



ALBOAN

Zenbakiez haratago: Euskadiko garapenerako lankidetza eztabaidan



Laguntzailea:



CAJA LABORAL
EUSKADIKO KUTXA

Ikerketak ALBOAN

1. Herritartasunetik hiritartasunera eta hiritartasunetik herritartasunera. Ibiliko bidea. (2006)
2. Participación ciudadana y sistematización de experiencias. (2007)
3. Zenbakiez haratago: Euskadiko garapenerako lankidetzaz eztabaidan. (2007)

Zenbakiez haratago: Euskadiko garapenerako lankidetza eztabaidan



Ikerketa hau posible egiteko laguntza eskeini digizuenei –datuak eskuratuz, testuaren iruzkinak eginez, etab.– eskerrik beroenak:

Miguel Pérez Bilboko Udaletik, Arantza Irurzun eta Ibon Arcelus Donostiako Udaletik, Unai Garcia Getxoko Udaletik, Carmen Quesada Irungo Udaletik, Aitor Gabilondo eta María Victoria Echebarria Vitoria-Gasteizko Udaletik, Isidro Elexgaray eta Jon Emaldi Euskadiko Kutxatik, Patxi Sasigain Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordetik, Fernando Martínez de Bujanda Arabako Foru Aldunditik, Isabel Pont eta Josu Basozabal Bizkaiko Foru Aldunditik, Iker Uson eta Maria Ariztegi Gipuzkoako Foru Aldunditik, Julen Beaskoetxea Eusko Jaurlaritzaren Ogasun eta Herri Administrazio Saitetik, Gonzalo Fernández, Igor Irigoyen eta Xalba Abaroa Eusko Jaurlaritzaren Garapenerako Lankidetzako Zuzendaritzatik, Xabier Pascual Eusko Jaurlaritzaren Ekonomia eta Plangintza Zuzendaritzatik, Diego Iceta Nazioarteko Lankidetzako Estatuko Idazkaritzako Garapenerako Politiken Plangintza eta Ebaluazio Zuzendaritza Nagusitik, Juanma Balerdi Euskal Fondoatik, José Antonio Hernández Intermón Oxfametik, Alberto Atxabal, Arantza Basagoiti, Jabi Martinez, Javier Arellano eta Manfred Nolte.

Ikerketa burutzeko Andaluzia, Balear Uharteak, Asturias, Valentzia eta Kataluniako GGKEen Koordinakundeen ordezkariekin hitzegin dugu ere.

Argitaratzailea:

ALBOAN

Aita Lojendio 2, 2. • 48008 Bilbo
Tel.: 944 151 135 • Faxe: 944 161 938
alboanbi@alboan.org

Barañain Etorbidea 2 • 31011 Iruñea
Tel.: 948 231 302 • Faxe: 948 264 308
alboanna@alboan.org

Erronda Kalea 7, 4. Ezk • 20001 Donostia
Tel.: 943 275 173 • Faxe: 943 320 267
alboangi@alboan.org

www.alboan.org

1. argitaraldia: 2007ko uztailean

2. argitaraldia: 2007ko urrian

Egileak: **ALBOAN**-entzako Miguel González Martínek eta Noemí de la Fuente Peredak egina, Jon Sagastagoitia Orbearen laguntzarekin.

Itzulpena: Elhuyar Fundazioa

Diseinu eta maketazioa: Marra, S.L.

Inprimaketa: Lankopi S.A.

Lege Gordailua: Bi-2384-07

ISBN: 978-84-611-8141-4

Lan honen erreprodukzio partziala baimentzen da, beti ere helburu komertzialik ez badu eta iturburua aipatzen baldin bada.

Aurkibidea

Sarrera	9
Euskal Autonomia Erkidegoaren garapenerako laguntzaren analisi kuantitatiboa	13
I. Historian murgilduz	13
II. % 0,7: non gaude?	14
1. Termino absolutuetan	14
2. Biztanleko terminoetan	17
3. Errentarekin alderatuz	18
4. Zeren % 0,7a?	20
5. BPGaren % 0,7a	26
III. Bakoitzari berea	42
IV. Epe ertainerako konpromisoak	47
1. Eusko Jaurlaritza	47
2. Foru-Aldundiak	50
3. Udalak	50
4. Gainerako eragile sozialak	51
V. Konklusioak	51

Euskal lankidetza publikoaren eremu instituzionalaren gaineko hausnarketak	55
I. Sarrera	55
II. Egoeraren azterketa	57
1. Langileria mugatua	58
2. Erakundeen sakabanatzea (bereizketarik gabeko ugaritasuna)	61
3. Parte-hartze soziala eta politikoa garapenerako lankidetzan	62
III. Zer dio lankidetzako euskal lege berriak gai horiei buruz?	64
1. Garapenerako Lankidetzaren Euskal Agentzia	65
2. Erakunde arteko koordinazioaren gainean	79
3. Lankidetzarako Kontseilu berria eta Eusko Legebiltzarraren eginbearra	82
IV. Laburpena eta aholkuak	84
Eranskina: EAE-ko erakunde publikoen 2005eko ekarpenaren kalkulua	87

Grafikoen aurkibidea

1. grafikoa.	Gobernu autonomikoen GLOaren aurrekontuak termino absolutuetan. 1998-2007ko konparazioa	15
2. grafikoa.	Andaluziako Junta, Kataluniako Generalitat-a, Eusko Jaurlaritzza eta Valentziako Generalitat-aren aurrekontuen bilakaera 1998 eta 2007 bitartean	16
3. grafikoa.	Gobernu autonomikoen biztanleko GLOa. 1998-2006ko konparazioa	17
4. grafikoa.	2006ko EAEko erakunde publikoen biztanleko GLOa	18
5. grafikoa.	Gobernu autonomikoen GLOa bideratutako BPGaren ehunekoa. 2000-2005eko konparazioa	19
6. grafikoa.	2006an GLOa bideratutako aurrekontu osoaren ehunekoa	21
7.a grafikoa.	Eusko Jaurlaritzak lankidetzara bideratutako aurrekontuen bilakaera	22
7.b grafikoa.	Arabako Foru Aldundiak lankidetzara bideratutako aurrekontuen bilakaera	23
7.c grafikoa.	Bizkaiko Foru Aldundiak lankidetzara bideratutako aurrekontuen bilakaera	23
7.d grafikoa.	Gipuzkoako Foru Aldundiak lankidetzara bideratutako aurrekontuen bilakaera	24
7.e grafikoa.	Bilboko Udalak lankidetzara bideratutako aurrekontuen bilakaera	24
7.f grafikoa.	Donostiako Udalak lankidetzara bideratutako aurrekontuen bilakaera	25
7.g grafikoa.	Vitoria-Gasteizko Udalak lankidetzara bideratutako aurrekontuen bilakaera	25
8. grafikoa.	2006an GLOa bideratutako aurrekontu propioaren ehunekoa	26
9. grafikoa.	Euskal finantziazio-ereduaren fluxuak	43
10. grafikoa.	Itundutako diru-sarreraren banaketa	44
11. grafikoa.	Euskal finantziazio-ereduaren fluxuak, pisuaren arabera haztatuak	45
12. grafikoa.	Banaketa proposamena	46
13. grafikoa.	Lankidetzara-aurrekontuaren bilakaera, aurrekontu osoari dagokionez	48
14. grafikoa.	Aurrekontu hazkundearen bilakaera (guztizkoa eta lankidetzara-sailarena)	48

Koadroen aurkibidea

1. koadroa.	GLOari buruzko erakundeen konpromisoak	20
2. koadroa.	2006an GLOra bideratutako aurrekontuak	28
3. koadroa.	2006ko Nazioarteko Lankidetzaren Urteko Planaren aurrekontu-esparrua, tresnen arabera	30
4. koadroa.	2006ko Nazioarteko Lankidetzaren Urteko Planaren aurrekontu-esparrua, erakunde dohaintza-emaileen arabera	32
5. koadroa.	2006ko EAEn ekarpena, 1. hipotesiaren arabera	32
6. koadroa.	2006ko EAEn ekarpena, 2. hipotesiaren arabera	33
7. koadroa.	2006ko EAEn ekarpena Estatuko lankidetzaren bidez, 3. hipotesiaren arabera	35
8. koadroa.	2006ko EAEn ekarpena, 3. hipotesiaren arabera	35
9. koadroa.	2006an EAEn BPGarekiko emandako GLOa	39
10. koadroa.	2006ko Espainiako GLO garbiaren aurrekontua tresnen arabera, kanpo-zorzarik gabe	41
11. koadroa.	2006an EAEn BPGarekiko emandako GLOa, kanpo-zorzarik gabe	41
12. koadroa.	Maila instituzional bakoitzeko pisu espezifikoa	46
13. koadroa.	Lankidetzaren aurrekontuaren bilakaera 2012ra arte	50
14. koadroa.	BPGaren hazkundearen aurreikuspena	49
15. koadroa.	Aldundientzako erreferentzi-oinarrien alderaketa 2006rako	50
16. koadroa.	Langile-zama aurrekontu osoari dagokionez, sailen arteko konparazioa 2007rako	59

Sarrera

José Ignacio Eguizábal
ALBOANeko zuzendaria

ALBOANek Euskal Autonomia Erkidegoko Garapenerako Laguntza Ofizialari buruz egin duen lehen azterketa duzu esku artean. Gure ekarpena egin nahi diogu azken urteetan euskal gizarteak mundu bidezkoagoa egiteko bere gain hartu duen konpromisoari buruzko eztabaidari.

Aukera ugari dauden garaian beren etorkizuna bideratzeko aukerarik ez duten pertsonen ondoan; Interneten garaian, informazioa elkarbanatzeko balio duen teknologia eskuratu ezin dutenen ondoan; demokraziaren mendean, eragiten dietenari buruz erabakitze gaitasunik ez dutenen ondoan dago ALBOAN. Egoera hori aldatu nahi dugu, baina badakigu bidea ez dela laburra, ezta erraza ere. Solidaritate ekonomikoa ez da nahikoa, politika sozialak eta ekonomikoak eta erabaki-egiturak aldatu behar dira, eta pertsona gutxi batzuen boterea murriztu egin behar da beste batzuen artean banatzeko.

Hori lortzeko, guztiok –pertsonek eta instituzio publikoek eta pribatuek– batera egindako ahaleginez sortzen den garapenerako lankidetzan sinesten dugu. Lankidetzaz garrantzitsua, eskura dituen baliabideengatik (giza baliabideak eta ekonomikoak); serioa, garatzen dituen analisien eta parte-hartze estrategien sakontasunagatik. Era eraginkorrean koordinatuta eta garapenetik baztertuta daudenei eskuragarritasuna ematen dien egitura-aldaketa bideratuta.

Apustu horretan, eremu publikotik sustatzen eta egiten den lankidetzak zeresan nabarmena du, bultzatzeko gaitasunagatik eta gizartean sakon sentitzen den eskaera bati erantzuteagatik. Azken hogeitun urteetan, administrazio guztiek hartu duten nazioarteko garapenerako lankidetzarako konpromiso bilakatu da eskaera hori, hasi udaletatik eta gobernu zentralera arte, gure kasuan, Eusko Jaurlaritza eta Foru Aldundiak barne. Oso modu positiboan baloratzen dugu ardura eta konpromiso horren hedadura.

Hala ere, nazioarteko lankidetzaren hirugarren mailako politika izaten da maiz; instituzioen edo eta partiduen marketinari zerbait ekartzen dienean soilik hartzen du garrantzia, eta ez da hausnarketa askorik egiten. Horri buruzko albisteek, gehienetan, administrazio jakin batek toki horretako GGKEei emango dizkien milioika euroen berri ematen dute. Gutxitan entzungo dugu parte-hartze horren inpaktuari buruzko ezer; are gutxiago ekarpen horiek dirua jasotzen duten gizarteetan eta baita gurean ere aldaketa prozesuei laguntzeko duen gaitasunari buruz. Beste elementu ahaztu bat da dirua eman duen administrazioan bertan gainerako sailen lankidetzaren politikekin gorde behar den koherentzia. Adibidez, batetik, udalerri jakin bateko biztanleak tokiko aurrekontua diseinatzen parte hartzeko gaitzea helburu duten proiektuak finantzatzeko dira, eta, bestetik, hemen ez da planteatu ere egiten hiritarren halako parte-hartze maila.

Beraz, asko dira eztabaida daitezkeen eta eztabaidatu behar diren gaiak. Azterketa honetan bi alderdi azaldu nahi ditugu: jasotzen den laguntzaren zenbatekoa eta lankidetzaren publikoan izan behar dugun sistema autonomikoa.

Zenbatekoaren atalean, gure erkidegoaren analisi konparatiboa egiten da gainerako erkidegoekin alderatuz, era absolutuan eta erlatiboan, eta hainbatetan gaizki erabili den % 0,7ari buruz sakonduko dugu. Hasteko, konpromisoa Errenta Nazional Gordinaren % 0,7a dela kontutan hartuz, euskal administrazioek osotasunean duten egoera aztertuko dugu, administrazio maila bakoitzean arduren banaketa proposatuko dugu eta, azkenik, helburu hori (1970eko NBEaren Batzar Orokorrean ezarri zenetik giblean jarri dana) lortzeko hartu beharreko konpromisoak proposatuko ditugu.

Sistemari dagokion kapituluaren eremu instituzionalari buruz hausnartuko dugu batez ere. Garapenerako lankidetzari buruzko 1/2007 legeak egiten duen definizioa hartuko dugu oinarri. Egungo egoera aztertuko dugu, politikak orientatzeko eta horien jarraipena egiteko baliabideei dagokienez, agente publikoen koordi-

nazioari dagokionez eta gizartearen parte-hartzeari dagokionez. Gero, legeak aurreikusten dituen mekanismo instituzionalei (Lankidetzaren Euskal Agentzia, Erakunde arteko Batzordea, Lankidetzaren Euskal Kontseilua) buruzko hausnarketa proposatuko dugu, baita garrantzitsuak iruditzen zaizkigun beste elementu batzuei buruzko hausnarketa ere, esaterako Legebiltzarraren parte-hartzea edo lurraldeez gaingandiko koordinazioa.

Eztabaida agortzen ez duen ekarpena da. Gure ustez gaur egun oso aktiboa ez den instituzioen eta gobernuz kanpoko erakundeen arteko eztabaida pizteko balio izatea nahi dugu. Gainera, ikerlan hau zabalduz, lankidetzarako politika publikoen jabetza-sentimendua sortu nahi dugu euskal gizartearen, kopuru eta, batez ere, kalitate handiagoa duen lankidetzara eskatzeko.

ALBOANen izenean, eskerrak eman nahi dizkiet administrazioetan lan egiten dutenei, gure informazio-eskaera ugariei erantzuteagatik, baita azterketaren egileei, Noemí de la Fuenteri eta Miguel González ere, eta Euskadiko Kutzari, haren lankidetzari esker egin baitugu azterketa hau.

Hurrengo ikerketara arte...

Euskal Autonomia Erkidegoaren garapenerako laguntzaren analisi kuantitatiboa

I. HISTORIAN MURGILDUZ

Nazio Batuen Erakundearen (NBE) XXV. Batzar Orokorra 1970eko urrian egin zen, eta hor hartutako erabakia estatu kideek berretsi zuten: NBEren Garapenerako Bigarren Hamarkada aldarrikatu eta Garapenerako Nazioarteko Estrategia ezarri zuten. Estrategia horren barruan zehaztu zen ekonomikoki aurreratutako herrialde guztiek Produktu Gordin Nazionalaren % 0,7 (merkatuko prezioetan) Garapenerako Laguntza Ofizialera bideratu behar zutela hamarkada horren erdialderako¹.

Konpromiso hori ondoren egindako beste gailur eta batzar batzuetan berretsi da, hala nola Garapena Finantzatzeko Nazioarteko Biltzarrean (Monterrey, 2002)² edo NBEren LX. Batzarrean (2005eko iraila, New York, 35 urte geroago)³. Gaur egun, ordea, bost herrialdek bakarrik betetzen dute konpromiso hori: Norvegiak, Danimarkak, Luxenburgok, Suediak eta Herbehereek.

Azken hamarkada hauetan, gure ingurunean konpromiso hori betetzeko eskatu dute gizarte-mugimenduek hainbat mobilizazio eta kanpainaren bidez: % 0,7 *pla-*

¹ Resolution 2626 (XXV). International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade. www.un.org/documents/ga/res/25/ares25.htm

² www.un.org/spanish/conferences/ffd/

³ www.un.org/Depts/dhl/resguide/r60.htm

taforma, 0,7 erreklamatu edo Zero Pobrezia. Hain zuzen, goeko hamarkadaren erdialdean egindako mobilizazioek bultzatu zuten (Ruandako krisiarekin batera) gobernu autonomikoek eta udalek lankidetzara bideratzen zituzten fondoak nabarmen handitzea.

Garapena eta Lankidetzara Sustatzeko Fondoa (FOCAD gaztelaniazko sigletan) jatorrian Eusko Jaurlaritzak, hiru Foru-Aldundiek eta Gasteizko Udalak osatu zuten, eta lankidetzara deszentralizatuaren garapenean aitzindariak izan ziren, dagoeneko 80ko hamarkadan garapenerako lankidetzara bideratutako partidak ezarri baitzituzten. Aitzindaritza horri eusteko, azken urteotan eman diren aurre-rapausoak berrikusi, politikak finkatu, emateko dauden urratsak onartu eta horien egutegia ezarri behar da. Horretarako, laguntzaren kantitateaz gain kalitatea ere aztertu behar da.

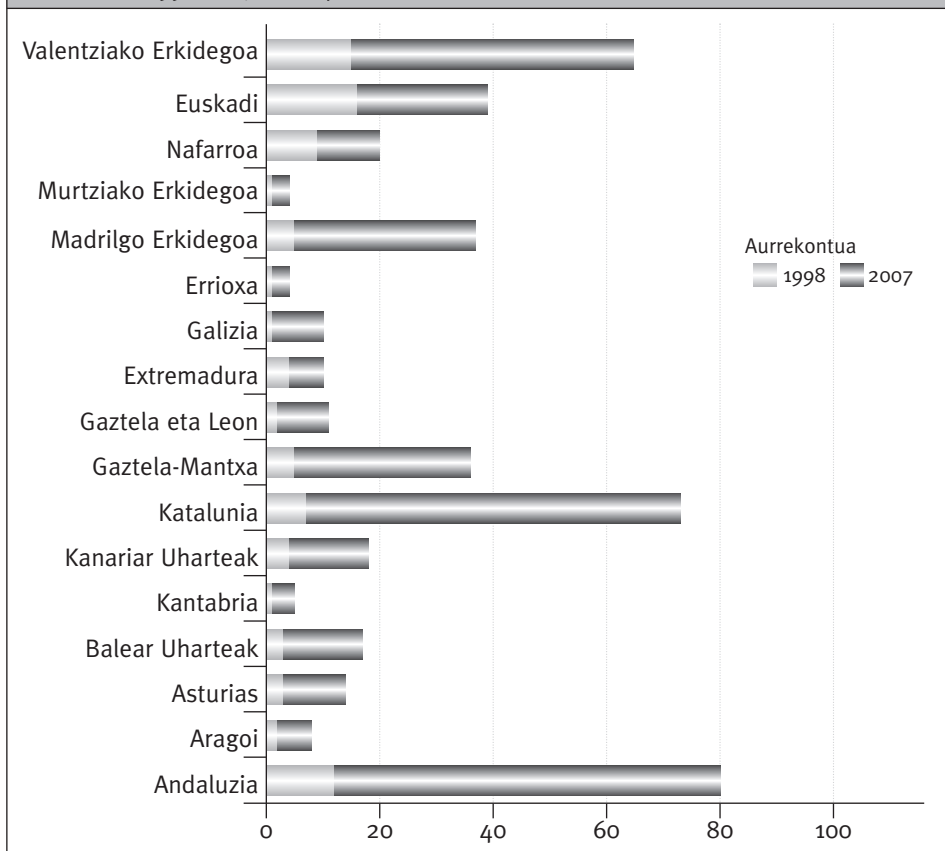
Azterketa honen helburua da datuak ematea, etorkizuneko agertokiak proposatzea eta EAEko Garapenerako Laguntza Ofizialari (GLO) buruzko iritziak ematea, bai kantitateari, bai kalitateari dagokionez. Horrek hausnarketa eta eztabaida politikoa eragingo du eragile politikoen eta sozialen artean, nazioarteko konpromisoen mailan kokatuko gaituzten konpromiso zehatzak ezartzeko.

II. % 0,7: NON GAUDE?

1. Termino absolutuetan

Hasieratik, Euskal Autonomia Erkidegoko (EAE) erakundeak -maila autonomiko, foral eta lokalean- Espainiako laguntza emaile nagusien artean egoteagatik nabarmendu dira termino absolutu eta erlatiboetan. Ikus ditzagun datu batzuk. Grafiko honetan ikus dezakegu, Eusko Jaurlaritza garapenerako lankidetzara bolumen handienak bideratzen dituzten gobernu autonomikoen artean dagoela.

1. grafikoa. Gobernu autonomikoen GLOaren aurrekontuak termino absolutuetan. 1998-2007ko konparazioa (milioi eurotan).



Iturria: Nazioarteko Lankidetzaren Urteko Plana (NLUP) 1998 eta 2007 urteetarako. Garapenerako Politiken Plangintza eta Ebaluazio Zuzendaritza Nagusia. Nazioarteko Lankidetzako Estatuko Idazkaritza (NLEI)*.

Hala ere, azken hamar urteetako bilakaera begiratzen badugu (1998 eta 2007 bitartean), ikus dezakegu Eusko Jaurlaritzaren GLOaren bolumen-hazkundeak ez diola jarraitu gainerako autonomia-erkidegoen joerari, horiek lau eta hamar aldiz handitu baitute garapenerako laguntza. Hala, goeko hamarkadan emaille nagusia izatetik bigarren mailakoa izatera igaro da, Madrileko eta Gaztela-Mantxako

* Autonomia-erkidegoen arteko konparazio-grafikoetan Espainiako Nazioarteko Lankidetzarako Agentziaren (NLEI) Nazioarteko Lankidetzaren Urteko Planean bildutako datuak hartuko ditugu erreferentziazat, erkidego guztien datuak biltzen dituen iturria baita. Dena den, badakigu datu hauek ez direla guztiz zehatzak informazio-fluxuko hutsuneengatik. Zehazki 2. grafikoa, zuzenketak egin dira Eusko Jaurlaritzaren 2004ko eta Valentziako Generalitat-aren 2007ko aurrekontuetan, NLEIk bildutako datuek errealitatea asko aldatzen baitzuten.

Erkidegoekin batera (horiek askoz ere atzerago zetozen), eta nagusitik alde handi xamarrera dago (zehazki, Andaluziako Juntak Eusko Jaurlaritzak baino bi aldiz ekarpen handiagoak egiten ditu).

2. grafikoa Andaluziako Junta, Kataluniako Generalitat-a, Eusko Jaurlaritzak eta Valentziako Generalitat-aren aurrekontuen bilakaera 1998 eta 2007 bitartean (milioi eurotan)*.



Iturria: NLUP 1998 eta 2007 bitartean.

Aurreko grafikoan ikus dezakegu euskal GLOaren joera ia horizontala dela 1999 eta 2006 bitartean, beste administrazio batzuetako pixkanakako hazkundearekin konparatuta, eta 2007ko aurrekontuetan emandako jauzi kuantitatiboa. IV. atalean, *Epe ertainerako konpromisoak*, inflexio-puntu hori sakon aztertuko dugu, baina konparazio gisa azpimarratu behar da borondate politikoaren bidez hazkundeak are handiagoak izan daitezkeela. Laburbilduz, aurreko grafikoeak era-

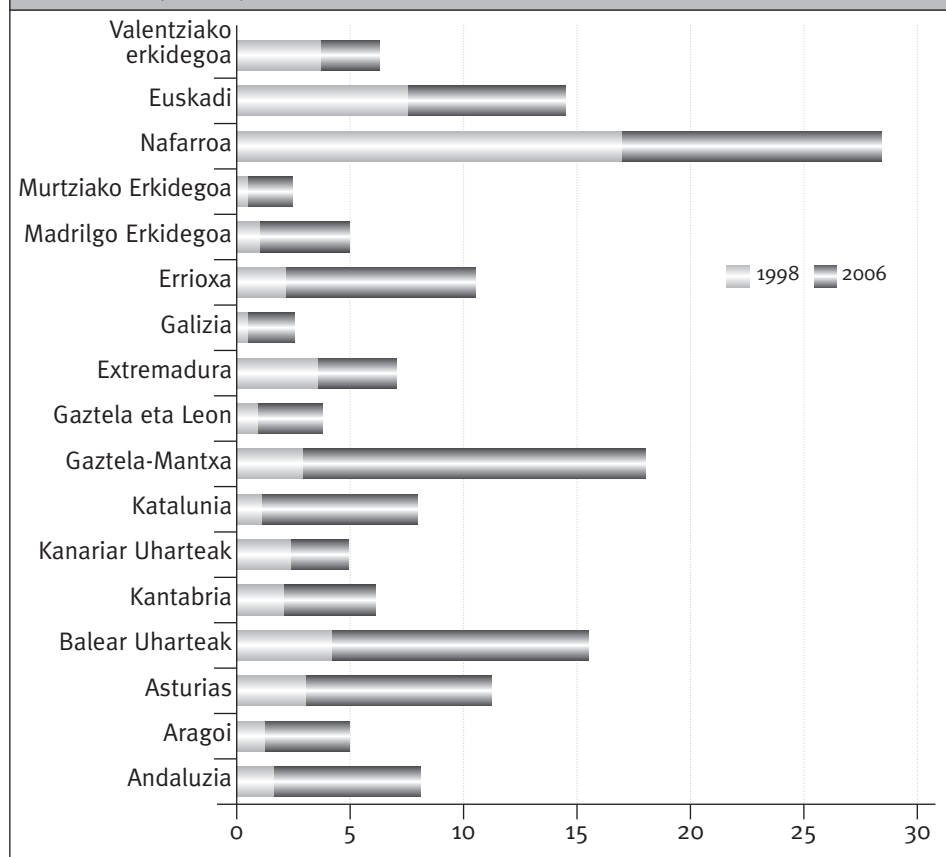
* 2. argitaraldiko oharra: 2007ko abuztuaren 13an Valentziako Generalitat-aren Aldizkari Ofizialak lankidetzarako zuzendutako aurrekontu-sailan aldaketak iragartzen zituen. Garapenerako lankidetzarako agindutako kopurutik 33 milioi euro (ia aurrekontu-sailaren % 50a) beste programa batzuetara zuzentzeko erabakia azaltzen zen. Hala nola, Amerika Kopa edo eta Generalitat-aren erakunde-sustapenerako zuzendu dira diru horiek. Honen gainean sakontzeko begiratu: www.rebelion.org/noticia.php?id=56446 eta <http://es.youtube.com/watch?v=2lN4gdFvKOU>

kusten digute EAEko GLOak geldialdia jasan duela azken hamarkadan, eta horrek estatu mailan zuen nagusitasuna galtzea ekarri du.

2. Biztanleko terminoetan

Per capita terminoetan ere, Eusko Jaurlaritzaren jarduera historikoki nabarmena izan da. Baina kasu honetan ere joera ezberdina agertzen da Eusko Jaurlaritzaren eta beste autonomia-erkidegoen bilakaeraren artean.

