

INTRODUCCIÓ I CONCLUSIONS GENERALS

1. ABAST I OBJECTIUS DE L'EXAMEN

Aquest informe, relatiu a la fiscalització del Compte General de la Generalitat Valenciana de l'exercici de 1996, comprén, segons la normativa vigent, els documents següents:

- a) El Compte de l'Administració de la Generalitat Valenciana.
- b) Els comptes retuts per les entitats autònomes de caràcter administratiu
- c) Els comptes retuts per les entitats autònomes de caràcter mercantil, industrial, financer i anàleg
- d) Els comptes retuts per les empreses públiques i d'altres ens.

L'article 75 del Text Refós de la Llei d'Hisenda Pública de la Generalitat Valenciana (TRLHPGV) estableix que els comptes anteriors, els ha d'elaborar la Intervenció General de la Generalitat Valenciana (IGGV).

Com que en 1996 no hi ha entitats autònomes de caràcter administratiu, no s'integren els comptes d'aquestes entitats en el Compte General

L'objecte de la fiscalització és obtenir evidència suficient per a pronunciar-se sobre els punts següents, continguts en l'article 8 de la Llei de Sindicatura de Comptes:

- a) Adequació de la informació financera presentada als principis comptables aplicables.
- b) Compliment de la legalitat vigent en la gestió dels fons públics.
- c) Gestió dels recursos humans, materials i dels fons pressupostaris, de forma econòmica i eficient.
- d) Grau d'eficàcia en l'assoliment dels objectius prevists

També es pretén, amb la fiscalització del Compte General, posar de manifest aquelles situacions en què siga oportú proposar mesures per a millorar la gestió del sector públic valencià.

El present informe sobre el Compte General de l'exercici de 1996 té l'estructura següent:

- El volum I conté la introducció i les conclusions generals; així com l'informe de fiscalització corresponent al Compte de l'Administració.
- El volum II conté els informes relatius a la fiscalització de programes específics i d'entitats autònomes

- El volum III conté els informes de fiscalització dels comptes de les empreses públiques i d'altres ens.
- El volum IV conté els informes de les universitats de la Comunitat Valenciana.

En els annexos números 1, 2, 3,4 i 5, s'inclou la documentació i els comptes retuts per a la fiscalització.

Cal indicar, d'altra banda, que l'article 73.2 del TRLHP disposa que, al Compte General, s'uniran els comptes generals de les tres diputacions provincials. Tanmateix, aquests comptes no formen part dels documents presentats per la IGGV el 18 de juny de 1996. Els articles 193.4 i 204.2 de la llei 39/1988, de 28 de desembre, estableixen que els comptes esmentats seran aprovats abans del primer d'octubre i retuts abans del 15 del mateix mes.

2. PRINCIPIS I NORMES APLICABLES

2.1 Aplicats en la fiscalització

Igual com en exercicis anteriors, per a la fiscalització del Compte General de l'exercici de 1996 s'han aplicat els criteris fonamentals que apleguen el "Principis i normes d'auditoria del sector públic", elaborats per la Comissió de Coordinació dels Òrgans Públics de Control Extern de l'Estat Espanyol.

Els principis d'auditoria del sector públic es classifiquen en tres grups: els generals o relatius al subjecte auditor, sobre la realització del treball i els relatius a l'informe.

D'acord amb això, el treball de fiscalització s'ha portat a efecte mitjançant l'aplicació de les tècniques i els procediments habituals d'auditoria i ha consistit, doncs, en la realització de proves sobre mostres, la revisió dels procediments administratius i de control intern i l'examen dels documents, registres i antecedents que s'han considerat necessaris en cada circumstància, d'acord amb una planificació detallada, en la qual s'han establert els objectius i programes de treball.

Els fets, les conclusions i recomanacions que es recullen en el present informe de fiscalització del Compte General, es basen en les evidències obtingudes a partir de l'examen de la documentació que, segons la normativa vigent, ha retut la Intervenció General de la Generalitat Valenciana a aquesta Sindicatura de Comptes; així com d'aquella altra documentació complementària justificativa que, d'acord amb els programes d'auditoria elaborats a aqueix efecte, vam sol·licitar en el curs del treball al dit centre directiu i -si era el cas- a les secretaries generals de les diferents conselleries o als òrgans de gestió o administració -en el cas de les empreses públiques i d'altres ens.

2.2 Aplicables a la informació financera i a la gestió dels recursos públics

Els principis aplicables a la gestió dels recursos públics es classifiquen en: principi de legalitat, principis comptables i principis d'economia, eficiència i eficàcia.

