

GRADUA: Zerga Sistema eta Administrazio Publikoa

2021/2022 ikasturtea

COVID-19 FUNTSA ETA FORU- OGASUNAK. PANDEMIAREN ERAGINA ETA ALDEBAKARREKO ARRISKUA

Egilea: Nerea Urrutia Torrealdei

Zuzendaria: Mikel Erkoreka Gonzalez

Bilbo, 2022ko ekainaren 13a



Aurkibidea

1	SARRERA	3
2	EKONOMIA ITUNA: FORU FEDERALISMO FISKAL SISTEMA	6
2.1	ITUNPEKO SISTEMAREN PRINTZIOAK	8
2.1.1	<i>Aldebikotasuna</i>	9
2.1.2	<i>Arautzeko autonomia eta legegintza-ahalmena</i>	10
2.1.3	<i>Erantzukizun Fiskala</i>	11
3	ALDEBAKARREKO ARRISKUAREN PRINTZIOA ETA FINANTZA AUTONOMIA EKONOMIA ITUNEAN 12	
4	COVID-19AREN ERAGINA EUSKAL OGASUNEAN	18
4.1	ZERGA- ETA AURREKONTU-POLITIKA.....	21
4.2	COVID-19 FUNTSA	22
4.3	AURREKONTU-EGONKORTASUNAREN ETA FINANTZA-JASANGARRITASUNAREN ESPARRUA DOITZEA ETA ZORPETZERA JOTZEA	26
5	COVID-19 FUNTSA ALDEBAKARREKO ARRISKUAREN PRINTZIOA BETETZEAN	29
5.1.1	<i>Ohiz kanpoko</i>	30
5.1.2	<i>Salbuespenezkoa eta borondatezkoa</i>	31
5.1.3	<i>Ez-selektiboa</i>	32
5.1.4	<i>Finantza-irismen mugatua eta finantza-iraunkortasunerako funtsezkoa ez dena</i>	32
6	ONDORIOAK	34
7	BIBLIOGRAFIA ETA INFORMAZIO-ITURRIAK	36

1 Sarrera

Gradua ikasten hasi aurretik, Ekonomia Ituna deigarria egiten zitzaidan gaia zen, euskal autogobernua ulertzeko duen garrantziagatik. Zerga Sistema eta Administrazio Publikoko Graduan zehar sistemari buruz gehiago sakondu eta ikasi ahal izan dut, eta Pedro Luis Uriarteren obra irakurtzeak sortu zidan interesa ere azpimarratu nahi nuke: «El Concierto Económico Vasco: una visión personal». Era berean, azken bi urteetan, gaiaren inguruko jardunaldietan parte bat hartu dut, eta gaur egun bizi diren erronka nagusiak ere arretaz jarraitzen ditut komunikabideetan. Azkenengoz, azken lauhilekoan, Itunaren jardun praktikoa ezagutzeko aukera izan dut Bizkaiko Foru Ogasunean egindako praktikei esker. Beraz, benetan gustuko dudan gaia dela esan dezaket, Gradu Amaierako Lan honetaz gain, etorkizunean haren ikasketan eta ikerketan sakontzea gustatuko litzaidakeena.

Gradua ikasten egon naizen bitartean, aurrekaririk gabeko krisi ekonomiko, sozial eta sanitarioa pairatzea suertatu zaigu. COVID-19aren pandemia proba laborategi aparta izaten ari da gobernantza sistemen erresistentzia eta antolaketa instituzionalaren ereduak ebaluatzeko munduko herrialde gehienetan, eta foru-aldundien finantzaketa-eredua ez da salbuespena izan. Horregatik, Gradu Amaierako Lan honetan, COVID-19aren testuinguruan itunpeko sistemak izan duen bilakaera eta jardunean jarri nahi izan dut arreta.

Atzeraldi ekonomikoek estutasun larria sortzen dute balantze publikoetan, batez ere gastuak handitzeko beharra areagotu ahala, jarduera sozio-ekonomikoa eta diru-sarrerak izozturik mantentzen direlako. COVID-19ak eragindako pandemia mundialaren kasuan, gizarte-ongizateak pairatu dituen kalte handien aurrean, administrazio publikoek berehala bilatu behar izan dituzte diru-sarreraren murrizketari aurre egiteko irtenbideak. Krisiak agerian utzi du lurralde bakoitzak finantza-publikoak bizkortasunez kudeatzeko izan duen gaitasuna, baina, batez ere, sistema deszentralizatuen funtzionamendua eta eraginkortasuna aztertzekeo tresna bilakatu da (Cameron, 2021; Steytler, 2021).

COVID-19aren pandemiaren ondorioz lurralde historikoetako hiru ogasunen bilketaren murrizketa eman da, zuzenean eraginez finantza-autonomian, eta eztabaidara ekarritik Euskal Autonomia Erkidegoaren (EAE) finantza-sistemak dakarren

aldebakarreko arriskua. Ekonomia Itunak nazioarteko federalismo fiskal sistemen artean erantzukizun maila altuenetakoa betetzen du, eta erantzukizun hori krisialdi garaietan erakusten da batez ere; horregatik, COVID-19ak gai hau aztertzeko aukera paregabea eman dit. Horren harira, ikerketa honen bidez, euskal erakundeek 2020ko ekitaldian COVID-19aren krisiari aurre egiteko erabili izan dituen tresnak aztertu nahi dira. Hortaz aparte, itunpeko sisteman oinarritzkoa den aldebakarreko arriskuaren printzipioaren jokaera ere analizatuko da.

Hain zuzen ere, Gradu Amaierako Lanak printzipio horri jarriko dio arreta berezia, bi galdera nagusiren bidez: Nola eragin dio COVID-19aren pandemiak euskal sektore publikoaren arlo fiskal eta finantzarioari eta zein erantzun eman diote euskal erakundeek krisiari? COVID-19aren krisialdian Euskal Autonomia Erkidegoak bete al du aldebakarreko arriskuaren printzipioa? Abiapuntuko hipotesia da COVID-19ak finantzetan eragindako alterazio akutuek ez diola eragin aldebakarreko arriskuaren printzipioa betetzeari.

Hasierako galderari eta hipotesiari erantzuna emateko, zerga- eta aurrekontu-analisiaren tresnak erabiliko dira azterketa kuantitatibo eta kualitatiboa garatzeko. Estatistika fiskalak, aurrekontu estatistikak eta gainerako datuak iturri desberdinetatik lortu ditut, haien artean, Eustat, INE (*Instituto Nacional de Estadística*), Espainiako Bankuaren zor publikoaren gaineko estatistikak, eta Eusko Jaurlaritzan argitaratutako estatistika fiskalak. Hasiera batean, 2020 eta 2021eko ekitaldi fiskalak aztertearen helburua. Lanaren entrega data dela eta, ezin izan da 2021eko ekitaldia barneratu, Eusko Jaurlaritzaren aurrekontuen likidazioa oraindik ez delako publikoa egin. Lehen eskuko informazio iturriak, bigarren eskuko iturriekin osatu dira (nagusiki, liburu eta artikulak akademikoak). Era horretan, izaera kuantitatiboa zein kualitatiboa duen ikerketa lana burutu da. Aipamen bibliografikoak egiteko, APA (American Psychological Association) estiloa erabili da.

Ikerketa zazpi ataletan egituratu da, sarrera honetaz gain. Bigarren kapituluak euskal federalismo fiskalari sarrera egiten zaio, eta Euskal Autonomia Erkidegoaren finantzaketa-sistema azaltzen da. Ondoren, hirugarren kapituluak, euskal federalismo fiskalaren oinarritzko lau printzipioetan sakontzen da, alegia: aldebikotasuna, EA Eren arautzeko autonomia eta legegintza-ahalmena, erantzukizun fiskala eta aldebakarreko arriskua. Dena den, aldebakarreko arriskuaren printzipioak ikerketan duen garrantzia kontuan izanik, kapitulu propioan aztertzen da zehatzago, Europar Batasunean itunpeko

sistemak izan duen euskarria aditzera emanaz. Bostgarren kapituluaren helburua, COVID-19aren kontestuan pandemiaren eraginez eman diren gastuaren gehikuntza eta lurralde historikoetako hiru ogasunen bilketaren murrizketa analizatzea da, baita COVID-19 Funtsaren berritasuna eta 2020ko ekitaldiko defizita estaltzeko erabili diren fiskal- eta aurrekontu-tresnak identifikatzea eta ikertzea dira. Planteaturiko bigarren galderari erantzuna emanaz, seigarren kapitulan COVID-19 Funtsak aldebakarreko arriskuaren printzipioa betetzean izan duen eragina aztertzen da, eta, azkenik, ondorioen kapitulan sarreran planteatu diren bi galderak eta hipotesia erantzuten dira.

2 Ekonomia Ituna: foru federalismo fiskal sistema

Espainiar Estatuan erabat desberdinak diren bi finantzaketa-sistema daude, Espainiako Konstituzioak bereizten dituena: lurralde erkideko autonomia-erkidegoen sistema, eta foru-lurraldeetako Ekonomia Ituna (EAEn) eta Hitzarmen Ekonomikoa (Nafarroako Erkidegoan).

Lurralde erkideko sisteman Estatuak da zergak biltzearen erantzule nagusia, eta finantzaketa lortzeko Estatuarekiko menpekotasun handia pairatzen dute (Martín-López, 2020; Lago, Martínez-Vázquez, 2010). Izan ere, autonomia-erkidego bakoitzak Estatuak ematen dion ekarpena jasotzen duenez, finantza-autonomia mugatua dute. Euskal Autonomia Erkidegoak eta Nafarroako Foru Erkidegoak, ordea, beren eskubide historikoen hondar gisa dute aitortua Ekonomia Ituna eta Hitzarmen Ekonomikoa. Kasu horietan, autonomia fiskal eta finantzarioa erabat handiagoa da, aldundiak baitira dagokien lurralde historikoan zergak biltzen dituztenak, zerga-araubidea mantentzea, ezartzea eta arautzea baimentzen duen eskubidea onartzen zaielako.

Bi sistemak edukiari dagokionez alderatzean, lurralde erkideko sistema beharraren irizpidean oinarritzen da, eta Itunaren araubidea, aldiz, gaitasunaren irizpidean oinarritutako eskualdeko finantzazio publikoaren sistema da. EAEk bere aberastasun erlatiboaren arabera ekarpena egiten die gastu komunei, eta lurralde erkideko autonomia-erkidegoek Estatuaren finantzazioa jasotzen dute transferitutako eskumenak ordaintzeko. Ez hori bakarrik, Itunaren erregimenak XIX. mendearen amaieran du bere jatorria, foruetatik eratorritako eskubide historikoen ondorioz, euskal lurraldeak Espainiako Estatuaren lurralde- eta ekonomia-etan integratzeko modu gisa ezarri zenean; lurralde erkidea, berriz, 1978ko Konstituzioaren emaitza bat da (Ad Concordiam, 2021).

Foru-aldundiak beren lurraldean sortzen diren zerga gehienak biltzen dituzte, eta zerga-bilketa horretatik, Espainiar Estatuak osatzen duten autonomia-erkidegoen parte direnez gero, foru-lurraldeek Estatuari urteko zenbatekoa edo kupoa ordaintzeko betebeharra dute, Euskal Autonomia Erkidegoak bere gain hartzen ez dituen Estatuaren

karga guztien ekarpen gisa (Uriarte, 2015). Estatuaren kargak Autonomia Erkidegoari dagozkion egikizun eta zerbitzuak dira, hau da, EAEk berenganatuta ez dituen eskumenengatik ordaindu behar dituen kargak. Kargen neurketa egiteko urteko aurrekontua erabiltzen da, hori baita administrazio publikoaren esku-hartzeak eta jarduketak kuantifikatzen dituen tresna publikoa. Horrenbestez, "karga" terminoa "gastuen aurrekontu-kredituaren" sinonimo gisa ulertu behar da, hau da, Estatuko Administrazioaren urteko aurrekontuko gastuen egoeran dauden gastu kreditu guztiak (Lambarri eta Larrea, 1991). Azkenik, Estatuaren eta Euskal Autonomia Erkidegoaren arteko finantza-sistema osatzeko finantza-transferentziak egiten dira Balio Erantsiaren gaineko Zergan eta Zerga Berezietan EAEk biltzen duenaren eta euskal egoiliarrek ordaintzen dutenaren arteko desberdintasunengatik. EAEk duen bilketa-ahalmenagatik eta euskal egoiliarren kontsumo erlatiboaren arteko aldeagatik konpentsazioa jasotzen du, inportazioen bilketaren zatiaz gain.

