

**KONTROL EKONOMIKOKO BULEGOAREN TXOSTENA, EUSKAL ENPLEGU
PUBLIKOARI BURUZKO LEGEAREN AURREPROIEKTUARI BURUZKOA.*****Tramitagune DNCG_LEY_9132/2014_02***

Euskal Autonomia Erkidegoko ekonomia-kontrolari eta kontabilitateari buruzko ekainaren 30eko 14/1994 Legeak III. tituluko IV. kapituluan arautzen du ekonomiaren eta arauen kontrola. Derrigorrezko izaera du, eta Kontrol Ekonomikoko Bulegoak egindako txostenaren bidez gauzatzen da.

Kontrol horretan sartzen da, ekonomiari eta antolamenduari dagokionez, Euskal Autonomia Erkidegoko administrazio publikoko organo ororen eraketa zein ezabaketa fiskalizatzea, baita organo horien aldaketak eta berregituraketak fiskalizatzea ere.

Aipatutako arauak Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Publikoaren barneko ekonomiaren kontrola eta kontabilitatea garatzen dituen urriaren 31ko 464/1995 Dekretuaren III. kapituluko 3. atalean xedatutakoa eta Ogasun eta Finantza Sailaren egitura eta zereginak finkatzen dituen apirilaren 9ko 192/2013 Dekretuaren 4. artikulua kontuan izanik, honako txosten hau eman da:

TXOSTENA**I.- XEDEA.**

Txosten honen xedea da goiburuan ageri den epigrafeko proiektuko arauen kontrol ekonomikoa egitea. Proiektu horren helburua, bertan jasotzen denez, euskal enplegu publikoa kudeatzeko tresnak antolatu eta garatzea eta haien araubide juridikoa zehaztea da.

II. AURREKARIAK ETA IGORRITAKO AGIRIAK.

Uztailaren 6ko 6/1989 Legeak, Euskal Funtzio Publikoari buruzkoak, euskal funtzio publikoaren eta hura osatzen duten langileen erregimen juridikoaren antolamendua eta erregulazioa biltzen ditu. Esparru arauemaile bat ere bada, eta horren gainean eraiki da funtzio publikoaren erakundea euskal administrazio publikoetan. Hogeita bost urtetik gora egon da indarrean, eta funtsezkoa izan da euskal funtzio publikoaren erakundea sendotzeko, gobernu-maila guztien eta herritarren zerbitzuan.

Jarduna sustatu duen instantziaren arabera, denborak funtzio publikoaren lehengo erakundean izan duen inpaktua eta azken bi hamarkadetan, eta bereziki 2007tik aurrera gaiari buruzko oinarritzko esparru arauemaile berria indarrean hasi

zenez geroztik Enplegatu Publikoaren Oinarrizko Estatutuaren apirilaren 12ko 7/2007 Legea argitaratu ondoren, administrazio publikoen ingurunean izan diren ezin konta ahala aldaketak ikusirik, behar-beharrezkoa da euskal enplegu publikoaren sistema antolatu eta arautuko duen lege berri bat sortzea, lanpostuen definizioan eta langileen erregimen juridikoaren erregulazioan oinarrituta.

Orain izapidetze-prozesuan dagoen zirriborroa "LEGEGINTZAKO PROIEKTUAK" zerrendan bildutako lege-aurreproiektua da, eta hura abiarazteko ahalmena Herri Administrazio eta Justizia Sailari dagokio. Jaurlaritzaren Kontseiluak 2012ko ekainaren 25ean onartutako 2012-2016 legegintzaldiko egutegiaren barruan dago [I. eranskina], "Enplegu Publikoari buruzko Legea" izenarekin, eta aurreikuspenen arabera 2014ko bigarren seihilekoan egitekoa zen.

