

Udal gizarte zerbitzuen egoera Euskal Autonomia Erkidegoan

Egungo egoera eta hobetzeko proposamenak

ararteko

Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo

www.ararteko.eus





txosten bereziak

Udal gizarte zerbitzuen egoera Euskal Autonomia Erkidegoan

Egungo egoera eta hobetzeko proposamenak



**Arartekoak
Eusko Legebiltzarrari
egindako txosten berezia**

Vitoria-Gasteiz 2016

Lan hau [Creative Commons Attribution 3.0 Unported](#) lizentziapean dago (CC BY 3.0)



Lan honen **bibliografia-erregistroa** [Arartekoko liburutegiaren katalogoan](#)

Arartekoaren argitalpenak eskuratzeko:

- [web](#) gunean
- [posta elektronikoz](#) eskatuz
- aurrez aurre gure hiru bulegoetako batean, idatziz (Prado 9, 01005 Vitoria-Gasteiz) edo telefonoz (945 13 51 18)

Aurkibidea



Aurkibidea

AURKEZPENA	22
I. ATALA Udal gizarte zerbitzuak Euskal Autonomia Erkidegoan: araudi markoa, gaur egungo egoera eta bilakaeraren datuak	25
II. ATALA Udaleko gizarte zerbitzuen egoera: agente teknikoen eta instituzionalen ikuspegia	69
III. ATALA Udal gizarte zerbitzuak Estatuko beste autonomia erkidego batzuetan: kasuen azterketa	113
IV. ATALA Ondorioak eta gomendioak	159
V. ATALA Bibliografia	183

AURKIBIDEA

AURKEZPENA	22
-------------------------	----

I. ATALA

Udal gizarte zerbitzuak Euskal Autonomia Erkidegoan: araudi markoa, gaur egungo egoera eta bilakaeraren datuak	25
---	----

1.1. Sarrera	27
1.2. Araudi markoa: udal gizarte zerbitzuak hornitzeko jokoaren arauak	28
1.2.1. Erkidego mailako araudia: Gizarte Zerbitzuei buruzko Legea, Zorroari buruzko Dekretua eta Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoa	28
1.2.2. Euskadiko Toki Erakundeei buruzko Legea	40
1.3. Arreta eskaria gizarte zerbitzuen aurrean: aldaketak artatutako pertsonen profileen.....	41
1.3.1. Euskal populazioaren %16k gizarte zerbitzuak erabili ditu.....	41
1.3.2. Egonkortasuna gizarte zerbitzu publikoak erabiltzeko sarbidean, nahiz eta Diru-sarrerak Bermatzeko Errentaren kudeaketa Lanbidera eraman	42
1.4. Udal gizarte zerbitzuen prestazioak eta zerbitzuen eskaintza.....	45
1.4.1. Egoitza plazen udal eskaintza.....	46
1.4.2. Egoitzakoak ez diren plazak, Gizarte Larrialdiko Laguntzak eta Etxez Etxeko Laguntza Zerbitzua	48
1.4.3. Lehen arretako zentroyen eskualde estaldura eta dentsitatea	49
1.5. Udal gizarte zerbitzuetan lan egiten duten langileak	50
1.5.1. Gaur egungo egoera.....	50
1.5.2. Bilakaeraren joerak	52
1.6. Udal gizarte zerbitzuei bideratutako gastu publikoa.....	54
1.6.1. Udal gastua erantzukizun publikoko gizarte zerbitzuetan 2013an	54
1.6.2. Prestazio eta zerbitzuen zorroan jaso gabeko gizarte zerbitzuetako udal gastua 2013an.....	58
1.6.3. Gizarte zerbitzuetako udal gastuaren bilakaera.....	60
1.7. Zenbait ondorio	66

II. ATALA

Udaleko gizarte zerbitzuen egoera: agente teknikoaren eta instituzionalen ikuspegia	69
--	----

2.1. Sarrera	71
2.2. Egoeraren balorazio orokorra eta zailtasun nagusiak.....	73
2.2.1. Egoeraren balorazio orokorra: kezka, gizarte zerbitzuak eskuratzean lurralde-desberdintasunek jarraitzen dutelako	73
2.2.2. Udaleko gizarte zerbitzuak finkatzeko zailtasun nagusiak.....	75

2.2.3. Diru-sarrerak bermatzeko errentaren kudeaketa Lanbideri ematearen balantze anbigalantea eta kezka erabiltzaileek jaso dezaketen erantzun desegokiagatik	77
2.3. Udaleko gizarte zerbitzuak eskuratzea: eskubide subjektiboa, prestazioen eta zerbitzuen eskaintza eta udaleko gizarte zerbitzuetako langileei lotutako kontuak.....	80
2.3.1. Zorroari buruzko Dekretuaren eta Gizarte Zerbitzuen Maparen eragina herritarrek gizarte zerbitzuak eskuratzeko duten eskubidearen gainean	80
2.3.2. Udaleko gizarte zerbitzuen aldetik arreta handiagoa behar duten funtzioak, taldeak eta premiak	83
2.3.3. Zorroko zerbitzuen eta prestazioen egungo egoera	84
2.3.4. Zorroan barne hartu gabeko zerbitzuak eta programak	88
2.3.5. Udaleko gizarte zerbitzuetako langileen lan-baldintzak eta langileen kudeaketari lotutako alderdiak.....	89
2.4. Gizarte zerbitzuen erakunde-arkitektura eta artikulazioa sistema gisa: udal-autonomia, lurralde-antolamendua, finantzaketa eta erakunde arteko koordinazioa.....	91
2.4.1. Erakunde-arkitektura eta udal-autonomia: egungo erakunde-esparrua egokitzea eta gizarte zerbitzuak ematean udalerrien egitekoa	91
2.4.2. Foru eta udal gizarte zerbitzuen arteko koordinazioa eta lehen mailako arretaren eta bigarren mailakoaren arteko mugak	94
2.4.3. Udalaz gaindiko erakundearen egitekoa udal gizarte zerbitzuak garatzeko eta sistema artikulatzeko orduan	98
2.4.4. Lurralde-antolamendua egokitzea eta lurralde-mapak egitea	101
2.4.5. Zerbitzu jakin batzuen baterako kudeaketarako formulak lortzeko aukera	103
2.4.6. Udalen arteko koordinazioa eta udalerrien ordezkariak	104
2.4.7. Koordinazioa gizarte-babeseko beste sistema batzuekin eta gizarte-ekintzako hirugarren sektorearekin	105
2.4.8. Udalen gizarte-zerbitzuen finantzaketa	110

III. ATALA

Udal gizarte zerbitzuak Estatuko beste autonomia erkidego batzuetan:

kasuen azterketa.....	113
3.1. Sarrera	115
3.2. Araudia eta eskumenen egitura.....	116
3.2.1. Nafarroako Foru Komunitatea.....	116
3.2.2. Katalunia	117
3.2.3. Galizia.....	120
3.2.4. Gaztela eta Leon	123
3.2.5. Gaztela-Mantxa.....	124
3.3. Udaleko gizarte-zerbitzuen egitura, funtzioak eta edukia.....	125
3.3.1. Nafarroako Foru Komunitatea	125
3.3.2. Katalunia	127
3.3.3. Galizia.....	128
3.3.4. Gaztela eta Leon	129
3.3.5. Gaztela-Mantxa.....	130
3.4. Gutxieneko zuzkidurak eta langile-ratioak.....	131
3.4.1. Nafarroako Foru Komunitatea	131
3.4.2. Katalunia	132

3.4.3. Galizia	133
3.4.4. Gaztela eta Leon.....	134
3.4.5. Gaztela-Mantxa	134
3.5. Lurralde antolaketa eta administrazioen arteko lankidetzarako formulak	134
3.5.1. Nafarroako Foru Komunitatea.....	134
3.5.2. Katalunia	135
3.5.3. Galizia	137
3.5.4. Gaztela eta Leon.....	138
3.5.5. Gaztela-Mantxa	139
3.6. Ezagutzaren koordinaziorako, ikuskapenerako eta kudeaketarako tresnak.....	140
3.6.1. Nafarroako Foru Komunitatea	140
3.6.2. Katalunia	141
3.6.3. Galizia	143
3.6.4. Gaztela eta Leon.....	144
3.6.5. Gaztela-Mantxa	144
3.7. Finantzaketa.....	145
3.7.1. Nafarroako Foru Komunitatea	145
3.7.2. Katalunia	146
3.7.3. Galizia	147
3.7.4. Gaztela eta Leon.....	148
3.7.5. Gaztela-Mantxa	149
3.8. Ondorioak: antzekotasunak, aldeak, erronka komunak eta ikaskuntzak	149
3.8.1. Nafarroa, Galizia, Katalunia, Gaztela-Mantxa eta Gaztela eta Leongo udalerrietako gizarte zerbitzuen zailtasunak eta erronkak.....	149
3.8.2. Euskal Autonomia Erkidegoko udalen gizarte zerbitzuak estatuaren testuinguruan: aldeak, antzekotasunak eta ikas daitezkeen gauzak.....	153

IV. ATALA

Ondorioak eta gomendioak..... 159

4.1. Ondorioak.....	161
4.1.1. Egoeraren balorazio orokorra eta zailtasun nagusiak	161
4.1.2. Udal gizarte-zerbitzuak eskuratzea: arauen garapena eta zenbait lehen mailako arretako zerbitzuren egoera aztertzea	164
4.1.3. Erakunde-arkitektura eta gizarte-zerbitzuen sistema eraikitzea	168
4.2. Arartekoaren gomendioak	172

V. ATALA

Bibliografia **183** |

TAULA ETA GRAFIKOEN AURKIBIDEA

Taulen aurkibidea

1. taula

EAEko gizarte zerbitzu publikoek artatutako eskariaren banaketaren bilakaera sexuaren, adinaren eta etxeko buruaren nazionalitatearen arabera (2006-2014)44

2. taula

EAEko gizarte zerbitzu publikoak erabiltzeko sarbide tasaren bilakaera etxeko buruaren nazionalitatearen, sexuaren, adinaren, gabezia egoeraren arabera eta etxeko jardunari dagokionez (2006-2014)45

3. taula

Egoitza plazak udal titulartasuneko zentroetan lurralde historikoen arabera (2013)46

4. taula

Egoitza plazen banaketa udal titulartasuneko zentroetan zerbitzuaren eta lurralde historikoaren arabera (2013)47

5. taula

Egoitza plazak udal titulartasuneko zentroetan udal titulartasuneko ehunekoaren eta populazioaren arabera, lurralde historikoko plaza kopuru guztiari dagokionez (2013)47

6. taula

Egoitzakoak ez diren plazak, GLLren hartzailleak izandako bizikidetzak unitateak eta EELZk artatutako pertsonak, urtean zehar, lurralde historikoaren arabera (2013)48

7. taula

Lehen mailako arretako gaueko harrera eta ostatu zentroen dentsitatea eskualdeen arabera (2013).
Zentro kopurua 10.000 biztanleko.....49

8. taula

Lehen mailako arretako gaueko harrera eta ostatu zentroen estaldura eskualdeen arabera (2013).
Plaza kopurua 1.000 biztanleko50

9. taula

Langileak guztira, LOBAL langileak eta 10.000 biztanleko langileak udal titulartasuneko zerbitzu eta zentroetan, lurralde historikoen arabera (2013).....51

10. taula

LABOL langileen banaketa udal titulartasuneko zentro eta zerbitzuetan, lurralde historikoen arabera (2013).....51

11. taula

Oinarrizko gizarte zerbitzuetan lan egiten duten pertsonak eta langile ratioak, lurralde historikoen arabera (2013).....52

12. taula

Udal gastua eta gastu osoa Katalogoko gizarte zerbitzuetan, lurralde historikoen arabera (2013).....54

13. taula

Udal gastua Katalogoko gizarte zerbitzuetan, lurralde historikoen arabera (2013) Euroak biztanleko eta oinarria 10055

14. taula	
Udal gastuaren banaketa hainbat zentro eta programatan lurralde historikoetan (2013)	56
15. taula	
Udal gastuaren proportzioa zenbait zentro eta programatan lurralde historikoen arabera, gastu publiko eta pribatu osoarekin erkatuta (2013).....	57
16. taula	
Udal gastua per capita hainbat zentro eta programatan lurralde historikoetan (2013).....	58
17. taula	
Gastu osoa eta udal gastua gizarte zerbitzuen katalogoak jaso gabeko zenbait zentro eta programetan lurralde historikoen arabera (2013).....	59
18. taula	
Udal gastua gizarte zerbitzuen katalogoak jaso gabeko zenbait zentro eta programetan lurralde historikoen arabera (2013).....	59
19. taula	
Nafarroa. Oinarrizko osasun laguntzako Lanbide arteko gutxieneko lantaldeak, populazio tarteen araberako programetan	132
20. taula	
Galiziako erdi-hiriko eremuetako eta metropoli eremuetako profesionalen zuzkidura.....	133
21. taula	
Galiziako landa eremuetako profesionalen zuzkidura	133
22. taula	
Galiziako dispersio handiko landa eremuetako profesionalen zuzkidura	134
23. taula	
Katalunia. Gizarte zerbitzuen oinarrizko eskualdeen lurralde-antolaketa	135
24. taula	
Katalunia. Gizarte zerbitzuen oinarrizko eskualdeen kopurua eta populazioa.....	136
25. taula	
CEAS deitutakoen antolaketa Gaztela eta Leonen, probintzien arabera	139
26. taula	
Udal eskumeneko funtsezko zerbitzuen kofinantzazioa, 16/2010 Legearen 110. artikulua arabera	149

Grafikoen aurkibidea

1. grafikoa

EAEko gizarte zerbitzuetan azken hiru urteetan artatutako eskariaren banaketa etxeko buruaren sexuaren eta nazionalitatearen arabera, gabezia egoera eta etxeko jardunaren arabera (2014)..... 42

2. grafikoa

EAEen gizarte zerbitzuen eskariaren bilakaera eta oinarrizko gabeziarekin edo etxeko kide aktibo guztiak langabezian dituen artatutako etxeen ehunekoa, gizarte zerbitzuak erabiltzen dituzten etxe guztiekin erkatuta (2006-2014) 43

3. grafikoa

Oinarrizko gizarte zerbitzuetan LOBAL langile kopuruaren bilakaera lurralde historikoaren arabera (1999-2013)..... 52

4. grafikoa

Oinarrizko gizarte zerbitzuetako langile bakoitzeko biztanle kopuruaren bilakaera lurralde historikoen arabera (1999-2013) 53

5. grafikoa

EELZko LOBAL langileen kopuru kalkularen bilakaera (1999-2013)..... 53

6. grafikoa

EELZn eta gizarte zerbitzuetan lan egiten duten pertsona kopuruaren aldaketak. 100=2009 54

7. grafikoa

Gizarte zerbitzuetako udal gastuaren bilakaera biztanle bakoitzeko lurralde historikoen arabera (uneko eurotan, 2002-2013) 60

8. grafikoa

Gizarte zerbitzuen gastuaren urtez urteko aldaketa finantzaketa iturrien arabera (uneko eurotan, 2002-2013)..... 61

9. grafikoa

Udalek gizarte zerbitzuetan egindako gastuaren pisu erlatiboaren bilakaera udal gastu arruntarekin erkatuta, lurralde historikoetan (2002-2013)..... 61

10. grafikoa

Udalek gizarte zerbitzuetan gastatutakoa eta udal gastu osoan, urte arteko aldaketa (uneko eurotan, 2002-2013)..... 62

11. grafikoa

Gizarte zerbitzuetan udal gastuaren pisu erlatiboaren bilakaera udal gastu arruntaren multzoari dagokionez, eta gastu autonomikoaren pisu erlatiboa gizarte zerbitzuetan (uneko eurotan, 2002-2013) 62

12. grafikoa

Udalek gizarte zerbitzuetan egindako gastuaren pisu erlatiboaren bilakaera udal gastu arruntarekin erkatuta, lurralde historikoetan (2002-2013)..... 63

13. grafikoa

Oinarrizko gizarte zerbitzuetako gastu publikoaren bilakaera biztanle bakoitzeko lurralde historikoen arabera (2002-2013) 63

14. grafikoa

Udal, foru eta erkidego mailako gastuaren bilakaera biztanle bakoitzeko oinarrizko gizarte zerbitzuetan, lurralde historikoen arabera (2002-2013) 64

15. grafikoa

Gastu publikoa EELZn biztanleko: bilakaera lurralde historikoen arabera (2002-2013)..... 65

16. grafikoa

Udal eta foru gastuaren biztanleko bilakaera EELZn lurralde historikoen arabera (2002-2013) 65

Akronimoen zerrenda

GZOZ. Gizarte Zerbitzuen Oinarrizko Zonaldea
GLL. Gizarte Larrialdiko Laguntzak
GEA. Gizarte Ekintza Arloak
MBB. Mendekotasuna Baloratzeko Baremoa
EAE. Euskal Autonomia Erkidegoa
GEZ. Gizarte Ekintzarako Zentroa
AE. Autonomia Erkidegoak
GM. Gaztela-Mantxa
LEEAZ. Landa Eremuko Eguneko Arreta Zentroa
LOBAL. Lanaldi osoaren balio beraz diharduten langileak
HNAT. Haur eta Nerabeen Arretarako Taldea
GIBAOT. Genero Indarkeriaren Biktimen Arreta Osorako Taldea
OKT. Oinarrizko Koordinaziorako Taldeak
GZEE-GBE. Gizarte Zerbitzuen Eskariaren Estatistika / Gizarte Beharrianen Estatistika
GLT. Gizarteratzeko eta Laneratzeko Taldea
EAGT. Etxebizitzaren Arloko Gizarteratze Taldea
GZE. Gizarte Zerbitzuei eta Gizarte Ekintzari buruzko Estatistika
UFF. Udal Finantzaketarako Funtza
IMSERSO. Adinekoen eta Gizarte Zerbitzuen Institutua
GMJ. Gaztela-Mantxako Junta
GZLIAG. Gizarte Zerbitzuen Lan, Informazio eta Aholkularitza Gidaliburua
EOB. Estatistika Organo Berezia
GZEO. Gizarte Zerbitzuen Erakunde Arteko Organoa
APP. Arreta Pertsonalizatuko Plana
EPO. Etxebizitzarako Prestazio Osagarria
LPPE. Laguntza Pertsonalerako Prestazio Ekonomikoa
EPE. Etxebizitzarako Prestazio Ekonomikoa
ZLPE. Zerbitzuari Lotutako Prestazio Ekonomikoa
EGEP. Eskualdeko Gizarte Ekintza Plana
ZorJK. Zorroaren Jarraipenerako Koadroa
HEB. Herritarrentzako Errenta Bermatua
DSBE. Diru-sarrerak Bermatzeko Errenta
TEEB. Toki Erakundeen Datuen Erregistro Bateratua
GZEEB. Gizarte Zerbitzuak eskaintzen dituzten Erakundeen Erregistro Bateratua
AMAS. Autonomiarako eta Menpekotasunari Arreta emateko Sistema
EELZ. Etxez Etxeko Laguntza Zerbitzua.
GZEIS. Gizarte Zerbitzuetako Erabiltzaileen Informazio Sistema
OGZ. Oinarrizko Gizarte Zerbitzua
UGZK. Udal Gizarte Zerbitzu Komunitarioak
GZES. Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistema
ESDU. Esku-hartze Sozialerako Diziplinarteko Unitatea
OGU. Oinarrizko Gizarte Unitatea
GLHU. Gizarte Laneko eta Hezkuntzako Unitatea
GLU. Gizarte Laneko Unitatea
GEZ. Gizarte Ekintzako Zona



AURKEZPENA

Arartekoak orain arte bi txosten berezi egin ditu Euskal Autonomia Erkidegoko oinarrizko gizarte zerbitzuen egoeraz: lehenbizikoa, [1999an](#), eta bigarrena, [2010ean](#). Txosten horiek argitaratu zirenetik, ordea, **aldaketa garrantzitsuak gertatu dira, dudarik gabe, gizartean, politikan eta araudian**: krisi ekonomikoa eta bere eragina sendotu dira, pobrezia eta gizarte-bazterketa areagotuz; Gizarteratzeko eta Diru Sarrerak Bermatzeko abenduaren 23ko [18/2008 Legea](#) aldatu da eta *Lanbide* Euskal Enplegu Zerbitzuari eskualdatu zaio Diru-sarrerak bermatzeko errentaren (DBE) kudeaketa; Gizarte Zerbitzuei buruzko abenduaren 5eko [12/2008 Legea](#) garatu da, eta Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren prestazio eta zerbitzuen zorroari buruzko urriaren 6ko [185/2015 Dekretua](#) eta [Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoa](#) onartu dira. Aldaketa horiek denek eragin nabarmena izan dute Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemari, oro har, eta oinarrizko gizarte zerbitzuetan, bereziki.

Oinarrizko arretarako udal gizarte zerbitzuek oso eginkizun garrantzitsua bete beharko dute errefuxiatuak hartu eta artatzen. Errefuxiatu horiek, arrazoi askorengatik eta behartuta, beren etxeak utzi eta gure lurraldera etortzen dira toki seguru baten bila, nozitzen duten jazarpenetik beren burua babestera eta, hala badagokio, etorkizuneko proiektuak eraikitzen. Familia horiek gertaera traumatikoak bizi izan dituztenez gero, ezinbestean eskaini beharko zaizkie gizarte-laguntza eta arreta. Erronka berri bat dugu aurrean, oraingoan “izaera” humanitarioa duena; horri herrialde gisa egin behar diogu aurre, eta udal gizarte zerbitzuen laguntza funtsezkoa izango da erantzun egoki, eragingarri eta garrantzitsuak abiarazteko orduan.

Bestalde, administrazioko, gizarte-erakundeetako eta talde profesionaletako arduradunekin analisiak eta hausnarketak partekatu ondoren, eta herritarrek 6 urteotan egindako kexetan islatu den informazio guztiaren argitan, ondorio hau atera dezakegu: udal gizarte zerbitzuak sendotzea espero zen (diru-sarrerak bermatzeko errenta kudeatzetik “libre” geratu eta gizarte-zerbitzuen sistemarako sarbide eta erkidegoko arreta-ereduaren adierazgarri nagusi izatearen eginkizuna bereganatu ondoren), baina sendotze horrek ez du nahi zen maila lortu. Paradoxikoki, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren ahulgunea izaten jarraitzen dute antza, eta zenbait gabezia dituzte pertsonen beharrei erantzuteko orduan, mendekotasun, bazterketa eta babesgabetasunarekin lotutako gertakizunei dagokienez.

Behin puntu honetara iritsita, Arartekoa oinarrizko gizarte zerbitzuen egoerari buruzko analisisia eguneratzeko aukera aztertzen ari da orain –txosten laburragoan–, **zerbitzu horien premia duten pertsonen beharrei eta eskaerei modu egokian erantzuteko orduan dituzten arazoaren ikuspegitik**. Egokia dirudi, edonola ere, begiak jaso eta azterlan hori udal gizarte zerbitzuen baterako ikuspegitik egiteak. Egiaz, egungo Gizarte Zerbitzuen Legeak betekizun garrantzitsua ematen die udal eremukoei, hurbiltasuna, arreta komunitarioa eta esku hartze pertsonalizatua bereizgarri dituen ereduaren esparruan. Beraz, udal eskumeneko gizarte zerbitzuen indargunek eta ahulgunek eragina dute sistema osoaren funtzionamenduan.

