

Magdolna Berényi
Auditora del Tribunal de Cuentas de Hungría

LAS TAREAS MUNICIPALES TRASPASADAS A MANCOMUNIDADES (“MICRORREGIONES”), EN ESPECIAL LA FINANCIACIÓN, LA EJECUCIÓN Y EL CONTROL DE LAS PRESTACIONES SOCIALES BÁSICAS

La Ley n° XXXVIII del año 1989 sobre el Tribunal de Cuentas húngaro establece que el Tribunal de Cuentas someterá con regularidad a auditorías la gestión financiera de las corporaciones locales donde se incluye la ejecución de tareas municipales y la provisión de los servicios públicos.

La Ley n° LXV del año 1990 sobre la Autonomía Local (en lo sucesivo, la Ley de Autonomía Local) determina cuáles son los servicios que deben prestar todas las corporaciones locales. En el año 1990 se crearon unas 3.200 corporaciones locales que reemplazaron a los 1.600 concejos locales del sistema anterior. Aparte de tener una estructura organizativa fragmentaria, las corporaciones locales cuentan con una esfera de tareas y competencias especialmente amplia. Sin embargo, en un elevado número de corporaciones locales, los medios financieros para llevar a cabo la prestación económica y eficiente de los servicios públicos exigidos por la población son insuficientes. La Ley de Autonomía Local establece que estas están obligadas a proveer a la población de agua potable, educación preescolar y primaria, prestaciones sanitarias y sociales básicas, alumbrado público, mantenimiento de las vías públicas locales y de los cementerios públicos, etcétera.

Como consecuencia de las crecientes cargas financieras de los municipios, que resultan del mantenimiento de sus propias instituciones, del aumento de los servicios públicos obligatorios, así como de los cambios sociales (el incremento de la esperanza de vida y de la necesidad de asistencia social), en los últimos años ha cobrado cada vez mayor importancia la mejora del acceso a los servicios públicos y, al mismo tiempo, el aumento de la eficiencia, eficacia y economía de los fondos empleados.

El ejercicio de las competencias y la prestación de servicios por parte de las corporaciones locales están financiados de acuerdo con un sistema que se basa en contribuciones normativas que provienen del presupuesto nacional y que se distribuyen a través de diferentes líneas presupuestarias. Este sistema incluye, junto con los propios ingresos, la transferencia de un porcentaje determinado por ley de los ingresos del presupuesto central, así como las subvenciones con fines específicos para tareas e inversiones especiales del municipio. Los ingresos de las corporaciones locales procedentes del presupuesto nacional incluyen las subvenciones, las contribuciones normativas, una parte del impuesto sobre la renta y otros impuestos transferidos. La parte de las contribuciones normativas que se entrega a las corporaciones locales se determina dependiendo del número de habitantes y de distintos indicadores. En 1990, el presupuesto público húngaro contaba con 12 artículos presupuestarios para las contribuciones normativas, en 2006 el número había ascendido a 24, que se dividían a su vez en 158 subíndices presupuestarios.

Solicitar contribuciones normativas, rendir cuentas sobre su utilización y ejercer un control apropiado resulta ser una tarea extremadamente costosa y difícil, y resulta complicado para las corporaciones locales cumplir la exigencia de prestar los servicios a su cargo con los fondos disponibles. Debido a que el sistema en vigor sirve exclusivamente para repartir las

contribuciones, sería más racional reducir de nuevo el número de los artículos presupuestarios en cuestión en vez de seguir empleando un sistema con tanta diferenciación.

Para conseguir que los municipios lleven a cabo sus tareas de manera más eficiente adoptando un «tamaño empresarial económico», las corporaciones locales, de acuerdo con la Ley de Autonomía Local, pueden asociarse libremente (pueden, por ejemplo, crear o dirigir instituciones de manera conjunta). No obstante, esta forma de colaboración no se ha extendido demasiado debido a la falta de incentivo financiero y al temor a perder la independencia.

Ha sido imposible implantar la redefinición de los ámbitos de poderes y competencias municipales a pesar de haber realizado distintos intentos. Existe una solución factible: es posible promover la colaboración entre los municipios y, después, efectuar las enmiendas de las leyes en cuestión y la transformación del sistema de financiación municipal.

En el año 2003, el Gobierno decretó la reordenación territorial de los municipios. Así se crearon 168 “microrregiones” como unidades territoriales. La forma de colaboración entre los municipios dentro de las microrregiones es la asociación microrregional de propósitos múltiples. Se trata de una nueva y compleja forma de colaboración mediante la cual es posible llevar a cabo con mayor eficacia la prestación de servicios públicos, la realización de tareas administrativas, la ejecución de los proyectos de desarrollo regional que los municipios por sí solos realizan de forma ineficiente.

La Ley de Colaboración Microrregional de Propósitos Múltiples determina cuáles son los ámbitos de competencia que deben recibir subvenciones más allá de las contribuciones normativas. Entre estos ámbitos se cuentan, como mínimo, la educación, el sistema escolar, la asistencia social, los servicios sanitarios públicos y el desarrollo regional.

En 2006, el Tribunal de Cuentas sometió las prestaciones sociales básicas y obligatorias a una auditoría. Debido a los incentivos financieros, los municipios traspasaron una parte de esas tareas a las microrregiones. En 2005, las asociaciones microrregionales de propósitos múltiples recibieron 1.006,7 millones de HUF como incentivo para llevar a cabo los distintos servicios sociales que se les asignaron y en 2006 fueron 1.743,9 millones de HUF los recibidos. En 2006 existían ya 205 asociaciones microrregionales de propósitos múltiples dentro de las 168 microrregiones.

El objetivo de estos incentivos es que pueda participar de los servicios públicos un porcentaje cada vez mayor de los habitantes de los municipios pertenecientes a asociaciones microrregionales mediante la integración de la ejecución de tareas. Otro de los objetivos es introducir nuevas formas de asistencia social en el marco de las prestaciones sociales básicas.

La ejecución de tareas de los municipios auditados ha experimentado una reestructuración mediante el establecimiento de las asociaciones microrregionales de propósitos múltiples, de modo que cada vez más municipios pueden introducir tipos de servicios que no existían hasta la fecha. Otro de los objetivos era asimismo mejorar la calidad y la rentabilidad de los servicios públicos. Sin embargo, no fue fácil evaluar los resultados de este proceso.

En cuanto a las tareas traspasadas a las asociaciones, la auditoría resultó aún más complicada debido a que los acuerdos de cooperación de los municipios respecto a la ejecución de las tareas traspasadas a las microrregiones eran incompletos. Dichos acuerdos no estipulaban que

la asociación tuviera la obligación de proporcionar datos sobre el número de ciudadanos que disfrutaban de los servicios prestados ni sobre los costes de estos.

No existe ninguna recopilación estadística ni ningún registro de las prestaciones sociales básicas ofrecidas por las asociaciones a cada uno de los municipios. Sin embargo, el número total de ciudadanos que perciben dichos servicios básicos ha aumentado, por lo que, en general, la influencia de la introducción de las microrregiones puede valorarse como positiva.

La reforma administrativa está en proceso y, como parte de ella, cambiará el sistema de financiación de los municipios y de las microrregiones. Para revisar la eficiencia, eficacia y economía de los servicios públicos es imprescindible definir los criterios –los indicadores– que faltan y establecer las bases de datos necesarias.