

UAB-EAPC

CLAUS DE LA CRISI DE L'OCUPACIÓ PÚBLICA

Francisco Longo

Barcelona, octubre 2011

ESADE

Universitat Ramon Llull

INSTITUT DE
GOVERNANÇA
I DIRECCIÓ
PÚBLICA

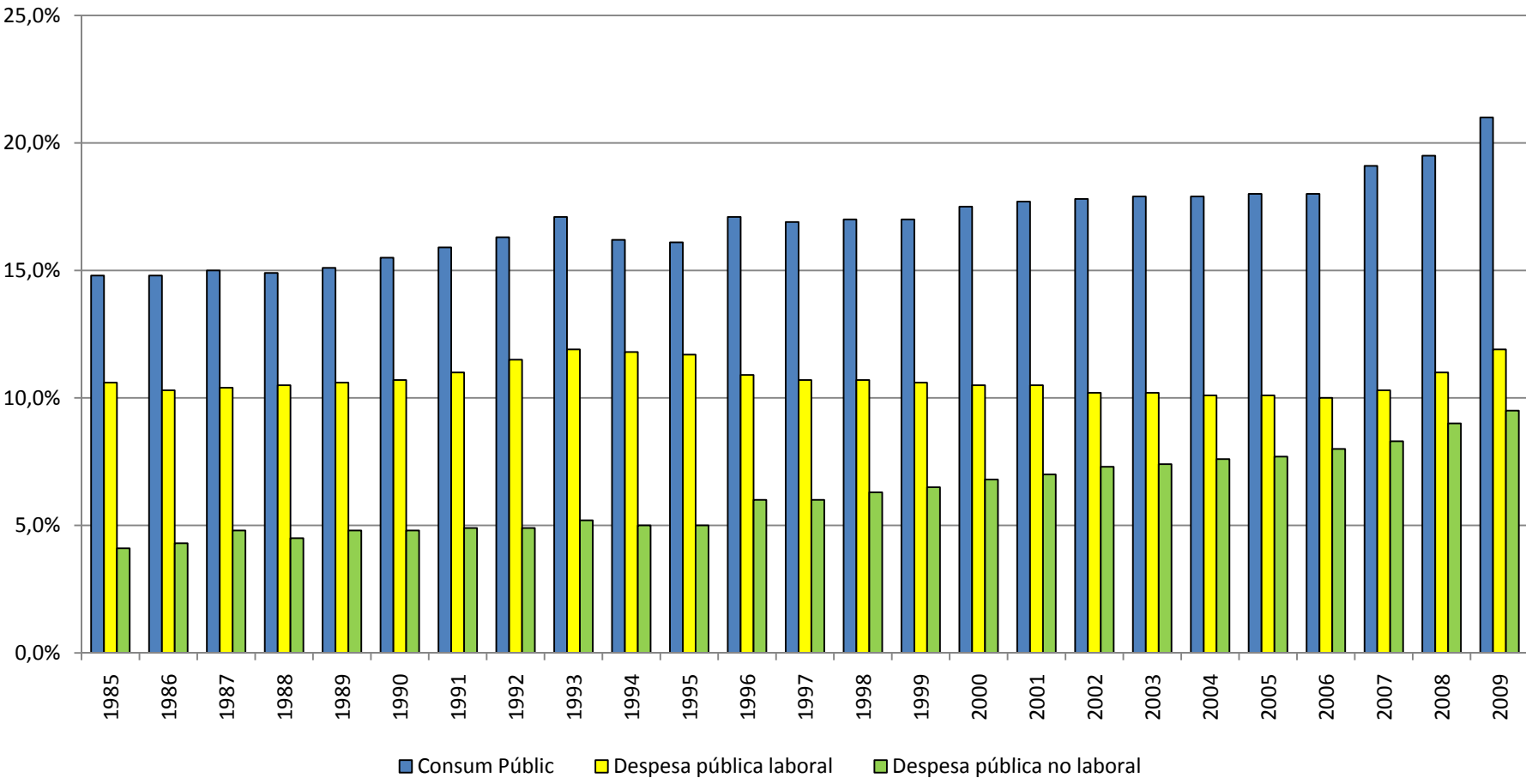
ÍNDEX

- El pes econòmic i els costos d'ocupació pública
- La mida de l'ocupació pública
- La productivitat de l'ocupació pública
- Ocupació pública i efectivitat de l'Administració
- Quines reformes?

EL PES ECONÒMIC I ELS COSTOS DE L'OCUPACIÓ PÚBLICA

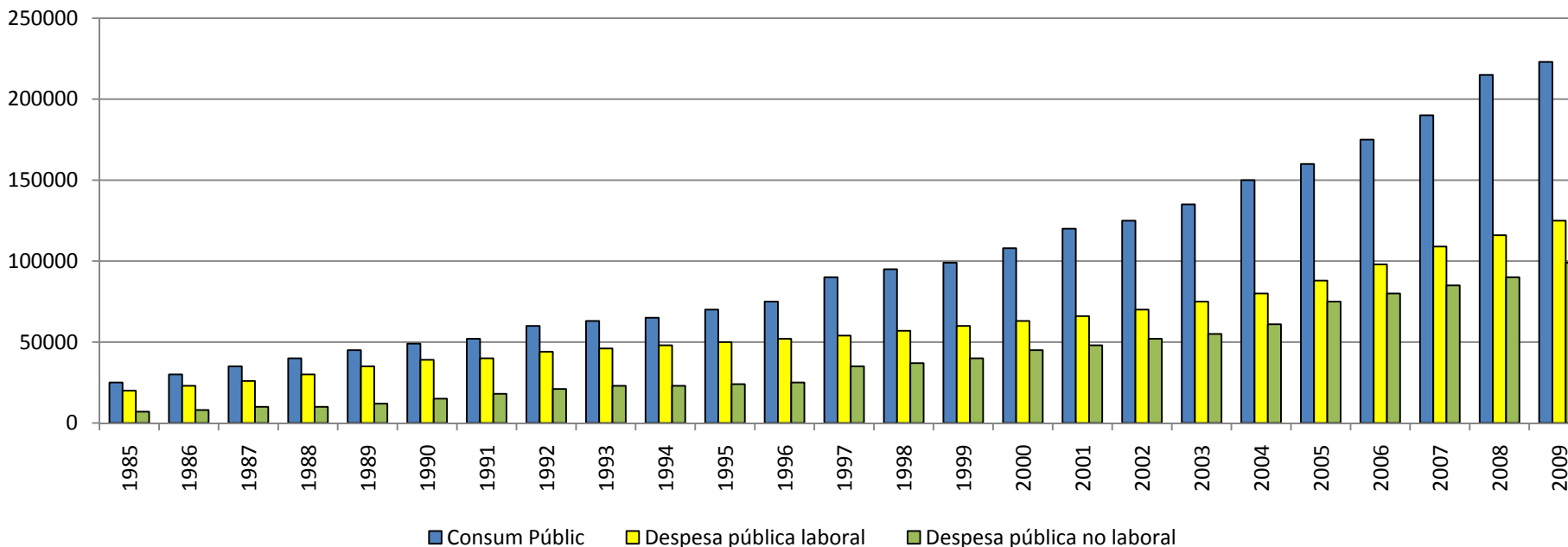
L'ocupació pública és una part important del PIB, i el seu pes relatiu està creixent

Consum públic a Espanya, diferenciant laboral i no laboral (% del PIB)



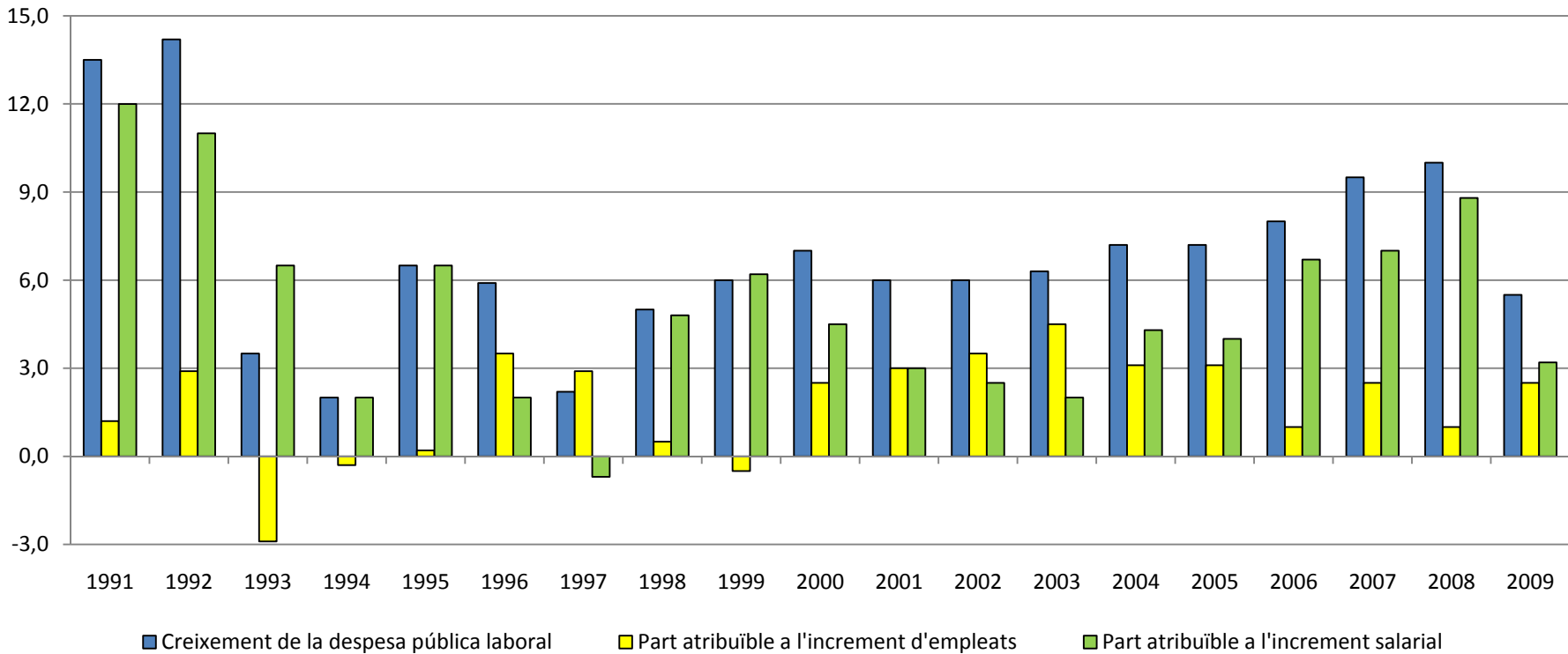
La despesa en personal es manté com la part majoritària de la despesa pública corrent

Distribució del Consum Públic entre despeses laborals i no laborals (Milions d'euros)



Entre 2004 i 2009, els costos de l'increment salarial van superar als costos derivats del creixement de les plantilles

Descomposició de la tasa de creixement del component laboral del consum públic (percentatge)