Horretarako, beharrezkotzat jo da udal gizarte zerbitzuen gaineko hausnarketa-prozesu bat proposatzea, helburu hauekin:

- **Udal gizarte zerbitzuek azken urteotan izan duten bilakaera ezagutzea**, egindako zerbitzuen, artatutako pertsonen, kontraturiko langileen edo gauzatutako gastuaren ikuspuntutik, eta, datu horietatik abiatuta, argi identifikatzea Euskal Autonomia Erkidegoan gizarte-ekintza arloan zer-nolako aldeak dauden lurraldeen artean edota udal eskumenak gauzatzeko orduan erreallitatean dauden ereduaren artean.
- **Gizarteko eta erakundeetako eragileek** honako gai hauetaz **zer iritzi duten jakitea**:
 - udal gizarte zerbitzuen eginkizuna Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren barruan;
 - topatzen dituzten mugak, eta zer faktorek azaltzen dituzten muga horiek;
 - gizarte zerbitzuen arloan orain dagoen eskumen-banaketak eragin onuragarria edo kaltegarria duen, herritarren eskubide sozialak modu integratuan bete daitezzen bermatzeko, baita Gizarte Zerbitzuen Legeak ezarritako printzipioak ere;
 - udal gizarte zerbitzuen egungo lurralde antolamendua egokitzea;
 - udal gizarte zerbitzuak finantzatzeko eredia egokitzea;
 - indarreko araudia egokitzea, udal gizarte zerbitzuek orain bere gain dauzkaten gizarte zerbitzuak egitea errazteko;
 - Euskal Autonomia Erkidegoko udalei udal gizarte zerbitzuetan esku hartzeko eredu komun bat eman beharra, eta eredu horrek izan beharko litzuzkeen ezaugarriak;
 - muga horiek konpontzen lagundu lezaketan neurriak.
- **Estatuko beste autonomia erkidego batzuetan dagoen udal gizarte zerbitzuen edota oinarritzako arretaren eredia aztertzea**, jakin nahi baita sistema haietako zein elementuk lagundu dezaketen, euskal eremuan ezarrita, Euskal Autonomia Erkidegoko udal gizarte zerbitzuen egoera hobetzen.
- **Gomendioak** egitea, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistema hobetzeko.

Metodologiaren ikuspegitik, Arartekoak hiru bide osagarri erabili ditu. Lehenik, udal gizarte zerbitzuen egoeraren neurriak ezarri ditu, **analisi gehienbat kuantitatiboa eginez**. Horretarako, oinarritzat hartu ditu udal gizarte zerbitzuen eskaintzaz, zerbitzu horietan diharduten langileez eta horiek finantzatzeko gastuaz dauden datuak. Bigarrenik, ikuspegi kualitatiboago batetik begiratuta, **Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren parte hartzen duten eragile batzuen iritzia** jaso du. Hori lortzeko, dozena bat elkarriketa egin dira banan-banan, eta hiru eztabaida-talde.

Euskal Autonomia Erkidegoan gizarte zerbitzuak hornitzen eta kudeatzen ardura duten dozenaka profesional eta erakundeetako ordezkari hartu dute parte elkarriketa eta eztabaida-talde horietan. Hirugarrenik, **zehatz-mehatz aztertu du udal gizarte zerbitzuak nola antolatzen diren Euskadiz bestelako bost autonomia erkidegotan**: Nafarroako Autonomia Erkidegoan, Katalunian (Bartzelona probintziaren kasuari arreta berezia eskainiz), Galizian, Gaztela eta Leonen eta Gaztela-Mantxan. Erkidego horiek beren gizarte zerbitzuen sistema antolatzeko moduak eta sistema horretan udalei ematen dizkieten eginkizunek ez dute eraginik, normala denez, Euskal Autonomia Erkidegoko udal gizarte zerbitzuen egoeran. Hala ere, baliagarritzat jo da txosten honetan azaltzea zer-nolako zereginak eta eskumenak ematen zaizkien bost autonomia erkidego horietan udal gizarte zerbitzuei, Euskal Autonomia Erkidegoaren egoera testuinguruan kokatzeko eta, batez ere, sistema horietan gure autonomia erkidegoko oinarritzako arretarako gizarte zerbitzuen antolaketa hobetu lezaketan elementuak identifikatzeko. Bost sistema horiek azaltzeko, oinarritzat hartu da bost adituk bidalitako informazioa; aditu horietako bakoitzak txosten monografiko bat egin du bere autonomia erkidegoko udal gizarte zerbitzuen antolaketaz eta egoeraz.

Txostenaren egitura aipatutako metodologiaren arabera prestatu da:

- Aurkezpen honen ondoren, lehen kapituluaren datu kuantitatibo nagusiak azaltzen dira, baita indarreko legeriaren analisi bat ere; analisi horren bidez, testuinguru egokian kokatu nahi da geroko kapituluaren egingo den gogoeta.
- Bigarren kapituluaren, ikerketaren fase kualitatiboaren emaitzak biltzen dira.
- Hirugarren kapituluaren xeheki aztertzen da goian aipatutako erkidego autonomoetan nola dauden taxututa udal gizarte zerbitzuak edo lehen mailako arretakoak.
- Laugarren kapituluaren (azkenekoa) txostenean ateratako ondorioak biltzen dira, eta txostenean barrena agerian jarri diren arazoak konpontzeko asmoz Arartekoak egindako gomendioak. Hemen aipagarria da 2016-2020 aldirako Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoa txosten hau prestatzen ari zenean onartu zela. Horregatik, ikus daiteke egindako gomendio batzuek antzeko helburuak dituztela eta, are gehiago, antzeko neurriak abiaraztea proposatzen dutela, baina ez erabat berdinak. Edonola ere, egindako gogoetarekin bat etorritik, erakunde honi komenigarriak iruditu zaizkion gomendio guztiak egin ditugu, txosten honen prestakuntzaren azpian dagoen partaidetza-prozesuak eragindakoak.

Arartekoaren ustez, aurkezpen hau bukatu baino lehen, bidezkoa da pertsona multzo ugari hori aipatzea, izan ere, nahiz eta horien partaidetza agirian zehar jasota geratu eta beraien ekarpenak txostena irakurtzean ikusi ahal izan, **emandako laguntza eskertu behar zaie txosten hau idaztea ahalbidetu duten pertsona, gizarte-erakunde eta erakunde nahiz administrazio publikoei**, bereziki Eguía Careaga Fundazioaren SIIS Dokumentazio eta Ikerketa Zentroari, oinarritzko txostena idatzi baitu.

Agiri honetan iritzi, proposamen eta gomendio asko islatu eta hezurramitu dira. Espero dugu agiri honek hausnarketa sakontzea, hobetzeko bideak zehazteko aukera ematea eta, azken batean, gizarte zerbitzuak izateko eskubide subjektiboa betetzen laguntzea, lan horretan aspaldidanik konprometituta baitago Ararteko erakundea.

Manuel Lezertua Rodríguez
ARARTEKOA



Udal gizarte zerbitzuak
Euskal Autonomia Erkidegoan:
araudi markoa,
gaur egungo egoera
eta bilakaeraren datuak

I. atala

UDAL GIZARTE ZERBITZUAK EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOAN: ARAUDI MARKOA, GAUR EGUNGO EGOERA ETA BILAKAERAREN DATUAK

1.1. Sarrera

Aurkezpenean esan bezala, atal honek udal gizarte zerbitzuen egoerari eta zerbitzu horien bilakaerari buruzko datu kuantitatibo nagusiak jaso ditu, bereziki 2010. urtetik aurrerakoak, urte horretan argitaratu baitzen [oinarrizko gizarte zerbitzuen egoerari buruzko Arartekoaren txostena](#). Horrez gain, atal honetan (egia esateko, txosten osoan) jasotako informazioaren testuingurua azaltzeko, Euskal Autonomia Erkidegoan udal gizarte zerbitzuen eskumenak eta betebeharrak arautzen dituen markoa ere aipatuko dugu, labur-labur bada ere; markoa [urriaren 6ko 185/2015 Dekretuak](#), Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren prestazio eta zerbitzuen zorroari buruzkoak (aurreratzean Zorroari buruzko Dekretua), eta [Euskal Autonomia Erkidegoko Gizarte- Zerbitzuen Plan Estrategikoak](#) (aurrerantzean Plan Estrategikoa edo Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoa) garatu zuten 2015ean.

Atal kuantitatiboa prestatzeko erabili den metodologia-ri dagokionez, esan behar da, **1999. eta 2009. urteetan oinarrizko gizarte zerbitzuen egoerari buruz egindako ezohiko txostenetan ez bezala, oraingo honetan datuak modu zuzenean biltzea, galdetegien edo lehen mailako informazioa lortzeko beste formula batzuen bitartez, baztertu egin dela**. Hala, eta ikusiko den moduan, udal gizarte zerbitzuen jardunari buruz ohiko iturri estatistikoetan dagoen informazioak zenbait gabezia ditu, baina atalaren helburua lortzeko informazio hori nahikoa izan daitezkeela ulertzen da, alegia, informazio aproposa dela **sistemaren magnitude nagusietara oinarrizko gerturatzea egiteko, arreta plazei, artatutako pertsonen, lana daukaten langileei eta egindako gastu publikoari dagokionez, baita oinarrizko gizarte zerbitzuetatik erantzundako eskaerari dagokionez ere**. Funtsean, elementu horien argazki orokorra egitean datza, eta, batez ere, elementu horiek azken urteetan izan duten bilakaeraren argazkia egitean, hurrengo atalean jasotako informazio kuantitatiboa testuinguruan jarri eta ulertu ahal izateko ikuspuntu ahal bezain objektiboetik. Nolanahi ere,

gogoratu behar da, edozein estatistikarekin gertatzen den moduan, informazioa jaso eta sailkatzeko formulek nabarmen baldintzatzen dituztela jasotako datuak, eta lortzen diren ondorioak, batzuetan, faktore horien eraginez, distortsionatuta egon daitezkeela.

Ikuspuntu metodologikotik, honako elementu nagusi hauek azpimarratu behar dira:

- **Atal honetan aurkeztuko den informazio osoa Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintzaren Estatistikatik** atara da, Eusko Jaurlaritzaren Enplegu eta Gizarte Politiken Saileko estatistika organo zehatzak egindakoa; erakunde horretako arduradunei eskerrak eman nahi dizkiegu informazioaren ustiapenean izandako prestutasunagatik. Estatistika hori, lehen, EUSTAT Euskal Estatistika Erakundeak egiten zuen, eta informazio oso zehatza jasotzen zuen Euskal Autonomia Erkidegoko gizarte zerbitzuen egoerari dagokionez, 1994. urtetik; lurrean gai horiei dagokionez egin den ikerketa eta azterketa lan guztien oinarria da. Inkesta horren datuak gizarte zerbitzueta-ko gastu publikoari buruzko Txosteneko datuekin osatu dira, sail horrek berak egindakoa; txosten horretako datu gehienak 2002. urtekoak dira.
- Atal honetan jasotako informazioa hiru esparru handiri dagokie: **udal titulartasuneko egoitzako eta ez egoitzako plazen eskaintza, udal gizarte zerbitzuetan lan egiten duten langileak** eta zerbitzu horiei eusteko **egindako gastu publikoa**, baita horren finantzaketa ere. Bidean, zenbait zentrori buruzko eskualde dentsitatearen gaineko datu batzuk ere eskaini dira, labur-labur; euskal gizarteak eskatzen dituen gizarte zerbitzuei eta artatutako pertsonen profilek izandako aldaketei buruzko datu batzuk ere eman dira.
- Aztertutako adierazleei dagokionez, eskuragarri dagoen azken urteko informazioa eskaini da (2013) eta, posible izan denean, bilakaerako datuak eman dira. Informazioa hiru lurralde historikoetan banatuta ageri da; banaketa

hori garrantzitsua da, udal gizarte zerbitzuetan existitzen diren antolaketa ereduak oso desberdinak direlako (zuzkidura aldetik, gastu aldetik, finantzaketa, etab.)¹.

- Jakina denez, erabilitako estatistikak mota askotako zentroak, programak eta prestazioak biltzen ditu; horietako batzuk (aisialdiko zentroak, enplegu zentro bereziak, gizarteratzerako eta laneratzerako zentroak, diru sarrerak bermatzeko errenta...) ez daude Gizarte Zerbitzuei buruzko Legean ezarritako zerbitzuen katalogoaren barruan. Horregatik, posible izan den kasuetan, datuak zerbitzuak aipatutako katalogoan jasota egotearen arabera banatu dira, gizarte zerbitzuen zorroan dauden eta ez dauden zerbitzuak eta programak bereiziz. Banaketa hori, une honetan, 2012. eta 2013. urteei dagozkien datuetan baino ezin da egin, eta 2013. urteko datuak erabilitea erabaki da.

Lehen azaldu bezala, erabilitako informazioak baditu zenbait muga eta gabezia, eta aipatu egin behar dira azalduko diren datuak modu egokian interpretatu ahal izateko:

- Inkesta honetako datu berrienak 2013. urtekoak direla esan dugu, inkestak bi urte inguruko **denbora desfasea** duelako. 2014. urteko datuak, dirudienek, 2016. urtearen erdialdean egongo dira eskuragarri.
- Horrela, 2012. urtetik, gizarte zerbitzuen zorroa osatzen duten zerbitzuak (hau da, erantzukizun publikoko zerbitzuak) eta zorro horretan jasota ez daudenak bereiztea posible da; **hala ere, lehen mailako arretari eta bigarren mailako arretari dagozkien zentro, zerbitzu eta prestazioen gainean eskuragarri ditugun datuak bereiztea ez da beti erraza izaten**. Arrazoi ugari daude eta, besteak beste, praktikan zenbait zerbitzu eta prestaziok ardatz horretan kokatzeko dauzkaten zailtasunak nabarmendu behar dira. Azken urteetan alderdi horretan aurrera egin den arren, erabilitako estatistikak ez du beti lehen mailako arretako eta bigarren mailako arretako zentroyen artean argi bereizteko aukerarik ematen.
- **Erabilitako estatistiketan ez da beti erraza izaten udal zerbitzuak non hasten diren eta non amaitzen diren bereiztea**: kudeaketa propioko zerbitzuen kasuan, udal titulartasuna identifikatzea erraza izan daiteke; zentroyen kudeaketa eta finantzaketa moduen aniztasuna dela-eta, ostera (hitzarmenak, kontratuak, diru-laguntzak, etab.), praktikan zaila da udal erantzukizuneko zerbitzuak, egiten den gastua edo benetan bertan lanean ari diren langileak argi identifikatzea.

¹ Garrantzitsua da gogoratzea lurralde bakoitzerako erabilitako batez besteko balioek haien artean existitu daitekeen barne aldakortasuna ezkutatzeko dutela. Bereziki Arabako kasuan; izan ere, Gasteiz udalerriak garrantzia handia du, eta hiriburuan gertatzen denak eragin handia du lurralde mailan eskaintzen diren batez besteko datuetan.

- Gizarte zerbitzuen informazioaren euskal sistemaren gabezia nabarmenetako bat **lehen mailako arretako bi zerbitzu nagusietan artatzen diren pertsonen kopuruari eta egiten den jardunari dagokionez existitzen den informazio gutxi eta osatugabea da: informazio eta orientatibide zerbitzuak (1.1) eta gizarte eta hezkuntza arloan esku hartzeko programak (1.3)**. Etxez Etxeko Laguntza Zerbitzuko (ELZ) (1.2.) langileei buruzko informazioa, bestalde, ez da gizarte zerbitzuetako gainerako langileei buruzko informazioaren modu parekagarrian jaso. Egia da oinarrizko gizarte zerbitzuetako langile hornidurari eta gastuari buruzko eta 2013. urterako familia esku-hartzerako programetako gastuari buruzko nahikoa informazio dagoela, baina ez dago daturik (homogeneoak eta Euskal Autonomia Erkidego osorako konparagarriak) oinarrizko gizarte zerbitzuetan artatzen diren pertsonen kopuruari eta ezaugarriei dagokienez; ezinbestekoa da benetan udalerrietan gizarte ekintzaren alorrean egiten den esku-hartzea edo udaletatik eskaintzen ari den arreta ezagutzeko.

1.2. Araudi markoa: udal gizarte zerbitzuak hornitzeko jokoaren arauak

Datozen ataletan jasotako informazioaren testuingurua jartzeko, komenigarritzat jo da udal gizarte zerbitzuei dagokienez Euskal Autonomia Erkidegoan ezarritako araudi markoaren elementu nagusiak aurkeztea (soilik deskribapen modura), arreta berezia jarriz [Gizarte Zerbitzuei buruzko abenduaren 5eko 12/2008 Legeak](#) ezarritakoari eta berriki onartu eta dagoeneko aipatu ditugun plangintzarako bi testu arautzaileei: Zorroari buruzko dekretua eta Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoa, Gizarte Zerbitzuen Mapa jaso zue-na (aurrerantzean, Mapa deituko diogu). Modu laburrean, duela gutxi onartutako [Euskadiko Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legea](#) ere azalduko dugu.

1.2.1. Erkidego mailako araudia: Gizarte Zerbitzuei buruzko Legea, Zorroari buruzko Dekretua eta Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoa

Jakina denez, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearen 22. artikulua Euskal Autonomia Erkidego osoak nahitaez bete beharreko prestazio eta zerbitzuen katalogo bat ezarri zuen, eta hiru multzo nagusitan banatu zituen: lehen mailako arretako zerbitzuak, bigarren mailako arretako zerbitzuak eta prestazio ekonomikoak. Legeak ez du zehazten zein diren lehen mailako arretako zerbitzuen ezaugarri zehatzak bigarren mailako arre-

tako zerbitzuekin erkatuta (zerbitzu edo prestazio bakoitzaren ezaugarrien definizioan Zorrari buruzko Dekretura jotzen da)²–, baina bai ezarri zuen, 27. artikuluan, **lehen mailako arretako zerbitzuak eskaintzea eta betetzea, telelaguntza zerbitzua izan ezik, udalen gizarte zerbitzuei dagokiela, eta bigarren mailako arretako gizarte zerbitzuak eskaintzea eta betetzea, berriz, foru aldundiei dagokiela.** Aurrerago azalduko den moduan, eskema hori da **Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren ezaugarri bereizgarri nagusietako bat, espainiar estatuko gainerako autonomia erkidegoetan dauden sistemekin alderatuta.**

Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearen 28. artikulua, hirugarren atalean, lehen mailako arretako gizarte zerbitzuak emateaz gain, udalen gizarte zerbitzuek edo, halakorik badago, udalek sortutako antolakundeak eginkizun hauek izango dituztela ezarri zuen:

- *Laguntza teknikoa, eta bereziki: Oinarrizko Gizarte Zerbitzuak beharren lehen balorazioa egin ondoren, beste diagnostiko sakonago bat egitea; arreta pertsonalizatuko planaren ekintzak eta esku-hartzeak garatzea; oinarrizko gizarte zerbitzuak esku hartzen duen guztietan, beti jarduteko irizpide berberak erabili beharra sustatzea; kasuak gainbegiratzea, eta profesionalei prestakuntza eta orientabideak ematea; irizpide teknikoak zehaztea eta beste arreta sistema edo arreta politika publiko batzuekiko koordinazio mahaietan parte hartzea.*
- *Erabiltzaileari erantzun osoa eta betea emate aldera, kideko edo osagarriak diren beste sistema edo politika publiko batzuekin koordinatzea, lege honetako 45. eta 46. artikuluetan jarritako moduan.*
- *Lege honen bidez udalen esku uzten diren gainerako esku-menetatik datozen gainerako eginkizunak.*

Bestalde, lege horren 29. artikulua honako xedapen hauek ezarri zituen oinarrizko gizarte zerbitzuei dagokienez:

- 1.** *Oinarrizko gizarte-zerbitzua arreta- unitate bat da, polibalentea eta diziplina askotarikoa, udalen gizarte zerbitzuen barruan dago eta herritarrek Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemara iristeko duten lehen sarbidea da.*
- 2.** *Oinarrizko gizarte zerbitzuaren zeregin nagusia izango da dagokion lurraldean gizarte zerbitzuen bidez erantzuteko*

² Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearen 27. artikulua soilik zehaztu zuenez, lehen mailako arretako zerbitzuek *“bide emango diete erabiltzaileei gizarte-zerbitzuen sistema osora iristeko, eta autonomiaren, gizarteratzearen eta larrialdien edo babesgabetasunaren inguruko egoerei erantzun egitea, eta batez ere arrisku-egoeren prebentzioari erreparatuko diete”*. Bigarren mailako arretako zerbitzuei dagokienez, adierazi zenez, *“bakterketaren, mendetasunaren edo babesgabetasunaren inguruko egoerei erantzuna emango diete”*.

moduko zer-nolako beharrak dauden atzematea eta kargu hartzea. Horretarako, bere ardura izango du, dagokion lurralde horretan, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren baitako atal batera nahiz bestera nork noiz joan behar duen koordinatzea eta kudeatzea.

- 3.** *Euskal Autonomia Erkidegoko udal guztiek izan behar dute, dela bakoitzak bere kasa edo dela beste udal batzuekin elkar hartuta, oinarrizko gizarte zerbitzu bat.*
- 4.** *Oinarrizko gizarte zerbitzuak zein lurraldetan lan egin behar duen jakiteko, Euskal Autonomia Erkidegoko Gizarte Zerbitzuen Mapan jasota datozen irizpideak erabiliko dira.*

Udalerrriaren edo udalerrri elkartearen tamainaren arabera, oinarrizko gizarte zerbitzua oinarrizko gizarte zerbitzuen unitatetan bana daiteke, hartara, herritarren beharrei hobeto erantzuteko eta dagokion lurralde osoan lan egin ahal izango duela bermatzeko.

- 5.** *Oinarrizko gizarte zerbitzuak agintzen zaizkion lehen mailako arretako gizarte zerbitzuak eskaintzeko lanak egingo ditu, baina, edonola ere, 22. artikuluko 1.1, 1.2, 1.3 eta 1.4 paragrafoetan jasota datozenak beti-beti eskaini beharko ditu. 19. artikuluan arauturik dagoen esku hartzeko oinarrizko prozedura bere lurraldean behar bezala aplikatuko dela bermatzeko ardura ere badu.*
- 6.** *Oinarrizko gizarte zerbitzuak eginkizun hauek ere izango ditu: a) Gizarte premiei erantzuna emateko orduan zer-nolako trakeskeria edo hutsuneak dauden igartzea; b) Gizarte Zerbitzuei buruzko Informazioko Euskal Sistemaren esparruan, homogeneizatzea eta sistematizazioa lortzeko informazioa osatzea.c) Egin ditzaketan eta berriaz ezartzen zaizkien antzeko beste eginkizun guztiak egitea.*

Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearen 27. artikulua, bigarren atalaren 3. puntua), **Euskal Autonomia Erkidegoko Gizarte Zerbitzuen Mapan jasotako Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren ezarpena aintzat hartuko da aurreko paragrafoan aipatutako lehen eta bigarren mailako arretako zerbitzuak emateko eta hornitzeko.** Legea onartu eta handik zazpi urtera (bertan urtebeteko epea ezarri zen prestatzeko) Gizarte Zerbitzuen Erakundearen arteko Organoak onartuta, Euskal Autonomia Erkidegoko Gizarte Zerbitzuen Mapa da, Zorroari buruzko Dekretuarekin batera, udal gizarte zerbitzuak hedatzeko benetako ibilbide orria.

Horrekin bat etorritik, jarraian udal gizarte zerbitzuak egituratzeko garrantzitsutzat jo diren elementu nagusiak aztertuko dira: Gizarte Zerbitzuen Mapan lurralde antolaketarako eta arretako gutxienezko mailak ezartzeko ezarritako irizpideak;

Gizarte Zerbitzuei buruzko Legean eta mapan ezarritakoak baliabideak modu bateratuan planifikatzeko eta artikulatzeko; Zorroari buruzko Dekretuan ezarritakoak lehen mailako eta bigarren mailako arretako baliabideak mugatzeko. Bukatzeko, sistemaren gobernantzari buruzko zenbait alderdi ere jaso dira.

