

Euskal Autonomia Erkidegoko gizarte-zerbitzuen sistema publikoa eta hirugarren sektorea

Sarrera

Euskal Autonomia Erkidegoko gizarte-zerbitzuen egoerari buruzko IV. Txostenean —Gizarte Ongizateko Euskal Kontseiluak 2004ko azaroaren 24an onartua— behin baino gehiagotan eman zen aditzera Euskal Autonomia Erkidegoko gizarte-zerbitzuetan gobernuz kanpoko sektoreak eta sektore publikoak duten zereginarekin zerikusia duen guztiaren inguruan Kontseiluak duen interesa eta kezka. Horregatik, horri buruzko eztabaida bultzatzearen eta azterketarako zein hausnarketarako egin berri den hainbat proposamen eta ahaleginekin bat etorritik, Gizarte Ongizateko Euskal Kontseiluak egokitzat jo du Bilbon, 2005eko martxoaren 18an egin zen Osoko Bilkuran onartu ziren gomendioak eta hausnarketak lantzea eta ezagutzera ematea.

Hausnarketak

Gizarte-zerbitzuak

Mundu globalizatuaren egituraren zati diren eta bizi garen gizarte konplexuetan gero eta garrantzi handiagoa duten jardueren adar bat osatzen dute gizarte-zerbitzuek. Hori hala izatearen arrazoiak honako hauek dira, besteak beste:

- gizarte-zerbitzuek behar garrantzitsu askori erantzuten diote;
- gizabanakoen, familien eta komunitateen bizi-kalitatean eragin handia dute;
- enplegua sortzeko baliagarriak dira; eta
- gizarte-ehun aktiboa, integratzailea, parte-hartzailea eta solidarioa eraikitzeko zuzeneko eta zeharkako ondorioak dituzte.

Horiei eta beste arrazoi batzuei esker, Ongizate Estatuetakoko funtsezko sei sistemetako bat dugu gizarte-zerbitzuen sistema.

Irabazi-asmorik gabeko sektorea

Gizarte-zerbitzuen edo gizarte-ekintzaren eremu horren barnean, protagonismo handia du hirugarren sektorea deritzanak, gobernuz kanpokoak, irabazi-asmorikgabeak eta solidarioak diren erakunde formalak biltzen dituen sektoreak, alegia. Hirugarren sektore

horri, hain zuzen ere, gero eta gehiago onartzen zaizkio gizartean oro har eta gizarte-ekintzan bereziki dituen estatusa eta berezko lekua. Izan ere, Euskal Autonomia Erkidegoko gizarte-ekintzako irabazi-asmorik gabeko sektoreari buruz egin berri den azterlan baten arabera —dokumentu honen bukaeran bildu dugu azterlan horren erreferentzia—:

- Euskal Autonomia Erkidegoko gizarte-ekintzako irabazi-asmorik gabeko sektorea 1.569 erakundek osatzen dute.
- Erakunde horiek 181.185 kide dute, eta kide horiek 418.440 kuota ordaintzen dute, horietako batzuk erakunde bateko baino gehiagoko bazkide baitira.
- 18.612 langilek egiten du lan soldataren truke Euskal Autonomia Erkidegoko gizarte-ekintzako irabazi-asmorik gabeko sektorean.
- 57.846 boluntariok egiten du lan bertan, ordainsaririk jaso gabe.
- Euskal Autonomia Erkidegoko gizarte-ekintzako irabazi-asmorik gabeko sektorearen urteko aurrekontua 520 milioi euro da; aurrekontu zatirik handiena sektore publikoak hornitzen du.

Gizarte-zerbitzuak: sistema publikoa eta hirugarren sektorea

Gizarte-zerbitzuei buruz dugun legeriaren arabera, gizarte-zerbitzuen sistema publikoa da gurea, eta, beraz, administrazio publikoek gizarte-zerbitzuen arloan dituzten erantzukizunak eta betebeharrak ezartzen ditu legeria horrek. Bestalde, hirugarren sektoreko erakundeek gizarte-zerbitzuen eremuan parte hartzeko aukera hartzen du barne aipaturiko legeriak, irabazi-asmorik gabeko sektorearen eta sektore publikoaren arteko lankidetzak eta sinergiak bultzatzearen.

