

EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



Plans estratègics de subvencions: entre l'idealisme i el realisme

10-07-2019

En el marc general de l'equilibri pressupostari i tenint en compte el sostre de despesa, que impedeix gastar per sobre d'uns límits màxims i impel·leix a gastar millor, la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions (en endavant, LGS) té per objectiu traslladar els principis rectors de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera als diferents components del pressupost (aplicant a l'esfera microeconòmica els grans objectius macroeconòmics).

La LGS té en compte aquesta orientació i representa un pas més en el procés de perfeccionament i racionalització del sistema econòmic; per tant, té per objectiu aconseguir assignacions eficaces i eficients de l'activitat subvencional de les administracions i fer compatible la creixent utilització de les polítiques de subvencions amb l'orientació de la política pressupostària. Aquests objectius han de ser acomplerts mitjançant la millora de la gestió i del seguiment de les subvencions, la correcció de les insuficiències normatives i el control de les conductes fraudulentas. Per aconseguir-ho, el legislador pivota sobre tres elements rellevants a tenir en compte:

- **Transparència.** Principi imprescindible que és tractat des de diferents prismes però que no és l'objecte d'aquest apunt.
- **Planificació estratègica.** Introdueix una connexió entre els objectius i els efectes que es pretenen aconseguir, i els costos previsibles i les seves fonts de finançament, a fi d'adequar a les previsions de recursos disponibles les necessitats públiques a cobrir mitjançant les subvencions, amb caràcter previ al seu naixement i de manera pluriennal. Com a element essencial de tancament d'aquest procés, la LGS estableix un sistema de seguiment a través del control i l'avaluació d'objectius, que ha de permetre que les línies de subvencions que no aconseguixin el nivell de consecució d'objectius desitjat o que resulti adequat al nivell de recursos invertits, puguin ser modificades o substituïdes per d'altres més eficaces i eficients o, si escau, eliminades.
- **Efectes sobre el mercat interior.** Una gran part de les relacions financeres entre Espanya i la Unió Europea s'organitzen mitjançant subvencions finançades, totalment o parcialment, amb fons comunitaris, que exigeixen, per tant, coordinació. D'altra banda, cal observar les directrius emanades dels òrgans de la Unió Europea en matèria d'ajudes públiques estatals i els seus efectes en el mercat i la competència.

Tenint en compte el que hem comentat, la LGS disposa que els òrgans de les administracions públiques o qualssevol ens que proposin l'establiment de subvencions hagin de concretar, amb caràcter previ, un pla estratègic de subvencions (en endavant, PES), els objectius i els efectes marcats amb la seva aplicació, el termini necessari per aconseguir-los, els costos previsibles i les fonts de finançament, que s'han de supeditar en tot cas al compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària.

D'altra banda, el Reial decret 887/2006, de 21 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei general de subvencions, estableix que els plans estratègics de subvencions es configuren com un instrument de planificació de les polítiques públiques que tinguin com a objecte fomentar una activitat d'utilitat pública o d'interès social o de promoció d'una finalitat pública. Així mateix, disposa que s'ha d'aprovar un pla estratègic per a cada departament que inclogui les subvencions tant dels seus òrgans com dels organismes i d'altres ens públics que hi estiguin vinculats.

En el marc de la revisió integral de la despesa pública en el conjunt de les administracions públiques per detectar possibles ineficiències i encavalcaments entre administracions impulsada pel Govern de l'Estat, l'[Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal](#) (en endavant, AIREF) va elaborar un pla d'acció, aprovat en el Consell de Ministres del 26 de gener de 2018, amb un total de set projectes d'avaluació, que afectaven tant les comunitats autònomes com l'Administració general de l'Estat, entre els quals es va incloure l'avaluació de l'estratègia i dels procediments de les subvencions. El Pla d'acció es va dissenyar tenint en compte els principis de l'Eurogrup per als [spending reviews](#), instrument de revisió i d'identificació de reformes o recomanacions en les polítiques de despesa.