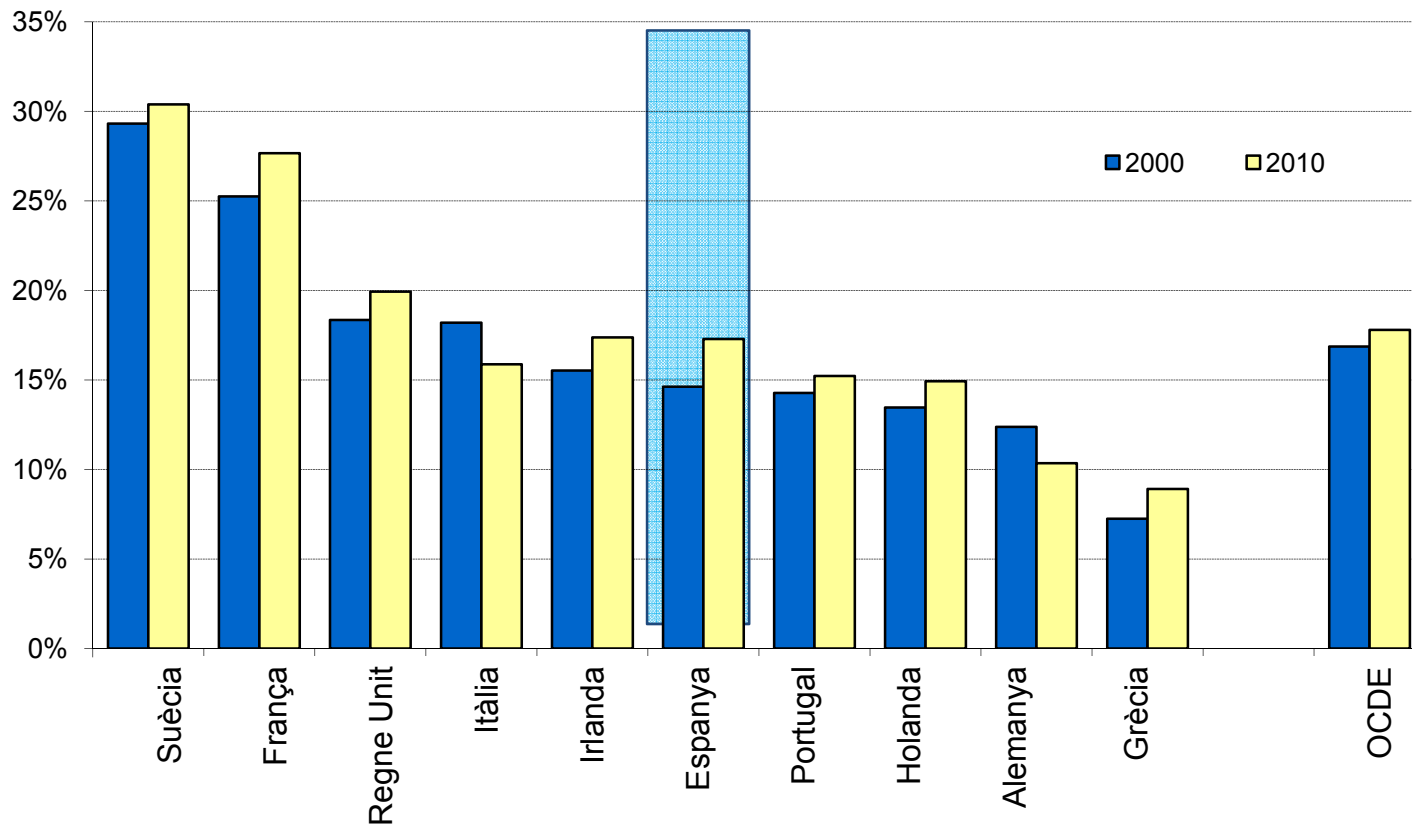
CONCLUSIONS

- L'ocupació pública representa més d'un 12 per cent del PIB i és la part majoritària de la despesa pública corrent. Més d'una quarta part de la despesa pública total es destina a finançar l'ocupació pública.
- La participació de la despesa pública de personal al PIB és ascendent en els darrers anys.
- En un context de lluita contra el dèficit , la gestió dels costos de l'ocupació pública és una part essencial de la política econòmica.
- Per afrontar-la, s'han de gestionar dos components: l'evolució de les plantilles i la dels salaris. En els darrers anys, fins al 2010, ambdós components han crescut, però el salari ho ha fet majoritàriament.

LA MIDA DE L'OCUPACIÓ PÚBLICA

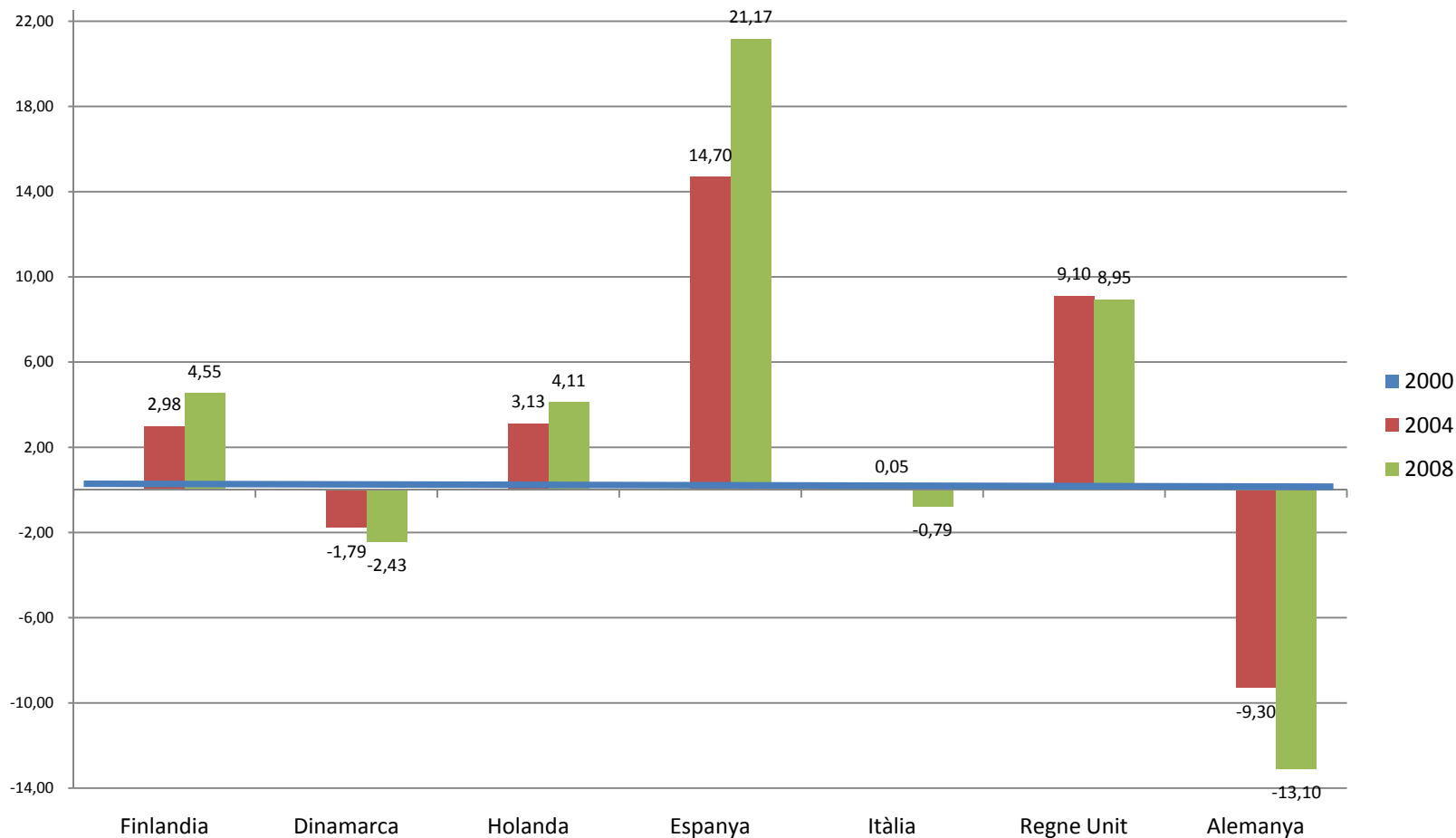
Espanya té un sector públic de tamany intermedi entre els països desenvolupats, amb una participació també intermèdia de l'ocupació pública en la població ocupada

Ocupació en el sector públic
(Govern general, % de la població ocupada)



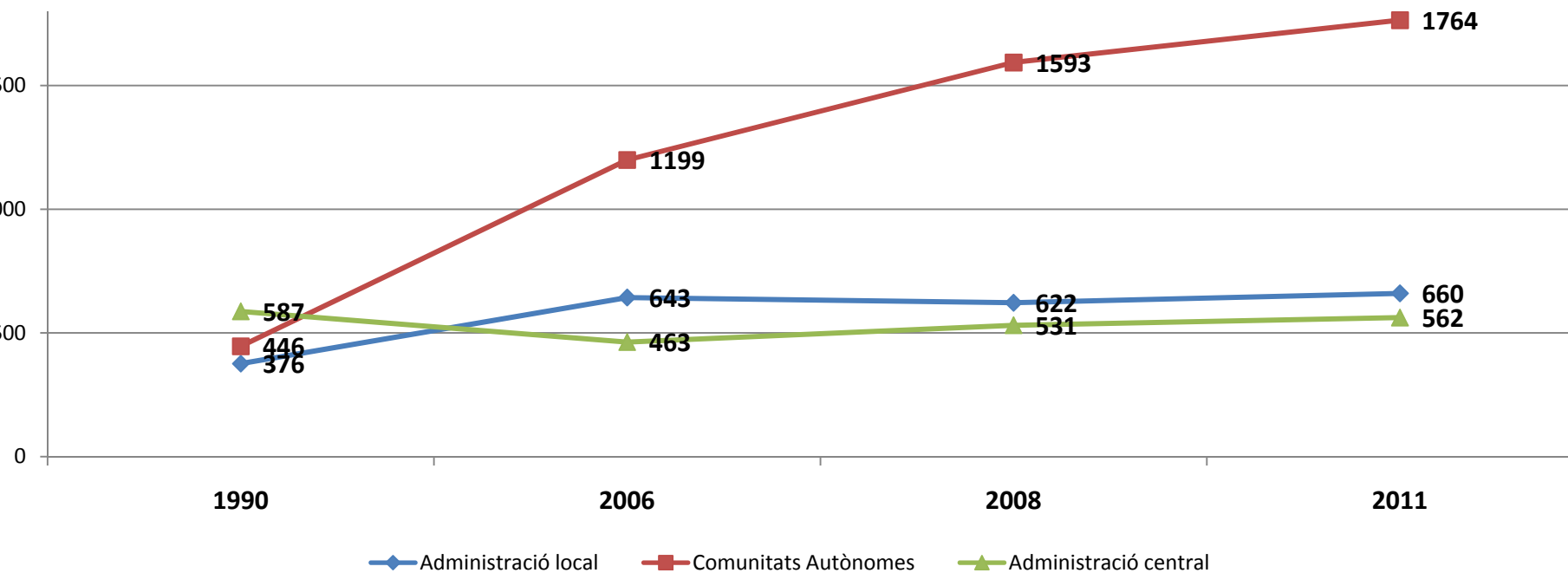
...però segueix creixent a un ritme alt, mentre que altres països europeus redueixen o contenen el creixement de les seves plantilles públiques

Ocupació en el sector públic (milers)



