

NAFARROAKO TOKI ADMINISTRAZIOAREN ERREFORMA

Lerro nagusiak

Aurkibidea

- 1. Proposamenaren aurkezpena**
 - 1.1. Toki-administrazioaren erreformaren printzipioak**
 - 1.2. Toki-erreformaren osagaiak**

- 2. Eskumenen erreforma**
 - 2.1. Udaletara eta kontzejuetara egokitutako eskumenak**
 - 2.1.1. Kontzejuei esleitutako eskumenak eta zerbitzuak**
 - 2.1.2. Udalei esleitutako eskumenak eta zerbitzuak**
 - 2.2. Udalaz gaindiko eskalara egokitutako eskumenak**
 - 2.2.1. Udalaz gaindiko erakunde guztiek beren jardueraren oinarri gisa bereganatu beharko lituzketen eskumenak**
 - 2.2.2. Udalek edo Nafarroako Gobernuak eskuordetuta udalaz gaindiko erakundeek har ditzaketan eskumenak**
 - 2.3. Nafarroako Gobernuaren esku geratuko liratekeen eskumenak**

- 3. Tokiko plantaren erreforma**
 - 3.1. Kontuan hartutako aukerak**
 - 3.2. Udalaz gaindiko lankidetzaren berria: eskualdea**
 - 3.2.1. Lankidetzaren ereduaren ezartzearen ondorioak**
 - 3.2.2. Nafarroako eskualdeen banaketa-mapa**
 - 3.2.3. Eskualdeak eratzea**

- 4. Toki-finantziarioaren erreforma**
 - 4.1. Diru sarrera propioak**
 - 4.2. Toki-ogasunen partaidetza funtsa Nafarroan ezartzeko parametroak**
 - A. Tokiko zerbitzuak finantzatzeko moduluak**
 - B. Plan Zuzentzailetako programetan jasotako inbertsioen finantzazioa**
 - C. "Beste batzuk" atala**
 - D. Erabilera libreko atala**

1. Proposamenaren aurkezpena

la urtebete da Nafarroako Gobernuak Nafarroako toki-administrazioa erreformatzeko proposamena lantzeraino eraman gintuen prozesu parte-hartzailea burutzeko planteamendua egin zuela. Horrela, asmo handiko prozesu parte-hartzailea, hainbat fasetan banatua, proposatu zen. Horretan, Nafarroako Gobernuak eta toki-erakundeek elkarrekin lan egiteko konpromisoa adierazi zuten, Nafarroako toki-administrazioaren egitura berri bat, eta herri-administrazioari bi maila horien artean lankidetzarako bide eta parametro berriak definitze aldera.

la urtea joanda, bukatua da prozesuko lehen fasea. Aurreikusitakoaren arabera, toki-erakundeen hainbat taldek, Nafarroako Udal eta kontzejuen Federazioak (NUKF) koordinaturik, beren proposamena landu eta ekarpenak egin dituzte. Gauza bera egin du Toki Administrazioaren Zuzendaritza Nagusiak (TAZN) esperientziatik eta ezagutzengatik toki-sektorearekin lotura duten adituen talde batekin (berrogeitik gora lagunez osatua). Azkenik, Nafarroako Gobernuko Departamentuekin ere lan egin da; departamentu horietako arduradunekin bilerak egin dira haien ikuspuntua ezagutzeko eta haien iritziak jasotzeko.

Jasotako material guztiarekin laburpen zehatz bat egin da, ondoren aurkezten duguna. Jakina, prozesua ez da bukatu, eta ez dago itxita. Orain, bigarren fasea jarri behar da martxan, zeinean berriro ere protagonistak toki-erakundeak izanen baitira; beraiek aztertu eta landu beharko dute jasotako materiala behin betiko proposamena izan daitekeenera heldu arte.

1.1 Toki-administrazioaren erreformaren printzipioak

Bigarren fase horri heltzean, komenigarria litzateke Nafarroarako toki-egituraren inguruko proposamen berri bat egitean gidari izan ditugun printzipioak (jarraian azaldu ditugun proposamenetan jasoak) kontuan hartzea. Printzipio horiek honela laburbildu ditugu:

- **Lurralde- eta gizarte-kohesioa.** Zerbitzuak jasotzean eta herritarrek parte hartzeko gaitasunean dauden desorekak murriztu. Nafarroako eremuetan udal-mailan dauden desorekak murriztu behar ditugu, arian-arian.
- **Autonomia** eta udalen ahalmena sendotu, **finantza-askitasunarekin** batera. Toki-gobernari beharrezkoak dituen antolakuntza- eta ekonomia-baliabideak eman administrazio gisa dagokion eginkizuna osorik bete dezan.
- **Eragimena herritarrei ematen dizkien zerbitzuetan.** Toki-zerbitzuen estaldura eta kalitatea areagotu modu arrazionalen eta jasagarrian.
- **Subsidiarioritasuna; zerbitzu bakoitza herritarrengandik hurbilen dagoen instituzioak eman behar du, betiere zerbitzu hori behar bezala emanen dela bermatuta.**

Printzipio nagusi horiek bere baitan jasotzen dituzte, oro har, erreformaren helburu partzial guztiak. Hortaz, modu integratuan jaso behar dira: proposamen bakoitzak edo aukera bakoitzak printzipio horien galbahea pasa behar du, kohesioari, autonomiari, finantza-askitasunari eta subsidiariorotasunari erantzuten dieten kontuan hartuta.

1.2 Toki-erreformaren osagaiak

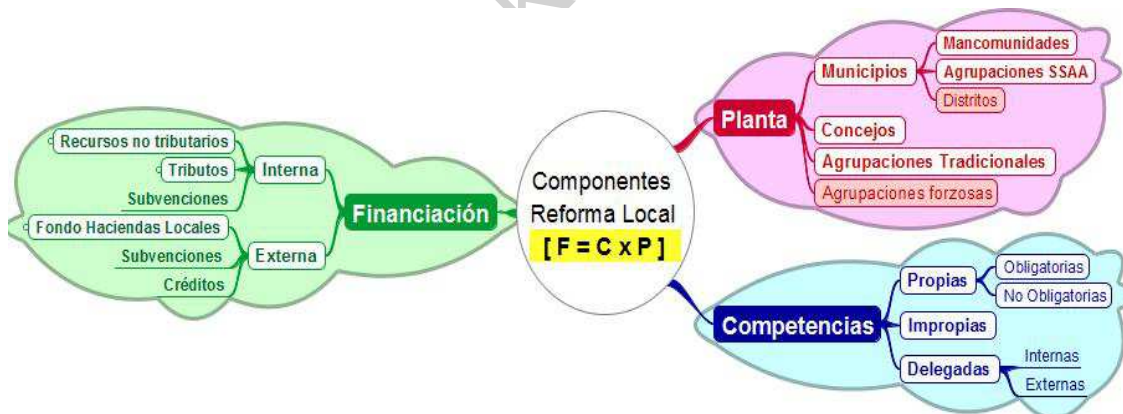
Toki-administrazioaren erreformak hiru osagai ditu, sistema baten modura elkarri eragiten diotenak: Hiru osagai horiek eskumenak, mapa eta finantziarioa dira. Modu xume batean honela bistara dezakegu funtzio hori:

$$F = C \times P$$

Finantziario-premiak] = [Gauzatutako eskumenak] x [Planta (erakunde-kopurua)]

Eredu horietako bakoitza erreformari heltzeko sarbide bat izan daiteke.

