

EUDELeke ELKARTEBURUAREN AGERRALDIA

EUSKO LEGEBILTZARREKO BATZORDEAN

**EUSKAL ADMINISTRAZIO PUBLIKOETAKO BIKOIZTASUNEI ETA
ERAGINKORTASUNIK EZARI BURUZKO TXOSTENA**

I.- SARRERA

Lehenengo eta behin, eskerrik asko Legebiltzar honek eskatuta Eusko Jaurlaritzak Bikoiztasunei eta Eraginkortasunik Ezari buruz egindako Txostena toki-administrazioen ikuspegitik balioesteko eta aztertzeko gaur EUDELi emandako aukeragatik.

EUDELen, jakin badakigu zeinen garrantzitsua den honelako hausnarketa-prozesuetan parte hartzea. Betidanik erakutsitako leialtasun instituzionala eta lankidetzaz nabarmendu nahi ditut, oraingoan ere modu berean jokatuko dugulako.

Agerraldi hau egin nahi izan dugu, udalek euskal sistema instituzionalean betetzen duten zeregina balioesteko. Gure iritziz, legebiltzar honek argi eta garbi jakin behar du nolako elkarreragina dagoen udalen eta gainerako euskal erakundeen artean.

Tokian tokioa administrazioaren oinarria dela eta herritarrengandik hurbilen dagoena dela kontuan hartu ondoren, txostenaren abiapuntua den ikuspegi kontzeptuala hobetu ahal izango dugu.

Lehen esan dudanez, EUDELeke bere ekarpena egin nahi du inolako zalantzarik gabe, era guztietako bikoiztasunak edo eraginkortasunik eza desagertu

daitezzen. Dena dela, hori egin baino lehen, erantzukizun publikoak Euskadiko gobernu-mailen artean nola banatzen diren argitu beharra dago.

Horri dagokionez, aurreratu nahi dizuet udalen eskumenen antolamendu egokiaren garrantzia nabarmenduko dudala neure agerraldian. Era berean, finantziazio-sistema bera ere zeinen garrantzitsua den azpimarratuko dut, zentzuz estali behar duelako herritarrentzako zerbitzu-emaila moduan daukagun erantzukizun publikoa.

II.- BIKOIZTASUNEN NOZIOA: ESKUMENEN ESLEIPENA, BIKOIZTASUNIK DAGOEN ALA EZ JAKITEKO OINARRIA

Azterketa hori egin baino lehen, ordea, zenbait kontzeptu zehaztu nahi nituzke zuon baimenarekin.

Txostenaren izenburuan, “bikoiztasunak” eta “eraginkortasunik eza” hitzak agertzen dira. Hala ere, zer dira “bikoiztasunak” eta “eraginkortasunik eza”? Bi terminoak nahasiak izan daitezke, eta zenbait interpretazio eduki ditzakete.

Horrela, bada, “bikoiztasuna” berez disfuntzioa bada ere, dualtasuna edo errepikapena ere bada, eta, tokian tokiko sektore publikoan, oso-oso gutxitan ematen da hori.

Txostenaren arabera, bikoiztasuna ematen da, gobernu-maila zehatz batek arauen arabera aurretiaz esleituta ez daukan eskumena erabiltzen duenean. Dena dela, gaia askoz ere konplexuagoa da tokian tokiko ikuspegitik aztertuz gero.

Txostenean bertan, eskumenen banaketa aztertzen da, eta, horretarako,

honako hauexek bereizten dira: batetik, Euskal Autonomia Erkidegoko erakunde bateratuak; eta, bestetik, Euskal Lurralde Historikoak. Edonola ere, ez da batere zehatza tokian tokiko eskumenen esleipenari dagokionez, nahiz eta txostena egitean 9 udaleko lagina erabili den, euren pisu demografikoa kontuan hartuta.

Gainera, berariazko esleipen-falta hori oso garrantzitsua da, udal-eskumenak ere ez daudelako zehaztuta ez Konstituzioan ez Estatutuan. Bertan, hain zuzen ere, udalen aldeko zenbait eskumen-arlo material azaltzen dira, eta, gero, legegile sektorialak berak zehaztu beharko ditu.

Hona hemen datu erabakigarria: azkenean, legegile sektoriala da euskal udalen eskumenak zehazten dituen.

III.- TOKIAN TOKIKO ESKUMENAK ESLEITZEKO SISTEMA KONPLEXU BEZAIN URRIA

Inork ez du zalantzan jartzen euskal arkitektura instituzionala konplexua dela. Izan ere, ondo bereizitako lurraldeko hiru gobernu-mailatan dago oinarrituta: autonomia-erkidegoa, lurralde historikoak eta toki-erakundeak (udalak, batez ere; eta, Araban bertan, kontzejuak zein koadrilak).