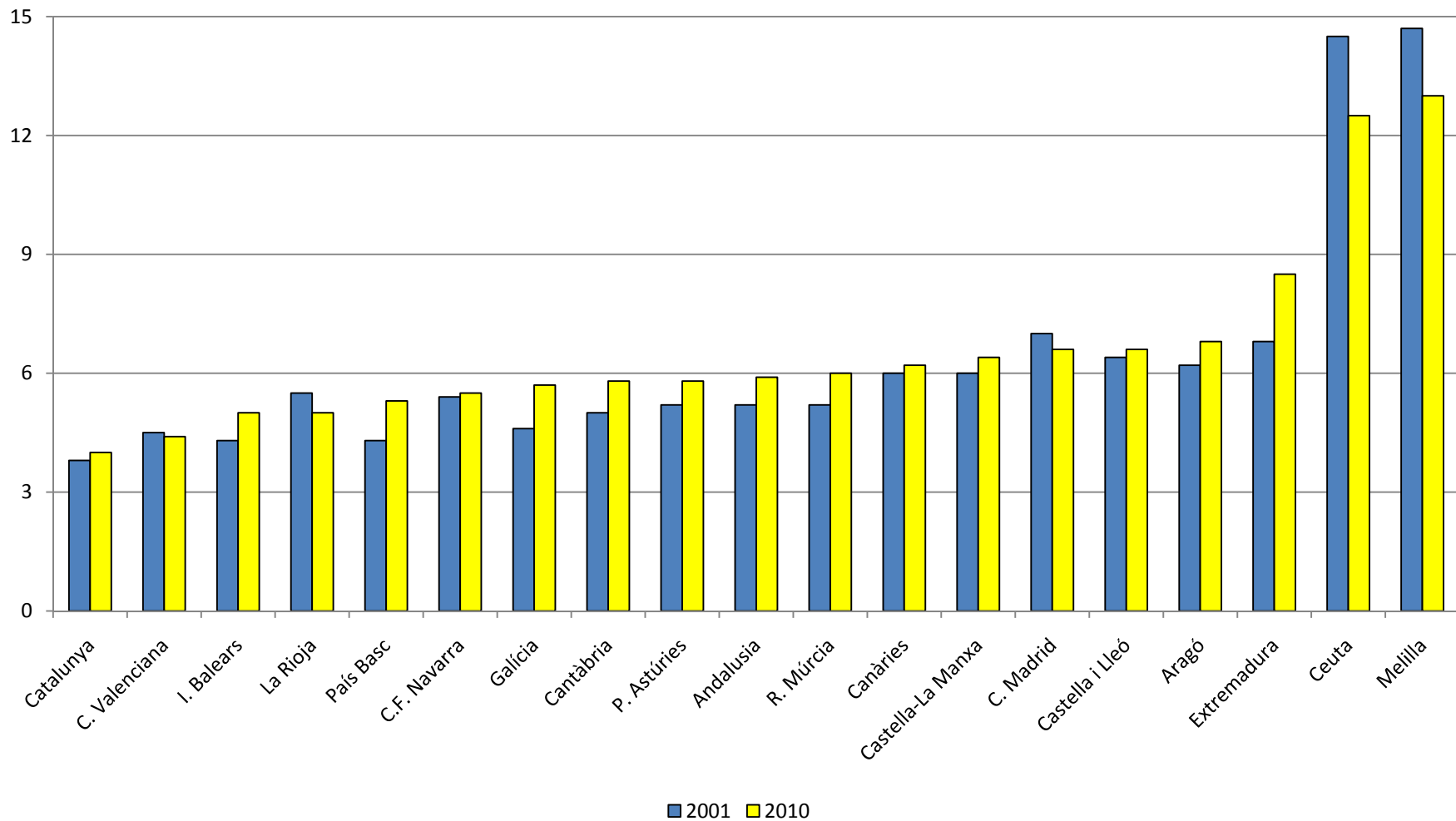
El nombre d'empleats públics s'ha duplicat en 20 anys, concentrant-se el creixement a les CCAA. L'ocupació ha seguit creixent un cop completats els processos de transferències. L'augment s'ha mantingut malgrat la crisi.

Evolució dels assalariats en el sector públic (en milers)

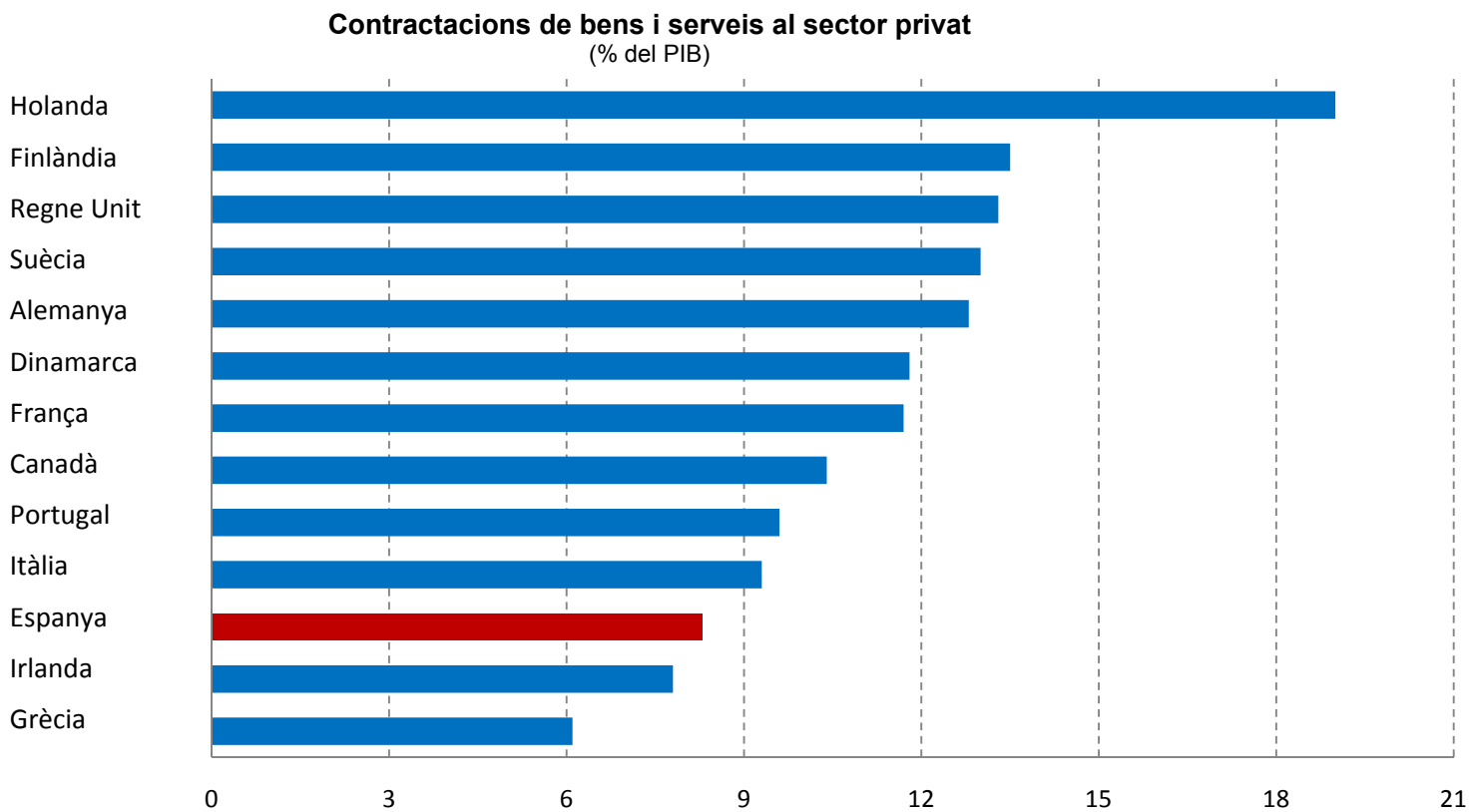


El pes relatiu de l'ocupació pública a les CCAA és considerablement desigual

Ocupació pública per Comunitat Autònoma (% de la població total)



El recurs al sector privat per a la provisió de serveis és limitat, amb relació a altres països.



OECD. Base de dades de Comptes Nacionals

CONCLUSIONS

- La mida agregada de l'ocupació pública, considerada estàticament, no sembla un problema, si ho comparem amb altres països de referència.
- No obstant això, analitzant en termes dinàmics, presenta, durant les dues darreres dècades, una forta tendència al creixement que contrasta amb les polítiques de contenció o reducció desenvolupades per altres països europeus.
- En aquest període, el pes principal d'aquest creixement ha correspost a les Comunitats Autònomes, que van multiplicar per 4 les seves plantilles, incorporant a més de 1,3 milions de nous empleats. Els municipis van augmentar l'ocupació un 50 per cent.

CONCLUSIONS (2)

- Al llarg del mateix període, l'ocupació pública a l'AGE es va reduir en només un 4,2 per cent (25.000 persones) i, fins i tot, entre 2006 i 2011 –després de les transferències- va créixer un 7,2 per cent.
- Després de produïdes les grans transferències, l'ocupació pública va continuar creixent a les CCAA, creant 565.000 nous llocs de treball (un 47 per cent) durant els darrers 5 anys.
- Ja en un entorn de crisi econòmica i creixement del dèficit, l'ocupació pública s'ha incrementat a Espanya en 240.000 persones, entre 2008 i 2011.
- El creixement de l'ocupació pública d'aquests tres anys ha afectat als tres nivells d'administració. Han crescut l'AGE (5,8 per cent), les CCAA (11 per cent) i els ens locals (6 per cent).

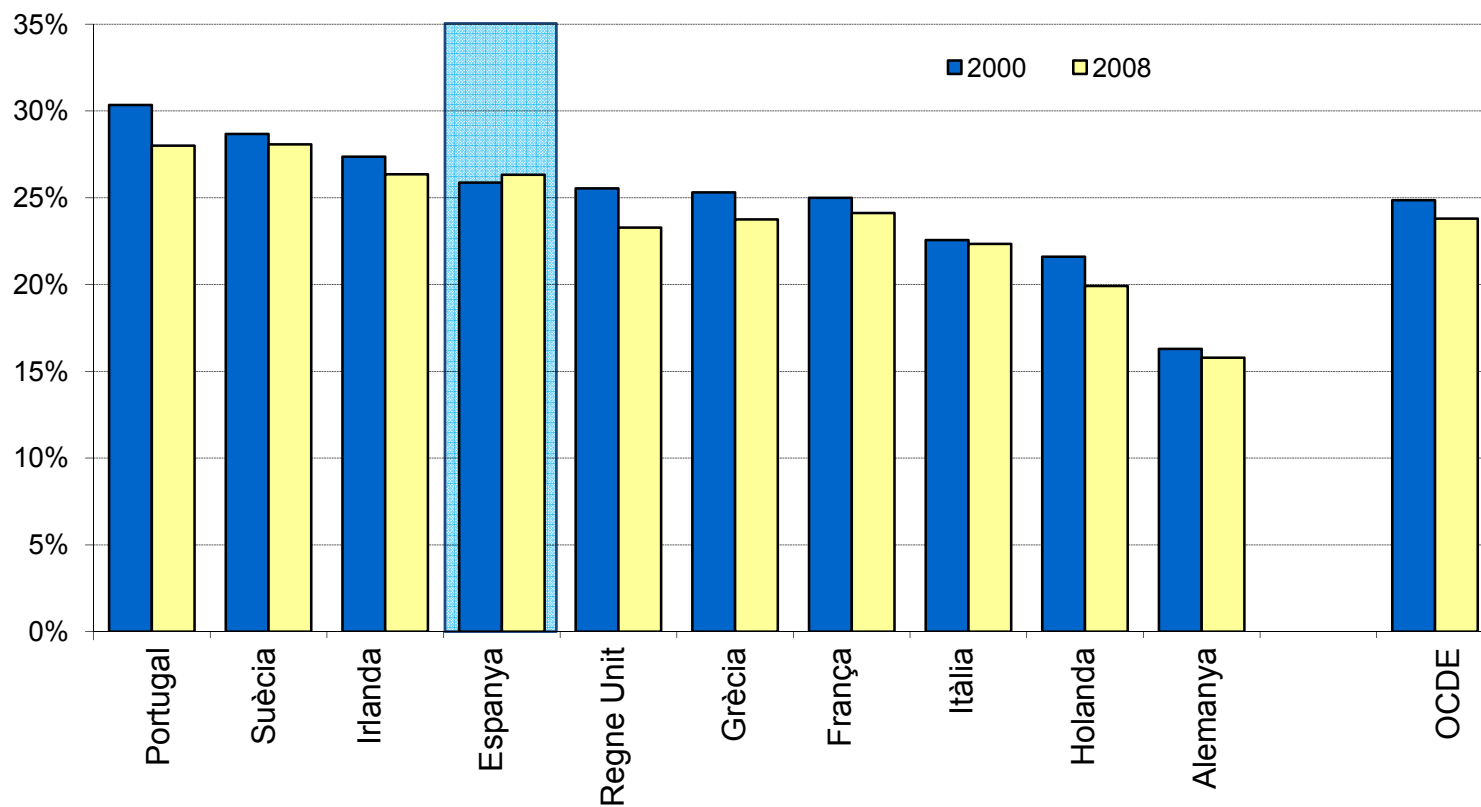
CONCLUSIONS (3)

- Les diferències de pes de l'ocupació pública entre CCAA són bastant àmplies, oscil·lant entre 3,3 empleats públics per 100 habitants a Catalunya i 8,8/100 a Extremadura.
- Aquestes diferències -en aparença, difícils d'explicar- reflecteixen, en part, diferents graus d'intensitat en el recurs al sector privat per a la provisió de serveis públics.
- Per altra banda les tendències fortament expansives de l'ocupació pública a Espanya es relacionen també amb una utilització del sector privat sensiblement inferior a la d'altres països, malgrat el creixement registrat per les externalitzacions de serveis públics.

