

AZTERKETAK | 47

2023ko MAIATZA

**Europako gobernantza
ekonomikoaren
markoaren erreforma:
austeritate politikak
bueltan dira**

Europako gobernantza ekonomikoaren markoaren erreforma: austeritate politikak bueltan dira

1. Sarrera	3
2. Europar Batasunaren norabide-aldaketa?.....	3
3. Europako Batzordearen proposamen berria.....	4
3.1. Orain arteko gobernantza-markoa	4
3.2. Batzordearen proposamen berria	5
4. Estatu kideen zor publikoa eta belatzen ikuspegia	8
5. Markoak Hego Euskal Herrian izango duen eragina	10
6. Ondorioak	11

1. SARRERA

Amaitu da “barra librea”. Egonkortasun eta Hazkunde Ituna (EHI) lau urtez etenda egon ondoren COVID-19ak eragindako krisiagatik, Europako Batzordeak jakinarazi du estatu kideek 2024. urterako gerrikoa berriro estutu beharko dutela. Hau da, zorpetzeari esker gastu publikoa lau urtez handitu ondoren, 2024an Europar Batasunak zorra murrizteko ezartzen duen esparru ekonomiko zurrunera itzuli beharko dute estatu kideek.

Zalantza zen ea “barra librearen” amaiera egungo Egonkortasun eta Hazkunde Itunarekin edo Batzordea lantzen ari den gobernantzaren erreforma-proposamenarekin etorriko zen, zeina dokumentu honetan aztertuko dugun. Azken hau oraindik onartu ez denez, eta 2024ko aurrekontu-politikarako epeak presakoak direnez, Batzordeak indarrean dagoen araudia mantendu egingo du, proposamen berriaren zenbait elementu erantsiz.

Esparru ekonomikoa edozein dela ere, kontua da 2024an gastu publiko murriztaileetara itzuliko garela, eta defizita eta zor publiko murrizteari lehentasuna emango zaiela zerbitzu publikoen eta kalitatezko gizarte-prestazioen aurretik.

Dokumentu honetan, Europako politikek 2008ko krisiaren ondoren izan duten ustezko aldaketa aztertuko dugu, eta, zehazki, gobernantza ekonomikoaren marko berria. Estatu kideen zorpetze-maila eta arau fiskalek Europan izango dituzten ondorioak ere ikusiko ditugu, baita Hego Euskal Herrian ere. Azkenik, txostenaren ondorio nagusiak aurkeztu dira.

2. EUROPAR BATASUNAREN NORABIDE-ALDAKETA?

Europar Batasunak 2008ko krisiari aurre egiteko hartu zituen neurriek arazoak ekarri zituzten Europako proiektuaren konbergentzian. Austeritate-politikak ezartzea eta defizit- eta zor-maila apalei eustea erabaki zen, estatuak justu kontrakoa behar zutenean: gastu publiko handitzea eta neurri kontraziklikoak hartzea Europa osoa astintzen zuen krisi sakonari aurre egiteko. Egonkortasun eta Hazkunde Ituna izan zen gaur egun pairatzen ditugun politika austerizida horien giltzarrietako bat.

Ondorioak argiak izan ziren: hegoaldeko herrialde zorpetuen eta iparraldeko *aurreztaileen* arteko haustura. Kasurik muturrekoena Greziakoa izan zen, neurri gogorrenak aplikatu baizitzaizkion eta EB uzteko zorian egon baitzen herrialdea.

EBko erakundeak ohartu dira 2008tik aurrera hartutako politikek porrot egin dutela eta Europako proiektua arriskuan zegoela. Horregatik, COVID-19 krisiari aurre egiteko modua desberdina izan zen. Horren adibide izan ziren EHI 2023ra arte etetea, Europako Next Generation EU funtsak (NGEU) edo Eskubide Sozialen Europako Zutabea, Gutxieneko Soldaten Zuzentaraua bezalako neurriekin artikulatua.

