

ACTUACIÓ ORDINÀRIA PREVISTA EN EL PLA DE LA IGS (2018-2019)

Àrea del pla:

VI. 6. ACTUACIONS D'INSPECCIÓ i CONTROL EN MATÈRIA DE GESTIÓ DE RECURSOS ECONÒMICS

Número i denominació de l'actuació en el pla:

6.2 Subvencions en concurrència competitiva.

Objectiu de l'actuació:

Amb aquesta actuació es pretén analitzar - des de l'enfocament de la gestió de riscos establert en l'ISO 31000 - l'existència de determinats factors que poden afavorir l'aparició de riscos d'ineficiència en el procés de gestió de les subvencions, i aquells factors que poden afavorir l'aparició de riscos d'irregularitats i males pràctiques administratives.

Naturalesa de l'actuació i període temporal de referència:

Investigació i informe. L'abast d'aquesta actuació comprèn les subvencions concedides en règim de concurrència competitiva en l'exercici 2018 - per ser l'últim exercici tancat a data d'execució d'aquesta actuació - per part de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu Sector Públic Instrumental (SPI).

Data de remissió de l'informe:

27 de febrer de 2020

Resultats de l'actuació:

A continuació es facilita un extracte de les principals conclusions i recomanacions formulades en l'informe.

RESULTATS DE CARÀCTER GENERAL:

Pel que fa a les fonts d'informació: L'aplicació corporativa de subvencions que recull la informació a subministrar a la base nacional de subvencions (BNDS) presenta deficiències significatives relatives a l'existència de dades incompletes, per la falta d'incorporació al sistema de la informació per part de determinades conselleries o entitats del sector públic. Aquesta falta d'informació destaca per la seua especial rellevància en el cas de les concessions, ja que en molts casos no s'ha subministrat aquesta informació i en uns altres, la informació és totalment inconsistent en observar que l'import total de les subvencions concedides és superior al pressupost inicial de finançament, la qual cosa indica que les modificacions pressupostàries no s'han incorporat al sistema, i per tant resulta impossible determinar el grau d'execució de la convocatòria.

Es recomana que les conselleries i entitats del SPI objecte d'aquesta actuació garantisquen la millora de les dades que es traslladen a l'aplicació WREDAS i per consegüent a la BDNS, donada la importància d'aquestes fonts d'informació. Per a això, seria fonamental utilitzar eines per a la gestió de les subvencions que incorporen el bolcat automàtic de les dades amb la finalitat d'evitar errors de transcripció.

Pel que fa a les aplicacions informàtiques: La introducció d'aplicacions informàtiques d'alta funcionalitat i seguretat, que no permeten la seua manipulació per persones no autoritzades i que «deixen rastre» de

qui ha introduït canvis poden evitar possibles actuacions fraudulentamentes.

Es recomana la utilització d'eines de gestió d'alta funcionalitat per a la gestió de les subvencions en totes les conselleries i entitats del SPI, que incorporen les funcionalitats, que s'han definit en aquesta actuació així com unes altres, que permeten identificar dades comptables relatives a la gestió de les subvencions i altres relacionats amb l'avaluació de l'execució dels plans de control.

CONCLUSIONS DE CARÀCTER ESPECÍFIC

Relativa al factor de prioritització “data de la convocatòria de subvencions”.

S'observa una evident relació causa efecte entre una data de publicació tardana de la convocatòria de subvencions i un grau d'execució baix.

Relativa al factor de prioritització “utilització d'eines tecnològiques que permeten l'administració electrònica”.

Primera

El percentatge de convocatòries de subvenció que no disposen d'eines de gestió és molt elevat –29,97%–; aquesta realitat, unida a la complexitat del procediment de gestió de les subvencions, té com a conseqüència una major càrrega de treball per als òrgans gestors, que pot implicar un augment dels errors i irregularitats en la gestió i una baixa execució pressupostària.

