



Javier Bilbao

Gizarte politika Europan integratzeko prozesuan

Gogoeta honen xedea Ekonomi eta Moneta Batasuna (EMB) egituratzeko prozesuak, aurki kontu unitate nazionala euroagatik ordezkaturako dituenak, gizarte politikan ekarriko dituen ondorioak aztertzea da. Europako ekonomi integrazioaren prozesuak —enpresaren dinamismo eta eraginkortasunari dagokionez dituen abantaila potentzialak txosten askotan, hala nola Cechinniren txostenean¹, aipatuak— nazio politikak definitzeko esparruan autonomia galera nabarmena ekarri du.

Aipatu prozesuaren amaierak, EMBren egituraketarekin batera, estatu kideek duten erabaki ahalmeneren murrizketa gehigarria ekarriko du: horrela, truke eta moneta politikak, dagoeneko eskumen txikiz erabil zitezkeenak, herrialde mailan ezabatu egingo dira, arantzelezkotik a rekin gertatu zen bezala; zerga politikak, orain arte Maastriichten zergak trinkotzeko ezarri ziren baldintza latzak betetzeko bideratua, ustez murrizketa handiagoa pairatuko du Egonkortasun eta Ekonomi Hazkuderako Ituna indarrean jartzen denean; azkenik, Europako Batzordeak gero eta gehiago zergapetzen ditu industri eta eskualdeko politikak, elkarlehiaren aizunketa saihesteko barne merkatuan. Hau da, alde batetik, eta Francisco Rodríguezek baieztatzen duenez, «EMBren proiektuak, politika antizikloari dagokionez, estatuen subiranotasunaren bazterketa hutsa dakar»², eta bestetik, egun modan dauden eskaintza politikak, ez lukete askatasun osoa izango ekoizpen sistemen elkarlehia erlatiboan eragiteko.

Beste alde batetik, Batzordeak berak egin duen, eta berriki argitaratua izan den, Europako Batasunaren ekonomi eta gizarte kohesioaren gaineko lehen txostenak³, Erki-degoaren baitan ekonomi eta gizarte egoera erabat desber-

dinak daudela, eta eskualdeen arteko aldeak txikiagotu baino finkatu egiten direla baieztatzeko bide ematen digu.

Gizarte politikaren azterketa esparru zehatz honetan kokatzen dut. Gizarte politikaz, hiritarren bizi mailan eta kalitatean nahiz lan baldintzetan zuzenean eragiten duten jarduketara publikoen multzoa ulertzen dugu. Kontzeptua garatzeko, errentak iraunarazteko programak (pentsioak eta langabeziaren babesak), Osasun, Hezkuntza, Etxebizitza eta Gizarte Zerbitzuen kudeaketa publikoa, edo lan merkaturian esku-hartzea jotzen ditugu politika honen eduki nagusitzat. Eredu hauetan, arlo publikoak funtsezko bi egi-terapide baliatzen ditu helburuak erdiesteko:

- arauak, bai erregulatzailerak bai prestazio zehatz bat jasotzeko eskubidea aintzatesten dutenak, aurrekontu publikoen pentzurakoak (gizarte politikaren araudi edo gainezko aurrekontuen aldea).

- gastu publikoa; honen bidez onetsitako eskubideei arreta egiten zaie edo administrazio publikoek erabakitzen dituzten eskumen prestazioak finantzatzen dira (gizarte politikaren aurrekontuen aldea, finantzaketa sistema berezia eskatzen duena).

1 koadroa: Gizarte babeseko gastuak, biztanleko adierazita (Urteroko batez bestekoak ecutan, biztanleria guztiarekiko)

Herrialdea	1991	1992	1993	1994
Belgika	4.374	4.591	4.803*	5.142*
Danimarka	6.284	6.779	7.380	8.020
Alemania	5.009	5.681	6.223	6.520*
Grezia	1.054	1.068	1.166*	1.236*
Espainia	2.398	2.624	2.556	2.451*
Frantzia	4.835	5.214	5.718	5.903*
Irlanda	2.138	2.364	2.423	2.591*
Italia	3.960	4.223	3.797	3.789*
Luxenburgo	5.386	5.835	6.678	7.279*
Holanda	5.037	5.384	5.817*	5.924*
Austria	e.e.	e.e.	e.e.	6.276*
Portugal	1.085	1.329	1.337	1.435*
Finlandia	5.900	5.561	4.991*	5.616*
Suedia	e.e.	e.e.	e.e.	e.e.
Erresuma Batua	3.583	3.755	3.847*	4.128*

Iturria: Eurostat (1997): Europako Batasuneko oinarritzko estatistikak, 33. argitalpena. Luxenburgo: EEn argitalpen ofizialeko bulegoa (or. 169).