Kupo globala bakarra da, lurralde historikoen hiru ekarpenez osatua, eta bost urtean behin, Gorte Nagusiek bozkaturako Legearen bidez eta Ekonomia Itunaren Batzorde Mistoak aldez aurretik erabakita, aldi hori arautuko duen kupoa zehazteko metodologia zehazten da. Kupoaren zenbatekoak euskal ekonomiak Espainiako ekonomia osoan duen parte-hartzearen ehunekoa islatzen du, gaur egun ere, 1981tik oraingo bosturteko legeetan %6,24an finkatuta mantentzen dena (Rubí, 2009).

Hortaz, kupoa ez da Estatuak lurralde historikoen diru-bilketaren gainean duen partaidetza, baizik eta administrazio zentralak EAEn alde egiten dituen eskumenen eta zerbitzuen ordainketa; kupoa, Estatuak EAEn duen finantzaketa-egoera defizitariora orekatzen duen mekanismoa baita. Estatu zentralak euskal erakundeei funtsak transferitu ordez, euskal erakundeek finantzatzen dituzte Estatuaren diru-kutxak, oinarritzko ezaugarria dena euskal sistema federalean. Hala, munduko beste eredu federal edo deszentralizatu batzuekin alderatuta, euskal ereduan minimizatu egiten dira botere zentralaren transferentziekiko mendekotasun fiskal eta finantzariotik eratorritako arrisku politiko eta finantzarioak (Erkoreka, 2021a).

Euskal Autonomia Erkidegoak zerga-sistemaren gehiengoa kudeatzen duenez, behin bere gain hartzen ez dituen Estatuaren kargengatik ekarpena ordainduta, foru-ogasunek kudeatutako zerga-bilketaren ehuneko handia Eusko Jaurlaritzari transferitzen diote, euskal gizartean berezko eskumenetan birbanatzeko.

Kupoa ordaindu ondoren, foru-lurraldeek urte horretan izandako zergen bilketaren soberakina edo finantza-autonomia eskumenezko zerbitzuetan gastatzeko ahalmena dute, eta gastu honen zenbatekoa euskal erakundeek jardueran izandako bilketaren menpe egongo da erabat. Lurralde erkideko autonomia-erkidegoen kasuan, aldiz, Estatuari dagokionez zergen bilketa eta transferentzien bidalketa egitea, autonomia-erkidegoek finantza-autonomia mugatua dute, ez dutelako bere gain hartzen neurri fiskalak ezartzearen erantzukizuna (Zubiri, 2010).

Estatu-azpiko erakundeek transferitzen dizkiotenez funtsak estatu zentralari, desoreka fiskal bertikal positiboko sistema bat da. Foru-finantzaketarako sistemak erantzukizun fiskal handia hartzen du bere gain, eta aldebakarreko arriskuaren printzipioak arautzen du (Erkoreka, 2021a). Ezaugarri hori erabat ezohikoa denez federalismo fiskaleko beste sistema batzuetan, euskal kasua erantzukizun fiskalaren printzipioa zorrozki aplikatzen den eruedetako bat da mundu mailan.

2.1 Itunpeko Sistemaren printzipioak

Behin foru federalismo fiskaleko sistemaren ezaugarri orokorrak araubide komuneko finantzaketa-sistemarekin alderatuta izanik, jarraian, sistema arautzen eta egituratzen duten oinarrizko printzipioetan jarriko da arreta. Horrela, pandemiak funtsezko printzipio horietan duen eragina aztertu ahal izango da. Nagusiki, aldebakarreko arriskuaren printzipioa aztertuko da, ikerketaren galdera nagusietako bati erantzun ahal izateko.

Ekonomia Ituna funtsezko printzipio batzuetan oinarritzen da, Euskal Autonomia Erkidegoaren eta Espainiaren arteko finantza-harremana definitzen dutenak. Printzipio hauen bidez lortzen da bi aldeen arteko adostasuna mantentzea eta Ekonomia Itunaren etorkizuna bermatzea, eta, bete ezean, aldeetariko bat abantailaz jarduten egongo litzateke. Sistemaren lau oinarrizko printzipioak, jarraian azalduko direnak, hurrengoak dira: aldebikotasuna, arautzeko autonomia eta legegintza-ahalmena, erantzukizun fiskala eta aldebakarreko arriskua (Martínez, 2019).

2.1.1 Aldebikotasuna

Ekonomia Itunak Estatuarekin ezartzen duen Euskal Autonomia Erkidegoaren harremana erabat aldebikoa da, eta ez du zerikusirik Estatuak araubide erkideko hamabost autonomia-erkidegoekin duen aldeanitzeko harremanarekin. Izan ere, Ekonomia Ituna, lurralde historikoen eta Estatuaren arteko harreman fiskal eta finantzarioa ituna dela onartzen duen sistema da, edukia aldatzeko bi aldeen borondatea behar duena. Hau da, Ekonomia Itunaren arauak Estatuak bere kabuz aldatu ezin duen itun batean oinarritzen direnez, Estatuak ez du ahalmenik Euskal Autonomia Erkidegoaren gainean neurri propioak ezartzeko. Kupoaren bosturteko legeak ere, estatuko administrazioek eta euskal administrazioek alde aurretik adosten dituzte, eta Gorte Nagusiek itun hori onartu edo baztertu besterik ezin dute egin, baina ez daukate zuzentzeko ahalmenik. Hori dela eta, kupoaren Estatuarekin itundu ondoren soilik ezar daiteke.

Itundutako sistemaren aldebikotasunak bi noranzkoetan funtzionatu behar du, hau da, ez du euskal aldea bakarrik behartu behar. Lurralde historikoei ezin dute itundu gabeko tributu bat arautu, ituntzearen erabakia bi aldeei dagokielako. Bestela, Estatuak aldebakarrez erabaki ahalko luke zerga jakin bat itundu edo ez, eta, ez ituntzea erabakiko balu, Ekonomia Itun gisa erreserbatu beharrean, lurralde erkideko zerga gisa erreserbatuko luke, Ekonomia Itunaren bidez lortu nahi den autonomiaren kontrakoa izango litzatekeena (Martínez, 2014).

Ekonomia Itunaren Batzorde Mistoan da gobernu zentralaren eta euskal erakundearen arteko aldebikotasuna islatzen duen adibiderik argiena. Organo horretan bi administrazioak parekotasunez ordezkaturik daude, eta kupoari eta Ekonomia Itunetik eratorritako gainerako alderdi ekonomiko edo finantzarioei buruzko erabakiak hartzeko eta aztertzeko helburua du. Alde bakoitzak 6 kideko ordezkariak ditu: euskal erakundearen aldetik, foru-aldundi bakoitzeko banak eta Eusko Jaurlaritzako hiruk osatzen dute, eta, beste aldetik, Estatuko Administrazioeko beste hainbeste ordezkari.

Ekonomia Itunaren Batzorde Mistoan arautzen diren berariazko eskumen garrantzitsuenak bi dira. Alde batetik, kupoaren bost urteko aldiatarako zehazteko metodologia zehaztea, Kupoaren Batzorde Mistoaren erabakiaren ondoren Gorte Nagusietara pasa behar duena legez bozkatzeko; bestetik, bosturteko bakoitzeko

lehenengo urtearen ondorengo urteetako kupoa eguneratzea (Lambarri eta Larrea, 1991).

Funtsezkoa da EAE eta Estatuaren arteko harreman-eredua aldebikoa izaten jarraitzea, horrek suposatzen duen garrantzi politikoaz gain, negoziaketaren oinarria delako, eta bi aldeentzako hitzarmen egokia lortzeak bi aldeei onura eta segurtasuna ematen dielako.

2.1.2 Arautzeko autonomia eta legegintza-ahalmena

Euskal Autonomia Erkidegoko erakundeek autonomia fiskala eta finantzarioa dute beren eskumenak garatzeko eta betetzeko. Euskal erakundeek zerga-kudeaketarako autonomia eta araugintza-ahalmen garrantzitsua dute, Europar mailan botere fiskal eta finantzario handiena duten estatu-azpiko erakundeen artean kokatzen direlarik (Erkoreka, 2021a). EAEk bere lurraldeko sistema fiskaleko ia zerga guztiak kudeatzen ditu, Ekonomia Itunak euskal lurraldeari dagozkion kargak egoztearekin lotzen dituen zerga guztiak, eta, Estatuko Administrazioak eskumena soilik BEZean eta Zerga Berezietan ezarritako inportazioari ordainarazteko du. Ekonomia Itunak adierazten duenez, euskal erakundeek Estatuko Ogasun Publikoak dituen ahalmen eta eskumen berberak dituzte dagozkien eskumenak gauzatzeko.

Eskudunak diren euskal erakundeen artean, Ekonomia Itunak araudi autonomoko tributu itunduak eta araudi erkideko tributu itunduak bereizten ditu. Araudi autonomokoetan, lurralde historikoek beren araudi-ahalmena dute, baita haietatik eratortzen den zerga-karga zehazten duten elementu nagusien kudeaketa ere. Izan ere, hiru aldundiei dagokie lurralde historikoetako zerga-sistema osatzen duten tributuen informazioa eta laguntza, baita kudeaketa, ikuskapen eta diru-bilketa eskumena ere. Ez hori bakarrik, araudi autonomoko zerga itaunduetan zergak arautzeko erabateko arautze-ahalmena izateaz gain, Estatukoak ez bezalako zerga-tasak aplikatu ditzakete.

Araudi autonomoko tributu itunduak zuzeneko zergen, tokiko zergen eta zeharkako zergen figura ia guztiak dira, horregatik, Sozietateen gaineko Zergaren kasuan, esaterako, lurralde historikoek arautzeko eta kudeatzeko gaitasun osoa dute, eta Batzar Nagusiei dagokie lurralde historikoetako zerga-araudia onartzea eta arautzea. Araudi erkideko zergak, ordea, gainerako zerga-figurak dira, eta foru-aldundiek ez duten legegintza-ahalmenik hauen gainean. Estatuaren eskumen eskusiboak dira, lurralde

erkideko araudia aplikatzen zaie, eta euskal erakundeei sarrera-epeak eta aitortpen-ereduak diren zergen elementu formalak konfiguratzeko askatasuna bakarrik ematen zaie eta, kasu batzuetan, araugintzako nolabaiteko gaitasuna (Ad Concordiam, 2021).

2.1.3 Erantzukizun Fiskala

Euskal Autonomia Erkidegoan eskaintzen diren zerbitzu publikoen kalitatearen eta kantitatearen maila foru-aldundien zerga-bilketaren menpe dago erabat, euskal erakundeen aurrekontuak zerga-bilketaren bidez finantzatzen dituztelako, ia ohiz kanpoko transferentziarik jaso gabe. Finantzaketa autonomoko modu horrek zerga-sistema eraginkorra eraikitzeke pizgarria sortzen du, eta finantza publikoaren kudeaketaren kalitatea hobetzeko interes orokorra bultzatzen du. Izan ere, politika fiskal egokia erabiliz gero, euskal biztanleen ongizatea handitu egingo da, baina euskal erakundeek kudeaketa eskasa egiten badu, bizi-maila kaskarragoa eragingo da foru-lurraldean.

Lurralde erkideko Autonomia Erkidegoen kasuan, ordea, Estatuak, bildutako diruarekin, hamabost Autonomia Erkidego horien aurrekontuei eusten laguntzen du. Lurralde erkideko sisteman inork ez du kupoa ordaintzen, baizik eta bakoitzak bere ekarpena jasotzen du Estatutik. Horregatik ez dute EAEk jasaten duen erantzukizun fiskala jasaten, lurralde erkidean eskaintzen diren zerbitzuen kalitatea ez dagoelako autonomia-erkidego bakoitzak lortzen duen zerga-bilketaren menpe erabat.

