



GIZARTE-SEGURANTZAKO SISTEMA **PROPIO BATEN BIDERAGARRITASUNARI** **BURUZKO TXOSTENA**

Txosten honek erantzuten dio Eusko Legebiltzarrak 2014ko ekainaren 11n egindako errekerimenduari, Autogobernuari buruzko Ponentziak hartutako erabakiaren inguruan, non eskatzen zaion Eusko Jaurlaritzari idazteko “Gizarte Segurantza sistema propio baten bideragarritasunari buruzko txostena”.

Errekerimendu horrek, Legebiltzarreko presidentek lekualdatze-idazkian aipatzen duen moduan, Ganberako legebiltzar-taldeetako batek egindako eskaeran du hasiera, hain zuzen ere UPyD Talde Mistoak, zeinak eskatzen dien Eusko Jaurlaritzari eta Espainiako Gobernuari egin ditzatela txosten bana: “Pentsio-sistema publiko baten bideragarritasuna Euskadin; sistema propio batek euskal gizartean izango lukeen kostua”.

Eskaera hori “independentziaren kostua” atalaren barruan dago, eta horregatik txosten hori balizko euskal estatu independente baten pentsio-sistema publiko baten bideragarritasun eta kostuari buruzkoa beharko luke izan.

Gizarte-segurantzako edozein sistemak bat egin behar du babestu nahi duen errealitate sozial, demografiko eta ekonomikoarekin, gaur eguneko den errealitate aldakorrarekin, eta horren ondorioz aldaketa horrekiko egokitzea eskatzen du, sakon egokitzea ere. Moldaketa horiek, zalantzarik gabe, eztabaida sakon eta askotariko bat eskatzen dute, herritar ia guztiei eragiten baitie zuzenean. Era berean, independentziako egoera batean, aldagai guztiak, arautzaile edo finantzarioak zein kudeatzaile edo prestazioekin lotutakoak, administrazio erabakitzaile batean egongo lirateke, gaur egun Euskadin gertatzen ez dena.

Gauzak horrela, errekerimendu horri erantzuteko, alde zuzenetik kontuan hartu behar da, zalantzarik gabe balizko etorkizuneko estatu independente batean ere, guztiz ezinbestekoa litzatekeela eztabaida hori egitea, eta oinarritzko adostasuna lortzea, gizarte-segurantzako sistema bat diseinatu eta garatzeko, nahitaez bideragarria izango dena.

Horri buruzko hausnarketaren edukia eta zentzuak zehaztuko du bere kostua, finantzatzeko formula eta, azken finean, bere balizko bideragarritasuna.

Beraz, ezin daiteke egin txostena jatorrian eskatutako terminoetan; izan ere, hipotesi ezezagunetan oinarrituta litzateke, oinarri praktikorik gabeko egoera edo planteamendu ezezagun bati erantzungo lioketenak.

Baieztape hori, ordea, era berean erabil daiteke Espainiako gizarte-segurantza sistemaren balizko bideragarritasunari dagokionez; izan ere, sistema horrek eztabaida eta berrikuste sakon bat behar du, eta gaur egungo finantziario- eta prestazio-parametroetan oinarritutako euskal sistema bat eta Espainiako gizarte-segurantzako sistema ez lirateke desberdinak izango, funtsean, bideragarritasunari dagokionez.

Ondorioz, Gobernu honek erabaki du gaur egungo esparru juridikoari egokitutako planteamendu bat egitea, Gernikako Autonomia Estatutuaren betetze osoa aldarrikatzeari eutsita, zeinak jasotzen duen Euskal Autonomia Erkidegoko Gizarte Segurantzaren arloko eskumena, eta jarduera horretan zuzen eta egoki aritzeak eskatuko du, zalantzarik gabe, guztion hausnarketa sakon bat, gizarte babesteko edozein sistemak dakartzan erronkei ekite aldera, gaur egungo une historiko aldakorrean. Jarraian garatuko dugu planteamendu hori.

-I-

BOTERE ETA ESKUMENAK GIZARTE-SEGURANTZAREN ETA HAREN ARAUBIDE EKONOMIKOAREN EREMUAN.

Estatuak Euskadiri behin eta berriz uko egiten dio Gizarte Segurantzaren alorrean Euskadiri dagokion eskumena balia dezan, nahiz eta eskumen hori onetsita eta jasota egon Gernikako Estatutuaren 18.2 artikuluan, eta Estatutuaren ez-betetzeetan horixe da, hain zuzen ere, salaketa gehien jaso dituenetako bat.

Estatutuak Gizarte Segurantzaren alorrari dagokionez jaso duen erregulazioa gogora ekarriko dugu jarraian, Espainiako Konstituzioaren 41., 43., 49., 50., 148.20 eta 21 eta 149.1, 7, 16 eta 17 artikuluetan ezarritakoa.

A.- Gernikako Estatutuan aurreikusitako eskumenak

Euskal Autonomia Erkidegoan oinarrizko erakunde-araua den Gernikako Estatutuak 10. eta 18. artikuluan jasotzen ditu Gizarte Segurantzari lotutako gai horietan Euskal Autonomia Erkidegoari esleitu zaizkion eskumenak.

Izan ere, Euskal Autonomia Erkidegoak hainbat eskumen eskusibo dauzka herritarrentzako gizarte-arretaren eremuan, Gernikako Estatutuaren 10. artikuluan jasota daudenak, hala nola gizarte-laguntzaren eskumena (10.12 artikulua), farmazia-antolamenduarena (10.15 artikulua), Gizarte Segurantzaren sartu gabeko mutualitateei dagozkienak (10.23 artikulua), eta komunitatearen garapena eta adinekoen aldeko politikaren ingurukoa (10.39 artikulua).

Bestetik, Autonomia Estatutuak Euskal Autonomia Erkidegoaren esku uzten du, halaber, lan-legeria betearazteko eskumena (12.2 artikulua), baita Estatuak lan-legeria betearazteko dituen zerbitzuak antolatzeko, zuzentzeko eta gainbegiratzeko eskumena ere, Estatuaren goi-ikuskaritzaz bat, lan-baldintzak gizartearen garapen- eta aurrerapen-mailari egokitzen saiatuz.

Zehazkiago, Autonomia Estatutuaren 18 artikulua ezartzen du Gizarte Segurantzaren alorrean Euskadik honako hauek bete behar dituela:

- a) Estatuko oinarrizko legeria lege bidez garatu eta betearaztea, Gizarte Segurantzaren araubide ekonomikoa mamitzen duten arauak izan ezik.

- b) Gizarte Segurantzaren araubide ekonomikoaren kudeaketa.

Estatutuaren testuan jasota dago, halaber, xede horietarako, Autonomia Erkidegoak aukera izango duela, bere lurraldearen barruan, aldez aurretik aipatutako gaiekin zerikusia duten zerbitzu guztiak antolatu eta administratzeko, eta Osasunaren eta Gizarte Segurantzaren alorreko erakunde. entitate eta fundazio guztiak zaindu egingo dituela. Horretarako, euskal botere publikoek, arlo horretan beren gain hartutako eskumenak moldatu beharko dituzte interesdun guztien eta sindikatu eta enpresa-erakunde guztien parte-hartze demokratikoan oinarritutako irizpideetara, Legean ezarritakoaren arabera.

Eskumen hori abian jartzeko modua zehazteko, Autonomia Estatutuaren bosgarren xedapen iragankorrak ezartzen du Estatutuaren aplikaziorako sortu den Bitariko Transferentzia Batzordeak finkatuko dituela Autonomia Erkidegoak Gizarte Segurantzaren araubide ekonomikoaren kudeaketa bereganatu dezan hitzarmen aproposak, betiere haren batasunaren eta elkartasun-printzipioarekiko elkartasunaren barruan, eta zuzen kudeatzeko hitzarmenotan jaso daitezzen prozedura, epe eta konpromisoen arabera.