Hala ere, aldaketa horrek ez dakar Batasunaren politiketan egiturazko aldaketarik. Egia da Egonkortasun eta Hazkunde Ituna eteteak gastu publikoa gehitzea ekarri duela, baina baldintza makroekonomikoak eta diziplina fiskalak beti egon dira atzean ezkutatuta. Horren adibide garbia dira NGEU funtsak. ELAn behin eta berriz esan dugu funtsak gizarte- eta lan-eskubideak murriztuko zituzten egiturazko erreformen mende zeudela. Eta hori lan- eta pentsioen erreformarekin ikus dezakegu.

Ekonomia Gobernantzaren esparrua berritzeko Batzordeak egindako proposamena EBren aldaketaren beste adibide bat da, bere proiektua bideragarria izan dadin. NGEU estiloko proposamena, epe ertainari lehentasuna emanez, baina diziplinari eutsiz eta estatu kideen kontrola are gehiago zabalduz.

3. EUROPAKO BATZORDEAREN PROPOSAMEN BERRIA

3.1. Orain arteko gobernantza-markoa

EBren gobernantza ekonomikoaren esparruak arautu du estatu kideen politika ekonomiko eta fiskala 1992an Maastrichteko Trataturik. Esparru hori aldatuz joan da krisi ekonomikoek haren hutsuneak erakusten zituztenean. Esparru gero eta konplexuagoa, oso zurruna eta zorrotza, zeinak defizitaren eta zor publikoaren mugak ezartzen zituen (BPGaren %3 eta %60, hurrenez hurren). Ekonomia oso desberdinak dituzten 27 herrialdek osatzen dute Europar Batasuna: Alemania eta Frantzia bezalako ekonomia nagusiek pisu industrial handiagoa dute beste batzuek baino, hala nola espainiar Estatuak, Italiak edo Greziak. Hala ere, EHLak arau berdinak zituen oso desberdinak ziren herrialdeentzat.

2008ko krisiaren ondoren erreferentzia horiek (%3 eta %60) betetzea ezinezkoa izan zen espainiar Estatua, Portugal, Italia edo Grezia bezalako herrialdeentzat. Horrek herrialde horiek "frugal" izeneko herrialdeekiko (Alemania, Herbehereak, Austria eta Eskandinaviako herrialdeak) menpe jartzea eragin zuen, euren aurrekontu-politiketan esku hartuz, eta austeritate-neurriak ezarri zitzaizen defizit- eta zor-desorekak zuzentzeko. Egoera horrek haustura handia ekarri zuen, aurreko atalean ikusi dugun bezala.

COVID-19 krisiarekin eta horri aurre egiteko gastu publikoa areagotzearekin, Alemania, Frantzia edo Austria bezalako herrialdeak ere ez dira gai zorraren eta defizitaren erreferentziak betetzeko. Eurostaten arabera, 2022ko hirugarren hiruhilekoan Europar Batasuna osatzen duten 27 herrialdeen zor publikoaren batezbestekoa BPGaren %85ekoa zen.

Konplexutasunak, zurruntasunak eta estatuek arau horiek betetzeko ezintasunak, bereziki boteretsuenen partetik, eragin du Batzordeak gobernantza-esparrua berrikusi eta agertoki berrira egokitu beharra.

3.2. Batzordearen proposamen berria

2022ko azaroan, Europako Batzordeak EBko gobernantza ekonomikoaren esparrua aldatzeko orientazioei buruzko komunikazioa aurkeztu zuen, zeinen azken detaileak apirilaren 26an zehaztu ziren. Proposamen berriak ez du hausten Maastrichteko Itunaren markoarekin, diziplina fiskalari eusten baitio eta malgutasuna (proposamenaren elementu positiboetako bat) Europako erakundeen kontrol handiagoarekin konpentsatuko baitu. Hona hemen elementu nagusiak:

Defizitaren %3ko eta zorraren %60ko erreferentziak (BPGarekiko) mantentzen dira.

Egonkortasunerako eta Hazkunderako Ituneko erreferentziak berdinak izaten jarraituko dute, nahiz eta herrialde askok hamarkada bat baino gehiago daramaten haien gainetik.

Hala ere, proposamen berria defizitaren kontrolean zentratuko da batez ere (estatuek % 3tik beherako defizita izatea), eta zorraren erreferentzia, berriz, garrantzitsuagoa izango da epe ertainera begira.