Aldi berean, osagai horietako bakoitza erreforma-eredu bakoitzaren zutabea izan daiteke: alegia, eredu batek finantziarioa sendotzea izan dezake ardatz (toki-ogasunen funtsa areagotu eta banaketa hobetu); beste batek, oinarrizko plantaren finantziarioa (udalak elkartzea), eta beste batek, eskumenak maila desberdinetan modu arrazionalen eta eraginkorren banatzea.



Eztabaidarako aurkezten dugun eredua erreforma eskumenen bidetik heltzen diona da, ondorio eratorri gisa proposatuz tokiko planta berri bat eta tokiko finantziarioa sistema berri bat.

Argi dugu toki-erakundeen izateko arrazoia horietako bakoitzak betetzen duen ordezkagarritasunean eta giza erkidegoari ematen dion zerbitzuan oinarritzen dela. Pertsona horiei zerbitzua eman eta horien ordezkariak izateko, toki-erakundeak albatz hobekien bete behar ditu haren eskumenak, lana behar bezala banatuz eta antolatuz, eta nahikoa bitartekoekin. Plantaren egitura-antolamenduak eta finantziario egokiak lehen xede horri erantzuten diote. Plantak eta finantziarioak, hortaz, giza

komunitateari zerbitzu on bat emateko eta komunitate hori behar bezala ordezkatzeko premiari erantzuten diote, toki erakunde orok berezkoa duen premiari.

2. Eskumenen erreforma

Eskumenen afera da toki-administrazioa erreformatzeko proposatutako lehen lan-ardatza. Bere horretan, eskumenen sistema eredu konplexua da, hiru dimentsio barne hartzen dituena: lurraldea, eskumenaren helmena eta besteren esku uzteko aukerak.

Toki-erreformak aintzat hartuko duen funtzio edo eskumen bakoitzaren eskuordetzeak aipatu hiru dimentsio horiek hartu behar ditu aintzat. Beheko adibideak Cx funtzio bat foru-eskalatik (NGren eskumena) diseinatu behar dela, udalean gauzatu behar dela udalaz gaindiko laguntzarekin, eta diseinu- eta gauzatzeko eskumenak udalaz gaindiko eskalaren esku utz litezkeela adierazten du.

		ALCANCE DE LA COMPETENCIA		
		DISEÑO	EJECUCIÓN	COOPERACIÓN
ESCALA DE LA COMPETENCIA	FORAL	C _x		
	SUPRAMUNICIPAL			C _x
	MUNICIPAL		C _x	

Jarraian, eskumenak banatzeko eredu bat aurkeztu dugu. Gure iritziz, prozesu parte-hartzailearen lehenengo fasean taldeek eginiko lanetik ondorioztatutako toki-egituraren ereduarekin hobekien uztartzen dena.

Horiek aipatu aurretik, gogora ekarri nahi dugu banaketa horren asmoa dela:

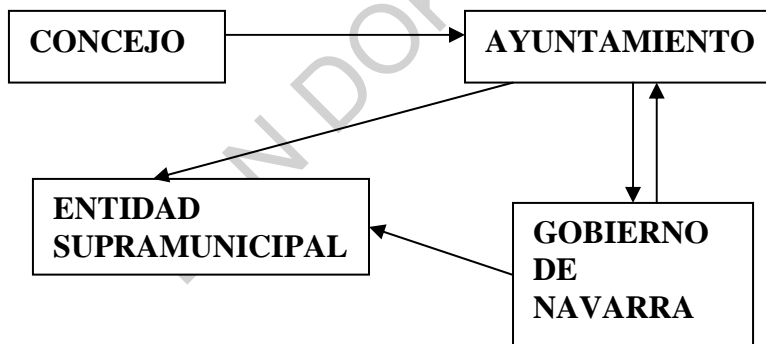
- Nafarroako toki-administrazioaren irudi zentral gisa udala edo udalerrria mantentzea, eta ahal denik eta eskumen gehien eta garrantzitsuenak ematea, baita bereak izanik ere, baina edozein arrazoi tarteko gauzaterik ez dituen eskumenak udalaz gaindiko entitateen esku uzteko erabakia hartzeko gaitasuna izatea ere.
- kontzejua toki-erakunde gisa finkatu eta bideratu, betiere bertako herritarrek horretarako gaitasuna eta borondatea badute.
- Udalaz gaindiko erakundeen esku jartzea, arrazoi geografikoak nahiz antolakuntzakoak tarteko, eskualde-ikuspegia eskatzen duten eskumenak,

baita eremu bakoitzeko udal guztiek, beren borondatez, eskuordetu nahi dituzten guztiak ere.

2.1 Udaletara eta kontzejuetara egokitutako eskumenak

"Nafarroako Toki Administrazioa berrantolatzeari buruzko proposamen-agiria" izeneko dokumentuak NUKFk prozesuaren lehen fasean koordinatu dituen lantaldeen ondorioak jasotzen ditu. Agiriak honako hau baieztatzen du: "Toki-administrazioaren maila desberdinetan egindako eskumenen banaketak eta foru-administrazioarekiko banaketak argia eta zehatza izan beharko dute, eta, halaber, subsidiarotasunaren printzipioan oinarritu beharko dute; horren arabera, zerbitzu bakoitza ahal denik eta hurbilen egonen da herritarrengandik, betiere, eraginkortasunez eta eragimenez burutzen badira".¹

Hori dela-eta, eskumenen banaketa hori behetik gorakoa izatea proposatzen dugu, kontzejutik hasita; kontzejuak izanen ditu bere esku, ikuspegi historikoaren eta indarrean dagoen legeriaren arabera, gure iritziz hobekien gara ditzakeen eskumenak. Ondoren, eta antzeko moduan, gainerako erakundeekin jarraituko dugu Nafarroako Gobernura heldu arte. Birbanaketak erakunde batzuen eta besteen artean eskumenak berrantolatzea eskatzen du, banaketa funtzionalagoa izan dadin, gaur egungo errealtatera egokitua.



2.1.1 Kontzejueri esleitutako eskumenak eta zerbitzuak:

- Beren ondarea eta beren intereseko erabilera publikoko ondasunak administratzea: bideak, hilerriak, eta abar.
- Hirigintza-lizentzia ematea, udalaren alde aurretiko txosten loteslea jasota.
- Bideak garbitzea eta herriko argiteria.
- Kontzejuaren agiritegia kudeatzea.
- Herriko jaiak.

¹ NUKFren proposamenak jasotzen dituen agiria, 5. orrialdea.

- Aldian behin bazarrak antolatu eta burutu informazioa emateko eta erabakiak hartzeko.
- Aldian behin auzolanak antolatu eta burutu kontzejuaren mesedetan.