Segona

Si bé més de la meitat de les convocatòries de subvencions es gestionen amb aplicacions informàtiques d'alta funcionalitat, en alguns casos, no ha sigut possible obtenir el màxim rendiment per problemes en la integració d'algunes de les funcionalitats, per la qual cosa és imprescindible que se solucionen aquests problemes amb la finalitat d'obtenir el màxim potencial de gestió de l'eina tecnològica.

Tercera

En un elevat percentatge de les convocatòries, la utilització d'eines no facilita la gestió del procediment de subvencions, al no estar integrades en l'aplicació de gestió.

Relativa al factor de prioritització “disseny i execució del Pla de control de compliment de la finalitat de la subvenció”

Sense perjudici de les actuacions de seguiment i comprovació de les subvencions en la tramitació de la justificació i pagament de les subvencions que realitzen els òrgans gestors, s'han detectat incidències en l'obligació dels òrgans concedents de subvencions d'aprovar i executar un Pla de Control en relació amb la comprovació material de l'efectiva realització de l'activitat, l'existència de la condició o la finalitat de la subvenció (art. 169.3 de la Llei 1/2015).

En aquest sentit s'ha verificat l'existència de diverses situacions que haurien de ser esmenades, com ara: convocatòries que no disposen de Pla de Control aprovat; alguns Plans de control aprovats no inclouen el contingut mínim que s'exigeix en l'article 169.3 o es limiten a reproduir el citat article; convocatòries que disposen de Pla de Control però els òrgans gestors informen que no ho executen per falta de recursos o que ho executen de manera parcial en funció dels recursos disponibles o que l'informe de resultats remés no s'ajusta al control establert en aquest Pla.

Així mateix, en alguns casos, el procediment de tramitació de subvencions per concurrència competitiva no té implementat l'elaboració d'informes d'execució dels Plans de Control aprovats i alguns òrgans gestors consideren que la fase de justificació de la subvenció per a procedir al pagament substitueix al Pla de Control de compliment de la finalitat de la subvenció.

Relativa al factor de prioritització “grau d'execució pressupostària de les subvencions”

A) En relació amb l'aplicació informàtica WREDAS

Primera: Les dades que conté l'aplicació WREDAS respecte a l'import de concessió resulten inconsistents i no permeten calcular el grau d'execució pressupostària, per la qual cosa no són adequades per a realitzar una anàlisi i avaluació d'aquest factor.

Segona: Les dades subministrades a l'aplicació WREDAS de les convocatòries que es gestionen amb l'aplicació SUGUS, que incorpora el bolcat automàtic d'aquests, tenen una major qualitat que els que es gestionen amb altres aplicacions que no incorporen aquesta funcionalitat.

B) En relació amb la informació que deriva del sistema comptable de la Generalitat i de les entitats

Primera: sobre l'àmbit d'actuació. De l'anàlisi del pressupost definitiu de la Generalitat de l'exercici 2018 s'obté que les línies de subvenció per concurrència competitiva representen el 64% del total de subvencions en termes pressupostaris, el detall de les quals és el següent: el 65% de les subvencions per concurrència competitiva es van gestionar des de l'àmbit de l'Administració de la Generalitat i el 35% restant van ser concedides per part de les entitats del Sector Públic Instrumental.

Segona: sobre l'anàlisi de l'estat de situació, les principals conclusions que s'obtenen són les següents:

En l'àmbit de l'Administració de la Generalitat:

- El 88,71% de les subvencions per concurrència competitiva es destina a finançar despeses corrents i el 11,29% restant correspon a subvencions destinades a finançar despeses de capital.
- En termes pressupostaris, existeix un elevat nivell de concentració de subvencions per conselleries, especialment en les subvencions destinades a despesa corrent. Així, el 75% de les subvencions de despesa corrent per concurrència competitiva es concentra en la conselleria d'Educació, Investigació, Cultura i Esport i el 75% de les subvencions de capital es concentra en 3 conselleries: Educació, Investigació, Cultura i Esport; Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori i Agricultura, Medi Ambient, Canvi Climàtic i Desenvolupament Rural.
- El grau d'execució pressupostària de l'autorització i compromís de la despesa d'aquestes subvencions ascendeix al 94,64% el detall del qual és el següent: un grau d'execució pressupostària del 96,93% en despeses corrents i un 76,70% en despeses de capital, amb una importància relativa del 11,29% en el segon cas.
- De l'anàlisi comparativa de les conselleries s'obté que aquelles que gestionen un menor volum pressupostari de subvencions són les que tenen menor grau d'execució pressupostària.

En l'àmbit del Sector Públic Instrumental de la Generalitat:

- Tal com succeeix en l'Administració de la Generalitat, la rellevància de les subvencions destinades a despeses corrents és major que les destinades a despeses de capital, tant en termes de volum pressupostari com de nombre de línies de subvenció. No obstant això, si es compara amb l'Administració de la Generalitat, en les entitats del Sector Públic Instrumental, la rellevància de les subvencions de capital és major que en l'Administració de la Generalitat (29,35% enfront de l'11,29%).

- En termes de volum pressupostari, existeix un elevat grau de concentració en les entitats que gestionen aquest tipus de subvencions ja que el 95% del pressupost definitiu es concentra en 3 entitats i les 7 entitats restants tenen només un pressupost que oscil·la entre el 0% i el 2%.
- El grau d'execució pressupostària d'autorització i compromís de la despesa en el conjunt de les entitats del Sector Públic Instrumental és del 82,05%, amb un menor grau d'execució en les subvencions destinades a subvencions de capital (que ascendeixen només al 75,50% enfront del 84,77%). Aquest percentatge global és inferior al de l'Administració de la Generalitat com a conseqüència del menor grau d'execució de les subvencions corrents (84,77% enfront del 96,93%).

Tercera: sobre la valoració de riscos.

- De la comparativa entre l'Administració de la Generalitat i les entitats del SPI s'obté que el grau d'execució pressupostària del compromís de la despesa és major en l'Administració de la Generalitat que en les entitats del Sector Públic Instrumental (94,64% enfront del 82,05%). De l'anàlisi individualitzada de les 381 línies de subvenció per concurrència competitiva de l'exercici 2018 es conclou que, en una escala de major a menor nivell de risc – i, per tant, de menor a major grau d'execució pressupostària – l'ordre és el següent:
 - El major nivell de risc s'observa en les subvencions de capital, amb un percentatge pròxim al 76% tant en l'Administració de la Generalitat com en les entitats del SPI
 - A continuació es troben les subvencions corrents gestionades per les entitats del SPI, amb un grau d'execució mig del 84,77%
 - En tercer lloc, es troben les subvencions corrents gestionades per l'Administració de la Generalitat, amb un grau d'execució mitjana del 96,93%.

Relativa al factor de prioritització “finançament europeu”

La conclusió obtinguda que “un risc global alt en aquest factor de prioritització implica la necessitat d'establir sistemes de gestió dels riscos de frau i corrupció en les subvencions que compten amb aquest finançament, per estar així establert per la Comissió Europea” significa que, malgrat augmentar la càrrega administrativa, sembla procedent valorar la conveniència que aquests sistemes de gestió de riscos s'implanten en la totalitat de les subvencions.

Relativa al factor de prioritització “tipologia dels beneficiaris”

Sobre la base del criteri del grau de “professionalització” en la gestió de subvencions per part del beneficiari, tant en l'Administració de la Generalitat com en les entitats del Sector Públic Instrumental, els beneficiaris de subvencions per concurrència competitiva avaluats amb un risc alt i mitjà en ineficiència en el procés de gestió de les subvencions excedeixen del 70%.

Relativa al factor de prioritització “ajuda d'estat”.