Plan fiskal eta estruktural nazionalak: epe ertaina eta herrialdearen arabera

Elementu hauek dira berritasun nagusia. Esparru berriak marjin gehiago eman nahi dizkie herrialdeei zorra murrizteko, eta herrialde bakoitzaren egoerara egokituko da. Eta doikuntza-bide hori plan nazional fiskal eta estrukturalen bidez egingo da, lau urteko epean (beste hiru urtez luzatu ahal izango dira). Batzordearentzat plan horiek dira EHLren erreformaren giltzarria.

Plan horien helburua da zor publikoaren ratioa beheranzko norabidean jartzea eta aurrekontuaren defizita %3tik behera mantentzea. Horretarako, estatuek epe ertainerako planak aurkeztu beharko dituzte, beren inbertsio- eta erreforma-konpromisoekin, Europako Seihilekoaren esparruan herrialde bakoitzeko gomendio espezifikoak kontuan hartuta, NGEU funtsekin gertatu den bezala.

Europako Seihilekoa EBko ekonomia- eta aurrekontu-politikak koordinatzeko zikloa da. Urteko lehen sei hilabeteetan (horregatik deitzen zaio seihilekoa), estatuek beren aurrekontu- eta ekonomia-politikak EBn adostutako helburu eta arauetara egokitzen dituzte, herrialdearen arabera gomendio espezifikoaren bidez. Gobernuen aurrekontu-politikek esku hartzeko mekanismoa da. Europako Batasunak eta Europako gainerako gobernuak ezartzen diren politikak baldintzatzen dituzte. Beraz, beste kontrol-tresna bat da.

Herrialdeen arabera ikuspegi berriak estatuak zor publikoaren arabera bereiztea ahalbidetuko luke. Proposamenak berak hiru multzotan sailkatzen ditu herrialdeak: zor txikia %60tik beherako ratioa dutenak, zor ertaina %60tik %90era bitartekoak eta zor altua %90etik gorakoa dutenak.

EBko zerga-politikaren esparrua berrikusteko proposamena

6. or.

Inplikazio nazional integratua EBren esparruan	Sinplifikazioa eta arreta berezia arrisku fiskalei	Aplikazioa
<ol style="list-style-type: none"> 1. Batzordeak erreferentziazko doikuntza-ibilbideak aurkezten ditu 2. Estatu kideek epe ertainerako plan fiskalak eta egiturazkoak proposatzen dituzte 3. Urteko aurrekontuek konpromisoa hartuko dute zerga-ibilbidea jarraitzeko eta doikuntza-aldian zorra zuhurtziazko mailetarantz bateratzen hasten dela zaintzeko. 4. Estatu kideek egokitzapen-aldi luzeagoa eska dezakete, erreformek eta inbertsioek lagunduta. 5. Kontseiluak plana onartzen du 6. IFI nazionalen eginkizun indartua (AIReF Espainiako estatuan) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zorraren iraunkortasunean oinarritutako eta Kontseiluarekin adostutako gastu garbiaren ibilbidea izango da zerga-adierazle bakarra. 2. Ikuskapena eta aplikazioa arriskuan oinarrituko dira 3. Zorra murrizteko erreferentzia-balioa, egiturazko saldoa murrizteko erreferentzia-balioa, desbideratze esanguratsuko prozedura eta adostutako doikuntza-matrizea desagertu egin dira. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Defizitean oinarritutako Gehiegizko Defizitaren Prozedura mantentzen da (BPGren % 3ko muga) 2. Zorretan oinarritutako GDPa abian jarri eta indartu egingo da, adostutako gastu garbiaren ibilbidearekin bat datorrela bermatzeko tresna gisa. 3. Zehapen inteligentegoak gehituko zaizkie finantza-zehapenen tresna guztiei. 4. Baldintza makroekonomikoei eutsiko zaie

Iturria: Europako Batzordea

Sistema adierazle bakar batekin sinplifikatzen da

EHla oso konplexua zen eta orain prozesua sinplifikatu nahi da. Herrialdeek % 3ko defizita gainditzen ez dutela bermatzeko, gastu primario garbia erabiliko da adierazle bakar gisa. Batzordeak honela definitzen du gastu primario garbia: gobernuen gastua, diru-sarreraren arloko neurri diskrezionalak, interesen ordainketa eta langabezia ziklikoko gastua kenduta.