Jada hogeita hamasei urte igaro dira 1979ko abenduaren 16tik, hain zuzen ere Gorte Nagusiek Gernikako Estatutuaren 3/1979 Lege Organikoa onartu zutenetik. Hogeita hamasei urte horietan Eusko Jaurlearitza behin eta berriz ukatu zaio eskumen hori benetan garatzeko behar-beharrezkoak diren bitartekoak eskualdatzea. Hortaz, Estatuaren Lege Organiko bat hogeita hamasei urtez bete gabe egon da.

Eta uko horrek agerian uzten du, argi eta garbi gainera, Espainiako Gobernuak urte hauetan guztietan erabateko zentralismoarekin jokatu duela, gure herriaren autogobernu-gaitasuna behin eta berriz oztopatuz eta gutxietsiz.

Eta hori nahiz eta estatutu-testua onartu ondoren Konstituzio Auzitegiak zenbait epai eman zituen, guztiz zentralizatzaileak eta estatutu-testuan esanbidez jasotako eskumen hori mugatzeko asmoarekin, eta, hori gutxi balitz, konstituzioan jaso gabe zegoen kontzeptu berritzaile bat ere sartu duten, hain zuzen ere kutxa-batasunaren printzipioa. Artificio handiko oztopoa da hori, Konstituzio Auzitegiaren uztailaren 7ko 124/1989 epaiak sortutakoa, eta kontzeptua legeria positiboan integratu da, Gizarte Segurantzaren alorreko neurriei buruzko abenduaren 4ko 40/2007 Legearen bitartez, autogobernugaitasuna mugatzeko asmoarekin, Gernikako Estatutua onartu zenez geroztik Espainiak izan dituen Gobernu guztientzat dirudienez “garrantzi handia” duen gai batean.

Eusko Jaurlaritzak behin eta berriz aldarrikatu du eskualdatze hori gauzatzea, hartara estatutu-eskumen hori garatu ahal izateko, eta, horrela, gure Autonomia Erkidegoari gizarte-politika oso-oso bat garatzeko aukera emateko.

Ezbairik gabe, eskumena baliatzeko bitartekoak eskualdatzeko, estatutu-ituna egiteko oinarri izan ziren lege-testuak hartu behar dira, aintzat, hitzez hitz hartu ere, hau da, batetik, Konstituzioaren 149.1.17 artikulua, Estatuari Gizarte Segurantzaren araubide ekonomikoaren eta oinarrizko legeriaren gaineko eskumena ematen diona, “kontuan harturik autonomia-erkidegoek zerbitzu horiek bete ditzaketela”, eta, bestetik, Autonomia Estatutuaren 18. artikulua, Euskal Autonomia Erkidegoari legeak garatzeko eta Estatuaren oinarrizko legeria betearazteko eskumena emateaz gain, legeria horren araubide ekonomikoa osatzen duten arauak izan ezik, Gizarte Segurantzaren araubide ekonomikoa kudeatzeko eskumena ere onesten diona.

Gizarte Segurantzaren araubide ekonomikoa kudeatzean Euskadiri eskumenak esanbidez eskualdatzearen ondorio gisa, **Estatutuaren bosgarren xedapen iragankorrak** ezartzen du Estatutuaren aplikaziorako sortu den Bitariko Transferentzia Batzordeak finkatuko dituela Autonomia Erkidegoak “Gizarte Segurantzaren araubide ekonomikoaren kudeaketa bereganatu dezan hitzarmen aproposak, betiere haren batasunaren eta elkertasun-

printzipioarekiko elkartasunaren barruan”, eta zuzen kudeatzeko hitzarmenotan jaso daitezen prozedura, epe eta konpromisoen arabera.

Azken buruan, Gernikako Estatutuaren testuak, aipatutako aginduen ildo beretik, kontzeptuzko bi muga jasotzen ditu, Euskal Autonomia Erkidegoak eskumena baliatzea oztopatzen dutenak, Bosgarren Xedapen Iragankorrak esanbidez onesten duelako Gizarte Segurantzaren araubide ekonomikoaren batasuna, baita elkartasun-printzipioarekiko errespetua ere.

Horregatik, eskualdatzea planteatzerakoan agindu horiek hartu beharko dira aintzat, konstituziotik kanpoko eremuetatik kutxa bakarraren kontzeptua inposatuz estatutu-eskumena “husteko egindako ahaleginari” garrantzia kenduz, kontuan hartuta gainera 1979an kontzeptu horren arrastorik ere ez zegoela (ikus, zentzu horretan, 244/2012 KAE, ZO5; 16/2013 KAE, ZO5; 88/2014 KAE, ZO5 eta 198/2014 KAE, ZO5).

Hortaz, bitarteko material zein ekonomikoak eskualdatzeko sistema bat ezarri beharko genuke, eginkizun propioak ongi bete ditzan sinatu beharko diren hitzarmenei jarraiki, jakina Gizarte Segurantzaren erregimen ekonomikoaren batasuna eta elkartasun-printzipioa errespetatuz, kudeaketa antolatzeko behar diren prozedura, epea eta konpromisoak ezartzeko.

Gure kasu zehatzean estatutu-araudiari buruzko gutxieneko aipamen horiek egin ondoren, gizarte-segurantzaren alorrera eta gizarte-segurantza kudeatzeko une honetan indarrean dagoen eredura hurbildu beharko genuke, baita Konstituzio Auzitegiak estatuaren eta autonomia-erkidegoen artean eskumenak mugatzeari buruz egin duen jurisprudentzia-irakurketara hurbildu ere, gutxienekoen proposamen batera iristeko, eta, horrela, Euskadiko Gizarte Segurantzaren araubide ekonomikoa duintasunez onartzeko.

B. - Gizarte Segurantzaren alorra

Gizarte Segurantzaren eta haren araubide ekonomikoaren oinarriko printzipioak Gizarte Segurantzaren Lege Orokorraren Testu Bateginean daude jasota, ekainaren 20ko 1/1994 Errege Lege Dekretuak onartutakoa, eta haren

edukia oro har aplikatzekoa da, eskumenak baliatzeko moduarekin eta autonomia-erkidegoetako zerbitzuak antolatzearekin zerikusia duten alderdiak izan ezik, baldin eta autonomia-erkidegoek, beren autonomia-estatutuetan ezarritakoari jarraiki, gai horrekin zerikusia duten eskumenak beren gain hartu badituzte (Gizarte Segurantzaren Lege Orokorraren Testu Bateginaren azken xedapenetatik lehena).

"Gizarte Segurantza" gaia identifikatzea gehien interesatzen zaizkigun alderdiak hautatzea da, haiek deskribatzeko bakarrik.

Xedeei dagokienez, Gizarte Segurantzaren Lege Orokorraren Testu Bateginaren 2. artikulua babes egokia eskaintzen die Gizarte Segurantzaren aplikazio-eremuan inplikaturik dauden pertsonari, Lege honetan jasotako egoeretan eta kontingentzietan, bai jarduera profesional bat egiten dutenei bai ekarpenezko ez den modalitatean eskatutako betekizunak betetzen dituztenei, baita ardurapen dauzkaten senitarteko eta antzekoei ere.

Gizarte Segurantzaren **babes-ekintzaren** aurrean honako hauek biltzen dira, Gizarte Segurantzaren Lege Orokorraren Testu Bateginaren arabera:

a) Osasun-asistentzia, amatasunaren kasuan, gaixotasun arrunten edo laneko gaixotasunen kasuan eta istripuen kasuan, lanekoa izan zein ez.

b) Lanbiderako berreskuratzea, bidezko irizten bazaio aurreko letran adierazitako kasuetako edozeinetan.

c) Diru-prestazioak, egoera hauetan: aldi baterako ezintasuna; aitatasuna; haurdunaldiko arriskua; edoskitze-garaiko arriskua; minbiziak edo beste gaixotasun larri batek jota dauden adingabeak zaintzea; baliaezintasuna, ekarpenezko aldaeran zein erakarpenezko ez denean; erretiroa, ekarpenezko mailan zein asistentziakoan; langabezia, ekarpenezko mailan zein asistentziakoan; heriotza eta biziraupena; eta orobat errege-dekretu bidez eta Lan eta Gizarte Gaietako ministroak proposaturik gertagarri eta egoera berezietarako ematen direnak.

