

ESTUDIS  
DE RECERCA  
DIGITALS

15

Francisco Longo (dir.)

Adrià Albareda (dir.)

Tamyko Ysa

Manuel Férez

Susanna Salvador

# Ocupació pública en temps de crisi.

Efectes de la Gran Recessió  
sobre el sistema català  
d'ocupació pública



Generalitat de Catalunya  
Escola d'Administració Pública  
de Catalunya



# Ocupació pública en temps de crisi.

## Efectes de la Gran Recessió sobre el sistema català d'ocupació pública

### Equip investigador

Francisco Longo (dir.)

Adrià Albareda (dir.)

Tamyko Ysa

Manuel Férez

Susanna Salvador

Barcelona, octubre de 2017

Estudis de Recerca Digitals, núm. 15



Generalitat de Catalunya  
**Escola d'Administració Pública  
de Catalunya**

*Aquest document és fruit d'una recerca promoguda a partir de la subvenció a treballs de recerca sobre l'Administració pública de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (resolució GRI/2711/2014, de 21 de novembre), i ha estat sotmès a una avaluació externa que n'ha validat el contingut i n'ha recomanat la publicació.*



Aquesta obra està subjecta a llicència Creative Commons Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 3.0 Espanya (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>). Està permès de reproduir-la, distribuïr-la i fer-ne comunicació pública, sempre que es faci sense afany de lucre i se'n reconeguin explícitament les autores, i l'Escola d'Administració Pública de Catalunya com a editora de la publicació.

Títol del treball:

OCUPACIÓ PÚBLICA EN TEMPS DE CRISI.

EFFECTES DE LA GRAN RECESSIÓ SOBRE EL SISTEMA CATALÀ D'OCUPACIÓ PÚBLICA

Col·lecció: Estudis de Recerca Digitals, núm. 15

Autors: Francisco Longo (dir.), Adrià Albareda (dir.), Tamyko Ysa, Manuel Férez, Susanna Salvador

© 2017, Francisco Longo, Adrià Albareda, Tamyko Ysa, Manuel Férez, Susanna Salvador

© 2017, Escola d'Administració Pública de Catalunya

Coordinació editorial: Servei de Recerca, Documentació i Publicacions

Correcció lingüística: Teresa Coromines

Maquetació: Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions

Primera edició: octubre de 2017

ISBN: 978-84-393-9605-5 (pdf)

978-84-393-9606-2 (epub)

DOI: 10.2436/10.8030.03.11

Aquest document digital és accessible al [web de publicacions de l'EAPC](#), dins la col·lecció [Estudis de Recerca Digitals](#).

# Índex

<b>Introducció</b> .....	7
<b>Marc teòric</b> .....	10
Gestió de crisis i la Gran Recessió .....	10
Ocupació pública .....	13
<b>La Gran Recessió: efectes macroeconòmics i mesures preses</b> .....	16
Retribucions dels empleats públics .....	20
Congelació de l'oferta pública .....	22
Condicions laborals .....	22
Flexibilitat de l'ocupació pública .....	23
El retorn al punt d'inici .....	25
<b>Efecte de les mesures preses sobre l'ocupació pública catalana</b> .....	27
Ocupació pública a Catalunya: evolució general .....	27
Distribució d'empleats públics a les administracions públiques catalanes .....	32
Perfil i pes dels empleats públics a Catalunya .....	34
Sistemes de remuneració i despeses de personal .....	41
<b>Tendències derivades de la Gran Recessió</b> .....	47
Envel·liment de les administracions públiques .....	48
Desmotivació i pressió dels empleats públics .....	55
Temporalitat dels contractes d'ocupació pública .....	58
<b>Elements de millora de l'organització del sistema d'ocupació pública</b> ....	63
Gestió del treball .....	64
Sistema d'accés i selecció .....	64
Flexibilització: funcionaris i laborals .....	67
Gestió del rendiment: avaluació i rendició de comptes .....	69
Gestió del desenvolupament: la carrera professional .....	73
Direcció pública professional .....	76
Autonomia i politització de l'ocupació pública .....	82
Relacions laborals .....	85
<b>Conclusions</b> .....	91
<b>Bibliografia</b> .....	94
Altres documents oficials .....	101
Espanya .....	101
Catalunya .....	102

<b>Annex 1</b> .....	103
Metodologia .....	103
Mètodes qualitius .....	103
Mètodes quantitius .....	105
Limitacions del treball de recerca .....	108
 <b>Annex 2</b> .....	 110
Guió de les entrevistes semiestructurades .....	110
Presentació .....	110
Introducció .....	110
Ocupació pública i crisi econòmica .....	110
Productivitat .....	111
Relacions laborals .....	111
Valoració final .....	112
 <b>Annex 3</b> .....	 113
Índex de taules, gràfics, quadres i figures .....	113

## Introducció

Les administracions públiques modernes han de lluitar amb reptes socioeconòmics que van des de la globalització fins a l'envelliment de la població, passant per la revolució tecnològica, la diversitat dels models familiars, la immigració, una desigualtat creixent i l'emergència de *wicked problems*.<sup>1</sup> Tanmateix, a aquests reptes cal afegir-hi una crisi econòmica i financera que ha colpejat profundament la nostra societat i les administracions públiques europees durant gairebé deu anys.

Aquesta crisi, etiquetada pel Fons Monetari Internacional (FMI) com la Gran Recessió,<sup>2</sup> ha posat encara més en relleu la idea que les administracions públiques i els seus treballadors han de poder donar resposta a problemes cada cop més complexos i garantir l'accés a uns serveis públics de qualitat en un context d'austeritat pressupostària.<sup>3</sup> En poques paraules, d'ençà de l'esclat de la crisi econòmica, les administracions públiques i l'ocupació pública en particular han de fer més coses amb menys recursos.

Davant aquesta situació, sembla important analitzar com s'ha fet front a la Gran Recessió des del vessant de l'Administració pública i estudiar l'impacte que la crisi econòmica i financera que va esclatar l'any 2007 ha tingut sobre l'ocupació pública a Catalunya.

L'Administració pública és, en la major part dels estats occidentals, l'empresa més gran i més important del país en termes de pressupost i treballadors.<sup>4</sup> Tal com apunten les Nacions Unides, si l'Administració pública és l'empresa més important de qualsevol país, les persones que hi treballen són la sang que corre per les venes d'aquest sector públic i la principal font de la seva supervivència i fortalesa. Per tant, conèixer l'ocupació pública és cabdal, ja que es tracta d'una qüestió estratègica per al bon funcionament de les administracions públiques i, en definitiva, de les nostres societats.

Tot i que diversos estudis tracten diferents aspectes relacionats amb l'ocupació pública, la seva estructuració i el seu funcionament,<sup>5</sup> són pocs els que se centren a analitzar l'ocupació pública en episodis de crisi econòmica. Aquest no és un tema menor, atès que els

---

1. Denominació que s'ha donat a problemes col·lectius caracteritzats per alta complexitat, multicausalitat i incertesa. Vegeu RITTEL H. i WEBBER, M., «Dilemmas in a General Theory of Planning», *Policy Sciences*, núm. 4 (1973), pàg. 155-169.

2. LLAUDES, R.; SALMAN, F.; CHIVAKUL, M. «The Impact of the Great Recession on Emerging Markets». International Monetary Fund. WP/10/237, 2010.

3. KARANIKOLOS, M.; MLADOVSKY, P.; CYLUS, J.; THOMSON, S.; BASU, S.; STUCKLER, D.; MACKENBACH, J. P.; MCKEE, M. «Financial crisis, austerity, and Health in Europe». *The Lancet*, núm. 381 (2013), pàg. 1323-1331.

4. COMISSIÓ EUROPEA. «Government wages and labour market outcomes». *European Economy - Occasional Papers*, núm. 190 (2014).

5. POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

treballadors públics acostumen a estar fortament exposats a les restriccions fiscals.<sup>6</sup> En els darrers anys de crisi econòmica, W. Kickert, juntament amb altres acadèmics, ha analitzat com diferents països de la Unió Europea (UE) han donat resposta a la Gran Recessió.<sup>7</sup> No obstant això, encara no s'han elaborat estudis en profunditat que analitzin les conseqüències de la crisi en l'Administració pública, i, més concretament, en l'ocupació pública.

En una situació de crisi econòmica com la que vivim des del 2007, es qüestiona l'eficàcia i l'eficiència del sector públic i, en concret, dels empleats públics, i fins i tot la seva legitimitat.<sup>8</sup> La crisi ha posat sobre la taula debats que abans no hi eren tan presents, com ara la productivitat dels treballadors públics, l'anàlisi de resultats o el rendiment dels treballadors. En qualsevol cas, l'ocupació pública és una necessitat permanent dels països, i, si no existís, s'hauria d'inventar.<sup>9</sup> Per això, la seva gestió és una variable clau de l'eficàcia i l'eficiència de l'Administració pública.

Aquest estudi analitza els resultats de les mesures polítiques preses i implementades a Catalunya i a Espanya en el camp de l'ocupació pública durant la Gran Recessió. L'objectiu final és presentar una descripció exhaustiva, a partir de dades quantitatives i qualitatives, de l'estat de la qüestió de l'ocupació pública, i suggerir un seguit de propostes orientades a millorar-la. Per fer-ho, ens plantegem la pregunta de recerca següent: *com ha afectat la Gran Recessió el sistema d'ocupació pública de Catalunya?* L'estudi pren la crisi econòmica com la variable explicativa que afecta les condicions de l'ocupació pública, que és la variable dependent.<sup>10</sup> D'aquesta manera, tenim en compte com han evolucionat durant la Gran Recessió diferents dimensions i pràctiques en el camp de l'ocupació pública.

Aquest treball de recerca s'estructura de la manera següent. En primer lloc, en presentem el marc teòric, el qual es fonamenta en la literatura de gestió de crisis i la literatura sobre ocupació pública. Seguidament, es descriuen els mètodes i les fonts utilitzats per a la realització de l'estudi. Els resultats obtinguts a partir de l'estudi s'estructuren en quatre blocs:

---

6. Cuts». *American Behavioral Scientist*, núm. 58 (2014), pàg. 1634-1656.

7. Per a més informació, vegeu KICKERT, W., «State Responses to the Fiscal Crisis in Britain, Germany and the Netherlands», *Public Management Review*, núm. 14 (2012a), pàg. 299-309; KICKERT, W., «How the UK government responded to the Fiscal Crisis. An outsider's view», *Public Money and Management*, núm. 32 (2012b), pàg. 196-176; KICKERT, W., «State Responses to the Fiscal Crisis: Belgium», *Public Money and Management*, núm. 32 (2012c), pàg. 303-310; KICKERT, W., «How the Danish government responded to the financial crisis», *Public Money and Management*, núm. 33 (2013a), pàg. 55-62; KICKERT, W., «How the German government responded to the fiscal crisis», *Public Money and Management*, núm. 33 (2013b), pàg. 291-296; KICKERT, W. i YSA, T., «New development: How the Spanish government responded to the global economic, banking and fiscal crisis», *Public Money and Management*, núm. 34 (2014), pàg. 453-457.

8. GORRITI, M. *Un sistema de reforma del empleo público alternativo a los recortes de personal*. Ponència presentada a la Federació de Municipis de Catalunya, 2012.

9. GORRITI, M. «Un sistema de reforma del empleo público alternativo a los recortes de personal». *Azterlanak Estudios*, núm. 4 (2013), pàg. 8-23.

10. DABROWSKI, M. «The Global Financial Crisis: Lessons for European Integration». *CASE Network Studies & Analyses*, núm. 384 (2009). GIEVE, J.; PROVOST, C. «Ideas and Coordination in Policymaking: The Financial Crisis of 2007-2009». *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, núm. 25 (2012), pàg. 61-77.



primer, es presenten les principals mesures adoptades durant la crisi econòmica; en segon lloc, s'analitza en l'esfera macroeconòmica el pes i la dimensió de l'ocupació pública; seguidament, el treball descriu tres tendències derivades de la crisi identificades a través de les entrevistes efectuades i confirmades per les dades quantitatives, les quals poden afectar l'ocupació pública en un futur pròxim. Aquestes tendències són: l'envelliment de les administracions públiques, la desmotivació dels empleats públics i la temporalitat creixent dels treballadors públics. En el quart bloc, relatiu als resultats, l'estudi presenta un seguit d'elements vinculats a l'organització del sistema d'ocupació pública que, segons els entrevistats, requereixen canvis importants per tal de millorar la qualitat del sistema. Concretament, analitzem el sistema d'accés, la carrera professional, els sistemes d'avaluació i rendició de comptes, el tipus de personal que treballa a les administracions públiques, la direcció pública professional i les relacions laborals. El treball de recerca conclou amb un seguit de reflexions i recomanacions amb vista a millorar el sistema d'ocupació pública català.

Aquest estudi contribueix al nostre coneixement sobre l'ocupació pública i la manera com ha evolucionat d'ençà de l'inici de la crisi econòmica. L'anàlisi que presentem sobre l'ocupació pública catalana pot servir de base per al desenvolupament de marcs teòrics enfocats a estudiar crisis econòmiques i els seus efectes sobre l'ocupació pública. Finalment, creiem que els resultats obtinguts poden ser rellevants per als decisors polítics que treballen en aquest camp i per al futur de l'ocupació pública.

## Marc teòric

Aquest treball de recerca analitza els efectes de la Gran Recessió en l'àmbit de l'Administració pública catalana. Per fer-ho, ens centrem en l'ocupació pública, una de les àrees que està especialment exposada a l'austeritat fiscal derivada de la crisi econòmica.<sup>11</sup> Per tant, a diferència d'altres treballs acadèmics liderats per Kickert (vegeu la introducció), aquest estudi no tan sols analitza la resposta que s'ha donat des de Catalunya a la crisi econòmica, sinó que també intenta estudiar en profunditat els efectes específics d'aquesta crisi en una àrea determinant de les nostres administracions públiques com és l'ocupació pública.

Tot i que el treball de recerca és principalment inductiu i que l'exposició dels resultats es basa en el relat dels experts professionals entrevistats, també s'ha tingut en compte literatura acadèmica que (1) ens ajuda a entendre com els governs responen a crisis econòmiques i (2) ens permet obtenir una visió global de l'ocupació pública. Així, d'una banda, utilitzem la literatura referent a la gestió de crisis i la literatura específica sobre la Gran Recessió, i, d'altra banda, tenim en compte la literatura i les teories existents en administració pública que es refereixen a l'ocupació pública.

## Gestió de crisis i la Gran Recessió

Una crisi, tal com apunten Boin, 't Hart i McConnell, és un «conjunt d'esdeveniments o desenvolupaments àmpliament percebuts per la comunitat com a amenaces urgents per als valors i les estructures centrals de la comunitat».<sup>12</sup> De manera confrontada a la idea d'amenaça i incertesa que s'acostuma a vincular a les crisis, els actors poden adoptar diferents posicions.<sup>13</sup> És a dir, les crisis són esdeveniments per emmarcar discursos entre actors que estan a favor o en contra d'un canvi polític.<sup>14</sup>

Existeix la idea que tota crisi genera una finestra d'oportunitat per reformar polítiques de llarg recorregut protegides per coalicions dominants i sostingudes per inèrcies organitzatives.<sup>15</sup> No obstant això, la literatura en gestió de crisis conclou que les oportunitats de reforma derivades de les crisis són menors del que normalment es pensa, ja que els imperatius

---

11. DI MASCO, F.; NATALINI, A. «Austerity and Public Administration: Italy Between Modernization and Spending Cuts», *op. cit.*

12. BOIN, A.; 'T HART, P.; MCCONNELL, A. «Crisis exploitation». *Journal of European Public Policy*, núm. 16 (2009), pàg. 81-106.

13. HERMANN, M.; DAYTON, B. «Sense making and crisis management». *Journal of Contingencies and Crisis Management*, núm. 17 (2009), pàg. 233-241.

14. BOIN *et al.*, «Crisis exploitation», *op. cit.*

15. KEELER, J. «Mandates, crises, and extraordinary policy making». *Comparative Political Studies*, núm. 25 (1993), pàg. 433-486.

curtterministes per contenir la crisi sovint estan en conflicte amb la capacitat d'implementar reformes a llarg termini.<sup>16</sup>

Així, per tal que una crisi sigui una vertadera oportunitat, es requereixen líders que creguin en un nou projecte, capaços de difondre de manera convincent aquestes noves polítiques a diferents audiències i d'ampliar el suport perquè s'implementin degudament. Justament per això els decisors polítics, normalment contraris als canvis i a assumir riscos que poden acabar repercutint sobre futurs resultats electorals, no acostumen a embarcar-se en temps de crisi en reformes, les recompenses de les quals, si és que n'hi ha, només es veuran a llarg termini. Com apunten Innerarity i també Berggruen i Gardels, hi ha un dèficit estratègic en la política, la qual s'ha transformat en quelcom que gira a l'entorn de les properes eleccions en comptes de fer-ho en les properes generacions.<sup>17</sup>

En poques paraules, una crisi és un període en el qual els decisors polítics han d'afrontar un dilema entre la contenció i la reforma.<sup>18</sup> Tanmateix, atesa la posició en què es troben els decisors polítics i tenint en compte que la naturalesa d'una reforma en ocupació pública només dona resultats a llarg termini, la balança tendeix a decantar-se a favor de la contenció.

D'altra banda, la literatura acadèmica ha identificat dues opcions per respondre als ajustaments pressupostaris derivats de les crisis. Per un costat, hi ha les retallades lineals, també conegudes amb diferents denominacions: *cheese-slicing*, *decrementalism* o *equal misery*.<sup>19</sup> Aquest tipus de mesures lineals impliquen que a tots els departaments, polítiques i sectors se'ls aplica el mateix ajustament pressupostari. Per un altre costat, trobem les retallades focalitzades, en què els governs estableixen prioritats i implementen reformes tot protegint programes i polítiques concrets dels ajustaments pressupostaris. Tal com apunten Di Mascio i Natalini, aquestes mesures focalitzades poden potenciar la modernització de les administracions públiques i augmentar-ne la productivitat, però també són les que comporten majors riscos per als decisors polítics, la posició dels quals es pot veure deteriorada durant el procés de negociació amb els sindicats i els partits de l'oposició.<sup>20</sup> Així mateix, els efectes d'aquestes mesures focalitzades es fan visibles a llarg termini; per tant, no hi ha guanyos polítics, quan s'implementen canvis de fons. Per contra, les retallades lineals tenen menys efectes perniciosos per als decisors polítics i permeten sanejar els comptes sense entrar en conflicte amb agents polítics.

16. BOIN, A.; 'T HART, P. «Public leadership in times of crises». *Public Administration Review*, núm. 63 (2003), pàg. 544-553.

17. INNERARITY, D. *La política en tiempos de indignación*. Madrid: Galaxia Gutenberg, 2015, pàg. 335. BERGGRUEN, N.; GARDELS, N. *Gobernanza inteligente para el siglo XXI*. Madrid: Taurus, 2012, pàg. 68-69.

18. PETERS, B.; PIERRE, J.; RANDMA-LIIV, T. «Global Financial Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions?» *Public Organization Review*, núm. 11 (2011), pàg. 12-27.

19. POLLITT, C. «Cuts and Reforms. Public Services As We Move into a New Era». *Society and Economy*, núm. 32 (2010), pàg. 17-31. HOOD, C. *Reflections on public service reform in a cold fiscal climate*. Londres: ESRC/Royal Society of the Arts, 2010. HOOD, C.; WRIGHT, M. «From Decrementalism to Quantum Cuts?» A: HOOD, C.; WRIGHT, M. (ed.). *Big Governments in Hard Times*. Oxford: Martin Robertson, 1981, pàg. 199-227.

20. DI MASCIO, F.; NATALINI, A. «Austerity and Public Administration: Italy Between Modernization and Spending Cuts», *op. cit.*

La literatura acadèmica mostra que com més severes i duradores són les crisis, més gran és la probabilitat que els decisors polítics passin d'implementar mesures lineals a implementar mesures focalitzades.<sup>21</sup> Aquesta tensió es pot entendre com un equilibri inestable entre la voluntat de retallar la despesa a curt termini i l'objectiu de modernitzar l'Administració pública a llarg termini.<sup>22</sup>

**Taula 1. Dicotomia entre la reforma i la contenció en el procés de presa de decisions**

Reforma	Contenció
Establiment de prioritats polítiques	No establiment de prioritats polítiques sobre la base d'anàlisis racionals
Anàlisi racional de les tasques principals i fonamentals	Retallades lineals ( <i>cheese-slicing</i> )
Presa de decisió estratègica i a llarg termini	Decisions i compromisos pragmàtics i a curt termini

Font: Kickert *et al.*, 2015.

Quan s'opta, com s'ha fet en els casos català i espanyol en el camp de l'ocupació pública, per la contenció, les decisions dels polítics acostumen a seguir tres fases que van acompanyades de diferents mesures d'ajustament pressupostari. Com presentem en la taula 2, una primera fase que caracteritza la presa de decisions és la negació de l'existència d'una crisi o la idea que aquesta crisi serà quelcom menor i temporal.<sup>23</sup> No obstant això, com presentem més endavant en l'anàlisi dels casos català i espanyol, quan la crisi ja afecta severament les finances públiques és quan es comencen a implementar mesures d'ajustament pressupostari per tal de millorar l'eficiència de les administracions públiques.

**Taula 2. Fases en la presa de decisions en processos de retallades**

Fases en la presa de decisions relatives a retallades	Tipus de mesures d'ajustament pressupostari
Negació Defensa dels avantatges de la situació Poc convenciment respecte a la gravetat i la durada de la crisi	Petites mesures temporals Ajustaments moderats a l' <i>statu quo</i> Planificació de retallades per a anys següents (es posposa l'acció)
Compliment amb les necessitats de retallades	Primeres aproximacions per dur a terme ajustaments pressupostaris seriosos
Internalització de la necessitat d'ajustaments pressupostaris	Primeres retallades lineals i orientades a millorar l'eficiència

Font: Kickert *et al.*, 2015.

21. HOOD, C.; WRIGHT, M. *From Decrementalism to Quantum Cuts?*, *op. cit.* POLLITT, C. «Cuts and Reforms. Public Services As We Move into a New Era», *op. cit.*

22. POLLITT, C. «Cuts and Reforms. Public Services As We Move into a New Era», *op. cit.*

23. KICKERT, W.; RANDMA-LIIV, T.; SAVI, R. «Politics of fiscal consolidation in Europe: A comparative analysis». *International Review of Administrative Science*, núm. 81 (2015).

## Ocupació pública

Tot i que es tracta, tal com apunten les Nacions Unides,<sup>24</sup> del principal actiu de les nostres administracions públiques per garantir unes polítiques i uns serveis públics de qualitat, l'ocupació pública no ha rebut una atenció significativa en el món acadèmic. Cal subratllar aquí que, quan parlem d'ocupació pública, tenim en compte tant la funció pública –regida per un estatut propi, diferent del que s'aplica a l'ocupació laboral comuna– com aquella ocupació regida per dret laboral privat però que s'exerceix en administracions públiques o dins el sector públic.

Els pocs estudis que tenen en compte l'ocupació pública ho fan com una variable més dins un paquet de reformes cap a nous models de governança pública.<sup>25</sup> En aquest sentit, s'analitza com ha canviat l'ocupació pública, el seu pes i les pràctiques de gestió de recursos humans en relació amb altres dimensions dels sistemes administratius. Tanmateix, hi ha pocs estudis que analitzin de manera sistemàtica els factors que configuren l'ocupació pública en períodes de recessió o crisi econòmica –en són una clara excepció Di Mascio i Natalini, d'una banda, i Maddalena, de l'altra, els quals analitzen l'impacte de la crisi econòmica en l'àmbit del sistema d'ocupació pública italiana.<sup>26</sup>

Tal com exposem a continuació, una anàlisi comprensiva de l'ocupació pública ha de tenir en compte tres elements: l'organització, les polítiques de recursos humans i les dotacions de personal.<sup>27</sup> En la figura següent presentem els elements bàsics del sistema d'ocupació pública i la interacció que es dona entre ells en períodes de reformes o canvis com el que analitzem en aquest treball. Concretament, tota intervenció ha de partir d'una anàlisi organitzativa i continuar amb les polítiques de recursos humans que tindran efectes en les dotacions de personal. Tot això repercuteix en l'Administració en general i en la qualitat dels serveis que aquesta presta a la ciutadania.

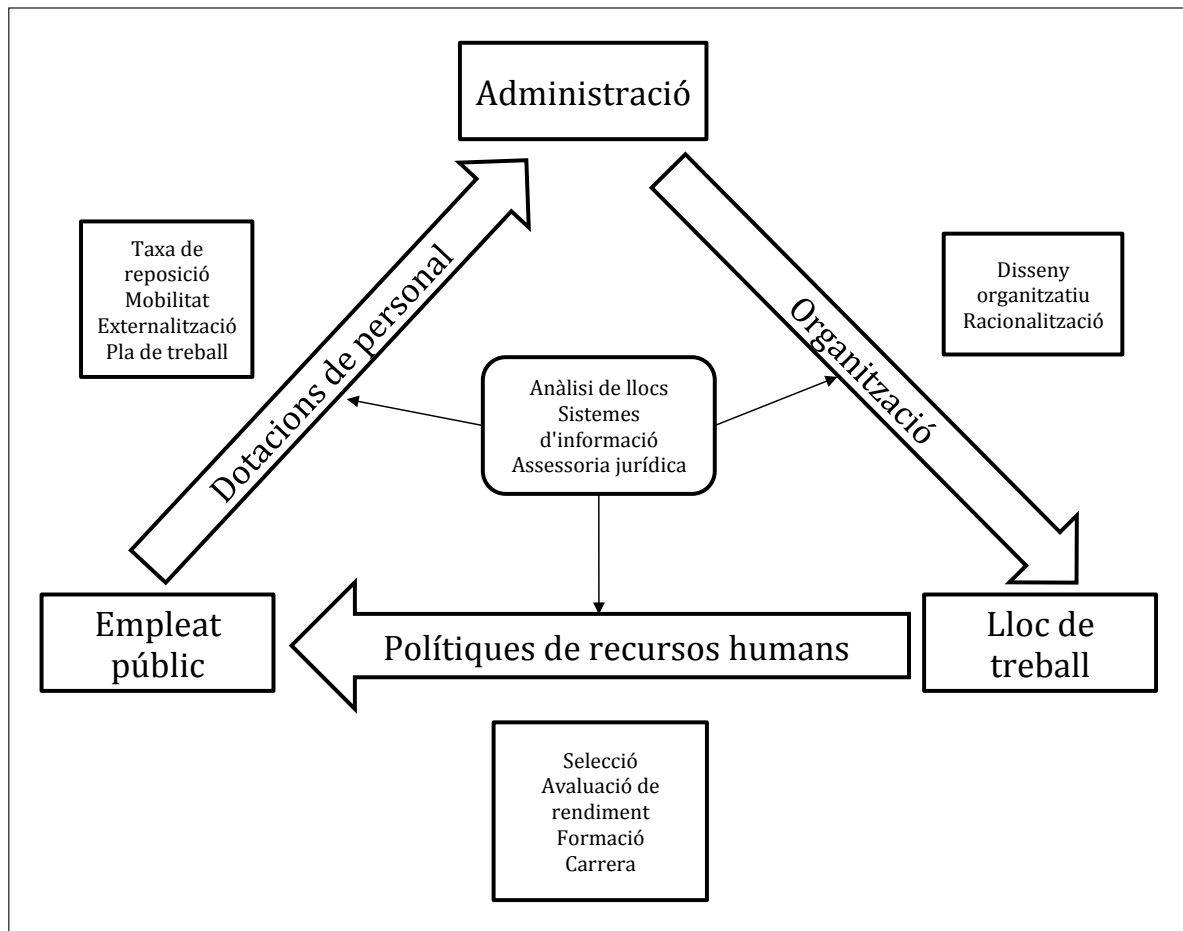
---

24. NACIONS UNIDES. *World Economic Sector Report 2005: Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance*. Nova York: Nacions Unides - Departament d'Afers Econòmics i Socials, 2005.

25. POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis...*, *op. cit.*

26. DI MASCIO, F.; NATALINI, A. «Austerity and Public Administration: Italy Between Modernization and Spending Cuts», *op. cit.* MADDALENA, M. L. «Transformation in Public Employment from 1990 to Today». *International Journal of Public Administration*, núm. 34, 2011, pàg. 89-92.

27. GORRITI, M. «Un sistema de reforma del empleo público alternativo a los recortes de personal», *op. cit.*

**Figura 1. Sistema d'ocupació pública**

Font: Gorriti, 2012 i 2013.

A partir d'aquesta figura, el present treball de recerca analitza quines mesures o plans de racionalització i disseny organitzatiu –si és que n'hi ha hagut– s'han produït durant la crisi econòmica per, després, veure com se n'han vist afectats els elements continguts dins els recursos humans (selecció, carrera professional i avaluació del rendiment).

Seguint el model de Gorriti, entenem que la crisi econòmica afecta el disseny organitzatiu, que acaba tenint un impacte sobre els recursos humans i les plantilles. El disseny organitzatiu estratègic ha de respondre a tres preguntes: quins administrats tinc i vull seguir tenint?; quins administrats tinc i no vull tenir, i puc?; quins administrats no tinc i vull tenir?<sup>28</sup> A partir d'aquest disseny estratègic es pot dur a terme el disseny operatiu, que ha de garantir que no hi hagi duplicitats de tasques en llocs de treball i que res del que s'ha de fer quedi sense fer.

El disseny operatiu ha d'anar acompanyat d'un seguit de passos necessaris orientats a resoldre la dispersió i la inflació organitzativa; aquests passos són: identificar funcions,

28. GORRITI, M. «Un sistema de reforma del empleo público alternativo a los recortes de personal», *op. cit.*

identificar llocs de treball, identificar jerarquies i identificar càrregues de treball.<sup>29</sup> Així, una racionalització informada ha de consistir a reduir el nombre de llocs de treball, els quals es conceben des del punt de vista més general (rols assumits), i s'hi diferencia entre funcions (responsabilitats assumides) i tasques (processos per dur-les a terme). Els processos de racionalització no tan sols requereixen informació relativa a les activitats principals dels llocs que es volen racionalitzar, sinó que també s'hi ha de tenir en compte la cartera de serveis de l'administració en qüestió i l'estat de les seves finances públiques.<sup>30</sup>

En aquest treball de recerca s'estudia fins a quin punt les administracions públiques catalanes i espanyoles han tingut en compte tots aquests elements a l'hora de dissenyar i posar en pràctica les mesures per afrontar la Gran Recessió.

Finalment, a fi d'analitzar com ha afectat la Gran Recessió l'ocupació pública catalana, tampoc perdem de vista com han evolucionat altres països de la UE per tal de dur a terme comparacions informades que ens permetin contextualitzar l'ocupació pública catalana. Seguint la literatura en administració pública comparada, tenim en compte dos models d'administració públics segons el nivell d'obertura.<sup>31</sup> D'una banda, hi ha els països amb sistemes de personal oberts o «basats en el lloc de treball»; aquests sistemes es caracteritzen per uns processos de selecció centrats en el lloc que es vol cobrir, rutes d'accés obertes al servei públic i una major permeabilitat entre el sector públic i el sector privat. D'altra banda, trobem els sistemes de gestió de personal tancats o «basats en la carrera», els quals disposen d'un sistema d'accés centrat en la carrera futura, el principi d'antiguitat i nomenaments vitalicis, una separació entre les esferes de l'ocupació pública i privada, i una baixa permeabilitat entre ambdues.

29. GORRITI, M. «Un sistema de reforma del empleo público alternativo a los recortes de personal», *op. cit.*

30. JIMÉNEZ ASENSIO, R. «La política de Recursos Humanos del Sector Público en un contexto de contención fiscal: Impactos inmediatos, mediatos y a largo plazo (especial referencia al ámbito local) ¿Hacia una transformación de la Institución del Empleo público?» A: CASTILLO BLANCO, F. A. (ed.). *La Reforma del Sector Público*, 2014, pàg. 17-40.

31. KUHLMANN, S.; WOLLMANN, H. *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 2014.

## La Gran Recessió: efectes macroeconòmics i mesures preses

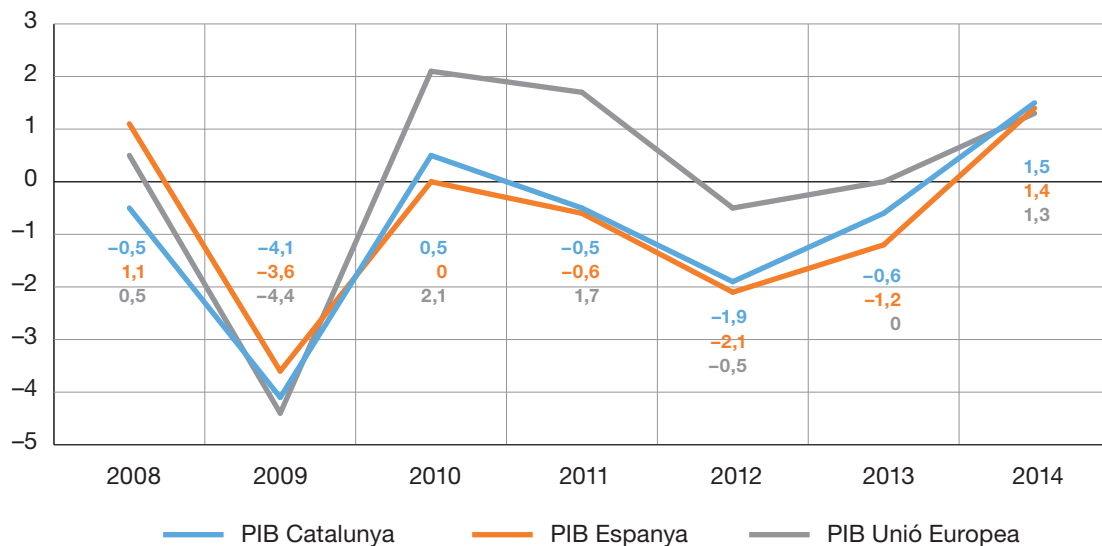
La literatura acadèmica destaca que la crisi econòmica a Europa ha tingut una seqüència del tipus següent:<sup>32</sup>

1. La crisi bancària: fa que els governs aprovin mesures de suport per tal de salvar institucions financeres.
2. La crisi econòmica: l'economia real es veu afectada i es produeix una davallada del PIB i de la taxa d'ocupació.
3. La crisi fiscal: el dèficit fiscal de les administracions públiques esdevé excessiu i els governs inicien plans d'ajustament pressupostari.

En aquest treball de recerca ens centrem en el darrer component esmentat, i analitzem com la crisi fiscal i les mesures d'ajustament pressupostari han afectat l'ocupació pública catalana.

En l'àmbit macroeconòmic, tal com presentem en el gràfic següent, Catalunya i Espanya segueixen la tendència de la UE, tot i que en termes generals el PIB està lleugerament per sota de la mitjana de la UE. Cal remarcar dos anys en els quals la davallada del PIB és especialment pronunciada a Catalunya: el 2009 i, en menor mesura, el 2012.

**Gràfic 1. Evolució percentual del PIB a Catalunya, a Espanya i a la UE**



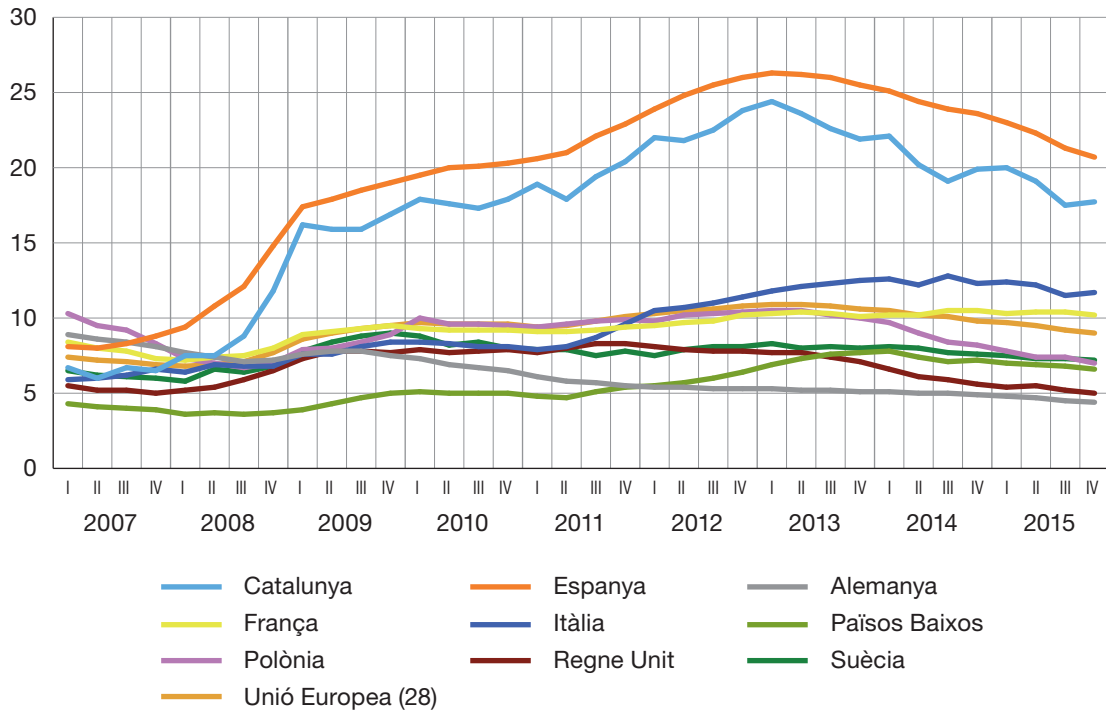
Font: Idescat, 2015.

32. KICKERT, W. «State Responses to the Fiscal Crisis in Britain, Germany and the Netherlands», *op. cit.* KICKERT, W. *et al.* «Politics of fiscal consolidation in Europe: A comparative analysis», *op. cit.* POSNER, P.; BLÖNDAL, J. «Democracies and Deficits: Prospects for Fiscal Responsibility in Democratic Nations». *Governance*, núm. 25 (2012), pàg. 11-34.



Si ens centrem en la taxa d'atur, tant Catalunya com Espanya tenen uns percentatges d'atur que, des del 2012, superen en 10 punts percentuals la mitjana d'atur a la UE.

## Gràfic 2. Taxa d'atur trimestral (%)

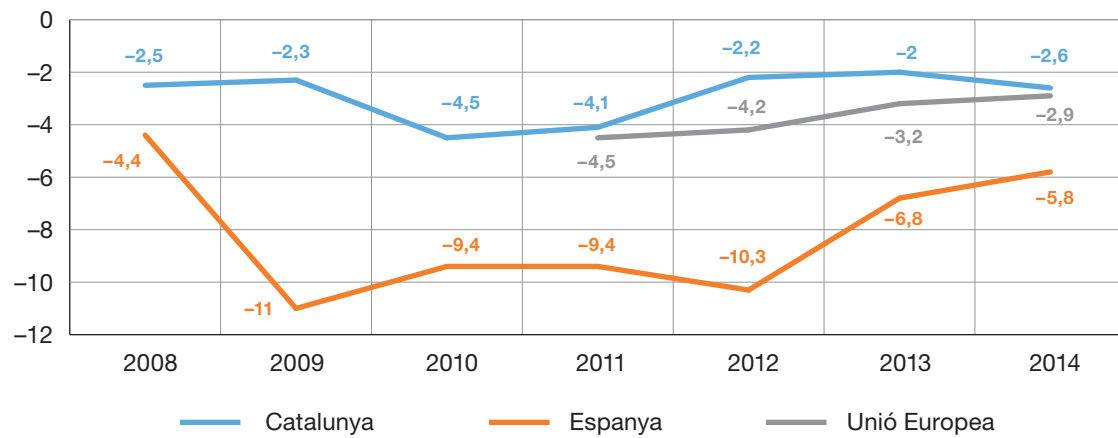


Font: Eurobaròmetre, 2015 i Idescat, 2015.

L'any 2010 la relació entre despeses i ingressos estatals s'inverteix. D'una banda, el percentatge de despesa pública –que fins al 2007 s'havia anat reduint progressivament fins a arribar al 38,9% del PIB– es va disparar durant els anys de la crisi i va arribar al 47,3% del PIB l'any 2012; des del 2012, aquest percentatge s'ha reduït progressivament fins a arribar al 43,3% el 2015. D'altra banda, els ingressos públics espanyols van assolir el seu màxim històric l'any 2007, quan van arribar a un 41,1% del PIB. En només dos anys, aquest percentatge es va reduir fins al 35,1%, i des del 2009 s'ha recuperat progressivament, fins a situar-se a prop del 38% el 2014.<sup>33</sup>

En aquest sentit, el gràfic 3 posa de manifest la necessitat de finançament de les administracions públiques catalanes i espanyoles com a percentatge del PIB a preu de mercat. Si bé les administracions catalanes tenen menor necessitat de finançament que les espanyoles, la tendència que han seguit ambdues administracions és similar: una forta davallada entre el 2009 i el 2010 que es manté fins al 2011, i, des de llavors, es recupera progressivament a Catalunya, mentre que a Espanya aquesta recuperació no es produeix fins als anys 2012 i 2013.