LA PRODUCTIVITAT DE L'OCUPACIÓ PÚBLICA

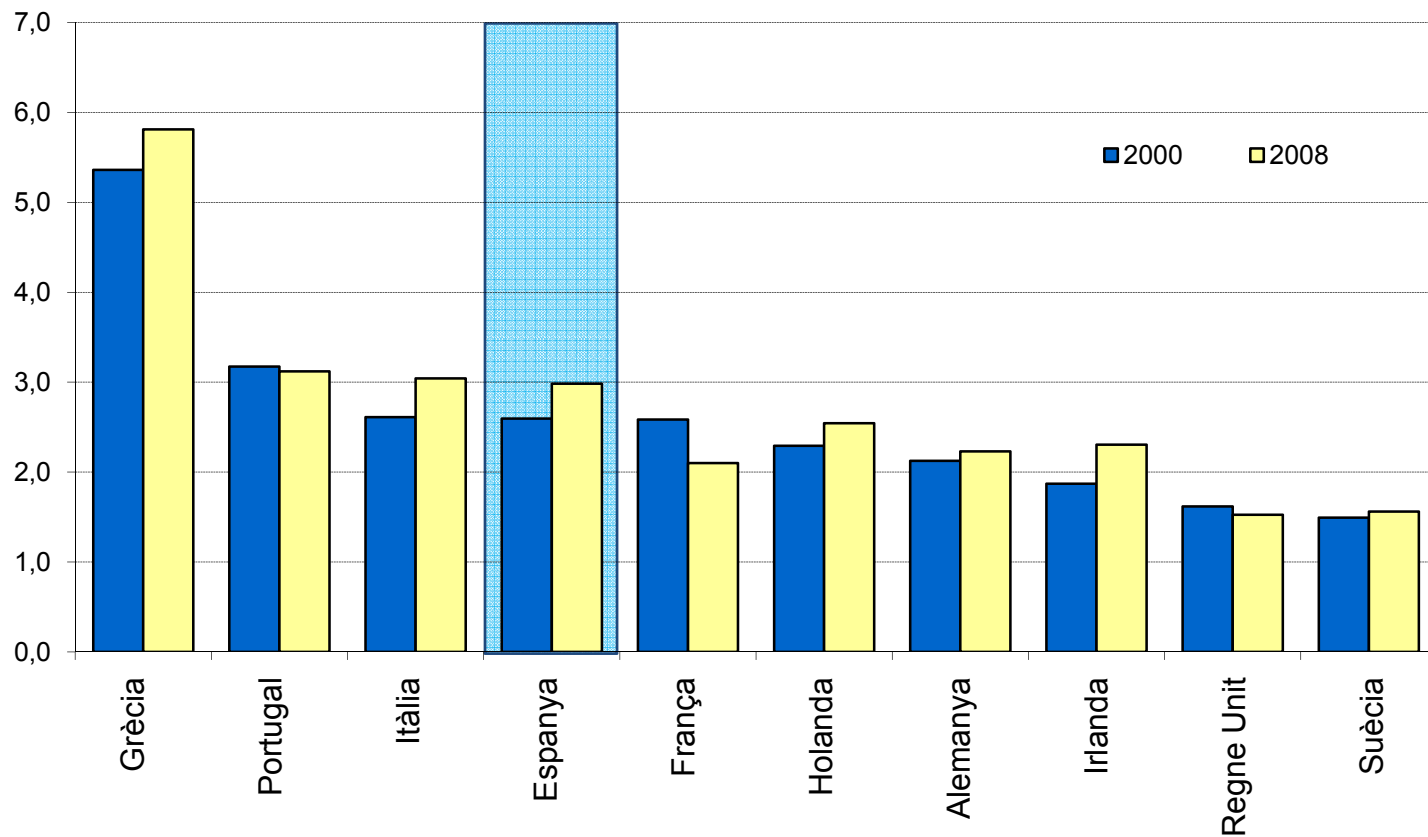
La factura salarial de l'ocupació pública espanyola és més alta que la mitjana de l'OCDE

Despesa en salaris en el sector públic
(% de la despesa pública total)



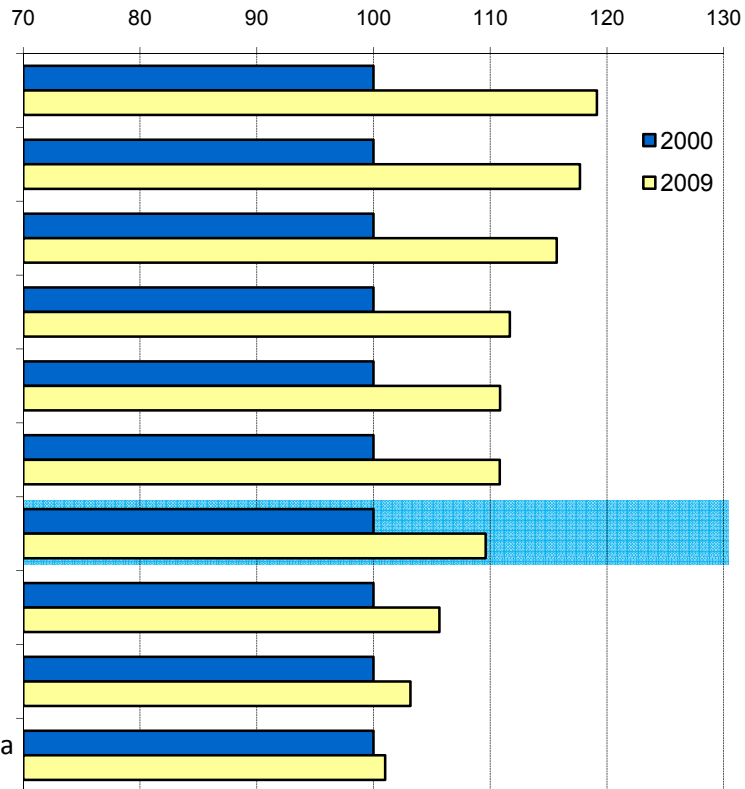
La compensació per empleat públic en relació amb la renda per càpita és també relativament alta, comparada amb altres països

Evolució dels salaris en el sector públic
(Rati de salaris a PIB per capita, a preus constants)

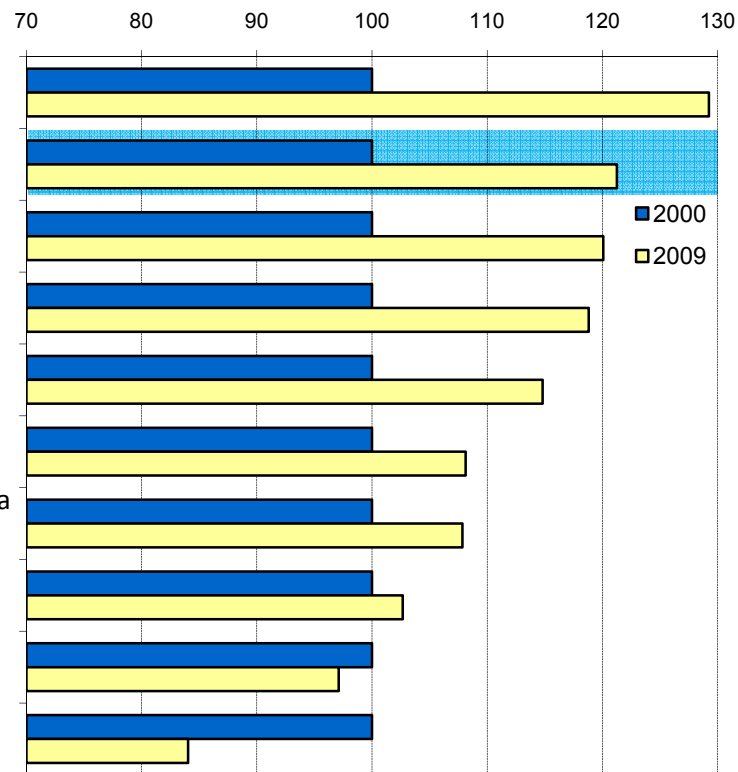


...i els salaris nominals en el sector públic han crescut més en els darrers anys

Salaris a l'OCDE
(Mitjana 2000=100)