Ekarpenezko ez den aldaeran baliaezintasunagatik eta erretiroagatik ematen diren diru-prestazioak Lege honen II. Tituluan arautzen den moduan emango dira.

Langabeziagatik prestazioak, ekarpenezko mailan zein asistentziazkoan, lege honen III. Tituluan arautzen den moduan emango dira.

d) Gizarte Segurantzako familia-prestazioak, ekarpenezko aldaeran eta ekarpenezko ez den aldaeran. Ekarpenezko ez den aldaeran ematen diren diru-prestazioak Lege honen II. Tituluan arautzen den moduan emango dira.

e) Baliaezinak berrezteko eta birgaitzeko eta hirugarren adinekoei laguntzeko eman litezkeen gizarte-zerbitzuen prestazioak, eta orobat komenigarri irizten zaien beste gai batzuetan ezar litezkeenak.

2. Orobat, eta aurreko zenbakian adierazitako prestazioen osagarri gisa, gizarte-laguntzaren onurak eman ahal izango dira.

3. Aurreko zenbakietan jasotako babes-jardunak ezartzen eta mugatzen du zer hedadura izan lezaketen Gizarte Segurantzaren Araubide Orokorrak eta araubide bereziek, eta orobat ekarpenezko ez diren prestazioen aldaerak.

4. Helburutzat Gizarte Segurantzaren ekarpenezko prestazioak osatzea, handitzea edo aldatzea duen beste edozein prestazio publiko Gizarte Segurantzako sistemaren parte da, eta lege honen 2. artikuluan araututako printzipioei atxiki behar zaie. Aurreko paragrafoan aurreikusitakoak ez du eragozten autonomia-erkidegoek bestelako izaerako laguntzak ezartzea, beren eskumenak baliatuz, haietan bizi diren pentsiodunen alde.

Gizarte Segurantzaren Lege Orokorren Testu Bateginaren arabera, ondoren zerrendatutako entitate kudeatzaileek eramango dute **Gizarte Segurantzaren**

kudeaketa eta administrazioa, dagozkien ministerioen zuzendaritzapean eta zaintzapean, printzipiotzat harturik sinpletzea, arrazionalizatzea, kostuen ekonomia, finantza-solidaritatea eta kutxa-batasuna, eraginkortasun soziala eta deszentralizazioa:

a) Gizarte Segurantzaren Institutu Nazionala, Gizarte Segurantzako sistemaren diru-prestazioak kudeatzeko eta administratzeko, ondorengo c) letran aipatzen direnak izan ezik.

b) Osasun Institutu Nazionala, osasun-zerbitzuak administratu eta kudeatzeko.

c) Adinekoen eta Gizarte Zerbitzuen Institutua baliaezintasun- eta erretiro-pentsioak kudeatzeko ekarpenezko ez den aldaeran, eta orobat Gizarte Segurantzako sistemaren osagarri diren zerbitzuak kudeatzeko.

Aurreikuspen horiei gaineratu behar zaie Itsasoko Gizarte Institutua, Estatuko Enplegu Zerbitzu Publikoa, arduratu behar dena, batetik, langabeziagatiko prestazioetatik eratorritako eginkizun eta zerbitzuak kudeatzeaz, eta, bestetik, prestazioak onesteko, eteteko, amaitzeko eta berriz hasteko ebazpena emateaz, zigorren alorrean lan-administrazioan eskumenekoak diren organoei onetsitako eskumenak ezertan galarazi gabe.

Elementu horien gainean proiektatu behar da Euskadiko Gizarte Segurantzako Araubide Ekonomikoa eskualdatzea. Horri erantsi beharko litzaioke eskualdatzea gauzatuko balitz Gizarte Segurantzaren Diruzaintza Orokorrean ere eragingo lukeela, zerbitzu erkidea den heinean, baita Lan Istripuen eta Lanbide Gaixotasunen Mutualitateen lankidetzak eta tutoretza-eginkizunetan ere.

Bestetik, Soldatak Bermatzeko Funtsa (FOGASA) institutu juridiko bat da, Langileen Estatutuaren Legearen 33. artikuluan arautua (martxoaren 24ko 1/1995 Errege Lege Dekretuak onartutako Testu Bategina), langileei soldatetatik ordaintzeke dauden zenbatekoak ordaintzeko enpresaburua

kaudimengabezia- edo konkurtso-egoeran dagoenean, 1992ko ekainaren 23ko enplegatzaillearen kaudimengabezia-kasurako lan-kredituak babesteari buruzko Laneko Nazioarteko Erakundearen 173. Hitzarmenetik eratorri denez gero zentzu hertsian *“lan-legeria”* gisa eratu delarik.

Agindu horrek (Langileen Estatutuaren Legearen 33. artikulua) berme-sistema hori arautzen du, batetik, langileen eskubidea den heinean enpresaren kaudimengabeziarekin zerikusia duten egoeretan, eta, bestetik, enpresaburuek, kotizazio-sistema baten bitartez, beren finantziarioari eusteko duten betebeharra den heinean. Ekarpen hori Gizarte Segurantzaren kotizazioekin batera biltzen da, eta antzeko portzentaje-sistema baten arabera. Nolanahi ere, guztiz finalistak dira, eta Gizarte Segurantzaren Diruzaintzak bildutako kopuruak funts horretara transferitzen dira xede horretarako.

Hortaz, enpresaburuek egindako ekarpen horiek ez dira Gizarte Segurantzarekiko kotizazioak, nahiz eta Gizarte Segurantzaren Erregimenari ordaindu beharreko kuotekin batera eta modu berean ordaintzen diren (martxoaren 6ko 505/1985 Errege Dekretuaren 12. artikulua).

Langileen Estatutuaren arabera, Soldatak Bermatzeko Funtsa administrazio-erakunde autonomoa da zuzenbideari jarraiki, Enplegu eta Gizarte Segurantzaren Ministerioari atxikia, eta beraz ez da Gizarte Segurantzaren sistemaren zati. Nolanahi ere, eskualdatze horrek eragingo lioke, sarrerek enpresaburuek egindako ekarpenetatik datoze-lako eta Gizarte Segurantzaren Diruzaintza Orokorrak biltzen dituelako, eta sarrera horiek, zuzenbideari jarraiki eta alde zurretik adierazi dugunez, ez dira, inondik inora, gizarte-segurantzarekiko kuotak.

Gauzak horrela, eta kontuan hartuta Euskadi jada eskualdatu zaizkiola IMSERSO eta INSALUD estatu-erakundeek garatutako eginkizunak, Itsasoko Gizarte Institutuaren osasun- eta asistentzia-alorretako eginkizun gehienak eta Estatuko Enplegu Zerbitzu Publikoak eta Itsasoko Gizarte Institutuak kudeatutako enplegu-politika aktiboak, Gizarte Segurantzako Institutu Nazionala erakunde kudeatzaileak gaur egun betetzen dituen eginkizunak

eskualdatu beharko lirateke orain. Hortaz, erakunde horren alderdi nagusien berri izan behar dugu, baita kudeatzen duen araubide ekonomiko-finantzarioaren zati handiena ere.

C.- Gizarte Segurantzako Institutu Nazionalaren eginkizunak eskualdatzea eta haren problematika. Jurisprudentzia-irizpidea Gizarte Segurantzako eskumenak mugatzean.

Denok dakigunez, autonomia-erkidegoek eskumenak hartzeari (hau da, Estatuaren ordezteari) dagokionez egiten den irakurketa guztiz baldintzatuta dago konstituzio-jurisprudentziak eskualda daitekeen gai zehatzari aplikatzekoa den araudiaren inguruan egiten dituen irizpideak direla-eta. Horregatik komeniko litzateke, lehenik eta behin, Gizarte Segurantzako Institutu Nazionala eskualdatzearen haritik datozen zenbait gai labur-labur deskribatzea, baita eskumenaren norainokoa eta egungo mugak konstituzioaren ikuspegitik aztertzea ere.