Horrenbestez, Euskal Autonomia Erkidegoko biztanleen bizi-kalitatearen oinarria euskal erakundeen zerga-bilketa denez, jasaten duten arrisku fiskala ere handiagoa da. Euskal erakundeen baliabideen kudeaketak erantzukizun propioaren kultura sortzen du, non euskal ongizatea EAEk hartzen dituen erabakien menpe dagoen, eta erantzukizun fiskalaren printzipioa betetzen den.

3 Aldebakarreko arriskuaren printzipioa eta finantza autonomia Ekonomia Itunean

Lan honen helburuen barruan aldebakarreko arriskuaren printzipioak duen garrantzia dela eta, eta Ekonomia Itunaren sistemaren ardatz egituratzaile izanik, kapitulu propio batean aztertuko dira printzipio honen nondik norakoak.

Autonomia politiko eta finantzario maila altua ahalbidetzeaz gain, aldebakarreko arriskua, euskal finantzaketa publikoaren sistemari babesa ematen dion funtsezko printzipioa da, kupoaren derrigorrezko ekarpena Euskal Autonomia Erkidegoaren menpe ez dagoen aldagaia delako, partekatutako arriskuaren mendekotasunik gabe (Lambarri eta Larrea, 1991).

Izan ere, kupoa ordaintzeko diru-sarreraren finantzaketa Euskal Autonomia Erkidegoaren menpe dagoen arren, ordaindu beharreko kupoaren kantitatea Estatuaren borondatearen araberakoa da erabat. Estatuak ezartzen duenez bere gain hartu gabeko eskumenen tamaina eta Lurralde arteko Konpentsazio Funtserako ekarpena, kupoaren zenbatekoa ez dago lotuta EAEko zerga-kompetentzia edo egoera ekonomikoa hobeto edo okerrago betetzearekin. Hau da, kupoa zehazteko metodoa guztiz exogenoa da: aldagaiak EAEko botere publikoen jardueratik independenteak direnez, ez du bere baliabideen arabera ordaintzen, Estatuaren beharren arabera baizik. Hortaz, egoera ekonomikoa edozein duelarik ere, EAEk kopuru zehatz bat transferitzeko ardura dauka Estatuak EAEren alde dituen eskumenak finantzatzeko, eta honek aldebakarreko arriskua suposatzen du EAErentzat.

Hain zuzen ere, Euskal Autonomia Erkidegoa zerga-arloan dituen politiken zuzeneko erantzule fiskala da, bere gain hartzen dituelako behin-behineko diru-bilketa txikiago baten eraginez, eskumenezko zerbitzuen gastu publikoa mugatzeak ekar ditzakeen ondorioak. Diru bilketa txikiago horren ondoren sortu litekeen defizit fiskala ez lukete botere publiko zentralek edo beste eskualde batzuek jasango edo diruz lagunduko, baizik eta Euskal Autonomia Erkidegoak bere kabuz bilatu beharko lituzke beste finantza-iturri batzuk, diru bilketa ordaintzeko ardura jasanez (Rubí, 2009).

Hori dela eta, EAEk bere baliabideen bidez aurre egiteko erantzukizuna duenez, finantza-autonomian izan dezakeen murrizketak ez du eraginik administrazio zentralaren gain, murrizketa horrek suposatzen dituen albo-kalte guztiak EAEk jasaten dituelako. Horregatik, arriskua aldebakarrekoa izaten jarraitu dadin, kupoaren zenbatekoa ezin da tributu itunduengatik egindako diru-bilketa eta onartutako eskumenak ematean egindako gastu publikoaren menpe egon, hau da, ezin da Euskal Autonomia Erkidegoaren faktore endogenoen arabera ordaindu. Izan ere, kupoa ezin da Euskal Autonomia Erkidegoari aurkezten zaion soberakinaren menpe egon; eta, hala balitz, ez litzateke aldebakarreko arrisku-sistema bat izango, baizik eta bi administrazioen artean banatutako arrisku txikiagoko beste batean (Lambarri eta Larrea, 1991).

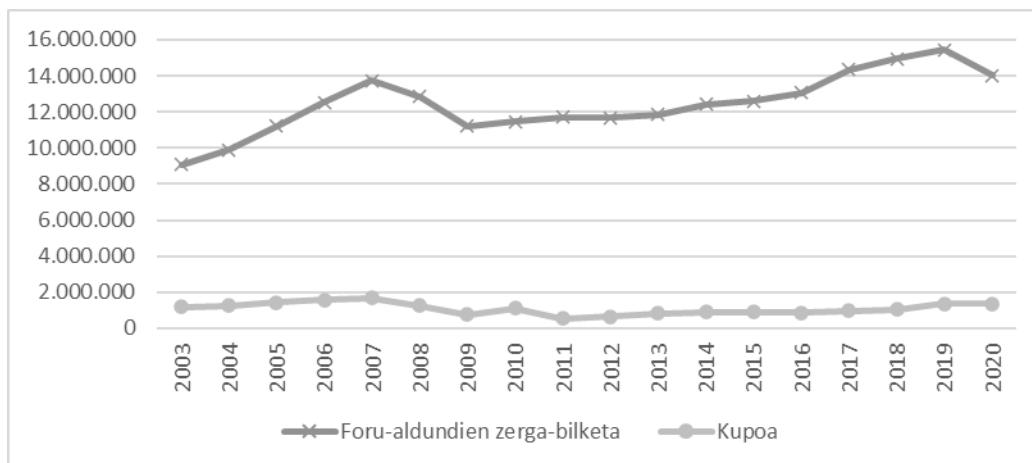
Estatuak ez du Euskal Autonomia Erkidegoa konpentsatzen Ekonomia Itunetik eratorritako trinkotasunen kudeaketa onagatik edo txarragatik, ez eta foru-araubidearen eta araubide erkidearen artean egon daitezkeen arau-desberdintasunek dakartzaten ondorio ekonomikoengatik ere (Armentia, 2015). Kupoak ez ditu estaltzen Estatuak Euskal Autonomia Erkidegoan dituen gastuak, baizik eta Estatuak bere eskumenak garatzeko dituen gastuen ehuneko zati lehenetsi bat, nahiz eta EAetik kanpo egin. Horregatik da foru-erakundeena Ekonomia Itunaren baliabideak kudeatzearen ondoriozko erantzukizuna.

Hain zuzen ere, zerga-bilketak behera egiten badu, finantza-autonomia ere murriztu egingo da, baina horrek ez du eraginik izango kupoa maila berean mantentzearekin. Krisialdi egoeretan edota kudeaketa-eraginkortasun txikia ematen denean, hau da, gastua handitzen denean eta diru-sarrerak murrizten direnean, Euskal Autonomia Erkidegoak kupoa ordaintzen jarraitu beharko du, une horretan gobernu zentralaren borondate eskusiboak ezarritako kantitatean. Egoera hauetan da nabarmenagoa aldebakarreko arriskuak duen garrantzia, eskumenetako zerbitzu maila mantentzeko euskal erakundeak ez daudelako beste administrazio batzuen transferentzien menpe, baizik eta zorraren baliabideez, eta zerga- eta aurrekontu-tresnak erabiliz egin behar dietelako aurre erronka fiskal eta finantzarioei.

Modu berean, emaitza positiboa denean, Euskal Autonomia Erkidegoak ez dio Estatuari ezer zor, bere bitartekoen bidez atzeraldi ekonomikoari aurre egin dion bezala, hedaldi ekonomikoetan EAEko erakundeek zorpetzea murrizteko politikak erabiltzen dituzte kontu publikoak onbideratzeko, eta ez da gehigarritzko transferentziarik egiten

gainerako Autonomia Erkidegoen alde. XXI. mendearen lehen bi hamarkadetan, ekonomia-hedapeneko zikloetan, foru-aldundien zerga-bilketa kupoaren zenbatekoaren gaintik hazi zen proportzionalki; horrek, euskal erakundeen finantza-autonomia handitzea ekarri zuen. Ziklo ekonomikoa aldatu zenean – 2008 eta 2020-, ordea, egoera alderantzikatu egin zen, eta finantza-autonomiaren beherakada nabarmena eragin zuen:

1. Grafikoa. Finantza-autonomiaren bilakaera (2003-2020) (mila eurotan)



Iturria: Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco, *Aurrekontu gauzatzearen estatistika*.
Egileak egina.

Finantza autonomiaren 2020ko beherakadaren aurrean, euskal sektore publikoak zerga- eta aurrekontu-tresnak erabili behar izan zituen, hirugarrenen diru-laguntzen menpe egon behar izan gabe. EAEk eta Nafarroak zorra jaulkitzeko merkatura jotzeak, Estatuaren aurrean haien autonomia politiko eta finantzarioa babesteaz gain, euskal erakundeen koherentzia politiko eta ekonomikoa erakutsi zuen.

Politika- eta ekonomia-arloetan ez ezik, alde bakoitzeko arriskuak arlo juridikoan ere du garrantzia, Espainia Europar Batasunean integratu zenetik, foru federalismo fiskal sistema esparru juridiko berri batera egokitu behar izan baitzen. Europar mailan babesa ere jaso izan du Ekonomia Itunak, aurre egin ahal izan diolako Auzitegi Gorenaren bidez eratutako gatazkei, frogatuz lurralde historikoek duten fiskalitateari buruzko araugintza-ahalmen indartsua erantzukizun- eta autonomia-maila altuen ondorio dela.

Auzitegi Gorenaren 2004ko abenduaren 9ko sententzian, esaterako, Sozietateen gaineko Zergari buruzko Foru-arauen deuseztapena lurralde erkidean indarrean zegoen

arauaren eta foru-araudiaren arteko desberdintasunetan oinarritu zen. Sozietateen gaineko Zerga, araudi autonomokoa dena, Europar Batasunaren Itunaren aurkako Estatuaren ustezko laguntza gisa ulertu zen, ez zitzaiolako Europako Erkidegoen Batzordeari jakinarazi, ezta bere baimenik jaso. Estatuaren laguntza deritzo, hain zuzen ere, enpresa multzo jakin batek, Estatuak eskainitako fondo publikoaz baliatuz, europar erregimenak babesten duen lehia eraginkorra distortsionatu dezakeen abantaila fiskala jasotzea (Serrano, 2011).

Sententzia horrek Ekonomia Itunaren oinarritzko elementuen deuseztapena eragiten zuen, ez zitzaiolako Sozietateen gaineko Zergaren foru-araudian duen arautzeko autonomia eta legegintza-ahalmena onartzen. Ez zen kontuan hartu lurralde historikoek haien zergak arautu ditzaketela, Estatuaren arauen desberdinak izan ahal direnak, horretarako autonomia betea dutelako (Alonso, 2009).

Gauzak horrela, Euskal Autonomia Erkidegoko Justizia Auzitegi Gorenak prozedura guztiak geldiaraztea eta auzia Luxenburgoko Justizia Auzitegiari igortzea erabaki zuen, Azoreen sententziaren bidez ezarritako doktrinan euskal kasua goratzeko irizpide argiak eman ziezazkion. Azoreen kasua Portugalgo Errepublikak Europako Batzordeari egindako kontsulta batekin hasi zen. Kontsulta horrekin aztertu nahi zen Azore uharteek zergen arloan zuten araudi espezifikoa 1998ko Batzordearen Komunikaziotik eratoritzen ziren eskakizunetara egokitzen zen ala ez, eta, beraz, araudi horretan jasotako aginduak Estatuaren laguntzen osagarriak ziren ala ez.

Azoreetako Eskualde Autonomoak bere zerga-sarrerak jasotzeaz gain, Estatuko diru-sarrera fiskalen zati bat ere jasotzen zuenez, sententzian Azoreek ezarritako araudia Estatuaren laguntza zela baieztatu zen, ez baitzuen araudi berezia aplikatzeko beharrezkoa zen autonomia-mailarekin bete.

Hain zuzen ere, estatu-kideen deszentralizazio fiskal asimetrikoen kasuetan, araudi propioa duten eskualde-erakundeek erabateko autonomia izan ezker, ez litzateke Estatuaren laguntza izango (Serrano, 2011). Baldintza hau hiru eratako autonomiaren bidez aztertzen da: autonomia instituzionala, prozedurazko autonomia eta autonomia ekonomikoa. Europako Erkidegoetako Justizia Auzitegiak ezarritako baldintzek izaera orokorra dute, Europako Batasun osoan aplikatu beharrekoak, eta ez bakarrik Azoreen kasuan; horregatik erabili zen hiru autonomien azterketa euskal kasua aztertzeko ere.