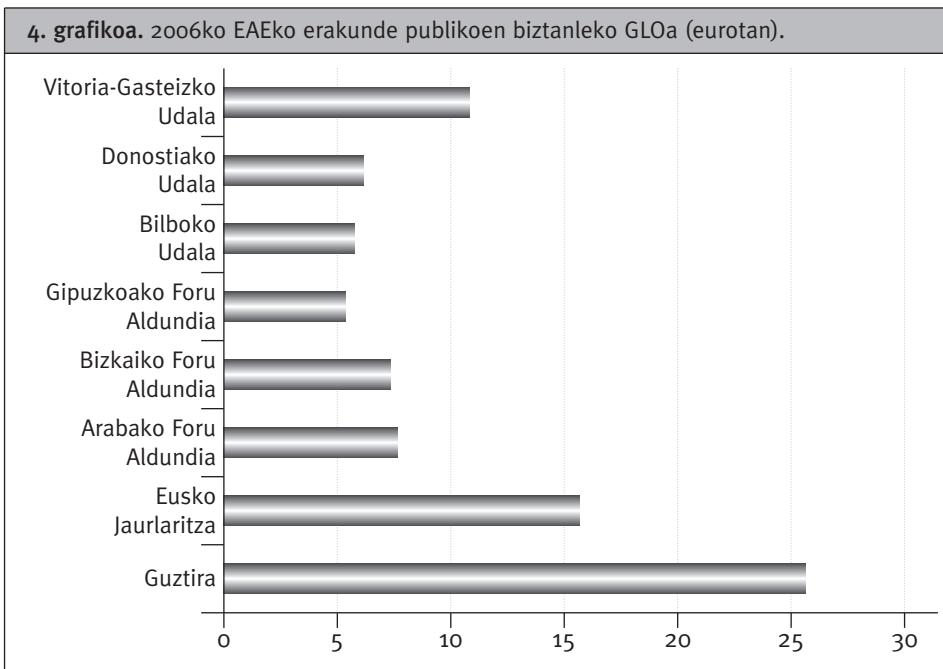
3. grafikoa. Gobernu autonomikoen biztanleko GLOa. 1998-2006ko konparazioa⁵ (eurotan).



Iturria: NLUP 1998 eta 2006. Biztanleria-zifrak: Estatistikako Institutu Nazionala (EIN).

⁵ Kasu honetan 1998-2006ko denboraldiko datuak erabili ditugu, oraindik ez baitago 2007ko biztanleriari buruzko daturik.

EAEko erakunde publiko nagusien 2006ko jarduera ere azter dezakegu:



Iturria: Guk egina, instituzioek beraiek emandako datuetan oinarrituta*.

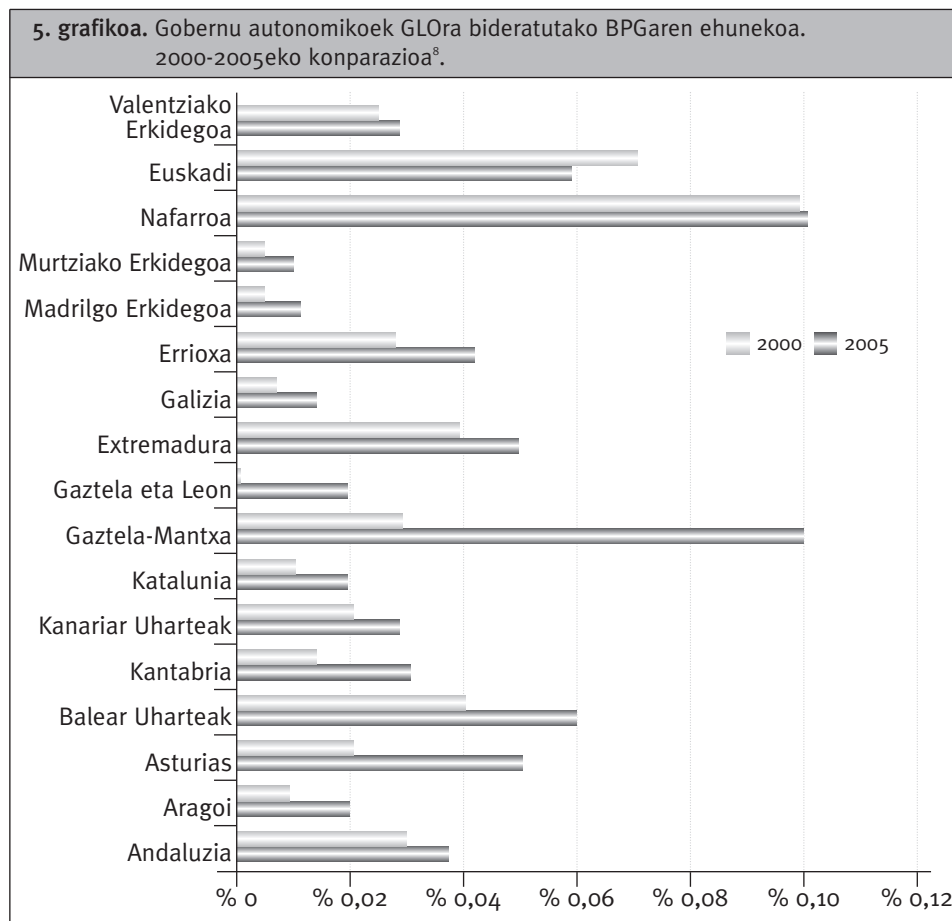
Kasu honetan azpimarratu behar da Foru-Aldundien ekarpenak beraien lankide-tza-aurrekontuari bakarrik egiten diola erreferentzia, EAEko finantziazio-eredua kontuan hartu gabe. Hori aurrerago aztertuko dugu. Halaber, guztizko zenbatekoari dagokion barrak ez du adierazten EAEko guztizko erreala, aldiz, grafikoan aipatutako erakundeen aurrekontuen baturari egiten dio erreferentzia, eta hori urte horretako EAEko biztanleria osoari aplikatzen zaio.

3. Errentarekin alderatuz

Errentarekin konparatuz ere EAEren jarduera azken urteetan nabarmena da, Nafarroako Gobernua, Gaztela-Mantxako Junta eta Balearretako Gobernuaren atzetik. Baina beste behin ere, azken urteetan izandako joera gainerako gobernu

* 3 eta 4. grafikoak konparatzen baditugu, ezberdintasun txiki bat ikusten da (aurreko grafikoetan aipatu dugun bezala) NLEik emandako Eusko Jaurlaritzako datuen eta datu errealen artean.

autonomikoen kontrakoa da; izan ere, 2000 eta 2005 bitartean GLO/BPG ratioan atzerakada izan duen autonomia-erkidego bakarra da⁷.



Iturria: NLUP eta EIN.

⁷ 4. oin-oharrean adierazi dugun bezala, ezberdintasun txikiak daude NLEIk emandako datuen eta autonomia-erkidegoek emandako datuen artean, kasu honetan, Eusko Jaurlaritzaren datuak. Dena den, eta ratio horren atzerakadari dagokionez, Eusko Jaurlaritzak bere Web orrian emandako datuak erabiltzen baditugu GLO eta BPG-ko, zifrak antzekoak dira eta joera berari jarraitzen diote.

⁸ Kasu honetan, 2000-2005eko denboraldia erabiltzen da, EINan erabilgarri dauden eskualdeko BPGen arabera.

4. Zeren % 0,7a?

Nazioarteko gomendioek eta akordioek errenta nazionalaren % 0,7a aipatzen duten arren, ratio hori estatuetan aplikatzen da, baina ez da zehaztu edo egokitu estatu barruko eremuetara. Hori dela eta, maila horietan (autonomikoa, probintziala eta lokala) aurrekontuak erabili dira erreferentzia gisa. Baina, ehuneko hori zein oinarri aplikatu behar zaion definitzeko unean ere ez dago adostasunik. Erakunde bakoitzak bere irizpideen arabera definitu du: aurrekontu operatiboa, aurrekontu propioa, aurrekontu erabilgarria, etab. Aurrekontu osotik hainbat aurrekontu-sail kendu dira, horiekiko erabaki- edo erabilgarritasun-askatasunik ez dutela argudiatuz, aurrez konprometituta baitaude.

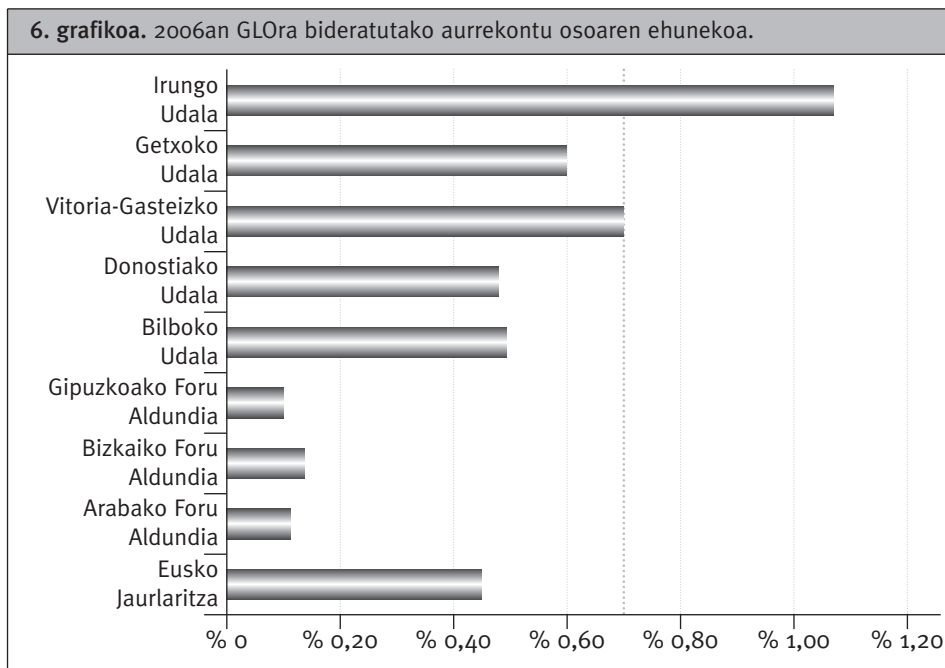
Koadro honetan, EAEko erakunde nagusiek erreferentziazat erabilitako irizpideak biltzen dira. Irizpide horiek ez dira kasu guztietan lortzen, eta haien erabilerak, batzuetan, nahasteak sortzen ditu aipatutako terminoari eta, ondorioz, suposatzen duen diru kopuruari dagokienez.

1. koadroa. GLOari buruzko erakundeen konpromisoak.		
	Erakundeak erabilitako erreferentzia	Ratio
Eusko Jurlaritza	2007ra arte: aurrekontu operatiboa (langileen gastuak eta zor publikoaren ordainketa deskontatuta). 1/2007 Legea onartu zenetik eta, pixkanaka, 2012ra arte: aurrekontu osoa.	% 0,7
Arabako Foru Aldundia	Aurrekontu operatiboa (Estatuari, Eusko Jurlaritzari eta Erakunde Lokalen Fondo Foralari egindako ekarpenak, langile-gastuak eta zorra deskontatuta).	% 1,0
Bizkaiko Foru Aldundia	Aurrekontu erabilgarria (Batzar Nagusiei, Estatuari eta Eusko Jurlaritzari egindako ekarpenak, udal-finantziazioa, langileen ordainsariak, gastu finantzarioak eta pasibo finantzarioen aldakuntzak deskontatuta).	% 0,7
Gipuzkoako Foru Aldundia	Aurrekontu operatiboa (Estatuari, Eusko Jurlaritzari, Udal Finantziazioko Fondo Foralari egindako ekarpenak, karga finantzarioa, udalen JEZ konpentsazioa, langile-gastuak, pentsioak eta aparteko inbertsio-plana deskontatuta).	% 0,7
Bilboko Udala	Gastu arrunta (Udalaren Gastuen Aurrekontuko 1 - 4 kapituluak).	% 0,7

	Erakundeak erabilitako erreferentzia	Ratio
Donostiako Udala	Udal Aurrekontu Finkatuaren sarrera arruntak (1 - 5 kapituluak).	% 0,7
Vitoria-Gasteizko Udala	Sarrera arruntak (Udalaren Sarreraren Aurrekontuko 1 - 5 kapituluak).	% 1,0
Getxoko Udala	Udal-aurrekontuaren sarrerak.	% 0,7
Irungo Udala	Sarrera arruntak.	% 1,5

Iturria: Guk egina, instituzioek emandako datuetan oinarrituta.

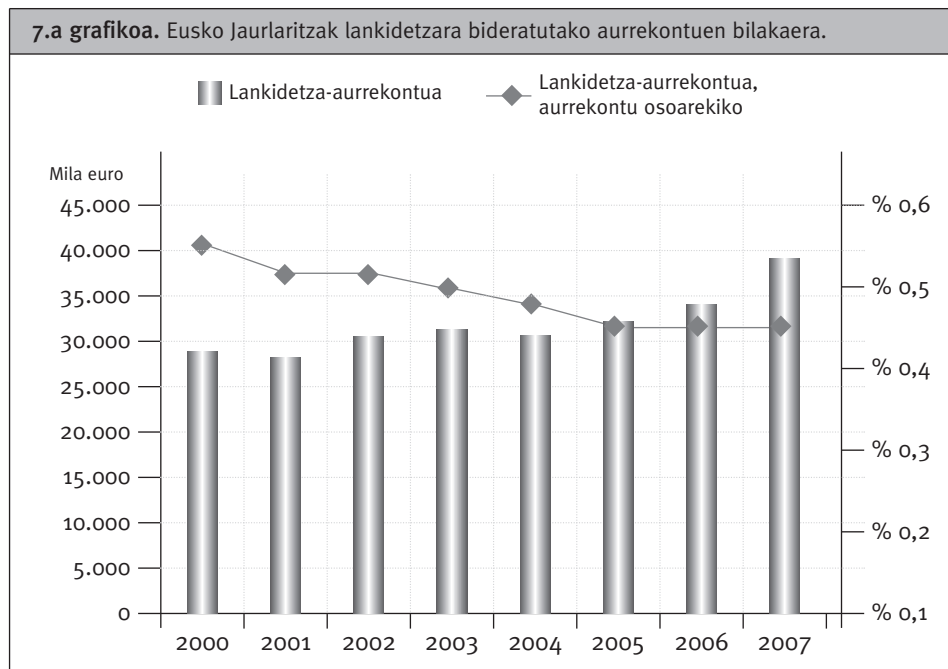
Baldin eta erakunde guztientzat aurrekontu osoa erabiltzen badugu erreferentzia bakartzat konparazio homogeneoa egiteko, emaitza hau lortuko genuke 2006ko datuen arabera:



Iturria: Guk egina, instituzioek emandako datuetan oinarrituta.

Alderdi horri dagokionez, Irun eta Vitoria-Gasteizko Udalak nabarmentzen dira, aurrekontu osoaren % 0,7 ematen duten Espainiako udal gutxien artean baitaude⁹.

Ikus dezagun, hurrengo grafiketan, EAEko erakunde publiko nagusiek lankidetzara bideratutako aurrekontuen bilakaera eta aurrekontu osoarekiko duen garrantzia, 2000. urtetik gaur arte¹⁰.

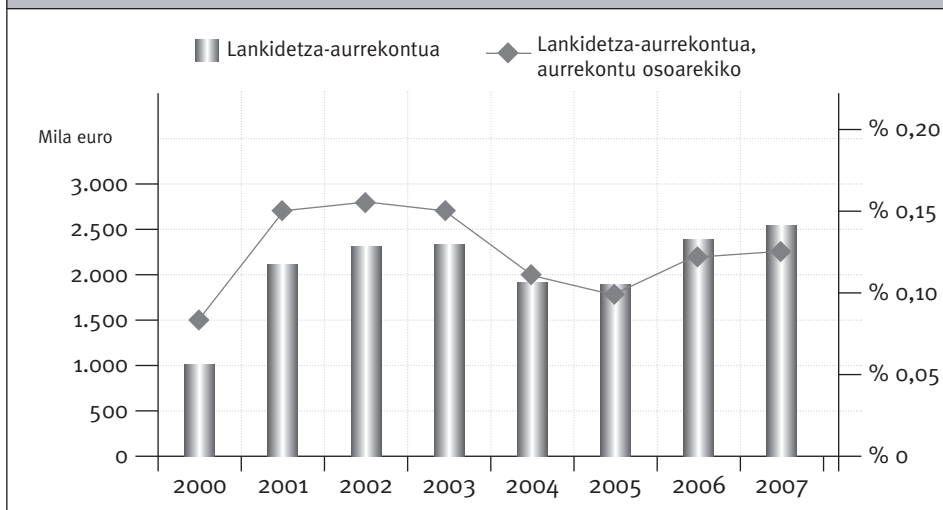


Iturria: Guk egina, instituzioek beraiek emandako datuetan oinarrituta.

⁹ Vitoria-Gasteizko Udalaren kasuan, adierazpen hori egia da, aurrekontu osoaren % 0,8 inguru bideratzen baitu lankidetzara, 2006an izan ezik. Urte horretan ratioa % 0,69koa baino ez zen izan.

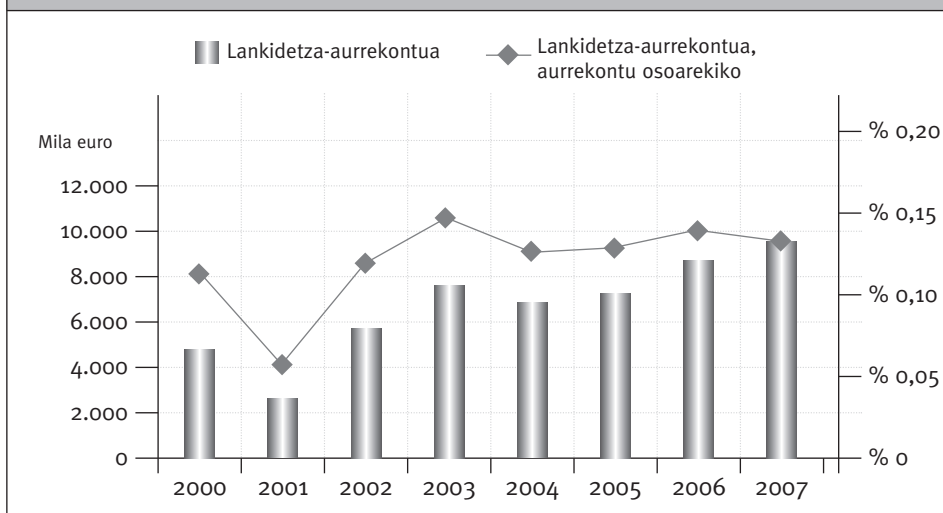
¹⁰ Grafikok horiek aztertzean, kontuan hartu behar da aztertutako denboraldian, eta zazpi erakunde horien kasuan, aurrekontu-luzapenak egin direla ekitaldi horietan.

7.b grafikoa. Arabako Foru Aldundiak lankidetzara bideratutako aurrekontuen bilakaera.



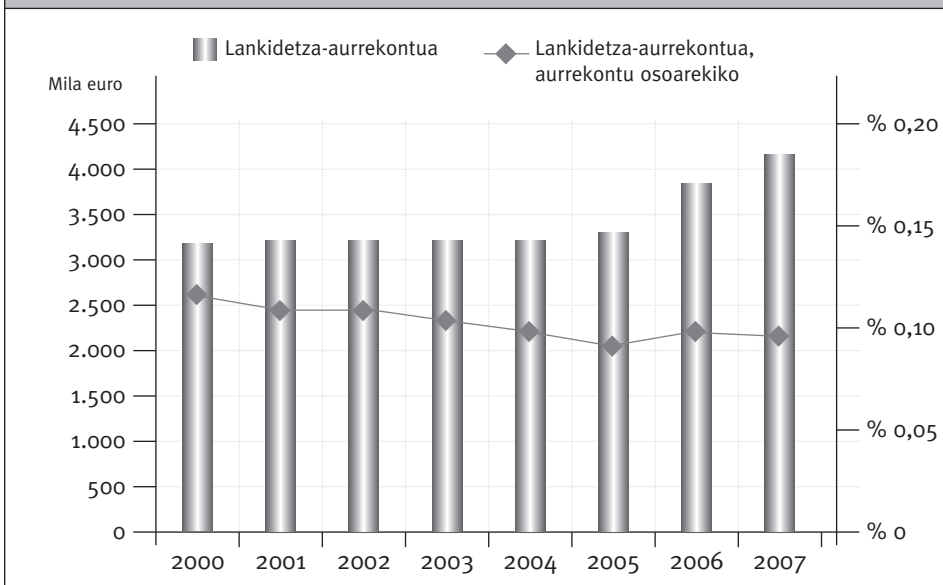
Iturria: Guk egina, instituzioek beraiek emandako datuetan oinarrituta.

7.c grafikoa. Bizkaiko Foru Aldundiak lankidetzara bideratutako aurrekontuen bilakaera.



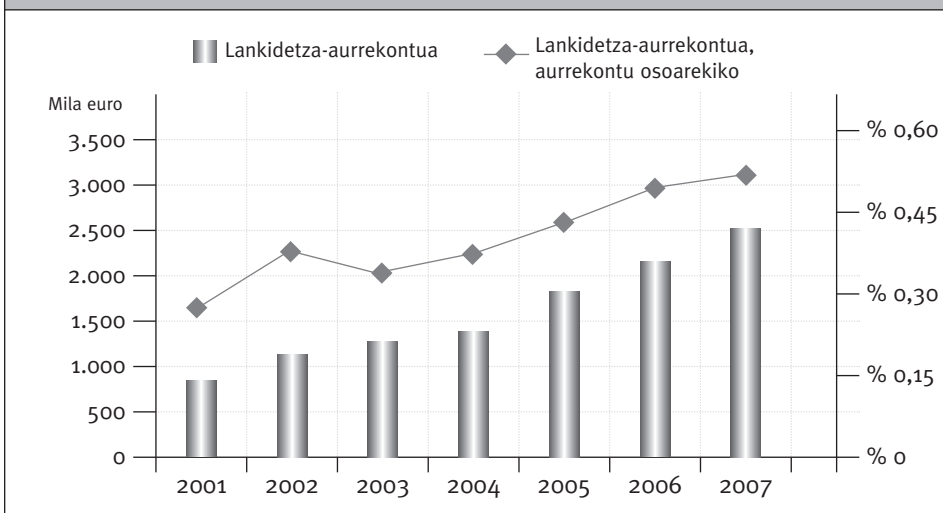
Iturria: Guk egina, instituzioek beraiek emandako datuetan oinarrituta.

7.d grafikoa. Gipuzkoako Foru Aldundiak lankidetzara bideratutako aurrekontuen bilakaera.



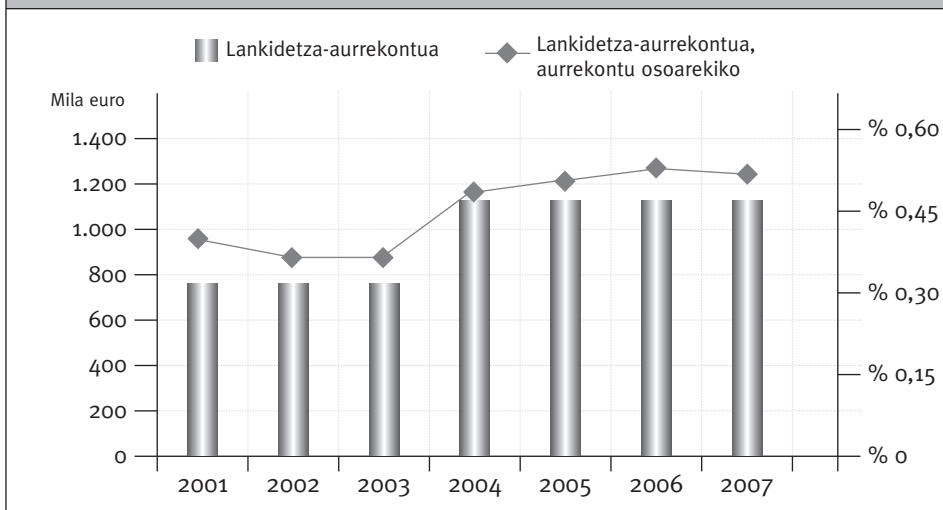
Iturria: Guk egina, instituzioek beraiek emandako datuetan oinarrituta.

7.e grafikoa. Bilboko Udalak lankidetzara bideratutako aurrekontuen bilakaera.



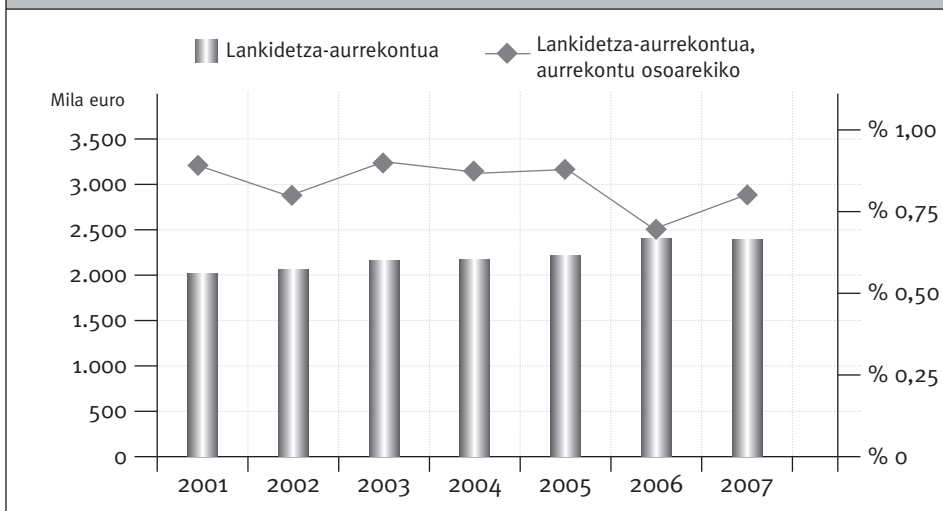
Iturria: Guk egina, instituzioek beraiek emandako datuetan oinarrituta.

7.f grafikoa. Donostiako Udalak lankidetzara bideratutako aurrekontuen bilakaera.



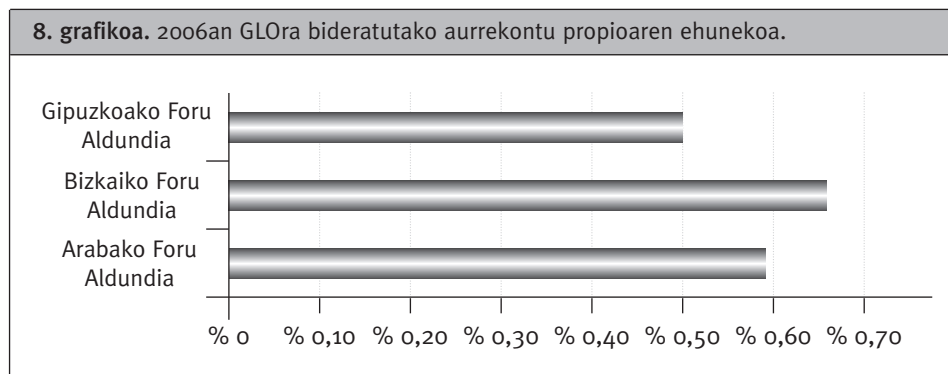
Iturria: Guk egina, instituzioek beraiek emandako datuetan oinarrituta.

7.g grafikoa. Vitoria-Gasteizko Udalak lankidetzara bideratutako aurrekontuen bilakaera.



Iturria: Guk egina, instituzioek beraiek emandako datuetan oinarrituta.

Azterketa horretan argi eta garbi kaltetuta agertzen dira Foru-Aldundiak, EAEko finantziazio-ereduaren ondorioz, Aldundiek beren aurrekontu osoen % 20 baka-
rrik kudeatzen baitute. % 0,7a erakundeen aurrekontu propioari¹¹ aplikatzen
badiogu, beste egoera hau izango genuke:



Iturria: Guk egina, instituzioek beraiek emandako datuetan oinarrituta.

5. BPGaren % 0,7a

Nazioarteko gomendioei dagokienez, ez dauka zentzurik erakunde bakoitzaren ahalegina errentarekin konparatzeak, izan ere, lurralde berean hainbat erakunde publiko ari dira lanean. Hori dela eta, honako hau proposatzen dugu: 2006an Euskal Autonomia Erkidegoko erakunde publiko guztiek Garapenerako Laguntza Ofizialera bideratutako zenbateko osoa kalkulatzea eta erkidegoko Barne Produktu Gordinarekin¹² alderatzea.

Kalkulu hori egitean EAEko finantziazio-eredua kontuan hartu behar da –lehen aipatu dugun bezala–. Euskal Autonomia Erkidegoko Estatutuaren 41. artikulua-
ren arabera, EAEk finantziazio-sistema berezia dauka, eta hori Ekonomia Itunak
arautzen du. Estatuarekin itundutako zergak biltzen dituzte hiru Foru-Ogasunek,

¹¹ Aurrekontu propioa aurrekontu osoari konpromiso instituzionalak deskontatuta lortzen den kopurua da. Konpromiso horiek hauek dira: Estatuari (kupoa), Eusko Jaurlaritzari (Ekarpenen Legea) eta udalei egiten zaizkien transferentziak.