Gizarte Segurantzako Institutu Nazionalak bere gain hartu behar du Gizarte Segurantzako sistemaren prestazio ekonomikoak kudeatu eta administratzea, baliaezintasun- eta erretiro-pentsioak, ekarpenezko ez den modalitateetan, eta langabeziagatiko babes-prestazioen kudeaketa izan ezik. Euskadiri Gizarte Segurantzako Institutu Nazionalaren eginkizun eta zerbitzuak eskualdatzeak arazo bat dakar, ordea, Gizarte Segurantzaren araubide ekonomiko Estatuaren eskumen eksklusiboa delako. Gizarte Segurantzako araubide ekonomiko hori Gizarte Segurantzaren Lege Orokorren Testu Bateginaren I. Tituluan arautu da, eta honako hauek biltzen ditu:

- Gizarte Segurantzaren **ondarea**, kuota, ondasun, eskubide, akzio eta Gizarte Segurantzaren beste era guztietako baliabideak (80. artikulua).
- Gizarte Segurantzaren finantzatzeko **baliabideak**, honako hauek eratuko direnak (Gizarte Segurantzaren Lege Orokorren Testu Bateginaren 86. artikulua):

- Estatuaren Aurrekontu Iraunkorretan izaera iraunkorrez jasoko diren Estatuaren ekarpen progresiboak, eta kasu berezietarako erabakitzen diren edo egoeraren arabera beharrezko gertatzen direnak.
 - Ordaintzeko betebeharra duten pertsonen kuotak.
 - Errekargu, zehapen eta antzekoetan jasotako diru-kopuruak.
 - Bere ondare-baliabideen fruituak, errenta edo interesak eta beste edozein produktu. Aintzat hartzeko moduko beste zeinahi diru-sarrera.
-
- Gizarte Segurantzaren sistema osatzen duten araubide guztietarako banaketaren **finantza-sistema** erabiliko da, araubide bakoitzak babestutako kontingentzia eta egoera guztietarako. Nolanahi ere, lan-istripuen arloan, haien ezaugarrien arabera finantziazio-sistema hautatuko da, eta Enplegu eta Gizarte Segurantza Ministerioak aukera izango du nahitaezko berraseguru-araubide bat edo emaitzak konpentsatzeko beste edozein sistema ezartzeko, baita baliaezintasun iraunkorrak edo heriotzak eragindako pentsioak kapitalizatzeko finantza-sistema bat ere, eta, sistema horri jarraiki, Gizarte Segurantzaren Lan Istripuen eta Lanbide Gaixotasunen Mutualitateek, eta, hala badagokio, enpresa arduradunek, dagozkien kapitalak eratu beharko dituzte, Diruzaintza Orokorrean.
 - **Inbertsioak.** Egonkortze-erreserbak berehala bideratu behar ez badira erregelamendu-betebeharrak betetzera, inbertsioa egiterakoan kontuan hartuko da gizarte-arloko xedeak uztartu behar direla irizpide teknikoaren arabera lortu beharreko likidezia-, errentagarritasun- eta segurtasun-mailarekin.
 - Gizarte Segurantzaren **aurrekontua, kontu-hartzailtza eta kontabilitatea**, urteko auditoria-plana barne.

- Gizarte Segurantzako entitate kudeatzaileen eta zerbitzu erkideen **kontratazio-araubidea**, Administrazio Publikoen kontratazioa arautzen duen legerian ezarritakoa beteko duena.

Gai horiek guztiek osatzen dute gizarte-segurantzaren araubide ekonomikoa, baita, aldez aurretik adierazi dugunez, langabeziagatiko prestazioek eta FOGASA finantzatzeko erregulazioak ere, eta gai horien guztien arau-erregulazioa ezin daiteke eskualdatu. Kudeaketa eskualda daiteke bakarrik. Eta mugatze hori ezarri da, hain zuzen, lan-legeria emateko eskumena eta Gizarte Segurantzaren araubide ekonomikoaren eta oinarritzko legeriaren gaineko eskumena Estatuari dagozkiolako soil-soilik, Konstituzioaren 149.1 artikulua ezarri duenez 7. eta 17. ataletan, hurrenez hurren.

Gauzak horrela, kudeaketak ere mugatze-arazoak planteatzen ditu, Konstituzio Auzitegiaren doktrinak argi eta garbi mugatu duelako estatutuak hasiera batean Euskadiri esleitutako gaitasuna, orain hemen banan-banan azalduko ez ditugun arren, nolabaiteko aipamena merezi duten epai ugariaren bitartez.

Izan ere, Konstituzio Auzitegiaren 124/1989 eta 195/1996 Epaien bitartez, Epaitegi horrek doktrina bat eman du, eta honela azal dezakegu:

a) Estatuaren eskumen eskusiboa da sistemaren baliabide ekonomikoen kudeaketa eta finantza-administrazioa, finantza-elkartasunaren eta kutxa bakarraren printzipioak aplikatuz.

b) Enpresek Gizarte Segurantzaren izena emateak eta langileen afiliazio, akta eta bajek eragin zuzena dute kotizatze betebeharrean, eta beraz ezin daitezke Gizarte Segurantzaren araubide ekonomikotik bereizi; alabaina, berez ezin ditzakegu, soil-soilik, araubide ekonomikotzat jo. Horregatik, Estatuak gai horretan duen eskumena ulertzean kontuan hartu beharra dago autonomia-erkidegoak jardun zehatzak egin ditzakeela betebehar horiek betetzeari dagokionez, baina eskumen horiek baliatu behar dira Estatuak ezarritako oinarritzko arau uniformeetan barruan, eta Estatuaren betearazteko eskumena errespetatuz, ziurtatzeko, batetik,



egintza horiek berehala jakinaraztea, Gizarte Segurantzaren sisteman eraginik izan dezaten; eta, bestetik, dagozkion betebeharren gaineko kontrola, diru-bilketaren betebeharrak betetzeari eragiten dioten neurrian.

-

c) Estatua da eskumenekoa Gizarte Segurantzaren kutxa bakarra kontrolatzeko, eta kontrol horrek esan nahi du betearazteko ahalmena duela jarduera ekonomikoen gainean zuzenean eragiten duenean. Jarduera instrumentalean gainean (enpresen izen-ematea, afiliazioa, altak, bajak) eragiten duenean, ordea, gainbegiratzeko eskumena baino ez dakar, eta betearazteko eskumena, zuzenean ekonomikoak ez diren betebeharrak betetzeari dagokionez, Euskadirena da.

*d) Estatuaren eskumen eksklusiboak dira kotizazioa kudeatu eta kontrolatzearekin, kuoten dirua bildu eta kuotak atzeratu eta zatikatzearekin, eta Gizarte Segurantzaren sistema finantzatzeko gainerako baliabideak kudeatzearekin (murrizketak, diru-laguntzak eta antzekoak ere barne) zerikusia dutenak, kontzeptua Gizarte Segurantzaren ondare bakarra kudeatzeko ideia zabalagoaren barruan sartzen den neurrian, baina nolnahi ere Estatuak autonomia-erkidegoaren esku zenbait eginkizun utz ditzake estatuko diru-sarrerei dagokienez, betiere ziurtatzen bada *bildutako funtsak automatikoki Gizarte Segurantzaren Diruzaintza Orokorraren kutxa bakar zentralizatura doazela.**

e) Gizarte Segurantzaren funtsen ondare-batasuna eta estatu-titulartasuna aintzat hartuta, Estatua da Gizarte Segurantzaren eskuragarri dagoen dirua denboran eta espazioan banatzeko eskumena duen bakarra, eskumeneko bakarra, funtsak zuzenean eskuragarri jartzea, ordainketak aurreikustea, funtsak hornitzea eta ordainketak agintzea barne. Estatu-eskumen horiek autonomia-erkidegoetako eskumenak errespetatu behar dituzte, eta beraz, Gizarte Segurantzaren araubide ekonomikoaren kudeaketatik eratorritako ordainketatzat joko dira, bakar-bakarrik, sistemaren batasuna kolokan jartzeko edo haren

funtzionamendu ekonomiko uniforme galarazteko aukerarik ez dutenak, eta Gizarte Segurantzaren Diruzaintza Orokorrek gaitutako funtsak zalantzan jarri ezin ditzaketenak. Euskadik ezin ditzake Gizarte Segurantzak sortutako funtsak administratu eta baliatu, baldin eta Estatuak alde aurretik funts horiek hornitzen edo gaitzen ez baditu, Estatuak baita Gizarte Segurantzaren kutxa bakarra kudeatzeko arduraduna.

