internacional (84 %).

### **Pressions externes més importants en l'actualitat que promouen el canvi en els serveis públics irlandesos**<sup>24</sup>

- Limitacions pressupostàries: 67 %, intensa; 27 %, moderada.
- Legislació nacional: 38 %, intensa; 57 %, moderada).
- Demanda de major eficàcia en els serveis: 36 %, intensa; 50 %, moderada).
- Demanda de major qualitat en els serveis: 37 %, intensa; 46 %, moderada).
- Legislació internacional: 22 %, intensa; 62 %, moderada).

### *Pressió externa actual per promoure el canvi en els serveis públics*



Font: <http://www.ncpp.ie>, James Williams, síntesi de resultats d'una enquesta sobre llocs de treball, presentació amb Powerpoint en el Congrés sobre el Treball del Futur, 6 i 7 d'octubre de 2003, castell de Dublín.

<sup>24</sup> Williams et al, *The Changing Workplace*, op. cit., vegeu també els estudis sobre els punts de vista i les experiències dels treballadors, a <http://www.ncpp.ie>.

«En termes generals, la percepció és que les barreres més importants a l'adaptació davant pressions són d'origen extern i les limitacions pressupostàries hi ocupen un paper especialment destacat. Quasi un 80 per cent de les persones enquestades en les organitzacions de serveis públics considera que aquestes limitacions actuen com una barrera cabdal a l'hora de fer front a les pressions, i un altre 20 per cent troba que són un impediment. Mentre que les qüestions vinculades a la gestió i l'organització no es considera que representin grans barreres per al canvi en els serveis públics, sí que es perceben com a obstacles. Un mínim de dos terços de les organitzacions vinculades als serveis públics consideren que la natura jeràrquica de l'organització i els alts nivells de burocràcia representen o bé obstacles o bé barreres molt importants per acarar pressions. A més, almenys la meitat considera que les estructures de gestió, la capacitat i l'experiència dels càrrecs i la voluntat de gestionar el canvi són o bé obstacles o bé barreres cabdals per adaptar l'organització a les pressions. En l'epígraf dels recursos humans, les qüestions més destacades són respostes apropiades a una productivitat alta o baixa. Més de la meitat dels enquestats considera que el grau en què es pot recompensar una productivitat elevada resulta un obstacle cabdal per fer front a les pressions que acararà l'organització. D'altra banda, quasi el 40 per cent considera que el grau en què es pot tractar una productivitat baixa constitueix també una dificultat cabdal.»<sup>25</sup>

En una anàlisi sobre la gestió pública i privada,<sup>26</sup> Allison arriba a la conclusió que les organitzacions públiques i privades també es distingeixen pel que fa als aspectes següents:

- La perspectiva temporal.<sup>27</sup>
- La durada del contracte dels treballadors.
- El control de la productivitat.
- Les limitacions de personal, per exemple la necessitat de respectar principis com la igualtat i la no-discriminació.
- La justícia i l'eficàcia són diferents.
- L'escrutini del públic és diferent.
- El paper de la premsa i els mitjans de comunicació.
- La persuasió i la direcció.
- L'impacte de la legislació i les resolucions judicials.

Allison arriba a la conclusió «que la gestió pública i privada tenen almenys el mateix grau de divergència que de semblança, i les diferències són

---

25 Vegeu Williams et al, *The Changing Workplace*, op. cit., pàg. 91.

26 Graham T. Allison, «Public and Private Management: Are they Fundamentally Alike in all Unimportant Respects?» ('Gestió pública i privada: tenen bases comunes pel que fa a totes les qüestions menors?'), dins: Shafritz i Hyde, *Classics of Public Administration*, op. cit. pàg. 396.

27 Allison, «Public and Private Management», op. cit., pàg. 400-403.

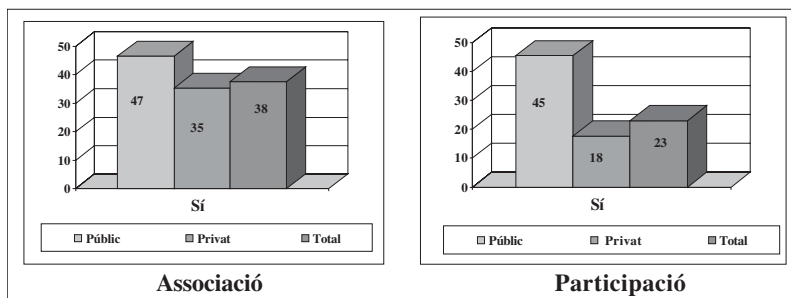
més importants que les similituds».<sup>28</sup>

## 2.2. PRODUCTIVITAT EN ELS SECTORS PÚBLIC I PRIVAT

Malgrat que la productivitat en les organitzacions apareix tractada amb major detall més endavant, és important destacar que hi ha pocs debats sobre les distincions sobre aquest tema en els sectors públic i privat. En conseqüència, s'assumeix en aquests debats que el mateix concepte de productivitat que s'utilitza en el sector privat pot aplicar-se també al sector públic, i de fet així es fa. A més, els aspectes positius de la productivitat de les organitzacions públiques troben molt poc tractament en la bibliografia, tot i que la que hi ha respecte a les diferències entre els sectors confirma que «les organitzacions i els gestors governamentals són molt més productius del que se sol pensar.»<sup>29</sup>

De fet, les organitzacions públiques solen tenir millors posicions que les privades pel que fa a polítiques explícites de respecte, no-discriminació, dignitat en el treball, i també igualtat. Sovint, aconsegueixen puntuacions igualment millors per involucrar el personal i per formes participatives de gestió, com també per proporcionar informació als treballadors sobre una àmplia gamma d'aspectes operatius del treball.<sup>30</sup> Són més nombrosos els treballadors del sector privat que apunten que gairebé mai no reben informació. En darrer lloc, no hi ha proves que les organitzacions públiques tinguin una productivitat menor que les organitzacions privades.

### *Associació i participació*



Font: <http://www.ncpp.ie>, James Williams, síntesi de resultats d'una enquesta sobre llocs de treball, presentació amb Powerpoint en el Congrés sobre el Treball del Futur, 6 i 7 d'octubre de 2003, castell de Dublín.

28 Allison, «Public and Private Management», *op. cit.*, pàg. 410.

29 Rainey, *Understanding and Managing*, *op. cit.*, pàg. 6.

30 Philip J. O'Connell, Helen Russell, James Williams i Sylvia Blackwell, *The Changing Workplace: A Survey of Employees' Views and Experiences* ('Canvis en el lloc de treball: Estudi dels punts de vista i les experiències dels ocupadors'), vegeu <http://www.ncpp.ie>.

De fet, moltes «distincions entre la productivitat pública i privada, entre les organitzacions lucratives i sense ànim de lucre no són més que estereotips i simplificacions excessives».<sup>31</sup> En l'actualitat, un dels estereotips més important és que les organitzacions públiques no són eficaces i que les empreses privades són millors a aquest respecte. En especial els mitjans de comunicació es fan ressò de nombrosos exemples de despesa innecessària, ineficàcia i baix rendiment en les organitzacions públiques, mentre que les empreses privades hi solen tenir un tractament mínim. A més, la major part dels debats públics sobre fracassos en les organitzacions destaquen la mala gestió dels diners dels contribuents, però és estrany que es dediqui atenció a la mala gestió dels recursos en les empreses privades, als majors nivells de control en el cas de les autoritats públiques i a l'excés de normativa (tràmits burocràtics), en especial pel que fa a procediments de personal, com ara contractació, acomiadament i formació, entre d'altres.

D'altra banda, hi ha poc debat sobre qüestions com són l'eficiència de l'administració militar en zones en conflicte (a banda dels casos denunciats de tortura a l'Iraq), l'eficàcia del sistema de seguretat social pel que fa a l'exactitud de pagaments, els serveis de proveïdors de subministrament d'aigua, l'eficàcia de l'administració local d'impostos, la policia, etc.

De fet, quan la productivitat dels sectors públic i privat centra el debat, ens endinsem en un món de diferències variades. N'hi ha una explicació ben senzilla. Les organitzacions públiques compleixen distintes funcions de gran complexitat que difereixen de les que són presents en el sector privat. Per exemple, el servei públic té un paper destacat en el que respecta a justícia i igualtat, i també en temes vinculats a la població, com són jubilació, polítiques de seguretat i defensa, atenció sanitària, control de drogues, reforma fiscal, foment de la seguretat financera, millora de l'educació i la recerca, gestió de pensions per atur, ajuda a víctimes de catàstrofes, millora de tasques governamentals, promoció i protecció de la democràcia, augment de la competitivitat del mercat, protecció de la situació climàtica mundial, estabilització dels preus en l'agricultura, entre d'altres.

La diversitat de funcions de complexitat elevada i la natura canviant d'aquestes comporta que, malgrat que el sector públic gaudeixi d'èxit, hi hagi també fracassos. A més, hi ha una àmplia gama de tasques de gran especialització que no poden comparar-se a les de l'empresa privada. En conseqüència, els serveis públics sempre rebran crítiques per no assolir aquests objectius i tasques públiques.

---

31 Hal. G. Rainey i Paula Steinbauer (1999), «Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations» ('Elefants al galop: Elements per a una teoria sobre organitzacions administratives efectives'), *Journal of Public Administration Research and Theory* ('Revista de Recerca i Teoria sobre l'Administració Pública'), gener, pàg. 8.



<b>Èxits dels serveis públics</b>	<b>Reptes dels serveis públics</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Lluita contra malalties.</li><li>• Defensa de la democràcia.</li><li>• Lluita contra la discriminació.</li><li>• Protecció de la societat.</li><li>• Millores en educació.</li><li>• Millora de la salut i de les expectatives de vida.</li><li>• Millora dels drets humans.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Protecció de les condicions climàtiques mundials.</li><li>• Lluita contra noves malalties.</li><li>• Manteniment de la competitivitat econòmica.</li><li>• Reducció de la pobresa.</li><li>• Foment de la confiança en la societat.</li></ul>

Per descomptat, no es pot assegurar el que portaran els propers anys en termes de funcions, objectius, prioritats i resultats. Amb tota probabilitat, els serveis públics dels estats membres s'embarcaran en empreses completament noves, per exemple, en l'increment de la productivitat (el procés de Lisboa). Apareixeran noves tasques com a conseqüència dels avanços científics, d'esdeveniments inesperats, catàstrofes i tragèdies. Els serveis públics nacionals continuaran treballant per defensar els seus països i per assegurar la pau a Europa, per fomentar la competitivitat econòmica, augmentar els nivells de riquesa, potenciar els drets socials, lluitar contra la discriminació, oferir una millor educació, desenvolupar les infraestructures i el transport, promoure el creixement econòmic, estendre la idea de democràcia, etc.

Si observem aquestes tasques, els serveis públics poden sentir-se orgullosos, però, alhora, han d'acabar grans reptes tant avui com en el futur; tot i així, els governs continuaran treballant en moltes de les activitats més destacades dels darrers cinquanta anys.<sup>32</sup> Per bé que no hi ha dubte que en el passat han tingut èxit a prolongar les expectatives de vida, reduir la discriminació, estendre el dret de vot, millorar l'educació, «lluitar contra malalties perilloses com són la poliomielitis i la tuberculosi», etc.<sup>33</sup>, en el futur han d'acabar tasques ingents, com són lluitar contra noves malalties, protegir el clima mundial, prevenir nous nivells de pobresa, anticipar-se a canvis demogràfics, i mantenir la competitivitat econòmica.

<b>En quins àmbits tenen més èxit les organitzacions públiques?</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Polítiques deontològiques, de no-discriminació i d'igualtat.</li><li>2. Participació del personal (paper dels sindicats).</li><li>3. Transparència i justícia en assumptes de personal.</li></ol>

32 Paul C. Light (2001), «Government's Greatest Priorities of the Next Half Century» ('Les prioritats més importants del govern per al proper lustre'), *Reform Watch Brief* ('Butlletí d'Observació de Reformes'), Institut Brookings, Washington, núm. 4.

33 Vegeu Light, op. cit., pàg. 1.

Com a conseqüència d'això, els serveis públics sempre han de fer front a tasques i reptes nous. Els èxits s'obliden amb facilitat i s'esvaneixen en les memòries. Sembla que «ens trobem davant d'un dilema en combinar el nostre escepticisme legítim sobre les organitzacions públiques amb el reconeixement del paper indispensable que exerceixen en la societat.»<sup>34</sup>

Per tant, podem concloure que les administracions públiques difereixen de les privades pel que fa a certs aspectes, com són les funcions que exerceixen, les pressions internes i externes a què se sotmeten i la capacitat de resoldre problemes i reptes. «Limitar-se a dir que els sectors públic i privat són diferents no aporta res.»<sup>35</sup>

### 2.3. DIFERÈNCIES EN PERCEPCIÓ, CONFIANÇA I IMATGE

Com ja hem vist, les organitzacions públiques però també els ocupadors públics han de fer front a molts estereotips i imatges generalitzades. Tanmateix, hi ha molts aspectes del treball i l'ocupació en general que subjeuen als estereotips i clixés dels sectors públic i privat. Per il·lustrar-ho ens servirem de tres casos.

Als **Països Baixos** es va dur a terme el 2003 un estudi interessant sobre la intensitat de treball des d'un punt de vista temporal i l'estrés. La intensitat i les pressions temporals solen veure's com a aspectes perjudicials per a la salut, atès que incrementen l'estrés. Això no obstant, com mostra l'estudi,<sup>36</sup> entre els treballadors que tenien la reputació de treballar més ràpidament, hi havia un 27 % que s'hi sentien feliços. D'altra banda, d'aquells que no treballaven d'una manera àgil, només el 20 % ho era. Una de les raons argüïdes era que les persones que treballen amb agilitat sovint ho fan de manera deliberada, perquè escullen fer-ho així, mentre que qui no ho fa no ho pot escollir. Sembla que les persones que se senten infelices són les que no treballen ràpidament i no poden escollir.

Un altre estudi<sup>37</sup> que es va realitzar a **Alemanya** pretenia observar per què les persones treballaven fora del seu horari. La recerca revela un panorama divers. Algunes persones treballen fora de l'horari establert a causa del volum

---

34 Rainey, *Understanding and Managing*, *op. cit.*, pàg. 5.

35 Rainey, *Understanding and Managing*, *op. cit.*, pàg. 72.

36 Oficina de Planificació Social i Cultural (2003), *Druk, Druk...geluk?* ('Pressió, pressió... felicitat?'), <http://www.scp.nl/boeken/speciaal/spec6/nl/html/PB.htm>.

37 G. Trautwein-Kalms, Elke Ahlers (2002), «Innovative Dienstleistungen und die Suche nach Gestaltungsansätzen in der Leistungspolitik» ('Innovació en la prestació de serveis i la cerca de principis de formació en la política de serveis'), *WSI Mitteilungen* ('Revista de l'Institut de Ciències Econòmiques i Socials'), núm. 9/2002, pàg. 526.

de feina i les pressions que comporta (70 %), i perquè se senten responsables del seu treball (60 %). D'altres (42 %) asseguren que gaudeixen treballant molt i el mateix percentatge contesta que els seus superiors esperen que s'hi queden. Encara d'altres (32 %) responen que ho fan per pressions socials (els seus companys també s'hi queden) i el 30 % respon que els preocupa que els tinguin per malfeiners.<sup>38</sup> En darrer lloc, moltes persones fan hores extres si pensen que el treball els presenta reptes. Un estudi diferent que es va portar a terme en els serveis públics de l'Estat federat alemany de Saarland revela que el 85 % de tots els treballadors públics diuen que treballen molt. Tanmateix, només el 34 % desitjaria que la pressió laboral minvés. D'altres (37 %) afirmen que voldrien que romangués tal com és i el 25,2 % arriben a dir que s'estimarien més un increment de pressió.

Aquests casos demostren que moltes de les assumpcions sobre el treball i l'ocupació, com per exemple que l'excés de treball no és bo, són idèntiques en els sectors públic i privat. Tanmateix, una distinció important és que els estereotips dels serveis públics semblen més estables i més difícils de modificar.<sup>39</sup> Els clicés i les imatges generalitzades sobre els serveis públics són comuns per tot arreu i han existit durant milers d'anys. «A small history of bureaucracy» ('Petita història de la burocràcia'), de Zach (2003),<sup>40</sup> revela que els serveis públics han generat crítiques des que es van crear (fa uns 5.000 anys) i sovint per raons justificades. D'altra banda, els fracassos burocràtics han minvat amb el pas del temps, en especial en les administracions de seguretat i hisenda, que han crescut en humanitat i disciplina gràcies a l'estat de dret i la separació de poders.

Això no obstant, perviuen molts estereotips i aquests són comuns en els estats membres malgrat les diferències quant a cultura, tradicions i estructura. Per als ciutadans, sembla que els serveis públics són iguals a tot arreu, sense tenir en compte si un d'aquests serveis es compara o no amb pràctiques de l'empresa privada. Quina en podria ser l'explicació?

En la seva tesi doctoral, Steven van de Walle<sup>41</sup> il·lustra una paradoxa rellevant. Quan els ciutadans consideren que els serveis públics són serveis

---

38 Trautwein-Kalms/Ahlers, op. cit., pàg. 526.

39 Steven van de Walle, Karl K. Kampen, Geert Bouckaert, Bart Maddens (2003), *Stereotype beelden over ambtenaren en overheiddiensten* ('Imatges estereotipades sobre el funcionariat i els serveis públics'), Instituut voor de Overheid ('Institut de Gestió Pública'), Universitat Catòlica de Lovaina, juny.

40 Manfred Zach (2003), 'Gaurer, Pinsel, Chicaneure,' *Eine kleine Geschichte der Bürokratie* ('Estafadors, babaus, embollicaires. Petita història de la burocràcia'), Klöpfer i Mayer, Tubinga.

41 Steven van de Walle (2004), *Perceptions of Administrative Performance: The Key to Trust in Government?* ('Les percepcions del rendiment de l'administració pública: La clau de la confiança en el govern?'), tesi doctoral, Universitat Catòlica de Lovaina (B).

particularitzats que no difereixen dels privats, com ara banca, assegurances, grans empreses o comerços, les avaluacions que en fan tendeixen a posar per davant la qualitat del servei que han rebut realment<sup>42</sup> i no el conjunt de serveis de l'Estat. Tanmateix, fins i tot si la majoria de les persones es troben satisfetes amb serveis públics concrets, tendeixen a mostrar-se negatives en l'avaluació del sector públic en general.

De forma semblant, les percepcions sobre objectes concrets són sempre més favorables que les que es manifesten sobre qüestions generals. Per exemple, és molt possible que els ciutadans combinen una actitud positiva cap a un tren concret amb una actitud negativa cap a l'entitat pública de ferrocarrils.<sup>43</sup> I això ocorre tant si parlem de la gestió pública com si ens referim als serveis públics. Potser hi ha una actitud i percepció positives pel que fa a determinats serveis públics (policia, subministrament d'aigües, cos de bombers, etc.), però es mostra una actitud negativa cap als serveis públics en general. Si posem per cas la xarxa d'autovies, la policia, els serveis de telefonia, el subministrament d'aigua, els tribunals, o la justícia, la recollida d'escombraries, potser hi ha una satisfacció concreta que no s'estén als serveis públics en general. «Katz *et al.* Va arribar a la conclusió que tot i que els usuaris se sentien satisfets amb la manera en què les entitats tractaven els seus problemes i la trobaven justa, l'opinió no s'estenia necessàriament a totes les entitats o serveis governamentals. Tanmateix, quan els ciutadans se sentien maltractats, generalitzaven la seva experiència a tot el sector públic.»<sup>44</sup>

Al **Regne Unit**, un estudi sobre actituds socials davant els serveis públics concloïa que els ciutadans es troben més satisfets amb els serveis públics d'àmbit local. «Aquest resultat sobre la major satisfacció en l'àmbit local que en el nacional afecta tots els serveis sobre els quals vam realitzar l'estudi: escoles de primària, de secundària, línies d'autobusos, ferrocarrils, policia, serveis mèdics d'atenció primària i hospitals públics.»<sup>45</sup>

Aquests resultats oferien una visió semblant als de Van de Walle. Tots dos mostren que «mentre les persones confien en termes generals en els que ocupen la primera línia dels serveis –professorat, metges, agents de policia de patrulla– no són tan proclius a confiar de la mateixa manera en els gestors i administradors d'aquests serveis públics, i encara menys en els polítics nacionals. Només un quart del públic confia que diputats i ministres

---

42 Vegeu Steven van de Walle, *Perceptions*, *op. cit.*

43 Steven van de Walle, *Perceptions*, *op. cit.* pàg. 189.

44 Citat de Steven van de Walle, *op. cit.*, pàg. 12.

45 <http://www.mori.com/polls/2004/2004/cabinet-office.htm> (darrera consulta de 5 de març de 2005).

*Els funcionaris són diferents? Qui són els funcionaris? I com són?*

diguin la veritat.»<sup>46</sup>

Resulta interessant observar que hi ha una escassa confiança estesa cap als càrrecs de l'administració. Tanmateix, el nivell de confiança en aquests és notablement major que en el cas de directius de grans empreses.<sup>47</sup>

*Soleu confiar en la sinceritat d'aquestes professions?*<sup>48</sup>

	% Sí	% No	% Confiança neta
<b>Se'ls sol considerar sincers</b> Base: Tots els enquestats (1.097)			
<i>Nota: Els càrrecs públics als quals es fa referència en altres punts de la recerca apareixen en cursiva</i>			
Metges de família	92	7	+85
<i>Caps de professorat escolar</i>	84	12	+72
Jutges	80	16	+65
Agents locals de policia de patrulla de la vostra zona	77	17	+60
<i>Alts càrrecs de la policia</i>	68	26	+42
Periodistes de les notícies de televisió	49	46	+3
<i>Representants de la zona al Parlament</i>	47	45	+2
<i>Responsables del servei sanitari nacional</i>	44	49	-5
<i>Regidors</i>	41	52	-11
<b>Funcionaris d'alts càrrecs</b>	37	53	-16
Periodistes de diaris de tirada nacional	38	56	-18
<i>Alts càrrecs municipals</i>	35	56	-21
<i>Diputats en general</i>	27	67	-40
Directors de grans empreses	24	68	-43
<i>Ministres del govern</i>	24	70	-46
Agents immobiliaris	20	75	-55
Periodistes de diaris sensacionalistes	7	89	-83

\* Confiança neta = % de les persones que confien en la sinceritat de la professió menys % de les persones que no hi confien.

46 Comitè sobre Normes de la Vida Pública (Regne Unit) (2004), *Survey of Public Attitudes Towards Conduct in Public Life* ('Enquesta de les actituds públiques envers la conducta pública'). Disponible a <http://www.public-standards.gov.uk>, pàg. 70.

47 Comitè sobre Normes de la Vida Pública (Regne Unit), *op. cit.*, pàg. 28.

48 *Ibid.*

Avui dia és una idea comuna que els nivells de confiança en el govern, en les institucions i en l'eficàcia del sector públic estan baixant. El fet és que les preocupacions i les percepcions negatives sobre l'estat, el govern i les administracions públiques no és res nou. Però segons Van de Walle, no hi ha proves reals per afirmar que l'actitud dels ciutadans envers el govern s'està deteriorant.<sup>49</sup> Això, però, no soluciona el problema, atès que les percepcions dels serveis públics encara generen tot d'estereotips negatius. També els responsables de la política de l'estat es preocupen sobre els baixos nivells de confiança i solen identificar l'execució deficient del sector públic com el factor clau d'aquestes evolucions.<sup>50</sup>

Una altra percepció és que serveis públics i burocràcia van associats. Malgrat que aquesta observació no és correcta, la majoria de persones encara pensa que organització burocràtica equival a organització pública i mai a empresa privada. Alhora, les persones troben grans dificultats per trobar cap aspecte positiu en una organització burocràtica. Hi ha poques coses per les quals se senti tanta antipatia, i poques ocupacions gaudeixen d'una estima tan baixa.

Per a la major part de les persones, la burocràcia és, en si mateixa, una paraula negativa i les crítiques contra el sector públic són iguals als EUA, a Suècia, al Japó a la Gran Bretanya o a França. Cap territori del món no compta amb ciutadans satisfets amb les burocràcies.<sup>51</sup>

Segons Gajduschek, «la burocràcia és un fenomen completament negatiu»<sup>52</sup> i sol ocórrer que només els funcionaris i les organitzacions públiques s'identifiquen com a buròcrates i burocràcia, respectivament. Tant els buròcrates com la burocràcia són objecte de crítiques reiterades per part del públic general, dels mitjans de comunicació i dels polítics. «Com a forma de govern, la burocràcia ha tingut un èxit tan enorme en la transformació del món que la majoria de ciutadans de les nacions industrials poden tenir dificultats per imaginar un món sense burocràcia. Tanmateix, així com aquesta ha domesticat el món, el món cerca com domesticar la burocràcia. Sembla que té pocs

---

49 Vegeu Steven van de Walle, *Perceptions, op. cit.*, pàg. 226.

50 Vegeu Steven van de Walle, *Perceptions, op. cit.*, pàg. 225.

51 Derek Bok (2003), «Government Personnel Policy in Comparative Perspective» («La política pública de personal des d'una perspectiva comparada») dintre John D. Donahue i Joseph S. Nye (ed.) *For the People. Can We Fix Public Service?* (Per la ciutadania. Podem arreglar l'administració pública?), Washington, Brookings Institution Press, pàg. 260.

52 György Gajduschek (2003), «Bureaucracy: Is It Efficient? Is It Not? Is That the Question?» («La burocràcia. És eficient? No ho és? Es tracta d'això?»), *Administration and Society* («Administració i Societat»), 34: 6, gener, pàg. 721

amics, però milions de crítics.»<sup>53</sup> A Alemanya, una revista de gran popularitat, *Stern*, va titular l'edició de setembre de 2003 amb el nom de 'Bogeria burocràtica'<sup>54</sup> (*Wahnsinn Bürokratie*) i advertia sobre el fet que els buròcrates estan esdevenint més i més poderosos, que les lleis i les normes s'incrementarien i que tot això faria minvar el creixement econòmic i perjudicaria l'estat de benestar.

En realitat, el govern alemany ha dut a terme una política de reducció de l'ocupació pública any rere any des del 1990 i en l'actualitat el sector públic és relativament petit.

Les fortes crítiques i els sentiments negatius són fins i tot més sorprenents si tenim en compte que la majoria de les persones expliquen amb dificultat el que volen dir quan es queixen de la burocràcia i dels buròcrates. I quina hauria de ser l'alternativa a la burocràcia i els buròcrates?

#### **2.4. LA DISTINCIÓ ENTRE LA IMATGE I L'ATRACTIU. ELS SERVEIS PÚBLICS SÓN ATRACTIUS TOT I MANCAR-LOS UNA BONA IMATGE?**

Malgrat tots els estereotips i la imatge negativa, aquestes consideracions semblen no tenir més que un impacte molt limitat en els al·licients dels llocs de treball del sector. En especial en moments de problemes econòmics, els serveis públics dels estats membres esdevenen, sobretot, ocupadors atractius. Un estudi de la Direcció General que es va dur a terme durant la Presidència danesa de la segona meitat del 2002 confirma aquesta qüestió.<sup>55</sup>

Un altre bon exemple que il·lustra l'argument és un estudi austríac (1999),<sup>56</sup> en el qual es mostrava que només un 14,8 % dels treballadors públics afirmaven de la seva administració federal que era «una de les millors» o «per sobre de la mitjana». Alguns (26,2 %) contestaren que es trobava «per sota de la mitjana» o que era «dolenta». La resta (59,1 %) eren de l'opinió que

---

53 Barry Bozeman (2000), Prefaci a *Bureaucracy and red tape* ('La burocràcia i la paperassa'), Nova Jersey, Prentice Hall.

54 *Stern* ('Asterisc'), Núm. 39, 2003, pàg. 42.

55 Christoph Demmke (2002), *Facing the Challenges of Demographic Evolution: Focusing on Recruitment Policies as a Way to Enhance the Attractiveness of Public Employment* ('Els reptes de l'evolució demogràfica: Les polítiques de contractació com a via per incrementar l'atractiu de l'ocupació pública'), Elsinore, IXL Assemblée de les Direccions Generals d'Administració Pública de la Unió Europea, 26 de novembre de 2002.

56 Ministeri Federal d'Administració Pública i Esports (2002), Resultats de l'enquesta a treballadors de 1999, Viena.

el treball per a l'administració federal és «regular» comparat amb el d'altres organitzacions.

*Pregunta: Com situes l'administració pública federal en relació amb altres organitzacions?*

<b>Respostes</b>	<b>Percentatges</b>
Una de les millors	3.1%
Per sobre de la mitjana	11.7%
Regular	59.1%
Per sota de la mitjana	20.0%
Una de les pitjors	6.2%

Tanmateix, pel que fa a la situació competitiva del sector públic austríac (en termes relatius amb el sector privat) una altra pregunta interessant va revelar les dades següents. A la qüestió de «si m'oferissin un treball comparable (en termes de remuneració i condicions socials), no deixaria l'administració federal», les respostes d'aquest estudi mostraven que el sector públic federal semblava molt competitiu, ja que més de dos terços del personal afirmaven sense dubte que no considerarien canviar de treball.

<b>Respostes</b>	<b>Percentatges</b>
Hi estic molt d'acord	27.3%
Hi estic d'acord	36.0%
Ni sí ni no	22.1%
No hi estic d'acord	10.1%
No hi estic gens d'acord	4.5%

Font: Àustria (1997-1999), *MitarbeiterInnenbefragung* ('Enquesta a treballadors i treballadores'), *op. cit.*

Com és què desagrada el servei públic i els funcionaris si tan atreuen els llocs de treball en aquest sector? Hi ha una resposta simple: moltes persones se senten atretes per places d'ocupació pública per la seguretat del lloc de treball



i, sovint, per l'existència de bones condicions de treball en moments d'incertesa econòmica. Per exemple, al **Regne Unit**, una enquesta que va dur a terme l'Institut Públic de Recursos Humans i Desenvolupament (*Chartered Institute of Personnel and Development, CIPD*) l'any 2000 va revelar que el govern central «es troba clarament per davant d'altres sectors en l'aplicació de pràctiques de qualitat reconeguda com a ocupador, com són la igualtat d'oportunitats, els intents seriosos de promoure l'interès pel lloc de treball, la conciliació de la vida familiar, la participació en les decisions laborals, i els enquestats sembla que ho reconeixen com una realitat. La idea estesa del funcionariat és la de llocs de treball segurs, bons ambients de treball (si s'ignora la qüestió de manca de confiança en l'ocupador), una autonomia relativa del propi treball, i alguns avantatges subsidiaris, com són la possibilitat d'horaris flexibles, etc., malgrat que en aquesta qüestió la realitat no difereix en altres sectors.»<sup>57</sup>

D'altra banda, hi ha de fet una mala imatge de les organitzacions públiques, com són la policia, hisenda, les autoritats socials i judicials, a causa de la seva natura inherentment autoritària. «A la majoria de nosaltres no ens agrada que ens controlen, fins i tot si és pel bé comú.»<sup>58</sup> També els funcionaris cauen en el parany dels estereotips en els serveis públics. Per exemple, sovint se senten menys orgullosos de dir als altres el que fan en les seves vides professionals. «Els resultats indiquen que de mitjana treballen més hores en aquest sector que en d'altres, però senten que els seus treballs són menys dinàmics i més burocràtics.»<sup>59</sup>

Així mateix, les organitzacions públiques són inherentment lentes perquè funcionen amb procediments i processos específics que cerquen assegurar la responsabilitat de l'organització (en termes de pressupost, justícia i garanties processals). A més, les organitzacions públiques són menys sensibles a circumstàncies individuals, però a canvi es comprometen completament amb el bé comú. D'altra banda, estan ajustades a l'interès del públic, no al d'aquells que cerquen un tractament o una flexibilitat personalitzades (a ningú no li agrada sotmetre's a gestions, controls i normes). Les persones temem les organitzacions impersonals i anònimes, sobretot quan és difícil identificar la distribució de responsabilitats. En darrer lloc, les administracions públiques fan massa poc per promoure el coneixement dels avantatges del sistema públic.

En conseqüència, les organitzacions públiques invoquen la imatge d'una maquinària autocomplaent i autoreferencial, lenta i jeràrquica, més que no

---

57 Citat a John Rimington, *Angst Behind The Green Baize Door?* ('Angoixa darrere de la porta de folro verd?'), <http://www.http://www.sourceuk.net/indexf.html?01350>.

58 Bozeman, prefaci a *Bureaucracy and Red Tape*, *op. cit.*

59 Vegeu John Rimington, *op. cit.*

la d'una organització caracteritzada per la legalitat, la seguretat jurídica, la justícia i la salvaguarda dels drets dels ciutadans davant la corrupció i els favoritismes. Altres aspectes subjectes a crítica són inherents al disseny organitzatiu d'una burocràcia. Per exemple, aquest tipus d'entitats mai no podran competir amb les empreses del sector privat pel que fa a la flexibilitat, atès que el disseny cerca garantir qüestions com la seguretat jurídica o un tractament en termes d'igualtat i correcció. De fet, hi ha una contradicció potencial entre la necessitat d'un increment dels serveis i la natura garantista de la burocràcia.<sup>60</sup>

#### **Imatges negatives popularitzades sobre el treball en els serveis públics**

- Les organitzacions públiques de serveis tenen massa treballadors, són massa jeràrquiques i els processos de presa de decisions són lents i exigeixen molt temps.
- A causa del caràcter jeràrquic i a processos normalitzats i formalitzats, els funcionaris en un escalafó mitjà reben incentius excessivament escassos i poden desmotivar-se.

- L'organització pública clàssica és un sistema tancat que se situa per damunt la societat. Els ciutadans veuen barreres burocràtiques per atendre amb flexibilitat els requisits dels casos particulars.
- No hi tenen cabuda el potencial o el talent dels individus, ni una conducta humana, atès que l'organització burocràtica ha de vetllar per un servei legalista, impersonal i anònim.
- L'organització pública és rígida i inflexible, i no afavoreix la mobilitat ni l'adaptabilitat. Una forta estructuració de les carreres professionals «impossibilita l'elasticitat global en termes de canvis ràpids i generals quant a recursos humans o disponibilitat de persones amb diferents tipus de destreses i perspectives. Desmotiva la mobilitat horitzontal o l'entrada de sang nova en escalafons distints als més baixos d'accés [...]»<sup>61</sup>
- Una organització pública és racional però no té objectius. Els principis com són els d'obertura, transparència i democràcia queden subordinats al principi de jerarquia i eficàcia.

A més d'això, la crítica estesa sobre l'excés de regulacions, com ara pel que fa a sistemes extremament complexos de remuneració, s'adreça sovint

60 B. Guy Peters i Jon Pierre (2003), «Introduction: The Role of Public Administration in Governing» ('Introducció: El paper de l'administració pública en el govern') dintre B. Guy Peters i Jon Pierre (ed.) *Handbook of Public Administration* ('Manual d'administració pública'), Londres, Thousand Oaks,

61 F.C. Mosher, «The Public Service in the Temporary Society (1971)» ('El servei públic en la societat provisional (1971)'), dintre Shafritz i Hyde, op. cit., pàg. 452-453.

contra els treballadors públics i contra tot el sistema. De fet, la crítica afecta majoritàriament el servei públic, ja que l'administració és «la que porta el pes d'aplicar la normativa, sigui o no d'acceptació pública. Per descomptat, es pot donar el cas que els buròcrates tinguin tendència a aplicar normatives de poca popularitat amb tanta força com les més populars. Com és natural, això els portaria a ser blanc d'hostilitats i mofes. Així els polítics se'n poden beneficiar per dues vies: poden produir normes que satisfacin alguns votants, i llavors malparlar-ne davant d'altres». <sup>62</sup> Sovint els polítics intenten guanyar les eleccions criticant la burocràcia. «Per a molts polítics que volien promocionar-se a escala nacional, l'oposició incondicional al govern i la burocràcia era el bitllet idoni [...]. La burocràcia constituïa un objectiu vulnerable [...].» <sup>63</sup>

Per a molts, els serveis públics són un símbol de l'estat i la gent es troba disposada a canviar la imatge que tenen del sector públic, però és més fàcil substituir-la per una de més negativa que per una de més positiva. A més a més, malgrat la imatge negativa de l'administració pública i dels buròcrates, «cap nació que manqui serveis públics i un govern poderós té els mitjans per assegurar ni la llibertat ni el benestar». <sup>64</sup> També cal considerar que un cert nombre de països, per exemple **Espanya, Grècia, Alemanya, França, Irlanda, Luxemburg, Romania, Bulgària, Eslovàquia o Eslovènia**, tenen un sistema de promoció o es troben desenvolupant estructures de servei públic que podrien considerar-se bastant tradicionals. A més a més, França i Alemanya són conegudes per l'eficàcia i eficiència del seu sector públic, i també per les altes qualificacions dels recursos humans.

D'altra banda, resulta difícil dir que països que suposadament compten amb estructures menys burocràtiques, com són Suècia, els Països Baixos, el Regne Unit, Finlàndia o Estònia, són més ràpids, més atractius, més eficients i més eficaços i que els funcionaris estan més motivats i són millors treballadors del que ho serien en un sistema estructurat de promoció. De fet, existeixen comparacions sobre la productivitat pública en general que mostren que els països amb sistemes de burocràcia tradicional no són menys eficients que d'altres sinó que en alguns casos apareixen entre els països de major eficiència. <sup>65</sup>

---

62 Joel D. Aberbach i Bert A. Rockman (2000), *In the Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive* ('En la xarxa de la política: Tres dècades de l'executiva federal dels EUA'), Washington, Brookings Institution, pàg. 7.

63 Aberbach/Rockman, *In the Web of Politics*, *op. cit.*, pàg. 161.

64 Dwight Waldo (1948), *The Administrative State* ('L'estat administratiu'), Nova York, Ronald Press, pàg. 69.

65 Steven van de Walle; Sterck Miekatrien; Wouter van Dooren i Geert Bouckaert (2004), *What You See Is Not Necessarily What You Get* ('El que veus no és necessàriament el que tindràs'), Lovaina, Instituut voor de Overheid ('Institut de Gestió Pública'), juliol.

També cal apuntar que el fet que països amb sistemes de plantilla molt estructurada tinguin punts forts concrets, com ara la previsibilitat, l'estabilitat, la racionalitat, o el tracte homogeni i igualitari,<sup>66</sup> passa relativament desapercbut. Això mateix podríem dir-ho d'altres aspectes positius. La seguretat i l'estabilitat són probablement els valors més atractius de la funció pública, però alhora els avantatges dels sistemes típics de promoció i d'organització burocràtica solen deixar-se fora de la discussió. Segons la resposta francesa a aquest estudi, els treballadors del sector privat tenen la possibilitat d'avançar més ràpidament en la seva carrera, però també pateixen major incertesa.

Tanmateix, en l'actualitat els estats membres haurien de fer més per modificar les percepcions que els ciutadans tenen de les organitzacions públiques. Cal substituir la imatge actual de la burocràcia per la d'una organització que «no és tant una amenaça o una plaga per a l'esperit humà, sinó un mitjà per obtenir resultats».<sup>67</sup> I fins i tot més que això.

---

66 Bozeman, *Bureaucracy and Red Tape*, *op. cit.*, pàg. 29.

67 Bozeman, *Bureaucracy and Red Tape*, *op. cit.*, pàg. 13.

### 3. Hi ha diferències a dintre el sector públic? Funcionaris i altres treballadors públics

Qui és el funcionari dintre els estats membres de la UE? És possible encara comparar el concepte de funcionari entre els distints estats membres? Les darreres tendències de l'ocupació pública fan que sigui més difícil a) comparar-la a escala europea i b) definir-ne el concepte, com també el de funcionari.

Les raons que hi subjeuen són diverses: canvis en l'ocupació pública, la posada en marxa de reformes en la legislació aplicable, l'aparició de noves formes de contractació pública, d'accés als cossos de l'administració, la tendència a equiparar categories, major mobilitat entre els sectors públic i privat, i els corrents d'harmonització europea, entre d'altres.

En aquests moments, molts estats membres es troben en procés de descentralitzar i delegar funcions i deures, desviant-les a agències i gestors i introduint-hi polítiques contra la discriminació pensades per garantir que les minories tinguin més i millor accés a l'ocupació pública. En conseqüència, hi ha pocs serveis públics amb estructures centralitzades, unificats i homogenis, com ocorria en el passat. A **Àustria**, per exemple, dels 153.762 treballadors de l'administració federal (2003), només 9.455 treballen als ministeris i 143.691 ho fan en serveis delegats (*nachgeordneten Dienststellen*) i externs (*ausgegliederten Einrichtungen*).<sup>68</sup> Molts dels estats membres han dividit els seus serveis públics seguint una ordenació política, com és el cas de **Suècia**, que distingeix un nivell nacional, un altre de regional i un tercer de local; o una ordenació territorial, com ocorre amb **França**, que diferencia entre el servei públic central, el territorial i els serveis sanitaris o hospitalaris; o també per sectors, com és el cas d'**Itàlia** i els **Països Baixos** (aquest darrer aplica una distinció entre diferents sectors com són el govern central, educació, seguretat, justícia, etc. amb condicions de treball que poden ser iguals o no).

---

68 Cancelleria Federal (Àustria) (2003), *Das Personal des Bundes, Daten und Fakten* ('El personal de l'Administració federal. Dades i fets'). Disponible a <http://www.bka.gv.at>, pàg. 11.

D'altra banda, la definició de les escales dintre el servei públic també s'aplica de maneres molt diferents.<sup>69</sup> Si tenim en compte els alts càrrecs, **Polònia** presenta una altra distinció entre els prop de 1.500 funcionaris d'elit per sistema de designació (entre els quals uns 1.100 hi han accedit per un sistema de mèrits i uns 400 ho han fet a través de l'Escola Nacional d'Administració Pública), altres funcionaris i altres treballadors públics. S'espera que el nombre de funcionaris per designació s'incrementi encara més en el futur. Al Regne Unit, un ampli grup de més de 3.300 professionals ocupen les escales més altes, distribuïts en 55 departaments i agències governamentals per tot el país. S'hi inclouen metges, advocats i científics, com també consultors polítics i gestors. A més, alguns altres estats membres, com ocorre amb Bèlgica, han introduït càrrecs de responsabilitat de durada definida, la qual cosa implica que en aquests casos no s'aplica el principi de plaça vitalícia.

Com a conseqüència, els treballadors públics tenen perfils més fragmentats i diversos, i caldria fer distincions entre categories molt diferents, com són els alts càrrecs nomenats per a períodes determinats que obtenen una remuneració proporcional a la productivitat (i als objectius assolits), els funcionaris amb places permanents (o contractes indefinits), altres treballadors públics, personal contractat per períodes breus, com ara assessors i consultors, i altres tipus de personal tècnic.<sup>70</sup>

A més a més, els treballs dels serveis públics divergeixen molt entre si. Avui, els treballs de l'administració pública van des de l'exploració de l'espai exterior fins a escombrar els carrers. Tant els astronautes com les persones que netegen el carrer poden tenir contractes laborals o places de funcionari. En la majoria dels casos, no hi ha cap lògica darrere d'aquestes categories.

Molts administradors públics amb contractes laborals són professionals amb qualificacions molt elevades que es troben al capdavant dels seus camps d'especialització. D'altra banda, molts funcionaris en llocs de treball sense responsabilitat tenen poques qualificacions que els distingeixin de la major part de ciutadans. A més, alguns treballadors públics que treballen amb contractes laborals dissenyen polítiques amb impacte nacional que poden beneficiar milions de persones. Per contra, en molts països els treballadors amb contractes administratius no tenen pràcticament cap responsabilitat en l'elaboració de

---

69 Vegeu també Françoise Waintrop; Celine Chol; Brigitte Coué; Olivier Girardin i Michel Maréhal (2003), *Reforming Senior Management: The Experience of Seven Countries* ('La reforma dels alts càrrecs de l'administració. L'experiència de set països'), febrer.

70 Vegeu Annie Hondegheem i Line Putseys (2004), *The Contractualisation of Top-management: A Comparative View* ('La contractació dels alts càrrecs: Una perspectiva comparada'), Maastricht, seminari de l'Institut Europeu d'Administració Pública, 25-26 d'octubre.

polítiques públiques. En tots dos casos parlem de metges, advocats, científics, enginyers, comptables, gestors, analistes, gestors de recursos humans, directors, auxiliars administratius, teclistes i operaris.»<sup>71</sup>

### **3.1. FUNCIONARIS I ALTRES TREBALLADORS PÚBLICS: UNA DISTINCIÓ COMPLEXA**

L'heterogeneïtat creixent del treball públic fa que resulti interessant comparar les diferents categories de treballadors públics. Tanmateix, abans de fer-ho, ens cal saber amb major precisió qui són els funcionaris. La tasca no és fàcil. En la fase següent, estudiarem les diferències possibles entre funcionaris i altres treballadors públics.