L'ordre de 15 d'octubre de 1985 de la Conselleria d'Economia i Hisenda expressava la voluntat d'aplicar en la Generalitat Valenciana el Pla General de Comptabilitat Pública (PGCP). Mitjançant l'ordre de 30 de desembre de 1986 de la Conselleria citada, es van dictar normes provisionals per a la implantació del dit PGCP des de l'exercici de 1987. Amb l'ordre de 12 de desembre de 1994, en vigor a partir del 30 de desembre del dit any, es dicten normes de gestió comptable que substitueixen les provisionals que regien des de l'exercici de 1987; aquesta darrera ordre constitueix l'inici d'un procés que tendeix a aconseguir una regulació integral de la comptabilitat de la Generalitat Valenciana, en el qual es distingeixen els aspectes següents, el desenvolupament dels quals hom pretén efectuar de manera progressiva:

- Desenvolupament del subsistema de projectes de despeses.
- Desenvolupament del procediment de pagaments que hagen de ser justificats.

- Desenvolupament del mòdul d'avançaments de caixa fixa.
- Comptabilització automàtica de la nòmina del personal al servei de l'Administració de la Generalitat.
- Regulació de despeses amb finançament afectat.
- Desenvolupament de les normes comptables dels ingressos gestionats pels serveis territorials de la Conselleria d'Economia i Hisenda.
- Actualització de l'estructura pressupostària.
- Adaptació del vigent PGCP de la Generalitat Valenciana al PGCP aprovat per l'ordre del Ministeri d'Economia i Hisenda de 6 de maig de 1994.

La regla 4 de l'ordre de 12 de desembre de 1994 estableix que la comptabilitat de la Generalitat Valenciana serà duta d'acord amb les normes que s'hi contenen i amb aquelles que es dicten per a desenvolupar-les, i s'haurà d'ajustar al PGCP en els termes i terminis prevists en el dit PGCP i en les altres disposicions que hi resulten aplicables. Tots els actes i les operacions de caràcter administratiu, civil o mercantil amb repercussió financera, patrimonial o econòmica en general, tindran la seua expressió comptable per mitjà del mètode de partida doble -d'acord amb el PGCP-, i per mitjà del mètode de partida simple per a la formació dels llibres i registres relatius al subsistema de control i desenvolupament de la gestió pressupostària, en la forma prevista i conformement a les normes contingudes en l'ordre citada.

L'ordre de 28 d'abril de 1995 de la Conselleria d'Economia i Hisenda aprova un nou sistema de definicions de codis, que homogeïtza la imputació dels ingressos i les despeses pressupostaris del sector de l'Administració General de la Generalitat Valenciana i les seues entitats públiques amb similar estructura pressupostària, amb la del sector estatal, mitjançant l'aplicació de criteris anàlegs. Malgrat que l'entrada en vigor d'aquesta ordre estava prevista a partir del primer de gener de 1996, amb l'ordre de primer d'agost de 1995 la dita Conselleria l'ajorna fins al primer de gener de 1997. En aquesta darrera ordre s'indica que una de les prioritats de la Intervenció General és confeccionar -per a la seua aplicació a la gestió dels pressuposts de 1997- el Pla General de Comptabilitat, al qual s'adaptaran els departaments, corporacions, organismes i d'altres entitats incloses en el sector públic de la Generalitat Valenciana, amb la deguda coordinació i articulació amb el PGCP de l'Estat.

L'ordre de 19 de maig de 1995 de la Conselleria d'Economia i Hisenda estableix les normes per a la comptabilització de les operacions de gestió dels serveis territorials de la dita Conselleria.

Pel que fa a les empreses públiques i els altres ens, la seua comptabilitat està subjecta al Pla General de Comptabilitat aprovat pel reial decret 1.643/1990, de 20 de desembre; segons una resolució de 18 de juliol de 1991 de la Intervenció General.

Quant a les universitats públiques, el règim econòmic i financer en ve recollit en el títol VII de la llei orgànica 11/1983, de 25 d'agost, de Reforma Universitària. En l'article 54.5 d'aquest text legal, s'assenyala que l'estructura del pressupost de les universitats i del seu sistema comptable s'haurà d'adaptar, en tot cas, a les normes que amb caràcter general estiguen establides per al sector públic, a l'efecte de la seua normalització comptable.

3. CONCLUSIONS GENERALS DE L'INFORME DE FISCALITZACIÓ DEL COMPTE GENERAL DE LA GENERALITAT VALENCIANA CORRESPONENT A L'EXERCICI DE 1996.