f) Estatuak Gizarte Segurantzaren kutxa bakarra osatzen duten funts eta finantza-baliabideen gaineko titular bakarra izateak berekin dakar, halaber, baliabide horiek jasotzeko erabilitako kontuen titularra izatea eta finantza-erakundeetan kontu propio horiek ireki eta ixteko baimena emateko eskumena izatea. Horrek ez du galarazten autonomia-erkidegoak edukitzea Diruzaintza Orokorrek haren esku utzitako funtsak,

g) Euskal Herriko Autonomia Estatuaren 18.a) eta b) artikuluetan ezarritakoari jarraiki, Euskadiri dagozkio Gizarte Segurantzaren alorreko betearazpen-eskumen guztiak, Gizarte Segurantzaren araubide ekonomikoaren alorrean Estatuari dagozkionak izan ezik. Gizarte Segurantzaren araubide ekonomikoa kudeatzeko estatutu-eskumena osatzen duten eskumen zehatzak izango dira, bakar-bakarrik, sistemaren batasuna kolokan jartzeko edo haren funtzionamendu ekonomiko uniforme galarazteko aukerarik ez dutenak, edota Gizarte Segurantzaren baliabide guztien estatu-titulartasuna zalantzan jarri ezin dezaketenak, baita, zuzenean edo zeharka, herritarren artean desberdintasunik sorraraz ezin dezaketenak ere, haien eskubideak baliatzeko aukera betetzeari eta gizarte-segurantzarekin dituzten betebeharrak betetzeari dagokienez.

h) Kudeatzen ari den gaiaren gaineko eskumena duenari eman behar zaio zehatzeko ahalmena, eta beraz, Euskadi da eskumenekoa arau-hauste zehatzak deklaratzeko, eta Gizarte Segurantzaren araubide ekonomikoarekin zerikusirik ez dutenak zehatzeko.

i) Diru-sarrerak jasotzearekin eta gastuak egitearekin zerikusia duten arau-haustek kontrolpean eduki behar dira, lehenik eta behin, Gizarte Segurantzaren kutxa bakarra kudeatzeko, kutxa horrek, Estatuari esleitu zaionez, Estatuari ahalmena ere ematen diolako arau-haustek deklaratu eta zehapenak ezartzeko, kontrol-teknika espezifiko hori araubide ekonomikoaren alorrean duen eskumenaren zati bat den neurrian.

j) Estatuaren zehatzeko eskumen edo ahalmenaren esparruan sartzen dira kotizazioen alorrean eta Gizarte Segurantzaren kuoten salbuespen, hobari edo murrizketak lortu eta baliatzean gertatutako ez-betetzeak; herritarren artean zuzenean edo zeharka desberdintasunak sorraraztean gertatutakoak, herritarren eskubideak baliatzeari eta Gizarte Segurantzarekiko betebeharrak betetzeari dagokienez; prestazioen alorrean iruzur eginez jokatzeari; eta enpresak Gizarte Segurantzaren kudeaketan nahitaez eskaini beharreko laguntza ez betetzea (funtsean, ordainketa delegatua, aldi baterako ezintasunagatiko eta langabezia partzialeko prestazio ekonomikoei dagokienez).

k) Lan Istripuen eta Lanbide Gaixotasunen Mutualitateen arau-haustek, haien diru-sarrerak Gizarte Segurantzaren ondarearen zati badira eta haren xedeak betetzearekin zerikusirik badute, Gizarte Segurantzaren araubide ekonomikoaren esparruan kokatuko dira baldin eta ez betetzeak eraginik badu Gizarte Segurantzaren mantentzean. Ez-betetzeak eraginik ez badu Gizarte Segurantzaren mantentzean, Euskadiri dagokio zehatzeko eskumena.

l) Enpleguaren eta langabezia-prestazioen alorreko arau-haustek "Gizarte Segurantzaren" alorrekoak dira, langabeziagatiko prestazioak Gizarte Segurantzaren prestazioak direlako, eta beraz, eskumenak banatzeari dagokionez, Espainiako Konstituzioaren 149.1.17a artikuluan kokatu behar dira ezinbestean, eta ez beste edozein eskumen-titulutan. Hala, enpresek betetzen ez badute kotizazioei eta langabeziagatiko prestazioak ordaintzeari dagokienez dauzkaten betebeharrak, edota enpresaburu eta langileek iruzur eginez jokatzeari badute gai horretan eta

enplegua sustatzeko laguntzetan, ez-betetze eta jokabide horiek Gizarte Segurantzaren araubide ekonomikoaren barruan kokatu behar dira.

m) Mutualitateetako gobernu-organoak aldi baterako esku-hartzeko eta mugiarazteko egintzak, baita eratzeko eta Gizarte Segurantzaren kudeaketan laguntzeari uzteko baimena emateko egintzak ere, "Gizarte Segurantzaren" alorreko betearazpen-egintza soilak dira, eta, beraz, Euskadiren eskumenekoak dira. Gizarte Segurantzaren ondarea babesteko behar diren eskumenak Estatuari dagozkie.

n) Euskadik bere lurraldean eratzeko asmoa duten mutualitateak baimen ditzake soilik, baina baimena emateko eskumena ez zaio Estuari eskualdatzen, nahiz eta mutualitateen eragiketak autonomia-erkidegoaz gaindiko lurralde-eremu baten gainean proiektatu.

o) Eskumenak banatzeko araubidea antzekoa da Gizarte Segurantzaren kudeaketan beren borondatez laguntzen duten enpresei eta mutualitateei dagokienez.

Aldez aurretik adierazi dugunez, Konstituzio Auzitegiak guztiz modu murriztaile batean interpretatu du aipatutako betearazpen-eginkizunen norainokoa, baliabide ekonomikoen kudeaketa eta sistemaren finantziazio-administrazioa Estatuaren eskumen soilak dela adierazi duelako, Gizarte Segurantzaren Diruzaintza Orokorren bitartez bideratu beharrekoa, finantza-elkartasunaren eta kutxa bakarraren printzipioen aplikazioan oinarrituta. Interpretazio hori, aldez aurretik adierazi dugunez, Autonomia Estatuaren literaltasunaren guztiz kontrakoa da, eta gainera bidegabeko premisetan oinarritu da.

Hala, ezbairik gabe Gizarte Segurantzaren ez da konfiguratu lurralde arteko elkartasuna lortzeko erakunde bat izateko. Horretarako beste hainbat programa eta tresna ditugu antolamenduan, lurralde-desorekak zuzentzeko bereziki diseinatuak.



Ildo beretik, Konstituzioaren 41. eta 50. artikuluek Gizarte Segurantzako sistemaren funtsezko alderdi batzuk jasotzen dituzte. Zehazkiago, honela diote: batetik, *“Herri-aginteek hiritar guztientzat herri-erregimeneko Gizarte-Segurantza mantenduko dute, behar beste laguntza eta gizarte-prestazio bermatzen duena premiazko egoeretan, bereziki langabezia.”* (41. artikulua), eta, bestetik, *“herri-aginteek, dagozkien eta aldizka gaurkotutako pentsioen bidez, zahartzaroan dauden hiritarrentzat ekonomia-nahikotasuna bermatu bermatuko dute.”* (50. artikulua).