¹² NBEren erabakiak Produktu Gordin Nazionala merkatuko prezioetan aipatzen du (herrialde bateko faktoreek urtebete-
an produzitutako azken ondasun eta zerbitzu guztien merkatuko prezioen balioa). Erkidegoaren azterketa egitean, ez
dugu aurkitu EAEko PGNa kalkulatzeko duen iturririk, kalkulu hori egitea oso konplexua baita. Hori dela eta, Barne
Produktu Gordina (herrialde bateko urte jakin batean egindako azken produkzio guztiaren merkatuko prezioen balioa)
erabiliko dugu erkidegoaren errentaren erreferentzia gisa.

eta, sarrera horien bidez, EAEk beren gain hartzen ez dituen eskumenengatik Estatuak dituen karga orokorreari ekarpenak egiten dizkiete.

Horregatik, EAEk Garapenerako Laguntza Ofizialera bideratutako zenbatekoa kalkulatzeko, bi kontzeptu hauek aztertuko ditugu: batetik, EAEko erakunde publikoek lankidetzara bideratzen dituzten aurrekontuak, eta bestetik, EAEk Estatuko aurrekontuetara kupoaren bidez egiten duen ekarpena.

5.1. EAEko aurrekontuen bidez

Historikoki, EAE erkidego eskuzabala eta konprometitua izan da Hegoaldeko herriei; aipatzekoak dira, misiolarien tradizioa, erakunde internazionalistak eta beste gizarte-mugimendu batzuk. 80ko hamarkadatik, presio sozialari esker, EAEko erakunde publikoak herrialde behartsuekiko etengabeko ahalegin solidarioa egiten ari dira. Eusko Jaurlaritza eta hiru Foru-Aldundiak, Garapena eta Lankidetzaren Sustatzeko Fondoaren bidez, eta udalerri batzuk (esaterako, Vitoria-Gasteiz) gaur egun lankidetzaren deszentralizatua deitzen diogunaren aitzindari izan ziren, eta konpromiso hori EAEko gainerako erakunde publikoetarako zabaltzen da.

Hala, aurreko grafikoetan ikusi dugun bezala, aurrekontuaren ehuneko bat nazioarteko lankidetzara bideratzen dute Eusko Jaurlaritzak, hiru Foru-Aldundiek eta udal askok. Beraz, EAEk GLOren bideratzen duen zenbateko globala kalkulatzeko, lehendabizi, ekarpen horiek hartuko ditugu kontuan. Udalen kasuan, horrela kontabilizatuko dugu: hiru hiriburu-udalen zenbatekoak, Irun eta Getxoko udalen zenbatekoak (aurrekontu-sail horretara zenbateko handia bideratzen baitute) eta beste udal batzuei dagokien zenbatekoa (3.500.000 euro inguru¹³). Euskal Fondoaren aurrekontua ere kontuan hartu da. Bikoiztasunik ez gertatzeko, erakunde bakoitzaren (udalak eta Arabako Foru Aldundia) aurrekontuan Euskal Fondori dagokion zenbatekoa deskontatu da. Ikus ditzagun zenbatekoak:

¹³ Gutxi gorabeherako kalkulua: 4 udalek 350.000 euro inguru bideratzen dituzte lankidetzarako, 4 udalek 200.000, 10 udalek 100.000 eta beste 10ek 50.000 inguru; horri 250.000 euro deskontatu behar zaizkio udal horiek Euskal Fondora egiten duten ekarpenengatik.

2. koadroa. 2006an GLOra bideratutako aurrekontuak (eurotan).	
Erakundea	Aurrekontua
Eusko Jaurlaritza	34.039.553
Arabako Foru Aldundia	2.392.000 ¹⁴
Bizkaiko Foru Aldundia	8.631.350
Gipuzkoako Foru Aldundia	3.818.026
Bilboko Udala	1.891.780
Donostiko Udala	1.040.860 ¹⁵
Vitoria-Gasteizko Udala	2.254.148
Getxoko Udala	456.244
Irungo Udala	700.326
Euskal Fondoa	1.220.111
Gainerako udalak	3.500.000
Guztira	59.944.398

Iturria: Guk egina, instituzioek beraiek emandako datuetan oinarrituta.

Horren arabera, EAEk 60 milioi euro inguru bideratzen ditu GLOra.

Erakunde publikoentzako eskakizunak

Kalkulu hori egitean topatu ditugun zailtasunak direla eta, erakundeei neurri batzuk ezartzeko eskatzen diegu alderdi hauek hobetzeko:

1. *Gardentasuna*: dokumentu publikoak eta informazio publikoa herritarren esku daudela ziurtatzea.

Erakunde gehienek informazio-eskaerari –ahoz zein idatziz– ondo erantzun dioten arren¹⁶, interesgarria litzateke GLOra bideratutako aurrekontuak eta gauza-

¹⁴ Arabako Foru Aldundiaren kasuan, Lankidetza Programa Diputatu Nagusiaren Kabineteko Zuzendaritzaren mende dago. Programa horretara bideratutako aurrekontua ez da sail bakarrekoa, eta sortak Departamentu berdineko beste askoren artean agertzen dira identifikazio argirik gabe. Deskribapenen arabera, sorta hauek osatuko lukete Lankidetza Programa: “Diru-laguntza jaso duten garapen bideko herrialdeetako proiektuak identifikatzeko eta ebaluatzeko lanak”, “Garapen Bideko Herrialdeei Laguntzeko Elkartasun Funtsa”, “Euskal Fondoa, 2006. urtean diru-laguntza jasoko duten proiektuak”, “Urte anitzean elkarrekin finantzatzeko diren proiektuak” y “Sahara Errepublikari Arabiarren Adiskideak; osasun azpiegituraren mantentzea 2006. urtean”. Guztira, 2.600.928 euro. Hala ere, kopuru horrek ez du bat egiten Kooperazio Programak kudeatzen duenarekin; horregatik, sail horrek emandako datuak erabiliko ditugu erreferentzia gisa.

¹⁵ Zenbateko honen barnean ez dira langile- eta kudeaketa-gastuak sartu.

¹⁶ Barakaldoko Udalak argudiorik gabe emandako ezezkoa azpimarratu behar da.

tze-memoriak erabilgarri egotea haien web orrietan, garapenerako lankidetzari buruzko atalean.

2. *Kontuak ematea:*

Interesgarria izango litzateke kalkulu hori aurrekontu-likidazioak erabiliz egitea, alegia, garapenerako lankidetzara bideratutako gastu errealak. Hor, ordea, alor are korapilatsuagoan sartzen gara datuen uniformetasunari (erreferentzia gisa zein fase erabili zehaztu beharko litzateke: gastuaren baimena, gastuaren erabilerara, obligazioaren onarpena, ordainketa egiteko agindua eta ordainketa) eta argitasunari dagokionez.

3. *Homologazioa:* Kalkulu-sistemen uniformetasuna.

GLOaren zenbatekoak kalkulatzeko orduan ez dago irizpide bateraturik. Bai aurrekontuaren egiturak, bai gauzatze-faseek, bai hainbat urtetarako konpromisoek kopuruak hainbat modutan interpretatzeko aukera ematen dute.

a. Aurrekontuaren egiturari dagokionez, kasu batzuetan, GLOa hainbat aurrekontu-sailetan banatzen da programa zabalago baten barruan, identifikazio argirik gabe; beste batzuetan, aurrekontu-sail handiago baten azpisaila da, eta horren helburua zehaztu gabe dago. Beraz, lankidetzarako ekarpen handiagoa edo beste gauza bat izan liteke.

b. Aurrekontuak lau gauzatze-fase edukitzeak irizpide bateratua ezartzera behartzen du, erakundeen arteko datuak konparatu ahal izateko. Gaur egun, Ekonomia Lankidetzara eta Garapenerako Erakundearen (ELGE) Garapenerako Laguntza Batzordeak (GLB)¹⁷ kutzaren printzipioa erabiltzen du, eta hori ordainketarekin bat dator.

c. Hainbat urtetarako konpromisoei dagokienez, beste ekitaldi batzuetara zabaltzen diren gastuak uneko aurrekontuari edo hurrengo aurrekontuei dagozkien zehaztu behar da. Kasu horretan ezartzen den irizpidea erabakigarria izango da aurrekontuak gauzatzeko irizpidea zehazteko, bi datuak konparatu daitezten.

4. *Koordinazioa*

Aurreko ideiarekin bat etorriz, komenigarria da antolamendu-sistema bat sortzea irizpide horiek EAEko administrazio publikoen artean homogeneizatzeko, betiere, estatuko zein nazioarteko erakundeek gomendatutako irizpide koherenteak errespetatuz.

¹⁷ Garapenerako Laguntza Batzordea (GLB) garapen-bidean dauden herrialdeekiko lankidetzarekin zerikusia duten gaietarako ELGEren organo nagusia da. Besteak beste, estatu kideen –bi aldeko 23 dohaintza-emaile nagusi, 22 herrialde eta Europako Batzordea– GLOari buruzko estatistikak eta txostenak argitaratzen ditu eta lankidetzara-programak aldezka berrikusten ditu. Hala, GLBa laguntza kontabilizatzeko direktibak definitzen dituen organoa da.

5.2. Estatuko lankidetzaren bidez

Konstituzioaren Lehenengo Xedapen Gehigarriak lurralde foralen eskubide historikoak babesten ditu. Hori Euskadiko Autonomia Estatutuan zehazten da, eta horrek EAEn Ekonomia Itunak araututako finantziazio-sistema berezia dagoela onartzen du. Azken horri dagokionez, hiru Foru-Aldundiek autonomia dute zergen eta finantzen eremuetan bereganatutako eskumenak garatzeko eta gauzatzeko, eta transferitu ez diren eskumenengatik estatuak dituen kargei ekarpenak egiten dizkiete. Ekarpene hori kupo global baten bidez egiten da, eta hori lurralde historiko bakoitzari dagokion kupoaren bidez osatuta dago.

Hala, EAEk, besteak beste, gobernu zentralaren nazioarteko lankidetzaren politika finantzatuko luke kupo horren bidez. Zenbateraino finantzatzen duen kalkulatzeko, bi alderdi aztertu behar ditugu:

- a. Batetik, egozpen-indizea. Hau da, EAEn egozten zaion karga erlatiboa Estatu osoarekiko.
- b. Bestetik, indize hori zein oinarriari aplikatu behar zaion. Kasu honetan administrazio publikoaren GLOaren aurreikuspenetan oinarrituko gara; hori Nazioarteko Lankidetzaren Urteko Planaren (NLUP) aurrekontu-esparruaren barruan gauzatzen da.

3. koadroa. 2006ko Nazioarteko Lankidetzaren Urteko Planaren aurrekontu-esparrua, tresnen arabera (eurotan).		
GLO aldeaniztuna	1.247.342.989	% 38,56
<i>EBrako ekarpenak</i>	647.840.000	% 20,03
<i>Nazioarteko Erakunde Finantzarioetarako ekarpenak</i>	267.280.842	% 8,26
<i>Nazioarteko Erakunde ez Finantzarioetarako ekarpenak</i>	58.572.147	% 1,81
<i>Beste ekarpen batzuk</i>	273.650.000	% 8,46
Bi aldeko GLO garbia	1.818.836.962	% 56,22
Ordaintzeko bi aldeko lankidetzaren garbia	313.113.318	% 9,68
<i>Garapenerako Laguntza Fondoaren kredituak</i>	180.000.000	% 5,56
<i>Garapenerako Laguntza Fondo aldeaniztuna</i>	56.350.000	% 1,74
<i>Mikrokredituak</i>	76.763.318	% 2,37

Ez ordaintzeko bi aldeko lankidetzak	1.505.723.643	% 46,55
Zorren eragiketak	456.000.000	% 14,10
Programak/proiektuak	497.598.655	% 15,38
GGKEentzako laguntzak/dirulaguntzak	552.124.988	% 17,07
Bi aldeko ekintza humanitarioa	140.798.216	% 4,35
Garapenerako sentsibilizatzea eta hezteak	27.985.457	% 0,87
Guztira	3.234.963.624	% 100

Iturria: NLUP 2006.

Egozpen-indizea eta horretarako erabili behar dugun oinarria definitzeko orduan, hiru hipotesi hauek kontutan hartu ditugu:

- Lehenengo hipotesia:

2002-2006rako kupoa zehazteko metodologia onartzen duen maiatzaren 23ko 13/2002 Legeak ezartzen duen moduan, kupo hori egozpen-indizea EAEk bere gain hartu gabe dituen Estatuko kargen gainean aplikatuz kalkulatzen da. Egozpen-indizea lurralde historikoen Estatuarekiko errenta proportzioan oinarrituta dago, eta gaur egun¹⁸ % 6,24koa da. EAEk bere gain hartu gabe dituen kargak zehazteko, Estatuko aurrekontuari EAeri transferitutako eskumenei dagokien aurrekontuko diru-izendapen osoa kentzen zaio, eta lortzen den zenbatekoari egozpen-indizea aplikatzen zaio. Hala, EAEk bere gain hartzen du proportzional-ki Estatuak bere zerbitzura gauzatutako eskumenen kostua.

Kontuan hartuta kanpoko eskumenak ez direla transferitu eta kupoak bereganatu gabeko eskumenen % 6,24 finantzatzen duela, kupoaren bidez EAEk Nazioarteko Lankidetzaren Urteko Planean (NLUP) aurreikusitako aurrekontuaren % 6,24 ere finantzatzen duela esan liteke, Estatuko Administrazio Orokorra (EAO) osatzen duten ministerioei dagokien proportzioan.

¹⁸ 2007-2012rako kupoaren negoziazioa ebazteko zain.

4. koadroa. 2006ko Nazioarteko Lankidetzaren Urteko Planaren aurrekontu-esparrua, erakunde dohaintza-emaleen arabera (eurotan).			
Eragileak	GLO aldeaniztuna	Bi aldeko GLO garbia	GLO garbia guztira
Herri Administrazioen Minis.	45.024	735.629	780.653
Nekazaritza, Arrantza eta Elikadura Ministerioa	753.000	4.570.773	5.323.773
Kanpo Arazo eta Lankidetzako Ministerioa	56.157.821	679.082.202	735.240.023
Kultura Ministerioa	-	1.654.671	1.654.671
Defentsa Ministerioa	-	48.830.278	48.830.278
Ekonomia eta Ogasun Minis.	915.123.072	456.970.466	1.372.093.538
Hezkuntza eta Zientzia Minis.	-	9.411.501	9.411.501
Sustapen Ministerioa	181.580	1.024.909	1.206.489
Industria, Merkataritza eta Turismo Ministerioa	274.008.477	262.725.345	536.733.822
Barne Ministerioa	-	11.644.236	11.644.236
Ingurumen Ministerioa	-	5.927.130	5.927.130
Osasun eta Kontsumo Minis.	263.914	3.623.472	3.887.386
Lan eta Gizarte Gaietarako Minis.	810.101	31.325.478	32.135.579
Etxebizitza Ministerioa	-	137.410	137.410
Beste erakunde publiko batzuk	-	19.302.200	19.302.200
EAO guztira	1.247.342.989	1.536.965.500	2.784.308.489
Autonomia-Erkidegoak guztira	-	343.180.148	343.180.148
Toki-Erakundeak guztira	-	107.474.987	107.474.987
Espainiako GLO garbia guztira	1.247.342.989	1.987.620.635	3.234.963.624

Iturria: NLUP 2006.

Hala, 2006rako Estatuko Administrazio Orokorren 2.784.308.489 euroko aurrekontuari % 6,24 aplikatzen badiogu, EAEk estatuko lankidetzaren bidez 173.740.850 euroko ekarpena egiten duela ondoriozta dezakegu. Laburbilduz, EAEn ekarpena 234 milioi eurokoa izango litzateke:

5. koadroa. 2006ko EAEn ekarpena, 1. hipotesiaren arabera (mila eurotan)		
EAEko aurrekontuen bidez	60.000,00	% 25,67
Estatuko lankidetzaren bidez	173.740,85	% 74,33
Guztira	233.740,85	

Iturria: Guk egina.

- Bigarren hipotesia

Lehenengo hipotesian proposatutako metodologia “EAEko erakunde publikoen 2005eko ekarpenaren kalkulua” dokumentuan (ikus Eranskina) erabilitakoa da. Metodologia horren abantaila da aplikatzeko erraza dela eta gastuen aurrekontuaren urteko aldaketetara egoki daitekeela. Hala ere, ez da guztiz zehatza Kupoak kalkulatzeko 13/2002 Legearen II. eta III. kapituluetan ezarritakoarekiko. Kapitulu horien arabera, aurrena oinarri-urteko kupo likidoa ezartzen da EAEk bere gain hartu gabeko eskumenen eta egozpen-indizearen arabera. Hurrengo lau urteetarako, ekarpenak zehazteko eguneratze-indize bat aplikatzen zaio oinarri-urterako adostutako zenbatekoari. Eguneratze-indize hori urte bakoitzerako itundutako zergengatik aurreikusitako Estatuko sarreren eta oinarri-urteko zerga-kontzeptu berdinen arteko koizientea da. Hortik hau ondoriozta dezakegu: EAEk bere gain hartu gabe dituen eskumenekin lotutako aurrekontu-sailak eta sail horientzako gastu-maila zehazten dira oinarri-urtean, eta hurrengo lau urteetan, zenbateko hori eguneratu besterik ez da egiten sarreraren bilakaeran oinarrituta, partida horientzako gastuen aurrekontuak duen joera kontuan hartu gabe.

Hala, kalkulua 2002ko kupoan negoziatutako aurrekontu-sailetan oinarrituta egin behar litzateke (urte horretan GLO/Errenta Nazionalek Gordina ratioa % 0,24koa zen¹⁹), Rodríguez Zapateroren gobernuak 2008rako zenbateko hori bikoizteko ezarritako konpromisoak alde batera utzita. Konpromiso horiek eragin nabarmena izan dute urteko aurrekontuetan 2005etik aurrera.

2002ko NLUParen aurrekontu-esparruaren arabera, EAOk 1.442 milioi euro bideratu zituen GLOra. 2006an, kupoaren eguneratze-indizea 1,45 ingurukoa izango litzateke (urtero maiatzean egiten den behin betiko likidazioaren bidez berresteko zain). Datu horiek kontuan hartuta, egoera hau edukiko genuke:

6. koadroa. 2006ko EAEn ekarpena, 2. hipotesiaren arabera (mila eurotan).		
EAEko aurrekontuen bidez	60.000,00	% 31,43
Estatuko lankidetzaren bidez	130.885,33	% 68,57
Guztira	190.885,33	

Iturria: Guk egina.

¹⁹ Datu hori 2002ko NLUPren aurrekontu-esparruan eta EINren Espainiako Kontabilitate Nazionalean oinarrituta lortu da.

- Hirugarren hipotesia:

Azter dezagun orain beste egoera bat. Zuzenbide Fiskalaren arabera, zergak herri-administrazioek eskatutako ordainketak dira, zergadunarekin kontraprestazio zuzenik ez dutenak. Herritarrek Estatuaren gastu publikoak (Aurrekontu Orokorretan zehazten dira) mantentzeko egiten dituzten derrigorrezko ekarpenak dira. Beraz, ez dago lotura zuzenik sarrerren eta gastu jakin baten artean. Horregatik, kupoaren kasuan uler dezakegu (hori kalkulatzeko Estatuaren eskumenak bakarrik kontuan hartzen diren arren) EAEko ogasunek egindako ekarpena gastuen aurrekontua finantzatzen duten sarrerren multzoan sartzen dela kontabilitateari dagokionez. Hala, EAEk NLUParen finantziarioari egiten dion ekarpena ez litzateke izango kupoaren egozpen-indizearen baliokidea; aldiz, indize horrek Estatuko Administrazio Orokorren sarrerren aurrekontuan duen pisuaren baliokidea izango litzateke. 2006ko Estatuaren aurrekontuen VII. kapituluaren arabera (Lurralde-erakundeen Finantziarioa), kupoaren bitartez 1.374.060 euroko sarrera aurreikusita zuen Estatuak, eta sarrerren aurrekontu osoa 129.546.270,69 eurokoa zen. Horrek adierazten du, EAEren ekarpena Estatuko sarrerren aurrekontuaren % 1,06koa izan zela.

Kasu honetan, indize hori 2006ko NLUParen aurrekontuari aplikatzean, EAORI dagokion zatiaz gain, autonomia-erkidegoei (AE) eta toki-erakundeei (TE) dagokien zatia ere kontuan hartu behar dugu. Izan ere, lurralde-mailako TE Estatuak egiten dituen transferentzien bidez finantzatzen dira neurri batean. AEentzat eta TEentzat ere hipotesi honetan Estatuarentzat erabili dugun logika bera aplikatuko dugu: erakunde bakoitzaren sarrerek beren gastuak finantzatzen dituzte, eta sarrera eta gastu jakinen artean ez dago korrelazio zehatzik. AEen kasuan, Estatuaren ekarpena haien sarrerren % 50 da, eta udalerrien kasuan, % 20 inguru²⁰. Indize horiek 4. koadroko lurralde-mailako toki-erakundeei buruzko datuei aplikatuko dizkiegu.

Halaber, kalkulua zehatzagoa izan dadin, AEen eta TEen guztizko zenbatekoari Eusko Jaurlaritzari, Foru-Aldundiei eta udalei dagokien zatia deskontatu behar diogu EAEren kasuan; Nafarroako Foru Erkidegoaren kasuan, berriz, Nafarroako Gobernuari eta udalei dagokien zatia. Izan ere, erakunde horien finantziarioak ez dio Erregimen Komunari jarraitzen, eta, hori dela eta, finantziarioa ez dator Estatutik, baizik eta Foru-Ogasunetatik.

²⁰ Iturria: Herri Administrazioen Ministerioaren *Análisis comparativo de los ingresos de los Entes Territoriales (CCAA-EELL) 1993-2005*.

NLUParen aurrekontu-esparruaren arabera, Autonomi-Erkidegoek ematen dituzten 343.180.147 eurotatik 48.111.743 euro Eusko Jaurlaritzari eta Nafarroako Gobernuari dagozkie. Toki-Erakundeentzako kalkulua egitean, beste zailtasun bat topatzen dugu: 2006ko NLUPak ez du banakatzen horietako bakoitzaren ekarpena. Ariketa hau egiteko 12 milioi euro deskontatzea proposatzen dugu. Kopuru hori bi erkidegoen 2005eko likidazioan TEei dagokien zenbatekoaren parekoa da. Horrela, ekarpen-koefizientea (% 1,06) 2006ko NLUParen aurrekontu-esparruaren baturari aplikatzen badiogu aipatutako bi kontzeptuak deskontatutakoan, EAEk GLOri kupoaren bidez egiten dion ekarpen 31.279.939,49 eurokoa izango da.

7. koadroa. 2006ko EAEn ekarpena Estatuko lankidetzaren bidez, 3. hipotesiaren arabera (mila eurotan).	
EAO	2.784.308.489
0,5 x (AE – EAE – NFE)	147.534.202
0,2 x (TE – EAE – NFE)	19.094.997
Guztira	2.950.937.688
% 1,06	31.279.940

Iturria: Guk egina.

Egoera berri honetan, kupoaren bidez egiten den ekarpenak garrantzi handia duen arren (guztizkoaren herena), erantzukizuna, neurri handi batean, EAEko erakundeen aurrekontuek dute.

8. koadroa. 2006ko EAEn ekarpena, 3. hipotesiaren arabera (mila eurotan).		
EAeko aurrekontuen bidez	60.000,00	% 65,73
Estatuko lankidetzaren bidez	31.279,94	% 34,27
Guztira	91.279,94	

Iturria: Guk egina.

- Hipotesia hautatzea:

Hiru hipotesiak azaldutakoan, horietako bat hautatu behar dugu. Horretarako, azter dezagun aurrena eskumenei buruzko gaia. Espainiako Konstituzioak ez du zehazki ezartzen nork dituen nazioarteko lankidetzaren eskumenak. Konstituzioaren 149. artikulua arabera, nazioarteko harremanak Estatuaren eskumen eskusiboa dira. Auzitegi Konstituzionalak, ordea, termino hori zehaztu du, eta Estatuaren eskumen eskusibotzat betebeharr juridikoak sortzen dituzten harremanak (nazioarteko itunak) ezarri ditu. Horrek kanpo-garrantzia duten eskumenekin zerikusia duten jarduerak egiteko aukera ematen die autonomiei, Estatuaren kanpo-boterea konprometitu gabe²¹.

Garapenerako Lankidetzari buruzko uztailaren 7ko 23/1998 Legearen 3. artikulua zehazten du garapenerako nazioarteko lankidetzaren politika Estatuaren kanpo-ekintzaren parte dela. Hori 2005-2008ko Espainiako Lankidetzarako Plan Zuzentzailean berresten da. Kanpo-ekintza esaten denez (hori hainbat administrazio-mailak gara dezakete) eta ez kanpo-arazoetako politika (Espainiako Gobernuari bakarrik dagokio), maila autonomikoan eta lokalean kudeatutako garapenerako lankidetzari bidea ematen zaio²². Ondoren, 20. artikulua Autonomia-Erkidegoek eta Toki-Erakundeek egindako garapenerako lankidetzari hau dela aipatzen du: “dagozkien gizartearen adierazpen solidarioa” da, “hori garatzeko eta gauzatzeko aurrekontu-autonomiaren eta norberaren erantzukizunaren printzipioetan oinarritzen da, betiere, Diputatuen Kongresuak ezarritako leerro orokorrak eta oinarritzko jarraibideak errespetatuz”.

Hala, lankidetzaren eskumenari buruzko araudi argirik ez dagoen arren, gobernu autonomikoak eta toki-erakundeak arlo horretako eskumenak garatzen aritu dira Garapenerako Lankidetzari buruzko Legearen²³ eta Kanpo Arazo eta Lankidetzako Ministerioaren oniritziarekin. Ildo horri jarraituz, lankidetzaren eskumenaren esku-

²¹ Auzitegi Konstituzionalaren maiatzaren 25eko 165/1994 epaia.

²² Lankidetzaren deszentralizatuaren koordinazioa sendotzeko Kanpo Arazo eta Lankidetzako Ministerioak 2005eko abenduan sinatutako hitzarmenaren barruan Espainiako Udalerrien eta Probintzien Federazioak argitaratu berri duen *La cooperación al desarrollo de las entidades locales* izeneko txostenak hau dio: “Autonomia lokalaren Konstituzioko 140. eta 141. artikuluetan onartuta dago, eta Europar, Europako Kontseiluak sustatutako Autonomia lokalari buruzko Europako Gutunean zehazten da. Horrek toki-erakundeei nazioarteko harremanen arloan jarduteko gaitasuna ematen die, betiere, Gobernuak eskumen-esparru horretan duen lehentasuna errespetatuz”.

²³ Garapenerako Nazioarteko Lankidetzari buruzko 23/1998 Legearen 23.2 artikulua Garapenerako Lankidetzarako Lurralde arteko Batzordearen funtzioak definitzen ditu, eta b) atalean bere helburuetako bat hau dela dio: “Herri-administrazioek sustatutako garapenerako lankidetzako programa eta proiektuak identifikatzeko, formulatzeko eta gauzatzeko efikazia- eta eraginkortasun-mailarik handiena lortzea haiei dagozkien eskumenen esparruan, eta xede horietarako erabat autonomo”.

sibitateari buruzko argitasunik ez dagoenez, zalantzan jar daiteke kanpo esku-menak direla eta NLUParen aurrekontu-esparruari % 6,24 egozteak egokia den. Izan ere, 1. eta 2. hipotesien logikaren arabera, lankidetzaren estatuen eskumen eksklusiboen zati ez balitz, laugarren egoera batean egongo ginateke. Hor estatuko lankidetzaren bidez ez litzateke ezer ere egotziko, eta erantzukizun osoa EAEko erakunde publikoek izango lukete.

