ALCANCE, METODOLOXÍA EMPLEADA E ESTRUTURA DO INFORME.

II. ALCANCE, METODOLOXÍA EMPLEADA E ESTRUTURA DO INFORME.

II.1. ALCANCE E AMBITO DO INFORME.

II.1.1. Alcance do informe.

O aliñamento dos orzamentos públicos cos Obxectivos de Desenvolvemento Sustentable (ODS) constitúe un dos elementos fundamentais para orientar as políticas públicas cara ao desenvolvemento sustentable na súa tripla dimensión social, ambiental e económica, xunto á dimensión institucional como elemento de cohesión.

O principal obxectivo deste informe é reflectir a relación entre os ODS e as políticas e programas orzamentarios previstos nos Orzamentos Xerais da Comunidade autónoma de Galicia para o ano 2022.

O cumprimento deste obxectivo esixe unha estratexia de implantación gradual, tendo en conta tanto a diversa tipoloxía dos subsectores e entidades que forman parte dos orzamentos da Comunidade Autónoma, como o carácter innovador que ten a elaboración deste informe, xa que conta con poucos precedentes no panorama nacional e internacional. Estanse a producir avances na recompilación da información por parte de todos os órganos xestores, de xeito que a colaboración conxunta de todos os departamentos estase a manifestar nunha mellora na calidade da información empregada para levar a cabo a vinculación dos créditos orzamentarios.

II.1.2. Ámbito subxectivo.

O presente Informe de aliñamento dos Orzamentos da Comunidade Autónoma de Galicia para 2022 circunscríbese ás entidades con orzamento limitativo, é dicir o denominado Orzamento consolidado que, de acordo co artigo 1 da lei de orzamentos xerais da Comunidade Autónoma, integra:

a) Os orzamentos da Administración xeral, na cal se incorporan os órganos estatutarios e consultivos.

b) Os orzamentos dos organismos autónomos.

c) Os orzamentos das entidades públicas instrumentais de asesoramento ou consulta, que consonte a disposición adicional sexta da Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico, terán a consideración de organismos autónomos para os efectos orzamentarios.

d) Os orzamentos das axencias públicas autonómicas.

e) Os orzamentos de explotación e capital das entidades públicas empresariais a que fai referencia o artigo 89 da Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico.

f) Os orzamentos de explotación e capital dos consorcios autonómicos a que fai referencia o artigo 95 da Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico.

g) Os orzamentos de explotación e capital das sociedades mercantís públicas autonómicas a que fai referencia o artigo 102 da Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico.

h) Os orzamentos de explotación e capital das fundacións do sector público autonómico a que fai referencia o artigo 113 da Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico.

i) En todo caso, os orzamentos das demais entidades que estean clasificadas como administración pública da Comunidade Autónoma de Galicia, de acordo coas normas do Sistema europeo de contas, agás as universidades públicas.

II.1.3. Ámbito obxectivo.

Dende o punto de vista obxectivo, o ámbito do Informe refírese aos estados de gastos dos Orzamentos consolidados. Ademais, o Informe de aliñamento realizouse en termos de políticas e programas de gasto. Para ese efecto, consideráronse todas as políticas de gasto que forman parte do orzamento consolidado, con excepción da Débeda pública. En concreto, exclúese da vinculación o programa 911A "Amortización e gastos financeiros da Débeda Pública", polo que nin sequera estaría previsto este programa na parte de "orzamento non aliñado" que se explica con maior detalle no apartado seguinte.

II.2. METODOLOXÍA EMPREGADA.

A definición das políticas orzamentarias responde á necesidade de reflectir a finalidade última que persegue a acción da administración pública no uso das dotacións dos créditos do orzamento. A combinación de ambos elementos define e delimita a clasificación do gasto en función da súa finalidade e é o que se denomina clasificación funcional do gasto.

Tomando como referencia o contido da encomenda que fai a medida transformadora VII para o ámbito estatal (7), a mesma expón a realización dunha análise funcional do gasto atendendo a aquel que teña como finalidade o desenvolvemento sustentable. Polo

7 O proceso de implantación da Axenda 2030 en España iniciouse coa celebración do Consello de Ministros do 29 de xuño de 2018, onde tivo lugar a aprobación do "Plan de Acción para a implantación da Axenda 2030: Cara a unha Estratexia Española de Desenvolvemento Sustentable. O Plan de Acción estatal contempla a medida transformadora VII, baixo o título de "Orzar para os ODS", que se concreta no mandato de establecer nos Orzamentos a aliñación das políticas de gasto ao logro dos ODS.

tanto, o obxectivo deste informe pretende aliñar cada un dos programas de gasto cos 17 ODS recollidos na Axenda 2030.