Lurralde-elkartasunaren printzipioa, aldiz, konstituzioaren beste agindu batzuetan islatzen da, ezbairik Gizarte Segurantzaren Sistemaren kontzeptuarekin inolako zerikusirik ez dutenak: 40.1 artikulua (*“herri-aginteek aurreramendu sozial eta ekonomikoarentzat egoera faboragarrienak eta eskualde eta pertsonen errentaren banaketa zuzenagoa sustatuko dituzte, egonkortasun ekonomikorako politikaren esparruan”*), 131.1 artikulua (*“Estatuak, legearen bidez, ekonomia-jarduera orokorra planifika lezake, premia kolektiboari aurre egiteko, alor- eta lurralde-garapena orekatzeko eta harmonizatze eta errenta eta aberastasunaren hazkundera eta horien banaketa justuagoa suspertzeko”*), 138.1 artikulua (*“Estatuak Konstituzioaren 2. artikuluan finkaturiko elkartasun-printzipioaren gauzatze eraginkorra bermatzen du, Espainiako lurraldeko zatien artean ekonomia-oreka egoki eta justua ezartzen arduratuta eta, batez ere, uharte izatearen inguruabarretan arreta jarrita”*) edo 157.1.c) artikulua (*“Autonomia erkidegoen diru-baliabideak hauek izango dira: c) Lurraldeen arteko konpentsazio-funtsaren transferentziak eta bestelako diru-kopuruak Estatuko aurrekontu orokorren kontura”*).

Estatuaren eta EAEren arteko finantza-harremanak arautzen dituen funtsezko arauari dagokionez, hau da, Itun Ekonomikoa onartzen duen maiatzaren 23ko 12/2002 Legeari dagokionez, 48. artikulua aipatzen du, finantza-harreman horien printzipioak arautuko dituzten printzipioen artean, *“Elkartasunari eutsiko zaiola, Konstituzioan eta Autonomia Erkidegoan ezarritako moduan”*. Bestetik, eta aurrekoaren osagarri gisa, 52. artikuluan, kupoa zehazteko metodologiari buruzkoan, autonomia-erkidegoak bereganatu ez duen kargatzat jotzen dira *“Estatuaren Aurrekontu Orokorretan Lurraldearteko Konpentsazio Fondorako*

utzitako kopuruak (fondo hori Konstituzioaren 158.2 artikuluan aipatzen da) (3.a atala).

Bestetik, kontzeptualki argi dago *“kutxa-batasunaren printzipioa”* ez dagoela Konstituzioan jasota, eta konstituzioan jasotako beste zenbait printzipioarekin lotzeko modurik ez dagoela esaterako, berdintasunarekin, batasun ekonomiko-finantzarioarekin, Gizarte Segurantzaren araubide ekonomikoaren batasunarekin edota elkartasun-printzipioarekin. Kontabilitate-arloko printzipio instrumentala da, besterik ez (88/2014 KAE, ZO5, *“kutxa-batasunaren printzipioa “kontabilitate-arloko printzipio orokorra da, eta argi dago ez zaiola bakarrik Gizarte Segurantzaren araubide ekonomikoari aplikatu behar”*).

Hortaz, kontabilitate-printzipio instrumental soil bat absolutu bihurtu nahi izateak estatutu-aurreikuspena hutsaltzea bilatzen du, besterik ez. Gizarte Segurantzaren ekonomiaren funtsezko batasuna ez da ez administratiboa ez kontabilitatekoa, finantzarioa baizik. Elkartasuna babes-kargak zehaztuz eta baliabide-iturri guztien artean banatuz erakutsi behar da, edota haien onurak eskuratzeko berdintasuna eta oreka ezarriz, eta ez kontabilitate-formulak edo administrazio-prozedurak aplikatuz.

Horren ondorioz esan dezakegu Gizarte Segurantzaren finantzek titular bakar bat daukatela, baina ez, ezinbestean, administratzaile bakar bat (198/2014 KAE, ZO5, *“kutxa bakarraren printzipioaren helburu bakarra etengabeko prestakuntzaren eta haren araubide ekonomikoaren azpisistemaren finantza-batasuna bermatzea da, funtsak hornituz haren funtzionamenduaren funtsezko helburuak betetzeko, kudeaketa-mekanismo deszentralizatuak ezertan eragotzi gabe”*).

-II-

EREDUA BALDINTZATZEN DUTEN FAKTOREAK
ETORKIZUNEO BILAKERA: IRAUNKORTASUNA ETA
ERREBALORIZAZIOA

Atal honen bitartez labur-labur azaldu nahi ditugu Euskadin indarrean dagoen Gizarte Segurantzaren eredua pixkana-pixkana baldintzatu duten faktoreak. Horretarako, kontzeptuzko esparrua eta gizarte-babesaren esparruan Europan nagusi diren joerak azaldu beharrean, eredua baldintzaten duten zenbait faktoreri helduko diegu, Euskadiko Gizarte Segurantzaren une honetako adierazle kuantitatibo batzuei alegia, eta etorkizunerako aurreikusita dagoen bilakaeraren deskribapen laburra ere egingo dugu, iraunkortasun-faktorea erregulatzen duen arautik eta gizarte-segurantzako sistema publikoaren errebalorizazio-indizetik abiatuta. Ezbairik gabe, Euskaditik diseinatu beharreko eredua da horren guztiaren jomuga, ez bakarrik kudeaketa modu ordenatuan eskualdatzeko, baita, hutsetik abiatuta, eredu berri bat zehazteko ere.

Planteamendu hori egiteko, zenbait datu esanguratsu azalduko dizkizuegu, kopuruaren errealitatea azaltzeaz gainera. Ondorioak argiak dira, eta sistema kinka larrian dagoela ematen digute aditzera, orain artean sistemaz izan dugun ikuspegiarekin alderatuta.

1.- Eredua baldintzaten duten zenbait faktore

Mendetasun-tasa pentsiodunen kopuruaren eta lan egiteko adinean egon daitezkeen biztanleen kopuruaren arteko erlazioa da, eta argi dago horixe dela eredua baldintzaten duen faktoreetako bat.

Oro har, 2050. urterako mendetasun-tasa areagotu egingo da Europar Batasuneko herrialde guztietan. Espainian, adibidez, 2050. urtean, 20 urtetik 64 urtera bitarteko **hamar pertsonako sei erretiratu** edo erretiroa hartzeko hurbil egongo dira, ia-ia 2010. urteko kopurua bikoiztuta.

Bizi-itxaropena da eredia baldintzatzen duen beste faktoreetako bat. **Bizi-itxaropenak**, bai jaiotzean bai 65 urte betetzean, oso hazkunde nabaria izango du:

	<u>Jaiotzean</u>		<u>65 urte betetzean</u>	
	<u>2010</u>	<u>2050</u>	<u>2010</u>	<u>2050</u>
Gizonak	78,6	84,2	18,2	22,0
Emakumeak	84,7	89,0	22,1	25,5

Espainiako Estatuari buruzko datuak azaldu ditugu hemen mendetasun-tasaren eta bizi-itxaropenaren berri emateko, eta gure ustez Euskal Autonomia Erkidegoko datuak berdintsuak izango dira, agian pixka bat areagotuta.

Aldez aurretik adierazi dugunez, aurreikuspenen arabera bizi-itxaropenak gora egingo du, eta horri **jaiotze-tasa txikia** erantsi behar diogu, bi alderdi horiek egiturazko aldaketa handia ekarriko dutelarik biztanle-piramidean.

Hala, 100.000 biztanleko pentsiodunen kopurua 8.640 izatetik 16.615 izatera igaroko da 2010etik 2050era bitarte, hau da, kopurua ia-ia bikoiztu egingo da.

Aldi berean, **zergadunak/pentsiodunak ratioa** 2,39 izatetik 1,28 izatera igaroko da 2010. urtetik 2050. urtera bitarte, eta horrela, ratio horren murrizketa-tasarik handienetako bat izango du Espainiak Europar Batasuneko herrialdeen artean, herrialde guztietan murrizketa esanguratsuak gertatuko badira ere.

BPGaren bilakaera garrantzi handiko beste aldagai bat da ereduaren bilakaerari dagokionez, pentsioetan egindako gastuarekin duen erlazioa dela-eta.

Aurreikuspenen arabera BPGaren gainean pentsio publikoetan egindako gastua % 14 izatetik % 13,7 izatera igaroko da 2050etik 2060ra bitarte.