Sistema horretan, udalok erabateko ziurgabetasuna dugu, ez dakigulako zein diren gure erantzukizun eraginkorrak. Hori dela eta, udalok nolabaiteko mendetasuna edo menderakuntza daukagu beste gobernu-maila batzuekin.

Horrez gain, Estatuko oinarritzko legegileak tokian tokiko eskumenen arloan zehaztutako sistema ez da batere zehatza, eta oso ahul dago eratuta. Izan ere, honako pieza hauetan dago oinarrituta:

- a) Eskumenak esleitzeko klausula orokorra. Hasiera batean, behar besteko ahalmena ematen du, auzokideen onerako era guztietako zerbitzuak sustatzeko.
- b) Legegile sektorialak esleitutako unean uneko eskumenen edo ahalmenen zerrenda.
- c) Derrigorrezko zerbitzuen zerrenda aldagarria, udalerrri bakoitzeko biztanle-mailaren arabera.
- d) Udalek beste administrazio batzuen berezko jardueren “osagarri diren zenbait jarduera” egiteko daukaten ahalmena.
- e) Jarduera ekonomikoen garapenerako ekimen publikoa erabiltzeko ahalmena.

Bestela esanda, azken batean Estatuko legegile sektorialak eta, batez ere, euskal legegileak kasuan-kasuan aitortzen dizkiguten eskumenak ditugu euskal udalok.

Beraz, nola jakin jarduketa publikoak noiz dauden benetan “bikoiztuta”, aldeztatik udalen eskumen edo erantzukizun arloak zein diren zehatz-mehatz zehaztu ez bada?

IV.- ESKUMENEN AZALPENA / UDAL-LEGEA

Oso kontuan hartu behar da udalok eskumenak partekatzen ditugula gainerako administrazioekin euren jarduketa-arlo gehienetan, tokian tokikoak diren berezko esparruetan izan ezik (argiak, bideak garbitzeko zerbitzuak, hondakinen tratamendua...).

Hori dela eta, toki-autonomiaren erantzukizun publikoen arloa ondo mugatu behar da, aurretiaz zehaztu behar da, egonkorra izan behar da, ez da egoera politikoaren menpe egon behar eta udal-autogobernurako eremu moduan bermatu behar da.

Horrelaxe adierazi zen argi eta garbi “Euskadiko Udal Legerako Oinarriak” agirian. Hain zuzen ere, EUDELeko Zuzendaritzak 2010. urtean onartu zuen, eta, bertan, berariaz eskatzen zen gure eskumenak zein diren zehatz-mehatz azaltzeko.

Euskal legegileak euskal udalon berezko eskumen-arlo bereziak zein diren zehaztu behar du. Dena dela, beste hizpide bat izango da eskumen horiek zer formularen bidez erabiliko diren adieraztea.

Hala ere, horrek guztiak ez du esan nahi gure sistema behar bezala ez dabilenik. Ibili badabil, eta nahikoa ondo dabil. Badago zer hobeturik? EUDELek asmo hori ekarri du agerraldi honetara.

V.- UDALENTZAT DERRIGORREZKOAK EZ DIREN GASTUAK ETA BEREZKOAK EZ DIREN ESKUMENAK: UDALEI ESKUMENAK ESLEITZEKO SISTEMA TXARRAREN HERENTZIA

Barkatu, baina behin eta berriro esan beharrean nago. Udal-eskumenak behar bezala zehaztuta ez daudenez, ondorio zuzenak dituzte tokian tokiko finantziazioan. Udal-eskumenak esleitzeko sistema garbiagoa izango balitz, baliabideen esleipena bidezkoagoa izango litzateke, eta kudeaketan ez litzateke eraginkortasunik ezerako arriskurik egongo.

Ezin ditugu udalak bertan behera utzi, bakar-bakarrik. Udalak ezin dira itxi,

urteko 365 egunetako 24 orduetan daudelako zabalik. Beraz, eskumenak esleitzean, behar besteko finantziazioa ere eman behar zaie.

Horri dagokionez, udalentsat derrigorrezkoak ez diren gastuez hitz egin nahi dizuet; edo, bestela esanda, udalentsat berezkoak ez diren eskumenen erabileraz.