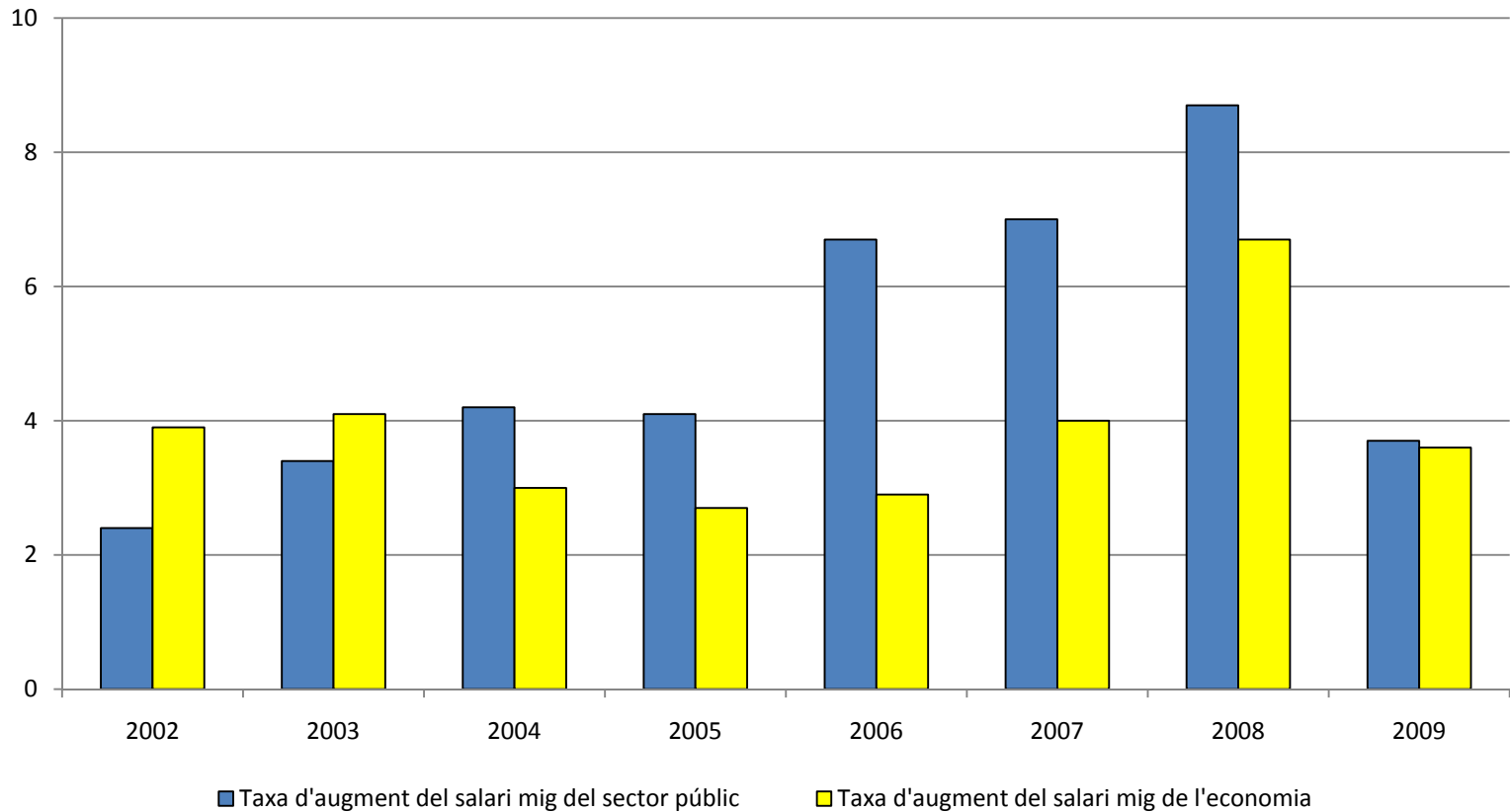


Salaris en el sector públic a l'OCDE
(Mitjana, 2000=100)



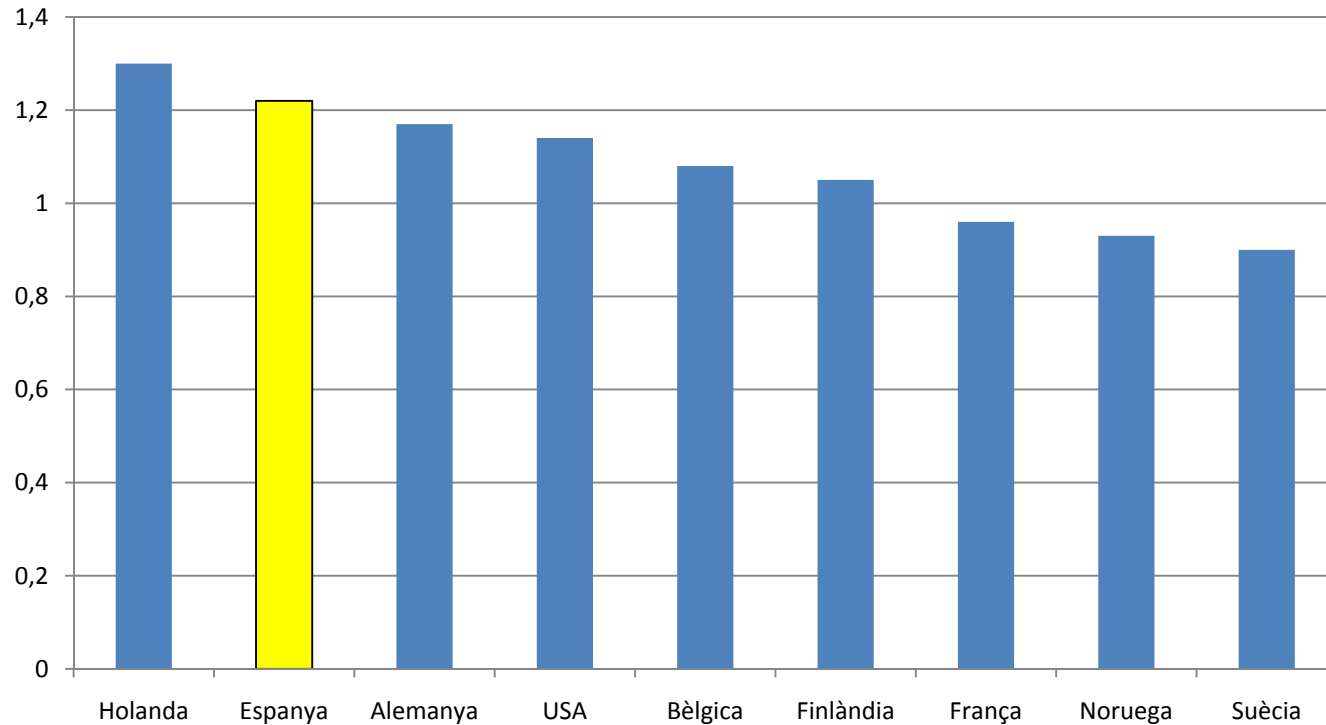
...per sobre dels del sector privat

Evolució del salari públic mig i del salari mig de l'economia



...d'una manera que excedeix de les pràctiques majoritàries a nivell comparat

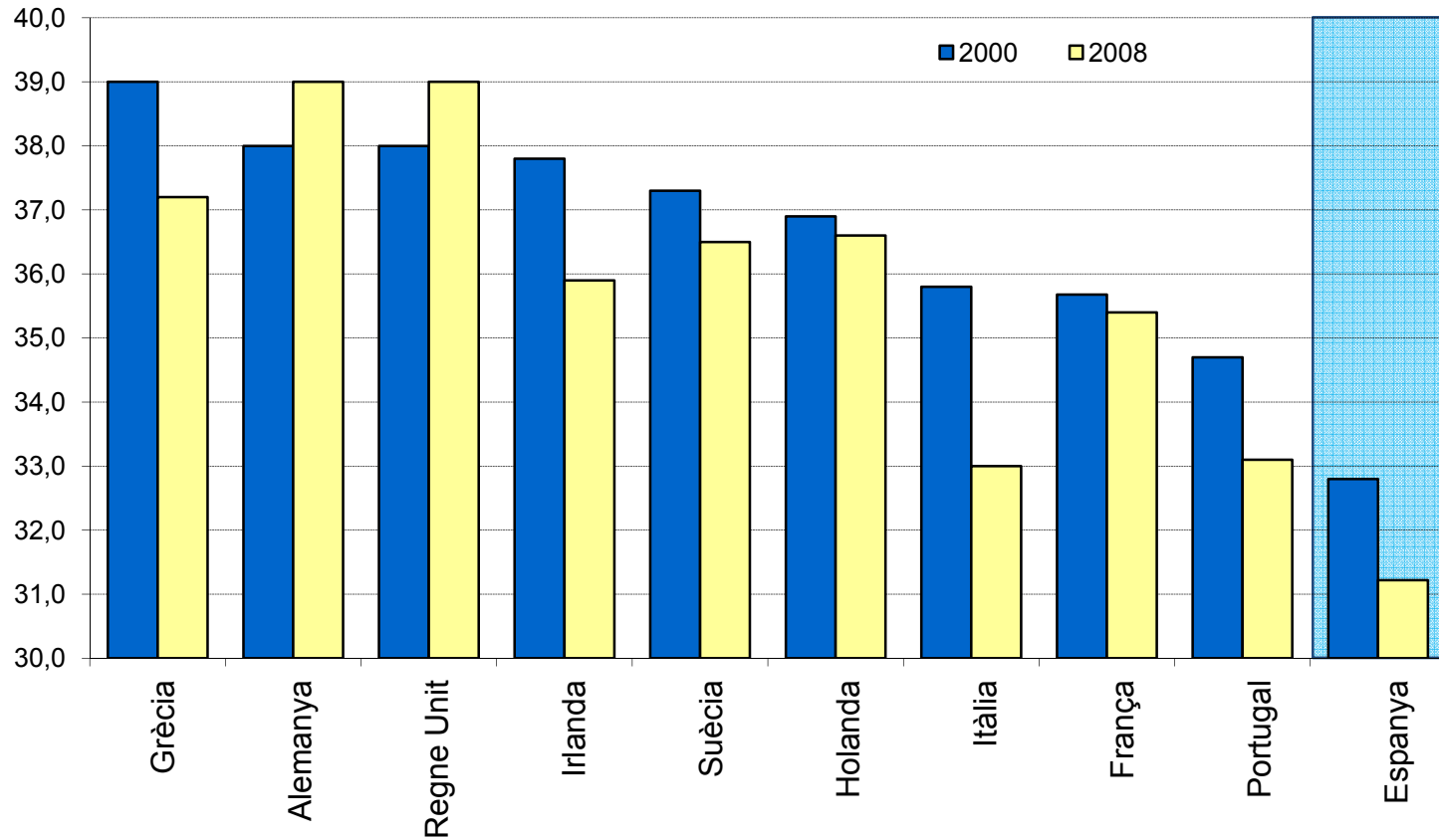
Relació entre el cost de la remuneració per assalariat en el govern i el cost de la remuneració per assalariat en el conjunt de l'economia (2005)



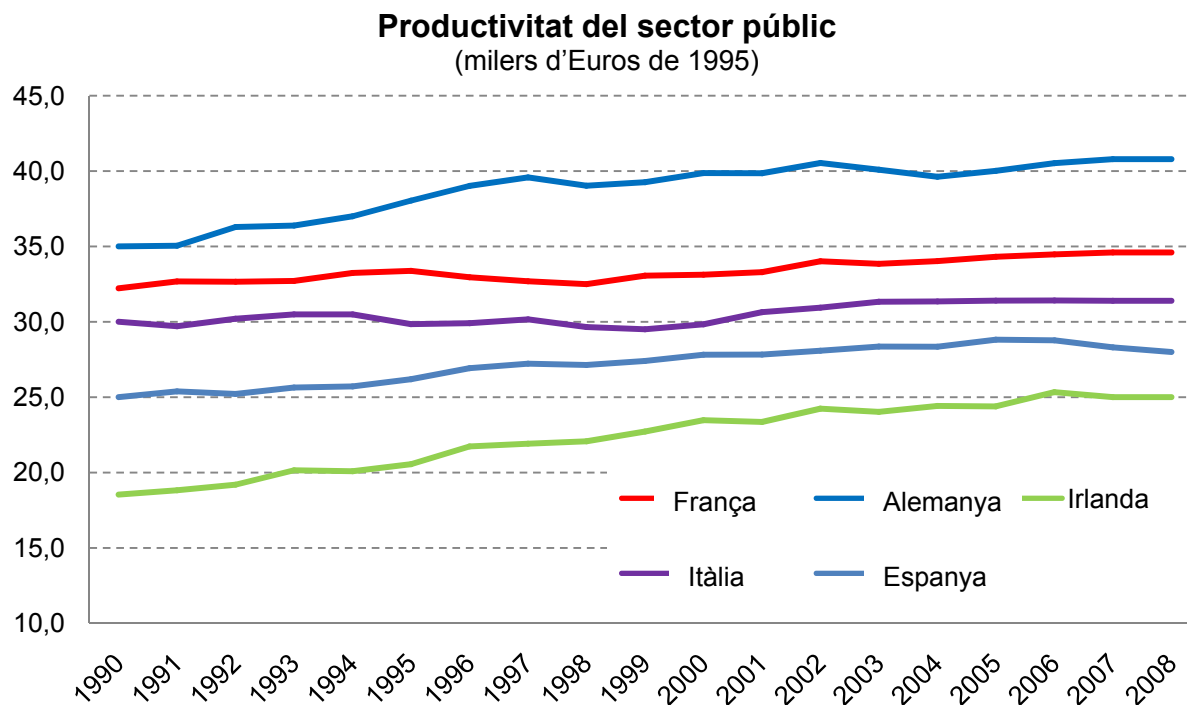
National Accounts, CEPD Survey, Labour force surveys (OECD)

En canvi, les hores treballades són comparativament baixes

Hores treballades en el sector públic
(per setmana)



Amb aquestes dades, no és estrany que els escassos estudis disponibles mostrin que la productivitat agregada és, termes relatius, baixa



Elaboració pròpia amb base a GGDC 60-Industry Database

CONCLUSIONS

- En termes agregats, l'ocupació pública espanyola es troba ben retribuïda, amb salaris per sobre de la mitjana dels països de l'OCDE.
- En general, i sense entrar a analitzar diferències territorials, segments de qualificació del treball o altres factors, el sector públic espanyol remunera l'ocupació per sobre del sector privat. La diferència de compensació entre un i altre sector es troba entre les més destacades a nivell comparat.
- En bona mesura, l'anterior es deu a l'evolució dels salaris en els darrers anys, que ha afavorit amb claredat l'ocupació pública en relació amb l'ocupació privada.
- En el mateix període, la jornada de treball en el sector públic ha tingut reduccions significatives. En terme mitjà, un empleat públic espanyol treballa gairebé 8 hores setmanals menys que un alemany, i més de 300 hores anuals menys que un britànic.