Batzordeak ezarri du gastu garbia ezingo dela izan BPGren epe ertaineko hazkunde aurreikuspena baino handiagoa. Halaber, defizitaren % 3 gainditzen duten herrialdeek BPGren % 0,5eko doikuntza izango dute. Hau da, defizita %3 baino handiagoa ez dela eta zorra beheranzko bidean mantenduko dela bermatzeko gastu-araua.

Adierazle bakar hori erabiliko dute Europako Batzordeak eta Kontseiluak plan nazionalen betetze maila kontrolatzeko.

Epe ertaina bai, baina Batzordearen eta Kontseiluaren kontrol handiagoarekin

Estatuen maniobra-marjina handitzeak, ordea, Europako erakundeen jarraipen handiagoa izango du. Urtero, estatu kideek egoerari buruzko txostenak aurkeztu beharko dituzte, erreformen eta inbertsioen egoera eta defizitaren eta zorraren helburuak zehaztuz. Nabarmendu behar da, epe ertainaz hitz egiten den arren, herrialdeek ez dutela amaierara arte itxaron behar aurrekontu-doikuntzak aplikatzeko, baizik eta plan osoan zehar egin beharko dituztela.

Proposamenaren berrikuntzetako bat da herrialde bakoitzeko agintaritza fiskal independenteei planen ebaluazioan eta egokitasunean emango zaien zeregin nagusia. Espainiar estatuaren kasuan, pentsioekin gertatu den bezala, AReF (Erantzukizun Fiskaleko Agintaritza Independentea) arduratuko da kontrol-prozesu horretan parte hartzeaz. ELA oso kritikoa agertu da AReF-ekin, izan ere, ustez independenteak diren erakunde hauek, doikuntza- eta austeritate-politikak ezartzearen aitzindari baitira.

AReF-en xedea da, bere web orriaren arabera, "Administrazio publikoek Konstituzioaren 135. artikuluan aurreikusitako aurrekontu-egonkortasunaren printzipioa benetan betetzen dutela bermatzea, aurrekontu-zikloa eta zorpetze publikoa etengabe ebaluatuz, eta aurreikuspen ekonomikoak aztertuz. AReF-ek aurrekontuaren eta pentsioen kontrola eramatea ez da, inola ere, berri ona.

Batzordeak urteko txostenak ebaluatuko ditu, gero Kontseiluak berresteko, eta aztertuko du ea estatuak adostutakoa betetzen ari diren edo neurri zuzentzaileak hartu behar diren.

Gehiegizko defizitaren prozedura eta zehapenak

% 3tik beherako defizit-helburuak betetzen ez dituzten herrialdeei gehiegizko defizitaren prozedura aplikatu ahalko zaie, orain arte bezala. Hau da, doikuntza-neurri berriak proposatuko dira helburu hori lortzeko.

Herrialdeek neurri berriak beteko dituztela bermatzeko, hiru motatako zehapenak indartuko dira:

- Finantza-zehapenak: Batzordeak BPGren % 0,05eko isunak ezarri nahi ditu sei hilean behin, gehienez % 0,5era arte. Espainiako Estatuaren kasuan, 660 milioi euro inguru izango lirarteke sei hilean behin, eta gehienez 6.600 milioi euro.
- Ospearen arloko zigorrak: dagoeneko ospe txarra duten herrialde batzuen irudiari kalte egin diezaioke, eta herrialde horiek merkatuan finantzatzeko aukera garestitu dezake.
- Baldintza makroekonomikoak: egitura-funtsak edo NGEU funtsak jasotzeari uztea.

Zigorrak edo zehapenen mehatxuek jarraitzen dutenez, plan nazional fiskalek antzinako EHLren ia indarrezko alkandora bera izaten jarraitzen dute.

Inbertsioak eta erreformak. Zer gertatuko da gastu sozialarekin?