Gainera, gogora ekarri behar dugu:

- Kontzejuak eskumenak eskuordetzeko hitzarmenak sinatu ahal izanen dituzte haien udalekin egoki iruditzen zaizkien baldintzetan.
- Foru-lege bidez hala baimenduz gero, kontzejuen eta horien udalen artean izenpetutako hitzarmenetan gehitu ahal izanen da azken horiei kontzejuen aurrekontu eta kontabilitate erabakiak eta izapide administratibokoak gauzatzeko mandatua, Departamentuak berriki planteatutako proposamen legegilearen ildotik.
- Kontzejuak desagiteko aukerari dagokionez, desagite hori ondorengo kasuetan izatea proposatzen dugu:
 - o Kontzeju-batzarrak edo, bere kasuan, kontzeju irekiak gehiengoz hala erabakitzen badu. Halaber, herritarren gehiengoak desagite hori berrestea eska liteke.
 - o Kontzejuen edozein eskumen, edo funtziona dezaten ezarritako lege-baldintzak behin eta berriro betetzen ez badira.
 - o Kontzejuak deituta dauden hauteskundeetara hautagaitzarik ez aurkeztea, egoki irizten den kopuru batean.

Kontzeju bat egoteko gutxieneko bizilagun-kopuru bat egotearen afera eztabaidagarria ez da aintzat hartzen, azaldutako baldintzak betetzeko borondatea egonez gero, kontzejuaren dinamika nahikoa bideragarritasunarekin bermatuko dela ulertzen baita.

- Gaur-gaurkoz, zenbait kontzejuk edo lekuk arazo berezia dute. Etorkizunari begirako erabakiak hartu beharko dituzte haien udalekin elkar hartuta. Zehazki, Arre (Ezkabarte), Artika (Berriobeiti), Olloki (Esteribar) eta Aizarotz (Basaburua) kontzejuez ari gara, baita aldaketaren bat proposa dezaketen beste batzuez ere. Toki-erakundeek egoki baderitzote, hauxe izan daiteke une egokia kontzeju horien geroari buruzko estatutua definitzeko.

Azaldutako proposamenak kontzejua toki-erakunde gisa finkatzen du, bere izateko arrazoi historikoa betetzera behartzen du, eta, bete beharreko legea betetzeari dagokionez egoera zailean daudenei, edo etorkizunean toki-administrazioari eragiten dioten hainbat arlotan (administrazio-prozedura eta aurrekontu- eta kontabilitate-araudia kasu) ezar daitezkeen lege berri eta zorrotzak direla-eta kuestionatuta egon daitezkeenei, beren udalekin kontzejuak jarraitzea eta bideragarria izatea bermatuko duen akordio adosteko aukera ematen die.

2.1.2 Udalei esleitutako eskumenak eta zerbitzuak:

- Toki-hirigintzari dagozkionak: hirigintzako plangintza orokorra, plan horren kudeaketa, lizentziak eman...
- Tokiko bide-azpiegiturak, tokiko eremu-publikoak eta horien mantentze lana, zoladura, argiteria eta lorategiak.
- Azokak, ospakizunak eta jaiak, handizkako merkatuak, merkatuak, lonjak eta kale-merkataritza.
- Kirol-jarduera sustatu.
- Kultura-jarduera sustatu.
- Euskara sustatu udalerrian; udalerrri-mailan erabilera arautu.
- Gazte- eta gizarte-jarduera eta hirugarren adina sustatu.
- Berdintasuna sustatu, indarkeria matxistaren biktima izan diren emakumeei lagundu, eta indarkeria horren prebentzioa egin.
- Aisia eta denbora libre.
- Ikastetxeetan eskolaz kanpoko ekintzak eta ekintza osagarriak burutu.
- Teknologia berrien erabilera sustatu eta teknologia horren inguruan heziketa eman.
- Ikuskizun publikoen kontrola.
- Auzo-etxeak eta kultura-etxeak.
- Aterpeak eta gazte-etxeak.
- Herriko kontsultategiak.
- Hilerrak.
- Udaltzaingoa eta aguazilak.
- Segurtasuna eta herriko trafikoa.
- Laguntza teknikoa kontzejuei; bereziki ekonomiaren, kontabilitatearen eta hirigintzaren arloetan.

Halaber:

- 2.000 biztanletik beherako udalek, auzolanak egiteko ohituradunek, Nafarroan ohikoa den jardunbide horri eutsi eta sustatuko dute.
- Udalen eskumenen ondoriozko betekizunei aurre egiteko, bidezkoa da eskuordetzeak egitea eta administrazioen arteko hitzarmenak sinatzea.

Gure iritziz, eskumen horiek esleituta, udala erakunde zentral gisa finkatzen da gure toki-egituran. Erantzukizun handiagoa hartzen du; izan ere, hainbat gaitan kontzejuek lege-eskakizun berriak direla-eta bizirautea zailagoa duten eremuetan kontzejuentzako ezinbesteko sostengu bihurtzen baita. Halaber, dagokion udalaz gaindiko erakundeak eskuordetu ahal izanen du inguruabar propioengatik behar bezala gauzaterik izanen ez dituen eskumenak.

2.2 Udalez gaindiko eskalara egokitutako eskumenak

Toki-administrazioaren erreformaren apustu handietako bat aginte lokala indartzea da. Horretarako, nahitaezkoa da izaera funtzionaleko udalez gaindiko edo eskualdeko egitura bat ezartzea, erreforma honek bilatzen dituen kohesio-, egonkortasun- eta eragimen-printzipioei benetan erantzungo diena. Maila hori udalenzako sostengu-egitura gisa ulertzen da, zenbait eskumen eta zerbitzu gauzatzeko, udalenak izanik ere, horiek burutzeko zailtasunak dituztenean; bai goragoko dimentsio geografikoa eskatzen dutelako (goiko sareko ur-hornidura edo hondakinak jasotzea), bai zenbait udalek bitarteko nahikorik ez izanda (batez ere, landa-eremuetan), gabezia horrek ezinezkoa egiten duenean udal horiek (beren kasa) toki-erakunde gisa modu optimo batean betetzea betebeharrak guztiak, bizilagunenganako kalterik edo konparaziozko bidegabekeriarik sortu gabe.

Udalez gaindiko erakundeak, behar bezala egituraturik eta egoki ordenaturik, udalen biziraupena bermatzeko bitartekorik hoberena dira, ez mehatxu bat.

Eskualdea udalaren gune osagarri eta lankidetzarako gune gisa indartzeak baliabide propio gutxi dituzten udalerrien existentzia eta iraunkortasuna bermatuko ditu.

Horretarako, beste planta-egitura berri bat proposatzen da, atal honetan espezifikoki lantzen dena. Mankomunitateak eta udalez gaindiko bestelako elkartzak sakonki berrantolatzea derrigorrezko ikusi da, besteak beste horietako batzuek erakutsitako antolaketa-gabeziengatik, eta gehiegizko kopuruagatik; zenbait kasutan muga-egoeretara iritsi gara.

Nolanahi ere, planta-egitura berri hori ezarri ahal izateko, nahitaezkoa da une honetan bertan maila horretan eskumenen esleipen berri bat egitea.

2.2.1 Udalez gaindiko erakunde guztiak beren jardueraren oinarri gisa berenganatu beharko lituzketen eskumenak:

- Goiko sareko ur-horniduraren eta ura eramateko sarearen, saneamenduaren eta arazketaren kudeaketa.
- Hiri-hondakin solidoak tratatu.
- Maila lokalean gizarte-zerbitzuen zorroa kudeatu.