33. EUROSTAT. *Civil servants in the EU member states*. 2016. Disponible a: <http://bit.ly/1PH1PrE>

**Gràfic 3. Saldo del sector de les administracions públiques respecte al PIB (2008-2015)<sup>34</sup>**Font: Idescat.<sup>35</sup>

A més, el dèficit i el deute públic català han seguit una evolució similar a la de la resta de la UE. Una particularitat en termes comparatius és que entre el 2008 i el 2014 el deute a Catalunya s'ha triplicat, un augment que no s'ha produït en cap dels estats inclosos en la taula 3.

**Taula 3. Evolució del deute públic respecte al PIB (%)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Catalunya	10,1	12,9	17,5	21,9	26,4	29,5	32,4
Espanya	39,4	52,7	60,1	69,5	85,4	93,7	99,3
Alemanya	65	72,5	81	78,4	79,7	77,4	74,9
França	68,1	79	81,7	85,2	89,6	92,3	95,6
Itàlia	102,3	112,5	115,3	116,4	123,2	128,8	132,3
Països Baixos	54,5	56,5	59	61,7	66,4	67,9	68,2
Polònia	46,6	49,8	53,3	54,4	54	55,9	50,4
Regne Unit	51,7	65,7	76,6	81,8	85,3	86,2	88,2
Suècia	36,8	40,4	37,6	36,9	37,2	39,8	44,9
Unió Europea (28)	61	73	78,4	81	83,8	85,5	86,8

Font: Eurostat, 2015 i Idescat, 2015.

34. Capacitat (+) o necessitat (-) de finançament del sector de les administracions públiques com a percentatge del PIBpm.

35. Les dades de Catalunya corresponen al sector de l'Administració pública de la Generalitat, i les d'Espanya integren els resultats del conjunt d'administracions públiques espanyoles (Administració central, administracions de la Seguretat Social, comunitats autònomes i corporacions locals).

Tot i que quan es compara el deute públic català amb el d'altres països de la UE pot semblar que és baix, no ho és si el comparem amb altres comunitats autònomes. De fet, només quatre comunitats autònomes superen el 20% del deute públic (València, Castella - la Manxa, Catalunya i les Balears), mentre que la major part tenen un deute que se situa al voltant del 15%.<sup>36</sup>

La taula 4 mostra que la crisi ha tingut un impacte molt important sobre la fiscalitat de les administracions públiques espanyoles a partir del 2009 –any en el què el PIB cau un 4%–, ja que el dèficit es va disparar fins a l'11%. Va ser a partir d'aquell any que el Govern espanyol, després d'una primera fase on es negava la crisi,<sup>37</sup> va començar a implementar mesures per lluitar contra la Gran Recessió amb un efecte directe sobre l'ocupació pública.

**Taula 4. Percentatge de dèficit públic en relació amb el PIB**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Catalunya*	-2,58	-2,41	-4,2	-4,02	-2,21	-1,95	-2,75
Espanya	-4,4	-11,0	-9,4	-9,5	-10,4	-6,9	-5,9
Alemanya	-0,2	-3,2	-4,2	-1,0	-0,1	-0,1	0,3
França	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1	-4,8	-4,1	-3,9
Itàlia	-2,7	-5,3	-4,2	-3,5	-3,0	-2,9	-3,0
Països Baixos	0,2	-5,4	-5,0	-4,3	-3,9	-2,4	-2,4
Polònia	-3,6	-7,3	-7,5	-4,9	-3,7	-4,0	-3,3
Regne Unit	-5,1	-10,8	-9,7	-7,7	-8,3	-5,7	-5,7
Suècia	2,0	-0,7	0,0	-0,1	-0,9	-1,4	-1,7
Unió Europea (28)	-2,5	-6,7	-6,4	-4,5	-4,3	-3,3	-3,0

Font: Eurostat, 2015.

En efecte, tot i que el conjunt de dades macroeconòmiques són molt negatives des del 2009, no va ser fins al maig de 2010 que el Govern de Rodríguez Zapatero va fer un gir en les polítiques expansionistes que implementava fins llavors i va aprovar un pla d'austeritat amb la finalitat de reduir el dèficit i facilitar la consolidació fiscal.<sup>38</sup> Concretament, el 7 de maig del 2010 es van aprovar les mesures per reduir la despesa pública en 15.000 milions d'euros entre el 2010 i el 2011 a través de la congelació de pensions, retallades pressupostàries en ajuda al desenvolupament i inversions públiques, i l'eliminació del xec nadó, entre

36. MONTESINOS, A.; PÉREZ, J. J.; RAMOS, R. «El empleo de las Administraciones públicas en España: Caracterización y evolución durante la crisis». *Banco de España - Documentos Ocasionales*, núm. 1402 (2014).

37. KICKERT, W.; YSA, T. «New development: How the Spanish government responded to the global economic, banking and fiscal crisis», *op. cit.*

38. Quan els governs es troben en situacions de crisi i pressió fiscal que requereixen retallades econòmiques, acostumen a negar o endarrerir les despeses. Això està alineat amb el cicle d'adaptació i la resistència al canvi, en què les persones primer neguen el canvi, després defensen els avantatges de la situació i només en una tercera fase reconeixen i afronten les mesures per al canvi.

d'altres. La nova política adoptada a partir del 2010 passava per reduir la despesa pública i augmentar els ingressos a través dels impostos directes i indirectes.

La continuïtat de les mesures orientades a reduir la despesa es constaten en els reials decrets llei 20/2011 i 20/2012 i en les lleis de pressupostos generals de l'Estat per als anys 2011, 2012 i 2013. Ambdós decrets incorporen mesures amb efectes directes sobre els empleats públics en totes les administracions públiques, i tenen com a objectiu reduir la despesa pública i millorar l'eficiència de les administracions. Tal com apunta l'Institut d'Estudis Autonòmics,<sup>39</sup> i de la mateixa manera que passa en altres països del nostre entorn,<sup>40</sup> les principals mesures preses en matèria d'ocupació pública han estat les següents: la disminució de les retribucions dels empleats públics, la prohibició o la limitació d'incorporació de personal nou, la regulació d'aspectes que afecten la jornada laboral del personal públic i la flexibilització de l'ocupació pública.

## Retribucions dels empleats públics

Les retribucions dels empleats públics va ser un dels elements que primer es van abordar per tal de reduir el dèficit públic en l'àmbit de l'Estat espanyol. El Reial decret llei 8/2010 va aprovar una reducció mitjana del 5% (entre el 0,75% i el 7%) dels sous dels empleats públics. Així mateix, es va acordar congelar les remuneracions dels treballadors públics per al 2011, com també reduir el sou dels alts directius públics un 10% i el dels membres del govern, un 15%.

Les despeses de personal també s'han considerat una font d'estalvi en els reials decrets llei 20/2011 i 20/2012. El primer preveu la congelació salarial i la no aportació a plans de pensions de treball o similars. D'altra banda, el Reial decret llei 20/2012 destaca la supressió de pensions indemnitzatòries i de prestacions compensatòries i similars per a ex-alts càrrecs de l'Administració, la supressió de la paga extraordinària del desembre del 2012 i de la paga addicional de complement específic o equivalents del desembre del 2012, i la prohibició de fer aportacions a plans de pensions.

En resum, com apunta l'Institut d'Estudis Autonòmics,<sup>41</sup> hi ha quatre mesures en relació amb les retribucions dels empleats públics que destaquen per sobre de la resta: «la reducció de les retribucions salarials dels empleats públics, la prohibició de fer aportacions a plans de pensions, la regulació de la incompatibilitat de retribucions que perceben determinats ex-alts càrrecs i la modificació dels complements a les prestacions econòmiques que poden percebre els empleats públics en les situacions d'incapacitat temporal».

39. INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS. *El procés de recentralització de l'Estat de les autonomies*. Barcelona: Departament de Governació i Relacions Institucionals - Institut d'Estudis Autonòmics, 2012.

40. MOLENVELD, A.; VERHOEST, K. «The impact of austerity measures on public administration: perceptions of Flemish public servants on the effects». *PUBLIC Newsletter*, núm. 31 (2016). Disponible a: <http://bit.ly/27Vpodi>

41. INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS. *El procés de recentralització de l'Estat de les autonomies*, op. cit., pàg. 26.

En l'àmbit català, a més de les lleis esmentades, destaca el Pla d'ocupació per a la racionalització de l'organització i l'optimització del personal al servei de l'Administració de la Generalitat 2012-2014, el qual preveu una reducció del 15% del sou del personal interí. Aquesta mesura es va implementar de l'1 d'abril del 2012 al 31 de març del 2014. Deixant de banda aquesta mesura d'estalvi, el pla també preveu posar en marxa un estudi amb vista a optimitzar l'ocupació pública i racionalitzar-ne l'organització. Tanmateix, aquest segon eix del pla no s'ha acabat de dur terme, i, tot i que s'ha fet un estudi de diagnòstic, no s'han pres mesures de reordenació o racionalització de l'Administració pública catalana.

A escala internacional, segons dades de l'OCDE la reducció de la remuneració dels empleats públics ha estat una pràctica molt comuna amb la finalitat de generar un estalvi important en l'Administració pública i donar resposta als requeriments de Brussel·les.<sup>42</sup> Com es pot constatar en la taula següent, un total de 15 països (un 44% dels estats membres de l'OCDE) han optat per implementar congelacions salarials. La segona mesura més implementada ha estat l'eliminació de les pagues extres. En tercer lloc, trobem la reducció de pagues o bonificacions vinculades al rendiment, que és l'única mesura que no ha estat desplegada a Catalunya i a Espanya a causa de la baixa o nul·la implantació de mesures orientades a avaluar el rendiment dels empleats públics. Tant Catalunya com Espanya formen part del grup minoritari de països que han reduït la remuneració a tots els empleats públics. Finalment, tal com es recull en els pressupostos de la Generalitat per al 2012, Catalunya també preveu la supressió del 50% de cadascuna de les pagues extraordinàries dels òrgans superiors, alts càrrecs i altre personal directiu.

**Taula 5. Tipus de reformes salarials implementades des del 2008**

	Reducció de la remuneració específica per a alts càrrecs	Reducció de la remuneració per a tots els empleats públics	Reducció o eliminació de pagues extres	Reducció de pagues o bonificacions vinculades al rendiment	Congelació salarial	Altres
Catalunya	✓	✓	✓		✓	
Espanya		✓	✓		✓	
Alemanya						✓
França					✓	
Itàlia	✓			✓	✓	
Països Baixos						
Polònia				✓	✓	
Regne Unit				✓	✓	
Suècia						✓
Total OCDE	5	5	9	8	15	9

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'OCDE (2015).

42. A Espanya s'han aprovat altres mesures d'estalvi amb efectes sobre les administracions públiques, com ara la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (2013).

## Congelació de l'oferta pública

La segona conseqüència sobre l'ocupació pública derivada de la crisi econòmica ha estat la congelació de l'oferta pública. Concretament, l'article 23.u del Reial decret llei 20/2012 i la Llei de pressupostos generals de l'Estat per al 2012 prohibeixen la incorporació de personal nou, a excepció, entre d'altres, dels sectors educatiu i sanitari, on es permet una taxa de reposició del 10%. Les mateixes normes impossibiliten contractar personal temporal i nomenar personal estatuari temporal, llevat dels casos excepcionals que requereixin cobrir necessitats urgents de sectors prioritaris o que afectin els serveis públics essencials. En aquest sentit, l'única opció que han tingut les administracions catalanes al llarg del 2012 i el 2013 ha estat contractar laborals temporals o funcionaris interins en sectors prioritaris tot justificant l'excepcionalitat, la urgència i la necessitat d'aquestes incorporacions.

Malgrat que les altres mesures també han tingut el seu efecte, en especial la darrera ha provocat que, per primera vegada en trenta anys, els costos de personal de les administracions públiques espanyoles s'hagin reduït en un 10%, després d'augmentar sistemàticament un 3% anual.<sup>43</sup>

Cal remarcar que aquesta mesura ha estat la més comuna en l'esfera internacional. Tal com apunta l'OCDE, la no reposició de personal jubilat i la congelació de l'oferta pública han estat polítiques implementades sovint per 11 i 12 estats de l'OCDE, respectivament.

## Condicions laborals

La tercera conseqüència directa que ha tingut la Gran Recessió sobre l'ocupació pública catalana fa referència a les condicions laborals dels empleats públics. Concretament, a partir de la crisi es regula la jornada general de treball, que no podrà ser inferior a 37,5 hores setmanals,<sup>44</sup> i amb el Reial decret llei 20/2012 es modifica el règim de permisos dels empleats públics i es determina amb caràcter homogeni la durada de les vacances. Així mateix, el Reial decret llei 20/2012 redueix els dies de lliure disposició i d'assumptes personals, suprimeix els dies addicionals per antiguitat tant per a vacances com per a assumptes personals, i redueix el temps retribuït per dur a terme funcions sindicals i de representació.

43. HERNÁNDEZ DE COS, P.; PÉREZ, J. J. «El impacto de los salarios y el empleo público: Una perspectiva macro-económica». *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 79 (2015), pàg. 11-26.

44. Vegeu el Reial decret llei 20/2011 i la Llei de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012. Així mateix, cal remarcar aquí que el nombre d'hores treballades pels empleats públics a Espanya està per sota de la mitjana europea. Concretament, segons l'enquesta *European Working Conditions Survey* de 2010, els empleats públics espanyols treballen de mitjana 34,31 hores setmanals, mentre que la mitjana europea se situa en 35,96 hores setmanals. Així, el Reial decret llei 20/2011 va provocar un augment de les hores treballades especialment a les comunitats autònomes i a les corporacions locals, atès que aquestes administracions no arribaven a les 37,50 hores setmanals marcades per la nova llei.

Tal com apunta Jiménez Asensio,<sup>45</sup> les retallades sobre els dies d'assumptes propis i de lliure disposició comporten una supressió de les conquestes obtingudes pels empleats públics amb l'aprovació de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (en endavant, EBEP), el qual, en matèria de condicions laborals, va quedar fortament alterat per les mesures adoptades durant la Gran Recessió.

## Flexibilitat de l'ocupació pública

El concepte *flexibilitat* fa referència a un conjunt de mesures orientades a modernitzar la gestió dels recursos humans en els sistemes d'ocupació pública.<sup>46</sup> Aquestes mesures estan encaminades a planificar, racionalitzar i dimensionar les dotacions, però també es refereixen a introduir innovacions en matèria de remuneració, carrera, avaluació del rendiment i formació.<sup>47</sup>

La flexibilitat ha anat guanyant importància en el debat acadèmic sobre ocupació pública en els darrers, per diverses raons: una major complexitat dels problemes que han d'afrontar les administracions públiques, la necessitat d'interactuar amb organitzacions privades i no lucratives, una major competitivitat global, un canvi continuat en les TIC i la crisi econòmica.<sup>48</sup>

La crisi econòmica i les mesures adoptades han tingut un efecte clar sobre la flexibilitat interna. En primer lloc, l'article 38.10 de l'EBEP ja donava un marge de maniobra important a l'hora de modificar els pactes i acords entre administracions i funcionaris, ja que aquesta norma preveu el compliment dels pactes i acords «llevat que excepcionalment i per una causa greu d'interès públic derivada d'una alteració substancial de les circumstàncies econòmiques, els òrgans de govern de les administracions públiques suspenguin o modifiquin el compliment de pactes i acords ja signats, en la mesura necessària per salvaguardar l'interès públic».

No obstant això, el Reial decret llei 20/2012 va introduir una modificació important en l'article 32 de l'EBEP sobre la negociació col·lectiva, la representació i la participació del personal laboral. En un principi, l'EBEP, que es va redactar en temps de bonança econòmica, no preveia condicions o causes que justificuessin un trencament dels acords i pactes assolits amb el personal laboral. Tanmateix, a partir de l'article 7 del Reial decret llei 20/2012 s'hi va introduir el mateix text citat en el paràgraf anterior per tal de poder suspendre o modificar

45. JIMÉNEZ ASENSIO, R. «La política de Recursos Humanos del Sector Público en un contexto de contención...», *op. cit.*

46. OCDE. *Flexibilitat i gestió de personal a l'Administració pública*. Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1992.

47. LONGO, F. «Reforma del empleo público: tótem y tabú». *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 2 (1995).

48. JIMÉNEZ ASENSIO, R. «La política de Recursos Humanos del Sector Público en un contexto de contención...», *op. cit.*



els convenis col·lectius amb personal laboral per causes d'interès general derivades d'una alteració substancial de les circumstàncies econòmiques.

Un altre aspecte interessant d'aquest nou paràgraf afegit pel Reial decret Llei 20/2012 és que en un inici incloïa una disposició addicional que donava amplis marges de maniobra a les administracions públiques a l'hora de derogar els convenis col·lectius.<sup>49</sup> Concretament, la disposició addicional segona habilitava les administracions per posar en pràctica l'article 38.10 si hi havia un pla d'ajustament, un pla de reequilibri dels comptes públics o dels comptes de caràcter economicofinancer per assegurar l'estabilitat pressupostària o la correcció del dèficit públic. No obstant això, aquesta disposició, que atorgava un ampli marge de maniobra, va ser derogada per la disposició derogatòria de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.

La flexibilitat externa, d'altra banda, no s'ha vist afectada per les mesures adoptades durant la Gran Recessió. En aquest cas, la situació dels funcionaris és molt diferent de la dels laborals. Els funcionaris, tal com està previst en l'EBEP, tenen un vincle amb l'Administració que no es pot trencar per circumstàncies objectives. En aquest sentit, ni l'Estat ni les comunitats autònomes han modificat el marc normatiu per tal de facilitar, en un context de crisi, l'amortització de determinats llocs.

Per contra, la reforma laboral de 2012 (Llei 3/2012) sí que introdueix canvis que permeten acomiadar de manera objectiva personal laboral, ja sigui individualment o col·lectivament. En particular, es preveuen tres tipus de causes que ho justifiquin: econòmiques, tècniques i organitzatives. Tot i això, la mateixa llei inclou la disposició addicional vigèsima de l'Estatut dels treballadors, per la qual es blinda el personal laboral fix que hagi accedit al lloc de treball a través d'un procés que acrediti els principis d'igualtat, mèrit i capacitat. Aquest, però, és un blindatge dèbil, ja que quan les necessitats de reajustament de personal siguin molt intenses, no hi haurà res que impedeixi l'acomiadament, encara que la persona pertanyi al grup laboral fix i hagi accedit al lloc de treball a través d'un procés que acrediti els principis d'igualtat, mèrit i capacitat.

En el terreny internacional, l'OCDE<sup>50</sup> assenyala que Espanya, juntament amb altres països com Àustria, Estònia, Finlàndia, Grècia, Hongria, Polònia i Eslovènia, ha fet un ús moderat dels acomiadaments de treballadors públics. En aquest sentit, només la República Txeca, Portugal i Eslovàquia han fet un ús freqüent d'aquesta mesura de flexibilització externa.

49. JIMÉNEZ ASENSIO, R. *La política de Recursos Humanos del Sector Público en un contexto de contención...*, *op. cit.*

50. OCDE. *Government at a Glance 2015*. París: OECD Publishing, 2015.



## El retorn al punt d'inici

A partir del que acabem de presentar, podem afirmar que tant Espanya com Catalunya, igual que molts altres països europeus,<sup>51</sup> han optat per encarar la Gran Recessió a través del prisma econòmic i han deixat de banda aspectes més qualitius orientats a introduir incentius a l'eficiència en la gestió de l'ocupació pública. En aquest sentit, s'ha constatat una concentració de poder en mans dels ministeris de finances, des d'on s'ha controlat l'evolució de l'ocupació pública, i, en molts casos, des d'on es continua controlant aquest sector. És a dir, seguint la dicotomia entre *contenció* i *reforma*,<sup>52</sup> les nostres administracions s'han decantat per la primera opció. No obstant això, com exposem a continuació, aquesta contenció ha resultat ser temporal, pel fet que des del 2014 s'estan aprovant lleis que deroguen les mesures adoptades entre el 2010 i el 2013. Així, doncs, la tendència en matèria d'ocupació pública és retornar al punt de sortida on érem l'any 2008.

En primer lloc, pel que fa a la qüestió retributiva, si bé és cert que els empleats públics han perdut al voltant d'un 20% del seu poder adquisitiu en els darrers anys,<sup>53</sup> els pressupostos generals de l'Estat per al 2015 ja van preveure la devolució d'una quarta part (24,04%) de la paga extraordinària suprimida el desembre del 2012, una devolució que es va fer efectiva a partir del gener del 2015.<sup>54</sup> En aquesta mateixa línia, l'any 2016, per primera vegada des de la crisi, se suspèn la congelació salarial, i els treballadors de les administracions catalanes veuen un augment d'un 1% en les seves retribucions.<sup>55</sup>

Pel que fa a l'oferta pública, el juliol del 2015 la Generalitat de Catalunya, després de quatre anys sense convocar oposicions, va tornar a convocar 1.230 places destinades a cobrir el 50% dels llocs que van quedar deserts durant el 2014 per jubilació. Aquestes places se centren a cobrir l'àmbit social (salut, educació i assistència social), la lluita contra el frau fiscal i la prevenció i extinció d'incendis.

El canvi de tendència en el camp de l'oferta pública sembla respondre a la pèrdua de llocs de treball que es va produir entre el 2011 i el 2014, la qual se situa al voltant de les 8.000

51. PETERS, B.; PIERRE, J.; RANDMA-LIIV, T. «Global Financial Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions?», *op. cit.*

52. KICKERT, W. *et al.* «Politics of fiscal consolidation in Europe: A comparative analysis», *op. cit.*

53. JIMÉNEZ ASENSIO, R. *La política de Recursos Humanos del Sector Público en un contexto de contención ... op. cit.*

54. Cal apuntar aquí que el Reial decret llei 20/2012 no preveia la devolució directa de les pagues extraordinàries. Tal com s'apunta en l'apartat segon del preàmbul de la llei: «Les quantitats derivades d'aquesta supressió es poden destinar en exercicis futurs a realitzar aportacions a plans de pensions o contractes d'assegurança col·lectiva que incloguin la contingència de jubilació, sempre que es prevegi el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària que estableix la Llei orgànica 2/2012, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, i en els termes i amb l'abast que determinin les lleis de pressupostos corresponents.»

55. FERRER, T. «La congelació salarial dels treballadors públics catalans es trenca per primer cop des de 2012». *El diari del treball* (12 gener 2016). Disponible a: <http://bit.ly/1rZx0et>

persones, si ho comparem amb dades del 2011. Cal remarcar, però, que aquestes 8.000 persones es van incorporar a la Generalitat de Catalunya entre el 2008 i el 2011, de manera que el nombre d'empleats públics el 2014 és pràcticament idèntic al del 2008 (vegeu el gràfic 10 en la secció següent).

Amb el Reial decret llei 10/2015 també es modifica el nombre de dies de permís per a assumptes particulars –se'n restitueix el sisè dia– i augmenten els dies de permís per a assumptes particulars i els de vacances en funció de l'antiguitat. Cal recordar aquí que a finals del 2013 es va procedir a restituir el quart dia per a assumptes particulars, i el 2014 se'n va retornar el cinquè dia, amb aplicació a totes les administracions públiques.

En definitiva, si bé les mesures adoptades al llarg de la crisi, especialment les relacionades amb les condicions laborals, podien homogeneïtzar les condicions dels empleats en el sector públic i en el sector privat, les lleis aprovades des del 2014 han invertit aquesta tendència i han retornat la major part de les condicions diferencials dels empleats públics. Aquestes mesures semblen demostrar que la voluntat dels decisors polítics quan les van prendre no era la de reformar o canviar el sistema d'ocupació pública, sinó la de contenir la despesa i fer front al dèficit. En aquest mateix sentit, cal subratllar que aquestes mesures s'han començat a prendre en períodes de campanyes electorals (eleccions autonòmiques, municipals i generals del 2015). Alguns analistes apunten que es restitueixen les condicions laborals per tal de mantenir la pau social en època electoral i evitar que el partit del govern es vegi perjudicat per les reclamacions o mobilitzacions dels empleats públics i els sindicats que els representen.<sup>56</sup>

---

56. JIMÉNEZ ASENSIO, R. *La política de Recursos Humanos del Sector Público en un contexto de contención...*, *op. cit.* GORRITI, M. «Un sistema de reforma del empleo público alternativo a los recortes de personal», *op. cit.*

## Efecte de les mesures preses sobre l'ocupació pública catalana

A continuació analitzem com la crisi econòmica i les mesures presentades en la secció anterior han afectat l'ocupació pública a Catalunya. Per fer-ho, utilitzem dades quantitatives. Concretament, presentem l'evolució del pes, la dimensió, els perfils i les retribucions dels empleats públics a Catalunya tenint en compte diversos estats de la UE i les disset comunitats autònomes espanyoles.<sup>57</sup>

### Ocupació pública a Catalunya: evolució general

El nombre d'empleats públics a Catalunya al llarg de la crisi econòmica ha viscut dues tendències diferenciades: una primera d'expansió (entre el 2008 i el 2011), seguida per una segona fase de contracció (entre el 2011 i el 2014). En la primera fase, el nombre d'empleats públics va passar de 317.087 a 326.884, és a dir que va augmentar en un 3,1%. En canvi, durant la fase de contracció es van destruir 11.564 llocs de treball, cosa que va provocar un descens del 3,5% en el nombre d'empleats públics.

**Taula 6. Nombre i evolució percentual d'empleats públics a Catalunya**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Empleats públics	317.087	319.995	324.974	326.884	319.120	315.854	315.320
Evolució (%)	—	0,92	1,55	0,59	-2,37	-1,02	-0,17

Font: SAFF, 2015.

Es pot afirmar, doncs, que la crisi econòmica no va afectar quantitativament l'ocupació pública catalana fins a l'any 2011. Aquesta reacció tardana està alineada amb les fases de processos de presa de decisions en matèria d'ajustament pressupostari.<sup>58</sup> És a dir, no és fins al 2010 que el Govern espanyol internalitza la necessitat de fer ajustaments pressupostaris i es comencen a aprovar les primeres retallades lineals orientades a reequilibrar la balança fiscal.

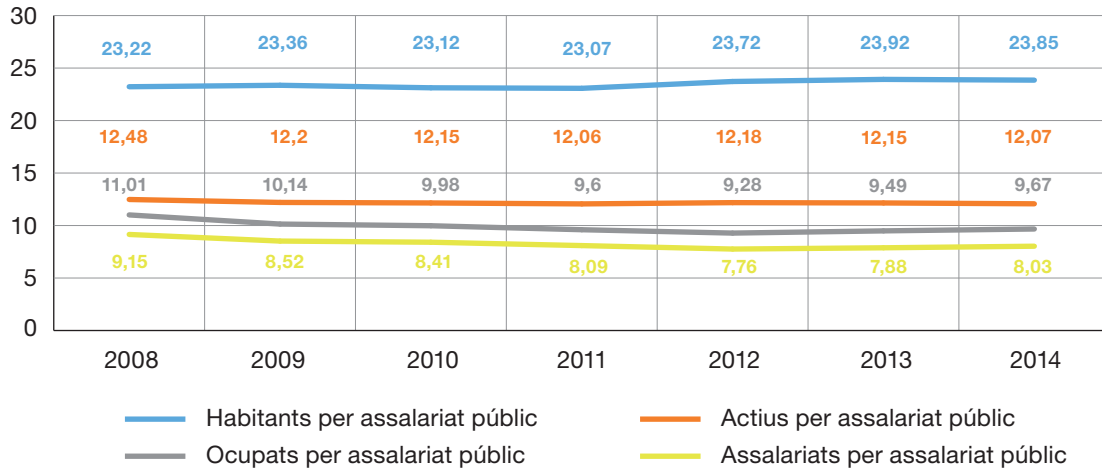
L'evolució del nombre d'empleats públics, si es compara amb el nombre d'habitants de Catalunya, s'ha mantingut estable, al voltant d'1 assalariat públic per cada 23 habitants, o, dit d'una altra manera, uns 43 assalariats públics per cada 1.000 habitants (vegeu els gràfics 4 i 5). El mateix passa si es té en compte el nombre d'actius. Tanmateix, es constata

57. Cal remarcar que per dur a terme aquesta anàlisi i comparar Catalunya amb altres estats europeus hem utilitzat diferents fonts, fet que pot desembocar en lleus variacions percentuals. Per a més detall, vegeu l'apartat dedicat als mètodes.

58. KICKERT, W. *et al.* «Politics of fiscal consolidation in Europe: A comparative analysis», *op. cit.*

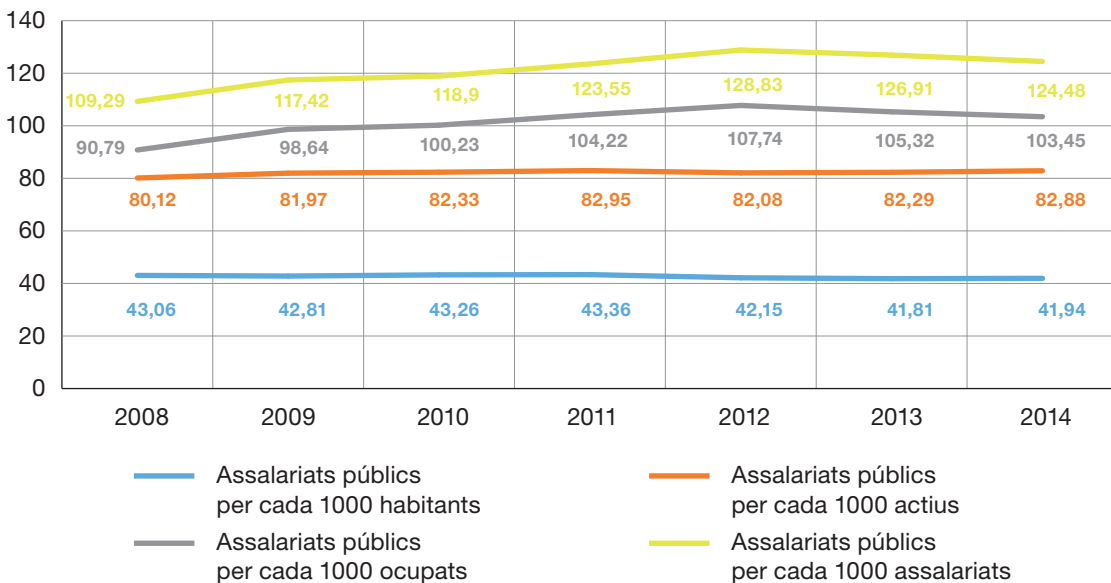
que la crisi ha castigat més severament el sector privat, per tal com el nombre d'ocupats i assalariats per assalariat públic s'ha reduït entre el 2008 i el 2014 (vegeu el gràfic 5).

**Gràfic 4. Evolució general de l'ocupació a Catalunya en relació amb l'ocupació pública**



Font: SAFP - SIOP, 2015.

**Gràfic 5. Evolució del nombre d'assalariats públics a Catalunya**

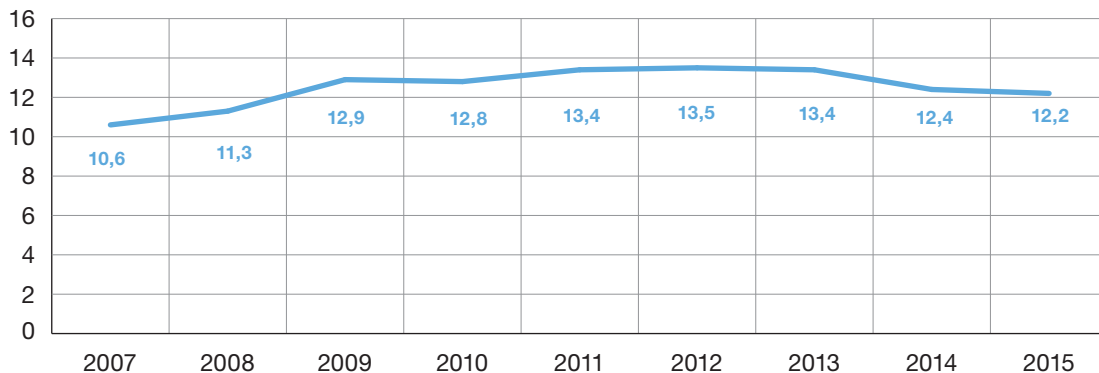


Font: SAFP - SIOP, 2015

En la mateixa línia, el gràfic 5 mostra que el nombre d'assalariats públics en relació amb el total de persones assalariades a Catalunya ha augmentat significativament, de 109,29 l'any 2008 a 124,48 l'any 2014. Hi destaca la xifra del 2012, quan aquesta relació va arribar al seu màxim, de 128,83 assalariats públics per cada 1.000 assalariats. Aquesta relació es deu

al fet que la destrucció de llocs de treball en el sector privat va ser molt superior a la que es va viure en el sector públic. Com presentem en el gràfic 6, el percentatge d'assalariats públics sobre el total d'empleats va augmentar fins a 3 punts percentuals entre el 2008 i el 2012, de 10,6 a 13,5%, i després va decreixer fins al 12,2%.

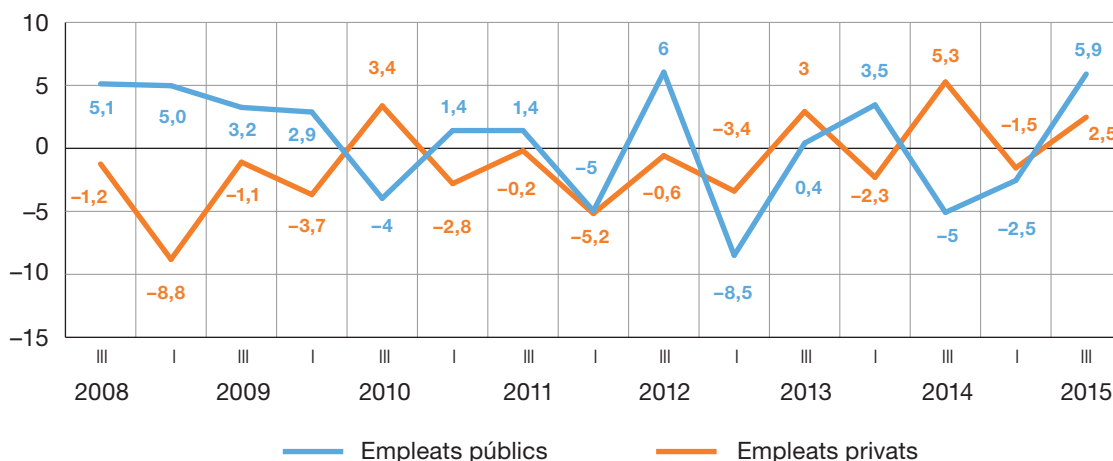
**Gràfic 6. Percentatge d'ocupació pública a Catalunya**



Font: EPA, 2015.

Segons l'EPA, en el primer trimestre de 2008 hi havia 365,3 milers d'empleats públics i 3.243,4 milers d'empleats privats, mentre que en el tercer trimestre de 2015 hi havia 396,8 empleats públics i 2.714 milers d'assalariats privats.<sup>59</sup> Això significa que entre el 2008 i el 2015 l'ocupació pública va augmentar en un 8,62%, i l'ocupació privada es va reduir en un 16,32%. Com presentem en el gràfic 7, la destrucció de llocs de treball privat sempre ha estat superior a la destrucció de llocs de treball en el sector públic.

**Gràfic 7. Evolució percentual de l'ocupació pública i l'ocupació privada a Catalunya**

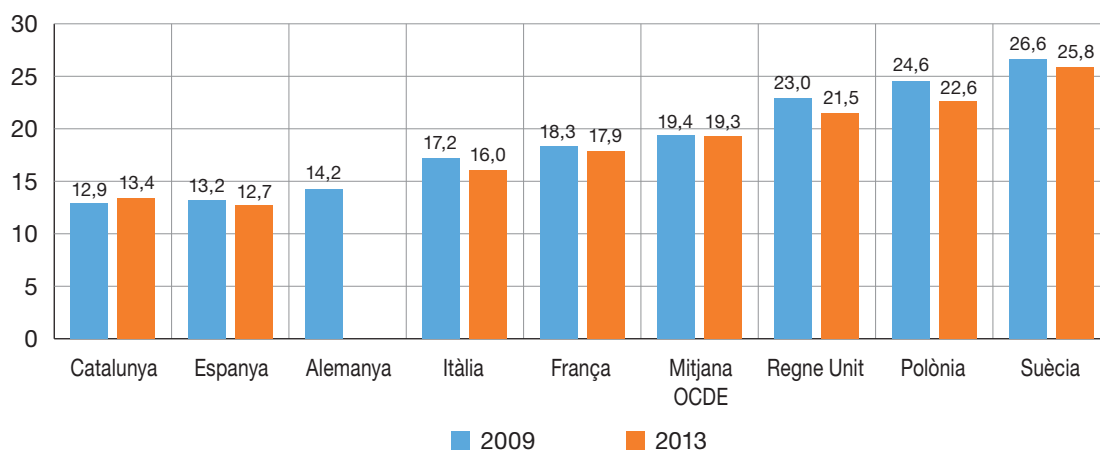


Font: EPA.

59. Aquestes dades són diferents de les presentades en la taula 9, les quals s'han extret del Banc de dades d'ocupació pública de Catalunya.

En l'àmbit internacional, el percentatge d'empleats públics sobre el total d'ocupació a Catalunya està per sota de la mitjana de l'OCDE (vegeu el gràfic 8). Concretament, a Catalunya el percentatge d'ocupació pública sobre el total de persones ocupades representa un 13%, mentre que la mitjana de l'OCDE és del 21%. Deixant de banda aquest baix percentatge, el gràfic 8 ens mostra que la tendència que ha seguit Catalunya entre el 2009 i el 2013 ha estat contrària a la resta de països inclosos en l'anàlisi, perquè en aquest període el percentatge d'ocupació pública sobre el total d'ocupats ha augmentat 5 dècimes percentuals, mentre que en la resta la mitjana de l'OCDE registra un descens d'1 dècima percentual.

**Gràfic 8. Percentatge d'ocupació pública sobre el total d'ocupats (comparativa)**



Font: OCDE, 2015<sup>60</sup> i EPA, 2015.

Si comparem l'evolució de l'ocupació, pública i privada, de Catalunya amb Espanya i altres estats de la UE, veiem com Catalunya, juntament amb Espanya i Grècia, no ha estat capaç de frenar la destrucció de llocs de treball privats, que ha estat molt superior a la destrucció d'ocupació pública. Això contrasta, per exemple, amb el Regne Unit, un país que ha reduït més que Catalunya el nombre de treballadors públics, però que ha estat capaç de crear llocs de treball privat i ha augmentat aquest tipus d'ocupació en un 4,91% entre el 2009 i 2014.

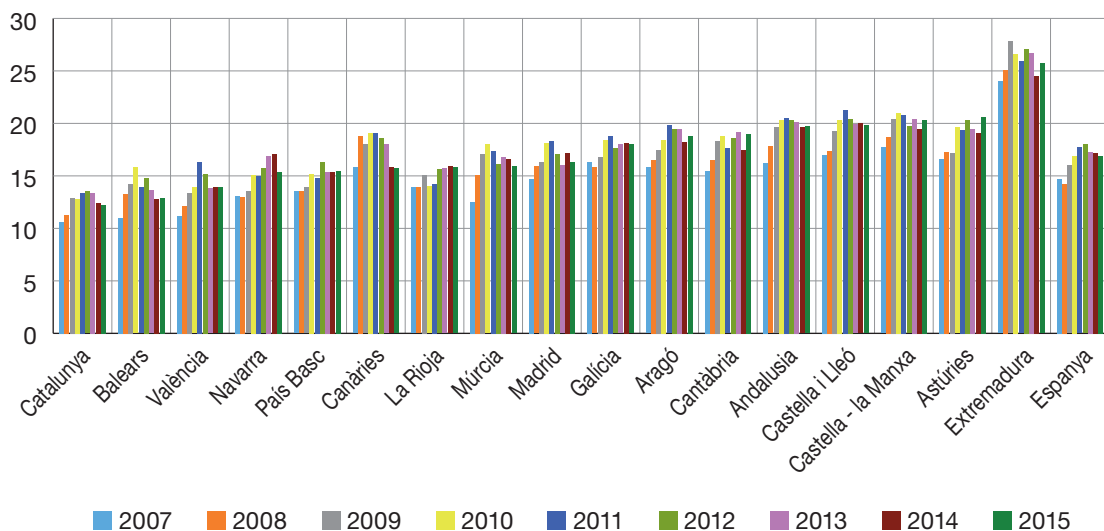
60. L'OCDE no aporta dades sobre els Països Baixos. Per això aquest país no s'ha inclòs en el gràfic.