*Behin-behineko datua / e.e.: erabil ezina.

Gizarte politikaren esparruan ere, egoera zeharo heterogeneoa da Europako Batasunaren barnean. Erkidegoaren oinarritzko estatistiken⁴ azken argitarapenak, Eurostak-ek egina, estatu kideen gizarte babesarako ahaleginen artean ezberdintasun handiak daudela egiaztatzen du, erabiltzen den adierazlea edozein izanda ere —gizarte gastua Bane Produktu Gordinaren (BPG) ehuneko modura, gastua biztanleko, ecu edo PPCTan (*Purchasing Power Currency* edo Erosketa Ahalmen Unitateak)—. 1 koadroak, adibidez, Europako hirritarrek beraien administrazio publikoengandik jasotzen duten tratuan izugarritzko aldeak daudela adierazten du: Danimarkako biztanle batek Greziako biztanle batek baino sei aldiz gehiago jasotzen du batez beste urtero. Eta neurrigabetasun hau ez da denborarekin murrizten.

2 koadroa: Hezkuntzako gastu publikoa (BPGren %)

Herrialdea	Gastu zuzena	Subentzioak	Gastu totala
Austria	5,3	0,01	5,31
Belgika	5,6	—	5,6
Danimarka	6,7	—	5,7
Finlandia	7,3	e.e.	7,3
Frantzia	5,6	—	5,6
Alemania	4,5	0,01	4,51
Grezia	3,4	—	3,4
Irlanda	5,2	0,1	5,3
Italia	5,0	0,1	5,1
Holanda	4,6	0,3	4,9
Portugal	5,3	—	5,3
Espainia	4,5	—	4,5
Suedia	6,7	—	6,7
Erresuma Batua	4,7	0,3	5,0

Iturria: OCDE (1996): Education et a Glance-Indicators. Paris.
e.e.: erabil ezina.

Pentsa liteke, herrialde desberdinen arteko bizitza mailan dauden aldeek prestazio mailan dauden aldeak termino errealetan murriztaraziko lituzketela, baina ez da horrela gertatzen, era adierazkorrez: hurrengo indikadore gisa *gizarte babesean biztanleko gastuak*, PCCen adierazirik erabiltzen badugu, zera jakingo dugu, 1994an, Luxenburgoko edo Danimarkako biztanle batek —urterko batez beste— Greziako biztanle batek baino lau aldiz gehiago jasozuela gizarte prestazioei dagokionez⁵.

Eta gainera, Hezkuntzako gastu publikoa kontuan hartuko bagenu —gizarte gastuaren definizio zabalago bat erabiliz— zentro eta periferiako herrialdeetako biztanleek dituzten gizarte baldintzen arteko aldea handituko litzateke, 2 koadroak erakusten duen bezala.

Erkidegoko agintariek integrazio prozesuan gizarte politikari eman dioten trataera, multzo xume bat eratzea eraman duena, aztertzen saiatuko naiz. L. Hantrais-ek⁶ erabiltzen dituen kategoriak aintzat hartuta, gizarte politikari dagokion Europako multzoan, indarrean dauden ondoko erabaki nagusiak bereiz ditzakegu⁷:

- Oinarrizko Legeria: Erromako Ituna (Europako Akta Bakarra, 1987-1-7tik hona) (117, 118 eta 130 artk.); Langileen oinarrizko gizarte eskubideen Ergidegoko gutuna, 1989-12-9; Gizarte politikari buruzko Akordio/Protokoloa, 1992-2-7 (Amsterdameko Itunean barneratzeko, baiezen zain).

- Bigarren Legeria: araudiak, zuzentarauak, Kontseiluaren erabakiak, Batzordearen komunikazioak, gomendioak, Liburu berdea (1993) eta Liburu zuria (1994).

- Argitalpen ofizialak: gai askotariko txostenak eta *Social europe* aldizkaria.