Gobernantza-esparru berriaren helburua da planek EBrako lehenasunezkoak diren gaietan inbertsio batzuk ziurtatzea, hala nola trantsizio ekologikoa, digitala eta defentsa-gastua. Onartezina da defentsako gastua handitzea lehenasuna izatea. Gainera, trantsizio ekologikoari eta digitalari buruzko diskurtso europarra, Europako Funtsetan oso presente dagoena, enpresa transnacionalei eta haien proiektuei errenta handia transferitzeko politika baino ez da.

Hori dela eta, defizitaren helburuak betetzeko egokitze-bide bakarra gastu soziala gutxitzea izango da. Batzordearen dokumentuko atal batean ere ez da gastu sozialaz hitz egiten; beraz, berriro ere, zerbitzu publikoak eta gizarte-prestazioak izango dira kalteturik handienak 2024tik aurrera.

Ez da fiskalitateaz hitz egiten

Defizita diru-sarreraren eta gastu publikoaren arteko kenketa besterik ez da. Hala ere, ez da inola ere diru-sarreraz hitz egiten, ez eta gastu publiko egokia bermatzea ahalbidetuko duen erreforma fiskalaz ere.

Europa mailako fiskalitateaz hitz egiten denean, subsidiariorotasun-printzipioa nagusitzen da beti. Alegia, estatu kideek arlo horretan eskumena dutela eta Europan ezin dela legerik egin. Sozietateen gaineko Zergari dagokionez, Irlanda eta Herbeherak bezalako herrialde batzuk paradisu fiskalak dira Batasunaren barruan. Hala ere, gastu publikoaren muga bai ezar daitekeela.

Aldebiko akordioak, parte-hartze demokratiko gutxi

NGEU funtsekin gertatu den bezala, ez da aurreikusten plan nazionaletan estatuen eta Batzordearen arteko aldebiko parte-hartzea baino handiagoa izatea. Gardentasun-arazoak egon daitezke planak egitean eta urteko txostenak berrikustean.

Gainera, Europako Kontseiluak plan nazionalak berretsi beharko ditu, eta, beraz, belatz izeneko herrialdeek oniritzia eman beharko diote.

4. ESTATU KIDEEN ZOR PUBLIKOA ETA BELATZEN IKUSPEGIA

Ikusi dugunez, Batzordearen proposamenak hiru taldetan bereizten ditu herrialdeak, zorraren mailaren arabera. Lau urte zerga-araurik gabe igaro ondoren, herrialdeek handitu egin dute zor publikoaren ratioa; beraz, askok plan nazionalak egin beharko dituzte 2024tik aurrera, bereziki BPGaren %90etik gorako ratioa dutenek.

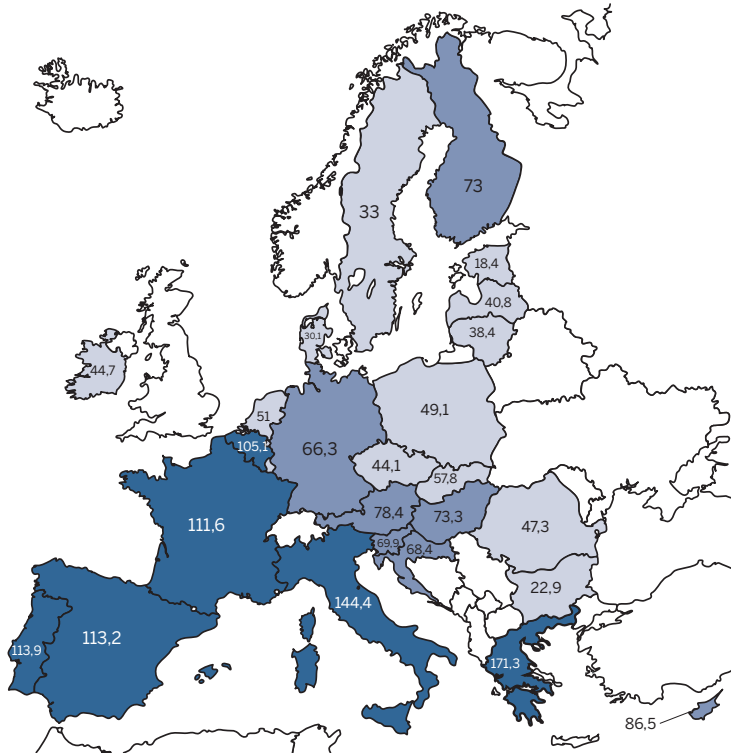
Europako gobernantza ekonomikoaren markoaren erreforma: austeritate politikak bueltan dira