**Taula 7. Evolució de l'ocupació pública i l'ocupació privada (milers)**

País <sup>61</sup>	Ocupació pública				Ocupació privada			
	2009	2014	'14-'09	Variació (%)	2009	2014	'14-'09	Variació (%)
Catalunya	319,9	315,3	-4,7	-1,46	3.003,9	2.645,3	-358,5	-11,94
Espanya	3062,0	2925,8	-136,2	-4,45	15825,9	14418,4	-1407,5	-8,89
França	5164,5	5165,7	1,2	0,02	20487,6	20636,5	148,9	0,73
Grècia	1005,4	784,4	-221,0	-21,98	3526,5	2751,9	-774,6	-21,97
Noruega	802,0	858,0	56,0	6,98	1704,0	1760,0	56,0	3,29
Polònia	4245,1	3928,8	-316,3	-7,45	11623,1	11639,4	16,3	0,14
Regne Unit	7178,9	6922,2	-256,7	-3,58	21488,5	22543,1	1054,6	4,91

Font: ILOSTAT, 2015 i EPA, 2015.

Finalment, si comparem Catalunya amb altres comunitats autònomes, confirmem que el percentatge d'empleats públics a Catalunya és menor que a la resta de comunitats d'Espanya, i s'ha mantingut així durant la Gran Recessió. Es constata com en totes les comunitats autònomes i en el conjunt d'Espanya el percentatge d'empleats públics va augmentar durant els primers anys de la crisi, i no va ser fins al 2011 que es va començar a reduir. Com era de preveure, els reials decrets llei aprovats pel Govern espanyol els anys 2010, 2011 i 2012 han tingut un efecte homogeni en el conjunt d'Espanya.

**Gràfic 9. Percentatge d'empleats públics sobre el total d'ocupats**

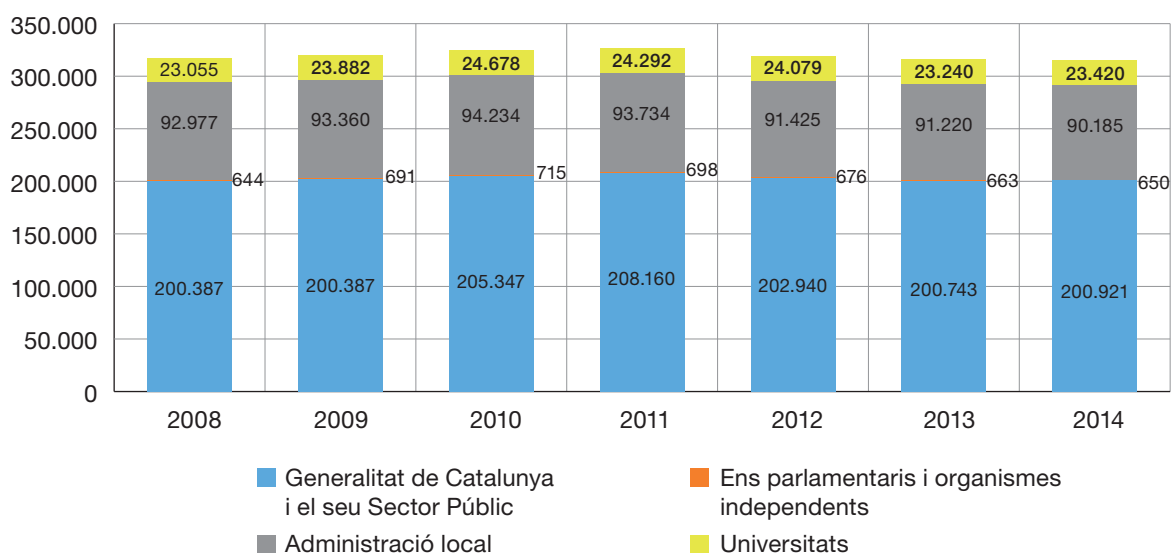
Font: EPA, 2015.

61. Aquesta taula només inclou països amb dades disponibles. Els països presentats en aquesta taula no es corresponen amb els indicats en l'apartat sobre mètodes. Ens hem limitat a incloure-hi aquells estats europeus amb dades disponibles.

## Distribució d'empleats públics a les administracions públiques catalanes

La Generalitat de Catalunya i el seu sector públic acumulen el major percentatge de treballadors públics a Catalunya. Amb més de 200.000 empleats, la Generalitat i el seu sector públic tenen aproximadament el 63% dels empleats públics catalans. En segon terme hi ha les administracions locals, que amb més de 90.000 treballadors representen aproximadament el 29% dels treballadors públics catalans. Les universitats, per la seva banda, disposen de més de 23.000 empleats públics, més del 7% del total. Finalment, els ens parlamentaris i organismes independents, amb menys de 1.000 empleats, només representen un 0,2% del total de treballadors públics catalans.

**Gràfic 10. Nombre d'empleats públics catalans segons administració**

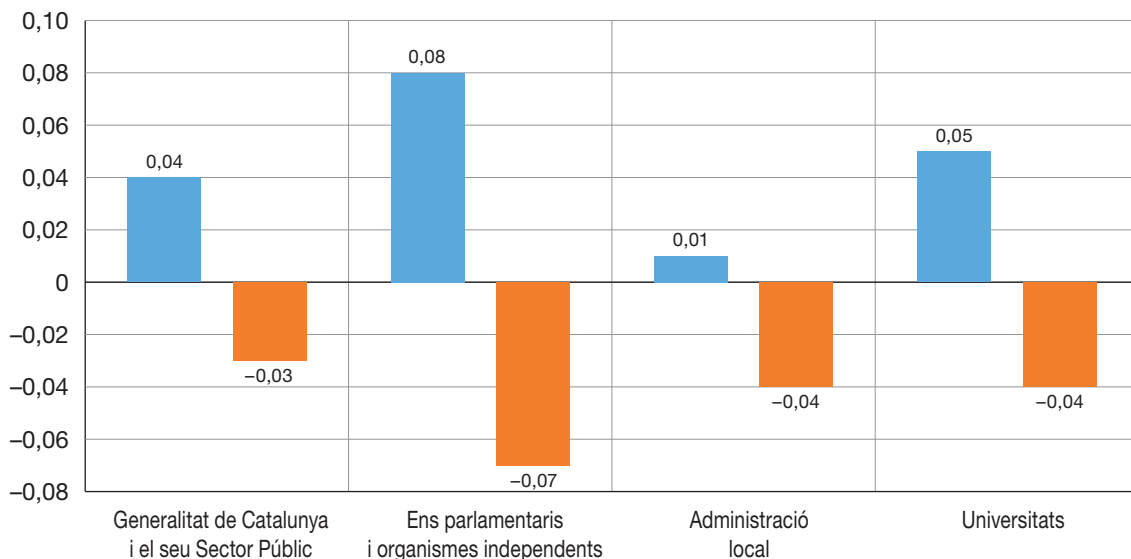


Font: SAFP, 2015.

Longitudinalment, observem com el percentatge de treballadors públics en les quatre administracions públiques presentades augmenta en el període 2008-2011 i disminueix en el període 2011-2014. En termes absoluts, l'administració pública que ha patit una davallada d'efectius més gran ha estat la Generalitat de Catalunya (-8.000 empleats públics). No obstant això, aquesta reducció ha situat la Generalitat en els mateixos nivells del 2008. El mateix succeeix amb els ens parlamentaris i organismes independents i amb les universitats. En canvi, el nombre d'empleats públics de les administracions locals el 2014 sí que representa una reducció d'un 3% respecte al 2008.



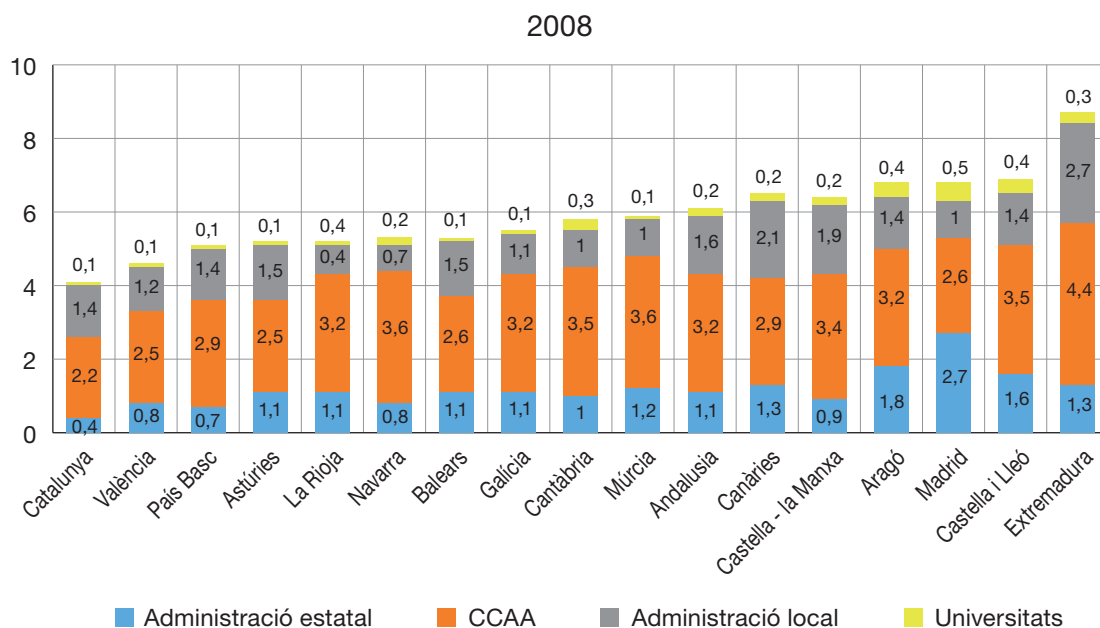
**Gràfic 11. Evolució percentual del nombre de treballadors en les diferents administracions catalanes**

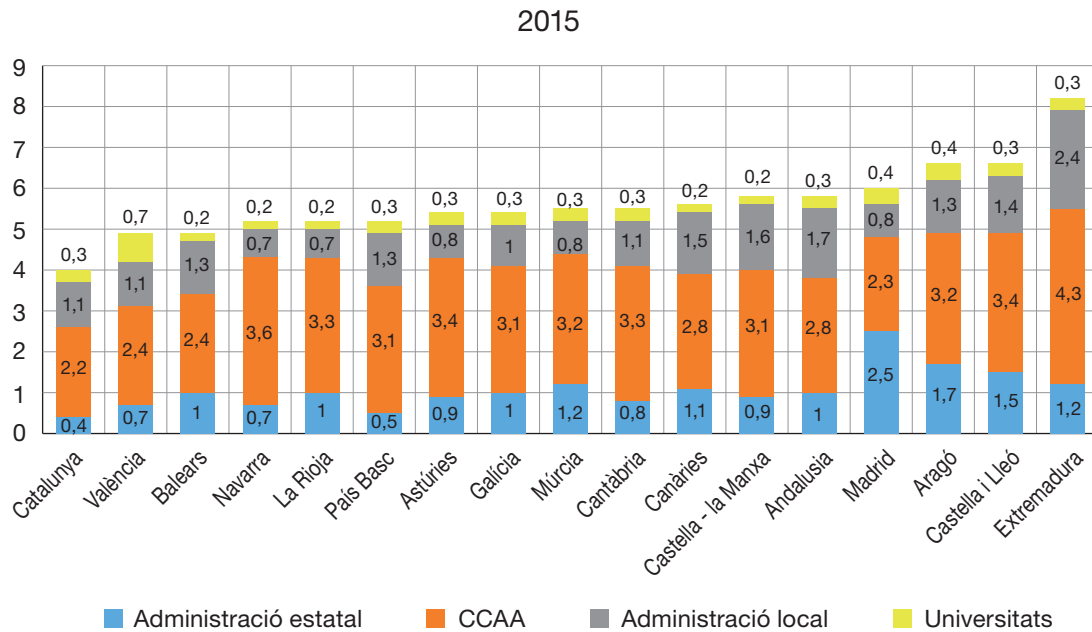


Font: SAFF, 2015.

Si tenim en compte altres comunitats autònomes d'Espanya, constatem que Catalunya és la comunitat amb menor percentatge de treballadors públics sobre el total de població. Així mateix, el percentatge de treballadors públics tant en l'Administració central com en l'autonòmica és el menor de les disset comunitats autònomes. El percentatge d'empleats públics catalans que treballen a l'Administració local l'any 2015 se situa a prop de la mitjana de les comunitats; és a dir, representen un 1,2% del total de la població de les comunitats autònomes.

**Gràfic 12. Percentatge de treballadors públics per administració en relació amb la població de cada comunitat autònoma (2008 i 2015)**





Font: MHAP, 2008 i 2015.

## Perfil i pes dels empleats públics a Catalunya

El sistema d'ocupació pública català té quatre grans grups d'empleats públics: funcionaris, interins, laborals fixos i laborals temporals. Deixant de banda aquests grans grups, cal apuntar que també hi ha tipologies d'empleats públics amb una representació molt menor, que són: alts càrrecs, altres directius, eventuais i associats. Abans d'analitzar amb detall les dades sobre com ha afectat la crisi cadascun d'aquests quatre grups, cal que ens aturem i aclarim les diferències que hi ha entre personal funcionari i personal laboral. Quan parlem de personal funcionari, ens referim a aquells empleats públics que «exerceixen funcions connectades amb l'exercici de potestats públiques, a diferència d'altres les funcions dels quals no exigeixen aquestes facultats».<sup>62</sup> En aquest sentit, l'activitat funcional s'acostuma a associar amb el nucli estratègic de l'Estat.<sup>63</sup>

Aquest escenari ideal, amb un cos funcional amb connotacions d'*imperium*, no és el que trobem a Catalunya, atès que, d'una banda, les inspeccions de serveis de seguretat i protecció de centres d'equipaments públics –tasca que es podria incloure dins aquest *imperium*– les duen a terme empleats públics en règim laboral, o fins i tot empreses privades, i, d'altra banda, alguns serveis públics clarament professionals, com ara la sanitat i l'educació, els presten treballadors amb estatut de funcionaris públics.

62. LONGO, F. *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós, 2004.

63. PRATS, J. «Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público». *Documentación Administrativa*, núm. 241-242 (1995).

Aquesta distinció entre funcionaris i laborals és molt comuna en l'àmbit internacional.<sup>64</sup> Són molts els països que disposen d'ambdós tipus d'empleats públics. Com podem observar en la taula següent, Catalunya disposa d'un percentatge de personal funcionari inferior al que trobem a Espanya, França i els Països Baixos. No obstant això, els funcionaris –incloent-hi el personal interí– continuen representant més del 50% del total dels empleats públics, un percentatge molt superior al d'altres països amb models molt diferents, com ara Itàlia i Suècia.

**Taula 8. Empleats públics al govern central segons categoria (%)**

	Funcionaris	Laborals
Catalunya	63,9	33,3
Espanya	77,07	21
Alemanya	28,3	31,1
França	68,9	15,1
Itàlia	16	84
Països Baixos	90	10
Polònia	5,6	94,4
Regne Unit	10	90
Suècia	1	99

Font: Demmke i Moilanen, 2012; SAFF, 2012.<sup>65</sup>

Tal com apunta Longo, la força dels sindicats al llarg dels darrers anys, així com la mateixa regulació de l'ocupació pública laboral, han desdibuixat una part de la distinció entre funcionaris i laborals.<sup>66</sup> Tanmateix, com presentem en la taula següent, Catalunya i Espanya mantenen diferències significatives entre ambdós conceptes en termes de selecció, seguiment laboral, desenvolupament de carrera i sistema de pensions.<sup>67</sup>

64. CASSESE, S. *Las bases del Derecho Administrativo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1994.

65. DEMMKE, C.; MOILANEN, T. *The future of public employment in central public administration: Restructuring in times of government transformation and the impact on status development*. European Institute of Public Administration, 2012. SECRETARIA D'ADMINISTRACIÓ I FUNCIO PÚBLICA. *La Mirada* [Departament de Governació i Relacions Institucionals - Secretaria d'Administració i Funció Pública], núm. 6 (octubre 2012).

66. LONGO, F. *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, *op. cit.*

67. DEMMKE, C.; MOILANEN, T. *The future of public employment in central public administration...*, *op. cit.*

### Taula 9. Principals diferències entre funcionaris i laborals per temes i països

S=Selecció | SL=Seguretat laboral | DP=Desenvolupament de la carrera professional |  
 SA=Sistema de pagament | V=Vaga | SE=Sistema de pensions | OE=Obligacions ètiques |  
 V=Vacances | HF=Hores de feina | AS=Assegurança de salut

[1=Molt diferent | 2=Diferent | 3=No gaire diferent | 4=Pràcticament igual]

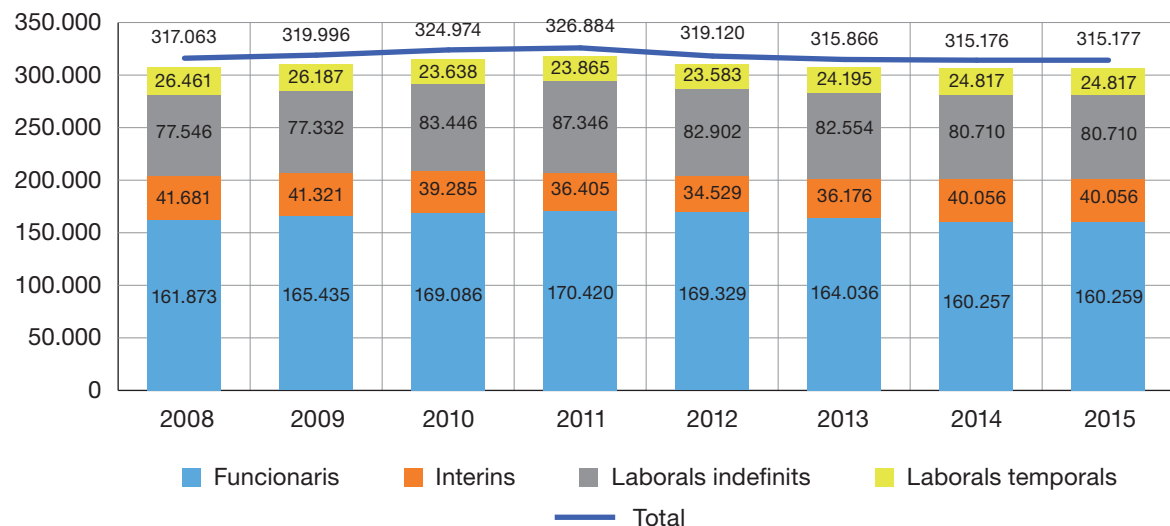
	S	SL	DP	SA	V	SE	OE	V	HF	AS
Catalunya i Espanya	1	1	1	2	2	1	4	2	2	2
Alemanya	2	2	3	2	1	1	2	3	4	2
França	1	1	1	1	4	2	4	4	4	3
Itàlia	4	4	1	1	2	2	2	2	2	4
Irlanda*	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4
Països Baixos	3	2	3	3	2	2	2	4	4	3
Polònia	3	1	4	2	4	4	2	3	2	4
Suècia	2	2	3	2	3	2	2	2	3	3

\* En aquest cas, s'hi ha afegit Irlanda com a representant de país anglosaxó, ja que no disposem de dades del Regne Unit.

Font: Demmke i Moilanen, 2012.

Si ens centrem en els efectes de la crisi, observem com, en termes absoluts, la gran majoria d'empleats públics catalans continuen sent funcionaris, seguits per treballadors laborals indefinits, interins i laborals temporals.

### Gràfic 13. Empleats públics a Catalunya segons categoria

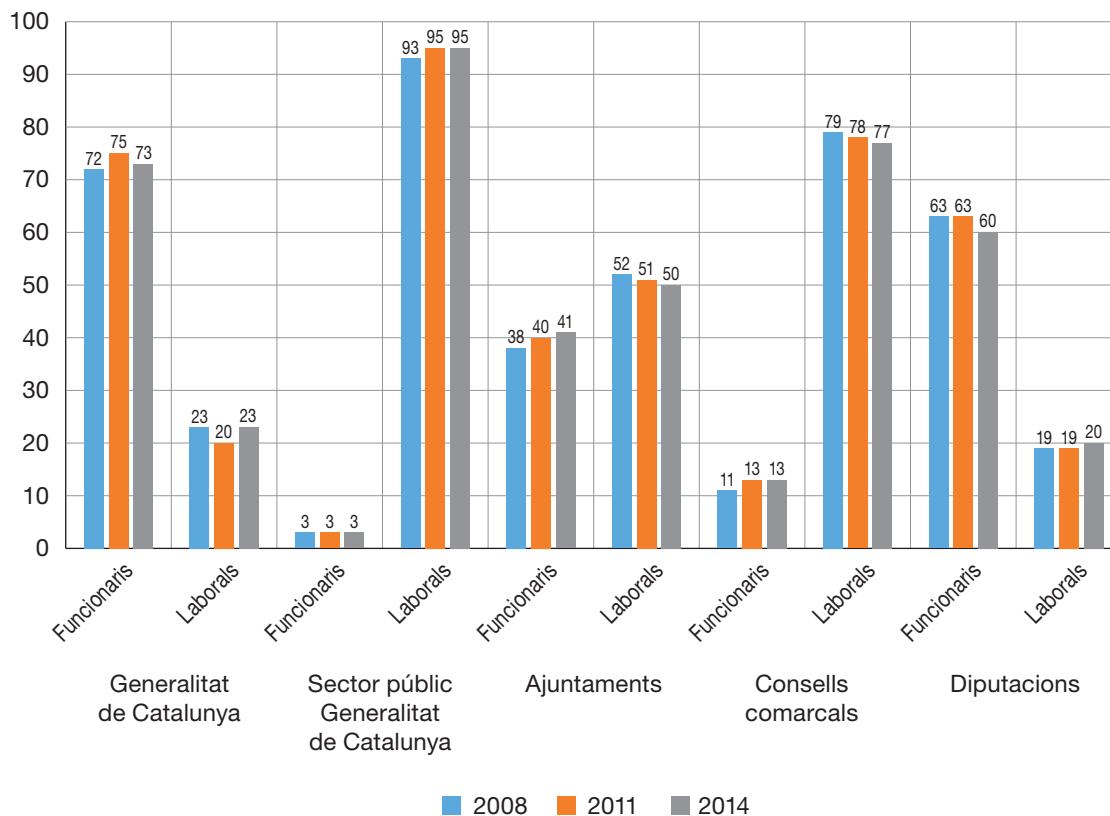


Font: SAFF, 2015.

Concretament, el 2014 el 63,5% del personal de les administracions públiques catalanes és funcionari (incloent-hi el personal interí), i el 33,5%, laboral (incloent-hi el personal laboral temporal). A partir de les dades del Llibre blanc de la funció pública, podem afirmar que en els darrers deu anys el percentatge de funcionaris s'ha reduït en 7,5 punts percentuals, mentre que els laborals han augmentat en 5,5 punts percentuals.<sup>68</sup>

En el gràfic 14 es constata que el pes que representen el funcionaris és força diferent segons l'administració que analitzem. Tant a la Generalitat de Catalunya com a les diputacions la major part dels empleats públics són funcionaris, ja que hi representen al voltant del 70 i el 60%, respectivament. Per contra, els ajuntaments, els consells comarcals i, de manera destacada, el sector públic de la Generalitat de Catalunya tenen un major percentatge de personal laboral que de funcionaris.

**Gràfic 14. Distribució percentual de persones que treballen per a administracions catalanes segons la seva vinculació laboral\***

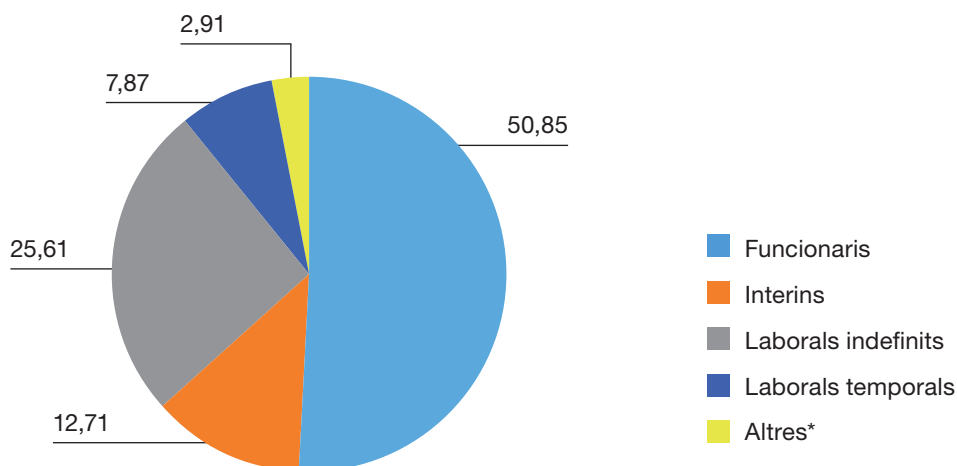


\* Nota: El terme *funcionaris* inclou els treballadors interins, i el terme *laborals*, els indefinits i temporals.  
 Font: SAFF, 2015.

68. SECRETARIA D'ADMINISTRACIÓ I FUNCIÓ PÚBLICA. *Llibre blanc de la funció pública catalana*. Generalitat de Catalunya - Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge, 2005.

El tipus de contracte dels empleats públics, en termes d'estabilitat, és un factor que ha tingut un efecte important sobre l'ocupació pública durant la crisi. Concretament, un 76,5% dels empleats públics catalans són funcionaris o personal laboral indefinit, mentre que el 24,5% restant tenen contractes temporals (interins i laborals temporals, però també alts càrrecs i eventuais). Tal com exposem més endavant, la crisi ha afectat més durament el personal interí i el personal laboral temporal, fet que ha alterat les ràtios de temporalitat dins l'ocupació pública catalana.

**Gràfic 15. Percentatge de les diferents categories d'empleats públics (2014)**



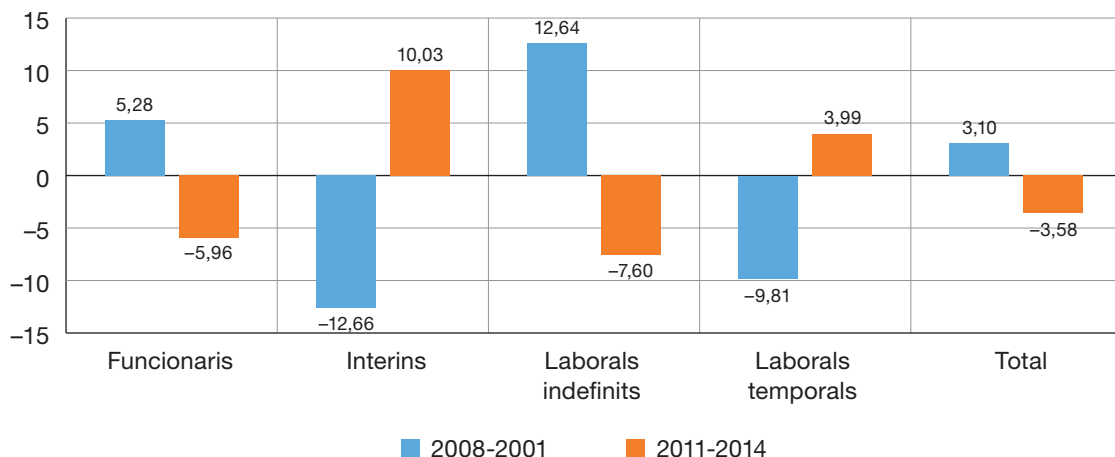
\* Òrgans superiors i alts càrrecs, altres directius, eventuais i associats.

Font: SAFP, 2015.

El gràfic 16 ens permet analitzar de quina manera la crisi econòmica i les mesures adoptades han afectat els diferents tipus d'empleats públics. Per fer-ho, hem tingut en compte que les principals mesures per fer front a la crisi amb efectes sobre l'ocupació pública es van prendre el 2010, i, per tant, que els efectes corresponents es comencen a fer evidents a partir del 2011. En aquest sentit, hem dividit l'anàlisi evolutiva en les dues fases ja esmentades, d'expansió i de contracció de l'ocupació pública.

En particular, el gràfic 16 mostra una evolució inversa segons que l'empleat tingui un contracte estable o temporal. El percentatge d'empleats públics amb contractes fixos (funcionaris i laborals indefinits) va augmentar un 7,66% durant els primers anys de la crisi. Tanmateix, a partir del 2011, i com a conseqüència dels reials decrets llei del 2011 i del 2012 i de les lleis de pressupostos generals de l'Estat, aquest percentatge s'ha vist reduït en un 6,51 en la segona fase de la crisi (2011-2014). En canvi, el personal temporal (interins i laborals temporals) va ser el que més va patir en els primers anys de la crisi, ja que entre el 2008 i el 2012 es van destruir 10.029 llocs de treball (-11,55%). Un cop aprovades les mesures per fer front al dèficit públic, la incorporació de personal temporal ha esdevingut l'única opció a l'abast de les administracions per poder contractar. Això ha provocat que en el període 2011-2014 el percentatge de personal temporal hagi augmentat, en total, un 7,64%. Tal com analitzarem més endavant, aquest fet pot derivar en un problema de temporalitat en l'ocupació pública.

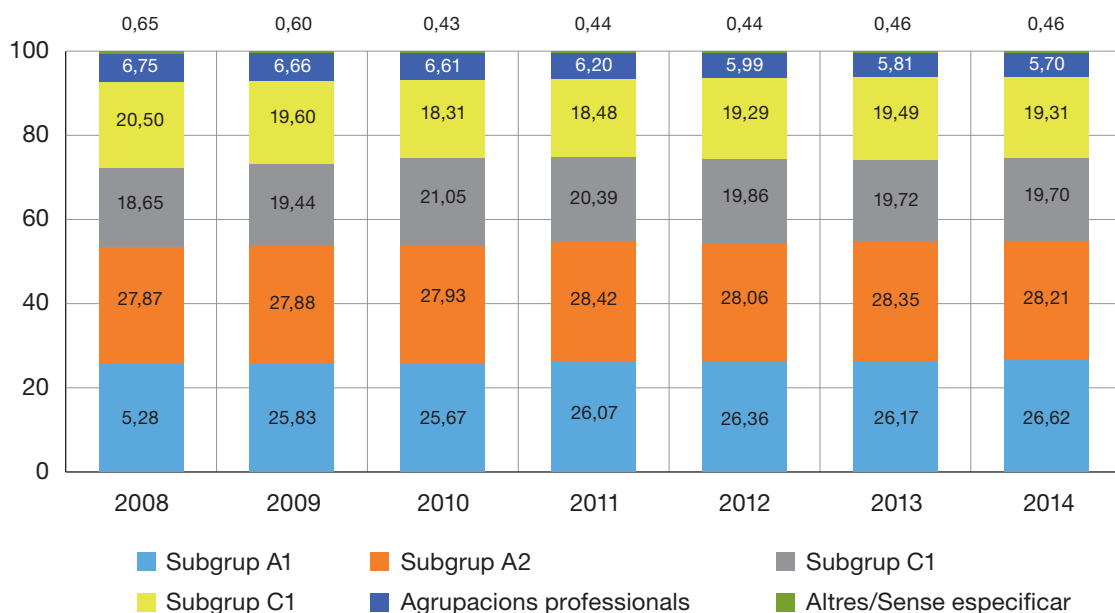
**Gràfic 16. Evolució percentual del nombre d'empleats públics segons categoria**



Font: SAFF, 2015.

Finalment, pel que fa a la distribució percentual segons el grup de titulació, el gràfic 17 indica que el subgrup A acumula el 53,45% del total, mentre que el subgrup C en representa el 39,15%. Podem afirmar, doncs, que des del 2005 no s'han produït canvis significatius en la distribució d'empleats públics segons el grup de titulació, perquè l'equivalent a l'actual grup A1 representava el 25%, i el que actualment és el grup A2 (antic grup B) representava el 27%. Hi destaca, però, una reducció de 2 punts percentuals del grup C2 (antic grup D).

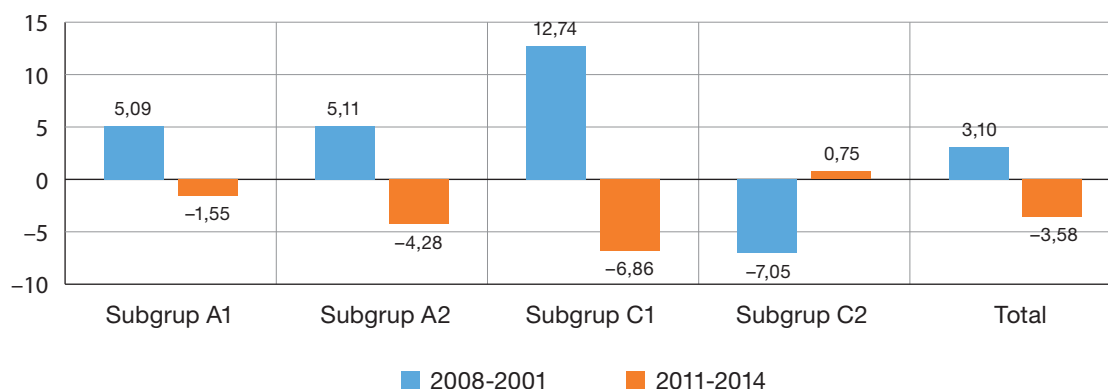
**Gràfic 17. Percentatge d'empleats públics segons grup de titulació**



Font: SAFF, 2015.

El gràfic 18 confirma, una vegada més, que entre el 2008 i el 2011 el nombre de funcionaris va augmentar de mitjana un 3,1%. Tanmateix, el subgrup C2 segueix una tendència oposada a la resta de grups, ja que durant la primera fase de la crisi es va reduir el nombre d'empleats dins aquest grup, mentre que entre el 2011 i el 2014 es va augmentar en un 0,75%. Sigui com sigui, l'evolució entre el 2005 i el 2011 mostra una lleugera tendència cap a l'especialització del cos funcional.<sup>69</sup> De tota manera, durant la fase de contracció, aquesta especialització i l'aposta per un cos funcional qualificat sembla que s'han desdibuixat.

**Gràfic 18. Evolució percentual del nombre d'empleats públics segons grup de titulació**

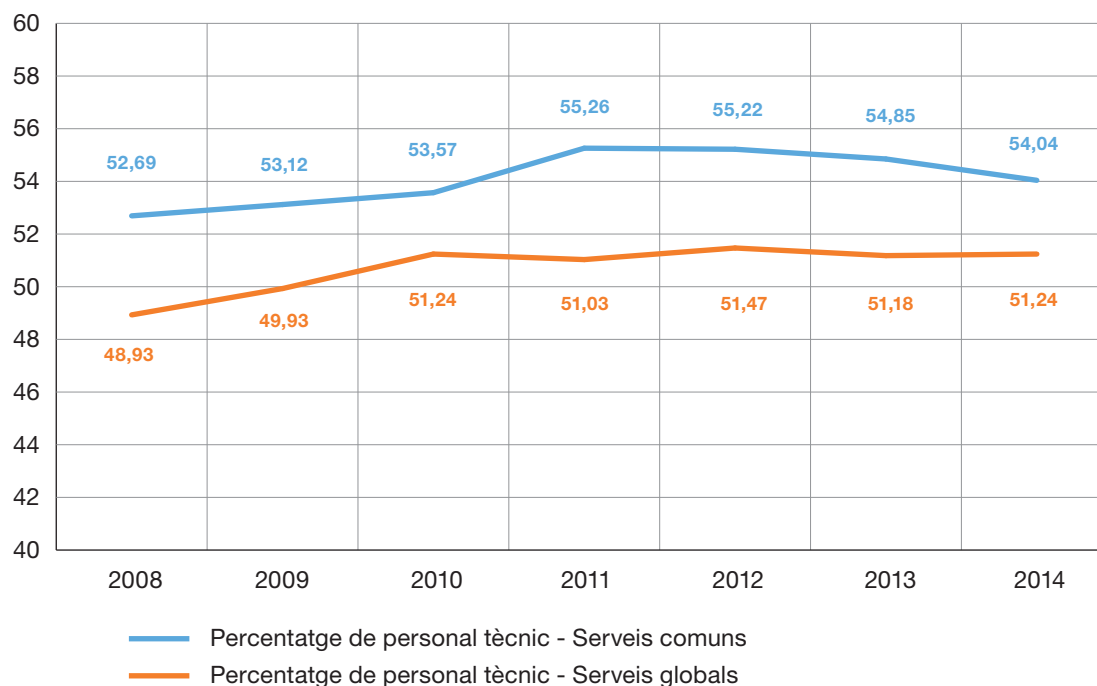


Font: SAFF, 2015.

La tendència cap a una ocupació pública més tecnificada també es constata en el gràfic següent. En particular, podem veure que entre el 2008 i el 2011 el percentatge de personal tècnic en serveis comuns augmenta en 3 punts percentuals, i en serveis global també ho fa, en 2 punts percentuals. Per contra, les mesures adoptades durant la crisi han provocat que el percentatge de personal tècnic en serveis comuns passi a ser lleugerament decreixent entre el 2011 i el 2014, mentre que el referent a serveis globals ha quedat estancat en el 51%.

69. LÓPEZ-CASANOVAS, G.; LONGO, F.; RAMIÓ, C.; ROVIRA, J. R.; VALOR, J. *Informe de la Comissió d'Experts per a la Reforma de l'Administració Pública i el seu Sector Públic*. Comissió constituïda per l'Ordre GRI/29/2013, de 18 de febrer de 2013.



**Gràfic 19. Percentatge de personal tècnic<sup>70</sup>**

Font: SAFF - SIOP, 2015.

## Sistemes de remuneració i despeses de personal

Com hem apuntat en l'apartat anterior, les despeses de personal i la remuneració han estat objecte de decrets llei i mesures per part dels governs català i espanyol al llarg de la crisi econòmica. No obstant això, diversos estudis mostren el fort creixement en termes de remuneració i costos de personal que les administracions públiques espanyoles (i catalanes) van viure durant la dècada prèvia a la Gran Recessió. En efecte, entre el 1999 i el 2008 la remuneració per assalariat de les administracions públiques creix sistemàticament per sobre de la del sector privat. Concretament, el creixement mitjà dels assalariats públics entre el

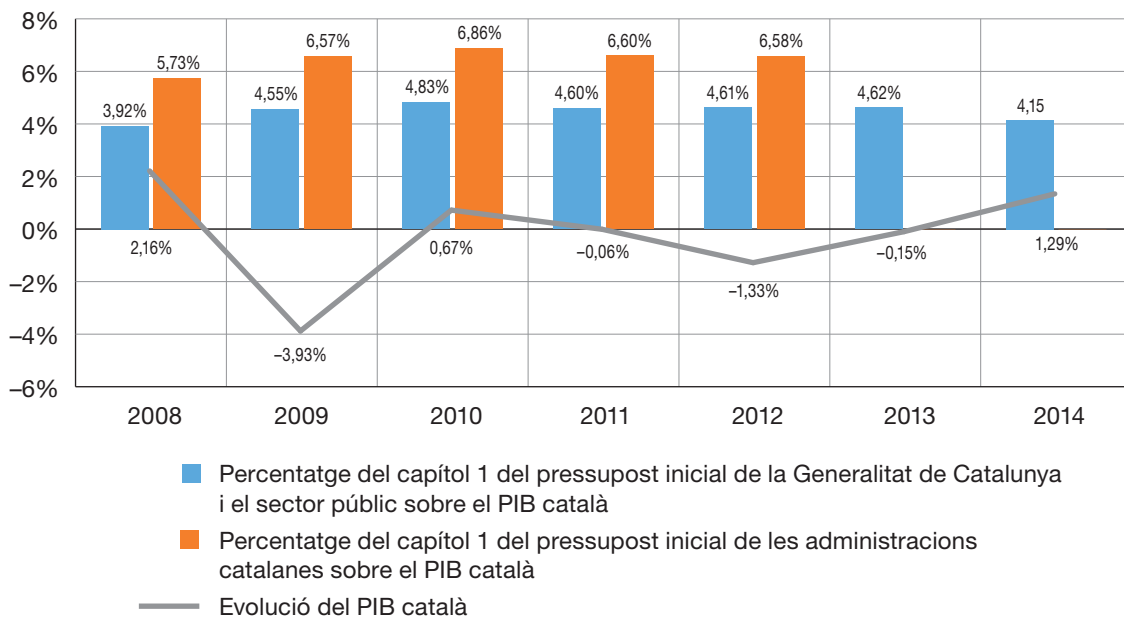
70. Tal com es destaca en la mateixa web del SIOP, «el personal tècnic en “serveis comuns” mesura el pes relatiu del personal que desenvolupa tasques tècniques respecte del personal que desenvolupa tasques administratives a les unitats de serveis interns departamentals, i pretén informar sobre el grau de professionalització del personal que desenvolupa tasques predominantment burocràtiques d'incidència interna. El concepte de “tecnificació global” mesura la presència de personal tècnic en el conjunt de personal burocràtic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. En ambdós casos, fa referència als col·lectius de funcionaris i d'administració i serveis».