A. Lurralde mailako antolaketa eta arretaren gutxieneko mailak

Lurralde mailako antolaketari eta arretaren gutxieneko maila dagokienez, legearen garapenean Mapak ezartzen duen markoa, modu laburrean esanda, hauxe da:

- **Eskubide subjektiboa.** Euskal administrazioek, 2016ko abenduaren 25etik aurrera, zenbait zerbitzu eta prestazioetarako sarbidea eskubide subjektibo gisa bermatu beharko dute, Maparen beraren aurreikuspenak egokiak diren ala ez aintzat hartu gabe, Zerbitzu Publikoari Lotutako Prestazioa (ZPLP) izanik, menpekotasunaren arretaren esparruan, pertsona bakoitzari eskubidez dagokion zerbitzuaren horniduraren baliabide alternatibo bakar gisa.
- **Gutxieneko estaldura mailak.** Mapak bi urrats planteatzen ditu babes maila homogeneousak sustatzeko (onartutako testuaren arabera, horrek esan nahi du *“arreta-maila (estaldura) antzekoak baina ez berdin-berdinak lortzeko aurrera egin behar dela, zeren gizarte-zerbitzuen premian eta eskarian eragiten duten faktore demografikoek, sozialek... (zahartzea, migrazio-saldoa, krisiaren inpaktu soziala, babes formalaren eta informalearen arteko oreka, gune bakoitzean alde aurretik dagoen arreta-sarearen ezaugarriak...)* joera komunak baituzte Euskadi osoan, baina bai eta aldeak ere Lurralde Historikoen artean edo herrien artean: a) bermatu egin behar da 2017an (2017/01/01) zerbitzu eta prestazio ekonomiko guztiak gutxienez %80ko mailan egongo direla, Euskal Autonomia Erkidegoaren batez besteko estaldurari dagokionez; b) eta 2020an (2020/01/01) gutxienez %85eko mailan³. Horretarako, mapak bi estaldura maila ezarri zituen, goi maila eta gutxieneko maila: Gutxieneko mailari dagozkion estaldurak *“bermatuta egon behar dira 2017an lurralde historikoko mailan”*; goi mailako estaldurei dagokienez, berriz, *“lortzen saiatu behar gara”*.
- **Lurralde mailako antolaketa.** Gizarte Zerbitzuei buruzko Legean ezarritako deszentralizazio eta gertuko irizpideekin bat etorritik, Maparen helburua da zentroek lurraldean daukaten hedapena nahikoa izatea, hutsunerik

³ Horrenbestez, garrantzitsua da nabarmentzea Mapak planteatzen duen eskubide subjektiboaren berme eta unibertsalizazioaren helburua ez dela lortuko aurreikusitako gizarte premien zati zehatz baten estalduraren bitartez, sistemak ezaltzen dituen kontingentzien identifikazio-lan prospektibotik abiatuta, baizik eta zerbitzu desberdinen lurralde estaldurak mailaka eta pixkanaka harmonizatuz.

gabe (zonalde batean zentrorik ez egotea edo estaldura nahikorik ez izatea), hain zuzen ere, zerbitzu bat ematea ezinezko izatea eragingo duen hutsunerik gabe, edo zerbitzua dagokion gertutasunik gabe ematea eragingo duen hutsunerik gabe, *“zerbitzuak lurraldean finkatzeko irizpide aproposenak”* kontuan izanik. Horretarako, zerbitzu edo zentro bakoitzari gertutasun maila jakin bat eman zaio –zerbitzu zentralizatuak eta hurbiltasun maila txiki, ertain, handi eta oso handiko zerbitzuak–. Hurbiltasun maila horietako bakoitzari eremu geografiko zehatz bat eman zaio –lurralde historikoa edo autonomia erkidegoa zerbitzu zentralizatuen kasuan, eta lau hurbiltasun mailen arteko bakoitzari sektorea⁴, eskualdea⁵, area⁶ eta udalerrria edo udalerrri elkarteak–. Eskualde kasuetan salbu, lurralde mugarte horietako bakoitza populazio bolumen zehatz batzuei dagokio.

Maparen testuarekin bat etorritik, ***“biztanleria eremuak dira –ez mugapen geografikoak–zerbitzuak ezartzeko biztanleriari dagozkion irizpide egokiak. Biztanleria eremuak zera dira, zerbitzu bat emateko arduraren erakundeak zentroa non kokatu erabakitzearen garaian aintzat behar duen biztanleria-bolumena (ez mugape geografikoak), nahiz eta erakundeak mugapen geografikorik ezarri ez (edo hemen proposatu ditugunaz bestelakoak ezarri). Mugapen geografikoak, ordea, mugape geografikoak dira eta, kasu askotan, alde aurretik finkatuta daude –hala nola, udalerrriak, eskualdeak edo Lurralde Historikoa–”***.

Mapak lehen mailako arretako zerbitzu ugari esleitzen dien biztanleria eremuak honako hauek dira:

- Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak ezarritakoarekin bat etorritik, oinarritzko gizarte zerbitzuak emateko

⁴ Maparen definizioarekin bat etorritik, helburua tamaina handiko eta populazio bolumen handiko zonak sortzea da helburua, horietan honelako zerbitzuak kokatzeko: Gaur egun soilik hiriburuan emateko joera dago, nahiz eta lurralde historikoko biztanle guztiei irekita dauden; b) ez da estaldura edo intentsitate tasa alturik behar eta, horrenbestez, zentro oso zehatzaren bitartez eman daitezke; c) lurralde historiko bakoitzeko populazioaren arabera deszentralizazioa komeni da, behintzat neurri batean. Lurralde historiko berebako zenbait eskualderen multzo gisa eratu dira. Eratzeko, posiblea den neurrian, osasun sistemako lehen arretako eskualdeen konfigurazioa errespetatzea komeni da, Legearen 36.6 artikuluan ezarritakoarekin bat etorritik. Populazio esparrua 200.000 eta 400.000 biztanleen artean dago.

⁵ Maparen definizioarekin bat etorritik, zenbait sektore jarduketara publiko garrantzeko sortutako erreferentziako udalaz gaindiko lurralde unitateak dira, besteak beste, gizarte zerbitzuak emateko. Kasu honetan, ez da populazio bolumen bat zehaztu, administrazio mugarteak direlako, lurralde historiko bakoitzak alde aurretik definitutakoak, eta, horrenbestez, populazio bolumen jakin bat daukate.

⁶ Maparen definizioarekin bat etorritik, hurbiltasun maila altuko zerbitzuak, oro har, udalaz gaindiko izaera duten unitateak diren areak erabiliz emango dira, hurbiltasun altua behar duten zerbitzuen lurralde esparrua zehaztutako diseinatutako (orokorrean udal eskumenekoak) eta tamaina ertaineko populazio areak erabiliz oinarritzko zenbait zonalde mugakide bilduz, irisgarritasun, eraginkortasun eta efizientzia ikuspegitik, zenbait programa partekatu daitezke eta/edo horiek emateko arduradunei laguntza tekniko eman ahal zaie. Komenigarria da foru aldundiek ezarritako eskualde mailako azpibanaketetan oinarritzea. Populazio esparrua 15.000 eta 50.000 biztanleen artean dago.

(Katalogoko 1.1, 1.2, 1.3 eta 1.4) biztanleriari dagoz-
kion irizpide egokienak oinarritzko eremuari dagozkio;
5.000 biztanleko populazio esparru bat hartu behar
du, edo landa eremuak direnean edo bereziki sakaba-
natutakoak, 3.000 biztanleko populazioa hartu behar
du; populazio hori udalerrri bakarrek edo batzuetar-
koa izan daiteke (Gizarte Zerbitzuei buruzko Legea-
ren 36.2 artikulua). Maparen testuaren arabera, horrek
esan nahi du udalerririk (oinarritzko eremuak) biztan-
leriaren bolumen horiek aintzat hartu behar dituztela,
mugakide izateaz gain, zerbitzuak emateko multzoka-
tzen badira eta hori egitea beharrezkoa izango litza-
teke, gutxienez, biztanleriaren bolumen horietara iri-
tsi arte (*“oinarritzko jardun-eremuak 5.000 biztanlekoa
izan beharko du...”*). Baina ez du esan nahi oinarritzko
gizarte zerbitzu bat edo oinarritzko gizarte unitate bat
bermatu behar denik, talde eta ekipamendu deszen-
tralizaturik gabe, oinarritzko eremu bakoitzeko. Mapak
gehitu zuen tokiko entitate bakoitzak oinarritzko gizar-
te zerbitzu (OGZ) bat eta, hala badagokio, beharrezko-
tzat jotako oinarritzko gizarte unitateak (OGU) izango
dituela⁷.

- Eguneko, gaueko eta lehen mailako arretako zentroak,
bazterketaren esparruan, erdi mailako gertutasunekoak
dira, eta biztanleriari dagokion irizpide egokia eskualde
mailakoa da.
- Lehen mailako arretako gainerako zerbitzuak, hau da,
eguneko arreta zerbitzuak eta lehen mailako arretako
alokajamendu zerbitzuak pertsona nagusientzat, baita
emakumeentzako alojamendu zerbitzuak ere, hurbil-
tasun maila altukoak dira, eta mugapen geografiko
aproposa, ostera, areakoa da; esan bezala, gehienetan
udalaz gaindikoa izan da lurralde mailako unitate bat
izaten da, gertutasun altua eskatzen duten zerbitzuen
lurralde esparrua zedarrizteko diseinatutakoa eta ta-
maina ertaineko populazio eremuetan oinarritzko zo-
nak biltzeko. Zerbitzu horiek, horrenbestez, 15.000 eta
50.000 biztanle arteko populazio eremuetan kokatzeko
ahalegina egin behar da. Mapak ezarri zuen eremu hori
oinarritzko bi zona edo gehiago batuz definitu daitekeela,
eta zerbitzuak emateko multzokatzen diren udalerririk
mugakideak izatea komeni da.

⁷ Maparen arabera, *“Bigarren alderdi hori tokiko erakunde bakoitzaren ara-
berakoa izango da, betiere bere auto-antolatetako gaitasuna errespetat-
uta eta zerbitzuen antolateta bakoitzaren errealitate egokitzeko premia
aintzat hartuta. Dena den, OGZek edo OGUek 5.000-30.000 biztanleko
jardun-eremua izatea gomendatzen da, hiri-eremuan, eta 3.000-7.000
biztanlekoa landa-eremuan; landa-eremuetatik hartuko dira gehienez 3.000
biztanleko udalerriz osatutako udalerrri-elkarteez osatzen dituzten oinarri-
tzko eremuak. Horrela, bada, 5.000 eta 3.000 biztanleko erreferentzia horiek
gutxienezkoak direla esan dezakegu, zentro bati (kasu honetan, OGZa edo
OGUa) egokitzea komeni den biztanleria-eremuari dagokionez (biztanle-
riaren bolumena), eta oinarritzko eremua, berriz, biztanleria-eremu bat (biz-
tanleriaren bolumena), ez mugapen geografikoa (erakunde bakoitzak nahi
duena har dezake)”*.

- **Maparen izaera loteslea.** Gizarte zerbitzuen maparen
testuaren arabera, bertako xedapenak lotesleak dira soilik
alderdi batzuetan; **gainerakoak arreta maila “egokiak”
adierazteko orientabideak eta gomendioak dira.** Ho-
rren haritik, neurri batean aurkakoak diren bi orientazio
uztatu nahi ditu mapak: a) EAEn eta lurralde historiko
bakoitzean zerbitzu eta prestazioen sarearen garapen ho-
mogeneoagoa lortzeko bidean aurrera egitea, GZESA uni-
bertsalizatzeko helburuarekin modu koherentean, pres-
tazio eta zerbitzuak jasotzeko eskubidea eskubidearen
titular diren guztiei bermatuta, eta oreka eta homogeneo-
tasuna ahalbidetuta lurraldeen artean; eta b) aldi berean,
erakunde bakoitzak bere helburuak lurralde bakoitzaren
errealitate (premier, biztanleriaren lurralde banaketa-
ren, alde aurretik dagoen baliabide sarearen ezaugarrien
eta abarren arabera) egokitzeko duen gaitasunari eustea,
eta unibertsaltasunaren, berdintasunaren, ekitatearen eta
hurbiltasunaren printzipioekin batera, GZESA eta gizarte
zerbitzuen planifikazioa arautu behar dituzten beste prin-
zipio batzuk betetzea.

Horren haritik, lurralde antolatetari dagokionez, **udal eta
foru autonomia errespetatzea** nabarmentzen da, finkatu
baita *“GZESaren unibertsalizazioan aurrera egiteko fun-
tsezko alderdia da zerbitzuak lurraldean hedatzea, bai eta
zerbitzu eta prestazio ekonomikoak jasotzeko eskubidea
dutenei benetan jasotzeko aukera bermatzea ere (horre-
tan ere badu eragina). Hori, lurralde bakoitzeko (Lurralde
Historia izan daiteke, edo bestela, Foru Aldundiak eta
Toki Erakundeek jarduten duten bestelako mugape geo-
grafikoak) errealitate egokitzeko egin beharreko egoki-
tzapenak alde batera utzi gabe) eta eraginkortasunaren,
baliabideak baliatzearen eta ekimen pribatuarekin lanki-
detzan jardutearen printzipioei ere erreparatuta arreta-sa-
rearen plangintza eta hedapenean (ildo beretik, lehendik
ere badiren baliabideak baliatuta)”*. Ikuspuntu horretatik,
testuan nabarmentzen da Maparen plangintza tresna bat
dela, eta *“zentroak gaituko direla betiere zentroen behar
besteko okupazioa bermatzea ahalbidetuko duten premia
eta eskaria baldin badaude”*. Horrez gain, Mapan adierazi
zenez, ezarritako muga geografikoei dagokionez, *“hauek
ere orientabide edo gomendioak dira, erakunde bakoitzak
autonomia baitu mugapenak finkatzeko, eta Euskal Auto-
nomia Erkidegoaren Mapa erakunde bakoitzak ezartzen
dituenen arabera egokitu beharko da”*.

Xedapen horien ondorio argiena da, hain zuzen ere,
**ezarritako gutxieneko estaldurak ez direla nahitaez
aplikatu behar zerbitzu bakoitza emateko egokitzat
jotako lurralde eremuetan**, eta nahikoa izan daitekeela
lurralde multzo mailan bermatuz gero. Horren haritik, Ma-
pan honako hau adierazi zen: *“zentro mota bat biztanle-
ria-eremu jakin batean kokatzeko gomendioa egiteak zera
esan nahiko luke:*

- a) *Lurralde Historikoan ez dela egongo ezein eremu biztanleriaren bolumena handiagoa izanik mota horretako zentro bat, gutxienez, ez duenik. Irizpidea betetzen ote den baloratzeko, Lurralde Historikoa mugapen geografiko zehatzetan banatu daiteke, eta mugapen horietan irizpidea bete egin behar da edo, gutxienez, betetze-maila baloratu behar da, betiere erreferentziatzen hartuta Lurralde Historikoko Oinarrizko Gizarte Zerbitzu bakoitza (noranzko guztietan).*
- b) *Pertsona batek zentro mota hori eskura izan deza keela biztanleriaren bolumen jakin bat gainditzen ez duen eremu batean. Irizpidea betetzen ote den baloratzeko, adibidez, dagokion Oinarrizko Gizarte Zerbitzua hartu beharko da erreferentziatzen, berriro ere, edo bestela, zegokiokeena, egoitza zentro batean sartu behar badu (noranzko guztietan)*”.

Nolanahi ere, Mapak nabarmentzen duenez, “irizpide horiek orientagarri dira, eta erakunde arduradunek aintzat hartu beharko lituzkete euren eskumeneko zentroen sarea lurraldean hedatzeko garaian. Plangintza horretan, erakundeek beste hainbat printzipio ere izan behar dituzte kontuan; hala nola, baliabideak kudeatu eta baliatzeko garaian eraginkor izateko printzipioa, baina irizpide (biztanleria eremua) horien arabera egokitzeak ez du eragin behar, inolaz ere, beste baliabide bat gaitzea, eratorritako eta artatu gabeko eskari nahikorik ez baldin badago, baliabidea behar beste okupatuko dela bermatzeko adina”.

- **Memoria ekonomikoa eta finantzaketa.** Sistema unibertsalizatzeko unean erakunde maila bakoitzerako aurreikusitako gastu publikoa kalkulatzeko gain, Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoaren Memoria Ekonomikoa (Mapa Autonomotik eratorritakoa) mapan jasotako zerbitzuen finantzaketari buruzko zenbait zehaztasun ere baditu. Horren haritik, bi xedapen interesgarri finkatu ziren: Batetik, Mapak abiapuntutzat duen oinarria **“2017tik aurrera, administrazio bakoitzari esleitzea, legean xedatzen den eskumen araubideari jarraikiz, bere eskumeneko zerbitzu eta prestazioak edo laguntza ekonomikoak finantzatzeko erantzukizuna, finantzaketa pribaturik eta beste euskal administrazio publiko batzuetan gizarte zerbitzuen arloko erantzukizuna duten sailetatik datorren finantzaketarik gabe**”
- Bes-talde, Mapak aurreikusten duenez, “2015/12/31 baino lehen, Finantza Publikoen Euskal Kontseiluaren erabaki bidez, Zorroari buruzko Dekretuaren bigarren xedapen gehigarrian horretarako aurreikusitakoari jarraikiz, **GZESA hedatzeko finantza-lankidetzarako formula bat (“funts” bat) eratzea aurreikusi da, eredu komunitarioaren eta lehen mailako arretaren garapenari,**

bereziki, laguntzearen”⁸. Funts horren sorrera, halaber, gizarte zerbitzuen Zorroari buruzko Dekretuan jaso zen.

B. Egituratzeko, koordinazio eta plangintza bateratua

Udal gizarte zerbitzuen funtzionamendurako alderdi honek duen garrantzia kontuan hartuta, ezinbestekoa da, halaber, Gizarte Zerbitzuen Mapa eta Legeko xedapenak adieraztea, gizarte zerbitzuen esparruko koordinazio ibilbideei dagokienez, baita zerbitzuak modu partekatuan kudeatu eta mankomunizatzeko formulak sustatzea ere. Horren haritik, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak honako xedapen hauek ezarri zituen:

- Besteak beste, Legearen 40. artikulua **Eusko Jaurlaritzari** esleitu zion **“Euskadiko Autonomia Erkidegoan gizarte-zerbitzuen planifikazioa egitea –bai Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoaren barruan bai eta kasuan kasu prestatuko diren plan sektorial eta plan berezietan ere–, batetik, lehentasunak zehazteko eta, bestetik, Lege honetan araututako eskubideak Autonomia Erkidego osoan benetan gauzatzeko beharrezko diren zerbitzu eta prestazioak maila homogeenan emango direla bermatzeko, foru aldundiekin eta udalekin koordinatuta**”
- Artikulu horrek berak, gainera, Eusko Jaurlaritzari esleitu zion **“Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren koordinazio orokorra, prestazioak eta zerbitzuak Euskadiko lurralde osoan orekaturik garatu daitezten, hartara, haietara iristeko aukerak homogeneoak izan daitezten. Eta, beste alde batetik, gizarte-zerbitzuen beren eta gizarte-ongizatearekin zerikusi zuzena duten sistema eta politika publikoen artean koordinaturik jarduteko bideak zabaltzea, sistema-politika horiek eskumenak dituzten lurraldean jardun beharra dagoenerako, batez ere honako hauekin: osasun-zerbitzuak, hezkuntzakoak, etxebizitzakoak, enpleguak eta diru-sarrerak eta gizarte-erantzukizunak bermatzeko”**.

⁸ 2015eko urriaren 14ko Kontseiluaren saio horretan honako hau adostu zen:

- Funtsak urte anitzeko izaera izango du, eta denborari dagokion horizontea ez da alde zuzen zehaztuko.
- 10 milioi euroko zuzkidura beharko da udal eskumeneko zerbitzu ez egonkortuetzat (berriak edo gutxi garatutakoak) 2016an, eta 20 milioi eurokoak 2017an eta hurrengo urteetan.
- Funtsa koefiziente bertikalen bitartez elikatuko da, alegia %70 (Eusko Jaurlaritzari) eta %30 (foru aldundiak eta udalak). Funtsa erakundearen artean banatu aurretik, 10.000.000 euro edo hurrengo urteetako 20.000.000 euroko kopurua kenduko da, eta funts hori lurralde historikoen artean banatzea koefiziente horizontalen bitartez egingo da. Ondoren, lurralde bakoitzak erabakiko du bakoitzari dagokiona nola banatzen duten.
- 2016an funtsa udal eskumeneko zerbitzu ez egonkortuetako inbertsioak egitera bideratuko da (berriak edo gutxi garatutakoak).
- 2017. urteik (urte hori barne), eta denbora mugagabez, funtsa zerbitzuak garatzeko proiektuetara eta ez egonkortutzat jotako prestazio ekonomikoetara bideratuko da, udal zein foru eskumenekoak izan.
- Finantzaketa administrazio publikora bideratuko da, eta horrek egingo du gastua, zerbitzua edo prestazio ekonomikoa bere eskumenekoa izan zein ez.

- Horrez gain, **41. artikulua** **foru aldundien esku utzi zuten bere eskumenekoak diren zerbitzuak antolatu eta emateko eskumenaz gain**, “*geografia-hurbiltasuna eta baliabideak ahalik eta zuzenen erabili beharra gogoan harturik –printzipioak baitira–, **mankomunitateak edo beste udal-elkarte batzuk osatzeko sustapen-lana eta bultzada, gizarte-zerbitzuak eskaintzeko**”.*
- Gizarte zerbitzuen Mapak udalei eta aldundiei ematen die beraien eskumeneko zerbitzuak planifikatzeko ardura, Mapan bertan adierazitako irizpideekin bat etorritik. Horregatik, entitate horiek egindako plangintzak haien eskumeneko zentroak beraien ardurapeko eremuko zona zehaztetan banatuko ditu zentroak (foru eta tokiko administrazioen eskumena da aipatutako mugarte geografiko horiek hartzea, Legearen 36.5 artikuluan aurreikusitakoarekin bat etorritik), geografikoki zehaztasunez identifikatutakoa eta zerbitzuak ezartze aldera kokapen onenak ebazteko biztanleria irizpideei erreparatuz (36.4 artikulua). Horren haritik, Mapak berak azaldu duenez, “*Foru Aldundiak –tokiko erakundeekin lankidetzan eta erakunde bakoitzaren autonomia errespetatuta– Lurralde Historikoko Gizarte Zerbitzuen Mapa egiteko prozesuan buru izan daitezke; mapa horretan, foru- nahiz udal-eskumeneko baliabideak sartu behar dira eta zentroak lurraldean hedatzeko proposamen ere egin beharko da*”⁹.
- Mapa autonomikoaren testuak, ildo beretik, honako hau esan zuen: “***lurralde Historikoko Gizarte Zerbitzuen Mapan foru eskumeneko baliabideak ez ezik, udal eskumeneko baliabideak ere sartuko dira***”. Prestatze aldera, “*Udalek eta Foru Aldundiek Lurralde Historikoko bakoitzeko zerbitzu eta prestazioan sarea antolatzen (plangintza, kudeaketa eta ebaluazioa) lagunduko dutela aurreikusten da, betiere erakunde bakoitzaren autonomia errespetatuta; hartara, EAEko Gizarte Zerbitzuen mapari erantsiko zaion mapa ados jarrita ezarri ahal izango dute. Foru Aldundi bakoitzak sarea planifikatzeko eta Mapa egiteko prozesua bideratuko du, bai eta beste prozesu batzuk ere, udalentsat lagungarri izan badaitezke zerbitzuen sarea hedatzeko; hala nola, mankomunitateak edo bestelako udal elkarteak eratzea*”.

Kasuan kasuko lurralde mapak modu bateratuan planifikatzeko gaiak haratago, komenigarria da halaber (azterketa kualitatiboko edukietako batzuk zein txosten honetako gomendioak testuinguruan jartzeko), udal gizarte zerbitzuen funtzionamenduari dagokionez lau gai

garrantzitsuari buruzko legearen zenbait xedapen gogoratzea, baita Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistema benetako sistema gisa eratze aldera ere: kasu erantzukizuneko eta esku-hartzeko prozedura, zerbitzuetara sarbidea izateko prozedura, deribazio protokoloak eta baliabideak modu partekatuan hornitzeko eta kudeatzeko ezarritako aukerak.

Esku hartzeko prozedurari dagokionez, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearen 19. artikulua hauxe ezarri zuen: “*prozeduraren hasierako fasean, ardura oinarrizko gizarte-zerbitzuko gizarte-langile batena izango da. Erreferentzia-ko profesional modura jardungo du, non eta ez den irizten, esku-hartzea den modukoa dela-eta, egokiagoa dela beste era bateko profesional batek hartzea erreferentzia-lan hori bere gain. Halakoetan, edonola ere, udalen gizarte-zerbitzuetako beste profesional batzuek ere lagunduko eta parte hartuko dute*”. Artikulu berberak honako hau gaineratu zuen: “*eman beharreko laguntza handia dela-eta hala egitea komeni bada, erreferentziako profesionalak dena delako kasuaren ardura bigarren mailako arretako gizarte zerbitzuetako profesionalen baten esku utz dezake. Momentu horretatik aurrera, beste profesional horrek hartuko du dena delako kasua koordinatzeko ardura, baina, edonola ere, jatorrizko oinarrizko gizarte zerbitzuan erreferentzia-lanak egin zituen hori jakinaren gainean eduki beharko du, ea kasuak zer-nolako bilakaera duen, batez ere hark beste arreta-esparru batzuetan oraindik pertsona erabiltzailearekin edo familiarekin harremanik baldin badu*”.