Alde batetik, Ekonomia Itunak autonomia instituzionala gainditu zuen erabakia tokiko erakunde batek hartu zuelako, estatutu konstituzional, politiko eta administratibo propioarekin, Gobernu zentraletik aparte. Bestetik, Euskal Autonomia Erkidegoko toki-agintariek erabakia hartzeko jarraitu zuten prozeduran, Gobernu zentralak ez zuen inolako botererik izan zerga-tasaren finkatze-prozeduran esku hartzeko. Azkenik, foru-araudiaren arabera aplikatu zen zerga-tasarik txikienak ez zuen diru-laguntza gurutzaturik jaso, ezta gobernu zentralak finantzatu ere. Are gehiago, murrizketa horien ondorio ekonomikoak Euskal Autonomia Erkidegoak berak jasan zituen, goian adierazitako aldebakarreko arriskua bete zelako.

Erakunde azpi-zentral batek ekonomia- eta finantza-autonomia izan dezan, eskualde horretan kokatutako enpresei aplikatu beharreko zerga-tasaren murrizketaren finantza-ondorioak ez dira konpentsatu behar beste eskualde batzuen edo Gobernu zentralaren transferentzia edo diru-laguntzekin. Hain zuzen ere, Europako Erkidegoetako Justizia Auzitegi Nagusiak ez zuen inolako zalantzarik izan EAEk aldebakarreko arriskua betetzeari buruzko autoan, eta berariaz adierazi zuen:

Euskal Autonomia Erkidegoa zerga-arloko politiken erantzule da, eta bere gain hartzen ditu diru-bilketa txikiagoa izateak bere eskumenekoak diren komunitatearentzako eta azpiegituretarako zerbitzuetan gastu publikoa mugatzean ekar ditzakeen ondorioak. Sistemak ez dago berariazko arau-aurreikuspenik, diru-bilketa txikiagoa izan lezakeen zerga-defizita botere publiko zentralak edo beste eskualde batzuek diruz lagunduta jasateari buruz.

Hain zuzen ere, Sententzian adierazitakoa erreferentzia bezala hartzen da aldebakarreko arriskuaren printzipioa definitzeko.

Besterik gabe, gatazka 2008ko irailaren 11ko Auzitegi Gorenaren bidez ebatzi zen, planteatutako zalantzak argituz. Erabat baztertu zen EAEn autonomia-erkidego mugakideek Estatuaren laguntzei buruzko araudia eta jurisprudentzia interpretatzeko jarrera, baita Auzitegi Gorenak 2004ko abenduaren 9ko epaian egindako Erkidegoko Zuzenbidearen interpretazioa ere (Alonso, 2009). Azkenik, Euskal Autonomia Erkidegoko Auzitegi Gorenari barne-auziaren amaierara heltzeko aukera eskaini zitzaion.

Lurralde historikoen Sozietateen gaineko Zergari buruz araudi propioa izateko duten gaitasuna baieztatu zen, Estatuaren laguntzei buruzko komunitateen arteko araudia urratu gabe, eta Europako Erkidegoen Batzordeari inolako jakinarazpenik egin behar

izan gabe. Izan ere, Azoreetako sententzian ezarritako autonomia-baldintzak beteta, edozein estatu azpiko entek bere Estatukoak ez diren zergak arautu ditzake, baita zerga-tasa txikiagoak ere, eta horrek ez du Estatuaren laguntza izaera izango lurralde-hautakortasunaren ikuspegitik (Serrano, 2011). Autonomia-baldintza horien oinarririk sendoena aldebakarreko arriskua da, erantzukizun fiskalarekin batera, printzipio hori baita Euskal Autonomia Erkidegoak duen autogobernantza eta araugintza-ahalmenaren funtsezko elementua.

Euskal Autonomia Erkidegoaren autonomia maila altuak desberdintzen du lurralde historikoetan ezarritako foru-araua estatuko laguntza ez izatea, Azoreetako Autonomia Erkidegoarekin alderatuz. Ekonomia Ituna, jasaten duen aldebakarreko arriskuarekin, eredugarria izan ahalko litzateke Europako gainerako herrialde deszentralizatu eta federalentzat. Izan ere, Ekonomia Itunak frogatu du Europar Batasunaren barruan onartua izateaz gain, erreferentzia izan daitekeela estatu kideetako zerga-sistemak integratzeko prozesuetarako. Ez hori bakarrik, barne-mugarik ez duen ekonomia-eremu batean bost zerga-sistema bateratzeak ate interesgarriak irekitzen dizkio Europaren etorkizuneko zerga-ereduei.

Sententzia hauek Ekonomia Itunak Europar Batasunean duen iraunkortasuna bermatzeko gakoa izan ziren, foru-fiskalitateak EAEn finantza-sisteman duen araugintza-ahalmen indartsua baieztatu zelako. Modu horretan, sistema foralaren erantzukizun- eta autonomia-maila altuak erabateko babesa eman zion Ekonomia Itunari. Beraz, aldebakarreko arriskuaren betearazpenak ez du soilik dimentsio ekonomiko/fiskal/finantzarioa, eragin zuzena dauka baita ere arlo politiko eta juridikoan.

4 COVID-19aren eragina euskal ogasunean

Pandemiak foru federalismo fiskalaren sistemaren funtzionamenduan nola eragin zuen aztertzeke, lehenik eta behin haren eragin kuantitatiboa aztertu behar da. Horretarako, eta hasierako galderetako bati erantzunez, kapitulu honetan pandemiak EAEko finantza publikoetan izan duen eragina eta erakundeek krisiaren aurrean eman zuten erantzuna aztertuko dira.

COVID-19aren pandemia mundialak ustekabeen harrapatu zuen gizartea bere osotasunean, baina sortu dituen ondorioak jakinak dira, eta hartu beharreko neurriak ezohikoak izan beharko ziren, baita administrazioen eta aurrekontu-egonkortasunaren erabateko norabide aldaketak ere. Kontuan izan behar da, 2020an heldu zen pandemia mundialaren aurretik, Euskal Autonomia Erkidegoa hedaldi ekonomikoan zegoela, eta 2008ko krisialdiak eragindako zulo sakonetik irteten zegoenez, hurrengo urteetan egoera onuragarria mantenduko zelaren itxaropena zegoela (Martínez, 2020b).

Etorkizun itxaropentsua bertan behera gelditu zen 2020ko ekitaldian. Krisi ekonomiko eta sozialak sakonki desorekatu zituen euskal erakundeen aurrekontuak, pandemiak presio handia eragin baitzuen kontu publikoetan zerga-bilketa jaitsiz eta gastu soziosanitarioa gehituz. Euskal Autonomia Erkidegoaren BPGak %9,5eko beherakada izan zuen, eta foru-aldundien zerga-bilketa agregatua %9,8 jaitsi zen. Nolanahi ere, euskal ogasunek zerga-erreformen bidez zerga-krisiari aurre egin zioten, diru-bilketaren hazkunde nabarmeneko seiurteko baten ondoren (Guinea, 2020). Zerga-krisi hori aztertzeke zeharkako zergei eta zuzeneko zergei erreparatu dakizkieke.

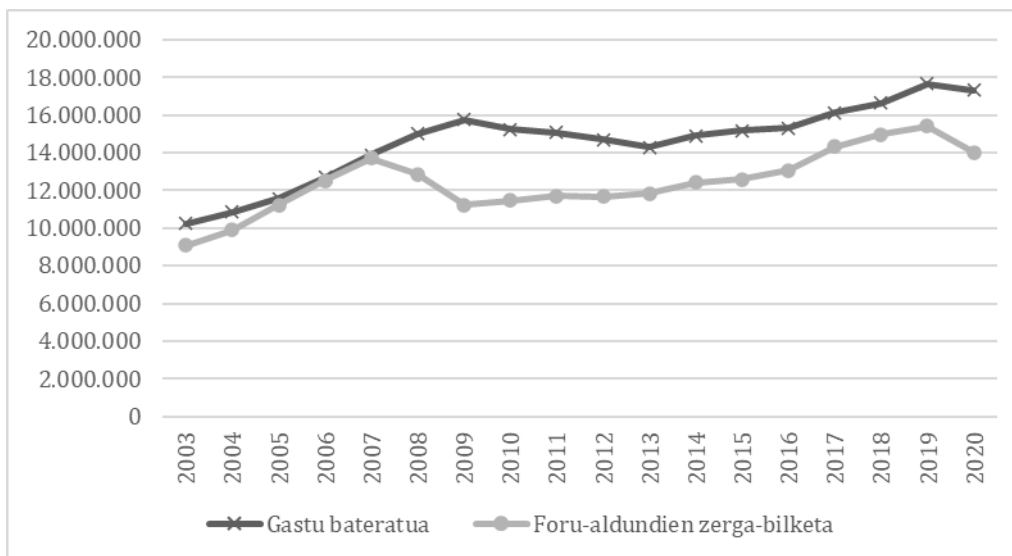
Krisialdi honen berezitasun nabarmenena konfinamenduak izan ziren, horrek eragin zuen jarduera guztien erabateko gelditzearekin. Pandemiatik gizartea babesteko neurri horien ondorioz, kontsumoak beherakada nabarmena izan zuen, baita inbertsio pribatuak ere. Horregatik BEZaren eta Zerga Berezien bidez bildutakoa ehuneko hamarrean baino gehiago jaitsi zen 2019rekin alderatuz, alde handiz gaintituz 2008ko krisiarekin izandako beherakada. Nolanahi ere, zuzeneko zergen bilketaren jaitsiera zeharkako zergena baino txikiagoa izan zen, PFEZren portaerak moteldu egin baitzuen foru-ogasunen kontuen beherakada handiagoa. Moteltze horren arrazoi nagusia soldata publikoen eta pentsio-masaren bilakaera positiboak enplegua suntsitzearen ondoriozko

diru-sarreraren uzkurdura eta Aldi baterako Enplegu Erregulazioko Espedienteak (ERTE) ugaritzearen ondoriozko diru-sarreraren igoera konpentsatzea izan zen. Esan beharra dago, jardueren geldiketa benetan kaltegarria izan zela enpresentzat, eta mozkinetan narriadurak izan dituztenez, Sozietateen gaineko Zerga ere kalteturik irten zen ezarri behar izan ziren neurri berezien ondorioz (Martínez, 2020a).

Hortaz, zuzeneko zein zeharkako zergei dagokienez, kaltea nabaritu zen, eta berreskurapen luzearen beharrezana eragin zuen. Gainera, ez da ahaztu behar bilketa hauen erantzukizuna euskal ogasunena eta soilik haiena dela, Estatuak ezin baititu baliabideak eskaini ezta egoera ekonomiko gogorraren ondorioz EAeren ekarpena txikitu. Hori dela eta, Euskal Autonomia Erkidegoak krisialdi soziosanitarioari aurre egiteko zerbitzuak zerga-bilketa murriztuarekin eskaintzearen arriskua erabat jasan zuen.

Hain zuzen ere, zerga-bilketaren beherakada indartsuagoa izan zen Eusko Jaurlaritzaren eta foru-aldundien gastu bateratuarena baino. Pandemia hasi zenetik, Eusko Jaurlaritzak, gainerako erakunde publikoekin batera, sailtako programa eta laguntza-lerro ugari eta askotarikoak ezarri zituen, herritarren behar soziosanitarioak asetzeko, errentei eusteko eta ekonomia suspertzeko (Jaca eta Saizabal, 2021). Hori dela eta, gastuaren eta foru-aldundien zerga-bilketaren bilakaerari erreparatuz, argi dago bi aldagaien arteko hutsunea handitu egin zela, COVID-19aren krisiak zuzeneko eragina izan baitzuen zerga-bilketaren murrizketan zein aurrekontuen norabidean.

2. Grafikoa. Zergekiko Autonomia Finantzarioa. Eusko Jaurlaritzaren eta foru-aldundien gastu bateratuaren eta foru-aldundien zerga-bilketaren bilakaera. (2002-2020) (mila eurotan)



Iturria: Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco, *Aurrekontu gauzatzearen estatistika*. Egileak egina.