Sen embargo, hai que ter en conta que o concepto de desenvolvemento sustentable que realiza a Axenda 2030, a diferenza do que ocorre coas partidas orzamentarias definidas a partir das clasificacións da Lei Xeral Orzamentaria, fundaméntase nas externalidades positivas que se desprenden dos ODS e a interrelación existente entre os mesmos, de forma que o "desenvolvemento sustentable" é un concepto máis amplo que incorpora na súa consecución unha serie de sinerxías que son de difícil cuantificación.

A problemática dos efectos directos ou inmediatos que producen as accións levadas a cabo dentro dun programa de gasto podería resolverse se a súa cuantificación se aproxima ao seu custo. Sen embargo os efectos indirectos que se derivan máis aló do seu fin inmediato producen un valor engadido adicional, cunha cuantificación económica que implica unha maior complexidade.

Se temos en conta o anterior, o simple aliñamento dos programas a un só ODS non estaría reflectindo a verdadeira aportación do orzamento aos mesmos, tanto por obviar os efectos indirectos e sinerxías como por non ter en conta o feito de que moitas dos recursos empregados poden ter repercusión na consecución simultánea, aínda que en distinto grao, de varios obxectivos de desenvolvemento sustentable.

En definitiva, o concepto de aliñamento orzamentario non pode identificarse unicamente coa asignación cuantitativa dos créditos orzamentarios, xa que como xa se comentou, o concepto de aliñamento implica engadir ao estudo criterios cualitativos. Agora ben, esta vertente cualitativa derivada das actuacións de gasto é de difícil análise dende un punto de vista orzamentario –cunha visión fundamentalmente cuantitativa-. Faise polo tanto necesario un análise cualitativo a través de indicadores de seguimento que están a ser desempeñados por outros organismos competentes (8), e que polo tanto, non son obxecto deste informe.

Finalmente, debe sinalarse que non necesariamente todos os créditos orzamentarios teñen que estar directamente aliñados con algún ODS. Trataríase de actuacións de carácter instrumental ou horizontal que non poden identificarse cun ou outro Obxectivo, ou de actuacións que non teñen incidencia significativa no cumprimento da Axenda 2030. En concreto, non se terán en conta os gastos de funcionamento dos órganos que levan a cabo a as actuacións, pero si os gastos operativos.

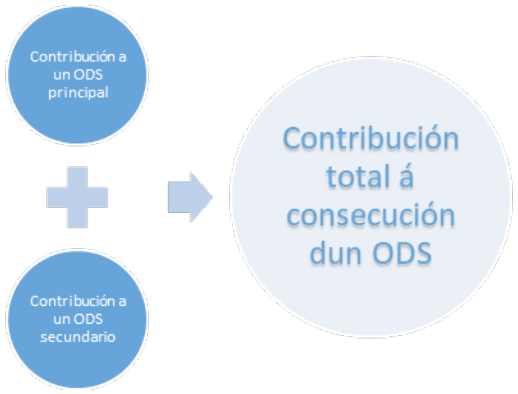
Tendo en conta todas estas consideracións, o obxectivo do presente informe é por de manifesto o *grao de contribución* das políticas dos Orzamentos Xerais da Comunidade Autónoma De Galicia á consecución dos ODS, pero non pretende avaliar a consecución en si mesma.

8 Fundamentalmente a Comisión Interdepartamental para o Seguimento da Axenda 2030 e o Instituto Galego de Estatística. A nivel estatal tamén se levan a cabo labores de análise polo Instituto Nacional de Estatística, e de maneira comparada entre os distintos países, polas Nacións Unidas.

Para determinar o esforzo orzamentario que cada política de gasto realiza para o logro dos ODS, dentro de cada política de gasto, identificáronse os ODS que teñen unha relación directa coas actuacións contempladas dentro de cada unha delas. Para o citado análise identificamos as políticas de gasto coas prioridades de actuación que recolle o Plan Estratéxico de Galicia; e o nivel de análise levouse a cabo ao detalle de proxecto, observando a conexión das actuacións de cada un deles coas metas específicas recollidas en cada ODS. En concreto, levouse a cabo o aliñamento de máis de *2.300 proxectos, recollidos en 113 programas de gasto* (a excepción do 911A de "Amortización e gastos financeiros da débeda pública), clasificados á súa vez nas *20 prioridades de actuación* do Plan Estratéxico de Galicia.