Quan n'estudiem els detalls, observem les característiques següents en el patró de funcionarització. Als ministeris centrals, els treballadors relacionats amb la policia, els diplomàtics i els soldats tenen categories específiques, tot i que sovint també són especials. Tanmateix, alguns estats membres presenten desviacions respecte d'aquest patró. **Alemanya**, per exemple, compta amb més treballadors en règim general que funcionaris en les forces armades (la qual cosa s'estén també a l'administració de les forces armades). A **Dinamarca**, això mateix ocorre amb els ministeris centrals. A més, la majoria de la resta dels estats membres tenen treballadors amb contractes laborals en els ministeris centrals. A **Dinamarca** també, la llei constitucional es fonamenta en l'assumpció que alguns treballadors de l'Estat han de ser funcionaris. Tanmateix, no s'han descrit amb detall ni les categories, ni els càrrecs, ni els percentatges que han de representar aquests treballadors. Com a conseqüència d'això, els percentatges de funcionaris que treballen als diversos ministeris presenten variacions enormes entre el 2 % i el 84 %.<sup>72</sup>

A molts països, els mestres, professors i professionals de la salut queden exclosos de categories específiques. Això no obstant, l'ocupació en el sector educatiu també compta amb legislació específica en alguns estats membres. El sector sanitari, que generalment té una representació significativa dintre del nombre total de treballadors públics, pot incloure persones que treballen directament per al sistema sanitari públic o que ho fan per a agències

---

71 David Rosenbloom i Robert S. Kravchuk (2002), *Public Administration* ('Administració pública'), Nova York, McGraw-Hill, pàg. 4.

72 Ministeri d'Hisenda danès (2002), *State Sector Personnel in Denmark* ('El personal de l'administració pública de Dinamarca'), Copenhague, novembre. Disponible a [http://www.perst.dk/db/filar-kiv/4266/State\\_sector\\_personnal\\_2002\\_UK.pdf](http://www.perst.dk/db/filar-kiv/4266/State_sector_personnal_2002_UK.pdf), pàg. 39 i 40.

o organitzacions amb finançament públic, com són les que reben fons de la seguretat social. També a molts països, els serveis sanitaris corren a compte d'organitzacions del sector privat i de voluntariat. L'ocupació en oficines governamentals d'àmbit menor al nacional sol representar una porció substancial del total de treballadors públics –amb freqüència més del 50 % en estats descentralitzats o federals, però també en els països escandinaus. Tanmateix, són freqüents els casos en què els estats consideren fora del funcionariat el treball en aquests àmbits o l'entenen com un sistema separat, amb reglamentació jurídica pròpia.

Als estats de la UE, el percentatge de funcionaris respecte al total de treballadors públics varia entre un 10 % i un 90 %. A Grècia, per exemple, fins al 90 % del nombre absolut són places de funcionariat d'acord amb la legislació nacional. A **França**, de «cada 100 treballadors, 82 són funcionaris, 14 són places no permanents, 2 són metges d'hospital, 1 és operari contractat per l'Estat [...] i 1 és assistent d'infants (en entitats locals)». <sup>73</sup> A **Àustria**, les xifres de funcionaris han descendit fins al voltant del 45-50 % de tots els treballadors del sector públic. **Alemanya** compta amb vora el 40 % de funcionaris en els serveis públics. A **Dinamarca**, només hi ha un 36 % aproximadament (i la xifra va en davallada). Segons Stanley, <sup>74</sup> el sector actiu del **Regne Unit** està configurat per uns 29 milions de persones, de les quals vora un 17,5 % treballen en el sector públic (incloent-hi funcionaris), altres són treballadors del govern central (principalment, entitats de govern descentralitzat, el servei nacional de sanitat i les forces armades), de corporacions públiques (com és la televisió estatal BBC, el servei de correu Royal Mail Group i l'agència nacional del petroli BNFL), o també del govern local. El **Regne Unit** distingeix els funcionaris de la corona de la resta de funcionaris (que configuren un total aproximat de 550.000, la qual cosa representa un 1,66 % del conjunt de població activa) <sup>75</sup> i de la resta de treballadors públics (uns 5,4 milions). <sup>76</sup> Això significa que entorn del 10 % de tot el sector públic són funcionaris.

---

73 França (2003), *The Public Employment Observatory* ('L'Observatori de l'Ocupació Pública'), informe anual, discurs de Jean-Paul Delevoye a l'assemblea del Comitè Directiu de l'Observatori d'Ocupació Pública, 9 de desembre de 2003, París 2003, pàg. 21.

74 <http://www.civilservant.org.uk/definitions.shtml>.

75 Per regla general, es considera el nombre de persones ocupades i aturades. Tanmateix, no hi ha proves de si tots els estats membres apliquen la mateixa definició. Una altra xifra del Regne Unit és d'un equivalent a 511.060 places a temps complet en l'administració nacional i 5.930 en el servei diplomàtic. Les xifres representen la situació per l'1 d'octubre de 2003. Vegeu A Draft Civil Service Bill ('Un avantprojecte de llei per a la funció pública'), document inèdit, pàg. 8.

76 <http://www.statistics.gov.uk.a>



*Els funcionaris són diferents? Qui són els funcionaris? I com són?*

*Percentatge de funcionaris respecte al total de població activa*

Suècia	31.7%
Dinamarca	30.4%
Finlàndia	23.0%
França	23.0%
Eslovàquia	21.1%
Regne Unit	18.8%
Bèlgica	18.3%
Portugal	17.9%
Hongria	17.8%
Polònia	17.4%
República Txeca	16.2%
Itàlia	16.0%
Luxemburg	15.4%
Espanya	15.0%
Àustria	12.9%
Grècia	12.5%
Irlanda	12.0%
Alemanya	11.1%
Països Baixos	11.0%
Mitjana UE 15	15.7%

Font: Modificat lleugerament d'OCDE (2003); OCDE (2004), Economic Outlook ('Panorama Econòmic'), núm. 75, juny; Àustria, Cancelleria Federal, Das Personal des Bundes 2003. Daten und Fakten ('El personal de l'Estat, 2003. Dades i fets'), pàg. 5.

**Suècia**, amb aproximadament el 31 % de la població activa en el sector públic, té vora tres cops més treballadors d'aquest sector que **Alemanya** (entorn de l'11 % de la població activa), però quasi tots els funcionaris estan contractats amb disposicions legals o normatives que no difereixen substancialment del dret laboral. A Suècia, menys de l'1 % del nombre total de treba-

lladors hi té una categoria pública específica (en particular, els jutges). D'altra banda, dels alemanys en actiu, 1,7 milions treballen de funcionaris en virtut del dret públic (aproximadament el 4,4 % de la població activa), incloent-hi vora 800.000 docents. També resulta interessant observar que a Alemanya el 68 % de tots els treballadors de l'administració federal són funcionaris, mentre que a França ho són el 87,3 % de tots els treballadors de l'administració estatal (*Fonction Publique d'Etat*).<sup>77</sup> A Espanya, aquest percentatge en l'àmbit estatal és de vora el 73 %.<sup>78</sup> A Àustria, els funcionaris de l'administració federal representen un 70 % aproximadament (107.006 treballadors a temps complet d'un total de 155.234).<sup>79</sup>

Estat membre	Percentatge de funcionaris entre els treballadors públics
Grècia	90 % aprox.
França <sup>a</sup>	80 % aprox.
Bèlgica <sup>b</sup>	78 % aprox. (administració federal) 50-60 % aprox. (administració regional)
Països Baixos <sup>c</sup>	64%
Espanya	59 % aprox. <sup>d</sup>
Àustria	45-50 % (66,5 % en l'administració federal) <sup>e</sup>
Alemanya	43 % aprox. (68 % administració federal; 58 % administració estatal (Länder); 12 % administració local) <sup>f</sup>
Dinamarca <sup>g</sup>	36 % aprox.
Regne Unit <sup>h</sup>	10 % aprox.
Suècia	0,05 % aprox. (majoritàriament jutges)

a Vegeu The Public Employment Observatory, *op. cit.*

b <http://www.statistics.gov.uk>

c Interdepartamental Beleidsonderzoek ('Revista de Política Interministerial') (2005), núm. 6, 2004-2005, informe del grup de treball de Normalització de l'Estatut Jurídic dels Funcionaris (Normalisatie rechtspositie overheidsperoneel).

d Ministeri d'Administracions Públiques (2002), La función pública en España, Madrid, pàg. 47.

e Cancelleria Federal d'Àustria (Bundeskanzleramt) (2003), *Das Personal des Bundes 2003. Daten und Fakten* ('El personal de l'Estat, 2003. Dades i fets'), pàg. 33, disponible a <http://www.bka.gv.at>.

f Hans-Ulrich Derlien i Stefan Frank, «Öffentlicher Dienst und Gewerkschaftssystem im Wandel» ('La transformació del servei públic i del sistema sindicalista'), *Die Verwaltung* ('L'Administració'), 2004, pàg. 304.

g L'Autoritat de l'Ocupador Estatal Danès (2002), *State Sector Personnel in Denmark* ('Personal del Sector Públic a Dinamarca'), Copenhage, novembre.

h <http://www.statistics.gov.uk>.

Font: càlculs propis.

**Grècia** compta amb un sector públic relativament petit (aproximadament un 14 % de la població activa), però amb un percentatge alt de funcionaris dintre el grup dels treballadors públics (vora el 12 % de tota la població activa). Això es pot explicar pel fet que la constitució grega i la legislació específica estableix de forma general aquest sistema per a la incorporació de personal a l'administració. Tant a Espanya com a Àustria hi ha disposicions semblants. Tanmateix, Àustria es troba immersa en el procés de reduir el nombre de funcionaris respecte a altres treballadors del sector públic. En aquests moments, només el 5,36 % del total de la població activa tenen la categoria de funcionaris. Això implica que el 50 % de totes les persones ocupades en el sector encara són personal numerari.

Així mateix, hi ha grans diferències entre els nous estats membres. De forma general, la majoria d'estats de nova incorporació tenen un nucli relativament petit o molt petit de funcionaris. A Polònia, per exemple, aquest grup en representa només el 0,89 % (la xifra de funcionaris nomenats seria encara menor), a **Eslovàquia** (sense comptar-hi personal policial i de forces de seguretat) és del 2,30 %, a **Hongria** és el 2,6 %, a **Làtvia** representa el 3,63 %, a **Lituània** és el 4,17 %, a **Xipre** (amb un 4,40 %) i **Estònia** volta el 5 % i a la **República Txeca** és el 5,9 % (incloent-hi les forces armades), mentre que a **Eslovènia** la xifra representa un 17 % del total de la població activa i a **Malta** és d'un 22 %.

En aquests moments, quasi tots els estats membres donen treball també a persones amb contractes laborals dintre del que podríem considerar el nucli dels serveis públics. Per exemple, **Alemanya**, dintre de les forces armades, dona treball a més persones amb aquest règim que a funcionaris (i això s'estén a l'administració de les forces armades al país). A Dinamarca això mateix ocorre en el cas dels ministeris centrals. A més, la majoria dels estats membres compten amb treballadors en règim laboral en els ministeris centrals.

Sectors	Sí, la majoria dels treballadors són funcionaris o pertanyen a categories específiques de plantilla	No, la majoria dels treballadors tenen contractes laborals	Comentaris <sup>a</sup>
<b>Treballadors dels ministeris</b>	Alemanya (68 %), <sup>d</sup> Àustria, Bèlgica (78 %) <sup>b</sup> , Dinamarca (36 %), <sup>c</sup> Eslovàquia, Eslovènia, Espanya (administració estatal: 73,4 %), <sup>e</sup> Estònia, Finlàndia, França, Grècia, Hongria, Irlanda, Itàlia, Làtvia, Lituània, Luxemburg, Malta, Països Baixos (Rijk, 100 %), Polònia, Portugal, República Txeca, Xipre.	Alemanya (32 %), Bèlgica (22 %), <sup>g</sup> Dinamarca (64 %), Espanya (26,7 %) <sup>f</sup> .	A molts estats membres, els ministeris poden proveir-se de treballadors amb contractes laborals. A Eslovènia, la majoria de treballadors són funcionaris (80 % tenen càrrecs específics i el 20 % són personal de suport).

Sector	Sí, la majoria dels treballadors són funcionaris o pertanyen a categories específiques de plantilla	No, la majoria dels treballadors tenen contractes laborals	Comentaris <sup>a</sup>
<b>Treballadors en agències i administracions regionals</b>	Alemanya (estats federats: 58 %), Àustria, Bèlgica, Eslovàquia, Eslovènia (50-70 %), Espanya (comunitats autònomes: 63,68 %), <sup>h</sup> Estònia, Finlàndia, França, Grècia, Hongria, Irlanda, Itàlia, Lituània, Luxemburg, Malta, Països Baixos (99 %), Polònia, Portugal, República Txeca.	Alemanya (estats federats: 42 %), Bèlgica (menys del 50 % dels treballadors de l'administració flamenca i valona són funcionaris), i Dinamarca, Eslovènia (30-50 % amb contracte laboral), Espanya (a les comunitats autònomes, el 36,26 % tenen contractes ordinaris o altres consideracions), <sup>i</sup> Làtvia, Lituània, Polònia, Portugal.	A Polònia, els treballadors d'organismes governamentals són majoritàriament de dret privat, mentre que en les administracions regionals són de categories específiques o del cos general de funcionari (als despatxos militars)
<b>Forces armades</b>	Alemanya, Àustria, Bèlgica, Eslovàquia, Eslovènia, Espanya, Estònia, Finlàndia, França, Grècia, Hongria, Irlanda, Itàlia, Luxemburg, Països Baixos (100 %), Polònia, Portugal, República Txeca, Xipre.	Alemanya, Dinamarca, Làtvia, Lituània, Malta.	A Dinamarca i Alemanya, els soldats pertanyen a la categoria de funcionari o treballadors de categoria especial. El personal que treballa a l'administració de les forces armades, tanmateix, tenen majoritàriament contractes laborals. A Àustria, no és possible des del punt de vista jurídic contractar-hi treballadors. A Eslovènia, al voltant del 80 % són funcionaris.
<b>Justícia (jutges)</b>	Alemanya, Àustria, Bèlgica, Dinamarca, Eslovàquia, Eslovènia, Espanya, Estònia, Finlàndia, França, Grècia, Hongria, Irlanda, Itàlia, Luxemburg, Països Baixos (100 %), Polònia, Portugal, República Txeca, Suècia, Xipre.	Làtvia, Lituània, Malta.	A Àustria, no és possible des del punt de vista legal que l'administració de justícia tingui treballadors amb contracte laboral. A Eslovènia, al voltant del 80 % són funcionaris.
<b>Forces de seguretat</b>	Alemanya, Àustria, Bèlgica, Dinamarca, Eslovàquia, Eslovènia, Espanya, Estònia, Finlàndia, França, Grècia, Hongria, Irlanda, Itàlia, Lituània, Luxemburg, Malta, Països Baixos (100 %), Polònia, Portugal, República Txeca, Xipre.		Al Regne Unit, les forces policials són funcionaris de la corona. A Àustria, no és possible des del punt de vista jurídic tenir-hi treballadors amb contractes laborals. A Eslovènia, al voltant del 80 % són funcionaris.
<b>Presons</b>	Alemanya, Àustria, Dinamarca, Eslovàquia, Eslovènia, Espanya, Estònia, Finlàndia, França, Grècia, Hongria, Irlanda, Itàlia, Lituània, Luxemburg, Malta, Països Baixos, Polònia, Portugal, República Txeca, Xipre.		Al Regne Unit, el personal de presons són funcionaris. A Àustria, no és jurídicament acceptable tenir-hi personal amb contractes laborals. A Eslovènia, vora el 80 % són funcionaris. Des del 1993, el personal de presons d'Itàlia pot tenir contractes especials de dret privat.
<b>Banca central</b>	Espanya, Finlàndia, Irlanda, Itàlia, Luxemburg, República Txeca, Xipre.	Alemanya, Àustria, Bèlgica, Dinamarca, Estònia, França, Grècia, Hongria, Lituània, Malta, Països Baixos, Polònia, Portugal, Eslovàquia, Eslovènia.	A molts estats membres, els llocs de direcció són càrrecs polítics.

*Els funcionaris són diferents? Qui són els funcionaris? I com són?*

<b>Sector</b>	<b>Sí, la majoria dels treballadors són funcionaris o pertanyen a categories específiques de plantilla</b>	<b>No, la majoria dels treballadors tenen contractes laborals</b>	<b>Comentaris<sup>a</sup></b>
<b>Diplomàcia</b>	Alemanya, Àustria, Bèlgica, Eslovàquia, Eslovènia, Espanya, Estònia, Finlàndia, França, Grècia, Irlanda, Itàlia, Làtvia, Lituània, Luxemburg, Malta, Països Baixos, Polònia, Portugal, República Txeca, Xipre.	Dinamarca.	A Eslovènia, el 80 % són funcionaris.
<b>Escoles (docents)</b>	Alemanya, Àustria (52,6 % en l'administració federal), <sup>k</sup> Bèlgica, Dinamarca, Eslovàquia, Eslovènia, Espanya, Finlàndia, França, Grècia, Hongria, Malta, Països Baixos (30 %), Polònia, Portugal, República Txeca, Xipre.	Alemanya, Dinamarca, Espanya, Estònia, Itàlia, Làtvia, Lituània, Països Baixos (70 %).	En alguns estats membres, els docents poden treballar amb règims administratiu o laboral. A molts estats membres, també hi ha escoles privades. Des del 1993, els docents d'Itàlia poden tenir contractes laborals.
<b>Universitats (professorat)</b>	Alemanya, Bèlgica, Eslovàquia, Eslovènia, Espanya (60,96 %), <sup>l</sup> Finlàndia, França, Grècia, Hongria, Irlanda, Itàlia, Països Baixos (45 %), Polònia, Portugal, República Txeca, Xipre.	Àustria, Dinamarca, Espanya (39,04 %), <sup>m</sup> Estònia, Itàlia, Làtvia, Lituània, Luxemburg, Malta, Països Baixos (55 %).	A molts estats membres, el professorat de les universitats públiques tenen contractes administratius, mentre que a les universitats privades els contractes són de dret privat. A Àustria, molts docents també tenen contractes administratius.
<b>Inspeccions (control d'aliments, sanitat i seguretat)</b>	Àustria, Xipre, República Txeca, Eslovàquia, Eslovènia, Espanya, Estònia, Finlàndia, França, Grècia, Hongria, Irlanda, Itàlia, Lituània, Luxemburg, Malta, Països Baixos, Polònia, Portugal.	Alemanya, Dinamarca, Làtvia, Lituània.	A Eslovènia, són funcionaris un 80 % aproximadament.
<b>Centrals nuclears</b>	Eslovènia, Grècia, Itàlia, República Txeca.	Alemanya, Àustria, Bèlgica, Dinamarca, Eslovènia, Eslovàquia, Espanya, Estònia, Finlàndia, França, Grècia, Hongria, Itàlia, Làtvia, Lituània, Malta, Països Baixos, Polònia, Portugal, República Txeca, Suècia.	
<b>Autoritats financeres (impostos)</b>	Alemanya, Àustria, Bèlgica, Eslovàquia, Eslovènia, Espanya, Estònia, Finlàndia, França, Grècia, Hongria, Irlanda, Itàlia, Làtvia, Lituània, Luxemburg, Malta, Països Baixos, Polònia, Portugal, República Txeca, Xipre.	Dinamarca.	A Eslovènia, vora el 80 % són funcionaris.
<b>Hospitals (infermeres, metges)</b>	Eslovènia, Espanya, Finlàndia, França, Grècia, Hongria, Irlanda, Itàlia, Malta, Portugal, República Txeca, Xipre.	Alemanya, Àustria, Bèlgica, Dinamarca, Eslovàquia, Espanya, Estònia, Itàlia, Làtvia, Lituània, Luxemburg, Països Baixos, Polònia, Portugal, República Txeca.	A molts estats membres, hi ha hospitals tant públics com privats. Als Països Baixos, el 74 % dels treballadors dels hospitals universitaris són funcionaris.

Sector	Sí, la majoria dels treballadors són funcionaris o pertanyen a categories específiques de plantilla	No, la majoria dels treballadors tenen contractes laborals	Comentaris <sup>a</sup>
<b>Entitats locals</b>	Bèlgica, Eslovàquia, Eslovènia (80 % aprox.), Espanya (24,27 %), Estònia, Finlàndia, França, Grècia, Hongria, Irlanda, Itàlia, Lituània, Luxemburg, Països Baixos, Polònia, Portugal, República Txeca, Xipre.	Alemanya (88 %), Àustria, Dinamarca, Espanya (75,73 %), <sup>n</sup> Làtvia, Lituània, Malta.	En un cert nombre d'estats membres, els treballadors d'entitats locals tenen un estatus jurídic diferent al de les institucions centrals.
<b>Serveis de bombers</b>	Alemanya, Àustria, Eslovàquia, Eslovènia, Espanya, Finlàndia, França, Grècia, Hongria, Irlanda, Itàlia, Làtvia, Lituània, Luxemburg, Malta, Països Baixos, Polònia, Portugal, República Txeca, Xipre.	Bèlgica, Dinamarca, Estònia (es preveuen canvis amb efectes de l'1 de gener de 2005).	A Àustria els treballadors dels serveis de bombers de les localitats grans són funcionaris, mentre que en poblacions petites són voluntaris. També en altres estats membres aquests treballadors són voluntaris.
<b>Control de duanes i aviació (control de trànsit)</b>	Alemanya, Àustria, Bèlgica, Eslovàquia, Eslovènia, Espanya, Estònia, Finlàndia, França, Grècia, Hongria, Irlanda, Itàlia, Làtvia, Lituània, Luxemburg, Malta, Països Baixos, Polònia, Portugal, República Txeca, Xipre.	Alemanya, Àustria (control de trànsit aeri), Dinamarca, Països Baixos, Polònia, Portugal.	En alguns estats membres, com ara Alemanya, Àustria, Espanya, Països Baixos, Polònia i Portugal, s'estableix una distinció entre el control de duanes i el control aeri. Els llocs de duanes se solen proveir amb personal funcionari o de categories específiques, mentre que en el control aeri solen oferir-se contractes laborals. A Polònia, l'Oficina d'Aviació Civil és la responsable de facilitar i mantenir serveis aeris segurs en vols interns i en els que tenen aquest Estat com a destinació o origen. El personal es troba regulat pel dret administratiu. A l'Estat espanyol, el trànsit aeri es troba en mans d'Aeroports Espanyols i Navegació Aèria (AENA), una empresa de dret públic que funciona dintre d'un marc jurídic especial. Els treballadors d'aquesta agència eren funcionaris, però van deixar de ser-ho en la dècada dels 90. A Eslovènia, vora el 80 % són funcionaris.
<b>Aigües</b>	Àustria, Eslovènia, Irlanda, Itàlia, Luxemburg, Països Baixos (99 %) (agències d'aigües), Xipre.	Alemanya, Bèlgica, República Txeca, Dinamarca, Eslovàquia, Espanya, Estònia, Finlàndia, França, Grècia, Hongria, Itàlia, Làtvia, Malta, Polònia, Portugal.	La categoria dels treballadors varia segons funcions i situacions específiques en el sector d'aigües.

*Els funcionaris són diferents? Qui són els funcionaris? I com són?*

Sector	Sí, la majoria dels treballadors són funcionaris o pertanyen a categories específiques de plantilla	No, la majoria dels treballadors tenen contractes laborals	Comentaris <sup>a</sup>
<b>Gestió de riscos / inspeccions i controls mediambientals</b>	Àustria, Bèlgica, Eslovàquia, Eslovènia, Espanya, Estònia, Finlàndia, França, Grècia, Hongria, Irlanda, Itàlia, Làtvia, Lituània, Països Baixos, Polònia, Portugal, República Txeca, Xipre.	Alemanya, Dinamarca, Làtvia, Malta.	A Eslovènia, vora el 80 % són funcionaris.
<b>Altres</b>		Països Baixos.	

a A Suècia i el Regne Unit, resulta difícil establir aquesta distinció. A Suècia, en el sector públic s'aplica en principi la mateixa legislació laboral general que a la resta. Tanmateix, alguns grups gaudeixen de major seguretat laboral, per exemple els jutges. En conseqüència, la majoria de treballadors públics no es poden encabir en la definició de funcionari tal com s'entén en aquest estudi, fins i tot tenint en compte que a Suècia tenen aquesta consideració.

Al Regne Unit, no es diferencia entre dret públic i privat quant a ocupació. Això no obstant, s'està estudiant un nou projecte de llei sobre funcionariat.

b Katleen Janssens i Ria Janvier (2003), Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (Unitat de suport per a la Gestió Pública de Flandes), anuari de 2002, *Tussen Bestuurkunde en Bestuurpraktijk. Spoor HRM, De mythe van het statut voorbij?* ('L'administració: de la teoria a la pràctica. La via de la GRM: ha passat el mite de l'estatut?'), pàg. 124; Katleen Janssens i Ria Janvier, *Statutory and Contractual Employment in the Belgian Public Sector. The Gap between Theory and Practice* ('Ocupació en plantilla i contractual en el sector públic belga. La distància entre teoria i pràctica'), actes del congrés de la EGPA, Ljubljana, Eslovènia, 1-4 de setembre de 2004.

c Autoritat de l'Ocupador Estatal Danès, *op. cit.*

d Totes les xifres que consten en aquesta taula sobre l'Estat alemany poden trobar-se a: Hans-Ulrich Derlien i Stefan Frank (2004), «Öffentlicher Dienst und Gewerkschaftssystem im Wandel» ('La transformació del servei públic i del sistema sindicalista'), *Die Verwaltung* ('L'administració'), pàg. 295.

e Ministeri d'Administracions Públiques, *op. cit.*, pàg. 48.

f Ibid.

g Janssens i Janvier, *op. cit.*

h Ministeri d'Administracions Públiques, *op. cit.*, pàg. 48.

i Ibid.

j Ibid.

k Àustria, Cancelleria Federal, *Das Personal des Bundes, op. cit.*, pàg. 18.

l Ministeri d'Administracions Públiques, *op. cit.*, pàg. 48.

m Ibid.

n Ibid.

**Advertiment:** La matriu mostra la categoria jurídica de la **majoria** de treballadors dels estats membres consignats en els distints sectors. Tanmateix, això no exclou que hi pugui haver una petita part de treballadors amb la categoria oposada. L'estudi no mostra la situació en els sectors de correus ni telecomunicacions, ja que la majoria d'aquests serveis s'han privatitzat o bé s'han desregularitzat.

Les diferències en la definició d'ocupació pública il·lustren per què resulta tan complexa tota comparança entre els sectors públic i privat. En la resposta al qüestionari, un país hi va anar fins i tot més lluny. Àustria defensava que és erroni assumir que una categoria dintre del dret públic ofereix major protecció i més drets disciplinaris contra l'acomiadament. A més (segons la postura austríaca), també resulta fals afirmar que la imatge del sector públic sigui dolenta.

De fet, en els estats membres on les diferències entre els sectors s'han extingit o quasi extingit, la categoria jurídica dels treballadors públics té un impacte menor o inexistent sobre la lleialtat dels funcionaris. D'altra banda, la major part dels estats membres no comparteix la mateixa opinió. Per exemple, alguns països tenen serveis públics atractius però també hi han de patir clixés i imatges negatives referides al sector públic. A més, alguns estats membres assenyalen que hi ha un vincle directe entre la categoria especial dels funcionaris, la seguretat laboral i principis com són la lleialtat, la neutralitat i la imparcialitat.

Hi ha moltes raons que ho justifiquen, la més important de les quals és el fet que els funcionaris encara difereixen en molts aspectes dels treballadors del sector privat (i, és més, gaudeixen una major protecció laboral). Segons la resposta **francesa** a l'estudi, hi ha motius històrics i culturals: «el vincle entre un funcionari i l'estat [...] té una natura diferent al que s'estableix entre un treballador i una empresa privada. Aquest vincle no es pot descriure simplement amb el concepte de treball vitalici (França prefereix l'expressió «sistema de carrera funcional», que resulta menys negativa) [...]. Aquest vincle s'estén durant tota la vida activa [...] i comprèn obligacions per al funcionari [...] però també explica els drets dels quals es beneficia [...]»

### **3.2. HI HA TASQUES RESERVADES ALS FUNCIONARIS (PODERS PÚBLICS)?**

La pregunta tradicional de quines tasques s'haurien de reservar per al funcionariat no ha obtingut mai una resposta definitiva.<sup>80</sup> A més, la qüestió de quins treballs haurien de dur a terme a) treballadors públics contractats en virtut del dret laboral i b) funcionaris té un tractament diferent no tan sols dintre de la Unió Europea sinó per tot el món. La definició de qui hauria de

---

80 Christoph Demmke i Uta Linke, «Who's a National and Who's a European? Exercising Public Power and the Legitimacy of Art. 39.4 EC in the 21st Century» ('Qui és nacional i qui és europeu? L'exercici del poder públic i la legitimitat de l'article 39.4 de la Constitució Europea en el segle XXI'), *EIPASCOPE* 2003/2.a



ser funcionari sempre s'ha relacionat amb la natura especial dels deures, de les tasques concretes i dels criteris de nacionalitat. Per exemple, l'exercici de la sobirania hauria de romandre en mans de funcionaris. Es tracta de mesures que pretenen salvaguardar la societat, l'ordre establert i la ciutadania. Hi ha arguments veritablement importants per tot això, com és el cas d'alguns grups de treballadors públics, per exemple, la policia, els jutges i els soldats, que tenen dret a intervenir en els drets fonamentals dels ciutadans (i a restringir-los, si cal). Seria molt complicat permetre a treballadors privats decidir sobre els drets fonamentals dels ciutadans. En conseqüència, la majoria dels serveis públics europeus adopten formes similars per a l'ocupació pública i tracen una línia clara entre les tasques que s'han de reservar per als funcionaris i les que s'haurien de donar a altres tipus de treballadors.

En alguns estats membres, com són **Dinamarca, Alemanya, Espanya, Grècia i Bèlgica**, bé la constitució o els tribunals amb jurisdicció constitucional, o la legislació sobre el funcionariat (en qualsevol combinació) requereixen l'establiment d'un sistema jurídicament emparat d'ocupació oficial. Aquest requisit no exclou la possibilitat de contractar treballadors en règim general en els serveis nacionals. Tanmateix, el treball públic l'hauria d'ocupar en condicions normal funcionariat subjecte a dret públic i els treballadors amb contractes laborals haurien de ser-hi una excepció. Això no obstant, la nostra anàlisi mostra que a molts països la possibilitat de cobrir els llocs amb contractes no es tracta com una excepció.<sup>81</sup> I, en canvi, molts funcionaris públics no s'encarreguen d'aplicar els poders públics sinó que tenen funcions tècniques (manteniment, gestió de dades i informació, etc.). Per contra, molts càrrecs públics que no són funcionaris duen a terme tasques importants en què s'apliquen aquells poders.

De fet, diversos estats membres utilitzen distintes consideracions per al treball en els mateixos sectors i, de vegades, per a les mateixes professions. Una de les causes d'això és l'aparició de noves incerteses. La separació d'estat i societat s'ha anat fent més feble en tots els serveis i moltes tasques del sector públic no difereixen de les que es duen a terme en l'empresa privada, i d'aquesta forma aquestes funcions s'executen privadament. Si agafem l'exemple dels experts en tecnologies de la informació i la comunicació, aquests poden ocupar llocs administratius o laborals. En tots dos casos, el treball és el mateix.

- **El Regne Unit** dona treball a personal informal, com en diuen, en els serveis públics centrals. Dels 534.400 treballadors de l'Estat (dades d'abril

---

81 Ministeri d'Administracions Públiques, *op. cit.*, pàg. 40.

82 Gabinet del Govern del Regne Unit, *Personnel Statistics* ('Estadístiques de personal'), dossier de premsa, 1 d'abril de 2004.

de 2004), 10.820 tenien aquesta consideració.<sup>82</sup> En temps passats, els assessors especials podien rebre el nomenament «només amb l'objecte d'oferir consell». Tanmateix, al llarg dels anys això havia demostrat ser poc realista i aquests treballadors executaven altres feines a més d'oferir consell. En el futur, està previst donar una nova definició a les funcions generals de l'assessor especial on s'especifiqui que aquest ha d'ajudar els ministres. S'està preparant un projecte de llei sobre el funcionariat que també aclarirà les tasques que no poden fer aquests assessors especials, com ara autoritzar despeses, supervisar funcionaris o exercir cap potestat legislativa.<sup>83</sup>

- A **França**, de les «199.600 persones sense plaça fixa a qui donen treball els ministeris, 108.200, això és el 54 %, pertanyen a categories específiques de personal sense plaça. Executen funcions que no es pretén que desenvolupi personal fix a causa de la natura especial del treball o perquè tenen un caire no permanent. Aquest és el cas, en especial, dels inspectors d'escoles i internats, com també de professorat i ajudants de recerca temporals, que constitueixen les tres quartes parts de les categories específiques del personal no numerari. També és el cas de personal que treballa a l'estranger i que es contracta entre els nacionals, subjecte al dret local [...]. El recurs de personal no numerari està vinculat a l'absència de límits d'ocupació a causa de determinades necessitats de personal (com ara per qüestions tecnològiques) i al fet que en certs sectors la contractació implica en essència llocs de treball no permanents, com a resposta a necessitats derivades d'esdeveniments o temporades que incrementen la demanda»,<sup>84</sup> com és el cas del sector tècnic, en el qual un de cada cinc treballadors no és numerari.<sup>85</sup>

Pel que fa a l'ocupació pública i als funcionaris i altres treballadors públics, s'han desenvolupat diferents models nacionals que aporten paradoxes i complexitats pròpies. Heus-ne aquí alguns exemples:

- **Alemanya** compta en el sector públic amb Beamte (funcionaris), Angestellte (personal contractat) i Arbeiter (treballadors). Tanmateix, tots els

---

83 Gabinet del Govern del Regne Unit, *A Draft Civil Service Bill. A Consultation Document* ('Un avant-projecte de llei per a la funció pública. Document de consulta'), document inèdit, pàg. 13.

84 França, *The Public Employment Observatory, informe anual de 2003*, discurs de Jean-Paul Delevoye a l'assemblea del Comitè Directiu de l'Observatori d'Ocupació Pública, 9 de desembre de 2003, París 2003, pàg. 28-29.

85 *Ibid.*, pàg. 29.

grups poden dur a terme tasques relacionades amb l'exercici de facultats oficials (tot i que l'article 33 de la Constitució alemanya, Grundgesetz, hi diu una altra cosa). En les distintes categories, també es desenvolupen tasques comunes amb el sector privat. Precisament per aquesta incoherència en la distribució de tasques, sorgeix tot sovint la qüestió de per què hi ha diferències de fet entre els Beamte i els Angestellte. A més, si els Angestellte poden executar aquestes funcions amb la mateixa eficiència (o ineficiència), es posa en dubte el significat del concepte de «funció vinculada amb l'exercici de facultats oficials». Fins al moment, no hi ha proves que els Angestellte porten a terme les seves tasques de forma diferent als funcionaris.

- A **Dinamarca**, els percentatges de funcionaris varien de forma dràstica entre els diferents ministeris. Mentre que el 84 % del personal del Ministeri d'Afers Eclesiàstics són funcionaris, en el Ministeri del Refugiat, Immigració i Integració només ho són el 2 %. D'altra banda, el 68 % de tots els treballadors de l'entitat de ferrocarrils (DSB) són funcionaris, i la xifra és del 56 % en el Ministeri d'Hisenda, mentre que en el Ministeri d'Economia és només del 18 %. A causa d'aquestes diferències en les relacions de treball, podem preguntar-nos per què el Ministeri d'Economia compta amb una quantitat tan pobra de funcionaris i el d'Hisenda en té tants.<sup>86</sup>
- A **Bèlgica**, la legislació sobre el funcionariat obliga el sector públic a seguir la regla de cobrir els llocs amb funcionaris, i a utilitzar la contractació com una excepció. Amb tot, es dona la paradoxa (per exemple a la part flamenca de Bèlgica) que la «teoria de la plaça numerària com a norma» i «el contracte com a excepció» són diferents.<sup>87</sup> Sovint, molts treballadors tenen contractes per cobrir llocs que haurien de reservar-se principalment per a funcionaris subjectes a dret públic. D'acord amb xifres del 2001, el 78 % de tots els treballadors d'àmbit federal són càrrecs de dret públic i el 22 % tenen una vinculació contractual.<sup>88</sup> El nombre de

---

86 Les xifres provenen de l'informe del Ministeri d'Hisenda danès, *State Sector Personnel in Denmark* ('El personal de l'administració pública de Dinamarca'), Copenhague, novembre de 2002, pàg. 40.

87 Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (Unitat de suport per a la Gestió Pública de Flandes), anuari de 2002, *Tussen Bestuurkunde en Bestuurpraktijk. Spoor HRM, De mythe van het statut voorbij?* ('L'administració: de la teoria a la pràctica. La via de la GRM: ha passat el mite de l'estatut?'), Katleen Janssens i Ria Janvier, 2003, op. cit., pàg. 124.

88 Katleen Janssens i Ria Janvier (2004), *Statutory and Contractual Employment in the Belgian Public Sector. The Gap Between Theory and Practice* ('El treball públic estatutari i contractual en el sector públic belga. El buit entre teoria i pràctica'), Congrés EGPA, Lubiana, Eslovènia, 1-4 de setembre de 2004.

funcionaris públics minva en l'àmbit regional. Per exemple, menys del 50 % de funcionaris flamencs i valons tenen plaça numerària.<sup>89</sup> A més, la major part de treballadors amb contractes recents són menors de 34 anys (almenys en la comunitat flamenca).<sup>90</sup> Podríem preguntar-nos si això ens permet considerar seriosament que la contractació és una excepció.

- Als **Països Baixos**, la majoria de treballadors dels serveis públics ho fan sotmesos al dret administratiu. Tanmateix, les relacions de treball en el sector públic s'han equiparat en la majoria dels casos a les del sector privat, malgrat que el servei públic exerceixi funcions que impliquin tradicionalment l'aplicació de facultats oficials. Per exemple, la legislació laboral relacionada amb les hores de treball, la conciliació de vida professional, la igualtat d'oportunitats, etc. també s'apliquen als serveis públics. A més, arran de la decisió presa el 1999 de dividir el sector públic en 12 tipus diferents ja no hi ha un funcionariat unificat. Des de llavors, el 50 % dels treballadors del sector educatiu (que representa al voltant del 45 % del personal que treballa en el sector públic holandès) no tenen consideració de funcionaris. A pesar que hi ha la intenció de continuar amb el procés de regularització, aquest encara no ha acabat. El 16 de desembre de 1998, es va publicar als Països Baixos un informe titulat *Recomanació sobre el Funcionariat (Advies van de Raad voor het Overheidspersonnels-beleid inzake de Ambtelijke Status)*. S'hi tractava el tema de si s'havia de continuar amb la política holandesa de regularització, i s'hi examinaven les conseqüències d'una possible abolició del funcionariat en els casos següents:

- processos de funcionarització;
- la possibilitat de rescindir els contractes dels funcionaris;
- la normativa processal per als treballadors numeraris;
- pressuposts;
- drets fonamentals;
- seguretat social;
- la imatge del servei públic;
- la integritat del servei públic;
- el diàleg social;
- incompatibilitats entre treballs en l'administració pública i el sector privat;
- el jurament.

L'informe, de manera molt pragmàtica, concloïa que el procés de regula-

---

89 Janssen i Janvier, dintre: *Steunpunt, op. cit.*

90 Janssen i Janvier, dintre: *Steunpunt, op. cit.*

rització als Països Baixos havia de continuar. Tanmateix, no es recomanava l'abolició absoluta del funcionariat, i no tant per qüestions subjectives com perquè la posada en marxa d'aquesta via requeriria un mínim de quatre anys i seria un procés complex amb grans exigències de temps. A més, l'informe argüïa que no havia arribat «el moment oportú» per a l'abolició absoluta del funcionariat. D'altra banda, també caldria considerar la qüestió de si els costos del procés serien majors que els beneficis que se n'extraïrien.<sup>91</sup> Als Països Baixos, aquest enfocament tan pragmàtic encara planteja la problemàtica de la legitimitat de les relacions de treball de dret públic.

- A **Eslovènia**, molts treballadors públics estan sotmesos a dret públic i les seves condicions laborals són essencialment diferents de les que existeixen en el sector privat. En aquest sentit, podríem plantejar la qüestió de per què hi ha tants llocs de treball sotmesos a dret públic (vora el 80 % en els ministeris), quan moltes de les tasques que s'hi executen són de natura auxiliar o tècnica i no tenen res a veure amb l'exercici de facultats oficials, de forma que podrien regular-se igualment amb contractes de treball com els que són vigents en el sector privat. Dels vora 35.000 llocs públics d'Eslovènia, alguns executen tasques oficials; per contra, en alguns instituts hi treballen meteoròlegs, estadistes o cirurgians veterinaris. Tot i que aquests no tenen responsabilitats d'aquest tipus, se'ls ofereix un estatus especial perquè compta amb una remuneració més avantatjosa.
- A **Itàlia**, els serveis públics es van privatitzar l'any 1993. Des de llavors, cal fer una distinció entre, d'una banda, els treballadors públics subjectes a dret públic (a qui es va excloure de tota privatització, com són jutges, advocats de l'Estat, personal militar, agents de policia, diplomàtics, prefectes i, fins a cert punt, professors i investigadors);<sup>92</sup> d'altra banda, els treballadors públics amb un estatus privat especial, com són els oficials de presons, la majoria dels llocs de ministeris i agències, entre d'altres; i finalment els treballadors de dret privat, com són els mestres i els empleats d'hospitals, metges inclosos. A aquest respecte, podríem preguntar-nos per què els professors tenen una consideració especial en dret privat

---

91 *Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid inzake de Ambtelijke Status* ('Recomanació del Consell de Política Pública en Matèria de Personal sobre l'Estatut de la Funció Pública'), recomanació núm. 17, La Haia, 16 de desembre de 1998 (document oficial sense autor), pàg. 3-4.

92 Roberto Caranta, «Point de vue sur les réformes récentes en matières de fonction publique en Italie» ('Punt de vista sobre les reformes recents en matèria de funció pública a Itàlia'), dintre *Consell d'Estat (Conseil d'Etat)* (2003), *Estudis i documents, reflexions sobre la funció pública*, informe oficial, París, pàg. 405.

mentre que mestres i metges s'inclouen en el règim general.

- Una situació molt particular és la de **Polònia**, on es fa una distinció entre els 4.312.000 treballadors públics i dos tipus de funcionaris: uns 1.500 tenen nomenament oficial (han superat un procés de selecció molt complicat i treballen principalment en els ministeris centrals i el sector diplomàtic, mentre que vora 118.500 són treballadors de la funció pública (tots subjectes al règim jurídic dels funcionaris). Les persones que ocupen llocs a les forces armades, el poder judicial i la policia tenen un estatus especial de dret públic, però no pertanyen al cos de 120.000 funcionaris (118.500 treballadors públics units als 1.500 funcionaris amb nomenament). Tanmateix, els treballadors de bases militars (però no els d'institucions de govern regional) configuren un cos propi. A més, les persones amb treballs en l'administració de la hisenda pública i diverses inspeccions formen part dels 118.500 membres del cos de treballadors de la funció pública. Aquestes distincions no són fàcils d'explicar (en especial a qui no és ciutadà polonès).
- A **Espanya**,<sup>93</sup> els llocs de treball de la funció pública tan sols poden cobrir-se amb personal no numerari en condicions determinades.<sup>94</sup> Els treballadors que poden tenir contractes laborals ocupen els llocs següents:
  - llocs de treball de durada definida;
  - llocs de treball que impliquin tasques quotidianes, com és la seguretat, porteria, transports i anàlegs;
  - llocs de treball de caire instrumental que tenen a veure amb qüestions com és el manteniment d'edificis, equipament i instal·lacions, arts gràfiques, enquestes, seguretat pública i comunicació social;
  - llocs de treball que requereixen coneixements tècnics especialitzats, sempre que cap dels funcionaris disponibles pugui executar aquestes tasques;
  - llocs de treball que impliquin l'exercici de funcions de caire auxiliar o instrumental, o la provisió de suport administratiu; i
  - llocs de treball de despatxos estrangers que impliquin tasques administratives de caire procedimental o auxiliar i que tinguin a veure amb el funcionament de maquinària, arxius o tasques anàlogues.

Tanmateix, les xifres mostren que el percentatge de treballadors en situacions que no regula el dret públic és relativament alt (i s'incrementa quan passem de l'Administració central a la local). De forma semblant, l'expressió

---

93 Ministeri d'Administracions Públiques, *op. cit.*, pàg. 39.

94 *Ibid.*

«en condicions determinades» podria interpretar-se d'una manera relativament flexible.