2003. urtean, “Arabak, Gipuzkoak eta Bizkaiak derrigorrezkoak ez diren zerbitzuetan duten gastuaren azterketa” egin zuen EUDELe, eta 2007an eguneratu zuen. Horretarako, Estatuan egindako beste lan batzuetan erabilitako antzeko metodologia hartu zuen kontuan. Hona hemen azterketan azaltzen zen datu adierazgarriena:

Udalen funtzionamendu-gastu guztietatik (1., 2. eta 4. kapituluak), %32 derrigorrezkoak ez diren zerbitzuak ordaintzeko erabiltzen ziren. Beraz, honako galdera hau egin beharra dago ezinbestean: zergatik ematen ote dituzte udalek? Lurraldetasunari begira zabalagoak diren beste gobernu-mailek ematen ez dituztelako, agian?

Hori dela eta, zuok nahi beste kautela hartuta, legeen arabera berariaz egin behar ditugun baino askoz gauza gehiago egin ditugu euskal udalok.

Agerikoa denez, horrek guztiorrek eragin finantzario nabaria dauka... Dena dela, administrazio hurbilena izanda, geure gain hartu behar izan ditugu, beste gobernu-maila batzuek eskaintzen ez zituztelako, behar bezala garatzen ez zituztelako edo jarduera gehigarrien bitartez osatu behar zirelako, geure herritarren bizi-kalitatea hobetzeko.

Edonola ere, EUDELe bere egunean egindako azterketa eguneratu eta osatu

egin beharko litzateke.

Hori horrela izanik ere, “aurrekontuak egonkorrak” izan behar direla eta defizit publikoa sortzea erabat debekatuta dagoela kontuan hartuta, ageri-agerikoa da euskal udalok bete-betean nahi dugula eskumen horiek zein diren argitzea.

Orain arte esan dizuedan guztia kontuan hartuta, argi dago tokian-tokian hain erraza ez dela berezkoak ez diren eskumenen eta “bikoiztasunen” edo “eraginkortasunik ezaren” arteko lotune zuzena ezartzea.

Noiz hitz egin dezakegu “berezkoak ez diren eskumenez”?

a) Lehenengo eta behin, udalak lurraldeko beste gobernu-maila bati esleitutako eskumena erabiltzen duenean.

Halakoetan, bikoiztasuna egongo da, udalak eta beste gobernu-maila batek eskumen hori “aldi berean” erabiltzen dutenean. Aitzitik, gure ustez ez da bikoiztasunik egongo, udalak jarduera osagarria garatzen duenean.

Zehatzagoa izango naiz. Hona hemen hiru adibide:

1) Adinekoentzako egoitzak foru-eskumenpekoak diren arren, historiari begira zenbait udalek eskumen hori hartu behar izan dute euren gain. Gainera, gaur egun, azterketan adierazten denez, ez du inolako arauzko babesik. Azterketaren arabera, adibide hori “bikoiztasuna” izango litzateke.

Izan ere, foru-administrazio eskudunak bere gain hartu beharko luke. Bien bitartean, udalek behar besteko eta behar bezalako finantziazioa jaso beharko lukete. Egia esan, beti-beti, udalak berak hartu behar du bere gain horren

ondorioz sortutako defizita.

2) Bigarren adibidea enpleguaren arloko eskumenarena da. Izan ere, berezkoak ez diren eskumenen adibide esanguratsuenetakoa da gaur egun. Dena dela, bere erabilera beste gobernu-maila batzuek “elikatu” eta bultzatu dute diru-laguntzen politikaren bidez.

Udalek baliabide pertsonal eta material asko erabiltzen dituzte eta erabili dituzte enpleguaren arloan. Hain zuzen ere, garapen-agentzien sarea ere eratu da, arlo horren kudeaketa antolatzeko asmoz. Ez dute nahierara egin, ostera, lehenengo eta behin arlo horretako eragileak izateko eskatzen dien gizartearen eskariei erantzun behar izan dietelako, eta, bigarrenez, arlo horretako eskumena duten erakundeek laguntzeko eskatu dietelako. Izan ere, udalentsako laguntzen eta diru-laguntzen politika sustatu dute, jarduketa hori garatu dezaten.

Autonomia-erkidegoari enpleguaren eskumena eman ziotenean, Lanbide eratu zen, eskumen hori kudeatzeko asmoz. Udalen ustez, kudeaketa hori lankidetzapekoa eta eraginkorra izan behar zen, eta, horretarako, oso kontuan hartu behar ziren udalek arlo horretan erabilitako baliabide pertsonal eta materialak. Eraginkortasunez lan egin beharrean, Lanbidek langile berriak kontratatzea erabaki zuen, eta tokian tokiko garapen-agentzietan lehendik zeudenak baztertu zituen. Beraz, ageri-agerikoa da eskumenaren titularrak bikoiztasunez edo eraginkortasunik gabe jokatu dezakeela, kudeatzeko orduan lankidetzaz instituzionala alde batera uzten duenean.