Bestalde, Estatuko Aurrekontu Orokorren Txosten Ekonomiko eta Finantzarioko Kanpo-arazoetako Politikari buruzko kapituluaren arabera, “Kanpo Arazo eta Lankidetzako Ministerioak Garapenerako Laguntza Ofizialera (GLO) 1.592 milioi euro bideratzen ditu. [...] GLOaren guztizko ekarpena –aurrekontuetan sartuta dago, bai kanpo-arazoetako politikan, bai beste politika batzuetan– 3.274,69 milioi eurokoa da [...] Horri zorra barkatzea eta lurralde-mailako toki-erakundearen ekarpen gehitzen bazaizkio, 2007an GLOaren zenbatekoa 4.376,71 milioi eurokoa izango da”. Sailkapen-irizpide horren arabera, nazioarteko lankidetzako ekintza guztiak ez dira kanpo-arazoetako politikaren zati, eta beraz, 4. koadroan zein eskumen bereganatuta dauden eta zein ez bereizi beharko genuke. Horretarako % 6,24 konprometitutako aurrekontuei bakarrik aplikatuko genieke, EAEk bere gain hartu gabe dituen eskumenekin zerikusia duten politikei dagokienez. Kupoaren kalkuluari buruzko negoziazioetatik informazio gutxi lortzen denez eta GLOaren gastua Aurrekontu Orokorren Legearen aurreikuspen eta egituraren ikuspegitik aztertzea konplexua denez²⁴, zaila da arrazonamendu horretan sakontzea.

1. eta 2. hipotesiak, ordea, arrisku bat dute: erantzukizuna estatuko lankidetzari uztea eta dagoeneko lortutako lorpenen pozak eramaten uztea. Kontuan hartzen baditugu, batetik, legealdi honen amaierarako ENGaren % 0,5 eta 2012rako % 0,7 lortzeko Estatuak hartutako konpromisoak, eta, bestetik, egozpen-indizea lurralde historikoek Estatuko errentarekiko duten errentaren arabera kalkulatzeko dela, nahikoa izango litzateke Estatuak konpromiso horiek betetzea EAE ere % 0,7 inguruan kokatzeko, EAEko erakunde publikoei erantzukizun oro kenduta.

Aurreko argumentuarekin lotuta, beste desoreka bat ikus daiteke. III. atalean, *Bakoitzari berea*, ikusiko dugun bezala, eta Ekarpenak Zehazteko Legean oinarrituta, EAEko herri-administrazioek, guztira, itundutako zergetatik eratorritako sarreraren ia % 90 kudeatzen dute, eta Estatuko gobernuaren esku uzten dute baliabide erabilgarrien (itundutako sarrerak eta sarrera propioak) guztizkoaren

²⁴ *Presupuesto y Gasto Público 46-(I-2007). Evolución y Orientación del Gasto de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).* Leire Pajín.

% garen kudeaketa. Hala ere, Estatuak baliabide horiek kudeatzearen ondorioz, EAEk konpromisoaren % 40aren baliokidea bere gain hartzen du lehenengo hipotesian, eta % 30 inguru bigarreanean²⁵.

Bigarren hipotesiak, berriz, (kupoaren metodologiarekiko leialena izan arren) ez die erantzuten aurrekontuaren benetako aldaketei, ekarpenak oinarri-urtean aurreikusitako gastuei egiten baitie erreferentzia bost urteetan zehar, eta ez du berrikuspen-klausularik kontuan hartzen.

Hirugarren hipotesiak irizpide politikoak (horietan oinarrituta ezartzen da EAEk Estatuari egiten dion ekarpena) kontabilitate-irizpideetatik bereizten ditu. Azken horien arabera, kupoaren ekarpena sarreraren aurrekontuaren zati izango litzateke, gastuen aurrekontuarekin lotura zuzenik izan gabe²⁶. Estatuko Aurrekontu Orokorren (EAO) 2006ko Liburu Gorrian gastu-politikak definitzen diren atala aztertzen badugu, Nekazaritza, Arrantza eta Elikadurari buruzko politikaren kasuan, politika horrekin lotura duten Europako fondoak zehazten direla ikusiko dugu. Transferitu gabeko eskumenei buruzko politikak aztertzen baditugu, ordea, ez dira aipatzen kupotik datozen fondoak. Horrek honako hau egiaztatzen du: oinarri-urtean EAEk transferitu gabeko eskumenengatik bere gain hartu behar duen kantitatea zehaztutakoan, ez dago lotura zuzenik baliabide horien erabilera eta aipatutako politiken artean. Izan ere, bosturteko bakoitzaren oinarri-urtearen ondorengo lau urteak kalkulatzeko erabiltzen den metodologia ez dagokio gastuen politikari, Estatuko sarreraren aurrekontuaren bilakaerari baizik –itundutako zergei dagokienez–²⁷.

Lehen aipatu ditugun lau maila administratiboen arteko erantzukizunaren banaketari dagokionez (Estatua, Eusko Jaurlaritza, Foru-Aldundiak eta udalak), hirugarren hipotesia da orekatuena. Alegia, EAEko sarreraren % 9ko ekarpenaren bidez, BPG autonomikoaren % 0,7ko konpromisoaren % 8 inguru beteko genuke estatuko lankidetzaren bidez.

²⁵ Ideia hori zenbaki bihurtzen badugu, lehenengo hipotesian, Estatuko lankidetzaren bidez egiten den ekarpena 173.741 milioi eurokoa izango litzateke, EAEko BPGaren % 0,3 inguru; bigarren hipotesian, berriz, 130.885 eurokoa, hots, % 0,2 baino gehiagokoa. Nazioarteko konpromisoa gutxienez % 0,7 lortzea dela kontuan hartuta, hipotesiaren arabera, estatuko lankidetzaren bidez egiten den ekarpena konpromiso horren % 30 eta 40 ingurukoa izango litzateke.

²⁶ Adierazpen horren bidez ez dugu zalantzan jarri nahi kupoaren eta bereganatu gabeko eskumenen arteko lotura, baizik eta Estatuko Aurrekontu Orokorren funtzionamendu praktikoa aztertu nahi dugu.

²⁷ Maiatzaren 23ko 13/2002 Legearen 9. eta 10. artikulua: “Oinarri-urtearen ondorengo bosturtekoari dagokion behin-behineko kupo likidoa kontzeptu horri eguneratze-indize bat aplikatuta kalkulatu da [...]”. “Eguneratze-indizea hauen arteko zatidura da: zerga itunduengatik diru-sarreraren aurreikuspena [...] eta bosturtekoaren oinarri-urtean zerga-kontzeptu horiengatik estatuak aurreikusitako diru-sarrerak [...]”.

Arrazonamendu guzti horietan oinarrituta, hirugarren hipotesia aukeratuko genuke. Hala, aztertutako bi osagaiak kontuan hartuta eta EAEko GLOaren gutzizkoa BPGarekiko kalkulatuta, % 0,15 lortuko genuke²⁸, % 0,7tik urrun, GLBaren batezbestekotik urrun (2005ean % 0,33) eta EBren konpromisoetatik urrun.

9. koadroa. 2006an EAEk BPGarekiko emandako GLOa (mila eurotan).		
EAEko aurrekontuen bidez	60.000	% 65,73
Estatuko lankidetzaren bidez	31.280	% 34,27
Guztira	91.280	
EAEren BPGa mp	61.935.000 ²⁹	
BPGaren %	0,15%	

Iturria: Guk egina.

Zenbateko horiek Bartzelonako Gailurreko helburuaren azpitik kokatzen gaituzte³⁰. Helburua 2006rako EBko estatuak, banaka, gutxienez Errenta Nazional Gordinaren % 0,33 lortzea da. Konpromiso berrietatik ere urrun egongo ginateke: 2005eko 133. komunikatuan, Europako Batzordeak 2010erako BPGaren % 0,51 lortzea proposatu zien EB-15 osatzen zuten estatuak.

Ikus ditzagun orain biztanleko datuak. EINaren datuak erreferentziatatzat hartuta, EAEk 2.133.684 biztanle zituen 2006ko urtarilaren 1ean. Beraz, EAEk 42,78 euro per capitako ekarpena egiten ari dela esan genezake.

Eusko Jaurlaritzak 2006ko euskal ekonomiaren bilakaerari buruzko datuak argitaratu berri ditu, eta 13 urtez etengabe hazi dela azpimarratzen du; EBko errenta % 25ean gainditzen da. Horrek Herbehereak, Danimarka edo Suediaren mailan kokatzen gaitu, % 0,7a duela hainbat urtetatik gainditzen duten bost herrialdeetako hiru (herrialde horietan biztanleko GLOa 250 eurotik gorakoa da).

EAEko pertsona bakoitzeko BPGa azken bost urteetan (2002-2006) 7.000 euro inguru igo den bitartean, biztanleko GLOa 7 euro besterik ez da igo denboraldi berean (hazkundearen % 0,1).

²⁸ Lehen hipotesia aplikatuta % 0,38 lortuko genuke, eta bigarrenarekin % 0,31.

²⁹ Iturria: EUSTAT.

³⁰ 2002ko martxoan Bartzelonan egin zen Europako Kontseiluaren bilera; urtero udaberrian egiten da Europako egoera ekonomikoa, soziala eta ingurumen-egoera aztertzeko. Urte horretan, Kanpo Arazoetako Ministroek Monterreyko Garapenerako Finantziarioari buruzko Biltzarrari begira hartutako akordioa aztertu zen.

Datu horiek erakusten digute oraindik bide luzea dugula laguntza-emaila konprometituenean parean jartzeko, eta horrek autogogobetetasunean ez erortzen lagundu behar liguke.

Desgrabazio fiskalak

Aurreko argitalpen batean (ikus Eranskina), hemen egiten ari garen ariketaren hurbilketak bat aurkeztu genuen 2005erako, eta azterketa honetan aipatzen ez dugun hirugarren finantziazio-iturri bat proposatu genuen. EAEk GLOra egiten duen ekarpenaren hirugarren osagai gisa hipotesi hau sartzea proposatu genuen: GGKEei dohaintzak egiteagatik PFEZaren eta Sozietateen gaineko Zergaren desgrabazioengatik Foru-Ogasunek jasotzen ez zituzten diru-sarrerak. Hala ere, hainbat iturriekin kontsultatutakoan, ikusi genuen ez zetozeela bat osagai hori kalkuluan sartzea egokia den edo ez zehazteko orduan. GLBaren jarraibideak erreferentziazat hartuta (laguntza kalkulatzeko irizpideak zehazten dituzte), ez dute aukera hori kontuan hartzen. Desgrabazio fiskalak marjinalak direnez eta hori kontuan hartzeak edo ez hartzeak guztizko zenbatekoan aldaketa adierazgarririk eragiten ez duenez, erabaki dugu azterketa honetan kontuan ez hartzea.

5.3. Zorrik gabe

Aurreko ataleko kalkuluak egitean (GLOra estatuko lankidetzaren bidez egindako ekarpenari buruzkoak), kontuan hartu dugu Estatuko Administrazio Orokorren lankidetzaren aurrekontuaren guztizkoa, kanpo-zorrarekin zerikusia duten kontzeptuak barne. Nazioartean, ordea, eztabaida handia dago zorrari lotutako kontzeptuak GLO gisa kontatzea egokia den edo ez zehaztearen inguruan³¹.

GLBak zorraren kitatzea kontabilizatzea onartzen duen arren, datuak aztertzean, horrek desbideratzeak sortzen dituela erakusten du bere txostenetan. Garapenerako Lankidetzari buruzko azken txostenaren arabera³², EB-15eko herrialdeetan GLOa % 28,5 hazi zen 2004 eta 2005 bitartean; baina zorrari arintze-eragiketarako deskontatutakoan, benetako hazkundea % 5eraino jaitsi zen. Herrialde batzuetan, gainera, GLOa globalki batezbestekoaren gainetik hazi zen arren, termino errealean jaitsi egin zen aurreko urtearekiko.

Halaber, GLBaren azken titularrak³³ garapenerako laguntzan % 5eko atzerakada iragartzen du 2005 eta 2006rako. Horren arrazoia 2005ean GLOak izan zuen haz-

³¹ Eztabaidei buruzko informazio gehiago lortzeko, ikus www.observatoriodeuda.org eta www.eurodad.org.

³² *Development Co-operation Report 2006*. OCDE.

³³ *Development aid from OECD countries fell 5.1% in 2006*.

www.oecd.org/document/17/0,2340,en_2649_33721_38341265_1_1_1_1,00.html

kunde handia da, neurri handi batean, Nigeriari eta Iraki zorra kitatzearen ondorioz. 2007an ere laguntzak jaisten joango direla aurreikusten da, zorraren kitatzea murrizteagatik.

Ilido horri jarraituz, aurreko eragiketa errepikatuko dugu zorraren eragiketekin zerikusia duten aurrekontu-sailak deskontatuta. Horretarako, Globalizazioko Zorraren Behatokiak proposatutako metodologia erabiliko dugu³⁴. Har ditzagun 3. koadroko datuak. Hor Espainiako GLO garbiaren aurrekontua tresnen arabera erakusten da. Orain sail hauek deskontatuko ditugu: *Zorren Eragiketak*, *Garapenerako Laguntza Fondoaren Kredituak*³⁵ eta *Nazioarteko Erakunde Finantzarioetarako Ekarpenak*.

10. koadroa. 2006ko Espainiako GLO garbiaren aurrekontua tresnen arabera, kanpo-zorriarik gabe (eurotan).		
GLO aldeaniztuna	980.062.147	% 42,03
Bi aldeko GLO garbia	1.351.620.635	% 57,97
Guztira	2.331.682.782	% 100

Iturria: NLUP 2006.

Aurreko ariketa datu horietan oinarrituta egiten badugu, argazki hau lortuko genuke, aurreko kalkulutik ehuneneko batera:

11. koadroa. 2006an EAEk BPGarekiko emandako GLOa, kanpo-zorriarik gabe (mila eurotan).	
EAEko aurrekontuen bidez	60.000,00
Estatuko lankidetzaren bidez	26.482,11
Guztira	86.482,11
EAEko BPGaren %	% 0,14

Iturria: Guk egina.

³⁴ www.debtwatch.org/documents/enprofunditat/Estat_espanyol/Xifres_Estadistiques/castella/evolucionadod.php

³⁵ Ekonomia eta Ogasun Ministerioaren tresna bat da, eta Espainiako enpresen esportazioa sustatzen du Espainiako ondasunen eta zerbitzuen erosketarekin lotutako kreditu bigunen bidez. Kreditu horiek herrialde hartzailearen zorra handitzen dute, ez dituzte ekonomia lokalak dinamizatzen eta, esportazioarekin lotuta egotearen ondorioz, ez dute bermatzen herrialde hartzailearen premiazko beharrei erantzuten zaienik. Garapenerako Laguntza Fondoaren (GLF) kredituen pisua murriztera eta benetan pobreziaaren aurkako borrokara bideratzera bultzatzen dute GLBak Espainiako lankidetzari buruz egindako azterketek (azkena 2002an). Kanpo Zorraren Lege berriaren Lehenengo Xedapen Iragankorrek GLFa arautzeko lege-proiektua aurkezteko konpromisoa ezartzen du. Tresna hori arautzeko mekanismoa ezartzen den bitartean –maila ekonomikoan, sozialean eta ingurumen mailan beste inpaktu negatiborik sor ez dadin bermatzeko–, GLOa zorrik gabe kalkulatzeko tresna hori kentzea ere bidezkoa dela uste da.

III. BAKOITZARI BEREA

José Luis Rodríguez Zapateroren gobernuak egutegi bat ezarri du Garapenerako Laguntza Ofizialarekin zerikusia duten nazioarteko akordioak betetzeko. Hala, hauteskundeetako konpromisoekin bat etorriz, legealdi honen amaierarako (2008) Estatuaren GLOak ENGaren % 0,5 lortu behar du. EBk 2005ean hartutako konpromisoen testuinguruan, Pobreziaren aurkako Ekintza Globalerako Deialdiaren bidez (GCAP ingelesez; Estatuan “Zero Pobrezia” kanpaina) gizarte zibileko erakundeek egindako presioari esker, eta beste urrats bat emateko, hurrengo legealdiaren amaierarako (2012) ENGaren % 0,7 lortzeko konpromisoa hartu du Gobernuak.

ENGaren % 0,7ko konpromisoa fondo publikoen bidez lortu behar denez, eta horiek maila administratibo batean baino gehiagotan kudeatzen direnez (estatu, erkidegoa, probintzia eta udalerria), administrazioen artean erantzukizun partekatua bilatzeak zentzua izango luke. Izan ere, 2005eko irailean, Zapaterok berak ahalegin solidario handiagoa egiteko eskatu zien erkidegoei 2008an % 0,5eko konpromisoa lortzeko³⁶. Estatuaren GLOa osatuz, lankidetzaren deszentralizatutik etorritako laguntza (AEak eta TEak) nagusitasuna irabazten joan da 8oko hamarkadan sortu zenetik, eta 2005ean bi aldeko GLO garbiaren % 26koa izatea lortu zen. Hori guztizko GLOaren % 16 da³⁷.

Horrek maila bakoitzean ekarpen-irizpide bat ezartzera bultzatzen gaitu, guztien artean Estatuak hartutako konpromisoa lortzeko. Aurrera jarraitu aurretik, ordea, esan behar da, lehen aipatu dugun erantzukizun ekonomiko partekatua politikan erabakiak hartzeko gaitasunarekin batera joan behar duela. Alderdi hori sakonago aztertuko dugu ikerketa honen bigarren atalean.

EAEen erantzukizunen banaketa hipotetikoa xedatzeko, finantziario-ereduaren berezitasuna kontuan hartu behar da. EAEko ogasuna hiru mailatan antolatuta dago: EAEko Ogasun Nagusia, hiru Foru-Ogasunak eta Tokiko Ogasunak. Foru-Ogasunek biltzen dute kantitate handiena, haiek kudeatzen baitituzte Kontzertu Ekonomikotik³⁸ eratorritako sarrerak. Sarrera horien bidez, EAEk bere gain hartu gabe dituen Estatuaren kargei ekarpenak egiten dizkiete lurralde historikoek kupoaren bidez; EAEko karga orokorren % 90 inguru ordaintzen dute Ogasun

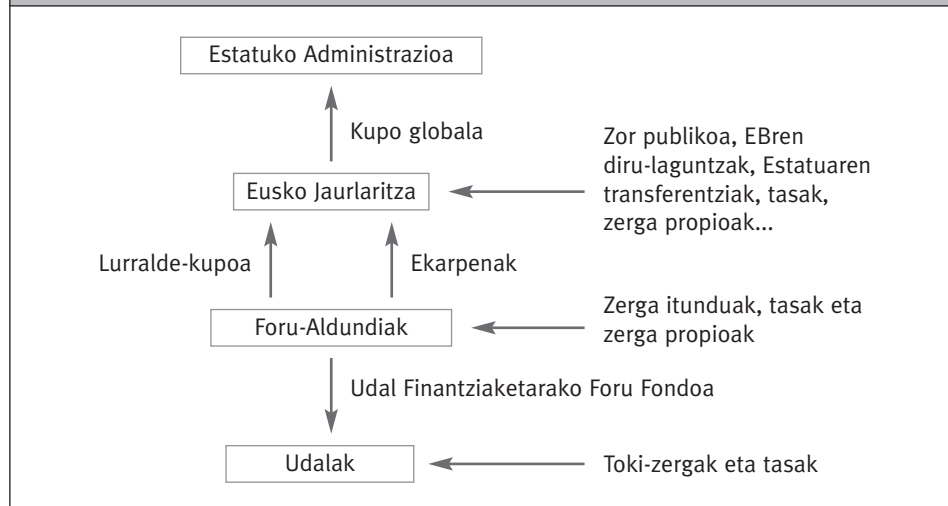
³⁶ Zapatero: *La ayuda al desarrollo situará a España a la cabeza de la UE y del mundo*. www.psoe.es

³⁷ *Seguimiento del PACI 2005*. Kanpo Arazo eta Lankidetzako Ministerioa, Nazioarteko Lankidetzako Estatuko Idazkaritza, Garapenerako Politiken Plangintza eta Ebaluaziorako Zuzendaritza Nagusia.

³⁸ EAEren eta Estatuaren arteko harreman ekonomikoa, finantzarioa eta zerga-harremanak arautzen dituen legea, Estatuaren eta Eusko Jaurlaritzako eta hiru Foru-Aldundietako ordezkarien artean itundua.

Nagusiarri egindako ekarpenaren bidez (hori Ekarpenak Zehazteko Legeak arautzen du); udaletara fluxu finantzarioa igortzen dute toki-erakundeetan Aldundiek duten babes finantzarioko eskumenetan oinarrituta (hori toki-erakundeek dituzten guztizko sarreren ia erdia da); gainerako zatia, Aldundiek kudeatzen dute.

9. grafikoa. Euskal finantziazio-ereduaren fluxuak



Iturria: *Euskal Ekonomia Kontzertua*. Gipuzkoako Foru Aldundia, 2003.

Ariketa hau egiteko kontuan hartuko bagenu EAEko sistema finantzarioaren elementu guztiak zehaztasun osoz, lan oso konplexua eta dibulgazio gutxikoa egingo genuke. Gure asmoa ez da zehaztasun matematiko handiko ariketa egitea. Maila administratibo ezberdinen artean erantzukizun partekatua egituratzeko proposamena diseinatzea da helburua. Ikuspegi horretatik, banaketak eskema sinplifikatuko dugu, baina lortutako ondorioak baliozkoak izan daitezzen behar den zehaztasunari eutsiko diogu³⁹.

Azter ditzagun orain erlazio guztiak, banan-banan. Has gaitezen banaketa bertikalarekin. Baliabideak Banatzeko eta Foru Aldundiak Euskal Autonomia Erkidegoaren Aurrekontuen Finantziatziora egiten dituzten Ekarpenak Zehazteko Metodologiari buruzko martxoaren 23ko 2/2007 Legearen arabera (2007-2011 denboraldian apli-

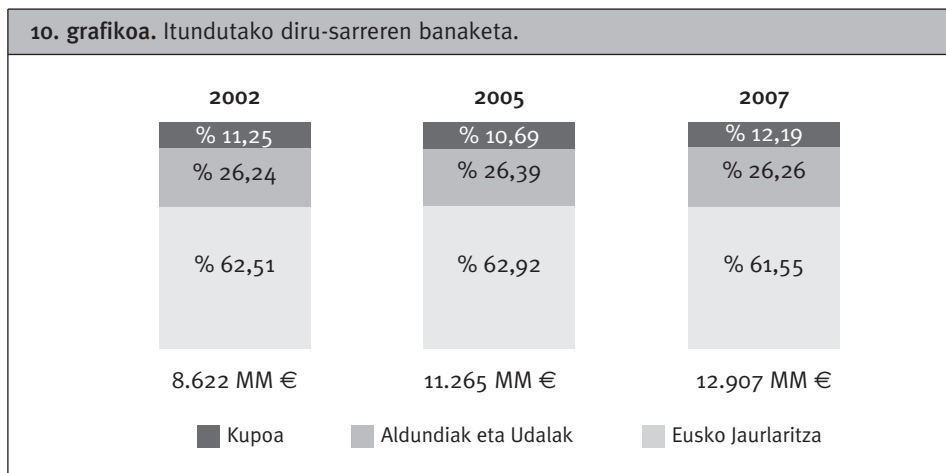
³⁹ Gai horri buruzko informazio gehiago lortzeko, ikus *Baliabideen banaketarako eta Euskal Autonomia Erkidegoaren aurrekontuak finantziatzeko Foru-Aldundien ekarpenak zehazteko aplikatuko den metodologiari buruzko 6/2002 eta 2/2007ko legeak*, itundutako zerzergei dagokionez; eta *Euskal Ogasunaren Urteko Txosten Bateratua*, zerga-sistema osoari dagokienez.

ka daiteke), foru-ogasunek bildutako eta EAEk kudeatutako 100 eurotik 70,04 Eusko Jaurlaritzak kudeatzen ditu, 13,5 Aldundiek eta 16,39 udalek⁴⁰.

Koefiziente horri banaketa bertikaleko koefizientea deitzen zaio. Banatu beharreko Ekonomia Itunaren kudeaketako sarrerei aplikatzen zaie (itundutako zerga-bilketatik eta horietatik eratorritako interes likidoetatik datozenak), Estatuari ordaindu beharreko kantitatea (kupo likidoa, konpentsazioak eta ertzainak kontratatzekeo finantziazioa) eta beste kenkari berezi batzuk kenduta.

EAEren barruko maila administratiboen artean banaketa egiteko irizpide sinple bat izan daiteke hori. Hala ere, EAEk GLORA Estatuko lankidetzaren bidez ekarpena egiten duela onartzen badugu, eskema osatu gabea utziko liguke, koefiziente bertikala kupoa deskontatutakoan aplikatzen baita.

Beraz, saia gaitezen egoeraren irudikapen osoa egiten. Erreferentzia gisa itundutako zergengatik guztizko sarrera, kupora bideratutako zenbatekoa eta Ekarpinak Zehazteko Legean ezarritako banaketa-koefizienteak hartu eta 2002, 2005 eta 2007ko datuak aztertzen baditugu⁴¹, maila administratiboen arteko sarrerren banaketa-ehunekoak honela geldituko lirateke:



Iturria: Guk egina.

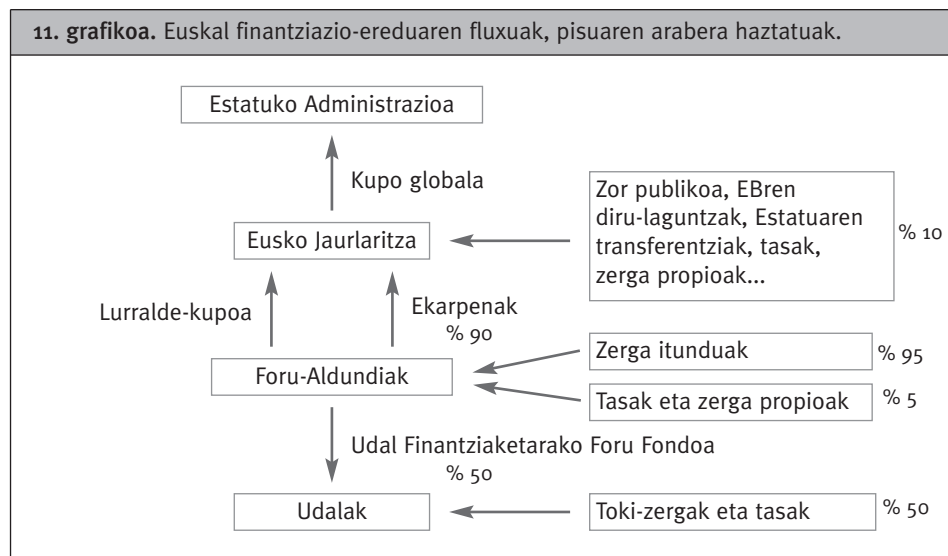
⁴⁰ El Correo egunkariko Economía atala: *Diputaciones y Gobierno Vasco alcanzan un acuerdo sobre la futura Ley de Aportaciones*. 2007/01/19.

⁴¹ 2002rako urriaren 4ko 6/2002 Legearen I. eranskineko datuak erabili dira. 2005erako, datuak 2006/02/14an argitaratutako El País egunkariko Pedro Gorosperen *Vacas Gordas en Euskadi* artikulutik atera ditugu. 2007rako martxoaren 23ko 2/2007 Legearen I. eranskineko datuak erabili dira.

Batezbestekoa eginda, Foru-Aldundiek bildutakoaren % 11 kupoaren ordainketa-
ra bideratzen dela ikusiko dugu, % 27 Aldundiek eta udalek kudeatzen dute eta
% 62 Eusko Jaurlaritzaren aurrekontura transferitzen da.

Ekarpenak Zehazteko Legeak egiten duen gomendioaren arabera (udalei ematen
zaien kopurua gutxienez baliabide foralen % 54,7 izatea), Aldundiek eta uda-
lek kudeatzen duten % 27tik % 15 udalei dagokiela esan daiteke, eta gainera-
ko % 12a Aldundiek bildutako guztizkotik beren kudeaketarako gordetzen dute.