- A **Suècia**, la facultat per contractar i definir les condicions de treball es troba molt descentralitzada. Des d'una perspectiva comparada, quasi tots els treballadors del sector públic suec podrien considerar-se simultàniament funcionaris, treballadors públics o treballadors privats en funció de l'estatus que tenen els seus col·legues en altres llocs. Malgrat la consideració de treballadors públics, la situació jurídica en què es troben (basada en el dret laboral) és la mateixa que la que gaudeixen en altres sectors del mercat laboral. Tan sols una minoria molt reduïda de treballadors gaudeixen d'unes condicions especials: els jutges. Com a resultat d'això, menys de l'1 % de tots els treballadors públics tenen una vinculació laboral clarament diferent a la que s'aplica en el sector privat. En conseqüència, podríem fer-nos aquesta pregunta: Quin és el sentit o el propòsit del sector públic com a alternativa al sector privat?

### 3.3. CONCLUSIONS PRELIMINARS

Quan observem els diferents estudis nacionals, esdevé pràcticament impossible traçar una línia clara entre les tasques reservades a la funció pública i les que s'encomanen a altres tipus de treballadors. Hi ha molts països on la possibilitat de cobrir places dels serveis públics amb personal contractat no és cap excepció.<sup>95</sup> A més, alguns estats membres donen treball a funcionaris i treballadors de dret públic de forma simultània en llocs de treball idèntics. Com a exemple, als **Països Baixos** quasi la meitat del nombre total de mestres tenen situacions de dret públic mentre que l'altra meitat treballen amb contractes laborals. També a **Alemanya**, alguns Länder compten amb mestres funcionaris, mentre que d'altres els tenen com a treballadors públics subjectes a dret laboral (o *Bundesangestellten Tarif*, BAT). A **Àustria**, vora la meitat de tots dels mestres federals no tenen relacions de treball de dret públic. A la **Comissió Europea**, la major part dels treballadors són funcionaris, però hi ha alguns *agents temporaires* i també *auxiliares*, com se'ls anomena. En la pràctica, tanmateix, les diferències entre els diversos grups no són tan clares i podríem preguntar-nos cas per cas com explicar les divergències si no és per motius econòmics.

Quan observem la situació de tots els estats membres, podem extraure'n les conclusions següents: tot i que la majoria dels estats membres distingeixen

---

95 Ministeri d'Administracions Públiques, *op. cit.*, pàg. 40.

entre funcionaris i altres treballadors públics, aquesta distinció ja no marca diferències quant a les tasques que cada un exerceix. En molts casos, els treballadors públics amb contractes laborals tenen com a responsabilitats pròpies funcions tan importants des del punt de vista estatal com les que tenen els funcionaris. A més, en un contracte laboral ordinari poden establir-se requisits específics: qualificacions, facultats, qüestions ètiques, justícia, professionalisme i condicions de treball, etc. La conseqüència lògica per a alguns estats membres és equiparar les diverses condicions de treball de tots els empleats públics i crear un cos legislatiu aplicable a tots els treballadors públics, com ocorre a **Àustria** amb la *Bundesmitarbeitergesetz*.



## 4. Els funcionaris són diferents?

Durant molt temps, les societats europees van creure que els funcionaris estaven vinculats a l'autoritat de l'estat i no podia comparar-se'ls amb els treballadors del sector privat. La impressió era que els funcionaris constituïen una categoria específica de treballadors públics que havien de preparar, aplicar i executar les polítiques governamentals. Durant molts anys, quasi tots els estats membres van dissenyar les organitzacions públiques de maneres específiques perquè esperaven que un determinat comportament de part dels funcionaris fos conseqüència de trets organitzatius concrets. La fórmula tradicional ha estat implantar una estructura organitzativa jeràrquica i formalitzada, vies de progressió professional clares i rígides, places vitalícies, jornades a temps complet, el principi d'antiguitat, sistemes de pensions favorables i un sistema de remuneració rígid, a fi de reduir tant com fos possible el risc d'una intervenció política excessiva, de corrupció, conductes impròpies, la persecució d'interessos privats i la inestabilitat del govern. Com a conseqüència, l'argument tradicional a favor d'una estructura organitzativa específica va fomentar una consideració ètica determinada dels funcionaris, els quals estarien dedicats al bé comú, serien neutrals i imparcials, respectarien la confidencialitat i aplicarien uns coneixements especialitzats.

Per tant, hi ha molts països on els funcionaris treballaven en organitzacions jeràrquiques, amb procediments de selecció molt específics, amb unes obligacions ètiques concretes, poca mobilitat, condicions de treball variables i uns sistemes propis de seguretat social. Dintre d'aquesta estructura, on la funció pública quedava aïllada i separada de la societat i els ciutadans, no era possible que els funcionaris tinguessin dret de vaga o el dret a participar en convenis col·lectius en relació amb les condicions de treball. Això equivaldria a dir que els funcionaris eren una categoria o un tipus de personal diferents. A causa del tractament distintiu que se'n feia, les percepcions del públic eren que els funcionaris tenien personalitats diferents, tenien motivacions derivades d'altres incentius, treballaven menys que en el sector privat, conferien major importància a la seguretat del lloc de treball, respectaven les normes en

major grau i no eren molt innovadors.

En aquests moments, malgrat totes les diferències de cultura, tradició, ideologia, i de les diferències de detall entre els defensors d'equiparar sectors públics i privats i els de mantenir una carrera específica de la funció pública, tots els estats membres semblen estar d'acord que a principis del segle XXI els funcionaris ja no són persones que donen i reben ordres i que apliquen i executen lleis. Per exemple, el dret a unes condicions de treball segures i salubres, el dret a participar en la formulació de les condicions de treball, el dret a vaga (no de tots els llocs), o les qüestions de tractament igualitari i d'horaris de treball no haurien de variar gaire entre els sectors públic i privat. El mateix ocorre amb el dret a prendre decisions autònomes en la valoració, contractació, formació i remuneració dels treballadors. Cal considerar que les organitzacions públiques es troben immerses en una reforma organitzativa, i intenten resoldre les jerarquies.<sup>96</sup>

Tanmateix, en la majoria dels estats membres les estructures organitzatives específiques, la gestió de la informació, la contractació, els procediments, els models de comunicació i els processos de treball encara divergeixen dels del sector privat. La resposta **espanyola** a l'estudi va donar com a resultat que «els processos de selecció són més durs, les condicions de treball reben major respecte per part dels treballadors públics que en el sector privat, per exemple, en el nombre d'hores de treball, la retribució sol ser més baixa, la seguretat s'assumeix de partida, les vides personals i professionals són més fàcils de compaginar, la progressió i l'estatus professional tenen una valoració diferent en la societat. És clar que les persones que desitgen treballar en la funció pública són conscients d'aquestes diferències, i per tant podria assumir-se amb garanties que hi ha diferències en els perfils dels sol·licitants, segons què valoren més per comparació amb els homòlegs privats».

Malgrat tot això i el desenvolupament històric de la funció pública en els distints estats, resulta sorprenent veure que es coneix molt poc sobre els efectes de les reformes organitzatives i de la gestió de recursos humans sobre l'actitud dels funcionaris. És igualment xocant que, en resposta a la pregunta «Hi ha hagut reformes recents en matèria de recursos humans i, si és el cas, quin n'ha estat l'impacte en el treball (execució) i les actituds dels funcionaris?», alguns estats membres van declarar que l'impacte havia estat positiu i que les reformes tenien la possibilitat d'incrementar l'eficiència dels funcionaris. Aquest optimisme contrasta amb els resultats de diversos estudis del sector acadèmic, els quals conclouen que moltes «reformes són paradoxals i tenen

---

96 Tal com es diu en la resposta britànica a aquest estudi.

conseqüències inesperades»<sup>97</sup> i que l'«era de l'entusiasme sense frens davant un producte complet de luxe o una gran reforma ha passat a la història».<sup>98</sup> Tanmateix, això no indica que hagi d'escometre's una contrareforma i que els trets tradicionals de la funció pública hagin de tornar.

Més de la meitat dels estats membres no van contestar aquesta pregunta relacionada amb l'impacte de les reformes dels recursos humans sobre els nivells d'eficiència, i la majoria no van ser capaços d'oferir cap prova sobre els efectes de les reformes més recents del funcionariat i de la gestió de recursos humans sobre l'eficiència i la conducta.

Una raó que podria explicar aquestes dificultats és òbvia i relativament banal. Hi ha molts problemes metodològics per mesurar l'impacte de reformes en la gestió de recursos humans sobre l'eficàcia, la motivació i la satisfacció amb el treball. De forma semblant, encara no hi ha prou proves sobre la relació entre l'estructura burocràtica i la personalitat, ni comparacions pel que fa a l'eficiència, els valors i la conducta dels treballadors públics i privats. Pel que respecta a aquesta darrera qüestió, tenim la confirmació dels últims estudis sobre ètica realitzats per a la Direcció General durant les presidències irlandesa i holandesa.<sup>99</sup>

El que sí que tenim clar, però, és que les condicions de treball i l'estructura organitzativa tenen influència en la conducta de treball. Per tant, tota reforma que s'escometi en el camp de la gestió de recursos humans ha de preguntar-se el següent: fins a quin punt canvien les actituds dels càrrecs públics com a conseqüència de l'equiparació de les seves condicions de treball amb les del sector privat? Aquestes qüestions haurien de ser d'interès per a tots els estats membres malgrat totes les dificultats metodològiques que implica fer un d'aquests estudis. En tots dos casos, per exemple, la qüestió de si hi ha o no cap diferència es troba directament relacionada amb la de si s'hauria d'incentivar l'eficiència. Si els funcionaris gaudeixen d'una motivació específica del sector públic, també necessiten una estructura d'incentius específica.

---

97 Christopher Hood i Guy Peters (2004), «The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?» ('La maduresa de la nova gestió pública: Cap a una era de paradoxes?'), *Journal of Public Administration Research and Theory* ('Revista de Recerca i Teoria sobre l'Administració Pública'), 14: 3, pàg. 267-282.

98 L. Nigro, «The Reform Agenda» ('L'agenda de la reforma'), dintre S.W. Hays i Richard C. Kearney, *Public Personnel Administration* ('Administració del Personal Públic'), 4a edició, 2003, pàg. 367 i 370.

99 Vegeu Danielle Bossaert i Christoph Demmke (2005), *Main challenges in the field of ethics and integrity in the EU member states* ('Principals reptes en el camp de l'ètica i la integritat en els estats membres de la UE'), Maastricht, Institut Europeu d'Administració Pública.

#### 4.1. LA RELACIÓ ENTRE ESTRUCTURES ORGANITZATIVES I PERSONALITAT

Durant un temps considerable, les estructures organitzatives van ser molt diferents en el sector públic i no es discutia la necessitat d'estructures específiques del funcionariat. Ja el 1973, el govern britànic va desenvolupar una normativa sobre el funcionariat per al territori de la Índia «segons la qual els càrrecs rebrien una paga raonable, si no esplèndida, i treballarien en condicions igualment beneficioses. Una qüestió tan important com les possibilitats de promoció es va regular d'acord amb el principi d'antiguitat establert en la Llei sobre l'estatut de 1793. Es va considerar una garantia contra el favoritisme i la injustícia [...]»<sup>100</sup>

Això no obstant, malgrat tots els canvis, proves noves, treballs científics, nombroses publicacions, nous progressos i reformes, és sorprenent que es conegui tan poc sobre la relació entre l'estructura organitzativa, la personalitat i la conducta individual. La majoria dels experts han ofert fins als moment un cert nombre d'explicacions sobre les diferències en conducta i eficiència entre els funcionaris i altres tipus de treballadors, com ara un excés de normes, escasses possibilitats de delegació i descentralització, un excés d'intervenció política, escassa motivació, incentius insuficients per a la productivitat, cap estratègia ni eines individualitzades de desenvolupament, o processos massa costos de presa de decisions, entre d'altres. Una altra explicació amb bona acollida és que els treballadors públics gaudeixen d'una protecció excessiva contra l'acomiadament, massa pocs incentius per ser eficients, una pressió externa insuficient (de part de clients i ciutadans) i massa privilegis. Amb les seves estructures, segons es diu, els treballadors públics no han de treballar ni molt ni bé ja que és molt difícil acomiadar-los o disciplinar-los per una eficiència deficient. En aquest entorn, el sector públic pateix d'un excés de personal poc productiu.

Al principi del segle XX, el sociòleg alemany Max Weber observava que hi ha una relació entre l'estructura organitzativa i la personalitat. Segons Weber, l'individu esdevé una peça de la maquinària de la burocràcia moderna. Aquesta percepció té efectes molt duradors en la població però mentre que els observadors moderns veurien en aquest desenvolupament una amenaça per a un individu de ment oberta, Max Weber estava convençut que la peça anònima encaixaria millor en una estructura burocràtica. Sens dubte, Max Weber hauria subscrit la famosa frase de Winston Churchill sobre la democràcia amb alguna modificació oportuna: «la burocràcia és la pitjor forma d'organització,

---

100 E.N. Gladden, *A History of Public Administration*, Frank Cass, London, Vol. II, pàg. 251.

a excepció de tota la resta». «No estimem la burocràcia, però la necessitem, almenys fins que dissenyem esquemes organitzatius que puguin esdevenir una alternativa factible i que ens permetin conservar els trets de la burocràcia que adoptem amb gust: seguretat i estabilitat, racionalitat, confiança en els coneixements especialitzats, tracte igualitari; i descartar alhora els trets que detestem: rigidesa, incapacitat per tractar necessitats especials, i una sèrie de barreres entre els funcionaris i els ciutadans.»<sup>101</sup>

Merton (1940)<sup>102</sup> va ser, de fet, el primer científic que va analitzar la relació entre personalitat i estructura burocràtica. Segons aquest autor: «[...] l'estructura burocràtica exerceix una pressió constant sobre el funcionari perquè sigui metòdic, prudent, disciplinat. [...] Una burocràcia eficient requereix confiança en la resposta i una devoció estricta cap a la normativa [...]»<sup>103</sup>

D'acord amb Merton, la vida del funcionari buròcrata queda estructurada entorn d'una carrera escalonada, una promoció derivada de l'antiguitat, pensions, salaris en augment, etc., «qüestions dissenyades per complet per incentivar una acció disciplinada i conforme a la normativa oficial [...]. Tanmateix aquests instruments [...] també menen a un excés de zel per adherir-se de forma estricta als reglaments, la qual cosa comporta timidesa, conservadorisme i tecnicisme».

Un altre tret de l'estructura burocràtica tradicional és que «l'èmfasi en la despersonalització de les relacions, [...] el paper dominant de normes generals i abstractes tendeixen a produir conflictes en els contactes entre la burocràcia i el públic o la clientela. [...] El tractament impersonal d'afers que, de vegades, tenen un component molt personal per al client fa sorgir l'acusació d'arrogància [...]».<sup>104</sup>

De fet, el procés d'alienació de la personalitat de l'individu comença quan l'organització demana el control. El funcionari ho posa en pràctica complint les normes i centrant-se en la correcció. En conseqüència, els individus adopten postures defensives, rígides i garantistes. La conducta derivada (rigidesa, lentitud, resistència al canvi, adhesió a la normativa, disciplina excessiva, necessitat de control) s'ha anomenat conducta burocràtica (Thompson).

Merton va demostrar que algunes estructures burocràtiques sí que influeixen en la conducta.

---

101 Vegeu Bozeman, *Bureaucracy and Red Tape*, *op. cit.*, en especial el prefaci i la pàgina 19.

102 Robert K. Merton (1987), «Bureaucratic Structure and Personality» ('Estructura burocràtica i personalitat') dintre Jay M. Shafritz i Albert C. Hyde (ed.) *Classics of Public Administration* ('Clàssics de l'administració pública'), Chicago, Illinois, The Dorsey Press, 2a edició, pàg. 111.

103 Merton, dintre: Shafritz i Hyde, *op. cit.*, pàg. 112.

104 Merton, dintre: Shafritz i Hyde, *op. cit.*, pàg. 112.

- *Antiguitat i progressió professional:* «L'estructura de progressió professional fa brollar un excés de zel per l'adherència estricta als reglaments.»
- *Esperit de cos:* «Hi ha un sentiment d'identitat compartida entre tots els que treballen junts en una burocràcia. Comparteixen els mateixos interessos i hi ha una competència relativament menor, ja que la promoció professional es fonamenta en l'antiguitat, i l'agressió de grup queda així minimitzada. No obstant això, aquest esperit de corps podria portar el personal a defensar els interessos creats més que no a ajudar els superiors o els clients de l'organització.»
- *Procés de santificació:* «Algunes normes burocràtiques, introduïdes en principi per raons tècniques, tenen tendència a esdevenir rígides i sagrades.»
- *Impersonalitat:* «La personalitat del funcionari gira entorn de la norma de la impersonalitat. Això, conjuntament amb la tendència del buròcrata a categoritzar totes les qüestions que preocupen l'organització, sol provocar que s'ignoren les peculiaritats dels casos particulars. El client, sol oposar-se a aquest tractament atès que tendeix de forma inevitable a sentir el convenciment que el seu propi problema té característiques especials. Això comporta acusacions d'arrogància i altivesa envers la conducta del buròcrata.»

D'acord amb aquesta concepció, una estructura burocràtica tradicional produeix una personalitat burocràtica que pot definir-se de la manera següent:

- subordinació: la voluntat de complir totes les ordres del superior;
- compartimentació: confiança en el judici expert i la necessitat de limitar-se a la pròpia àrea d'especialització;
- impersonalitat: preferència per relacions impersonals o formals amb altres persones;
- conformitat amb les normes: desig d'adherir-se a les normatives, reglaments i processos normalitzats.

Les explicacions de Merton donaven suport a la visió de l'empresari com un innovador individualista, i del funcionari com un conformista que evitava les innovacions. Alhora, es van concebre la noció de personalitat burocràtica i la creença que la socialització adulta de la personalitat es desenvolupa a través de l'organització on es treballa.

Un altre argument que ret compte de per què les organitzacions públiques produeixen certs tipus de personalitats es vincula a uns procediments de selecció i contractació llargs i complicats en els serveis públics nacionals. Cada vegada més, s'ha anat considerant que aquests procediments «interfereixen

amb la selecció d'individus altament motivats» que es perdien fàcilment en favor de les organitzacions privades.<sup>105</sup>

Tanmateix, després de la Segona Guerra Mundial, van sorgir més autors que defensaven que aquestes postures tradicionals no eren correctes i que els funcionaris i les organitzacions públiques no eren homogènies i que també palesaven un alt grau de flexibilitat. Per exemple, Kohn (1971) va concloure a partir d'una anàlisi empírica que els funcionaris eren «més flexibles des del punt de vista intel·lectual, més oberts a noves experiències, i amb valors més independents que les persones que treballen en organitzacions no burocràtiques».<sup>106</sup>

En el que segueix, la visió tradicional del buròcrata rígid es va posant cada cop més en dubte.<sup>107</sup> Allinson, en un estudi de 1984, va arribar a la conclusió que «la imatge tradicional del buròcrata, que reflecteix les insatisfaccions i inseguretats pròpies en models patològics de conducta, no es pot aplicar de forma general».<sup>108</sup> El concepte de buròcrata rígid és una imatge falsa.<sup>109</sup> Segons Allinson, el buròcrata mitjà «s'ocupa probablement de feines administratives sense responsabilitats, es troba relativament satisfet amb el treball, [...] és un individu ben ajustat que ha trobat un lloc propi en el món de les organitzacions. Està disposat a assumir cert grau d'autonomia i utilitza criteris propis sempre que tingui indicacions clares sobre el que se n'espera [...]. Entén la necessitat de normes, documentació, procediments normalitzats i destreses especialitzades, i pot ser més capaç d'imposar-se la disciplina necessària per a usar-los que qui més els critica [...]. Amb això, la visió popular del buròcrata modern podria ser una injustícia.»<sup>110</sup>

Com en el cas d'Allinson, Goodsell va revelar que «les proves empíriques revisades a fi de verificar la mentalitat burocràtica no ens n'asseguren l'existència fàctica. Els buròcrates no han mostrat menys flexibilitat i obertura de ment que altres persones, i no pareixen més inclinats a les normes. De fet, moltes proves indiquen que les diferències entre els buròcrates i la gent normal

---

105 En el nostre estudi, Lituània i Estònia també van esmentar que en especial els funcionaris més joves fan servir el treball en el sector públic com a punt de partida per a una carrera en el sector privat («Un cert nombre de funcionaris joves amb talent utilitzen uns anys de treball en la funció pública com una mena de trampolí cap a llocs nous, exigents i ben pagats en el sector privat», resposta d'Estònia).

106 Christopher W. Allinson (1984), *Bureaucratic Personality and Organisation Structure* ('Personalitat burocràtica i estructura organitzativa'), Universitat de Leeds, pàg. 39.

107 Allinson, *op. cit.*, pàg. 40.

108 Allinson, *op. cit.*, pàg. 114.

109 Allinson, *op. cit.*, pàg. 39.

110 *Ibid.*

són mínimes».<sup>111</sup> En el polèmic treball «A favor de la burocràcia», Goodsell presentava informació sociodemogràfica interessant sobre el funcionari mitjà. La conclusió era que aquesta figura no és de fet molt diferent d'altres ciutadans. En realitat, són persones de mitjana edat, classe mitjana, representants de diferents entorns religiosos, polítics i educatius, i s'hi inclouen tant homes com dones (tot i que la distribució de sexes és diferent segons funcions i llocs de treball o càrrecs).

Goodsell va arribar a la conclusió que «els buròcrates són gent normal». Ensenyen nens, gestionen boscos, programen ordinadors, persegueixen conductors amb excés de velocitat, arbitren en disputes laborals, calculen relacions cost-benefici, inspeccionen carn, apliquen regulació mediambiental, fan recerca, negocien contractes, preparen lleis, lluiten en guerres, etc. «Amb marges d'un o dos punts, els buròcrates com a grup són idèntics al públic general pel que fa a preocupacions per la delinqüència, les drogues, el medi ambient, el benestar, i els serveis de les ciutats. Les seves opinions són semblantment properes quant a la pena de mort, les relacions prematrimonials, el transport escolar i el fonamentalisme religiós. Fet i fet, són més comparables que no contrastants [...]».<sup>112</sup>

En la nostra enquesta, l'informe francès també apunta cap a una relació entre les vides públiques i privades. «Un funcionari és funcionari a casa i al despatx; les pressions del treball també se les emporten a casa en la vida quotidiana.» Això també significa que és impossible separar per complet la vida professional de la privada. No es pot ser funcionari de nou a cinc i després un ciutadà normal. Els funcionaris són ciutadans.

Però no tot s'ha desenvolupat exactament com s'ha descrit més amunt. Els canvis més recents en el funcionariat de molts països membres de la Unió Europea (i també en la reforma de la gestió de recursos humans) parteixen del fet que, pel que respecta a la majoria del funcionariat, hi ha cada cop més gent que creu que ja no hi ha cap raó convincent que menii a considerar que les funcions públiques tenen més valor que les del sector privat.<sup>113</sup> Avui, molts funcionaris «ocupen llocs similars als que hi ha a les empreses privades amb una única diferència: l'administració pública és una branca diferent del

---

111 Charles E. Goodsell (1994), *The Case for Bureaucracy. A Public Administration Polemic* ('A favor de la burocràcia. Una polèmica sobre l'administració pública'), Chatham, Nova Jersey, Chatham House, pàg. 123.

112 Charles E. Goodsell, *The Case for Bureaucracy*, *op. cit.*, pàg. 114.

113 Vegeu Christoph Demmke (2004), *Civil Services between Tradition and Reform* ('Els serveis públics entre la tradició i la reforma'), Maastricht, Institut Europeu d'Administració Pública, pàg. 94.



mercat».<sup>114</sup> El 1982, Niessen, en un informe preliminar al govern holandès, va subratllar el fet que hi havia un cert nombre d'individus que argüïrien que ells mateixos també executen tasques per al bé comú.<sup>115</sup> En conseqüència, no s'assigna major valor a l'interès públic que al privat.<sup>116</sup> Queda clar que aquestes observacions posen en dubte no tan sols els sistemes de promoció sinó també la justificació tradicional que hi ha darrere l'existència d'estructures organitzatives específiques i d'una consideració jurídica particular per al funcionariat. Si aquest és vist de la mateixa forma que un treballador de banca o un granger, tota relació jurídica especial es tindrà per supèrflua. Així, a més, els professionals de dret públic funcionaris es consideren dispensables, ja que tot el que cal és un gestor, un tècnic, un administratiu, un professor, un especialista o un secretari, tots els quals han de respectar els mateixos valors que la resta del món.

Els treballadors tenen un paper igualment valorós, sense tenir en compte si treballen en un banc, una indústria química o en el camp de la biotecnologia (essencial per assegurar l'estabilitat i la preservació del sistema social). En conseqüència, un metge d'hospital o un professor d'escola privada exerceixen funcions tan importants com funcionaris com ara un agent de policia o un inspector d'hisenda. A més, seria difícil argumentar per què el professorat ha de ser funcionari en un país (si ho és), amb normes ètiques específiques, si fan igualment bé el seu treball en un altre país sense tenir aquesta condició. Tots aquests arguments van a favor de la idea que els funcionaris no són diferents. De fet, les diferències quant a mentalitat, motivació o actitud davant el treball tenen més a veure amb característiques individuals i amb el sector en què treballen que amb el fet de tenir o no una consideració jurídica específica en un entorn organitzatiu específic. Aquesta opinió és àmpliament compartida en tots els estats membres.

---

114 Ron Niessen (2004), «Legal Position of Civil Servants: The Process of Standardisation» ('La situació jurídica dels funcionaris: el procés de normalització') dintre Ministeri de l'Interior i Relacions Exteriors (ed.) *The Dutch Civil Service* ('El funcionariat holandès'), Amsterdam, Kluwer, pàg. 27.

115 C. R. Niessen (1982), *Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en civielrechtelijke werknemers te handhaven?* ('És necessari mantenir la distinció jurídica entre els funcionaris i els treballadors del sector privat?'), informe preliminar al govern holandès, pàg. 146.

116 Vegeu Demmke, *Civil Services, op. cit.*, pàg. 94.



## 5. Diferències entre treballadors en els sectors públic i privat

Qui «veu que els valors de l'estat i dels negocis són contradictoris probablement remaca els perills potencials de la interacció». <sup>117</sup> «Sol dir-se amb temor que exposar els gestors al sector privat podria provocar que perdessin integritat [...]». <sup>118</sup> El debat sobre les possibles diferències entre els sectors públic i privat sol aparèixer barrejat amb el dels problemes que sorgeixen de la confusió de valors diferents. <sup>119</sup>

### *Postures sobre diferències i conflictes de valors*

<b>Sectors públic i privat</b>	<b>La barreja no és problemàtica</b>	<b>La barreja és problemàtica</b>
Els valors són similars en tots dos sectors		
Els valors de cada sector són diferents		

Mentre que alguns estats membres són de l'opinió que els valors dels sectors públic i privat són diferents, altres apunten la necessitat d'examinar cada cas de forma aïllada. Per exemple, segons la resposta sueca, les diferències no són fonamentals. «Les diferències a dintre dels sectors són probablement molt més significatives que les que hi ha entre els sectors de forma agrupada. D'altra banda, hi ha estudis que mostren que els tipus de treball, cultura orga-

---

117 Amb l'autorització dels autors: Leo W. J. C. Huberts; Emile W. Kolthoff i Hans van den Heuvel (2003), *The Ethics of Government and Business: What Is Valued Most* ('L'ètica de l'administració i el sector privat: quins són els valors més preuats'), Portugal, Grup d'estudi EGPA "Ètica i Integritat en l'Administració", juliol de 2003.

118 *Ibid.*

nitzativa, etc. afecten els valors dels treballadors. Nosaltres defensem que els valors professionals, les estructures organitzatives, els modes de vida, etc. són factors que es donen tant si una organització és pública com si no.»

Un estudi de Huberts, Kolthoff i van den Heuvel sobre «The Ethics of Government and Business: What is valued most?» («L'ètica del govern i l'empresa: Què és el que més s'hi valora?») <sup>120</sup> conclou que els funcionaris valoren les competències per a l'exercici sobre tota la resta. No se sap si aquest també és el valor més important per als treballadors del sector privat. Tanmateix, si se'ls pregunta quins haurien de ser els valors clau, els funcionaris esmenten que «assolir objectius» hauria de ser el principi del seu treball. <sup>121</sup> Assolir objectius també és un valor important per als treballadors del sector privat.

A més, els autors de l'estudi arriben a la conclusió que els funcionaris es troben en el treball quotidià amb un nombre considerable de valors que són més o menys vàlids tant en un sector com en l'altre: responsabilitat, corporativisme, competitivitat, coherència, voluntat de servei, coratge, dedicació, rendiment, eficiència, perícia, honestedat, imparcialitat, innovació, respecte per la llei, obediència, rendibilitat, capacitat de reacció, realització personal, altruisme, prioritat del servei, justícia social, sostenibilitat i transparència.

Una altra enquesta realitzada per van den Heuvel, Huberts i Verberk sobre els valors dels funcionaris holandesos arriba a conclusions ben interessants. <sup>122</sup> Segons els autors, la moralitat sol ser major o igual en el sector públic que en el privat, <sup>123</sup> però els autors no van ser capaços de trobar cap diferència entre l'ètica dels càrrecs oficials i els treballadors normals. A més, els funcionaris han d'acabar sovint dilemes on han de prioritzar diferents valors contradictoris entre si (obediència a les normes davant rendiment). Segons quin sigui el dilema (preocupació pels ciutadans davant correcció), les valoracions són molt diferents i varien de situació a situació. <sup>124</sup> Tanmateix, no seria just dir que els treballadors del sector privat són més corruptes i immorals que els funcionaris. «És perfectament possible, en una economia mixta de serveis, que un individu transporti el seu ethos entre institucions [...] tant si són del sector privat com si ho són del públic [...]. La cultura de l'organització és el factor cabdal.» <sup>125</sup> Això no obstant, resulta clar que les persones que vénen d'altres llocs també s'enduen els seus valors allà on van.

---

120 *Ibid.*

121 Huberts, Kolthoff i van den Heuvel, *op. cit.*, pàg. 8.

122 J. H.J. van den Heuvel; L. W. J. C. Huberts i S. Verberk (2002), *Het Morele Gezicht van de Overheid* ('La imatge moral de l'administració pública'), Utrecht, Lemma.

123 Van den Heuvel, Huberts i Verberk, *Het Morele Gezicht*, *op. cit.*, pàg. 93.

124 Van den Heuvel, Huberts i Verberk, *Het Morele Gezicht*, *op. cit.*, pàg. 114-115.

125 Regne Unit, Setè Informe del Comitè d'Administració Pública, pàg. 4.

Els estudis esmentats mostren que, en aquests moments, sembla que ningú no pot dir amb seguretat si els valors i la moral del sector públic són diferents o iguals a les del privat. Tanmateix, és possible concloure que les dimensions i els criteris morals «poden aplicar-se a tot tipus d'organitzacions [...] i l'ètica de l'empresa i del sector públic comparteixen almenys alguns valors i normes bàsics».<sup>126</sup>

### **5.1. ELS FUNCIONARIS SÓN MÉS NEUTRES I IMPARCIALS?**

El fet que els funcionaris hagin de ser neutrals continua sent un dels principis dominants més importants en les legislacions nacionals sobre el sector. A tall d'exemple, Pochard escriu: «Els fonaments i els principis es vinculen al fet que l'ocupador públic –que per causa de les responsabilitats i prerrogatives amb què compta no és un ocupador normal– necessita tant avui com en el passat proveir el funcionariat amb un estat, i protegir-lo del favoritisme i de l'arbitrarietat perquè pugui dedicar-se amb imparcialitat i autonomia al servei públic.»<sup>127</sup>

Resulta estrany que el mot neutral no sol definir-se. Quina forma pren aquesta neutralitat? És realment possible? L'estatus del funcionariat produeix aquesta neutralitat i qui no el té ha de ser per força no neutral? Quin grau d'importància té en aquest sentit la plaça vitalícia?

En aquests moments, a causa del fet que els polítics i les administracions constitueixen elements diferents del mateix procés, podem preguntar-nos si els funcionaris poden ser neutrals i fins i tot si haurien de ser-ho. A més, per molt paradoxal que sembli, caldria saber des de quin punt de vista ha de ser neutral?<sup>128</sup>

Potser podríem estar d'acord en la necessitat de comptar amb càrrecs neutrals si ho entenem com una absència de corrupció i d'alineació política. Però què ocorre si entenem el mot com una absència de personalitat i d'opinió política personal? No seria millor que els funcionaris seguissin els seus propis valors per comptes d'adoptar una «indiferència apàtica, però obeïssin les ordres polítiques, reconeguessin la supremacia política democràtica?»<sup>129</sup> O per

---

126 Huberts, Kolthoff i van den Heuvel, *Het Morele Gezicht*, op. cit., pàg. 4.

127 Marcel Pochard, «The Implications of Free Movement», op. cit., pàg. 1909.

128 Julie Dolan i David H. Rosenbloom (2003), *Representative Bureaucracy, Classic Readings and Continuing Controversies* ('La burocràcia representativa, assaigs clàssics i controvèrsies continuades'), Armonk, Nova York, Londres, Sharpe, pàg. 27.

129 Samuel Krislov, «Representative Bureaucracy» ('La burocràcia representativa'), dintre: Dolan i Rosenbloom, op. cit., pàg. 27.

plantejar-ho d'una altra manera: «En tractar l'administració pública, incloent-hi la policia, en quins tipus de funcions o llocs de treball seria millor tenir els buròcrates de Weber?»<sup>130</sup> Sembla que els funcionaris han de ser diferents atenent al lloc que ocupen.

Com en el sector privat, els treballadors públics no són mai neutrals. Tenen un origen social, una experiència socialitzadora, actituds i conductes (élits, classes altes, diferències de gènere, minories)<sup>131</sup> tot i que encara no és clar què és més rellevant, si els orígens socials o la cultura administrativa.<sup>132</sup> Una neutralitat absoluta és impossible (Kingsley). «No ens hem de sorprendre [...] en descobrir que el funcionariat també reflecteix les desigualtats bàsiques de l'estructura social i el temperament dominant de la nació.»<sup>133</sup>

Amb tot, el fet que els funcionaris no siguin neutrals no significa que estiguin polititzats. L'activitat principal dels càrrecs oficials encara és dissenyar i posar en pràctica la legislació, els reglaments i els plans d'acció. Cada dia, els càrrecs públics han de donar consell als ministres sobre decisions importants. I duen a terme un nombre creixent d'activitats d'altres natures. El volum de legislació secundària (o, en termes comunitaris, comitologia) va en augment, com també la tendència cap a la descentralització i la creació d'agències, i tot això fa sorgir dubtes importants sobre el paper neutral dels funcionaris, i fins i tot sobre la responsabilitat democràtica, la justícia i el control de les decisions executives d'aquests treballadors.

A més d'aplicar la legislació, els funcionaris també tenen una importància creixent com a consellers de polítics en el procés de presa de decisions. D'altra banda, en l'àmbit comunitari les decisions polítiques s'obren cada cop més als funcionaris, els quals gaudeixen del poder d'iniciativa en la creació de legislació. De fet, un dels desenvolupaments més importants dels darrers anys ha estat el contacte creixent entre ciutadans i administradors, propiciat per l'increment d'oportunitats de comunicació.

En darrer lloc, la neutralitat també pot entrar en conflicte amb la necessitat que el funcionariat representi la composició de la població. «Una burocràcia representativa és desitjable perquè fa que el govern en conjunt sigui més representatiu» i «fomenta la igualtat d'oportunitats i la justícia».<sup>134</sup> Tanmateix,

---

130 Dolan i Rosenbloom, *op. cit.*, pàg. 30.

131 Dolan i Rosenbloom, *op. cit.*, pàg. 78.

132 *Ibid.*

133 J. Donald Kingsley, «Representative Bureaucracy» ('La burocràcia representativa'), dintre: Dolan i Rosenbloom, *op. cit.*, pàg. 12.

134 Julie A. Dolan i David H. Rosenbloom, «Theoretical Underpinnings: Why Does the Social Background of Public Administrators Matter?» ('Bases teòriques: Per què és rellevant l'extracció social dels gestors públics'), dintre: Dolan i Rosenbloom, *op. cit.*, pàg. 6.

també crea tensions constants entre els principis de mèrit i neutralitat. Amb tot, encara queda la qüestió de si una burocràcia representativa en termes de raça, sexe, demografia, etc. té resultats diferents, és a dir, si una administració amb més dones tindria resultats diferents a una unitat administrativa idèntica amb major nombre d'homes.<sup>135</sup> Segons un estudi recent publicat per Rosenbloom i altres, la resposta sembla que és afirmativa.<sup>136</sup>

El respecte «a la percepció de representativitat de minories té associacions positives amb els resultats de polítiques coherents amb els interessos d'aquestes. Quan els administradors es veuen com a representants d'interessos minoritaris, és més probable que s'aconsegueixin resultats polítics en consonància amb aquests interessos.»<sup>137</sup> A més, com més grups poc afavorits treballin en instàncies públiques més fàcil és que aquests grups trobin treball en altres llocs. Això no obstant, a mesura que «s'incrementen els nivells educatius, els enquestats són menys proclius a veure's com a representants d'interessos minoritaris».<sup>138</sup> També cal tenir en compte que quan augmenta el nombre de places fixes en els governs federals, «els administradors tenen menys tendència a adoptar aquest paper».<sup>139</sup> La neutralitat, per tant, pot produir efectes positius i negatius: «La neutralitat weberiana no sempre és un avantatge.»<sup>140</sup>

Ara per ara no hi ha cap teoria acceptada sobre els punts forts i febles d'un funcionariat representatiu. «De fet, hi ha tensió entre els defensors d'una competència neutral i dels principis de mèrit com a ideals del personal de l'administració pública i dels que sostenen que la igualtat d'oportunitats en el treball i la representativitat de grups socials diversos són els valors essencials.»<sup>141</sup>

---

135 Sally Coleman Selden, Jeffrey L. Brudney i J. Edward Kellough, «Bureaucracy as a Representative Institution: Toward a Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory», dintre: Dolan i Rosenbloom, *op. cit.*, pàg. 125.

136 Sally Coleman Selden et al., «Bureaucracy as a Representative Institution» ('La burocràcia com a institució representativa'), dintre: Dolan i Rosenbloom, *op. cit.*, pàg. 125.

137 Coleman Selden et al., «Bureaucracy as a Representative Institution», dintre: Dolan i Rosenbloom, *op. cit.*, pàg. 150.

138 Sally Coleman Selden et al., «Bureaucracy as a Representative Institution», dintre: Dolan i Rosenbloom, *op. cit.*, pàg. 146.

139 Sally Coleman Selden et al., «Bureaucracy as a Representative Institution», dintre: Dolan i Rosenbloom, *op. cit.*, pàg. 146.

140 Gregory S. Thielemann i Joseph J. Stewart, Jr., «A Demand Side Perspective on the Importance of Representative Bureaucracy» ('Una perspectiva de la banda de la demanda sobre la importància de la burocràcia representativa'), dintre: Dolan i Rosenbloom, *op. cit.*, pàg. 181.

141 Sally Coleman Selden et al., «Bureaucracy as a Representative Institution», dintre: Dolan i Rosenbloom, *op. cit.*, pàg. 31-151.

Com a conclusió, el debat fa palès que la neutralitat (en el sentit d'absència d'interessos i opinions pròpies) no escau, ja que no se centra en els temes adequats. No és possible tenir funcionaris neutrals. Per comptes d'això, és necessari tenir funcionaris lleials, conscients dels problemes ètics, dels perills de la corrupció i dels problemes que implica el favoritisme polític.

## 5.2. PER QUÈ HAURIEN DE SER DIFERENTS ELS FUNCIONARIS?

Els defensors de les tendències d'equiparació entre els sectors públic i privat i els qui donen suport al manteniment de diferències entre aquests o bé remarquen que hi ha diferències en valors o que no hi ha cap distinció. D'això es deriven arguments i explicacions diferents de per què el funcionariat hauria de ser diferent... o no.

- a) Tanmateix, en tots dos grups hi ha una controvèrsia mínima sobre la necessitat del funcionariat. Com mostra Fukuyama,<sup>142</sup> uns serveis públics eficients i poderosos són instruments cabdals perquè un país sigui políticament estable i econòmicament competitiu. Tots els estats membres de la Unió Europea estan d'acord en la necessitat de disposar d'organitzacions i serveis públics que siguin diferents (almenys en alguns sentits) de les empreses privades.
- b) Això no obstant, hi ha menys consens sobre el paper de l'estat (la quantitat de tasques de l'estat) i la necessitat de liberalització, privatització i gestió en alguns serveis concrets. El camp dels interessos generals (energia, correus, telecomunicacions, etc.) hauria de ser especial? Ara per ara, la majoria dels serveis encara no s'han privatitzat per complet. Una de les raons d'això és que hi ha un vincle especial entre l'estat i els ciutadans pel que fa a la provisió de serveis d'interès general i que aquests tenen una gran importància per al país i els pobles. Per exemple, principis com són la igualtat d'accés a serveis d'alta qualitat, preus assequibles, necessitats fonamentals de l'estat i els ciutadans (el servei d'aigües, per exemple), la independència nacional, l'accessibilitat econòmica, etc., tenen papers importants en alguns estats membres que també defensen el manteniment de certes diferències entre els serveis d'interès general i els serveis privats.
- c) En darrer lloc, els estats membres difereixen molt pel que fa a la qüestió de si els treballadors públics haurien de rebre tractes diferents i en quins sentits.

---

142 Francis Fukuyama (2004), *State Building Governance and World Order in the 21st Century* ('Una administració cap a un estat i l'ordre mundial del segle XXI'), Ithaca, NY, Cornell University Press.



És possible destriar entre els estats membres els que creuen que els funcionaris són una categoria molt específica de treballadors. En conseqüència, haurien de rebre un tracte diferenciat al d'altres treballadors i fins i tot haurien de tenir un estatut jurídic diferent (sobretot de dret públic). D'altra banda, hi ha un nombre d'estats membres que defensen que els funcionaris no haurien de rebre tractes diferents i que simplement són una categoria diferent de treballadors. En el que segueix, presentem els arguments que defensen les dues bandes.

### **5.2.1. Arguments en pro de les diferències entre treballadors públics i privats**

Els arguments a favor de mantenir un estatus especial per al funcionariat solen fonamentar-se en assercions com les següents. El treball en la funció pública és específic i –per la pròpia natura de la institució– difereix del de l'empresa privada. En conseqüència, els funcionaris haurien de rebre tractes diferents:

- Perquè se'ls atorga un poder i unes responsabilitats considerables.
- Perquè imposen normes jurídiques i administratives als ciutadans.
- Perquè tenen la responsabilitat de liderar.
- Perquè poden intervenir directament en els drets bàsics dels ciutadans, com ara la policia.
- Perquè el finançament i els sous per al seu treball procedeixen de la butxaca pública.<sup>143</sup>

Per tant, els funcionaris carreguen amb responsabilitats especials per al públic. Exerceixen facultats públiques en nom del país. Gasten diners públics en importants projectes governamentals. Recapten impostos. Persegueixen delinqüents i criminals. Protegeixen les persones. Prenen decisions que influeixen en els drets fonamentals dels ciutadans. Decideixen sobre afers de salut i de protecció de riscos. El nivell de poder o de responsabilitat que se'ls atorga, d'acord amb algunes visions, requereix la imposició de certes obligacions, drets i deures. Per a totes aquestes tasques importants, és essencial que els funcionaris puguin executar adequadament el seu paper, actuar conforme a la llei, de manera honesta i lleial, sense beneficiar-se'n personalment. En síntesi, això significa que han de tenir un ethos determinat perquè l'exercici de tasques públiques requereix justícia i lideratge en relació amb un cert

---

143 Centre Nacional per a la Recerca Social i Centre per a la Recerca sobre Eleccions i Tendències Socials (2003), *Guiding Principles: Public Attitudes towards Conduct in Public Life* ('Principis rectors: actituds públiques envers la conducta en la vida pública'), gener de 2003, pàg. 22.

nombre de principis (equitat, igualtat, no discriminació, imparcialitat, lleialtat i neutralitat). En especial, l'experiència dels antics països comunistes mostra que la funció pública pot utilitzar-se com un instrument de l'elit política. Per evitar-ho, calen obligacions ètiques clares i distintes.

Les tasques específiques requereixen unes condicions de treball també especials i, en alguns casos, un estatus jurídic determinat que vinculi la persona a l'estat. En particular, els treballadors que participen directament en l'exercici de poders públics, que intervenen en els drets fonamentals del ciutadans, que utilitzen fons públics i que salvaguarden l'interès general de l'estat (o d'altres autoritats públiques) haurien de tenir un estatus determinat que pugui unir-los a l'interès públic. D'acord amb aquest argument, és important definir de forma clara les categories i els llocs de treball que s'hi inclouen. Alguns estats membres ho han fet amb el cas dels ministeris, les agències, els tribunals, la policia, la protecció d'incendis, defensa, etc.

Un altre argument important a favor d'un estatus, d'unes condicions de treball i de procediments de selecció particulars, com també de places vitalícies o indefinides és que així es redueix tant com és possible el risc d'excés d'intrmissió per part dels polítics a causa d'inestabilitats en el govern. Segons la resposta francesa a aquest estudi:

«L'argument principal a favor de places vitalícies no és la remuneració. D'altra banda, la protecció del funcionari és un argument seriós. La seguretat del lloc de treball també és una garantia d'independència contra pressions, ja siguin privades o polítiques. Tot i així, aquesta protecció no és suficient.»