Gizarte zerbitzuen Katalogoa osatzen duten zerbitzuetara sarbidea izateko prozedura arautzeari dagokionez, Zorroari buruzko Dekretuko 17. artikulua hauxe ezarri zuen: “*Oro har, Prestazio eta Zerbitzuen Zorroaren prestazioak, laguntzak eta zerbitzuak lortzeko, interesdunek beren bizilekuari dagokion Oinarrizko Gizarte Zerbitzura jo behar dute, zuzenean lortzen diren zerbitzu gisa definituta dauden zerbitzuen kasuan izan ezik*”. Eskaria planteatu ondoren, oinarrizko gizarte zerbitzuetako profesional batek beharizanen balorazio bat egingo du, eta, hala badagokio, baita hasierako gizarte diagnostikoa (18.1 artikulua) ere. Udalaren Gizarte Zerbitzuen ustez ezinbestekoa bada mendetasuna, ezgaitasuna, bazterkeria eta babesgabetasuna balioesteko eta diagnostikatzeko Foru Zerbitzuen balioespina eta/edo gizarte diagnostikoa egitea, balorazio eskaera bat igorriko da; foru administrazioak balorazio espezializatua egingo du eta, eta, hala badagokio, diagnostiko espezializatua, eta, haietatik ateratzen diren emaitzen arabera, eskatzaileak lortzeko aukera izango duen prestazio ekonomikoaren eta/edo zerbitzuen sorta ezarriko du, horretarako, premiei erantzuteko egokientzat hartzen dituen bigarren mailako arretako baliabidea edo baliabide-konbinazioa (zerbitzuak eta/edo prestazio ekonomikoak) zehaztuko du. (19. artikulua, lehenengo eta bigarren atalak). Zorroak, gainera, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearen 19.4 artikuluko a) letran eta 30.2 artikuluan aurreikusitakoari jarraiki, honako hau xedatu zuen: “*esku*

⁹ Aipatutako Mapak, halaber, zerbitzu eta prestazio ekonomiko bakoitzaren garapen helburuak eta zentroek foru aldundiak eta toki erakundeek ezarritako eremu geografikoetan izango duten hedapenak jasoko ditu. Betiere Euskal Autonomia Erkidegoko Gizarte Zerbitzuei buruzko Plan Estrategikoan eta Mapan definitutako irizpide orokorren markoaren barruan; hedapenerako populazio irizpideak, gutxienezko estaldura eta adierazle sintetikoa batetik, eta zerbitzuak ezartzeko populazio irizpide aipatutakoa, bestetik.

*hartzeko eskatu zaien beste administrazio publiko batzuek hartutako erabakiak –eta bereziki balioespen eta diagnostiko espezializatuaren ardua duten profesionalek hartutako erabakiak–, dagozkien administrazio-organoen bitartez eman direnak, **lotesleak izango dira erreferentziatzko profesionalarentzat (kasuaz arduratu denarentzat) haien mendekoa den prestazioa edo zerbitzua lortzeko baimena ematea edo ukatzea erabaki behar dutenean**”.*

Beste alde batetik, Zorroari buruzko Dekretuan ezarri zenez, **“bideratze protokoloak diseinatuko ditu arreta egoeran eta premian izandako aldaketak direla medio maila batetik bestera igarotzea eskatzen duten kasuetarako”** (34.1 artikulua). Arreta maila batean ematea egokiagoa denean beste arreta maila bateko eguneko zerbitzuetan, gaueko zerbitzuetan edo egoitza zerbitzuetan ez jarraitzeko eta, horri lotuta, plazen luzaroko okupazio desegokia saihesteko, protokolo horiek ezarriko dute, lekualdaketa egokia dela egiaztatu ondoren, lekualdaketa hori gehienez ere hiru hilabeteko aldi batean egitea (34.3 artikulua). Protokolo horiek, halaber, konpentsazio ekonomikorako formula bat izan beharko dute, arreta eman beharko lukeen administrazioak arreta benetan ematen ari den administrazioaren kostua finantzatzeko duela bermatzeko, aldi hori igaro ondoren (34.4 artikulua).

Aldi berean, Zorroari buruzko Dekretuko 9. artikuluko bigarren atalaz ezarri zuen zorroko prestazioak jaso ahal izateko **“eskaera egiten den egunean erroldatuta egon behar dela zerbitzuak emango dituen tokiko erakundeari dagokion udalerrian edo erakunde hari dagokion lurraldeko udalerriri batean, tokiko erakunde batek ematen dituenak lortzeko”**. Elementu garrantzitsu bat da sistema artikulatzeko eta lurralde mailan antolatzeko, ulertzen baita **gizarte zerbitzuen eremu edo eskualde batek hartzen duen lurraldean erroldatutako pertsona guztiek sarbidea izan behar dutela eremu horretan existitzen diren gaueko harrera baliabideetara, alojamendu eta eguneko arretako baliabideetara**, alde batera utzita baliabidea zein udalerritan dagoen kokatuta eta, are gehiago, zein udalerririk finantzatu duen; horrek, argi dagoenez, eremu hori osatzen duten tokiko administrazioak edo eskualdeak derrigortu beharko lituzke beharrezko kofinantzaketa eta kolaborazio hitzarmenak sinatzera ¹⁰.

¹⁰ Horren haritik, pentsatzekoa da pertsona batek horrelako baliabideak behar baditu, bere udalerrian ez badaude, eta area edo eskualde bereko beste udalerriri batean baliabide horiek baldin badaude, orduan beste udalerriri horretako baliabideak erabiltzeko aukera izan beharko lukeela. Udalerririk eskabidea onartu egingo du, betiere kasuan kasuko preskripzio tekniko egokiarekin batera aurkeztuz gero. Zorroari buruzko Dekretuak ez du landu, hala ere, baliabideak dituzten eta baliabiderik ez duten udalerrien artean gertatu beharreko konpentsazio ekonomikoaren gaia, 13. artikuluan sarbide baldintzak mugatzea aipatzen denean salbu. Artikulu horretako lehenengo paragrafoak honako hau ezarri zuen: **“Euskal administrazio publikoek, berez edo beren arteko akordioaren bitartez, zerbitzuak lortzeko edo zerbitzuetan jarraitzeko baldintzak malgutu ahal izango dituzte; akordio horietan, lortzen badira, baldintzak malgutu diren zerbitzuaren titularrak den administrazioaren aldeko konpentsazio ekonomikoa ezarri beharko da”**. Nolanahi ere, konpentsazio orokor hori Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoaren 4.5.3 ekintzan aurreikusi zen (ez da bal-

Baliabideak modu partekatuan emateko edo kudeatzeko aukerari dagokionez, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak, udalei dagokienez, honako hau ezarri zuen: **“ardurapean ditzuten gizarte zerbitzuak hobeto eskaintze aldera hala egin behar dutela uste baldin badute, udalek elkarren artean elkartzeko aukera ere badute. Halakoetan, udalek sortzen duten antolakundearen eskuetan utziko dituzte lege honen bidez jaso behar dituzten eskumenak”** (28.2 artikulua). Zentzu zabalagoan, Zorroari buruzko Dekretuak honako hau ezarri zuen: **“kudeaketa publikoaren arreta, efikazia eta eraginkortasuna hobetzeko asmoz, euskal administrazio publikoek agindu ahal izango dute beren eskumeneko zerbitzuak ematea ordenamendu juridikoan aurreikusitako tresnak erabiliz”** (3.2 artikulua).

Azkenik, Gizarte Zerbitzuen Mapa aztertzerakoan adierazi bezala, Zorroari buruzko Dekretuko bigarren xedapen gehigarriak honako hau ezarri zuen: **“Dekretu honetako prestazio eta zerbitzu berriak edo gutxi samar garatutakoak emateko finantzaketa egokia bermatzeko eta 2015eko abenduaren 31 baino lehen, Administrazio Publiko eskudunek, Finantza Publikoen Euskal Kontseiluan, eraginkorrenak izango direla uste diren finantza-lankidetzako formulak adostuko dituzte, betiere Gizarte Zerbitzuei buruzko abenduaren 5eko 12/2008 Legearen 56. artikuluan eta hirugarren xedapen iragankorrean aurreikusitakoaren arabera eta haietan aurreikusitakoa garatzeko”**.

C. Lehen eta bigarren mailako arretaren mugak Zorroari buruzko Dekretuan

Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoko Maparekin batera, Gizarte Zerbitzuen Zorroari buruzko Dekretuak oinarritzko zutabea eratzen du Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren zerbitzuak eta prestazioak hedatzea arautzeko. Zorroari buruzko Dekretua aztertzeak zentzua dauka udal gizarte zerbitzuak hedatzea arautzen duen araudi markoa deskribatzerakoan, funtsean, ikuspuntu batetik: Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak ez du definitu katalogoko zerbitzu eta prestazioen eduki zehatza, eta definizio zehatzak dekretu honetara garamatza, udal eskumeneko zerbitzuak (lehen mailako arretakoak), eta foru eskumeneko zerbitzuak (bigarren mailako arretakoak) zein diren zehaztera mugatzen da. Zerbitzu bakoitzaren definizio zehatza funtsezkoa da zerbitzu bakoitza eska dezakeen publikoa ezagutzeko, horien ezaugarriak definitzeko eta lehen mailako arretako eta bigarren mailako arretako zerbitzuen arteko muga zehazteko.

dintzak malgutzera mugatu); konpentsazio ekonomikoko mekanismoak eta irizpideak ezartzea du xede, toki erakunde batek aukera izan dezan beste toki erakunde batek kudeatutako edo beste toki erakunde baten titulartasuneko baliabide batean zentro batera sarbidea izatea bermatzeko. Ekintza horren betetze adierazleak EUDELeK mintegi bat egitea dalar, Eusko Jaurlaritzaren laguntzarekin, eta konpentsazio ekonomikoko mekanismoak eta irizpideak definitzea. Ekintza hori 2016an egin beharko da; izan ere, planean bertan erabateko lehentasuna duela zehaztu da.

Azken gai hori bereziki garrantzitsua da aintzat hartzen badugu, katalogoko egiturarekin bat etorritz, kasu batzuetan ematen den zerbitzua eskumenen maila bakarrari badagokio ere (ez dago, esaterako, foru eskumeneko etxez etxe-laguntza zerbitzurik edota udal eskumeneko adopzioa laguntzeko zerbitzurik), kasu askotan **sistema bikoitza ezartzen dela; horren bitartez, zerbitzu bera bi erakunde mailari dagokie, eta zerbitzua bereizten da ematen duen beharrian edo kontingentzia maila, arretaren intentsitatea, esku-hartze maila, eskari maila edota artatu daitezkeen herritarrak kontuan hartuta.**

Zein dira, Zorroari buruzko Dekretuaren arabera, lehen mailako eta bigarren mailako arreta bereizteko irizpideak? Hau da, nola identifika daiteke egoitza zerbitzu bat edo eguneko arretako zerbitzu bat lehen mailako arretako zerbitzua edo bigarren mailako arretako zerbitzua ematen ari dela? Egia da legeak, dirudienez, balorazio diagnostikotik abiatuta ezarritako mendekotasun, babesgabetasun edo bazterketa egoeraren larritasunari dagokion irizpidearen alde egiten duela; hala ere, ezin da esan irizpide bereizgarri bakarra dagoenik, eta zerbitzu desberdinetarako hainbat irizpide ezarri dira; irizpide horiek kontuan hartzen dituzte egoeraren larritasuna, esku-hartzearen iraupena, arretaren intentsitatea, espezializatutako langileen presentzia eta, bazterketa egoeran edo arriskuan dauden pertsonen zuzendutako zerbitzuen kasuan, arazoaren kontzientzia edo exijentzia maila edo zerbitzuen erabiltzaile potentzialek aldatzeko erakutsitako motibazioa¹¹.

Modu laburbilduan, Zorroari buruzko Dekretuan planteatutako irizpide mugatzaileak honako hauek dira zerbitzu mota desberdinetarako¹²:

11 Aipatu bezala, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearen 27. artikulua soilik zehaztu zuenez, lehen mailako arretako zerbitzuek *"bide emango diete erabiltzaileei gizarte-zerbitzuen sistema osora iristeko, eta autonomiaren, gizarteratzearen eta larrialdien edo babesgabetasunaren inguruko egoerei erantzuneko diete, eta batez ere arrisku-egoeren prebentzioari erreparatuko diote"*. Bigarren mailako arretako zerbitzuei dagokienez, adierazi zenez, *"bazterketaren, mendetasunaren edo babesgabetasunaren inguruko egoerei erantzuna emango diete"*.

12 Taulan lehen mailako arretan zein bigarren mailako arretan eskain daitezkeen zerbitzuak baino ez dira jaso. Horrenbestez, gaixotasun mental edo ezgaitasunen bat duten pertsonentzako eguneko arreta edo ostatu zerbitzuak ez dira jaso; izan ere, pertsona horiei zehazki zuzendutako eguneko arreta eta ostatu baliabide bakarrak bigarren mailakoak dira, eta Zorroan ez da aurreikusi komunitate horiei intentsitate baxuko eguneko arreta edo ostatu zerbitzuak eskaintzeko aukera (alegia, lehen mailakoa). Zorroan ez da jaso bazterketa arin, moderatu edo larriko egoeran dauden pertsonen zuzendutako gizarte- eta hezkuntza esku hartzeko zerbitzurik (intentsitatea alde batera utzita).

	<i>Lehen mailako arreta</i>	<i>Bigarren mailako arreta</i>
Gizarte- eta hezkuntza-arloan eta/edo arlo psikosozialean esku hartzea babesgabetasun egoeretan	- Gizarte eta hezkuntza arloan eta arlo psikosozialean esku hartzeko zerbitzua (1.3), babesgabetasunaren esparruan babesgabetasun arrisku arin edo moderatuan dauden adingabekoei zuzenduta dago, eta alde batera uzten dira babesgabetasun arrisku egoera larrian dauden pertsonak, adingabeak edo helduak izan; horiei arreta ematea Familiekin gizarte- eta hezkuntza-arloan eta arlo psikosozialean esku hartzeko zerbitzuari dagokio (2.7.3.1).	- Familiekin gizarte eta hezkuntza arloan eta arlo psikosozialean esku hartzeko zerbitzua (2.7.3.1) babesgabetasun egoera larrian dauden kideek (adingabeak edo adin nagusikoak) osatutako bizikidetzako unitate edo familia unitateei zuzenduta dago, genero indarkeriako egoerei aurre egin behar dieten kasuak barne. Zerbitzuak artikula ditzakeen esku-hartzeak bakarka, familiakoak edo taldeka izan daitezke, eta familiaren etxean (etxeko eta familia hezkuntza) zein bertatik kanpo eman daiteke, esku-hartze psikosozialaren eta/edo, hala badagokio, terapeutikoaren bitartez.
Adinekoentzako eguneko arreta	- Pertsona nagusientzako eguneko arreta zerbitzua (1.7) I. mailako edo mendetasun arriskua daukaten pertsona nagusiei zuzenduta dago (25 eta 39 arteko puntuazioa Mendekotasunaren Balorazio Baremoan). Intentsitate baxuko zerbitzu gisa ezarri da. Beharrezko langile motari dagokionez.	- Autonomia mugatuak eragindako premiei erantzuteko eguneko zerbitzua edo zentroa (2.2.1) mendetasun egoeran dauden pertsona nagusiei zuzenduta dago (Mendekotasunaren Balorazio Baremoan 39etik gora) eta aldi baterako zerbitzu edo zerbitzu iraunkor gisa definitzen da, intentsitate ertain edo altukoa; langile zaintzaileak, osasun eta erizaintza arloko zerbitzua eta diziplina anitzeko taldearen babesa beharrezkoa da uneoro.
Eguneko arreta babesgabetasun egoeretan	- Eguneko arreta zerbitzua (1.7) gizareratze esparruan bazterketa egoeran dauden pertsonen zuzenduta dago. Intentsitate baxuko zerbitzu gisa ezarri da, higie eta elikadurari dagozkion oinarrizko premiak betetzera bideratutakoa. Ez da ezarri zerbitzu hauen eskaera mailari dagokion baldintza edo eskakizunik.	- Gizareratze-premiei erantzuteko eguneko zerbitzua edo zentroa (2.2.3) intentsitate ertaineko edo altuko zerbitzuak behar dituzten bazterketa egoeran dauden pertsonen zuzenduta dago. Eskaera baxu, ertain edo altuko zerbitzu gisa definitu den arren, sarbide betekizun gisa ezarri da egoerari dagokionez kontzientziatuta eta aldatzeko motibatuta egotea.
Gaueko harrera babesgabetasun egoeretan	- Gaueko harrera zentroak (1.8) bazterketa egoeran dauden pertsonen zuzenduta daude. Iraupen labur eta babes intentsitate baxuko zerbitzu gisa ezarri da, gaua igarotzeko instalazioak behar dituzten pertsonentzat, salbu eta inguruabar edo premia bereziak baldin badaude.	- Gizareratze-premiei erantzuteko gaueko harrera-zentroa (2.3.2) gizarte bazterketa egoeran dauden pertsonen zuzenduta dago, gaua igaro eta oinarrizko beharrezkoak estaltzeko leku bat behar badute baina lehen mailako arretako gau harrerako zerbitzuan ezin badituzte hartu beharrezkoak edo ezaugarri bereziak dituztelako (bereziki, jarrera nahasmenduak, duela gutxi ospitale alta jaso izana eta laguntza behar dutenean edo abstinentzia sindromea dutenean). Eskaera baxuko eta laguntza intentsitate ertain eta altuko zerbitzuak dira, artatzen diren pertsonen ezaugarri eta premia bereziak direla-eta.

	<i>Lehen mailako arreta</i>	<i>Bigarren mailako arreta</i>
Adinekoen ostatu zerbitzua	<ul style="list-style-type: none"> - Tutoretzapeko apartamentuak (1.9.3) iraupen luzeko zerbitzu edo zerbitzu iraunkor gisa konfiguratu dira, intentsitate baxukoak eta horretara nahitaez atxikita egon behar ez den langileen laguntzarekin. Tutoretzapeko apartamentuek etxebizitza autonomo ugari biltzen dituzte, diseinu funtzionala daukate, apartamentua eta zerbitzu komunak. Mendetasun egoeran dauden pertsona nagusiei dago zuzenduta (I. maila), intentsitate baxuko zerbitzuak behar badituzte. - Etxebizitza komunitarioa (1.9.4) izaera kolektiboa daukan ekipamendu bat da, laguntza intentsitate baxua dauka eta horri atxikitako langile profesionalak. Mendetasun egoeran dauden pertsona nagusiei dago zuzenduta (I. maila), intentsitate baxuko zerbitzuak behar badituzte. 	<ul style="list-style-type: none"> - Adinduentzako egoitza-zentroak (2.4.1) ohiko etxebizitza edo etxebizitza iraunkor gisa balio duten zentroak dira, eta, hala badagokio, aldi baterako dira, II. eta III. mailako mendetasun egoeran dauden pertsona nagusientzako (eta salbuespen gisa baita I. mailan daudenentzako ere), haien premiak ezin badituzte beraien ohiko inguruan bete, edo izaera arinagoa daukaten ostatu alternatibetan, intentsitate handiagoko laguntza behar dutelako; zentro hauetan arreta integrala eta jarraitua eskaintzen da. Intentsitate altuko zentro hauek honako hau bermatzen dute: a) zaintzaileen etengabeko presentzia -24 ordu egunean-; b) erizaintza eta mediku zerbitzua izatea; c) diziplina anitzeko profesionalen talde baten laguntza, arreta integrala emateko profil egokiak dituztenak, ongizate fisiko, psikologiko eta sozialera orientatuta.
Ostatu zerbitzua babesgabetasun egoeretan	<ul style="list-style-type: none"> - Baztertuak izateko arriskuan dauden pertsonentzako tutoretzapeko etxebizitza (1.9.2) egonaldi labur edo ertaineko zerbitzu gisa definitu da, laguntza intentsitate baxukoak; zentroan ez dago langilerik uneoro, eta bazterketa arrisku larrian dauden pertsonen zuzenduta dago. Erabiltzaileak egoeraren kontzientzia eta aldatzeko motibazioa izateko premia ere ezarri da; horrek, printzipioz, kanpo utziko luke eskari baxuko edo atalase baxuko zerbitzuen prestazioa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bazterketa- eta marjinazio-egoeran dauden pertsonentzako egoitza-zentroak (2.4.5) izaera pertsonal, sozial eta harremani dagozkien narriadura larriak izan eta bazterketa egoeran dauden pertsonen zuzenduta daude, intentsitate ertain edo altuko laguntzak dituzten ostatu zerbitzu bat, gizarteratzea orientatutako esku-hartzeak egiteko (printzipioz eskaera baxuko zerbitzuen prestazioa alde batera utzi da). - Zorroak bi modalitate ezarri zituen: Egoera kronifikatuan dauden pertsonentzako egoitza zentroak eta gizarteratzeko egoitza zerbitzuak, horien artean bereizi behar dira gizarteratzea babesteko etxebizitzak eta gizarteratzeko egoitza zentroak.
Etxeko indarkeriaren biktima izan diren emakumeentzako ostatu zerbitzua	<ul style="list-style-type: none"> - Etxeko indarkeriaren biktima izan diren emakumeentzako harrera etxeak (1.9.1) aldi baterako eta iraupen laburreko zerbitzu gisa definitu dira, laguntza intentsitate baxukoak; langileak ez daude etengabe bertan, ezta horri atxikitako langile zehatzik ere. Etxeko indarkeriaren biktima izan diren emakumeen zuzenduta dago, indarkeria gainditzeko prozesuan baldin badaude eta babes neurririk behar gabe ostatu hartzeko aldi baterako alternatiba bat behar badute. 	<ul style="list-style-type: none"> - Etxeko indarkeriaren biktima izan diren emakumeentzako egoitza zentroak elkarbizitza gatazka handiak dituzten emakumeen zuzenduta daude (bereziki integritate fisiko edo emozionala arriskuan jartzen duten eta etxeko indarkeria pairatu duten emakumeen) eta babesgabetasun eta/edo bazterketa egoeran dauden beste emakume batzuei (bereziki arrazoi sozioekonomikoei eta pertsonalei lotutako egoera kritikoetan dauden emakumeen). Intentsitate ertain eta altuko laguntza eskaintzen dute, eta egonaldi laburrak (berehalako harrera zerbitzua) edo egonaldi ertainak izan daitezke (harrera zentroak).

Iturria: Autoreak berak egindakoa, Zorroari buruzko Dekretuan oinarrituz.

Aurreko taulatik, oro har, oinarrizko lau irizpide mugatzaile daudela ondorioztatzen da:

- Artatutako egoeren **larritasuna**; arrisku egoerak (gehienetan baina ez beti) lehen mailako udal zerbitzuei dagozkie, eta kasuan kasuko kontingentzia dagoela xedatzen den kasuetan (bazterketa, mendekotasuna, babesgabetasuna), edozein mailetan, orduan bigarren mailako arretako foru zerbitzuei dagokie.
- **Arretaren intentsitatea**; intentsitate baxuko zerbitzuen kasu ia gehienak lehen mailako arretari dagozkie, eta intentsitate altukoak, berriz, bigarren mailako arretari.
- Ostatu emateko baliabideetan, **egonaldiaren iraupena**; iraupen laburreko edo behin-behineko konponbideak, oro har, lehen mailako arretari dagozkio eta iraunkorrak edo iraupen luzekoak (salbuespenak salbuespen) bigarren mailako arretari.
- Ostatu baliabideetan garrantzitsua da, halaber, **komunitatean integratzeari** dagokion irizpidea; izan ere, lehen mailako arretako baliabide gehienak ohiko etxebizitzetan kokatuta izaten dira (gaueko harrera zentroen kasuan izan ezik).