Gauzak horrela, **Gizarte Segurantzaren Erreserba Funtsaren** disposizioek gora egin lezakete, eta, hortaz, epe laburrean funts hori agortzeko arriskuan

egon liteke. Nolanahi ere, ekarpenezko prestazioak finantzatzen dituzten diru-sarreraren soberakinak eta haiek kudeatzeko behar diren gainerako gastuak, ekitaldi bakoitzeko aurrekontu-kontsignazioaren edo aurrekontu-likidazioaren ondorio direnak, lehentasunez eta bereziki, betiere ekonomia-aukerek eta Gizarte Segurantzako sistemaren finantza-egoerak horretarako bide ematen badute, Gizarte Segurantzaren Erreserba Funtsean gordeko dira, Gizarte Segurantzaren Lege Orokorraren Testu Bateginaren 91.1 artikuluan aurreikusitakoari jarraiki. Lan-istripuen eta lanbide-gaixotasunen Mutualitateek kontingentzia arruntengatiko prestazioa kudeatzetik eratorritako gehiegizko soberakinak, haiek erregulatzen dituzten araei jarraiki erabakitakoak, Gizarte Segurantzaren Erreserba Funtsean gordeko dira.

Egun horretan, Erreserba Funtsa BPGaren % 5,25 zen. Funtsa zor publikoan inbertituta dago gehienbat (% 99,99). Zor publikoaren % 97 Espainiakoa da, eta gainerakoa Frantziako, Alemaniako eta Herbehereetako jaulkipenetatik eratorritakoa. Funtsearen edozein disposizioek murrizketa ekarriko du aktiboen errendimenduek eragindako diru-sarreretan.

Amaitzeko esango dugu **krisiak** inpaktu handia eragin duela Gizarte Segurantzaren kontuetan: **kotizazioek behera egin dute, eta prestazioek, aldiz, gora.**

MAGNITUDE NAGUSIEN BILAKAERA (milioi eurotan)
(kotizaziorik eta langabezia-prestaziorik gabe, ez FOGASA ez LH):

URTEAK	GIZARTE-KOTIZAZIOAK	EKARPENEZKO PRESTAZIOAK
2005	87.907	68.950
2006	95.402	73.725
2007	103.263	78.805
2008	108.104	84.729
2009	106.553	89.972
2010	105.491	96.702
2011	105.312	99.534
2012	101.059	103.504
2013	98.210	108.564

Iturria: Gizarte Segurantzaren Kontu-hartzailetza Nagusia

Aurreko datuetatik honako hau ondorioztatzen dugu: enpresak desegin izanaren eta enplegua galdu izanaren ondorioz, 2009tik aurrera kotizazioek behera egin dute. Enplegua desegiteko joera 2012. urtetik aurrera areagotu zen. 2013an, gizarte-kotizazioak diru-sarreraren % 75 izan ziren. Ekarpenezko pentsioak 2013ko pentsio-gastuaren % 82 izan ziren. 2010era arte sistemak orekari eutsi zion. 2010etik aurrera, sistemaren defizitak finantziazio osagarria eskatu du. 2013tik aurrera litekeena da likidezia-premiak gora egitea.

Enplegua sortzen ari da une honetan, eta horrenbestez, kotizazioek gora egin ahala, sistemaren diru-sarrerak ere hazten ari dira, kotizatzen duten langile afiliatuak gero eta gehiago direlako. Hala eta guztiz ere, dirudienez, eta behin betiko datuak oraindik eskura ez ditugun arren, prestazioetarako gastuaren gorakada are handiagoa da.

Bildutako diruaren gorakada ez da nahikoa beraz, eta hori hala omen da, batetik, kontratu sortu berrien soldata-mailengatik, eta, bestetik, gizarte-kuoten murrizketa eta salbuespenek pisu handia dutelako sistemaren diru-sarreraren mailan. Jakina, ezin dugu alde batera utzi langabeziagatik prestazio eta sorospenek egundoko garrantzia dutela gizarte-segurantzaren prestazioen gastuan, eta hori, egungo egoeran, guztiz kaltegarria da sistema osoarentzat.

Horregatik guztiagatik eztabaida sortzen ari da sistemaren finantziazioaren eta etorkizuneko bideragarritasunaren inguruan, eta eztabaida horrek, ezbairik gabe, sakoneko gogoeta serioa eskatuko du maila guztietan.

Laburbilduz esango dugu eskualdatzea baldintza horietan gauzatzen bada, gizarte-segurantzako euskal ereduak egoera horri aurre egin beharko diola.

Euskadiko gizarte-segurantzari buruzko datuak aztertu aurretik, gure ustez, Euskadin gizarte-segurantzak etorkizunean zer eredu izan dezakeen zehazteko honako hauek hartu behar ditugu kontuan, funtsezko aldagaiak diren neurrian:

1.- Demografia-aurreikuspena: biztanleria zahartzea, bizi-itxaropena, jaiotze-tasa eta "baby boom" belaunaldiaren inpaktua finantza-desoreketan.

2.- Pentsioen gastua: finantziazioa eta finantza publikoen gaineko presioa. Pentsioen gastuaren kudeaketa erabili behar al dugu sektore publikoaren defizita kontrolatzeko? (Espainian Estatuko Aurrekontu Orokorren % 36 pentsioetarako dira), pentsioen errealizazioarako erreferentziazko koefizientea edo indizea, erretiro-adina, pentsioa kalkulatzeko formula (erreferentziazko aldia vs lan-bizitza osoa), pentsioaren zenbatekoaren eta iraupenaren eta lan-bizitza osoan kotizatutakoaren arteko erlazioa, lan egindako urteak/prestazio-urteak, eta bizi-itxaropenak.

3.- Aktiboak vs pasiboak ratioa: langabeziaren gorakada: afiliatuta ez dauden edo kotizatzen ez dutenen igoera, atzerritarrak jatorrira itzultzea eta bertako talentua azterratzea: biztanleria aktiboaren beherakada; BPGaren, enpleguaren eta produktibitatearen hazkunde-tasen jaitsiera; produktibitatearen gorakada oso txikia sistemarentzat (gehieneko oinarriak eta kotizazio gehieneko pentsioak mantentzen dira, eta gutxieneko oinarriak eta gutxieneko pentsioak hazten dira, urtetik urtera); kontratu-formula prekarioak (aldi baterako kontratuak, prestakuntza-kontratuak edo beka-kontratuak, non gehienez ere kontinentzia arruntak babesten diren: kotizazio-karrerak ez dira nahikoak etorkizunari begira pentsio nahiko bat bermatzeko (eskubidea), ezta egungo pentsioen finantziazioa bermatzeko ere (likidezia).

4.- Kudeaketa eta posizio finantzarioa: kutxa bakarraren eredua, estatutu-aurreikuspenak mugatzen dituen eta saihestu beharko litzatekeena; sistemaren finantza-egoera (2015ean, Estatuko ekarpenezko sistemak 11.000 m euroko defizita izango du, gutxi gorabehera, enplegu-zerbitzu publikoak eta enplegu-zerbitzu publikoek gizarte-segurantzarekin duten zorra (4.000 m€) barne; aktuario-desoreka; ekarpenezko pentsioen ekitaldiko diru-sarrera eta gastuen arteko aldea (gastua (2012): 108.574 m€ (ekarpenezko prestazioa agortzen duten langabeak ez-afiliatu

bihurtzen dira, baina sistemaren sorospenak jasotzen jarraitzen dute; sarrerak (2012): 101.106 m€).

Hori horrela, agerikoa da horietako aldagaien bat Estatuan aldatuz gero, eragina izango duela Euskadin, bi administrazioak erregulatzeko araudia bera baita. Salbuespen bakarra izango litzateke eredu berbera ez izatea eta horien lurralde-bilakaera bestelakoa izatea, eta arriskuaz eta aldebakarreko kontrolaz Euskadiko administrazioa arduratzea.

II.- Etorkizuneko bilakaera: iraunkortasuna eta errebalorizazioa

Atal honen barruan heldu behar diegu, halaber, sistemak izan ditzakeen bilakaerei, Euskadiko ereduaren bideragarritasuna bilakaera horien mendean egongo delako. Hala, kontuan hartzekoa da Estatuak onartutako araudiak mugatu egin duela gizarte-segurantzaren sistemaren etorkizuna, Gizarte Segurantzaren Pentsio Sistemaren errebalorizazio-indizea eta iraunkortasun-faktorea arautzen duen abenduaren 23ko abenduaren 23/2013 Legearen bitartez.