També és necessari que se'ls protegeixi «contra totes les amenaces, impositions de violència [...], etc.» dels quals puguin ser víctimes en l'exercici de les seves facultats (article 11 de la Llei de 13 de juliol de 1983 sobre drets i obligacions del funcionariat).

En particular els jutges, les autoritats judicials, la policia, els cossos de defensa i el sector de les finances requereixen unes condicions de treball específiques. Com a exemple, alguns estats membres no reconeixen el dret de vaga als agents de policia. En darrer lloc, hi ha un argument més a favor de les diferències estructurals.

Malgrat l'opinió més estesa, ningú no nega que els estats membres amb sistemes relativament tradicionals de funcionariat tinguin un bon rendiment. Quasi tots els estudis de mercat existents sobre el sector públic reconeixen que no poden demostrar que els sistemes reformats tinguin més èxit que els tradicionals. A més, els països amb una gran despesa pública solen tenir un rendiment econòmic bo i ser molt competitius en l'entorn internacional. D'altra banda, alguns experts d'aquests països afirmen que moltes reformes modernes en la gestió dels recursos humans dintre del sector públic tenen com a objectiu equiparar-lo amb el sector privat. Alhora, tanmateix, són precisament aquests

avanços (com són major proximitat entre els sectors, intercanvis més directes amb els ciutadans i les empreses, major mobilitat entre sectors) els que inciten el debat sobre la necessitat d'un estatus jurídic o ètic especial.

De fet, tot i que podria semblar que aquests arguments no tenen fonament, s'arrelen en assercions tradicionals que han estat vigents durant molt temps i que compten amb molts defensors. A més, els qui advoquen per un estatus específic solen adduir que moltes de les reformes recents no tenen tan sols resultats positius. De fet, moltes d'aquestes reformes han aportat altres problemes.

**Mancances i problemes en el camp de la gestió de recursos humans en molts serveis públics reformats**

- Problemes que afecten la mesura del rendiment i el tracte equitatiu dels treballadors.
- Noves traves administratives i una direcció científica a causa de la introducció de metes noves, contractes per objectius i mesures del rendiment.
- L'emergència de debilitats en el lideratge com a conseqüència de la descentralització de més responsabilitats.
- Majors problemes amb conductes poc ètiques i més conflictes d'interessos.
- Major fragmentació dels serveis i problemes en la depuració de responsabilitats.
- Major pressió i excés de treball (vinculat a processos de regularització).
- Nivells decreixents de satisfacció laboral i de compromís amb el treball.
- Frustracions causades per constrenyiments pressupostaris.
- Noves dificultats per respectar procediments i garantir la justícia a causa de l'èmfasi en els resultats.
- Noves normes (en especial derivades de requisits de responsabilitat) malgrat les tendències de desnormativització i dels intents per introduir mesures que avaluïn l'impacte de les normes.
- Problemes amb la motivació del personal a causa d'una manca d'oportunitats de desenvolupament i promoció professionals.

**5.2.2. El funcionari com a espècie en extinció. Arguments contra l'existència de diferències entre funcionaris i altres treballadors**

Els qui s'oposen a un estatus propi per als funcionaris addueixen que les tasques del funcionariat no són ni més específiques ni més valuoses que les que es duen a terme en l'empresa privada. A més, els qui critiquen els serveis públics tradicionals apunten els inconvenients dels cossos tradicio-

nals. Els arguments poden resumir-se com s'apunta a continuació.

- (1) **Primer argument.** Per molt específiques que siguin les tasques públiques, això no implica que el funcionariat hagi de tenir un estatus jurídic o contractual especial. Els requisits necessaris poden incloure's en un contracte de treball ordinari (que sol basar-se en convenis col·lectius).
- (2) **Segon argument.** Els termes «funcions essencials de l'estat» i «salvaguarda de l'interès general» són difícils d'interpretar. A més, tampoc no és possible adduir que els funcionaris facin tasques més importants que els treballadors de l'empresa privada. O és que no són d'interès públic les que s'encomanen a metges, treballadors d'empreses químiques, de plantes d'energia nuclear, grangers, personal de banca o d'empreses de biotecnologia?
- (3) **Tercer argument.** Molts corrents reformistes actuals fan palesa una gran paradoxa en molts dels estats membres amb cossos especials. En aquests països, els processos i les condicions de treball i les estructures organitzatives són diferents entre els sectors públic i privat. Tanmateix, hi ha poques proves sobre si la conducta actual dels treballadors públics és diferent de la d'aquells que treballen en el sector privat. A més, els models tradicionals de promoció tenen moltes mancances reconegudes. Així, per què els funcionaris haurien de rebre un tracte especial?

Mancances dels cossos tradicionals
<ul style="list-style-type: none"><li>• Processos llargs de presa de decisions en les estructures burocràtiques tradicionals.</li><li>• Separació massa ferma entre l'estat i la societat.</li><li>• Poca transparència, obertura i dedicació al ciutadà.</li><li>• Protagonisme insuficient dels resultats.</li><li>• Massa pocs incentius per a la productivitat dels treballadors.</li><li>• Processos de selecció i contractació massa llargs i complexos.</li><li>• Priorització de la rigidesa i la centralització i escassa mobilitat.</li><li>• Excessiva rigidesa, per exemple en els horaris.</li><li>• Importància exagerada de l'antiguitat i el favoritisme polític.</li><li>• Poques possibilitats de desenvolupament professional per al personal més antic.</li><li>• Incentius insuficients perquè els més joves assumeixin llocs de lideratge.</li><li>• Poca formació i poques possibilitats pel reciclatge formatiu.</li></ul>



- (4) **Quart argument.** El servei públic sol veure's com un aparell mancat d'orientació política que ha de ser pretesament neutral en la posada en

pràctica de les polítiques de govern. Tanmateix, cada cop més crítics adueixen que aquest model clàssic es va conformar en un món que ja no existeix. Avui, els serveis públics nacionals han assumit molta més complexitat i la separació entre l'estat i el sector privat perd posicions a través de la creació d'agències, associacions mixtes, organitzacions governamentals quasi autònomes, externalització i institucions descentralitzades, autoritats amb facultats d'inspecció, etc. En conseqüència, la tendència general és que el sector públic s'està transformant en un ens mixt. El govern està agafant caires de governança.

- (5) **Cinquè argument.** En alguns estats membres, la constitució estableix l'obligació que les tasques de la funció pública estiguin generalment en mans de funcionaris amb un estatus especial. Per contra, el fet és que cada cop més es dona treball a través de contractes. Les proves ens indiquen que aquests treballadors no tenen rendiments diferents. En aquests moments, per tant, és cada vegada més difícil justificar per què els funcionaris han de rebre cap tracte diferenciat. Realment necessiten unes obligacions ètiques específiques? Tindrien un rendiment pitjor o diferent si tinguessin la mateixa consideració que la resta de persones?
- (6) **Sisè argument.** Avui, molts estats membres també es troben immersos en processos de canvi estructural, potencien la mobilitat, eliminen els principis de promoció estructurada i d'antiguitat, i equiparen les condicions i els models de treball amb els de l'empresa privada. Pel que fa a l'estatus jurídic, tots aquests desenvolupaments van seguits d'un procés inductiu, la qual cosa vol dir que cada cop més els llocs de treball del sector públic, en especial els d'àmbit regional, es cobreixen amb places regulades pel dret privat. Com a conseqüència d'això, minva el nombre de llocs públics amb estatus específics. Fins al moment, hi ha poques proves que corroborin que els serveis es deteriorin quan l'estatus canvia.
- (7) **Setè argument.** En un nombre creixent d'estats membres, els canvis que comporten les reformes dels serveis nacionals i de la gestió de recursos humans es deriven de la mera convicció que, pel que fa al funcionariat, no hi ha cap raó convincent per considerar que la funció pública que exerceix l'estat no és més valuosa que les funcions de l'empresa privada,<sup>144</sup> i per tant l'interès públic no és més valuós que el privat.<sup>145</sup> Tanmateix, aquesta convicció popular posa en dubte no tan sols els sistemes de carrera pública, sinó la justificació tradicional d'un estatus i d'una ètica específics

---

144 Vegeu Christoph Demmke (2004), *Civil Services*, op. cit., Institut Europeu d'Administració Pública, Maastricht.

145 Vegeu Demmke, *ibid.*

per al funcionariat. Quan l'estat deixa d'estar per sobre de la societat i s'hi equipara, esdevé supèrflua cap relació especial entre els funcionaris i l'estat. A més, això fa que els funcionaris amb un estatus jurídic especial siguin dispensables, ja que tot el que cal és un gestor públic, un tècnic, un oficinista, un professor, un especialista o un secretari que també respectin la llei (i les disposicions contractuals) com qualsevol altra persona. Per bé que és cert que els funcionaris treballen amb la intenció de protegir l'ordre, la vida i la llibertat, l'únic que els distingeix és que tenen un treball diferent al dels treballadors de banca o de plantes químiques, que també exerceixen funcions igualment valuoses en els treballs respectius (la qual cosa és essencial per assegurar l'estabilitat i la preservació del sistema social). Un metge que treballa en un hospital privat, per tant, té funcions tan importants com un funcionari de policia o d'hisenda. A més, seria difícil argumentar per què els professors haurien de ser funcionaris (si és que ho són) amb una ètica determinada en un país i no en un altre on no gaudeixen de la mateixa consideració.

- (8) **Vuitè argument.** Les diferències estructurals i organitzatives específiques entre els sectors públic i privat no donen peu a uns requisits ètics específics ni determinen la qualitat del treball. El que és més important encara per establir un funcionariat eficient i eficaç són unes bones condicions de treball, una cultura administrativa adequada, obertura, responsabilitat, justícia i correcció jurídica, entre d'altres. Suècia, per exemple, té un nivell de corrupció molt baix que sembla que justifica l'opinió que les condicions de treball i la cultura són més importants que estructures i condicions específics.
- (9) **Novè argument.** A molts estats membres, els funcionaris són més cars que altres treballadors públics.

*Les diferències entre els sectors públic i privat són necessàries?*

*El cas del Regne Unit*

<b>On s'haurien de situar les diferències entre els funcionaris i els treballadors del sector privat? Són necessàries?</b>	<b>El cas del Regne Unit</b>
1. Requisits ètics específics, com ara un jurament, principis especials, codis deontològics, normes sobre conflictes d'interès o valors).	1. Hi ha codis deontològics específics. Tanmateix, tothom està sotmès a requisits ètics i ha de respectar la llei. També altres grups, com ara banquers, tenen regulacions sobre la seva conducta.

*Els funcionaris són diferents? Qui són els funcionaris? I com són?*

2. Estatus i situació contractual específics, com ara places vitalícies, majors dificultats per acomiadar-los.	2. No hi ha places vitalícies, ni cap llei sobre la funció pública.
3. Retribució i seguretat social, en condicions comparables.	3. Es reconeix la particularitat de la funció pública en el mercat, no calen més diferències.
4. Estructura organitzativa, com és la major necessitat de jerarquies, estructures burocràtiques i formals.	4. Procés d'equiparació de jerarquies en els sectors públics i privats.
5. Contractació (necessitat d'un sistema i un procés específics de selecció, coneixements i formació especials).	5. La contractació hauria d'ajustar-se al propòsit, però no hi ha cap motiu explícit que justifiqui diferències.
6. Gestió de recursos humans (necessitat de centralitzar algunes responsabilitats), com és la retribució, el dret a la vaga, la seguretat social o l'horari.	6. Només hi ha centralització dels alts càrrecs.
7. Condicions de treball, com és la flexibilitat d'horaris.	7. No calen condicions de treball específiques, però el sector públic hauria de ser capdavanter en qüestions com la justícia, la igualtat o la conducta ètica.

Dit amb altres paraules, segons quina sigui la natura del lloc de treball, no hi ha necessitat de comptar amb un servei públic (organització) ni amb requisits especials. Els requisits ètics, per exemple, podrien acordar-se i estipular-se en els contractes de treball. D'altra banda, les diferències són indispensables per garantir una conducta específica dintre del sector públic.





## 6. Diferències de motivació en els sectors públic i privat

### 6.1. ASPECTES PROBLEMÀTICS DE LA TEORIA MOTIVACIONAL

Existeixen moltes pressions i circumstàncies diverses, més que no una única força, que fa que les persones persegueixin fins determinats, sigui quin en sigui el treball. En conseqüència, la motivació és un mot inherentment complex i ambigu. És evident que això s'adiu més encara al sector públic a causa de l'existència de molts objectius i propòsits ambigus.

En termes generals, no hi ha cap certesa sobre si la motivació, la pressió i la satisfacció per si soles determinen el rendiment. Per exemple, mentre que alguns creuen que la capacitat i la competència són factors cabdals en la motivació, d'altres apunten en sentits diferents com és el poder, l'interès propi, el servei a l'interès públic, a una política determinada, la retribució, la seguretat, els beneficis socials, els reptes o les possibilitats d'ascens.

Les primeres teories motivacionals distingeixen entre teories de satisfacció, incentius intrínsecs i extrínsecs. La motivació extrínseca mena les persones a fer el que fan per recompenses o pressions, més que no pel plaer de fer-ho. Per desgràcia, molts articles i debats públics afirmen que la motivació extrínseca ocupa un lloc oposat a la intrínseca, fins i tot quan les dues s'han de donar conjuntament. A causa d'aquestes distincions, molts experts afirmaven que els treballadors del sector privat rebien major motivació d'incentius extrínsecs i que els del sector públic dels intrínsecs, com ara l'idealisme, treballar per al bé comú, etc.

Avui, malgrat que assumeixen més responsabilitats, molts gestors no tenen prou consciència de la relació «per la qual tant els tipus de motivació intrínsecs com els extrínsecs afecten el rendiment i la satisfacció amb el treball [...]». S'ha descobert que una de les complexitats més subtils i exigents ocorre quan les recompenses extrínseques es reben a través de l'execució de tasques que altrament s'haurien fet per mer interès propi. Malgrat tot, els efectes de la interacció no són simples i han estat objecte d'un extens debat en els darrers anys. Per descomptat, l'efecte que tenen les recompenses extrínseques sobre

la motivació intrínseca presenta moltes implicacions per a la gestió d'incentius en el treball i l'estudi, on les recompenses extrínseques i la motivació intrínseca solen trobar-se juntes.

S'ha descobert que les recompenses extrínseques redueixen la motivació intrínseca, però no en totes les circumstàncies. La majoria de recerques publicades tracten amb l'efecte sobre la motivació, i no tant sobre el rendiment, però les conseqüències en aquest factor poder ser evidents, i hi ha moltes formulacions teòriques que, almenys en part, es fonamenten sobre dades empíriques. Quan una persona es troba motivada intrínsecament sol ser més conscient d'un ampli ventall de fenòmens, i para molta atenció a les complexitats, incoherències, novetats i possibilitats inesperades. Necessiten temps i llibertat per triar, per recollir i processar informació, i aprecien els productes ben acabats i integrats, i tot això pot menar a un aprenentatge profund i a uns resultats més creatius. Les persones centrades en recompenses extrínseques tendeixen a focalitzar l'atenció d'una forma més tancada i a escurçar les perspectives temporals, la qual cosa podria tenir com a resultat un rendiment més efectiu en productes predefinitos o normalitzats. La satisfacció amb el treball i el compromís a llarg termini amb una tasca també podrien veure's afectats.»<sup>146</sup>

A més del debat sobre els incentius, també el discurs sobre la motivació és objecte de moltes controvèrsies. No hi ha respostes clares sobre el que motiva les persones. Malgrat les recerques que s'han efectuat en el darrer segle, no hi ha un teoria motivacional sòlida, sinó moltes teories aïllades, com ara la jerarquia de necessitats de Maslow, les teories x i y de Mc Gregor, els factors de motivació i insatisfacció de Herzberg, o les teories sobre la igualtat o les expectatives, entre d'altres. De fet, totes les teories podrien ser funcionals en situacions diferents, però cap pot aplicar-se de forma universal. Malgrat tot el treball que s'ha fet en el camp i l'emergència de moltes teories noves i populars, com ara la gestió del coneixement, l'aprenentatge al llarg de la vida o la intel·ligència emocional, sembla que regna una certa decepció en l'àmbit, ja que cap de les teories s'ha mostrat més vàlida que d'altres. A més, els problemes metodològics plantegen dificultats enormes: com definim, mesurem i avaluem la motivació? Com es mesura l'efecte dels incentius extrínsecs i intrínsecs? Quina relació hi ha entre la motivació i el rendiment?

---

146 David Beswick, *Management implications of the interaction between intrinsic motivation and extrinsic rewards*, <http://www.beswick.info/psychres/management.htm> (last checked on 9 March 2005).

## **6.2. SÓN DIFERENTS LES PERSONES QUE SOL·LICITEN TREBALLS EN EL SECTOR PÚBLIC?**

Una postura tradicional dintre de «la bibliografia especialitzada és que els treballadors públics reben major motivació d'avantatges i al·licients no pecuniaris que els treballadors del sector privat [...]»<sup>147</sup> i «[...] troben més motivadora l'oportunitat de fer el bé, de participar en afers públics [...]».<sup>148</sup> «Els treballadors del sector públic tenen distints nivells de motivació perquè desitgen ajudar els menys afortunats, protegir la societat, o participar en grans projectes.»<sup>149</sup> «En el sector privat, per contra, se suposa que la major motivació són els diners i les visions materialistes del treball.»<sup>150</sup> Finalment, la bibliografia també manifesta que «els treballadors del sector públic són més ètics que els del sector privat».<sup>151</sup>

És molt estrany que els experts assegurin que els treballadors públics i privats rebin motivacions equiparables. En aquest estudi, **Irlanda** va aduir que «el personal es veu atret pel sector públic a causa d'una àmplia gamma de raons, incloent-hi els nivells salarials, la seguretat del lloc de treball, les polítiques favorables per a la família, la diversitat i qualitat del treball disponible i el suport a la formació i el desenvolupament personal». Totes aquestes raons podrien ser les mateixes en el sector privat que en el públic.

La nostra enquesta entre els estats membres de la Unió Europea mostra, de fet, que els treballadors públics tenen models motivacionals diferents als del sector privat. Les respostes **francesa, holandesa i espanyola** també indiquen que el nivell de motivació dels treballadors públics no és cap reacció davant el sector, sinó que sol ser una qüestió que els treballadors hi aporten. Per tant, els treballadors públics no són diferents per causa del seu estatus sinó per la personalitat que els porta al sector, és a dir, les persones s'hi senten atretes pel seu propi interès per fer un treball útil per a la societat, perquè la seva feina tingui un sentit, etc. De fet, en l'estudi la majoria dels estats membres mostren l'opinió que qui sol·licita treballs en el sector públic tenen perfils de motivació diferents, són més idealistes o es mouen pel contingut del treball o per la seguretat de la feina en el sector públic.

---

147 J. Norman Baldwin (1990-1991), «Public versus Private Employees: Debunking Stereotypes» ('Els treballadors públics davant els privats: Desmuntem estereotips'), *Review of Public Personnel Administration* ('Revista de Gestió Pública dels Recursos Humans'), 11: 1-2, pàg. 3.

148 *Ibid.*

149 *Ibid.*

150 *Ibid.*

151 Baldwin, «Public versus Private Employees», *op. cit.*, pàg. 2.

<b>D'acord amb la vostra experiència, les persones que sol·liciten treball en el sector públic són diferents pel que fa a flexibilitat, mentalitat, idealisme o motivació?</b>	
<b>No ho són o no ho solen ser:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Finlàndia,</li><li>• Alemanya,</li><li>• Polònia,</li><li>• Dinamarca,</li><li>• Finlàndia,</li><li>• Malta,</li><li>• Àustria,</li><li>• Eslovènia,</li><li>• Itàlia,</li><li>• Eslovàquia, i</li><li>• República Txeca.</li></ul>	<b>Hi ha algunes diferències:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• França,</li><li>• Espanya,</li><li>• Portugal,</li><li>• Estònia,</li><li>• Xipre,</li><li>• Països Baixos,</li><li>• Bèlgica, i</li><li>• Hongria.</li></ul>

Els sol·licitants de llocs de treball i els funcionaris presenten alguns trets específics, però no per un determinat estatus jurídic. La majoria de diferències no són resultat del fet que les persones són funcionaris. Sobre això, els estats membres tenen opinions més o menys clares.

Amb tot, hi ha diferències en els detalls. Mentre que alguns estats membres defensen que «els treballs dels serveis públics són diferents» (resposta d'**Eslovàquia**), d'altres opinen que les divergències es deriven del perfil de les persones que es veuen atretes pels serveis públics. Com ho expressa la resposta **holandesa**: «Les persones que sol·liciten treballs en el sector públic presenten un perfil diferent, però no tot és blanc o negre. També té a veure amb el caràcter». Aquesta mateixa opinió la comparteix l'informe **espanyol**, que expressava que l'estereotip més o menys popular del funcionari és que és menys flexible i estret de mires que els treballadors del sector públic. «Això no obstant, l'experiència personal i el sentit comú mostren que la flexibilitat i l'obertura de mires són trets personals que varien en gran mesura entre individus, sigui quina sigui la natura, pública o privada, dels seus treballs [...]». A més, la manca de flexibilitat i les mentalitats conservadores tenen major vinculació amb el caràcter: tantes personalitats tants individus.» La resposta de **Làtvia** indicava que hi ha lloc per a totes les actituds. «Els perfils de personalitat depenen de característiques relacionades amb el treball. Els analistes polítics, els gestors de més alt nivell, els directors de projectes, els especialistes en comunicació, o els advocats poden veure's com a persones més idealistes, amb mentalitats més obertes i més creatives. Les que sol·liciten treballs en comptabilitat o gestió tenen més interès per la seguretat.»

Una explicació possible d'aquestes diferències és que els sol·licitants es

troben més atrets per treballs del sector privat per la percepció que en tenen més que no per un coneixement precís del contingut de la feina. En la cerca «les persones solen percebre els treballs i les organitzacions d'una forma poc precisa i realista en funció de prejudicis culturals vagament generalitzats. Per tant, les preferències individuals per treballs vinculats al govern o a l'empresa no tan sols reflecteixen les seves prioritats laborals sinó les percepcions sobre quin sector serà més adient per a les seves necessitats».<sup>152</sup>

Si això és cert, els ocupadors públics haurien d'invertir per proporcionar més informació sobre la natura autèntica del treball públic. Això no treu que les persones que cerquen feina es guiïn més per percepcions que per informacions realistes.

<b>Què tenen en comú els treballadors dels sectors públic i privat?</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• flexibilitat,</li><li>• obertura de mires,</li><li>• creativitat, i</li><li>• una atracció creixent pel treball, més que no per l'ocupador.</li></ul>



Al cap i a la fi, la vertadera qüestió és aquesta: els funcionaris no són necessàriament diferents pel fet de ser-ho. Per comptes d'això, moltes persones volen arribar a ser funcionaris només perquè elles són diferents.<sup>153</sup> En aquests moments, no hi ha proves que puguin fer-nos pensar que la segona hipòtesi és més o menys certa que la primera.

En tots dos sectors, els criteris més importants per qui cerca feina solen ser les retribucions econòmiques, la seguretat laboral, la transcendència, la utilitat, l'interès i els reptes del treball, les oportunitats de promoció i l'existència d'unes condicions de treball satisfactòries. Pel que respecta als treballadors del sector privat, semblen més inclinats a escollir els ingressos com l'aspecte més important del treball, mentre que els funcionaris situen la retribució en els llocs 2, 3, 4 o 5. Si tenim això en compte, podria adduir-se que les conclusions sobre les diferències entre sectors solen ser sòlides però no significatives. Tanmateix, ho són prou per fer palesa la necessitat de mecanismes alternatius de motivació en les organitzacions públiques.

En especial, «la seguretat laboral encara és un punt cabdal per al sector públic en el mercat laboral»<sup>154</sup> ja que «els qui valoraven amb més intensitat la

---

152 Gregory B. Lewis i Sue A. Frank (2002), «Who Wants to Work for the Government?» ('Qui vol treballar per al govern?'), *Public Administration Review* ('Revista d'Administració Pública'), 62: 4 (juliol/agost), pàg. 396.

153 Resposta francesa a aquest informe.

154 Lewis i Frank, «Who Wants to Work for the Government», *op. cit.*, pàg. 402.

seguretat laboral eren més propensos a voler treballar per al govern [...]». <sup>155</sup> A més, els qui «donaven major prioritat a ajudar els altres i a ser útils per a la societat solien tenir una tendència lleugerament major a triar els serveis governamentals, malgrat que l'impacte era més feble del que pot veure's en la bibliografia». <sup>156</sup>

La majoria de respostes dels estats membres a aquest estudi mostren clarament que el clixé del funcionari buròcrata, inflexible i rígid és del tot equivocat i antiquat. En canvi, els estats membres encara han de fer front a aquesta imatge incorrecta però persistent. Pel que fa a aquesta qüestió, la resposta del Regne Unit sembla representar molts països: «Treballem molt per distanciar-nos de la imatge de funcionaris conservadors i inflexibles i la nostra publicitat reflecteix la necessitat de persones innovadores i de mentalitat oberta.»

### 6.3. HI HA UNA MOTIVACIÓ PRÒPIA DEL SECTOR PÚBLIC?

#### 6.3.1. Introducció

Per a tots els ocupadors públics, és extremament important entendre si els factors de motivació són veritablement distints en els sectors públic i privat. Si ho són, la qüestió que se'n deriva és com s'han d'estructurar el rendiment i els incentius. En aquest punt, hem de tornar a la distinció entre incentius extrínsecs i intrínsecs i factors com el prestigi. També podríem distingir entre motius racionals (participació en la formulació de programes d'acció, compromís amb les polítiques públiques a causa d'una identificació personal), normatius (el desig de servir a l'interès públic o la lleialtat al govern) i afectius (patriotisme) (Perry i Wise, 1990). D'altra banda, si la gestió, els treballadors, la motivació i el rendiment de les organitzacions públiques no són diferents entre sectors, no tindria sentit intentar desenvolupar una teoria de la motivació en els serveis públics. <sup>157</sup>

És igualment important apuntar que fins al moment hi ha proves escasses sobre els factors de desmotivació en els sectors públic i privat. Són similars o diferents? Els pocs estudis disponibles semblen indicar que hi ha diferències. Per exemple, els treballadors públics tendeixen a preocupar-se per l'excés de normes, de burocràcia, per complicacions i constreyniments administratius i polítics frustrants, com també per alguns factors extrínsecs, com les limitacions que afecten la retribució i la promoció. <sup>158</sup> D'altra banda, els treballadors

---

155 Lewis i Frank, «Who Wants to Work for the Government», *op. cit.*, pàg. 398.

156 Lewis i Frank, «Who Wants to Work for the Government», *op. cit.*, pàg. 399.

157 Perry i Wise, «The Motivational Bases», *op. cit.*, pàg. 372.

158 Rainey, *Understanding and Managing*, *op. cit.*, pàg. 285.

del sector privat donen més importància a factors extrínsecs, un lideratge deficient i a la manca de comunicació interna. En conseqüència, «com també mostra la recerca, els problemes del sector públic potser no són més greus que els del sector privat, sinó simplement diferents».<sup>159</sup>

### **6.3.2. Motivacions diferents en els sectors públic i privat**

Molts investigadors continuen pensant que «hi ha una correlació bàsica i forta entre la satisfacció laboral i la productivitat [...], que un treballador feliç és un treballador productiu. Malauradament, aquesta relació no és tan simple com podríem pensar. De fet, una gran quantitat de dades empíriques no arriba a poder demostrar una relació forta i directa entre aquests dos factors [...]. Tanmateix, això no vol dir que la satisfacció laboral no tingui cap relació amb la productivitat. Hi ha recerques més recents que indiquen que aquesta pot influir en la satisfacció, més que no a la inversa».<sup>160</sup> «D'altra banda, la satisfacció laboral també podria tenir una influència indirecta important en la productivitat de l'organització atès que redueix costos associats a absentisme i facturació [...]. Aquests costos potser són difícils de quantificar però, tot i així, són reals.»<sup>161</sup> S'ha vist que la satisfacció laboral es troba relacionada amb la conservació del personal i que «una millor comunicació de les responsabilitats laborals als treballadors [...] pot conduir a majors nivells de satisfacció laboral [...]».<sup>162</sup>

En aquests moments, encara hi ha esteses dues idees sobre la motivació dels funcionaris.

a) Pel que fa a la primera percepció, l'estereotip versa sobre «funcionaris que arriben tard a treballar, fan pauses llargues, marxen d'hora i no solen treballar molt [...]».<sup>163</sup>

En realitat, quasi tots els estudis seriosos mostren que la primera assumpció és senzillament incorrecta. Els funcionaris no són mandrosos. Una enquesta primerenca de Baldwin mostrava que hi havia una gran quantitat de proves per afirmar que els treballadors públics es troben tan motivats com els de l'empresa privada, en especial en nivells directius, igual o més

---

159 Rainey, *Understanding and Managing*, op. cit., pàg. 288.

160 Bradley E. Wright i Brian S. Davis (2003), «Job Satisfaction in the Public Sector» ('Satisfacció laboral en el sector públic'), *American Review of Public Administration* ('Revista Americana d'Administració Pública'), 33: 1 (març), pàg. 86.

161 Wright i Davis, op. cit., pàg. 86.

162 Wright i Davis, op. cit., pàg. 84.

163 Baldwin, «Public versus Private», op. cit., pàg. 7.

satisfets i tenen valors similars (malgrat que les seves obligacions ètiques són diferents). Els treballadors públics mostren de forma consistent millors expedients educatius, són igual d'eficients, confereixen major importància a la seguretat, «no són mandrosos, incompetents, ineficaços i poc ètics per comparació amb els treballadors privats». <sup>164</sup> Baldwin conclou en el seu estudi que «[...] els treballadors públics no es mereixen els estereotips que estigmatitzen la seva imatge [...]». <sup>165</sup> De la mateixa manera, Baldwin observa que no hi ha «diferències entre la motivació d'un i l'altre sector». <sup>166</sup> «En definitiva, l'estereotip de buròcrata mandrós i descurat pot tenir pocs fonaments reals. El públic potser tendeix simplement a ser més conscient dels treballadors irresponsables i incompetents perquè un govern obert ens permet examinar el sector públic amb més detall que el privat. Com a conseqüència, les deficiències d'uns solen esdevenir una acusació envers la majoria». <sup>167</sup>

Un estudi més recent de Frank i Lewis (2004) <sup>168</sup> revela que malgrat «el fort estereotip cultural que ens diu que els treballadors de l'administració són més mandrosos que els de l'empresa privada, quasi dos terços dels funcionaris [...] afirmaven fer el treball tan bé com podien, fins i tot si de vegades interferia amb la resta de les seves vides. Eren més propensos que els del sector privat a dir que treballaven tant malgrat una retribució més baixa, menys oportunitats de promoció i major seguretat laboral [...]. El desig de seguretat laboral va ser l'única motivació extrínseca que es va acostar a una certa importància estadística, i això que es reconeix àmpliament que els treballs en l'administració són més segurs que els de l'empresa privada. Aquests avantatges del sector públic, afegits al fet que els funcionaris solen ser majors que els del sector privat i que els més majors diuen que treballen més, podrien explicar les diferències argüïdes en distints treballs.

- b) Pel que fa a la segona percepció, molts creuen que el treball en el sector públic és una vocació, una obligació, més que no un treball. En conseqüència, els administradors públics es caracteritzen per una ètica que els mena a servir el públic, d'on es deriva que extrauen la motivació de característiques del seu treball diferents al sector privat.

---

164 Baldwin, «Public versus Private», *op. cit.*, pàg. 19.

165 Baldwin, «Are We Really Lazy?», *op. cit.*, pàg. 85.

166 *Ibid.*

167 Baldwin, «Are We Really Lazy?», *op. cit.*, pàg. 86.

168 Sue A. Frank i Gregory B. Lewis (2004), «Government Employees, Working Hard or Hardly Working?» ('Els treballadors públics: treballen molt o molts no treballen?'), *American Review of Public Administration* ('Revista Americana d'Administració Pública'), 34: 1 (març), pàg. 36-51.

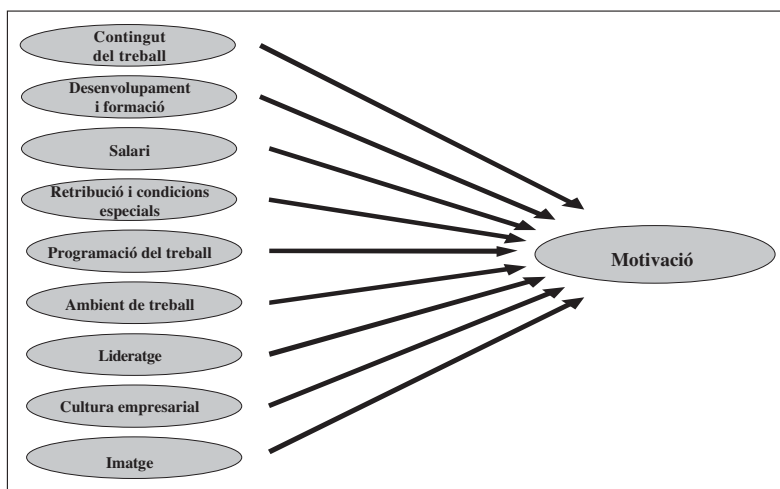


## *Els funcionaris són diferents? Qui són els funcionaris? I com són?*

De fet, la majoria d'estudis arriben a la conclusió que els funcionaris reben major motivació pel contingut del treball i per la possibilitat de contribuir al bé comú. Sovint, això es veu com una font de motivació immaterial. En conseqüència, els sistemes de mesura del rendiment en els serveis públics han de produir sovint millors incentius immaterials, com són desenvolupament professional, formació, promoció, vacances, i no gaires incentius materials (o instruments punitius materials).

L'any 2000, el Ministeri d'Hisenda danès va dur a terme una enquesta ambiciosa sobre la motivació en els sectors privat i públic (govern central).<sup>169</sup> L'estudi analitzava nou factors de motivació (N.B.: El criteri de la seguretat no apareix en l'estudi danès):

- contingut del treball;
- desenvolupament i formació;
- salari;
- retribució i condicions específics;
- programació del treball;
- ambient de treball;
- lideratge;
- cultura empresarial, i
- imatge.

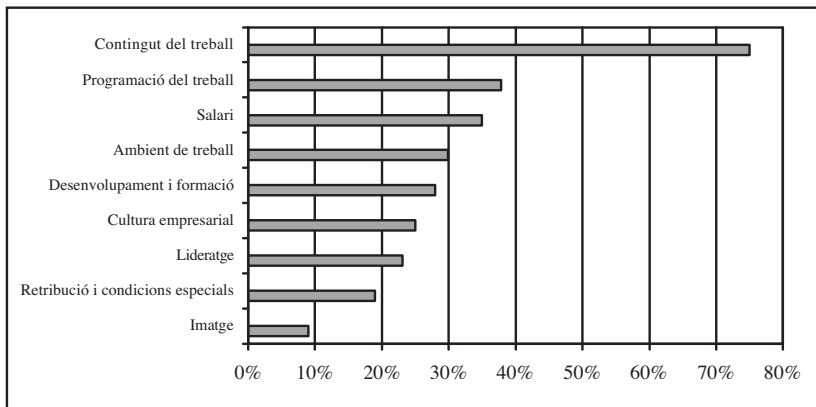


Font: Ministeri d'Hisenda danès, 2001

<sup>169</sup> Ministeri d'Hisenda danès (2001), *Motivation in the Danish Central Government* ('Motivació en l'Administració central danesa'), Copenhague, juny.

Els resultats de l'estudi revelen que el contingut del treball es considera, de lluny, el factor més important en la motivació. Els factors que ocupen el segon i tercer llocs són la programació del treball i el salari, seguit per l'ambient de treball, el desenvolupament i la formació, i per la cultura empresarial i el lideratge. Tot i que la imatge sembla que és la prioritat menys important, l'estudi va revelar que «quan els treballadors han de dir què entenen per bona imatge, el 69 % fan referència en primer lloc a la bona reputació del lloc de treball en termes de qualitat i professionalisme.»

### *Factors de motivació més importants*



Font: Ministeri d'Hisenda danès, 2001

Vam preguntar als treballadors del govern central quins eren els tres factors de motivació que consideraven més importants. El contingut del treball ocupa la primera posició sense contrincants. Un rotund 75 % esmenta aquest factor entre els tres més importants. En segon i tercer lloc, apareix la programació del treball (38 %) i els salaris (35 %). Aquests dos factors han adquirit una significació molt més important per als treballadors durant els darrers tres anys, com pot veure's en comparar els resultats amb els d'una enquesta del 1997. Més avall de la llista trobem factors com són l'ambient de treball (30 %), les oportunitats de desenvolupament laboral i formació (28 %), la cultura de l'empresa (25 %) i el lideratge (23 %), mentre que les retribucions especials i les condicions de contractació (19 %) i la imatge (9 %) ocupen les darreres posicions. Caldria observar que la seguretat no apareix esmentada com un criteri de motivació.

És interessant que l'estudi confirmi molts dels estudis que s'han dut a terme en l'àmbit acadèmic, on els funcionaris se senten fortament atrets pel

contingut del treball. Altres factors com la retribució són igualment importants. Tanmateix, no ho són tant com per a molts dels treballadors del sector empresarial.

A banda de criteris com puguin ser el contingut i la retribució, Houston<sup>170</sup> en un estudi sobre la motivació en el sector públic també argüïa que les persones que hi treballen «atorguen menys importància a l'estatus social i el prestigi»<sup>171</sup> i «confereixen menys rellevància a retribucions més altes i més valor a un treball que sigui important, si se'ls compara amb els treballadors del sector privat».<sup>172</sup> A més, els treballadors del sector públic també «valoren més la seguretat laboral que en l'empresa privada», un resultat coherent amb un dels estereotips generals sobre els funcionaris.<sup>173</sup>

A més, «els treballadors públics són més proclius a assignar més valor a la recompensa intrínseca d'un treball important que proporcionï un sentiment de realització, i menys inclinats a centrar l'atenció en recompenses extrínseques com són uns ingressos alts i poques hores de treball. Aquests resultats indiquen que existeix una motivació pròpia dels serveis públics. Els individus que hi treballen valoren motius diferents que els de les empreses privades».<sup>174</sup>

Els resultats de Houston són semblants als de Perry i Wise, els quals aduïen que els fonaments motivacionals dels sectors públic i privat també són diferents, i que les empreses poden motivar els treballadors amb la retribució i la promoció, mentre que el sector públic podria subestimar la motivació intrínseca si confia massa en factors extrínsecs com els salaris. Segons aquests autors, el sector públic hauria d'adaptar la qüestió de la motivació per conferir major rellevància als fonaments motivacionals de la funció pública. Malgrat que la retribució (com una de les motivacions extrínseques més importants) pot inspirar major rendiment, l'oportunitat de servir a l'interès públic (com una motivació extrínseca cabdal) seria més efectiva amb els treballadors públics. Els mateixos autors indicaven que els ocupadors podrien extraure'n la conclusió que el sector públic podria atreure i retenir persones altament motivades amb retribucions més baixes i que recompenses intrínseques com ara beneficis vinculats a la productivitat serien més efectives en l'administració que en el sector privat.

---

170 David J. Houston (2000), «Public Service Motivation: A Multivariable Test» ('Motivació del sector públic: Un estudi de multivariables'), *Journal of Public Administration Research and Theory* ('Revista de Recerca i Teoria sobre l'Administració Pública'), 10: 4, pàg. 713.

171 Houston, «Public Service Motivation», *op. cit.*, pàg. 716.

172 Houston, «Public Service Motivation», *op. cit.*, pàg. 724.

173 *Ibid.*

174 *Ibid.*

L'estudi de Perry i Wise s'ha vist confirmat per autors com són Naff i Crum el 1999 i per Hal Rainey, qui conclou que els directius del sector públic es preocupen menys per les recompenses econòmiques que els de les empreses privades.

L'any 2002, en l'estudi «Qui vol treballar per al govern?», Lewis i Frank afirmaven que «qui confereix més prioritat a ajudar els altres i a ser útil a la societat té una tendència lleugerament major a escollir treballar per a l'administració [...]».<sup>175</sup> Tots dos autors van concloure que hi ha efectes motivacionals diferents en el sector públic i que les persones que hi treballen valoren que el treball sigui útil, beneficiós i interessant, més del que ho fan en l'empresa privada, tot i que la retribució i les oportunitats de promoció no semblen rebre major valoració en la privada que en la pública. «Els treballadors del sector privat van valorar més, de forma general, els ingressos alts i les oportunitats de promoció (i menys l'interès del treball, la utilitat i el fet que beneficiï la societat), però en tots dos sectors s'assignava una importància bastant semblant a la seguretat del treball.»<sup>176</sup> «El principal punt de divergència entre els treballadors de l'administració pública i els seus col·legues de l'empresa privada va ser un desig més fort dels primers per ajudar els altres i per ser útils a la societat.»<sup>177</sup> Aquests «tenien major tendència a manifestar que treballaven molt malgrat una retribució menor, menys oportunitats de promoció i major seguretat laboral».<sup>178</sup>

L'any 2003, Brewer va comparar els funcionaris i altres ciutadans pel que fa a diverses actituds i conductes cíviques importants que es relacionen estretament amb el capital social. Aquests elements inclouen la confiança social (en els polítics, les institucions, els veïns, etc.), l'altruisme (ajudar la gent), la igualtat, la tolerància, l'humanitarisme i la participació cívica. Aquest estudi empíric va arribar a la conclusió que «el treball públic és un índex substancialment important i molt rellevant de la participació cívica. En conjunt, els funcionaris són més actius en afers cívics que altres ciutadans, i sembla que actuen com a catalitzadors per a la construcció de capital social a gran escala».<sup>179</sup> L'estudi no va poder aclarir la qüestió de per què els funcionaris tenen valors diferents. Perquè són funcionaris? O perquè ja eren diferents i van voler ser funcionaris.

---

175 Gregory B. Lewis i Sue A. Frank (2002), «Who Wants to Work for the Government?» ('Qui vol treballar per al govern?'), *Public Administration Review* ('Revista d'Administració Pública'), 62: 4 (juliol/agost), pàg. 399.

176 Frank i Lewis, «Government Employees», *op. cit.*, pàg. 43.

177 *Ibid.*

178 Frank i Lewis, «Government Employees», *op. cit.*, pàg. 46.

Sembla interessant que aquests estudis més recents donin peu a noves qüestions en indicar que l'equiparació de sectors faria que la funció pública fos més atractiva per a persones amb determinats valors i actituds. De nou, això afectaria els valors del servei públic. En conseqüència, d'acord amb aquests estudis, existeixen diferències entre els sectors públic i privat també en termes de personalitat. Tanmateix, no s'hauria de subestimar la rellevància perquè hi són («mais elle est réelle», **França**).

### **6.3.3. La seguretat del treball i altres motivacions específiques de la conducta dels funcionaris**

Per descobrir més diferències entre els sectors de treball públic i privat, vam preguntar els estats membres aquesta pregunta: «Els funcionaris confereixen major importància a la seguretat, són més inflexibles i eviten els riscos?»

Resulta interessant observar que molts estats membres es van mostrar d'acord amb la idea que entre els funcionaris hi ha més «personalitats que confereixen importància a la seguretat» i es veuen atrets per la seguretat dels treballs en l'administració. A més, molts estats membres van indicar que hi havia diferències addicionals.

Segons les respostes **francesa, grega, britànica, hongaresa, italiana, luxemburguesa i belga**, la seguretat del treball és un factor essencial de motivació quan se sol·licita treball en l'administració pública i quan s'hi treballa. Tanmateix, **Bèlgica** apunta al fet que en els darrers anys els candidats a places públiques s'interessen cada cop més pel contingut de la funció i menys per l'ocupador. També la resposta **francesa** es mostra d'acord amb la idea que no és possible confirmar que la seguretat del treball és el factor més important pel qual l'administració atregui les persones. Suècia (que sol ser bastant representativa en moltes respostes) és molt clara en aquest aspecte. «Probablement no. Per contra, el treball en la funció pública sol exigir un aprenentatge constant, el desenvolupament incessant de destreses i una participació permanent en distints processos de canvi [...]. Més del 50 % del funcionariat suec té un títol universitari. Atès que les persones amb bon nivell educatiu tendeixen a ser més obertes de mires, és molt possible que els funcionaris també ho siguin.»

Altres de les respostes dels estats membres també assenyalen que els funcionaris tenen qualificacions molt bones i que són oberts. Per exemple, la de

---

179 Gene A. Brewer (2003), «Building Social Capital: Civic Attitudes and Behaviour of Public Servants» ('Generem capital social: actituds cíviques i conducta funcional'), *Journal of Public Administration Research and Theory* ('Revista de Recerca i Teoria sobre l'Administració Pública'), 13: 1, pàg. 5.