D. Sistemaren gobernantza

Sistemaren gobernantzari dagokionez, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak ezinbesteko bi figura edo organo ezarri ditu koordinatzeko eta egituratzeko:

- Alde batetik, 44. artikulua **Gizarte Zerbitzuen Erakunde Arteko Organoa** sortzea ezarri zuen “*Euskal Autonomia Erkidegoko herri administrazioen artean, instituzioen arteko lankidetzeta eta koordinazioa taxutzeko, eta Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren batasuna bermatzeko*”. Organo horren funtzioen artean, besteak beste, hauxe aipatu da: “*jarduerak bateratzeko, kalitateko kudeaketa eta arreta lortzeko eta Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistema kohesionatzeko balio behar duten estrategia, jarraibide, egitura-osagai eta tresna nagusiak eztabaidatu eta zehaztea; foru- eta toki-araudiaren eta, kasua bada, arau autonomikoen parametro bateratuak zehaztea, sistemaren batasuna babestearren*”. Horrez gain, Legeak ezarri duenez, Gizarte Zerbitzuen Erakunde arteko Organoak beharrezko giza baliabide eta baliabide teknikoak izango ditu dagozkion funtzioak ongi eta modu eraginkorrean garatzeko; hala ere, garapenerako araudiak (**101/2010 Dekretua martxoaren 30ekoa**, **Gizarte Zerbitzuen Erakunde arteko Organoarena**) soilik ezarri zuen (Eusko Jaurlaritzako) Gizarte Zerbitzuen Zuzendaritzak, dagozkion giza

baliabide eta baliabide teknikoaren bitartez, beharrezko arreta eta laguntza emango ziola Gizarte Zerbitzuen Erakunde arteko Organoari.

- Legearen VIII. Tituluko I. atalak (82-86 artikulua) **Gizarte Zerbitzuetako Zerbitzu eta Zentroen Goi Ikuskaritza** arautu zuen, bigarren artikuluan aldarrikatutako eskubide subjektiboa benetan erabiltzen dela eta aplikagarri den ordenamendu juridikoa bete eta gordetzen dela bermatzeko. Besteak beste, Legeak honako funtzio hauek aipatu ditu: a) Gizarte-zerbitzuetarako eskubidea bermatzen duten oinarrizko baldintzak betetzen direla zaintzea. b) Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemak ematen dituen zerbitzu eta prestazioen maila nola egokitzen zaien Prestazio eta Zerbitzuen Zorroan ezarritako baldintzei begiratzea. eta c) Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren antolamendu orokorrean ezarritako baldintzak nola betetzen diren gizarte-zerbitzuen plangintza eta programazioari, erakunde zerbitzu-emaileak baimentzeari eta ikuskatzeari eta balorazio- eta diagnostiko-eginkizunei dagokienez begiratzea¹³.

Sistemaren gobernantzari dagokionez, gizarte zerbitzuen euskal ereduaren ezaugarri bereizgarrietako bat gogoratu behar da: aldundiak bezalaxe, **Euskal Autonomia Erkidegoko udalek beto gaitasuna daukate bete behar dituzten prestazioen Zorroari buruzko Dekretuan ezarritakoari dagokionez, eta horrek negoziatzeko botere nahiko handia ematen die**. Hain zuzen ere, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearen 44. artikuluan ezarri zenez, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemako Zerbitzuak eta Prestazioen Zorroa ezartzeko eta eguneratzeko hartzen diren erabakietan, nahitaezkoa da Herri Administrazioari dagokion ordezkaritzak aldeko botoa ematea, erabakiak derrigorrik eragingo badu, berdin ordezkaritza hori Autonomia Administrazioak, Foru Administrazioak edo Toki Administrazioak bada ere.

E. Plan Estrategikoaren diagnostikoa

Bukatzeko, Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoan bertan dagoeneko aztertu diren elementuak direnez, eta horiei begira datozen urteetarako neurri eta jarduteko ildo zehatzak adostu direnez, oso modu laburrean jaso ditugu lehen mailako arretako gizarte zerbitzuen zenbait ahultasun, hain

¹³ Aurreko garapenean, **irailaren 14ko 238/2010 Dekretuak**, Gizarte-zerbitzuen arloko Goi Ikuskaritzari buruzkoak, ezarri zenez, goi ikuskaritza arlo honetako Eusko Jaurlaritzako sail baten barruan gizarte zerbitzuen arloko sailburuordetzaren mendeko zuzendari mailako goi kargu bat titulartzat izango duen administrazio organo batek egingo du. Dekretu berberak ezarri zenez, gizarte zerbitzuetako goi ikuskaritzako ikuskari lanpostuak edozein euskal administrazio A edo B taldeko langile funtzionarioek bete beharko dituzte, eta gizarte zerbitzuen esparruan gutxienez bost urteko esperientzia izan beharko dute. Dekretuarekin bat etorriz, gizarte zerbitzuen goi ikuskaritzari esleitutako lanpostuen zuzkidura kasuan kasuko lanpostuen zerrendan zehaztuko da, garatu beharreko jarduketan konplexutasun eta bolumenarekin bat etorriz. Jakina denez, legegintzaldi honetan ez da organo horren titulartasuna izango duen pertsona izendatu, eta goi ikuskaritza horrek ez du jarduketara zehatzik egin.

zuzen ere eredu komunitarioa eta, bereziki, prebentziozko ikuspuntua eta ikuspuntu sustatzailea bultzatu beharra planteatzerakoan antzeman ditugunak. Horren haritik, planaren diagnostikoak azaldu zuenez, “2017. urteari begira eta egoera ekonomikoak dakartzan mugen barruan, hainbat alderdi garrantzitsu eredu komunitarioa egokitu behar dira, kontingentzia guztiei dagokienez (babesgabetasuna, bazterkeria, mendetasuna edo horiek izateko arriskua, eta ezgaitasuna)”. Horren haritik, arretaren pertsonalizazio, gertutasun, integralitate eta jarraitutasunari lotutako zenbait alderdi hobetzea proposatu zen, edo pertsona erabilizaile eta jasotzaileen parte hartzearekin; horrek zuzeneko eragina dauka udal gizarte zerbitzuen jarduteko gaitasunean.

- **Erreferentziatzeko figura, lagun egite soziala eta kasu koordinazioa sustatzea**, lan egiteko eredu bat definituz, ekimen pribatuarekin eta bereziki, ekimen sozialarekin kolaborazioan.
- **Oinarrizko gizarte zerbitzuen garapena** (1.1 eta 1.4 artean), eta kudeaketa deszentralizatua (kasu honetan, oinarrizko gizarte zerbitzuen bitartez), zerbitzuak komunitate bakoitzaren ezaugarrietara egokituz eta prebentziozko ikuspegia eta zerbitzuak ingurura zabaltzea sustatuz (bisitak etxeetara bultzatuz, talde lana, komunitatearen baliabideak ezagutzea eta horiekin kolaboratzea, etab.).
- **EELZri dagokionez, ezinbestekoa da gastu eta arreta orduen aurreikuspena lortzeko estrategia bat bultzatzea**. Zerbitzuaren diseinuan berrikuntza eta malgutasunik eza, kostuek gora egitea, ezkutuko ekonomiaren lehiakortasuna eta prestazio ekonomikoaren garapena, edo ordaintzeko betebeharra daukaten pertsonen parte-hartze ekonomikorako (“koordainketa”) irizpideak definitzea eredu komunitarioa garatzeko giltzarri den zerbitzu bat gelditu izanaren muinean egon daitezken alderdietako batzuk dira, eta, zehazki, arreta etxean eman eta prebentzio ikuspuntu berri bat hartzeko.
- Udal eskumeneko gainerako zerbitzuak finkatzea (egunkoa, gauekoa eta ostatu zerbitzuak) komunitate bakoitzaren ezaugarrietara egokitzeko gakoekin, prebentzio ikuspegiarekin eta ingurura irekiz, eta, posible den aldi-tan, oinarrizko gizarte zerbitzuekin konektatuz, existitzen diren baliabideak ahal bezainbeste aprobetxatzeko.
- Administrazio eskudunak zerbitzu sarea lurraldean hedatzeko lanean aurrera egitea, ezarpenerako irizpide egokienekin bat etorritik, eta administrazioak existitzen diren baliabideen banaketari eta lurraldearen ezaugarri eta beharrezkoen ezagutzari erreparatuz (dagoeneko existitzen den sare batetik abiatuta erantzukizun publiko sistema bat finkatzen ari da).

Lehen mailako arretakoak diren zerbitzu zehatzei dagokienez, planaren diagnostikoak honako hau adierazi zuen:

- Tutoretzapeko etxebizitza baztertuak izateko arriskuan dauden pertsonentzat (1.9.2) ez da berez existitzen, nahiz eta udal titulartasuneko zenbat zentrok, bazterketaren eta babes gabetasunaren esparruan, bilakaera hori izan dezakete.
- Adinekoentzako ostatu zerbitzuak –tutoretzapeko apartamentuak (1.9.3.) eta etxebizitza komunitarioak (1.9.4)– existitzen dira, baina oso gutxi garatu dira (bereziki tutoretzapeko apartamentuak) eta lurralde historikoen artean garapen desberdina izan dute. Beste alde batetik, Zorroari buruzko Dekretuan aurreikusitako pertsona hartzaileen perfilak desberdinak dira gaur egungoekin alderatuta, eta, gainera, zerbitzu horiek bultzatzea koherentea da arreta eredu komunitarioarekin; horrez gain, ezinbestekoa ere bada, lehen eta bigarren mailako arretako baliabideen artean oreka egokia sustatze aldera.
- Udal eskumeneko adinekoentzako eguneko arretarako zerbitzuak (1.7) existitzen dira, baina oso gutxi garatu dira eta lurralde historikoen artean oso modu desberdinean. Beste alde batetik, Zorroari buruzko Dekretuan aurreikusitako pertsona hartzaileen perfilak desberdinak dira gaur egungoekin alderatuta, eta, gainera, zerbitzu horiek bultzatzea koherentea da arreta eredu komunitarioarekin; horrez gain, ezinbestekoa ere bada, lehen eta bigarren mailako arretako baliabideen artean oreka egokia sustatze aldera.
- EELZ ezinbesteko zerbitzu bat da arreta eredu komunitarioa garatzeko eta, hala ere, bultzatzeko zenbait zailtasuni aurre egin behar die; desberdintasun handiak daude lurralde historikoen artean estaldurari, intentsitateari eta orduko prezioari dagokienez.
- Bazterketa baliabideak zenbait udalerritan kontzentratuta zeuden (baita oraindik ere). Bazterketa egoeran dauden pertsonen presentzia hiriburuetan oraindik handiagoa izango dela aurreikusi arren (agian, partzialki, baliabide gehiago ere badelako) orduan garrantzitsua da udal eskumeneko eguneko, gaueko eta ostatu zerbitzuak garatzea, pixkanaka, tamaina ertaineko edo tamaina handiko udalerriri berrietan.
- Pertsona zaintzaileei laguntzeko zerbitzua eta gizarteratzea eta parte hartzea sustatzeko zerbitzua gizarte zerbitzuen esparruan ez daude orokortuta, eta lehenengo kasuan, hiru lurralde historikoetan foru finantzaketa handia daukate.

1.2.2. Euskadiko Toki Erakundeei buruzko Legea

Eusko Legebiltzarrak 2016ko apirilaren 7an onartutako testuak udalerrietako eskumenak jasotzen ditu, esaterako, **gizarte zerbitzuen antolaketa, plangintza eta kudeaketari dagozkionak**. Legeak, hala ere, udal jardun multzoari buruzko zenbait xedapen ere baditu, eta horrek araudi markoa eratzten du gizarte zerbitzuen kudeaketari eta zerbitzu horiek gainerako erakundeekin koordinatzeari dagokienez. Honako alderdi hauek nabarmendu behar dira:

- **Udal kudeaketa lehenestea; hala ere, udalaz gaindiko erakundeekin elkartzeko formuletara jotzeko aukera ez da baztertzeko.** Bigarren artikulua ezarri zuenez, tokiko zerbitzu publikoak *“ahal dela, udalerririk emango ditu, legitimitate demokratiko zuzena duen instantzia den aldetik; eta, hala egitea bideragarria ez bada edo efizientzia edo eraginkortasunagatik bestelakorik komeni bada, orduan, udalerririk berek, udal-autonomiak bere-bereak dituen antolamendu-ahalen arabera eraturako beste toki-erakunde batzuek emango dituzte”*. Testuak honako hau gaineratu zuen: *“tokiko zerbitzu publikoak, lurralde historikoetako foru-arauen bidez arautzen denarekin bat, beste edozein toki-erakunde ere eman ahal izango ditu. Zerbitzuak udalez gaindiko toki-erakundeek eman behar badituzte, kontuan izango dira, beti, erakundeak osatuko dituzten udalerririk guztien borondatea eta eskaera”*.

Horren haritik, 10. artikulua honako hau ezarri zuen: *“udalerririk, gainera –autoantolaketarako ahalaren adierazgarri– obrak egiteko eta tokiko zerbitzu publikoak emateko elkarte gisako formuletara jotzeko eskubidea dute”*.

- **Udal autonomiako printzipioa.** Laugarren artikulua subsidiaritate printzipioa eta finantza nahikotasunaren printzipioa ezarri zituen toki araubideari buruzko printzipio zuzentzaile gisa. Horrez gain, eta, besteak beste, honako hauek ere aipatu dira: toki autonomiaren printzipioa, finantza autonomiaren printzipioa, autoantolaketaren printzipioa, herritarrek tokiko zerbitzu publikoetara iristeko berdintasuna izatearen printzipioa eta herritarrekiko hurbiltasunaren printzipioa. Artikulu berberak ezarri zuen euskal erakundeek, Ekonomia Itunaren markoan, udalerririk eta gainerako toki erakundeen nahikotasun finantzarioa bermatuko zutela ematen zaizkien eskumenak garatzeko eta toki erakundeei eskumenak ematen dizkion edozein arau edo lege onartzerakoan emandako eskumena benetan garatzeko behar den kasuan kasuko finantzaketa sistema aldatu beharko dela.

- Ildo beretik, bederatzigarren artikulua honako hau ezarri zuen: *“Udalek autonomia osoa daukate toki-interes publikoko gaiak antolatu eta kudeatzeko, ordenamendu juridikoaren barruan”*. *“Euskal udalek, beren autonomia*

propioaren eta ordenamendu juridikoak esleitutako eskumenen esparruan, politika propioa eta berezituak taxutu eta aplikatu ahal izango dituzte, eta, hala badagokio, dauzkaten baliabideen arabera lehentasunak ezarriko dituzte”.

- **Aldundien koordinazio lana 20.000 biztanle baino gutxiagoko udalerririk zerbitzuak emateko.** 97. artikulua ezarri zuenez, *“20.000 biztanle arteko udalerririk nahitaez emango dituzte toki araubidearen oinarritzko legerian ezarritako zerbitzuak, bai eta autonomia erkidegoko legeria sektorialaren ondorio direnak ere”*. Artikulu berean ezarri zenez, hala ere, *“Foru-aldundiak gutxieneko eta nahitaezko zerbitzu horiek koordinatu ahal izango dituzte. Horretarako, eta, ukitutako udalerririk ados badaude, bidezko iruditzen zaizkien kudeaketarako formulak proposatuko dituzte, zerbitzuak emateko egiazko kostuak eta kalitate-estandarrak optimizatzen ahalegintzeko. Edonola ere, lege honetan aurreikusitakoaren arabera, lehentasuna izango dute gutxieneko eta nahitaezko zerbitzuak kudeatzeko formula partekatuek”*. *“Foru-aldundiak gutxieneko eta nahitaezko zerbitzuren bat edo guztiak bere gain hartzen dituztenean, koordinaturiko udalerririk zerbitzuen egiazko kostua ordaindu beharko dute, erabili dutenaren arabera”*.

- **Kudeaketa publikoa eraginkorragoa izateko elkartze formulak.** Legearen 100. artikulua adierazi zuenez, *“toki erakundeek lankidetzak hitzarmenak egin ahal izango dituzte bai beraien artean bai gainerako administrazioekin, kudeaketa publiko efizienteagoa lortzeko eta administrazio-bikoiztasunak ekidin edo ezabatuzko”*. *“Lankidetzak hitzarmenen helburua izango da: sektore edo biztanleria jakin bati bideratutako sustapen-politikak koordinatzea; aldeetako baten eskumeneko obra edo zerbitzuak burutzeko; lege honetan zehaztutako eskumenak garatzeko –propioak, transferituak, eskuordetuak edo bestelakoak– behar diren egoitza, lokalak edo eraikinak partekatzea; ondareko ondasunak erabiltzeko lagatzea eta lagapenak onartzea; prestazio-jarduerak garatzea; hala dagokionean, obra, ondasun eta zerbitzuen administrazio-kontratazioa arrazionalizatu eta zentralizatzeko mekanismoak jartzea; administrazio-zerbitzuak multzokatzea, eta, finean, aurrekoen antzeko beste edozein helburu lortzeko behar diren neurriak hartzea”*.

- **Partzuergoak, nahitaezko gutxieneko udal zerbitzuak modu partekatuan kudeatzeko formula lehenetsitako bat.** 104. artikulua arabera, *“udalerririk eta gainerako toki-erakundeek partzuergoak eratu ahal izango dituzte beste administrazio publiko batzuekin, tokiko zerbitzu publikoak emateko lanean lankidetzak ekonomiko, tekniko eta administratiboaren inguruan guztien intereseko helburuak lortzeko. Beste administrazio publiko batzuek eta irabazi-asmorik gabeko erakunde pribatuek ere izango dute horrelako partzuergoetan parte hartzeko aukera, baldin eta*

partzuegoak osatzen dituzten administrazio publikoen interesekin bat datozen interes publikoak badituzte”. Artikulu berak gaineratu zuenez, “Partzuegoa izango da udalerrien gutxieneko eta nahitaezko zerbitzuak modu partekatuan kudeatzeko hobetsiko den formuletakoa bat, beharrezkoa jotzen denean udalerriaren aldetik zerbitzuaren egiazko kostuak edo kalitate-estandarrak hobetuko dituen erakunde-mailako konponbide bat eskaintzea”. Horrez gain, foru aldundiak koordinazio lanak egin behar dituenenean hobetsiko den formuletakoa bat ere izango da.

- **Baldintzarik gabeko finantzaketa.** Udal finantzaketa-ri dagokionez, 111. artikulua honako hau ezarri zuen: “Orokorrean, udalerrien eta gainerako toki-erakunde finantzaketa baldintzarik gabekoa izango da”. Baldintzatutako finantzaketa mekanismoak, Toki Autonomiako Gutun Europarraren printzipioekin bat etorritik, soilik ezarri ahal dira salbuespen gisa, tokiko edo erkidego mailako arau xedapenen bitartez edo erakunde (foru edo erkidego mailako) diru-laguntza politika zehatzen bitartez, betiere zenbait eskakizun betetzen badira.

1.3. Arreta eskaria gizarte zerbitzuen aurrean: aldaketak artatutako pertsonen profileen

Eskuragarri dauden plazak, lanean dauden langileak edo gizarte zerbitzuen esparruan egiten den gastua aztertzen duten Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintzaren Estatistiken datuak alde batera utzita, posible da, halaber, gizarte zerbitzuak erabiltzen dituen populazioaren bolumena eta horren ezaugarriak jakitea (Eusko Jaurlaritzako Enplegu eta Gizarte Politiketako Sailen Estatistika Organo Bereziak Gizarte Zerbitzuen Eskarien Estatistika/Gizarte Beharriaren Inkestan (EDSS-ENS).

Datu iturri horretatik abiatuta, lehen epigrafe honetan euskal populazioak gizarte zerbitzuak erabiltzeko modua aztertuko da (zerbitzu publikoak zein elkarte dagozkienak), zerbitzu horiek erabiltzeko joera gehien daukaten taldeak, erabiltzaileen profil nagusia eta 2006. urtetik izandako bilakaera, zerbitzu horiek erabiltzerakoan zein erabiltzaileen ezaugarri dagokienez¹⁴.

14 Inkestak “gizarte zerbitzu publikoak” erabiltzeari buruzko galdera zehatza egiten duen arren, udal zein foru zerbitzu publikoak aipatuz, pentsatu daiteke udal gizarte zerbitzuak sistemara sartzeko atea direnez, kasu guztietan zerbitzu horien erabilera udal gizarte zerbitzuen erabilerekin pareka daitekeela.

1.3.1. Euskal populazioaren %16k gizarte zerbitzuak erabili ditu

EDDS-ENSren datuen arabera, 2014ko inkesta datuen aurreko hiru urteetan, **Euskal Autonomia Erkidegoko etxeen %16,1ek gutxienez behin gizarte zerbitzuak erabili zituen**. Zerbitzu horien sarbide tasa familien ezaugarri demografiko eta sozioekonomikoen arabera aztertuz gero, ikus daiteke oinarritzko gabezia arazoak dituzten etxeetako %53,1ek eta kide aktibo guztiak langabezia dituzten etxeetako %51,9k gizarte zerbitzuetara jo zuela aztertutako aldi horretan¹⁵. Etxeko pertsona-buruak okupazio ezegonkorra daukan etxeetan, horrelako lau etxeetako ia batek gizarte zerbitzuak erabili zituen aztertutako aldi horretan (%24,7). Ikuspuntu demografikotik begiraturik gero, eskari intentsitate handia daukaten **etxeetan atzerriko nazionalitatea daukan pertsonak dira nagusi (%50,2), 35 urtetik beherakoak (%23,2) edo 75 urtetik gorakoak (%24), eta emakumeak (%22,3)**.

Baina, benetan erantzuten den eskariari arretaz begiraturik gero, gizarte zerbitzu publikoetatik erantzuten den eskaria, zein dira eskariaren ezaugarri soziodemografiko nagusiak? Hau da, zein da **erantzundako** eskariaren osaera? Lehenengo grafikoan antzematen den moduan, artatzen diren etxeen %83,5 nazionalitate espainiarra daukan pertsona batek gidatzen ditu, kasuen %57,1en etxeko pertsona nagusia gizonezkoa bat da, eta adinari dagokionez, artatutako eskariaren ehuneko handiena daukaten etxeetan 35 eta 54 urte arteko pertsonak dira buru (%40,9) edo 75 urtetik gorako pertsonak (%23,8).

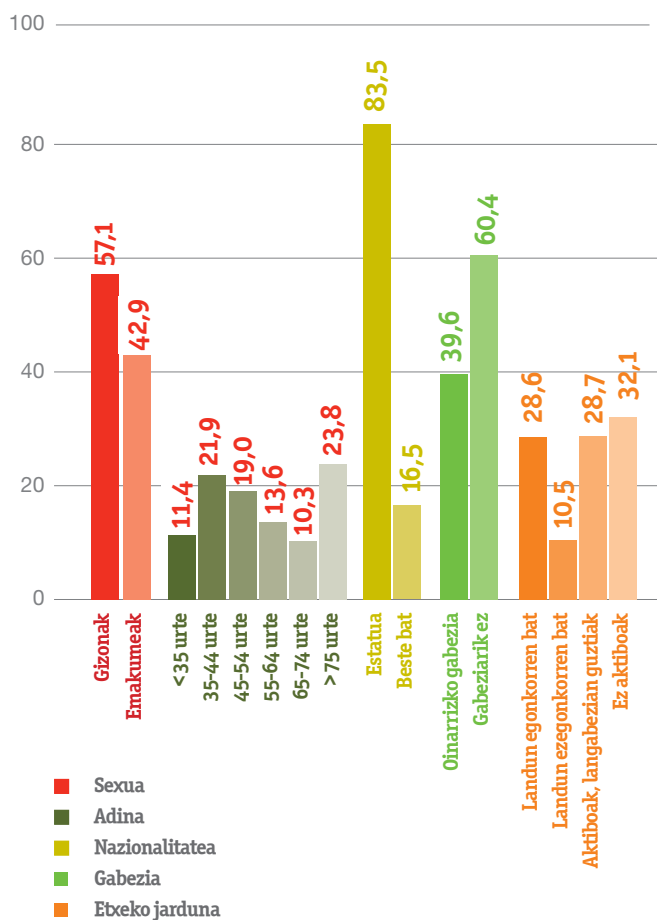
Bestalde, gizarte zerbitzu publikoak erabiltzen dituzten pertsonen beste ezaugarri nagusi bat lan merkatuarekin ia loturarik ez izatea da: Gizarte zerbitzuak erabili dituzten hamar etxetik zazpi baino gehiagok lotura ahula dute lan merkatuarekin, edo ez dute loturarik (%71,3); langabeziari zein adina dela-eta lanik ez egiteari lotutako arrazoiengatik gertatzen da. Etxeen %28,7k langabezia dituen etxeko kide aktibo guztiak, eta hamarretik baten etxeko pertsona nagusiak enplegu ezegonkorra baino ez du (%10,5). Gainera, kide guztiak ez aktiboak diren etxeek erantzundako eskariaren ia heren bat osatzen dute (%32,1). Azkenik, nabarmendu behar da, bidenabar, **aztertutako aldian gizarte zerbitzuak erabili dituzten hamar etxetik ia lau**

15 EDDS-ENSren metodologiarekin bat etorritik, oinarritzko alderdietan dimentsio anitzeko izaera kentzeak eragina du oinarritzko beharriaren estaltzeari lotutako arazoren bat antzematen den etxeetan bizi diren pertsonengan: a) bizirauteko zailtasunak, elikadura arazoak, bigarren eskuko arropa erabiltzea, eta neguan hotza pasatzea arazoi ekonomikoak direla-eta; b) ohiko gastu beharriaren aurre egiteko zailtasunekin lotutako hiru arazo edo gehiago, oinarritzko gastuak murrizteko beharra ekarritik edo jabetzak edo antzekoak saldu beharra, baita hirugarreneneko betebeharrari aurre egiteko zailtasunak izatea ere, hornidura etetea edo ez ordaintzeari lotutako arazoak; c) hiru zailtasun edo gehiago dituzten beste egoera batzuk, gutxienez elikadura, arropa, berokuntza premiak estaltzean arazo larri bati gutxienez lotutakoak, eta, gainera, muga larriren bat ohiko gastu beharriaren edo hirugarreneneko betebeharrari aurre egiterakoan.

oinarrizko gabezia egoeran dauden arren (%39,6), erabiltzaile gehienak (gainerako %60a) egoera ekonomiko normalizatuan daudela.