Nire iritziz, Erkidegoaren jarduketa bideratzeko gizarte politikaren arloan hartu diren erabakien multzotik ondoko abiaburuak eratortzen dira:

- 1) Gizartea babesteko Europak dituen sistemen anizkoitzasunaren balorazio positiboa, beti ere kultur aztura zehatzen adierazgarri gisa.

- 2) Sorospidetasunaren abiaburua orokorki hartzea gizarte esparruan, *Gizarte politikako akordioan* zehazki arautua dagoen bezala.

- 3) Europako benetako gizarte politika definitzeari uko egitea, eta baita gizarte babesaren esparruan erabide harmonizatzaileak aplikatzeari ere. Posibilitate honen aurrean, estatu kideen artean koordinazio arauak ezartzearen alde jotzen da batez ere.

- 4) Arau orokorraren salbuespen gisa, Erkidegoaren funtsezko ekimen bat garatzea oso gai zehatzetan, hala nola langileriaren zirkulazio askea, laneko segurtasuna eta

higienea, gizon eta emakumeen arteko eskubide berdintasuna edo gizarte eragileen parte hartzea.

5) Enpresa eta herrialdeen elkarlehiari dagokionez, gizarte politikaren inguruko jarduketan behin-behineko eragin kaltegarriak sortu duen kezka (esaterako, lan merkatuaren arauketari edo zerga presioari dagokionez).

Komunikazio honen helburu nagusia, Erkidego mailan, estatu kideen elkarlehia erlatiboaren galerei erantzuteko, gizarte babes aldagaia doiketa eraginbide gisa erabiltzea saihestuko luketen erabideak ezar daitezela eskatzea da. Xede horretarako, proposamen batzuk luzatu dira ekonomi literaturan; halaber, nire iritziz, irtenbide ezagunenen bide beretik jo dezakeen prozedura bat azaldu nahi nuke. Oro har, nire aburuz proposamen eraginkorrenak honako hauek dira:

- Estatu kideen gizarte politikak pixkanaka harmonizatzea gizarte babes maila handia lortzeko asmoz, Dispersyn⁸ eta Lovainako Unibertsitate katolikoko beste kide batzuek asmatutako Europako gizarte sugearen formulak adierazten duenaren arabera. Irtenbide honek jadanik nolabaiteko eustarri legala du oinarrizko legerian: Erromako Itunaren 100-3 artikulua berriak (Amsterdam-eko Itunak, baiezpen zain, eraberritu duen bertsioan), Batzordea egitarapide harmonizatzaileak hartzeko ahalmentzen du, balizko honetan ondo egokitu daitezkeen helburu jakinekin; eta 118-2 artikulua berriak, «pixkanaka aplikatu daitezkeen preskripzio minimoak» ezartzera baimentzen du Batzordea, besteen artean, lanbideari dagokionez (Europako Zuzenbide Auzitegiaren adierazpenetan, gizarte politikaren esparruan eskuharmen titulu zabalak).

- Erkidegoko erakundeek sustatuta, Europa mailako gizarte politika garatzea, proposatzen diren jarduketak elkartasunaren bidetik burutzeko aurrekontu nahikoa izango duena eta helburu zabalak lortzeko bideratuko dena. Pieters⁹ eta beste batzuen proposamenak —*Hamahirugarren estatu* izenaz ezaguna— hastapenetan langile etorkinentzat Gizarte Segurantzako sistema europarra lortu nahi zuenak, Gizarte Segurantzaren gaineko etorkizuneko politika europarraren hazia finkatu nahi zuen. Aurretik,

1970eko eta 1980ko hamarkadetan Batzordeak eskaturiko zenbait txostenetan (Mc Dougall Txostena edo Padoa-Schioppa Txostena, esaterako), Erkidegoaren mailan langabezia aseguru bat sortzea proposatzen zen, europar aurrekontu baten kargu finantzaturik, honen kreditu gastuak Erkidegoaren Nazio Produktu Gordinaren %5a edo %7a suposatzen zuelarik.