**Xipre** indica que «un gran nombre de sol·licitants de l'administració sí que solen conferir major importància a la seguretat i cerquen un treball vitalici [...]. Tanmateix, no són necessàriament més inflexibles o amb major tendència a evitar riscos, però sí que solen tenir bones qualificacions, ser oberts de mires i capaços de motivar-se [...] i d'exercir amb una actitud activa».

A més, **França** subratlla que els més joves també tenen major interès per la formació que els treballadors de l'empresa privada. Això no obstant, no pot assegurar-se si aquest interès es relaciona amb una major obertura de mires o si els treballadors de l'administració tenen més possibilitats d'accedir a oportunitats formatives. És així mateix interessant el fet que la resposta **francesa** mostri que hi ha més dones que homes que se senten atretes per la funció pública («le rêve de devenir fonctionnaire est formulé plus fréquemment par les femmes»).

Diferències entre els treballadors dels sectors públic i privat (respostes dels estats membres)
--

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Seguretat del treball com a criteri important.</li><li>2. Les persones del sector públic tenen major nivell educatiu.</li><li>3. Hi ha més dones atretes per treballs de la funció pública.</li><li>4. Els treballadors públics tenen major interès en la formació.</li><li>5. Els treballadors públics són més idealistes.</li></ol> |
|--|

### 6.3.4. Proves noves: no hi ha cap diferència?

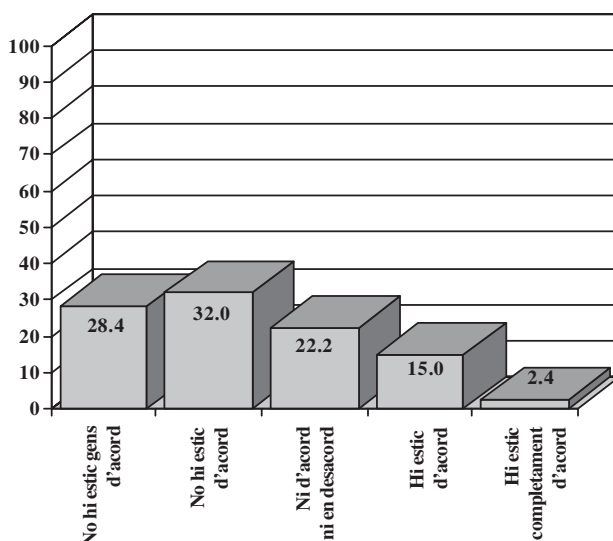
L'any 2001, Alonso i Lewis<sup>180</sup> van contradir l'argument de Perry i Wise sobre el fet que plans d'incentius individuals com són les retribucions vinculades al rendiment eren menys efectives o fins i tot contraproductives. Aquests dos autors van arribar a la conclusió que les recompenses funcionarien com a incentius si es podia convèncer els funcionaris que «la promoció i les recompenses depenen de la productivitat»<sup>181</sup> i que les decisions sobre promoció i retribucions estan vinculades de forma positiva al rendiment. «Si les agències poguessin convèncer els treballadors que la promoció i la retribució depenen del rendiment, podrien incrementar la productivitat» dels individus.<sup>182</sup> La res-

180 Pablo Alonso i Gregory B. Lewis (2001), «Public Service Motivation and Job Performance» ('Motivació dels funcionaris i productivitat'), *American Review of Public Administration* ('Revista Americana d'Administració Pública'), 31: 4 (desembre), pàg. 361-380.

181 Alonso i Lewis, «Public Service Motivation and Job Performance», *op. cit.*, pàg. 377.

posta sueca a aquest estudi manifestava que és dubtós que els treballadors de l'administració se sentin atrets per incentius distints als que funcionen en l'empresa privada. Una enquesta realitzada a Àustria referma la tesi d'Alonso i Lewis. De fet, «els diners sembla que importen» als treballadors públics. A Àustria, se'ls va preguntar als funcionaris si «acceptarien un salari més baix amb una seguretat laboral alta?» i el 60,4 % van contestar o bé que no hi estaven d'acord o que no hi estaven gens d'acord.

*Estic disposat a acceptar un salari més baix si la seguretat del lloc de treball és alta*<sup>183</sup>



Vol dir això que les administracions haurien d'utilitzar més o menys la retribució com a motivació per als treballadors? La resposta sembla que és «les dues opcions». La retribució també importa en el sector públic, però els treballadors hi valoren també més els factors intrínsecs que no els del sector privat.

I què implica això per al futur? Les noves reformes potenciaran la motivació en el treball? En aquest estudi no hem pogut contestar aquesta pregunta. Tanmateix, d'altres assenyalen que hi ha raons per preocupar-se'n. Els de Paul

182 *Ibid.*

183 Ministeri Federal d'Administració Pública i Esports, *op. cit.*

Light<sup>184</sup> als Estats Units mostren que, en conjunt, l'ethos del treball es troba en declivi i que els nivells de motivació cauen a causa, entre d'altres, dels efectes negatius de la regularització de llocs als EUA. Lewis i Frank també van concloure que els treballadors més joves tenen un ethos del treball més baix que els de major edat. En darrer lloc, sembla que els primers reben major motivació dels incentius materials, com ara per retribucions vinculades a rendiment. A més, el Regne Unit assenyala que «mentre que els treballadors de l'administració central han estat subjectes al major nombre de pràctiques progressistes en recursos humans, les morals continuen baixes i la satisfacció amb els canvis en l'entorn de treball es menor que entre els treballadors d'altres sectors. A més, els resultats revelen el següent:

- Els treballadors del sector públic tenen índexs de satisfacció general una mica més alts que en altres sectors, però les distàncies es redueixen.
- La resposta sobre satisfacció laboral mostra un declivi constant any rere any. Per contra, la tendència del sector privat és la inversa.
- Les persones que treballen en l'administració central semblen menys motivades que les d'altres sectors.
- Hi ha diferències acusades dintre del sector, com també entre sectors, com mostren, per exemple, els estudis fets amb infermers i professorat.
- En comparació amb altres sectors importants, molts funcionaris i persones que treballen en ministeris i agències executives no estan satisfetes i els manca motivació. No mostren major confiança en l'ocupador ni senten una gran lleialtat cap a l'organització. En alguns casos, no senten que els càrrecs de direcció es trobin en el mateix bàndol.»

No cal dir que aquests resultats són causa de preocupació. Tanmateix, no indiquen si l'ethos del treball també es troba en declivi en el sector privat. A més, no hi ha proves de si aquest ethos minvant és tan sols un problema temporal. Per poder observar-ho amb més detall, caldrien noves recerques en el nivell de motivació que mostren els treballadors públics.

---

184 Paul C. Light (2001), «Government's Greatest Achievements of the Past Half Century» ('Els èxits més importants del govern del lustre passat'), Reform Watch Brief ('Butlletí d'Observació de Reformes'), Institut Brookings, op. cit.; Paul C. Light (2002), *The Troubled State of the Federal Public Service* ('Una situació problemàtica per al servei públic federal'), Washington D.C., Institut Brookings; Paul C. Light (2001), «To Restore and Review, Survey of Public Officials» ('Per reparar i revisar. Enquesta als càrrecs públics'), Government Executive ('L'executiva governamental'), novembre.



#### 6.4. MOTIVACIÓ I RETRIBUCIÓ

Els sistemes tradicionals de remuneració es van establir fa dècades i han estat estables durant un temps. Fan èmfasi en la promoció professional, l'estabilitat, l'antiguitat i tant això com els llocs de treball tenien sentit en un context on l'àmplia majoria del funcionariat tenia qualificacions i treballs semblants. Tanmateix, durant les darreres dècades, les plantilles i el treball han sofert molts canvis. En especial, les qualificacions són molt més diverses i el treball requereix destreses molt majors i un coneixement especialitzat cada cop major. A més, hi ha hagut transformacions axiològiques importants. Avui, els treballadors de la funció pública volen que se'l vegi i que se'ls tracti com a individus. Pel que sembla, els sistemes tradicionals de retribució, amb unes escales professionals, increments retributius basats en el temps i permisos especials, reflecteixen cada cop més un concepte de treball que s'extingeix paulatinament. «Aquell model era dissenyat per recompensar la lleialtat amb un treball estable i segur que reflecteix i satisfà aquelles necessitats.»<sup>185</sup> En aquests moments, els mateixos treballadors «esperen recompenses immediates i un reconeixement de les metes individuals [...], això és, si dos treballadors amb funcions similars tenen volums de treball diferents, qui més hagi de treballar esperarà que se'l pagui millor».<sup>186</sup>

Avui, el procés d'individualització, flexibilització i descentralització de la retribució encara continua a quasi tots els estats membres,<sup>187</sup> malgrat que les diferències són considerables en aquest sentit: mentre que **Suècia** compta amb un sistema de retribució completament individualitzat (cada agència negocia amb tots els treballadors), **Alemanya** encara té un sistema centralitzat (malgrat que les reformes actuals han menat cap a una descentralització de les pensions i les bonificacions).

A més, mentre que la retribució per objectius (que s'utilitza amb equips i amb individus) té un ús estès al **Regne Unit**, on és competència de cada de-

---

185 Oficina de Gestió de Personal dels EUA, *Performance Related Pay* ('Retribució vinculada a la productivitat'), Washington D.C., abril de 2002, pàg. 4.

186 Oficina de Gestió de Personal dels EUA, *op. cit.*, pàg. 7.

187 Vegeu per exemple: Ministeri de l'Interior alemany (sense datar), «Leistungsbezogene Bezahlungsinstrumente beim Bund im Jahre 2002» ('Instruments per aplicar retribucions vinculades a la productivitat en l'Administració federal durant l'any 2002'), *Statistik*, Unitat D II 1-221 425/2, Berlín; Wenzel Matiaske, Doris Holtmann i Ingo Weller (2005), «Leistungsvergütungssysteme in öffentlichen Verwaltungen» ('Sistemes per recompensar la productivitat en l'administració pública'), *Der Städtetag* ('La mancomunitat'), núm. 1, pàg. 27-29; Yves Eymeri (2004), «Rewarding Civil Service Performance through Team Bonuses: Findings, Analysis and Recommendations» ('Recompensar la productivitat dels funcionaris a través de remuneracions d'equip: Resultats, anàlisis i recomanacions'), *IIAS*, 70, pàg. 157-168.

partament, a **Irlanda** només s'aplica als alts càrrecs. A **Finlàndia**, el 10 % del personal estatal té retribucions per aquest sistema.<sup>188</sup> D'altra banda, la quantitat de la retribució difereix considerablement entre els països europeus. En darrer lloc, malgrat que la majoria de la gent creu que la retribució vinculada al rendiment és un invent anglosaxó (i estretament vinculat a les teories de la nova gestió pública), val a dir que la *fonction publique francesa* ha estat utilitzant amb èxit aquest instrument durant molt temps («L'existence de bonus de rémunération dans la fonction publique française est ancienne. En moyenne pour la fonction publique de l'État les indemnités représentent 17 % de la masse salariale. Dans certains corps et emplois, elles peuvent dépasser 60 % du traitement de base»).

El propòsit principal d'integrar una retribució basada en el rendiment és incrementar la productivitat individual i recompensar els treballadors amb bons resultats. En la majoria dels casos, aquest sistema distribueix beneficis després d'una avaluació anual, que mostra si les persones han assolit o superat les expectatives (que solen fixar els superiors o l'organització).

Quan s'avalua l'efectivitat del sistema, cal situar-lo en context amb altres instruments de gestió de rendiment. En termes generals, es pot aconseguir que el treballador s'adreci a incrementar la productivitat amb distints conceptes i eines.<sup>189</sup>

- Millorar la comunicació.
- Afavorir sistemes de formació i oportunitats de desenvolupament professional.
- Reformar els processos de selecció i contractació.
- Introduir lideratge de personal i direcció i programes de desenvolupament.
- Oferir cursos de formació sobre destreses de negociació, presa de decisions i lideratge.
- Definir les competències necessàries i situar les persones idònies en els llocs adequats.
- Definir sistemes d'incentivació que motivin a produir.
- Oferir un equilibri adequat entre estabilitat i mobilitat de personal.
- Modernitzar i millorar els sistemes d'avaluació de personal.
- Recompensar el bon rendiment amb recursos materials i immaterials (in-

---

188 Segons els debats i les anotacions del grup de gestió de recursos humans de la Direcció General d'Administració Pública.

189 Vegeu també Christoph Reichard (2002), *Assessing Performance-Oriented HRM Activities in Selected OECD Countries, A Review of Ten Years of Modernisation: The HRM Perspective* ('Evaluació de les activitats de gestió de recursos humans orientades cap a la productivitat en una selecció de països de l'OCDE. Revisió de deu anys de modernització: La perspectiva dels recursos humans'), PUMA/HRM, 9: 24 de setembre de 2002.

cloent-hi retribució per objectius).

«Els sistemes estimulants d'incentius tenen una funció destacada quan es vol motivar els treballadors perquè incrementin la productivitat. Hi ha proves empíriques clares que indiquen que les persones del sector públic (almenys a països industrialitzats) desitgen un sistema plural (sistema de cafeteria) que ofereixi una gamma àmplia d'incentius i recompenses extrínsecs i intrínsecs. Això no obstant, hi ha diversos sistemes utilitzats amb el funcionariat que no tenen en compte aquests requisits i que encara es fonamenten en incentius materials.»<sup>190</sup> Una metodologia proposada per Reichard planteja que «resulta útil partir d'una distinció entre dos propòsits diferents:

- Motivació per incorporar-se a la funció pública, com és la dels joves titulats.
- Motivació per rendir en el treball (després de la provisió de places).

El incentius són força diferents en tots dos casos. Una imatge positiva del govern (o d'una sola unitat), unes condicions de treball atractives i perspectives de promoció, com també una compensació competitiva són incentius estimulants per al primer cas. Un treball de contingut satisfactori, una compensació justa, un bon clima de treball, etc. serien més estimulants en el segon supòsit. Les places vitalícies, per exemple, podrien encoratjar algú per sol·licitar un lloc de treball (en especial en casos de persones que volen evitar riscos), però per descomptat no seria cap incentiu de producció per a una persona que ja té aquest tipus de plaça.»<sup>191</sup>

Malgrat que la majoria dels estats membres presents i futurs ja han posat en pràctica sistemes de retribució per productivitat en els darrers anys, encara són escassos els estudis empírics comparatius sobre els èxits i fracassos de l'aplicació que se'n fa.<sup>192</sup> La raó principal per introduir els sistemes esmentats en la

---

190 Reichard, *Assessing Performance-Oriented HRM Activities in Selected OECD Countries*, op. cit.

191 Reichard, *Assessing Performance-Oriented HRM Activities in Selected OECD Countries*, op. cit.

192 Les úniques fins al moment, pel que puc saber: Sean Fitzpatrick (2001), *Comparative Survey of the Systems of Productivity-linked Remuneration that are Employed in the Civil Services of the Member States of the European Union (Performance Related Pay)* ('Estudi comparatiu dels sistemes de remuneració vinculada a la productivitat emprats en el funcionariat dels estats membres de la Unió Europea'), Institut Europeu d'Administració Pública, Maastricht; Bruno Dente (2003), *European Best Practices in Performance Related Pay for Public Service Managers* ('Les millors pràctiques europees quant a retribucions vinculades a la productivitat en els llocs de direcció de l'administració'), estudi presentat a la XLI Assemblea de les Direccions Generals d'Administració Pública de la Unió Europea, Roma, 2-3 de desembre de 2003; OCDE (2004), *Performance-Related Pay Policies: Main Trends in OECD Member Countries*, Gov/HRM ('Polítiques de retribució vinculada a la productivitat: principals tendències en els estats membres de l'OCDE, administració i recursos humans'), París, 28 de setembre de 2004.

majoria de casos és incrementar la motivació dels treballadors i millorar en conseqüència el rendiment i l'eficàcia. A més, la reforma de sistemes de retribució va acompanyada d'una forta tendència a descentralitzar-los cap a les autoritats regionals i locals, o cap a agències o fins i tot cap als supervisors directes.

Les retribucions vinculades a la productivitat s'utilitzen per millorar la motivació dels treballadors que l'organització té interès a retenir. Això no obstant, no queda clar si el resultat és aquest, i els programes, de fet, podrien fer minvar la motivació dels individus si no es gestionen amb molta cura. Un altre problema és que no queda clar si les recompenses haurien de venir després de la productivitat, i no abans. Aquesta planificació va en contra de la teoria conductista, la qual manté que les recompenses fomenten l'acció.<sup>193</sup>

La complexitat que envolta la gestió de recompenses només és una de les dificultats que ha d'acarar la gestió de recursos humans. L'argument principal que es planteja a favor del sistema de retribució per productivitat és que actua com una motivació perquè proporciona recompenses extrínseques en forma de pagues i recompenses intrínseques a través del reconeixement de l'esforç i les metes. Aquest sistema també es percep com una ajuda perquè els treballadors es puguin identificar amb els objectius de l'organització, la qual cosa mena a una major productivitat, qualitat, flexibilitat i treball d'equip. A més, també s'hi veu utilitat per aconseguir i retenir personal. Molts investigadors, tanmateix, han posat en dubte si realment actua com a motivador o si, fins i tot, els diners poden ser motivacions. «La majoria dels directius és conscient de la visió de Herzberg per la qual el treball en si és la font de l'autèntica motivació, i no la retribució o les condicions de treball» (Dwyer, 194).<sup>194</sup> A més, Herbert Simon (1961) remarcava que «probablement els incentius materials (salari, sous o bonificacions) no són el factor més important que fa que un treballador doni suport actiu i entusiasta a l'organització».<sup>195</sup> A Alemanya, Siedentopf (1978) plantejava preocupacions semblants els anys setanta<sup>196</sup> i Eymeri (2004) assenyalava la necessitat de tenir més en compte les bonificacions de grup que no les individuals.<sup>197</sup>

---

193 Sally Coleman Selden i Gene A. Brewer (2000), «Work Motivation in the Senior Executive Service: Testing the High Performance Cycle Theory» ('Motivació laboral en els alts càrrecs del govern: Comprovació de la teoria del cicle d'alt rendiment'), *Journal of Public Administration Research and Theory* ('Revista de Recerca i Teoria sobre l'Administració Pública'), 10: 3, pàg. 545.

194 Vegeu Sean Fitzpatrick, *op. cit.*

195 Herbert Simon et al. (1961), *Public Administration*, Nova York, pàg. 63.

196 Heinrich Siedentopf (ed.) (1978), *Bewertungssysteme für den öffentlichen Dienst* ('Sistemes d'avaluació per al servei públic'), Nomos, Baden-Baden.

197 Yves Eymeri, *op. cit.*

Fitzpatrick, en un estudi comparatiu sobre sistemes de remuneració en el sector públic dels estats membres de la Unió Europea,<sup>198</sup> també planteja el problema que hi ha diferències cabdals entre les visions dels directius i dels treballadors sobre la motivació d'aquests. Els directius creurien que els diners són l'incentiu més important, mentre que els treballadors posarien la satisfacció laboral en primer terme. Malgrat que encara manquen dades suficients, sembla que, en qüestió de motivació, la satisfacció i la insatisfacció amb la direcció i les oportunitats de promoció són més importants que no la retribució i esdevenen especialment importants per a treballadors que abandonen una organització i que es desmotiven.

No hi ha dubte que els incentius creats mitjançant mecanismes diversos relacionats amb la retribució i les recompenses, i l'impacte que tenen sobre la productivitat són qüestions complexes. Com que els funcionaris consideren la seguretat laboral com a element important del seu paquet de recompenses, els estats membres que desitgen introduir nous contractes modelats d'acord amb la nova gestió pública (que recompensen el rendiment) potser haurien d'oferir un salari base més alt per compensar la pèrdua de seguretat laboral.<sup>199</sup> Tanmateix, el cas és que la crisi financera del sector públic no ha permès incrementar les retribucions, sinó que sovint ha comportat salaris més baixos, atès que les limitacions econòmiques portaven a congelar-los. A Alemanya (2003), per exemple, un cert nombre d'estats federals han suprimit les extres de Nadal per als funcionaris.

Deixant de banda la justícia, hi ha altres problemes que s'associen amb els sistemes de retribució per productivitat. S'hi inclou una tendència a fixar metes a curt termini quantificables, i a ignorar qüestions a llarg termini. A més, els problemes vinculats a l'organització també hi compten. Al Regne Unit, per exemple, la retribució és competència de les distintes autoritats. Però què ocurriria si els departaments, les agències o les unitats es fusionessin i els treballadors veiessin que tenen diferents escales retributives i diferents programes per rendiment? Encara no s'ha trobat cap solució per a aquestes qüestions tan complicades.

Pel que fa als problemes derivats de les mesures, un estudi de Demmke sobre els sistemes de gestió del rendiment en organitzacions internacionals i a Alemanya<sup>200</sup> revela nombrosos problemes per avaluar els treballadors, inclo-

---

198 Sean Fitzpatrick, *op. cit.*

199 Vegeu, sobre tots els aspectes, *op. cit.*

200 Christoph Demmke en cooperació amb el Ministeri Alemany d'Interior (2003), *Personal Appraisal Systems in International Organisations as a Criterion for the Involvement of Germans in International Organisations* ('Sistemes d'avaluació personal en organitzacions internacionals com a criteri per a la participació d'alemanys en aquestes organitzacions'), Maastricht (inèdit).

ent-hi dificultats per mesurar el treball dels funcionaris i la subjectivitat. Finalment, els resultats de l'estudi semblen indicar que el sistema de retribució per rendiment pot funcionar en alguns casos:

- Els gestors tenen una formació suficient i temps per mesurar el rendiment.
- Les dues parts tenen interès a comunicar-se entre si, són capaces de fer-ho i es troben motivades per aconseguir bones avaluacions.
- La tasca és senzilla, mesurable i vinculada a un sol individu.
- La tasca és molt específica.
- Poden distingir-se resultats vinculats a l'esforç i els que són conseqüència de l'atzar.
- El rendiment pot atribuir-se a una sola persona o a un sol grup.
- Les recompenses econòmiques són importants per als treballadors i suficientment altes.
- Els sistemes de gestió del rendiment són transparents i justos.

D'altra banda, sorgeixen dificultats en altres casos:

- Les bonificacions són massa baixes.
- Els treballadors no perceben les recompenses econòmiques com a incentius.
- Les persones ja guanyen suficient.
- El sistema afecta un nombre petit de treballadors i la resta se senten castigats.
- Es fa més èmfasi en les recompenses per alt rendiment que en les persones que no n'assoleixen prou.
- El lloc de treball i la funció que s'hi assigna té una natura qualitativa i és poc mesurable.
- La funció de l'incentiu pot perdre's a llarg termini.

L'estudi del Ministeri d'Hisenda<sup>201</sup> danès esmentat anteriorment sobre la motivació encara revela una altra paradoxa. Per bé que els treballadors acullen molt bé la introducció de recompenses individuals i de sistemes de retribució per rendiment, un cop implantat el sistema, poden sorgir frustracions i sentiments d'injustícia. Per tant, queda clar que la comunicació i el consens dels objectius i dels barems són cabdals per a l'èxit del programa.

En el nostre estudi, la resposta **irlandesa** esmenta altres dificultats. «La introducció de bonificacions generoses vinculades al rendiment podria tenir un efecte majoritàriament negatiu si es percep que el programa no s'aplica de forma equitativa, i en conseqüència podria fer minvar la cooperació entre els

---

201 Ministeri d'Hisenda danès, *Motivation*, *op. cit.*

col·legues. [...] Encara no s'ha mesurat l'impacte del programa de retribució per mèrits; tanmateix, aquests sistemes s'han de basar necessàriament en productivitat passada i no sempre influeixen en la productivitat futura. [...] La natura complexa de moltes de les activitats del funcionariat no es presta fàcilment a un únic sistema de mesura, com pot ser la productivitat en el sector privat.»

Tanmateix, malgrat totes les reserves i raons que ens aconsellen operar amb cautela amb aquest sistema, la majoria dels estats membres del nostre estudi es mostren convençuts que, si es gestiona bé i de forma professional, pot incrementar el rendiment individual i tenir una influència decisiva en la motivació. Com mostra l'informe **polonès**, malgrat molts obstacles «la tendència actual a introduir retribucions vinculades al rendiment o elements més generals, flexibles i motivadors relacionats amb el rendiment sembla que és la direcció correcta i els resultats que s'hi aconsegueixen tenen més avantatges que no inconvenients».

La resposta **sueca** a l'estudi presentava una contestació un punt mixta. D'una banda, s'acceptava que les bonificacions vinculades a alts rendiments podien tenir efectes negatius. Per tant, molt poques agències sueques utilitzen programes de bonificació i pràcticament no hi ha alts incentius econòmics. Tanmateix, es mostraven en contra de l'assertió reproduïda més amunt so-

**La personalització de la retribució i la introducció de bonificacions econòmiques generoses i vinculades al rendiment tenen efectes majoritàriament negatius: els treballadors senten que se'ls tracta de forma incorrecta o injusta pels problemes que comporta mesurar el rendiment, mostren menys lleialtat i la motivació dels que no reben bonificació es redueix.**

**Hi estan d'acord:**

- Malta.
- Làtvia (majoritàriament).
- Itàlia (almenys en part).
- Luxemburg.
- Irlanda (si no s'aplica de forma equitativa).

**No hi estan d'acord:**

- Dinamarca.
- Suècia.
- Eslovàquia.
- França.
- Lituània.
- Eslovènia.
- Estònia.
- Grècia.
- Hongria.
- Polònia (en termes generals).
- Espanya.
- Portugal.
- República Txeca.
- (Bulgària).

\* Alguns estats membres, com el Regne Unit, Xipre, Bèlgica, Alemanya i Suècia van comentar que l'èxit o el fracàs d'aquestes mesures depèn de molts factors. El prerrequisit més important és que s'ha de gestionar de forma professional. Altrament, és fàcil que fracassi.

bre els efectes negatius de la personalització de retribucions. En el cas suec, aquesta mesura ha permès reclutar personal més jove i qualificat sense grans increments en la despesa. El procés de consens de la retribució i l'avaluació de resultats ha produït efectes positius com és la centralitat de les tasques més importants del servei.

Això no obstant, l'èmfasi en el sistema de retribució per rendiment com a motivador planteja la qüestió de si el factor econòmic és eficient en el sector públic. «Com a norma general, els incentius que ofereixen les organitzacions solen ser més efectius si s'adapten als motius de les distintes persones [...]. Una retribució basada en el rendiment podria ser més eficient si hi hagués menys diferències entre els treballadors dels sectors públic i privat, ja que la teoria de la motivació pels diners s'oposa a una teoria de la motivació pròpia de l'administració pública.»<sup>202</sup>

Com a resultat d'això, els sistemes per mesurar el rendiment han de proporcionar millors incentius immaterials dels que han proposat fins ara, com són desenvolupament professional, formació, promoció o vacances. Fins al moment, s'ha conferit massa importància als incentius materials (o als instruments punitius materials). En conseqüència, queda per veure si subratllar la relació entre retribució i rendiment incrementarà la motivació i la satisfacció laboral.

---

202 Perry i Wise, «The Motivational Bases», *op. cit.*, pàg. 371 i 372.



## 7. Satisfacció laboral

### 7.1. HI HA DIFERÈNCIES, PERÒ NO SÓN SIGNIFICATIVES

En l'actualitat, la percepció que els ciutadans tenen del treball en el sector públic és que els processos de treball són més formalitzats, els treballadors hi tenen menys autonomia en la presa de decisions i les retribucions no solen ser majors que les que s'obtenen amb feines comparables en l'empresa privada. En conseqüència, molts esperarien que els funcionaris mostressin una satisfacció laboral menor que els seus col·legues del sector privat. Tanmateix, la realitat ho contradueix: «[...] els enquestats del sector públic, de fet, manifesten uns nivells generals de satisfacció laboral una mica més alts que els de l'empresa privada. A preguntes generals, com “Us agrada el vostre treball?”, els funcionaris mostren de forma coherent majors nivells de satisfacció, en comparació amb el sector privat.»<sup>203</sup>

Aquests alts nivells de reconeixement de la pròpia satisfacció laboral són comuns en les recerques i no sorprenen. En primer lloc, caldria esperar que les persones relativament insatisfetes amb els seus treballs intentessin trobar-ne un altre (dintre de les limitacions dels treballs disponibles), mentre que les persones satisfetes romanguessin més temps en el mateix treball. En segon lloc, hi pot haver desviacions en la resposta ja que admetre que es toleren nivells alts d'insatisfacció pot semblar irracional o humiliant. Alhora, quasi totes les respostes manifesten que la retribució no és necessàriament menor en el sector públic, en especial en les categories més baixes. A més, l'autonomia del treball s'incrementa amb les qualificacions individuals i la posició en l'escala de llocs de treball. La seguretat laboral també presenta una relació positiva

---

203 Hal G. Rainey i Barry Bozeman (2000), «Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori» ('Comparació d'organitzacions públiques i privades: recerca empírica i el poder de l'a priori'), *Journal of Public Administration Research and Theory* ('Revista de Recerca i Teoria sobre l'Administració Pública'), 10: 2, pàg. 459.

amb la satisfacció laboral (la qual cosa es correspon amb els arguments que afirmen que els més satisfets són més proclius a mantenir-se en el mateix lloc de treball i, potser, que qui no troba alternativa hi ajusta les seves expectatives). En darrer lloc, segons la Fundació Europea per la Millora de Condicions de Vida i Treball, una comparació entre divuit sectors revela que el públic té unes condicions de treball bastant favorables.<sup>204</sup>

Això no obstant, també hi ha motius per preocupar-nos. Una enquesta realitzada el 1999 amb funcionariat irlandès<sup>205</sup> sobre desenvolupament professional (en el sentit d'oportunitats de desenvolupament en termes de promoció, aplicació de destreses, formació, acumulació d'experiència, permisos d'estudi, projectes interessants, experiències en càrrecs més alts, trasllats temporals, etc.) mostrava que la manca de desenvolupament professional continua sent un factor essencial en les dimissions. L'enquesta va treure a la llum les sis raons més importants per als funcionaris:

- Progressió professional i d'ingressos.
- Responsabilitat de les tasques.
- Recompenses i reconeixements.
- Seguretat laboral.
- Negociacions progressives de les condicions de treball.
- Formació i desenvolupament.

Els autors de l'estudi van concloure que hi ha una distància creixent «entre les aspiracions individuals i la percepció de la feina que fan els funcionaris».<sup>206</sup> Un altre resultat d'interès va ser que, a Irlanda, algunes causes que descoratgen els funcionaris joves i ambiciosos a romandre en els seus llocs de treball són les següents:

- Barreres per promocionar.
- Límit a les oportunitats de desenvolupar-se i progressar.
- Natura mundana d'alguns treballs.

---

204 Fundació Europea per a la Millora de les Condicions de Vida i de Treball (2003), *Sectoral profiles of working conditions* ('Perfils sectorials per a condicions de treball'), Dublín.

205 Joanna O'Riordan i Peter C. Humphreys, *Career Progression in the Irish Civil Service* ('Progressió professional en el funcionariat irlandès'), Document de treball del Comitè per a la Recerca sobre Gestió Pública núm. 20, Dublín 2002, Disponible a [http://www.ipa.ie/research\\_detail.asp?pubid=526](http://www.ipa.ie/research_detail.asp?pubid=526).

206 Goldsmith Fitzgerald, «Staff Retention Survey» ('Estudi sobre la retenció de personal'), en nom de l'Oficina de la Comissió del Funcionariat i els Nomenaments Locals, dintre: O'Riordan i Humphreys, *Career Progression in the Irish Civil Service*, op. cit., pàg. 11.

Un estudi de Wright i Davis sobre la satisfacció laboral en el sector públic dels EUA (2003)<sup>207</sup> arribava a la conclusió que la satisfacció laboral pot explicar-se en la majoria dels casos a través de factors distints a les recompenses econòmiques. Els treballadors del sector públic troben motivació en una gamma de factors que inclou les oportunitats de desenvolupar noves destreses i les mostres de preocupació institucionals per les seves carreres a llarg termini. D'altra banda, el grau de rutina en el treball té un efecte directe i advers en la satisfacció. Com més rutina comportin les tasques i les responsabilitats, més negatius són els sentiments i major el tedi que genera el treball. Tanmateix, caldria continuar avançant per definir la importància d'aquest factor. Molts investigadors pensen que «hi ha una correlació bàsica i ferma entre la satisfacció laboral i la productivitat», que un treballador feliç és un treballador productiu. Dissortadament, aquesta relació no és tan simple com podríem esperar. De fet, amb un nombre considerable de dades empíriques encara no podem afirmar que aquesta relació existeixi.<sup>208</sup> Malgrat que a primera vista la intuïció ens porti a considerar-ho improbable, és possible que els treballadors puguin estar satisfets amb un treball pel qual cobren bé i fan poc. Això no obstant, no és que la satisfacció laboral no tingui cap relació amb la productivitat.

Les investigacions més recents ens indiquen que el rendiment pot influir en la satisfacció més que no a la inversa. De forma similar, els treballadors se senten més satisfets si fan bé el seu treball. Això aporta major crèdit als resultats d'aquest estudi, en especial a la importància de la política de gestió de recursos humans. De forma alternativa, la satisfacció laboral també podria exercir una influència indirecta cabdal sobre la productivitat de l'organització, ja que reduiria els costos associats a l'absentisme i el canvi de lloc de treball. Aquests costos poden ser difícils de quantificar però, malgrat això, són reals. En aquest estudi, el **Regne Unit** va fer referència als propis esforços per reduir l'absentisme. En conseqüència, les futures recerques haurien d'intentar aclarir quina és la importància de la satisfacció i del rendiment en termes de productivitat dintre de l'organització, com també el benestar físic o psicològic dels que hi formen part.

Als **Països Baixos**, Steijns<sup>209</sup> va publicar una anàlisi més detallada del terme *satisfacció laboral* l'any 2003. Va arribar a la conclusió que la satisfacció dels treballadors difereix entre persones. Als Països Baixos, per exemple, la més alta es trobaria en les institucions judicials i la més baixa en el sector de

---

207 Wright i Davis, «Job Satisfaction in the Public Sector», *op. cit.*, pàg. 70-90.

208 Wright i Davis, «Job Satisfaction in the Public Sector», *op. cit.*, pàg. 85.

209 Bram Steijns (2003), «HRM, Arbeidssatisfactie en de publieke sector» ('Gestió de recursos humans, satisfacció laboral al sector públic'), *Bestuurswetenschappen*, núm. 4.

defensa. Fet i fet, la satisfacció del sector públic holandès no és ni molt alta ni molt baixa.

En l'estudi de Steijns, es fan noves distincions entre la influència d'altres factors en la satisfacció:

- característiques individuals (com són gènere, edat i educació);
- elements vinculats al treball (com són llocs de direcció, salaris, satisfacció amb les condicions de treball, amb la feina, autonomia i responsabilitat, oportunitats de desenvolupament professional, etc.), i
- estructures i elements relacionats amb l'organització (com són la satisfacció amb els directius i l'atmosfera de treball).

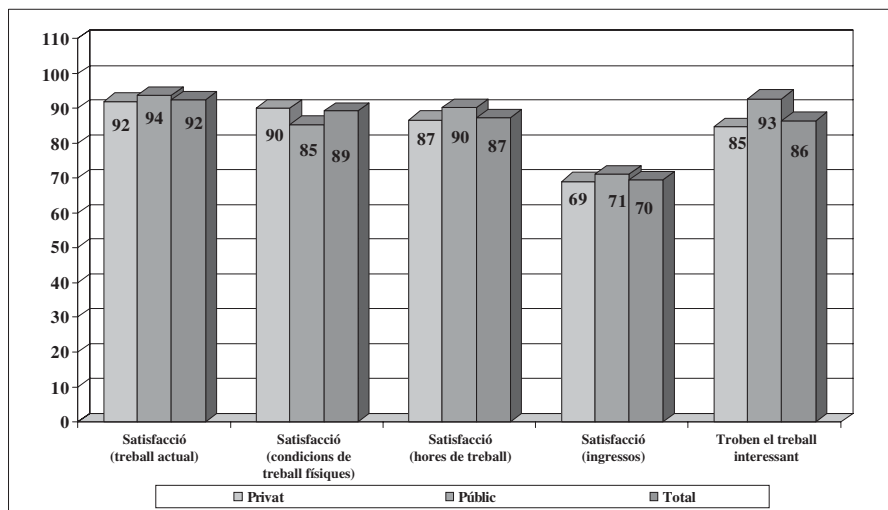
Steijns conclou que les característiques individuals són de poca rellevància en termes de satisfacció. Ho són molt més els elements relacionats amb l'organització, com és el contingut del treball (incloent-hi el grau de responsabilitat i autonomia), seguit de l'ambient i les oportunitats de desenvolupament professional. Com a resultat d'aquestes conclusions, Steijns afirma que les inversions en polítiques de recursos humans i en desenvolupament professional comporten una major satisfacció amb els directius. Aquest darrer tema sembla especialment important, atès que hi ha un nombre considerable de funcionaris que es troben insatisfets amb els seus directius. Més encara: la insatisfacció amb els directius és una de les causes més freqüents per abandonar un treball. Elements com són la retribució i les condicions generals de treball també hi tenen efectes importants, tot i que menors. Steijns conclou també que la gestió de recursos humans en general influeix en la satisfacció laboral. Tanmateix, hi ha altres factors, com és el diàleg social (participació i comunicació amb l'ocupador), que podrien tenir-hi un paper important. Resulta interessant que les conclusions de Steijns es corresponen en termes generals amb les que Herzberg proposa en «*Work and the nature of man*» ('El treball i la natura de l'home') (1966).

Un estudi irlandès realitzat per O'Connell, Russell, Williamsen i Blackwell sobre les perspectives i experiències dels treballadors davant els canvis en el lloc de treball («*The Changing Workplace: A Survey of Employees' Views and Experiences*», 2003) en els sectors públic i privat mostra que els funcionaris:

- Tenen més satisfacció laboral.
- Treballen amb més pressió.
- Tenen un fort compromís amb l'organització.
- Comuniquen millor (tot i que no de forma òptima) la informació a dintre de l'organització.

- Acusen majors limitacions pressupostàries i barreres per canviar.<sup>210</sup>

*Satisfacció amb el treball actual: el sector públic davant el sector privat*



Font: <http://www.ncpp.ie>, James Williamsen, presentació de Powerpoint, actes del congrés de 28 de juny de 2004 Workplace of the Future ('El lloc de treball del futur').

Tanmateix, els treballadors del sector públic expressen menor satisfacció amb el treball «en relació amb facetes concretes de la feina, com són les perspectives de promoció, l'autonomia en el treball, nivells d'ingressos [...]. Els índexs de satisfacció una mica més baixos que presenten els treballadors públics, en especial els directius, tendeixen a concentrar-se en determinats aspectes del seu treball que sembla que són causants de frustració en el sector, com és la manca d'autonomia en alguns contextos derivada de normes i intervencions polítiques i el descontent amb les polítiques de promoció [...]. Això fa pensar que els resultats reiterats sobre baixa satisfacció en el sector públic ens porten més a frustracions particulars que no a una crisi general de la satisfacció laboral [...]».<sup>211</sup> D'altra banda, els treballadors del sector públic valoren més que els del sector privat «el treball que beneficia a altres persones

210 Philip J. O'Connell, Helen Russell, James Williams i Sylvia Blackwell (2003), *The Changing Workplace: A Survey of Employees' Views and Experiences*, estudi encomanat pel Govern Irlandès al Centre Nacional d'Associacionisme i Productivitat.

211 Rainey i Bozeman, «Comparing Public and Private Organisations», *op. cit.*, pàg. 459.

i a la societat; la participació en polítiques públiques d'importància; i el sacrifici personal, la responsabilitat i la integritat [...]» i «[...] valoren menys els diners i els ingressos com a fins del treball i la vida».<sup>212</sup>

Els estudis nacionals solen revelar nivells alts de satisfacció laboral. Una enquesta **holandesa** arriba a la conclusió que el 70 % dels treballadors del sector públic se senten satisfets o molt satisfets amb el contingut de la feina.<sup>213</sup> Un estudi **austriac**<sup>214</sup> sobre l'actitud dels seus funcionaris de l'administració federal envers la feina, el lloc de treball i, en general, el sector públic concloïa que el 76 % se senten satisfets o molt satisfets. L'informe **suec** apuntava que els treballadors de l'administració solen sentir-se més contents amb el contingut del seu treball que els del sector privat i, en contrast amb els treballadors d'aquest darrer sector, creu que el seu treball és rellevant.

A **Bèlgica**, l'any 2003, a 17.048 treballadors de l'administració federal se'ls va demanar que contestessin un qüestionari (hi van respondre el 30,4 %) per manifestar les seves actituds envers la imatge de la funció pública (i envers l'impacte de la reforma Copernicus).<sup>215</sup> L'estudi<sup>216</sup> revelava el següent:

- El 37 % dels enquestats esperava canvis importants que tindrien gran impacte en la motivació del personal.
- El 72 % dels enquestats es mostrava satisfet en termes generals amb el seu treball. El 13 % s'hi sentien relativament insatisfets i el 14 % ni satisfets ni insatisfets.
- El 51 % estaven satisfets amb l'ocupador (l'administració pública federal), un 21 % dels quals se sentia més o menys insatisfets i un 28 % no estaven ni satisfets ni insatisfets.
- El percentatge de funcionaris generalment satisfets amb l'administració federal s'incrementa a mesura que disminueix el funcionari en l'escala laboral (del 47 % en l'escala A fins al 58 % en l'escala D).
- El 58 % se sent orgullós de treballar per a l'administració.
- El 63 % recomanaria als seus amics treballar per a l'administració.

---

212 Rainey/Bozeman, «Comparing Public and Private Organisations», *op. cit.*, pàg. 460.

213 Ministeri de l'Interior i de Relacions Exteriors, *De Arbeidsmarkt in de collectieve sector: verleden, heden en toekomst* ('El mercat de treball del sector públic: passat, present i futur'), 22 de maig de 2002, pàg. 14.

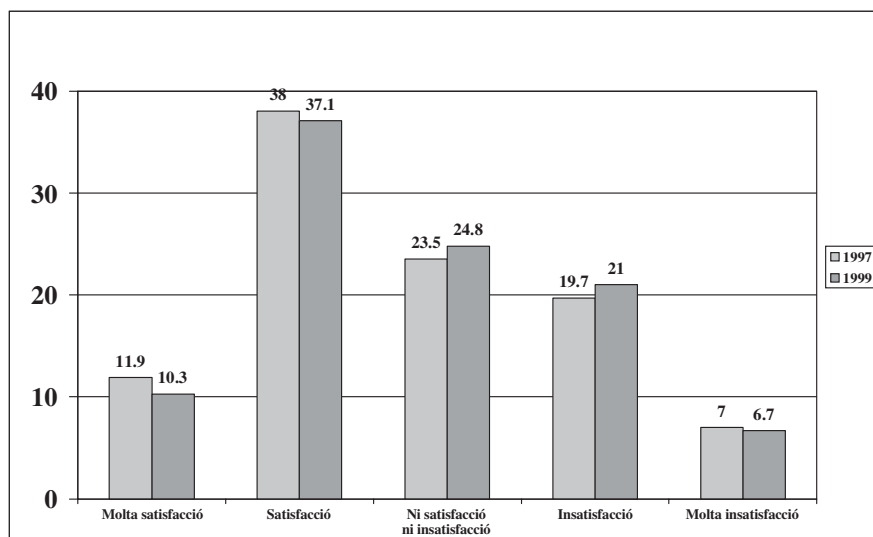
214 Ministeri Federal d'Administració Pública i Esports, Resultats de l'enquesta als treballadors de 1999, *op. cit.*

215 Centre Europeu de Treball i Societat, Brussel·les, Maastricht, Artemis, Enquête Générique 2003.

216 Vegeu <http://www.copernic-us.be>.

L'estudi austríac esmentat<sup>217</sup> revelava alguns trets interessants que en certa mesura confirmarien altres enquestes, però que també fan sorgir algunes qüestions inquietants. L'estudi dona suport a d'altres en el que respecta a la qüestió de si els funcionaris se senten satisfets amb el seu treball. A Àustria, un nombre considerable dels treballadors entrevistats (74,8 %) van contestar que se sentien satisfets o molt satisfets amb el seu treball.

*Pregunta: Quina satisfacció sentiu amb la vostra implicació en les decisions que afecten el vostre treball?*



Font: Federació de Treballadors i Treballadores (Vergleich der MitarbeiterInnenbefragung) (1999), Vergleich der Ergebnisse des gesamten Bundesdienstes 1997 und 1999 ('Comparació de resultats de les administracions estatals de 1997 i 1999'), *op. cit.*

Resulta interessant que més del 47 % sent satisfacció o molta satisfacció amb la seva implicació en els procediments de presa de decisions (el 27,7 % senten insatisfacció o molta insatisfacció). Aquestes xifres contradiuen la percepció tradicional que les organitzacions públiques són estructures molt jeràrquiques i que la comunicació se'n ressent.