Behin zerga-bilketa handitzeko asmoz dagokien politika fiskalak soilik erabilia, foru-aldundiek ez lukete baliabide nahikoa izango krisialdiak suposatu zuen gastuari aurre egiteko, baina gastuaren eta foru-aldundien zerga-bilketaren arteko hutsunea estaltzeko Euskal Autonomia Erkidegoak beste bide batzuek hartu ere zitzakeen. Bide hauen zama, ordea, EAEk berak jasan beharko luke, Ekonomia Itunean adierazten diren aldebakarreko arriskua eta erantzukizun fiskala bete beharko lituzkeelako.

Hutsune horri aurre egiteko, beraz, euskal ogasunek bide desberdinak izan zituzten. Alde batetik, politika fiskalak berehalako erantzuna emateko tresna gisa funtzionatu zuten, baita atzeraldia arintzeko sustapen modura erabiltzeko ere; bestetik, COVID-19 Funtsaren diru-sarrerak jaso zituen; eta, azkenik, ogasunek zor publikoa erabiltzeko aukera izan zuten, iraunkortasunezko ikuspegi batekin, ustekabeko atzeraldiaren zama epe luzean jasan zezaten.

4.1 Zerga- eta aurrekontu-politika

COVID-19aren pandemiak eragindako krisi orokorraren aurrean, zergen ordainketen geroratzeak baino neurri gehiago hartu behar izan ziren, onura fiskalak eskainiz zuzeneko eta zeharkako zerga nagusien zergadunei, besteak beste. Horrela, larrialdi ekonomiko eta soziala arintzeko erantzun fiskalerako plan bat proposatu zen, pandemiaren garapenaren lau fase bereizten zirelarik. OCDEren gomendioak Euskal Autonomia Erkidegoen zerga-administrazioek ere bete zituzten, lau faseetako bakoitzean adierazten ziren zerga-politikako lehentasunak eta tresnak jarraituz (Martínez, 2020a).

Pandemia hasi berri, premiazko neurri iragankorrak hartu ziren, enpresei eta familiei finantza-laguntza azkarra ematea baitzen politika fiskalen lehentasun nagusia. Horregatik, lehenengo fasean egoera ekonomiko ahulenean zeuden sektoreei eskaini zitzaizen laguntza gehiena, eta zergadunei ordainketa-epealdia malgutu zitzaizen zergak betetzeko ezintasuna gainditzeko. Bigarren fasean, nahiz eta larrialdi-unea gaindituta egon, ziurgabetasun handiko egoera zen, horregatik aurreko fasean hartutako neurriak mantendu ziren, lehentasun bihurtu ziren esparruak ere beste neurri batzuekin osatuz. Zergadunen zailtasunak arintzea eta berreskuratze-gaitasuna babestea izan ziren fase honen helburu nagusiak, horretarako lehenengo fasean ezarritako epeak are gehiago atzeratuz eta zuzeneko zergetan zenbait zerga-tratamendu aldi baterako malgutzeko neurri osagarriak onetsiz (Erkoreka, 2021b).

Hirugarren fasea ekonomiaren indarberritze-fasea izan zen, politika fiskala eta aurrekontu tresnak erabili ziren planak aurrera ateratzeko. Izan ere, foru-erakundeek berreskurapen-planak abian jartzearen alde egin zuten, eta susperraldi ekonomiko bultzatzeko helburuarekin, pizgarri eta gastu fiskala erabili ziren. Zuzeneko zergetan zerga-arinketak eta pizgarriak onartu zituzten, inbertsioa arinduz eta kontsumoa bultzatuz. Ez hori bakarrik, hirugarren fasean 2020ko ekitaldian sortutako zerga-oinarri negatiboak aurretiazko zerga-oinarri positiboekin konpentsatzeko mekanismoa sartu zen modu iragankorrean lehenengo aldiz. Azkenik, laugarren faseak zerga-politikak finantza publikoak saneatu eta haien iraunkortasuna bermatzea du helburu, kontu publikoak berrantolatze eta saneatzeko. Erresilientziari eta zorraren iraunkortasunari buruzko fase honetan, pandemiak eta ekonomiak 2021ean eta hurrengo ekitaldietan izan duten bilakaera ezinbestekoa izango da (Erkoreka eta Ugalde, 2022).

Esan beharra dago, ordea, Eusko Jaurlaritza zein Europar Batasun mailako funts publikoen presentziak pandemiaren kalteei erantzun goiztiarra ematea ahalbidetu zuela. Hain zuzen ere, Europako Batasunak onetsitako “Next Generation EU” Europako berreskuratze-funtsak estatu-kideei laguntza eman izan die; eta Espainiako Gobernuaren kasuan, “Espainiako Ekonomiaren Berreskuratze, Eraldaketa eta Erresilientzia Plana” aurkeztu zuen, nahiz eta funts horren gainean EAERI zegokion zenbatekoa eta euskal erakundeek zuzenean kudeatuko duten zenbatekoa luzaroan ezezaguna izan den, planak ez zuelako hasieratik funtsen lurralde-banaketa zehaztu. Horrez gain, Gobernu zentralak “COVID-19 Funtsa” ere sortu zuen, autonomia-erkidegoentzako aparteko finantzaketa-mekanismo gisa, eta Eusko Jaurlaritzak premiazko lehen talka-plana onartu zuen. Eusko Jaurlaritza euskal sektore publikoan duen gastu-ahalmen handiaz baliatuz, planak osasun-sistemak krisiari sanitarioari eta larrialdi egoerari erantzuteko behar diren gainerako zerbitzuei erantzuteko gaitasuna bermatzea, premia handiena duten taldeei laguntzea eta estaldura soziala bermatzea, eta osasun-krisiak geldiarazi edo kaltetu zuen ekonomia- eta ekoizpen-sarea babestea hartu zituen premiazko jardueratzat (Erkoreka, 2021b).

Ez hori bakarrik, Eusko Jaurlaritzak, “Renove Plana” eta kontsumoa bultzatzeko antzeko beste programa batzuez gain, “Berpiztu programa, EAEko ekonomia eta enplegua suspertzeko (2020-2024)” ekonomia eta lan-merkatua suspertzeko planteatutako ibilbide-orria onartu zuen, langabezia-tasa jaisteko helburuarekin.

Hortaz, pandemiari aurre egiteko foru-ogasunek hartutako neurriak ugariak izan dira, eta, politika fiskalei dagokienez, EAERen autogobernu fiskal eta finantzarioko ahalmena mantendu izan da, funtsen heldueraren aurretik ere zuzenean euskal erakundeak izan baitira krisi orokorrari berehalako erantzun zuzena eman dieten erantzuleak.

4.2 COVID-19 Funtsa

COVID-19 Funtsa autonomia-erkidegoei finantzazio autonomikoaren sistematik kanpo finantza-laguntza emateko sortu zen. Gobernu zentralak sortu zuen funtsa, ez zuen diru-itzultzerik ezta baldintzarik ezarri, eta aurrekontu-gisa izaera ezarri zen. Hain zuzen ere, funts honen bidez, autonomia-erkidegoei 16.000 milioi euro bideratu

zitzaien, besteak beste, pandemiak osasun-arloan, hezkuntza-arloan eta diru-sarrerak murriztean izan zuen eraginei aurre egiteko.

Autonomia-erkidegoen arteko funts-banaketa gobernu zentralak zehaztu zuen, eta Eusko Jaurlaritzak publikoki kritikatu zuen EAEk COVID-19 Funtsean izango zuen parte hartzea Ekonomia Itunean ezarritako alde-biko mekanismoen barruan aurretiaz negoziatu ez izana (AIReF, 2020).

Transferentziak banatzeko irizpide zehatzak ezarri ziren, autonomia-erkidego bakoitzak zuen beharraren arabera, finantzazio beharrak kontuan hartzen dituzten lau tartetan sailkatu zirenak. Lehenengo eta bigarren tarteak kontuan hartzen dute gaixotasunak komunitateetan duen izan zuen eragina; hirugarrena, aldiz, hezkuntzari lotuta dago; eta, azkenik, laugarren tarteak konpentsatu egiten ditu jardura ekonomikoa murriztearen ondoriozko diru-sarrera txikiagoak lurralde erkideko autonomia-erkidegoetan.

1. Taula. COVID-19 funtsaren banaketa autonomia-erkidegoen artean (mila eurotan)

Autonomia Erkidegoa	Osasuna		Hezkuntza	Diru-sarreraren murrizketa	Guztira	COVID-19 Funtsa (BPGaren %)
	1 Tarte	2 Tarte	3 Tarte	4 Tarte		
Andaluzia	597,6	391,73	383,86	825,60	3.198,79	1,5
Katalunia	146,58	109,77	53,45	120,67	430,47	1,2
Asturias	106,10	63,84	32,53	96,26	298,73	1,4
Balearrak	104,54	64,80	50,28	218,78	438,40	1,6
Kanariak	158,98	98,85	87,37	205,97	551,16	1,4
Kantabria	64,71	29,52	22,14	60,42	176,80	1,3
Gaztela Mantxa	319,26	150,65	89,19	184,35	743,44	1,9
Gaztela eta Leon	349,16	195,66	84,04	214,57	843,44	1,5
Katalunia	1.246,53	474,50	337,44	1.107,09	3.165,55	1,5
Extremadura	96,00	58,14	43,30	79,99	277,42	1,4
Galizia	268,11	149,65	92,99	224,11	734,42	1,2
Errioxa	57,52	28,81	13,20	27,52	127,06	1,6
Madril	1.495,75	613,87	291,70	945,05	3.346,37	1,0

Murtzia	98,16	86,05	73,82	130,85	388,88	1,3
Valentzia	449,63	263,04	214,19	558,77	1.485,63	1,4
Guztira Lurralde Erkidea	5.558,64	2.778,88	1.869,48	5.000,00	15.207,01	-
Nafarroa	88,73	56,80	29,29	0,00	174,82	0,9
EAE	328,63	152,32	87,23	0,00	568,18	0,8
Guztira Foru- lurraldea	417,36	209,12	116,52	0,00	742,99	-
Ceuta eta Melilla autonomia hiriak	24,00	12,00	14,00	0,00	50,0	-
Guztira	6.000,00	3.000,00	2.000,00	5.000,00	16.000,00	-

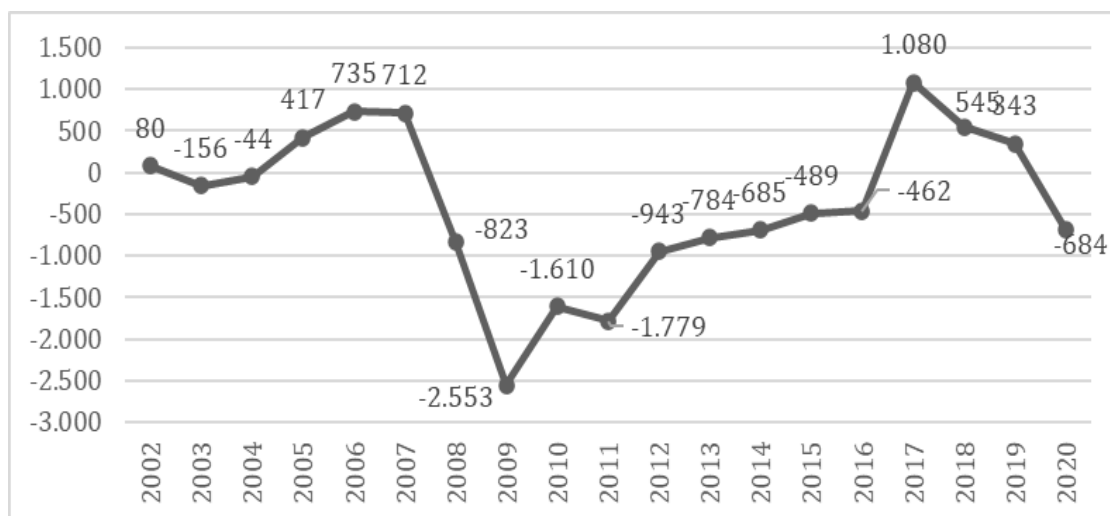
Iturria: Ministerio de Hacienda, https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Fondo_COVID.aspx

Egileak egina.