Eskumen horiek dagoeneko mankomunaturik daude Nafarroako udalerrien gehienetan.

Gaur egun Nafarroako udalez gaindiko toki-erakundeek betetzen dituzten gainerako eskumenak planta lokal berrira egokitzeko berrantolatu beharko dira, nagusiki bi faktoretan oinarrituta:

- eskualde berrien antolakuntza-ahalmen propioan, eta

- subrogazio bidez, horietan funtzionarioak eta mankomunitateetako eta elkartzetako lan-kontratu finkoduna sartuta.

Nahitaezkoa da eskualde bakoitzaren eskumen-arloa diseinatzea, subrogatutako langile horiek beren prestakuntzaren eta esperientziaren arabera eginkizunak bete ditzaten.

Laburbilduz, zerbitzuak kalitate handiagorekin ematea da helburua, etorkizunerako eskala-ekonomiak bultzatuz, eta eginkizun ezaren ondorioz langileak inaktibo egotearen arriskua saihestuz, zerbitzuak eragimen handien berrmatuko duen mailan ematearen printzipio orokorraren kontra joango bailitzateke egoera hori.

2.2.2 Udalek edo Nafarroako Gobernuak eskuordetuta, udalaz gaindiko erakundeek har ditzaketen eskumenak:

- Zaharren egoitzak eta eguneko zentroak.
- Jantoki sozialak, elikagaiak eta arropa jaso eta banatu.
- Ekonomia-garapenerako jarduna sustatu: industrialak, komertzialak eta landatarra.
- Eskualde-plangintza eta, eskualde mailan, lurraldea antolatzeko tresnak kudeatu.
- Laguntza tekniko hirigintzaren arloan.
- Turismo-jarduera.
- Hiri-barruko eta hiriarteko garraioa eskualdean.
- Administrazio-zerbitzuak, hala eskatzen duten 2.000 biztanletik beherako kontzejuei eta udalei idazkaritza- eta kontu-hartzailetza zerbitzuak barne.
- Musika-eskolen kudeaketa.
- Ehiza- eta arrantza-barrutiak, industrialdeak, ur-jauzi hidraulikoak, haize-sorgailuak, zuntz optikoaren eroanbideak, besteak beste, kudeatu.
- Eskualdeko udalek udalaz gaindiko erakundearen esku uztea erabakitzen dituzten eskumen guztiak, aplikagarria den araudiaren arabera.

2.3 Nafarroako Gobernuaren esku geratuko liratekeen eskumenak

Hausnarketaren azken emaitzetako batek proposatzen du zenbait eginkizun tokian-tokikotasunetik foru-gobernuaren eskuetara pasatzea.

- Kohesio- eta eragimen-irizpideak aintzat hartuta, foru-administrazioak eskala lokalean garatzen diren politika eta ematen diren zerbitzu gehienetan diseinu orokorreko lana egin eta laguntza tekniko emanen du: azpiegitura-sareak eta ekipamenduak, gizarte-zerbitzuak, kultura eta etxebizitza, nagusiki.

- Politikak eta zerbitzuak gauzatzeari dagokionez, Nafarroako Gobernuak bere gain hartuko ditu:
 - Azpiegitura handietako plan zuzentzaileak: Goiko sareko ur-hornidura, hondakinen kudeaketa, banda zabala... (gaur gero Nafarroako Gobernuak betetzen ditu).
 - Hezkuntza-ekipoak mantentzea.
 - Sare primarioko ekipamendu sanitarioak mantendu.
 - Haur-eskolen (0-3) kudeaketa.
 - Ingurumen-kutsadura zaindu eta kontrolatu.
- Foru-gobernuaren eta gobernu lokalaren artean eskumen konkurrentzia egonen da, eta horrek politiketarako eta zerbitzuetarako eskuordetzako edo lankidetzako markoak eskatuko ditu:
 - Etxebizitza
 - Berdintasuna
 - Emakumea
 - Euskara

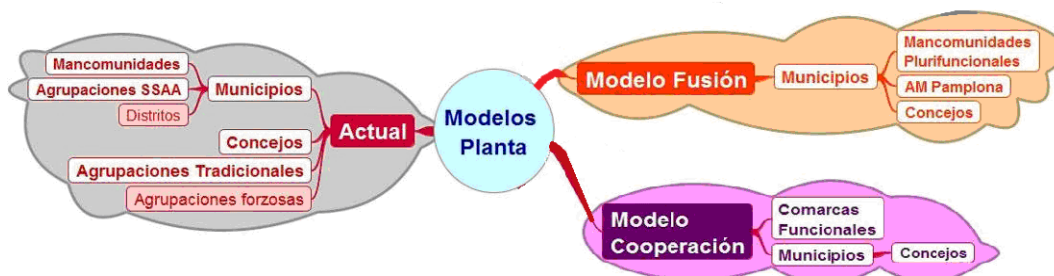
Esparruak errespetatzea da kontua, Nafarroako Gobernuaren esku utziz politika horien diseinu globala, eta toki-erakundeen esku gauzatea eta normatibizazio lokala, Nafarroako Gobernuak zehaztuko dituen ildo orokorrekin bat eginda.

- Maila lokalean diseinatu eta ezar daitezkeen beste zerbitzu batzuek Foru Erkidegoko Administrazioaren laguntza teknikoa eska dezakete batzuetan; besteak beste, hezkuntzako, gizarte eta kulturako, laguntzako eta kontsumoko zerbitzu-sare espezializatuak.

Planteamendu honen alderdirik azpimarragarriena da Nafarroako Gobernuaren esku uztea 0-3 urtekoen haur-hezkuntzako zentroen kudeaketa eta mantentzea, heziketarako zentrotzat jotzen direlako; hortaz, Hezkuntza Departamentuaren gidaritzapean egon behar dute arlo guztietan.

3. Tokiko plantaren erreforma

3.1 Kontuan hartutako aukerak



Planta lokalaren inguruan proposatzen dugun planteamendua erreforma honetako berrikuntzarik handienetako bat da. Bistan denez, ez da egin daitekeen planteamendu bakarra. Hala aurkeztu dugu gehien hurbiltzen delako erreforma hau egiteko planteatu diren eskaeretara. Nolanahi ere, aipatu behar dugu egindako proposamenen analisitik hainbat planta-eredu atera genezakeela:

- Eredu tradizionalak edo gaur egun indarrean dagoenak kontzejuz eta udalez osatutako oinarrizko maila bat, eta mankomunitateez, administrazio-zerbitzuen elkartzeez eta erakunde tradizionalaz osatutako udalaz gaindiko maila ezartzen ditu; horiek guztiak oso ugariak eta lurralde-egonkortasun edo estaldura unibertsalik gabe. Horrela, udal bakoitza lurralde-koherentziarik ez duten hainbat mankomunitatekoa izan daiteke, irizpide libre baten arabera, mankomunitate bakoitzak betetzen duen eginkizunaren arabera; halaber, udala partaide den gainerako mankomunitateek hartzen ez duten lurraldea hartzen duen administrazio-zerbitzuen elkarte (AZE) batekoa ere izan daiteke, baita antzina-antzinatik ondare kolektiboa administratzea helburu bakarra duen erakunde tradizional horietakoren batekoa ere.
- Europako hainbat estatutan indarra hartzen ari den fusio-eredu bat da, Nafarroan dugunarekiko guztiz bestelakoa. Horretan, planta lokaleko erreferentziarako toki-erakundeak kontuan hartzeko moduko udal-kopuru txiki batez osaturik dago (2.000 biztanletik gorako udalak dira), zabalagoa hiri-eremuetan, eta zerbitzu mankomunitateen bat eduki badezake ere, eskumen guztiak gauzatzen ditu eta gobernu autonomikoarekin edo horren baliokidearekin zuzeneko harremana dauka. Eredu horrek, jakina, ia-ia beharrezkoak ez diren udalaz gaindiko erakundeetan eskumeneren eskuordetza minimora mugatzeko gaitasuna badu ere, eredu hori Nafarroan

martxan jartzeak berarekin ekarriko luke 2.000 biztanletik beherako kontzeju eta udal guztiek toki-erakunde izateari uztea.

- Lankidetzaren eredu horrek maila desberdineko toki-erakundearen artean eskumenak eraginkortasunez eta modu arrazionalen bidez du oinarri, toki-erakunde bakoitzak eskumen horiek gauzatzeko duen gaitasunaren arabera, eta indibidualki gauzatzetik ez dituzten eskumenak eta zerbitzuak emateko elkarrekin lanean jardunez. Kontzeju-udal-udalaz gaindikoa erakundearen egitura bermatzen du, betiere udala erreferentziazko oinarritzko erakunde gisa hartuta. Eredu horrek udalaz gaindikoa erakundeak, gaur egun ezagutzen ditugun moduan, sakonean aldatzea dakar berarekin, eta horien jardueraren esparrua mugatzean lurralde-koherentzia bat ezarri beharko luke.

Proposamen honek hirugarren aukeraren alde egiten du, "lankidetzakoa" dei genezakeen ereduaren alde. Gure iritziz, taldeek egindako proposamenetan indar gehien hartzen duena da (batez ere, adituen taldean). Halaber, gaur egun ezartzeko traumarik gutxien sortuko lukeena da (jakina, gauzak bere horretan uztea ez bada); izan ere, ez dakar kontzejuak eta udalak zorrozki desagertzea. Toki-administrazioaren erreformaren printzipioetan eskatzen diren lurralde-koherentzia, egonkortasun eta eragimenarekin ondoen uztar daitekeena da.

3.2 Udalaz gaindikoa lankidetzaren eredu berria: eskualdea

3.2.1 Lankidetzaren ereduaren ezartzearen ondorioak:

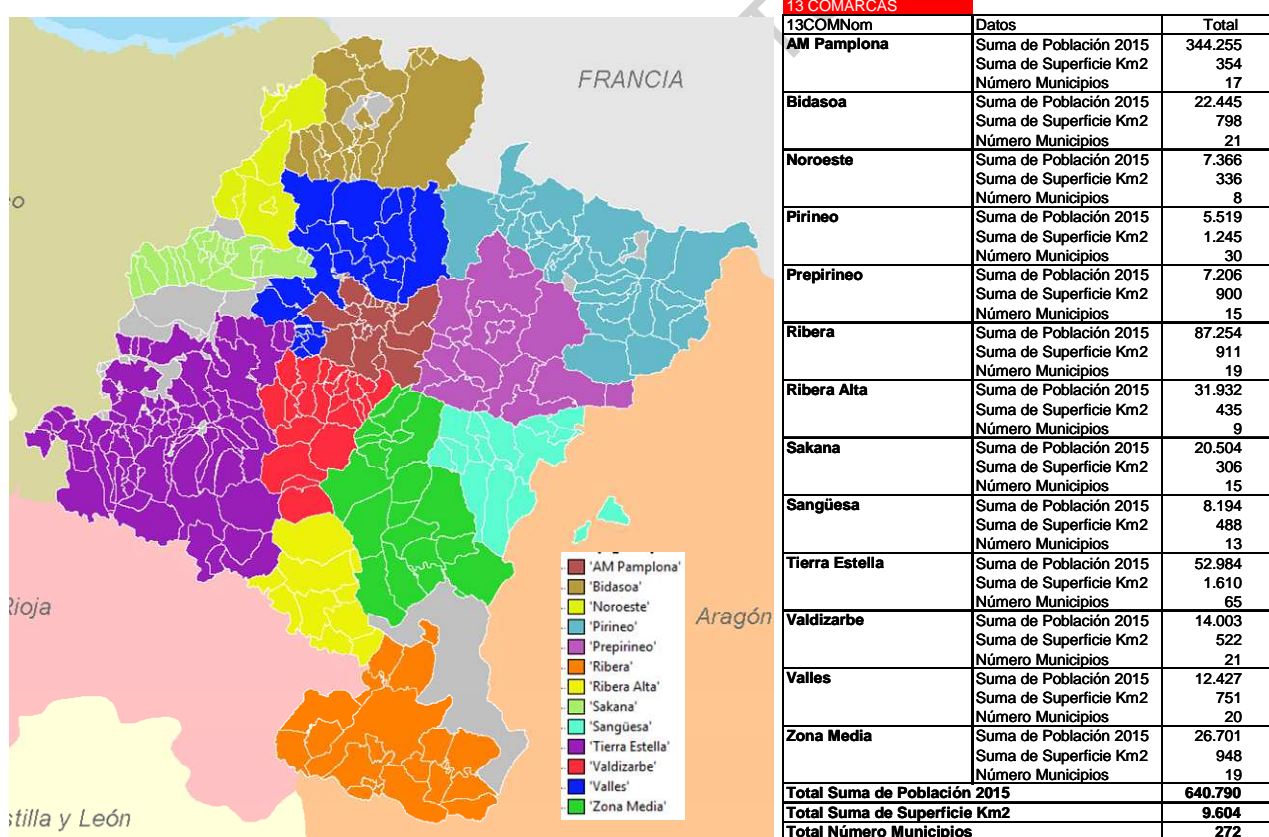
Lankidetzaren ereduak berarekin ditu ondorengo jokabideak:

- Kontzejuaren udal-egituraren osagarri gisa mantentzea; egungo kontzejuak, betiere herri-administrazio gisa jarduteko legez ezarritako baldintzak, eta lehen atalean proposatu diren eskumen-baldintzak betetzen badituzte.
- Egungo udalak mantentzea egitura lokalaren antolakuntza politikoaren oinarritzko toki-erakunde gisa.
- Gaur egun indarrean dauden zerbitzu-mankomunitateak desagertzea, eta berriak ezin sortzea.
- "Eskualde" izeneko toki-erakunde mota berri bat sortzea, instituzionalki udalaz gaindikoa esparru funtzional gisa eratuko dena, eta lurralde-egonkortasuna izanen duena, herrian zerbitzuak emateko eta bere mailarako ezarriko diren eskumen eta zerbitzu guztiak bere gain hartuko dituena. Ondorio guztietarako, gaur egungo mankomunitateak ordezkaturiko ditu, eta egun dauden administrazio-zerbitzuen elkarteak (AZE) integraturiko ditu edo modurik egokienean antolatuko ditu, eta horiek koordinaturiko ditu.