Gizarte-ekintzako hirugarren sektorearen dimentsioak

Gizarte-ekintzako hirugarren sektorea oso lagungarria da, ezbairik gabe, gizartea egituratzea eta horren kohesioa lortzeko; horretarako, hainbat dimentsiotan ematen du aditzera eta hedatzen du bere lana. Dimentsio horiek deskribatzen eta dituzten ezaugarriak azaltzen hasteko, esan beharra dugu gizarte-ekintzako hirugarren sektorearen zeregina ez dela zerbitzuak kudeatzea soilik, eta gainera, hori ere ez duela zeregin nagusia; aldiz, askotariko jarduerak eta eginkizunak garatzen ditu, hala nola:

- pertsonen elkarri laguntza ematea,
- gizartearen beharrak eta eskaerak atzematea,

- gizarte-errealitatea aztertzea,
- gaixotasun edo arazoren bat duten pertsonen izenean jardutea,
- instituzioen eta gizartearen aurrean errebindikazioak egitea,
- kritika eta salaketa,
- gizarte-berrikuntza,
- sentsibilizazioa,
- boluntariora bultzatzea,
- herritarren parte-hartzea.

Bigarrenik, aipatu beharra dago, egiten duen zerbitzuen kudeaketa horren barnean, hirugarren sektoreak ez duela gizarte-zerbitzuen adarra soilik jorratzen; horrez gain, ekarpen handiak egiten ditu hainbat arlotan, arlo soziosanitarioan eta gizarte- zein lan-arloan, esate baterako; era berean, ez ditugu ahaztu behar gizarte- eta hezkuntza-arloan nahiz gizarte- eta kultura-arloan garatzen dituen jarduerak.

Hirugarrenik, eta gizarte-ekintzak gizarte-zerbitzuen kudeaketan duen irabazi-asmorik gabeko zereginari helduz, gure ustez, hiru egoera mota bereizi behar dira. Honako hau dugu lehena: irabazi-asmorik gabeko erakundeek ongizatearen gizartea hobetzen laguntzen dute, instituzio publikoekin bi alderdi horietarako lehentasunezko interesa duten ekintzak garatzeko lankidetzan arituz, betiere hori interesgarria suertatzen baitzaie arlo hori aztertzeko, jarduera berritzailea delako edo beste arrazoi batzuk tarteko.

Aintzat hartu beharreko beste egoera bat honako hau da: hirugarren sektoreko erakundeek erantzukizun publikoko gizarte-zerbitzuak kudeatzea, hau da, administrazio publikoei eman eta mantendu behar dituzten —eta beraz, baita finantzatu ere— gizarte-zerbitzuak kudeatzea. Azkenik, aipatu beharra dago irabazi-asmorik gabeko erakundeek gizarte-arloko programa pribatuak kudeatzen dituztela, neurri batean edo bestean erabiltzaileek, finantziario solidarioaren bidez edo beste era batzuetara, ordaintzen dituzten programa pribatuak, hain zuzen ere.

Erregulazioa eta botere publikoen jarduna

Askotariko egoera horiek oso konplexuak direnez, horien arteko aldea gero eta handiagoa da, eta horren ondorioz, gure legeria eskasa suertatzen zaigu gizarte-zerbitzuen eremuko jardura arautzeko, eta bereziki sektore publikoaren eta irabazi-asmorik gabeko sektorearen jardura aintzat hartzeko eta bultzatzeko, bai eta bi sektore horiek itunen

bidez lankidetzan aritzea lortzeko ere. Beraz, botere publikoek sektore hori arautzeko eginkizuna garatzeko eta sendotzeko erronkari aurre egin behar diote; horretarako, zeregin garrantzitsuak dituzte, hala nola eskubide subjektiboak ezartzea eta bermatzea, planifikazioa, finantziakzioa, baimena ematea, erregistroa, homologazioa, ikuskatzea, kontrola eta ebaluazioa gizarte-zerbitzuen eremuan oro har, eta irabazi-asmorik gabeko sektorearen parte-hartzearekin zerikusia duenarekin bereziki.