3) Bestetik, jarduera osagarrien hirugarren adibidea musika-eskolak dira. Halakoetan, udalek beste administrazio batzuen eskumena hartzen dute euren gain, modu osagarrian, baina horrek ez du esan nahi bikoiztasuna edo

eraginkortasunik eza ezinbestean gertatzen direnik. Halakoetan, behar besteko finantziarioa duten urte anitzeko hitzarmenak ezartzea izango litzateke zentzuzkoena. Horrez gain, udal gehienak egoera horretan ez daudela hartu beharko litzateke kontuan.

Berezkoak ez diren eskumenen hiru adibide horietan, beraz, udalek beste batzuen eskumenak hartzen dituzte euren gain.

b) Orain, berezkoak ez diren eskumenak izango ditut aztergai, baina inongo gobernu-mailari berariaz esleitu ez zaizkionean.

Esate baterako, tokian tokiko garapen ekonomikoa da horren adierazgarri. Ez da udalei berariaz esleitutako eskumena, baina, praktikan, udalek euren baliabideen zati handia erabiltzen dute horretarako.

Adibide horiei erreparatuta, inolako eraginkortasunik gabe jokatu ote dugu euskal udalok? Bikoiztasunik egon ote da, zerbitzu horiek eman ditugunean?

Erantzukizunez jokatu dugula uste dut.

VI.- DIRU-LAGUNTZEN POLITIKA, ESKUMEN-ERANTZUKIZUNAK UDALEN ESKU UZTEKO AUKERA

Atal honi amaiera emateko, berezkoak ez diren horrelako eskumen asko hartzen ditugu geure gain, beste gobernu-maila batzuek toki-mailako jarduketaren bidez betearazten dituztelako euren politikak, eta, horretarako, laguntzak edo diru-laguntzak sortzen dituzte.

Batzuetan, ekintza zehatzak egiteko edo sustatzeko erabiltzen dira laguntza horiek. Beste batzuetan, ordea, langileak kontratatzeke erabili behar dira zuzenean. Beraz, laguntza horiek aurrekontu-murrizketen edo erabaki politikoen ondorioz desagertzen direnean, udal-mailak kontratatutako langileei ordaintzen eta gizarte-eskariari erantzuten jarraitu behar du. Bestetik, kasu onenean, diru-laguntza hori gutxitzen bada, udalak bere baliabideen bitartez aurre egin behar dio murrizketa horri.

Hona hemen udal-euskaltegien adibidea. Helduen euskara-irakaskuntza udalek kudeatzen duten eskumena da, nahiz eta berezko eskumena izan ez.

HABEk langile administratiboen eta irakasleen soldata finantzatzen du, eta udalek langile horien gizarte-segurantzak ordaindu behar dute, baita euskaltegien funtzionamendu eta inbertsio gastuak ere. EUDELe hitzarmena sinatu zuen sailarekin, harik eta arlo horretako kudeaketari eta finantziazioari buruzko behin betiko erabakia hartu arte irakasle gehiago kontratatu behar zituzten udalentsako finantziazioa handitzeko. Hitzarmen hori, ostera, ez dute bete, eta udalen esku utzi dute finantziazio-defizit horri aurre egiteko edo matrikulazioak murrizteko erantzukizuna, diru-laguntzen araberakoak izan daitezkeen. Hau da, eskumen horri askitasun ekonomikoaren irizpideen bitartez aurre egin beharrean, udalen ardurapean utzi dituzte egokitzapen horren ondorioak. Transferentzia murriztea da errazena; eta murrizketa kudeatzea, zailena.

Gobernuak 2012rako egin dituen aurrekontuak aztertuz gero, argi eta garbi dago udalei zenbait eskumen betearazteko asmoz egindako transferentziak gutxitu direla oro har. Horrela, bada, Transferentzia Arruntei erreparatuta, 4. kapituluko murrizketa %3,3koa bada, udalentsako transferentziak %12,2 gutxitu dira. Bestetik, Kapital Transferentziei dagokienez, 7. kapituluko murrizketa

orokorra %4,6koa bada, udalentsakoa %17,5 jaitsi da.

Bene-benetan diotsuet, legebiltzarkide jaun-andreok, datuak argiak direla erabat: ez dira euskal udalen premiak behar bezala kontuan hartzen.

Amaitzeko, agerikoa denez, ezin ditugu udalak behin eta berriro beste administrazio batzuen eskumenen finantziazioan inplikatu.