Con respecto ao concepto de contribución directa, considérase que a contribución dunha actuación orzada a un ou varios ODS é directa cando estes constitúen o obxectivo ou obxectivos principais da devandita actuación, sen prexuízo de que existan outros obxectivos de menor prioridade ou indirectos. Ademais, dado que, nalgúns casos, unha actuación pode contribuír á consecución de varios ODS, identificamos a contribución a un ODS principal e a un ODS secundario. A contribución a un ODS secundario pretende recoller aquelas actuacións, dentro dun proxecto, que favorecen o logro doutro obxectivo de desenvolvemento sustentable.

Ilustración 2. Contribución das políticas de gasto aos ODS.



Fonte: Consellería de Facenda

Unha problemática adicional que tamén é necesario ter en conta é a comparación entre políticas que contribúen a un mesmo ODS, xa que non parten dun mesmo crédito inicial. Para poder realizar unha comparación efectiva, faise necesario introducir o termo de esforzo orzamentario, que tería en conta o grao de contribución directa a un ODS en relación á dotación total de cada política de gasto. Expresado en tanto por un, introdúcese no presente informe o concepto de Índice de Esforzo Orzamentario (IEO), que pon en relación os recursos orzamentarios que se consideran aliñados con cada ODS respecto ao crédito inicial.

É importante matizar de novo, que o índice de esforzo orzamentario non pretende analizar o maior ou menor grao de consecución dos ODS da Axenda 2030. Esta análise debe realizarse a través da avaliación e seguimento dos 17 ODS e as súas 169 metas, principalmente a través dos indicadores de Nacións Unidas.

II.3. ESTRUTURA

Con respecto á estrutura do informe, vaise levar a cabo unha primeira aproximación, para distinguir a parte do orzamento que si estaría aliñada cos 17 ODS da Axenda 2030.

Segundo as Nacións Unidas, a Axenda representa "o compromiso internacional para facer fronte aos retos sociais, económicos e ambientais da globalización, poñendo no centro ás persoas, o planeta, a prosperidade e a paz"(9).

Como consecuencia, pódese extraer que os tres alicerces que sustentan o Desenvolvemento Sustentable son:

- o crecemento económico inclusivo,

- o benestar e xustiza social

- e a protección do medio ambiente.

Estes tres alicerces enmárcanse ademais nunha dimensión institucional, configurada como elemento de cohesión que posibilita o desenvolvemento das políticas orientadas ao logro dos obxectivos da Axenda 2030.

Cada unha das dimensións concentra por tanto varios ODS dos 17 previstos da Axenda 2030.

9 https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/

Ilustración 3. Dimensións diferenciadas dentro do conxunto dos ODS.

Fonte: Nacións Unidas

Unha vez diferenciadas as catro dimensións fundamentais nas que se basea o desenvolvemento sustentable, levaremos a cabo unha análise de cada unha delas, amosando as prioridades de actuación e os programas de gasto vinculados a cada una, cos seus importes correspondentes.

Dentro do análise de cada dimensión, levarase a cabo unha avaliación máis detallada de cada un dos ODS, tendo en conta as principais metas que establecen as Nación Unidas para á consecución dos obxectivos, así coma un pequeno diagnóstico da situación actual de Galicia en cada ámbito de actuación.

Para abordar a labor de análise levouse a cabo unha colaboración co **Instituto Galego de Estatística (IGE)**, organismo que difunde os **Indicadores estatísticos da Axenda 2030 para o Desenvolvemento Sustentable en Galicia.** Esta actividade proporciona series de datos estatísticos procedentes de fontes de información oficiais que permiten medir en Galicia os indicadores definidos polas Nacións Unidas. Existen obxectivos e metas para os que aínda non se dispón de ningunha serie de datos que permita monitorizar a súa evolución, pero iranse incorporando de forma progresiva a medida que se analicen outras fontes de información oficiais dispoñibles ou se acometan novas estatísticas destinadas a satisfacer aquelas necesidades sobre as que actualmente non existe información(10).

Así mesmo, contamos coa colaboración e os datos ofrecidos pola Comisión Interdepartamental para o Seguimento da Axenda. É importante matizar que o obxectivo fundamental deste informe é o aliñamento dos créditos orzamentarios, e non a avaliación

10 Os indicadores difundidos teñen unha metodoloxía harmonizada polos órganos centrais de estatística das comunidades autónomas, o que garante a súa comparabilidade a nivel autonómico.

do grado de consecución dos ODS, labor que leva a cabo a Comisión Interdepartamental para o Seguimento da Axenda 2030, a través do informe de "Diagnóstico dos Indicadores Axenda 2030".