Com a conseqüència de l'examen i la censura del Compte General de la Generalitat Valenciana de l'exercici de 1996 dut a terme per aquesta Sindicatura de Comptes, es posen de manifest les següents conclusions generals:

a) Adequació de la informació financera als principis comptables aplicables i compliment de la legalitat vigent en la gestió dels fons públics

El Compte General de la Generalitat Valenciana representa de forma raonable l'activitat economicofinancera realitzada per aquella en l'exercici de 1996, d'acord amb els principis i criteris comptables i de gestió i amb la normativa legal que hi són d'aplicació, amb els advertiments i les excepcions que -si és el cas- hem indicat convenientment detallats en els apartats de conclusions del present informe.

El punt 4 de l'article 61 del Reglament de Règim Interior de la Sindicatura de Comptes estableix que, quan no s'hagen advertit responsabilitats comptables, es farà constar així en l'infome.

Les Llei Orgànica i la de Funcionament del Tribunal de Comptes defineixen el concepte de responsabilitat comptable, que ha sigut progressivament perfilat posteriorment per la jurisprudència; es conforma sobre les següents característiques bàsiques:

- Que hi haja una acció o omissió culpable que resulte o es desprenga dels comptes, realitzada per qui està encarregat del maneig o la custòdia de cabals o efectes públics.
- Que tal acció o omissió culpable vulnere les lleis reguladores del règim pressupostari i comptable que resulte aplicable a les entitats del sector públic de què es tracte; o -si és el cas- als perceptors de subvencions, crèdits, avals o d'altres ajudes procedents del dit sector.
- Que s'haja produït un dany o descobert en cabals o efectes públics.
- Que hi haja una relació de causa a efecte entre l'acció o omissió i el dany produït.

La competència jurisdiccional quant als procediments de responsabilitat comptable, correspon al Tribunal de Comptes, les resolucions del qual en la matèria són susceptibles de recurs davant del Tribunal Suprem.

En relació al que hem exposat suara, aquesta institució, d'acord amb l'anàlisi de la documentació revisada, no ha trobat situacions que justifiquen l'inici d'expedients depuradors de responsabilitat comptable.

b) Gestió dels recursos humans, materials i dels fons pressupostaris de forma econòmica i eficient, i grau d'eficàcia en l'assoliment dels objectius prevists

La gestió dels recursos públics s'ha d'aconseguir minimitzant costos i maximitzant resultats. Això no obstant, difícilment es podrà obtenir una avaluació sobre si la gestió dels recursos públics s'ha efectuat minimitzant costos i maximitzant resultats, si no disposem d'un sistema que quantifiqui els costos, resultats o rendiments obtinguts en cada programa, establint indicadors a aqueix efecte.

L'actual sistema comptable de la Generalitat Valenciana subministra informació sobre els recursos assignats a cada programa. Tanmateix, encara no està desenvolupat el sistema que permeta incorporar indicadors per a quantificar en termes monetaris els objectius i que permeta comparar aquests i els resultats obtinguts amb els costos corresponents. L'auditoria d'organització i sistemes no està tampoc massa desenvolupada en l'àmbit del sector privat; però les característiques peculiars del sector públic impliquen dificultats addicionals. Les circumstàncies exposades han fet que actualment no es plantege l'emissió d'una opinió global en termes d'eficiència, eficàcia i economia.

Dins de la problemàtica general exposada abans, aquesta Sindicatura de Comptes és conscient de la necessitat d'usar els criteris d'eficiència, eficàcia i economia en la gestió dels fons públics. El control de l'activitat del sector públic s'ha efectuat bàsicament per mitjà dels estats pressupostaris, els quals indiquen les previsions d'ingressos i les limitacions quantitatives (quant es pot gastar), qualitatives (en què s'ha de gastar) i temporals (quan s'ha de gastar). Aquest criteri de control de l'activitat economicofinancera ha de complementar-se progressivament amb l'anàlisi i les recomanacions pertinents sobre com s'han gestionat els ingressos i les despeses fiscalitzats.

Aquesta institució, d'acord amb la línia d'actuació exposada, ha considerat en el seu pla d'actuació per a l'exercici de 1997 la fiscalització, amb criteris d'eficiència, eficàcia i economia, de dos programes de despeses inclosos en el pressupost de la Generalitat Valenciana per a l'exercici de 1996. Aquesta fiscalització ha començat en el mes d'octubre de 1997 i hom preveu finalitzar-la en gener de 1998.