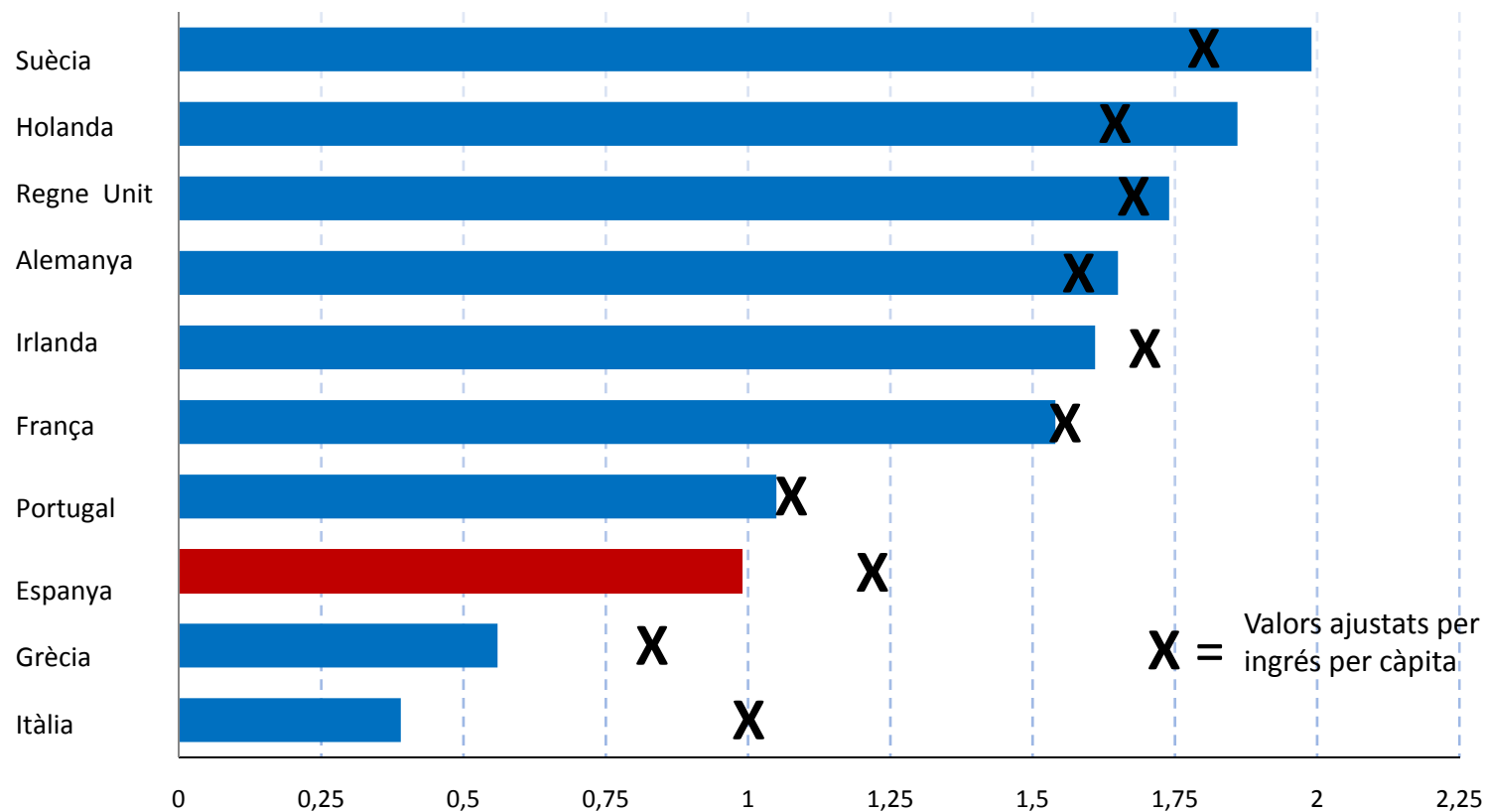
CONCLUSIONS (2)

- El diferencial de productivitat s'ha produït en bona mesura com a conseqüència de la negociació col·lectiva desenvolupada en el sector públic al llarg dels anys de bonança econòmica.
- Durant aquest període, es van aplicar forts augments salarials, especialment en els segments de treball menys qualificat, i en paral·lel es van produir acords sostinguts de reducció de la jornada de treball no vinculats a millores de productivitat.
- Entre les claus explicatives plausibles d'aquest deteriorament de la productivitat del treball, es troba un fort desequilibri de les relacions laborals causat per l'enorme poder dels sindicats de funcionaris en la negociació col·lectiva i el seu exagerat pes en les decisions sobre els recursos humans.

OCUPACIÓ PÚBLICA I EFECTIVITAT DE L'ADMINISTRACIÓ

L'efectivitat agregada de l'Administració espanyola és baixa, i inferior a la que correspondria pel nivell de renda

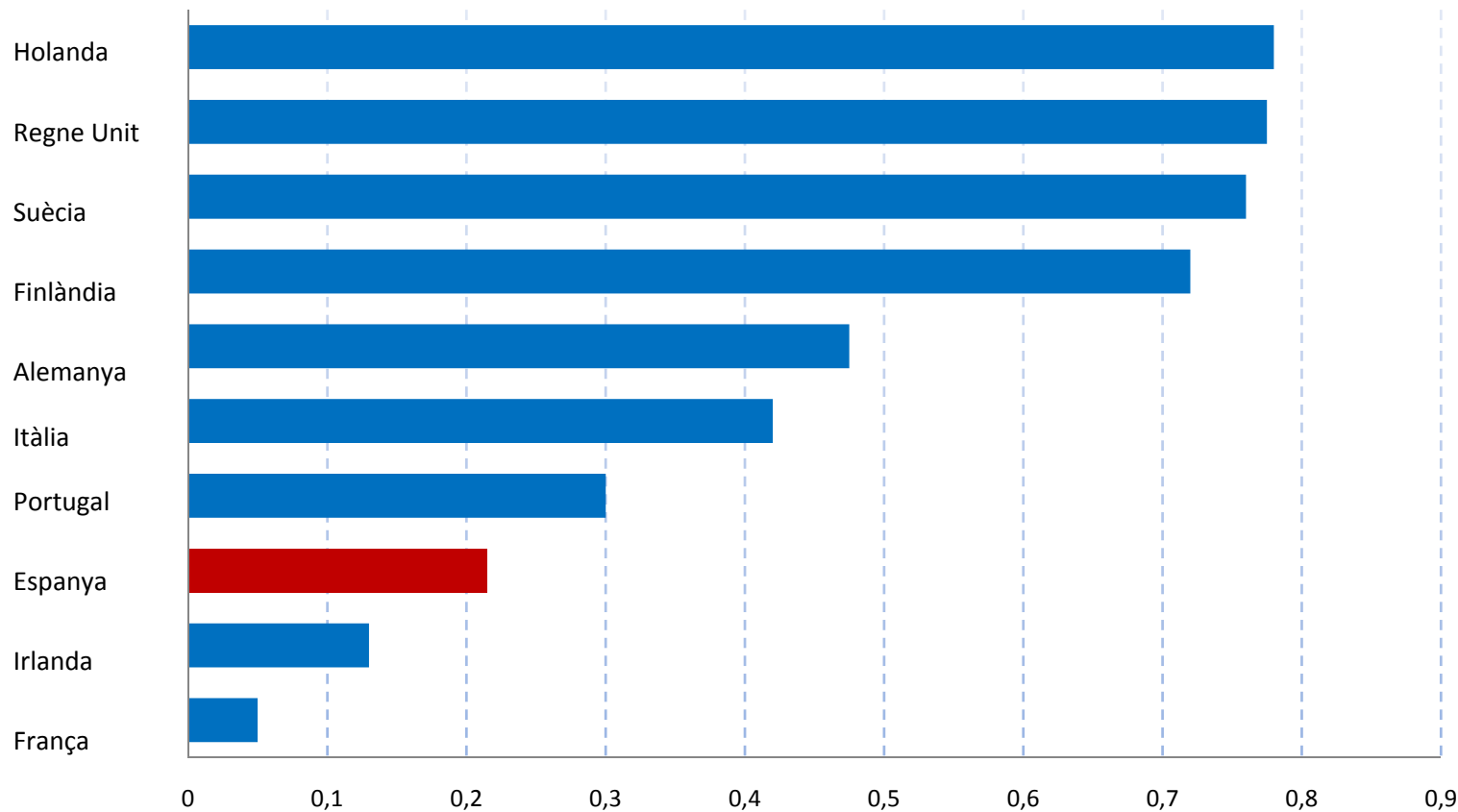
Indicador agregat d'efectivitat del govern



World Bank (2009), Worldwide Governance Indicators 2009

L'ocupació pública espanyola és uniforme i rígida, el que dificulta l'obertura i adaptació de la gestió pública a entorns plurals i canviants