Univers serveis comuns: personal que desenvolupa, sota règim funcional, tasques predominantment burocràtiques d'incidència interna als gabinets dels consellers, a les secretaries generals i a les direccions de serveis. Univers serveis generals: personal tècnic sota règim funcional al conjunt dels departaments l'Administració de la Generalitat, als seus organismes autònoms, a l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials, a l'Institut Català de la Salut, al Servei Català de la Salut, a l'Agència Tributària de Catalunya o a la Comissió Jurídica Assessora.

1999 i el 2008 és del 5,6%, mentre que en el sector privat és del 3,1%. Cal remarcar que la taxa d'inflació en el mateix període és del 3,5%. En resum, al llarg de la dècada prèvia a la Gran Recessió, la remuneració dels assalariats de les administracions públiques espanyoles va ser força superior a la del sector privat, però també va superar el creixement que es va produir en altres països europeus.<sup>71</sup>

Si ens centrem en el període de la Gran Recessió, el pes de la despesa de personal sobre el PIB a Catalunya s'ha mantingut en nivells més o menys estables al llarg de crisi. Tot i això, sí que constatem una reducció del percentatge del capítol 1 sobre el PIB entre el 2010 i el 2014.

### Gràfic 20. Despesa pública en matèria de personal sobre el PIB<sup>72</sup>



Font: SAFP - SIOP, 2015.

Comparativament, observem que el pes de les retribucions als empleats públics a Catalunya està significativament per sota d'altres països del nostre entorn. L'evolució d'aquest percentatge, però, és força similar, atès que es registra un lleuger increment entre el 2007 i el 2009 que després s'estabilitza, o fins i tot, en alguns casos, decreix.

71. HERNÁNDEZ DE COS, P.; PÉREZ, J. J. «El impacto de los salarios y el empleo público: Una perspectiva macro-económica», *op. cit.*

72. No hi ha dades disponibles sobre el percentatge del capítol 1 del pressupost inicial de les administracions catalanes sobre el PIB català per als anys 2013 i 2014.

**Taula 10. Percentatge de les retribucions d'assalariats públics en relació amb el PIB**

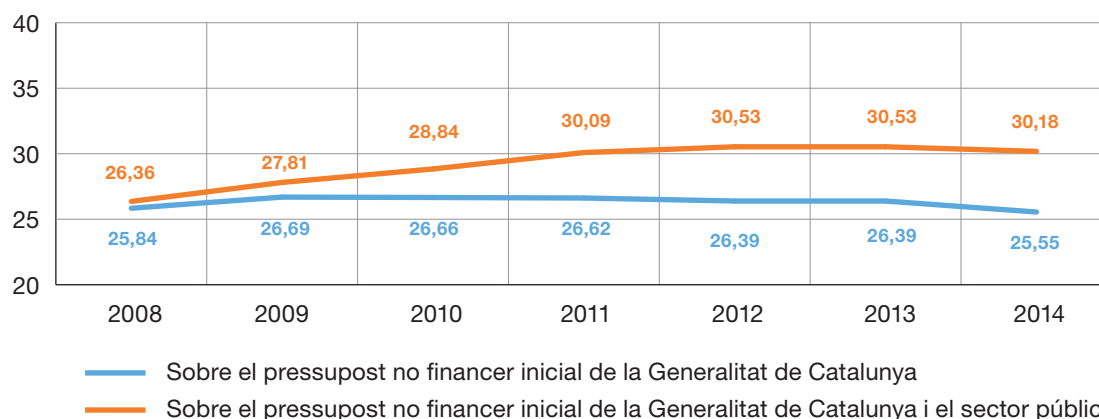
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Catalunya*	5,36	5,73	6,57	6,86	6,6	6,58	ND	ND
Catalunya**	3,66	3,92	4,55	4,83	4,60	4,61	4,62	4,15
Espanya	9,94	10,58	11,64	11,55	11,45	10,92	11,12	11,04
Alemanya	7,33	7,38	8,04	7,89	7,72	7,73	7,75	7,7
França	12,36	12,36	13,1	13	12,8	12,87	12,9	13,05
Itàlia	10,2	10,43	10,91	10,75	10,35	10,29	10,26	10,15
Països Baixos	8,57	8,68	9,49	9,52	9,29	9,32	9,26	9,17
Polònia	10,43	10,87	11,04	11	10,52	10,31	10,37	10,39
Regne Unit	10,6	10,62	11,2	11,08	10,57	10,3	9,64	9,5
Suècia	12,28	12,4	12,8	12,2	12,09	12,5	12,64	12,61

\* Percentatge del capítol 1 del pressupost inicial de les administracions catalanes sobre el PIB català.

\*\* Percentatge del capítol 1 del pressupost inicial de la Generalitat de Catalunya i el sector públic sobre el PIB català.

Font: OCDE, 2015; SAFP - SIOP, 2015.

En el gràfic següent presentem l'evolució del pes pressupostari de les despeses de personal sobre el pressupost de la Generalitat i de la Generalitat i el seu sector públic. Si bé el pes de les despeses de personal sobre el pressupost de la Generalitat s'ha mantingut en nivells estables entre el 2008 i el 2014, el pressupost de personal sobre el pressupost de la Generalitat i el seu sector públic ha augmentat 4 punts percentuals entre el 2008 i el 2012, per després mantenir-se al voltant del 30%.

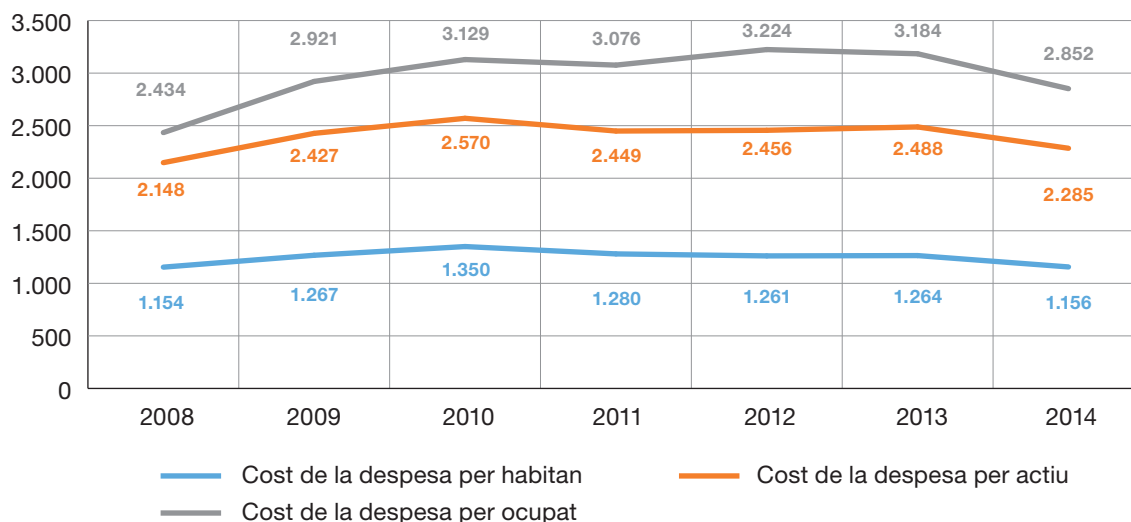
**Gràfic 21. Pes pressupostari de les despeses de personal: pes del capítol 1 sobre pressupost no financer (%)<sup>73</sup>**

Font: SAFP - SIOP, 2015.

73. Per falta de dades sobre l'evolució del cost que representa l'ocupació pública de totes les administracions catalanes sobre la població, s'han utilitzat les despeses de personal de la Generalitat i el seu sector públic.

De manera alineada amb el que ja hem mostrat en seccions anteriors, el pes de l'ocupació pública en termes de cost de despeses de personal sobre el conjunt d'habitants de Catalunya s'ha mantingut més o menys estable entre el 2008 i el 2014. Tanmateix, la pèrdua de llocs de treball en el sector privat fa que el cost dels empleats públics en relació amb les persones ocupades a Catalunya hagi augmentat en un 17,2% entre el 2008 i el 2014.

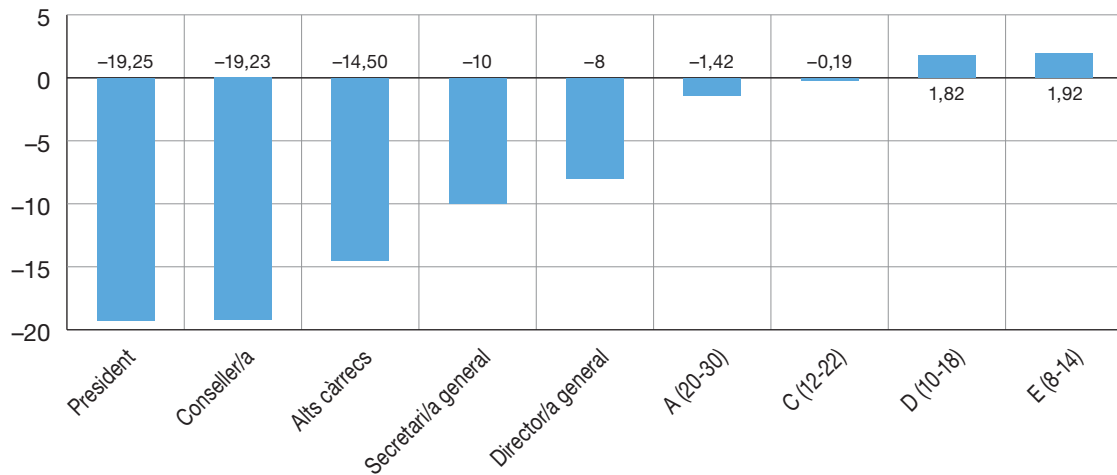
**Gràfic 22. Cost de les despeses en personal - Generalitat de Catalunya amb el seu sector públic per població (€)<sup>74</sup>**



Font: SAFP - SIOP, 2015.

Tal com presentem en el gràfic 23, la crisi econòmica ha afectat especialment les retribucions dels empleats públics en les escales salarials més altes. D'una banda, els sous del president i dels consellers s'han reduït en un 19,25%, i, en la mateixa línia, les retribucions dels alts càrrecs i dels secretaris i directors generals s'han vist reduïdes entre un 14 i un 8%. D'altra banda, si ens centrem en les retribucions segons el subgrup dels empleats públics, constatem que els empleats dels subgrups A i C han patit una reducció dels sous d'un 1,42 i un 0,19%, respectivament. En canvi, els sous dels empleats públics dels subgrups D i E són els únics que no s'han vist afectats per la crisi econòmica, i, de manera oposada a la tendència general, aquestes retribucions han augmentat en un 1,82 i un 1,92%, respectivament, entre el 2008 i el 2014.

74. Per falta de dades sobre l'evolució del cost que representa l'ocupació pública de totes les administracions catalanes sobre la població, s'han utilitzat les despeses de personal de la Generalitat i el seu sector públic.

**Gràfic 23. Evolució percentual de les retribucions dels empleats públics segons escala salarial (2008-2014)**

Font: Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge (<http://bit.ly/1q04xDa>).

En resum, els empleats públics que han vist més reduïts els sous a causa de la crisi econòmica han estat els que ocupen posicions de més responsabilitat. La crisi econòmica ha tingut un impacte similar sobre les retribucions dels directius públics en comparació amb les dels directius del sector privat: mentre que els directius del sector privat a Catalunya han vist minvat el seu sou en un 9,22% entre el 2008 i el 2014, el sou dels directius públics a Catalunya s'ha reduït en un 9,03%.

Aquesta evolució de les retribucions durant la crisi ha aguditzat els desequilibris de l'estructura salarial anterior: d'una banda, ha incrementat el diferencial per excés dels salaris del personal de qualificació mitjana i baixa pel que fa al mercat; de l'altra, ha augmentat el dèficit de competitivitat dels sous corresponents al treball d'alta qualificació i al de naturalesa directiva.

**Taula 11. Variació percentual de les retribucions de directius al sector privat i al sector públic**

	Directiu privat - Catalunya	Directiu privat - Espanya	Directiu públic Catalunya*
2008-2010	-1,26	-0,77	-9,03
2010-2012	-4,90	-6,07	-5,31
2012-2014	-3,32	-2,95	5,61
2008-2014**	-9,22	-10,24	-9,03

\* Inclou secretaris generals i directors generals.

\*\* En el cas dels empleats privats, les dades més recents són del 2013.

Font: Idescat i Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge (<http://bit.ly/1q04xDa>).

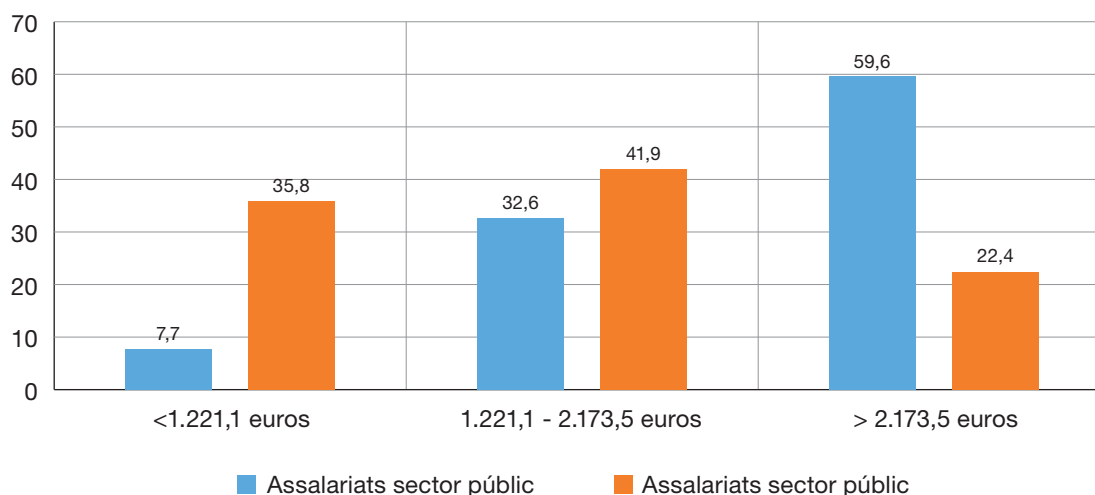
Tant a Catalunya com a Espanya, els sous dels treballadors públics són, de mitjana, superiors als dels treballadors en el sector privat. Concretament, el sou dels empleats públics és 1,5 vegades superior al dels assalariats del sector privat. Això, tal com es constata en el gràfic 24, es deu principalment al fet que el hi ha un 35% dels assalariats en el sector privat que perceben menys de 1.200 euros mensuals, mentre que en el sector públic gairebé el 60% dels assalariats percep més de 2.173 euros mensuals. Per tant, a través d'una comparació amb el sector privat, podem afirmar que els sous dels assalariats públics amb menors responsabilitats i qualificacions estan significativament per damunt dels sous de persones en posicions similars en el sector privat.

**Taula 12. Salaris mitjans mensuals bruts al sector públic i al sector privat a Espanya (€)<sup>75</sup>**

	2010	2011	2012	2013	2014
Salari mitjà	1.838,8	1841,8	1.850,3	1869,1	1881,3
Assalariat sector públic	2.500,2	2.469,9	2.430,8	2.530,0	2.544,4
Assalariat sector privat	1.663,0	1.671,6	1.690,1	1.691,3	1.710,5

Font: INE, 2014.

**Gràfic 24. Percentatge d'assalariats públics i privats segons ingressos mensuals**



Font: INE, 2014.

75. Tot i que el salari mitjà a Catalunya és aproximadament un 5% superior al d'Espanya (Idescat, 2015), la tendència presentada en la taula 11 i el gràfic 24 és extrapolable a Catalunya.

## Tendències derivades de la Gran Recessió

A continuació presentem un seguit de tendències derivades de les mesures adoptades per afrontar la Gran Recessió. Com ja s'ha apuntat en l'apartat sobre mètodes, aquesta secció es basa fonamentalment en l'anàlisi de les vint entrevistes semiestructurades efectuades a directius, gestors públics i experts en el camp de l'ocupació pública a Catalunya. A banda d'això, també hi aportem dades quantitatives que donen suport als resultats obtinguts a través de l'anàlisi qualitativa.

En primer lloc, totes les persones entrevistades destaquen que la crisi no s'ha aprofitat com a oportunitat per tal d'implementar reformes informades que permetin millorar el sistema d'ocupació pública. Els entrevistats destaquen la inexistència d'un pla de reforma o fins i tot d'ajustament pressupostari consistent i que tingui en compte les diferències entre les administracions públiques. Es critica especialment que s'hagin implementat reformes lineals i homogènies determinades des del Govern central espanyol i sense considerar l'estat en què es troben les diferents administracions.

«No s'ha retallat sobre la base de criteris estudiats, no hi ha hagut model. Això ha fet que en alguns nivells s'hagin reduït bosses d'ineficiència, però en d'altres n'ha afectat la viabilitat.» (E2)

Seguint el model presentat en la figura 1, qualsevol mesura sobre el sistema d'ocupació pública hauria de partir d'una anàlisi organitzativa que es fonamentés en mesures de racionalització.<sup>76</sup> El problema, com apunten les persones entrevistades, és que no s'han fet planificacions acurades en matèria d'ocupació pública. Per contra, s'ha optat per mesures orientades a contenir la despesa de manera lineal.<sup>77</sup> Aquesta manca de planificació, conjuntament amb la implementació de les mesures presentades anteriorment, ha provocat tres tendències disfuncionals que a mitjà i a llarg termini poden afectar la qualitat de l'ocupació pública catalana.

Paradoxalment, els imperatius curterministes orientats a contenir la crisi –els quals entren en conflicte amb la capacitat d'implementar reformes a llarg termini–<sup>78</sup> són els que acaben provocant disfuncionalitats dins el sistema d'ocupació pública a mitjà i a llarg termini, i, consegüentment, acaben requerint noves mesures i reformes per garantir unes administracions de qualitat.

A continuació destaquem tres conseqüències derivades de les mesures preses per fer front a la Gran Recessió que han estat subratllades pels professionals entrevistats. Aquestes tendències són: envelliment de les administracions públiques, desmotivació i pressió dels empleats públics i temporalitat dels contractes.

76. GORRITI, M. «Un sistema de reforma del empleo público alternativo a los recortes de personal», *op. cit.*

77. POLLITT, C. «Cuts and Reforms. Public Services As We Move into a New Era», *op. cit.*

78. BOIN, A.; 'T HART, P. «Public leadership in times of crises», *op. cit.*

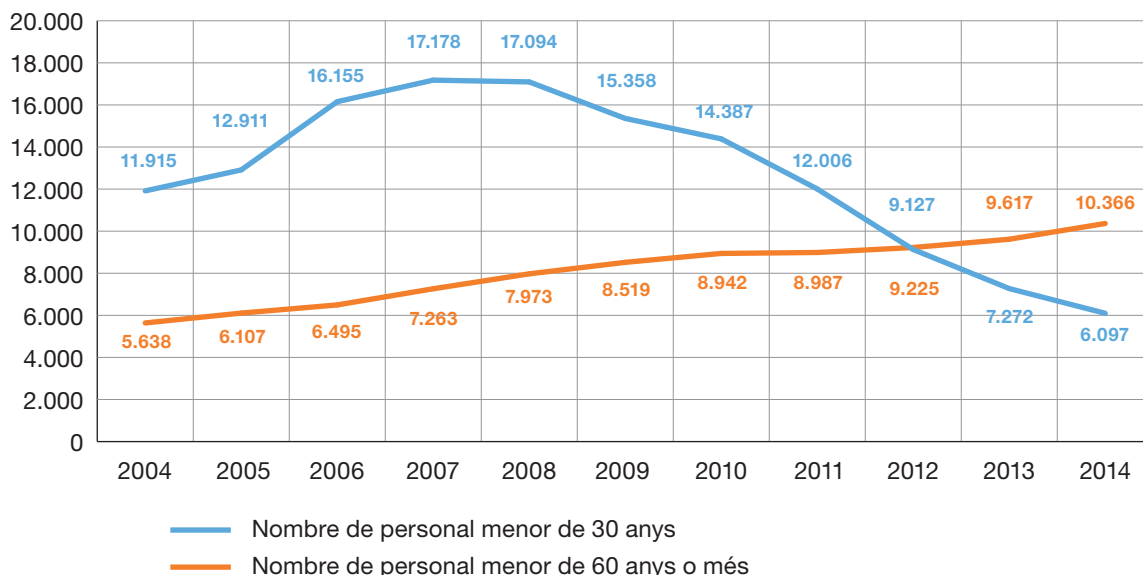
## Envel·liment de les administracions públiques

La primera de les tendències identificades pels entrevistats, i contrastada amb dades quantitatives, és un envel·liment de les administracions públiques catalanes. Aquesta tendència s'explica per la impossibilitat de contractar nous treballadors públics entre els anys 2011 i 2013 (reials decrets llei 20/2011 i 20/2012) per ocupar els llocs que van quedar descoberts a causa de jubilacions. L'envel·liment també s'explica per la destrucció de llocs de treball temporals, els quals acostumen a ser ocupats per persones més joves. A més a més, cal destacar que l'accés a les administracions públiques catalanes s'ha produït per onades, és a dir, no ha estat de manera continuada i regular. Això ha comportat que actualment hi hagi un gran nombre d'empleats públics que hi van entrar durant les dècades dels anys vuitanta i noranta, i que, per tant, estan a prop de la jubilació.

Tot això ha provocat que actualment les administracions públiques catalanes disposin de més personal de 60 anys o més que no pas de personal menor de 30 anys. Com presentem en el gràfic 25, aquesta és una tendència derivada directament de la crisi econòmica, la qual ha invertint la situació que hi havia el 2007. Tal com apunta una persona entrevistada:

«Fa set anys, pràcticament, que a [nom de l'organització] no hi entra ningú, i, de fet, el 2015 s'ha obert una mica la finestra per a serveis essencials, però en termes d'oposició no se n'ha fet cap. [...] Es va utilitzar l'ocupació pública com un recurs per a l'estalvi immediat, sense tenir en compte que, si se n'abusa, es generen problemes a l'horitzó.» (E5)

**Gràfic 25. Envel·liment de l'Administració de la Generalitat de Catalunya<sup>79</sup>**



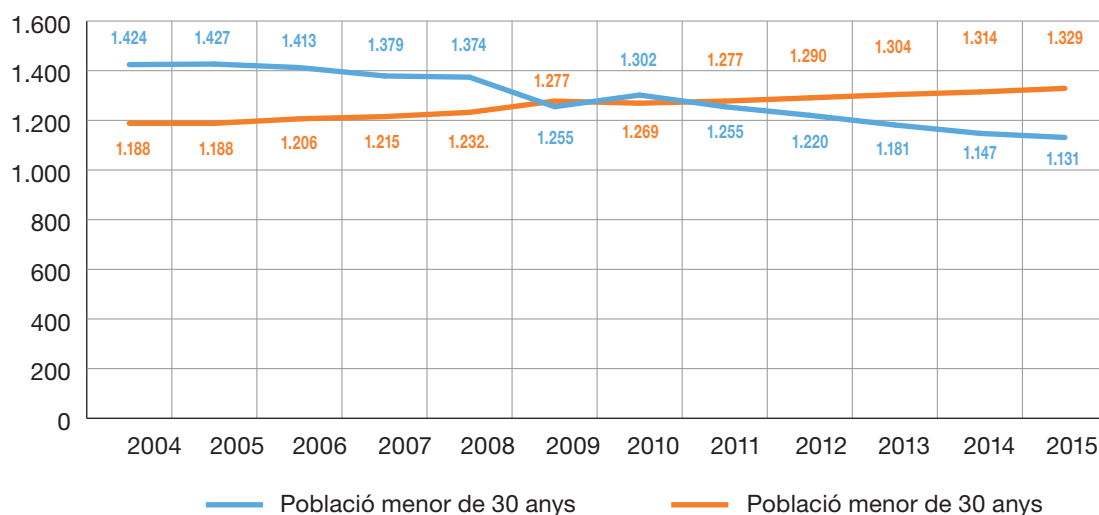
Font: SAFF - SIOP, 2015.

79. Univers: personal que ocupa llocs estructurals als departaments de la Generalitat de Catalunya, als seus organismes autònoms, a l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials, a l'Institut Català de la Salut, al Servei Català de la Salut, a l'Agència Tributària de Catalunya o a la Comissió Jurídica Assessora.



Des del 2004 el nombre de personal de 60 anys o més augmenta progressivament, i durant el període de crisi econòmica aquest increment ha estat del 30%. En canvi, d'ençà de l'esclat de la Gran Recessió el nombre de personal menor de 30 anys s'ha reduït en un 64,6%. Aquest envelliment també es constata si analitzem el conjunt de la població catalana en edat laboral. No obstant això, la tendència no és tan accentuada, ja que la població de menys de 30 anys s'ha reduït en un 17,9% i la població de 60 anys o més ha augmentat en un 9,4% (vegeu el gràfic 26).

**Gràfic 26. Població total a Catalunya per franges d'edat<sup>80</sup> (en milers)**



Font: Idescat, 2015.

La taula 13 mostra aquesta mateixa tendència en percentatges. Novament es constata que el gran canvi durant la crisi econòmica es produeix en el percentatge d'empleats públics menors de 30 anys, un grup que es redueix en 7,7 punts percentuals entre el 2008 i el 2014.

**Taula 13. Envelliment de l'ocupació pública catalana<sup>81</sup>**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mitjana d'edat a la Generalitat	43,53	44,15	43,92	44,28	44,41	44,54	44,84
Mitjana d'edat a Catalunya	40,7	40,8	41,0	41,2	41,5	41,8	42,1
Empleats de menys de 30 anys (%)	11,69	10,26	9,43	7,82	6,00	4,76	3,97

80. El grup de «Població menor de 30 anys» inclou residents a Catalunya de 16 a 29 anys. Pel que fa al grup anomenat «Població de 60 anys o més», inclou residents a Catalunya d'entre 60 i 79 anys, és a dir, se n'ha exclòs la població de 80 anys o més.

81. Univers: personal que ocupa llocs estructurals als departaments de la Generalitat de Catalunya, als seus organismes autònoms, a l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials, a l'Institut Català de la Salut, al Servei Català de la Salut, a l'Agència Tributària de Catalunya o a la Comissió Jurídica Assessora.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Població en edat laboral de menys de 30 anys (%)	18,65	16,78	17,32	16,64	16,12	15,64	15,26
Empleats de 60 anys o més (%)	4,88	5,16	5,36	5,43	5,73	6,02	6,49
Població de més de 60 (%)	16,73	17,08	16,89	16,94	17,04	17,26	17,48
Ràtio d'envelliment*	0,47	0,55	0,62	0,75	1,01	1,32	1,7

\* Ràtio d'envelliment mesurada a partir de la divisió del nombre de personal de 60 anys o més i el nombre de personal menor de 30 anys.

Font: SIOP i Idescat.

La pèrdua d'empleats públics de menys de 30 anys i l'augment de treballadors públics d'entre 60 i 64 anys és present en els principals col·lectius que conformen l'ocupació pública (funcionaris, interins, laborals indefinits i laborals temporals). Si ens centrem en la darrera fila de la taula 14, on es presenta el total, veiem que no solament s'ha reduït el personal de menys de 30 anys, sinó que també ho ha fet el d'entre 30 i 44 anys, sempre a favor d'un augment del personal d'entre 45 i 59 anys i, molt especialment, el de 60 a 64 anys.

#### Taula 14. Envelliment del personal de la Generalitat de Catalunya segons col·lectiu

		2008	2015	Variació absoluta	Variació (%)
Funcionaris	Menors de 30	8.268	2.769	-5.499	-66,51%
	Entre 30 i 44	43.946	45.521	1.575	3,58%
	Entre 45 i 59	51.663	59.559	7.896	15,28%
	Entre 60 i 64	5.455	7.930	2.475	45,37%
	65 o més	528	170	-358	-67,80%
Interins	Menors de 30	6.510	1.592	-4.918	-75,55%
	Entre 30 i 44	20.249	18.381	-1.868	-9,23%
	Entre 45 i 59	7.355	10.715	3.360	45,68%
	Entre 60 i 64	528	1.126	598	113,26%
	65 o més	30	26	-4	-13,33%
Laborals indefinits	Menors de 30	69	7	-62	-89,86%
	Entre 30 i 44	1.692	664	-1.028	-60,76%
	Entre 45 i 59	3.263	3.009	-254	-7,78%
	Entre 60 i 64	647	767	120	18,55%
	65 o més	9	26	17	188,89%

		2008	2015	Variació absoluta	Variació (%)
Laborals temporals	Menors de 30	2.238	1.632	-606	-27,08%
	Entre 30 i 44	2.944	3.198	254	8,63%
	Entre 45 i 59	1.213	1.942	729	60,10%
	Entre 60 i 64	176	296	120	68,18%
	65 o més	8	15	7	87,50%
Total	Menors de 30	17.120	6.005	-11.115	-64,92%
	Entre 30 i 44	69.019	67.865	-1.154	-1,67%
	Entre 45 i 59	63.719	75.429	11.710	18,38%
	Entre 60 i 64	6.833	10.156	3.323	48,63%
	65 o més	581	255	-326	-56,11%
	<b>Total Generalitat</b>	<b>157.272</b>	<b>159.710</b>	<b>2.438</b>	<b>1,55%</b>

Font: SAFF, 2015.

Aquesta tendència cap a unes administracions públiques envellides també és present si analitzem l'Administració pública per sectors. En la taula 14, centrada únicament en els empleats públics de la Generalitat de Catalunya, constatem que la tendència d'envelliment és transversal, i que només dos sectors (agents rurals i extinció d'incendis) no han vist augmentat el percentatge d'empleats d'entre 60 i 64 anys.

**Taula 15. Envelliment del personal de la Generalitat de Catalunya segons sector**

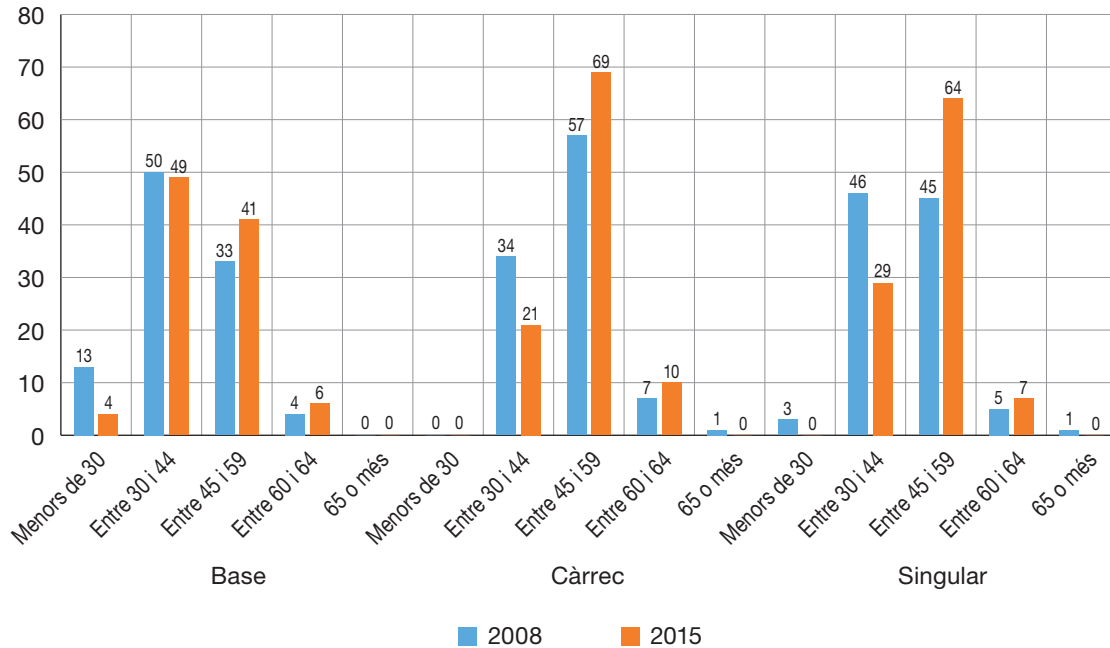
		2008	2015	Variació abs.	(%)
Administració de justícia	Menors de 30	296	71	-225	-76,01
	Entre 30 i 44	3.528	2.339	-1.189	-33,70
	Entre 45 i 59	2.677	4.251	1.574	58,80
	Entre 60 i 64	148	367	219	147,97
	65 o més	37	54	17	45,95
	<b>Total Administració de justícia</b>	<b>6.686</b>	<b>7.082</b>	<b>396</b>	<b>5,92</b>
Administració i serveis	Menors de 30	2.059	322	-1.737	-84,36
	Entre 30 i 44	13.389	9.990	-3.399	-25,39
	Entre 45 i 59	12.252	15.836	3.584	29,25
	Entre 60 i 64	1.768	2.455	687	38,86
	65 o més	181	82	-99	-54,70
	<b>Total Administració i serveis</b>	<b>29.649</b>	<b>28.685</b>	<b>-964</b>	<b>-3,25</b>

		2008	2015	Variació abs.	(%)
Agents rurals	Menors de 30	34	3	-31	-91,18
	Entre 30 i 44	311	202	-109	-35,05
	Entre 45 i 59	144	276	132	91,67
	Entre 60 i 64	18	18	0	0,00
	65 o més	1			
	<b>Total Agents rurals</b>	<b>508</b>	<b>499</b>	<b>-9</b>	<b>-1,77</b>
Cossos de seguretat	Menors de 30	4.004	1.180	-2.824	-70,53
	Entre 30 i 44	9.772	12.838	3.066	31,38
	Entre 45 i 59	632	3.102	2.470	390,82
	Entre 60 i 64	1	42	41	4100,00
	<b>Total Cossos de seguretat</b>	<b>14.409</b>	<b>17.162</b>	<b>2.753</b>	<b>19,11</b>
Docents	Menors de 30	7.538	2.507	-5.031	-66,74
	Entre 30 i 44	26.427	28.683	2.256	8,54
	Entre 45 i 59	29.145	33.327	4.182	14,35
	Entre 60 i 64	1.699	2.120	421	24,78
	65 o més	196	45	-151	-77,04
	<b>Total Docents</b>	<b>65.005</b>	<b>66.682</b>	<b>1.677</b>	<b>2,58</b>
Extinció d'incendis	Menors de 30	219	38	-181	-82,65
	Entre 30 i 44	1.358	1.207	-151	-11,12
	Entre 45 i 59	786	1.164	378	48,09
	Entre 60 i 64	73	34	-39	-53,42
	65 o més	3			
	<b>Total Extinció d'incendis</b>	<b>2.439</b>	<b>2.443</b>	<b>4</b>	<b>0,16</b>
Institucions sanitàries	Menors de 30	2.604	1.849	-755	-28,99
	Entre 30 i 44	12.194	11.087	-1.107	-9,08
	Entre 45 i 59	17.256	15.679	-1.577	-9,14
	Entre 60 i 64	3.094	5.001	1.907	61,64
	65 o més	160	73	-87	-54,38
	<b>Total Institucions sanitàries</b>	<b>35.308</b>	<b>33.689</b>	<b>-1.619</b>	<b>-4,59</b>
Serveis penitenciaris	Menors de 30	366	34	-332	-90,71
	Entre 30 i 44	2.039	1.504	-535	-26,24
	Entre 45 i 59	825	1.764	939	113,82
	Entre 60 i 64	32	107	75	234,38
	65 o més	3	1	-2	-66,67
	<b>Total Serveis penitenciaris</b>	<b>3.265</b>	<b>3.410</b>	<b>145</b>	<b>4,44</b>

Font: SAFF, 2015.

Finalment, el gràfic 27 torna a confirmar aquesta tendència cap a l'envelliment de l'ocupació pública tenint en compte els tipus de lloc que ocupen els treballadors públics de la Generalitat de Catalunya.

**Gràfic 27. Evolució percentual de funcionaris i interins de la Generalitat de Catalunya segons tipus de lloc**



Font: Banc de dades de la Generalitat de Catalunya.

La tendència cap a unes administracions públiques més envellides no és present només a Catalunya, sinó que la trobem a tots els països analitzats, a excepció de Suècia. En particular, podem veure que l'ocupació pública per a la franja d'edat de 15 a 24 anys s'ha reduït significativament entre el 2008 i el 2015, mentre que els empleats públics que tenen entre 50 i 64 anys han augmentat de mitjana un 25%.

**Taula 16. Variació percentual del nombre d'empleats durant la crisi econòmica segons franja d'edat (2008-2015)**

	Administració pública		Educació		Sanitat i serveis socials	
	Franja 15-24 anys	Franja 50-64 anys	Franja 15-24 anys	Franja 50-64 anys	Franja 15-24 anys	Franja 50-64 anys
Espanya	-57,71	61,12	-24,15	23,74	-46,70	63,41
Alemanya	-4,68	19,00	6,58	21,74	-3,57	54,47
França	-30,97	11,74	34,48	23,37	10,35	50,07
Itàlia	-66,57	32,57	-59,32	20,90	-34,01	59,20
Països Baixos	-51,52	17,18	6,34	-8,72	-22,58	9,42
Polònia	-57,67	33,62	-44,30	53,16	-33,15	44,54

	Administració pública		Educació		Sanitat i serveis socials	
	Franja 15-24 anys	Franja 50-64 anys	Franja 15-24 anys	Franja 50-64 anys	Franja 15-24 anys	Franja 50-64 anys
Regne Unit	-36,97	2,81	71,72	15,48	23,69	27,02
Suècia	79,41	-4,01	57,37	5,95	10,89	2,69

Font: Eurostat, 2015.<sup>82</sup>

El fet que aquesta sigui una tendència compartida amb altres països del nostre entorn no li resta importància. Tal com indiquen diverses persones entrevistades, la impossibilitat de contractar personal nou pot malmetre el bon funcionament d'unes administracions que requereixen saba nova amb talent i coneixements diferenciats. Com apunta un entrevistat:

«A causa de la lògica de reducció d'empleats públics s'ha perdut especialment el talent més jove. Cal remarcar que les persones joves estan molt preparades no només des d'un punt de vista teòric i conceptual, sinó també amb una sèrie de capacitats i habilitats de treball en xarxa i cooperatiu, amb antenes posades en altres realitats, domini d'idiomes, noves tecnologies, etc.» (E9)

En resum, s'està produint una pèrdua de talent jove. Aquest talent cada cop se sent menys atret per unes administracions amb sistemes de selecció llargs i feixucs. A més a més, atesa la situació actual, no és segur que les proves d'accés s'acabin convocant,<sup>83</sup> cosa que fa que persones amb talent que potser tenien intenció de treballar en el sector públic acabin optant per anar al sector privat.

Les mesures adoptades durant la crisi i la falta d'atracció de persones joves han provocat que les administracions catalanes tinguin una piràmide d'edat regressiva i un forat de dues o tres generacions. L'envelliment també impedeix que els empleats amb experiència puguin transferir els seus coneixements, la qual cosa dificulta que hi hagi un relleu fluid. Finalment, tal com es mostra en la citació següent, l'entrada de gent nova, i jove, és cabdal per renovar l'Administració i mantenir les organitzacions vives.

«[La impossibilitat de contractar empleats públics] afecta, evidentment, les piràmides d'edat de forma negativa. Això afectarà de forma negativa el clima i la motivació, el fet que sempre siguin els mateixos, les mateixes cares, i no es renovi. Fa falta, per pura higiene, una renovació generacional, i tot això no s'ha pogut produir. A més a més, si no hi introdueixes saba nova, no pots ser competitiu a escala internacional.» (E3)

82. Aquestes dades s'han basat en la categorització NACE\_2, la qual diferencia entre Administració pública, Defensa i Seguretat Social, Educació, i Salut i Serveis Socials. Tot i que les dues darreres categories no sempre estan incloses en el sector públic, aquestes dades ens ofereixen una aproximació sobre l'evolució de l'envelliment en sectors ocupats tradicionalment per empleats públics en diferents països de la UE.