EBko zor publikoaren eta defizit publikoaren ratioa BPGrekiko (4H/2022)

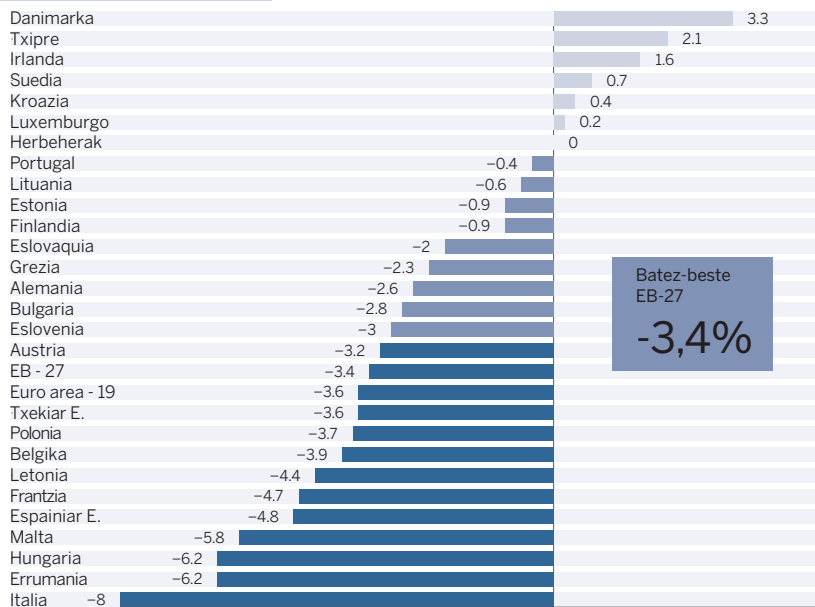
Zor publikoa BPGarekiko (%)

- < % 60
- % 60 - 90
- > % 90

Batez-beste
EB-27
84%



Defizit publikoa BPGarekiko (%)



Iturria: ELAko Azterketa Bulegoak egina Eurostateko datuekin

Espainiako estatua, %113,2ko ratioarekin, zor publiko handiena duen herrialdeetako bat da, eta plan fiskala aurkeztu beharko du. Ogasun Ministerioaren arabera, 2022a %4,8ko defizit publikoarekin itxi zuen, EHIk ezartzen duen %3tik oso gora. Beraz, hurrengo urtetik aurrera austeritate eta murrizketak izango dira nagusi jadanik kaltetuta dauden zerbitzu publikoetan.

Esparru berriak izaera erabat kontinuista duen arren, zenbaitek uste du zorpetuenak diren herrialdeekin zorrotzago jokatu beharko litzatekeela. Adibidez, aurreztaile diren herrialdeetako gobernuak, Alemania buru dela (Alemania, Austria, Herbeherak eta nordikoak), uste dute esparru berria ez dela behar bezain murriztailea eta diziplina fiskal handiagoa behar lukeela. Alemaniak eskatu du oso zorpetuta dauden herrialdeek urtean gutxienez % 1 murriztu behar izatea zor publikoa.

Esparrua edozein dela ere, kontua da Espainiako Estatuak erdira murriztu behar duela zor publikoa; beraz, 2024tik aurrera austeritate-politikak aplikatzen hasiko dira, eta horrek eragin zuzena izango dute gure lurraldean.

5. MARKOAK HEGO EUSKAL HERRIAN IZANGO DUEN ERAGINA

Europar Batasunaren politikak oso urrunak diruditen arren, Bruselan hartzen diren erabakiek eragin zuzena dute Hego Euskal Herriko politiketan. Kasu honetan, Egonkortasunerako eta Hazkunderako Itunak (eraldatu ala ez) eta Eusko Jaurlaritzaren eta Nafarroako Gobernuaren borondate politiko urriak muga bat eragin dute 2008ko krisiaren ondorengo urteetan.