Une honetan, ekarpenezko sistemak 11.000 M€-ko defizita dauka, enplegu-zerbitzu publikoak barne, eta Erreserba Fondoak (Toledoko Ituna) pentsiodunen egoerari erantzun behar dio modu antizikliko batean, eta 69.000 milioi euroak 2019an agor litezke. Gauzak horrela, lege horrek honako hau du jomugan, Espainian Gizarte Segurantzari buruzko txostena egin duten adituen arabera:

1	Errebalorizazio-faktorea: Pentsio-igoerak KPItik bereiztea.
2	Bizi-itxaropenak (EIN) pentsioa neurtzeko eta kalkulatzeko elementu gisa.
3	Gizarte Segurantzaren kontingentziak babesteko sistema mistoa: batetik, ekarpenezkoak, pentsio-sistemari egindako kotizazioekin finantzatuak, eta, bestetik, asistentziakoak, Estatuko Aurrekontu Orokorren konturakoak direnak.

Horregatik, eta labur esateko, arau horrek 1/1994 Errege Lege Dekretuan konfiguratutako eredu historikoa aldatzen du, pentsio individualizatuaren inguruan (langile bakoitzaren lan-historiala, antzintasuna, kotizazio-oinarriak, lanaldi osoen eta lanaldi partzialen arteko elkarreragina, aparteko orduak, kontratua eteteko kasuak eta abar) eta iturriak bereizteko printzipioaren inguruan egituratuta zegoena. Pentsioak langile bakoitzarentzako dimentsio berezia galdu du eta uniforme bihurtu da, batez besteko bizi-itxaropenetan oinarritutako koefizienteak aplikatuz (berdin-berdinak langile guztientzat, EINen erabakiari jarraiki); KPlaren pentsioen igoeraren desindexazioa: % 10eko inpaktua, batez beste, egungo pentsioen eroshalamenaren galeran? (KPlaren igoera normala den egoeretan); Pentsioa kalkulatzea bizi-itxaropenen gainean neurtzen den koefiziente batean oinarrituta (EINen datua), 5 urtean behin; sistema hibrido edo mistoa, non kontingentzia batzuk Gizarte Segurantzaren Diruzaintzaren kontura finantzatuko diren, eta beste batzuk Estatuko Aurrekontu Orokorren kontura; memoria ekonomikoa: 33.000 M€-ko aurrezkoa kontsignatzen du; Belaunaldi arteko ekitate-faktorea: pentsioak % 20-30 murriztuko direla aurreikusten da (Europako Banku Zentralaren erreferentzia), eta urtebete aurreratzen da abuztuaren 1eko 27/2011 Legean aurreikusitako iraunkortasun-faktorea.

Sisteman deskribatutako egoera izanda, eta gizarte-segurantza eta pentsioen sistema ereduaren garapenaren inguruan (babes soziala, hertsia), ezinbestean Euskadin eragiten diguna, posible eta beharrezkoa da hausnarketa autonomo bat, deskribatzeko zehaztasunez zer egoeratan gauden eta zer alderdiri eman behar diogun lehentasuna EAEn gai horretan; hausnarketa horrek, zalantzarik gabe, eztabaida ireki eta askotarariko bat izango du, txosten honen hasieran adierazi dugun moduan.

-III-

GIZARTE-SEGURANTZAREN ARAUBIDE EKONOMIKOA KUDEATZEKO
ESKUALDATZE-PLANTEAMENDU OROKORRA

Transferentziari dagokionez, Euskadiko gizarte-segurantzaren ereduak egitura-arazo eta demografia-arazo larriak dituela uste dugun arren, Euskal Autonomia

Erkidegoak ez dio uko egin nahi transferentzia egungo baldintza estatutariotan negoziatzeari eta lortzeari.

Hortaz, Euskadin une honetan defizita edo superabita izan, horrek ez luke zertan funtsezkoa izan Gizarte Segurantzaren transferentzia planteatu eta negoziatzerakoan.

Hainbatek zalantzan jartzen dute gizarte-segurantzako euskal sistema baten bideragarritasun ekonomikoa, horrek egiturazko arazo ekonomikoak ekarriko lituzkeelako berekin, baina guk uste dugu sistema autonomiko batek bidean aurki litzakeen zailtasunak estatuko sistemak oro har eduki litzakeen berdin-berdinak direla, eta euskal sistemari eragingo lioketenak Estatuarenak baino txikiagoak ere izan litezkeela, haren lan-merkatuaren egungo egitura dela medio.

Gainera, defizit/superabit erlatiboa egoeraren araberakoa da, hau da, ziklo eta eredu ekonomikoak heltzeko erritmoaren araberakoa, eta etorkizuneko hazkundearen edo hazkunderik ezaren araberakoa. Pentsioei dagokienez, Euskadiren eta Estatuaren arteko lehia ez datza BPGaren portzentai handi edo txikian; askoz ere tamaina handiagoko gai bat da, Estatuak eta botere publikoek funtsezko gai horretan duten eginkizunaren legitimazioa ere badagoelako auziaren erdian.

Horrek Euskadiri aukera eskaintzen dio ongizaterako funtsezkoa den elementu bereizgarri bat eskuratzeko, argi eta garbi Espainiakoa baino askoz ere hobea dena. Hori guztia azkenean asmatzen badu pentsioen eredu koherente bat sortzen, adosten eta garatzen, gutxienez pentsio publikoetan eta pentsio osagarri (enpleguak, ahal dela) orokorretan oinarrituta.

Azkenik, zaila da Euskadik zenbaterainoko hazkunde ekonomikoa izango duen iragartzea, baina erraz asko ondoriozta dezakegu Euskadiren soldata-oinarriak, Gizarte Segurantzaren euskarri nagusia denak, Estatuan baino bilakaera hobea izango duela, gutxienez estatuak balio erantsiko sektore ekonomiko batzuk

sortu arte eraikuntza ordeztzeko, eta horrek urteak emango ditu kasurik onenean.

Txosten honen lehenengo atalean deskribatutako jurisprudentzia-doktrinak berarekin dakar berriro ere irakurtzea Konstituzio Auzitegiak interpretazio-bidetik egindako estatutu-parametroak, Euskadiko interesentzat gutxiespen nabarmen batekin.

Hala ere, arestian aipatu den moduan, transferentzia hori gauzatzeak eskatuko du hitzarmen bat sinatzea, Gernikako Estatuaren bosgarren xedapen iragankorraren arabera, zeinaren bitartez ezarri beharko diren fluxu finantzarioak, solidaritate-funtsa eta aurrekontu-gaiak. Jaso beharko ditu, halaber, prestazioen alderdi ekonomikoak, bi administrazioen arteko lankidetzak eta bakoitzari dagozkion ardurak, sistema orokorraren eskemaren arabera.

Kontuan hartu Estatuako legeriaren esku geratzen direla bai elkartasun-printzipioaren eraginkortasuna, bai sistemaren batasuna, eta horiek, Euskal Autonomia Erkidegoan, itunen dinamika bati jarraiki gauzatuko liratekeela (horixe baita batasunari eta elkartasunari dagokion konponbidea), baina nolana ere, berme nahikoak edukiko lituzkeela, Lege gutxi batzuek bakarrik honako hauek zehaztuko lituzketelako araubide ekonomikoari dagokionez: premia-egoeretarako gutxieneko estaldura erkidearen sistema publikoaren prestazio tekniko guztiak babestu behar dituzten baliabideak; kotizazio moten egitura eta zenbatekoa; prestazioen norainokoa eta gutxieneko zenbateko erkidea; diru-bilketarako eta kontabilitaterako araubidea; hori guztia sistema publikoaren baliabide orokorrak planifikatu eta onartzeari eta goi-ikuskaritzari dagokienez Estatuaren ardurapean egon litezkeen eskumenak ezertan galarazi gabe.

Vitoria-Gasteiz, 2015eko irailaren 10a