83. JIMÉNEZ ASENSIO, R. *La política de Recursos Humanos del Sector Público en un contexto de contención...*, *op. cit.*

En aquesta mateixa línia, Jiménez Asensio (2014) destaca que un dels principals efectes del tancament de l'oferta pública amb pany i forrellat és l'enquistament de les organitzacions públiques. És a dir, no tan sols hem de parlar d'envelliment, sinó també d'una manca de regeneració de personal que pot derivar en un immobilisme organitzatiu i una paràlisi que dificulta la innovació. La manca de personal jove dificulta la innovació en la gestió pública, atès que normalment els empleats públics de més edat són menys innovadors, més conservadors i estan educats en un context de precipitació i acceleració escasses dels esdeveniments com les que vivim avui dia.<sup>84</sup>

## Desmotivació i pressió dels empleats públics

Una segona tendència identificada a través de les entrevistes dutes a terme és una desmotivació creixent dels empleats públics. Aquesta desmotivació és multicausal, i diversos autors la vinculen a aspectes com la manca d'una carrera professional, la politització excessiva, els nomenaments discrecionals i la no discriminació associada al rendiment de treball.<sup>85</sup>

Un aspecte important que també afecta la motivació dels empleats públics és la sobrequalificació que alguns d'ells tenen en relació amb el lloc de treball que ocupen. És a dir, tot i disposar de titulacions superiors i estar formats per desenvolupar tasques del grup A, accedeixen al grup C. Tal com apunta la Secretaria d'Administració i Funció Pública (SAFP), aquesta sobrequalificació és un fenomen que s'està perpetuant. Concretament, gairebé el 40% del total d'empleats del col·lectiu d'administració i tècnic a la Generalitat de Catalunya té, segons consta en el registre de personal, una titulació superior a la requerida per al lloc de treball.<sup>86</sup>

Tanmateix, aquí ens centrem en com la crisi econòmica i les mesures que se n'han derivat afecten la motivació dels empleats públics. En un estudi quantitatiu que té en compte els 28 estats de la UE, Esteve, Schuster, Albareda i Losada mostren que l'empitjorament de les condicions laborals durant la crisi econòmica, en termes d'hores treballades i reducció de salaris, influeix negativament sobre la motivació dels empleats públics.<sup>87</sup> En la mateixa línia, l'enquesta efectuada pel projecte europeu Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS)<sup>88</sup> indica que la motivació dels empleats públics espanyols ha empitjorat, tot i que de manera lleu, d'ençà que va esclatar la crisi.

84. JIMÉNEZ ASENSIO, R. *La política de Recursos Humanos del Sector Público en un contexto de contención...*, *op. cit.*

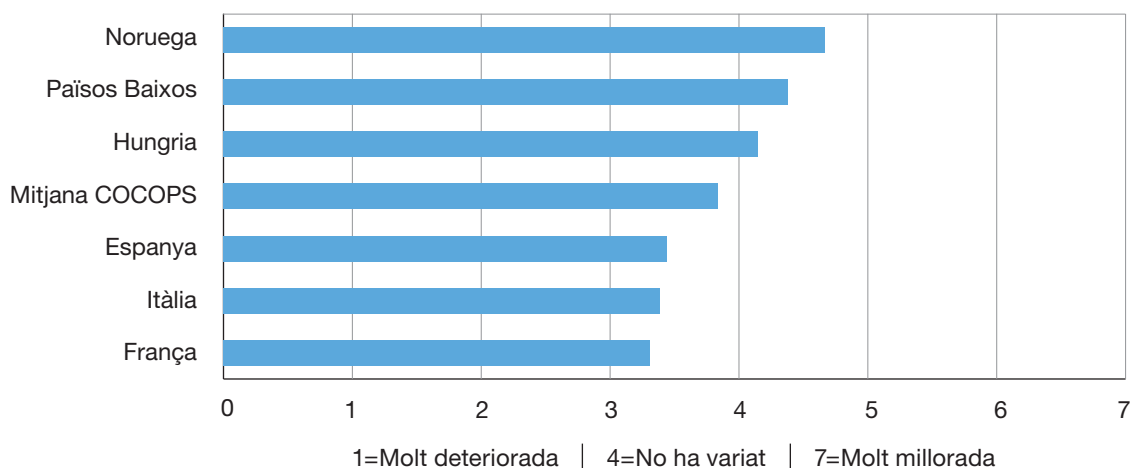
85. VIVANCOS, P. «La desmotivació dels treballadors a l'Administració pública». *Sapere aude*. 2010. BALLART, X.; RAMIÓ, C. *Ciencia de la Administración*. València: Tirant Lo Blanch, 2000. PERRY, J. L.; HONDEGHEM, A. *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

86. SAFP, 2012.

87. ESTEVE, M.; SCHUSTER, C.; ALBAREDA, A.; LOSADA, C. «The Attitudinal Effects of Doing More with Less in Public Sectors: Empirical Evidence from a Large-Scale Survey». *Public Administration Review* (en preparació).

88. Més concretament, el projecte inclou els països següents: Àustria, el Regne Unit, França, Estònia, Hongria, Alemanya, Espanya, els Països Baixos, Itàlia i Noruega. Per a més informació, vegeu: [www.cocops.eu](http://www.cocops.eu)

### Gràfic 28. Canvi en la motivació dels empleats públics des de l'inici de la Gran Recessió



Font: Hammerschmid *et al.* (2013).<sup>89</sup>

En efecte, l'anàlisi de les entrevistes assenyala que la pèrdua d'incentius econòmics ha afectat negativament la motivació dels empleats públics catalans. Com ja hem apuntat, es calcula que el 2013 les pèrdues retributives rondaven el 20% de les percebudes abans de la crisi.<sup>90</sup> Aquesta caiguda s'explica, principalment, per la supressió de les pagues extres dels anys 2011, 2012 i 2013. A més a més, la congelació salarial va provocar una pèrdua de poder adquisitiu important entre el 2011 i el 2013. En resum, la crisi econòmica ha mal·lès profundament els incentius econòmics vinculats a l'Administració pública, fet que ha desembocat en una certa frustració entre els treballadors, que veuen com s'han empobrit durant tres anys.

«La moral dels treballadors està baixa, perquè hem patit pèrdues de pagues extraordinàries i increments zero durant molts anys. Entre els treballadors públics hi ha la percepció que no se'ls està tractant bé, i això es nota.» (E10)

«Aquí hi ha col·lectius que han perdut entre un 30 i un 35% del seu poder adquisitiu. Això és greu en dues dimensions: pel que fa a motivació i a productivitat.» (E3)

Tot i que *a priori* els treballadors públics a Catalunya i a Espanya tenen sous per sobre de la mitjana,<sup>91</sup> les entrevistes en profunditat han posat de manifest la dificultat que tenen algunes administracions per retenir aquelles persones amb més talent i que ocupen posicions

89. El gràfic presenta les dades disponibles en el document del projecte COCOPS elaborat per Hammerschmid *et al.* (2013) a partir d'una enquesta duta a terme a alts directius públics de diferents països europeus. La pregunta que es feia en l'estudi era: «Com valora l'evolució de la motivació dels empleats públics en els darrers cinc anys?»

90. JIMÉNEZ ASENSIO, R. *La política de Recursos Humanos del Sector Público en un contexto de contención...*, *op. cit.*

91. INSTITUT NACIONAL D'ESTADÍSTICA. *Decil de salarios del empleo principal*. Encuesta de Población Activa (EPA), 2014.



de més qualificació. Això no s'explica solament per la congelació salarial dels darrers anys i per la supressió de les pagues extraordinàries, sinó que també està vinculat a la manca d'incentius per assumir responsabilitats (E10 i E5). Pel que fa a la resta de personal amb menys responsabilitats, una entrevistada planteja que les relacions privilegiades que han tingut els treballadors públics fins al 2010 i la no vinculació de la feina a resultats econòmics reals han fet que les retallades imposades des del 2010 afectin més profundament la motivació d'aquests empleats.

«El gran problema que hem tingut és que hem viscut com en una peixera, com en una bombolla aïllada de la realitat durant molts anys; per tant, lligar sector públic amb resultats econòmics, que seria el més essencial, no s'havia fet mai. Quan s'ha fet, el xoc de realitat dels treballadors públics ha provocat queixes i una desmotivació creixent.» (E11)

Finalment, en relació amb les retribucions és important subratllar el cas dels interins, que han estat un dels col·lectius més afectats per la crisi com a conseqüència del Pla d'ocupació per a la racionalització aprovat per la Generalitat de Catalunya l'any 2012.

«Si ets un interí que no has tingut accés a una oposició, perquè no n'hi ha hagut, i has de cobrar i treballar un 15 % menys [...], llavors estàs menys motivat per treballar. I justament és la franja de població que jo penso que és la potencialment més bona per després incorporar-s'hi. Doncs aquesta gent moltes vegades ha tingut molta mobilitat, o se n'ha anat o s'ha anat perdent.» (E1)

Així, la congelació de l'oferta pública també ha malmès la motivació del personal temporal, que veu com l'Administració no pot convocar proves selectives d'accés que els permetin obtenir places fixes. Arran de les entrevistes, però, s'extreu que la implicació dels empleats que tenen contractes temporals ha estat raonablement bona, fet que ha evitat un deteriorament dels serveis que ofereixen.

Cal remarcar aquí que les mesures que s'han pres en matèria d'ocupació pública han estat homogènies per a totes les administracions, sense tenir en compte les necessitats de cada organització ni la productivitat dels treballadors. Això pot haver minvat la motivació d'empleats públics que estaven excel·lint en la seva feina i que es veuen maltractats per les retallades. Com descriu un entrevistat, un dels problemes és que aquestes mesures «s'han implementat de manera indiscriminada a base de decrets llei, des d'una talaia» (E2). Això dificulta la construcció de projectes i malmet profundament la motivació dels empleats públics, que es veuen com una simple partida pressupostària que permet l'estalvi de les administracions. Aquests decrets també han causat una certa desresponsabilització del personal, pel fet que es troba que tot ve donat a través de lleis i no hi ha gaire marge per maniobrar.

D'altra banda, els empleats que treballen en serveis finalistes s'han vist sotmesos a una pressió més gran derivada de les retallades. Així ho apunten tres entrevistats que treballen en serveis finalistes:

«En els serveis finalistes la crisi ha obligat a aguditzar l'enginy i a gestionar amb menys recursos i millor allò que has de gestionar.» (E10)

«Nosaltres hem tingut una reducció del 20% del pressupost, i hem hagut d'entomar això i mirar que no tingués cap impacte en la qualitat del producte sanitari que nosaltres donem. I això s'ha aconseguit, s'ha aconseguit a base d'un esforç de gestió molt gran. Per tant, hem tingut l'oportunitat de demostrar que tenim eines de gestió, i que les apliquem i hem millorat les nostres capacitats de gestió. Si tu mantens la qualitat del producte amb un 20% menys, vol dir que hem millorat moltes coses de la gestió interna.» (E6)

«El personal docent anem més cansats, ja que hem hagut de fer més hores al cap de l'any. [...] Amb la crisi i la manca de recursos hem recuperat elements de participació que potser, en una situació de benestar, havíem anat delegant.» (E18)

Les mesures adoptades durant la crisi han imposat una major pressió sobre els empleats públics que operen en serveis finalistes com ara sanitat i educació. Tot i que no es pot confirmar quantitativament, diverses persones entrevistades (E12, E18 i E6) assenyalen que els empleats públics que treballen en serveis finalistes no s'han desmotivats ni desresponsabilitzats tant com altres empleats públics. La raó, segons el seu parer, és que estan de cara a la ciutadania i senten més compromís amb la feina que duen a terme.

## Temporalitat dels contractes d'ocupació pública

La tercera tendència que volem exposar està relacionada amb l'evolució dels llocs de treball temporal dins les administracions catalanes. Tant la Comissió de l'EBEP del 2005 com el mateix EBEP (2007) es refereixen a les altes taxes de personal temporal i a la necessitat de reduir aquests percentatges. Aquesta temporalitat també és reconeguda per l'Organització Internacional del Treball,<sup>92</sup> la qual destaca que el nombre d'empleats públics temporals ha augmentat significativament en el conjunt d'Europa, en què Espanya és el país on aquest increment ha estat més pronunciat al llarg dels darrers anys.

Tal com apunta la Comissió de l'EBEP del 2005, un dels problemes de la temporalitat és la seva artificialitat, perquè en molts casos els empleats públics que tenen aquesta mena de contractes desenvolupen tasques pròpies del personal fix. Aquest mateix document destaca que la temporalitat en el sector públic supera la que seria raonable per atendre les necessitats temporals de prestació de serveis i activitats. En aquest sentit, es contracten treballadors interins i laborals temporals per dur a terme activitats de caràcter permanent. Tot i que la temporalitat és un problema que ja ve de lluny, la crisi econòmica ha tingut un fort impacte sobre aquests empleats més vulnerables.

92. VAUGHAN-WHITEHEAD, D. *Public Sector Shock: The impact of policy retrenchment in Europe*. Londres: Edward Elgar Publishing, 2013.

«Els interins i el personal laboral són els que més han patit les conseqüències de la crisi; són els més febles del sistema i, a més a més, reben menys suport dels sindicats.» (E4)

«La crisi ha provocat una reducció del personal. Nosaltres hem passat de 27 a 22 treballadors, i ara ens trobem amb places sense dotació. A més a més, per tal de cobrir aquestes mancances hem hagut de recórrer al personal temporal.» (E10)

«Actualment hi ha un abús dels contractes temporals, que només haurien de ser per a feines que tinguin una temporalitat. És a dir, s'haurien d'oferir quan es produeixen fets excepcionals que requereixen tenir durant un temps una persona contractada.» (E20)

Com hem destacat anteriorment, el personal interí i el personal laboral temporal representen, en el conjunt de les administracions públiques catalanes, al voltant del 23%. No obstant això, si n'observem el comportament evolutiu, veiem com el percentatge de personal temporal es va reduir un 11,55% entre el 2008 i el 2012, i després va tornar a augmentar un 7,64% i es va situar en nivells pròxims als del 2008 (vegeu el gràfic 16).

Així, el personal amb menys estabilitat laboral va ser el que va patir més durament els primers impactes de la crisi. El 2014, però, s'han recuperat els nivells del 2008 a causa de la congelació de l'oferta pública i la reducció de llocs de treball de més estabilitat, però també a causa de les contractacions de personal temporal, que ha estat l'únic recurs disponible per incorporar personal un cop aprovades les mesures que impossibilitaven la convocatòria d'oposicions per a funcionaris.

**Taula 17. Evolució del personal temporal durant la crisi econòmica**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre de personal temporal	74.472	74.229	69.984	66.738	64.693	67.091	72.031
Percentatge de personal temporal	23,72%	23,42%	21,70%	20,57%	20,41%	21,39%	23,01%
Índex de creixement (base 2008 = 100)	100	99,67	93,97	89,61	86,87	90,09	96,72
Ràtio de temporalitat	0,31	0,31	0,28	0,26	0,26	0,27	0,3

Font: SAFF - SIOP, 2015.

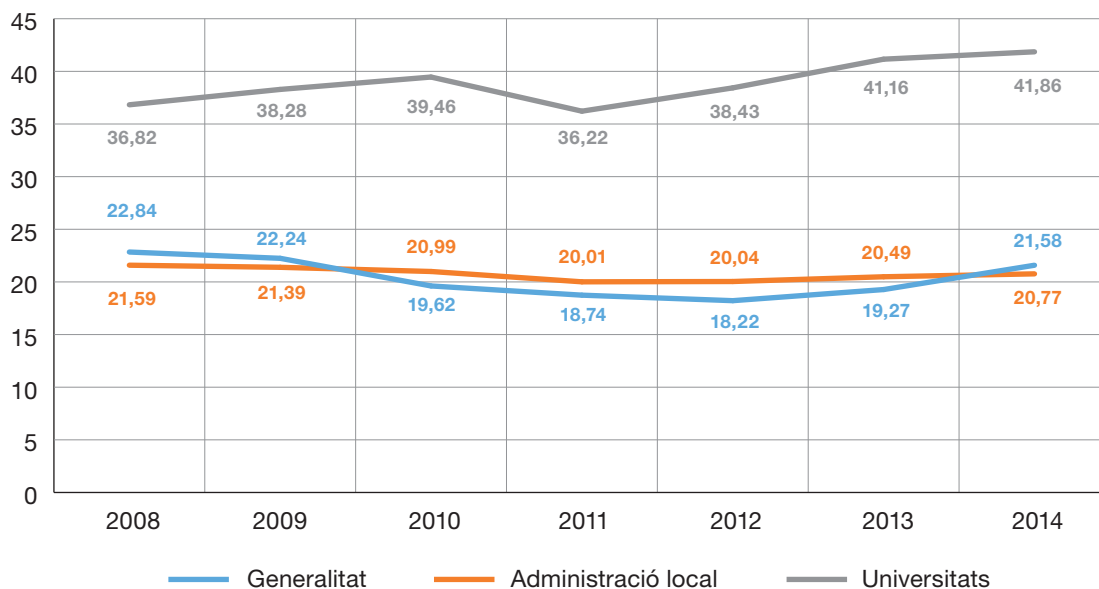
Si ho analitzem més detalladament, constatem diferències importants segons l'administració on posem el focus. En primer lloc, la Generalitat de Catalunya i les administracions locals tenen un percentatge d'estabilitat laboral similar. Per la seva banda, les universitats són l'administració que té un percentatge més gran de llocs de treball temporals. Cal apuntar aquí que les universitats no disposen tan sols de personal interí i personal laboral temporal,

sinó que també hi destaca la figura del professorat associat, el qual hi representa al voltant del 30%.

En relació amb l'evolució del percentatge del personal temporal durant la crisi econòmica, observem tendències diferenciades segons l'administració. Així, tant la Generalitat de Catalunya com les administracions locals van viure una destrucció de llocs de treball d'interinatge i laborals temporals en els primers anys de la crisi, anys en els quals, d'altra banda, el nombre de funcionaris i de treballadors laborals indefinits continuava augmentant. Tanmateix, d'ençà de l'aprovació dels reials decrets llei 20/2011 i 20/2012, i com a conseqüència de la prohibició de contractar funcionaris o laborals indefinits, entre el 2011 i el 2014 hi ha hagut una reducció important de funcionaris i personal laboral fix a causa de les jubilacions. Aquesta reducció, juntament amb l'entrada de personal temporal, és el que ha situat el nombre d'empleats públics temporals en nivells similars als del 2008.

Les universitat tenen un comportament diferenciat en gran part a causa dels associats, que es categoritzen com a personal temporal. Això comporta que el personal temporal a les universitat representi uns 15 punts percentuals més que a la resta d'administracions. A més a més, la seva evolució no ha estat la mateixa, ja que, tot i que el personal temporal va viure una davallada entre el 2010 i el 2011, des de llavors no ha parat d'augmentar, i el 2014 el percentatge de personal temporal estava 5 punts percentuals per damunt del del 2008.

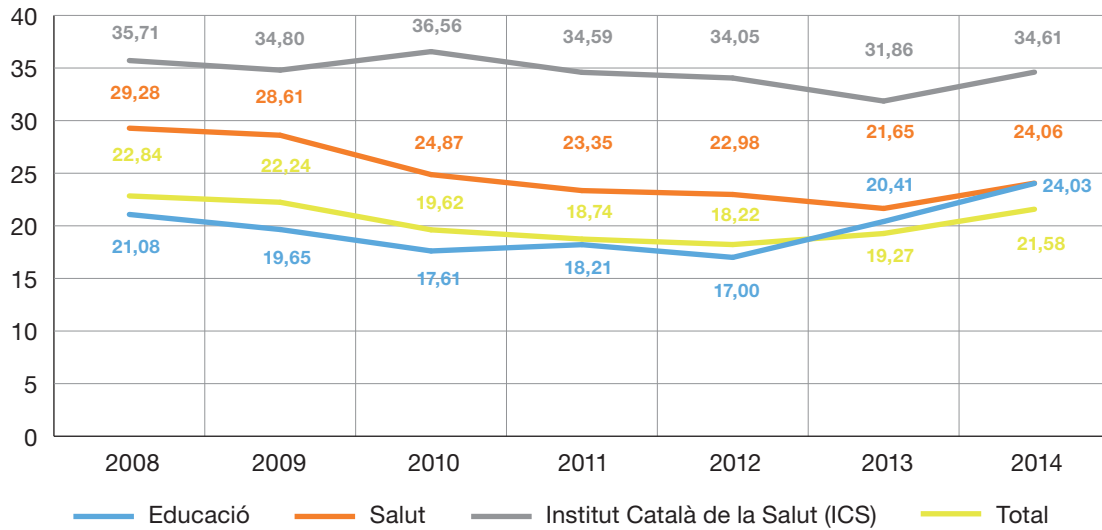
**Gràfic 29. Evolució percentual del personal temporal segons administració**



Font: SAFF, 2015.

Si ens centrem en els departaments d'Educació i Salut de la Generalitat –que acumulen el 70% dels empleats públics de la Generalitat–, veiem que disposen d'un percentatge de personal temporal superior al de la mitjana de la Generalitat. Concretament, l'any 2014 Educació tenia un 24,03% de personal temporal, i Salut, un 24,06%.

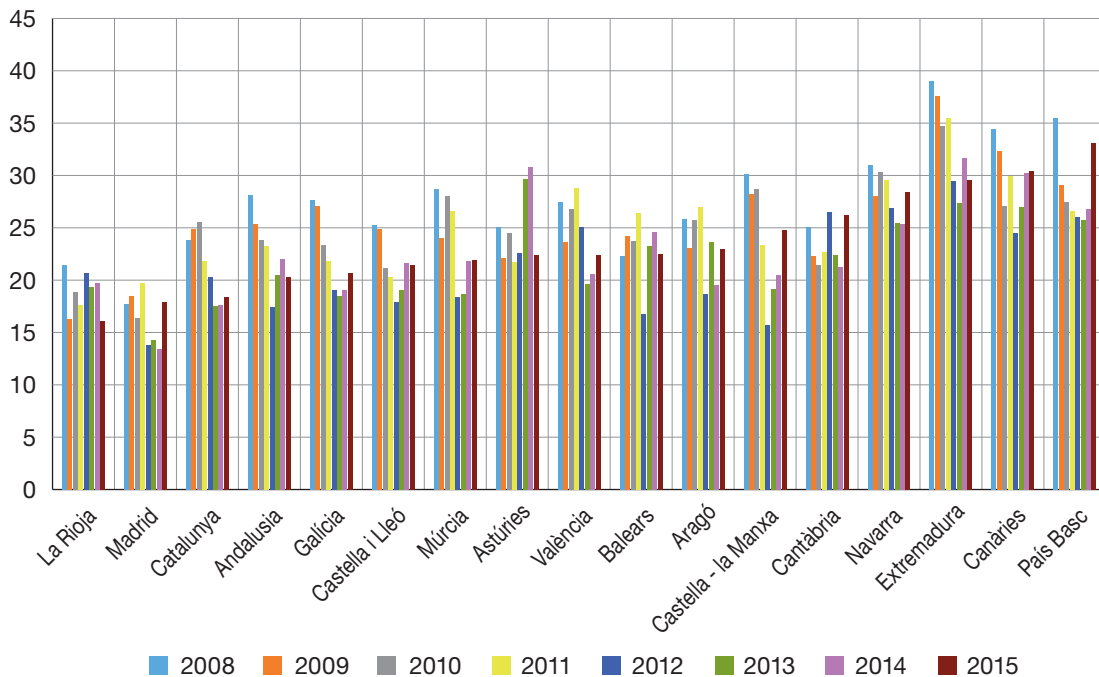
**Gràfic 30. Percentatge de personal temporal en els departaments d'Educació i Salut i l'ICS sobre el total d'empleats de la Generalitat de Catalunya**



Font: SAFF, 2015.

Les xifres d'altres comunitats autònomes d'Espanya ens permeten constatar que, dins el sector públic, al llarg de la crisi econòmica s'han destruït més llocs de feina temporals que indefinits. El gràfic següent confirma que la tendència de «U» seguida per Catalunya, on el personal amb contracte temporal es va reduir durant els primers anys de la crisi per després tornar a augmentar en percentatge sobre el total d'empleats públics, també s'ha produït a la resta de comunitats.

**Gràfic 31. Empleats públics amb contractes temporals (% sobre el total d'empleats públics)**



Font: EPA, 2015.

En resum, les dades confirmen que la temporalitat a Catalunya es va reduir durant la primera fase de la crisi i que, a partir del 2011, va tornar a augmentar fins a situar-se en nivells previs a la crisi. Tal com assenyala una persona entrevistada, això pot comportar problemes, perquè, a la llarga, s'haurà de «funcionaritzar o posar en plantilla aquests treballadors de manera restringida» (E16). És a dir, aquestes contractacions temporals poden derivar en una funcio-narització a la qual només es poden presentar les persones que estan afectades pel procés, cosa que limita la publicitat i la competitivitat de la plaça. La manca d'una planificació de recursos humans consistent que determini *a priori* les necessitats de les administracions és el problema de fons, les conseqüències negatives del qual sobre la qualitat dels processos d'incorporació de talent no són noves.

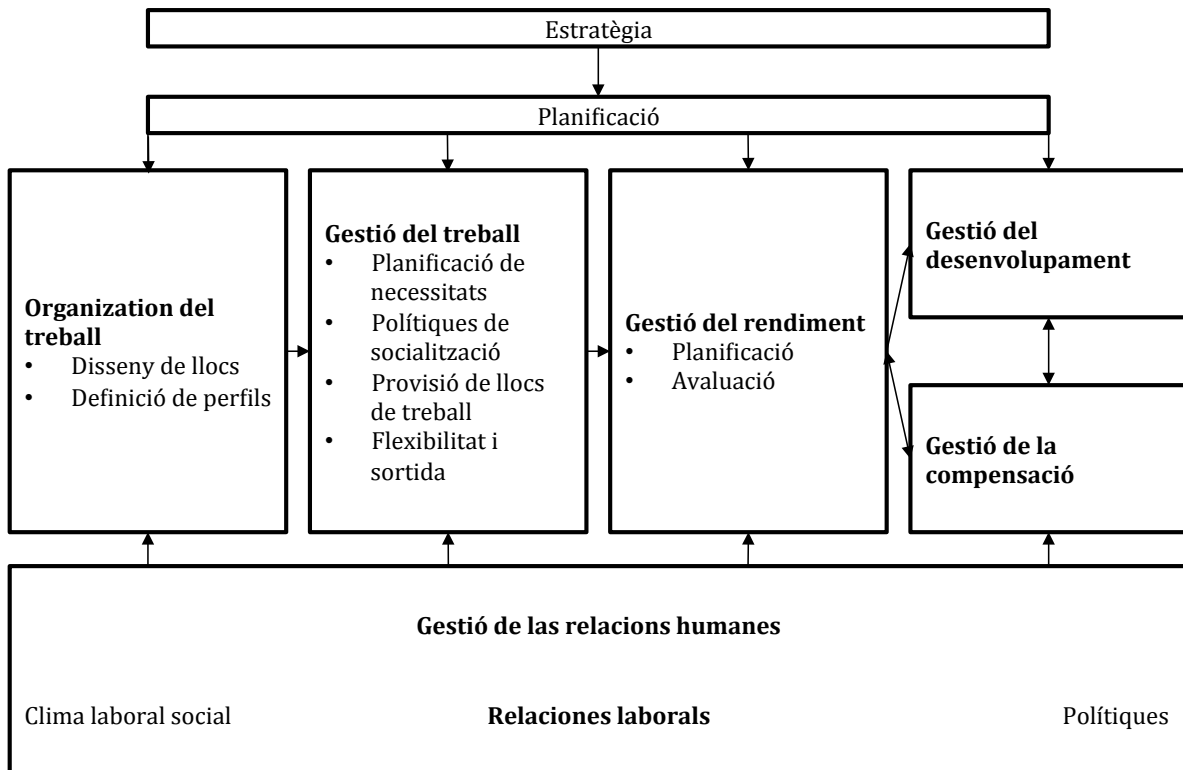
## Elements de millora de l'organització del sistema d'ocupació pública

De la part qualitativa de l'estudi es desprèn un conjunt d'elements determinants per al sistema d'ocupació pública, els quals, si bé no s'han vist directament alterats per la crisi econòmica, la major part dels professionals entrevistats consideren que són factors que s'haurien d'haver abordat durant la Gran Recessió amb vista a millorar el funcionament de les administracions públiques catalanes i evitar les disfuncionalitats que hem presentat en la secció anterior. Igual que en l'apartat sobre les tendències derivades de la crisi econòmica, els elements identificats en aquest apartat s'han extret de les entrevistes dutes a terme. Aquests elements estan molt alineats amb els tres pilars innovadors que va aportar l'EBEP: l'avaluació del rendiment, la carrera professional i la direcció pública professional. A més d'aquests tres elements, en aquesta secció també tenim en compte el sistema d'accés a l'ocupació pública, el tipus de personal, la politització i l'autonomia dels empleats públics, i les relacions laborals.

Per tal de sistematitzar l'anàlisi i situar-hi els elements que, segons les persones entrevistades, són clau per a la millora de l'ocupació pública catalana, ens basem en el model integrat de gestió de recursos humans elaborat per Longo.<sup>93</sup> A partir de les fonts empíriques, ens centrem a analitzar la gestió del treball, del rendiment i del desenvolupament. També s'hi inclouen dos apartats més, un sobre la gestió de les relacions humanes i l'altre sobre les relacions laborals (vegeu els elements en ressaltats en negreta de la figura 2). En aquest sentit, si bé no podem afirmar que l'estratègia, la planificació i l'organització del treball no són aspectes importants, en aquest estudi no es tracten, ja que no han estat abordats pels entrevistats. Sigui com sigui, com es pot extreure de la figura següent, qualsevol reforma del sistema d'ocupació pública català haurà de tenir en compte aquests elements.

---

93. LONGO, F. *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, op. cit.

**Figura 2. Model integrat de gestió de recursos humans**

Font: Longo, 2004.

## Gestió del treball

### Sistema d'accés i selecció

Com en qualsevol empresa, la contractació d'empleats és un dels pilars per al bon funcionament de l'Administració pública. De fet, la contractació de funcionaris és fins i tot més important, tenint en compte que s'hi estableix una relació contractual indefinida.

«Quan contracto un funcionari, el contracto per quaranta anys. Per tant, és una de les decisions d'inversió més importants que fa una administració. Decidir contractar una persona és una de les decisions més importants que prenc. En termes econòmics, estem parlant de cinc milions d'euros només per una persona.» (E2)

Gorriti<sup>94</sup> destaca que la selecció és una eina de planificació estratègica de primer ordre a través de la qual les administracions i organitzacions públiques han de poder respondre a la pregunta següent: quantes i quines persones vull fer empleats públics? Així, el procés selectiu passa per: (1) especificar el nombre de vacants, les qualitats i els requisits necessaris

94. GORRITI, M. «Un sistema de reforma del empleo público alternativo a los recortes de personal», *op. cit.*



per dur a terme les diferents funcions que es volen cobrir; (2) cercar i obtenir candidats que s'interessin per l'oferta plantejada; (3) identificar i mesurar les qualitats actuals i potencials dels candidats, i (4) escollir els individus que posseeixin les qualitats i les característiques exigides per desenvolupar les tasques assignades.<sup>95</sup>

Amb l'objectiu de garantir la igualtat, el mèrit i la capacitat, podem trobar diferents models de selecció dins la UE. En primer lloc, el model francès –que també s'utilitza a Espanya i a Catalunya– accentua el rol dels instruments de selecció tancats i crea sistemes de garanties fonamentalment formals. En segon lloc, el model alemany –que també és molt formalitzat– s'orienta cap a les garanties de capacitació teoricopràctica al llarg d'un procés perllongat. Finalment, el model britànic –el més flexible dels tres en matèria d'instruments– emfasitza la professionalitat i la independència dels òrgans de selecció.<sup>96</sup>

La crisi ha afectat profundament l'accés a l'ocupació pública, atès que els reials decrets llei i les lleis de pressupostos esmentats al llarg d'aquest treball han restringit la convocatòria de places públiques. Tal com apunten diverses persones entrevistades, les conseqüències derivades d'aquestes mesures s'hauran de tenir en compte en futures convocatòries d'oferta pública. Deixant de banda els efectes de la crisi, a continuació en centrem a analitzar diferents elements del sistema de selecció destacats pels entrevistats com a crítics per a la millora del sistema d'ocupació pública.

En primer lloc, tot i que les persones entrevistades defensen la necessitat de mantenir un sistema que garanteixi la igualtat, el mèrit i la capacitat dels treballadors, es posa sobre la taula l'opció de flexibilitzar el sistema i acostar-lo al model anglès, que es recolza en la intervenció d'òrgans tècnics especialitzats i independents de selecció, avaluació i control. Concretament, el Regne Unit disposa de la Civil Service Commission, un òrgan independent que garanteix la independència dels processos de selecció i els allunya de les pressions polítiques i els cicles electorals. Aquest tipus de sistema també facilita el desenvolupament d'un sistema de selecció neutral i l'allunyament de qualsevol sospita de clientelisme o patronatge.<sup>97</sup> Aquest òrgan permet desenvolupar una planificació estratègica dels recursos humans que vagi més enllà dels governs de torn.

D'altra banda, la flexibilitat és determinant en l'accés a l'ocupació pública. Tal com destaca l'EBEP, la selecció no solament ha de garantir els principis d'igualtat, mèrit i capacitat, sinó que també ha de ser àgil, sense que això menyscabi l'objectivitat de la selecció. Les persones entrevistades coincideixen a remarcar que els sistemes de selecció han de cercar vies per a la flexibilització de l'accés a l'ocupació pública i han de tendir cap a un sistema més àgil i que no estigui massificat.

95. BALLART, X.; RAMIÓ, C., *Ciencia de la Administración*, *op. cit.*

96. LONGO, F. *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, *op. cit.*

97. JIMÉNEZ ASENSIO, R. «El Mal Gobierno». *La Mirada Institucional*. 2016.

«Això que tenim aquí, de la convocatòria única, on es presenten tres mil persones a fer un examen..., això ja no va amb els temps en què estem ni amb les necessitats que tenim. Per un costat, es triga molt a poder disposar d'aquests efectius, i, per l'altre, no es tenen en compte els requeriments dels llocs que han d'ocupar.» (E12)

En aquest sentit, semblaria necessari adaptar el sistema d'accés actual i modernitzar-lo per tal que garantís la neutralitat, el mèrit i les capacitats del treballador públic. Així, doncs, les administracions públiques catalanes haurien de desenvolupar els mecanismes necessaris que permetessin incorporar els millors per atendre necessitats urgents i que se sobreposessin als actuals processos selectius de llarga durada.

«Ens hem quedat amb un sistema d'accés de les oposicions del segle XIX. [...] Els sistemes d'accés ja no són adequats a les necessitats de les nostres administracions públiques.» (E12)

«La selecció no ha de ser tan sols memorística; un candidat pot ser excel·lent respecte a coneixements però no tenir cap tipus de vocació pública, la qual és necessària.» (E1)

### Quadre 1. Refoma Copernicus / Selor: procés de selecció

<p>Selor (Oficina de selecció i orientació) forma part de la reforma Copernicus implementada l'any 1999 a Bèlgica. Aquesta reforma planteja crear una nova estructura dels serveis públics, una nova política de personal, uns processos de treball modernitzats i una nova cultura de gestió.</p>
<p>El Govern belga va crear una agència pública de selecció de personal. A través d'aquest sistema, es pretén centralitzar el procés de selecció de totes les administracions belgues amb uns criteris similars als del sector privat. En aquest sentit, els processos de selecció van més enllà de les oposicions memorístiques que caracteritzen el sistema català, i se centren a avaluar les capacitats i les habilitats de les persones.</p>
<p>L'òrgan de selecció Selor té la capacitat de seleccionar i remunerar els empleats públics a partir de les seves competències.<sup>98</sup> En aquest sentit, l'any 2007 a un 70% dels empleats públics que van accedir al sistema d'ocupació pública belga a través de Selor se'ls va requerir un determinat nivell d'experiència i de competències. Concretament, la selecció es basa tant en proves com en diplomes. Segons l'OCDE,<sup>99</sup> l'estratègia de selecció de Selor ha passat de basar-se en aspectes molt generals a orientar-se a aspectes concrets i centrats en les competències dels candidats. Així, els exàmens es focalitzen en les competències dels candidats.<sup>100</sup> Un altre element innovador de Selor és l'ús de centres d'avaluació, que són instruments reconeguts de monitoratge de competències.<sup>101</sup></p>

98. THIJIS, N. *Modernising the Belgian Federal Public Administration: Points of attention and lessons from an ambitious and large scale "Copernican" reform programme*. 2007, pàg. 1-26.

99. OCDE. «Towards Better Measurement of Government». *OCDE Working Papers on Public Governance*, 2007/1. París: OCDE Publishing, 2007.

100. HONDEGHEM, A.; PARYS, M. «Competency Management in Belgium: The Flemish and Federal Governments on the Move». A: HORTON, S.; HONDEGHEM A.; FARNHAM D. (ed.). *Competency Management in the Public Sector: European Variations on a Theme* [Amsterdam: International Institute of Administrative Science], núm. 19 (2002), pàg. 49-64.

101. OP DE BEECK, S.; HONDEGHEM, A. *Competency Management in the Belgian Federal Government*. 2010.

Els professionals entrevistats també es refereixen a l'estructura actual de l'ocupació pública, basada en nivells, graus i cossos, com a element que dificulta un sistema d'accés eficient. En aquest sentit, alguns apostarien per un sistema obert més basat en el lloc de treball.

«El sistema de cossos, l'organització del personal, les categories i tot això, jo penso que s'hauria de repensar.» (E12)

«Hem d'apostar per una selecció basada en el que realment esperem del lloc de feina, i no en l'accés a un cos o escala.» (E11)

Finalment, algunes persones entrevistades destaquen la importància de la formació prèvia dels candidats i el rol que hi pot exercir l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC). D'una banda, l'EAPC podria ser una eina més dins el procés de selecció per tal de valorar l'empleat públic i fer de filtre. Com apunta un dels entrevistats, l'EAPC hauria de ser un òrgan més prominent que atengués les necessitats de totes les administracions catalanes en matèria de selecció de personal, les alliberés d'aquests processos i optimitzés la despesa vinculada a aquest capítol (E7).

## Flexibilització: funcionaris i laborals

A escala internacional, la flexibilització de l'ocupació pública està en voga com a estratègia per adaptar-se a les necessitats del segle XXI i sobreposar-se a les rigideses, les buropatologies i les jerarquies que caracteritzen les administracions públiques tradicionals. Entenem per *flexibilitat* el conjunt de polítiques destinades a maximitzar la integració organitzativa, el compromís dels treballadors i la qualitat del treball.<sup>102</sup> En la seva anàlisi comparativa, Demmke i Moilanen<sup>103</sup> tenen en compte diferents canvis que han tingut lloc en països europeus amb efectes clars sobre la flexibilitat:

- La descentralització de les condicions laborals.
- El desenvolupament de sistemes basats en el lloc de treball en comptes dels sistemes de carrera.
- Una major alineació entre les retribucions rebudes en el sector públic i en el sector privat.
- L'augment de personal laboral en relació amb el personal estatutari.

Fent referència a aquesta última orientació, la possibilitat de prescindir dels serveis de personal laboral en temps de crisi és una de les raons que alguns països utilitzen com a justificació per apostar per models d'ocupació pública amb més personal laboral que estatutari.

102. STOREY, J. *New Perspectives on Human Resource Management*. Londres: Routledge, 1995. LONGO, F. *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, *op. cit.*

103. DEMMKE, C.; MOILANEN, T. *The future of public employment in central public administration...*, *op. cit.*

En general, tal com mostrem en la següent taula i com hem presentat en el gràfic 15, el percentatge del personal laboral sobre el total d'empleats públics s'ha mantingut més o menys estable durant tota la crisi. Tanmateix, si ens centrem en el període 2011-2014, veiem que aquest tipus de personal s'ha reduït en un 4,24%, mentre que la reducció total d'empleats públics en el mateix període va ser del 3,54%. Es pot afirmar, doncs, que aquest tipus de personal és lleugerament menys estable durant els períodes de recessió a causa de la naturalesa dels seus contractes, però bé que la diferència no és gaire destacada.

**Taula 18. Laboralització de les administracions catalanes**<sup>104</sup>

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre de personal laboral	110.331	110.239	114.146	117.680	113.066	113.469	112.685
Percentatge de personal laboral	35,15%	34,78%	35,39%	36,26%	35,68%	36,17%	36,00%
Índex de creixement (2008=100)	100	99,92	103,46	106,66	102,48	102,84	102,13
Ràtio de laboralització	0,54	0,53	0,55	0,57	0,55	0,57	0,56

Font: SAFF - SIOP, 2015.