En aquest sentit, l'[avaluació d'estratègia i procediments de les subvencions](#) realitzada per l'AIREF, que es va dur a terme durant l'exercici 2018, es va dividir en tres grans eixos:

- Planificació estratègica
- Mecanismes de coordinació interadministrativa
- Anàlisi de procediments.

De l'anàlisi del primer eix, que tractem en aquest apunt, l'AIREF conclou que els PES tenen poc recorregut. Efectivament, s'ha detectat que malgrat que és obligatori aprovar els PES des de l'entrada en vigor de la LGS el 2003, no s'han començat a aprovar fins diversos anys després a les administracions territorials i durant l'any 2017 a l'Administració general de l'Estat. D'altra banda, es constata que hi ha una manca de vinculació entre les polítiques públiques, els plans sectorials, la programació pressupostària i la planificació estratègica de subvencions. En aquest sentit, es considera que l'estratègia entra tard en el procés, malgrat que hauria de ser el fil conductor des del disseny de la política pública fins a l'aplicació, sigui quin sigui l'instrument.

Arran de l'anàlisi efectuada, l'AIREF ha proposat les mesures següents:

- Establir un nou marc de planificació estratègica i pressupostària vinculat a les polítiques públiques respecte de les quals les subvencions són un instrument.
- Crear un sistema integrat d'informació i d'indicadors que permeti avaluar resultats.
- Fomentar l'avaluació de les polítiques públiques.
- Incrementar la transparència que afavoreixi el retiment de comptes.

Pel que fa a l'àmbit de la [Generalitat](#), malgrat que ja incorpora l'activitat subvencional en el marc del [Pla de Govern](#), dels plans sectorials i departamentals i de les memòries de programa, no ha estat fins aquest 2019 que s'han començat a aprovar plans estratègics de subvencions departamentals. Actualment hi ha vuit PES aprovats en l'àmbit de la Generalitat, i la resta estan molt madurs i a punt de ser aprovats. D'altra banda, tant les quatre diputacions com la majoria de capitals de província han aprovat un PES els darrers anys.

Tanmateix, sent realistes i observant els documents aprovats per les diferents administracions, avui no deixen de ser uns documents estratègics més, tal com constata l'AIReF, sense efectes rellevants i sense que puguin esdevenir eines d'estudi o seguiment real i efectiu de l'activitat subvencional. Efectivament, perquè una estratègia pugui encaixar en un cercle de millora contínua i d'aportació de valor a la gestió, calen molts altres elements que actualment estan en desenvolupament. Per poder executar el pressupost tenint en compte les estratègies i fer-ne un seguiment real, cal que l'execució mateixa contingui informació sobre l'estratègia (indicadors que mesuren la quantitat de productes, activitats o serveis públics produïts [*output*] i indicadors de resultat [*outcome*], així com d'impacte), i cal integrar totes les dades, tant de gestió com econòmiques i de resultats, amb els objectius estratègics i operatius, i amb les activitats concretes. Tanmateix, fins que les dades no estiguin totalment integrades, aquesta anàlisi continuarà sent un miratge en el desert i un document elaborat manualment, ple de bones intencions però sense cap efecte real sobre la gestió de les administracions. Per tant, si bé no es nega la necessitat urgent de poder prendre decisions de manera més racional i estratègica, que el pensament estratègic esdevingui realment efectiu exigeix integrar necessàriament el procediment i l'execució en tramitadors electrònics que generin informació estructurada, i transformar les dades en informació que ajudi a fer un seguiment efectiu i a la presa de decisions. Tot el que sigui tractament manual de dades que no estiguin incloses en el sistema d'origen no serà prou consistent per poder fer un seguiment i una avaluació posterior.

En definitiva, més administració electrònica implicarà més pensament estratègic i més valor afegit en la gestió de l'activitat subvencional de les administracions públiques.



Alicia Maluquer Lladoc

Interventora de la Generalitat de Catalunya