Un risc global alt en aquest factor de prioritització no implica, que totes les convocatòries hagen d'incorporar els controls necessaris per a garantir el compliment dels requisits de compatibilitat amb el mercat interior, establerts en l'apartat segon de l'article 107 del TFUE, sinó que, aquests controls, s'hauran d'incorporar únicament en aquelles convocatòries en les quals la subvenció tinga la consideració de “ajuda d'estat”. No obstant això, es considera convenient incorporar aquests controls en totes les subvencions a l'efecte de minimitzar riscos.

RECOMANACIONS DE CARÀCTER ESPECÍFIC:

Relativa al factor de prioritització “data de la convocatòria de subvencions”.

És fonamental que les conselleries i entitats del SPI publiquen les convocatòries de subvenció en el primer trimestre de l'any o per tramitació anticipada per a garantir una gestió eficient i una adequada execució pressupostària.

Relativa al factor de prioritització “utilització d'eines tecnològiques que permeten l'administració electrònica”.

Primera

Aquelles conselleries i organismes autònoms, que no disposen d'aplicacions per a la gestió de les subvencions hauran de sol·licitar a la Direcció General amb competències en matèria de tecnologies de la informació la implantació de l'aplicació corporativa SUGUS. Quant a les restants entitats del sector públic, que no disposen d'aplicacions de gestió, hauran de realitzar les accions oportunes per a incorporar una aplicació de gestió, que incorpore, almenys, les funcionalitats definides en aquest informe.

Segona

Aquelles conselleries i entitats del SPI que, fins i tot disposant d'aplicacions per a la gestió de les subvencions, no compleixen amb els requisits per a ser considerades aplicacions d'alta funcionalitat, hauran de realitzar les adaptacions necessàries per a comptar amb eines de gestió eficients, que permeten reduir els terminis de resolució i complir amb les obligacions que implica la implantació de l'administració electrònica de forma més àgil i eficient.

Tercera

Si bé l'aplicació SUGUS és, en aquests moments, la que incorpora un major nombre de funcionalitats que faciliten la gestió de les subvencions, pot resultar ineficient en aquells casos en què el nombre de sol·licituds no siga elevat, per la qual cosa resultaria necessari desenvolupar una versió d'aquesta aplicació corporativa de gestió de subvencions, que incorporara aquestes funcionalitats però que facilitara una gestió menys complexa per a aquestes subvencions de menor volum de sol·licituds.

Relativa al factor de prioritització “disseny i execució del Pla de control de compliment de la finalitat de la subvenció”

Primera.

En compliment de l'article 169.3 de la Llei 1/2015, d'Hisenda Pública, del Sector Públic Instrumental i de Subvencions, es considera necessària l'elaboració i aprovació per l'òrgan concedent d'un Pla de Control sobre la comprovació material de l'efectiva realització de l'activitat, existència de la condició o compliment de la finalitat en aquelles convocatòries de subvencions en les quals no s'ha aprovat.

Segona.

Els Plans de control han de concretar els termes en els quals s'han d'executar, especialment, referent als tipus de control a efectuar en matèria de qualitat i els criteris de selecció de la mostra. Aquesta informació ha de constar en els plans aprovats, en compliment del citat article de la llei.

Així mateix, es considera convenient que els Plans de Control indiquen el termini en el qual hauran de ser avaluats. Això és especialment rellevant en convocatòries de subvencions el termini d'execució de les quals excedeix d'una anualitat, atés que es considera convenient que es realitzi una avaluació de resultats com a mínim amb periodicitat anual, amb independència que el termini d'execució del Pla siga major.

Tercera.

Amb caràcter general s'observa que el tipus de control majoritari que s'inclou en els Plans de control aprovats és de caràcter administratiu i amb criteris de selecció de la mostra aleatoris.