Cal apuntar que la disposició addicional tercera del Reial decret llei 3/2012 va limitar la flexibilitat del personal laboral. Concretament, aquesta disposició impedeix la suspensió de contractes de treball com a mesura de flexibilitat. En aquest sentit, el personal laboral ha anat adquirint progressivament els mateixos avantatges –i, en alguns casos, superiors– que el personal funcionari.<sup>105</sup>

Deixant de banda l'evolució del personal laboral durant la crisi econòmica, les persones entrevistades posen de manifest que actualment el sistema d'ocupació pública disposa d'un nombre elevat de funcionaris que no exerceixen funcions d'autoritat ni tenen contacte amb la política. Els entrevistats optarien majoritàriament per aplicar la clàusula de reserva funcional que estableix l'article 9.2 de l'EBEP de manera restrictiva.

«Penso que és imprescindible reduir la presència de personal funcionari de carrera exclusivament a llocs més nuclears, és a dir, a llocs on sigui realment un imperatiu.»  
(E5)

«Les inèrcies han fet que hi hagi persones funcionàries de carrera que estan ocupant llocs que no queda justificat, des del meu punt de vista, que, a més a més, tindrien una solució molt més fàcil i un tractament molt més fàcil amb el dret laboral. És a dir,

104. Univers administracions catalanes: personal que ocupa llocs estructurals als departaments de la Generalitat de Catalunya i als altres ens integrants de l'univers Generalitat de Catalunya, amb inclusió del sector públic que hi està vinculat, a les administracions locals amb el sector públic que hi està vinculat, a les universitats o als ens parlamentaris, organismes independents i organismes estatutaris, amb exclusió del personal que ocupa un alt càrrec, eventual o d'alta direcció. Inclou consorcis i fundacions de la Generalitat de Catalunya.

105. CANTERO, J. «Les mesures de racionalització de plantilles en l'ocupació pública local i en un context de contenció fiscal». *Quaderns de Dret Local*, núm. 28 (2012), pàg. 7-38.

hi ha llocs de feina que no tenen funcions públiques ni administren aquesta mena de funcions, i que els pots adequar més al que són les professions. Penso que té més sentit, perquè pots fer una gestió més del lloc de feina, més que no pas si és un funcionari públic, que té una altra perspectiva.» (E9)

«La pregunta clau que hem de poder respondre és: on té sentit determinar funcions que només pugui fer l'Administració, o que les pugui fer millor, o que requereixin autoritat pública? Crec que la resposta a aquesta pregunta ens duria a reduir significativament el nombre de funcionaris de carrera que tenim actualment.» (E14)

Els entrevistats destaquen que actualment Catalunya no disposa d'una estratègia clara per funcionaritzar o laboraltzar els empleats públics. De fet, aquesta estratègia canvia segons la ideologia del partit polític que té el govern del país.

Cal finalitzar amb una remarca sobre l'estabilitat laboral dels funcionaris, considerada excessiva per alguns entrevistats. Com apunta un d'ells:

«És necessari revisar el model actual i cercar mecanismes que permetin acomiadar funcionaris. La seguretat de la qual gaudeixen els funcionaris avui en dia és, en alguns casos, excessiva.» (E3)

El problema no és, en tot cas, català o espanyol exclusivament. En aquesta mateixa línia s'expressen Demmke i Moilanen,<sup>106</sup> els quals posen de manifest l'alta seguretat de la qual gaudeixen els funcionaris a Alemanya, França, Irlanda, Luxemburg i Espanya, mentre que els Països Baixos, Suècia, Anglaterra i Finlàndia han introduït mecanismes per tal de poder acomiadar funcionaris.

## Gestió del rendiment: avaluació i rendició de comptes

Com ja s'apuntava en la Comissió Sánchez Morón per a l'elaboració de l'EBEP, la progressió professional basada en el lloc de treball –o, el que és el mateix, la carrera horitzontal– s'ha d'articular a l'entorn de l'avaluació del rendiment del treballador. Concretament, la proposta de l'EBEP destaca que l'avaluació del rendiment està cridada a ser, si s'aplica correctament, un factor fonamental de millora de la motivació i la productivitat dels empleats públics.

L'avaluació del rendiment es va incorporar a l'EBEP de la manera següent: «Les administracions públiques han d'establir sistemes que permetin l'avaluació de l'acompliment dels seus empleats. L'avaluació de l'acompliment és el procediment mitjançant el qual es mesura i es valora la conducta professional i el rendiment o la consecució de resultats» (article 20.1 EBEP). Un aspecte a subratllar és l'obligatorietat imposada per l'EBEP, el qual en altres tipus d'actuacions és més permissiu i utilitza expressions del tipus «poden establir», «poden

106. DEMMKE, C.; MOILANEN, T. *The future of public employment in central public administration...*, *op. cit.*

determinar», etc. Tanmateix, a l'EBEP l'escenari temporal en què aquesta avaluació del rendiment s'ha de posar en pràctica no queda determinat.

La implantació dels sistemes d'avaluació del rendiment sempre s'haurà de basar en criteris de transparència, objectivitat, imparcialitat i no discriminació. D'altra banda, l'avaluació del rendiment ha d'estar vinculada a les pràctiques dels recursos humans, especialment a les referents a la carrera, la retribució, la formació, la provisió de llocs de treball i la continuïtat en un lloc de treball obtingut per concurs. Més concretament, l'exposició de motius de l'EBEP preveu que «l'avaluació periòdica s'ha de tenir en compte als efectes de la promoció en la carrera, la provisió i el manteniment dels llocs de treball i per a la determinació d'una part de les retribucions complementàries, vinculades precisament a la productivitat o al rendiment».

En resum, l'avaluació del rendiment ha de tenir un objectiu doble: per un costat, ha d'estimular les competències i la motivació dels empleats públics per tal d'obtenir millores de rendiment; per l'altre, ha de ser una tècnica de mesurament a través de la qual es puguin aplicar mesures administratives, és a dir, retribucions, promocions, sancions, etc.<sup>107</sup> En relació amb aquest darrer punt, l'avaluació del rendiment ha de ser una eina de gestió de la diferència duta a terme sobre la base de criteris de fiabilitat, objectivitat i imparcialitat. Com apunta el mateix autor, l'objectiu principal de l'avaluació del rendiment ha de ser la millora del servei públic. Amb aquest objectiu en ment, una avaluació negativa pot tenir tres conseqüències: la identificació d'una necessitat formativa, la reubicació del treballador i l'actuació disciplinària.<sup>108</sup> Així mateix, quan aquesta avaluació negativa es produeix de manera sistemàtica pot ser necessari revisar el criteri selectiu. En qualsevol cas, l'avaluació del rendiment ha d'estar estretament vinculada a la formació i la carrera de l'empleat públic; de fet, n'és una condició necessària per al seu bon desenvolupament. Finalment, com veurem més endavant, l'avaluació del rendiment també requereix la figura del directiu públic professional.

Una vegada més, tot i que els entrevistats destaquen la importància d'aquesta eina per millorar la gestió de les persones, també posen de manifest que d'ençà de l'aprovació de l'EBEP i durant la Gran Recessió no s'han fet avenços en aquest camp.

«Si no avalues i no identifiqués el talent, estàs premiant la mediocritat. No podem seguir mantenint la “bufanda” a final d'any o el “cafè per a tothom” per tal de mantenir la pau social. Les administracions han de ser capaces d'avaluar els seus empleats; només així es pot fer una gestió de recursos humans efectiva i millorar la productivitat dels treballadors tot mantenint-los motivats. [...] Avui en dia el 99%, per no dir-te el 100%, de les organitzacions públiques destinen recursos econòmics a la productivitat. El problema és que no ho fan sobre la base d'una avaluació amb cara i ulls.» (E11)

107. LONGO, F. *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, op. cit. SPENCER, L. M.; SPENCER, S. M. *Evaluación de competencia en el trabajo: modelos para un desempeño superior*. Nova York: Wiley & Sons, 1993.

108. GORRITI, M. «Un sistema de reforma del empleo público alternativo a los recortes de personal», op. cit.



L'existència d'una avaluació del rendiment fiable hauria pogut ser una eina potent durant la crisi econòmica, per tal com a través d'ella es podrien haver fet diferències a l'hora d'implementar les mesures retributives. De fet, la manca d'una avaluació del rendiment porta a la ineficàcia de les mesures horitzontals de retallada, les quals s'executen sense tenir en compte qui contribueix més i qui contribueix menys dins l'organització.<sup>109</sup>

«La diferenciació dels empleats públics sobre la base d'avaluacions objectives està mal vista, perquè no forma part de la cultura de les nostres administracions públiques. És a dir, tothom ha de ser igual, tothom ha de complir el mateix horari, tothom ha de fitxar, etc. Doncs bé, jo sempre he dit que hi ha unitats, i unitats fins i tot dins de [nom de l'administració on treballa]..., hi ha subdireccions i organitzacions que treballen de manera diferent; doncs jo els tracto de manera diferent. Això costa molt, molt.» (E10)

«Els models d'avaluació han de tenir una pastanaga, és a dir, han de tenir incentius que permetin que el que s'està esforçant més segueixi tenint incentius perquè aquella motivació intrínseca segueixi sent-hi. El problema és quan aquests incentius, que teòricament havien de ser per a una elit que havia excel·lit en la seva feina, passa a ser un "tallat per a tothom" per tal d'evitar conflictes interns.» (E11)

Algunes persones entrevistades han mostrat la seva preferència per orientar l'avaluació a grups, més que a individus. Com han destacat els experts, l'avaluació individual és molt complicada d'aplicar, pel fet que el rendiment humà acostuma a ser altament interdependent i multidimensional.<sup>110</sup> L'avaluació grupal converteix els equips de treball –i no els individus– en els destinataris de les avaluacions. Tot i que és cert que aquest sistema és més vulnerable a comportaments oportunistes (*freeriding behaviours*), també és més fàcil d'acceptar i d'aplicar que les recompenses de caràcter individual.<sup>111</sup>

«S'hauria de tenir en compte la productivitat d'unitats. És a dir, en primer lloc s'haurien d'assignar unes quantitats per unitats; això ho hauria de decidir el Govern, o qui fos, per a aquelles unitats que, per diferents circumstàncies, han hagut de treballar més, o han innovat, han millorat el servei, etc. Però a dins, un cop determinada la quantitat, penso que fóra molt bo que uns directors poguessin, amb aquests diners, premiar de la manera que consideressin els seus treballadors. Evidentment, són uns criteris per a tothom, però uns criteris genèrics. Aquí el problema és que es feia en l'àmbit del departament, i el que es feia era, bé, "ho cobrarà tothom menys una o dues persones". Llavors, cada director havia de decidir, de la seva unitat, una o dues persones que no ho cobraven. Clar, això no és...» (E10)

Com ja hem assenyalat, l'avaluació del rendiment va molt vinculada a la figura del directiu públic. Aquests directius, tal com descrivim més endavant, haurien de tenir les eines suficients

109. GORRITI, M. «Un sistema de reforma del empleo público alternativo a los recortes de personal», *op. cit.*

110. PFEFFER, J. *The Human Equation: Building profits by putting people first*. Boston: Harvard Business School Press, 1998. SERLAVÓS, R. *El proyecto LEAD: evaluación y desarrollo de competencias en los programas MBA de ESADE*. Document no publicat. 2006. LONGO, F. *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, *op. cit.*

111. LONGO, F. *Reforma del empleo público*, *op. cit.*

cients per incentivar o penalitzar els empleats públics. No obstant això, tal com destaca un entrevistat: «Els directius compten amb més eines negatives o penalitzadores que positives o incentivadores» (E5).

Les persones entrevistades destaquen dues limitacions potencials en relació amb el rol dels directius públics en processos d'avaluació: (1) la subjectivitat del directiu que la duu a terme, i (2) la manca d'assumpció de responsabilitats per part de qui exerceix el rol d'avaluador. Si bé és difícil garantir avaluacions totalment objectives, aquestes es poden facilitar a través de diferents regulacions i de l'establiment de criteris i indicadors objectivables. Pel que fa a la manca de responsabilitats de qui exerceix l'avaluació, aquest és un fet comú dins les administracions catalanes, tal com podem veure en l'extracte d'entrevista següent.

«Si no avalues, no identifiquis ni talent ni mediocritat, però aquí el taló d'Aquil·les torna a ser el mateix, que és la por al conflicte. És a dir, el que es mulla, el que realment assumeix les seves responsabilitats, automàticament és qüestionat des de la perspectiva de les centrals sindicals.» (E11)

Les retribucions són un dels incentius més clars i directes que es poden derivar d'una avaluació del rendiment. Tot i això, les administracions catalanes reparteixen les bonificacions sobre la base de l'antiguitat de l'empleat públic i de manera homogènia entre els treballadors, amb la qual cosa es menysté l'esforç i la feina feta per aquells empleats amb majors índexs de productivitat. Segons l'OCDE,<sup>112</sup> Espanya és un dels pocs països que només té en compte el nivell educatiu a l'hora de determinar les retribucions dels seus empleats a tots els nivells (directius, professionals, tècnics, secretaris, etc.), fet que ha impedit la implementació de mesures d'estalvi que vinculin retribucions a rendiment (vegeu la taula 5). En canvi, en altres països les bonificacions queden repartides entre l'antiguitat (*seniority*) i el rendiment en el lloc de treball.<sup>113</sup>

Finalment, l'avaluació del rendiment també hauria de facilitar la imposició de sancions o penalitzacions als empleats públics que no compleixen degudament amb la seva feina. Tal com apunta una entrevistada, l'avaluació del rendiment també hauria de permetre reduir el grau o l'escala, i fins i tot acomiadar empleats públics.

«Encara que jo d'aquí a cinc anys em trastoqui i em torni una inepta, mentre no la faci molt grossa i no hi hagi d'actuar el règim disciplinari, que ja sabem que aquest és extraordinàriament complex i té una rigidesa excepcional, no em passarà res, ningú em podrà sancionar i continuaré sense excel·lir. Per tant, tot el model que seria de retribució variable o de regressió al sistema de carrera –que per mi és un element essencial–, no hi ha estat mai.» (E11)

En resum, l'avaluació del rendiment, malgrat ser un instrument de gestió de recursos humans molt defensat pels experts i els professionals entrevistats, xoca amb la cultura dominant

112. OCDE. *Government at a Glance 2011*. París: OECD Publishing, 2011.

113. OCDE. *Government at a Glance 2011*, *op. cit.* OCDE. *Government at a Glance 2015*. París: OECD Publishing, 2015.



en les nostres administracions.<sup>114</sup> Tal com presenten els autors, hi ha un seguit d'elements que expliquen aquesta resistència al canvi tot centrant-se en els «beneficis» de no professionalitzar l'avaluació del rendiment:

- Evita el mal tràngol d'haver de dir a algú que fa malament la feina.
- Evita haver d'establir compromisos de compliment que estructurin el temps de feina.
- Evita posar fi al «café per a tothom» en matèria retributiva i pagar més als qui millor ho fan.
- Evita avaluar programes de formació i provar que aquesta formació s'ha transferit al lloc de treball.
- Evita haver d'exercir lideratges sobre el compliment d'objectius.

## Gestió del desenvolupament: la carrera professional

Un cop dins el sistema d'ocupació pública, un element determinant per als empleats públics és la promoció professional. Com hem apuntat, hi podem diferenciar els sistemes de carrera dels sistemes basats en el lloc de treball. Les nombroses reformes efectuades per països europeus en les darreres dècades ens impedeixen parlar de sistemes purs, per tal com la major part de països apleguen característiques d'ambdós models. Tot i que les fronteres entre els dos models s'estan desdibuixant, encara és possible establir-ne la classificació següent (vegeu la taula 19).

**Taula 19. Sistemes de carrera i sistemes basats en el lloc de treball**

Sistemes basats en la carrera	Alemanya, Àustria, Bèlgica, Xipre, Espanya (Catalunya), França, Grècia, Hongria, Irlanda, Luxemburg, Portugal, Romaniaa.
Sistemes híbrids	Bulgària, Eslovàquia, Eslovènia, Itàlia, Letònia, Lituània, Malta, Polònia.
Sistemes basats en el lloc de treball	Dinamarca, Estònia, Finlàndia, Països Baixos, Regne Unit, República Txeca, Suècia.

Font: Govern d'Espanya, 2010; OCDE, 2010.

De la mateixa manera que altres països continentals europeus, tant Espanya com Catalunya han desenvolupat un sistema de carrera que implica la separació entre el dret laboral general i la regulació de l'ocupació pública. Per contra, els països anglosaxons i nòrdics tradicionalment han optat per sistemes basats en el lloc de treball, on les diferències entre el sector públic i el sector privat són menors o fins i tot inexistents.<sup>115</sup>

114. FÉREZ, M. *La carrera administrativa: nuevas perspectivas. Estudios de Relaciones Laborales*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2006.

115. KUHLMANN, S.; WOLLMANN, H. *Introduction to Comparative Public Administration...*, *op. cit.*

Els sistemes de carrera es basen en un disseny jerarquitzat de càrrecs públics en què l'empleat públic pot tenir un recorregut ascendent a través d'una sèrie de nivells fins a arribar al nivell màxim que correspongui. Els sistemes de carrera disposen de llocs d'accés reservats al reclutament extern, mentre que la resta de llocs corresponents a nivells superiors es cobreixen mitjançant la promoció interna. Això implica que tot sistema de carrera té un nombre de divisions horitzontals determinat (categories, escales, graus, classes, grups i altres denominacions), que reflecteixen aquesta jerarquització.<sup>116</sup> Aquesta jerarquització horitzontal té en compte el nivell de coneixements formals –acreditats per un títol o diploma– exigits per a l'accés.

En el preàmbul, l'EBEP destaca que l'objectiu de la carrera professional ha de ser «facilitar la promoció interna de tots els empleats que adquireixin les competències i requisits necessaris per progressar en la seva carrera, des dels nivells inferiors fins als superiors, de manera que no es limitin les oportunitats dels qui tenen interès i voluntat d'assolir amb la seva dedicació i esforç les màximes responsabilitats». A partir d'aquesta declaració, una de les principals novetats de l'EBEP és la carrera horitzontal.<sup>117</sup> Cal destacar, però, que aquest tipus de carrera està reservat a funcionaris de carrera, ja que l'EBEP, quan es refereix a la carrera del personal laboral, només especifica que la «promoció del personal laboral s'ha de fer efectiva a través dels procediments previstos en l'Estatut dels treballadors o en els convenis col·lectius».<sup>118</sup>

La carrera horitzontal<sup>119</sup> consisteix en la progressió de grau, categoria, graó o element similar sense necessitat de canviar de lloc de treball. És a dir, es produeix un increment del reconeixement obtingut per un treballador públic sense que aquest hagi de canviar de lloc. Del que es tracta és del fet que els empleats públics especialitzats i amb un alt coneixement en la feina que fan puguin mantenir els seus llocs de treball i augmentar el reconeixement i la

116. LONGO, F. *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, op. cit.

117. FUENTETAJA, J. «La carrera horizontal en el empleo público: una oportunidad para las administraciones parlamentarias». *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 22 (2006), pàg. 61-75.

118. Com apunta Boltaina, X., «El personal laboral de les corporacions locals després de l'Estatut bàsic de l'empleat públic», *Estudi de Relacions Laborals*, núm. 6 (2010), la diferència intrínseca en la projecció temporal entre personal funcionari i laboral justifica que la carrera professional es limiti als qui en principi han de prestar servei a l'Administració amb vocació de permanència, i que «expressament se n'exclougui els qui, per pròpia definició legal, amb l'Administració pública hi tenen una vinculació laboral limitada en el temps».

119. Segons l'article 17 de l'EBEP, la carrera horitzontal s'ha de basar en cinc elements: (1) la trajectòria i actuació professional; (2) la qualitat dels treballs realitzats; (3) els coneixements adquirits; (4) el resultat de les avaluacions del rendiment, i (5) altres elements vinculats al mèrit i les aptituds per raó de la funció específica del lloc. L'EBEP també defineix la carrera vertical –que consisteix en l'ascens en l'estructura de llocs de treball per mitjà dels procediments de provisió de llocs–; la promoció interna vertical –que consisteix en l'ascens des d'un cos o escala d'un subgrup o grup de classificació a un altre de superior–, i la promoció interna horitzontal –que consisteix en l'accés a cossos o escales del mateix subgrup professional.

retribució que tenen, però sense atorgar-los més poder o capacitat directiva.<sup>120</sup> En comptes de transformar especialistes i tècnics competents en directius mediocres, la carrera horitzontal ha de permetre a les organitzacions públiques tenir les persones més preparades per a cada lloc. Amb això es pretén evitar que empleats formats tècnicament hagin d'ocupar llocs directius per tal de progressar professionalment.<sup>121</sup> Així mateix, la carrera horitzontal ha de permetre als treballadors públics progressar en la seva carrera professional sense necessitat de canviar de lloc, cosa que redueix la mobilitat dins les administracions públiques en comissió de servei.<sup>122</sup> Amb la carrera horitzontal, el treballador continua fent el que li agrada i el que està més capacitats per fer amb els incentius necessaris, fet que no tan sols beneficia el treballador, sinó que també afavoreix el conjunt de l'organització, perquè pot retenir i aprofitar el seu talent al màxim.

«La carrera horitzontal prevista en l'EBEP dona una solució a un dels problemes de l'ocupació pública que acostuma a derivar en baixa motivació: fins que el que tens a l'escalafó de sobre no es mor no pots progressar.» (E14)

«Si no hi ha política d'incentius, no hi ha res. Hi ha molts tipus d'incentius; no només són aquests incentius, que criden l'atenció dels complements de productivitat. Hi ha un altre tipus de política d'incentius: una carrera horitzontal.» (E3)

Tenint en compte que les administracions catalanes i espanyoles són força planes i que la seva mida reduïda dificulta la progressió per ocupació successiva de llocs de treball, la carrera horitzontal constitueix una oportunitat per garantir el dret a la carrera als funcionaris.<sup>123</sup> Cal destacar que, dins la carrera horitzontal, és la mateixa organització la que s'encarrega d'ordenar els empleats públics i d'oferir-los el conjunt d'oportunitats d'ascens i expectatives vinculades a la carrera professional.<sup>124</sup> Correspon a l'administració que contracta definir itineraris realistes que permetin donar resposta a unes expectatives legítimes de progrés professional. No obstant això, d'ençà de l'aprovació de l'EBEP no hi ha hagut avenços en el desplegament d'aquesta carrera. Una de les causes d'aquest immobilisme es pot vincular, com hem dit abans, a la incapacitat de crear sistemes d'avaluació eficaços, i també a l'esclat de la crisi i a una concepció excessivament oberta de la carrera professional de l'empleat públic.<sup>125</sup> De fet, no ha estat fins al 2015 que la carrera horitzontal s'ha començat a incorporar en els marcs jurídics d'algunes comunitats autònomes. En són exemples la

120. CORTÉS, J. V.; JIMÉNEZ, J. «La carrera profesional en el Estatuto Básico del Empleo Público». *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 13 (2009), pàg. 1-34.

121. MONDY, R.; NOE, R.; PREMEAUX, S. *Human Resource Management*. Boston: Allyn and Bacon, 1993.

122. BARBERO, J. «El Estatuto Básico del Empleado Público: La hoja de ruta de la actividad funcional». *Lex Nova* (juliol-setembre 2007), pàg. 24-28.

123. FUENTETAJA, J. «La carrera horizontal en el empleo público», *op. cit.*

124. ARROYO, L. M. «La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos». *Revista catalana de dret públic*, núm. 45 (2012), pàg. 94-128. FÉREZ, M. *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*. *Estudios de Relaciones*, *op. cit.*

125. ARROYO, L. M. «La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos», *op. cit.*

Llei 2/2015, de 29 d'abril, sobre ocupació pública a Galícia,<sup>126</sup> i la Llei 13/2015, de 8 d'abril, de funció pública a Extremadura. Per la seva banda, Catalunya continua sense desplegar aquest instrument de gestió dels recursos humans.

## Direcció pública professional

Com presentem en la figura 2, un aspecte que afecta de manera transversal el sistema d'ocupació pública és la gestió de les relacions humanes, aspecte en el qual la direcció pública professional desenvolupa un rol determinant.

Quan parlem de direcció pública, parlem d'un grup de servidors públics que es troben entre el cos funcional i els governants. La importància de la direcció pública per al bon funcionament de les administracions ha provocat que diversos països creïn òrgans especialitzats d'alta direcció pública.<sup>127</sup> Cal remarcar que la direcció pública professional té uns efectes determinants sobre el funcionament dels sistemes de selecció, carrera, avaluació i formació dels empleats públics. Així, tal com apunta la Comissió d'Experts per a la Reforma de l'Administració Pública i el seu Sector Públic,<sup>128</sup> cal determinar un espai d'alta direcció pública «sotmès a un règim que combini les garanties de capacitat professional amb els requisits de confiança que són propis de perfils en contacte directe amb la política».<sup>129</sup> Tot i que aquesta demanda per crear un marc normatiu que institucionalitzi i reguli adequadament l'alta direcció pública ve de lluny, encara no s'han fet els passos necessaris per formalitzar-ho.

En el primer Congrés Català de Gestió Pública, l'any 2002, es va posar de manifest la necessitat d'institucionalitzar la figura del directiu públic. Concretament, es parlava de delimitar un àmbit de discrecionalitat ben definit per tal d'evitar interferències vinculades als cicles polítics: «Parlar d'un marc de responsabilitat gerencial implica l'existència d'uns mecanismes formals de control del rendiment del directiu [...]. També és necessari introduir un règim de gratificacions i sancions associats a l'avaluació del rendiment directiu, similars als que existeixen al món de l'empresa però dotats de mecanismes de garantia més consistents. Finalment, resta l'aspecte més intangible: l'*ethos* o el conjunt de valors que guien l'exercici

126. Un aspecte interessant de la llei de Galícia que mostra la complexitat de desplegar la carrera horitzontal i la necessitat d'acordar aquest desplegament amb els sindicats el trobem en la disposició transitòria vuitena. Aquest precepte remarca que, mentre no es desenvolupi per reglament el sistema de carrera horitzontal, el personal funcional de carrera continuarà tenint el grau que li correspongui.

127. LONGO, F.; ALBAREDA, A. *Administració pública i valors: eines i mecanismes per a una governança ètica*. Barcelona: Editorial Barcino, 2014.

128. LÓPEZ-CASANOVAS, G. *et al.* *Informe de la Comissió d'Experts per a la Reforma de l'Administració Pública...*, *op. cit.*

129. LÓPEZ-CASANOVAS, G. *et al.* *Informe de la Comissió d'Experts per a la Reforma de l'Administració Pública...*, *op. cit.*

de la funció directiva pública i que s'han de diferenciar dels eixos rectors dels altres dos grans actors institucionals (polítics i funcionaris).»<sup>130</sup>

Aquest ha estat un tema recurrent en el debat sobre la gestió pública catalana que es va recollir en l'Estatut d'autonomia de Catalunya, aprovat per la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol. S'hi estableix, en l'article 150, la competència exclusiva en matèria de regulació de directius públics. Aquest article suposa un avenç considerable, atès que sostreu la direcció pública de l'ocupació pública i la identifica directament amb l'organització administrativa.<sup>131</sup>

La direcció pública professional va tornar a prendre forma amb l'esmentat informe de la Comissió d'Experts per a la Reforma de l'Administració pública i el seu Sector Públic, i, més recentment, amb l'Avantprojecte de Llei d'ordenació del Sistema de Direcció Pública Professional de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic (2015).<sup>132</sup>

En l'àmbit espanyol, la professionalització del personal directiu també va ser abordada per l'EBEP, el qual, en l'exposició de motius, destaca que aquest personal directiu «està cridat a constituir en el futur un factor decisiu de modernització administrativa, ja que la seva gestió professional se sotmet a criteris d'eficàcia i eficiència, responsabilitat i control de resultats en funció dels objectius». Semblantment al que fa l'article 150 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, l'EBEP no categoritza el directiu públic com un tipus d'empleat públic, de manera que permet la configuració autònoma de la figura del directiu, clarament diferenciada del règim jurídic funcionarial. Això possibilita que cada administració pública territorial creï el seu propi estatut de personal directiu. En definitiva, l'EBEP ha optat per una regulació de mínims a l'hora d'abordar l'alta direcció pública, i atorga a les administracions territorials una capacitat molt àmplia per definir el règim jurídic de la seva funció directiva.<sup>133</sup>

Tot i les iniciatives esmentades, encara no podem parlar d'una direcció pública professional a Catalunya. De fet, les característiques principals del sistema de direcció pública actual que destaquen els experts són les següents:<sup>134</sup>

- Confiança política o personal.
- Un sistema d'entrada tancat i opac.

130. ESCOLA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA DE CATALUNYA. *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI. Actes del I Congrés Català de Gestió Pública* (Barcelona, 26 i 27 de setembre de 2002). Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2003.

131. JIMÉNEZ ASENSIO, R. «El proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno: su incidencia sobre las entidades locales. Un primer análisis». CEMCI, núm. 16 (2012), pàg. 1-29.

132. LÓPEZ-CASANOVAS, G. *et al.* *Informe de la Comissió d'Experts per a la Reforma de l'Administració Pública...*, *op. cit.*

133. CORRALES, J.; PRIETO, C. «La figura del directivo público profesional en el Estatuto Básico del Empleado Público. Aspectos básicos para la definición de su régimen jurídico y cuestiones abiertas». CEMCI (octubre-desembre 2008).

134. JIMÉNEZ ASENSIO, R. «Dirigir el sector públic a Catalunya: reptes pendents». A: *Un nou paper per al sector públic*, 2011, pàg. 253-263.

- Manca de competència en el sistema de provisió de llocs de direcció pública.
- Manca de definició de les competències requerides per ocupar un lloc de naturalesa directiva.
- Manca, excepte en casos singulars, d'acreditació prèvia de competències professionals.
- Manca d'avaluació dels resultats de la gestió i d'un sistema d'incentius vinculat a l'avaluació.
- Alta vinculació entre la permanència al càrrec i la confiança política o el cicle polític.

A diferència del que passa a la major part de països anglosaxons, ni Espanya ni Catalunya disposen d'un marc institucional específic per a la direcció pública professional. Així, «els càrrecs de direcció constitueixen, a l'Administració, un espai de titularitat difusa per a la conquesta dels quals combaten dos poderosos exèrcits: d'una banda, els cossos de funcionaris, i, de l'altra, els aparells dels partits».<sup>135</sup>

Si comparem Catalunya i Espanya amb altres països de la UE, podem veure que són majoria els països que no han formalitzat la direcció pública professional (vegeu la taula 20). Kuperus i Rode diferencien cinc models d'alta direcció pública. En primer lloc, hi ha els països amb una alta direcció pública formalitzada i amb condicions especials que, a més a més, han establert una oficina centralitzada que administra els alts directius públics.<sup>136</sup> Aquesta oficina s'encarrega de gestionar la selecció, la remuneració, l'avaluació i la promoció dels alts directius públics. Com presentem en la taula següent, només els Països Baixos i el Regne Unit disposen d'aquesta oficina destinada a gestionar l'alta direcció pública. En el segon model, l'alta direcció pública també està definida formalment des de l'àmbit legislatiu o a través d'una regulació com un grup separat; tanmateix, en aquest cas no es disposa d'una oficina de gestió centralitzada. En el tercer grup, l'alta direcció pública també està definida formalment, però aquests professionals no gaudeixen de condicions especials, si els comparem amb la resta d'empleats públics. En el quart model –on s'inclouen Catalunya i Espanya–, l'alta direcció pública sí que disposa de condicions especials, però no està formalitzada a través d'una regulació o llei. Finalment, en el cinquè grup definit per Kuperus i Rode, la direcció pública no està ni formalitzada ni disposa de condicions especials.

135. LONGO, F. «Innovación en gobernanza: entornos colaborativos y liderazgos relacionales. A: «De la nueva gestión pública a la gestión pública innovadora». *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, núm. 80 (2012), pàg. 46-69.

136. KUPERUS, H.; RODE, A. *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States*. Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique - European Institute of Public Administration, 2008.



**Taula 20. Sistema d'ocupació per a l'alta direcció pública (ADP): anàlisi comparada**

	ADP formalitzada	ADP no formalitzada
ADP amb condicions especials	Països Baixos*, Regne Unit*, Bèlgica, Itàlia, Malta, Polònia, Portugal, Romaniaa.	Alemanya, Àustria, Dinamarca, Eslovàquia, Espanya (Catalunya), Estònia, Finlàndia, França, Grècia, Irlanda, Letònia, Luxemburg, Suècia.
ADP sense condicions especials	Bulgària, Xipre.	Hongria, Lituània, República Txeca.

\* Tant els Països Baixos com el Regne Unit, a diferència de la resta de països europeus, disposen d'una oficina central encarregada de gestionar tot allò relacionat amb l'alta direcció pública.

Font: Kuperus i Rode, 2008; Govern d'Espanya, 2010.

## Quadre 2. Alta direcció pública als Països Baixos

Els Països Baixos disposen des del 1995 de l'oficina per a directius públics (coneguda, en les seves sigles en holandès, com ABD). L'ABD, incorporada dins el Ministeri de l'Interior des del 2006, s'encarrega d'organitzar els processos de nomenament de les posicions dels 780 directius públics (directors dins de ministeris), i també ofereix consell en el desenvolupament de la carrera dels directius i formació en matèria de gestió directiva. Aquesta oficina també s'ocupa de la configuració legal dels 65 alts directius públics (secretaris generals), les seves remuneracions i condicions laborals i els sistemes d'entrada i sortida del sistema. Cal remarcar que aquests alts directius públics treballen per als ministeris entre cinc i set anys, de manera que superen els cicles electorals, i això garanteix una major continuïtat de la gestió i de les polítiques aprovades.

Font: Kuperus i Rode, 2009.

Un aspecte determinant de l'alta direcció pública és el sistema d'accés. Aquest pot estar fortament polititzat o bé basar-se en el mèrit. Àustria, França, Alemanya i Espanya (incloent-hi Catalunya) són països on el sistema d'entrada per a alts directius públics està molt polititzat; per tant, el nomenament dels directius es basa en la confiança que el polític pugui tenir en el directiu de torn.<sup>137</sup> Per contra, Dinamarca i el Regne Unit són exemples de països on el procés de selecció està basat en el mèrit. Així mateix, també es defineix un model híbrid en el qual es combinen aspectes de competitivitat i mèrit amb la confiança del dirigent polític.

Així, tot i que l'article 13.2 de l'EBEP explicita que la designació dels directius públics «ha d'atendre principis de mèrit i capacitat i criteris d'idoneïtat, i s'ha de portar a terme mitjançant procediments que garanteixin la publicitat i concurrència», el model d'accés imperant a Catalunya és el del «fixatge», amb certes connotacions esportives, que a tot estirar s'avalen a través de l'observació (la gestió prèvia que efectua la persona designada) percebuda per algun comentari addicional (haver fet una excel·lent gestió en llocs anteriors, tenir un perfil molt potent, etc.).<sup>138</sup>

Les persones entrevistades consideren que els llocs de naturalesa directiva s'haurien de cobrir mitjançant processos competitiu en què s'acreditessin les competències requerides

137. KUPERUS, H.; RODE, A. *Top Public Managers in Europe...*, *op. cit.*

138. JIMÉNEZ ASENSIO, R. «El proyecto de Ley de Transparencia...», *op. cit.*

per desenvolupar les funcions necessàries per al càrrec a ocupar. L'objectiu final ha de ser reduir el pes de la confiança política i personal a la mínima expressió quan es nomenen directius públics. En aquest sentit, els nomenaments quedarien circumscrits a qui hagi acreditat una idoneïtat per al càrrec que es pugui objectivar posteriorment mitjançant instruments que permetin avaluar el rendiment del directiu.

«Hi ha sistemes en el món de certificació de competències que es podrien posar en marxa a Catalunya en el camp dels directius públics.» (E7)

Diverses persones entrevistades fan notar, però, que també es pot avançar cap a models mixtos, en els quals el responsable polític disposi de certa discrecionalitat a l'hora de nomenar el directiu de torn entre un conjunt de candidats que hagin acreditat que disposen de les competències requerides per a l'acompliment del lloc directiu (coneixements, destreses, aptituds, actituds i habilitats).<sup>139</sup> En la mateixa línia es va postular la Comissió d'Experts de 2013,<sup>140</sup> la qual aposta per «determinar un espai d'alta direcció pública sotmès a un règim que combini les garanties de capacitat professional amb els requisits de confiança que són propis de perfils en contacte directe amb la política».

«És necessari disposar d'un sistema que acrediti objectivament el directiu públic sobre la base de criteris de transparència, mèrit i capacitat. Això no ha de desvincular el directiu públic de la confiança del polític de torn. La confiança és imprescindible per al bon govern.» (E1)

En qualsevol cas, hi ha un consens clar entre els professionals entrevistats en el sentit que una direcció pública professionalitzada pot enfortir la credibilitat, la respectabilitat i la solvència de les polítiques i els polítics.

«El procés de selecció dels directius públics és un element que s'ha d'abordar. No pot ser que els directius públics es nomenin a dit, senzillament, sense garantir la professionalitat del directiu. Cal garantir una acreditació prèvia, hi ha d'haver un filtre professional. Que la designació sigui per criteris professionals; que el cessament, si ha d'arribar, sigui justificat també per motius de gestió i sobre la base d'una avaluació; que hi hagi un mandat d'una durada determinada; que hi hagi un contracte de gestió, etc. En resum, tot un seguit d'elements que fan que aquella designació, la gestió d'aquella designació i el cessament d'aquella designació, arribat el cas, sigui per criteris professionals i de gestió.» (E5)

«La funció d'un directiu no és la de representar, és la de dirigir i obtenir uns resultats, i fer-ho d'acord amb uns principis, amb retiment de comptes, amb honestedat i amb regularitat, però aquests directius no han d'estar subjectes a la representativitat. Per a la representativitat ja hi ha uns electes; per tant, això no els correspon, als directius.» (E2)

139. JIMÉNEZ ASENSIO, R. *El proyecto de Ley de Transparencia...*, *op. cit.*

140. LÓPEZ-CASANOVAS, G. *et al. Informe de la Comissió d'Experts per a la Reforma de l'Administració Pública...*, *op. cit.*



Els entrevistats també posen de manifest la necessitat de complementar el sistema d'accés competitiu amb uns mecanismes de control i d'avaluació. L'avaluació del rendiment i els mecanismes de control ja es van recollir en l'article 13.3 de l'EBEP: «El personal directiu està subjecte a avaluació d'acord amb els criteris d'eficàcia i eficiència, responsabilitat per la seva gestió i control de resultats en relació amb els objectius que els hagin estat fixats.» Tanmateix, la implantació d'aquests mecanismes continua esperant.

«És necessari desenvolupar mecanismes que ens permetin avaluar els directius públics i l'acompliment dels seus objectius.» (E10)

### Quadre 3. Avaluació i rendició de comptes al Regne Unit

<p>El Regne Unit disposa d'una guia detallada sobre la gestió de la rendició de comptes per als directius públics. En aquesta guia s'especifica que els directius i els seus superiors han d'aprovar un conveni de rendiment anual on es tindran en compte els objectius lliurables, els objectius de capacitats i els objectius de desenvolupament personal. En aquest sentit, els objectius lliurables hauran de diferenciar entre <i>outputs</i> i <i>outcomes</i>. Per tal de poder dur a terme una avaluació acurada, es preveu que els convenis s'efectuïn sobre indicadors mesurables i realistes.</p>
<p>Un dels aspectes cabdals de l'avaluació dels directius és que es preveu que sigui una avaluació de 360 graus. És a dir, el directiu serà avaluat pels seus superiors, per altres directius, pels seus empleats i pels usuaris dels serveis.</p>
<p>Un cop finalitzada l'avaluació, el gerent superior que supervisa el directiu públic farà recomanacions en relació amb els augments salarials i les bonificacions al Senior Civil Service Pay Committee, un òrgan independent i descentralitzat per departament encarregat de regular les retribucions i les bonificacions dels directius públics sota les directrius establertes pel Review Body on Senior Salaries (òrgan central i independent encarregat d'avaluar anualment els sous dels directius públics).</p>

Font: Cabinet Office, 2015.

A banda del sistema d'accés, la gestió del rendiment i l'avaluació, les persones entrevistades posen de manifest un altre element que cal tenir en compte quan s'analitza l'alta direcció pública i que s'ha vist afectat per la crisi econòmica: les retribucions.

