

MaPA 2023-2025: Marc pluriennal d'activitats

I. INTRODUCCIÓ

D'acord amb la Llei 18/2010, de 7 de juny, de la Sindicatura de Comptes, i amb el Pla estratègic 2022-2028, aprovat el 20 d'abril de 2022, la **missió** d'aquesta institució és **fiscalitzar els comptes i avaluar l'economia, l'eficàcia, l'eficiència, la legalitat i la regularitat de l'acció del sector públic de Catalunya**. Aquesta missió es porta a terme per mitjà de l'elaboració d'informes i l'assessorament al Parlament, per **millorar els serveis públics, el retiment de comptes i la transparència**.

Amb els eixos estratègics del Pla, que es despleguen mitjançant línies d'acció i plans d'actuacions, es pretén consolidar la **Sindicatura de Comptes** com una institució útil per al Parlament, per al sector públic i per a la ciutadania, i com a **referent en la fiscalització externa i en la contribució a la millora de la gestió dels recursos públics**.

La Sindicatura de Comptes, en l'exercici de la funció fiscalitzadora, tal com estableix l'article 35 de la Llei 18/2010, **actua per mandat legal, a instància del Parlament o d'ofici** i té plena llibertat per decidir la forma i els procediments per portar a terme les tasques que té encomanades.

L'article 33 del Reglament de règim interior de la Sindicatura de Comptes estableix que el Ple de la Sindicatura ha d'aprovar el **marc pluriennal d'activitats**, que ha de recollir una **previsió a tres anys vista dels criteris de selecció i de l'abast dels informes que s'han de tenir en compte per elaborar els programes anuals d'activitats**. Aquest marc té **caràcter indicatiu** i s'ha d'actualitzar anualment amb la incorporació d'un exercici nou i l'actualització dels dos anteriors.

El **programa anual d'activitats**, regulat en l'article 37 de la Llei 18/2010, és la **relació d'informes de fiscalització** que es preveuen elaborar durant un any i dels informes encomanats pel Parlament que la Sindicatura no ha pogut elaborar de manera completa en l'exercici en curs. L'article 34 del Reglament afegeix que també formen part del Pla anual la relació dels informes que es preveuen finalitzar dels programats en anys anteriors.

Per elaborar el marc pluriennal d'activitats cal tenir en compte, per una banda, l'**àmbit subjectiu d'actuació** de la Sindicatura, tal com es configura en l'article 3 de la Llei de la Sindicatura i, per una altra, l'article 36, que determina els **informes que necessàriament s'han d'elaborar**.

D'acord amb l'article 3 esmentat està **subjecte al control de la Sindicatura**:

El sector públic de Catalunya, format per:

- L'Administració de la Generalitat.
- L'Administració local de Catalunya.
- Els **organismes**, les **entitats**, les **societats mercantils**, les **fundacions del sector públic**, els **consorcis** i, en general, qualsevol persona jurídica sota qualsevol modalitat admesa en dret, si és participada o finançada majoritàriament de manera directa o indirecta per la Generalitat, per les corporacions locals o per les universitats públiques catalanes, o si la seva participació minoritària sumada implica, en un mateix ens, participació majoritària.
- Les **universitats públiques** de Catalunya i els òrgans i les entitats que en depenen.

També estan sotmeses al control de la Sindicatura:

- Les entitats regulades pel capítol V del títol II de l'Estatut d'autonomia: Consell de Garanties Estatutàries, Síndic de Greuges i Consell de l'Audiovisual de Catalunya i les que depenen del Parlament.
- Les persones públiques corporatives creades per llei del Parlament amb relació a les activitats, subjectes a fiscalització, que comporten la gestió o administració de fons públics.
- Els partits polítics amb representació parlamentària, les associacions i les fundacions vinculades orgànicament i sotmeses al protectorat de la Generalitat i les agrupacions d'electors.
- Altres entitats que determinin les lleis del Parlament.