Hirugarren sektorearen aniztasuna

Dena dela, ez dugu ahaztu behar gizarte-ekintzako hirugarren sektorearen errealitatea askotarikoa eta anizkuna dela:

- Era juridikoari dagokionez, honako hauek aipatu behar ditugu: elkarteak, fundazioak, kooperatibak eta bestelako formulak.
- Tamainari dagokionez, erakunde handi edo ertain gutxi batzuk ditugu, eta erakunde txiki asko.
- Antzinasunari dagokionez, erakunde gehienak berriak dira; zaharrak, aldiz, askoz ere gutxiago dira.
- Erakunde horiek profesionaltasun maila desberdina dute euren jardueran.
- Erakundeen gizarte-oinarria osatzen duten pertsonen dagokienez, hainbat faktorek batzen ditu pertsona horiek, ingurune berean bizitzetik hasita behar bera izateraino, besteak beste.
- Erakunde batzuk mutualistagoak dira (elkarri laguntza ematekoak); beste batzuk, berriz, altruistagoak (hirugarrenei laguntzekoak).
- Erakunde batzuek zerbitzuen kudeaketan dihardute; beste batzuek, berriz, presio-talde gisa funtzionatzen dute.

Praktika onak eta txarrak irabazi-asmorik gabeko sektorean

Era berean, aditzera eman behar dugu gobernu kanpoko zenbait erakundek batzuetan sektoreak berezkoak dituen balioen eta estiloen aurkako praktika garatzen dituela. Esate baterako:

- Hirugarren sektoreko hainbat erakundek eskumenerako administrazio publikoak kontuan izan gabe sortu dituzte zerbitzuak, horren ondoren, instituzioek zerbitzu horiek mantentzeko konpromisoa hartuko dutelakoan.

- Sektorea atomizatuta dago, eta horren ondorioz, hirugarren sektorea ezin da hitz propioarekin aritu gizarte-arloko esku-hartzearen jokalekuan.
- Irabazi-asmorik gabeko sektorean, pasibotasuna, absentismoa edo partaidetzarik eza nagusi dituzten gizarte-dinamikaren zantzuak atzematen dira batzuetan, eta karguak zein erantzukizunak berritzeko edo ordeztzeko mekanismoek ez dute egoki funtzionatzen.
- Zenbaitetan, boluntariora-erakundeak irabazi-asmoa duten jarduerak garatzeko pantaila izaten dira, eta erakundeak gobernatzeko eginkizunen nahiz erakunde horien zerbitzupeko lan ordainduaren arteko nahasteak sortzen dira.
- Zenbait erakundek praktika desegokiak garatzen dituzte lan-harremanen eta -baldintzen inguruan; gai hori gure Erkidegoko Legebiltzarrean eztabaidatu izan da.

Hala eta guztiz ere, adibide horiek hobetu nahian zabal jorratu ditugun arren, gure ustez adibide arbuigarri horiek ez dira nagusi gizarte-ekintzaren hirugarren sektorean; aldiz, nabarmendu behar da erakunde askok ahalegin handia egiten duela euren lanaren kalitatea hobetzeko, sektore publikoarekin eta boluntariora-sektoreko beste erakunde batzuekin koordinatzeko, euren harremanak, lankidetzak eta itunak dibertsifikatzeko, eta batez ere, gure gizartean sortu diren behar eta erronka askori erantzun solidarioa emateko.