1. grafikoa

EAEko gizarte zerbitzuetan azken hiru urteetan artatutako eskariaren banaketa etxeko buruaren sexuaren eta nazionalitatearen arabera, gabezia egoera eta etxeko jardunaren arabera (2014)



Iturria: EDSS-ENS 2014. Eusko Jaurlaritzaren Enplegu eta Gizarte Politiketako Saila. EOB

Gizarte zerbitzu publikoek gain, populazioak hirugarren sektoreko entitateek ematen dituzten gizarte zerbitzuak ere erabiltzen ditu, nahiz eta horrelako zentroetarako sarbidea askoz txikiagoa den titulartasun publikoko zerbitzuei dagokiena baino. Hala, inkestaren datuen arabera, **Euskal Autonomia Erkidegoko etxeen %3k elkarrekin zerbitzuren bat erabili zuten 2011 eta 2014 artean;** zifra horrek puntu bat baino gehiagoko igoera erakusten du 2010eko (%1,6) eta 2006ko (%1,9) inkestan lortutako emaitzekin alderatuta.

Zerbitzu horietara jotzea populazioaren profil soziodemografikoarekin oso lotuta dago: adinaren ikuspuntutik, esaterako, ikusi denez horrelako baliabideak erabiltzeak behera egiten du etxeko buruaren adinak gora egiten duen neurrian; horrenbestez, pertsona gazteek maizago jotzen dute horrelako zerbitzuetara. 35 urtetik beherako pertsona batek gidatutako hamar etxetik batek zerbitzu horiek erabili zituen aztertutako aldian (%10), etxeko buruak 35 eta 44 urte artekoen kasuan, ostera, %5,6k; 45 eta 54 urte arteko etxeko buru batek gidatutako etxeen kasuan, ostera, zifra %2,9koa da. Nolanahi ere, desberdintasun nagusiak jatorri nazionalari eta egoera sozioekonomikoari dagozkio. Izan ere, nazionalitate atzeritarra duen pertsona batek gidatutako lau etxetik batek zerbitzu hauek erabiltzen ditu (%26,6); nazionalitate espainiarra duten pertsonak gidatutako etxeen kasuan, ostera, zifra %1,7 da. Halaber, oinarrizko gabezia egoeran dauden etxeen %18,7k eta etxeko kide aktibo guztiak langabezia egoeran dituzten etxeen %16,2k horrelako baliabideetara jo dute, populazio osoak baino ia hamar aldiz gehiago. Hala, esan behar da oinarrizko gabezia egoeran dauden pertsonen %80 baino gehiagok ez duela horrelako zerbitzurik erabiltzen.

Zerbitzu hauen erabiltzaileek, horrenbestez, profil nabarmenagoa dute gizarte zerbitzu publikoetara jotzen dutenek baino. Horrelako baliabideak erabiltzen dituzten etxeen osatura aztertuz gero, argi geratzen da gehiegizko ordezkaritza dutela etxe gazteek –55 urtetik beherako pertsonak gidatutakoak (zerbitzu horiek erabiltzen dituzten etxe guztien %84,1)–, pertsona nagusiak atzerriko nazionalitatea duen etxeak eta (%46,7), eta oinarrizko gabezia egoeran dauden etxeek (%70). 35 eta 44 urte arteko pertsonak gidatutako etxeek artatutako eskariaren %37,7 osatzen dute, eta zerbitzu horietara jotzen duten lau etxeetatik bat baino gehiago 35 urtetik beherako pertsona batek gidatzen du (%26,1). Bukatzeko, elkarrekin zerbitzuak, hau da, hirugarren sektoreko entitateak erabiltzen dituzten etxeen %48k ez du etxeko pertsona aktibo bat ere ez lanean, eta horrelako baliabideak erabiltzen dituzten etxeen %20,9ren kasuan, etxea gidatzen duen pertsonak okupazio ezegonkorra dauka.

1.3.2. Egonkortasuna gizarte zerbitzu publikoak erabiltzeko sarbidean, nahiz eta Diru-sarrerak Bermatzeko Errentaren kudeaketa Lanbidera eraman

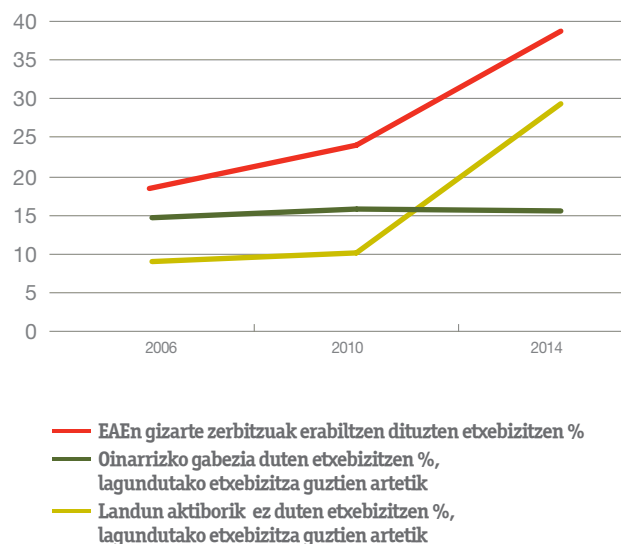
Inkesta honen hiru olatu egin izanak (aztertutako aldia 2006tik 2014ra artekoa da) ahalbidetzen du gizarte zerbitzuek artatutako pertsonen osararen bilakaera eta talde

sozioekonomiko eta demografikoek zerbitzu horiek jasotzeko sarbidearen tasaren bilakaera aztertzea.

Horren haritik nabarmendu behar da, lehenik eta behin, gizarte zerbitzu publikoek erantzundako eskariaren bolumena puntu portzentual bat areagotu dela 2006. eta 2014. urteen artean, baina igoera hori batez ere 2006 eta 2010 artean gertatu zela. 2006an, Euskal Autonomia Erkidegoko etxeen %15,1ek gizarte zerbitzuak erabili zituen inkesta egin aurreko hiru urteetan, eta 2010ean eta 2014an, berriz, kopuru horiek %16,7 eta %16,1 izan ziren, hurrenez hurren. Horrek esan nahi du **gizarte zerbitzuen sistemaren gaineko presioari egonkor eutsi zaiola urte hauetan, Diru-sarrerak Bermatzeko Errenta (DBE) eta Etxebizitzarako Prestazio Osagarria (EPO) kudeatzea Lanbidera transferitu den arren.**

2. grafikoa

EAEn gizarte zerbitzuen eskariaren bilakaera eta oinarrizko gabeziarekin edo etxeko kide aktibo guztiak langabezian dituen artatutako etxeen ehunekoa, gizarte zerbitzuak erabiltzen dituzten etxe guztiekin erkatuta (2006-2014)



Iturria: EDSS-ENS 2006 eta 2014 artean. Eusko Jaurlaritz. Enplegu eta Gizarte Politiketako Saila. EOB

Gizarte zerbitzu publikoetan erantzundako eskariaren bilakaeraz gain, ezinbestekoa da horietan artatutako populazioaren osaeraren bilakaera ere aztertzea. Aurreko grafikoan ikus daitekeen moduan, **oinarrizko gabezia egoeran dauden etxeek gizarte zerbitzuek artatutako eskariaren osaeran duten garrantzia pixkanaka-pixkanaka areagotu egin da, aztertutako aldian; 2006ko**

inkestan artatutako hamar etxetik bi baino gutxiago izatetik (%18,5) 2010ean lautik ia bat izatera igaro ziren (%24,6), eta hamarretik ia lau 2014an (%39,6). Gero ikusiko dugun moduan, aldaketa hori horrelako etxeen gorakadagatik gertatu da, baita gizarte zerbitzuen eskariari dagokionez talde horren joera handitzeagatik ere.

Horrez gain, kide aktibo guztiak langabezia egoeran dituzten etxeek ere presentzia handiagoa dute artatutako eskarian. Kasu honetan, igoera, oro har, 2010 eta 2014 artean gertatu zen. 2006. urtean, artatutako hamar etxetik batek baino gutxiagok zituen kide aktibo guztiak langabezia egoeran (%9,6); 2010. urteko inkestan antzemandako ehunekoaren oso antzekoa da, baina pixka bat baxuagoa (%10,4). Hala ere, 2014an zifra hori ia hiru-koiztu egin zen, eta zerbitzuetan hartutako hamar etxetik ia hiru egoera horretan zegoen (%28,7).

Gizarte zerbitzuetan hartutako etxeen profil demografikoari dagokionez, lehenengo taulan ikus daitekeen moduan, **gizonezkoek gidatutako etxeen nagusitasuna egonkorra izan da aztertutako aldian**, 2006. urtean artatutako etxeen %57,7 hartu baitzuten, 2010ean %63,3 eta 2014an %57,1. Adinari dagokionez, etxeko burua 75 urtetik gorakoa den artatutako etxeen ehunekoaren gorakada nabarmena da (2006an %20,4, 2010ean %24,8 eta 2014an %23,8), baita 65 eta 74 urte arteko pertsonen gidatutako etxeen pisu erlatiboaren beherakada ere (%12,2koa 2006an, %13,1ekoa 2010ean eta %10,3koa 2014an). Artatutako etxeko burua 75 urtetik gorakoa den kasuen ehunekoaren gorakada, zalantza izpirik gabe, mendekotasunaren arreta sistema hedatzeari dagokio, baita diru sarrerak bermatzeko prestazio eskatzaileen zati handi bat Lanbidera eraman izanari ere, profil gazteagoa daukaten etxeak direlako eta horrelako prestazioak jaso ahal izateko ez dute gizarte zerbitzuetara jo behar.

Azkenik, **atzerriko herritartasuna daukaten pertsonen gidatutako etxeen garrantzia areagotu dela ikus daiteke**; izan ere, 2006. eta 2014. urteen artean gizarte zerbitzu publikoak jaso zituzten etxe guztien artean hartu duten zatiak %73,7 egin du gora (%9,5ekoa 2006an, %15,2koa 2010ean eta %16,5ekoa 2014an). Azken talde horren pisu erlatibo handiagoa gertatu da demografikoki hazi egin delako (bereziki aztertutako aldiaren lehen zatian), eta zerbitzuetara iristeko duten sarbide tasa ere hazi egin delako, gabezia tasek okerrera egitearen ondorioz, bertako populazioan baino gogorrago eragin baitu.

1. taula

EAEko gizarte zerbitzu publikoek artatutako eskariaren banaketaren bilakaera sexuaren, adinaren eta etxeko buruaren nazionalitatearen arabera (2006-2014)

Artatutako etxeen ezaugarriak		Artatutako eskariaren banaketa		
		2006	2010	2014
Sexua	Gizonak	57,5	63,6	57,1
	Emakumeak	42,5	36,4	42,9
Adina	< 35 urte	12,8	11,3	11,4
	35-44 urte	21,5	19,1	21,9
	45-54 urte	19,0	15,3	19,0
	55-64 urte	14,0	16,5	13,6
	65-74 urte	12,2	13,1	10,3
	> 75 urte	20,4	24,8	23,8
Nazionalitatea	Estatua	90,5	84,8	83,5
	Beste bat	9,5	15,2	16,5
Guztira		100	100	100

Iturria: EDSS-ENS 2006 eta 2014 artean. Eusko Jaurlaritzaren Enplegu eta Gizarte Politiketako Saila. EOB

Artatutako eskariaren osaera aztertu beharrean, gizarte zerbitzuak gehien erabiltzen dituzten talde demografikoak aztertuko bagenitu, emaitza parekoa izango litzateke. Ikuspuntu horretatik, **gizonek, 75 urtetik gorako pertsonen, 35 urtetik beherako pertsonen eta atzerriko nazionalitateadun pertsonen** gidatutako etxeen sarbidean gorakada antzematen da. Beste alde batetik, 65 eta 74 urte arteko pertsonen gidatutako etxeen sarbidean beherakada erregistratu da, komunitate horrek 2010ean gizarte zerbitzuen erabileran ikusitako gorakadaren ondoren, baita emakumeek gidatutako etxeen kasuan ere, aztertutako aldian komunitate horren sarbideak beherakada arina izan baitu.

Generoaren ikuspuntutik, emakumeek gidatutako etxeek gizarte zerbitzuen sistemara neurri handiagoan iristen badira ere gizonezko batek gidatutako etxeen kasuan baino, egia da **2006 eta 2014 artean gizon batek gidatutako etxeen sarbidean gorakada izan zela** (2006. urtean %11,8; 2014. urtean %13,3) eta beherakada arina

emakumeek gidatutako etxeen sarbidean. Horrek ez du eragozten, hala ere, 2014. urtean emakumeek gidatuta gizarte zerbitzuetara iritsi ziren etxeen ehunekoaren eta gizonek gidatuta gizarte zerbitzuak erabili zituzten etxeen ehunekoaren arteko aldea bederatzi puntukoa izatea.

Adinari dagokionez, gizarte zerbitzuak erabiltzeko sarbidearen gorakada 75 urtetik gorako eta 35 urtetik beherako pertsonetan bildu da. Lehenengo kasuan, 2006. urtearen eta 2014. urtearen artean, %17,5etik %24ra igo zen gizarte zerbitzu publikoak erabili zituzten adin tarte horretako etxeen ehunekoa, hau da, %37,1eko gorakada. Garrantzitsua da gogoan hartzea populazioaren talde horrek gizarte zerbitzuak eskatzea areagotu izana 2006. eta 2010. urteen artean gertatu zela, hau da, mendekotasunari arreta emateko sistema ezartzearekin batera. Ondoren, goranzko joerari eutsi zaio, baina etxe horietatik iritsitako eskariaren hazkunde erritmoa nabarmen moteldu da. 35 urtetik beherako pertsonen gidatutako etxeei dagokienez, aztertutako aldi osoan gizarte zerbitzuen sistema erabiltzeko sarbidearen hazkunde iraunkorra ageri da (2006an %18,4; 2010ean %20,7 eta 2014an %23,2); sarbidea %20 areagotu zen. 35 eta 54 urte arteko pertsonen gidatutako etxeen kasuan, ostera, sarbidean beherakada antzeman zen 2006. eta 2010. urteen artean, eta jarraian, berriz, gizarte zerbitzuen erabilerak gora egin zuen 2014an. 35 eta 44 urte arteko pertsonen gidatutako etxeen %16,7k, %15,3k eta %17,3k gizarte zerbitzuak erabili zituzten 2006an, 2010ean eta 2014an, hurrenez hurren. Joera horiekin batera, 55 eta 74 urte arteko pertsonen gidatutako etxeen kasuan, gizarte zerbitzuen sistema erabiltzeko sarbidean beherakada ikusi zen 2010. eta 2014. urteen artean, adin tarte horiek zaintza zerbitzuen eskariak ere behera egin zuen garai berberean. Hala, soilik etxe horien %11k erabili du gizarte zerbitzuen sistema 2014an; zifra 2010. urtean erregistratutako ehunekoa baino 4,5 puntu baxuagoa da (%15,5) eta 2006an erregistratutakoa baino pixka bat baxuagoa (%11,9).

Atzerriko nazionalitatea daukaten pertsonen gidatutako etxeei dagokienez, gizarte zerbitzuen sarbidearen gorakada, batez ere, 2006 eta 2010 artean gertatu zen, gizarte zerbitzuak erabiltzen dituzten etxe mota horien ehunekoak %46,1etik %57,8ra igaro zenean. Gero, sarbideak behera egin zuen, eta 2014an %50,2koa izan zen.

2. taula

EAEko gizarte zerbitzu publikoak erabiltzeko sarbide tasaren bilakaera etxeke buruaren nazionalitatearen, sexuaren, adinaren, gabezia egoeraren arabera eta etxeke jardunari dagokionez (2006-2014)

Artatutako etxeen ezaugarriak		Sarbide tasa		
		2006	2010	2014
Sexua	Gizonak	11,8	14,4	13,3
	Emakumeak	24,6	23,3	22,3
Adina	< 35 urte	18,4	20,7	23,2
	35-44 urte	16,7	15,3	17,3
	45-54 urte	14,9	12,5	14,7
	55-64 urte	11,7	16,2	11,8
	65-74 urte	12,2	14,8	10,1
	> 75 urte	17,5	23,1	24,0
Nazionalitatea	Estatua	14,1	14,8	14,2
	Beste bat	46,1	57,8	50,2
Gabezia egoera	Oinarrizko gabezia	41,1	51,7	53,1
	Oinarrizko gabeziarik gabe	13,2	13,7	11,1
Jardunari dagokion lotura	Norbaitek lan egonkorra du	11,5	11,0	8,3
	Norbaitek lan ezegonkorra du	25,6	33,9	24,7
	Aktiboak, denak langabezia	43,9	42,6	51,9
	Ez aktiboak	17,0	21,3	18,2
Guztira		15,1	16,7	16,1

Iturria: EDSS-ENS 2006 eta 2014 artean. Eusko Jaurlaritza. Enplegu eta Gizarte Politiketako Saila. EOB

Sozialki zaugarrienak diren etxeen sarbidearen gorakadari dagokionez, EDDS-ENS inkestak erakutsi du **oinarrizko gabezia egoeran dauden etxeen sarbidea %25 areagotu zela 2006 eta 2014 artean**. 2006. urtean, horrelako ezaugarriak zituzten hamar etxeetatik lau pasatxok gizarte zerbitzu publikoak erabili zituen (%41,1), aintzat hartuta 2014an erdiek baino gehiagok erabili zituztela (%53). Azkenik, etxeek

lan merkatuarekin daukaten loturari erreparatuz gero, agerian geratu da lan egonkorra daukan pertsona aktibo bat daukaten etxeen sarbideak behera egin duela, batez ere 2010 eta 2014 artean. 2014. urtean, soilik horrelako etxeen %8,3k erabili zituen gizarte zerbitzuak; 2006an, berriz, %11,5ek, eta 2010ean, ostera, %11k.

Horrenbestez, *abenduaren 14ko 39/2006 Legea, Mendekotasun egoeran dauden pertsonen autonomia sustatzeko eta horientzako laguntza arautzeko legea*, (aurrerantzean Mendekotasun Legea), hedatzeak izan dezakeen eragina alde batera utzita, alderdi honek azken urteetan, **krisialdiaren ondorioz, gizarte zerbitzu publikoak modu unibertsalean zabaldu direla pentsatu behar da, "jatorrizko bezeroen" pisu erlatiboak gora egiten duen heinean, baita pobrezia egoeran edo gizarte bazterketa arriskuan dauden familiak eta pertsonak ere, aurreko urteetan zirudien abiatutako "normalizazio" edo "unibertsalizazio" prozesuaren aurrean**. Prozesu hau pobrezia eta gizarte bazterketa egoeraren nagusitasunak gora egin izanak eragin du, baita egoera horietan dauden pertsonen bizi baldintzek okerrera egin izanak ere; izan ere, bi faktore horiek arreta eskari altuagoa eragiten dute.

1.4. Udal gizarte zerbitzuen prestazioak eta zerbitzuen eskaintza

Atal honen hasieran adierazi bezala, atal honek udalak eskaintzen dituzten gizarte zerbitzuen eskaintzari buruzko informazio eskuragarri guztia jasotzen du, Eusko Jaurlaritzak egiten duen Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintzaren Estatistikatik modu zehatzean erabiltzea oinarriz hartuta. Gizarte zerbitzuen gastuei eta langileei buruzko datuak ez bezala, puntu honetan jasotako informazioak soilik 2013. urteari egiten dio erreferentzia, erabilitako zerbitzuen eta zentrozen banaketa soilik eskuragarri dago 2012 eta 2013. urteei dagokienez. Ezin dira oinarrizko gizarte zerbitzuetan artatutako familia unitate edo pertsonen buruzko datuak eskaini, ezta zentro hauetan egindako lanari buruzko adierazle prestatuagoak ere (arreta ratioak, espediente biziak, eskari motak, etab.).

Lehenik eta behin, udal titulartasuneko egoitza plazen eskaintzari buruzko datuak aztertu dira, eta, bigarrenik, egoitzakoak ez diren plazen eskaintza ¹⁶. Hirugarren puntuak eskualde mailako zentro batzuen estaldura eta dentsitatea aztertuko ditu.





¹⁶ Atal honen hasieran adierazitako muga gogoratu behar da, udal titulartasunaren eta udal erantzukizunaren arteko desberdintasunari dagokionez; izan ere, zerbitzu publikoak formula desberdinen bitartez eman eta kudeatu daitezke (kontratuak, hitzarmenak, diru-laguntzak, etab.).

1.4.1. Egoitza plazen udal eskaintza

Guztira, 2013an, euskal udalerriek egoitza arretako ia bost mila plaza eskaini zituzten (Eusko Jaurlaritzaren Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintzaren Estatistika); horietatik hiru mila pertsona nagusien egoitza zentroi dagozkie, 775 tutoretzapeko apartamentu eta etxebizitza komunitarioei pertsona nagusientzat, 428 bazterketa eta marjinazio egoeretan dauden pertsonentzako egoitza zentro eta ostatuentzat, eta 389 gizarteratze beharrak artatzeko gaueko harrera zentroetarako. Populazioari dagokionez, desberdintasun batzuk oso garrantzitsuak dira: **Bizkaiak udal titulartasuneko 11,3 egoitza plaza ditu 10.000 biztanleko; Gipuzkoako ratioa, berriz, 38,8koa da, eta Arabakoa ia 28 plazakoa.**

3. taula

Egoitza plazak udal titulartasuneko zentroetan lurralde historikoen arabera (2013)

	ARABA / ÁLAVA	BIZKAIKA	GIPUZKOA	GUZTIRA
				
Pertsona nagusientzako egoitza zentroak	278	921	1.807	3.006
Pertsona nagusientzako tutoretzapeko apartamentuak	220	57	303	580
Pertsona nagusientzako etxebizitza komunitarioak	48	19	228	295
Egoitza zentroak adingabeentzat/familientzat	41	0	0	41
Egoitza zentroak eta ostatu zentroak emakumeentzat	60	99	46	205
Egoitza zentroak eta ostatu zentroak bazterketa eta marjinazio egoeran dauden pertsonentzat	142	33	253	428
Gaueko harrera zentroak gizarteratze premiak erantzuteko	99	163	127	389
Beste batzuk	0	18	8	26
Guztira	888	1.310	2.772	4.970
Plazak 10.000 biztanleko	27,6	11,3	38,8	22,7

Oharra: Taula honetan agertutako datuak soilik dagozkie udal titulartasuneko zentroen plaza kopuruari. Hala, bi gai zehaztu behar dira. Lehenik eta behin, udal titulartasunekoak izan arren, nabarmendu behar da taula honetan jasotako plaza guztiak ez direla nahitaez lehen mailako arretakoak. Aldi berean, pentsatu behar da lehen mailako arretako plaza guztiak ez direla udal titulartasunekoak. Bigarrenik, adierazi behar da, jasotako plaza horiez gain, badirela lehen arretako beste batzuk ere, udal-ek zenbait formularen bitartez finantzatutakoak, udal titulartasunekoak ez diren zentroetan. Hala, beste informazio iturri batzuekin erkatuta, badirudi azken mota horren eragina oso txikia dela eta, horrenbestez, taulak fideltasunez jasotzen du lurralde bakoitzeko egoera.

Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintzaren Estatistikako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jaurlaritzak.

Aurrerago azalduko dugun moduan, langileekin ere gertatzen den bezala, **plaza horien banaketa oso desberdina da aztertutako lurraldeetako bakoitzean**. Horren haritik, badirudi Arabak duela egitura orekatuena; izan ere, egoitza zentroetan plazak plazak eskaintzen %31 hartzen du, etxebizitza eta apartamentuek %30 eta gizarte bazterketa egoeran dauden pertsonen zuzendutako zentroek %27. Bestalde, Gipuzkoan pertsona nagusientzako egoitzek eskaintza guztien %65 hartzen dute, pertsona nagusientzako apartamentu eta etxebizitzek %19 eta gizarte bazterketa egoeran dauden pertsonentzako egoitzek %15 baino apur bat gutxiago. Egitura desorekatuena Bizkaikoa da; izan ere, egoitza plazak %70 pertsona nagusientzako egoitza zentroetan daude kokatuta, eta tutoretzapeko etxebizitza eta apartamentuek egoitza zuzkidura osoaren %6 hartzen dute.

4. taula

Egoitza plazak udal titulartasuneko zentroetan zerbitzuaren eta lurralde historikoaren arabera (2013)

	ARABA / ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	GUZTIRA
Pertsona nagusientzako egoitza zentroak	31,3	70,3	65,2	60,5
Pertsona nagusientzako tutoretzapeko apartamentuak	24,8	4,4	10,9	11,7
Pertsona nagusientzako etxebizitza komunitarioak	5,4	1,5	8,2	5,9
Egoitza zentroak adingabeentzat/familientzat	4,6	0,0	0,0	0,8
Egoitza zentroak eta ostatu zentroak emakumeentzat	6,8	7,6	1,7	4,1
Egoitza zentroak eta ostatu zentroak bazterketa eta marjinazio egoeran dauden pertsonentzat	16,0	2,5	9,1	8,6
Gaueko harrera zentroak gizarteratze premiak erantzuteko	11,1	12,4	4,6	7,8
Beste batzuk	0,0	1,4	0,3	0,5
Guztira	100,0	100,0	100,0	100,0

Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintza-ren Estatistikako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jaurlaritzak.

Egoitza plazak banaketa desorekatua egiaztatu egin da egoitza zerbitzu nagusien plazak lurralde bakoitzeko populazioarekin lotuz gero. Hain zuzen ere, hurrengo taulan jaso den moduan, Gipuzkoa udal titulartasuneko pertsona nagusientzako egoitza zentroen estaldura oso altua izateagatik nabarmentzen da; Bizkaiaren kasuan, berriz, deigarria da pertsona nagusientzako tutoretzapeko apartamentu eta etxebizitzetan dagoen plaza kopuru txikia. Gizarte bazterketa lotutako zentroen estaldura ere oso txikia da Bizkaian, bereziki Arabarekin alderatuz gero.

5. taula

Egoitza plazak udal titulartasuneko zentroetan udal titulartasuneko ehunekoaren eta populazioaren arabera, lurralde historikoko plaza kopuru guztiari dagokionez (2013)

	ARABA / ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	GUZTIRA
				

PLAZAK 10.000 BIZTANLEKO

Pertsona nagusientzako egoitza zentroak	8,6	8,0	25,3	13,7
Pertsona nagusientzako tutoretzapeko apartamentu eta etxebizitzak	8,3	0,7	7,4	4,0
Egoitza zentroak eta ostatu zentroak bazterketa eta marjinazio egoeran dauden pertsonentzat	4,4	0,3	3,5	2,0
Gaueko harrera zentroak gizarteratze premiak erantzuteko	3,1	1,4	1,8	1,8

UDAL PLAZEN % EXISTITZEN DIREN PLAZA GUZTIEKIN ERKATUTA

Pertsona nagusientzako egoitza zentroak	12,2	9,1	33,8	16,9
Pertsona nagusientzako tutoretzapeko apartamentu eta etxebizitzak	46,1	8,3	94,7	42,6
Egoitza zentroak eta ostatu zentroak bazterketa eta marjinazio egoeran dauden pertsonentzat	45,5	4,1	26,2	20,6
Gaueko harrera zentroak gizarteratze premiak erantzuteko	100,0	74,1	64,8	75,5
Guztira	21,9	9,2	33,2	18,7

Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintza-ren Estatistikako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jaurlaritzak.

Aurreko taulak, halaber, aukera ematen du lau zentro mota horietako bakoitzeko, hartzen duten ehunekoa aztertzeko, lurralde bakoitzean dauden mota horretako plazen eskaintza osoari dagokionez. Hala, datuetan adierazten dutenez, **persona nagusientzako Gipuzkoako egoitza plazen heren bat udal titulartasunekoak dira (prestazio hori, printzipioz, foru administrazioari dagokio); Araban, berri %12koa da, eta Bizkaian, ostera, %9koa¹⁷.** Persona nagusientzako apartamentu eta etxebizitzetara dagokienez, lurraldeen arteko aniztasuna erabatekoa da: foru titulartasuneko plazak kopuru osoaren %46 dira Araban, %94 Gipuzkoan eta %8 Bizkaian (zuzkidura, gainera, oso baxua da; izan ere, Bizkaian udal titulartasuneko nagusientzako apartamentu eta etxebizitzetara plazak, termino absolutuetan, ez dira ehunera iristen). Bazterketaren esparruan, udal zerbitzuen pisua bereziki garrantzitsua da Araban: egoitza zentroen plazen %45 eta harrera zentroen %100 udal titulartasunekoak dira, eta gainerako lurraldeetan ehuneko horiek pixka bat baxuagoak dira.

1.4.2. Egoitzakoak ez diren plazak, Gizarte Larrialdiko Laguntzak eta Etxez Etxeko Laguntza Zerbitzua

2013. urtean, euskal udaletako egoitzakoa ez den arretako 1.800 plaza baino gehiago eskaintzen ziren Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearen Katalogoari dagozkion zerbitzu eta zentroetan: funtsean, persona nagusientzako eguneko laguntza zentroak ziren. Plaza horiei urtean zehar Etxez Etxeko Laguntza Zerbitzua (EELZ) erabili zuten 16.000 pertsonak gehitu behar zaizkie, eta Gizarte Larrialdiko Laguntzen (GLL) 25.000 familia unitate hartzaile, baita informazio eta orientabide zerbitzuen, gizarte eta hezkuntza esku hartzeko eta gizarte larrialdiko beste laguntza batzuen erabiltzaile kopuru zehaztugabe bat ere (AES)¹⁸. Guztira, azken zerbitzu horiek kontuan hartu gabe, euskal gizarte zerbitzuen barruan, egoitzakoa ez den arreta gaitasuna 2013. urtean 43.000 plaza/erabiltzaile baino gehiagokoa izan zen.

¹⁷ Inkestako datuek ez dituzte jaso oraindik Gipuzkoako Foru Aldundiak Gipuzkoako udal egoitzak bere gain hartzeko prozesuaren ondorioak.

¹⁸ Kasu honetan, kontuan hartu behar da laguntza horien finantzaketa, oro har, Eusko Jaurlaritzari dagokiola, eta udal batzuek gobernuak emandako zenbatekoak osatzen dituzte. Hain zuzen ere, ondoren aipatuko den moduan, 2013an gobernuak 19 milioi euro baino gehiago bideratu zituen GLLetara, eta udalen ekarpena, ostera, 4,8 milioikoa izan zen. Nolanahi ere, prestazioaren kudeaketa eta hornidura, kasu guztietan, udalei dagokie.

6. taula

Egoitzakoak ez diren plazak, GLLen hartzaileak izandako bizikidetzak unitateak eta EELZk artatutako pertsonak, urtean zehar, lurralde historikoaren arabera (2013)

	ARABA / ALAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	GUZTIRA

PLAZAK ETA ERABILTZAILEAK

Egoitzakoak ez diren plazak	520	608	721	1.849
GLL jasotzen dituzten bizikidetzak unitateak	2.990	16.124	6.393	25.507
EELZk urtean zehar artatutako pertsonak	3.043	8.273	4.971	16.287
Guztira	6.553	25.005	12.085	43.643

PLAZAK ETA ERABILTZAILEAK 10.000 BIZTANLEKO

Egoitzakoak ez diren plazak	16,18	5,26	10,10	8,44
GLL jasotzen dituzten bizikidetzak unitateak	93,0	139,4	89,6	116,4
EELZk urtean zehar artatutako pertsonak	94,7	71,5	69,6	74,3
Guztira	203,9	216,2	169,3	199,1

Oharra: Taula honetan agertutako datuak soilik dagozkio egoitzakoak ez diren udal titulartasuneko zentroen plaza kopuruari. Lehenengo taularekin egin bezala, zenbait gai zehaztu egin behar dira. Udal titulartasunekoak izan arren, taula honetan jasotako plaza guztiak ez dira nahitaez lehen mailako arretakoak. Bestalde, lehen mailako arretako beste batzuk ere egon daitezke, udalek formula ugari erabili finantzatutakoak, udal titulartasuna ez daukaten zentroetan. Iturria: egoitzakoak ez diren plazak eta EELZk artatutako pertsonen buruzko datuak 2013ko Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintzaren Estatistikatik atera dira, Eusko Jaurlaritzako Enplegu eta Gizarte Politikaren Estatistika Organo Bereziak egindakoa. GLL jasotzen dituzten bizikidetzak unitatei buruzko datuak Enplegu eta Gizarte Politikaren Saileko Gizarte Zerbitzuen Zuzendaritzatik jaso ditugu.

Udal gizarte zerbitzuen egoitzakoa ez den arreta gaitasuna aztertuz gero lurralde bakoitzeko populazioaren arabera, orduan egoitza plazak kasuan antzemandako lurralde desberdintasun berdina ikusten dira, eta are argiago ikusten dira lurralde bakoitzeko udal gizarte zerbitzuen gastu eta langileak aztertzerakoan. Nolanahi ere, nabarmendu beharreko lehenengo datua **Bizkaiko udal gizarte zerbitzuek jarduteko gaitasun handiagoa dutenari dagokio, 10.000 biztanleko 216 plaza/erabiltzaile dituztelako, eta Gipuzkoan, ostera, 169.** Arrazoia lurralde horretako GLLen estaldura handiagoa da, ziur aski Bizkaian pobrezia tasa altuagoak daudelako eta prestazio ekonomikoetara bideratuago dagoen gizarte zerbitzuen sistema existitzen delako (beste biek in erkatuta), zuzeneko arreta zerbitzuen aurrean.

1.4.3. Lehen arretako zentroyen eskualde estaldura eta dentsitatea

Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintzaren Estatistikako datuei esker jakin dezakegu nolakoa den lehen mailako arretako zentro nagusietako batzuen banaketa lurralde mailan, zenbait mugarekin. Horretarako, hurrengo taulak 2013an Euskal Autonomia Erkidegoko eskualde bakoitzean zegoen dentsitatea kalkulatu du (hau da, zentro kopurua 10.000 biztanleko), lehen mailako arretako hiru zentro motaren arabera: pertsona nagusientzako tutoretzapeko apartamentuak, pertsona nagusientzako etxebizitza komunitarioak eta gizarteratze premiei arreta emateko gaueko harrera zentroak. Datu horiek interpretatzerakoan garrantzitsua da aintzat hartzea inkestak eskaintzen dituen datuak udal mailakoak direla, eta zentroak eskualdeka multzokatzeko euskal erakundeek analisi ondorioetarako (estatistikak, ikerketak eta azterlanak) gehien erabiltzen duten eskualdatze sistema erabili dela, baina ez dira derrigorrez bat etorri behar ondoren lurralde bakoitzean gizarte zerbitzuen sistema garatzeko erabiliko diren muga geografikoekin. Horrez gain, kontuan izan behar da edozein inkestaren kasuan zaila dela benetan existitzen diren zentro bakoitzari Zorroari buruzko Dekretuko kategoria bana esleitzea. Nolanahi ere, taulako datuei esker ikus daiteke eskualde batzuetan zenbait zentroyen gabezia zein mailakoa den (2013), eta horrelako zentroak existitzen diren kasuetan, zein desberdinak diren.

Hain zuzen ere, jasotako datuen arabera, **aztertutako ha-maika eskualdetik zazpi ez dute pertsona nagusientzako tutoretzapeko apartamenturik, eta bostek ez dute gizarteratze premiei erantzuteko harrera zentrorik**. Eskualde guztiek, ostera, **badituzte pertsona nagusientzako etxebizitza komunitarioak, eta dentsitatea 10.000 biztanleko 0,15 zentro (Ezkerraldean) eta 1,47 zentro (Bilbon) artekoa da**. Bilbo, Donostialdea eta Debagoiena ere nabarmendu behar dira, gaueko harrera zentroyei dagokien erregistratutako dentsitate handia dute-eta.

7. taula

Lehen mailako arretako gaueko harrera eta ostatu zentroyen dentsitatea eskualdeen arabera (2013). Zentro kopurua 10.000 biztanleko

	<i>Pertsona nagusientzako tutoretzapeko apartamentuak</i>	<i>Pertsona nagusientzako etxebizitza komunitarioak</i>	<i>Gaueko harrera zentroak gizarteratze premiak erantzuteko</i>
Debagoiena	0,00	0,96	0,16
Aiala	0,00	1,15	0,00
Debabarrena	0,00	0,18	0,00
Bilbo	0,00	1,47	0,17
Bizkaia Kosta	0,00	0,16	0,00
Donostialdea	0,36	0,27	0,13
Durungaldea	0,00	0,08	0,08
Gasteiz	0,25	0,94	0,07
Eskuinaldea	0,19	0,37	0,00
Ezkerraldea	0,00	0,15	0,00
Tolosa-Goierri	0,09	0,43	0,09
Euskal Autonomia Erkidegoa	0,13	0,56	0,08

Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintzaren Estatistikako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jaurkitza.

Zentro kopurua eta dentsitatea alde batera utzita (ez da tamaina aintzat hartzen), beharrezkoa da, halaber, zentro horiek lurralde bakoitzean duten estaldura aztertzea, hau da, eskualde bakoitzean existitzen den plaza kopurua 1.000 biztanleko. **Apartamentuei dagokienez, Donostialdea eta Gasteizko estaldura handiak nabarmentzen dira, baina bost eskualdetan (Bilbo barne) mota horretako plazarik ez egotea ere, lehenago aipatu den moduan. Etxebizitza komunitarioei dagokienez, Bilboko estaldura nabarmendu behar da (1,98 plaza 1.000 biztanleko); Donostialdean, esaterako, zifra hori 0,41 da. Azkenik, gaueko harrera zentroyei dagokienez, Bilbo dago Euskal Autonomia Erkidegoaren goialdean, eta 1.000 biztanleko 0,60 plaza ditu; batez besteko datua 0,24 da.**

8. taula

Lehen mailako arretako gaueko harrera eta ostatu zentroen estaldura eskualdeen arabera (2013). Plaza kopurua 1.000 biztanleko

	<i>Pertsona nagusientzako tutoretzapeko apartamentuak</i>	<i>Pertsona nagusientzako etxebizitza komunitarioak</i>	<i>Gaueko harrera zentroak gizarteratze premiak erantzuteko</i>
Debagoiena	0,00	0,40	0,27
Aiala	0,00	1,33	0,00
Debarrena	0,00	0,09	0,00
Bilbo	0,00	1,98	0,60
Bizkaia Kosta	0,00	0,16	0,00
Donostialdea	0,57	0,41	0,36
Durungaldea	0,00	0,11	0,08
Gasteiz	0,79	1,09	0,36
Eskuinaldea	0,35	0,41	0,00
Ezkerraldea	0,00	0,17	0,00
Tolosa-Goierri	0,28	0,28	0,08
Euskal Autonomia Erkidegoa	0,27	0,68	0,24

Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintzaren Estatistikako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jaurlaritza.

metodologiko batzuk aintzat hartzea. Besteak beste, lehen mailako arretako zerbitzuak identifikatzeko zailtasuna da nagusiena, baita udal titulartasunekoak ere; horrez gain, erantzukizun publikoko gizarte zerbitzuetan (Zorroan jasotakoak) lan egiten duten langileak eta besteak bereiztea ere ezinezkoa da, 2013. urtean salbu.

Horregatik, epigrafe hau bi zatitan dago banatuta: lehenak 2013. urteari buruzko datuak ditu sistema osorako eta gizarte zerbitzuen sistema publikoko zerbitzu eta prestazioen zorroa osatzen duten zentro motetarako; bigarren atalak bilakaerari buruzko datuak eskaintzen ditu, bereziki EELZko eta oinarrizko gizarte zerbitzuetako langileei dagokienez¹⁹.

1.5.1. Gaur egungo egoera

Hurrengo taulan jasotako datuen arabera, Euskal Autonomia Erkidegoko udal gizarte zerbitzuetan, guztira, 4.710 pertsonak egiten dute lan, **kontuan hartuta bertako langile ordainduen eta azpikontratatuaren urteko batez bestekoa eta aintzat hartu gabe zentro horietan boluntario gisa lanean ari direnak, eta aintzat hartu gabe etxez etxeko arreta zerbitzuak ematen dituzten langile azpikontratatuak²⁰.** Lan egiten duten pertsona guztiak aintzat hartu beharrean, kontuan izanez gero lanaldi osoaren balio beraz diharduten langileak (LOBAL), **etxez etxeko arreta zerbitzuak ematen dituzten azpikontratatuak langileak barne, orduan langile kopurua 6.452 pertsonakoa da; horrek hamar mila biztanleko LOBAL gisa lanean ari diren 29,4 pertsona ordezkatzeko dituzte²¹.** Gizarte zerbitzuen esparruan lan egiten duten langileen multzoari dagokionez, udal zerbitzu eta zentroetan lan egiten duten langileek, Euskal Autonomia Erkidego osoan, laurden bat baino apur bat gehiago osatzen dute (zehatzago esateko, %28,9). Boluntarioen parte hartzea oso baxua da; 34 pertsona baino ez daude lanaldi osoaren balio berean.

1.5. Udal gizarte zerbitzuetan lan egiten duten langileak

Egoitzakoak eta egoitzakoak ez diren plazen eskaintzari buruzko datuak aztertu ondoren, eta lehen mailako arretako zenbait zentrok eskualde batzuetan dituzten estaldurari erreparatu ondoren, epigrafe honetan udal gizarte zerbitzuetan lan egiten duten langileei buruzko zenbait datu izango ditugu hizpide. Datuak interpretatzerako orduan, **beharrezkoa da lehenago ere aipatutako muga**





¹⁹ EELZko langileei dagokienez, nabarmendu behar da erabilitako inkestak ez dituela jasotzen zerbitzu honetan zuzenean lanean ari diren langile propioak edo azpikontratatuak, ezta emandako arreta orduak ere. Langileei buruzko datua lortzeko, arreta orduak banatu egin dira sektorean ezarritako lanaldiaz (1.518 ordu), eta, gainera, %18ko gehikuntza osagarria aplikatu da, programaren kudeaketan eta joan-etorrietan emandako orduak jasotzeko.

²⁰ Gogoratu behar da, aurreko puntuan adierazi bezala, zenbaketa honetan erantzukizun publikoko gizarte zerbitzuen partetzat jotzen diren zentro eta zerbitzuetara atxikitako langileak aintzat hartzen direla. Horren haritik, ez dira zenbatu erabilitako estatistikaren arabera Bizkaian udal titulartasuneko enplegu zentro berezietan lan egiten duten ia 600 langileak.

²¹ LOBAL langileak kalkulatzeko, emandako lanordu guztiak 1.600 ordu artean banatu dira, oinarritzat hartuta horixe dela sektorean denbora osoko batez besteko urteko lanaldia.

9. taula

Langileak guztira, LOBAL langileak eta 10.000 biztanleko langileak udal titulartasuneko zerbitzu eta zentroetan, lurralde historikoen arabera (2013)

	ARABA / ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	GUZTIRA
				
Batez besteko langile ordainduak (EELZ gabe)	710	1.708	2.292	4.710
Langile ez boluntarioak LOBAL gisa (EELZ barne)	1.119	2.590	2.743	6.452
Langile ez boluntarioak LOBAL gisa hamar mila biztanleko	34,8	22,4	38,4	29,4
Boluntarioak, LOBAL gisa	1	12	21	34
Ehunekoa, gizarte zerbitzuetako langile guztiei dagokienez	30,7	22,2	39,1	28,9





Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintzaren Estatistikako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jaurlaritzak.

Zerbitzu horietara bideratutako gastu publikoarekin gertatzen den moduan, **lurraldeen arteko desberdintasunak oso garrantzitsuak dira udal titulartasuneko gizarte zerbitzu eta zentroetan lan egiten duten langileen proportzioari eta kopuruari dagokienez**. Hain zuzen ere, aurreko taulak agerian uzten du mila biztanleko LABOL langileen tasen arteko desberdintasunak oso garrantzitsuak direla: Gipuzkoan, tasa 38,4 langilekoa da lurralde historikoan bizi diren 10.000 biztanleko; Araban, berriz, 34,8koa, eta Bizkaian 22,4koa. Bereziki altua da, halaber, udal zerbitzuen langileen pisu erlatiboa lurralde historiko bakoitzean (bertako langileak zein azpikontratutakoak), gizarte zerbitzuetako langile guztiei dagokienez: Bizkaian guztiaren %22,2 da, Araban %30,7 eta Gipuzkoan %39,1.

Zein zentro eta zerbitzuek biltzen ditu udal langile gehienak? Hiru zerbitzuek hartzen dute langile guztien %80: EELZ (LABOL gisako langileen %40), pertsona nagusientzako egoitza zentroak (%30) eta oinarrizko gizarte zerbitzuak (%11 baino apur bat gehiago). Gainerako zerbitzuek langileen ehuneko oso baxuak dituzte.

10. taula

LABOL langileen banaketa udal titulartasuneko zentro eta zerbitzuetan, lurralde historikoen arabera (2013)

	ARABA / ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	GUZTIRA
				
EELZ	47,5	46,2	33,2	40,9
Pertsona nagusientzako egoitza zentroak	17,0	23,8	41,8	30,3
Oinarrizko gizarte zerbitzuak	9,7	13,4	10,6	11,6
Zerbitzu orokorrak	2,2	7,5	2,6	4,5
Pertsona nagusientzako laguntza eguneko zentroak	4,4	3,0	5,9	4,5
Zerbitzu tekniko espezializatuak	4,5	1,7	0,4	1,6
Beste batzuk	14,5	4,4	5,5	6,8
Guztira	100,0	100,0	100,0	100,0





Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintzaren Estatistikako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jaurlaritzak.

Udal gizarte zerbitzuetako langileen zuzkidura globalari dagokionez lehenago ikusitako desberdintasunek lotura estua dute udal langileen multzoen zentro desberdinen pisu erlatiboari dagokionez existitzen diren desberdintasunekin. Horren haritik, beharrezkoa da esatea **Gipuzkoan udal gizarte zerbitzuen langileen zuzkidura handiena ez dagoela lotuta, funtsean, lurralde horretan lehen mailako arretako gizarte zerbitzuak ongi garatu izanarekin**; aitzitik, lurralde horretan udal titulartasuneko pertsona nagusientzako egoitza zentroei atxikitako langileengatik gertatu da (izan ere, bigarren mailako arretako esparrura atxiki behar dira²²). Hain zuzen ere, Araban %17koa da tasa, eta Bizkaian %21, baina pertsona nagusientzako udal egoitzetan lan egiten duten pertsonen ia langile guztien %42 hartzen dute Gipuzkoan (horri gehitu behar zaizkio nagusientzako eguneko laguntza zentroetako %5,9). Aitzitik, EELZko langileak eta oinarrizko gizarte zerbitzuetako langileak batuz gero, soilik %43ra iristen da Gipuzkoan, eta Araban eta Bizkaian, ostera, %57 eta %60 zifretara, hurrenez.

22 Langile kopuru altuago hori aurreko puntuan aipatutako zuzkidura handiagoari dagokio. Lehen esan bezala, inkestako datuek ez dituzte jaso oraindik Gipuzkoako Foru Aldundiak Gipuzkoako udal egoitzak bere gain hartzeko prozesuaren ondorioak.