Aipatutako 2013/06/25eko akordio horretako II. eranskinean *-Fitxa informatiboen dokumentua-* honako hau jasotzen da:

b.- Proposatzen den erregulazioaren helburua, eta gizarteko zein sektoreri eragingo dion, halakorik gertatzen bada:

b.1.) Erregulazioaren helburu nagusia:

- Euskadiko enplegu publikoaren araubide juridikoa antolatzea eta zehaztea, oinarrizko legedian aurreikusitako taxutze-tarteen barruan, eta Euskadiko Autonomia Estatutuan eta Konstituzioan aitortutako eskumenen arabera.
- EAEko herri-administrazioetan enplegu publikoa kudeatzeko aplikatu daitezkeen tresnak garatzea.

b.2.) Beste helburu batzuk:

- EAEko herri-administrazioen arrazionalizatzeko eta modernizatzeko prozesua gauzatzea.
- Arautegi autonomikoa Enplegatu Publikoaren Oinarrizko Estatutuaren apirilaren 12ko 7/2007 Legeak ezarritako oinarrizko arau-esparru berrira egokitzea, bereziki egiturazko gaiei lotutako alderdi guztiei dagokienez, edo enplegu publikoaren erlazioetan alde objektiboa dutenei dagokienez: zuzendaritza publiko profesionala, enplegu publikoaren antolamendua eta egitura, lanaren ebaluazioa, lanpostuak betetzeko sistema eta ordainsari-sistema.
- Enplegatu publikoaren berezko eredua zehaztea.
- Esparru arauemaile komun bat ezartzea enplegu publikoaren alorrean, gobernuaren lurralde-maila guztietan aplikatu ahal izango dena, foru- eta toki-autonomia ez ezik, lurralde-gobernu bakoitzaren arauketa- eta antolaketa-eskumenak ere errespetatuko dituen.

- EAEko enplegu publikoak pausoz pauso hurbilketa-prozesu baterantz aurrera egiteko oinarriak finkatzea, gobernu-maila bakoitzaren berezitasunak baztertu gabe.

- Lana ebaluatzeko sistema bat ezartzea; sistema hori tresna garrantzitsua izango da kudeaketa hobetzeko eta enplegatu profesionalak lanpostuetako zereginetan eta jokabide profesionalan duten garapen profesionala egiaztatzeko.

b.3.) Eragindako gizarte-sektoreak:

- Autonomia Erkidegoko Administrazioa.

- Foru- eta toki-administrazioak.

- Herri-administrazioetako erakunde instrumentalak, kontsultarakoak eta parte-hartzaileak.

- Eusko Legebiltzarra eta Batzar Nagusiak.

- Euskal Herriko Unibertsitatea.

- Herritarrak, oro har.

c) Finantzaketan ustez izango duten eragina:

Aztertzealdian zehaztuko da.

d) Legebiltzarrerara bidaltzeko, Jaurlaritzaren Kontseiluan gutxi gorabehera noiz aurkeztea aurreikusten den.

2014ko bigarren seihilekoan.

Testuingurua halakoa izanik eta aipatutako legegintzako egutegian jasotako konpromisoa eta aurreikuspena betetze aldera, dagokion espediente egin eta Bulego honetara bidali da, izapide elektronikoak egiteko aplikazio informatikoaren bidez, horren gaineko ekonomia- eta arau-kontrola egiteko, honako dokumentazio hau:

III. AZTERKETA

A) Antolamenduaren gaineko eragina.

Alde horretan, proiektuak antolamendu-sistema bat beharko du, eraginkorra izango bada. Sistema horrek, alde batetik, organo berriak sorraraziko ditu *–baina ez izaera bereziko entitate berriak–* eta, bestetik, gaur egun dauden beste organo batzuk aldarazi eta/edo berregituratu egingo ditu.

Aldatzearekin eta/edo berregituratzearekin lotutako atalean, honako hauek jaso dira:

1.- Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea (22. artikulua). Eginkizun berriak esleitu zaizkio enplegu publikoaren (hautaketa eta prestakuntza –85. artikulua-) eta hizkuntza-normalizazioaren (195. artikulua) alorretan, eta horrenbestez gobernuak beste behin jardun beharko du Erakundearen egitura eta eginkizunak arautzeko (*indarreko erregulazioa urriaren 14ko 241/2003 Dekretuan dago jasota*). Gainera, aurreikuspenen arabera sortuko den **EAEko Administrazioa hautatzeko organo iraunkorra** (83.4 artikulua) esleitu zaio.