Hirugarren sektorearen eta sektore publikoaren arteko harremana

Esan dugunez, sektore publikoa eta hirugarren sektorea funtsezko eremuak dira gizartea egituratzeko eta horren kohesioa lortzeko. Bi sektore horien arteko harremana garrantzitsua da, hortaz. Hori dela-eta, autokritika egin nahi dugu hirugarren sektorearen eta sektore publikoaren arteko harremanaren inguruan; izan ere, Euskal Autonomia Erkidegoko gizarte-ekintzaren errealitatea bi sektore horien arteko lankidetzarik gabe ulertu ezin den arren, lankidetzak horretan honako hauek atzematen dira batzuetan:

- arintasunik edo zehaztasunik eza,
- elkarren esatekoari behar adinako jaramonik ez egitea,
- behar bezain garbi ez egotea zein den alderdi bakoitzaren zeregina,
- mendekotasun- edo instrumentalizazio-egoerak,
- egonkortasuna emango dion esparrurik ez izatea.

Beraz, badago harreman horiek hobetzeko aukerarik. Bestalde, ezin dugu ahaztu honako hauek bereziki aintzat hartuz egituratu beharko direla harreman horiek: Europako eremuan hartzen diren orientazioak, Lisboako strategiaren eremuaren barruan, eta zehazki, zerbitzuei dagokienez, interes orokorreko zerbitzuak deritzanei dagokienez, hain zuzen ere.

Gomendioak

Aurreko hausnarketak kontuan hartuz, Gizarte Ongizateko Euskal Kontseiluak honako gomendio hauek eman ditu, gure hausnarketak xede izan dituen egoeretan eta fenomenoetan zerikusia duten eragile eta instantziek horiei buruz eztabaida dezaten:

1. Lehen aipatu dugun IV. Txostenak gomendatzen zuenez, urratsak egiten jarraitzea gure Erkidegoan gizarte-zerbitzuek aurrera egin dezaten, pertsona bakoitzeko behar-eta gastu-estalduran gure inguruko herrialde aurreratuenekin ditugun aldeak murriztuz, betiere ongizate-sistema orekatu baten funtsezko zutabea den heinean, azpisistema horrek behar duen garrantzia eta egitura lor dezan; hori guztia, kontuan izanik honako hauetarako aukera izateko baldintza dela hori: ekintza publikoa garatzea, hirugarren sektoreak esku hartzea eta bi esfera horien arteko lankidetzak.
2. Legegintza-eginkizunak garatzea eta sendotzea; eskubide subjektiboen edukia eta bermea zein den ezartzea; beharrak aztertzea; plangintza eta ebaluazioa egitea; zerbitzu-zorroak sortzea; estaldurak aurreikustea; jarduera arautzea eta gizarte-zerbitzuetan eskumena duten administrazio publikoek finantzatzea; hori guztia kontuan izanik aipaturiko baldintza horiek aldeztatik bete behar direla sektore publikoaren eta hirugarren sektorearen artean lankidetzak egokia garatzeko.
3. Legezko araudiak egitea eta ezartzea, betidanik eta gaur egun hirugarren sektorean erantzukizun publikoko zerbitzuetan hartzen direnak ematen dituzten erakundeei egonkortasun- eta segurtasun-esparrua ematea ahalbidetzeko. Horretarako, erreferentzetan hartuko dira hezkuntza-sisteman edo osasun-sisteman erabiltzen diren gizarte-ekimenarekiko itunen egonkortasun-ikuspegiak eta -esparruak.
4. Hirugarren sektoreari buruzko legeria garatzea eta hobetzea, honako hauek neurri handiagoan bat etor daitezten: irabazi-asmorik gabeko erakundeak diren heinean, onarpen jakin batzuk lortzeko baldintza gisa egiten zaizkien eskakizunak eta onarpen horien arabera lor ditzaketen onurak.