217 Ministeri Federal d'Administració Pública i Esports, *op. cit.*

## **7.2. CONCLUSIONS**

### **Les reformes estan incrementant la satisfacció laboral?**

En termes generals, els funcionaris se senten satisfets amb els seus treballs. Tanmateix, hi ha molts països on troben insatisfacció en un excés de normes i en procediments lents de presa de decisions, en la manca de recursos humans i en pressions temporals, limitacions a les oportunitats professionals, una promoció lenta, la major consideració de l'antiguitat davant el mèrit, retribucions baixes, possibilitats restringides per prendre decisions de forma independent i la percepció de treballar en una organització jeràrquica gran i poc transparent. Tanmateix, aquests problemes no tenen més que un impacte limitat en el grau de felicitat. En aquest sentit, problemes com poden ser les relacions de treball amb els col·legues, la duplicació de tasques, l'excés de burocràcia, una manca de guies i, si escau, assetjament laboral, com també un mal lideratge ocupen posicions molt rellevants.

Finalment, els factors més lleugers (com són l'oportunitat de desenvolupar iniciatives i idees pròpies) tenen un impacte major en la motivació que els factors més pesants. Com a resultat i per tal d'incrementar la motivació del personal, caldria treballar més en aquests factors lleugers. Tots els estudis esmentats revelen una paradoxa interessant: els funcionaris solen sentir molta satisfacció envers el seu treball, però sovint pateixen la imatge negativa del sector. Malgrat que se senten satisfets, no es troben feliços amb les polítiques de promoció, amb la manca de reconeixement i de responsabilitat, i tampoc, en menor grau, amb els seus superiors. La qüestió que se'n deriva és si la reforma de les condicions de treball continuarà donant força als aspectes positius del treball per mantenir aquesta satisfacció, i millorarà els aspectes que generen insatisfacció. Fet i fet, tot sembla molt incert.



## 8. Sobre la rigidesa i les normes

### 8.1. ELS FUNCIONARIS: LLIGATS PER MASSA NORMES?

Una diferència important entre les organitzacions públiques i privades és la importància que es confereix a les normes i els reglaments. A Europa, el debat sobre la desregulació, nova regulació, codificació i simplificació va començar en la dècada dels vuitanta i ha continuat des de llavors. Una de les queixes més comunes que plantegen les empreses, els ciutadans i els funcionaris és la quantitat de normes, paperassa, formalismes i requisits de documentació. El sector privat, en especial, es queixa que aquestes barreres administratives són costoses. Aquesta burocràcia podria fins i tot considerar-se contrària a l'imperi de la llei. En resposta a aquestes queixes (i també dintre del context del procés de Lisboa), els serveis públics nacionals han començat a revisar, simplificar, codificar i desregular la burocràcia.

Quasi totes les enquestes i els estudis existents confirmen que les organitzacions públiques donen més importància a les normes i els reglaments. Com va escriure Hugh Hecló fa més de 20 anys, el terme *funcionariat* ha arribat a fer referència a unes normes embolicades de personal més que no a institucions públiques. Hi ha moltes recerques que demostren que les organitzacions públiques semblen tenir més normes formals i escrites, la qual cosa reflecteix una tendència més forta a comptar amb aquestes disposicions en els sistemes públics.<sup>218</sup>

Per a la majoria de les persones, les normes i la burocràcia tenen significats completament negatius (en anglès, s'hi refereixen com a cinta vermella per la pràctica del segle XIX de relligar-hi els documents oficials). A més, les

---

218 Robert Maranto (2002), «A Brief Against Tenure in the U.S. Civil Service, Praising Civil Service but Not Bureaucracy» ('Informe contra la permanència de les places en el sector públic dels EUA. Lloança del Funcionariat però no de la burocràcia'), *Review of Public Personnel Administration* ('Revista de Gestió Pública dels Recursos Humans'), 22: 3 (tardor), pàg. 175-192, Sage.

normes i els procediments burocràtics solen rebre crítiques perquè impliquen processos lents, fiscalització i normalització (malgrat que en molts aspectes les expectatives de tractament normalitzat s'haurien de considerar un punt fort i un gran avantatge). Tots aquests aspectes són insatisfactoris per als individus perquè «les persones són úniques. La rutina o un tractament desinteressat no sol ser el que volem rebre. Quan hem de fer cua durant trenta minuts per obtenir un certificat de circulació no ens consola que els altres també s'hi hagin d'estar».<sup>219</sup>

Tot i així, podem distingir entre burocràcia, normes i formalització de processos. De fet, moltes regles i procediments són necessaris i ofereixen beneficis en termes de fiscalització, responsabilitat, igualtat, seguretat pública, protecció i no discriminació. De forma semblant, podem distingir entre normes i procediments necessaris i beneficiosos i d'altres que són burocràcia supèrflua. A més, els experts diferencien entre burocràcia (normes excessives i innecessàriament cares) i formalització (normes i procediments importants i necessaris). En altres paraules, per usar les de Bozeman, es pot distingir entre burocràcia i burocràcia patològica. També l'OCDE distingeix entre burocràcia i burocràcia intel·ligent.<sup>220</sup>

Segons Bozeman: «Moltes de les patologies de la burocràcia són del tipus “massa d'una cosa bona” [...]. La fiscalització i el control són útils per fomentar la coordinació, però un excés de control és patològic; la normalització pot arribar a ser molt destructiva; les normes, els reglaments i els procediments són part i territori de tota burocràcia, però si no són funcionals s'hi perd una energia considerable que no beneficia ningú. Tanmateix, com determinem quines diferències hi ha entre el control i l'excés de control, la normalització i la rigidesa, les normes necessàries i útils [...]? Què és normal?»<sup>221</sup>

També és força conegut que molts directius es queixen dels efectes adversos de les complexes xarxes de controls, procediments i normativa en el camp de la contractació, promoció i fixació de retribucions. A més, la recerca sobre la burocràcia dona suport a la idea que les organitzacions públiques estan més fortament regulades que les privades.

Un estudi de les Institucions Brooking (2000) exposa distints nivells de rendiment en les organitzacions públiques. El problema és l'organització, no les persones. «L'administració és plena de gent bona atrapada en sistemes dolents: pressupostaris, de personal, de gestió financera, d'informació. Les

---

219 Bozeman, *Bureaucracy and Red Tape*, op. cit., pàg. 1.

220 OECD Observer (2003), *From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries* ('De la paperassa als bons papers: Simplificació administrativa dels països de l'OCDE'), informe polític, juny.

221 Bozeman, *Bureaucracy and Red Tape*, op. cit., pàg. 35.

persones no constitueixen el problema.»<sup>222</sup> «Els mals sistemes poden descoratjar l'ús ple de talents considerables. O els recursos inadequats i les pressions externes poden fer que els gestors de qualitat no ofereixin els tipus de serveis que tant ells com la ciutadania voldrien.»<sup>223</sup>

**Per què es comporten de forma diferent els funcionaris de les organitzacions públiques? Explicacions populars**

1. Massa normes.
2. Massa centralització.
3. Massa protecció del treball i massa pocs incentius per a la productivitat.
4. Procediments lents de presa de decisions.
5. Lideratge de mala qualitat.
6. Els processos i les estructures influeixen en la personalitat.
7. Els mals sistemes descoratgen la innovació.
8. Recursos inadequats.
9. Efectes negatius de la regularització de personal.
10. Els gestors de personal són diferents.

Molts estudis, de fet, mostren que no són els individus sinó una burocràcia excessiva i un alt grau de formalització els que poden menar a una reducció de l'autonomia en el treball, a sentiments d'impotència i a la pèrdua del significat inherent al treball. «La burocràcia [...] pot inhibir l'expressió i la capacitat de tenir efectes positius en la clientela [...] i suprimir els desitjos naturals d'expressar-se, de fer-se responsable, de créixer i de realitzar-se.»<sup>224</sup> A més, «uns mecanismes de presa de decisions centralitzats, per si mateixos, redueixen el compromís envers l'organització i la satisfacció laboral»<sup>225</sup> i poden arribar a socavar la moral dels directius públics.

«El que és més important és que quan les enquestes pregunten als directius de l'administració i de l'empresa sobre la quantitat de burocràcia que hi ha a les organitzacions pròpies, els gestors públics donen compte sempre de nivells més alts que els que es treballen en les empreses privades.»<sup>226</sup>

222 Aberbach i Rockman, *In the Web of Politics*, op. cit., pàg. 58.

223 Aberbach i Rockman, *In the Web of Politics*, op. cit., pàg. 86.

224 Leisha DeHart-Davis i Sanjay K. Pandey (2005), «Red Tape and Public Employees: Does Perceived Rule Dysfunction Alienate Managers?» ('Paperassa i funcionaris: La percepció del mal funcionament de la norma aliena els directius?'), *Journal of Public Administration Research and Theory* ('Revista de Recerca i Teoria sobre l'Administració Pública'), 15, pàg. 136.

225 DeHart-Davis i Pandey, op. cit., pàg. 144.

226 Rainey, *Understanding and Managing*, op. cit., pàg. 206 i 207.

Per dir-ho de forma més concreta, en l'àrea de la gestió de personal tendeix a concentrar-se una major quantitat de normes en les organitzacions públiques. Bozeman i Rainey (1998)<sup>227</sup> afirmen que els gestors de l'administració, per comparació amb els gestors de l'empresa, preferirien que les seves organitzacions tinguessin menys normes. Això es contradiu amb l'opinió que són els directius públics els que generen l'excés de normes.<sup>228</sup> Rainey (2003)<sup>229</sup> arriba a la conclusió que les organitzacions públiques, per comparació amb les privades, solen tendir cap a nivells més alts de complexitat interna, centralització i formalització, en especial en àrees com són la gestió de personal i les compres.<sup>230</sup> «Les organitzacions governamentals potser no tenen normes més formalitzades i elaborades que les privades de grandària semblant, però sovint aquestes normes són més centralitzades i formalitzades en qüestions com són el personal i les adquisicions.»<sup>231</sup>

Aquest tema és objecte de molt debat. Alhora, els arguments que versen sobre la normativa solen consistir massa sovint amb meres «denúncies del que es creu que és un funcionament administratiu ineficaç i malèvol». Ja és hora de portar aquesta qüestió a un nivell més seriós d'anàlisi. No hem d'oblidar que el que per a una persona és burocràcia per a una altra és un procés just.<sup>232</sup>

Amb tot, aquest estudi confirma també que els funcionaris estan sotmesos a massa normes, i que hi ha una manca de reconeixement, d'informació i de responsabilitat. A Àustria, per exemple, més del 40 % dels enquestats afirmaven sentir-se atabalats en el treball a causa de la considerable quantitat de normes, reglaments i procediments formals que havien de respectar (vegeu la taula).<sup>233</sup> A més, només el 37 % sentien que el seu treball rebia el reconeixement dels altres, i el 36,5 % afirmava que no se li reconeixia.

També l'informe d'Estònia confirmava «que el grau de burocratització, el ritme freqüentment lent de les decisions que es prenen en les organitzacions del sector públic tenen major influència en el rendiment individual de les persones que treballen en el sector públic que en les que ho fan en el privat».

---

227 Barry Bozeman i Hal Rainey (1998), «Organizational Rules and the 'Bureaucratic Personality'» ('Normes organitzatives i personalitat burocràtica'), *American Journal of Political Science* ('Revista Americana de Ciències Polítiques'), 42: 1, gener.

228 Rainey, *Understanding and Managing*, op. cit., pàg. 208.

229 Rainey, *Understanding and Managing*, op. cit., pàg. 210.

230 *Ibid.*

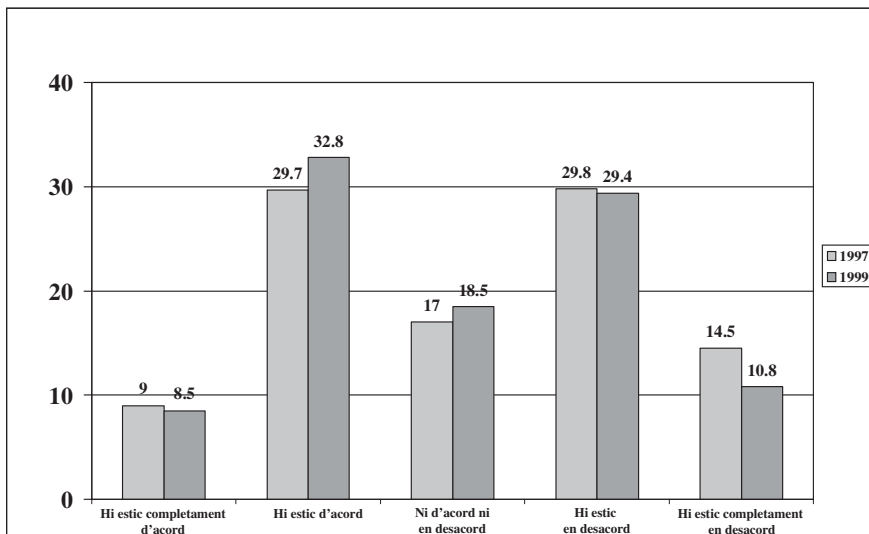
231 Rainey, *Understanding and Managing*, pàg. 210.

232 Charles T. Goodsell (2000), «Red Tape and a Theory of Bureaucratic Rules», ressenya del llibre de Bozeman, *Public Administration Review* ('Revista d'Administració Pública'), juliol/agost, 560: 4, pàg. 373.

233 Ministeri Federal d'Administració Pública i Esports, op. cit.

*Els funcionaris són diferents? Qui són els funcionaris? I com són?*

*Puc treballar sense sentir-me atabalat per normes  
i procediments innecessaris*



Font: Federació de Treballadors i Treballadores (Vergleich der MitarbeiterInnenbefragung) (1999), Vergleich der Ergebnisse des gesamten Bundesdienstes 1997 und 1999 ('Comparació de resultats de les administracions estatals de 1997 i 1999'), *op. cit.*



## 9. La productivitat dels funcionaris: millor o pitjor que la d'altres treballadors?

### 9.1. UN CANVI DE PUNT DE VISTA: LA RELACIÓ ENTRE PRODUCTIVITAT, QUALITAT, COMPETITIVITAT I POLÍTICA

Almenys durant un temps considerable, a les autoritats públiques mai no se'ls havia preguntat si assolien (o no) els seus objectius i com, o si tenien un bon rendiment. Per comptes d'això, es preocupaven més per posar en pràctica plans i normes fins que, a les darreries de la dècada dels setanta, a molts països els costos de personal s'anaven incrementant dramàticament i la qüestió de l'eficàcia va començar a cobrar importància. Aquest desenvolupament va ser estrany perquè l'instrument de mesura del sector públic va sorgir ja a finals del segle XIX. Als EUA, Woodrow Wilson (1887) va proposar un enfocament empresarial per a l'administració que es va continuar elaborant en les teories científiques sobre la gestió a principis del XX.

La qüestió de si les administracions tenen un bon rendiment també està relacionada amb el que perceben de la qualitat dels serveis, l'eficàcia i la política. En aquests moments, el procés de Lisboa en especial ha situat en primer terme el paper de les administracions en el context de la situació competitiva d'Europa (en relació amb els EUA). Segons un informe de l'Institut Públic Britànic de Personal i Desenvolupament (Chartered Institute of Personal and Development), «el repte del rendiment pot ser especialment acusat en el sector públic. Els directius es trobaran atrapats entre els objectius de l'Administració de millorar la productivitat del sector públic i mantenir la despesa per contenir l'endeutament públic i la pressió sindical de millorar la retribució dels seus membres».<sup>234</sup>

En especial, el «concepte del que és qualitat ha canviat amb el pas del temps, tant en el sector públic com en el privat». Mentre que durant els anys vuitanta i noranta el terme es relacionava estretament amb l'eficàcia, avui cada

---

234 <http://www.cipd.co.uk>. Vegeu la secció de fonts d'informació i estudis.

cop és més vinculat a «la capacitat de les institucions públiques de contribuir a la qualitat de vida dels ciutadans» i a la situació competitiva de les economies europees.<sup>235</sup>

Les consideracions sobre qualitat i rendiment tenen també un significat distint dintre de molts dels estats membres, antics i nous, de la Unió Europea. Tiina Randma-Liiv tractava aquestes diferències en el Congrés 3 QC de Rotterdam el novembre de 2004.<sup>236</sup>

«L'aparell politicoadministratiu dels països comunistes es caracteritzava per un estil de gestió autocràtic, una preocupació inadequada per l'eficàcia, el partidisme i la parcialitat, la corrupció i el secretisme. Però pel que més destacaven els sistemes administratius comunistes és perquè tenien un excés de politització: la lleialtat política adquiria un alt protagonisme i el personal i les decisions se sotmetien a un control ideològic estricte. Sovint la presa de decisions estratègica tenia lloc a Moscou, la qual cosa va bastir els fonaments d'una administració pública extremadament centralitzada. El funcionariat comunista ofería un exemple clar de sistema de favoritisme sense consideració pels principis de mèrit. No era un funcionariat professional, en el sentit que no s'atorgava valor a la formació especialitzada i a la competència; de fet les qualificacions professionals no solien tenir cap influència en la promoció ni en la fixació dels salaris. I què ocorria amb la qualitat i l'eficiència? Els serveis que s'oferien estaven centralitzats i homogeneïtzats en un alt grau. El terme *qualitat* només feia referència a béns i productes, mentre que en els serveis públics aquest era un concepte desconegut. Els treballadors de les institucions estatals havien de portar a terme les instruccions del Partit Comunista i no servir els ciutadans del país. No es va crear cap tipus d'incentius per incrementar l'eficàcia o per involucrar els ciutadans o els funcionaris en els debats sobre la millora dels serveis.

El favoritisme i la prioritització dels principis ideològics eren les raons principals de la ineficàcia i la mala fama del servei. De fet, tot allò que s'associés amb l'Estat gaudia de mala reputació en els temps del comunisme. La cultura administrativa, l'ètica dels buròcrates i també les actituds formades sota l'imperi soviètic han estat molt difícils de canviar. Alguns paradigmes i estereotips del període encara subsisteixen. S'afirma que en la Comunitat d'Estats Independents (CEI), no hi ha cap vinculació predominant entre el ciutadà i l'estat, ni tan sols un concepte positiu d'estat. Per bé que això pot sonar

---

235 Christian Engel (2003), *Quality Management Tools in CEE Candidate Countries* ('Eines de gestió de la qualitat en els països candidats de la CEE'), Institut Europeu d'Administració Pública, Maas-tricht, pàg. 75.

236 Tiina Randma-Liiv (2004), *Challenges for the New EU Member States* ('Reptes dels nous estats membres de la UE'), III Congrés de Qualitat, Rotterdam, 15-17 de setembre.



atractiu als opositors de l'estat, comporta problemes nous als quals no poden fer front les noves democràcies. En conseqüència, un dels principals resultats de les tradicions i les pràctiques comunistes ha estat l'alienació dels funcionaris respecte dels ciutadans i d'aquests respecte de l'estat. El paper del ciutadà era seure passivament i esperar que els serveis públics anessin fent.»

## **9.2. LES COMPLEXITATS DE LA GESTIÓ DE LA PRODUCTIVITAT EN EL SECTOR PÚBLIC**

Malgrat les diferències existents entre conceptes i interpretacions del que és la qualitat i el rendiment en el sector públic, la gestió i la quantificació del rendiment té en compte una sèrie de criteris importants que són comuns a tots els estats membres:

- transparència dels resultats de la quantificació i l'avaluació;
- detecció dels punts febles i forts com a eina d'aprenentatge;
- judicis sobre l'eficàcia i eficiència d'una autoritat o individu;
- recompensa o càstig de bons i mals rendiments.

La mesura del rendiment depèn en gran mesura dels tipus d'indicadors que s'hi utilitzin i de la forma de quantificació i gestió. Per norma general, els indicadors de rendiment solen orientar-se als resultats, entrades (inversions) i sortides, i «la gestió i documentació de cada un requereix que s'hi apliqui un enfocament diferent».<sup>237</sup>

Situar l'èmfasi en la gestió del rendiment és en si mateix un desenvolupament positiu, malgrat que hi ha experiències que mostren que la introducció de quantificadors de mesura també pot menar cap a una inversió costosa per incrementar la burocràcia, més que no per fer el que es pretén fer: estalviar diners. Cal definir objectius, plantejar-los, mesurar-los i documentar-ne el cost en termes de temps i diners; com més objectius hi ha, més ajustaments cal anar fent i més recursos s'han de destinar a les quantificacions.<sup>238</sup>

---

237 Nico P. Mol i Johan A.M. de Kruijf (2004), «Performance Management in Dutch Central Government» ('Gestió de la productivitat en el govern central holandès'), *International Review of Administrative Sciences* ('Revista Internacional de Ciències de l'Administració'), 70, pàg. 34.

238 aap A. Hoogenboezem (2004), «Local Government Performance Indicators in Europe: An Exploration» ('Indicadors de productivitat en el govern local europeu: una exploració'), *International Review of Administrative Sciences* ('Revista Internacional de Ciències de l'Administració'), 70, pàg. 62; Regne Unit, Cambra dels Comuns, Comitè de Selecció de l'Administració Pública (2002-2003), *On Target? Government by Measurement* ('En el punt de mira? Administrar mesurant'), cinquè informe, Vol. 1.

En aquest estudi, ens ocupem principalment del rendiment individual dels treballadors públics en relació amb els del sector privat. En aquest àmbit, els clixés, els prejudicis i els estereotips són nombrosos i els indicadors de rendiment no obtenen consens i varien entre organitzacions. Malauradament, quasi no disposem d'estudis seriosos que tinguin com a objecte mesurar el rendiment. Una de les raons n'és la manca d'una definició clara que permeta establir comparacions. Què significa *rendiment*? Major eficàcia? Més resultats? Millor qualitat? Un treball més ràpid i/o de més hores? Millors serveis per als ciutadans? Major justícia? Menys corrupció? Major eficiència?

En teoria, les polítiques de gestió de recursos humans poden millorar el rendiment *a)* incrementant les destreses i habilitats dels treballadors, *b)* promovent actituds positives i augmentat la motivació i *c)* aportant als treballadors majors responsabilitats perquè puguin optimitzar les seves capacitats. Com a resultat d'aquests trets tan prometedors pel que fa a l'increment de l'eficàcia, el rendiment, la qualitat i la satisfacció de la clientela, la gestió del rendiment ha esdevingut un tema dominant en els darrers anys que ha marcat la reforma del sector públic.<sup>239</sup> Amb tot, sembla que el factor vertaderament important és aclarir la natura del rendiment en el sector públic i la qüestió de què genera productivitat o mals rendiments. Hi ha relació entre quins tipus de motius poden millorar la productivitat i com s'estructuren els sistemes d'incentius. «Per regla general, els incentius que aporten les organitzacions solen ser més efectius si són contingents als motius dels individus.»<sup>240</sup> Com a resultat d'això, els sistemes per mesurar el rendiment també han de proporcionar millors incentius immaterials, com ara progrés professional, formació, promocions o vacances. Fins ara, s'ha conferit massa importància als incentius materials (o als mitjans de càstig materials).

A causa dels nombrosos problemes metodològics per definir la gestió i la mesura del rendiment, els nostres coneixements actuals sobre el rendiment dels treballadors públics en comparació amb el sector privat són sorprenentment limitats, malgrat que els estats membres han invertit quantitats considerables de recursos per reformar els programes de mesura de rendiment. Una de les raons la podem trobar en les tasques distintives de les organitzacions públiques. Sovint la caracterització d'aquests ens es regeix per objectius vagues i difícils de quantificar com pot ser «promoure l'interès públic», «vetllar per la defensa comuna» o «educar els infants». «Aquests objectius dificulten que els organismes puguin desenvolupar pràctiques que serveixin per bastir-hi

---

239 Carolyn J. Heinrich, «Measuring Public Sector Performance and Effectiveness», dintre: Peters i Pierre, *op. cit.*, pàg. 25.

240 Perry i Wise, «The Motivational Bases», *op. cit.*, pàg. 371.

sistemes efectius d'incentivació.»<sup>241</sup> Hi ha també altres problemes per mesurar l'impacte de les reformes en la gestió de recursos humans que es relacionen amb la delegació i la descentralització de responsabilitats en la matèria. Al **Regne Unit**, «la gestió de recursos humans s'atribueix principalment als departaments governamentals, que operen dintre de les pautes que dicta el cabinet. No hi ha estudis comparats entre governs sobre els efectes de la majoria d'aquestes iniciatives».

El fet que es conegui tan poc sobre el rendiment ofereix un espectre ampli per especulacions i prejudicis. Com a conseqüència d'això, quan es pretén mantenir la satisfacció i la motivació, els debats sobre la productivitat són dominats per idees preconcebudes més que no per dades i coneixement. La imatge pública predominant és que els treballadors del sector públic no són tan productius com els del sector privat. Això contrasta amb l'opinió dels estats membres que van contestar aquest estudi. Pel que fa a la qüestió de l'impacte de les reformes en la gestió dels recursos humans, la satisfacció en el treball i el desenvolupament de destreses (*vid infra*), molts estats membres van contestar que els efectes havien estat positius. Altres països, com són **Bèlgica, Països Baixos, Portugal i la Comissió Europea**, van contestar que les noves reformes encara s'havien d'avaluar per conèixer-ne els efectes. De nou, alguns països no disposaven de dades sobre l'impacte d'aquestes reformes, com són **Alemanya, Luxemburg i Itàlia**. Finalment, **Espanya** ens va informar que hi havia en marxa una revisió general de l'impacte de les reformes en aquesta matèria. Tan sols un estat membre (**Irlanda**) va ser capaç de presentar dades concretes i positives com a resultat de les reformes en l'àrea de la gestió dels recursos humans. Segons Irlanda, aquests són «major promoció basada en el mèrit, major mobilitat de personal entre ministeris (en l'actualitat el 40 % de les promocions, que s'incrementa al 50 % l'any 2007), i una oferta limitada de places per a càrrecs mitjans i funcions especialitzades adreçada a cobrir mancances en destreses concretes».

Altres estats membres són molt optimistes pel que fa als efectes que pot tenir la introducció de nous programes individuals o de desenvolupament (**Països Baixos**), *cercels de desenvolupament* (**Bèlgica**), nous sistemes de fixació d'objectius (Llei 3230/2004 de **Grècia**) o un *sistema de desenvolupament i gestió de la productivitat* (PMDS, **Irlanda**). Per exemple, una «eina nova per a la gestió de recursos humans en els serveis públics holandesos és el Programa Individual de Desenvolupament en el Treball (IWDP). El que pretén és fomentar la gestió de competències. Cada treballador discuteix amb el seu superior com ha anat la productivitat pròpia del període anterior, quines són

---

241 Baldwin, «Are We Really Lazy?», *op. cit.*, pàg. 82.

les possibilitats de creixement, les seves idees personals, etc. Seguint aquest programa, l'administració proporciona al treballador oportunitats de formació si són necessàries. El superior intenta fer coincidir les competències del treballador amb les que requereix el seu treball. En aquests moments, és massa d'hora per parlar de resultats en la introducció d'aquest mecanisme; tanmateix, s'admet que el IWDP té un impacte beneficiós en tots els indicadors esmentats abans i redueix l'arbitrarietat en l'avaluació individual de la productivitat».

La resposta **sueca** manté que «una conclusió general és que les reformes que apliquen retribucions individuals, *xerrades de desenvolupament* i altres mesures de la mateixa mena han despertat la consciència sobre els objectius i la responsabilitat individual, departamental i col·lectiva per assolir aquests objectius i han ajudat a centrar-hi l'atenció». A **Irlanda**, s'espera que el nou Sistema de Gestió i Desenvolupament de la Productivitat (PMDS) faci possible incrementar la satisfacció en el treball i «identificar l'escassa productivitat en una època primerenca per tal d'aplicar-hi mesures pal·liatives».

*Pregunta: Hi ha hagut reformes recents en la gestió dels recursos humans?  
Si és el cas, quin n'ha estat l'impacte en el treball (productivitat)  
i les actituds dels funcionaris?*

Reformes i impacte en...	Impacte positiu	Impacte negatiu o nul
Productivitat de l'organització	Bèlgica,* Eslovàquia, Països Baixos,* Portugal (Bulgària)	Xipre (nul)
Productivitat individual	Eslovàquia, Lituània, Països Baixos, Portugal, (Bulgària)	Xipre (nul)
Nombre de treballadors poc productius	Bèlgica,* Eslovàquia, Hongria, Irlanda, Països Baixos,* Portugal	
Satisfacció amb el treball	Bèlgica,* Irlanda, Països Baixos,* República Txeca, Xipre (parcialment)	
Impacte en el perfil formatiu, en les destreses i coneixements	Àustria (alguns indicadors són positius), Bèlgica,* Lituània, Països Baixos,* República Txeca	

\* Encara s'han d'avaluar els efectes sobre la productivitat de les reformes recents.

Quan observen la tria d'instruments, resulta interessant apuntar que molts estats membres han optat per una gamma molt semblant: nous sistemes de retribució en funció de la productivitat, sistemes de gestió del rendiment, nous sistemes d'avaluació de personal, perfils per competències i programes de desenvolupament individual.

Tanmateix, malgrat la vasta introducció de sistemes per gestionar la productivitat i l'optimisme que acompanya la introducció d'aquests instruments, hi ha massa poques dades a la majoria dels estats membres respecte a si les tècniques han incrementat veritablement la productivitat dels treballs o si el resultat ha estat diferent.

Hi ha una sèrie d'explicacions possibles. La raó més important és que l'enllaç entre el servei públic i la reforma en la gestió dels recursos humans és difícil de definir. Quin és l'impacte de les reformes més importants sobre la productivitat individual? Malauradament, el coneixement que en tenim és escàs. Segons la resposta sueca a la nostra enquesta, resulta «difícil aïllar i analitzar l'impacte directe de les reformes en la gestió dels recursos humans».

A més, en els serveis públics, en especial, és clar que la política hi té molt a dir, per exemple en els plans per reduir el nombre de treballadors públics, i s'ha de tenir en consideració en mesurar la productivitat.

Un altre problema important que ha d'acarar la introducció de sistemes de gestió de la productivitat és que resulta molt difícil comparar el rendiment dels treballadors del sector públic amb els del sector privat. Les tasques i les responsabilitats són comparables? L'excés de treball, la gestió eficient del temps, la qualitat en la consecució dels objectius i el nombre de persones amb baix rendiment són indicadors útils per mesurar i comparar la productivitat entre els dos sectors? Si és el cas, seria molt difícil provar que les persones dels serveis públics tenen menor rendiment que les del sector privat. A més, caldria preguntar-se per què hi ha baixos rendiments. És perquè les persones ocupen els llocs equivocats, perquè tenen mala formació o perquè reben poc reconeixement? O és simplement una qüestió de mandra?

En darrer lloc, per comptes de concentrar-nos massa en el baix rendiment, seria millor tenir en compte el desenvolupament de les condicions de treball en alguns àmbits. Per exemple, el baix rendiment s'adiu als superiors que tenen excés de treball i problemes relacionats amb l'estrès?

### **9.3. QUÈ SABEM DE LA PRODUCTIVITAT?**

Com a resultat de tots aquests problemes vinculats a determinar què és i mesurar la productivitat, ningú no pot dir del cert si els treballadors públics tenen una productivitat diferent als del sector privat. Segons un estudi dels

Estats Units realitzat per Frank i Lewis, «les enquestes mostren que el públic creu que els treballadors de l'administració “treballen menys” i són menys productius [...] que els seus homòlegs del sector privat».<sup>242</sup> «La imatge dels serveis federals és que els qui hi treballen són mandrosos, manquen d'ambició i són menys competents.»<sup>243</sup>

En els darrers anys, hi ha cada cop més administracions públiques que hagin dut a terme estudis sistemàtics sobre les actituds dels treballadors. Tanmateix, no hi ha proves empíriques sistemàtiques sobre la relació entre el treball públic, la reforma del sector i la productivitat.<sup>244</sup> Això és encara més sorprenent si tenim en compte que «la productivitat del sector públic» es troba al cim de les agendes polítiques i els directors generals dels serveis ho consideren una qüestió molt important. També en el camp de la gestió de recursos humans, moltes reformes tenen com a objectiu millorar la productivitat dels treballadors públics introduint molts sistemes nous de gestió de la productivitat. Una explicació fàcil podria ser que els treballadors públics no tenen la productivitat que haurien de tenir i, per tant, són necessaris altres instruments addicionals per tal d'afavorir la productivitat de les organitzacions i els individus.

Des d'un punt de vista teòric, podem esperar que els individus «es motivin a produir més si troben que el seu treball té sentit i si creuen que tenen responsabilitat sobre els resultats de les tasques que se'ls assignen. Entre les característiques d'un treball que contribueixen a donar més importància a la productivitat hi ha l'autonomia, la identitat de la tasca i la significació que en perceben. [...] Els individus amb un compromís elevat solen estar altament motivats [...]».<sup>245</sup> No cal dir que unes condicions de treball bones també són importants per aconseguir satisfacció, motivació i bona productivitat.

En l'elaboració d'aquest estudi, l'autor no va poder trobar cap estudi empíric seriós en l'àmbit de la gestió dels recursos humans que oferís proves sobre la millor productivitat relativa dels treballadors del sector privat. Tanmateix, alguns estudis revelen precisament que la productivitat dels treballadors en el sector públic no és menor que en el privat. En l'estudi de Norris «Is there still a Public Service Ethos» («Hi ha un ethos dels serveis públics?»), l'autor conclou que hi ha poques diferències entre els sectors pel que fa a la intensitat del treball. «Una comparativa que tingui en compte totes aquestes dimensions ens indica que hi ha més congruències que no divergències entre els treballa-

---

242 Frank/Lewis, «Government Employees», *op. cit.*, pàg. 36.

243 *Ibid.*

244 Perry i Wise, «The Motivational Bases», *op. cit.*, pàg. 371.

245 *Ibid.*

dors dels sectors públic i privat.»<sup>246</sup>

Els treballadors del sector públic solen tenir bona productivitat. A més, en aquest estudi, la majoria dels estats membres indiquen que hi ha més efectes positius que no negatius que derivin de la introducció de nous instruments de gestió. La resposta d'**Eslovènia** afirma que les reformes en la gestió dels recursos humans han millorat la productivitat individual, però no la de l'organització. Cal afegir-hi que no s'ha reduït el nombre de persones amb perfils productius baixos. La resposta d'**Hongria** assevera que les reformes han reduït el nombre d'aquestes persones. La resta d'estats membres no van respondre aquesta pregunta (probablement perquè no hi tenien dades). Vol dir això que hem d'esperar que les reformes recents en aquest àmbit incrementin la productivitat dels individus i de les organitzacions? Sobre això, les respostes són més complexes i aventurar-ne alguna seria pura especulació.

Segons Rainey, moltes reformes recents en la gestió de recursos humans com la disminució de les plantilles, un èmfasi excessiu sobre l'eficiència i la flexibilitat, les reformes de les estructures de promoció que afecten les carreres del personal, les polítiques de mobilitat, tècniques no professionals en la gestió de la productivitat, etc. també tenen uns resultats contradictoris. «Tot i així, els girs negatius que prenen moltes reformes tendeixen a danyar les mateixes reformes»<sup>247</sup> i també desmoralitzen i perjudiquen els serveis públics. Això es confirma amb noves troballes (als Estats Units) que demostren que «a mitjan 2002, les enquestes detectaven una davallada en la moral i la satisfacció laboral [...]».<sup>248</sup>

#### **9.4. SOBRE LA PRODUCTIVITAT BONA I DOLENTA: TREBALLAR MOLT O DURANT MOLT TEMPS?**

Quan Norman Baldwin va preguntar «Are We Really Lazy?» ('Som veritablement mandrosos?', 1984), no va detectar cap diferència entre els nivells de motivació entre els directius dels sectors públic i privat. Des de llavors, la majoria dels estudis no han detectat cap diferència entre la productivitat d'aquests treballadors malgrat l'assumpció popular que els funcionaris no treballen tant com en el sector privat.

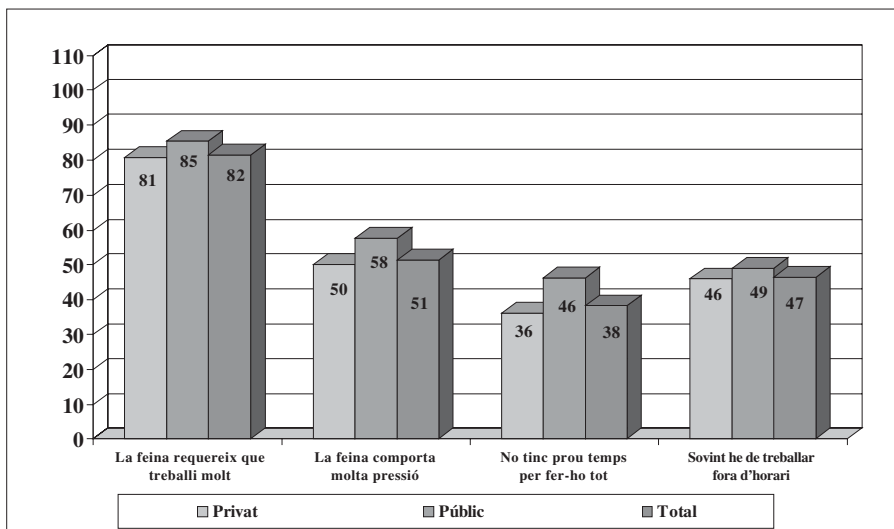
---

246 Pippa Norris, «Is There Still a Public Service Ethos?» ('Encara hi ha un ethos del servei públic?'), dintre: Donahue i Nye (ed.), *For the People*, op. cit., pàg. 87.

247 Rainey, *Understanding and Managing*, op. cit., pàg. 15.

248 *Ibid.*

Mesura de la pressió en el treball



Font: <http://www.ncpp.ie>, James Williamsen, presentació en Powerpoint en les actes del congrés Workplace of the Future ('El lloc de treball del futur'), 28 de juny de 2004.

La resposta d'**Estònia** també confirma que els treballadors del sector públic treballen molt, però se'n determina la productivitat a través de factors específics del sector. «És molt estesa entre el públic la creença que els funcionaris no fan res al despatx i que marxen exactament a les 5 de la tarda. Tanmateix, puc dir per la meua pròpia experiència i la dels meus col·legues que la majoria de funcionaris treballen molt, sovint ultrapassen l'horari de treball i fins i tot s'hi dediquen els caps de setmana. [...] Sovint la productivitat de funcionaris individuals també depèn molt de les decisions (polítiques) i del ritme dels canvis en el sector públic.»

En l'estudi ja esmentat de Frank i Lewis (2004), els resultats no van ser dràstics. Els treballadors del sector públic «tenien major tendència que els del sector privat a dir que treballaven tant malgrat comptar amb menor remuneració, menys oportunitats de promoció i major seguretat laboral».<sup>249</sup> Malgrat tot, «l'ètica laboral ha minvat en els darrers anys –els treballadors més grans afirmaven treballar més que els joves [...]. L'ètica laboral no ha disminuït més ràpidament en el sector públic».<sup>250</sup> Els resultats de Lewis i Frank no indiquen

249 Frank i Lewis, «Government Employees», *op. cit.*, pàg. 46.

250 Frank i Lewis, «Government Employees», *op. cit.*, pàg. 47.



tan sols que en el sector públic es treballa més sinó també que hi són actius altres factors en relació amb la motivació. Per exemple, hi pot haver diferents explicacions com és l'existència de diversos incentius extrínsecs i intrínsecs, la importància de la seguretat del lloc de treball, el contingut de la feina o els efectes en la motivació de l'autonomia i la responsabilitat en el treball. D'altra banda, també podrien ser diferents les raons que expliquen els casos de productivitat baixa.

Fins al moment, els experts han ofert un cert nombre d'explicacions sobre per què el sector públic té major nombre de persones amb rendiments baixos, com ara l'excés de normativa, l'escassa delegació i descentralització, una influència política excessiva, massa poca motivació, estructures massa centralitzades, o procediments massa lents. Una altra explicació amb molt bona acollida és que els treballadors del sector públic gaudeixen de massa protecció contra l'acomiadament, massa pocs incentius per a la productivitat, massa poca pressió i massa privilegis. Com a resultat de les estructures (o així segueix l'explicació), els treballadors d'aquest sector no han de treballar i produir molt. En aquest panorama, a més, el sector públic ha de carregar amb massa persones amb rendiments baixos. Tanmateix, els estudis existents van trobar dificultats serioses per demostrar que aquests problemes són reals.

A Europa, Parre (2002) va comparar l'experiència laboral dels directius holandesos en el sector públic i privat. Va arribar a la conclusió que els directius del sector públic compten amb una millor atmosfera de treball (un 82,3 % comparat amb el 76,2 % del sector privat), però amb unes condicions lleugerament inferiors (31,2 % en comparació amb el 43 %). No és sorprenent que els directius del sector públic tinguin menys autonomia que els seus col·legues del privat (65,6 % en comparació amb el 73,2 %). Tant els directius del sector privat com els del públic han de fer front a una alta pressió en el treball. Només el 2,6 % dels directius del sector públic i el 3,4 % del sector privat creuen que tenen uns nivells de pressió normals.<sup>251</sup>

Els únics estudis de què es disposa fins al moment sobre la qüestió de la baixa productivitat s'han publicat als Estats Units. El 1999, un estudi de l'Oficina de Gestió de Personal (OPM) dels Estats Units va investigar la productivitat dels directius de l'administració federal i va concloure que el nombre de persones de baixa productivitat era relativament escàs<sup>252</sup> («El mite que l'administració es troba inundada amb persones de poc rendiment

---

251 Peter van der Parre (2002), *Arbeidsmonitor Rijksdienst* ('Servei nacional d'ocupació'), Ministeri d'Interior holandès, La Haia.

252 Vegeu <http://www.opm.gov/pressrel/1999/poorperf.htm> (darrera consulta d'1 d'abril de 2005).

no se sosté [...]».<sup>253</sup> L'estudi de l'OPM estimava que els treballadors que representaven aquesta característica suposaven entre un 2,8 % i un 4,6 % del total de treballadors de l'administració federal. Aquest nombre és comparable «amb els índex d'acomiadament anual de vora el quatre per cent de les empreses dels EUA, Europa i el Japó».<sup>254</sup> D'altra banda, del nombre de treballadors d'aquest tipus n'hi ha pocs als quals es trobi solució. Malgrat que les estimacions de l'OPM eren que n'hi havia uns 70.000 entre el setembre del 1997 i el del 1998, només se'n van acomiadar 159 per qüestions relacionades amb la productivitat, a més dels 1.693 que es van despatxar per qüestions diferents a la productivitat, com ara accions contràries a la llei.<sup>255</sup>

Un altre estudi empíric recent és «In the Web of Politics. Three Decades of the U.S Federal Executives» ('En la xarxa de la política. Tres dècades dels executius de l'administració federal dels EUA', 2003), d'Aberbach i Rockman. Els autors conclouen que els problemes de l'administració no es poden atribuir a la bona o mala productivitat dels treballadors de l'organització, sinó que tenen arrels que van més enllà (en essència, el sistema polític i de distribució de recursos).<sup>256</sup> Pel que fa al nombre de treballadors amb baix rendiment, un altre estudi de Light desvetlla que «sorprenentment, entre els treballadors de l'administració federal i del sector privat s'hi compta amb nombres pràcticament idèntics de persones amb rendiments baixos: vora el 25 per cent».<sup>257</sup> De forma semblant, l'informe **finlandès** afirma que no hi ha diferències en la productivitat individual entre sectors o en el nombre de treballadors poc productius. D'altra banda, la resposta sueca difereix una mica sobre aquest tema. «En comparació amb el mercat de treball considerat globalment, hi ha un nombre major de treballadors de l'administració que afirmen no fer cap

---

253 Oficina de Gestió de Personal dels EUA, Oficina d'Observació de Sistemes de Mèrit i Eficiència (1999), *Poor Performers in Government, A Quest for the True Story* ('Persones de baixa productivitat a l'administració. A la recerca de la veritat'), informe d'un estudi especial, Washington. D.C., gener. Vegeu també <http://www.opm.gov/pressrel/1999/poorperf.htm> (darrera consulta d'1 d'abril de 2005), pàg. 10.

254 Hal G. Rainey (2005), «Reform Trends at the Federal Level with Implications for the States: The Pursuit of Flexibility and the Human Capital Movement» ('Tendències reformistes a nivell federal amb implicacions per als estats: la cerca de flexibilitat i el moviment de capital humà'), dintre: J.E. Kellough i L.G. Nigro, *Civil Service Reform in the States: Personnel Policies at the Sub-National Level* ('Reforma de la funció pública als estats: Polítiques de personal de nivell subnacional'), Suny Press, pàg. 47.