2.- Funtzio Publikoaren Euskal Kontseilua (13., 14. eta 15. artikulua). Aurreproiektuaren aurreko zirriborroek egun indarrean dagoen organo hori ezabatu zuten, baina azken zirriborroak eutsi egin dio, EHUKo ordezkari bat ere aintzat hartuta kideen artean.

Organo berriak sortzeari dagokionez, bidalitako testuaren arabera honako hauek sortuko dira, artikuluz-zerrendan ageri diren ordenaren arabera:

1.- Euskadiko Enplegu Publikoa Koordinatzeko Batzordea (10., 11. eta 12. artikulua), giza baliabideen politika guztiak euskal administrazio publiko guztien artean koordinatzeko eta kontsultarako organo teknikoa izango dena Euskal Autonomia Erkidegoan enplegu publikoaren alorreko eskumenak dituen sailari atxikia; hamabi kide izango ditu (*EAEko 5 ordezkari, foru-aldundietako 3 ordezkari, toki-erakundeetako 3 eta EHUKo 1*)

Besteak beste, Euskal Enplegu Publikoaren Behatokiaren [12 j) artikulua] sorrera bultzatu behar du, eta aipatzekoa da Legeak ez duela ezer gehiago esaten azken horren osaeraren eta zereginaren inguruan.

2.- Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokor eta Instituzionalaren Enplegu Publikoaren Sektore arteko Batzordea (20. artikulua). Koordinatzeko eta informatzeko organo teknikoa izango da, EAEn enplegu publikoaren alorrean eskumenekoa den sailari atxikia EAEn Administrazio osoko langileen antolamendua, kudeaketa eta negozioazio kolektiboa koordinatzeko.

3.- Langile eta Zerbitzuen Ikuskaritza Nagusia (23. artikulua). Enplegu publikoaren "*organoak*" ezartzen dituen I. Tituluko II. kapituluko bigarren atalean beste zenbait organorekin batera bildu den arren, ez da sortu eginkizun hori betetzeko organo espezifiko gisa; aldiz, ikuskatzeko eginkizuna zehaztu da, eta haren jardunari dagozkion zereginak mugatu dira, enplegu publikoaren alorrean eskumenekoa den sailari esleituta.

4.- Langileen Erregistroa (54. artikulua), aurreikuspenen arabera EAEn Administrazioan, Foru Aldundietan, toki-administrazioetan eta Euskal Herriko Administrazioan egongo dena.

EA Eren Administrazioaren eremuan indarrean dago jada, eta arautu egin zen Euskal Autonomia Erkidego Administrazioaren eta haren mendeko erakunde publikoen zerbitzuko langileen erregistroa sortu duen otsailaren 28ko 75/1983 Dekretuan (Euskal Funtzio Publikoari buruzko uztailaren 6ko 6/1989 Legearen 34. artikuluan dago jasota).

5.- Hautaketa-organo iraunkorrak (83. artikulua): aurreikuspenen arabera euskal administrazio publikoek izango dute haiek sortzeko eskumena, EA Eren Administrazio Orokor eta Institutuzionalaren eta haren sektore publikoaren esparruan. Funtzio publikoan eskumenekoa den sailak izendatuko du organo hori, eta Herri Ardularitzaren Euskal Erakundeari atxikiko zaio.

6.- Lanpostuak hornitzeko organo teknikoak (105. artikulua); haien osaera inpartzialtasun-, objektibotasun-, profesionaltasun- eta espezializazio-printzipioetara egokituko da.

7.- Negoiazio kolektiboko organo teknikoak (199. artikulua); aurreikusita dago administrazio publikoek organo horiek sortzeko aukera izango dutela, negoziazio kolektiboko prozesuan ordezkari ditzaten.

8.- Negoiazio Mahai Orokorra (201. artikulua): aurreikusita dago honako hauek sortzea: Autonomia Erkidegoko Administrazio Publikoan, Foru Administrazio eta Toki Erakunde bakoitzean eta EHUn; Mahai Sektorialetan: sor liteke negoziazio-mahai orokorrek erabakita; eta Euskal Administrazio Publikoaren Negoziatioko Esparru Mahaian (202. artikulua): era liteke Euskal Administrazio Publikoek erabakita.