3.2.2 Nafarroako eskualdeen banaketa-mapa:

Jarraian, Nafarroako eskualdeen mapa berri izan litekeena jaso dugu. Bistan denez, erreforma honetan inplikatu diren eragile guztiek ez dituzte mugaketa batzuk onartzen; hortaz, aldez aurretik eztabaidatu egin beharko dugu behin betiko proposamenera iristeko. Eztabaida hori prozesu parte-hartzaileko bigarren fase honetako xedea da.

Abiapuntua ondoren ageri den mapa izanen da. Gerora, eskualde bakoitzean inplikaturik dauden udalek dagokienean proposamenarekin bat datozen, edo beste eskualde batean sartzea eskatzen duten erabakitzeko ahalmena izanen dute. Tartean diren udal gehienak beren eskualdearen lurralde-mugaketarekin bat ez badatoz, eta bestelako izan beharko lukeela irizten badiote, beste proposamen bat egin dezakete.



3.2.3. Eskualdeak eratzea:

Lurralde-egonkortasuna: Edozein kasutan, Nafarroan eskualdeen behin betiko mapa ezarrita, lurralde-egonkortasun hori nagusi izanen da irizpide gisa udalaz

gaindiko jarduera guztietan. Horrela, Nafarroako Gobernuako Departamentuek lantzen dituzten eskualde-mugapenak ere (tokiko mapa hezkuntzan, lehen arretako oinarrizko eremuak osasunaren eta gizarte-zerbitzuen arloan, eta abar) ahal den neurrian ezarritako eskualdeetara egokitu daitezten lan eginen da. Jakina, eskualdeen arteko lankidetzaz-hitzarmena ezarri ahal izanen dira.

Udal bat ezin izanen da, inoiz, bi eskualdetakoa izan aldi berean, eta, halaber, ez da bi eskualderen edo gehiagoren lurralde partzialak bere gain hartuko dituen udalaz gaindiko erakunderik egongo. Noizbait eskualdeaz gaindiko zerbitzuren bat ematea proposatuz gero, nahitaezkoa izanen da proposamen horrek barne hartzen dituen eskualdeen arteko akordioa.

Eratzea eta garatzea: eskualdeak eratzeko prozedura, oro har, Toki Administrazioari buruzko Foru Legeak arautuko du. Aipatu legeak eskualdeak sortzeko "adostasun-maila" lortzeko baldintzak ezarriko ditu (ezin izanen da eskualdea sortu aipatu foru-legeak xedatutakoaren arabera, udalak eta/edo udal horietako hautesle-errolaren parte espresuki aurka badago). Nolanahi ere, eratze-prozesuaren amaieran, udal guztiak egonen dira eskualderen bateko lurralde-esparruaren barnean.

Nafarroako Toki Administrazioari buruzko Foru Legearen lege-esparru horretan, eskualde bakoitza horren lurralde-esparrua definituko duen berariazko foru-lege baten bidez eratuko da. Aipatu ditugun hiru oinarrizko eskumen, gutxienez, jasoko ditu: goiko sareko ur-horniketa, eta hondakinen tratamendua eta oinarrizko gizarte-zerbitzuak. Lehen biak Nafarroa osoarentzako dagokion plangintza zuzentzaileak ezarritako baldintzetan. Gobernu-organoen antolaketa, funtzionamendua eta aukeratzeko modua arautuko dira, baita eskualdeak izanen duen ordezkartza ere.

Arestian aipatutako hiru zerbitzuez gain, eskualde bakoitzak honako hauek eman ahal izanen ditu:

- A) Hala badagokio, eskualdea eratzeko foru-legeak aurreikusten duen beste zerbitzu bat edo batzuk.
- B) Udalek eskuordetutakoak (zerbitzu-eskaintza subrogazioren xede diren langileak kontuan hartuta planifikatu beharko da).
- C) Eskualde mailakoak izatea erabakitzen dituen haiek (ondorioetarako ezarriko diren baldintzen eta gehiengoen arabera).

Azken balizko horretan (eskualde mailakoak bihurtzea), balizko horren eraginpean dagoen udal bakoitzak zerbitzua bere udalerrian emateko modurik egokienari buruzko erabakietan parte hartzeko prozedura ezarriko da.

Eskualdekoa bihurtzeak Toki Araubidearen Oinarriari buruzko Legeko (TAOL) 26.2 artikuluan aurreikusitako zerbitzuei eraginen balie, udalek zerbitzu horiek eman ahal izanen lituzkete soilik haien kontura eta arriskura, betiere kalitate berdinarekin edo handiagorekin, eta eskualdekoa bihurtu izanaren kudeaketaren ondoriozko kostu txikiagoarekin emateko gaitasuna dutela bermatuz gero.

Kudeaketa-organoa. Eskualdeen kudeaketa-organoak hautatzeko hiru aukera proposatzen dira:

- Hauteskunde bitartez, eskualdeak osatzen dituzten udalerrietan erroldaturik dauden pertsonen artean.
- Udalek izendatuta; halakoetan, udal-unitateen arabera edo udalerrien biztanle-kopuruaren arabera ordezkari izan beharko du.
- Mistoa.

Nolanahi ere, Nafarroako toki-erakundeek beraiek hartuko dute erabakia prozesu parte-hartzailearen barnean.

Ekimen legegilea. Hiru eskualde edo gehiago ados badaude, esleitu zaizkien eskumenei zuzenean eraginen dieten lege-proiektuak aurkeztu ahal izanen dituzte, eta Nafarroako Legebiltzarrean defendatzeko gaitasuna izanen dute.

Finantzaketa. Eskualdeek, esleituko edo eskuordetuko zaizkien eskumenen arabera, emanen dituzten zerbitzuei dagozkien finantziario-moduluen zenbatekoak toki-ogasunen funtsetik jasoko dituzte zuzenean, baita "erabilera libreko" atalean dagoen zenbatekoa ere (Ikus aitzinago).

Eskualdeak zerga-baliabide propioak izan ditzake: EJZ zergan partaidetza, edo zerbitzuak emateagatik tasak, emanen dituen zerbitzuen arabera.

Subrogazioa: egungo mankomunitateetako funtzionarioak eta lan-kontratu finkodunak eskualde sortu berrietan txertatuko dira; horrela, aldaketaren unean, langile horien lanpostua bermatuko da lan-maila berean.

Aipatu dugun moduan, planta lokalaren udalaz gaindiko maila horretan egiten den aldaketa garrantzitsu horren xedea da, batetik, Nafarroari toki-egitura indartsu eta egonkorra ematea, baina bestetik egitura malgua izatea; udalerriaren inguruan eratua, eta udala uneoro ardatz zentrala izanik.