- Nazio jarduketaren zergapetzea gizarte politikaren esparruan, elkarlehiaren aizunketa saihesteko asmoz. Lehiaketa dinamikan distortsioa sortzen duten gizarte desbalioztapenak bereziki kontuan hartzen badira elkarlehia erlatiboa irabazteko desbidezko mekanismo gisa, industri politikaren arloan estatu kideek hartutako neurriak Lehiakortasun Zuzendaritza Nagusiaren kontrolpean dauden moduan, gizarte politikako nazio jarduketak kontrolaturik egon beharko lirateke. Hau da, jadanik dituzten eskumen marjinak mugatuko lirateke. Irtenbide hau *de facto* azpimarratzen da 1997ko urtarrilean Estatu laguntzen kontrola eta lan kostuen murriztapenari buruzko Batzordearen adierazpenean, non errepikatzen den lanpostuak sortzeko laguntza publikoek ezin dutela gainontzeko europar enpresentzat diskriminazioa sortarazi.

- Europa osoko negoziazio kolektiboa indartzea, gizarte politikaren funtsezko edukiak zehaztuz eta Europako langileriarentzat prestazio eta estaldura mailak ezarri. Irtenbide honek, gizarte eragileen legezko ekimena suposatuko lukeena, beharrezko araudia izango du: Itunaren¹⁰ 118 B artikulua berriak Europa mailako gizarte elkarriketa Erkidegoaren eskumen garapenaren egitarapide alternatibo gisa aurreikusten du.

- Zergapetzea harmonizatzea gizarte politikaren finantzaketari loturik, gizarte babesaren *kostuak* berdinez izateko Europako Batasunaren lurralde osoan; beti ere, herrialdeetako agintariek ahalmena izango lukete sistema baikoitzaren lehentasunak zeintzuk diren eta jarduketak burutzeko egitarapideak zehazteko.

Aipatu irtenbideren bat edo batzuk hartzeak (Erkidegotik kanpoko merkataritzan ere eragina izango bailukete) sendarpena erraztuko luke, bai eta dauden gizarte babese-

ko maila hobetu ere, Europako gune berriak izan beharko lukeen gizarte dimentsiotik hain urruti dagoen integrazio ekonomikorako prozesuak dakartzan arriskuetatik kanpo. Gizarte babes mailaren murriztapena, kostu esparruan elkarlehiakortasuna irabazteko estrategiatzat hartzen ez bada ere, moneta integrazioaren ondorio bat izan daiteke, jardueta ekonomiko okerragoa duen herrialde baten gizarte eskakizunak handitu eta, aurrekontu mugapen zorrotzagatik, ezin badie lehen bezala aurre egin. ¶

-
1. Moneta bakarrarekin, nazioarteko komertzioari loturiko zenbait transakzio kostu desagertuko dira (banku komisioak, arrisku esdalgarri kostuak) eta aldaketa tipoen gora-beheren ondorioz sortzen den ziurtasun eza murriztuko da. Horrez gain, merkatuen integrazioa errazten du eta interes tipoen jaitsieraruntz joera bate-ratu (arrisku primak ez baitira beharrezko izango).
 2. RODRIGUEZ ORTIZ, F. (1997): *La Unión Monetaria y España: ¿integración económica o desintegración social?* Bilbo: Deustuko Unibertsitatea (120 or.).
 3. EUROPAKO BATZORDEA (1997): *Europako Batasunaren ekonomi eta gizarte kohesioaren gaineko lehen txostena*. Luxemburgo: EEn argitalpen ofizialetako bulegoa.
 4. EUROSTAT (1997): *Europako Batasuneko oinarritzko estatistikak*, 33. argitalpena. Luxenburgo: EEn argitalpen ofizialetako bulegoa.
 5. EUROSTAT (1997): *Europako Batasuneko oinarritzko estatistikak*, 33. argitalpena. Luxenburgo: EEn argitalpen ofizialetako bulegoa.
 6. HANTRAIS, L. (1995): *Social policy in the European Union*. Houndmills: Mac Millan.
 7. Amsterdam-eko Ituna, oinarritzko legeriari dagokionez, baizpenerako zain dagoen bitartean.
 8. DISPERSYN, M. et al. (1990): «La construction d'un serpent social européen», *Revue de la sécurité sociale*, 12. zk. (889-979. or). Brusela.
 9. PIETERS, D.; VALM, W.; VAANTEENKISTE, S. (1990): «Le treizième état», *Revue de la sécurité sociale*, 12. zk. (856-886 or). Brusela.
 10. Artikulu honek Erromako Itunean 14 estatu kideentzat (Erresuma Batua salbu) formalki indarrean dagoen Gizarte politikari buruzko akordioaren aurreikuspen bat ezartzen du.