Ez da ahaztu behar Bruselak ezarritako austeritate-politikek Espainiako Konstituzioaren 135. artikulua aldatzera behartu zutela, zorraren ordainketari lehentasuna emateko, gainerako guztiaren gainetik. Eta aldaketa horren ondorioz, gastu-arau bat ezarri zen Hego Euskal Herriko aurrekontu-politiketan. Hau da, ezin zen ezarritakoa baino diru gehiago gastatu, nahiz eta sarrerak espero baino handiagoak izan. Ia orain proposatzen den formula bera, "gastu primario garbia"ren ezarpenarekin.

Aurreko atalean ikusi dugun bezala, espainiar Estatua da Batasun osoan zor publikoaren ratio handiena duenetako bat; beraz, zorra murrizteko plan nazionala aurkeztu beharko du. Hau da, hurrengo urteetako aurrekontuetako gastua mugatuko zaio, eta horrek EAEko eta Nafarroako aurrekontuetan gauza bera gertatzea eragingo du.

Azken urteetan, zerbitzu publikoak (osasuna, hezkuntza, etxebizitza...) eta gizarte-prestazioak higatu egin dira. Beraz, 2024tik aurrera, gastuaren kontrolak ezarritako mugak eta borondate politikorik eza dagoela ikusita, arlo publikoaren kontrako beste eraso bat etorriko dela aurreikusten da.

6. ONDORIOAK

“Barra libre” amaitu da eta lau urtez babes-klausula aktibatu ondoren, 2024an zor-ratio handiak dituzten herrialdeetara itzuliko da diziplina fiskala. Ez du egingo EHLarekin, baina ezta proposamen berriarekin ere. 2024an bi markoen hibrido bat ikusiko dugu.

Pandemiaren ondoren, badirudi EBko politikek norabidea aldatu dutela, 2008ko krisiaren ondoren hartutako politikek porrot egin ondoren. Hala ere, ez dago egiturazko aldaketarik, ez eta eredu-aldaketarik ere. Iparraldeko eta hegoaldeko herrialdeen arteko haustura areagotzen ez duen agertoki batera aldatu da. Horren adibide da gobernantza-esparru berria.

Zalantzarik gabe, proposamen berriaren izaera kontinuista da. Epeak eta plan nazionalak “neurri” zabaltzeak alderdi positiboak dirudite, baina Europako erakundearen kontrola areagotuko da ere. Estatu kideek aurrekontuak garatzerakoan duten subiranotasuna gero eta mugatuagoa izango da.

Herrialdeen gastua mugatuko da, baina lehentasunezko gaietan (trantsizio berdea, digitala eta gastu militarra, esaterako) inbertsio batzuk bermatuz, beraz, datozen urteetan zerbitzu publikoetan eta gizarte-prestazioetan gastu txikiagoa izango da. Gainera, hamarkada bat baino gehiagoko higadura bizi izan dugu arlo sozialean. Batzordearen proposamenak ez du aurreikusten Europa mailako erreforma fiskalik, diru-sarrerak handitzeko eta gastu publiko nahikoa bermatzeko.

Estatu espainiarra da EBn zor publiko handiena duen herrialdeetako bat; beraz, datozen urteetarako bere plan nazional fiskala aurkeztu beharko du. Horren ondorioz, gastua mugatu egingo da zorra beheranzko bidean jarri arte, eta ondorio berak izango ditu EAEko eta Nafarroako aurrekontuetan.

Izan ere, NGEU funtsekin edo Europako politika gehienekin gertatzen den bezala, erabaki-eremuak gero eta urrunago daude Hego Euskal Herritik. Madril arduratzen da iturria irekitzeaz eta ixteaz, eta euskal erakundeek inongo oztoporik jarri barik gobernantza-eredu hori barneratzen dute. 2024tik aurrera ikusiko dugu EAEko eta Nafarroako aurrekontuak gastu-arauarekin mugatuta daudela berriro, eta horrek ondorio kaltegarriak dituela gure zerbitzu publikoetarako eta gizarte-prestazioetarako.