255 DeHart-Davis i Pandey, *Red Tape and Public Employees*, op. cit.

256 Aberbach i Rockman, *In the Web of Politics*, op. cit., pàg. 176.

257 Light, *To Restore and Renew*, op. cit., pàg. 7.

hora fora de l'horari propi. Els treballadors que diuen que no treballen més temps durant la setmana conformen una porció menor del total, si se'ls compara amb les respostes de tot el mercat de treball. Els índexs d'absència per malaltia són significativament menors entre els funcionaris que en altres sectors. La majoria de les diferències es deuen a divergències en la natura de la feina, les condicions de treball, els nivells de duresa, etc. Per una altra part, quasi la meitat dels treballadors de l'administració senten que no poden relaxar-se mentalment fora de la feina. Quasi el 25 per cent senten que no arriben al nivell requerit per al treball i quasi el 20 per cent afirmen tenir dificultats per dormir a causa de preocupacions relacionades amb el treball.»



## 10. La seguretat del treball com a instrument en la lluita contra la pressió externa

### 10.1. LA SEGURETAT DEL TREBALL DAVANT LA PRESSIÓ EXTERNA

Els estudiosos de l'administració pública porten temps afirmant que sense una categoria jurídica específica, una protecció legal, llocs de treball vitalicis i normes ètiques especials les nostres societats quedarien exposades a una corrupció terrible (*furchtbarer Korruption*, segons Weber) i això soccavaria la capacitat de l'estat per regular la societat. En conseqüència, l'any 2003 el *Conseil d'Etat* francès va arribar a la conclusió següent: «[...] els objectius principals de les lleis successives de 1946, 1959 i 1983 va ser establir a **França** un funcionariat ètic, competent i no polititzat, és a dir un funcionariat lleial a l'autoritat pública i protegit de pressions polítiques i partisanses. El resultat, sens dubte, s'ha de considerar un èxit [...]».<sup>258</sup>

A **Irlanda**, també, «el lloc de treball vitalici es veu com una protecció de la independència del funcionariat, en especial si es té en compte el requisit que han de donar consell imparcial al govern vigent. També s'espera que el funcionariat exerceixi les seves obligacions respectant unes elevades exigències ètiques de justícia i imparcialitat, per exemple en l'aplicació de la normativa».

A més, altres estats membres estan a favor de preservar els llocs de treball vitalicis –però per a determinades categories de funcionaris. Així ocorre a **Portugal**. «En el cas de les funcions i activitats nuclears dels serveis públics, com és la regulació, control i fiscalització, i altres funcions que són responsabilitat exclusiva de l'Estat, com és l'autoritat, la sobirania i les funcions de representació externa, els llocs vitalicis estan justificats, ja que ofereixen una estabilitat laborat necessària i protegeixen el funcionariat de les pressions polítiques. Pel que fa a altres funcions, com és la provisió de serveis, un contracte laboral semblaria més escaient.»

---

258 Consell d'Estat, informe públic del Consell d'Estat, *op. cit.*

La politització com a tal pot interpretar-se de maneres diferents:

- els funcionaris treballen en un ambient polític;
- els ministres i altres agents intervenen en la contractació i nomenament basat en el mèrit;
- els consells i la perícia se seleccionen i avaluen en funció de si la persona és un dels nostres;
- els nomenats ho són per motius polítics; i
- les recompenses vinculades a la productivitat i la promoció laboral depenen del compromís amb una ideologia, ja sigui la d'un ministre o d'un altre agent; com a alternativa, la percepció individual sobre el fet que oferir un consell no ben acollit pot perjudicar la promoció de la persona.

Els funcionaris es troben en una situació menys polititzada que altres treballadors? Són menys corruptes? «En aquests moments és impossible estudiar la politització del funcionariat sense tenir en compte l'evolució social, la cultura política i la història dels distints països [...]»<sup>259</sup> Això significa que la introducció d'un sistema de promoció professional o d'un determinat estatus jurídic no reduirà –com probablement s'espera– la politització del funcionariat nacional. Per aconseguir-ho haurien de canviar també altres elements culturals, polítics i sociològics.

En el nostre estudi, vam preguntar si els estats membres es mostraven d'acord amb la idea següent: «L'argument principal a favor dels llocs de treball vitalicis és que compensa pels salaris que solen ser més alts en el sector privat i, fins i tot, promou l'estabilitat laboral per als treballadors amb funcions legislatives o d'aplicació del dret i amb treballs que requereixen protecció contra la pressió individual i política.»

Mentre que la majoria dels estats membres es va mostrar d'acord amb el fet que l'estabilitat laboral pot justificar-se per protegir els treballadors de pressions externes o polítiques, també la majoria es va mostrar en desacord pel que fa a la relació amb les retribucions. De fet, la majoria d'estats membres van informar-nos que les retribucions del sector privat no són més altes que en el sector públic (l'excepció és, en la majoria dels casos, els càrrecs més alts).

---

259 Luc Rouban, «Politisation of the Civil Service» ('Politització de la Funció Pública'), dintre: Peters i Pierre, *op. cit.*, pàg. 310.

<b>L'argument principal a favor dels llocs de treball vitalicis és que compensa pels salaris que solen ser més alts en el sector privat i, fins i tot, promou l'estabilitat laboral per als treballadors amb funcions legislatives o d'aplicació del dret i amb treballs que requereixen protecció contra la pressió individual i política.</b>	
<b>D'acord:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Dinamarca (de forma general);</li><li>• Eslovàquia;</li><li>• França;</li><li>• Xipre;</li><li>• Lituània;</li><li>• Malta;</li><li>• Eslovènia;</li><li>• Bèlgica;</li><li>• Estònia;</li><li>• Grècia;</li><li>• Hongria;</li><li>• Alemanya;</li><li>• Polònia (de forma general);</li><li>• Portugal;</li><li>• Espanya (Bulgària);</li><li>• Itàlia;</li><li>• Luxemburg;</li><li>• Irlanda (de forma implícita).</li></ul>	<b>En desacord:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Suècia;</li><li>• Regne Unit;</li><li>• Països Baixos;</li><li>• Làtvia.</li></ul>

\* No tots els estats membres van respondre la pregunta.

La qüestió de l'estabilitat laboral encara es troba envoltada de molts mites. Per exemple, se sol creure que tots els treballadors del sector públic gaudeixen d'un lloc de treball vitalici i de major estabilitat laboral, però això no sempre és així. En la majoria dels estats membres, els treballadors del sector públic poden veure's acomiadats per uns nivells pobres de productivitat i per altres violacions de la normativa. A més, el lloc de treball vitalici no existeix a tot arreu. En lloc d'això, molts estats membres ofereixen contractes indefinits als seus treballadors públics i l'estabilitat és diferent que en el sector privat.

A més, a molts països sense llocs de treball vitalicis, com és **Suècia**, «l'estabilitat laboral pot gestionar-se molt bé fins i tot sense recórrer a llocs de treball vitalicis. Per als funcionaris suecs, hi ha un contracte laboral amb una protecció especial que incrementa les condicions ja generalment beneficïoses del mercat de treball suec. L'objectiu de l'ajuda en cas d'acomiadament és trobar un nou treball en el mercat com un tot, no tan sols en l'administració» (resposta **sueca**). Al **Regne Unit** «l'estabilitat laboral sol ser molt alta –el 91 % se senten segurs o bastant segurs– [...] és més alta en el sector públic que en el privat».

En aquests moments, tots els estats membres ofereixen més estabilitat laboral als seus treballadors públics que les empreses privades. I fins i tot quan no hi ha major estabilitat en el sector públic (en comparació amb el privat), els treballs es perceben com a més estables. N'és un exemple la situació de **Làtvia**. Malgrat que la majoria dels treballadors del sector públic no tenen cap lloc de treball vitalici, «el 51,9 % de tots els funcionaris esmenten les garanties laborals com a factors importants per escollir un treball en el sector públic».

## 10.2. LA SEGURETAT DEL TREBALL COM A EINA DE MOTIVACIÓ

Un altre aspecte del treball en els serveis públics és la funció de l'estabilitat laboral com a instrument de motivació. En la majoria dels estats membres, la seguretat del lloc de treball en el sector públic és un element important de motivació per a la contractació i la retenció del personal. A **Bèlgica**, per exemple, una vasta majoria de treballadors de l'administració federal afirmen que hi treballen també per la seguretat (63 %). En aquests moments, per tant, la majoria dels estats membres encara està d'acord amb aquest argument, però també addueixen que un increment de la seguretat només pot justificar-se per a uns llocs de treball i unes funcions concretes. En conseqüència, l'estabilitat laboral sembla més àmpliament acceptada com a factor d'importància en la motivació. Això concorda també amb molts estudis que mostren els efectes perjudicials de la inestabilitat.<sup>260</sup>

En els darrers anys, un tractament privilegiat dels treballadors públics pel que fa a l'estabilitat laboral i uns programes específics de seguretat social semblen haver causat frustracions en alguns estats membres. Moltes persones creuen que els treballadors del sector públic no haurien de rebre tractaments diferenciats. A més, molts creuen que l'estabilitat laboral (les places vitalíci-

---

260 Bert Klandermans i Tinka van Vuuren (1999), «Job Insecurity: Introduction» ('Inseguretat laboral: Introducció'), *European Journal of Work and Organizational Psychology* ('Revista Europea de Psicologia del Treball i de les Organitzacions'), 8, pàg. 145-153; Hans de Witte (1999), «Job Insecurity and Psychological Well-being: Review of the Literature and Exploration of Some Unresolved Issues» ('Inseguretat laboral i psicologia del benestar: Revisió de la bibliografia i exploració d'algunes qüestions sense resoldre'), *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 8, pàg. 155-177; Johnny Hellgren, Markus Sverke i Kerstin Isaksson (1999), «A Two-dimensional Approach to Job Insecurity: Consequences for Employee Attitudes and Well-being» ('Un enfocament bidimensional de la inseguretat laboral: Conseqüències en les actituds i el benestar'), *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 8, pàg. 179-195; vegeu també els estudis de casos sobre Finlàndia i els Països Baixos d'aquest volum.



es) no incrementen la productivitat ja que els treballadors no temen que se'ls acomiadi o que se'ls apliquin sancions per baix rendiment. En el nostre estudi, vam preguntar, en conseqüència, si «la possibilitat de despatxar el personal per baix rendiment pot comportar majors nivells de productivitat, ja que el personal pot pensar que se sotmeten a una disciplina més dura». La majoria dels estats membres no estaven d'acord amb la hipòtesi; només **Dinamarca, Països Baixos, Lituània, Xipre i Itàlia** estaven disposats a avenir-s'hi.

L'informe **alemany** apuntava que, en contrast amb el sector privat, els funcionaris no solen ser conscients (o no els solen conscienciar) del fet que existeixen instruments que –en casos extrems– poden comportar l'acomiadament a causa d'un baix rendiment. En conseqüència, els funcionaris no senten cap inseguretats o no es preocupen per si mateixos o per la seva productivitat. Com a resultat, la productivitat pot veure's afectada en casos individuals. **Espanya** també es mostra d'acord amb el fet que «la possibilitat d'acomiadar el personal per baix rendiment podria portar a uns nivells més alts de productivitat». Tanmateix, «s'ha d'assenyalar també que els nivells de productivitat depenen en gran mesura de la motivació, la qual engloba un ampli espectre de mesures que tenen impacte en els nivells de productivitat. Per tant, establir un vincle directe entre la possibilitat d'acomiadar personal i l'alt rendiment sembla una afirmació massa abrupta» (**Espanya**).

Tota la resta d'estats membres afirmen que «despatxar les persones per baix rendiment no és una forma d'assegurar una bona productivitat» (**Lituània**) i la gestió de la productivitat baixa s'ha de vincular amb una bona gestió, i l'acomiadament és un recurs últim (**Regne Unit, Irlanda i la Comissió Europea**). Segons la resposta **polonesa** «el temor a la disciplina no és ni l'únic ni el millor factor de motivació. Així, hauríem de considerar altres possibilitats en cas de nivells baixos de productivitat dels funcionaris, per exemple la formació, el trasllat a altres llocs [...]. Despatxar personal s'hauria d'utilitzar com un recurs últim després d'haver fracassat altres solucions. A més, és dubtós que els funcionaris vinculin l'acomiadament amb la seva pròpia manca de productivitat». En darrer lloc, l'informe **francès** afirma que és difícil millorar la productivitat sobre la base de la por a l'acomiadament («*la crainte du licenciement*»). La major efectivitat possible hauria de trobar-se a través d'incentius positius, com és l'organització del treball, la gestió de la productivitat individual, la formació, la promoció, etc. Pel que fa a aquest punt, la garantia del lloc de treball és un factor de motivació important que s'hauria d'explotar de forma dinàmica. Tanmateix, la seguretat del treball també pot assegurar-se si els funcionaris no treballen en un sistema de promoció professional amb una plaça vitalícia.

<b>La possibilitat d'acomiadar els personal per baix rendiment podria portar a uns nivells més alts de productivitat.</b>	
<b>D'acord:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Dinamarca (tendència a estar-hi d'acord);</li><li>• Xipre;</li><li>• Lituània;</li><li>• Països Baixos (amb comentaris);</li><li>• Itàlia (no per complet).</li></ul>	<b>En desacord:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Malta;</li><li>• Eslovènia;</li><li>• Grècia;</li><li>• Hongria;</li><li>• Polònia (de forma general);</li><li>• Luxemburg;</li><li>• República Txeca.</li></ul>

\* No tots els estats membres van respondre a aquesta pregunta. Quasi tots els estats membres van esmentar que acomiadar el personal no és més que un últim recurs i que no té un impacte positiu en la motivació. Per tant, alguns estats membres no s'hi han pronunciat i no han aportat comentaris addicionals, com és el cas de Suècia, Eslovàquia, Alemanya, Regne Unit i (Bulgària).

A **Suècia**, despatxar el personal per baix rendiment no és en absolut fàcil. Com a oferidor de treball, s'ha de demostrar la conducta negativa o el mal ús de facultats o recursos d'un treballador. La possibilitat d'acomiadar les persones per mal rendiment tindria una contrapartida negativa: el risc de perdre la confiança entre els superiors i els treballadors. Les inversions en fer del treball alguna cosa agradable, encoratjar la confiança i promoure l'interès comú sembla que és una de les millors formes d'incrementar la productivitat més que no reforçar la disciplina i fer èmfasi en l'execució formal interna del poder. Segons la resposta **holandesa**, «malgrat que hi ha una lleugera diferència en les regles i normatives sobre acomiadar el personal en els sectors públic i privat, això no comporta cap gran diferència en la realitat. En la majoria dels casos, els treballadors de la funció pública com també en el sector privat deixen els seus treballs perquè els seus contractes temporals no es prorroguen. Sentim que l'acomiadament es dona amb menys facilitat en el sector públic que en el privat, però resulta dubtós que això es vinculi amb els resultats i la productivitat. És més probable que es relacioni amb la cultura de l'organització. En la funció pública, és relativament fàcil traslladar treballador a altres llocs si no tenen bons resultats. En relació amb això, el servei públic no es diferencia de les empreses més grans com és Philips. Les persones quasi mai reben acomiadaments perquè estiguin incapacitats o perquè tinguin mals resultats. És important que l'acomiadament de treballadors sigui possible quan la seva productivitat és constantment baixa, però això no és res que s'hagi de remarcar atès que pot menar a una interpretació molt estricta de les activitats dels treballadors.

»Podria ser útil si hi hagués menys normes en el sector públic en relació

amb l'acomiadament de treballadors. Tanmateix, al final el problema no és tant si existeixen normes adequades sinó si aquestes s'apliquen.»

### 10.3. CONCLUSIONS

Per norma general, les circumstàncies que han de concórrer per acomiadar funcionaris de carrera són excepcionals. «Això indica que el principi del lloc de treball vitalici –per oposició als criteris de promoció o als sistemes de retribució– sembla pertànyer als elements tradicionals de la funció pública que han sofert menys modificacions durant els processos de reforma dels estats membres de la UE i en especial en els sistemes de promoció. Mentre que els principis de contractació i remuneració es veuen cada cop més influïts per les pràctiques actuals del sector privat, sembla que les places vitalícies no segueixen la mateixa tendència.

»En la gran majoria de serveis de funció pública, la reducció de l'estabilitat laboral no es percep com un instrument eficient per incrementar la productivitat del personal. Per dir-ho d'una altra forma, els avantatges de la plaça vitalícia encara superen els inconvenients. Tanmateix, la situació és més complexa del que sembla.»<sup>261</sup>

A molts països on encara hi ha places vitalícies, és possible en teoria acomiadar els funcionaris per un rendiment pobre o inadequat, com és el cas d'Àustria, Bèlgica, la Comissió Europea, Grècia i Itàlia (on la llei permet acomiadar directius per poc rendiment).<sup>262</sup>

A més, en els darrers anys s'ha vist en cada cop més estats que hi ha una tendència en augment a introduir mesures o instruments com ara avaluacions o mesures jurídiques, la qual cosa fa possible donar per conclosa la relació de treball amb un funcionari en el cas d'una productivitat escassa o poc escaient. «Una comparació entre els diferents estats mostra que podem distingir entre quatre enfocaments diferents al respecte.

»En un grup d'estats (**Alemanya, Xipre, Luxemburg, Malta, Portugal i Espanya**), amb sistemes de promoció professional tradicionals caracteritzats per unes condicions de treball distintives, l'acomiadament s'exclou més

---

261 Danielle Bossaert (2005), *The Flexibilisation of the Employment Status of Civil Servants: From Life Tenure to More Flexible Employment Relations?* ('La flexibilització de l'estatus de treball dels funcionaris: de la plaça vitalícia a relacions de treball més flexibles'), estudi per a la XLXV Assemblea de les Direccions Generals d'Administració Pública de la Unió Europea, Mondorf, Luxemburg, 7-8 de juny.

262 *Ibid.*

o menys i només és possible en aplicació de legislació disciplinària i després d'un llarg procés si els funcionaris no compleixen les seves obligacions. També a **Itàlia** l'acomiadament sol ser conseqüència d'un procediment disciplinari (excepte en el cas de directius).»<sup>263</sup> Estònia també pot incloure's en aquest grup tot i que les circumstàncies que ho fan possible són complexes.

«És interessant apuntar que la majoria dels nous estats membres i els estats en vies d'adhesió han introduït mesures jurídiques en la nova legislació sobre el funcionariat per tal de fer possible la rescissió de la relació laboral dels funcionaris. A **Hongria**, per exemple, aquesta relació pot veure's finalitzada d'acord amb la Llei XXIII/1992 sobre l'estatus jurídic del funcionariat, sempre que la persona en qüestió sigui incapaç de dur a terme les seves tasques. Un altre enfocament en aquests països que els permet tractar casos de rendiment inadequat és la possibilitat d'acomiadament en cas d'una o més avaluacions negatives. Aquestes mesures tenen vigència a **Polònia** i a la **República d'Eslovàquia**. Tal com estableix l'article 61 de la legislació sobre funcionariat polonès, els contractes d'aquests poden resoldre's sempre que se'ls notifiqui amb tres mesos d'antelació quan hi hagi hagut dues avaluacions negatives consecutives. També a la República d'Eslovàquia, la legislació sobre la matèria conté opcions per despatxar personal a causa del seu rendiment. A **Làtvia**, la resolució de relacions laborals és possible després de dues avaluacions insatisfactòries, com ocorre també a **Eslovènia**.»<sup>264</sup>

Resulta interessant observar que hi ha certa tendència en alguns dels altres estats membres de la UE a conferir més possibilitats d'actuació als gestors de recursos humans per als supòsits de problemes amb el rendiment de la plantilla. En alguns països, el sistema d'avaluació existent té la funció d'identificar i gestionar la productivitat baixa o inadequada. «Per exemple, a **Àustria**, es possible acomiadar un funcionari després de dues avaluacions de productivitat negatives.»<sup>265</sup>

Malgrat que en teoria és possible acomiadar funcionaris als països esmentats, aquesta mesura quasi no s'utilitza ni s'aplica en la pràctica. «Les coses són diferents en els llocs de treball on les condicions són més similars a les del sector privat i on l'estatus del treballador no implica garanties d'estabilitat. En aquest context, la resolució de la relació laboral a **Suècia** es troba regulada de la mateixa manera que per a la resta del mercat laboral, tot i que hi ha regulacions específiques per al funcionariat. A **Finlàndia**, on els funcionaris tampoc no tenen places vitalícies, el procediment en cas de baix rendiment és

---

263 *Ibid.*

264 *Ibid.*

265 *Ibid.*

el següent. La relació laboral d'un funcionari pot veure's immediatament finalitzada si actua violant o negligint les seves obligacions oficials. Pot veure's suspès o suspesa del càrrec (en alguns casos hi segueix de forma immediata la notificació d'acomiadament) si l'actuació o l'omissió mostra que el funcionari no és adequat per al càrrec o si la seva actuació continuada pot posar en perill la seguretat nacional. També a **Dinamarca**, l'acomiadament per una execució dolenta o inadeguada és possible si es fonamenta raonadament en relació amb la conducta del treballador, per exemple, com pot ser la manca d'aptituds o problemes de cooperació.

Al **Regne Unit**, «els departaments i les agències han de tenir procediments que els permetin tractar amb eficàcia els resultats de la manca de productivitat en casos en què el treball d'algun membre de la plantilla s'hagi vist deteriorat fins a un nivell inacceptable, i quan l'absència reiterada d'algun d'aquests membres perjudiqui el funcionament de l'oficina. Si el rendiment o l'assistència no milloren i si la jubilació per raons mèdiques no escau, el personal pot veure's acomiadat per motius d'ineficàcia. L'any 2002, per exemple, 1.160 funcionaris van ser despatxats o degradats».<sup>266</sup>

*Fins a quin punt pot resoldre's la relació d'un funcionari amb una plaça vitalícia per causes relacionades amb una productivitat dolenta o inadeguada?*<sup>267</sup>

<b>Acomiadament només per procediment disciplinari</b>	<b>Acomiadament per poca productivitat establert en la legislació/el sistema d'avaluació</b>	<b>Acomiadament per poca productivitat similar al sector privat</b>
Alemanya Xipre Luxemburg Malta Portugal Espanya Irlanda Itàlia(a excepció dels directius)	Bèlgica Polònia Àustria Làtvia Estònia Eslovènia República d'Eslovàquia Comissió UE França Grècia Hongria Països Baixos Itàlia (en cas de directius) Bulgària	Dinamarca Finlàndia Suècia Regne Unit

266 Danielle Bossaert, *The Flexibilisation*, op. cit., pàg. 19.

267 Vegeu Danielle Bossaert, *The Flexibilisation*, op. cit.

*Fins a quin punt pot acomiadar-se el funcionariat per raons econòmiques o estructurals?*<sup>268</sup>

<b>L'acomiadament no és possible per aquests motius</b>	<b>L'acomiadament per aquests motius és possible, però no se sol aplicar</b>	<b>L'acomiadament per aquests motius és possible de forma més explícita</b>
Luxemburg Espanya Xipre Malta Grècia Portugal Alemanya França Irlanda	Làtvia Comissió Europea Polònia	Dinamarca Estònia Suècia Finlàndia Hongria Eslovènia Països Baixos Regne Unit Bulgària

---

268 Vegeu Danielle Bossaert, *The Flexibilisation*, op. cit.

## 11. Què passaria si s'abolís el funcionariat?

Què ocurriria si s'hagués d'abolir el funcionariat i els treballadors del sector públic ja no tinguessin cap tractament diferent als del sector privat? S'incrementaria la corrupció i la conducta contrària a l'ètica?, es fomentaria la politització?, s'esvaniria la justícia i l'imperi de la llei?

En l'enquesta, vam demanar els estats membres que contestessin aquesta pregunta en relació amb el vincle entre privatització, politització i mobilitat. «La privatització absoluta del funcionariat comportaria un declivi de lleialtat a l'organització, més problemes ètics i major politització. A més, incrementaria la mobilitat entre els sectors públic i privat i comportaria el descens de la continuïtat i l'estabilitat en el servei públic. Hi esteu d'acord?, en desacord?, o alguna altra opció?»

La pregunta es va dissenyar tenint en compte aquestes assumpcions. En general, els defensors i els opositors d'eliminar les diferències entre els treballadors públics i privats enuncien una sèrie de prediccions sobre els efectes beneficiosos o negatius que tindria en la productivitat i l'estabilitat del treball del sector públic.

La hipòtesi que plantejem és que els crítics de l'abolició de diferències i de les polítiques de privatització dirien que una privatització absoluta comportaria el declivi de la lleialtat a l'organització, augmentaria el perill de conflictes d'interessos i provocaria una inestabilitat política, etc. En la nostra enquesta, esperàvem que els defensors dels corrents de privatització/equiparació en el funcionariat adduirien que els funcionaris han d'acarar reptes de gran magnitud que fan necessàries reformes pregones. A més, una separació excessiva dels sectors públic i privat contradiria els nous desenvolupaments en quasi totes les societats modernes que requereixen nous models d'administració. S'hi ha d'afegir també que les reformes del funcionariat també alliberarien els ciutadans i els directius de constreyniments mancats d'eficàcia i eficiència, n'incrementarien l'autoritat i la flexibilitat, millorarien el rendiment dels individus i les organitzacions i conferirien als treballadors major control i responsabilitat en el treball. A més, l'equiparació de condicions de treball entre

sectors, la possibilitat d'acomiadar els treballadors (per raons diferents a les disciplinàries), la introducció de contractes de rendiment i la individualització de les retribucions comportaria un increment dels nivells de productivitat, ja que els treballadors estarien més motivats a causa del temor a perdre els seus treballs com a resultat d'una mala productivitat (en casos extrems).

En les respostes, la majoria d'estats membres van dividir les respostes entre la primera part de la pregunta, «la privatització absoluta del funcionariat comportaria un declivi en la lleialtat a l'organització, més problemes ètics i major politització», i la segona, «a més, incrementaria la mobilitat entre els sectors públic i privat i comportaria una menor continuïtat i estabilitat en el servei públic».

Pel que fa a la segona part de la pregunta, en especial, la majoria dels estats membres es van mostrar d'acord amb el fet que aquesta mesura incrementaria els fluxos de mobilitat. Mentre que la majoria dels estats membres hi veien un desenvolupament positiu, com ho van fer **França, Polònia i Irlanda**, d'altres van esmentar el problema que un excés de mobilitat podria tenir també un impacte negatiu en l'estabilitat dels serveis públics (resposta **hongaresa**). La resposta d'**Irlanda** és representativa de la majoria dels estats membres. «Un increment de la mobilitat entre els sectors públic i privat podria ser avantatjós. El funcionariat es podria beneficiar de l'aplicació d'algunes idees del sector privat i això, en algunes àrees de provisió de serveis, podria comportar una major eficàcia i eficiència en el servei al client.»

Les respostes a la primera part de la pregunta mostraven que no hi havia cap país que planifiqués privatitzar per complet els serveis públics. La resposta del **Regne Unit** va ser la següent: «No s'espera privatitzar la funció pública i la integritat dels funcionaris és una qüestió molt valorada.»

De fet, vora la meitat dels estats membres (**França, Xipre, Lituània, Malta, Eslovènia, Bèlgica, Alemanya, Polònia, Espanya i Finlàndia**) eren de l'opinió que la privatització absoluta generaria més problemes. Per exemple, segons la resposta d'Eslovàquia (que representa la de molts altres), «Hi ha la possibilitat que la privatització absoluta del funcionariat comportés un declivi de la lleialtat a l'organització, més problemes ètics i major politització, però no seria necessàriament així». A Luxemburg, la privatització absoluta dels serveis públics es veuria com una amenaça a la seguretat del treball, una deterioració possible de les disposicions sobre seguretat social i comportaria la possibilitat d'acomiadar els funcionaris. Tanmateix, la idea de la privatització no es relaciona amb un increment possible de problemes ètics i de conflictes de lleialtat.

La resposta **irlandesa** afirmava que «aquesta qüestió és complexa i no pot contestar-se amb un simple sí o no. Hi ha àmbits dels serveis públics que poden deixar-se privatitzar. En seria un exemple el processament de les ajudes socials. Aquest és el tipus d'activitat on podria ser adequat involucrar el sector



privat. Licitat aquestes activitats podria comportar una major eficàcia i una provisió més efectiva en termes de costos. S'hi podrien fer auditories estrictes per assegurar els nivells requerits de qualitat i ètica. Tanmateix, la política que hi ha darrere del sistema d'ajudes socials hauria de quedar en mans de l'administració i el funcionariat. Les organitzacions del sector privat agafen personal per fer front a pics de demanda. La introducció d'un nombre significatiu de treballadors amb contractes de curta durada podria tenir un cert impacte en la lleialtat a l'organització, atès que aquests treballadors no s'hi sentirien tan vinculats o compromesos com un treballador amb una plaça segura.»

Resulta sorprenent que un nombre relativament alt de respostes també es mostraven en desacord (**Dinamarca, Eslovàquia, Grècia, Estònia, Països Baixos, Portugal, Làtvia i Itàlia**) i consideraven els efectes positius de la privatització del sector públic, ja en sigui una part o la totalitat.

<b>La privatització absoluta del funcionariat comportaria un declivi de lleialtat a l'organització, més problemes ètics i major politització</b>	
<b>D'acord o parcialment d'acord:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• França;</li><li>• Xipre;</li><li>• Lituània;</li><li>• Malta;</li><li>• Eslovènia;</li><li>• Bèlgica;</li><li>• Alemanya;</li><li>• Polònia;</li><li>• Espanya;</li><li>• Finlàndia;</li><li>• República Txeca;</li><li>• Luxemburg (sense vincular-ho als problemes ètics);</li><li>• Irlanda (només parcialment).</li></ul>	<b>En desacord</b> (més efectes positius de la privatització) <ul style="list-style-type: none"><li>• Dinamarca;</li><li>• Eslovàquia;</li><li>• Grècia;</li><li>• Estònia;</li><li>• Països Baixos;</li><li>• Portugal;</li><li>• Làtvia;</li><li>• Itàlia;</li><li>• Irlanda (només parcialment).</li></ul>

Nota: No tots els estats membres han respost la pregunta.

Segons la resposta del **Regne Unit**: «Mentre que alguns serveis, en especial els que tracten amb informació confidencial, han de mantenir-se en el sector estatal, els departaments tenen flexibilitat per utilitzar els serveis privats quan sigui escaient per proporcionar serveis d'alta qualitat i de valor. Les agències es gestionen com empreses, sovint amb l'obligació de separar-se'n fins i tot financerament [...]. La mobilitat entre els sectors públic i privat es percep com un valor, no un inconvenient: s'encoratja els funcionaris perquè agafin experiència en el sector privat; tenen molt bona acollida les comissions

de serveis en empreses privades per al personal de tots els nivells; les persones se sumen i abandonen els serveis públics en diferents moments de les carreres, i de vegades acaben la seva vida laboral en altres sectors. [...] No oferim plaques vitalícies, i a canvi no esperem que els funcionaris es quedin sempre amb l'administració.»

Segons la resposta **sueca**, «seria molt complicat oferir una resposta si a l'expressió “privatització absoluta” se li confereix un significat més ampli del que s'inclou en les mateixes lleis i normatives sobre les condicions que s'apliquen al sector públic i al privat. Tanmateix, SAGE no considera que unes condicions de treball flexibles, com ara les retribucions individuals i diferenciades, la possibilitat d'acomiadar treballadors si és necessari, etc. comporti de forma automàtica els tipus de problemes que s'esmenten; en especial atès que la legislació sueca encara observa les responsabilitats de ser funcionari. D'altra banda, si la privatització significa convertir la funció pública en empreses privades, la qüestió és molt més complexa. El que caldria discutir és «Quin tipus de negocis seria adequat privatitzar?». Si s'apliqués només als adequats, les possibles modificacions quant a lleialtat o ètica, entre d'altres, no causarien més que problemes menors, si en causaven. La qüestió d'externalitzar funcions és semblant, però no idèntica. De nou, és essencial externalitzar els tipus adequats de funcions. Altrament podríem haver d'acarar problemes seriosos en la gestió i administració d'empresaris i en el seu exercici de facultats i polítiques públiques.»

«Els Països Baixos tenen una legislació sobre el funcionariat però s'escarrassa en general per tenir relacions laborals *normalitzades*, la qual cosa implica el màxim respecte possible a les regulacions aplicables al mercat. Assumim que la qüestió es vincula amb aquest aspecte i no amb deixar totes les tasques estatals en mans d'empreses privades, la qual cosa seria una proposta bastant extremista. Entenem la privatització en un sentit més restringit: contractar només en virtut de la legislació laboral (com ocorre al Regne Unit). Sembla que aquest sistema no porta de forma automàtica al sistema de botins dels EUA.»

La privatització/equiparació absoluta no hauria de crear necessàriament un descens de la lleialtat o un increment dels problemes ètics per part dels treballadors públics que treballen en virtut d'un contracte laboral. Les empreses privades poden produir passaports tant bé com les institucions públiques. El sector privat també s'involucra en l'administració corporativa i en debats ètics. L'estructura formal de l'organització pública es relaciona amb les condicions i circumstàncies segons les quals s'escomet la *privatització* de les condicions del treball públic. L'entorn i el context social són com a mínim tant importants com aquestes estructures formals. Aquesta relació entre privatització i la politització no està del tot clara. Probablement la politització seria un risc major en cas de circumstàncies socioeconòmiques volàtils, on podria generar-se l'hàbit

de despatxar enemics i contractar amics.

Tanmateix, encara és qüestionable si la mobilitat entre els sectors podria incrementar-se en aquest panorama de privatització absoluta. Si les relacions laborals són les mateixes en els dos sectors, tothom pot escollir amb llibertat. Els continguts del treball són les que condicions, a la fi, la tria. La mobilitat podria incrementar-se, però això no provocaria riscos o perills per a la continuïtat i estabilitat en el sector públic, sempre que es preservin de forma adequada les normes de conducta i altres obligacions i les apliquin els superiors i les autoritats de Justícia. Hi ha previstes noves iniciatives als Països Baixos que, entre d'altres, es fonamenten en el Document marc d'ètica de la Unió Europea.»

En darrer terme, la resposta **italiana** adduïa que la privatització com a tal no té efectes negatius. «Gran part depèn de la conducta dels agents individuals i no tan sols de la tipologia del sistema (públic o privat).»

Fins al moment, hi ha pocs casos en què s'hagi privatitzat la funció pública. A la Unió Europea, fins i tot Suècia ha mantingut alguns dels principis tradicionals del funcionariat, com són obligacions i requisits ètics específics per als jutges. Per tant, seria important fer una ullada a altres exemples.

### **11.1. CERQUEM FITES: LA PRIVATITZACIÓ DELS SERVEIS PÚBLICS I EL CAS DE GEÒRGIA (EUA)**

Als Estats Units, l'Estat de Geòrgia va aprovar una reforma radical el 1996 que, en la pràctica, eliminava la possibilitat de carrera administrativa per als nous treballadors i els convertia en treballadors a voluntat. De fet, no era tant una reforma com una supressió directa del funcionariat tradicional, amb el propòsit explícit de facilitar a les agències estatals l'acomiadament dels treballadors que no satisfan els estàndards de productivitat o que no responen a les polítiques de l'executiu. Un altre objectiu de la reforma era descentralitzar quasi totes les funcions bàsiques del personal des de les oficines centrals fins a les agències individuals, la qual cosa inclou les retribucions, la contractació i les accions de discriminació positiva.

Una altra raó darrere de la reforma era que es veia que l'administració tradicional tenia excés de regulacions, era massa centralitzada, massa lenta i insensible. Per contra, es pensava que un model basat en l'empresa comportaria major eficàcia, flexibilitat i mecanismes alternatius de servei.<sup>269</sup> «El que

---

269 Jonathan West (2002), «Georgia on the Mind of Radical Civil Service Reformers» ('Geòrgia en la ment dels reformistes radicals de la funció pública'), Universitat del Sud de Geòrgia, *Review of Public Personnel Administration* ('Revista de Gestió Pública dels Recursos Humans'), 22: 2 (estiu), pàg. 79-93.

tenim és un sistema inflexible. És antiquat. I necessitem canviar-lo [...]. No creiem que els treballadors públics hagin de tenir cap protecció que no tinguin els de l'empresa privada. Per què hauria de ser diferent l'administració?»<sup>270</sup> Als estats de Florida, Arizona, Washington D. C. i Texas es van emprendre reformes semblants, tot i que menys dràstiques.

A Geòrgia, després de la introducció de la nova legislació de reforma, els treballadors nous no tenien dret d'antiguitat ni drets per reclamar davant accions disciplinàries com ara reducció de salaris, acomiadament o avaluacions negatives. Els increments anuals de salari es van suprimir. A més, les agències tenien llibertat per escriure les descripcions dels seus propis treballs i per pagar el que desitgessin. «Així, si una agència vol pagar més per atreure candidats de major qualitat en algun lloc baix de natura administrativa pot senzillament crear un nou títol i una nova escala de retribució.»<sup>271</sup>

Segons una enquesta de Walters, els resultats positius de la reforma a Geòrgia van ser, clarament, la reducció de la durada de processos per contractar, acomiadar, promocionar i reassignar tasques. A més, el nivell de satisfacció dels directius de personal es va veure incrementat i es van conferir més responsabilitats a personals d'agències, la selecció de personal va esdevenir més flexible, la contractació més oportuna i les retribucions i promocions més flexibles.<sup>272</sup> Els resultats negatius van ser que «l'estat ha vist una proliferació de títols de feines –un increment d'un terç [...]»<sup>273</sup> i la manca d'uniformitat i fins i tot les divisions dintre dels departaments amb feines semblants.<sup>274</sup> A més, l'abolició de carreres i antiguitats ha reprimat en certa manera la promoció<sup>275</sup> i els treballadors no hi van donar molt suport.<sup>276</sup> Pel que fa al nombre de persones que deixen el treball, s'ha duplicat, però continua bastant baix.<sup>277</sup>

Altres enquestes, principalment les de Kellough i Nigro, que estudia les

---

270 Charles W. Gossett (2002), «Civil Service Reform: The Case of Georgia» ('Reforma de la funció pública'), Universitat del Sud de Geòrgia, *Review of Public Personnel Administration* ('Revista de Gestió Pública dels Recursos Humans'), 22: 2 (estiu), pàg. 101.

271 J. Walters (2002), *Life after Civil Service Reform: The Texas, Georgia, and Florida Experiences* ('La vida després de la reforma del funcionari: Les experiències de Texas, Geòrgia i Florida'), IBM Endowment for The Business of Government ('Fundació IBM per al Negoci de l'Administració'), Col·lecció Human Capital, octubre, pàg. 24.

272 Walters, *Life after Civil Service Reform*, op. cit., pàg. 27.

273 Walters, *Life after Civil Service Reform*, op. cit., pàg. 25.

274 Walters, *Life after Civil Service Reform*, op. cit., pàg. 28.

275 Walters, *Life after Civil Service Reform*, op. cit., pàg. 25.

276 Walters, *Life after Civil Service Reform*, op. cit., pàg. 29.

277 Walters, *Life after Civil Service Reform*, op. cit., pàg. 26.

actituds dels treballadors comparant els que són qualificats de treballadors a voluntat<sup>278</sup> amb la resta, i la de Sanders<sup>279</sup> van revelar una barreja d'opinions (tot i que moltes eren bastant negatives) envers les reformes de Geòrgia, i indicaven que no havien estat especialment efectives. Segons Kellough i Nigro, «els nostres resultats fan sorgir el dubte sobre si les reformes van tenir cap èxit en el desenvolupament de processos de personal més eficients o de treballadors públics més motivats. Una enorme majoria de treballadors, tant d'un tipus com de l'altre, trobava que la majoria de mesures executades no funcionaven com esperaven els reformistes. Creiem que aquest resultat planteja una qüestió fonamental sobre la relació entre teoria i pràctica en la reforma del servei públic. Les teories simples sobre la motivació o sobre el canvi organitzatiu poden no ser adients. S'hauria de sospesar amb més cura que cal per construir una plantilla productiva i dedicada en el sector públic».<sup>280</sup>

En un altre estudi, Coggburn va revelar dubtes seriosos sobre si una política simple de descentralització i desregulació simple comportaria una millora del rendiment. «És important recordar que la desregulació, com qualsevol altre tipus de reforma de personal, produirà efectes, alguns s'hauran anticipat i seran desitjables i d'altres no s'hauran previst i no ho seran.»<sup>281</sup>

A més, un estudi de Klopp va revelar alguns resultats problemàtics. «També un nombre substancial de treballadors veia que les promocions i els increments en les retribucions s'atorgaven a treballadors afavorits en virtut d'uns criteris de productivitat sovint vagues i arbitraris. Mentrestant [...] als treballadors els preocupava que la promesa de l'administració anterior de pujar les pagues no es materialitzés [...]. Per bé que els canvis del sistema puguin haver estat significatius, fins al moment no sembla que ho hagin estat les millores en la productivitat o el servei.»<sup>282</sup>

---

278 Vegeu en especial J. Edward Kellough i Lloyd G. Nigro (2005), *Dramatic Reform of the Public Service: At Will Employment and the Effort to Create a New Public Workforce* ('Reforma dramàtica de la funció pública: treball a voluntat i l'esforç de creació d'una nova mà d'obra pública'), manuscrit, 28 de gener.

279 Robert M. Sanders ('2004'), «Georgia Gain or Georgia Loss? The Great Experiment in State Civil Service Reform» ('Guany o pèrdua a Geòrgia? El gran experiment en la reforma de la funció pública estatal'), *Public Personnel Management* ('Gestió Pública de Personal'), 33, estiu, pàg. 151-162.

280 Kellough i Nigro, *Dramatic Reform of the Public Service*, op. cit., pàg. 19-20.

281 Jerrell. D. Coggburn (2003), «Deregulating the Public Personnel Function» ('Desregulació del personal de la funció pública'), dintre: Steven W. Hays i Richard C. Kearney, *Public Personnel Administration* ('Administració pública del personal'), 4a edició, pàg. 87.

282 B. Klopp, «Civil Service Reform» ('Reforma de la funció pública'), *Collective Bargaining Reporter* ('Informador de Negociació Col·lectiva'), [http://www.afscme.org/wrklplace/cbr102\\_1.htm](http://www.afscme.org/wrklplace/cbr102_1.htm), pàg. 4.

És més interessant encara que tots els treballadors de Geòrgia es mostren d'acord a dir que hi havia hagut pocs canvis, si és que n'hi havia hagut cap, en les pràctiques sobre recursos humans en les seves agències després de la promulgació de la reforma<sup>283</sup> i «més del 75 % es mostraven en desacord amb la idea que la Llei 816 havia donat com a resultat una plantilla més productiva i sensible al públic [...]».<sup>284</sup> D'altra banda, no es podien confirmar les temors que el trasllat «d'un gran nombre de treballadors als llocs a voluntat comportaria l'abús o la manipulació de treballadors per motius polítics».<sup>285</sup> La majoria dels treballadors eren de l'opinió que no estan «exposats a coerció política en el treball».<sup>286</sup>

Els estudis de Kellough i Nigro, en especial, revelen alguns resultats molt interessants i inesperats de les reformes de Geòrgia. El primer és que «la major part no es troba convençut que la llei hagi fet molt per millorar les pràctiques en matèria de recursos humans o de productivitat en l'àmbit de les agències».<sup>287</sup> El segon és que els resultats negatius superen els positius. I el tercer és que la coerció política no s'ha vist augmentada significativament i que el nombre d'acomiadaments encara és bastant baix.

D'aquestes conclusions podem extreure dues hipòtesis interessants. En primer lloc, l'equiparació de condicions de treball podria tenir efectes adversos –més que no millorar– en aquestes condicions, en la productivitat i en la motivació. En segon lloc, l'equiparació no resulta necessàriament en un increment de la inestabilitat per als treballadors i no augmentarà la pressió política que s'hi exerceix. «Els resultats no donen suport a les previsions que indicaven que eliminar les proteccions [...] dels treballadors tindria un impacte negatiu important sobre la lleialtat en comparació amb els treballadors que sí que gaudeixen d'aquesta protecció [...]. Sobre les qüestions concretes que investiguem –vinculació amb l'agència, possibilitat de canvi de treball en un futur pròxim, interès perquè altres treballadors els representin i sensibilitat a les indicacions dels directius– no hi ha diferències significatives.»<sup>288</sup>

---

283 *Ibid.*

284 *Ibid.*

285 Edward Kellough i L.G. Nigro (2003), *Administrative Theory and Civil Service Reform: A review of the Georgia Experience* ('Teoria administrativa i reforma de la funció pública: Revisió de l'experiència de Geòrgia'), Universitat de Geòrgia, manuscrit, 1 de maig, pàg. 17.

286 Kellough i Nigro, *Administrative Theory*, pàg. 12.

287 Kellough i Nigro, *Administrative Theory*, pàg. 14.

288 Charles W. Gossett (2003), «The Changing Face of Georgia's Merit System: Results from an Attitude Survey in the Georgia Department of Juvenile Justice» ('La cara canviant del sistema de mèrit a Geòrgia: Resultats d'un estudi d'actituds del Departament de Justícia Juvenil de Geòrgia'), *Public Personnel Management* ('Gestió Pública de Personal'), 32: 2, pàg. 277.