4. Toki-finantziarioaren erreforma

Toki-finantziarioari dagokionez, prozesu parte-hartzailearen lehen fasean tokiko erreforma landu duten lantaldeetatik jasotako hausnarketak aferari modu globalean heltzea proposatzen du; alegia, tokiko fiskalitatean planteamenduak aldatuz, eta Nafarroako Gobernuaren zerga-bilketatik datozen tokiko ogasun-funtsetan ere planteamenduak aldatuz. Gure proposamenak, hortaz, bide bikoitz horretatik doaz, eztabaida funtsaren banaketara mugatu gabe. Areago, tokiko zergak eta funtsa bi errealitate osagarri gisa ulertzen ditugu, toki-erakunde bakoitzaren finantziario-sistema zehazterakoan elkar baldintzatzen dutenak. Helburua: toki-erakunde ororen finantza-nahikotasuna ziurtatzea, emanen dituen zerbitzuetarako gutxieneko zuzkidura bermatuz.

Finantzaketa-sistema berriak ondorengo zutabe hauek izanen lituzke:

1. Diru-sarrera propioak (nagusiki zergetatik bildutakoa, baita toki-erakundearen ondaretik jasotakoak ere, bai herri-lurretatik, bai jabari publikotik eta ondaretik).

Toki-autonomiaren mesedetan, lehen erronka litzateke Nafarroako udalek beren kabuz haien gastu arrunten % 50 finantzatzeko kopuru nahikoa biltzea lortzea. Gainera, udalen fiskalitatea eta tokiko ogasun-funtsa finantziario-tresna osagarri modura funtzionatzea litzateke xedea. Diru-sarrera propioak behar bezala kudeatuta, funtsak toki-erakundearentzat finantzaketa "estandarren" % 100 arazorik gabe lortzea ahalbidetu beharko luke.

Nafarroan udalen zerga-bilketari buruzko egungo datuen azterketak erakusten digu udal gehienetan bilketa hori hobetzeko tarte handia dagoela; gaur egun, fiskalitatea geldiri dagoela ere esan genezake. Zalantzarik gabe, prozesu honen bidez hobetu beharreko alderdietako bat da. Hori dela-eta, eta abiapuntu gisa, toki-fiskalitatea zehazten duten parametroen araudia eguneratzen aurrera egin behar dugu.

Udal batzuen eta besteen artean zergetan dauden aldeak murriztu beharko lirateke, bai, behintzat, zerbitzu minimotzat jo ditzakegun horietan.

- Lurralde-kontribuzioa:
 - Likidazio-oinarria katastroa baloratzeko txosten eguneratuen bitartez zehaztu, eta eskualdearen errealitatea kontuan hartuta ezarritako parametro bateratuekin. Toki-ogasunen funtsaren banaketa ezartzerakoan kontuan hartu beharreko aldagaietako bat izanen da katastroa baloratzeko txostenen eguneraketa.
 - Zerga-tasa ezartzean, bariazio-tartea murriztu, gehiegizko desberdintasunak saiheste aldera.
- Ondasun higiezinaren balio igoseraren gaineko zerga edo gainbalioa:
 - Zergaren zerga-egitatea ezartzea eta horri lotutako oinarri-zergagarria kuantifikatzea, higiezina salerosteko eragiketagatik benetan lortutako mozkinaren arabera; alegia, gainbalio errealarekin bat etortzea, katastroko txostenen bitartez egiaztatua. Gainbaliorik ez badago, ez da zergarik ordainduko.
 - Erreforma honen ondorioz diru-bilketa gutxitzea aise orekatuko litzateke beste zergetan diru-sarrerak areagotuta, bereziki lurraren gaineko zergan.
- Ekonomia-jardueren gaineko zerga (EJZ):
 - Zergapetu daitekeen jarduera bakoitzean likidazio-oinarria ezartzen duten parametroak eguneratu, zergaren zenbatekoa parametro errealekara doitze aldera. Horretarako, udalek eta Nafarroako Gobernuak erregistroaren kudeaketa partekatu beharko dute.
 - Toki-erakundeei JEZ zergan ikuskatzeko eta erregistratzeko gaitasuna aitortu behar zaie.

- Zenbait ekonomia-jarduera eskualdearen esku uzteko aukera aintzat hartzen bada (eskumenen atalean proposatua), eskualdeen esku utzi beharko litzateke, halaber, eskuordetu zaizkien zerbitzuei dagokien EJZren kudeaketa.
- Etxebizitza hutsen gaineko zerga:
 - Zerga hori ezarri beharko litzateke etxebizitza hutsa zer den argi eta garbi definitu ondoren.
- Tasak:
 - Toki-erakundeek kontabilitatea eguneratu beharko lukete, ematen duten zerbitzu bakoitzaren gastu erreala zehatz-mehatz ezagutzea ahalbidetuko lieketen tresnak eskuratzeko.
 - Nafarroako udaletan kostuen kontabilitate analitikoa ezarriko da modu mailakatu batean (biztanleria gehien dutenetatik hasita), udal bakoitzean zerbitzu bakoitzak duen kostu erreala ezagutzeko, eta analisi horren arabera tasa bat proposatzeko. Udalek ahalegina egin behar dute kontabilitate-tresna hori eskuratzeko.
 - Tasa batek udal bati mozkin sortzen badio, udal horrek mozkin hori hurrengo ekitaldietan berrinbertitu beharko du zerbitzu zehatz horretan hobekuntzak egiten.

2. Toki-ogasunen partaidetza funtsa Nafarroako zergetan, guztizkoaren ehuneko finko baten arabera. % 10 izan liteke, edo Parlamentuak erabakiko lezakeen besteren bat. (Erreferentzia gisa 2017ko aurrekontu-aurreikuspena aintzat hartzen badugu, Nafarroako zerga-bilketa guztiaren % 10 gaur egun 370 milioi euro inguru litzateke). Atal horrek egungo transferentzia arruntak eta kapitalekoak aldatuko lituzke, baita egun ezagutzen ditugun "diru-laguntza finalistak" ere.

Horrela, toki-finantziarioaren egonkortasun-maila bat bermatuko da, Nafarroako Gobernuaren antzekoa.

Funts hori ondoren aipatzen diren ataletan azpibanatuko litzateke:

A) Zerbitzu lokalak finantzatzeko moduluak.

- Bide horren bitartez finantzatu edo sostengatu beharreko zerbitzuak forulegean jasoko dira, eta modulu horien zenbatekoen kuantifikazioa araudi bidez arautuko da.

- Modulu horiek diru-laguntza finalistak bidez toki-erakundeetara ematen zitzaizkien laguntzak ordezkatzeko dituzte. Ondorioz, ez gara Nafarroako Gobernu departamentu bakoitzak urtero diru-laguntzetarako deialdiak egitearen edo ez egitearen menpe egongo, ezta deialdia eginez gero, ezarriko duen zenbatekoaren menpe ere. Zerbitzua ezarritako legez eta arauz ematen duten toki-erakunde orok

(eskualdea, udala nahiz bestelakoa izan, berdin) finkatutako moduluaren zenbatekoa jasotzeko eskubidea izanen du.

- Egungo diru-laguntza finalistak ordezkaten dituzten moduluez gain, kalkulaturako kostu osoa (eskumen eskuordetuen kasuan) edo kostu horren zati bat (bestelako kasuetan) estaltzeko beste modulu batzuk ere ezarriko dira, arestian aipaturako foru-legeak oinarritzotzat edo bereziki garrantzitsutzat jotzen dituen toki-zerbitzuekiko.