Aquest àmbit subjectiu d'actuació suposa un volum molt important d'entitats: pel que fa al **sector autonòmic**, la fiscalització de l'Administració de la Generalitat amb els seus departaments i la fiscalització d'aproximadament **191 entitats descentralitzades** que en depenen; pel que fa al **sector local**, la fiscalització d'aproximadament **1.791 ens** entre els quals hi ha les diputacions, els consells comarcals, els ajuntaments i tots els seus ens dependents; quant a les **universitats**, comprèn les 7 universitats públiques catalanes i els ens que en depenen.

Ahora suposa la fiscalització d'un pressupost de despesa d'uns 53.000 M€ (capítols 1 a 8).

L'elaboració del marc pluriennal d'activitats també està condicionat pels **informes que la llei de la Sindicatura assenyala com a obligatoris**: per una banda, els informes dels comptes generals de la Generalitat i de les corporacions locals, per una altra, els informes de fiscalització de la comptabilitat dels processos electorals l'àmbit dels quals se circumscriu a Catalunya, i també els altres informes que encomani el Parlament.

II. IDENTIFICACIÓ DELS ÀMBITS ESTRATÈGICS I DE RISC

L'**abast tan ampli d'actuació** pel que fa als ens subjectes a control, al pressupost a fiscalitzar i al volum d'operacions, actuacions, programes i polítiques, juntament amb els **recursos limitats de què disposa la Sindicatura**, fa necessari **focalitzar i prioritzar** les actuacions de fiscalització **perquè aquestes siguin efectives** per a la millora de l'**eficiència i eficàcia** dels recursos públics, el **retiment de comptes** i la **transparència**.

El **procés de priorització** de les actuacions ha de tenir en compte **diversos elements**:

- El mandat i els objectius de la Sindicatura
- Els àmbits estratègics d'actuació i dels principals riscos

Tot i que una part del contingut dels programes anuals d'activitats està determinat per la Llei 18/2010, el seu gruix el decideix, d'ofici, el Ple de la Sindicatura.

La **identificació dels àmbits estratègics d'actuació i dels principals riscos del sector públic** deriva d'una anàlisi de prospectiva sobre quins són els camps en què cal focalitzar la fiscalització en els propers anys **pel seu impacte en la societat en termes del bon ús dels recursos públics i de la millora potencial dels serveis públics**.

En aquesta anàlisi s'ha considerat el **marc dels objectius de desenvolupament** sostenible i, més específicament, la sostenibilitat econòmica, social i mediambiental, que estan interconnectats i són fenòmens complexos i multidimensionals amb una **forta repercussió en el benestar dels ciutadans**. D'altra banda, la **tecnologia**, la digitalització, el *big data* o la intel·ligència artificial estan cada cop més presents en els serveis públics i cal examinar si estan servint per millorar els serveis o bé poden suposar noves amenaces (ciberseguretat) o dificultar l'accés a aquests serveis (bretxa digital). Finalment, continua sent rellevant el procés de verificació que els fons s'obtenen i gasten de conformitat amb les normes, en especial en aquells àmbits on hi ha més riscos pel seu volum o importància.

A partir d'aquesta anàlisi de prospectiva s'han identificat **5 grans àmbits estratègics i/o de risc**:

1. Sostenibilitat financera
2. Sostenibilitat ambiental
3. Sostenibilitat social
4. Ciberseguretat i TIC
5. Compliment normatiu i procediments

1. Sostenibilitat financera

La resposta de les administracions públiques a la pandèmia de la covid ha estat contundent i ha suposat un increment molt notable de la despesa. Part d'aquesta despesa és conjuntural

i s'anirà retirant, però una altra part corre el risc de convertir-se en estructural i pot esdevenir un factor de risc per a la sostenibilitat financera d'algunes administracions públiques si, a la vegada, no s'incrementen els ingressos o no es redueixen altres despeses.

A més, cal tenir presents altres factors més recents, com ara els increments de les matèries primeres i de la energia, que s'estan traslladant a la cadena de valor i estan encarint força els costos de producció, també en el sector públic. Els increments de tipus d'interès repercutiran també en els comptes de les administracions més endeutades.

Les regles fiscals i els objectius de dèficit, deute i regla de despesa estan actualment suspesos i la normativa europea està en revisió, però, de ben segur, a mitjà termini serà necessari tornar a senders de consolidació fiscal.