Aztertutako proiektuan zenbait aldaketa jaso dira Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorren eta haren Administrazio Institutuzionalaren subjektuetako baten [EHAA] antolamendu-egiturari dagozkionak, baina hala eta guztiz ere espediente horri dagokionez jasotako aurreikuspenetan ez da ezer jaso haren funtzionamendu egokia bermatzeko langileei, inbertsioei edo gastu osagarriei dagokienez ager litezkeen premia berrien inguruan.

B) Eragina ekonomian eta aurrekontuetan

Aztergai den proiektuak ekar litzakeen **ogasuneko eta ekonomia- nahiz finantza-araubideko alderdiei** dagokienez, hau da, ea zer eragin izan dezakeen Euskal Autonomia Erkidegoko Ogasun Nagusiaren berezko gaitan, Euskal Autonomia Erkidegoko Ogasun Nagusiaren Antolarauei buruzko Legearen testu bategina onartzen duen 1997ko azaroaren 17ko 1/1997 Legegintzako Dekretuko 1.2 artikuluan identifikatutakoetan (*ondarearen erregimena; aurrekontuak egin eta kudeatzeko prozedura; autonomia-erkidegoko ekonomia jarduerak bete behar duen kontrol- eta kontabilitate-sistema; kontrataziorako erregimena; Euskadiko Diruzaintza Nagusiaren erregimena; bere tributurak eta bestelako diru-sarrerak,*

publiko nahiz pribatuak, arautzea; zorpetzeko erregimena; bermeak emateko erregimena; laguntza eta diru-laguntzetarako erregimen orokorra; autonomia-erkidegoak bere ogasun nagusiaren barruko gainerako gaien inguruan dituen prerrogatiben erregimena; aipagai diren Euskal Autonomia Erkidegoa titular den izaera ekonomikoko gainerako eskubide eta betebeharrei lotutako beste edozein), ondoriozta dezakegu Euskal Autonomia Erkidegoko Ogasun Nagusiaren berezko gaitan eragina txikia-txikia dela, eta batere eraginik ez dagoela ere esan dezakegu, Euskal Autonomia Erkidegoko Ogasun Nagusiaren Antolarauei buruzko Legearen Testu Bateginaren 1.2 artikuluan gai horiek nola identifikatu diren aintzat hartuta.

Bakar-bakarrrik aipatu behar dugu testuaren 52. artikuluko aurrekontu-plantillari buruz egindako aurreikuspen berri bat. Artikulu horren 5. puntuan ezarri denez, *“Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioaren aurrekontu-plantilla Jaurkitzaren Kontseiluak onartuko du, eta Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkarian argitaratuko da”*.

Aurreikuspen hori ez dator guztiz bat 52. artikuluko 1. puntuarekin, eta azken horrek argi eta garbi uzten du euskal administrazio publikoetako aurrekontuak direla beren aurrekontu-plantillak erabakitzen dituztenak. Eta egia bada ere Jaurkitzaren Kontseilua dela EAEko Administrazioaren aurrekontu-plantilla hasiera batean onartzen duena aurrekontuei buruzko lege-proiektuarekin batera, aurrekontu-plantilla hori aurrekontu horietan dago jasota, eta beraz Legebiltzarrak bere gain hartu behar du hura behin betiko onartzea. Horrela aurreikusita dago, halaber, Euskal Funtzio Publikoari buruzko indarreko Legean, eta ekitaldi bakoitzeko EAEren Aurrekontuei buruzko Legeak ezartzen du Legebiltzarrak hasiera batean onartutako plantilla noiz eta nola alda daitekeen. Hortaz, transkribatutako 52.5 artikuluko Jaurkitzaren Kontseiluak plantilla onartu behar duela aurreikustea ez da koherentea, eta gainera nahasgarria da. Ez da ulertzekoa, halaber, plantilla hori EHAAr argitaratzeko agintzea. Beraz, **52. artikuluko 5. atala ezabatu behar da.**

Ekonomian eta aurrekontuetan izango duen eraginari dagokionez, gastuaren ikuspegitik eta sarreraren ikuspegitik aztertu behar da:

a) Gastuaren ikuspegia:

Xedapen Orokorrak Egiteko Prozeduraren 2003ko abenduaren 22ko 8/2003 Legeko 10.3 artikuluan ezarritakoaren arabera, *“Espedienteak memoria ekonomiko bat edukiko du, eta, hor, egitekoa den arauaren kostuaren zenbatespena azalduko da: gastu eta diru-sarrerak zenbatuta agertuko dira, eta, orobat, herri-administrazioaren aurrekontuetan izango duen eragina, finantzaketa-iturri eta -erak nahiz Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioaren ekonomia-eta araudi-kontrolaren gaineko arauak zehaztutako beste alderdi batzuk. Egitekoa*

den arau horren aplikazioak beste herri-administrazio batzuei, banakoei eta oro har ekonomiari ekarriko dion kostua ere ebaluatuko du".

Bestetik, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Publikoaren barneko ekonomiaren kontrola eta kontabilitatea garatzen dituen urriaren 31ko 464/1995 Dekretuaren 43. artikulua ezartzen duenez, *"Ekonomi eta araubidezko kontrola, ekainaren 30eko 14/1994 Legeko 26. artikuluko 2. lerroaldian aipatzen dena bezalakoa izan dadinean, aplikagarriak izan daitezkeen atal horretako 1. idatz zatian aipatzen diren idatz zatietan jasotzen direnak hartu beharko ditu kontrol horrek eta horiei buruzko iritzia eman ere bai. Honako hauek ere jaso beharko dira, hau da, proposamenaren gai izan den antolaketaren arrazionaltasuna, zerbitzuen kostu, errendimendu eta emankortasunaren gain kontrolak izango dituen ondorioak eta eragina"* eta ondorio horietarako *"...honako hauek ere bidali beharko dira: a) Izaikia edo organoa sortze edo, hala behar bada, aldatze eta berregituratze beharra edo horren egokitasuna justifikatzea, era honetan, burutu behar diren edo horietan sartuko deneko programa ekonomiko eta aurrekontu mailakoak bete ahal izateko; b) Erabili beharko diren giza baliabideen aurreikuspena, haien soldata, kostu eta eraginpean geldituko diren bitarteko materialen deskribapena. Ohiko gastua edo kapital mailakoa ekar dezaketen bitartekoen arteko bereizketa egin beharko da; c) Jarduketaren kostuari eta zerbitzuen errendimendu edo erabilgarritasunari buruzko ikerketa ekonomikoa. Hala behar izan dadinean, lau urterako Plan Ekonomikoa ere bai...."*

Hortaz, proiektuaren ekonomia eta araudia kontrolatzeko egindako eta espedientean jasotako memorian, proiektuan jasota egonik ekonomian eragina izan dezaketen gaiak zehaztu dira, batetik, EAEren aurrekontu orokorretan eragina izan dezaketenak, eta, bestetik, gastuetan eragina izanik, beste administrazio batzuek finantzatu behar dituztenak. Hori gorabehera, aurreikuspen eta agindu horiek zein diren zehazten du bakarrik, haiek abian jartzeak EAEren eta eraginpean hartutako gainerako administrazio publikoen aurrekontuetan zenbaterainoko eragina izan dezakeen zehaztu gabe.

Memoria ekonomikoan jasota daude, halaber, gastuen *"kenkariak"* ekar ditzaketen neurri jakin batzuk, baina kasu honetan ere ez du ebaluatzen do zenbatzen neurri horiek abian jartzeak zenbat diru aurrezteka ekar dezakeen.

Bestetik, memoria ekonomiko horretan *"Eraginpean hartutako giza baliabide eta baliabide materialen aurreikuspena"* izeneko atal espezifiko bat jaso da, eta hartan, izena gorabehera, ez da horri buruzko inolako zenbatespenik egiten, besterik gabe esaten baita *aurreikustekoa dela lehendik dauden giza baliabide eta baliabide materialak erabiliko direla*, eta, baliabide gehiago jarri behar diren kasuetarako, langile-beharrak izanez gero abian jar daitezkeen prozedurak deskribatzen ditu.