Pisurik handiena izan zuten tartekak osasuna eta diru-sarrerren murrizketa izan ziren, gobernu zentralak ezarritako funts-banaketaren irizpideen arabera. Hala ere, taulan ageri den bezala, foru-finantzaketa sistema dela eta, gobernu zentralak diru-sarrerren murrizketak konpentsatzeko helburua zuen laugarren tartetik kanpo utzi zituen EAE eta Nafarroa. Ekainaren 16ko, 22/2020 Errege Lege-Dekretuaren Lehenengo Xedapen Gehigarriak ezartzen duenaren arabera, EAEn eta Nafarroaren kasuan, diru-sarrerren gutxitzea estaltzeko laugarren tarteak “defizit eta zor publiko gisa zehaztuko da Ekonomia Itunaren Batzorde Mistoan eta Hitzarmen Ekonomikoaren Koordinazio Batzordean, hurrenez hurren”. Ekonomia Itunaren Batzorde Mistoaren esparrutik kanpo, 2020ko uztailearen 31n, Espainiako Gobernuak eta Eusko Jaurlaritzak akordio bat lortu zuten EAEn defizit eta zorraren helburuak gorantz eguneratzeko (Erkoreka, 2021b).

COVID-19 Funtsaren lau tartetan parte hartu ez bazuen ere, bertatik jasotako 568,18 milioi euroek EAEn defizit ez-finantzarioa arintzea ahalbidetu zuten 2020an:

3. Grafikoa. EA Eren finantzatzeko ahalmena (+)/beharrizana (-) (2008-2020)
(milioi eurotan)

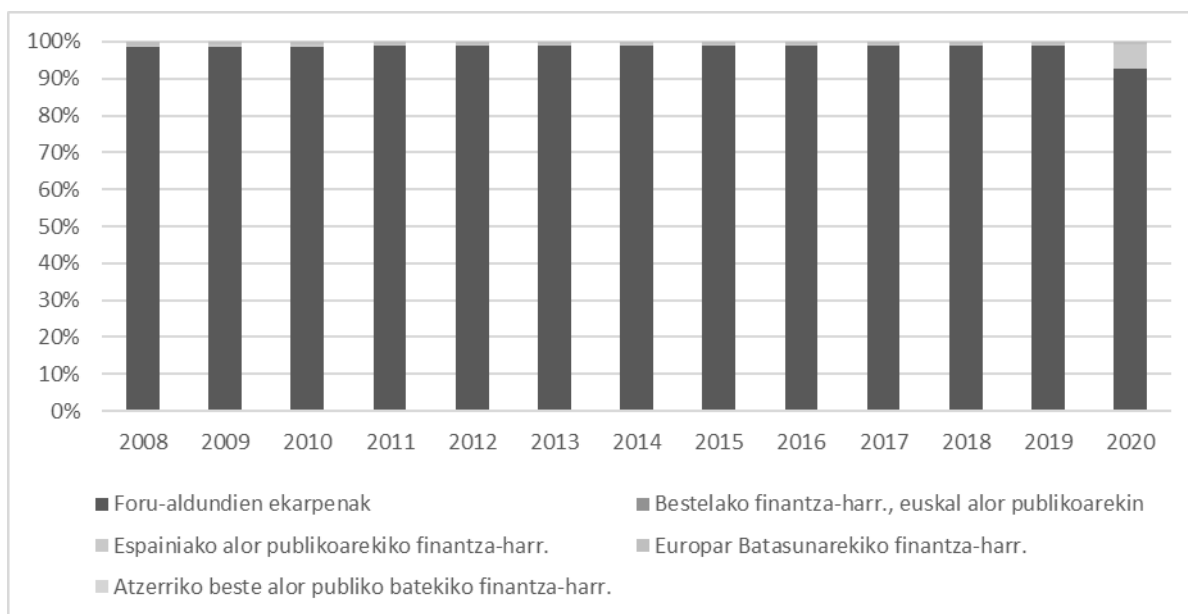


Iturria: IGAE, *Contabilidad nacional, SEC 2010. Operaciones no financieras del subsector administración regional, serie anual*. Egileak egina.

Grafikoan ikus daitekeenez, 2008an, EA Eren finantzaketa-beharrizana 2.553 milioi euro izatera heldu zen. 2008an krisi fiskal sakonagoa pairatu zuten foru-aldundiek. Hala ere, euskal sektore publikoak ez zituen ohiz kanpoko transferentziarik jaso. Hori dela eta, euskal erakunde publikoak zorpetzera jo behar izan zuten defizita estaltzeko.

2020an, aldiz, krisiak eragindako finantza-beharrizanen zati bat euskal sektore publikotik kanpoko transferentzien bitartez estali zen. Esan beharra dago, ordea, COVID-19 Funtsaren 568 milioiak zenbatu gabe ere, foru-lurraldeen zorraren bariazioa 2008ko ekitalditik urrun kokatuko litzatekeela 2008an pairatu zuten krisi sakonaren ondorioz. Hala ere, COVID-19 Funtsaren eragina nabarmena izan da Eusko Jaurlaritzaren diru-sarreraren aurrekontuko transferentzien kapitulu-banaketaren bilakaeran:

4. Grafikoa. EA Eren gastu arruntetarako transferentzia kapituluaren banaketa (2008-2020) (%)



Iturria: Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco, *EA Eren Administrazio Orokorren sarrera aurrekontuaren likidazioak*. Egileek egina.

Foru-aldundien ekarpenak Eusko Jaurlaritzaren diru-iturri nagusia izaten jarraitu badute ere, aldagai honen proportzioa jaitsi egin zen 2020an. Foru-aldundien ekarpenen ehunekoa jaitsi egin zen, Estatuaren transferentzien atala ia nulua izatetik, %6,48 izatera heldu zelako, COVID-19 Funtsa dela eta. 2008ko krisiaren kudeaketarekiko aldea suposatzeaz gain, egoera honek aldaketa bat ekarri du Ekonomia Itunaren finantzen azken aldiko bilakaeran.

4.3 Aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren esparrua doitzea eta zorpetzera jotzea

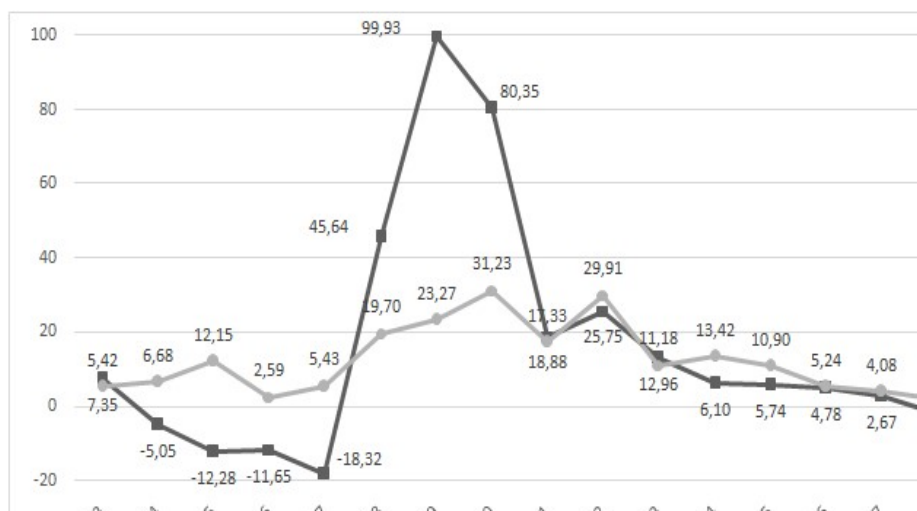
COVID-19 Funtsak EA Eren sarrera aurrekontuetan aldaketa eragin izan zuen arren, Funtsa ez zen nahikoa izan euskal erakundeek defizit eta beharrianak betearazteko, EA Eren finantza-beharrizana asko handitu baitzen.

Euskal erakundeek autonomiaz jardun zuten 2020an, zuzeneko kudeaketako zerga-bilketaren menpe eta finantza-autonomia sistematik kanpo soilik COVID-19

Funtsean parte hartzen. Foru-araubideko autonomia-erkidegoetan, finantzen bilakaerak ez zuen Gobernu zentralaren erabakiekiko menpekotasun nagusirik izan, eta EAEko finantzatzeko beharrezana 684 milioi eurora heldu zen, operazio ez-finantzarioak kontuan izan gabe (ikusi 3. Grafikoa).

Euskal ogasunen 2020ko ekitaldian zorpetzea izugarri igo zen epe laburrean (ikusi 5. Grafikoa). Lurralde erkideko autonomia-erkidegoen kasuan, ordea, zorraren zatirik handiena administrazio zentralaren esku gelditu zen. Izan ere, lurralde erkideko autonomia-erkidegoek menpekotasun handia dute Gobernu zentralaren aurrekontu-egonkortasun erabakiekiko, beren finantza-autonomiaren kaltetan. Menpekotasun egoera hau maniobra-abiadura azkarra behar duten presazko aurrekontu momentuetan ematen da batez ere, eta horrek erantzukizun fiskalaren ebaluazioa eta administrazioek kontuak ematea diluitu eta zailtzen du (Lago y Martínez-Vázquez, 2010).

5. Grafikoa. Lurralde erkideko eta foru-araubideko autonomia-erkidegoen zorraren urtetik urterako bariazioa (2003-2020) (%-tan)



Iturria: Banco de España, *Estadísticas de Administraciones Públicas*. Egileak egina.

Foru-araubideko sisteman, ordea, zerga-bilketaren jaitsiera zorpetze publikoarekin soilik estal zitekeen, eta Ekonomia Itunaren Batzorde Mistoaren akordiorekin, defizit hori finantzatzeko erantzuleak euskal erakundeak izan ziren. Izan ere, defizitaren eta zor publikoaren helburuak eguneratu gabe zeudenez, Ekonomia Itunaren Batzorde Misto deitu behar izan zen helburu berri bat negoziatzeko, zorraren merkatura jo zezan, bere kontuen desoreka estaltzeko.

Espainiako eta EAeko gobernuek aldebikotasunez erabaki zuten EAeko defizitaren eta zor publikoaren helburuak gorantz eguneratzea EAeko erakunde erkideentzat eta foru-aldundientzat. Akordio horietan, berezko estatusa aitortu zitzairen foru-aldundiei, defizita eta zorra izateko aukeraren ondorioetarako, beren zerga- eta finantza-boterea gauzatzean beren gain hartzen duten alde bakarreko arriskuaren ondorioz (Erkoreka, 2021).

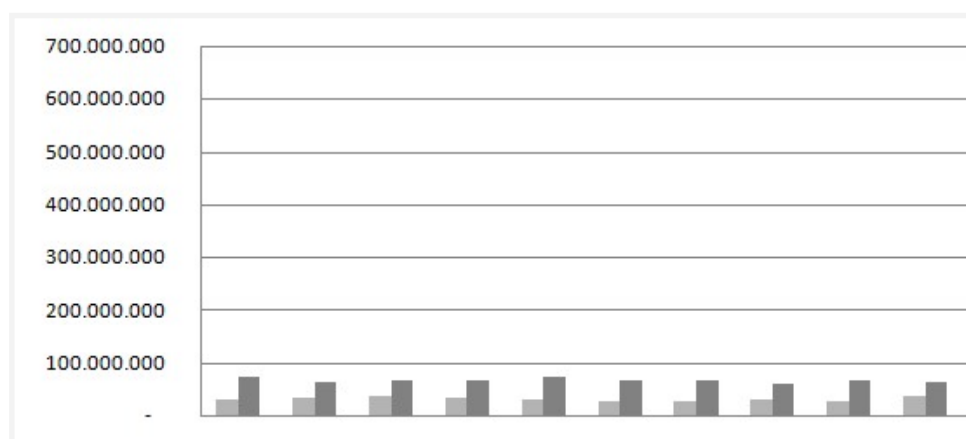
Estatuak eta Eusko Jaurlaritzak alarma-egoera aurretik bi aldeek hitzartutako EAerako helburua zero defizitekoa izan zen arren, aurrekontu-egonkortasuneko helburu berriak Ekonomia Itunaren Batzorde Mistoan adosteko tartea ere bazegoen, egoerak txarrera egiten bazueneko babes-klausula batek osatu baitzuen akordioa. Krisi larriko ohiz-kanpoko egoera ikusirik, pandemia aurretik erabakitako helburuak berregokitu egin ziren arau fiskalak eta aurrekontu-egonkortasunaren arauak aldatuz. Modu horretan, foru-aldundien eta euskal udalen egonkortasun- eta jasangarritasun-helburuak toki-erakundeentzat ezarritako arau zorrotzek arautzen jarraitu zuten arren, negoziaketa berri batekin moldatu ziren egoera berrira (Alonso, 2020).