5. Administrazio publikoen eta hirugarren sektorearen arteko harremanak argitzea, honako hiru harreman mota hauek garbi bereizteko: administrazio publikoek irabazi-asmorik gabeko sektorea bultzatzea; irabazi-asmorik gabeko erakundeen eta instituzio publikoen arteko lankidetzak, bi alderdi horien intereseko jarduerak gauzatzeko; irabazi-asmorik gabeko erakundeek erantzukizun publikoko gizarte-zerbitzuak kudeatzea.
6. Euskal Autonomia Erkidegoko instituzioen maila guztietan hirugarren sektorea bultzatzeko politikak eta egiturak garatzea, erakundeei baliabide material eta ekonomikoak emanez.
7. Administrazio publikoek gizarte-zerbitzuen eremuan zerbitzuak eta erakundeak akreditatzeko jarduerak arautzea eta egituratzea.
8. Administrazio publikoek aintzat hartzea eta bultzatzea hirugarren sektoreko erakundeek egin dezaketen balio erantsiaren ekarpena honako hauei dagokienez: komunitatean errotzea, herritarren parte-hartzea eta gizarte-kapitala; horretarako, gizarte-klausulen erabilera zabaldu egin behar da kontratazio publikoan.
9. Gizarte-ekintzako hirugarren sektoreko erakundeek giza baliabideen eta lan-harremanen kudeaketa argitzea eta normalizatzea —administrazio publikoek eskatu behar diete hori—, lan-harremanek hobera egin dezaten gizarte-ekintzako hirugarren sektorean, eta, oro har, negoziazio kolektiboa eta lan-harremanen erregulazioa bultzatzeko sektore horretan.
10. Garbi bereiztea boluntariotzaren eremua eta soldatapeko langileena, boluntariotzari buruzko legeriak ezartzen duen bezala.
11. Gizarte-ekintzako hirugarren sektorea lurralde-eremu guztietan egituratzeari begira sareak ezartzeko urratsak egitea, baita gizartean hitz propioarekin jarduteko aukera izan dezan eta garatzen duen zereginaren arabera dagokion lekua errebindika dezan ere behar den instantzia, organo eta kontseiluetan.

12. Gobernu kanpoko erakundeentzako funtzionamenduan gardentasuna eta etika bultzatzen eta ziurtatzen duten praktikak eta metodologiak indartzea, erakunde horietako batzuek duten jokabide desegokiak erakunde gehienentzako irudia kalte ez dezan.

Aipamenak

BOLUNTA: *Estudio sobre voluntariado en Bizkaia*. Bilbo, 2004.

EB (Europako Batzordea): *Libro blanco sobre los servicios de interés general*. Brusela, 2004.

GOEK (Gizarte Ongizateko Euskal Kontseilua): *IV informe sobre la situación de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Eusko Jaurlaritza, Gasteiz, 2005.

CIDEC (Centro de Investigación y Documentación sobre problemas de la Economía, el Empleo y las Cualificaciones Profesionales): *El tercer sector. Una visión cuantitativa y cualitativa*. Donostia, 2004.

Bizkaiko Foru Aldundia: *Plan estratégico del Departamento de Acción Social*. Bilbo, 2004.

EDEX eta RUIZ OLABUÉNAGA, J.I. (zuz.): *El sector no lucrativo de acción social: datos generales y situación en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Eusko Jaurlaritza, Gasteiz, 2004.

FOREM (CCOO): *Situación laboral del personal del sector de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco* (Eusko Jaurlaritzaren Etxebizitza eta Gizarte Gaietako Sailean aurkezturiko azterlana), 2004.

IDTP (Elizbarrutiko Teologia eta Pastoralta Institutua), Bizkaiko Foru Aldundia eta Antonio Menchaca de la Bodega Fundazioa: *Tercer sector y administraciones públicas. Sinergias para la solidaridad*. Desclée de Brouwer, Bilbo, 2004.

KOK, W. (zuz.): *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*. Europako Erkidegoak, Luxenburgo.

PÉREZ-DÍAZ, V. eta LÓPEZ NOVO, J.P.: *El tercer sector social en España*. Lan eta Gizarte Gaietarako Ministerioa, Madril, 2003.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (koord.): *Las entidades voluntarias de acción social en España*. FOESSA Fundazioa, Madril, 2003.

RUIZ OLABUÉNAGA, J.I. (zuz.): *El sector no lucrativo en España*. BBV Fundazioa, Bilbo, 2000.