L'estat de les finances públiques, el seu equilibri i la seva sostenibilitat és, doncs, un àmbit d'actuació prioritari per a la Sindicatura, ja que una **situació de dèficits i deutes** elevats i persistents suposa un risc important per a la prestació de serveis públics, en particular, i per a l'impacte en l'economia, en general.

Els aspectes rellevants de les administracions i entitats públiques a examinar seran el **volum d'ingressos i despeses i la seva evolució**, l'equilibri o desequilibri dels seus comptes, el volum de deute, el volum **dels compromisos de despesa futura** o el **grau de rigidesa dels seus pressupostos**.

Tot i que tradicionalment s'ha donat més pes a la fiscalització de la despesa, els **ingressos** també seran objecte de revisió i anàlisi, ja que el seu disseny, planificació i bona gestió té molt a veure amb la seva eficiència i eficàcia.

2. Sostenibilitat ambiental

La crisi climàtica i l'estat d'emergència climàtica ha fet que els governs mobilitzin recursos i adoptin mesures per mirar de reduir les emissions de carboni i els importants impactes en els ecosistemes.

Per aquest motiu, en els propers anys seran objecte de fiscalització les actuacions relacionades amb la gestió de l'**aigua** i dels **residus**, les **polítiques de mobilitat** (transport públic, infraestructures de mobilitat) i les intervencions en el camp de l'**energia**.

3. Sostenibilitat social

La contribució a la sostenibilitat social implica garantir unes condicions de vida adequades, redistribuir els recursos i promoure la igualtat d'oportunitats, la cohesió i la inclusió social.

Els nivells de pobresa a Catalunya posen en perill la sostenibilitat social, atès que són elevats en comparació amb els d'altres països del nostre entorn i poden empitjorar amb l'actual situació de crisi energètica mundial.

Els principals serveis de l'estat del benestar que són competència de la Generalitat de Catalunya i dels governs locals són la **sanitat**, l'**educació** i els **serveis socials**. Aquests serveis representen una part substancial de la despesa i dels recursos humans de les administracions públiques. Addicionalment, les **polítiques actives d'ocupació** també són un instrument rellevant per lluitar contra l'atur, la precarietat i la desigualtat. La manca d'accés a un **habitatge** també esdevé un dels principals problemes per a una part de la població i agreuja els problemes de pobresa i desigualtat.

La fiscalització d'aquests serveis per aconseguir millores en la seva gestió, en l'eficiència i en l'eficàcia serà un àmbit estratègic en els propers anys.

4. Ciberseguretat i TIC

Les administracions públiques estan experimentant un procés de transformació digital molt intens que pot generar riscos importants amb amenaces a la seguretat dels sistemes però també en una nova forma de desigualtat: la **bretxa digital**.

En els propers anys s'introduiran les auditories de sistemes d'informació i també s'auditaran els **procediments de tramitació electrònica** per vetllar específicament pel compliment de l'**Esquema Nacional de Seguretat**, d'una banda, i pels efectes sobre l'accés als serveis i la potencial desigualtat que aquest accés pot comportar, de l'altra.

També caldrà veure com es despleguen altres innovacions a les administracions públiques, com ara la **intel·ligència artificial** i l'ús de les dades massives per a la presa de decisions.

5. Compliment normatiu i procediments

Una part molt important de la despesa de les administracions i entitats públiques es concentra en els **recursos humans**, en la **contractació** i en les **subvencions**; per tant, aquests àmbits han de formar part necessàriament de les fiscalitzacions que es portin a terme. A més, l'experiència de les auditories fetes mostra que hi ha una sèrie d'observacions i recomanacions en aquests àmbits que són persistents i sobre les quals cal seguir incidint.

La **contractació pública** i la formalització de concerts representa una part important de la despesa pública, per la qual cosa el seu disseny, l'execució i el seguiment que se'n faci tenen un impacte potencial en l'eficàcia i en l'eficiència de la despesa i també en la transparència.

En els propers anys, en les administracions públiques es viurà un procés de **renovació generacional molt intens a les plantilles** i també un potencial canvi de perfils professionals derivat de la irrupció de les noves tecnologies en els processos i en els serveis públics. Per això, en el futur més immediat les polítiques de recursos humans tindran un protagonisme destacat.