Izan ere, COVID-19a agertokian sartzeak helburu horiek justifikatzera behartu zuen, Europako erakundeen baimenarekin. Pandemiak sortu zuen aurrekontu-desoreka garrantzi politiko eta ekonomiko handiko gaia izan zen Europa mailan, aurrekontu-egonkortasunerako itunen esparrua berrikustea eta egokitzea eraginez baita Estatu eta EAE mailan ere. 2020ko martxoan lehenengoko aldiz, Europar Batasunak Egonkortasun eta Hazkunde Ituna babesteko klausula orokorra aktibatu zuen, krisi larriko salbuespenezko egoeretarako. Horrela, estatu kideetako administrazio publikoentzako aurrekontu-diziplinako arauak erabat eten ziren (Macho, 2020). Horrek EAeri arauak egoera berriari egokitu ahal izateko finantza-jasangarritasunaren esparrua doitzeko eta zorpetzera jotzeko erreakzio-tartea ahalbidetu zion.

5 COVID-19 Funtsa aldebakarreko arriskuaren printzipioa betetzean

EAEk bere gain hartu ditu pandemiaren eragin fiskal eta finantzarioak, horretarako zerga-aurrekontu politika eta zorpetzera joz. Hala ere, COVID-19 Funtsak berritasun bat suposatu izan du, eta aldebakarreko arriskua betetzea zalantzan jarri du, diru-sarreren egituraren eragin nabaria izan baitu:

6. Grafikoa. Espainiako alor publikoarekiko finantza-harremanen eta Europar Batasunarekiko finantza-harremanen gastu arruntetarako transferentziak eta diru-laguntzak (2008-2020) (milioi eurotan)



Iturria: Eusko Jaurlaritzaren Administrazio Orokorren aurrekontuen kitapena eta urteko kontuak. Egileak egina.

EAEren gastu arruntetarako transferentzien eta diru-laguntzen iturri nagusia hiru lurralde historikoen aportazioak direla argi dago; nolahi ere, 2020an foru-aldundien ekarpenen ehunekoak jaitsi egin zen Estatuaren transferentziak ia nulua izatetik, transferentzien eta diru-laguntzen 6,48% izatera heldu zirelako (ikus 4. Grafikoa). Estatuarengandik gastu arruntetarako transferentzia kantitate altua jaso izanak inflexio-puntua eragin zezakeen Euskal Autonomia Erkidegoaren finantza-sistemaren oinarrian. Izan ere, Euskal Autonomia Erkidegoa ez litzateke kudeaketa ekonomiko eskasaren arriskua guztiz bere gain hartzen egongo, eta euskal biztanleek ez lukete berehala jasoko kalitate okerragoko zerbitzu publikoen eragina. Hau da, ez litzateke Ekonomia Itunean adostutako aldebakarreko arriskua guztiz beteko.

Lan honen sarreran planteatutako galdera nagusiari erantzun bat eman aurretik, beharrezkoa da Funtsaren izaera sakontasunean ikertzea COVID-19 Funtsak aldebakarreko arriskuaren printzipioa betetzean izan duen eraginean (Erkoreka eta Urrutia, 2021). Horretarako, jarraian, Funtsaren ezaugarri nagusiak eta finantza-irismena aztertuko dira, Ekonomia Itunaren sistemaren argitan.

5.1.1 Ohiz kanpokoak

COVID-19 Funtsa sortzeko Errege Lege-Dekretuaren zioen azalpenean, espresuki aipatzen da Funtsaren ezohiko izaera, eta adierazten da pandemiak sorturiko “premia berezi eta presazko horren aurrean, Gobernuak bere gain hartu duela neurriak hartzeko konpromisoa”, autonomia-erkidegoek “beren eskumenekoak diren funtsezko zerbitzu publikoak ematen jarraitu ahal izateko”. Era berean, legegileak Konstituzioaren 86. artikuluan oinarritu zuen lege-dekretuaren onarpena, “aparteko eta presako beharraren” justifikaziopean.

Krisiaren osasun-izaerak ez du loturarik aurreko beste krisi batzuen izaera ekonomiko edo finantzarioarekin, hala nola, 2008koarekin. Beraz, Ongizate Estatua kontsolidatu zenetik inoiz hartu ez diren ohiz kanpoko neurriak hartzera bultzatu ditu munduko gobernu gehienak (Erkoreka, 2021c). Ohiz kanpoko neurriak eta politikak hartzea ez da EAEren edo Espainiaren erabaki eskusiboa izan. Pandemiak aldatu egin ditu munduko herrialde eta nazioarteko erakunde gehienen funtzionamendu instituzionalaren eta finantzaketa-sistemen oinarriak. Horien artean, tradizio federal errotua duten herrialdeak ere aurki daitezke; besteak beste, Suitza edo Estatu Batuak (Steytler, 2021).

EAEko maila anitzeko gobernantza-sistemaren eskala gorenean, Europako Batzordeak berak ere Europar Batasunaren historian aurrekaririk ez duten ezohiko neurriak onartu zituen. Aurreko kapituluan esan bezala, krisi ekonomiko larriko egoeretarako aurreikusita dagoen Egonkortasun eta Hazkunde Itunaren babes-klausula orokorra aktibatu zuen lehen aldiz 2020ko martxoan. Modu honetan, Europar Batasuneko administrazio publikoentzako aurrekontu-diziplinako arauak aldi baterako eten ziren. Era berean, uztailen, “Next Generation EU” Europako Berreskuratze Funtsa sortzea onartu zuen, 750.000 milioi euro mobilizatuz eta zor mankomunatuarekin finantzatuta. Ohiz kanpoko neurri horien helburua estatu kideei laguntza eta oxigeno finantzarioa ematea izan zen, Europar ekonomia krisitik lehenbailehen atera ahal izateko (Macho, 2020).

5.1.2 Salbuespenezkoa eta borondatezkoa

Ohiz kanpokoak izateaz gain, lege-dekretuak xedatzen du COVID-19 Funtsa “salbuespenezko fondoa dela”. Ildo horretan, zehaztu egiten du “finantzaketa-sistema autonomikotik eta likidezia-mekanismo gehigarrietatik independenteak diren baliabide gehigarriak direla”. Hain zuzen ere, Funtsa jarraipen-aurreikuspenik gabe sortu zen, *ad hoc* aparteko kreditu baten bidez finantzatuta.

EAEko zorraren kalitatea ebaluatzean, kreditu-kalifikazioko agentzia nagusiak – Standard & Poor ‘s, Moody ‘s eta Fitch – bat datoz autonomia fiskala faktore giltzarri gisa nabarmentzean, foru-zorrak krisi-egoeretan duen portaera sendoa azaltzeko eta foru-zorraren *rating*-a Estatu subiranoaren gainetik egon daitekeela justifikatzeko (S&P Global Ratings, 2021).

EAEko autonomia fiskala ebaluatzean, kalifikazio-agentziak ez dira mugatzen esparru teoriko-legala aztertzeraz; aitzitik, zorraren kudeaketaren praxian ere sakontzen dute. Zerga-erantzukizunaren eta aldebakarreko arriskuaren printzipioak zerga-autonomia babesteko funtsezko elementu gisa nabarmentzen dituzte.

Eusko Jaurlaritzak gobernu zentralak artikulatutako likidezia-mekanismo gehigarriei ez atxikitzeko eta merkatuaren bidez finantzatzeko hartutako erabakia, foru-finantzaketa-sistemaren sendotasunaren eta erresilientziaren seinale gisa baloratu dute hiru kalifikazio-agentziek. Hiru agentziak bat datoz zorraren merkaturan jarduteko EAEk erakutsi duen ibilbide sendoa azpimarratzean; izan ere, ibilbide horri esker, gobernu zentralarekiko autonomia fiskala, finantzarioa eta politikoa bere horretan mantendu ahal izan dira, baita 2008ko finantza-krisiaren unerik zailenetan ere (Erkoreka eta Ugalde, 2022).

2020ko krisiaren testuinguruan, EAEko esparru instituzionalean eta foru finantzaketa-sisteman COVID-19 Funtsak izan duen eragina aztertzen du S&P-ek. Partaidetza horrek foru-erakundearen autonomia fiskalean eraginik izan duen analizatzen du, foru-zorraren kalifikazioa Estatu subiranoaren gainetik mantentzeko duen gaitasunarekin lotuta. S&P-ek COVID-19 Funtsaren salbuespeneko eta borondatezko izaeran jartzen du arreta, eta hurrengo ondorioa ateratzen du: “gobernu zentralaren laguntza salbuespenezkoa eta borondatezkoa denez, baldintza gabeko izaera, eta diru-sarreretan duen eragin mugatua kontuan izanik, ez dugu eragozpenik ikusten estatus bereziko eskualdeak, Estatu subiranoaren kalifikazioaren gainetik kalifikatzeko

gaitasuna bere horretan mantentzea” (S&P Global Ratings, 2021). Ohartarazpen gisa, honako hau gaineratzen du etorkizunari begira: “laguntza-mota horiek foru finantzaketa-sistemaren elementu errepikakor bihurtzen badira, edo eskualdeek behin eta berriz laguntza hori jasotzen badute, esparru instituzionalaren ebaluazioa berriro azter genezake, bai eta erakunde horiek estatu subiranoaren gaineratik kalifikatzeko irizpidea ere”.

Aurrekoari gehitu behar zaio COVID-19 Funtsa ez dela modu espezifikokoan sortu EA Eri laguntza finantzarioa emateko, baizik eta autonomia-erkidego guztiei egin diela mesede. Eusko Jaurlaritzak ez zuen zuzenean parte hartu, eta ez zuen eragiteko gaitasun erabakigarriarik izan haren sorreran. Lehen adierazi den bezala, COVID-19 Funtsa, ohiko finantzaketa-sistema autonomikotik kanpo sortu zuen gobernu zentralak eta ez zuen aurretiaz negoziatu Ekonomia Itunak arautzen dituen aldebiko batzordeetan.

5.1.3 Ez-selektiboa

Foru-araubideari dagokionez, Lege-Dekretuaren klausula selektibo nagusia lehen xedapen gehigarria da. Xedapen horrek, Funtsoaren laugarren tartean parte hartzetik salbuetsi zituen EAE eta Nafarroa. Horrenbestez, gobernu zentralak bere kabuz ezarritako klausula horrek ez zion mesederik egin foru-araubideko autonomia-erkidegoen finantza-interesei; alderantziz. Xedapen honen ondorioz, EAE eta Nafarroa izan ziren, termino erlatiboetan, Funtsoaren baliabideez gutxien baliatu ziren autonomia-erkidegoak (ikus 1. Taulan Funtsoak autonomia-erkidego bakoitzaren BPGan izan zuen eragina).

5.1.4 Finantza-irismen mugatua eta finantza-iraunkortasunerako funtsezkoa ez dena

COVID-19 Funtsoaren finantza-laguntzak 2020ko EA Eren defizita arintzea ahalbidetu zuen arren, haren ekarpena ez da funtsezkoa izan Ekonomia Itunaren sistemaren finantza-iraunkortasunerako (Martínez, 2020a). Foru finantzaketa-sistemak, defizit-egoera nabarmen larriago baten aurrean erantzuteko gaitasuna erakutsi zuen 2008ko krisian. Gainera, azpimarratu beharra dago, euskal sektore publikoak bere gain hartu duela defizitaren zatirik handiena, kupoa ordaintzeko betebeharra saihestu gabe.