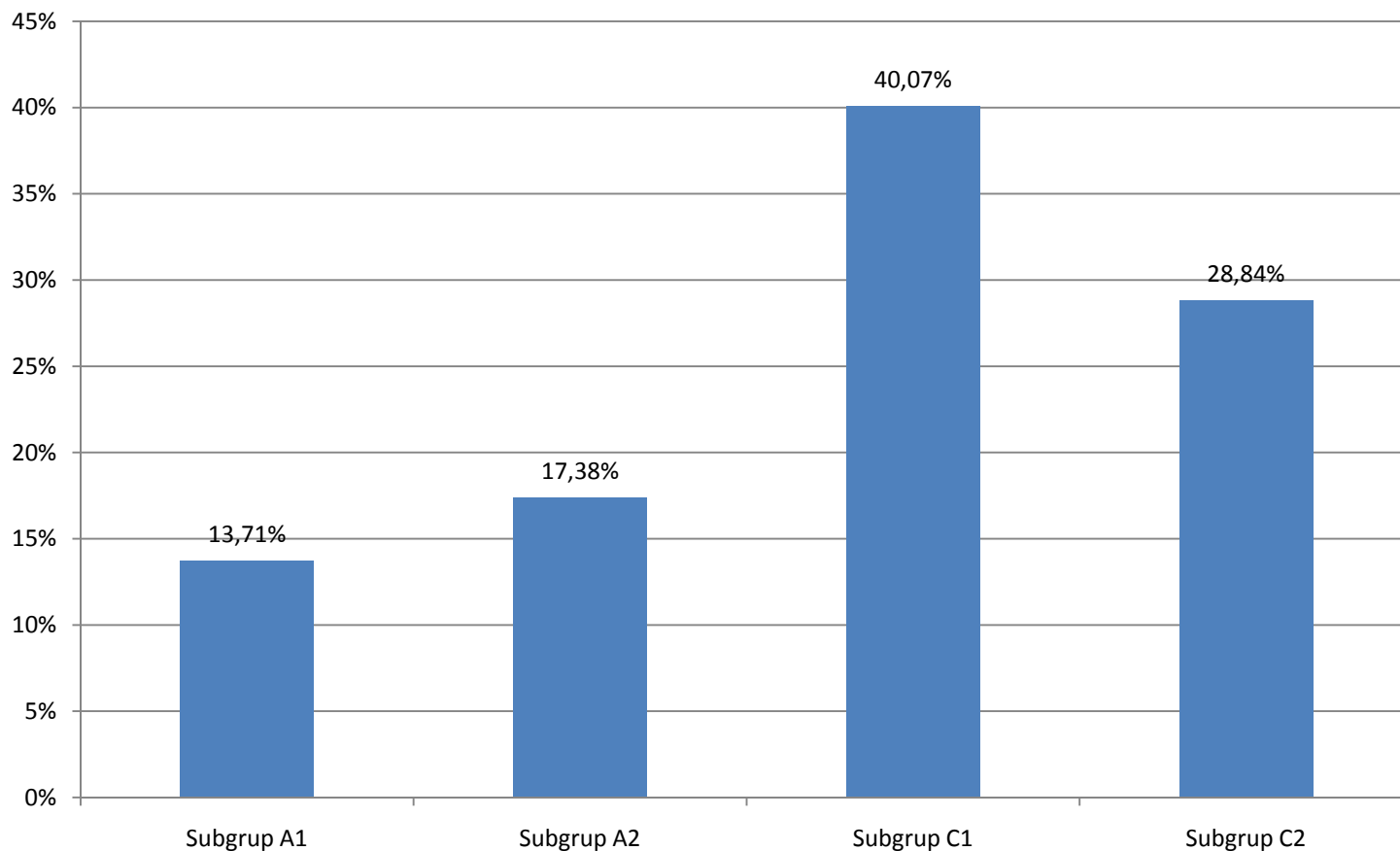
Índex compost d'obertura del sistema públic de gestió de recursos humans



OCDE (2008) *The State of the Public Service*

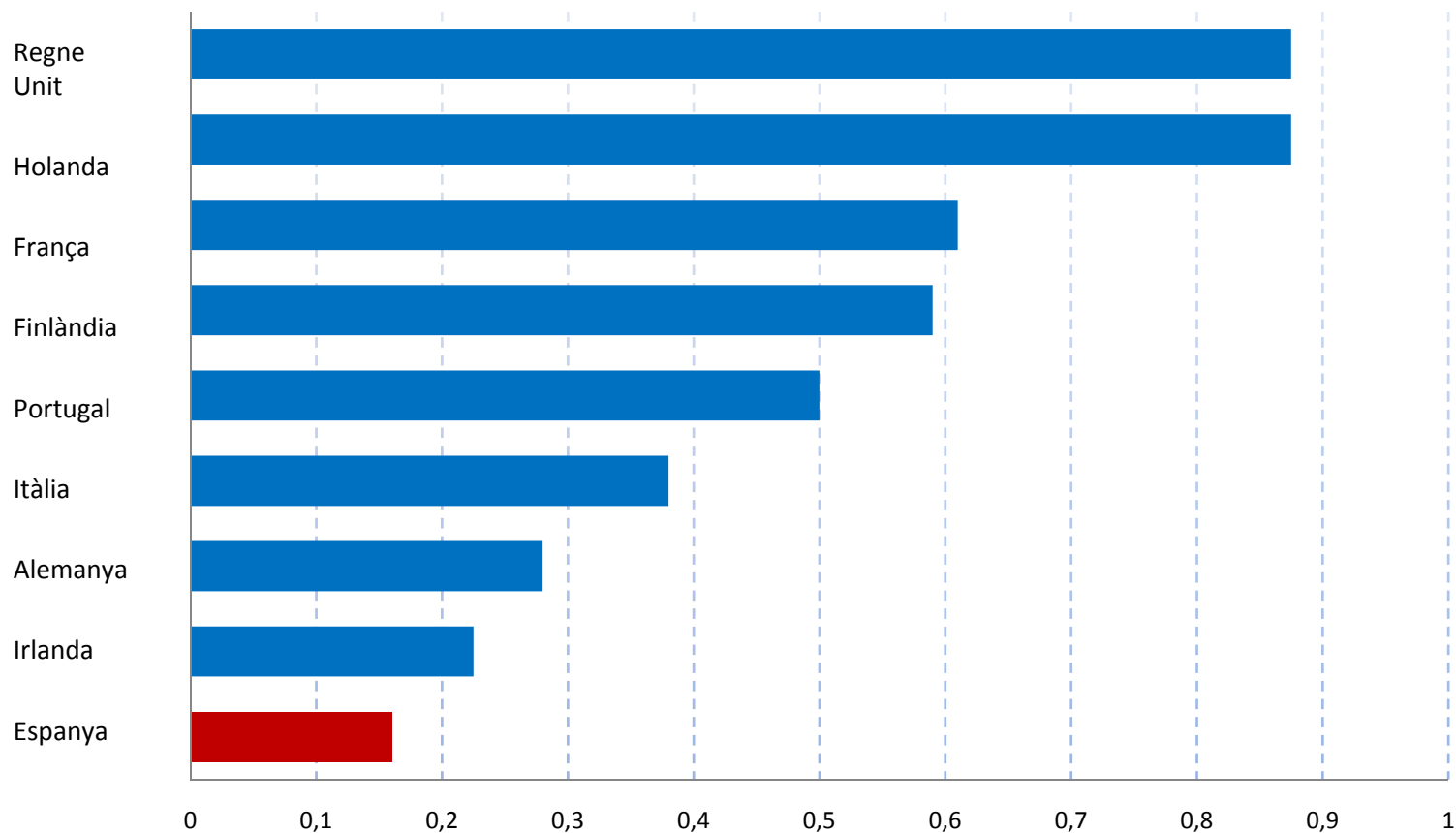
El grau de qualificació de l'ocupació pública és escàs. El pes dels sectors de qualificació mitja-baixa és encara molt rellevant a les plantilles públiques

Grups de titulació del personal al servei dels Ministeris Organismes Autònoms i Àrees vinculades, amb exclusió de l'Àrea de la Docència no Universitària



No s'ha construït una funció directiva professional amb regles específiques i focus en objectiu d'eficàcia i eficiència,

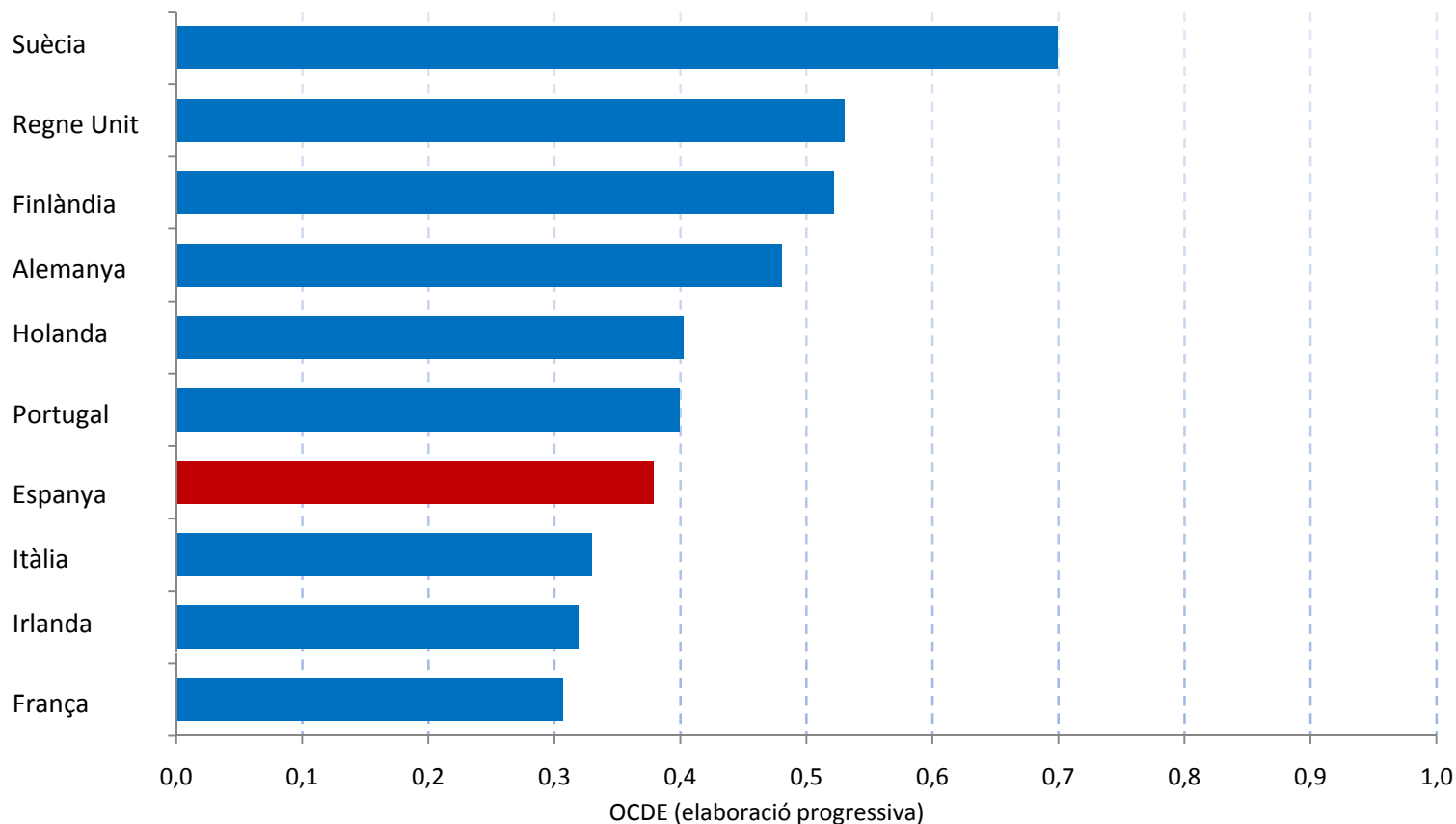
Estructura de gestió específica per a directius públics d'alt nivell