Els **sistemes de planificació, de control intern i d'organització** de les administracions i entitats públiques són fonamentals per garantir una bona governança i un bon ús dels recursos públics. Per això, també cal vetllar perquè es disposi d'aquests sistemes i siguin robustos i confiablès.

Una qüestió que està en el debat públic és la dels **tràmits administratius** per obtenir un ajut o un servei públic. De vegades són tràmits complexos, que utilitzen un llenguatge poc clar, en els quals se sol·licita informació que l'administració ja té, etc. que el que fan és limitar l'accés als serveis públics i que no arribin a la població objectiu. La fiscalització dels tràmits més rellevants pel seu impacte en la ciutadania també és un tema estratègic per als propers anys.

També hi ha altres qüestions relacionades amb el compliment normatiu que tenen un impacte rellevant i que caldrà tenir en compte, com ara les normes sobre la **transparència** i el **retiment de comptes**.

Finalment, les actuacions finançades amb els **fons Next Generation** també seran objecte de fiscalització en aquest període per la importància del seu volum i pel potencial impacte.

III. PROCÉS DE PRIORITZACIÓ I ELABORACIÓ DEL PROGRAMA ANUAL D'ACTIVITATS

D'acord amb la normativa esmentada en l'apartat anterior, **el contingut del Programa anual d'activitats (PAA) incorpora:**

- Informes encomanats pel Parlament
- Informe sobre el Compte general de la Generalitat
- Informe sobre el Compte general de les corporacions locals
- Informes de PAA anteriors iniciats que no estan finalitzats
- Informes que el Ple decideixi d'ofici

La decisió del Ple sobre els **informes que inclourà d'ofici en els PAA** dels anys 2023 a 2025 haurà d'encabar-se en algun dels **5 àmbits estratègics i de risc** identificats.

El Pla estratègic de la Sindicatura conté com a primera línia d'actuació l'objectiu de **millorar el procés de fiscalització i l'impacte dels informes** en els serveis públics per contribuir a la millora de l'activitat economicofinancera del sector. Aquest objectiu estarà present en elaboració de cada PAA.