Analisi hori, ordea, ez da oso zehatza, izan ere, 9. grafikoan ikusi dugun bezala,
itundutako zergetatik eratorritako sarrerak ez dira EAEko administrazioen sarre-
ra bakarrik. Ikus dezagun zer gertatzen den baliabideen % 100 kontuan hartzen
badugu:



Iturria: Guk egina.

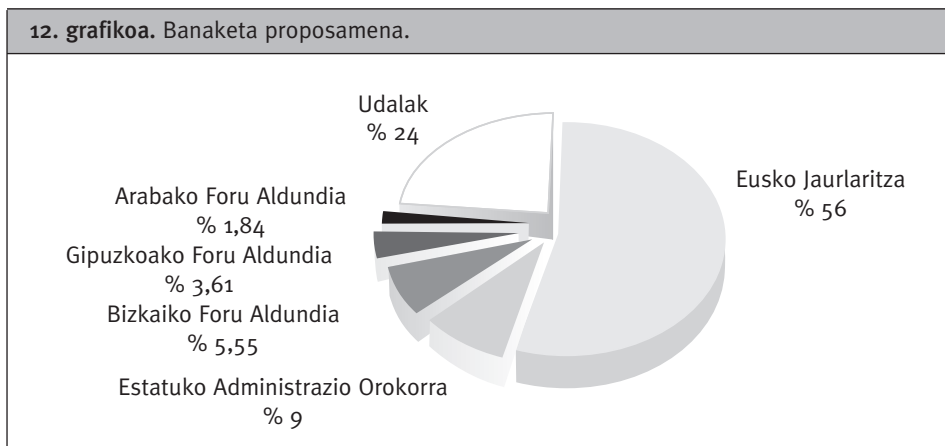
Itundutako zergak bakarrik kontuan hartuta, bildutako 100 euroko 11 euro kupoa ordaintzera bideratzen dira, 62 euro EAEko Administrazio Orokorrak kudeatzen ditu, 12 euro Foru-Aldundiek eta 15 euro udalek. Horrez gain maila bakoitzeko gainerako sarrerak kontuan hartzen baditugu, aurreko grafikoaren arabera, Eusko Jaurlaritzak guztira 69 euro kudeatuko lituzke, Foru-Aldundiek 13 euro eta udalek 30 euro. Horrela, zenbateko osoan, pisu espezifikoak honela geldituko lirateke:

12. koadroa. Maila instituzional bakoitzeko pisu espezifikoa.	
Estatuko Administrazio Orokorra	% 9
Eusko Jaurlaritza	% 56
Foru Aldundiak	% 11
Udalak	% 24

Iturria: Guk egina.

Erantzukizunak administrazio publiko mailen artean banatzeko proposamena izan liteke hori. Erantzukizunak hiru Foru-Aldundien artean banatzeko, Ekarpinak Zehazteko Legera joko dugu berriro ere, zehazki, koefiziente horizontalerara. Horrek lurralde historiko bakoitzak EAEko erakunde komunitaria egiten duen ekarpena ezartzen du. Koefiziente horrek lurralde bakoitzak euskal ekonomian duen pisua zehazten du, eta bere kalkukorako lurralde bakoitzeko errenta-ahalegina ezarpen-ahaleginarekin konbinatzen du. Ekarpinak Zehazteko Legean ezarritako irizpideen arabera, 2007rako aurreikuspena⁴² % 16,73koa da Arabarentzat, % 50,44 Bizkaiaarentzat eta % 32,83 Gipuzkoarentzat.

Udalen arteko banaketari dagokionez, kasuistika are konplexuagoa da, tamainaren arabera homogeneousun-taldeetan banatu beharko baikenituzke. Horregatik, ez gara xehetasun horretan sartuko, eta multzo-erreferentzia erabiliko dugu kalkuluak egiteko.



Iturria: Guk egina.

⁴² El Correo egunkariko Economía atala: *Álava aumentará su aportación al Gobierno Vasco al recaudar un 8,1% más de impuestos. 2006/10/18.*

Aplika ditzagun ehuneko horiek 2006ko datuetan. Nazioarteko gomendioak betez gero, EAEko herri-administrazioek GLOra egiten duten ekarpena 434 milioi eurokoa izango litzateke (EAEko BPGaren % 0,7). Zenbateko horretatik, hemen proposatutako banaketaren arabera, Eusko Jaurlaritzak 243 milioi euro bideratuko lituzke; Arabako Foru Aldundiak 8 milioi, Bizkaikoak 24 milioi eta Gipuzkoakoak 16 milioi (hiru Foru-Aldundien kasuan, zenbateko horiek kudeaketa-fondo propioei dagozkie); EAEko udalek guztira 104 milioi euro, eta kupoaren bidez 39 milioi euro emango lirateke.

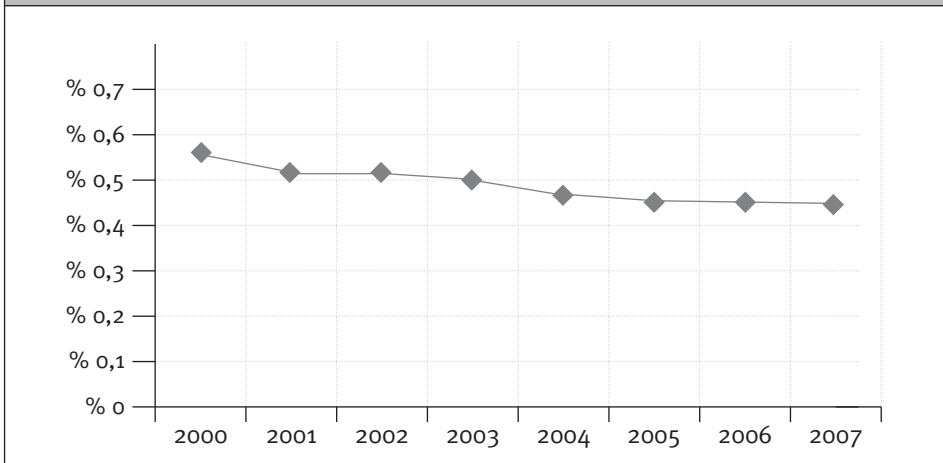
IV. EPE ERTAINERAKO KONPROMISOAK

1. Eusko Jaurlaritza

2007ko otsailaren 22an, Garapenerako Lankidetzari buruzko Legea onartu zen Eusko Legebiltzarrean. Lege horren Bigarren Xedapen Gehigarriak hau dio: “Nahiz eta aurrera egin behar den, gainerako herri-administrazioekin batera, produktu gordinaren % 0,7 betetzeko bidean, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioak arian-arian gehituko ditu garapen-lankidetzarako eta nazioarteko elkartasunerako ekarpenak, 2012rako aurrekontu orokorretan ezarritako gastu osoaren % 0,7 izan daitezen”.

2007ko Euskal Autonomia Erkidegoko Aurrekontu Orokorretan 39 milioi euro esleitu dira garapenerako lankidetzaprogramarentzat. Hori hazkunde nabarmena da aurreko ekitaldiekin alderatuta, zeinetan zenbateko hori urteko 2 milioi handitu baita aurrekontu-luzapenik egon ez den urteetan. Hori legea onartu aurretik egin den arren, guztizko aurrekontuaren % 0,7a lortzeko bidean aurrera egiteko keinua dela dirudi. Hala ere, ez dirudi urrats oso erabakigarria denik, lankidetzaprogramak guztizko aurrekontuan duen pisua aztertzen badugu:

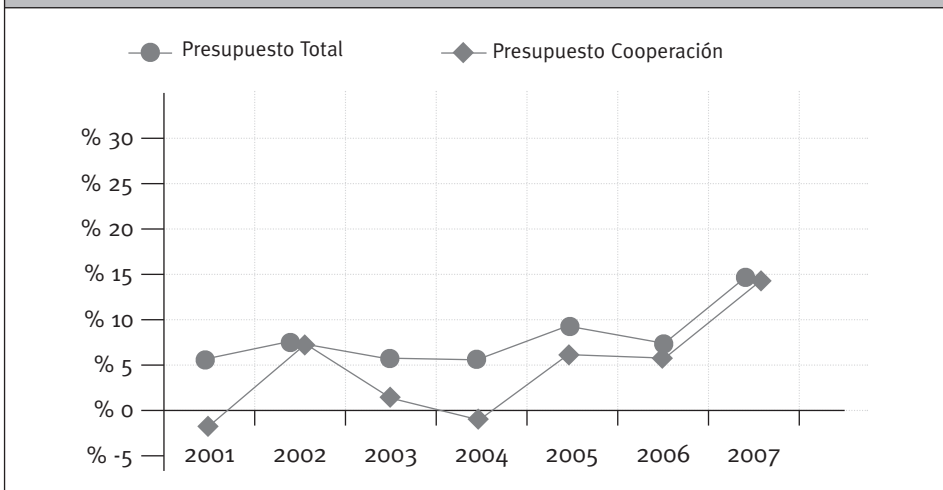
13. grafikoa. Lankidetz-aurrekontuaren bilakaera, aurrekontu osoari dagokionez.



Iturria: Guk egina.

Grafikoak erakusten duen bezala, aurrekontu-saila termino absolutuetan handitzen ari den arren, termino erlatiboetan geldituta dago, guztizko aurrekontua programaren aurrekontuaren gainetik hazten ari baita.

14. grafikoa. Aurrekontu hazkundearen bilakaera (guztizkoa eta lankidetz-aurrekontuarena).



Iturria: Guk egina.

2012rako guztizko aurrekontuaren % 0,7 lortzeko, lankidetzarako aurrekontu-sailaren urteko hazkundeak guztizko aurrekontuaren hazkundeak baino 10 puntu handiagoa izan behar du. Egin dezagun aurreikuspenen ariketa bat. Eusko Jaurlaritzaren aurrekontua batez beste % 6,8 hazi da 2000 eta 2006 bitartean⁴³. 2007tik aurrera antzeko hazkunde konstantea aplikatzen badugu, 2012an 12.144 milioi euroko aurrekontua izango genuke. Ondorioz, 85 milioi euroko aurrekontua lortuko litzateke garapenerako lankidetzaprogramarako. Gaur egun ratioa % 0,45 ingurukoa denez, 2012an % 0,7 lortzeko bilakaera hau eman beharko litzateke:

13. koadroa. Lankidetz-aurrekontuaren bilakaera 2012ra arte (milioi eurotan).						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ejren aurrekontu osoaren hazkundearen kalkulua (1,068)	8.740	9.335	9.969	10.647	11.371	12.144
Ehunekoren hazkunde konstantea	% 0,45	% 0,50	% 0,55	% 0,60	% 0,65	% 0,70
Lankidetz-aurrekontuaren pixkanakako hazkunde 2012rarte	39	46	55	64	74	85

Iturria: Guk egina.

Xedapen gehigarriak adierazten duen bezala, 2012rako hartutako konpromisoa gainerako administrazioekin batera BPGaren % 0,7a lortzeko bidean aurrera egi-teko lehen urratsa da. EAEko Administrazio Orokorraren guztizko aurrekontua erabiltzeak nabarmen handitzen du aurrekontu operatiboaren aurreko erreferentzia. Hala ere, bide horretan erreferentzia *arbitrarioa* baino ez da, nolabait sinbolikoa.

14. koadroa. BPGaren hazkundearen aurreikuspena (milioi eurotan).						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BPGa merkatu-prezioetan (uneko balioak)	66.281	70.934	75.766	80.536	85.441	90.468
% 0,7	464	497	530	564	598	633

Iturria: Guk egina, Eusko Jaurlaritzaren Ekonomia eta Plangintza Zuzendaritzak emandako datuetan oinarrituta.

⁴³ 2007ko aurrekontua batezbestekoaren gainetik hazi denez AHTren partidaren ondorioz, batezbestekoaren kalkuluan ez dugu sartuko 2007. urtea.

Hurrengo bost urteetarako BPGaren hazkundearen aurreikuspen horretan oinarrituta eta aurreko atalean proposatutako banaketaren arabera, 2012rako BPGaren % 0,7 lortu nahi badugu EAEko herri-administrazioaren erakunde guztien artean, Eusko Jaurlaritzak 354 milioi euro eman beharko litzuke (633 milioien % 56a), hots, Legean hartutako konpromisoaren arabera, lau aldiz Gobernuak emango duen kopurua.

2. Foru-Aldundiak

Foru-Aldundien kasuan, gutxienez aurrekontu propioaren % 0,7 (deskonturik gabe) bideratzea izango litzateke lehen urratsa. Hala ere, azken helburu gisa, erreferentzia hori ez da nahikoa, maila administratiboen arteko banaketa kon-tuan hartzen badugu. Hori dela eta, erreferentzia gisa aurrekontu totala hartzea proposatzen diegu Aldundiei. Kasu honetan, % 0,7 eskatzea ez litzateke propor-tzionala izango, haien izaera biltzaile eta banatzailea dela eta. Horregatik, erdia bideratzea proposatzen dugu, guztizko aurrekontuaren % 0,35⁴⁴. Zenbateko hori lehen azaldutako banaketa-proposamenera hurbiltzen da.

15. koadroa. Aldundientzako erreferentzi-oinarrien alderaketa 2006rako (eurotan).			
	Arabako Foru Aldundia	Bizkaiko Foru Aldundia	Gipuzkoako Foru Aldundia
Aurrekontu propioaren % 0,7a	2.703.134	9.180.519	5.352.525
Aurrekontu osoaren % 0,35a	6.879.576	21.917.608	13.613.177
Propuesta reparto PIB	7.977.228	24.061.748	15.650.975

Iturria: Guk egina.

3. Udalak

Udalei dagokienez, 2004ko Euskal Ogasunaren Urteko Txosten Bateratuaren ara-bera, 2003an udalen guztizko gastua 2.623 milioi eurokoa izan zen. Kopurua horren % 0,7a 18 milioi euro inguru da, eta hori oso urrun dago 2006an udalen-tzako banaketan kalkulaturako 104 milioi euroetatik. Horregatik, egokia litzateke gutxienez haien guztizko aurrekontuaren % 0,7 bideratzea, epe ertainerako haz-kuntza proposamen bat xedatuz.

⁴⁴ Nahiago bada erreferentzia gisa aurrekontu propioa erabiltzea, horren % 2 bideratzea izango litzateke baliokidea.

4. Gainerako eragile sozialak

Azterketaren hasieran aipatu dugun bezala, 1970eko NBEn XXV. Batzarreko erabakiak –Pearson txostenean oinarrituta⁴⁵– NPGaren % 1 hain aurreratuta ez dauden herrialdeen garapenera bideratzeko eskatzen die ekonomikoki garatutako herrialdeei, eta horretarako, 1980rako ekarpen publikoak gutxienez % 0,7 izan behar zuen. Konpromiso hori proposatutako epeetan lortu ez zen arren, % 0,7aren gomendioak indarren jarraitu du gaur egun arte, eta azken urteetan indarra hartu du Monterreyko Garapenerako Finantziazioari buruzko Biltzarraren ondoren eta Milurtekoko Garapen Helburuen esparruan.

Estatuek hartutako nazioarteko konpromisoa administrazio publikoek bete behar dute, baina horrek ez ditu kanpoan uzten ez herritarrak, ez gainerako eragile ekonomiko eta sozialak. Haiek ere herri eta pertsona behartsuen garapenean beren erantzukizuna hartu behar dute. Zalantzarik gabe, administrazio publikoek bideratu behar dituzte herritarren kezkak. Horri dagokionez, herritarrok garapenerako lankidetzarekin zerikusia duten politiketan eragina izan eta haiek kontrolatu behar ditugu. Baina, horrez gain, garapena finantzatzeko erantzukizunaren zati bat ere badagokie gizabanakoei, erakundeei eta eragile ekonomikoei. Estatuen kasuan ez bezala, ez dago aurrez erabakitako nazioarteko konpromisorik. Hala ere, badago garapenaren finantziazioa handitzeko beharrari buruzko adostasuna nazioartean. Eta lankidetzak horrek ez du GLOaren ordezkia izan behar, bai, ordea, haren osagarria.

V. KONKLUSIOAK

1. Errenta nazionalaren % 0,7a Garapenerako Laguntza Ofizialera bideratzeko nazioarteko konpromisoak indarrean jarraitzen du, baina bete gabe dago. Bai EBk eta bai Espainiak egutegiak eta helburu zehatzak ezarri dituzte konpromiso hori hurrengo urteetan betetzeko.

	2008	2010	2012	2015
EB	-	% 0,51 BPG	-	% 0,7 BPG
Espainia	% 0,5 ENG	-	% 0,7 ENG	-

⁴⁵ *Partners in development*, 1969. Munduko Bankuaren enkarguz egindako txostena. II. Mundu Gerraren ondorengo garapenerako nazioarteko laguntza-sistemaren balantzea egiten du.

2. Maila autonomikoan, % 0,7ak baliozko helburua izaten jarraitzen du, nahiz eta orain arte maila administratiboan artean erantzukizunak banatzeko irizpiderik ezarri ez den. Hala, erakunde guztiak kontuan hartuta, gaur egun BPGaren % 0,15 bideratzen da GLOra. Kopuru hori diru gutxien ematen duten ELGEko herrialdeetako kopuruaren azpitik dago.
3. EAEko herri-administrazioak, haien antolamendu-maila guztietan, aitzindari eta erreferente izan dira Garapenerako Laguntza Ofizial deszentralizatuaren arloan. Nagusitasun horri eusteko, ordea, ausardia eta konpromisoa behar dira. Maila autonomikoan, foralean eta lokalean xede zehatzak eta tarteko helburuak ezartzea komenigarria litzateke. Horrek erakundeen arteko koordinazioa eta maila administratiboan arteko banaketa-irizpide adostua zehaztea eskatzen du.
4. Gaur egungo sistema politiko-administratiboan, autonomia-erkidegoak eta toki-erakundeak administrazio publikoaren zati dira, eta eskumenen eta koordinazio-organoen banaketa-sistema dute. Horri dagokionez, Estatuak bere gain hartutako betebeharrak ez dira Administrazio Orokorren erantzukizun eskusiboa, baizik eta administrazio publiko guztiena, haien antolamendu-maila guztietan. Horretarako erantzukizun partekatua eduki behar da, eta hori ez da diru-ekarpenetan bakarrik zehaztu behar, baita politikak egiteko parte-hartze eraginkorrean ere. Ildo horri jarraituz, beharrezkoa litzateke helburu horretarako gaur egun dauden koordinazio-egiturak baliozkoak edo egokiak diren berrikustea.
5. EAEn BPGaren % 0,7a lortzeko, erantzukizuna banatzea proposatzen dugu, erakunde bakoitzak kudeatutako baliabideetan oinarrituta, bilketa-iturria zein den kontuan hartu gabe. Hala, Eusko Jaurlaritzak % 56ko ekarpena egin beharko luke, udalek % 24 eta Foru-Aldundiek % 11 (Ekarpenak Zehazteko Legearen banaketa horizontalaren irizpidean oinarrituta hiruren artean banatuz). Gainerako % 9 EAEk kupoaren bidez Estatuaren lankidetzakonpromiso-etara egiten duen ekarpenak duen pisuari legokioke.
6. BPGaren % 0,7 lortzeko lehen urrats eta tarteko helburu gisa, erreferentzia moduan administrazio bakoitzaren aurrekontu osoak hartzea proposatzen dugu. Eusko Jaurlaritzak zenbateko hori 2012rako bideratzeko konpromisoa hartu du, eta horretarako, ibilbide bat zehaztu behar du hurrengo bost ekital-

dietarako. Aldundiei eta udalei ere beren konpromisoak eta egutegiak ezartzeko eskatzen diegu.

7. Herritarren parte-hartzearen alde egiteko administrazio publikoek gardentasun handiagoa izan behar dute eta informazioa eskuratzeko erraztasuna eman behar dute. Halaber, komenigarria litzateke administrazioek Garapenerako Laguntza Ofizialaren kontabilizazio-irizpide homogeneousak ezartzea.

Euskal lankidetza publikoaren eremu instituzionalaren gaineko hausnarketak

I. SARRERA

Aurreko kapituluan Euskadiko garapenerako lankidetzaren erronka kuantitatiboa aztertu dugu. Ikusi dugu oraindik bide luzea dagoela garapenerako diru-laguntzen gainean ezarritako nazioarteko erronkak betetzeko.

Azterketaren bigarren zati honek ere tesi berberari eusten dio; hau da, Garapenerako Lankidetzako Euskal Legean hartutako konpromisoak beteta ere, zaila ikusten dugu Euskadiko laguntza handitzea, betiere lankidetzarako autonomia-sistema osoa berritu eta eguneratu ezean. Hain zuzen ere, Eusko Jaurlaritzak legean ezarritakoa betetzeko konpromisoa hartzen badu, 2012. urtean gutxienez egungo laguntzaren bikoitza eman beharko du. Horrez gain, Aldundien eta Udalen konpromiso korrelatiboa izanez gero, aurreko atalean gomendatu bezala, laguntza are handiagoa izango da.

Azken urteetan nazioarteko garapenerako laguntza goraka joan da pixkanaka¹, ia hamarkada oso batez etengabe gainbeheran egon ostean. Izan ere, nazioarteko emaileek konpromisoak berritu dituzte, 2005ean Milurtekoko Garapen Helburuak lortzeko egindako mobilizazioek utzitako arrastoen ostean. Izan ere, mobiliza-

¹ *Development Co-operation Report 2006*. ELGE, hurrengo Webgunean eskuragarri: <http://caliban.sourceoecd.org/v1=747319/cl=24/tw=1/psv/dac/>. Aldiz, 2006rako aurreratutako estatistikek diote % 5eko beherakada egongo dela, batez ere, aurreko urteetan zorrak kitatzeko operazio handiak zenbatu zirelako. Ikusi www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf

zioen eta nazioarteko konpromisoen ideia nagusietakoa laguntza bikoiztea zen. Alabaina, berehala agertu ziren lankidetzak eta garapenerako erakundeetan erizpi-dea zuten ahotsak². Laguntza handitzeko laguntza hori kudeatu eta eraginkor egingo zuten erakunde-arkitektura berritzeko ahalegina egin behar zela zioten.

Neurri txikian bada ere, antzeko erronka baten aurrean gaude. Ezingu ditugu garapen-lankidetzarako diru-laguntzak handitu garapen-lankidetzarako *euskal sistema* delakoaren osagaiak ez badatoz erronkarekin bat. Edo, modu positiboan ikusita, euskal herritarrek egindako elkartasunezko ahaleginari erakundeen eta legeen bidez ahalik eta etekin handiena ateratzeko, esparruak, mekanismoak eta prozedurak berritu behar dira, eta, hala, konpromiso horri probetxu guztia atera. Hau da, sistemaren erreforma, alde batetik, aurreikusitako diru-laguntzak handitzearekin lotuta dago, baina, batez ere, Euskadiko lankidetzaren kalitatea eta inpaktua hobetzeari begiratu behar diogu.

Baina, zer esan nahi dugu garapen-lankidetzarako *euskal sistema* aipatutakoan? Funtsean, bost elementu hauek hartu behar dira kontuan:

- Arauen eta doktrinaren eremua.
- Eremu instituzionala.
- Kooperazio-agentearak.
- Planifikazio-tresnak.
- Finantza-tresnak.

Garrantzitsua da aitortzea sistema erreformari dagokionez ez garela hutsetik hasiko. Azken bost urteetan elementu hori agendan egon da, bai garapen-lankidetzarako agente sozialenean (GGKEen koordinakundea), bai Euskal Autonomia Erkidegoan (EAE) eremu horretan aritzen den erakunde publiko nagusiarenean ere: Eusko Jaurlaritzarenean, hain zuzen. Honek, gaur egun, Etxebizitza eta Gizarte Gaietako Saileko Garapenerako Lankidetzako Zuzendaritzaren bidez lan-tzen du gai hori.

Hain zuzen, duela hilabete gutxi prozesu garrantzitsu bat amaitu da, Garapen Lankidetzarako Euskal Legea³ (GLEL) onetsita. Lege horrek aspaldiko hutsune bat

² Ikusi, esaterako, BURRAL, S; MAXWELL, S y ROCHA, A. (2006) *Reforming the international aid architecture. Options and ways forward*. Overseas Development Institute, Working Paper 278. Londres.

³ Otsailaren 22ko 1/2007 Legea, Garapenerako Lankidetzari buruzkoa.

beteko du, eta, beraz, *arauen eta doktrinaren eremua* zehazten lagunduko du, sistemaren lehen elementua, alegia. Gainera, legeak berak aldaketa handiak ezarriko ditu beste osagai batzuetan. Horien artean nabarmentzekoak dira eremu instituzionaleko aldaketak. Hortaz, euskal lankidetzak publikoko elementu nagusiak berriro zehazteko prozesuari ekin diogula esan genezake, eta prozesu hori guztiz hedatuko da datozen urteetan. Bide hori ezinbestekoa da.

Euskal lankidetzak hogeitaz hamar urteko ibilbidea du, eta hasieratik asko hazi da. Hala ere, funtsean haurtzaroko *jantziak* ditu oraindik. Alkondararen josturak askatzen ari zaizkio, eta galtzak belauneraino ditu. Gehiago hazten denerako, arropa behar du. Arropa aldatzen hasi gara, eta orain ondoen datorkion jantzia zein den aztertu behar dugu.

Azterketaren atal honetan eremu instituzionala ardatz hartuko dugu, eta hortik abiatuta lankidetzarako euskal sistema delakoaren osagai nagusiak errepasatzen joango gara –handinahirik gabe–. Egungo egoera eta etorkizuneko erronkak aztertuko ditugu.

Eremu instituzionala aipatzean, garapen-lankidetzak kudeatzeaz arduratzen diren erakunde eta organismo publikoei egiten diegu erreferentzia. Halaber, atal horretan sartzen ditugu erakunde horien arteko harremanetarako dauden mekanismoak eta instantziak, baita horiek gizarte zibileko erakundeekin dituztenak ere. Aitzitik, azaldu beharra dugu ondorengo orrietan Eusko Jaurlaritzaren eta Aldundien errealitateari erreparatu diogula, eta udaletakoa bigarren mailan utzi dugula. Udaletako aipamen bat edo beste egingo dugun arren, eta azterketaren nahiz gomendioen zatirik handiena erakunde horietan ezar daitekeen arren, asko eta askotarikoak dira, beraz, azterketa espezifikoak beharko lukete.

II. EGOERAREN AZTERKETA

Eremu instituzionalaren ahultasuna gure garapen-lankidetzaren elementu bereizgarrietako bat izan da. Ezaugarri hori autonomia-lankidetzak askok dute⁴, eta Euskadin, gainera, seriotasun berezia du, lankidetzak bolumen handia dagoelako, eta erakunde publiko askok parte hartzen dutelako.

⁴ Ikusi, esaterako, Ruiz Seisdedos, S. (2005) *Un análisis crítico de la cooperación descentralizada*. Tempo Exterior, 11. zk. (bigarren aldia) xullo/decembro. Baita, Gómez Gil, C. (2001) *La cooperación descentralizada en España: ¿Motor de cambio o espacio de incertidumbre?* Bakeaz koadernoak, 46. zk. Nazioartean, ikusi Desmet, A.ren eta Develtere, P.ren analisiak (2002) *Subnational Authorities and Development Co-operation in OECD-DAC Member Countries*. Hoger Instituut voor de arbeid. Lovainako Unibertsitate Katolikoa.

Ahultasun hori tradizioz hiru elementutan laburbildu izan da:

- Langileria mugatua izan da.
- Erakundeak sakabanatuta egon dira, eta koordinazio-mekanismo gutxi egon da.
- Aholku-organoek eraginkortasun falta izan dute, eta administrazio nahiz garapenerako lankidetzako erakunde sozialen artean elkarrikeria gutxi egon da.

Ikus dezagun arretaz horietako bakoitza:

1. Langileria mugatua

Garapenerako Lankidetzako Zuzendaritzaren⁵ errealitateak argi erakusten du lankidetzaren publikoa kudeatzeko langile gutxiegi dagoela. Egungo Zuzendaritzan bi funtzionario soilik daude administrazio-lanak egiteko. Lankidetzaren planifikazioa, kudeaketa, egitea eta elkarrikeria izendapen politikoko langile tekniko gutxi batzuek egiten dute⁶, eta, ondorioz, jarraitutasun falta dago eta zuzendaritzan ezagutza ez da metatzen. Gainera, teknikarien lana errazteko prestakuntza-bekadunak hartzen dituzte sailean, eta administrazio-lanak egin ohi dituzte haiek. Gogoan izan behar dugu zuzendaritza horrek 39 milioi euroko aurrekontua duela 2007rako.