OCDE (2008) *The State of the Public Service*

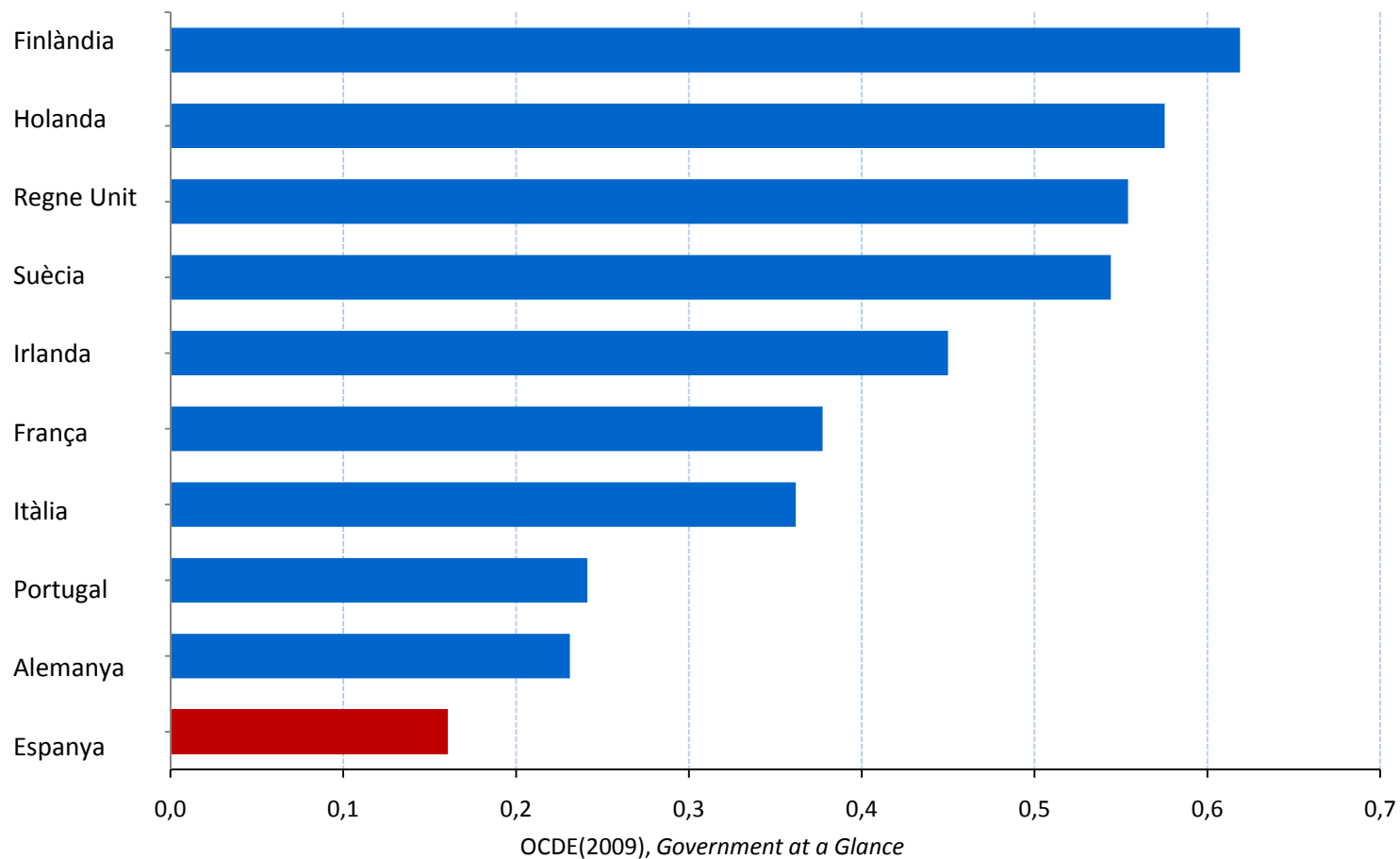
Els directius manquen, en general, d'atribucions significatives en matèria de recursos humans

Grau de delegació de la gestió de recursos humans i pressupostos



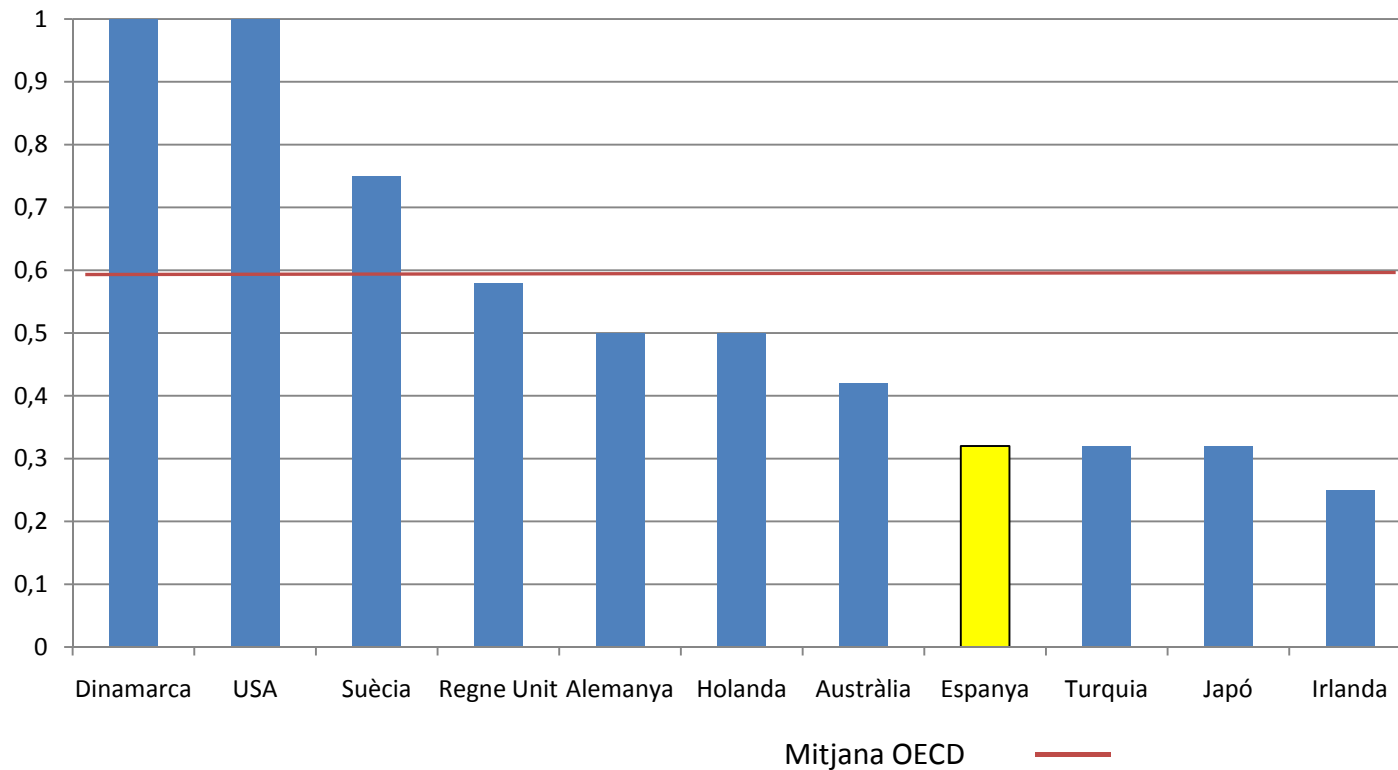
La gestió pública es troba insuficientment orientada a resultats

Orientació al rendiment de les decisions pressupostàries



L'acompliment dels empleats públics és escassament avaluat

Índex compost sobre l'ús de l'avaluació de l'acompliment en les decisions de gestió de recursos humans per als empleats públics



CONCLUSIONS

- Entre les causes de la baixa efectivitat relativa de l'Administració a Espanya, els dèficits de gestió de l'ocupació pública ocupen un paper destacat.
- La gestió de l'ocupació pública està llastrada per dos tipus de dèficit:
 - a) un marc d'institucions formals i informals excessivament uniforme i rígid; i
 - b) un insuficient desenvolupament de les capacitats de gestió dels recursos humans instal·lades en l'interior del sistema públic.

CONCLUSIONS (2)

- La força expansiva del model burocràtic de funció pública ha homogeneïtzat i encotillat el model d'ocupació d'una manera inassolible pels serveis públics finalistes, àmpliament majoritaris, que requereixen marges amplis de diversitat i flexibilitat.
- La taxa de qualificació de l'ocupació pública és encara molt baixa, reflectint el pes dominant de l'activitat executora i tramitadora i una dotació d'intel·ligència per sota de l'exigible. Donats el pes i distribució dels salaris públics, a la societat espanyola li costa molt cara aquesta disfunció.
- La debilitat del management és una manca fonamental. A diferència d'altres països, no s'ha aconseguit institucionalitzar a Espanya una direcció pública professional, imprescindible per a mobilitzar el capital humà del sector públic.

CONCLUSIONS (3)

- La falta d'avaluació del treball denota el dèficit de capacitat de gestió, imprescindible per a vèncer les importants resistències culturals i sindicals a la seva implantació.
- Importants debilitats tècniques en el camp de RH afegixen un plus de dificultat a la posada en pràctica de l'avaluació i d'altres polítiques avançades, com la gestió per competències o les carreres horitzontals.
- El dèficit de capacitat institucional s'estén a l'absència de patronals públiques capacitades i amatents a defensar els interessos dels ciutadans en la negociació col·lectiva amb els sindicats de funcionaris.

QUINES REFORMES?

DEL RETALL...

- A curt termini, l'endeutament i la prioritat a la consolidació fiscal exigiran polítiques d'ajustament que, en matèria d'ocupació pública, es traduiran previsiblement en :
 - Amortitzacions de vacants
 - Congelacions de les ofertes d'ocupació
 - Reduccions de plantilla concentrades en l'ocupació eventual i temporal.
 - Revisions de l'oferta de serveis amb redistribució del personal cap atencions prioritàries.
 - Reducció d'estàndards de dotacions per certs serveis.
 - Reduccions d'hores extres i serveis extraordinaris.
 - Polítiques salarials restrictives.

...A LES REFORMES

- Si adoptem una perspectiva de mitjà/llarg termini, el fet de comptar amb un model d'ocupació pública avançat i sostenible exigeix abordar reformes orientades a :
 - 1) Trencar amb l'uniformisme i permetre la **diversificació** de models d'ocupació.
 - 2) Recuperar la **productivitat** perduda per l'ocupació pública mitjançant plans específics d'adequació de la càrrega i les condicions de treball.
 - 3) Introduir **pràctiques avançades** de gestió de recursos humans, que siguin capaç de garantir tant el mèrit com la flexibilitat.
 - 4) Generalitzar l'**avaluació** del treball desenvolupat pels empleats públics.

...A LES REFORMES (2)

- 5) Renovar las **plantilles**, augmentant el seu grau de tecnificació, donant prioritat a les funcions nuclears i a la dotació de talent, i externalitzant una gran part del treball d'inferior qualificació.
- 6) Flexibilitzar les polítiques de **compensació**, definir-les amb criteris d'equiparació amb els mercats i introduir incentius a la productivitat i el rendiment.
- 7) Enrobustir la **funció directiva**, obrint pas a la institucionalització d'un espai de gerència professional, diferenciada de les professions públiques i protegit de la colonització partidista.

...A LES REFORMES (3)

- 8) Fer possible un disseny institucional que doti d'**estabilitat i autonomia als gestors** i estimuli la seva responsabilització i rendiment de comptes en base a resultats.
- 9) Crear **patronals públiques professionals**, que siguin capaces d'assumir, des de posicions sòlides i fermes, les relacions laborals, i especialment la negociació col·lectiva.
- 10) Obrir pas a fórmules de **col·laboració publicoprivada** per a la provisió de serveis públics com a mitjà per a multiplicar l'impacte de les polítiques públiques en un context de fortes restriccions pressupostàries.

UAB-EAPC

...gràcies per la vostra atenció

francisco.longo@esade.edu
www.esade.edu/public
Twitter: @francisco_longo

ESADE

Universitat Ramon Llull

INSTITUT DE
GOVERNANÇA
I DIRECCIÓ
PÚBLICA