Les entrevistes posen de manifest que s'ha produït una forta reducció dels sous dels alts directius públics, mentre que els sous dels empleats públics de menor rang han continuat augmentant. Concretament, la reducció i la congelació de retribucions han afectat especialment el personal qualificat, i sobretot el personal directiu (vegeu el gràfic 23). En particular, la retribució del funcionari de menor rang (grup E, nivell 8) l'any 2008 era de 15.718,68 € anuals, mentre que l'any 2015 era de 17.908,52 € anuals –és a dir, va experimentar un augment d'un 13,9% durant la crisi. En canvi, el sou dels secretaris generals va passar de 93.420,2 € anuals l'any 2008 a 84.078,5 € anuals l'any 2015, dada que significa una reducció del 10%. Si ens centrem en la ràtio entre el sou més alt i el sou més baix que tradicionalment s'utilitza en el món privat per tal de regular les retribucions, veiem que l'any 2008 aquesta ràtio era d'1:5,9, mentre que el 2015 va ser d'1:4,6. Aquest fet contrasta amb el que trobem en el sector privat a escala estatal, ja que, segons la Federació Europea d'Empresaris, el sou d'un conseller delegat multiplica per 127 el d'un treballador mitjà.

En resum, igual que en altres països de la UE,<sup>141</sup> les diferències salarials en el sector públic són molt menors que en el sector privat. Les posicions de menor rang estan més ben pagades que en el sector privat, mentre que les posicions de més responsabilitat tenen unes retribucions inferiors a les que trobem en el sector privat. Això pot provocar una incapacitat del sector públic per atreure talent, personal qualificat i capacitat per dur a terme tasques directives.

En aquesta línia, alguna persona entrevistada parla de la precarització dels quadres superiors de l'Administració pública. Aquesta reducció de la diferència entre el que cobra un directiu i el que cobra un treballador de menor rang pot fer que persones amb talent optin per anar a l'empresa privada. Així mateix, sorgeixen preguntes del tipus: quins són els incentius per continuar fent feines de responsabilitat? Tal com resumeix un entrevistat:

«Atesa la reducció proporcional de les retribucions en l'ocupació pública, avui en dia s'està arribant al límit que surt més a compte ser cap de servei que ser director general, si compares nivell de responsabilitat amb retribució. Algunes retallades previstes per a directius s'han aconseguit frenar perquè podien haver provocat situacions en les quals el subordinat amb menys responsabilitat tingués més retribució que el que té més responsabilitats. És clar, si a un li redueixes el 5% i a l'altre el 15%, i ja tenien escales salarials molt properes, pots arribar a invertir els nivells.» (E5)

## Autonomia i politització de l'ocupació pública

Un element important a l'hora d'analitzar l'ocupació pública és el nivell d'autonomia dels directius públics. Pel que fa a la quantitat, les taules següents ens mostren el nombre d'alts càrrecs de la Generalitat de Catalunya i la ràtio de politització tant a Catalunya com a Espanya. Cal remarcar que la ràtio de politització o de personal de lliure nomenament s'ha reduït durant la crisi econòmica a favor del personal de carrera. Tanmateix, aquesta tendència no sembla que tingui l'origen en la crisi econòmica, sinó en el canvi de govern del 2010.

**Taula 21. Politització de la Generalitat de Catalunya**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre d'alts càrrecs, altres directius i eventuais.	487	492	295	350	335	369	366
Nombre de funcionaris, interins, laborals indefinits i temporals.	162.857	164.492	166.519	165.074	160.719	159.271	159.321
Índex de creixement (base 2004 = 100).	125,52	126,8	76,03	90,21	86,34	95,1	94,33
Ràtio de personal de carrera per personal de lliure nomenament.	334,41	334,33	564,47	471,64	479,76	431,63	435,3

Font: SAFF - SIOP, 2015.

141. THE ECONOMIST. «(Government) workers of the world, unite!» *The Economist* (6 gener 2011).

**Taula 22. Percentatge de personal eventual i alts càrrecs (politització de l'Administració pública)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Catalunya*	0,29	0,29	0,17	0,21	0,21	0,23
Espanya**	0,27	0,29	0,28	0,23	0,28	0,29

\* Efectius a la Generalitat de Catalunya.

\*\* Efectius de l'AGE (ministeris i serveis centrals, perifèrics i exterior).

Deixant de banda aquestes ràtios, sembla important analitzar la capacitat dels directius nomenats per actuar de manera autònoma i independent. Seguint l'estudi de Hammerschmid *et al.* del 2013, el qual se centra en la capacitat dels directius per externalitzar serveis, fer canvis organitzatius i prendre decisions relacionades amb el pressupost i el personal, només un 17,7% dels alts directius espanyols consideren que tenen un nivell d'autonomia suficient. Aquest és un percentatge significativament baix, si el comparem amb la mitjana europea de l'estudi de Hammerschmid *et al.*, ja que un 40% dels enquestats perceben que tenen un nivell d'autonomia alt. El mateix succeeix si ens centrem en la fase d'implementació de polítiques públiques: a escala estatal el 27,5% dels alts directius públics consideren que tenen una autonomia alta, mentre que la mitjana europea és del 61,7%. Aquesta baixa autonomia afecta la capacitat dels directius per fer canvis en les seves organitzacions (només un 12,6% consideren que tenen molta autonomia) i per externalitzar serveis (un 12,6% consideren que tenen molta autonomia).<sup>142</sup> Finalment, la baixa autonomia es constata en la presa de decisions sobre recursos humans; concretament, el percentatge d'alts directius públics espanyols que creuen que tenen un nivell d'autonomia elevat a l'hora de promoció, contractar i acomiadar personal es troba entre el 4 i el 6%.

La manca d'autonomia està molt vinculada al sistema de selecció dels alts directius públics i a la politització d'aquest sistema. Segons un expert entrevistat, el sistema de selecció actual provoca un cert immobilisme, que, bàsicament, pretén evitar el conflicte.

«Un directiu públic mai farà res que pugui disgustar el seu superior polític, perquè el seu objectiu és mantenir-se en el lloc de feina. I l'única forma de mantenir-se en el seu lloc és alinear-se amb el teu superior polític. Si el teu superior polític retalla una cosa que és molt i molt crítica i veus que amb això es carregarà l'administració o la institució, no t'atreveixes a dir-li que no. Per què? Perquè et cessa l'endemà.» (E3)

La politització ens indica fins a quin punt les institucions del sector públic poden prendre decisions tècniques sense estar influenciades per processos polítics. Malgrat que a Espanya la politització no sembla que sigui present en les activitats rutinàries, sí que té un

142. HAMMERSCHMID *et al.* *Public Administration Reform in Europe - Views and Experiences from Senior Executive in 10 Countries*. WP3 Cross-national Report as part of the COCOPS Research Project. Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS). Seventh Framework Programme, 2013.

efecte rellevant sobre els alts directius públics.<sup>143</sup> Ballart i Ramió,<sup>144</sup> en la seva distinció entre sistemes d'ocupació pública professional *versus* polititzada, consideren que, tot i que el model espanyol de recursos humans es pot considerar professional, la discrecionalitat dels polítics per seleccionar alts càrrecs fa que parlem d'una ocupació pública polititzada. Així ho perceben diverses persones entrevistades:

«Hi ha una tendència a la politització de la direcció pública brutal.» (E2)

«Encara que un polític vulgui nomenar algú perquè és molt bo professionalment, en el moment en què el nomena a dit des d'una instància política aquella persona queda marcada, i, per tant, el que arriba nou, amb l'alternança política, diu: “Bé, jo no sé si tu ets molt bo o no –pot ser que sí–, però el que tinc clar és que t'ha nomenat el d'abans, que és el meu contrari polític, i per tant desconfio de tu.” I com que normalment es basa en confiança..., “per confiança et cesso i nomeno el meu, que potser és igual de professional que tu, o no”.» (E5)

«L'Administració pública catalana ha esdevingut un terreny patrimonialitzat per determinats partits polítics. Al cap i a la fi, el repartiment de càrrecs directius i eventuais es basa exclusivament en la confiança, i la confiança molts cops ve donada pel carnet polític de les persones.» (E11)

Aquestes percepcions han estat confirmades per estudis empírics. Tal com apunten Hammerschmid *et al.* (2013), només un 27,1% dels alts directius públics espanyols consideren que els polítics respecten el seu coneixement tècnic (a escala europea aquest percentatge és del 53,9%); a més, un 76,3% destaquen que els polítics influeixen en el nomenament d'alts càrrecs i apunten que les reformes de l'Administració acostumen a ser iniciades per polítics.

En resum, Catalunya i Espanya, igual que altres països mediterranis com ara Itàlia i Grècia, es caracteritzen per una forta incidència dels partits polítics en l'alta direcció pública. Això fa que, en alguns casos, es parli de clientelisme i patronatge entre partits polítics i administració. El més important és que la politització provoca problemes en la gestió de les organitzacions, perquè, tal com assenyalen les persones entrevistades, els directius no se senten apoderats per dirigir les seves organitzacions.

«Aquí els comandaments no fan de comandaments. Els comandaments, quan hi ha personal que no produeix, no els exigeixen aquesta producció. Aquí la gent no és manada. El que no vol produir i es relaxa, no té ningú a sobre que l'hi retregui. Qui hauria de controlar això no ho fa perquè no se sent apoderat per exigir-ho als seus treballadors; i, si ho fa, pot generar conflicte intern.» (E3)

143. HAMMERSCHMID *et al.*, *Public Administration Reform in Europe*, *op. cit.*

144. BALLART, X.; RAMIÓ, C. *Ciencia de la Administración*, *op. cit.*

## Relacions laborals

Finalment, quan s'estudia el sistema d'ocupació pública no es poden passar per alt les relacions laborals, un factor que afecta de manera transversal totes les dimensions i tots els elements de l'ocupació que hem tractat amb anterioritat.

La Gran Recessió i les mesures adoptades des del 2010 han tingut un impacte clar sobre els sindicats arrelats a les administracions polítiques. A partir del 2010 la naturalesa de les mesures va determinar que s'optés per evitar retards i bloquejos i per aprovar els decrets i els plans de govern de manera unilateral. Així, les accions que ha dut a terme el Govern central al llarg de la crisi han omès la negociació prèvia amb els sindicats, els quals només n'han estat informats un cop aprovades les mesures de contenció i ajustament pressupostari. Aquest fet va interrompre un model de negociació col·lectiva incremental que ha dominat el sector públic al llarg de les darreres dècades. Tot i això, com mostra la citació següent, el model de relacions laborals no s'ha modificat ni s'ha trencat. Per tant, amb la sortida de la crisi es preveu un retorn al model del 2008.

«Durant la crisi s'ha deixat intoccat un sistema de relacions col·lectives que és clarament corporatiu. Per tant, tot i que se'n tenia l'oportunitat, s'ha deixat el sistema sindical tal com estava, i el que s'ha fet ha estat esclafar-lo amb la llei. És a dir, s'ha fet servir la llei de pressupostos com un sistema de modificació de les condicions de feina, i això ha impactat sobre el sistema de convenis i de molts col·lectius. Per què? Doncs perquè el conveni que va per col·lectiu no és res més que una eina subordinada a la llei, però tu has deixat intoccat el sistema de reproducció dels acords col·lectius, amb la qual cosa, en un moment en què les coses vagin millor, el sistema es tornarà a reproduir.» (E4)

Com assenyala aquest entrevistat, el fet de deixar el sistema de relacions laborals intoccat durant la Gran Recessió ha comportat que a partir del 2014 s'hagi retorni al model anterior. Concretament, les darreres mesures adoptades –com el Reial decret llei 10/2015, del setembre del 2015– sembla que aposten per un retorn al model anterior, en què els treballadors públics, a través de la pressió dels sindicats, estan recuperant les condicions laborals prèvies a la crisi econòmica.

La Gran Recessió, mitjançant el Reial decret llei 20/2012, també va afectar els sindicats tot establint limitacions en relació amb el crèdit i els permisos sindicals –malgrat que, a la pràctica, aquestes limitacions s'han suavitzat a través d'una interpretació laxa de l'Administració general de l'Estat recollides en l'article 10 del mateix reial decret llei.<sup>145</sup> Els alliberats sindicals són un exemple de com els sindicats en el sector públic han aconseguit unes condicions més favorables que les existents en el sector privat.<sup>146</sup> Concretament, a Espanya es calcula

145. Concretament, l'article 10 recull la possibilitat que, mitjançant acords subscrits a les meses generals de negociació, es puguin establir singularitats en relació amb les obligacions previstes en la llei o en el règim d'assistència al treball dels representants sindicals per a l'exercici de les seves funcions. Vegeu JIMÉNEZ ASENSIO, R., «La política de Recursos Humanos del Sector Público en un contexto de contención fiscal...», *op. cit.*

146. RAMÍO, C. «Los sindicatos y la Administración pública», *Es Público*, 2016.

que hi ha 4.200 alliberats sindicals en el sector privat, un sector que compta amb una base laboral de més d'11 milions de treballadors. Per contra, el nombre d'alliberats sindicals en el sector públic l'any 2012 era de 10.000 persones sobre una base d'uns 3 milions d'empleats públics.<sup>147</sup> És a dir, mentre que en el sector privat hi ha un alliberat sindical per cada 2.700 treballadors, en el sector públic n'hi ha un per cada 300 treballadors, o, dit d'una altra manera, hi ha 9 vegades més alliberats sindicats en el sector públic que en el sector privat.

En general, els sindicats reben una valoració negativa de la ciutadania catalana i espanyola. Segons les darreres enquestes del CIS del 2015, aquesta valoració és del 2,6 sobre 10, mentre que fa deu anys era del 4,5 sobre 10. La conjunció d'aquesta baixa valoració amb una crisi que ha impactat més severament sobre el sector privat va situar els sindicats del sector públic en una situació defensiva: es feia difícil justificar una defensa aferrissada per mantenir les condicions laborals dels empleats públics mentre la major part de la població patia una crisi profunda. Aquests són, segons diversos entrevistats, els factors que expliquen l'escàs suport que van rebre els sindicats durant les mobilitzacions del juny del 2010 en contra de la reducció salarial del 5%.<sup>148</sup>

«A mi m'ho hauran d'explicar, els grans sindicats de classe, com poden conviure amb aquesta convivència difícil entre tenir afiliats treballant en el sector privat que gairebé no els defensen i, en canvi, a l'Administració pública l'extorsionen i aconsegueixen unes condicions molt favorables. Això vol dir que hi ha afiliats que cobren sous molt baixos i que no els defensa ningú i, en canvi, a l'Administració pública estem superdefensats i cada cop amb més privilegis. Com ho pot justificar, això, un sindicat, que aquests els defensa més que els altres? Doncs aquesta contradicció no l'ha manifestat ningú.» (E3)

Deixant de banda els efectes de la crisi, és necessari analitzar el rol dels sindicats en el sector públic i com estan establertes les relacions laborals. Carles Ramió considera que la finalitat dels sindicats a l'Administració pública seria doble: d'una banda, haurien de defensar els empleats públics, i, de l'altra, haurien de defensar i incentivar unes administracions públiques potents que garantissin l'interès general.<sup>149</sup> Si aquesta dualitat s'acceptés, els entrevistats posen en dubte que els sindicats complissin la segona funció. Per contra, destaquen que els sindicats han prioritzat els interessos dels «instal·lats» per sobre del interès dels treballadors més vulnerables.

«Els sindicats ja no defensen els més febles, sinó que defensen els més forts. Una gran prova del resultat de la crisi és que el que ha fet el sindicat és defensar el treballador estable, el treballador permanent, el treballador que tenia la seva oposició garantida, i deixar sense assistència absolutament els elements més febles del sistema: els interins, els temporals o els que no tenien ocupació.» (E4)

147. RAMIÓ, C., «Los sindicatos y la Administración pública», *op. cit.*

148. THE ECONOMIST. «(Government) workers of the world, unite!», *op. cit.*

149. RAMIÓ, C. «Los sindicatos y la Administración pública», *op. cit.*



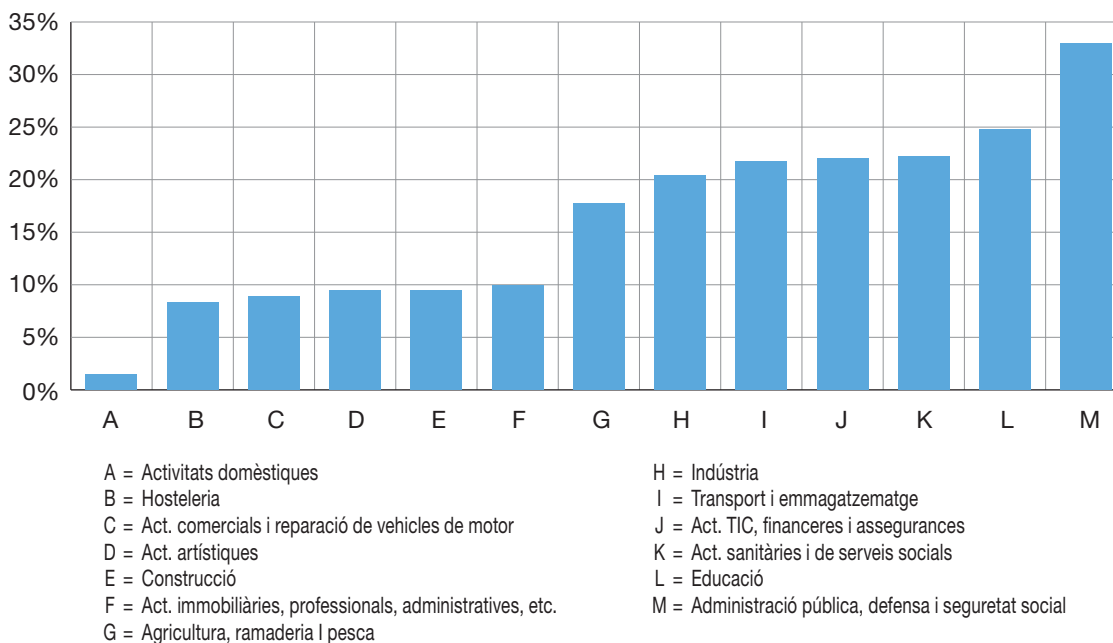
Un dels problemes de les relacions laborals tal com estan organitzades en l'actualitat a Catalunya i a Espanya és que han reproduït el sistema del sector privat en un entorn on no hi ha els equilibris bàsics entre les parts que fan funcional aquest sistema.

«Les negociacions col·lectives al sector privat estan pensades tenint en compte que la part més feble de les relacions és el treballador. En el cas de la funció pública, això no és així. Els funcionaris estan protegits legalment, i l'ocupador no persegueix un benefici, persegueix l'interès general.» (E2)

«Hi ha un problema de descompensació. Molt sovint a l'Administració els responsables de les relacions laborals són amateurs, davant dels ultrasuperprofessionals i supercompetents negociadors sindicals. Sovint els responsables de la part pública estan fragmentats, estan aïllats, i molt sovint són petits enfront d'uns representants sindicals que tenen molt ben travada l'agregació i l'acció col·lectiva. Per tant, aquí hi ha una descompensació. Si fos al revés, hauríem de treballar perquè els sindicats es reforcessin i fossin millors i més exigents i més capaços, però el context que tenim actualment és que hi ha un desequilibri a favor dels sindicats». (E5)

Aquest avantatge comparatiu dels sindicats en el sector públic s'accentua si tenim en compte que les administracions públiques són el sector d'activitat on hi ha un percentatge d'afiliats més elevat (vegeu el gràfic 32). Concretament, el percentatge d'afiliats a l'Administració pública, Defensa i Seguretat Social<sup>150</sup> és del 33%, gairebé 10 punts percentuals per sobre del segon tipus d'activitat, que és l'educació. Cal recordar aquí que el percentatge d'afiliació sindical a Espanya no arriba al 17%, i que a Catalunya està al voltant del 12,5%.

### Gràfic 32. Percentatge d'afiliació sindical a Espanya segons tipus d'activitat



Font: Encuesta de Calidad de Vida en el Trabajo (2010).

150. Dades per al conjunt d'Espanya. No s'han pogut trobar dades similars per a Catalunya.

Com presentem en la taula 23, aquest major percentatge d'afiliació sindical en el sector públic també existeix als països del nostre entorn. De fet, quan comparem les poques dades que hi ha disponibles, sembla que Espanya té un percentatge d'afiliació sindical en el sector públic inferior a la mitjana europea.

### Taula 23. Sistemes de negociació col·lectiva i aspectes sindicals en el sector públic

CD=Centralitzat (C) Descentralitzat (D) | DV=Dret a vaga [\*Sí amb excepcions] | AV=Acords vinculants | DNC=Dret a la negociació col·lectiva | ASP=Afiliació sindical al sector públic (%) | ASG=Afiliació sindical global (%)

País	CD	DV	AV	DNC	ASP	ASG
Espanya	C	*Sí	Sí	Sí	35	16,88
Alemanya	C i D	Parcial	Sí	No	40-55	18,13
França	D	*Sí	No	No	—	7,12
Itàlia	C i D	*Sí	Sí	Sí	—	37,29
Països Baixos	D	*Sí	Sí	Sí	25-40	17,75
Polònia	C	Parcial	No	No	—	12,72
Regne Unit	D	Sí	Sí	Sí	65-70	25,80
Suècia	C i D	*Sí	Sí	Sí	80	67,73

Font: Govern d'Espanya, 2010; OCDE, 2014.

En resum, per la seva naturalesa, per l'objectiu que persegueixen i per la seva composició, les relacions laborals en el sector públic requeririen un disseny diferenciat de les del sector privat. Les administracions públiques no disposen de patronals fortes que defensin els seus interessos. Els polítics, caracteritzats per l'aversion al conflicte, difícilment desenvolupen aquest paper. Això dona un avantatge significatiu als sindicats en qualsevol negociació, ja que a l'altre costat de la taula no hi ha una patronal especialitzada, mentre que els sindicats compten amb persones professionalitzades en les negociacions, amb una gran quantitat d'informació sobre les administracions públiques i amb una gran capacitat de mobilització.<sup>151</sup>

«[En el món públic] el polític no té cap incentiu per al conflicte. En el món privat el sindicat té un límit amb l'incentiu del conflicte, que és que enfonsi l'empresa; per tant, això equilibra i ajusta les relacions laborals. És a dir, el sindicat sempre tindrà un límit, que és la responsabilitat amb la viabilitat de l'empresa. En el món públic això no passa.» (E5)

La configuració actual de les relacions laborals i la por al conflicte han provocat l'incrementalisme del sistema de relacions laborals, on els sindicats han aconseguit augments salarials i condicions per al treballador públic superiors, en general, a les del treballador privat. Això, en alguns casos, dificulta la sostenibilitat de les administracions. Tal com presentem en el

151. RAMIÓ, C. «Los sindicatos y la Administración pública», *op. cit.*



quadre següent, a Dinamarca s'ha desenvolupat un mecanisme d'ajustament vinculat a les retribucions a fi de garantir l'equilibri entre sector públic i sector privat.

#### Quadre 4. El mecanisme d'ajustament danès

Dinamarca és un cas força paradigmàtic en termes de relacions laborals. Hi destaca que entre un 90 i un 95% dels empleats públics estan afiliats a la Danish Central Federation of State Employees' Organization (CFU).
El març del 2015 els sindicats van arribar a un acord amb els representants del sector públic pel qual es va aprovar un augment salarial del 4,45% per als tres anys següents (un 2,1% a escala local).
Cal remarcar, però, el mecanisme d'ajustament, el qual assegura que l'increment salarial en el sector públic no superi la mitjana del sector privat. Això implica que els augments salarials en el sector privat sempre estaran lleugerament per davant, però el sector públic mantindrà el nivell econòmic. Aquest sistema està sotmès a un control anual amb vista a evitar desequilibris. Per exemple, si els salaris en el sector privat augmenten un 5% i en el sector públic un 3%, el mecanisme assegura que un 80% de la diferència (en aquest cas, un 0,8%) s'afegirà a les retribucions del sector públic. Durant la crisi econòmica, quan els salaris del sector públic superaven de llarg els del sector privat, es va posar en funcionament aquest mecanisme, i el sector públic va haver de retornar part del seu sou fins que es va obtenir l'equilibri del 80%. Arran de la crisi i la darrera negociació del 2015, es va acordar que es mantindria el sistema del 80% en cas que el sector privat superés el sector públic, però si és el sector públic qui supera el sector privat, s'haurà de retornar el 100% per assegurar l'equilibri.
Segons l'Eurofound (2016), els sindicats van fer una tercera concessió en les negociacions del 2015, ja que es va acordar que es perseguiria reduir la diferència entre salaris públics i privats fins a arribar a un equilibri el 2018. Això pot suposar més congelacions salarials fins al 2018 en el sector públic.

Font: Eurofound, 2016.

Un altre element que les persones entrevistades destaquen quan parlen de relacions laborals és que els sindicats no han donat suport al desenvolupament d'eines flexibles de gestió de recursos humans en la carrera horitzontal, les retribucions, l'avaluació del rendiment o els sistemes de sancions.

«Les relacions laborals afecten el règim disciplinari, que no s'aplica. Jo aquí tinc treballadors que no treballen i no tinc cap mecanisme per sancionar-los. I en casos molt exagerats, quan es cerquen mecanismes per sancionar, el jutge ho tira endarrere per un sistema garantista.» (E3)

«En comptes de premiar l'excel·lència vinculada al rendiment, el sindicat el que planteja és el repartiment lineal. És a dir, si la bossa de diners són 1.000 i hi ha 100 persones que poden optar-hi, doncs 1.000 entre 100, independentment que, d'aquests 100, 20 siguin personal de neteja, subalterns, 10 siguin tècnics superiors i 20 siguin no sé què més. Aquest és el model. I quan defenses que la persona que més ha excel·lit és un responsable, et trobes problemes perquè és el que ja cobra més.» (E11)

Els entrevistats posen de manifest que les relacions laborals, tal com estan configurades actualment, no són positives per a l'Administració, i provoquen un desequilibri a favor dels sindicats que pot acabar perjudicant l'interès general. Diferents persones assenyalen que caldria avançar cap a un nou model basat en la corresponsabilitat.

«Penso que quan una administració pública o fins i tot quan una empresa pública s'asseu en una taula de negociació i al davant tenen els representants dels sindicats, la representació dels treballadors, en el fons, qui té davant és la ciutadania, no és la patronal. Per tant, en el fons penso que, d'alguna manera, uns i altres hauríem d'entendre que el que hem de fer és cogestió; que no tenim interessos en conflicte, sinó que tenim un interès comú, que és donar un bon servei als nostres ciutadans, als nostres conciutadans, amb uns recursos públics. I en el moment en què entenguem això, es tractarà de fer una cogestió d'aquests recursos públics per donar un bon servei i per aconseguir una bona qualitat de la vida laboral de la gent que hi treballa.» (E9)

«La paraula clau aquí és *corresponsabilitat*; és a dir, no podem concebre les negociacions com un "jo guanyo i tu perds", sinó que hem d'avançar cap a un model on es fomenti la idea del *win-win*.» (E14)

«Amb la crisi, els sindicats no han après una lliçó que el sindicalisme privat ha après molt bé, que és que la negociació col·lectiva no és un sistema d'obtenció de privilegis, sinó un sistema de gestió de l'empresa. Això el sindicalisme pur no ho ha après, i, per tant, ens trobarem amb un sindicat que a la pràctica és prehistòric, per no dir que és prediluvià.» (E4)

«Ens trobem amb uns models de relacions laborals, des del meu punt de vista, anacrònics.» (E9)

«Jo, sincerament, penso que [els sindicats] no sumen, i penso que la seva funció hauria de ser aquesta: sumar, precisament.» (E12)

«A banda que els sindicats s'han esclerotitzat completament..., és a dir, de la mateixa manera que l'Administració no s'ha bellugat gaire, penso que els sindicats estan igualment ancorats en el passat, absolutament. És una relació molt viciada, la que hi ha ara mateix entre el sindicat i l'Administració.» (E10)

En definitiva, les persones entrevistades posen de manifest que cal un canvi d'actitud envers les relacions laborals. Tanmateix, sembla complicat desenvolupar un model de negociació que no es fonamenti en una concepció incrementalista com l'actual i que es projecti més enllà del curt termini per tal de reforçar les administracions públiques.<sup>152</sup> Un primer pas en aquesta direcció seria implementar mecanismes del tipus que es va crear a Dinamarca, presentat en el quadre anterior.

152. JIMÉNEZ ASENSIO, R. «La política de Recursos Humanos del Sector Público en un contexto de contención fiscal...», *op. cit.*

## Conclusions

Aquest treball de recerca s'ha centrat a analitzar els efectes de la crisi econòmica sobre el sistema d'ocupació pública català i a suggerir els principals elements de millora d'aquest sistema. La resposta a la pregunta de recerca plantejada (*com ha afectat la Gran Recessió el sistema d'ocupació pública de Catalunya?*) és complexa i multidimensional; per això s'han tingut en compte diversos elements i dimensions que afecten el sistema d'ocupació pública a Catalunya.

En primer lloc, podem afirmar que la Gran Recessió ha afectat el sistema d'ocupació pública quantitativament, a través d'una reducció del nombre d'empleats públics, i qualitativament, modificant les condicions laborals d'aquests treballadors. Les mesures adoptades per tal de fer front a la crisi han provocat una acceleració del procés d'envelliment de les administracions públiques, un cert grau de desmotivació del personal i un increment de la temporalitat dels llocs de treball. D'altra banda, tot i que la crisi fiscal es considera en la literatura sobre gestió pública com una oportunitat per posar en pràctica reformes orientades a millorar i fer més eficient el sistema, l'estudi qualitatiu basat en entrevistes amb experts destaca que no s'ha avançat en cap dels principals elements de millora que requereixen ser abordats de manera més urgent –alguns dels quals estaven inclosos en l'EBEP del 2007.

Segons es desprèn del treball dut a terme, la crisi no s'ha pres com una oportunitat per reformar el sistema d'ocupació pública i desplegar l'EBEP. De fet, l'ocupació pública ha estat tractada com una font de despesa sobre la qual calia aplicar mesures d'estalvi. En el dilema entre contenció i reforma,<sup>153</sup> els decisors polítics espanyols i catalans han optat per la contenció. Com hem vist al llarg del treball, això es pot explicar, almenys en part, per la voluntat dels polítics de mantenir la pau social i evitar el conflicte que podria provocar el desplegament d'una reforma, els resultats de la qual només es constataran a llarg termini. No obstant això, les mesures que s'han pres a Catalunya i a Espanya –congelació de l'oferta pública, reducció salarial o increment zero i revisió a la baixa de les condicions laborals– també poden tenir un efecte important a mitjà termini, atès que, com hem vist, han derivat en l'envelliment i la desmotivació dels empleats públics.<sup>154</sup>

Com a conseqüència d'aquest enfocament a curt termini, no s'han dut a terme anàlisis de llocs de treball, reflexions sobre el servei públic que s'ofereix, mesuraments de càrregues de treball i eficiència, estudis sobre possibles duplicitats, etc. La no conducció d'aquesta fase prèvia ha fet que les intervencions hagin estat bàsicament retalls de despesa. Com apunta Gorriti, és més senzill culpar un factor extern i fàcilment identificable –la crisi– que diagnosticar i posar de manifest les evidències que una intervenció sistemàtica en l'ocu-

---

153. PETERS, B.; PIERRE, J.; RANDMA-LIIV, T. «Global Financial Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions?», *op. cit.*

154. FEDELINO, A.; SCHWARTZ, G.; VERHOEVEN, M. «Aid Scaling Up: Do Wage Bill Ceilings Stand in the Way?» *IMF Working Paper*, núm. 06/106 (2006).

pació pública exigiria i mostraria.<sup>155</sup> Tot i que a Catalunya es va intentar elaborar un estudi d'aquest tipus,<sup>156</sup> això no es va traduir en cap mesura de reordenació dels empleats públics, fet que, tal com apunta una persona entrevistada (E3), s'explica per la por al conflicte que una reordenació podria provocar tant en l'àmbit intern com en l'àmbit extern.

Quantitativament, l'ocupació pública catalana no es pot considerar sobredimensionada, si comparem el nombre d'empleats públics catalans amb el de la resta de comunitats autònomes espanyoles. En aquest sentit, no sembla que la prioritat a mitjà termini fos la reducció d'empleats públics –que es pot entendre com a mesura de xoc en un context de crisi fiscal d'alta intensitat–, sinó més aviat la racionalització, la millora i l'adaptació dels elements essencials en el treball i que es recullen en l'EBEP: selecció, carrera, avaluació, flexibilització i direcció pública professional, i renovació de les relacions laborals. Com es constata en general, en etapes de crisi fiscal la dimensió quantitativa s'imposa a la qualitativa.<sup>157</sup>

Un segon apunt general és que, en el desplegament de les mesures de contenció i ajustament pressupostari, els governs espanyols i catalans han optat per implementar mesures homogènies, sense tenir en compte les gran diferències que hi ha entre administracions públiques. S'ha optat, doncs, per aplicar retallades lineals –també anomenades *cheese-slicing*–, les quals no tenen en compte les necessitats diferenciades de cada administració. Tot i que les retallades lineals tenen menys efectes perniciosos per als decisors polítics i permeten sanejar els comptes sense entrar en conflicte amb els agents polítics, els efectes sobre la qualitat de les administracions, l'equilibri de les plantilles i la motivació poden ser considerablement negatius. Les mesures d'ajustament horitzontals, amb independència de si una administració ha fet una bona gestió de les seves finances públiques, es poden percebre com elements desincentivadors per algunes administracions i empleats públics que s'han esforçat per mantenir unes finances sanejades.<sup>158</sup>

Un tercer element de reflexió és que, si bé els empleats públics estan més protegits i disposen de certs avantatges en relació amb les condicions laborals, quan els governs implementen programes orientats a la consolidació fiscal, aquests empleats públics són vulnerables a les mesures que prenen els governs de manera unilateral.<sup>159</sup> Com hem vist, el diàleg social és la norma en temps de bonança i d'eleccions, però és menys comú en temps de crisi i quan el govern requereix estabilitat fiscal.

155. GORRITI, M. «Un sistema de reforma del empleo público alternativo a los recortes de personal», *op. cit.*

156. Concretament, l'any 2012 es va elaborar el Pla d'ocupació per a la racionalització de l'organització i l'optimització del personal al servei de l'Administració de la Generalitat 2012-2014.

157. JIMÉNEZ ASENSIO, R. *La política de Recursos Humanos del Sector Público...*, *op. cit.*

158. JIMÉNEZ ASENSIO, R. *La política de Recursos Humanos del Sector Público...*, *op. cit.*

159. GRIMSHAW, D.; RUBERY, J.; MARINO, S. *Public sector pay and procurement in Europe during the crisis: The challenges facing local government and the prospects for segmentation, inequalities and social dialogue*. Projecte de la Comissió Europea coordinat per l'EWERC. Universitat de Manchester. *Public sector pay and social dialogue during the fiscal crisis*. VS/2011/01 (2012).

En síntesi, podem concloure que l'ocupació pública catalana surt de la recessió sense evidenciar canvis destacats pel que fa a la situació anterior a la crisi econòmica –ni des del punt de vista quantitatiu ni pel que fa a la configuració organitzativa–, els processos de funcionament i el contingut de les polítiques i pràctiques de gestió del capital humà.

Quant a la dimensió quantitativa, l'ocupació pública catalana va continuar creixent durant els tres primers anys de crisi, mentre que en el conjunt de la societat es destruïen massivament llocs de treball. Després, la reducció d'efectius produïda en la fase central de la recessió –molt més suau, en tot cas, que la que es va registrar al sector privat– s'ha recuperat de manera gairebé total durant l'etapa de recuperació econòmica, en què s'ha arribat a xifres que ens tornen a situar pràcticament al nivell del 2008. Aquest comportament fa pensar que, en un context menys restrictiu, les forces expansives del sistema tornaran previsiblement a impulsar en els propers anys creixements més o menys significatius de les plantilles públiques. Aquest procés pot contribuir indirectament a minorar l'impacte negatiu de l'envelliment que la crisi ha representat en les dotacions.

Pel que fa a la perspectiva qualitativa, el sistema d'ocupació pública a Catalunya no ha viscut, durant la recessió, reformes estructurals que canviïn elements bàsics de la seva configuració anterior. Tot i que la crisi fiscal representa –tal com està àmpliament documentat i recollit en la literatura sobre gestió pública– una oportunitat per posar en marxa reformes institucionals que acostumen a ser molt més improbables en èpoques de bonança econòmica, aquest no ha estat el cas de l'ocupació pública catalana. L'estudi qualitatiu dut a terme, basat tant en fonts documentals i bibliogràfiques com en entrevistes amb experts, mostra que ni en els aspectes organitzatius, ni en la qualificació de les dotacions, ni en els sistemes de direcció, ni en les pràctiques de gestió de les persones, ni en les relacions laborals, la crisi ha representat transformacions mínimament significatives.

Els canvis s'han concentrat a facilitar les mesures d'ajustament i reducció de la despesa i han tingut, en la seva major part, una naturalesa temporal –no s'han incorporat de manera permanent a l'estructura i el funcionament del sistema. L'excepció, en aquest sentit, correspon a l'estructura salarial, atès que les retribucions no han recuperat de moment les quanties anteriors a la crisi, i resta per veure com evolucionaran en el futur. Segons el que es desprèn de l'estudi, aquest efecte és molt més negatiu –en termes de la capacitat del sistema per atreure i retenir talent– sobre els sous que corresponen als llocs de qualificació més alta i al treball directiu, que s'han vist afectats per reduccions proporcionals significativament més altes que la resta de l'ocupació pública.

Resumint, la recerca mostra que durant la crisi s'han mantingut l'estructura i les pautes bàsiques de funcionament del sistema, s'han produït alguns impactes –sobre la piràmide d'edats i les retribucions, especialment– que si es mantenen poden crear efectes disfuncionals a mitjà termini, i han quedat pendents tot un conjunt de reformes necessàries per modernitzar, incrementar el talent, enfortir la direcció i flexibilitzar el sistema d'ocupació pública a Catalunya, que els experts consultats han destacat i que l'estudi identifica i descriu.

## Bibliografia

ARROYO, L. M. «La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos». *Revista catalana de dret públic*, núm. 45 (2012), pàg. 94-128.

BALLART, X; RAMIÓ, C. *Ciencia de la Administración*. València: Tirant Lo Blanch, 2000.

BARBERO, J. «El Estatuto Básico del Empleado Público: La hoja de ruta de la actividad funcionarial». *Lex Nova* (juliol-setembre 2007), pàg. 24-28.

BERGGRUEN, N.; GARDELS, N. *Gobernanza inteligente para el siglo XXI*. Madrid: Taurus, 2012.

BIZZI, L.; LANGLEY, A. «Studying Processes in and around Networks». *Industrial Marketing Management*, núm. 41 (2012), pàg. 224-234.

BOIN, A.; 'T HART, P.; McCONNELL, A. «Crisis exploitation». *Journal of European Public Policy*, núm. 16 (2009), pàg. 81-106.

BOIN, A.; 'T HART, P. «Public leadership in times of crises». *Public Administration Review*, núm. 63 (2003), pàg. 544-553.

BOLTAINA, X. *El personal laboral de les corporacions locals després de l'Estatut bàsic de l'empleat públic*. Estudi de Relacions Laborals, núm. 6. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2010.

CANTERO, J. «Les mesures de racionalització de plantilles en l'ocupació pública local i en un context de contenció fiscal». *Quaderns de Dret Local*, núm. 28 (2012), pàg. 7-38.

CASSESE, S. *Las bases del Derecho Administrativo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1994.

COMISSIÓ EUROPEA. «Government wages and labour market outcomes». *European Economy - Occasional Papers*, núm. 190, 2014.

CORRALES, J.; PRIETO, C. «La figura del directivo público profesional en el Estatuto Básico del Empleado Público. Aspectos básicos para la definición de su régimen jurídico y cuestiones abiertas». CEMCI (octubre-desembre 2008).

CORTÉS, J. V.; JIMÉNEZ, J. «La carrera profesional en el Estatuto Básico del Empleo Público». *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 13 (2009), pàg. 1-34.

DABROWSKI, M. «The Global Financial Crisis: Lessons for European Integration». *CASE Network Studies & Analyses*, núm. 384, 2009.



DEMMKE, C.; MOILANEN, T. *The future of public employment in central public administration: Restructuring in times of government transformation and the impact on status development*. European Institute of Public Administration, 2012.

DI MASCIÒ, F.; NATALINI, A. «Austerity and Public Administration: Italy Between Modernization and Spending Cuts». *American Behavioral Scientist*, núm. 58 (2014), pàg. 1634-1656.

THE ECONOMIST. «(Government) workers of the world, unite!» *The Economist* (6 gener 2011). Disponible a: [www.economist.com/node/17849199](http://www.economist.com/node/17849199)

ESCOLA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA DE CATALUNYA. *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI. Actes del I Congrés Català de Gestió Pública* (Barcelona, 26 i 27 de setembre de 2002). Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2003.

ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press, 1990.

ESTEVE, M.; SCHUSTER, C.; ALBAREDA, A.; LOSADA, C. «The Attitudinal Effects of Doing More with Less in Public Sectors: Empirical Evidence from a Large-Scale Survey». *Public Administration Review* (en preparació).

EUROFOUND. *Denmark: Pay rises for public sector workers*. Eurofound, 2016. Disponible a: <http://bit.ly/1QTKNqM>

EUROSTAT. *Civil servants in the EU member states*. Eurostat, 2016. Disponible a: <http://bit.ly/1PH1PrE>

FEDELINO, A.; SCHWARTZ, G.; VERHOEVEN, M. «Aid Scaling Up: Do Wage Bill Ceilings Stand in the Way?» *IMF Working Paper*, núm. 06/106 (2006).

FÉREZ, M. *La carrera administrativa: nuevas perspectivas. Estudios de Relaciones Laborales*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2006.

FERRER, T. «La congelació salarial dels treballadors públics catalans es trenca per primer cop des de 2012». *El diari del treball* (12 gener 2016). Disponible a: <http://bit.ly/1rZx0et>

FERRERA, M. «The “Southern” Model of Welfare in Social Europe». *Journal of European Social Policy*, núm. 6 (1996), pàg. 17-37.

FUENTETAJA, J. «La carrera horizontal en el empleo público: una oportunidad para las administraciones parlamentarias». *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 22 (2009), pàg. 61-75.

GIEVE, J.; PROVOST, C. «Ideas and Coordination in Policymaking: The Financial Crisis of 2007-2009». *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, núm. 25 (2012), pàg. 61-77.

GORRITI, M. *Un sistema de reforma del empleo público alternativo a los recortes de personal*. Ponència presentada a la Federació de Municipis de Catalunya, 2012. Disponible a: <http://bit.ly/1Z5LNhO>

GORRITI, M. «Un sistema de reforma del empleo público alternativo a los recortes de personal». *Azterlanak estudios*, núm. 4 (2013), pàg. 8-23.

GREENWOOD, R.; MILLER, D. «Tackling Design Anew: Getting Back to the Heart of Organizational Theory». *Academy of Management Perspectives*, núm. 24 (2010), pàg. 78-88.

GRIMSHAW, D.; RUBERY, J.; MARINO, S. *Public sector pay and procurement in Europe during the crisis: The challenges facing local government and the prospects for segmentation, inequalities and social dialogue*. Projecte de la Comissió Europea coordinat per l'EWERC. Universitat de Manchester. *Public sector pay and social dialogue during the fiscal crisis*. VS/2011/01 (2012).

HAMMERSCHMID, G.; VAN DE WALLE, S.; ANDREWS, R.; BEZES, P.; GÖRNITZ, A.; OPRISOR, A.; STIMAC, V. *Public Administration Reform in Europe - Views and Experiences from Senior Executive in 10 Countries*. WP3 Cross-national Report as part of the COCOPS Research Project. Co-ordination for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS). Seventh Framework Programme, 2013.

HERMANN, M.; DAYTON, B. «Sense making and crisis management». *Journal of Contingencies and Crisis Management*, núm. 17 (2009), pàg. 233-241.

HERNÁNDEZ DE COS, P.; PÉREZ, J. J. «El impacto de los salarios y el empleo público: Una perspectiva macroeconómica». *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 79 (2015), pàg. 11-26.

HONDEGHEM, A.; PARYS, M. «Competency Management in Belgium: The Flemish and Federal Governments on the Move». A: HORTON, S.; HONDEGHEM A.; FARNHAM D. (ed.). *Competency Management in the Public Sector: European Variations on a Theme* [Amsterdam: International Institute of Administrative Science], núm. 19 (2002), pàg. 49-64.

HOOD, C. *Reflections on public service reform in a cold fiscal climate*. Londres: ESRC/Royal Society of the Arts, 2010.

HOOD, C.; WRIGHT, M. «From Incrementalism to Quantum Cuts?» A: HOOD C.; WRIGHT, M. (ed.). *Big Governments in Hard Times*. Oxford: Martin Robertson, 1981, pàg. 199-227.

INNERARITY, D. *La política en tiempos de indignación*. Madrid: Galaxia Gutenberg, 2015.

INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS. *El procés de recentralització de l'Estat de les autonomies*. Departament de Governació i Relacions Institucionals - Institut d'Estudis Autònoms, 2012.



INSTITUT NACIONAL D'ESTADÍSTICA. *Decil de salarios del empleo principal*. Encuesta de Población Activa (EPA), 2014.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. «Dirigir el sector públic a Catalunya: reptes pendents». A: Diversos autors. *Un nou paper per al sector públic*. Fundació Rafael Campalans. 2011, pàg. 253-263.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. «El proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno: su incidencia sobre las entidades locales. Un primer análisis». CEMCI, núm. 16 (2012), pàg. 1-29.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. «La política de Recursos Humanos del Sector Público en un contexto de contención fiscal: Impactos inmediatos, mediatos y a largo plazo (especial referencia al ámbito local). ¿Hacia una transformación de la Institución del Empleo público?» A: CASTILLO BLANCO, F. A. (ed.). *La Reforma del Sector Público*, 2014, pàg. 17-40.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. «El Mal Gobierno.» *La Mirada Institucional*. 2016.

KARANIKOLOS, M.; MLADOVSKY, P.; CYLUS, J.; THOMSON, S.; BASU, S.; STUCKLER, D.; MACKENBACH, J. P.; MCKEE, M. «Financial crisis, austerity, and Health in Europe». *The Lancet*, núm. 381 (2013), pàg. 1323-1331.

KEELER, J. «Mandates, crises, and extraordinary policy making». *Comparative Political Studies*, núm. 25 (1993), pàg. 433-486.

KICKERT, W. «State Responses to the Fiscal Crisis in Britain, Germany and the Netherlands». *Public Management Review*, núm. 14 (2012a), pàg. 299-309.

KICKERT, W. «How the UK government responded to the Fiscal Crisis. An outsider's view». *Public Money and Management*, núm. 32 (2012b), pàg. 196-176.

KICKERT, W. «State Responses to the Fiscal Crisis: Belgium». *Public Money and Management*, núm. 32 (2012c), pàg. 303-310.

KICKERT, W. «How the Danish government responded to the financial crisis». *Public Money and Management*, núm. 33 (2013a), pàg. 55-62.

KICKERT, W. «How the German government responded to the fiscal crisis». *Public Money and Management*, núm. 33 (2013b), pàg. 291-296.

KICKERT, W.; YSA, T. «New development: How the Spanish government responded to the global economic, banking and fiscal crisis». *Public Money and Management*, núm. 34 (2014), pàg. 453-457.

KICKERT, W.; RANDMA-LIIV, T.; SAVI, R. «Politics of fiscal consolidation in Europe: A comparative analysis». *International Review of Administrative Science*, núm. 81 (2015), pàg. 562-584.

KUHLMANN, S.; WOLLMANN, H. *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 2014.

KUPERUS, H.; RODE, A. *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States*. Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique - European Institute of Public Administration, 2008.

LLAUDES, R.; SALMAN, F.; CHIVAKUL, M. «The Impact of the Great Recession on Emerging Markets». Document de treball. International Monetary Fund. WP/10/237, 2010.

LONGO, F. «Reforma del empleo público: tótem y tabú». *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 2 (1995).

LONGO, F. *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós, 2004.

LONGO, F.; ALBAREDA, A. *Administració pública i valors: eines i mecanismes per a una governança ètica*. Barcelona: Editorial Barcino, 2014.

LONGO, F. «Innovación en gobernanza: entornos colaborativos y liderazgos relacionales». *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, núm. 80 (2012), pàg. 46-69.

LÓPEZ-CASANOVAS, G.; LONGO, F.; RAMIÓ, C.; ROVIRA, J. R.; VALOR, J. *Informe de la Comissió d'Experts per a la Reforma de l'Administració Pública i el seu Sector Públic*. Comissió constituïda per l'Ordre GRI/29/2013, de 18 de febrer de 2013.

MADDALENA, M. L. «Transformation in Public Employment from 1990 to Today». *International Journal of Public Administration*, núm. 34 (2011), pàg. 89-92.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. *Qualitative Data Analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1994.

MOLENVELD, A.; VERHOEST, K. «The impact of austerity measures on public administration: perceptions of Flemish public servants on the effects». *PUBLIC Newsletter*, núm. 31, 2016. Disponible a: <http://bit.ly/27Vpodi>

MONDY, R.; NOE, R.; PREMEAUX, S. *Human Resource Management*. Boston: Allyn and Bacon, 1993.

MONTESINOS, A.; PÉREZ, J. J.; RAMOS, R. «El empleo de las Administraciones públicas en España: Caracterización y evolución durante la crisis». *Banco de España - Documentos Ocasionales*, núm. 1402, 2014.

NACIONS UNIDES. *World Economic Sector Report 2005: Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance*. Nova York: Nacions Unides - Departament d'Afers Econòmics i Socials, 2005.

OCDE. *Flexibilitat i gestió de personal a l'Administració pública*. OCDE. Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1992.

OCDE. «Towards Better Measurement of Government». *OCDE Working Papers on Public Governance*, 2007/1. París: OECD Publishing, 2007.

OCDE. *Government at a Glance 2011*. París: OECD Publishing, 2011.

OCDE. *Government at a Glance 2015*. París: OECD Publishing, 2015.

OP DE BEECK, S.; HONDEGHEM, A. *Competency Management in the Belgian Federal Government*. 2010.

PERRY, J. L.; HONDEGHEM, A. *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

PETERS, B.; PIERRE, J.; RANDMA-LIIV, T. «Global Financial Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions?» *Public Organization Review*, núm. 11 (2011), pàg. 12-27.

PFEFFER, J. *The Human Equation: Building profits by putting people first*. Boston: Harvard Business School Press, 1998.

POLLITT, C. «Cuts and Reforms. Public Services As We Move into a New Era». *Society and Economy*, núm. 32 (2010), pàg. 17-31.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

POSNER, P.; BLÖNDAL, J. «Democracies and Deficits: Prospects for Fiscal Responsibility in Democratic Nations». *Governance*, núm. 25 (2012), pàg. 11-34.

PRATS, J. «Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público». *Documentación Administrativa*, núm. 241-242 (1995).

RAMIÓ, C. «Los sindicatos y la Administración pública». *Es Público*, 2016. Disponible a: <http://bit.ly/29KKHts>

RITTEL, H.; WEBBER, M. «Dilemmas in a General Theory of Planning». *Policy Sciences*, núm. 4 (1973), pàg. 155-169.

SECRETARIA D'ADMINISTRACIÓ I FUNCIO PÚBLICA. *Llibre blanc de la funció pública catalana*. Generalitat de Catalunya - Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge, 2005. Disponible a: <http://bit.ly/1TJdxHM>

SECRETARIA D'ADMINISTRACIÓ I FUNCIO PÚBLICA. *La Mirada* [Departament de Governació i Relacions Institucionals - Secretaria d'Administració i Funció Pública], núm. 6 (octubre 2012).

SECRETARIA D'ADMINISTRACIÓ I FUNCIO PÚBLICA. *La Mirada* [Departament de Governació i Relacions Institucionals - Secretaria d'Administració i Funció Pública], núm. 8 (setembre 2013).

SERLAVÓS, R. *El proyecto LEAD: evaluación y desarrollo de competencias en los programas MBA de ESADE*. Document no publicat. 2006.

SPENCER, L. M.; SPENCER, S. M. *Evaluación de competencia en el trabajo: modelos para un desempeño superior*. Nova York: Wiley & Sons, 1993.

STOREY, J. *New Perspectives on Human Resource Management*. Londres: Routledge, 1995.

THIJS, N. *Modernising the Belgian Federal Public Administration: Points of attention and lessons from an ambitious and large scale "Copernican" reform programme*. 2007.

VAUGHAN-WHITEHEAD, D. *Public Sector Shock: The impact of policy retrenchment in Europe*. Londres: Edward Elgar Publishing, 2013.

VIVANCOS, P. «La desmotivació dels treballadors a l'Administració pública». *Sapere aude*, 2010. Disponible a: <http://bit.ly/1SzByNP>

## Altres documents oficials

### Espanya

*Boletín Estadístico* [en línia] [Banc d'Espanya] (2015). <<http://www.bde.es>>

«Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic». *Boletín Oficial del Estado* (13 d'abril de 2007).

«Llei 26/2009, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2010». *Boletín Oficial del Estado* (24 de desembre de 2009), pàg. 108804-109227.

«Llei 39/2010, de 22 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2011». *Boletín Oficial del Estado* (23 de desembre de 2010), pàg. 105744-106192.

«Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera». *Boletín Oficial del Estado* (30 d'abril de 2012), pàg. 32653-32675.

«Llei 2/2012, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012». *Boletín Oficial del Estado* (30 de juny de 2012), pàg. 108804-109227.

«Llei 17/2012, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2013». *Boletín Oficial del Estado* (28 de desembre de 2012), pàg. 88156-88670.

«Llei 22/2013, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2014». *Boletín Oficial del Estado* (26 de desembre de 2013), pàg. 104609-105136.

«Llei 36/2014, de 26 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2015». *Boletín Oficial del Estado* (30 de desembre de 2014), pàg. 106153-106659.

**MHAP (2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014). [Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas - Registro Central de Personal.](#)**

«Reial decret llei 8/2010, de 20 de maig, pel qual s'adopten mesures extraordinàries per a la reducció del dèficit públic». *Boletín Oficial del Estado* (24 de maig de 2010), pàg. 45070-45128.

«Reial decret llei 20/2011, de 30 de desembre, de mesures urgents en matèria pressupostària, tributària i financera per a la correcció del dèficit públic». *Boletín Oficial del Estado* (31 de desembre de 2011), pàg. 146574-146648.

«Reial decret llei 3/2012, de 10 de febrer, de mesures urgents per a la reforma del mercat laboral». *Boletín Oficial del Estado* (11 de febrer de 2012), pàg. 12483 a 12546.

«Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat». *Boletín Oficial del Estado* (14 de juliol de 2012), pàg. 50428-50518.

«Reial decret llei 10/2015, d'11 de setembre, pel qual es concedeixen crèdits extraordinaris i suplementos de crèdit en el pressupost de l'Estat i s'adopten altres mesures en matèria d'ocupació pública i d'estímul a l'economia». *Boletín Oficial del Estado* (12 de setembre de 2015), pàg. 80445-80467.

## Catalunya

«Acord GOV/54/2009, de 24 de març, pel qual es crea l'àmbit funcional d'execució penal de l'Administració de la Generalitat de Catalunya». *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (7 d'abril de 2009).

«Acord GOV/91/2009, de 26 de maig, pel qual es crea l'àmbit funcional econòmic en l'Administració de la Generalitat de Catalunya». *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (10 de juny de 2009).

«Acord GOV/28/2012, de 27 de març, pel qual s'aprova el Pla d'ocupació per a la racionalització de l'organització i l'optimització del personal al servei de l'Administració de la Generalitat de Catalunya 2012-2014.» *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (29 de març de 2012).

«Decret 20/2008, de 29 de gener, pel qual s'estableixen les obligacions en matèria estadísticocomptable de les mutualitats de previsió social de Catalunya, de les seves agrupacions i de les seves federacions, i s'especifica la documentació que hauran d'aportar.» *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (31 de gener de 2008).

Departament de Governació (2015). «Avantprojecte de llei d'ordenació del Sistema de Direcció Pública Professional de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic.»

«Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.» *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* i *Boletín Oficial del Estado* (20 de juliol de 2006) (suplement del BOE en llengua catalana, 21 de juliol de 2006).

## Annex 1

### Metodologia

Aquest treball de recerca es basa en mètodes qualitius i quantitius a partir dels quals es presenta una visió completa sobre l'estat de la qüestió de l'ocupació pública a Catalunya i sobre com l'ha afectat la Gran Recessió. Amb la finalitat d'obtenir una visió global i completa del sistema d'ocupació pública català i de com ha evolucionat al llarg de la Gran Recessió, l'estudi s'ha fonamentat en vint entrevistes semiestructurades i en una gran quantitat de dades quantitatives extretes de fonts oficials.

Cal subratllar que aquest treball es focalitza en un únic cas: l'ocupació pública a Catalunya. No obstant això, per tal de contextualitzar aquest cas utilitzem dades quantitatives que permeten comparar Catalunya amb estats de la UE i de l'OCDE. Aquestes comparacions, però, s'han de prendre amb cautela, ja que Catalunya no és membre directe de la UE ni de l'OCDE, i, per tant, com presentem a continuació, no s'ha fet una estandardització de les dades.

### Mètodes qualitius

En primer lloc, aquest treball de recerca s'ha fonamentat en vint entrevistes semiestructurades fetes a gestors públics i responsables de recursos humans d'administracions catalanes, a experts acadèmics i a representants de sindicats del sector públic. Com hem apuntat, el treball és principalment inductiu, de manera que l'exposició dels resultats es basa en el relat dels experts professionals entrevistats. Concretament, ens basem en dades qualitatives per tal d'analitzar de quina manera les mesures adoptades durant la Gran Recessió han afectat els empleats públics.<sup>160</sup> L'absència d'estudis previs que analitzin empíricament aquest camp justifica aquesta aproximació qualitativa.<sup>161</sup> A continuació presentem més detalladament la llista de persones entrevistades.

#### Taula 24. Persones entrevistades

Institució	Nombre de persones entrevistades
Generalitat de Catalunya	10
Administracions locals	3
Món acadèmic	5
Sindicats	2
TOTAL	20

Font: Elaboració pròpia.

160. BIZZI, L.; LANGLEY, A. «Studying Processes in and around Networks». *Industrial Marketing Management*, núm. 41 (2012), pàg. 224-234.

161. GREENWOOD, R.; MILLER, D. «Tackling Design Anew: Getting Back to the Heart of Organizational Theory». *Academy of Management Perspectives*, núm. 24 (2010), pàg. 78-88.



Els experts professionals entrevistats es van seleccionar a través de l'equip de treball tenint especialment en compte el consell dels dos tècnics d'administracions públiques directament vinculats al projecte. A partir de la mostra es pretén presentar una aproximació contrastada i fidedigna dels efectes de la crisi econòmica en el sistema d'ocupació pública català. Les persones entrevistades tenen extenses carreres professionals que els permeten fer diagnòstics acurats sobre les necessitats actuals de l'ocupació pública. Cal remarcar que, a banda de setze persones identificades per l'equip de treball, s'han entrevistat quatre persones més a través de l'estratègia *snowball sampling*,<sup>162</sup> és a dir, els mateixos entrevistats ens han indicat altres persones amb expertesa contrastada en el camp d'interès, les quals posteriorment han estat entrevistades.

L'estructura de les entrevistes va ser dissenyada amb la finalitat d'obtenir informació sobre la manera com els gestors públics, els responsables de recursos humans i els acadèmics especialitzats en el món de l'ocupació pública han percebut els efectes i les mesures adoptades durant la crisi econòmica en l'àmbit català. Els temes tractats a l'entrevista van ser els següents: sistemes de selecció, carrera pública, sistemes d'avaluació de rendiment, sistemes de gestió i relacions laborals (per a més informació, vegeu l'apèndix). Les entrevistes van tenir una durada d'entre 45 i 80 minuts.

Les entrevistes es van examinar amb el programari per a dades qualitatives NVivo 11. Un cop transcrites, un membre de l'equip d'investigació les va analitzar. En primer lloc, es va partir de tres conceptes generals: impacte de la crisi econòmica, polítiques de recursos humans en ocupació pública i relacions laborals. A través de l'anàlisi de les entrevistes es van obtenir els codis que presentem a continuació.

### Taula 25. Procés de codificació

Conceptes generals	Codis finals
Impacte de la crisi econòmica	Envel·liment
	Desmotivació
	Temporalitat
Polítiques de recursos humans	Sistemes d'accés
	Sistemes de carrera
	Sistemes d'avaluació
	Tipus d'empleats: funcionaris i laborals
	Direcció pública professional
Relacions laborals	Rol dels sindicats
	Negociació col·lectiva

Font: Elaboració pròpia.

162. MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. *Qualitative Data Analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1994.



Finalment, el treball de recerca incorpora citacions literals de les entrevistes amb vista a donar suport a afirmacions relatives al sistema d'ocupació pública català. Per tal d'evitar que es puguin identificar les persones entrevistades, els noms de les organitzacions s'han eliminat i els noms d'aquestes persones s'han codificat.

## Mètodes quantitativs

El treball de recerca també s'ha basat en nombroses dades quantitatives extretes de fonts oficials d'organismes públics catalans, espanyols, europeus i internacionals. A fi d'obtenir-ne una visió comparada, s'han tingut en compte, a més del conjunt d'Espanya i en alguns casos altres comunitats autònomes, països com ara Alemanya, França, Itàlia, els Països Baixos, Polònia, el Regne Unit i Suècia. La tria d'aquests set estats no és casual, sinó que respon a la voluntat de simplificar la lectura de les dades incloent-hi un representant de cada tradició de l'estat de benestar (anglosaxona, nòrdica, centreeuropea, de l'Europa oriental i mediterrània).<sup>163</sup> Aquesta tria ens aporta, al mateix temps, una representació equilibrada entre estats amb models burocràtics, tradicionals i basats en la carrera i d'altres amb models postburocràtics que no utilitzen sistemes de carrera.<sup>164</sup> Així mateix, s'han inclòs, sempre que ha estat possible, mitjanes de la UE o de l'OCDE –depenent d'on s'hagin obtingut les dades–, fet que facilita situar Catalunya en el seu entorn més directe.

Comparar dades de Catalunya amb dades d'estats de la UE és una tasca complexa, i les anàlisis que presentem s'han de prendre amb cautela. En primer lloc, tal com apunta la Secretaria d'Administració i Funció Pública, cada administració té criteris propis a l'hora d'analitzar la seva ocupació pública.<sup>165</sup> Això dificulta la comparació de dades d'administracions catalanes amb les d'administracions espanyoles, europees o de l'OCDE, perquè cadascuna utilitza un univers diferent. A més a més, a escala intraterritorial es fa difícil comparar Catalunya amb altres comunitats autònomes d'Espanya, pel fet que no tenen les mateixes competències.

Tenint en compte aquestes limitacions, per analitzar l'ocupació a Catalunya i a Espanya l'estudi ha fet servir les dades de les fonts que presentem en la taula 5.

163. ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press, 1990. FERRERA, M. «The "Southern" Model of Welfare in Social Europe». *Journal of European Social Policy*, núm. 6 (1996), pàg. 17-37.

164. DEMMKE, C.; MOILANEN, T. *The future of public employment in central public administration...*, *op. cit.*

165. SECRETARIA D'ADMINISTRACIÓ I FUNCIO PÚBLICA. *La Mirada* [Departament de Governació i Relacions Institucionals - Secretaria d'Administració i Funció Pública], núm. 8 (setembre 2013).

**Taula 26. Universos utilitzats per les diferents fonts de dades quantitatives**

Font	Organisme responsable	Univers
Banc de dades d'ocupació pública	Secretaria d'Administració i Funció Pública (SAFP)	Univers: personal estructural de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic, l'Administració local, les universitats i els òrgans superiors
Butlletí estadístic del personal al servei de les administracions públiques	Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (MHAP)	Univers: personal estructural de l'Administració estatal a Catalunya, l'Administració autonòmica, l'Administració local i les universitats, i els reforços corresponents
Enquesta de població activa	Institut Nacional d'Estadística (INE)	Univers ampli segons una pregunta formulada a l'EPA (vegeu-ne el detall més endavant)

Font: SAF, 2013.

La diferència principal entre les dades de la SAF i el MHAP és que el primer organisme inclou el sector públic català, uns 40.000 empleats públics. És a dir, la SAF inclou els treballadors de les empreses públiques, els consorcis i les fundacions amb participació majoritària de la Generalitat de Catalunya, mentre que el MHAP no ho fa. Així mateix, el MHAP no inclou els alts càrrecs ni el personal que treballa en els ens locals supramunicipals.<sup>166</sup> Per contra, les dades que ofereix el SAF no inclouen el personal estatal que treballa a Catalunya, el qual engloba aproximadament 30.000 persones.

D'altra banda, l'EPA utilitza la mateixa metodologia que la resta d'estats membres de la UE, circumstància que facilita la comparabilitat dels resultats entre els estats membres. A diferència de les dades de la SAF i el MHAP, les dades de l'EPA no són un recompte oficial de personal, sinó aproximacions que es basen en enquestes trimestrals. Una característica important de l'EPA és que es basa en una visió àmplia de l'assalariat del sector públic. Per això les xifres d'empleats públics que ofereix l'EPA acostumen a ser superiors a les que ofereixen la SAF i el MHAP.

Tenint tot això en compte, quan els autors d'aquest estudi analitzem l'ocupació pública a Catalunya prioritzem l'ús de dades de la SAF. Quan s'han dut a terme comparacions entre comunitats autònomes, s'han utilitzat dades del MHAP. Finalment, per fer l'anàlisi comparativa a escala internacional, s'han utilitzat dades de l'EPA i dades que ofereixen l'Eurostat i els serveis estadístics de l'OCDE i de l'Organització Mundial del Treball (ILOSTAT). Tanmateix, quan l'EPA no ofereix les dades que s'analitzen a escala catalana, hem recorregut a les dades de la SAF. Això pot implicar que l'ocupació pública catalana estigui infrarepresentada en comparació amb la dels estats que es tenen en compte, perquè, com hem apuntat, les dades de l'EPA –i, per tant, les de la UE i l'OCDE– tenen una concepció més àmplia de l'assalariat del sector públic.

166. SECRETARIA D'ADMINISTRACIÓ I FUNCIO PÚBLICA. *La Mirada*, núm. 8, *op. cit.*

A més d'aquestes bases de dades en matèria d'ocupació pública, el treball de recerca també ha utilitzat dades facilitades per l'Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat), l'Institut Nacional d'Estadística (INE) i el Centre d'Investigacions Sociològiques (CIS). Les dades d'aquests organismes han estat usades per contextualitzar la situació economicosocial de Catalunya.

Finalment, per analitzar l'impacte de la crisi sobre l'ocupació pública, i considerant la disponibilitat d'aquestes dades, s'han tingut en compte dades des del 2008 –en alguns casos, d'anys anteriors– fins al 2014, tot i que quan ha estat possible s'hi han inclòs dades del 2015.

## Limitacions del treball de recerca

Aquest treball de recerca analitza els efectes de la crisi econòmica sobre el sistema d'ocupació pública català i presenta els principals elements de millora d'aquest sistema. La resposta a la pregunta de recerca plantejada (*com ha afectat la Gran Recessió el sistema d'ocupació pública a Catalunya?*) és complexa i multidimensional; per això s'han tingut en compte diversos elements i dimensions que afecten el sistema d'ocupació pública a Catalunya.

Tot i que aquest treball de recerca ha optat per abordar una multiplicitat d'elements que afecten el sistema d'ocupació pública, la seva naturalesa complexa impedeix que s'abordin tots amb la profunditat necessària. En aquest sentit, creiem que es podria fer un treball de recerca per cadascun dels elements i dimensions vinculats a l'ocupació pública que hem abordat. Sigui com sigui, la nostra intenció ha estat oferir una radiografia general que permeti copsar l'estat actual de l'ocupació pública en la seva globalitat. Així mateix, som conscients que hi ha elements que no s'han abordat i que poden tenir una rellevància cabdal en el futur de l'ocupació pública. La formació n'és un clar exemple. La no inclusió d'aquest element –i d'altres– es deu a la metodologia seguida a l'hora d'identificar els elements de millora, la qual s'ha basat en les entrevistes semiestructurades amb experts professionals.

És important subratllar que, atesa la naturalesa de les dades qualitatives i quantitatives utilitzades en aquest treball, les conclusions que se n'extreuen són de caràcter general. Per tant, és possible que algunes organitzacions públiques hagin implementat reformes profundes orientades, per exemple, a avaluar el rendiment dels seus treballadors, mentre que d'altres s'hagin centrat a motivar el seu personal. No obstant això, aquest treball s'ha centrat en les mesures generals adoptades per les principals administracions catalanes, les quals, tal com destaquen les vint persones entrevistades, no han elaborat cap pla per tal de redissenar el sistema d'ocupació pública català.

També des de la consideració qualitativa, cal remarcar que els experts professionals entrevistats ocupen posicions de responsabilitat dins l'Administració pública. És a dir, tenint en compte els recursos limitats, s'ha optat per obtenir informació de directius i gerents i incloure només dos treballadors de menor rang entre els entrevistats. Malgrat que aquesta mostra pot provocar algun biaix a favor de la visió dels directius i gerents, la inclusió dels dos treballadors de menor grau, de dos sindicalistes i d'experts acadèmics en el sector públic ha estat orientada a contrastar els discursos dels directius i oferir un relat neutral. Tanmateix, per tal de complementar aquest treball de recerca i contrastar-ne alguna de les conclusions, estudis futurs haurien d'ampliar la mostra i incloure-hi més treballadors de menor rang.

Finalment, aquest treball de recerca ha utilitzat dades quantitatives disponibles en fonts oficials a fi de presentar l'estat de la qüestió de l'ocupació pública en comparació amb altres països europeus. Com hem assenyalat en l'apartat sobre mètodes, cal tenir en compte que, pel fet que no és un estat independent que formi part de la UE o de l'OCDE, les dades de

Catalunya no han estat estandarditzades com les dels altres estats inclosos en les taules comparatives. És per això que es recomana prendre aquestes comparacions entre Catalunya i els estats de la UE com a meres orientacions generals que ens permeten obtenir una idea aproximada d'on se situa Catalunya dins l'esfera internacional. Així mateix, també cal tenir present que l'estandardització de les dades catalanes podria fer variar els resultats lleugerament.

## Annex 2

### Guió de les entrevistes semiestructurades

#### Presentació

Des de l'Institut de Governança i Direcció Pública d'ESADE estem duent a terme un treball de recerca finançat per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya titulat «Ocupació pública en temps de crisi». El projecte té com a objectius presentar la situació actual de l'ocupació pública a Catalunya tenint en compte l'efecte de la crisi econòmica sobre les dimensions i les pràctiques més importants, així com les tendències de futur.

L'entrevista té una durada aproximada de 30-40 minuts i se centra a conèixer la seva percepció sobre l'evolució de l'ocupació pública a Catalunya. Així mateix, l'entrevista ens ha de servir per definir l'àmbit de recerca i l'objecte d'estudi.

Les entrevistes seran tractades de manera confidencial: les persones entrevistades no es podran identificar en els *outputs* de l'estudi.

#### Introducció

- Quina és la seva relació i experiència amb l'ocupació pública?
- Quines creu que són les principals característiques de l'ocupació pública a Catalunya?
  - Creu que Catalunya es pot emmarcar dins d'algun model d'administració i ocupació pública?
  - Quins són els factors que diferencien Catalunya de la resta de models en ocupació pública?
- Quins són, segons vostè, els principals factors, dimensions i pràctiques que cal tenir en compte a l'hora d'estudiar l'ocupació pública (tant a Catalunya com a Espanya i a Europa)?
  - Quines creu que són les variables clau a l'hora de definir un model d'administració i ocupació pública?

#### Ocupació pública i crisi econòmica

- Quin ha estat, segons vostè, l'impacte de la crisi econòmica sobre l'Administració pública en general i l'ocupació pública a Catalunya?
  - Quines són les dimensions i les pràctiques del sistema d'ocupació pública més afectades per la crisi econòmica?
  - En podria posar exemples concrets?

- Quin ha estat, segons vostè, l'impacte de la crisi econòmica sobre la seva organització i els empleats públics (funcionaris i laborals) que hi treballen?
  - En podria posar exemples concrets?
- A continuació volem preguntar-li pels guanys i les pèrdues derivats de la crisi econòmica sobre el sistema d'ocupació pública català.
  - Què ha guanyat o en què ha millorat l'Administració pública catalana i el sistema d'ocupació pública en particular?
  - Què ha guanyat o en què ha millorat la seva organització?
    - ◇ Exemples concrets.
  - Què ha perdut o en què ha empitjorat l'Administració pública catalana i el sistema d'ocupació pública en particular?
  - Què ha perdut o en què ha empitjorat la seva organització?
    - ◇ Exemples concrets.

## Productivitat

- Parlant específicament de productivitat i eficiència (relació entre els resultats obtinguts i els recursos esmerçats), com creu que ha afectat la crisi econòmica la productivitat i l'eficiència de les administracions públiques catalanes?
  - Com creu que ha afectat la crisi econòmica la productivitat i l'eficiència de la seva organització?
    - ◇ Exemples.
  - Què hauria estat necessari per millorar la productivitat i l'eficiència?
- Com valora la productivitat i l'eficiència de l'Administració pública catalana en general?
  - Com valora la productivitat i l'eficiència de la seva organització?
  - Què seria necessari per millorar la productivitat i l'eficiència en la seva organització (en relació amb l'ocupació pública)?

## Relacions laborals

- Com valora les relacions laborals en el camp de l'ocupació pública d'ençà de l'esclat de la crisi econòmica?
  - Quin és el pes dels sindicats en l'ocupació pública?
  - Han canviat les relacions i les negociacions entre sindicats i sector públic d'ençà de l'esclat de la crisi econòmica?
  - Diversos experts ens han indicat que un dels problemes de les relacions laborals en l'Administració pública és que s'ha importat el model del món privat. Un exemple clar és que l'objectiu de l'Administració pública no és fer diners, sinó crear valor públic. Creu que s'hauria de canviar la relació sindicats-patronal en el món públic? Per què?
  - Creu que les relacions laborals, tal com estan configurades actualment, són positives per al funcionament del sector públic?
    - ◇ Per què? Què en canviaria?

## Valoració final

- Què creu vostè que s'hauria pogut fer millor en el camp de l'ocupació pública?
  - Exemples concrets.
- Què creu vostè que s'hauria de fer ara per tal de millorar la situació de l'Administració pública i de l'ocupació pública en particular?
  - Reformes estructurals o mesures concretes.
- Hi ha algun model de país (o països) en el qual creu que Catalunya s'hauria d'emmirallar a l'hora de desenvolupar polítiques en ocupació pública?
  - ◇ Quin(s) i per què? Model ideal?
  - ◇ Quines són les principals característiques que fan que aquest sigui un exemple a seguir?
- Hi ha algun aspecte de l'ocupació pública que no ha aparegut durant l'entrevista i que creu que és important tenir en compte per a un estudi d'aquest tipus?



## Annex 3

### Índex de taules, gràfics, quadres i figures

Taula 1.	Dicotomia entre la reforma i la contenció en el procés de presa de decisions. . . . .	12
Taula 2.	Fases en la presa de decisions en processos de retallades. . . . .	12
Taula 3.	Evolució del deute públic respecte al PIB (%). . . . .	18
Taula 4.	Percentatge de dèficit públic en relació amb el PIB . . . . .	19
Taula 5.	Tipus de reformes salarials implementades des del 2008 . . . . .	21
Taula 6.	Nombre i evolució percentual d'empleats públics a Catalunya. . . . .	27
Taula 7.	Evolució de l'ocupació pública i l'ocupació privada (milers). . . . .	31
Taula 8.	Empleats públics al govern central segons categoria (%). . . . .	35
Taula 9.	Principals diferències entre funcionaris i laborals per temes i països. . . . .	36
Taula 10.	Percentatge de les retribucions d'assalariats públics en relació amb el PIB	43
Taula 11.	Variació percentual de les retribucions de directius al sector privat i al sector públic. . . . .	45
Taula 12.	Salaris mitjans mensuals bruts al sector públic i al sector privat a Espanya (€). . . . .	46
Taula 13.	Envelliment de l'ocupació pública catalana. . . . .	49
Taula 14.	Envelliment del personal de la Generalitat de Catalunya segons col·lectiu .	50
Taula 15.	Envelliment del personal de la Generalitat de Catalunya segons sector . . .	51
Taula 16.	Variació percentual del nombre d'empleats durant la crisi econòmica segons franja d'edat (2008-2015) . . . . .	53
Taula 17.	Evolució del personal temporal durant la crisi econòmica . . . . .	59
Taula 18.	Laboralització de les administracions catalanes. . . . .	68
Taula 19.	Sistemes de carrera i sistemes basats en el lloc de treball. . . . .	73
Taula 20.	Sistema d'ocupació per a l'alta direcció pública (ADP): anàlisi comparada .	79
Taula 21.	Politització de la Generalitat de Catalunya . . . . .	82
Taula 22.	Percentatge de personal eventual i alts càrrecs (politització de l'Administració pública) . . . . .	83
Taula 23.	Sistemes de negociació col·lectiva i aspectes sindicals en el sector públic	88
Taula 24.	Persones entrevistades . . . . .	103
Taula 25.	Procés de codificació . . . . .	104
Taula 26.	Universos utilitzats per les diferents fonts de dades quantitatives . . . . .	106
Gràfic 1.	Evolució percentual del PIB a Catalunya, a Espanya i a la UE . . . . .	16
Gràfic 2.	Taxa d'atur trimestral (%). . . . .	17
Gràfic 3.	Saldo del sector de les administracions públiques respecte al PIB (2008-2015) . . . . .	18
Gràfic 4.	Evolució general de l'ocupació a Catalunya en relació amb l'ocupació pública . . . . .	28
Gràfic 5.	Evolució del nombre d'assalariats públics a Catalunya. . . . .	28
Gràfic 6.	Percentatge d'ocupació pública a Catalunya . . . . .	29

Gràfic 7.	Evolució percentual de l'ocupació pública i l'ocupació privada a Catalunya	29
Gràfic 8.	Percentatge d'ocupació pública sobre el total d'ocupats (comparativa). . . .	30
Gràfic 9.	Percentatge d'empleats públics sobre el total d'ocupats . . . . .	31
Gràfic 10.	Nombre d'empleats públics catalans segons administració. . . . .	32
Gràfic 11.	Evolució percentual del nombre de treballadors en les diferents administracions catalanes. . . . .	33
Gràfic 12.	Percentatge de treballadors públics per administració en relació amb la població de cada comunitat autònoma (2008 i 2015) . . . . .	33
Gràfic 13.	Empleats públics a Catalunya segons categoria. . . . .	36
Gràfic 14.	Distribució percentual de persones que treballen per a administracions catalanes segons la seva vinculació laboral . . . . .	37
Gràfic 15.	Percentatge de les diferents categories d'empleats públics (2014) . . . . .	38
Gràfic 16.	Evolució percentual del nombre d'empleats públics segons categoria . . . .	39
Gràfic 17.	Percentatge d'empleats públics segons grup de titulació . . . . .	39
Gràfic 18.	Evolució percentual del nombre d'empleats públics segons grup de titulació . . . . .	40
Gràfic 19.	Percentatge de personal tècnic. . . . .	41
Gràfic 20.	Despesa pública en matèria de personal sobre el PIB . . . . .	42
Gràfic 21.	Pes pressupostari de les despeses de personal: pes del capítol 1 sobre pressupost no financer (%) . . . . .	43
Gràfic 22.	Cost de les despeses en personal - Generalitat de Catalunya amb el seu sector públic per població (€) . . . . .	44
Gràfic 23.	Evolució percentual de les retribucions dels empleats públics segons escala salarial (2008-2014) . . . . .	45
Gràfic 24.	Percentatge d'assalariats públics i privats segons ingressos mensuals. . . .	46
Gràfic 25.	Envelliment de l'administració de la Generalitat de Catalunya . . . . .	48
Gràfic 26.	Població total a Catalunya per franges d'edat. . . . .	49
Gràfic 27.	Evolució percentual de funcionaris i interins de la Generalitat de Catalunya segons tipus de lloc. . . . .	53
Gràfic 28.	Canvi en la motivació dels empleats públics des de l'inici de la Gran Recessió . . . . .	56
Gràfic 29.	Evolució percentual del personal temporal segons administració . . . . .	60
Gràfic 30.	Percentatge de personal temporal en els departaments d'Educació i Salut i l'ICS sobre el total d'empleats de la Generalitat de Catalunya . . . .	61
Gràfic 31.	Empleats públics amb contractes temporals (% sobre el total d'empleats públics). . . . .	61
Gràfic 32.	Percentatge d'afiliació sindical a Espanya segons tipus d'activitat. . . . .	87
Quadre 1.	Refoma Copernicus / Selor: procés de selecció. . . . .	66
Quadre 2.	Alta direcció pública als Països Baixos. . . . .	79
Quadre 3.	Avaluació i rendició de comptes al Regne Unit. . . . .	81
Quadre 4.	El mecanisme d'ajustament danès . . . . .	89
Figura 1.	Sistema d'ocupació pública . . . . .	14
Figura 2.	Model integrat de gestió de recursos humans . . . . .	64