Horrek esan nahi duena hobeto ulertzeko, Zuzendaritza horretako egoera Sail bereko beste batzuekin konparatuko dugu, edo antzeko aurrekontua duten eta antzeko zerbitzuak eskaini ditzaketen beste batzuekin. Horretarako, hauen aurrekontu osoak ikusiko ditugu, langileen gastuak eta azken horiek gutzitzekoan duten ehunekoa⁷.

⁵ Egun Etxebizitza eta Gizarte Gaietarako Saileko Gizarte Gaietarako kontseiluordetaren kokatuta.

⁶ Bost, www.lankidetzak.info Zuzendaritzaren Web orrian agertzen den organigramaren arabera.

⁷ Langilariaren eta aurrekontu osoaren arteko ratioa aztertzeke, aurrekontuan zuzenean kudeatzen den ehunekoa eta diru-laguntzen bidez bideratzen dena kontuan hartu behar dira. Aztertutako sailean, bi bloke egin ditzakegu. Batetik, Etxebizitza, Immigrazioa eta Ondasun Historikoa: diru-laguntzak aurrekontu osoaren % 60 inguru hartzen du, eta batez beste langileria % 4,5eko ratioa du. Bigarren taldea, berriz, Gizarte Zerbitzuek, Hizkuntza Politikak eta Kulturaren Sustapenak osatzen dute: horietan diru-laguntzak % 80 inguru hartzen du, eta batez beste % 4ko langile-ratioa dute. Progresio horri jarraiki ondoriozta genezake Garapen Lankidetzako Saila kudeatzeko gutxienez % 2,5 edo 3ko langile-ratioa izango litzatekeela logikoena, diru-laguntzek % 90 baino gehiago hartzen dutela kontuan izanda.

16. koadroa. Langile-zama aurrekontu osoari dagokionez, sailen arteko konparazioa 2007rako (mila eurotan).			
Sail berean	Aurrekontua	Langile-gastuak	%
Gizarte Zerbitzuak	23.356	1.194	5,11
Etxebizitza	188.617	7.378	3,91
Inmigrazioa	6.831	259	3,79
Garapenerako Lankidetzak	39.000	342	0,87
Beste sailetan	Aurrekontua	Langile-gastuak	%
Kanpo Harremanak	11.467	3.442	30,02
Ondare Historikoa	27.466	1.667	6,07
Hizkuntza Politika	51.044	2.428	4,76
Kulturaren Sustapena	24.674	635	2,57

Iturria: EAEaren Aurrekontu Orokorrak 2007 (www.euskadi.net).

Bestalde, inguruko beste lankidetzak deszentralizatu erreparatzen badiogu, bazterretan antzeko datuak ikusiko ditugu. Hona hemen Nafarroako Gobernu Nazioarteko Garapenerako Lankidetzako Zerbitzuaren kasua: % 1,17ko langileria-gastua du eta 19 milioi euroko aurrekontua. Aitzitik, beste muturrean Kataluniako lankidetzak ageri da; hango Garapenerako Lankidetzako Agentziak 44 milioi euroko aurrekontua zuen 2006rako. Agentziaren organigramak 57 lanpostu aurreikusten ditu⁸. Argi dago zifrak ezin ditugula automatikoki konparatu, izan ere, alde batetik agentzia bat da (gero aztertuko dugu). Bestalde, zuzeneko lankidetzak programak lantzen ditu, eta atzerriko Kataluniako etxeekin egin beharreko lana gaineratu behar da beren arduraren.

Foru-Aldundiek egiten duten lankidetzari alde horretatik begiratzen badiogu, antzeko egoera ikusiko dugu; bakoitzean pertsona bat aritzen da lankidetzaren lanean, eta Gipuzkoako pertsona izendapen politikoko teknikaria da. Bada nabarmentzeko beste ezaugarri bat ere; izan ere, hiru Aldundiek kanpoko erakunde bat azpikontratatu dute noiz edo noiz GGKEek finantzazioan aurkeztutako lanak aurretik aztertu eta ebaluatzeko.

⁸ Hori adierazten du agentziak publikoki erakutsitako organigramak (www.gencat.net/cooperacioexterior/cooperacio/), baina, itxuraz, lanpostu guztiak ez daude beteta.

Garapen-lankidetzaren lanari buruzko arrazoiketa sinplifikatu bat eginez gero, argi ikusiko dugu langilerian gastu txikiagoa eginda kantitate handiagoa bideratzen dela onura zuzenetara. Bestalde, pentsa genezake zergatik ez den gauza bera egiten herritarrei zerbitzua ematen dieten gainerako sailetan ere (datuek erakusten dute ez dela hori egiten); baina, kontrako argumentu hori alde batera utzita, langileria mugatua izateak esan nahi du ematen den zerbitzua ere ez dela hain ona. Izan ere:

- Zailtasunak dituzte eremu geografikoak eta lankidetzarako lehentasunezko sektoreak ondo ezagutzeko.
- Zailtasunak eta atzerapenak dituzte politika zuzentzeko eta lankidetzaren planifikatzeko tresnak egiterakoan, lan gehiegi dutelako.
- Zailtasunak dituzte elkarriketetan eta harremanetan maila egokiari eusteko, bai Iparraldeko agente sozialekin, bai Hegoaldekoekin. Sailak kudeatzen dituzten alderdietan aldaketak egonez gero, litekeena da egoera hori areagotzea.
- Zailtasunak dituzte garapen-politikari buruzko nazioarteko eztabaidetan parte hartzeko eta jarraipen kritikoa egiteko.

Alabaina, zailtasun horiek ez dira administrazio publikoetan gelditzen, GGKEen esparru sozialera ere hedatzen dira, eta handik diru-laguntza publiko asko kudeatzen dituzte. Horrek esan nahi du administrazio-lanaren eta laguntza-kudeaketaren kontrolatzeko lanaren zati handi bat gizarte-erakundearen esku uzten dela. Haiek, hala, *gizarte-bitartekari* izateko zailtasunak izaten dituzte, eta *finantza-bitartekari* izaten dira askotan⁹. Hau da, desoreka sortzen da lan batzuetarako eta besteetarako erabiltzen duten denboraren eta energiaren artean, adibidez: administrazio-lanerako erabiltzen dutena, eta bestetik sentsibilizatzeko, kanpainetarako, eragin politikorako eta sektore sozial zabalagoak lankidetzan sartzeko formulak bilatzeko erabiltzen dutena.

Hala ere, lankidetzan gero eta gehiago nabarmentzen da garapenaren prozesuko eragilearen arteko harremanen kalitatearekin zerikusi handia duela, eta ez baliabide ekonomikoaren kopuruarekin soilik. Hortaz, garapen-lankidetzako nagusiak diren elkarte- eta erantzukizun-printzipioak guztiz erlaziozkoak dira. Hala, emaleek munduko pobrezia murriztu nahi badute orain dirua kudeatzen igarotzen duten denbora baino gehiago igaro beharko dute harremanak landu eta kudea-

⁹ 2000. urteko GGKEen Biltzarraren konklusioak: *Elkartasuna mundu mailara zabaldu*. Giza Garapena eraiki. HEGOA, 2000.

tzen¹⁰. Eta, logikaz, garapenean laguntzeko ikuspegi horretarako langile nahiko behar dira, prestatuak eta lanean jarraitutasuna dutenak. Gaur egun hori falta zaio Euskadiko lankidetzaren publikoari, baina, orain ikusiko dugun moduan, egoterra alda daiteke.

2. Erakundearen sakabanatzea (bereizketarik gabeko ugaritasuna)

Garapenerako lankidetzako euskal sistemak duen bigarren ahultasun handia erakundearen sakabanatzea da. Lankidetzaren kudeaketari dagokionez, azken bost edo sei urteetan Eusko Jaurlaritza eta Foru-Aldundiak banandu egin dira. Tradizioz Aldundiek Jaurlaritzaren esku uzten zuten garapenerako lankidetzako diru-laguntza gehienek kudeaketa. Beraz, Garapena eta Lankidetzaren Sustatzeko Fondoa (GLSF, FOCAD gaztelaniazko sigletan) Aldundietako eta Jaurlaritzako kontribuzioekin elikatzen zen. Ordain gisa, foru-erakundeek diru-laguntza horren kudeaketa-batzordean parte hartzen zuten; han, laguntzak emateko ebazpenak berresten dituzte.

Alabaina, pixkanakako prozesu baten ondoren Aldundiek GGKEei diru-laguntzak emateko programak jarri zituzten martxan; hala, GLSFen egiten zuten ekarpena baztertu zuten eta bananduta kudeatzen dute orain. Prozesu horrek eragin nahi-ko positibo batzuk ere izan ditu. Alde batetik, Aldundiak banantzeak itxuraz lankidetzara bideratutako diru-laguntzen guztizkoa handitu du, izan ere, GLSFen foru-baliabideek utzitako hutsunea *bete* nahi izan du Jaurlaritzak. Bestalde, GGKEen ikuspuntutik begiratuta, emailen publiko gehiago egoteak finantza-iturriak dibertsifikatzeko aukera eman du, eta proiektuak aldi berean finantzatzeko eskatutako baldintza batzuk errazago bete daitezke.

Hala ere, onura horiek ondo baloratu ahal izateko, sakabanaketa-gastuekin batera jarri behar dira. Gure ustez, Aldundiak Jaurlaritzaren ia lan bera egiten ari dira, erakunde berekin, herrialde beretan, eta antzeko sektoreentzat, eta, horretarako, mekanismo berak erabiltzen dituzte: GGKEentzako proiektuetarako diru-laguntzak emateko deialdiak, alegia. Eta, hori guztia EAEn lau lankidetzaren autonomo egotea-eragileekin egin beharko liratekeen gutxieneko koordinazio- eta osagarritze-ahalekin egin gabe, konpetentzia kontuak alde batera utzita. Gaur egun, lankidetzaren kalitatea hobetzeko funtsezko eragileetako bat da emailen arteko koordinazioa; edo,

¹⁰ Eyben, R. (2004) *Relationships matter for supporting change in favour of poor people. Lessons for Change in Policy & Organisations*, 8. zk. Brighton, Institute of Development Studies. Egile berarena da *Making Relationships Matter for Aid Bureaucracies*, Eyben, R. [ed.] (2006) *Relationships for Aid*. Earthscan.

alderantziz esanda, lankidetzak izan dezakeen eragina indartzeko nahiz hartzaileen jabetzerako arazo nagusietako bat da emailen arteko zatiketa.

Guk eskatzen dugun koordinazioak bi dimentsio ditu: praktikoa eta estrategikoa. Prozedurak, eskakizunak, denbora eta diru-laguntzengatik kontuak emateko mekanismoak bateratzea du xede alderdi praktikoa (esaterako, formularioak, justifikazio ekonomikoak egiteko eta proiektuen emaitzak dituzten txosten-motak). Gure iritziz, alderdi estrategikoa garrantzitsuagoa da. Erakunde bakoitzeko espezializazio-esparruak aztertzearekin du zerikusia, hots, espezializazio sektorialak, geografikoak eta instrumentalak. Euskal lankidetzak publiko bakar bat eratzea du helburu, betiere eragile bat baino gehiagok osatuta¹¹.

Geroago koordinazioa nola antola daitekeen azalduko dugu. Horretarako, legezko definizioak beharko dira, eta, batez ere, alderdiek eta erakundeek lankidetzako kalitatearen alde borondate politikoa erakustea. Edonola ere, koordinazioa egon arren, ekarpen propioak egin ditzakete erakunde historikoek, ekarpen original eta garrantzitsuak. Aitzitik, uste dugu zilegi dela eskatzea beren lankidetzaren izaera eta balio erantsia zehazteko ahalegin argiagoa egitea, azpikontratatu-tako lehiaketekin deitutako laguntzak ematek harago. Ekarpen horri buruz geroago hitz egingo dugu ere.

Labur esanda, uste dugu eragileen pluraltasunak eta EAE barnealdera deszentralizatzek ez duela halabarrez deskoordinazioa ekarri behar, gaur egun hala izan daitekeen arren. Halaber, gure ustez koordinazioa eta osagarritasuna bilatzea ez da kontrolarekin lotu behar, ez eta eskumenei edota erakundeen borondate politikoari errespetua galtzearekin.

3. Parte-hartze soziala eta politikoa garapenerako lankidetzan

Atal honetan, alde batetik, erakunde sozialek garapenerako lankidetzako politikan erabiltzen dituzten parte-hartze mekanismoei erreparatuko diegu, eta, bestalde, politika horrek Eusko Legebiltzarrean sortzen duen interesari eta eztabaidari.

Parte-hartze sozialari dagokionez, une batez Euskadiko Garapenerako Lankidetzako Aholku Batzordeari¹² so egin nahi diogu, hots, “erakunde kolegiatua

¹¹ Geroago, euskal lankidetzak autonomiaz gaindiko instantziekin koordinazio handiagoa izan behar lukeela argudiatuko dugu.

¹² Martxoaren 24ko 53/1998 Dekretuarekin osatua.

[...] Hirugarren Munduaren aldeko Garapen Lankidetzaz aholkuak emateko eta erakundeok Garapen Lankidetzan duten esku hartzea bultzatzeko”.

Geroago ere aipatuko dugun moduan, GLELak berritasun handiak sartuko ditu jardunean. Hala ere, funtsekoa iruditzen zaigu atal horretan aholku-batzordeak orain arte egin duena baloratzea, hurrengo erreforman hobetu daitezkeen alderdi batzuk kontuan izateko. Halaber, nabarmentzekoa da GGKEek ez dutela espazio hori soilik erabili Jaurlaritzarekin elkarriketatzeko, baina espazio horretan soilik daude Euskadiko garapenerako lankidetzako ia agente guztiak¹³. Beraz, *a priori*, hausnarketa partekatua egiteko espazioa da, politikak negoziatzeko baina gehiago.

Aitzitik, erakundearen benetako funtzionamenduak ez du eginkizun hori bete. Muga horietako batzuk laneko jarraitutasun faltak eragin ditu, deialdiak noizean behin egin dituztelako. Halaber, nabaria izan da eztabaida eta hausnarketa sakonetarako espazioa baino, GGKEen eta Eusko Jaurlaritzako Garapenerako Lankidetzako Zuzendaritzaren arteko negoziazioetarako espazioa izan dela batzordea; betiere, hor izan dituzte gainerako erakundeak eta sailak so, batzuk axolagabe eta besteak deseroso. Hain zuzen, uste dugu aholku-batzordearen jabetze-sentimendua erakunde sozialetan eta Eusko Jaurlaritzako sailean bertan gelditzen dela. Horren adierazgarri da bertaratze falta edo parte hartze eza; agian, egungo antolaketan batzordearen barneko sail batzuek interes erreal eta praktikoa gutxi dutelako edota ez dutelako batere interesik garapenerako lankidetzari dagokionez (hobe, bai, izango balute). Azkenik, aipatu beharra dago baliabide material gutxi dagoela, eta horrek batzordeari asko zaildu diola lankidetzaren gaineko azterketak eta/edo txostenak egitea, edota autonomia-erkidegoan egindako lankidetzari buruzko urteko txosten bat egitea.

Eusko Jaurlaritzari dagokionez, esan beharra dago ofizialki, gobernuaren kontrol politikoaren zeregin arruntaz gain, lege hau atera arte ez zuela lankidetzaren inguruko atribuzio zehatzik. Historikoki, euskal lankidetzaren publikoa Eusko Legebiltzarretik sortu zen, zehazki, Giza Eskubideen batzordetik, eta esparru horri eutsi dio geroztik.

¹³ Ia guztiak diogu egungo batzordean ez delako Euskal Fondoaren sartzan, lankidetzaren aritzen diren euskal udal erakundeen elkarteak, alegia. 80 udalerri eta udal-erakunde baino gehiago daude elkarte horretan (baita Arabako Foru Aldundia ere).

Hasiera batean ez diogu eragozpenik ikusten lankidetza giza eskubideen gaia-rekin lotzeari. Alabaina, batzorde horrek ikuskatzen dituen gaien unibertsoa aztertuz gero (adib. terrorismoaren biktimak edo presoen egoera), oso zaila da lankidetza-gaiak modu substantzialean gai-zerrendan sartzea. Egia da batzordea gizarte-eragile askoren agerraldietara irekita dagoela (herritarren eskariak ere jasotzen ditu), eta lankidetzarekin lotutako gaiekin ere halaxe egon da. Hain justu, Giza Eskubideen batzordearen agenda-azterketatik ondorioztatzen da azken hiru legealditan Hegoaldetik etorritako pertsonen eta taldeen agerraldi ugari egon dela¹⁴. Aitzitik, Legebiltzarrari egoera zehatzen berri emateko eta haren babes bilatzeko ekimen eta gai zehatzetatik harago, ez dago Jaurilaritzak zuzentzen dituen lankidetza-politiken gaineko eztabaida sakonik.

Ulertzen dugu lehen agerraldi-motak ondo erakusten duela nazioarteko elkartasunaren gaineko gaiek legebiltzarreko taldeen eta kideen artean sortzen duten interesa. Euskal ganberak gizarteak mahairatutako errealitate horietara irekita egon behar du. Baina, uste dugu, horrez gain, beste eztabaida batzuk ere sortu beharko lirakekeela batzordean, autonomia-gobernuaren garapenerako lankidetzako tresnak eta politikak sakon aztertzeko, hain zuzen. Bilkura horiekin hobeto beteko litzateke Legebiltzarraren eginkizuna, hau da, exekutiboa hobeto kontrolatuko litzateke. Hala, legebiltzarreko taldeek lankidetzako tresnen eta politiken gaineko prestakuntza eta ezagutza hartuko lukete.

III. ZER DIO LANKIDETZAKO EUSKAL LEGE BERRIAK GAI HORIEI BURUZ?

GLELak berrikuntza instituzional batzuk sartuko ditu, eta horiek agian lehen aipatutako zailtasunak gaingiditzen lagunduko dute. Zehazki, lege-testuak Garapenerako Lankidetzaren Euskal Agentzia sortzea proposatzen du (Azken Xedapenetako Lehen); Garapenerako Lankidetzaren Erakunde arteko Batzordea ere sartzen du (15. artikulua); Garapenerako Lankidetzaren Euskal Kontseiluaren eskumenak berriro zehazten ditu (16. artikulua) eta Eusko Legebiltzarrari lankidetza-politikan planifikazio- eta orientazio-prozesuan zeregin zehatz bat ematen dio (11. artikulua). Ikus ditzagun aipatutako elementuak banan-banan.

¹⁴ http://parlamento.euskadi.net/pfrm_cm_egutc.html Web horrialdean horrelako 29 agerraldi daude jasota, kontuan izanda 2000ko martxoaz geroztik dagoela informazioa eskuragarri. Landutako gaien % 20 inguru dira. Esaterako, Brasilgo *Movimiento Sin Tierra* taldeko kideen agerraldia, Kolonbiako Giza Eskubideen aldeko taldearena edota euskal brigadistena Irakeko egoeraren berri emateko.

1. Garapenerako Lankidetzaren Euskal Agentzia

Esan bezala, Azken Xedapenetako Lehenak honako hau dio:

“Garapenerako Lankidetzaren Euskal Agentzia arduratuko da garapenerako lankidetzaren arloko politikaren plangintza egiteko eta politika hori koordinatu, kudeatu eta egikaritzeko. Hori dela eta, Eusko Jaurlaritzak, lege hau indarrean sartzen denetik sei hilabeteko epean, lege-proiektu bat aurkeztuko du Eusko Legebiltzarrean, agentzia hori Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio instituzionaleko erakunde izaeraren sortzeko”.

Nazioartean nahiz autonomietan, garapenerako lankidetzako agentziak sortuta lankidetzadirua kudeatzeko egitura biziagoak eta malguagoak bilatu nahi dira. Izan ere, esparru horrek berezitasun ugari ditu (esaterako, diru-laguntzak atzerrian gastatzen dira, batzuetan azkar erantzun behar izaten da egoera ezegonkorren eta premiazkoen aurrean eta abar).

1.1. Arrazoi praktikoak

Hain zuzen, abantaila hauek lotzen ditugu normalean agentziaren irudiarekin:

- Ekonomia kudeatzerakoan bizkortasun handiagoa, aurreko kontu-hartzaileen kontrola ekiditen delako. Hala, laguntzak azkarrago ordaintzen dira, aurrekontuetako aldagetak, eta, beraz, proiektuetakoak, bizkorrago onartzen dira, eta epe luzeagorako finantza-konpromisoak hartzeko aukera ematen du. Hori guztia, noski, oso desiragarria eta beharrezkoa da garapenerako lankidetzan.
- Langile gaituak izateko malgutasun handiagoa; izan ere, agentziak langileen lan-erregimena ezar dezake, funtzionarioen dependentziarik gabe.
- Kanpoko zerbitzuak azkarrago kontratatzeko aukera (esaterako, ebaluazioak, ikuskaritzak, ikerketak, trebakuntzak, aholkularitzak eta abar).

Noski, potentzialtasun horiek guztiak zehaztea edo ez zehaztea, neurri handi batean, agentziak hartzen duen forma juridikoaren menpe egongo da. Itxura guztien arabera, eskakizun horietara ondoen egokituko litzatekeen forma juridikoa enpresa-erakunde publikoa litzateke, eskubide pribatuekin¹⁵. Erakunde autonomoa baino aukera hobea da, hark ez lukeelako aipatutako potentzialtasunak

¹⁵ Estatuko Administrazio Nagusiaren Antolaketari eta Funtzionamenduari buruzko apirilaren 14ko 6/1997 Legearen 41. artikulutik 65.era artekoiei jarraiki.

zabaltzeko legezko aukerarik izango. Euskadin, adibidez, Osakidetza, Energiaren Euskal Erakundea edota EITB eskubide pribatudun erakunde publikoak dira; eta OSALAN, Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea edota HABE organismo autonomoak dira.

Hala ere, garapenerako lankidetzako agentzia bat tresna eraginkorra izateko ez zaio forma juridikoari soilik erreparatu behar. Tresna hori sortzeko borondate politikoa ere kontuan izan behar da. Adibidez, zertarako izan agentzia bat, beharrezko langileria jartzeko akordio politikorik eta borondate eraginkorrik ez bada? Are gehiago, interesgarria da pentsatzea agentzia-erregimenak itxuraz dakartzan abantaila batzuk egungo administrazio nagusiko egituran ere ezar ote ditzakegun.

Hala, esaterako, Garapenerako Lankidetzako Zuzendaritzak lankidetzarako funtzionario teknikariren bat izan dezake, horretarako borondatea izanez gero, baina egun ez dago. Beste kasu batzuetan, administrazio nagusiak garapenerako lankidetzaren esparruan finantza eta kontrolerako aparteko mekanismoak ezar ditzake. Hori ikusten da, esaterako, Valentziako Lankidetzarako Legearen¹⁶ 22.3. artikuluan, GLELa baino bi aste eskas lehenago onartu zutena. Hau dio:

“Arauz nazioarteko garapenerako lankidetzarako ekintzak finantzatzeko oinarriak arautuko dira, eta, besteren artean [...], laguntza-transferentzien erregimen zehatza eta diruz lagundutako ekintzetako gastuen justifikazioa zehaztuko dira. Ikuskaritzak eta proiektuak kontrolatzeko beste teknika batzuk erabiliko dira, laguntzaren jatorriaren arabera, edota kontrolatutako erakundeen ezaugarri berezien arabera. Gastuak justifikatzeko teknika horiek aintzat hartuko dute garapenerako laguntza ofiziala jasoko duten herrialdeetan zer malgutasun behar duten proiektu-finantziazioetarako arau orokorrek”.

Hau da, zehaztasunen zain egon behar bada ere, ordainketak egiteko eta lankidetzarako sektoreko errealitateari egokitutako kontuak ondo eramateko mekanismo batzuk egingo dira arauz, betiere malgutasunarekin eta *ex post* kontrolarekin, aurretiko esku-hartzearekin baino gehiago.

Beraz, gure ustez, agentzia bat martxan jartzeko emandako arrazoiei garrantzi instituzional eta politiko handiagoko beste batzuk gehitu behar zaizkie.

¹⁶ Valentziako Komunitateko Garapen Lankidetzarako Generalitatearen otsailaren 9ko 6/2007 Legea.

Gure iritziz, arrazoi praktiko horiek ez dira nahikoa justifikazio agentzia bat mar-txan jartzeko.

1.2. Arrazoi estrategikoak

Beraz, bigarren motibazio-motak zehaztu behar dira: *arrazoi estrategikoak*. Funtsezko bi arrazoi estrategiko nagusi bururatzen zaizkigu, eta jarraian azaldu-ko ditugu, baita arrazoi osagarriren bat edo beste ere. Arrazoi nagusiak hauek dira: a. instituzionalki sakabanatuta dagoen euskal lankidetza publikoa egitura-tzeko agentziaren potentzialtasuna; eta b. agentzia euskal administrazioen gaita-sunak garapenaren zerbitzuan jartzeko erabiltzea, zuzeneko lankidetzaren bidez edo beste mekanismo misto batzuen bidez.

- a. Lehenik eta behin, agentzia bat sortzea aukera ona izan daiteke garapenerako lankidetzako eragile publikoek sakabanatzeko duten joera aldatzeko. Euskal agentziak Eusko Jaurlaritzaren agentzia baino gehiago izan beharko luke. Aldundiek, batez ere, baina baita udalerrri batzuek ere, garapenerako lankide-tzako ekarpena bideratzeko erabili lezakete. Hori horrela, gutxienez bi erronka ditugu aurrean, bat tekniko-juridikoa, eta bestea politikoa. Lehena betetzeko, agentziaren diseinu juridikoak hasieratik beste erakundeak sartzeari onartu behar du. Beste erakundeak ez dira finantza laguntzaile gisa sartu behar, orga-nismoaren gidari gisa baizik. Hau da, ekarpenaren arabera pisua izan behar-ko lukete administrazio-kontseiluan, eta, beraz, erakundearen politikak zehaz-terakoan parte hartu beharko lukete.

Bigarren erronka guztiz politikoa da, eta, zalantzarik gabe, konplexuena. Jaurlaritzaren eta Aldundien artean elkarriketa- eta negoziazio-prozesu bat gauzatu behar da, eta agentziaren gaineko eztabaida sartu behar dute hasie-ratik. Badakigu litekeena dela elkarriketa horretan jaurlaritzak agentzia-eredu itxi bat planteatzea, aurretik Aldundiekin eztabaidatu gabe¹⁷.

¹⁷ Hori hala izateko une honetan eragozpen batzuk daude. Lehenik eta behin, GLELak Jaurlaritzari eskatzen dio sei hilabe-teko epean agentzia sortzeko lege-proiektua aurkezteko. Kasualitatez, epe hori praktikoki bat etortzen da Aldundiek *funtziotan* diharduten epearekin, foru-hauteskundearen zikloa dela-eta. Horrek zaildu egingo du akordio politikoaren prozesua. Gure ustez, euskal lankidetzaren etorkizunerako egokiagoa izango litzateke Aldundi berriak osatu arte zain egotea horiekin gai hori lantzeko, legean aurreikusitako epea betetzea baino. Egutegiaren zailtasunaz gain, bada foru-erakundeetan konpondu beharko litzatekeen beste zailtasun bat: garapen-lankidetzarako gaiak landu ditzake-ten politikari solaskideak identifikatzeko zailtasuna. Argi dago zein sailaren baitan dagoen lankidetza Aldundi bako-i-tzean, baina ez dago hain argi zein izan daitekeen gaia lantzeko bide egokia. Alabaina, gai horretaz Gobernu eta Aldundiak arduratu behar dira.

Uraren Agentzia: Gobernuaren eta Aldundien arteko lankidetzaren arrakastatsuen adibidea.