Memoriak dioenez, kostu ekonomikoa arlo bakoitzaren garapenean zehaztu beharko da. Legea indarrean hasteak ez dakar eragin ekonomiko zuzenik EAEren

aurrekontuetan, baina zenbait berritasun garrantzitsu ekarri ditu berekin, eta haien ezarpenak ekonomian eragin handia izango duenez, aztertu beharko ziratekeen, behin behineko zenbatespen modura soilik bada ere. Besteak beste, Zuzendaritza Publiko Profesionalaren ezarpenetik eta jardunaren ebaluaziotik eratorritako kostuak eta ordainsari-sistemaren aldaketak, karrera profesionalari eta jardunaren ebaluazioari lotutako ordainsari osagarriak sortzea barne.

Gauza bera esan dezakegu eraginpean hartutako gainerako administrazioek ekonomian jasan beharko duten inpaktuaren inguruan.

Bestetik, eta memoriak *"xedapenaren bidez erakundea eta organoa sortzeko, kentzeko, aldatzeko edo berregituratzeko beharra edo egokitasuna justifikatzeko"* atal espezifiko bat ere jasotzen duen arren, proiektatutako xedapenak dagokion erregulazioa guztiz eraginkorra izateko diseinatutako antolamenduaren egokitasuna ez du behar bezala justifikatzen, eta ez du zenbatespenik egiten, halaber, haren funtzionamendua bermatzeko beharrezkoak izan daitezkeen langile, inbertsio edo gastuen inguruan, honako hau baino ez dioelako: *"oro har ezarri da langile horien premiei erantzungo dieten bitarteko tekniko eta pertsonalak, eta sortzen dituzten kontsulta-organo guztiei laguntza pertsonala eta teknikoak bermatzen dietenak, atxikita dauden sailean eskuragarri daudenak izango direla"*.

Absentzia hori ez da oso garrantzitsutzat jotzen batzordeen eta beste organo tekniko batzuen kasuan (*izaera bereko organoen funtzionamenduaren ondoriozko esperientziak agerian jartzen duenez, gastuen aurrekontuan izan dezaketen eragina neurritzkoa da, eta estaltzeko modukoa integratuta dauden administrazio-instantziaren funtzionamendu-gastuetarako aurrekontuei buruzko legeetan jaso ohi diren hornidura arrunten bitartez*), baina organo garrantzitsuagoak sortu edo aldatu behar direnean ez da gauza bera gertatzen, hau da, aztergai dugun kasuan, Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundearen eta erakunde horri atxiki zaion gobernu-sailaren (*enplegu publikoaren eskumenekoa –une honetan, Herri Administrazio eta Justizia Saila*) eskumen- eta funtzio-eremuan proiektutako erregulazioak ekarriko duen aldaketa gauzatu behar denean, Langile eta Zerbitzuen Ikuskaritza Nagusia haren egiturara bilduz. Hala, ez da esaten kasu batean eta bestean esleitutako eginkizun berrien eraginkortasuna egungo langile-plantillekin berma ote daitekeen edo azpiegitura edo ekipamenduetan inbertitu behar ote den (edo baliabide ekonomiko osagarriak erantsi, gastu-igoera ekarri ahal izateko). Kontuan hartzekoa da aurreikusita dagoela proiektatutako Legea indarrean hasiko dela bete-betean Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkarian argitaratzen den egunaren biharamunean, eta horrek esan nahi du operatiboa ongi dimentsionatu beharra dagoela giza baliabideei dagokienez, eta ongi hornitu une horretan esleitutako eginkizunak betetzeko.

Gabezia horiek gorabehera, ezinezkoa da iritzirik ematea proposatutako antolamenduaren arrazionaltasun ekonomiko-finantzarioaren inguruan.

b) Sarreraren ikuspegia

Espedientean jasotako erreferentziazko memoriak ez du ezer esaten, halaber, gai horren inguruan, baina haren azterketatik ondorioztatzen da aztertutako proiektuak ez duela inolako eraginik.

Beharrezko guztia azalduta, Herri Administrazio eta Justizia Sailari bidaliko diogu txosten hau, izapidetutako espedientean sar dezan.

Izpta.: Julia Sirés eta Javier Losa

2015eko maiatzaren 26a