No obstant això, considerant la naturalesa de les ajudes que es concedeixen i/o l'experiència adquirida per l'Administració en convocatòries d'exercicis anteriors (la majoria de les convocatòries de subvencions es mantenen cada any), els Plans de Control haurien d'incloure també controls sobre el terreny i utilitzar criteris de risc per a la selecció de la mostra sobre la qual es realitzarà el control, els quals, també es contemplen en l'article 169.3 de la llei 1/2015.

Es considera que aquesta situació hauria de revisar-se en el moment de planificar i pressupostar la gestió de les subvencions, especialment en aquelles convocatòries en les quals el Pla de Control aprovat contempla la possibilitat d'executar verificacions sobre el terreny. Aquestes verificacions es poden realitzar a través de mitjans propis o externs de la Generalitat, havent-se de valorar la possibilitat d'encarregar verificacions en els treballs d'auditoria que ha de presentar-se en algunes convocatòries.

Cuarta.

Alguns centres directius assenyalen que no realitzen informe d'execució del Pla de Control de les subvencions concedides en l'exercici 2018. En llaures a implantar un sistema de rendició de comptes, els informes d'execució de resultats del Pla de Control haurien de formalitzar-se mitjançant informe signat pels òrgans gestors concedents.

Considerant que els informes d'avaluació de resultats tenen com a objectiu l'anàlisi dels resultats finals obtinguts en les convocatòries i servir d'eina de treball per al disseny del següent Pla de Control, es considera convenient que - una vegada realitzades les diferents actuacions previstes en el Pla de Control - els òrgans concedents elaboren un informe escrit amb el resultat de les seues actuacions.

Relativa al factor de prioritització "grau d'execució pressupostària de les subvencions"

Primera

Les línies de subvenció que a tancament de l'exercici no hagen aconseguit un grau d'execució del 90% en la fase comptable AD (autorització i compromís de la despesa) haurien de ser revisades pels seus òrgans gestors amb l'objectiu de detectar les seues causes, millorar els seus procediments de gestió i, si escau, adoptar les mesures que foren necessàries. En els casos en els quals procedisca, aquesta anàlisi haurà de ser considerada a l'efecte de l'elaboració pressupostària de l'exercici següent.

Segona

De l'anàlisi realitzada s'ha obtingut que, en l'àmbit de la Generalitat, el grau d'execució pressupostària de l'exercici 2018 és menor en les línies de subvenció de menor import, per la qual cosa es considera convenient que en cada conselleria es valore la possibilitat d'agrupar convocatòries de subvencions que faciliten i simplifiquen el procediment de tramitació d'aquestes.

Relativa al factor de prioritització "tipologia dels beneficiaris"

Es recomana valorar la tipologia del beneficiari al qual es destinen les subvencions en el procés d'elaboració del Pla de control del compliment de la finalitat de les mateixes - que ha d'aprovar l'òrgan que les concedeix - a fi d'assegurar el compliment de les obligacions inherents a la concessió de les ajudes i l'adequada justificació de la subvenció per part del beneficiari.

Relativa al factor de prioritizació “resultat dels informes de control”

Primera.

Es considera convenient realitzar actuacions de control en l'àrea de gestió de subvencions que s'orienten a verificar l'adequada destinació dels fons públics a la finalitat per a la qual es van concedir, per al que es proposa ampliar l'abast de les actuacions a realitzar.

Segona

Considerant que no tots els incompliments que es detecten en les actuacions de control tenen la mateixa importància i amb l'objectiu global de promoure un tractament homogeni a incidències similars en diferents òrgans gestors, seria convenient graduar o categoritzar el nivell de risc de les irregularitats detectades en les actuacions de control.

Relativa al factor de prioritizació “ajuda d'estat”.

Es recomana afegir un nou servei interactiu en SUGUS per a la consulta massiva de les concessions rebudes que complisquen la regla de minimis (requisit de compatibilitat amb el mercat interior). Aquesta consulta milloraria l'eficiència del procés en reduir el temps de comprovació del compliment d'aquest requisit.