Araubide erkideko autonomia-erkidegoen kasuan, gobernu zentralak, pandemiaren aurrekontu-ondorioetatik blindatu zituen 2020an. Gobernuak aparteko baliabideak eman zizkien krisiari aurrekontu-arazorik gabe aurre egin ahal izateko

(Conde-Ruiz, J. I., et. Al., 2020). Horrela, araubide erkideko autonomia-erkidegoek inoiz baino baliabide gehiago izan zituzten 2020an. Gobernu zentralak eskaintako finantza-koltxoiari esker, autonomia-erkidegoek BPGaren 0,21 puntuko aurrekontu-defizita izan zuten 2020an – bederatzi autonomia-erkidegok superabita izan zuten –, eta 2019ko emaitza nabarmen hobetu zen, BPGaren %0,57ko defizitarekin itxi baitzen. Ez hori bakarrik, 2020an, 2006az geroztik aurrekontu-saldorik onena lortu zen (De la Fuente, 2021). Likidezia-injekzio horrek araubide erkideko autonomia-erkidegoen epe laburreko finantzaketa-arazoak konpondu eta 2022ra arte atzeratu ditu, 2020ko ekitaldia likidatzen den momentura arte.

Foru-araubideko autonomia-erkidegoen finantzen bilakaera erabat desberdina izan zen (ikus 5. Grafikoa). Euskal erakundeen finantzaketa, Estatuarena bezala, nagusiki zerga-bilketaren menpe dago. Araubide erkideko autonomia-erkidegoek ez bezala, euskal sektore publikoak berehala jasan zituen bere kontuen gain diru-bilketa txikiagoaren ondorioak. EAE eta Nafarroa izan ziren 2019arekin alderatuta aurrekontu-saldoa okertu zuten autonomia-erkidego bakarrak (Erkoreka, 2021b).

Aurreko kapituluan esan bezala, zorpetzeko beharrik izan ez zuten araubide erkideko autonomia-erkidegoekin alderatuz, foru-araubideko autonomia-erkidegoek diru-bilketa txikiagoaren eta defizitaren ondorioei aurre egin behar izan zieten, zorpetzera joz beren finantzaketa-premiak estaltzeko.

6 Ondorioak

COVID-19aren pandemiak eragindako kalte sakonak gorabehera, foru federalismo fiskalaren ereduaren printzipio gidariak aldatu gabe mantendu ziren, eta hiru aldundiak beren zerga-sistemak arautzen eta kudeatzen jarraitu zuten. Modu horretan, Ekonomia Itunak egoera desberdinei berehala erantzuteko gaitasuna frogatu izan du.

Foru-erakundeek zerga- eta aurrekontu-politikak erabili zituzten 2020an COVID-19aren krisiaren eraginari aurre egiteko eta oinarrizko zerbitzu publikoak bere horretan mantendu ahal izateko. Horrek aurrekontu-egonkortasunean eragin zuen, eta, alde biko akordio baten bidez, EAEko defizitaren eta zor publikoaren helburuak gorantz eguneratu ziren EAEko erakunde erkideentzat eta foru-aldundientzat, berezko estatusa aitortuz foru-aldundiei defizita eta zorra izateko aukeraren ondorioetarako.

Aurrekontu-egonkortasuneko eta finantza-iraunkortasuneko itunen esparrua berregokituz, foru-erakundeek berehala hartu zituzten beren gain COVID-19aren krisiak EAEko ogasun publikoetan eragindako diru-bilketa murrizketaren eta defizitaren ondorioak. Beraz, EAEko gobernantza fiskala egiturazko aldaketarik jasan gabe egokitu zen pandemiak eragindako egoerara.

Kontuan izan behar da, ordea, pandemiaren krisiak berezitasun bat izan zuela: COVID-19 Funtsa. Gobernu zentralak sortutako Funtsaren sorrerak zalantzatan jarri ahal izan zuen alde biko arriskuaren printzipioa, EAEk eta Nafarroak Funtsaren zati bat jaso baitzuten transferentzia bidez. Dena dela, eta ikerketa honen bidez erakutsi den bezala, COVID-19 Funtsaren izaera eta finantza-irismen mugatua kontuan izanik, alde biko arriskuaren printzipioa betetzean eraginik izan ez duela ondorioztatu daiteke.

Lehenik eta behin, ohiz kanpoko neurriak eta politikak hartzea ez da EAEko edo Espainiako gobernuen jardunbide eksklusiboa izan, mundu mailan eman den gertakaria izan baita. Halaber, krisiaren osasun-izaerak aurreko beste krisi batzuen izaera ekonomiko edo finantzarioarekin loturarik ez izanak ohiz kanpoko neurriak hartzera bultzatu ditu mundu osoko gobernu gehienak. Bigarrenik, Funtsa salbuespenezkoa eta baldintzarik gabekoa izateaz gain, gobernu zentralak sortu zuen bere borondatez.

COVID-19 Funtsa ohiko finantzaketa-sistema autonomikotik kanpo sortu zuen gobernu zentralak, eta ez zuen aurretiaz negoziatu Ekonomia Itunak arautzen dituen aldebiko mekanismoen bidez. Beraz, Eusko Jaurlaritzak ez zuen zuzenean parte hartu, eta ez zuen eragiteko gaitasun erabakigarririk izan haren sorreran.

Hirugarrenik, COVID-19 Funtsa ez da modu selektiboan sortu EAERI laguntza finantzarioa emateko, baizik eta autonomia-erkidego guztiei egin die mesede. Gainera, aldebakarreko arriskua betez, foru-lurraldeek ez zuten diru-sarreretan murrizketagatiko tartegatik transferentziarik jaso. Azkenik, Funtsaren finantza-irismen mugatua azpimarratu beharra dago. Izan ere, COVID-19 Funtsaren finantza-laguntzak 2020ko EAERen defizita arintzea ahalbidetu zuen arren, haren ekarpena ez da funtsezkoa izan Ekonomia Itunaren sistemaren finantza-iraunkortasunerako.

7 Bibliografía eta informazio-iturriak

AIReF. (2020). Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos 2021 de las Comunidades Autonomas. *AIReF – Informe*, 2020/38, 17.

Alonso, I. (2010). *El Concierto Económico en Europa*. IVAP, Instituto Vasco de Administración Pública.

Alonso, I. (2009). *El respaldo europeo al Concierto Económico Vasco*. Zuzenbidearen Euskal Akademia - Academia Vasca de Derecho.

Alonso, I. (2020). El reconocimiento de la singularidad de las Diputaciones Forales en el ámbito de estabilidad presupuestaria: un hito trascendental en el desarrollo del Concierto Económico. *Forum Fiscal*, 269.

Armentia, J. (2015). *Introducción al Sistema Tributario del País Vasco*. Herri-Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Instituto Vasco de Administración Pública.

Cameron, D. (2021). The relative performance of federal and non-federal countries during the pandemic. *Forum of Federation Occasional Paper Series*, 50.

Conde-Ruiz, J. I., Díaz, M., Marín, C. & Rubio-Ramírez, J. (2020). Observatorio fiscal y financiero de las CC.AA. Previsiones de cierre 2020. *Fedea – Estudios sobre la Economía Española*, 2020/35.

De la Fuente, A. (2021). Las finanzas autonómicas en 2020 y entre 2003 y 2020. *Fedea – Estudios sobre la Economía Española*, 2021/13.

Erkoreka, M. (2021a). Il sistema di finanziamento di regime forale: il caso della Comunità Autónoma dei Paesi Baschi. *Costituzioni finanziarie e riforme: Italia e Spagna a confronto*. Edizioni Scientifiche Italiane.

Erkoreka, M. (2021b). The fiscal and budgetary impact of COVID-19 pandemic on the public finances of the Basque Country: the Basque system of fiscal federalism put to the test. *Ekonomiaz*, 100(2), 121-149.

Erkoreka, M. (2021c). Economía y salud pública en el País Vasco en tiempos de la gripe española. *Gaceta Médica de Bilbao*, 118, 55-62.

Erkoreka, M. eta Urrutia, N. (2021). COVID-19 Funtza eta Ekonomia Ituna. Eraginik izan al du aldebakarreko arriskuaren printzipioa betetzean? *Zergak. Gaceta tributaria del País Vasco*, 62: 123-135.

Erkoreka, M. eta Ugalde, R. (2022). Debt management by subnational governments in times of crisis: between bailout and fiscal responsibility. The case of the foral debt in the Basque Country and Navarre. Autoreek lagatua, prentsan dago.

Fitch Ratings. (2021 [Martxoak18]). *Autonomous Community of the Basque Country*.

Guinea, I. (2020). Recaudación de la CAE por tributos concertados en 2020. *Zergak. Gaceta tributaria del País Vasco*, 60, 221-229.

Jaca, J. I., eta Saizabal, I. (2021). La respuesta del Gobierno Vasco ante la COVID-19. *Ekonomiaz*, 100(2), 175-209.

Lago, S. eta Martínez-Vázquez, J. (2010). La descentralización tributaria en las Comunidades Autónomas de régimen común: un proceso inacabado. *Hacienda Pública Española*, 192, 129-151.

Lambarri, C. eta Larrea, J. (1991). *Financiación de las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco. El Cupo*. Herri-Arduralaritzaren Euskal Erakundea, Instituto Vasco de Administración Pública.

Macho, A. (2020). La intervención de la UE frente a las consecuencias económicas de la pandemia de COVID-19 y su articulación jurídica. *Los efectos horizontales de la COVID-19 sobre el sistema constitucional*. Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

Martínez, C. (2014). *La defensa jurídica de un derecho histórico paradigmático: El Concierto Económico vasco*. Foru Ogasunari buruzko Doktorego Tesien Bilduma - Colección Tesis Doctorales de la Hacienda Foral.

Martínez, G. (2019). *The Basque Economic Agreement: Tax and Financial Glossary*. Euskadiko Zerga Koordinaziorako Organoa.

Martínez, G. (2020a). La Fiscalidad en tiempos de pandemia: las Haciendas Forales frente a la COVID-19. *Zergak. Gaceta tributaria del País Vasco*, 59, 139-158.

Martínez, G. (2020b). Las Haciendas Forales ante el Cisne Negro de 2020. *Forum fiscal: la revista tributaria de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa*, 266.

Martínez-López, D. (2020). La gobernanza fiscal de las Comunidades Autónomas. Una valoración crítica de su estado actual con perspectivas de reforma. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, 2020/2(47), 31-56.

Moody's Investors Service. (2019 [Apirilak29]). *Basque Country (The) (Spain): Update to credit analysis*.

Rubí, J. (2009). El cupo y el criterio de la autonomía económica y financiera a la luz de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de septiembre de 2008. *Zuzenbidearen Euskal Akademia. JADO Aldizkaria*, 17, 85-111.

Serrano, S. (2011). La incidencia de las ayudas de Estado en las cooperativas vascas. *Revista vasca de economía social - Gizarte ekonomiaren euskal aldizkaria*, 7, 111-153.

Steytler, N. (2021). *Comparative federalism and Covid-19: Combating the pandemic*. Palgrave Macmillan.

S&P Global Ratings. (2021 [Martxoak26]). *Research Update: Basque Country Rating Affirmed At 'AA-'*.

Uriarte, P. L. (2015). *El Concierto Económico vasco: una visión personal*.

Zubiri, I. (2010). *The Economic Agreement between the Basque Country and Spain*. Ad Concordiam.

Webguneak

Ad Concordiam. (2021). Asociación para la promoción y difusión del Concierto Económico, <https://conciertoeconomico.org>

Aurrekontu gauzatzearen estatistika. (2021). Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco, <https://www.euskadi.eus/estadistica-de-ejecucion-presupuestaria/web01-ejeduki/es/>

EAEaren Administrazio Orokorraren aurrekontuen kitapena eta urteko kontuak. (2021). Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco, <https://www.euskadi.eus/liquidacion/web01-a3ogakit/es/>

Espainiako Bankuaren zor publikoaren gaineko estatistikak. (2021). Banco de España, https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/te_deu.html

Eustat. (2021). <https://www.eustat.eus/indice.html>

Fondo COVID. (2021). Ministerio de Hacienda, https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Fondo_COVID.aspx

INE (Instituto Nacional de Estadística). (2021). <https://ine.es>