Hori kalkulatzeko, toki-eremuan kontabilitate analitikoa ezartzetik lortutako batez besteko kostuen datuak, eskualde bakoitzera aplikaturik, hartuko dira aintzat, kostu horiek nabarmen alda baitaitezke eskualde batetik bestera. Alabaina, kontuan hartuko da finkatutako zenbatekoak ez ekartzea zerbitzua "artifizialki" sortzea.

Ildo horretan, toki-sektoreari esleitutako eskumenak garatzearen ondorioz, gutxieneko zerbitzu homologatuen zorro bat ezartzea ezinbestekotzat jotzen dugu, finantziario-sistema berriaren arabera gutxieneko prestazio-kalitate estandarizatuarekin.

Toki-erakundearen ardura izanen da modulu horien bitartez estaliko ez diren udal-zerbitzuen kostuaren parte eta moduluetan jasota ez dauden zerbitzuen kostua haien gain hartzea diru-sarrera propioen eta toki-ogasunen funtseko dagokien partearen bidez.

B) Plan zuzentzailetako programetan jasotako inbertsioen finantzaketa (goiko sareko ur-hornidura, hondakinak, banda zabaleko sarea).

Atal honek tokiko inbertsioetarako planak xede horretarako bideratzen duen atala ordezkaturiko luke. Dagokion inbertsioa egiteko eskumena duen eta inbertsioa burutzea onartzen duen toki-erakunde orok izanen du ondorioetarako finkaturako finantziario-portzentajerako eskubidea, eta bere gain hartu beharko du kostuaren % 100 betetzeko gelditzen den tarte; azken hori, ez da aplikaturiko baldin eta toki-erakundeak bideraezintasun ekonomiko-finantzarioagatik bere parteari aurre egiteko gaitasunik ez badu.

C) "Beste batzuk" atala.

- Funtsak toki-erakundearen kargura dauden montepioei loturiko pentsioak ordaintzeko dagokion konpentsaziorako atal bat edukiko du; kalkulua birformulatu egin beharko da egungo sisteman antzemandako akatsak zuzenduta.

- Halaber, berariazko konpentsazioa edo "hiriburutza-agiria" gehituko du Iruñearentzat, hiriburuak ematen dituen, eta Nafarroa osoari edo zati handi bati eragiten dioten zerbitzuak konpentsatzeko. Zerbitzu horiek zehaztu egingen dira eta horien gastua objektibatuta geratuko da, "hiriburutza-agiriaren" kontzeptupean jaso beharreko zenbatekoa datu objektiboen arabera izan dadin.

Tuterak ere "hiriburutza-agiria" izan dezake eskala apalagoan.

Iraganean objektibatu ez diren eskubideei atxikitako bermeen klausulak ezabatu egingen dira.

- Salbuespenez, ekintza edo jarduera bereziak behin-behinekotasunez finantzatzea aurreikus daiteke.

- NUKFrentzako zuzeneko diru-laguntzari dagokionez, bidezkoa da modua aldatzeko, diru-laguntzei buruzko legera egokitzeko, eta diru-laguntza nominatiboa izateari utz diezaion.

D) "Erabilera libreko" atala (jarraian ikusiko den bezala, ñabardura garrantzitsuekin bada ere).

Gaur egun dauden transferentzia arrunten eta kapitalekoen arteko bereizketa gairidituta, toki-erakunde bakoitzak dagokion zenbatekoa jasoko du ondoren aipatzen diren alderdiak barne hartuko dituen formula batean oinarrituta:

- Toki-erakundeak duen biztanleria.
- Biztanle-dentsitatea Km²-ko; kontuan izanik zenbat eta dentsitate txikiagoa kopuru handiagoa izanen duela, lurralde-desorekak orekatze aldera.
- Diru-sarrera propioak maila potentzialarekiko.
- Hala badagokio, toki-erakundeak aurre-aurreko kontabilitate-ekitaldian eraikitzen, instalazioen eta obren gaineko zergagatik (EIOZ), kontribuzio bereziengatik, aprobetxamendu-lagapenengatik, tasengatik eta dimentsio handiko hirigintza-eragiketei loturiko bestelako diru-sarrerengatik jasotako kopuruak.
- Hala badagokio, nahitaezko zerbitzuak emateko beharrezkoak diren azpiegiturek eragindako defizita.

Funtsaren parte hori (diru-sarrera propioekin batera), toki-erakundeak erabakiko dituen zerbitzuetara eta inbertsioetara bidera daitezke, ñabardura hauekin:

- Logikoa denez, toki-erakunderen batek finantziario-modulua duen zerbitzuren bat ematen badu, bere bitarteko propioez bete beharko du, hala gertatuz gero, modulu horretako zenbatekoaren eta zerbitzuaren kostu errealaren arteko aldea. Toki-erakundearen kargura izanen dira, orobat, moduluetan jasota ez dauden baina eman nahi dituen zerbitzuak ere.
- Toki-erakunderen batek nahitaezko zerbitzuak emateko beharrezkoak diren azpiegiturek sortutako defizita finantzatzeko "plus"en bat jasotzen badu, aipatu defizita estaltzera bideratutako inbertsioei eman beharko die lehentasuna.
- Arauz ezarriko den atalasetik gorako inbertsioaren zenbatekoa funtsaren kargura egiten duen toki-erakunde orok inbertsio horren premia eta bideragarritasun ekonomikoa justifikatu beharko ditu, amortizazioa eta ondorengo mantentze- eta finantziario-kostuak barne, eta Toki Administrazioako Zuzendaritza Nagusiari jakinaraziko dio.
- Diru-laguntza finalistek ez bezala, finantziario-sistema berriak dagozkien zerbitzuak emanen dituzten toki-erakundeei ezarritako moduluen

zenbatekoa jasotzea bermatuko duenez, eta "erabilera libreko" zati bat zerbitzuetan erabiliko denez, ezin izanen da aurretiaz zehatz-mehatz aurreikusi inbertsioetara bideratuko den toki-ogasunen funtsaren ehunekoa. Nolanahi ere, ahaleginduko gara, plan zuzentzaileetara bideratutako parte eta "erabilera librekoa" batuta, % 15era iristen.

Planteamendu berri hau martxan jartzeko, bitarteko informatikoak eta prestakuntzakoak martxan jartzeari dagokionez, toki-erakunde guztiak eguneratzea ezinbestekoa da, toki-erakunde horien finantzen errealitatearen kontabilitate-ezagutza zehatza eta bermatua izateko. Finantziarioak, neurri handiago batean, datu objektiboak izan behar ditu oinarri, eta, hortaz, premia kontrastatuak izan behar ditu; horrela, espekulazioan oinarritutako finantziario-formulak alde batera uzteko.

Horiexek lirateke, ñabardurarik gabe, toki-ogasunen funtsa banatzeko formula berria zehazteko kontuan hartu beharreko aldagaiak. Gure iritziz, formula berri horrekin gure toki-erakundeen finantziarioan paradigma aldaketa gauzatzen da, gastua parametro errealean zehaztu eta finantzatzeko garaian zehaztasuna hobetzen da, eta diru-sarrera, -irteera eta premia errealean oinarritutako finantziario orekatu baten arabera jokatzeko da.