## 12. Conclusions: els funcionaris són gent normal?

En aquests moments les diferències entre treballadors públics i privats en termes d'horaris, retribucions, pensions, vacances, selecció i requisits de competència són menys significatives del que ho havien estat. Un dels exemples més importants en els darrers anys és la introducció de major competència per als directius (que ocupen els seus llocs durant períodes limitats) i de salaris vinculats a la productivitat. Sovint, aquestes reformes s'escometen per bones raons, atès que els arguments a favor d'un estatus específic per als funcionaris van perdent credibilitat. Per què s'haurien de seleccionar els alts càrrecs entre el personal que ja hi treballa i a discreció del ministre? Per què no introduir un procés just i racional? També s'han introduït canvis semblants pel que va al principi tradicional d'antiguitat. Tot i que encara hi té un paper important, s'està reemplaçant de mica en mica pel de mèrit. Per fi! Per què hauria de tenir un salari més alt un treballador mitjà de 60 anys que un de 30 anys amb molta productivitat i dos fills petits (i una necessitat real de tenir un salari millor que el seu col·lega major)? Aquest exemple també mostra que la introducció del principi de mèrit en la promoció i d'una major mobilitat entre els sectors públic i privat contribueix a l'abolició silenciosa de l'estatus del funcionari.

Sens dubte, en el futur veurem l'emergència d'una paradoxa creixent. D'altra banda, els dubtes creixents sobre la necessitat de comptar amb treballadors amb un estatus especial (funcionariat) i condicions de treball diferents ens menarà cap a l'equiparació amb el sector privat. Per una altra part, la majoria d'estudis revelen que el funcionari tradicional no és el problema. La majoria estan satisfets amb el seu treball i solen tenir bon rendiment. Tanmateix, altres treballadors del sector públic sense l'estatus de funcionaris també solen tenir bona productivitat i trobar-se relativament satisfets amb els treballs. A més, mostren uns nivells elevats de compromís amb l'organització. De fet, la realitat no és tan depriment com sembla per a molts treballadors del sector, ja siguin funcionaris o no. Per exemple:

- L'argument que els funcionaris són menys flexibles i treballen de 9 del matí a 5 de la tarda. En la realitat sembla que els funcionaris solen treba-

- llar més enllà del seu horari.
- Les percepcions que els funcionaris es troben frustrats i poc satisfets. De fet, la majoria de les enquestes mostra que el sector públic es compon principalment de persones satisfetes, motivades i molt qualificades.
  - La imatge que els buròcrates no són gaire eficients en el treball. En la realitat, la qualitat dels treballadors del sector públic sol rebre avaluacions més positives.<sup>289</sup>
  - L’afirmació que el nombre de persones poc productives és més alt en el sector públic. Cal seguir investigant en aquest sentit. Tanmateix, hi ha estudis que mostren que «els treballadors dels sectors públic i privat aventuren nombres quasi idèntics de persones amb poca productivitat».<sup>290</sup> Per tant, la majoria d’estudis sobre el rendiment arriben a la conclusió que les persones no són el problema.
  - La percepció que les polítiques i els procediments de personal de les organitzacions públiques es troben subjectes a més normes del que ocorre en les empreses privades es podria veure confirmada. «Les organitzacions públiques i privades plantegen diferències majors en termes de formalització de procediments de personal [...]»<sup>291</sup> (en especial pel que fa a selecció de personal). En aquest àmbit, les polítiques públiques de personal semblen més formalitzades, rígides i lentes que en el sector privat.

*Idees preconcebudes, estereotips i realitat*

<b>Idees preconcebudes i estereotips</b>	<b>Proves empíriques (acadèmiques): confirmen o refuten?</b>
Els funcionaris tenen diferents nivells de productivitat i diferents actituds si se’ls compara amb llocs similars en el sector privat.	No hi ha dades. Per exemple, els mestres o els professors tenen actuacions similars en escoles o universitat privatitzades o públiques.
Els funcionaris tenen diferents nivells de productivitat i diferents actituds si se’ls compara amb altres treballadors del sector públic.	No hi ha dades. Es planteja la qüestió de la legitimitat d’algunes diferències en l’ocupació pública.
Les organitzacions públiques i privades són clarament diferents.	Hi ha diferències pel que fa a pressions internes i externes que volen fomentar canvis. També les tasques són diferents. Tanmateix, està esdevenint cada cop més difícil distingir entre organitzacions privades i públiques.

289 Bozeman i Rainey, «Organizational Rules», *op. cit.*, pàg. 185.

290 Light, «To Restore and Review», *op. cit.*, pàg. 7.

291 Rainey i Bozeman, «Comparing Public and Private Organisations», *op. cit.*, pàg. 455.A



*Els funcionaris són diferents? Qui són els funcionaris? I com són?*

<b>Idees preconcebudes i estereotips</b>	<b>Proves empíriques (acadèmiques): confirmen o refuten?</b>
Les organitzacions públiques són molt més obertes a alguns tipus de pressions i cons-trenyiments externs (mitjans de comunica-ció, tribunals, polítics)	Sí, les organitzacions públiques tendeixen a estar subjectes a més instruccions i inter-vençions procedents d'agents polítics, auto-ritats judicials (tribunals), mitjans de comu-nicació i ciutadans. Altres influències exter-nes són els corrents demogràfics (selecció de personal i diversitat), pressió de partici-pants i normatives.
Les organitzacions públiques i els directius del sector tenen una productivitat més bai-xa que el sector privat.	Hi ha dificultats per comparar. No n'hi ha proves. Les organitzacions administratives i els directius tenen una productivitat molt millor del que es pensa.
Hi ha un vincle fort entre l'estructura orga-nitzativa i la mentalitat burocràtica.	Les dades revisades per demostrar la perso-nalitat burocràtica no confirmen que n'hi hagi cap.
Els estereotips negatius sobre els funciona-riis contenen factors veritaders.	La validesa dels estereotips negatius dels treballadors públics no té fonaments.
El perfil del personal és diferent entre els sectors públic i privat.	Sovint, els treballadors públics tenen mi-llors qualificacions i més edat que els altres. El treball en el sector públic és atractiu en moments de crisi econòmiques. La mobili-tat de la plantilla sembla més baixa en les organitzacions públiques que en les privades.
Els funcionaris són menys flexibles, de mentalitats menys obertes i menys creatius.	Els funcionaris no són menys flexibles ni tenen mentalitats menys obertes que els altres, i no semblen conferir més importàn-cia a les normes. De fet, hi ha proves que demostren que hi ha poques diferències entre els funcionaris i la resta de persones.
Els funcionaris són més mandrosos perquè tenen més estabilitat laboral.	Els funcionaris treballen tant com la resta de treballadors.
Les persones que necessiten més estabilitat laboral es veuen atretes pel sector públic perquè saben que els tractaran amb justícia. Les persones més mandroses també s'hi senten atretes perquè saben que és menys probable que pateixin les conseqüències negatives de la seva manca de motivació.	No hi ha dades que la funció pública atre-gui un major nombre de persones amb problemes de productivitat.

<b>Idees preconcebudes i estereotips</b>	<b>Proves empíriques (acadèmiques): confirmen o refuten?</b>
Els nivells de motivació dels funcionaris és una reacció al sector, no res que aquests hi aportin. En contrast amb el sector privat, els serveis públics inhibeixen la motivació perquè les recompenses gairebé mai no tenen a veure amb el rendiment i les tasques específiques del sector eviten que es puguin adoptar criteris clars de productivitat.	En la majoria dels casos, els funcionaris porten els nivells de motivació al sector. Tots els estats membres se senten molt atrets pels nous sistemes de gestió de la productivitat. A més, la motivació i la satisfacció no són menors en el sector públic.
Els funcionaris són més ètics que els treballadors del sector privat.	No hi ha proves que ho corroborin. Tanmateix, els funcionaris tenen criteris i requisits ètics específics.
Els funcionaris es motiven més davant beneficis no pecuniaris que els treballadors de l'empresa privada.	És clar que la retribució és un factor important en la motivació. Tanmateix, els funcionaris també compten amb una motivació específica del sector públic (MSP). Se senten més motivats a participar en la vida pública i a dur a terme tasques útils. A més, el desig d'ajudar els altres i de ser útils a la societat té un impacte positiu a l'hora de triar un treball en l'administració.
En relació amb els treballadors del sector privat, els processos polítics de presa de decisions, que tan sovint s'allarguen en les organitzacions públiques pot provocar que els funcionaris se sentin frustrats i es desmotivin.	Aquesta idea sembla correcta.
Els funcionaris sovint semblen insensibles quan els problemes particulars dels ciutadans no encaixen bé en les regles i normatives.	No hi ha proves al respecte. Els estats membres destaquen els esforços per millorar l'atenció al ciutadà i el servei. En alguns països membres, són qüestions prioritàries.
L'estabilitat laboral encara és un punt fort important que dóna valor al treball en el sector públic. Les persones amb aversió al risc prefereixen treballar en el sector públic.	Sí, les persones que valoren l'estabilitat laboral solen ser més propenses a treballar als serveis públics.
Els directius del sector públic perceben més paperassa que en el sector privat. La burocràcia relacionada amb el personal, en especial, té una forta influència en el compromís envers l'organització i la satisfacció laboral.	Sí, els funcionaris pateixen d'un excés de paperassa. Això té una forta influència en el compromís amb l'organització i la satisfacció laboral.

<b>Idees preconcebudes i estereotips</b>	<b>Proves empíriques (acadèmiques): confirmen o refuten?</b>
El lideratge és inferior que en el sector privat.	Les enquestes mostren proves de natura mixta sobre la qualitat del lideratge en els serveis públics. En general, hi ha massa poques dades. A causa dels corrents actuals de descentralització, el lideratge i la qualitat estan esdevenint qüestions prioritàries en els serveis públics.
Els treballadors del sector públic tenen menys rendiment que els del sector privat.	No hi ha diferències en la productivitat individual entre els sectors públic i privat. En termes generals, els funcionaris tenen bon rendiment. Les persones no són el problema, sinó que ho és l'estructura (Al Gore). Hi ha més dificultats per mesurar el rendiment en els serveis públics.
Les organitzacions públiques són jeràrquiques, burocràtiques, lentes i poc eficaces.	Les organitzacions públiques es troben immerses en un procés de canvi, però han de satisfer alguns principis i tasques: «previsibilitat i estabilitat, racionalitat, confiança en el coneixement expert, tractaments justos –alhora que descarten els trets negatius: rigidesa, incapacitat per tractar amb necessitats especials, i imposició de barreres entre els funcionaris públics i els ciutadans» (Bozeman)
Els funcionaris són diferents?	Els funcionaris no són diferents pel fet de ser-ho. De fet, les persones que sol·liciten treballs en la funció pública tenen unes característiques motivacionals diferents dels treballadors del sector privat.

Quasi tots els resultats esmentats presenten conflictes bruscos amb els estereotips generals sobre els processos, les conductes, les normes i (també parcialment) la paperassa de l'administració.<sup>292</sup> Tanmateix, també l'assumpció que els sectors públic i privat són completament semblants podria comportar dificultats. Per exemple, mentre que alguns experts creuen que els funcionaris «confereixen menys valor als diners i més al servei públic, la tendència dominant en les reformes de l'administració i de personal han destacat precisament les prioritats oposades [...]»<sup>293</sup> i s'han centrat en la introducció d'incentius

292 Rainey i Bozeman, «Comparing Public and Private Organisations», *op. cit.*, pàg. 454.

293 Rainey i Bozeman, «Comparing Public and Private Organisations», *op. cit.*, pàg. 462.

materials i financers. Això demostra que les assumpcions incorrectes resulten fàcilment en polítiques inadequades o deficientes.

El canvi i la reforma també poden resultar en un deteriorament i produir efectes adversos sobre la motivació, la productivitat i la satisfacció laboral. Pot donar-se el cas que una privatització simple del funcionariat redueixi l'atractiu de l'administració com a ocupador. En conseqüència, l'administració del futur ha de trobar una nova definició del seu paper en aquest sentit, i s'ha de millorar la imatge del funcionariat.

Moltes de les noves reformes, en especial, són atractives perquè afirmen oferir l'oposat del que han produït les carreres tradicionals, ben conegudes, i les burocràcies hereves del comunisme: flexibilitat, responsabilitat, llibertat, adaptabilitat i la supressió i simplificació de moltes normes, entre d'altres. A més, les reformes en els graus directius donen suport a la desregulació i la reforma de normatives, descentralització de responsabilitats, reducció de jerarquies, privatització, delegació, externalització, major importància del ciutadà, millors línies d'assignació de responsabilitats. En resum: una administració més eficient i amb menys costos. «El problema és que aquests objectius, que per a molta gent serien admirables, no són exempts d'imperficcions.» Cada un té inconvenients. Convertir la «retòrica en realitat és un repte difícil [...]».<sup>294</sup>

En aquests moments, la realitat de la gestió de recursos humans és incerta i ambigua i la situació financera de molts estats membres és complicada. Per exemple, la «qüestió de com equilibrar la necessitat que els directius tinguin major flexibilitat i que els sistemes siguin més simples i més transparents amb la contínua necessitat de protegir d'abusos els treballadors individuals i preservar el valor del mèrit bé pot ser la qüestió clau que ha d'acarar en l'actualitat el camp del personal».<sup>295</sup>

No obstant això, reptes com aquests encara no han rebut la consideració necessària i la gestió de recursos humans com a política estratègica es dona només en casos comptats. La conseqüència és que les condicions de treball s'estan deteriorant parcialment. Els salaris són generalment estables però no augmenten gaire, les hores de treball de la vida laboral d'una persona tenen moltes possibilitats de veure's incrementades, els problemes relacionats amb

---

294 Hugh Hecló (1988), «Issue Network and the Executive Establishment» ('Xarxa de temes i el sistema executiu'), dintre: Richard, J. Stillmann, *Public Administration* ('Administració pública'), 4a edició, Houghton Company, Boston.

295 Carolyn Ban i Norma M. Riccucci (2002), «Public Personnel Management: Where Has It Been, Where Is It Going?» ('Gestió Pública de Personal: On era?, cap on va?'), dintre: Carolyn Ban i Norma M. Riccucci, *Public Personnel Management* ('Gestió pública de personal'), Addison Wesley Longman, pàg. 4.

l'estrès com és el dolor d'esquena estan en auge, l'excés de treball és una qüestió imperant, el desenvolupament professional no segueix una política estratègica i el lideratge sol ser dolent. A més, moltes organitzacions encara són molt burocràtiques i els funcionaris pateixen un dèficit d'autonomia del treball. Les reformes en aquest camp no sempre porten millores. La descentralització de responsabilitats tan sols té sentit quan els directius no es troben ofegats de treball i tenen formació en les seves tasques. Els programes de gestió de la productivitat tenen sentit només si les avaluacions poden produir-se en una atmosfera de confiança mútua, respecte i comprensió. De nou, això pressuposa unes estructures de comunicació establertes entre el superior i el treballadors. Amb tot, qui té temps i qui es pren temps per posar en pràctica sistemes per mesurar la productivitat?

Això no vol dir que la burocràcia tradicional sigui bona i les noves formes siguin dolentes. En realitat, les organitzacions públiques basades en excés en principis jeràrquics, conducta impersonal, formalismes i racionalitat pateixen molts desavantatges, tant humans com d'altre caire. A més, les organitzacions jeràrquiques, basades en normes, formals i impersonals ja no es corresponen amb les nostres societats canviants, les expectatives dels ciutadans o les actituds en evolució, les qualificacions, els valors i les destreses dels buròcrates. Avui sabem que si es confereix massa importància a la racionalitat, la rigidesa i els principis basats en l'organització (més que no l'individu) els desavantatges superen els beneficis. Els principis tradicionals vinculats a la promoció tendeixen a ser massa rígids si no es potencia la mobilitat, això és, si la selecció dels funcionaris es restringeix al moment de l'entrada, i les organitzacions massa jeràrquiques produeixen procediments lents, frustració i desmotivació entre els ciutadans. Per exemple, és clar que els nous desenvolupaments han comportat resultats positius, com és l'obertura, uns serveis millors per als ciutadans, major sensibilitat envers la igualtat i les qüestions ètiques, més flexibilitat i mobilitat en la gestió dels recursos humans, un major nombre de dones en càrrecs alts, més possibilitats perquè els més joves puguin ocupar també aquests càrrecs, majors i millors oportunitats de formació, etc.

Això no obstant, s'hauria de reconèixer que la gestió de recursos humans és una tasca complexa. No hi ha solucions fàcils, i els nous desenvolupaments també comporten problemes nous: més preocupacions ètiques, més estrès, descens de moral i de satisfacció laboral, etc.

La reforma de les organitzacions s'està replicant per als treballadors, els funcionaris. Mentre que en la majoria de països europeus l'estatus de funcionari ha sobreviscut a les reformes, la natura específica d'aquest estatus s'està esvanint. El funcionari emparat pel dret públic i el jurament encara existeixen a quasi tot arreu. En alguns països, fins al 80 % de tots els treballadors públics encara són funcionaris. Alhora, no hi ha ni una definició comuna ni un concep-

te consensuat de qui hauria de tenir l'estatus de funcionari.

Amb tot, els funcionaris haurien de continuar rebent un tractament diferenciat, amb unes condicions de treball específiques? O seria millor que tots els treballadors públics compartissin el mateix estatus i que la gestió de recursos humans se centrés a mantenir condicions de treball satisfactòries per tothom? En el nostre estudi, els resultats ens indiquen que la segona opció seria probablement la millor solució –per bé que no per totes les categories de personal– i també la més justa. Tanmateix, les coses no són tan fàcils.

Si agafem el cas de la corrupció i la neutralitat, les places vitalícies i l'estructura de promoció deriven en menys corrupció, menor influència política i major neutralitat? O la influència política, el favoritisme i la corrupció són més una qüestió de cultura política, tradició i altres condicions de treball (com ara retribucions baixes)? Aquestes preguntes són extremament difícils de contestar. El que sí que sabem, amb tot, és que l'estabilitat laboral, unes condicions de treball satisfactòries, polítiques de desenvolupament i promoció i formes participatives de gestió són factors de motivació importants i incrementen la productivitat. El que no és tan important és si es tracta del sector públic o el privat.

A Europa, tanmateix, no hi ha cap país disposat a privatitzar per complet l'administració nacional. El procés de normalització a molts països ha comportat certes equiparacions, però no una privatització total i en la majoria d'aquests països els treballadors del sector públic encara són emparats pel dret públic. A la major part dels països de la UE, un cert nombre de categories de treballadors tenen unes condicions de treball específiques. Fins i tot a Suècia i a Itàlia alguns treballadors del sector, com són jutges i fiscals, en tenen. Els agents de policia, els soldats, els jutges, etc. no solen tenir dret a vaga. A més, alguns treballadors gaudeixen d'acords específics sobre horaris de treball i de normativa disciplinària *ad hoc*.

No obstant això, la majoria d'estats membres han d'acabar dilemes addicionals en considerar quins tipus de diferències haurien de mantenir-se o abolir-se entre els funcionaris i altres treballadors. On situem la línia de divisió entre els funcionaris i la resta de treballadors? Quin tipus de treballadors haurien de ser els mestres a Alemanya, França i els Països Baixos, tenint en compte que tenen influència en les vides futures de milions de nens? Els mestres d'aquests països són diferents als seus col·legues suecs o britànics, que no són funcionaris?

I què ocorre amb milers d'altres professions privades en la indústria química, en plantes d'energia nuclear, en agències de gestió d'aigües potables i en organitzacions internacionals que també apliquen poders públics, protegeixen la societat o proporcionen serveis importants als ciutadans? Per què no haurien de ser funcionaris aquests treballadors? O, per dir-ho d'una altra forma,

els treballadors suecs del sector públic són més corruptes, menys neutrals i menys imparcials des que treballen amb condicions privatitzades? Les dades ens mostren que les coses no van així.

A banda de les dificultats per decidir qui hauria de ser funcionari i qui no hi ha una altra paradoxa: tot i que la majoria d'estats membres no volen privatitzar totalment el servei públic, les condicions de treball s'estan equiparant amb el sector privat. Tanmateix, aquest procés no és d'una sola direcció: en alguns casos, les condicions de treball en el sector privat també s'equiparen amb el sector públic.

El paper que s'atribueix a l'estat respecte a les anomenades *estructures administratives* està canviant i requereix que també la concepció del funcionari ho faci. Aquest estudi mostra que no hi ha cap necessitat d'una àmplia categoria de funcionaris. El que és cabdal és oferir unes condicions de treball satisfactòries, possibilitats de promoció professional, estabilitat, responsabilitat i, el que és més important, un bon lideratge. O, en altres termes, una gestió de recursos humans professional.

En el futur, la qüestió de l'equiparació s'hauria de combinar amb un debat seriós sobre les polítiques de la gestió de recursos humans. Aquest estudi mostra que hi ha una sèrie de raons que demanen que es normalitzi l'estatus i les pràctiques dels antics serveis burocràtics. Tanmateix, la normalització no hauria de significar una deterioració de les condicions de treball. Cada cop disposem de més dades que ens fan veure que les condicions de treball tornaran a sorgir com el punt cabdal en els propers anys. No es poden prolongar sense fi la demanda de treballar més hores, més ràpid i de forma més eficaç, combinada amb la d'aconseguir objectius amb més facilitat, ser més mòbils, flexibles i agafar més responsabilitats, entre d'altres. Com acararà aquests reptes el funcionari del segle XXI? El que necessitem és una política real de gestió de recursos humans que s'adreci a les febleses de les estructures i els processos dintre del camp, i no a la productivitat de les persones, ja sigui baixa o no. Ho fan bé.





## 13. Annexos



### Estudi

**PER A LA XLIV ASSEMBLEA DE DIRECTORS GENERALS  
DE LES ADMINISTRACIONS DELS ESTATS MEMBRES  
DE LA UNIÓ EUROPEA  
(Luxemburg, juny de 2005)**

**Els funcionaris són diferents?  
En cooperació amb la Presidència luxemburguesa de la Unió Europea**

**Dr. Christoph Demmke  
Professor titular  
Institut Europeu d'Administració Pública (Maastricht)  
2005**

**Els funcionaris són diferents?  
Estudi per a la Presidència luxemburguesa de la Unió Europea, 2005**

**1. LA RELACIÓ ENTRE ESTRUCTURES PÚBLIQUES ESPECÍFIQUES  
I LES ACTITUDS DELS FUNCIONARIS**

Una creença molt estesa és que les estructures organitzatives indueixen canvis en la personalitat i la influeixen. Això significa que una estructura organitzativa específica de l'administració, com és el sistema clàssic de promoció dintre de la carrera o la burocràcia, també afectes la personalitat del funcionari.

Tanmateix, hi ha una altra teoria que indica que determinades personalitat són les que cerquen unes estructures organitzatives concretes. Per exemple, Mayntz i Luhmann (1973) van demostrar que les persones per a les quals l'estabilitat és molt important senten major interès per fer carrera en l'administració.

L'argument clàssic a favor de les diferències entre els sectors públic i privat i entre els treballadors de tots dos sectors (incloent-hi un estatus jurídic específic per als funcionaris) ha estat sempre la necessitat d'estabilitat, compromís, neutralitat, competència i continuïtat. La conducta tradicional era dissenyar una carrera amb vies clares de promoció, places vitalícies, donar prioritat al principi d'antiguitat per comptes del de mèrit, establir uns sistemes de pensió avantatjós i reduir la flexibilitat i la mobilitat, amb la finalitat de limitar tant com fos possible el perill d'excés d'influència política, corrupció, conductes desviades, interessos privats i inestabilitat en el govern. Un dels beneficis històrics dels sistemes clàssics de carrera era que protegir els funcionaris de l'arbitrarietat o d'accions polítiques faria que aquests fossin lleials i no actuessin moguts per interessos particulars o seguint un partit polític determinat. Els funcionaris fins i tot resistirien la temptació de guanys personals a curt termini (com ara ofertes de treballs amb millors remuneracions) perquè sabrien que els seus llocs de treball eren segurs. A més, l'escala de promoció i un sistema de retribucions uniforme garantirien l'equitat, la transparència i la seguretat, i evitarien gelosies i individualismes. L'administració havia de protegir la plantilla disponible dels canvis polítics i havia d'assegurar que les qüestions de personal, com són les promocions, els increments en la retribució i els abandonaments es basessin en les destreses i capacitats individuals i no en favoritismes. L'argument principal darrere del principi d'antiguitat era que permet que els treballadors públics confiïn en el coneixement institucional i en la continuïtat de la plantilla. El que hi havia darrere el manteniment de les places vitalícies és que compensa uns salaris que solen ser més alts en el sector privat i, més encara, fomenta la protecció dels llocs de treball per als qui

exerceixen funcions legislatives o d'aplicació del dret, els treballs dels quals necessiten protecció davant pressions individuals i polítiques. Si no hi ha una protecció d'aquest tipus, les persones encarregades de regular qüestions mediambientals, per exemple, podrien resistir-se a aplicar normatives a grans empreses vinculades a determinats legisladors o autoritats. Amb la protecció que acompanya l'antiguitat, el mateix funcionari pot sentir-se més segur que l'aplicació no li comportarà conseqüències adverses. Aquests encara són els arguments principals per mantenir les diferències entre els funcionaris i els treballadors de l'empresa privada.

## **2. REFORMAR ELS SERVEIS PÚBLICS: CANVIAR MENTALITATS?**

Avui s'estan qüestionant quasi tots aquests arguments tradicionals a favor d'una estructura organitzativa concreta i de factors específics vinculats amb l'estatus. Què passaria si alguns d'aquests factors s'abolís i els funcionaris entressin a ocupar un lloc de treball determinat, i no en una carrera, se seleccionessin sense procediments normalitzats i formalitzats, no fessin cap jurament, poguessin veure's acomiadats per baixa productivitat, tinguessin contractes de duració definida i gaudissin de les mateixes disposicions en matèria de seguretat social que la resta de persones? O per dir-ho d'una altra manera: seria possible exportar el model suec a Alemanya, França, Grècia, Luxemburg o Espanya?

Tant els qui donen suport com els qui s'oposen a la supressió de diferències solen fer algunes prediccions sobre els efectes negatius o positius que tindria això en la productivitat i l'estabilitat del treball en el sector públic. Els crítics adueixen, per exemple, que la privatització absoluta comportaria un declivi en la lleialtat a l'organització. A més, aquesta tendència incrementaria la mobilitat entre els sectors públic i privat i comportaria una menor continuïtat i estabilitat.

D'altres argumenten que la possibilitat d'acomiadar els treballadors i la individualització de les retribucions fomentaria l'increment dels nivells de productivitat del personal, atès que els treballadors, privatitzada l'administració, es veurien subjectes a una disciplina més dura. De forma alternativa, els crítics adueixen que la introducció de retribucions vinculades a la productivitat, la descentralització de la gestió de personal i la possibilitat d'acomiadar treballadors tindria els efectes oposats: major frustració, el sentiment de ser tractats injustament, una manca de coherència i de lleialtat i menys motivació per treballar.

Els defensors d'una reforma radical del funcionariat argumentarien que no es pot negar que els funcionaris han d'acarar reptes ingents i requereixen

una reforma pregona. Per tant, la reforma alliberaria els funcionaris i els directius de constreyniments burocràtics, augmentaria la seva autoritat i flexibilitat, milloraria la productivitat dels individus i les organitzacions i proporcionaria als treballadors major control i responsabilitat en el seu treball.

Per trobar les respostes a aquestes preguntes, seria necessari analitzar la situació d'un país o regió on s'hagin introduït programes de privatització i estudiar les actituds dels treballadors emparats per normativa específica per a funcionaris comparades amb les d'altres, principalment pel que respecta a compromís i lleialtat envers l'organització.

### 3. IMATGE I IMPACTE SOBRE LA MOTIVACIÓ, LA MORAL I LA PRODUCTIVITAT

Fins ara, hi ha un aspecte indiscutible de la reforma dels serveis públics:

Malgrat totes les reformes escomeses en els darrers anys, la imatge dels serveis públics continua sent bastant negativa. Amb algunes excepcions, els joves no tenen en gaire bona consideració l'ocupació pública. El sector és té per avorrit, burocràtic i antiquat, i en molts països el seu prestigi és baix. La confiança dels ciutadans en l'administració ha minvat i ha influït negativament en la imatge d'aquesta.

Per exemple, a França la imatge del *fonctionnaire* no s'ha modificat gaire en els darrers anys. Segons el Conseil d'Etat, «la imatge del *fonctionnaire* encara pateix la influència d'un estereotip: el funcionari per qui el temps no compta, més ocupat amb procediments incomprensibles que amb els resultats que ha d'aconseguir, aferrat al seu petit racó de poder i, en conseqüència, alliberat dels constreyniments de la sensibilitat que pesen sobre els mercats de l'empresa privada».<sup>296</sup> El funcionari encara es percep com una persona protegida, apartada del món exterior.<sup>297</sup>

És interessant que les percepcions públiques dels funcionaris no fan distincions entre distints tipus i nivells d'administració. La imatge s'aplica a la burocràcia com un tot, en qualsevol país i nivells o professions de l'administració. Això encara és més sorprenent si tenim en compte que els sistemes de funcionariat existents difereixen molt i que el treball en el sector públic és molt variat, ja que va des del treball per les forces armades i el govern fins als sectors de l'educació i de mesures socials. A més, la professió de docent

---

296 Consell d'Etat (2003), *op. cit.*, pàg. 243.

297 Consell d'Etat, «Il lui est reproché de s'être instituée en monde protégée» ('Se li retreu haver-se instituït en una persona protegida'), *op. cit.*, pàg. 243.

té una percepció diferent per part del públic que la d'un agent de policia, un inspector o un alt càrrec. El contingut del treball varia dintre d'una gamma molt àmplia, i inclou per exemple el disseny de polítiques, la implantació d'aquestes, treballs tècnics, supervisió, salut pública o hisenda pública. Com a tal, hi ha països on els funcionaris són una elit que la societat aprecia. Seria per tant assenyat acceptar que el funcionariat és molt heterogeni i comprèn tipus diferents de personal.

Un tema interessant és si aquests estereotips negatius provoquen sentiments públics i polítics contra el sector públic i els funcionaris que, en conseqüència, tenen efecte en la **moral, la productivitat i l'eficàcia** dels treballadors. Als Estats Units, un estudi de Light sobre el problemàtic estat de l'administració dels EUA va revelar que els «americans continuen tenint dubtes sobre la motivació i la productivitat dels treballadors de l'administració pública. Encara estan convençuts que la majoria dels treballadors de l'administració federal es troben motivats principalment per l'estabilitat del treball [...], el salari i els beneficis socials [...]. No sorprèn que la satisfacció dels treballadors hagi baixat 6 punts percentuals aquest any».<sup>298</sup> També seria interessant comprovar la relació entre la percepció pública i la motivació i satisfacció dels treballadors del sector públic de la UE. Fins ara no s'han publicat estudis en la matèria.

#### **4. ELS FUNCIONARIS SÓN DIFERENTS DELS TREBALLADORS DEL SECTOR PRIVAT PEL QUE FA A MORAL, PRODUCTIVITAT, SATISFACCIÓ LABORAL, EXCÉS DE TREBALL I CONDUCTA ÈTICA**

L'estudi de Paul Light sobre l'administració federal dels EUA revela que una majoria de les persones que van contestar a l'estudi creuen que se'l dona l'oportunitat de fer el que millor saben fer. És sorprenent que també la majoria diuen que les persones amb qui treballen «tenen la ment oberta a noves idees, estan disposats a ajudar als altres a adquirir noves destreses [...]».

Un altre resultat interessant de l'enquesta de Light és que els treballadors públics són persones molt qualificades (generalment més que els treballadors del sector privat amb responsabilitats semblants). Els funcionaris també són «menys conscients de l'estabilitat en el seu treball diari que els treballadors de l'empresa privada» (això també és un resultat interessant). En darrer lloc, els treballadors públics estan més motivats que els seus col·legues privats. «Els treballadors del sector privat estan menys feliços amb el seu tre-

---

298 Light, *The Troubled State*, *op. cit.*, pàg. 7.

ball, el salari i els beneficis socials que els seus companys de l'administració federal, i no creuen que tinguin tantes oportunitats per fer coses que valguin la pena.»<sup>299</sup> Aquest resultat també és sorprenent ja que la diferència en retribucions entre els sectors públic i privat s'amplia cada cop més. Si agafem aquests resultats i intentem aplicar-los a la pregunta «què passaria si es privatitzessin els serveis públics?», una resposta possible seria «les persones estarien menys motivades i serien menys felices».

Un altre estudi de Brewer als Estats Units també feia costat a l'opinió que els funcionaris no són màquines sinó que fins i tot són més actius pel que fa a assumptes cívics que altres ciutadans, i actuen com a catalitzadors per a la construcció de capital social.<sup>300</sup> Necessitem més estudis sobre la qüestió de **com podrien influir negativament els corrents d'equiparació i privatització en la ciutadania democràtica, la cultura cívica i l'interès públic en sentit ampli.**<sup>301</sup>

**Malgrat aquests resultats, podem concloure que hi ha massa poques dades sobre la relació entre l'estructura burocràtica i la personalitat.** Malgrat tot, el que sí que és clar és que les condicions de treball i l'estructura organitzativa influeixen la conducta en el treball. Per tant, tota reforma en el camp de la gestió dels recursos humans ha de fer front a aquesta pregunta: **fins a quin punt canvien les actituds dels funcionaris com a resultat de l'equiparació de les seves condicions de treball amb les del sector privat?**

Tanmateix, la majoria dels estudis empírics revela que els treballadors públics **tenen qualificacions elevades, se senten satisfets, tenen una bona productivitat i són de mentalitat oberta.** A més, l'atracció que sentien per treballar en l'administració era deguda al fet que cercaven un treball amb un propòsit. Finalment, els funcionaris són persones més compromeses amb la política i altres afers cívics que no el treballador mitjà.

Una altra pregunta és fins a quin punt els funcionaris presenten un mal rendiment i quina n'és la causa. Fins al moment, els experts ha ofert tota una sèrie d'explicacions, com ara: massa normes, massa poca delegació i descentralització, massa influència política, massa poca motivació, estructures massa centralitzades i procediments massa lents. Una altra explicació molt ben acollida és que gaudeixen de massa protecció contra l'acomiadament, massa pocs incentius a la productivitat, massa poca pressió i massa privilegis. Amb les seves estructures, o almenys això es diu, els treballadors públics no han de treballar molt i bé. En aquest panorama, el sector públic pateix una sobrecàrrega

---

299 Light, «To Restore and Renew», *op. cit.*, pàg. 6.

300 Brewer, «Building Social Capital», *op. cit.*, pàg. 5-26.

301 Brewer, «Building Social Capital», *op. cit.*, pàg. 20.

de persones amb poca productivitat. És sorprenent que aquests estereotips es troben amb dificultats serioses a l'hora de comprovar-ne l'existència i a l'hora de quantificar-les.

Per exemple, Parre (2002) va comparar l'experiència laboral de directius dels sectors públic i privat. Va concloure que els directius públics havien tingut una atmosfera de treball més positiva (82,3 % davant un 76,2 %) però unes condicions de treball lleugerament pitjors (31,2 % davant un 43 %). No és sorprenent que els directius del sector públic tinguessin menys autonomia que els seus col·legues del sector privat (65,6 % davant un 73,2 %). La pressió del treball era molt alta per tots dos grups. Només un 2,6 % dels directius del sector públic i un 3,4 % del privat creien que la pressió era normal.<sup>302</sup>

Malgrat la introducció de sistemes de gestió de la productivitat en els anys seixanta, hi ha molt poques dades sobre si aquestes tècniques han millorat el **rendiment dels treballadors**. Tanmateix, això no vol dir que mesurar la productivitat no tingui sentit. Més encara: s'ha de reconèixer que mesurar i gestionar la productivitat és un procés molt complex que encara cal millorar.

Per exemple, en especial en el sector públic s'hauria de reconèixer que «la política importa» molt i que s'hauria de tenir en compte a l'hora de mesurar la productivitat. Un altre problema important en la introducció de sistemes de gestió de la productivitat és que resulta molt difícil comparar el rendiment dels treballadors en els dos sectors. Els llocs són comparables?, ho és l'educació?, ho són les tasques i responsabilitats? L'excés de treball, una gestió eficient del temps, la qualitat en la consecució dels objectius i el nombre de persones amb problemes de productivitat són indicadors útils per mesurar i comparar el rendiment entre els dos sectors?

Avui, sembla molt difícil demostrar que les persones del sector públic tenen un rendiment pitjor que les que treballen en el sector privat. A més, ens hauríem de preguntar també d'on vénen els problemes de productivitat. De la burocràcia? O d'una mala formació, un reconeixement massa escàs, una mala distribució del personal, etc.? En darrer lloc, per comptes de concentrar-nos en el baix rendiment, seria millor centrar-nos en l'empitjorament de les condicions de treball en algunes àrees. Per exemple, si el rendiment és baix, es té en compte l'excés de treball que sofreixen els directius i els problemes relacionats amb l'estrés?

**No hi ha en l'actualitat cap estudi que demostrï que els treballadors del sector privat tinguin millor rendiment que els del sector públic.** Això no obstant, alguns estudis sí que revelen que els treballadors del sector públic no tenen una productivitat més baixa que els seus col·legues del sector privat.

---

302 Peter van der Parre, *Arbeidsmonitor Rijksdienst*, op. cit.

De fet, els treballadors públics solen ser productius. L'estudi empíric més recent al respecte és el d'Aberbach i Rockam, titulat «In the Web of Politics. Three Decades of the US Federal Executive» (2003). Els autors conclouen que els problemes de l'administració no es poden atribuir a la productivitat (baixa) dels buròcrates i de la burocràcia, sinó que s'originen fora (principalment en el sistema polític i en la distribució de recursos).<sup>303</sup> Pel que fa al nombre de persones amb problemes de productivitat, l'estudi de Light afirma que «sorpren que els treballadors del sector privat i de l'administració federal donin xifres gairebé idèntiques de persones, entre els seus companys, amb problemes de productivitat, vora el 25 per cent».<sup>304</sup> Finalment, una comparació internacional, «Is There Still a Public Service Ethos», de Norris conclou que si se'ls pregunta a les persones si treballen molt hi ha poques diferències entre sectors. «Una comparació de totes aquestes dimensions ens indica que hi ha més punts de convergència que de divergència entre els treballadors dels sectors públic i privat.»<sup>305</sup>



## **Qüestionari: Els funcionaris són diferents?**

### **Preguntes generals: Hi esteu d'acord o en desacord?**

1. La privatització absoluta del funcionariat comportaria un declivi de la lleialtat a l'organització, més problemes ètics i una politització major. A més, faria augmentar la mobilitat entre els sectors públic i privat i comportaria una disminució de la continuïtat i l'estabilitat en l'administració.
  - D'acord.
  - En desacord.
  - Altres (comentaris).
  
2. L'argument principal a favor de places vitalícies és que compensen uns salaris que solen ser majors en el sector privat i, el que és més, potencia la protecció dels llocs de treball dels treballadors amb funcions legislatives o d'aplicació del dret i amb treballs que requereixen una protecció contra pressions individuals o polítiques.
  - D'acord.
  - En desacord.
  - Altres (comentaris).
  
3. La possibilitat d'acomiarar personal a causa de la seva baixa productivitat podria comportar uns nivells més alts de rendiment, ja que els treballadors se sentirien subjectes a una disciplina més forta.
  - D'acord.
  - En desacord.
  - Altres (comentaris).
  
4. La individualització de les retribucions i la introducció de complements retributius alts vinculats a la productivitat té efectes majoritàriament negatius: els treballadors se senten tractats de forma incorrecta o injusta a causa dels problemes per mesurar el rendiment, són menys lleials i els que no reben bonificacions estan menys motivats per treballar.
  - D'acord.
  - En desacord.
  - Altres (comentaris).

- 1. S'ha dut a terme algun estudi en el vostre país sobre les actituds i conductes dels funcionaris en comparació amb els treballadors del sector privat? (Incloeu-hi annexos els resultats, els informes o els estudis, si estan disponibles.)**
- 2. Si se n'ha dut cap a terme, quins han estat els resultats més importants en aquestes qüestions:**
  - productivitat individual;
  - satisfacció laboral;
  - hores de treball;
  - possibilitats de desenvolupament en la carrera professional;
  - salaris;
  - responsabilitat i autonomia del treball;
  - nombre de persones amb problemes de productivitat;
  - conducta poc ètica;
  - altres (excés de feina, índex de baixes)?
- 3. Hi ha hagut recentment reformes en la gestió dels recursos humans? Si és el cas, quin n'ha estat l'impacte en el treball (productivitat) i les actituds dels funcionaris?**
  - Han millorat la productivitat de l'organització?
  - Han millorat la productivitat individual?
  - Han reduït el nombre de persones amb problemes de productivitat?
  - Han millorat la satisfacció amb el treball?
  - Han influït els perfils dels treballadors en termes de coneixements, destreses i formació?
- 4. D'acord amb la vostra experiència, les persones que sol·liciten llocs de treball en el sector públic tenen perfils diferents a les que ho fan en el sector privat?**
  - Són més flexibles i amb mentalitats més obertes?
  - Confereixen major importància a l'estabilitat, són més inflexibles i interessades a evitar riscos?
  - Són més idealistes?
  - Se senten més motivades per incentius extrínsecs?
  - No hi ha cap diferència.

**Informació pràctica:**

Trameteu les vostres respostes per correu electrònic, en anglès, francès o alemany, abans del 28 de febrer de 2005:

Institut Europeu d'Administració Pública (EIPA), a l'atenció de la persona encarregada de l'estudi: Dr. Christoph Demmke, professor titular (c.demmke@eipa-nl.com), tel. 0031 43 3296 225 o 0031 43 3296 320.

Ministeri d'Administració Pública de Luxemburg, a l'atenció de Jacqueline Betzen (Jacqueline.Betzen@mfp.etat.lu).

**Distribució dels resultats:**

Es distribuirà un informe resum a totes les delegacions abans de l'assemblea dels directors generals de Luxemburg i, possiblement, es publicarà en el web de l'IEAP o de Circa.

Durant molt temps totes les societats europees van creure que els funcionaris estaven lligats a l'autoritat de l'Estat i que no se'ls podia comparar amb els treballadors del sector privat. Es considerava que aquest grup de treballadors públics eren agents que havien de mantenir l'imperi de la llei i implementar les polítiques governamentals. Així doncs, els funcionaris havien de mantenir uns estàndards elevats d'integritat i se'ls confiava una única feina: treballar pel bé comú. D'acord amb aquesta concepció, en què l'Estat estava separat de la societat i de la ciutadania, era impensable que els funcionaris poguessin tenir dret a la vaga o dret a pactar convenis de treball col·lectius.

Això no obstant, en els darrers anys moltes àrees del sector públic han perdut aquesta singularitat i han esdevingut cada vegada més semblants al sistema laboral general. Significa això que el concepte d'un funcionariat públic com a estructura específica ha quedat obsolet, si més no en alguns països?

Avui hi ha tantes categories diferents de treballadors del sector públic com d'organismes i empreses públiques, per això els treballadors d'un ministeri són diferents dels que treballen en una agència, a la policia, al servei sanitari, al control de fronteres, en associacions de col·laboració entre govern i sector privat, en escoles o com a inspectors de sanitat. Les condicions i la vida laboral han canviat i, en alguns casos, són molt diferents segons les organitzacions. En alguns estats membres els funcionaris més veterans tenen unes condicions laborals molt semblants a les dels alts càrrecs directius de les empreses privades. Ara bé, aquests veterans continuen sent diferents respecte als directius del sector privat?

Sigui quina sigui la resposta correcta, una cosa és certa: el terme *funcionari* és més difícil de definir que mai. Un funcionari o una funcionària té feines diferents i posicions, relacions legals i condicions laborals també diferents, segons l'Estat membre al qual pertany. L'objectiu d'aquesta publicació de Christoph Demmke no és defensar un model determinat de funcionariat públic, ni abolir-lo. Aquest estudi és interessant perquè il·lustra les diferències entre els diferents tipus de treballadors del sector públic i ens mostra com actuen i com treballen. Naturalment, també està bé poder analitzar tots els clixés, les impressions i les percepcions existents sobre el treball públic, sobre si són correctes o no i si hi ha alguna diferència remarcable entre la funció pública i el treball en el sector privat. Els treballadors del sector públic, els funcionaris i els treballadors del sector privat, tenen diferents valors i motivacions pel que fa a la feina? Actuen de manera diferent? Necessiten incentius laborals diferents? Tenen una mentalitat més orientada cap a les normes i es preocupen més per la seguretat laboral?

Totes aquestes preguntes tenen un interès que va més enllà del que és purament acadèmic, ja que en realitat es tracta de qüestions molt delicades, polítiques i cada vegada més rellevants. Cada cop més estats membres topen amb la dificultat de seguir justificant decisions com la d'assignar determinades tasques als funcionaris públics, tractar-los de manera diferent dels altres treballadors o oferir-los unes condicions laborals diferents de les dels altres treballadors del sector públic o privat.

**Dr. Christoph Demmke.** Professor titular del Departament de Gestió Pública Europea, de l'Institut Europeu d'Administració Pública (IEAP), Maastricht (Països Baixos).

ISBN 978-84-393-7645-3