Duela gutxi Uraren Agentzia sortu dute Uraren Euskal Legearekin (5. artikulua eta hurrengoak). Eskubide pribatua duen erakunde publikoa da, eta Aldundiek nahiz Eusko Jaurlaritzak hartzen dute parte. Sorrera horrek argi erakusten du borondate politikoa dagoenean erakunde bateratu bat adostu eta martxan jar daitekeela. Uren Legeak Lurralde Historikoen Legea bera ere aldarazi du, eta azken lege hori EAEko lurralde- eta eskumen-erakundearen muina da. Garapenerako lankidetzari dagokionez, urarena baino are errazagoa da, ez delako inongo lege-aldaketarik egin beharko.

Beraz, horrek esan nahi du Aldundiek guztiz baztertzen dituztela garapenerako lankidetzako ekintza propioak eta horien ikuspena? Ez ezinbestean. Argi utzi nahi dugu foru-lankidetzarako lekua dagoela, baina ezin da izan autonomia-exekutiboak egindakoaren berbera eskala txikiagoan. Laster aztertuko dugu gai hori. Orain argi azaldu nahi dugu Aldundiak gobernuko organoetan egonda euskal agentziaren politikak eta ekintzak zehazten parte hartzeko aukera izango luketela. Horrez gain, Garapenerako Lankidetzaren Erakunde arteko Batzordea (legeak aurreikusitakoaren modukoa) parte hartzeko beste espazio bat izango litzateke, gero ikusiko dugun bezala.

Kontrol politiko zehatz bat izateaz gain, Aldundiek *ikuspenari eusteko aukera* ere izango lukete agentzian. Esaterako, foru-laguntzak interes eta garrantzi berezia duten agentziaren programa eta ekimenetarako erabili ahal izango litzukete. Autonomia-erkidego batzuek finantza aldetik Nazioarteko Lankidetzarako Espainiako Agentziaren programa zehatzei laguntzen dieten bezalaxe (hala nola, VITA edo AZAHAR), Aldundiek Euskal Agentziaren barruan beren presentzia izango lukete.

Azkenik, Aldundiek Agentzian parte hartzeak ez du halaberharrez esan nahi haren bidez zuzendu beharko dituztenik diru-laguntza guztiak. Izan ere, zati bat zuzenean kudeatzeko izan dezakete, lurralde historikoko gizarte-eskariaren nahiz gizartean sortzen joan diren harremanen arabera, betiere erakunde-ko bertako gaitasunekin bat etorritik.

Hemen euskal lankidetzarako proposatzen ari garenak munduko emaille ofizial garrantzitsuenen praktika-joera islatzen du. *Lankidetzaren delegatuari* buruz ari gara, eta laguntza eraginkorra izatea du xede. Hala, esaterako, duela gutxi onar-

tutako *Garapen-politikan lana banatzeari buruzko EBren jokabide-kodean*¹⁸ bi aldeko emaileek lankidetzaren balio erantsia aztertzearen alde egiten da, eta beste emaileen esku uzten da herrialde eta sektore zehatzetako diru-laguntzen kudeaketa¹⁹.

Ilido horri eutsiz azken ohartarazpena egin nahi dugu: Aldundiek euskal agentzian parte hartzeak ez du zertan moztu behar haiek lankidetzarako erabiltzen dituzten diru-laguntza guztiak.

- b. Bestalde, itxuraz, gobernuek –bai zentralak, bai autonomikoek– beren zuzeneko lankidetzaren ekimenak aurrera eramateko erabiltzen dituzte agentziak. Izan ere, agentziak martxan jartzen ari diren autonomia-lankidetzak batzuek halako programa garrantzitsuak dituzte, nazioarteko erakunde batzuekin edo herrialde batzuetako erakunde publikoekin dituzten hitzarmenez gain (Katalunian eta Andaluzian, esaterako). Euskadin ez dago halako programarik egiteko ohiturarik; nazioarteko erakunde batzuekin eta, batzuetan, zenbait herrialdetako erakunde publikoekin hitzarmenak adostu baino ez da egin. Euskadiko lankidetzak gehienbat GGKEek egiten dute. Hori arrazoi historiko batzuen ondorio da.

Lehenik, euskal lankidetzak publikoa GGKEek gizartean presioa egiteko antolatutako kanpainetatik sortu zen. Horri esker, gure instituzioak lankidetzarako diru-laguntzak sortzen hasi ziren, eta GGKEei laguntzeko deialdiekin bideratu zituzten. Bigarrenik, beste aldi batzuetako esperientziek ondorioztatzen zuten administrazioen zuzeneko lankidetzak azterketa publikoa egiteko eremu zaila zela, eta agian elkartasun-lankidetzako helburuak beste motibazio batzuekin estaliko zirela; errealitate autonomikotik kanpoko legitimazio politikoa ikus-tea eta bilatzea izan zitezkeen beste motibazio horiek. Hirugarrenik, administrazioek ez zuten tresnarik, langilerik nahiz egitura espezializaturik –agentziaren batek ez bezala–, lankidetzak mota hori lantzeko.

Hala, bada, jarduera desagokiak gauzatu nahi ez izateak, GGKEek horren aurrean hartutako jarrerak, eta, agian, inertiak berak lege-izaera eman diote

¹⁸ Europako Batzordearen komunikazioa. *EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy*. 2007ko otsailaren 28a.

¹⁹ Balio erantsia aztertzeko irizpideen artean herrialdeetako esperientzia sartzen da; halaber, tokiko kideekin erlazioa, sektoreen ezagutza, prozeduren eraginkortasuna eta abar. Badaude lankidetzak delegatuen kasu garrantzitsu batzuk. Esaterako, Hegoafrikan, Britainiako lankidetzak Belgikakoan delegatu du nekazaritzako erreformako sektorea laguntzeko eginkizuna. Ruandan, Suediak Britainiako lankidetzaren delegatu du hezkuntzaren sektoreko laguntza, eta Malawin, berriz, Suediak bere lankidetzarako programa osoa Norvegiari delegatu dio.

muga horri. Hala, GLELaren 9. artikuluko hirugarren atalean, lankidetza-agentei buruzkoan, administrazioek zuzenean erabil ditzaketen diru-laguntzak mugatzen dira:

“Plan zuzentzailean edo lege honen garapenerako arauetan xedatzen denari lotuz, Eusko Jaurlaritzak edo berari atxikitako herri-erakundeek beren lankidetza-aurrekontuaren % 10 izango dute mugatzat, bi aldeko eta alde askotako jarduerak gauzatzeko”.

Artikulu horrek automugatu egiten du agenteetako batentzako laguntza-kantitatea, eta, hala, legean aitortutako beste bi lankidetza-agenteentzako diru-laguntzen % goeko erreserba gelditzen da, hau da, garapenerako gobernu kanpoko erakundeentzat eta irabazi asmorik gabeko beste erakunde batzuentzat (unibertsitateak, sindikatuak eta beste gizarte-erakunde batzuk). Hala, etorkizuneko garapenerako lankidetzako euskal agentziaren eginkizun nagusia GGKEentzako laguntzen deialdiak kudeatzea izango da. Gure ustez, hori eginda gehiegi mugatzen da haien eginkizuna.

Gure ustez une honetan euskal lankidetzan planteamendu sakon bat egin beharko litzateke zuzeneko lankidetza-programak aurrera eramateko aukeraren gainean, administrazio publikoen parte-hartzearekin. Hala, garapen-sinergiak sortuko lirateke GGKEok gizarte zibilean egiten dugun lanarekin. GLELak berak ezartzen dituen mekanismo batzuek zuzeneko lankidetza bere xedeetatik urruntzea ekiditen lagundu behar dute –beti hor dago arrisku hori–:

- Lehenik eta behin, Legeak elkartasun desinteresatuaren printzipioa jasotzen du garapen-politika orientatzeko (3.1. artikulua). *A priori* beste interes politiko eta komertzialak sustatzea ez da barne hartzen.
- Bigarrenik, Legeak protagonismoa ematen dio Eusko Jaurlaritzari, exekutibo kontrolatzeko betiko funtzioez gain, urte anitzeko planifikazio estrategikoaren orientazio orokorrak onartzeko eta eztabaidatzeko.
- Bestalde, Garapenerako Lankidetzaren Euskal Kontseilua berregituratu egingo da, eta haren eskumenen artean egongo da aurretik eta derrigorrez urte anitzeko eta urteko lankidetza-planen berri ematea (16.3. artikulua). Horrek ez du esan nahi Kontseiluak aurretik administrazioak zuzenean egindako lankidetzako proposamenen berri eman behar duenik, baina horrek arauz ezarri beharreko eginkizunetako bat izan beharko luke.

Horrek guztiak esan nahi du agian badaudela administrazioak lankidetzagente paperan gehiago egiteko gutxiengo baldintzak, eraginkortasuna, garrantasuna eta koherentzia bermatuta, eta lankidetzapolitikak ezarritako helburuekin. Argi izan behar dugu administrazio publikoek parte hartzen ez badute aukerak murriztu daitezkeela, izan ere, ezin izango dituzte beren gaitasun tekniko baliotsuetako batzuk garapenaren zerbitzuan jarri²⁰. Baina, ez da hori guztia, ziur gaude administrazioek lankidetzan parte hartuta aholkularitza teknikoa jasotzen dutenek soilik ez dituztela onurak jasoko. Gure administrazioa bera ere Hegoaldeko errealitate batzuekin harremanetan egongo litzateke, eta, beraz, ikaskuntza handia jaso lezake.

Administrazioek parte hartzeko gai egokia izango litzateke Hegoaldeko herrialdeetako erakunde deszentralizatuen gaitasunak indartzea. Gaur egun, elementu instituzionala ezinbestekoa da garapen-prozesuetan. Herritarren eskarien eta eskubideen aurrean estatu eraginkorrak eta arduratsuak sortzea garapenerako lankidetzaz ofizialaren esparruetako bat da, eta azken urteotan asko ari da nabarmentzen. Normalean, erakundeak indartzeko prozesu horiek estatuen eta alde anitzeko erakundeen laguntzarekin egiten dira. Hala ere, lankidetzaz deszentralizatuak –estatuz azpiko erakundeek egindakoa, kasu honetan bezala– ere izan dezake funtzio bat esparru horretan, udaletako lankidetzan egiten ari diren moduan²¹.

Hori argi ikusten da batez ere une honetan, Hegoaldeko herrialdeak deszentralizazio-prozesuak ezartzen ari direnean. Izan ere, herritarrengandik gertu dagoen administrazioak beharrak hobeto aseko dituela uste da. Akordio zabala dago deszentralizazioaren erronketako bati dagokionez; hain zuzen, baliabide propioak igorri eta sortuz gero, herritarrei hobeto erantzungo diotela uste dute guztiek²². Bada, Euskadik administrazio deszentralizatuaren duen esperientziarekin, eta gure lurralde historikoen berezitasun fiskalarekin (horrek ahalmen instalatua dakar arlo fiskalean), euskal administrazioen zuzeneko

²⁰ Hala, lankidetzaz deszentralizatuaren potentzialtasunari buruzko azterketetan argumentu hori da nagusi. Horri dagokionean, ikusi lehen aipatutako azterketa batzuk: Desmet, A. eta Develtere, P. (2002). Ikusi, halaber, Europako Parlamentuak duela gutxi ateratako txostena, *Sobre las entidades locales y la cooperación al desarrollo* (2006/2235 (INI)); azken honek txostengilearen izena du, Schapira txostena, alegia. 2007ko otsailaren 28an aho batez onartu zuten. Milurtekoko Garapen Helburuak lortzeko tokiko erakundeek duten garrantzia nabarmentzen da txosten horretan; tokiko erakundeak garapen-sektore guztietan adituak direla dio, baina gai horretan duten esperientzia oso gutxitan baloratzeko eta ezagutzen dela.

²¹ Ikusi, esaterako, Euskal Fondoaren lana (www.euskalfondoa.org). HAAE (Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea) ere Saharan erakundeak indartzeko proiektu batean sartuta dago, kudeaketa publikoko ikastaroen bidez.

²² Ikusi, esaterako, *Decentralising Service Delivery?* IDS Bulletin, Volume 38, n.1. January 2007.

ekarpena oso interesgarria izan daiteke prozesu horietan. Jakina, beste sektore batzuetan, hala nola hezkuntzan, gizarte-zerbitzuetan, osasunean, industrian eta kulturaren gestioan ere ekiteko aukera handiak egongo lirarteke. Hori oso esparru egokia izango litzakete Aldundiek esku hartzeko. Alabaina, horrek ez du esan nahi hemen historikoki izandako esperientziak beste testuinguru batzuetan automatikoki aplika daitezkeenik. Bada, oso garrantzitsua da lankidetzamota hori landu nahia errealitatean murgilduta dauden gizarte-erakundeak jakintzan eta horiekiko harremanean oinarritzea.

Horregatik, nabarmendu beharra dago, halaber, euskal administrazioen babes hori ezin dela eta ez dela bereizi behar GGKEek gizarte zibila indartzeko dituzten estrategietatik. Estrategiak adostu beharko genituzke, lankidetzan aritzen garen Hegoaldeko herrialdeetako erakundeak indartzean eragin handiagoa izateko. Orain arte, lankidetzan ez dira bat etorri GGKEek babestutako gizartetaldeak indartzeko ahaleginak eta gobernuetako lankidetzak erakundeak indartzeko egindako lana. Gaur egun, ordea, funtsezkoa da bi eremuen arteko konexioa gobernantza demokratiko bat eraikitzeko.

Erakundeak eta gizarte-zibilaren papera.

Egun, garapenaren gaineko pentsamoldean nabarmentzen da herritarren aurrean eraginkorragoa eta arduratsuagoa den botere publikoa eraikitzeko estatuan boterea dutenen eta gizartearen antolatutako taldeen artean negoziazioa eta inplikazioa egon behar dela²³. Gobernatzeko modu demokratikoa lortzeko oreka lortu behar da hauen artean: estatuak duen kontrol eraginkorraren eta ekiteko gaitasunaren beharraren, eta herritarrei kontuak emateko behar handiagoaren artean. Horrek esan nahi du, alde batetik, gizarte zibileko eragileetan arreta jarri behar dugula, eta, bestalde, erakunde publikoak indartu behar direla; baina oso garrantzitsua da, halaber, bien arteko harremanaren dinamikari so egitea, eta lotura hori nabarmentzea. Azken finean, gizarteko eta estatuko eragileek talde pobreagoen aldeko politika publikoak sortzeko duten ahalmena *erakartze-gaitasunaren* araberakoa da. Politika eta administrazioa deszentralizatzeko prozesuak aukera onak izan daitezke dinamika horiek sortzeko.

Gure iritziz, Euskadin potentzialtasun handia dago horrela lan egiteko, GGKEek eta euskal administrazio publikoek duten harremana dela-eta.

²³ Ikusi Centre for The Future State, (2005) *Signpost to More Effective States. Responding to governance challenges in developing countries*. Institute of Development Studies.

Bestalde, uste dugu azaltzen ari garen zuzeneko lankidetzaren aurrera eramateko autonomiaz gairako garapenerako lankidetzekin koordinazioa indartu behar-ko litzatekeela, baita nazioartekoekin ere. Hain zuzen, egun, oso argi ikusten da laguntza jasotzen duten herrialdeetan koordinatu gabeko gobernu emailek eragin txarra dutela, horrek berekin dakarren prozedura eta elkarrizketa dibertsifikazioa barnean sartuta. Dibertsifikazio hori kudeatzeko ahaleginen ondorioz, askotan, Hegoaldeko gobernuak beste lan premiazkoagoak egiteko ahalmena galtzen dute. Beraz, funtsezkoa da programa horiek laguntza jasotzen duten herrialdeen lehentasunekin bat eginda eta laguntza ematen duten gainerako herrialdeekin koordinatuta egotea.

Horrez gain, lehen esan dugun moduan, gure administrazioek ez dute *eman* soilik egingo, gauza garrantzitsuak *jaso* ere egingo dituzte, eta horien bidez gizarte osoarengana iritsiko dira. Gaur egun, praktika demokratikoak eta parte-hartzaileak berritzeaz eta indartzeaz nahiz herritarren eta administrazioen arteko harreman berriei hitz egiten denean, askotan Hegoaldeko esperientziei begiratzen diegu. Hala, parte hartzeko eta kudeatzeko modu sortzaileak garatzen ari dira, bai udaletan bai eskualdeetan, eta horietatik irakaspen ona atera genezake gure gizarte garatueta. Horrek argi erakusten du garapenerako lankidetzaren *joan-etorriko bidaia* dela. Kasu honetan, oso garrantzitsua da zuhurtziaz jokatea esperientzia askoren testuingurua kontuan hartu behar baita, eta, lehen esan bezala, horrek ez du eragozten erakundeek horietatik ikastea.

Beste gai batzuetara joz, litekeena da GGKEek zuzeneko lankidetzaren gainean beste beldur bat ere izatea; hain zuzen, orain arte gizarte-erakundeek kudeatu dituzten diru-laguntzak orain zuzeneko lankidetzak kudeatzea. Beldur hori izatea bidezko ikusten dugu, autonomietako beste esperientzia batzuk ikusita, besteak beste, Kataluniakoa. Baina, 2012rako aurrekontuaren % 0,7 lortzeko legeko obligazioa dagoela ikusita, ez ginateke kezkatu behar.

Legeak aurreikusten duen moduan 2012rako aurrekontu osoaren % 0,7 garapenerako lankidetzarako erabiltzea lortzeko, gaur egun horretarako zuzentzen den zenbatekoaren bikoitza baino gehiago zuzendu behar litzateke. Betiere aurrekontua handitzeko eboluzioaren arabera, 85 milioi euro inguru zuzenduko lirateke lankidetzarako. Hau da, GGKEek kudeatu beharreko zenbatekoa bikoiztu egin behar litzateke datoen bost urteetan.

Zer eragin izan dezake diru-laguntzak bikoizteak GGKEen sektorean, ia diru-laguntza guztiak GGKEek soilik kudeatzen dituztela kontuan hartuta?

Zer gertatuko litzateke GGKEek ia bakarrik kudeatu behar balute egungo lankidetzalaguntzen bikoitza? Horri buruzko hipotesi batzuk planteatuko ditugu. Hala, hausnarketa- eta eztabaida-gai batzuk planteatu nahi ditugu sektorean. Inondik ere ez dugu zalantzan jarri nahi diru-laguntzak handitzea egokia denik, are gehiago, egokia dela uste dugu. Egun egiazta ezin daitezkeen hipotesiak dira, eta batzuetan muturre-ra eramanda daude. Gainera, sistemako beste elementuak aldatzen ez direla (batez ere GGKEetarako finantza-tresnak) hipotesian oinarritzen dira.

- Diru-laguntza gehiago eskura izanez gero, eta egungo antolaketan erakundeek hazkunde osoa hartzeko gaitasunik ez balute izango, erakunde berriak sortuko lirateke, eta orain nahikoa bananduta dagoen sektorea gehiago atomizatuko litzateke. Halaber, litekeena da Euskadin beste lurralde-esparru batzuen *antena* ugaltzea, diru-laguntzak eskuratu ahal izateko. Litekeena da, halaber, erakunde horiek diru-laguntza jasotzeaz gehiago arduratzea babeserako oinarri sozial bat sortzeaz, nazioarteko elkartasunerako Euskadiko gizarte-mugimenduarekin lan egiteaz eta erakunde publikoekin berekin antolatzeaz baino. Azken finean, lankidetzan ekintza gehiago gauzatuko lirateke, baina horrek ez du esan nahi eragile desberdinen esku-hartzerako aberasgarria izango litzatekeenik.
- Egungo finantza-tresnetan aldaketarik egon ezean, diru-laguntzak kudeatzeko gaitasuna indartu beharko lukete GGKEek, hazkunde horretara egokitzeko. Hala, kudeaketan oraindik eta ahalegin handiagoa egin beharko lukete, eta erakundeek beste gauza batzuetarako egin beharreko ahalegina oztopatuko luke horrek (hezkuntzan, eragin politikoan, ikerketan, eta sareko lanean). Diru-laguntza publikoen kudeaketa-lana indartuko lukete, agian gizartea aldatzeko lana alde batera utzita.
- Gobernuetako diru-laguntzekiko mendekotasun ekonomikoa nabarmena da dagoeneko Euskadiko GGKEetan, eta, gainera, asko handiagotzeko arriskua dago. Diru-laguntza publikoak hainbeste hazteak gizarte-oinarria zabaltzea eragotz lezake, eta, luzera, GGKEen beren zilegitasuna ahuldu. Beste ikuspuntu batetik, ordea, kontrako egoera eragin dezake. Sektorea gehiago atomizatu daitekeenez, askoz zailagoa izan daiteke bazkide eta emaila gehiago bilatzea, eta, agian, erakundeen artean lehia sortuko litzateke bazkide gehiago lortzearen. Litekeena da horretarako kanpaina oldarkorragoak erabiltzea, Iparraldea/Hegoaldea errealtatea sinplifikatzen dutenak. Ondorioz, *garapenerako hezkuntza okerra* sortuko litzateke.

- Muturreko hipotesian, diru-laguntzen hazkundea kudeatzeko zailtasunarekin, apaldu egingo litzateke GGKEok administrazioei eskatzen diegun nazioarteko elkartasuna bera. Eta baliteke BPGaren % 0,7 lortzeko eskaerak berak gizartean zilegitasuna galtzea. Hori ekiditeko, gutxieneko kalitate estandarrak betetzen ez dituzten proiektuei diru-laguntzak ematen hasteko arriskua du administrazioak.

Lankidetzaz hobetzeko indar guztia eta aukera guztiak erabiltzeko, eta, halaber, aipatu berri ditugun arrisku guztiak ekiditeko, urrats hauei jarraitu beharko geniekeela uste dugu.

- Administrazioak, hasteko, zuzeneko lankidetzaren eskemak martxan jarri beharko lituzke egun legeak ezarritako mugaren barruan (% 10). Hala, esperientzia indartu ostean, eta Hegoaldeko garapen-prozesuei ezar diezaiokkeen balio erantsia zehaztu ostean, asmo handiko planteamenduak egingo lirateke, eta lege-murrizketak berriz aztertuko lituzkete, egoeraren eta gainerako lankidetzaz-agenteen aukeren arabera, betiere haiekin adostuta.
- Araua malgutasunez interpretatzeko moduak azter daitezke; izan ere, 9.3. artikuluan “plan zuzentzaileak edota legearen garapen-arauetan xedatutakoa” aipatzen dira, baina legearen artikulua nahikoa hertsia da, eta araua malgutzen duen edozein garapen-arau baztertzeko duela dirudi. Alabaina, % 10 mugatzeak itxuraz “Eusko Jaurilaritzari eta berari atxikitako herri-erakundeei” bakarrik eragiten die. Horrek itxuraz esan nahi du Aldundiak ez liratekeela egoera horretan egongo; edo agian bai, ekarpenak agintziaren bidez egingo balira.
- Edonola ere, horrekin batera, hauek ere beharrezko lirateke:
 - 3 Legeak Legebiltzarrari eta Lankidetzaren Euskal Kontseiluari ematen dizkion aurretiko ikuskatze- eta informazio-eskumenak benetako egitea, zuzeneko lankidetzaz legeak ezarritako printzipioekin koherentea dela bermatzeko, zuzendaritza politikoko tresnek markatutako ildoarekin. Halaber, elkartasun-helburuetatik aparte instrumentalizaziorantz jotzeko arriskua ekidingo litzateke.
 - 3 GGKEen eta administrazioen arteko partzuergorako formula sortzaileak probatzea, hala, haiek Hegoaldeko garapenaren zerbitzuan jartzeko bitartekari izan daitezkeen. Horri dagokionean, euskal administrazio

publikoko langileak garapenerako lankidetzan sartzeari buruzko legearen 29. artikulua horretarako aukerak eman ditzake. Administrazio publikoek garapenerako lankidetzako programetan langileen parte-hartzea sustatu eta erraztea aurreikusten du artikulua horrek, eta, denbora horretan, zerbitzu berezi izatera pasatzea.

3 Administrazioak GGKEen kudeaketa hobetzeko ahaleginak eta sistema malguak babestea. Hori hala, erabateko gardentasuna bermatuta, ikaskuntzarako mesedegarriak diren eta garapenerako lankidetzako inguru eta beharretara egokitzen diren kontu-emate prozesuak jarriko lirateke martxan.

3 Finantziazioaren egonkortasuna bermatzea, urte anitzeko eskema batzuetara ausarki jota; eskema horiei esker, urtean behin edo bi urtean behin egiten diren lehiaketen ezegonkortasuna eta ziurgabetasuna ekidingo litzateke. Halaber, lankidetzako formula berritzaileak eta sortzaileak probatzeko eskemak erabili behar lirateke, esparru logikoaren bidez izandako zurruntasunak gainditzeko²⁴.

Lehen aipatutako bi arrazoiez gain, bigarren mailako beste arrazoi estrategiko batzuk ere badaudela uste dugu; bigarren mailakoak izanagatik ere, arreta eta ekimen politikoa behar dute.

- Agentzia eratzean autonomiaz gaundiko lankidetzarekin koordinatzeko ahalegin handiagoa egin eta gaitasun handiagoa eduki beharko litzateke. Horri buruz lehen ere esan dugu zerbait, baina gero berriro aztertuko dugu gaia.
- Agentziak tresna egokia izan behar du euskal lankidetzaren publiko nazioarteko garapenerako lankidetzari buruzko eztabaidetan sartzeko. Era berean, Euskadiko GGKEei ere kontu horietan sartzeko aukera eta gaitasuna eman beharko lieke. Ildo horri eutsiz, garapenaren gaineko ikerketaren esparrua indartzeko beharra ere badago, hortik ateratako ikaskuntza lankidetzaren praktikan jartzeko, eta kalitatea hobetzeko.

²⁴ Urte gehiagoko esperientzia duten beste kooperazio batzuetan, esparru logikoa erabiltzen duten metodologietako bat baino ez da. Hain zuzen, emaitza eta helburuetan gehiago oinarritutako proposamenetan aurrera egin nahi dute, baita zenbait eragilek prozesua bereganatzea ere, *input*etan eta finantza-kontroletan hainbeste arreta jarri beharrean. Jarduerak eta aurrekontuak ezartzeko proposamen malguak dira, etengabe aldatzen diren inguruetara eta sortzen diren aukeretara egokitzeko. Alemaniako AURA dugu adibideetako bat (kontratuak kudeatzeko eta garapen politikaren lankidetzarako esparrua). Ikusi www.gtz.de/en/publikationen/begriffswelt-gtz/es/include.asp?lang=5&file=8_27_1.inc. Gure kasuan, ordea, lotura handiegia dugu esparru logikoaren *kulturarekin*, eta, ondorioz, litekeena da garapena prozesu lineal eta automatikoetan ikustea.

- Agentzia eratzea ezin da banandu euskal lankidetzaren publikoak orain arte egin duen ahalegin planifikatzaile eta estrategikotik. Batzuetan, ahalegin horiekin GGKEek egindako ekintza partzial batzuetako geografia- eta sektore-lehentasunak metatu besterik ez dira egiten.

Hona hemen atal honen ondorioa: lankidetzarako euskal agentzia martxan jartzeko arrazoi praktiko garrantzitsuak dauden arren, arrazoi estrategikoei buruzko eztabaida sakona egin behar da, agentzia gehiago zehazteko eta agentziaren definizioan eztabaidaren emaitzak sartzeko. Hori hala ez bada, galdera hau egin beharrean gaude: merezi al du diru-laguntzak kudeatu besterik egiten ez duen agentzia bat izatea (hori bai, *a priori* bizkorrago)? Erantzuna baiezkoa izanda ere, uste dugu ezin dela garapenerako lankidetzako euskal sistema sakon hausnartzeko aukera paregabea galdu.

1.3. Agentziaren gainean kontuan izan beharreko beste gai batzuk

Lankidetzarako Euskal Agentzia eratzeke funtsezkotzat hartzen ditugun hausnarketak estrategikoak egin ostean, diseinu egokia egiteko beste ideia batzuk aipatu nahi ditugu.

- *Funtzioen eta autonomiaren gainean:*

GLELak hau dio: “Garapenerako Lankidetzaren Euskal Agentzia arduratuko da garapenerako lankidetzaren arloko politikaren plangintza egiteko eta politika hori koordinatu, kudeatu eta egikaritzeko”. Hortik ondorioztatzen dugu agentziak ez duela beste eremu batzuetako lankidetzaren gaineke planifikazioa soilik gauzatuko, zehaztu ere egingo duela.

