

Sector Públic: estímulo o last? ***I – Evolució de la Despesa Pública***

El començament de l'exercici del 2006 i la tramitació de la corresponent Llei del Pressupost –encara pendent d'aprovació– ha posat de manifest la continuïtat de la política pressupostària del Govern, pel que fa als trets més rellevants, en una línia similar a la seguida en els darrers anys. Des del punt de vista de les despeses, per als conceptes corresponents a les remuneracions del personal i la compra de béns corrents i serveis (despeses de funcionament) el pressupost d'enguany del Govern preveu un augment del 16% en relació a l'exercici del 2005, mentre que les inversions augmentarien un 8,4%. Cal dir, però, que les liquidacions dels últims anys han tendit a tancar els comptes amb un increment superior al previst en el primer tipus de despeses, en tant que les inversions s'han situat en valors sensiblement inferiors als inicialment programats, situació que no sembla improbable que es repeteixi en el futur.

Respecte a aquesta dinàmica pressupostària, des de fa algun temps s'ha disparat més d'una alarma pel constant creixement de la despesa pública i del nombre de treballadors de l'Administració. En general, es detecta una certa inquietud entre alguns agents del país pel fort procés d'expansió del sector públic i per les implicacions que comporta aquest procés tant des del punt de vista social com, sobretot, econòmic. Certament, aquest estat d'ànim no manca de base: a tall d'exemple es pot recordar que les despeses no financeres del Govern –és a dir, sense comptar les operacions vinculades a l'endeutament– van passar d'una xifra equivalent a 30 milions d'euros l'any 1985 fins a 127,7 milions d'euros el 1995 i a un valor de 275,5 milions d'euros en la liquidació de l'exercici del 2004. Pel que fa a l'any 2006, la previsió pressupostària és que les despeses no financeres se situïn al voltant dels 340 milions d'euros, amb la qual cosa, cas d'acomplir-se aquestes previsions, l'increment en relació a l'any 2004 seria de més del 23% en valors nominals.

En definitiva, en un interval de dinou anys (1985-2004) aquestes despeses s'han multiplicat per nou i, en la darrera dècada, s'han més que duplicat. A més, en un còmput total de la despesa pública, caldria afegir encara la que realitzen altres organismes públics, l'administració comunal i la seguretat social, amb la qual cosa el valor total es veuria incrementat sensiblement. Evidentment, també cal dir que en aquests anys la població del país i les necessitats d'equipaments, infraestructures i serveis han augmentat

considerablement, cosa que explica en bona part la dinàmica expansiva de les administracions públiques.

Això vol dir que, a l'hora de valorar l'augment de les despeses del Govern, també s'ha de tenir en compte el creixement de la població i ponderar aquest flux en funció de la base demogràfica del país. Tanmateix, si es calcula l'evolució seguida per la despesa per habitant, el ritme de creixement és també força important, ja que l'any 1985 el valor d'aquest indicador era de 674 euros per persona, el 1995 ascendia a 2.000 euros per persona i el 2004 va assolir 3.584 euros per habitant.

En unitats monetàries constants, les despeses del Govern es van quasi quadruplicar entre 1985 i 2004 i les despeses per càpita van augmentar 2,3 vegades

Atès que els valors citats estan expressats en unitats monetàries corrents, per poder comparar aquestes xifres caldria tenir en compte l'efecte de la inflació. Tot i així, si s'aplica l'indicador de preus espanyol –davant de la inexistència d'aquest instrument per al Principat en una gran part del període considerat–, cosa que segurament no incorpora desviacions importants, tenint en compte el paral·lelisme que s'aprecia en aquest índex entre els dos àmbits, el ritme de creixement tan de la despesa total com de la despesa per càpita continua sent força accelerat. Així, en valors reals –descomptant l'efecte de la variació de preus–, les despeses no financeres del Govern es van més que duplicar entre 1985 i 1995 i l'any 2004 quasi quadruplicaven el valor corresponent al primer any de la sèrie (veg. gràfic).

Si es pondera aquesta variable en funció de les xifres de població, les despeses no financeres del Govern de l'any 1985 representaven menys de 1.600 euros per persona, mentre que les del 1995 se situaven al voltant de 2.600 euros per habitant i les del 2004 s'aproximaven als 3.600 euros per persona, tal com s'ha vist (en euros equivalents de l'any 2004 en tots els casos). El ritme de creixement real, per tant, va ser també prou acusat, ja que, en unitats monetàries constants, la despesa per càpita es va multiplicar per 2,3 vegades en el període 1985-2004 (veg. gràfic). Cal dir que l'evolució d'aquest indicador presenta daltabaixos considerables, tal com s'observa al gràfic, però que aquestes oscil·lacions són imputables bàsicament a les brusques variacions registrades en alguns anys en les xifres de població, com a conseqüència dels processos de regularització administrativa.

Aquest conjunt de dades, doncs, posa clarament de manifest el notable creixement del sector públic en l'economia del país, sense parlar del ritme encara més expansiu de la

intervenció reguladora en un conjunt ampli d'àmbits econòmics i extraeconòmics. Lògicament, es pot argumentar que el punt de partida, en els anys previs a l'aprovació de la Constitució, era d'una dimensió molt reduïda i d'una acció molt limitada del sector públic i que, per tant, l'evolució posterior respon a la necessitat de consolidar un aparell de l'Estat més ampli i modern.

Cal tenir en compte que el correcte dimensionament del sector públic és una condició bàsica per a l'eficiència econòmica

Cal tenir en compte, però, que un dimensionament adequat del sector públic és una condició bàsica per a l'eficiència del conjunt de l'economia, ja que, si bé la seva activitat resulta essencial per a la bona marxa del sistema productiu –proporcionant béns i serveis públics i desenvolupant una acció reguladora–, una actuació excessiva desplaça a la iniciativa privada i és font de distorsions. Altra qüestió addicional que és important valorar, a més dels recursos que absorbeix el sector públic –als quals s'ha fet referència al llarg d'aquest article–, és la distribució i la gestió de la despesa, que també influeix de manera considerable en el resultat de l'acció pública, en la seva eficiència i en la percepció que hi tenen els ciutadans (tema que es tractarà en un article posterior).

Tanmateix, si la discussió respecte a la dimensió òptima del sector públic és notablement complexa i es font d'una abundant literatura en qualsevol estat modern, en el cas d'Andorra presenta trets específics que contribueixen a dificultar-la encara més. En efecte, la reduïda grandària del país i les singularitats de la seva base econòmica i del seu sistema polític i institucional exigeixen un model d'intervenció pública molt específic, que s'ha d'adaptar a les seves peculiars necessitats i que s'ha de conformar en funció d'aquestes necessitats, més que no pas seguint els patrons convencionals d'altres estats.

Malgrat les restriccions que imposa la informació disponible, tant la dinàmica expansiva seguida per la despesa pública com altres elements de referència proporcionen indicis força sòlids en el sentit de que l'abast del sector públic ha assolit una envergadura que, amb molta probabilitat, en alguns àmbits concrets supera les necessitats del país. En funció d'això, si bé el disseny de l'administració pública apareix ja molt consolidat i amb dificultats evidents per introduir-ne modificacions importants, sembla pertinent iniciar una reflexió respecte a diversos aspectes que atenyen a l'actuació i la dimensió del sector públic, basada en el criteri d'ajustar en la major mesura possible les estructures públiques a la base socioeconòmica del país i d'avaluar la rendibilitat social de les seves actuacions.