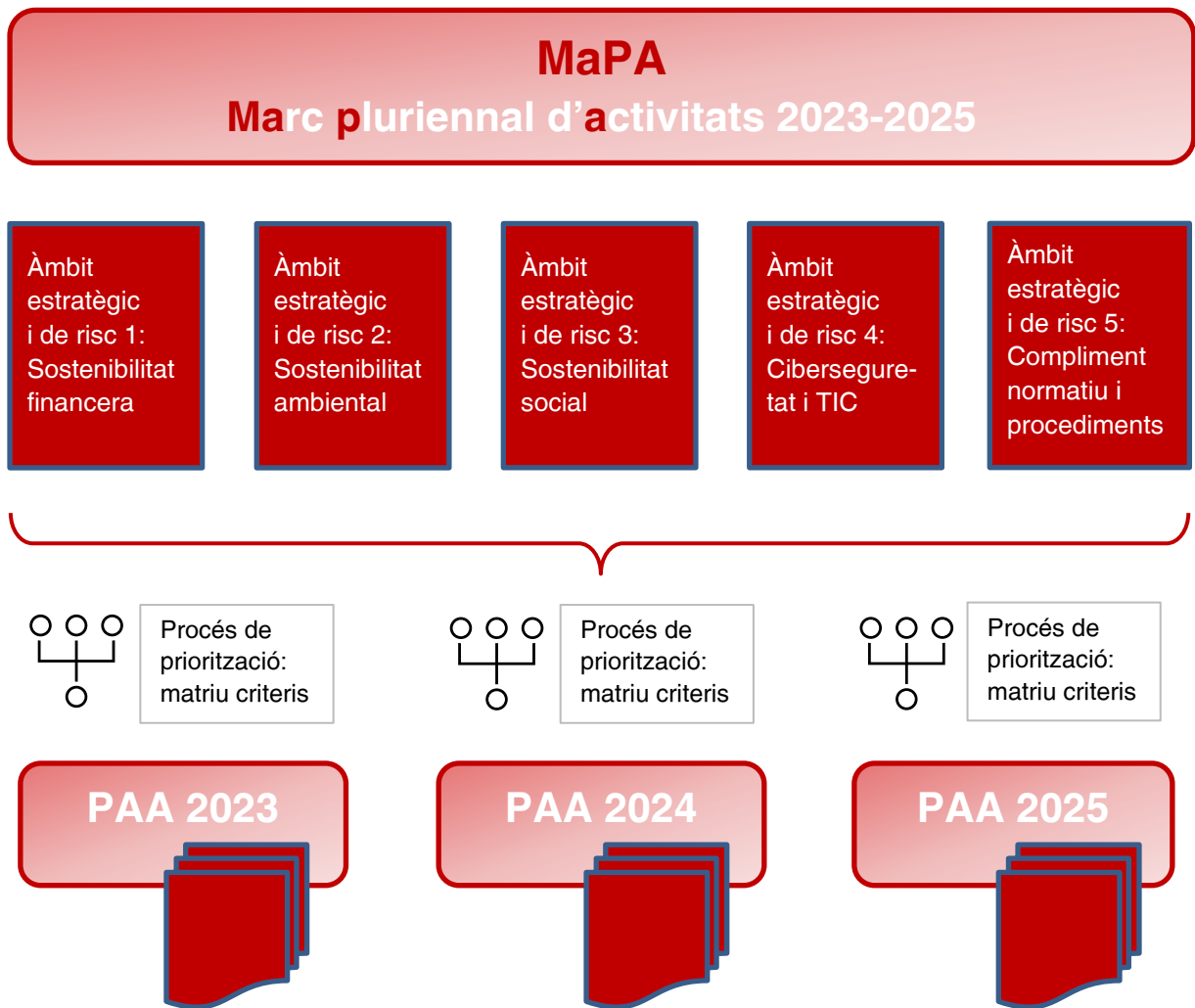
Per **poder concretar** les fiscalitzacions es treballarà amb unes **matrius de prioritització** que tindran en compte diversos criteris en funció de la tipologia d'avaluació per seleccionar les fiscalitzacions concretes que aniran en cada PAA.

D'acord amb el Pla estratègic de la Sindicatura, a més dels **informes de regularitat** (de caràcter financer i de legalitat), s'introduiran les **auditories operatives**, les **auditories de sistemes** i els **mètodes d'avaluació** de polítiques públiques que hauran d'estar recollides en els PAA dels propers tres anys i que posaran el focus en l'**economia**, l'**eficàcia** i l'**eficiència** de les intervencions públiques.

Els **criteris de prioritització** per seleccionar les fiscalitzacions en els PAA seran els següents:

- **Materialitat** (volum del pressupost, recursos humans, contractes, subvencions, etc.)
- **Auditabilitat** (disponibilitat de les dades, disponibilitat de coneixement expert, etc.)
- **Impacte potencial** (efectes sobre la millora de l'economia, l'eficàcia, l'eficiència i l'equitat)
- **Interès de la ciutadania** (qüestions d'actualitat o especialment sensibles per al ciutadà)
- **Oportunitat** (moment adequat per auditar un tema tenint en compte que hagi passat prou temps per observar-ne el progrés o els resultats)
- **Existència o no de fiscalitzacions anteriors** (antecedents de fiscalització)
- **Altres fiscalitzacions relacionades** (sinergies o duplicacions)
- **Proximitat temporal** (apropar al màxim l'àmbit temporal objecte de fiscalització al moment d'efectuar la fiscalització)
- **Transversalitat** (fiscalitzar polítiques, plans, programes o intervencions executades per diverses administracions i, també, introduir en les fiscalitzacions perspectives transversals com pot ser el gènere).

En l'esquema següent es detalla el procés que se seguirà des del marc pluriennal fins als programes anuals.



D'acord amb la normativa el Ple de la Sindicatura haurà d'aprovar anualment el PAA per a l'any següent i presentar-lo al Parlament abans de l'1 de desembre.

Per la seva banda, **el Marc pluriennal d'activitats també es podrà revisar anualment** per, si escau, incorporar-hi nous aspectes o àmbits estratègics o de risc.