Aitzitik, legearen 13. artikuluari erreparatzen badiogu –garapenerako lankidetzaren eskumena duen sailaz hitz egiten duenari (egun, Garapenerako Lankidetzako Zuzendaritza)–, ikusiko dugu sail horrek hartuko duela urte anitzeko nahiz urtean behingo planen proposamenak egiteko ardura. Hau da, GKElaren testuak ez du argi esaten nola bananduko diren eskumenak agentziaren eta sailaren artean, eta, beraz, ezin dugu jakin zer autonomia izango duen agentziak. Kontu hori argitu egin beharko litzateke.

Testuan orain arte esandakoarekin bat etorritz, beste euskal administrazioak agentzian sartzearen alde gaude, eta, beraz, zentzuzkoa iruditzen zaigu haren eginbeharren artean planifikazioa egotea, ala behintzat planifikazioaren proposamena. Hala, bere agente-organoan administrazio guztiak ordezkaturik egongo

lirateke, eta definitzeko gaitasuna izango luke. Bada, proposamen-ahalmena agentziaz kanpo jarrita, hau da, Eusko Jaurlaritzaren sail batean utzita, askoz zailagoa izango litzateke Aldundiek parte hartzea.

Politika-zuzendaritzan proposamenak egiteko ahalmenak autonomia handia eman-go lioke agentziari. Hala, gizarte zibilaren ikuspegitik begiratuta, oreka aurkitu beharko litzateke kontuak emateko eta kontrolatzeko modu egokiek. Horri dago-kionez, gure iritziz ideia hauek agentziaren estatutuetan egon beharko lirateke:

3 Agentziako administrazio-kontseiluari organismoko zuzendaritza kontrolatzeko eta horren jarraipena egiteko funtzio zabalak esleitu beharko litzaizkioke, agentzia sortzeko legean bertan. Legeak, halaber, administrazio-kontseiluaren gutxieneko erritmo bat bermatu beharko luke (esaterako, hileroko ohiko bilkura).

3 Administrazio-kontseiluan legebiltzarrak parte hartu beharko luke.

3 Halaber, Lankidetzako Kontseiluaren eta Agentziaren arteko konexioa erraztu beharko litzateke, eta Kontseiluari (GGKEak ordezkatzeko ditue-na) administrazio-kontseiluko kide batzuk izendatzeko aukera eman. Hori egiten dute Garapenerako Lankidetzako Kataluniako Agentzian.

3 Azkenik, administrazio-kontseiluak eta/edo agentzia-zuzendaritzak kontuak eman beharko lituzkete legebiltzarraren aurrean gutxienez urtean behin.

• *Agentziako langileen eta egituraren gainean*

Ulertzen dugu agentziaren abantailetakoa bat dela lan-zuzenbideko erregimeneko langileak izatea. Horrek, ordea, ez du esan nahi agentzia kontratatutako langi-lez bakarrik osatuta egon behar duenik; izan ere, ona izango litzateke funtzio publikoko pertsona batzuk izatea, taldeei jarraitutasuna eta egonkortasuna emateko. Jarraitutasunaz gain, langile funtzionarioek beste ezaugarri garrantzi-tsu bat ere ematen diote: izaera politikoa duten karguen aurrean beren iritziz teknikoak izateko independentzia handiagoa dute. Ez dugu esan nahi kontrata-tutako langileek ez dutenik independentzia teknikorik, baina funtzionarioen kategoriak gehiago bermatzen du hori, interferentzia politikoak egonda ere.

Beraz, ez dugu mesedegarri ikusten agentziako zuzendaritzan izendapen poli-tikoko pertsonak eta lan-zuzenbideko langileak soilik egotea. Bi kategorien artean, agian tarteko agintari gisa, langile funtzionarioak egon beharko lirate-

ke. Edonola ere, Lankidetzaren Euskal Agentzia tresna egokia izateko, langile eta baliabide egokiez hornitzeko borondatea izan behar da.

Betiere, agentziako langileria aurreikusitako lan-planen arabera izango da, baita izango duen barne-egituraren arabera ere. Ez dago esan beharrik langileria arituko diren esparruetan gaitu eta espezializatzea bermatu behar dela.

Barne-antolaketari dagokionez, lehen aipatutakoari jarraiki, arrazoizkoa dirudi pentsatzea planifikazio- eta ebaluazio-unitate bat egongo dela. Han sortuko lirateke planifikazio-tresnen proposamenak, eta, halaber, eginkizun horiek autonomiaz gaindiko beste instantziekin lotzeko ardura ere izango luke. Horrez gain, beharrezkoa izango litzateke espezializazio-unitate batzuk izatea, geografiakoak, sektoreenak (laguntza humanitarioa barne), eta sentsibilizazioa eta garapenerako hezkuntzara bideratutako unitate bat.

2. Erakunde arteko koordinazioaren gainean

Euskal lankidetzaren ahultasunetako bat erakundeen sakabanatzea dela aipatu dugu lehen. Aurreko atalean nahikoa zehatz azaldu dugu agentziari esker Euskadiko erakundeen pluraltasuna lor daitekeela modu koherentean eta koordinatuan, eta autonomiaz gaindiko erakundeekin izan behar den koordinazioa ere aipatu dugu. Atal honetan gai hori apur bat gehiago landu nahi dugu.

- Euskadiko koordinazioari dagokionez, GLELak, 15. artikuluan, Garapenerako Lankidetzaren Erakunde arteko Batzordea eratzen du, “informazio, komunikazio eta laguntzarako organo gisa”. “Estrategiak adostea lankidetzako jarduerak aurrera eramateko orduan, deialdietan eta jardueretan bikoizketarik eta estaldurarik ez gertatzeko, eta euskal administrazioek lankidetzaren arloan oro har egiten duten lanari koherentzia ematea” du helburu. Koherentziari buruzko azken aipamen hori izan ezean, badirudi legeak egin behar guztiz praktikoetara mugatzen dituela batzordearen funtzioak, eta organo horri ez diola dimentsio estrategikorik ematen. Nabarmentzekoa da *koordinazio* hitza bera ere ekidin egiten dela.

Legean koordinazioari gutxienez beste bi aipamen ere egiten zaizkio, eta, hein batean, 15. artikulua urritasuna arintzen dute. Alde batetik, 3.11. artikulua dago, garapenerako lankidetzako politiken orientazio-printzipioei buruzkoa. Adierazten du euskal administrazioen artean “beharrezko diren koordinazio-mekanismoak” ezarriko direla, jardueretan koherentzia lortzeko. Hala, Lehen Xedapen Gehigarriak “erakundeen arteko koordinazioa”

aipatzen du. Erakunde arteko Batzordea eta Lankidetzarako Euskal Kontseilua “kolaborazio eta koordinazio hobea lortzeko ekimenen” esparrutaz zehazten ditu.

Gure iritziz, bi aipamen horiek garrantzitsuak dira, baina ez dute konpentsatzen Erakunde arteko Batzordeari buruzko artikuluan dagoen sendotasun eta sakontasun falta. Hori muga handia izango da, betiere Aldundiei sartzen uzten dien agentzia bat sortu ezean. Hori gertatzekotan, Erakunde arteko Batzordeak Legean azaldutakoa baino eginkizun garrantzitsuagoa izango luke. Bi maila edo prestakuntza izatea komeniko litzaioke: politikoa eta teknikoa. Lehen politikatako estrategia kontuez arduratuko litzateke, eta bigarrena alderdi praktikoagoez. Guk defendatu dugun moduan, lankidetzaren arloan Euskadin dagoen egoera egituratzen lagunduko duen agentzia sortuz gero, Legeak Erakunde arteko Batzordeari ematen dion eginbeharra nahikoa izango zen, agentziako administrazio-kontseiluak, eta Lankidetzaren Euskal Kontseiluak politika horiek eztabaidatuko lituzketelako. Hala, batzordeak kontu praktikoagoak landuko lituzke, eta udalerriak sartuko lirateke.

- Autonomiaz gaindiko instantziekin izan beharreko koordinazioari erreparatuz, legezko testuak ez du ia aipamenik egiten; 3. artikuluko 11. atala besterik ez da azaltzen, garapenerako lankidetzaren politikaren orientazio-printzipioei buruzkoa. “Beste administrazio publiko batzuekin, beste erakunde batzuekin eta nazioarteko lankidetzaren agentzia eta -organismoekin” izan beharreko koordinazioaz hitz egiten du atal horrek. Estatuko, Europako eta Nazioarteko kooperazioarekin izan beharreko koordinazioa ez da esplizitu ki aipatzen, baina, aldiz, gainerako autonomietako legeetan ez da hori gertatzen; haietan gai horri buruzko atal espezifikoak dituzte. Hala, esate baterako, Andaluziako nahiz Valentziako legeek²⁵ artikulua bana dute estatuko, Europako nahiz nazioarteko administrazioekin izan beharreko koordinazioari buruz (dagokien legearen 10. eta 19. artikulua). Kataluniako legea²⁶ harago doa, eta kapitulu oso bat du erakunde horiekin izan beharreko “koordinazio, kolaborazio eta kooperazioaren” gainean.

Lan honetan lehenago ere esan dugu *koordinazioa* ez dela *kontrolarekin* identifikatu behar, eta ez direla parekatu behar autonomia, pluraltasuna

²⁵ Andaluzia: abenduaren 22ko 14/2003 Legea, Garapenerako Nazioarteko Lankidetzari buruzkoa. Valentzia: otsailaren 9ko 6/2007 Legea, Generalitatekoa, Valentziako Komunitateko Garapenerako Lankidetzari buruzkoa.

²⁶ Abenduaren 31ko 26/2001 Legea, Garapenerako Lankidetzakoa.

eta deszentralizazioa koordinaziorik ezarekin. Ruiz Seisdedosek²⁷ hau dio: “koordinazioa beharrezkoa da, baina beti parte hartzen dutenen artean berdintasuna izan behar da, hau da, gobernuak politika publikoak bikoiztea eta horiek eraginkor ez izatea ekiditeko joera izan behar du”. Hau da, garapenerako laguntza eraginkorragoa izateko eta hain aldakorra nahiz zatikorra ez izateko beharrak justifikatzen du koordinazioa. Koordinazio horrek Euskadi barrukoa izan behar du, baina baita Euskadiko erakundeen estatukoekiko eta beste erakundeekiko koordinazioa ere.

Estatuarekin izan beharreko harremanei dagokienez, gauza bat nabarmendu nahi dugu. laguntzaren eraginkortasunaz gain, bada beste argumentu gehigarri bat ere koordinaziorako eta erantzukizun partekaturako –lanaren lehen atalean aipatu dugunaren haritik–: Euskadiko sistema fiskalaren berezitasuna dela-eta, Gobernu zentralak zuzendutako lankidetzaren zati bat gure erkidegoari egotz dakioke. Hala, kooperazioarekin eta ekarpenarekin batera garapenerako lankidetzako Espainiako politikako erabakietan parte hartzeko mekanismoak sortu behar dira. Kooperazioa eta koordinazioa eskatzen dugun bezala, autonomia-erkidegoek politika bateratuak zehazteko gaitasuna ere izan behar luketela uste dugu. Politika bateratuen gaineko informazioa eman edo kontsultak egin besterik egiten ez duen egitura ez dator bat koordinazioaren kontzeptu horrekin. Ulertzen dugu bide luzea dutela oraindik egiteko gobernu autonomikoek (aktiboki parte hartuz eta erabakitzeke ahalmen handiagoa eskatuz) nahiz zentralak (parte hartzeko eta erabakitzeke espazio errealak ezarri).

Garapenerako Lankidetzaren Eskualde arteko Batzordea

Garapenerako Lankidetzako Espainiako Legeak (23/1998) Garapenerako Lankidetzaren Lurralde arteko Batzordea eratu zuen. Administrazio publikoen arteko kolaborazio eta koordinazio foroa da. Antolaketa eta funtzioak 22/2000 eta 2124/2004 Errege Dekretuek zehazten dituzte. Funtzioen artean, gidaplanaren eta urteko planaren aurretiko ebazpena ematea aipatzen da. Dekretuan deskribatu bezala, funtzioak ez datoz bat politiken elaborazio bateratuaren prozesuarekin. Alabaina, badirudi azken urteetan batzorde horri bultzada politikoa eman nahi izan diotela. Alde batetik, Espainiako Lankidetzaren 2005-2008 Plan Zuzentzaileak hau aipatzen du: “oso garrantzitsua da garapenerako lankidetzako politika Estatuko poli-

²⁷ Ruiz Seisdedos, S. (2005) *Los encuentros y desencuentros entre administraciones: la cooperación descentralizada en España*. Zientzia Politikoaren eta Administrazioaren Espainiako VII. Biltzarra: Demokrazia eta Gobernu Egokia. Madril, irailak 21-23.

tika gisa antolatzea, eta adostuta eta koordinatuta ildo komun batzuk ezartzea, betiere autonomia-erkidegoen autonomia, pluraltasuna eta berezitasunak errespetatuta”. 2005eko Nazioarteko Lankidetzaren Urteko Planean aurrerapauso bat eman zen, zehaztaperen honi esker: “Herrialde Dokumentu Estrategikoak [...] Sektoreetako Estrategiak eta planifikaziorako gainerako tresnak egiten aktiboki parte hartuko dute”. 2007ko NLUPak osagarritasuna eta koordinazioa lantzen ditu berriro, laguntzaren eraginkortasunari buruzko Parisko Deklarazioan.

Azkenik, lehen aipatu dugun moduan, garapenerako nazioarteko foro eta eztabaidetan parte hartzea, eta, ondorioz, horiekin koordinatzen eta kooperatzen laguntzea izango da agentziaren eginbeharretako bat.

3. Lankidetzarako Kontseilu berria eta Eusko Legebiltzarraren eginbeharra

GLELak berritasun interesgarriak dakartza euskal lankidetzaren publikoan gizartearen parte-hartzeari dagokionean. Ikus dezagun zer dioen Lankidetzaren Kontseiluari eta Eusko Legebiltzarrari buruz.

- 16. artikulua hau dio: “Garapenerako Lankidetzaren Euskal Kontseilua eratzen da, lankidetzarako eragile ordezkaritza-organoa izan dadin. Garapenerako euskal lankidetzaren publikoaren inguruko proposamenak, irizpideak eta jarraipena egiteko ahalmena izango du”. Gero, ordezkaritza instituzional eta sozialen artean organo misto eta parekide gisa duen izaera adierazten du, eta eskumenak azaltzen ditu. Azkenik, kontseiluak bere aurrekontua izango duela aipatzen du, jarduerak aurrera eramanez.

Gure ustez, lege-esparruak –gobernu-dekretuarekin hedatu beharko da– kontseiluaren eginkizuna asko indartzea eskatzen du, eta martxan jartzen denean praktikarekin alderatu beharko da. Gero dekretua garatzeko, interesgarria izango litzateke Euskadin lankidetzaren aritzen diren gainerako administrazioekin elkarriketa izatea, eta, hala, kontseiluak haien egonekin eta aurreikuspenak kontuan hartzea, sortuko den kontseiluko partaide diren guztien organoa izan dadin kontseilua hasiera-hasieratik.

Legez ezartzen diren funtzioek *a priori* hobekuntzak ekarriko dituztela dirudi. Halaber, nabarmentzekoa da erakunderako aurrekontu bat sartuko dela, haren lanak erraztuko duena, batez ere txostenak egitean. Kontseiluaren araudian beste funtzio bat ere sartu beharko litzateke; hain zuzen ere, Agentziaren eraketa-legean zehazten diren administrazio-kontseiluko kideak izendatzea.

Edonola ere, organoaren eraginkortasuna parte hartzen dutenek –batez ere Eusko Jaurlaritzaz– bizitasuna emateko duten borondatearen arabera izango da. Horretarako, araudian orain arte ezarri ez diren aukera batzuk aurreikusi beharko lirateke: *batzorde iraunkor* bat ezartzea, osoko bilkuren artean gaien jarraipena egiteko; gaikako batzordeak antolatzea, funtzionamendua arintzeko; kideen herenak hala eskatutakoan ohiko deialdiak egiteko aukera (hala dago ezarrita egungo kontseiluan); kontseiluaren presidenteordetza gizarte-organoetan egotea (hori aurreikusten du aurreko dekretuak, nahiz eta inoiz ez den bete). Legeak arloko kontseilariari ematen dio presidentetza, baina hori bestela ere izan zitekeen, Katalunian bezala, esaterako; han pertsona independente bat izaten da presidente; hala bilkuren lekua aldatzeko aukera, erakundeak eta organizazioak bilkuretako anfitrioi izan daitezten.

Kideei dagokienean, garrantzitsua izango litzateke haien presentzia mugatzea; alegia, teorikoki garapenarekin zerikusia badute ere, praktikan interesak eta jarduerak urrun gelditzen direnean muga jarri beharko litzateke. Hala ere, lankidetzan hasten diren agente berrientzat irekia izan beharko litzateke. Bada konpondu beharreko anomalia bat ere; izan ere, egungo lankidetzakontseiluan ez dago Euskal Fondoak. Azkenik, Legebiltzarrak gero eta eginkizun handiagoa izango lukeenez lankidetzak-politikan, erakunde horretako kide bat sartzeko ere aintzat hartu beharko litzateke.

- Eusko Legebiltzarrari dagokionez, GLELak 11. artikuluan funtzio hau ematen dio: “Eusko Jaurlaritzak lau urteko gida-plana onetsi baino lehen, urte anitzeko planifikazio estrategikoaren jarraibide nagusiak osoko bilkuran edo batzordean eztabaidatu eta onetsiko ditu”. Gainera, Legebiltzarrak urtero planaren eta aurreikuspenen betetze mailari buruzko informazioa jasoko du Eusko Jaurlaritzaren eskutik.

Uste dugu oso garrantzitsua dela legeak Legebiltzarraren funtzio horiek jasotzea, baina, hala ere, emandako eginkizuna asmo handiagokoa izan zitekeen. Beste autonomia-lege batzuetan, parlamentuek Urte Anitzeko Plan Zuzentzaileak oso-osorik onesten dute, eta ez *orientazio orokorrak* soilik. Hala, esaterako, Aragoiko legeak²⁸ 8. artikuluan Gorteei ematen die Urte Anitzeko Plan Zuzentzaileak onesteko eginkizuna. Bestalde, Kataluniako garapenerako lankidetzako Legeak 17.3. artikuluan zehazten du Parlamen-

²⁸ Abenduaren 27ko 10/2000 Legea.

tuak onartuko dituela Urte Anitzeko Plan Zuzentzaileak eta Urteko Planak eztabaidatuko dituela. Euskadin, ez da ezer aipatzen urteko planak ganbera legegiletik pasatzeko beharraren gainean. Gure iritziz, ez da nahikoa lau urtean behin *orientazio orokorren* gainean eztabaidatzea.

Legebiltzarraren kontrolaren funtzioari dagokionez, ulertzen den arren, GLELa zehatzagoa ere izan zitekeen, urtean behin informazioa bidali behar dela besterik ez baitu aipatzen. Legeak informazio horren gainean urteko eztabaida bat eska zezakeen. Gainera, agentziari buruzko atalean esan dugun moduan, agentzia sortzeko legearen arabera, administrazio- eta/edo zuzendaritza-kontseiluaren funtzioetako bat da urtean behin parlamentuaren aurrean kontuak ematea.

Gure ustez, Legebiltzarrean lankidetzaren gaineko eztabaida sakonagoa eginenez gero, alderdiek posizio zorrotzak eta informatuak hartuko lituzkete politika horien gainean, eta hori ez da beti gertatzen den zerbait. Halaber, Legebiltzarreko eztabaidak eztabaida publikoa ere izan eragingo luke, baita komunikabideetakoa ere. Gai horri, izan ere, trataera anekdotikoa ematen zaio batzuetan, azalekoa, besteetan, eta ondo finkatutako topikoak ere erabiltzen dira.

IV. LABURPENA ETA AHOLKUAK

Garapenerako euskal lankidetzak publikoa une garrantzitsuan dago, berrantolatzen ari baita. Azken urteotan aldaketa handiak izan dira. Duela gutxi Garapenerako Lankidetzako Euskal Legea onartu zuten, eta horrek badu bere garrantzia; izan ere, lankidetzarako euskal sistemaren gainean hausnarketa egiteko eta berritzeko aukera ona zabaltzen du. Eta, aukera horiek instantzia guztiok aprobetxatu behar ditugu, aurrera daramagun lankidetzaren kalitatea hobetzen joateko. Hain zuzen, gizarteak eginkizun hori du herrialde txiroetako herritarrekin, haiekin baikaude lotuta garapenerako lankidetzan. Horretarako, garrantzi handia ematen diegu proposamen- eta hausnarketa-ildo hauei:

1. Lankidetzaren Euskal Agentzia sortzeko eta martxan jartzeko prozesua aprobetxatu behar dugu, eta gure lankidetzako autonomia-erakundeen sakabarnatzea konpondu. Hala, garapenerako lankidetzako euskal politika publikorantz joko dugu. Horretarako funtsezkoa da Aldundien eta Eusko Jaurlaritzaren artean elkarrizketa egotea, eta interesa duten beste erakundeek ere parte hartzea.

2. Agentzian langile eta baliabide nahiko jartzeko borondate politikoa izan behar da, bere xedea bete dezan: euskal lankidetzaren planifikatzea, kudeatzea eta ebaluatzea, hain zuzen. Lankidetzaren publikoak kudeatzeko langile prestatu gutxi ditu, eta Agentziak arazo hori konpondu egin behar du.
3. Foru-lankidetzarako eremu bat dago. Baina, Aldundiek hausnartu egin behar dute beren lankidetzaren balio erantsiaren gainean, eta, laguntza-deialdiak egitetik harago, euskal lankidetzari zer jatorrizko ekarpen egingo dioten ikusi behar dute. Beharrezkoa litzateke Euskal Agentzian pixkanaka integratzen joateko formulak aztertzea, agente-organoaren bidez politikak zehazteko gaitasunarekin eta ekintzen ikuspenari eutsita.
4. Euskal Administrazio Publikoek aintzat hartu behar dute Agentziak ematen dien aukera. Izan ere, erakundeek gaitasunak giza garapenaren zerbitzura jartzeko programak martxan jar ditzakete agentzien bidez, herrialdeetako errealitatea ezagutzen duten gizarte-agenteekin lankidetzan eta sinergian. Deszentralizazio-prozesuetan erakundeak indartzeko esparruan dugu agian esperientziarik handiena, eta arlo horretan zehazten da ere Hegoaldeko herrien eskaria.
5. Autonomiaz gaindiko lankidetzaren instantziekin –estatukoak eta nazioartekoak– koordinazioa sortzeko tresna egokia izan behar du agentziak. Estatuan koordinazio egokia izanez gero, garapenerako lankidetzako estatuko politikak zehazten parte hartzeko aukera erreala izan behar da.
6. Euskal lankidetzak eta agenteek nazioarteko komunitatean garapen-politiken gainean izaten diren eztabaidekin uztartzea sustatu behar du agentziak. Hala, agentziak irmoki lagundu beharko litzuzke garapenaren gaineko ikerketak, ikasitakoak lankidetzan erabiltzeko.
7. Eusko Legebiltzarrak maizago eztabaidatu behar luke Eusko Jaurlaritzaren lankidetzaren politiken gainean. Hala, eta GLELak legegintzako ganberari ematen dion eginbehar mugatua ikusita, Agentziaren gobernu-organoaren arduren artean sartu beharko litzateke Eusko Jaurlaritzaren urteroko kontu-ematea.
8. Lankidetzaren Euskal Kontseilua lankidetzaren politiken gainean eztabaidatzeko eta hausnartzeko esparru eragilea izan beharko litzateke. Funtsezkoa da ordezkariak duten erakundeek beren esparrutzat hartzea.

Eranskina: EAE-ko erakunde publikoen 2005eko ekarpenaren kalkulua

Euskal Autonomia Erkidegoak, **aurrekontuetan oinarrituta, BPGaren % 0,33** eman zuen 2005ean garapenerako lankidetzarako politika publikoentzat. Aurrekontuen likidazioen arabera, datuak aldatu egin daitezke. Beraz, egon daitekeen aukerarik onena ematen digu egindako kalkuluak.

EAEk 2005ean egindako ekarpenaren kalkulua, aurrekontuen arabera (mila eurotan).		
EAEko aurrekontuen bidez	54.000,00	% 30,30
Estatuko lankidetzaren bidez	119.707,24	% 67,17
Zerga-desgrabazioen bidez	4.500,00	% 2,53
Guztira	178.207,25	
EAEaren BPGa	53.330.000,00	
BPGaren %	% 0,33	

EAEko aurrekontuen bidez

Atal honetako kalkulua egiteko, 2005ean Eusko Jaurlaritzak eta hiru Foru Aldundiek garapenerako lankidetzarako aurrekontuan sartutako zenbatekoak hartu dira kontuan. Halaber, udalen atalean, hiru hiriburuetakoko udalen datuak eta Irungo eta Getxoko udaletakoak hartu dira kontuan (azken bi horiek sartu dira, sorta horri egindako ekarpena esanguratsua delako). Gainerakoen kasuan, udalek Euskal Fondoari egiten dioten ekarpena kontutan hartu eta beste 10 udalek 150.000 euroko batez besteko ekarpena egiten dutela jotzen da.

EAEaren 2005ko lankidetzaz-aurrekontuak (eurotan).	
Eusko Jaurlaritza	32.216.956,00
Bizkaiko Foru Aldundia	7.377.090,00
Arabako Foru Aldundia	2.370.310,00
Gipuzkoako Foru Aldundia	3.267.987,00
Vitoria-Gasteizko Udala	2.210.395,00
Bilboko Udala	1.803.856,00
Donostiako Udala	1.322.284,73
Getxoko Udala	480.000,00
Irungo Udala	730.000,00
Gainerakoak	1.708.315,43
Guztira	53.487.194,16

Estatuko lankidetzaren bidez

EAEko ekarpen osoa kalkulatzeko, kontuan hartu behar da Garapenerako Lankidetzarako gaietarako Kupotik zenbat ematen den, transferitu gabeko politikak diren neurrian.

Horretarako, NLEiren 2005eko Nazioarteko Lankidetzaren Urteko Plana hartu da oinarri, eta datu hauek erabili dira:

Estatuaren 2005ko lankidetzazko aurrekontuak (eurotan).	
GLO aldeaniztuna	951.604.523,00
Ordaintzeko bi aldeko lankidetzazko garbia	293.855.337,00
Ez ordaintzeko bi aldeko lankidetzazko	1.243.549.129,00
Ekintza Humanitarioa	89.279.437,00
Garapenerako sentsibilizatzea eta hezteak	22.181.257,00
Guztira (GLO garbia)	2.600.469.683,00
Autonomia-Erkidegoak	280.754.082,00
Toki-Erakundeak	107.474.987,00
Guztira (zeinen gainean kupoa egotzi)	1.918.385.277,00

GLOaren zenbateko osoari lankidetzazko deszentralizatuari dagokiona eta ordaintzeko bi aldeko GLOa kendu zaizkio. Emaizari (1.918.385.277 euro) % 6,24 aplikatu zaio (Kupoari dagokion ehunekoa). Beraz, Estatuaren lankidetzazko bidez **119.707.241 euro** ematen dira.

Zerga-desgrabazioen bidez

EAEk lankidetzazko egindako ekarpenaren zenbateko osoa osatzeko, kontuan hartu behar da GGKE-ei emandakoak desgrabatzeagatik Euskadiko Ogasunak zenbat ez duen sartzen, bai PFEZari dagokionez, bai Sozietateen Zergari dagokionez.

Datu hori kalkulatzeko zaila da, une honetara arte Ogasunek ez baitute informazio hori banakatua. Horregatik, atal honetan sartutako zenbatekoa Foru Aldundietako Ogasunek emandako datuetatik egindako zenbatespena da, euskarri instituzioetarako kalkulurik onuragarrienak hartzen saiatuta.

Diru-laguntzen kenketak 2005erako (eurotan).	
Bizkaiko Foru Ogasuna	2.392.924,40
Arabako Foru Ogasuna	957.169,76
Gipuzkoako Foru Ogasuna	1.082.362,75
Guztira	4.432.456,91