Azkenik, bilakaeraren datuak aztertu aurretik, hurrengo taulan lan egiten duten pertsonak, lanaldi osoaren balio beraz oinarrizko gizarte zerbitzuetan diharduten langileak eta oinarrizko gizarte zerbitzuetako profesional bakoitzeko biztanleen kopurua jaso da, Euskal Autonomia Erkidegoan eta lurralde bakoitzean erregistratutakoak. Datuekin bat etorri, LOBAL-ko zerbitzu horietako profesionalen kopurua **747 izan zen 2013an; horrek profesional bakoitzeko ia 3.000 biztanleko ratioa dakar. Ratio altuena Gipuzkoari dagokio (2.459 pertsona) eta baxuena, berriz, Bizkaia (3.325)**. Edonola ere, garrantzitsua da adieraztea ratioak zerbitzu hauetara atxikitako langile guztiei dagozkiela; soilik Gizarte Laneko profesionalak kontuan hartuz gero, orduan ratio autonomikoa bost mila biztanle ingurukoa da Gizarte Laneko profesional bakoitzeko; ratioak 4.600 Araban eta Bizkaian ia sei mila artean daude.

11. taula
Oinarrizko gizarte zerbitzuetan lan egiten duten pertsonak eta langile ratioak, lurralde historikoen arabera. 2013

		ARABA / ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	GUZTIRA
					
Gizarte zerbitzuen langileak guztira	Langileak	189	473	379	1.041
	LOBAL langileak	109	348	290	747
	Tasa (biztanle kopurua LOBALeko gizarte zerbitzuetako langile bakoitzeko)	2.962	3.325	2.459	2.936
Gizarte langileak gizarte zerbitzuetan	LOBAL langileak	70	194	159	423
	Tasa (biztanle kopurua LOBALeko gizarte zerbitzuetako gizarte langile bakoitzeko)	4.614	5.951	4.497	5.185

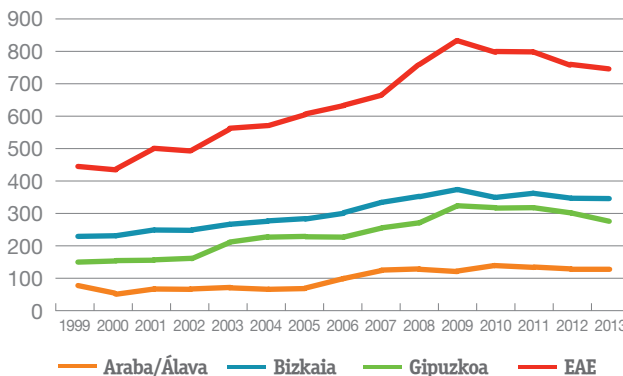
Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintzaren Estatistikako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jaurlaritza..

1.5.2. Bilakaeraren joerak

Udal gizarte zerbitzuko langileei dagokienez Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintzaren Estatistikatik eskaintzen dituen datuen eskuragarritasunaren aldaketan ondorioz, ezinezkoa da, bilakaeraren ikuspuntutik, zerbitzu horietako langileen zuzkidurak izan dituen aldaketak aztertzea. Hala ere, bi zerbitzu nagusietara atxikitako profesionalen kopuruaren bilakaera aztertzea, ordea, posible da. Bi zerbitzu horiek etxeko laguntza zerbitzua eta oinarrizko gizarte zerbitzuak dira. Aurreko kasuan bezala, oinarrizko gizarte zerbitzuen langileen datuak ordaindutako urteko lanorduen kalkulatik eratortzen dira, ondoren, lurralde bakoitzean, zati 1.600 egin behar da. EELZko LOBAL langileen kasuan, kalkulatu hori eginda kalkulatu da, baina emandako zuzeneko arreta orduen %18ko ehuneko gehigarria batuz, kudeaketa lanei eta joan-etorriari dagozkienak.

Lehenengo grafikoak LOBAL oinarrizko gizarte zerbitzuen profesionalen kopuruan izandako aldaketak jaso dira; 1999. urtean 451 ziren, eta 2009. urtean, berriz, 818; horrek esan nahi du %81eko gorakada izan dela. Hala ere, **2009 eta 2013 artean, oinarrizko gizarte zerbitzuen profesionalen kopurua berdina izan zen Araban, baina Bizkaian eta Gipuzkoan behera egin zuen; hala, guztira 761 ziren, eta 2009. urtetik %7ko beherakada gertatu zen Euskal Autonomia Erkidegoaren multzo osoan**. Oinarrizko gizarte zerbitzuetako langileen zuzkiduran gertatutako beherakada hori gertatu zenean, alde batetik diru-sarrerak bermatzeko errentaren kudeaketa Lanbidek hartu zuen, eta, beste alde batetik, mendekotasun, pobrezia eta gizarteratzeari lotutako zerbitzu eta prestazioen eskariak gora egin zuen. Beherakada hori azterlan kualitatiboa egiterakoan elkarriketatutako pertsonak ere aipatu zuten.

3. grafikoa
Oinarrizko gizarte zerbitzuetan LOBAL langile kopuruaren bilakaera lurralde historikoen arabera (1999-2013)

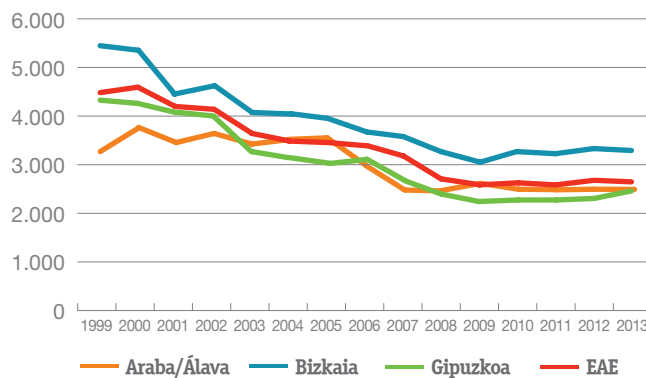


Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintzaren Estatistikako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jaurlaritza.

Oinarrizko gizarte zerbitzuei buruzko ezohiko txostenean, 2009. urtean, aurreratu bezala, oinarrizko gizarte zerbitzuko profesionalen zuzkiduraren beherakada hori langileen ratioen murrizketan ikusi zen: 1999 eta 2009 artean oinarrizko gizarte zerbitzuetan lan egiten duen pertsona bakoitzari zegokion biztanle kopurua Euskal Autonomia Erkidegoan 4.723 izatetik 2.655 izatera igaro zen (hau da, ia %50eko murrizketa); 2009 eta 2013 artean batez beste profesional bakoitzak artatutako biztanleak 2.881ra igo zen. Igoera garrantzitsua ez bada ere, **agerikoa da 90eko hamarkada amaieratik gertatutako beheranzko joera eten egin zela hiru lurraldeetan.**

4. grafikoa

Oinarrizko gizarte zerbitzuetako langile bakoitzeko biztanle kopuruaren bilakaera lurralde historikoen arabera (1999-2013)

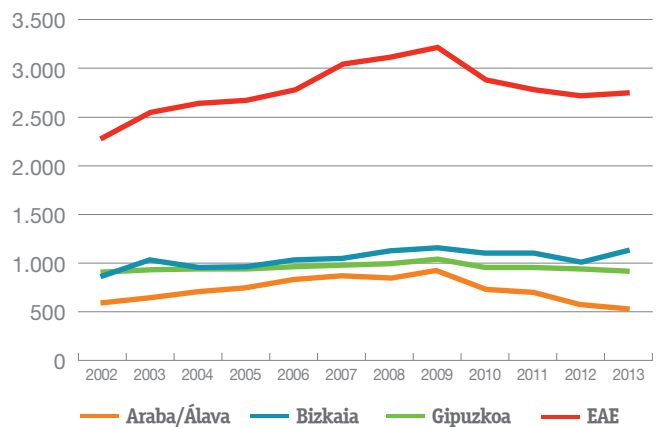


Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintzaren Estatistikako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jaurlaritzza.

EELZko langileen bilakaera (lanaldi osoaren balio beraz diharduten langileetan neurtuta) parekoa da, nahiz eta kasu horretan lurralde aldaketak nabarmenagoak dira. Etengabe hazi ondoren (2002 eta 2009 artean 2.360 pertsonatik 3.282 pertsonara Euskal Autonomia Erkidegoan), EELZk beherakada nabarmena izan zuen urte horretatik aurrera, eta 2.500 langile inguru ziren 2012. urtean. 2012 eta 2013 artean EELZko langileek nolabaiteko gorakada izan zuten, bereziki Bizkaian, baina enplegu bolumena gutxitu egin zen Gipuzkoan eta Araban. Aldaketa horien ondorioz, EELZn lan egiten duten LOBAL langileen kopuruak (2.638 pertsona) gainditu egin zuen 2004. urtean erregistratutako kopurua (2.608).

5. grafikoa

EELZko LOBAL langileen kopuru kalkularen bilakaera (1999-2013)

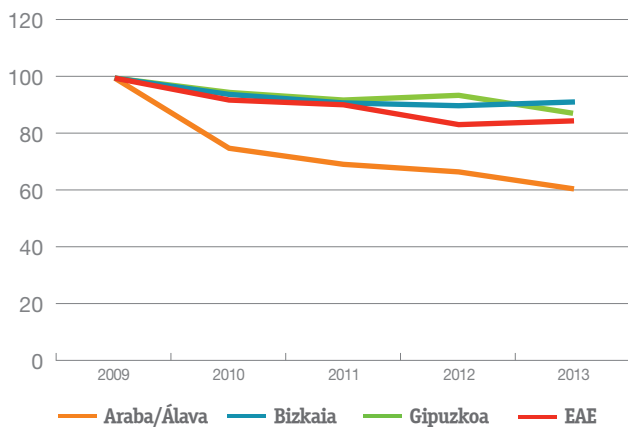


Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintzaren Estatistikako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jaurlaritzza.

Bi zerbitzu horietako langileek krisialdiaren hasieratik izan duten beherakada (lehen esan bezala, udal gizarte zerbitzuen langileen %50 hartu du) eta lurralde bakoitzean izandako eragin desberdina argi ikus daitezke hurrengo grafikoen. Bertan jaso da oinarrizko gizarte zerbitzuetan lan egiten duten pertsonen kopurua, EELZn eta lurralde bakoitzean; 2009. urteari dagokion balioa %100ekoa da. Beherakada handiena eta konstanteena Arabari dagokio; lurralde horretan bi zerbitzu horietako enplegua 2013an 2009an erregistratutakoaren %6ren parekoa da. Gipuzkoan ere murrizketa konstantea da, baina txikiagoa (zerbitzu horietako ordaindutako langileek 2009an erregistratutakoaren %80 hartzen dute); bestalde, Bizkaian murrizketa txikiagoa da EELZko enplegua nolabait berreskuratu egin zelako bai 2012an, bai 2013an, eta oinarrizko gizarte zerbitzuetako langileei ere eutsi zitzaizen. Hala, Euskal Autonomia Erkidego osoan, 2013an bi zerbitzu horietan erregistratutako enplegua 2009an erregistratutakoaren %82koa da.

6. grafikoa

EELZn eta gizarte zerbitzuetan lan egiten duten pertsona kopuruaren aldaketak. 100=2009



Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintzaren Estatistikako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jaurlaritzza.

1.6. Udal gizarte zerbitzuei bideratutako gastu publikoa

Aurreko bi epigrafeetan bezala, udal gizarte zerbitzuen finantzaketari eta gastuei buruzko datuak hiru ataletan banatu dira: lehenengo atalak 2013an ardura publikoko gizarte zerbitzuen parte diren udal zerbitzuetan egindako gastuari egiten dio erreferentzia; bigarrenak nukleo horretatik kanpoko zerbitzuetara bideratutako gastua jasotzen du; hirugarren atalak, berriz, gizarte zerbitzuetan egindako udal gastu osoaren bilakaera jasotzen du, eta beste erakunde batzuetako gizarte zerbitzuen gastuaren bilakaerarekin lotzen du (Eusko Jaurlaritzza eta aldundiak, esaterako) eta euskal udalen gastuaren bilakaerarekin.

1.6.1. Udal gastua erantzukizun publikoko gizarte zerbitzuetan 2013an

2013. urtean, Euskal Autonomia Erkidegoko udalek, guztira, 151 milioi euro bideratu zituzten gizarte zerbitzuen katalogoa osatzen duten zerbitzu, programa eta prestazioak finantzatzeko, Zorroari buruzko Dekretuan eta Gizarte Zerbitzuei buruzko Legean ezarritakoaren arabera. 151 milioiko kopuru horrek gizarte zerbitzuetan egiten den gastu osoaren (publikoa eta pribatua) %12 inguru hartzen du, eta erakunde publikoek zerbitzu horietan egiten duten gastuaren

%15 baino gehiago. Hurrengo taulan ikus daitekeen moduan, udal gastuaren ehunekoa gastu osoari dagokionez altuagoa da Araban (ja %20) Bizkaian baino (%16) eta, batez ere Gipuzkoan baino (%12). **Nabarmendu beharreko lehenengo elementua, horrenbestez, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak onartutako programa eta prestazioen finantzaketa eragile gisa udal erakundeek gaur egun (legea onartu eta zortzi urtera) daukaten garrantzia eskasa da.**

12. taula

Udal gastua eta gastu osoa Katalogoko gizarte zerbitzuetan, lurralde historikoen arabera (2013)

	ARABA / ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	GUZTIRA
Gastua guztira Katalogoko gizarte zerbitzuetan	216.752.061	624.519.548	427.577.276	1.268.848.885
Gastu pribatua Katalogoko gizarte zerbitzuetan	43.602.953	161.790.170	101.150.804	306.543.927
Gastu publikoa Katalogoko gizarte zerbitzuetan	173.149.108	462.729.378	326.426.472	962.304.958
Udal gastua Katalogoko gizarte zerbitzuetan	33.867.015	76.909.180	40.974.972	151.751.167
Udal gastuaren ehunekoa gastu osoari dagokionez	15,62	12,31	9,58	11,96
Udal gastuaren ehunekoa gastu publikoari dagokionez	19,6	16,6	12,6	15,8

Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintzaren Estatistikako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jaurlaritzza.





Zorroan adierazitako arteen udalek ordaindutako gizarte zerbitzuak finantzatzeko gastu publikoaren proportzioari dagokionez **lurraldeen artean antzemandako desberdintasunak** udalek egiten dituzten esfortzu oso desberdinen ondoriozkoak dira, hau da, biztanle bakoitzeko gastuan neurtutako udal gastuaren ondoriozkoa. Hurrengo taulan ikusten den moduan, **Gizarte Zerbitzuen Zorroa osatzen duten programa eta zentroei bideratutako udal gastua biztanleko 2013an 69 eurokoa izan zen Euskal Autonomia Erkidego osoan; Araban, oster, 105 euroko maila gainditu zuen, Gipuzkoan 57 eta Bizkaian 66.**

Gizarte zerbitzuetan biztanleko gastu gisa biztanle bakoitzeko udal gastua aintzat hartuta, gizarte zerbitzuen gastua eta finantzaketa ereduak hiru lurraldeetan zein desberdinak diren ikus daitezke:

- Arabak batez bestekoa baino gehiago gastatzen du aztertutako zerbitzu multzoan (batez bestekoaren %116) eta, batez ere, udal zerbitzuei dagokionez, bertan egiten den gastua batez besteko gastuaren %150 baita.
- Bizkaiak batez bestekoa baino gutxiago gastatzen du gizarte zerbitzuen multzoan eta udal zerbitzuei dagokionez, baina kasu honetan ez da batez bestekotik asko urruntzen (%96).
- Aurkakoa gertatzen da Gipuzkoan: gastu orokorra Euskal Autonomia Erkidegoaren parekoa da (batez bestekoaren %103), baina udal gastua oso txikia da (batez bestekoaren %82); foru esfortzu handiagoa izateari esker, Euskal Autonomia Erkidegoaren multzoari dagokionez gastua orekatu daiteke.

13. taula

Udal gastua Katalogoko gizarte zerbitzuetan, lurralde historikoen arabera (2013) Euroak biztanleko eta oinarria 100

	ARABA / ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	GUZTIRA
				
EUROAK				
Gizarte zerbitzuak: Katalogoa	674,36	540,03	599,00	578,94
Udalak	105,37	66,50	57,40	69,24
EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOAN = 100				
Gizarte zerbitzuak: Katalogoa	116,5	93,3	103,5	100,0
Udalak	152,2	96,1	82,9	100,0

Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintzen Estatistikako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jaurlaritzia.

2013an gizarte zerbitzuen katalogoa osatzen duten zentro eta zerbitzuei bideratutako gastu osoa eta udal gastua aztertuz gero, posible da gastu hori zein zerbitzura bideratzen den zehaztea. Hurrengo tauletan erantzukizun publikoko gizarte zerbitzuak osatzen dituzten prestazio nagusiak jaso dira, biztanle bakoitzeko gastua lurralde bakoitzeko eta prestazio bakoitzeko bereiziz, prestazio bakoitzak udal gastuan duen garrantzia eta udal finantzaketak aztertutako zentro, programa edo zerbitzu bakoitzaren finantzaketa iturrien multzoan duen garrantzia.

Lehenengo taulan Gizarte zerbitzuen katalogoan udal gastuaren banaketa azaltzen da, lurraldeen arabera. Taulan ikusten denez, partida garrantzitsuenak honetara bideratzen dira: oinarriko gizarte zerbitzuak (Katalogoan aurreikusitako gizarte zerbitzuetara bideratutako udal gastu osoaren %21,9), egoitza zentroak (%17,8) eta EELZ (%22) eta familia esku-hartzea, "beste familia esku-hartze bat" bezala definitutakoa (%9)²³. Horri dagokionez desberdintasun garrantzitsuak daude hiru lurraldeen artean; adibidez, oinarriko gizarte zerbitzuen finantzaketak Gipuzkoan duen garrantzia (udal gastu gipuzkoar osoaren %35), Arabako pertsona nagusientzako eguneko zentro eta egoitza zentroek dutena (%28), Araban familia eta gazteriari orientatutako programak (%9,8) edo EELZn udal gastuak lurralde bakoitzean duen garrantziaren sakabanaketarena: udal gastuaren %5 gizarte zerbitzuetan Araban, Bizkaian %33 eta Gipuzkoan %16.

²³ Familia harreraren eta adopzioa laguntzeko programen kontraposizio gisa. Nabarmendu behar da hezkuntza eta gizarte esku hartzeko programei dagokien zerbitzuak oinarriko gizarte zerbitzuen atalean zenbatu direla.

14. taula
Udal gastuaren banaketa hainbat zentro eta programatan lurralde historikoetan (2013)

	ARABA / ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	GUZTIRA
EGITURA				
Oinarrizko gizarte zerbitzuak	14,6	17,8	35,8	21,9
Gizarte larrialdietako zerbitzuak	1,8	1,2	1,4	1,4
Zerbitzu tekniko espezializatuak	10,7	2,8	1,4	4,2
PERTSONA NAGUSIENTZAKO ZENTROAK ETA ZERBITZUAK				
Tutoritzapeko apartamentuak	1,8	0,0	3,3	1,3
Etxebizitza komunitarioak	0,0	3,2	3,7	2,6
Egoitza zentroak	28,3	13,8	16,8	17,8
Laguntza eguneko zentroak	6,9	1,5	0,6	2,5
Gainerako nagusiak	1,1	0,9	0,1	0,8
EZGAITASUNEN BAT DAUKATEN PERTSONENTZAKO ZENTROAK ETA ZERBITZUAK				
Egoitza zentroak	1,1	0,5	0,0	0,5
Gainerako ezgaitasuna	0,0	0,8	0,1	0,4
GAZTE ETA FAMILIENTZAKO ZERBITZUAK ETA ZENTROAK				
Gazte eta familientzako zerbitzuak eta zentroak	9,8	1,4	1,3	3,3
BAZTERKETARAKO ZERBITZUAK ETA ZENTROAK				
Egoitza zentroak eta ostatu zentroak bazterketa eta marjinazio egoeran dauden pertsonentzat	3,9	0,7	1,0	1,5
Gaueko harrera zentroak gizarteratze premiak erantzuteko	4,7	3,6	5,2	4,3
Eguneko zentroak gizarteratze premiak erantzuteko	1,4	0,3	0,5	0,6
Jantoki sozialak	2,9	0,9	0,0	1,1
Gainerako bazterketa	0,0	0,0	0,0	0,0
PROGRAMAK				
Etxez etxeko laguntza	5,5	33,4	15,4	22,3
Zaintzaileentzako laguntza	0,7	0,4	0,0	0,4
Tratu txarrei arreta emateko zerbitzua eta SATEVI	0,3	0,7	0,0	0,4
Familia mailako beste esku-hartze bat	3,0	11,3	9,6	9,0
GAINERAKOA SAILKATU GABE				
Gainerakoa sailkatu gabe	1,5	4,8	3,6	3,8
GUZTIRA	100,0	100,0	100,0	100,0





Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintzaren Estatistikako datuetan oinarrituz 2013. Estadistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jaurlaritza.

Aurreikuspeni jarraiki, aztertzen ari garen programa eta zerbitzuak lehen zein bigarren mailako arretari dagozkienez, zerbitzu edo prestazio bakoitzari dagozkion finantzaketa guztiaren aldean udalek ordaintzen duten finantzaketa maila aldakorra da. Agerikoa da, nolana ere, 14. taulan jasotako datuekin bat etorri, prestazio kopuru garrantzitsu baten finantzaketa gurutzatuei edo berezkoak ez diren finantzaketei eutsi zaiela:

- Oinarrizko gizarte zerbitzuen kasuan, udal eskumena denez, udal finantzaketa Arabako %70 eta Gipuzkoako %93 artean dago; Bizkaiko kopurua Araba lurraldeko datutik gertuago dago Gipuzkoatik baino.
- Udalek egoitza zentroen gastuaren %5 finantzatzen dute, tutoretzapeko apartamentuen gastuaren %55 eta tutoretzapeko etxebizitzaren gastuaren %16,5, betiere adineko pertsonen esparruan. Gipuzkoan udal eskumeneko pertsona nagusien egoitza zentroetan langile asko eta estaldura zabala dagoenez, pentsatzekoa da gastu horren zati handiena Aldundiak finantzatzen duela; izan ere, udalek lurralde horretan egoitza zentroetan egiten den gastuaren %4 baino ez dute hartzen haien gain.
- Udalek ezgaitasunen bat daukaten pertsonentzako programa eta zerbitzuetan duten finantzaketa oso urria da, eta ez da %1era iristen. Aurrerago zehaztuko dugun moduan, datu honek agerian uzten du zenbateraino egin dioten uko euskal udalek, neurri handi batean, zenbait komunitatetan esku hartzeari (esaterako ezgaitasunaren esparruan) eta gaur egun gizarte zerbitzuak behar dituzten pertsonen ematen zaien arreta ez dela behar den arretaren intentsitatearen arabera egituratzen, baizik eta, izatekotan, erabiltzen diren kasuan kasuko zerbitzu eta zentro motak edo pertsonak sailkatzen diren komunitateen arabera.
- Gizarteratzeko gizarte zerbitzuen finantzaketa mailari dagokionez, lurraldeen arabera aldaketak oso handiak dira, eta, oro har, bi eredu aipa daitezke: Araban, udalek (batez ere Gasteizko Udalak) horrelako zerbitzuen gastuaren zati handiena hartzen dute haien gain (%66); beste bi lurraldeetan, ostera, zifra hori %20koa da, eta aldundiek finantzatzen dute programa horien zati handiena. Gauza bera gertatzen da gazteei eta familiei bideratutako zerbitzu eta zentroen esparruan, baina neurri txikiagoan.
- Horrez gain, deigarria da EELZko finantzaketari udalek egiten dioten ekarpena txikia dela (%40) eta lurraldeen arabera desberdina dela (Arabako %10, Bizkaian %60 eta Gipuzkoan %25). Familia mailako esku-hartze programei dagokionez, Euskal Autonomia Erkidego mailan udal finantzaketa ia %50ekoa da, baina kasu honetan ere lurraldeen arteko desberdintasunak nabarmenak dira.

15. taula

Udal gastuaren proportzioa zenbait zentro eta programatan lurralde historikoen arabera, gastu publiko eta pribatu osoarekin erkatuta (2013)





	ARABA / ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	GUZTIRA
				
EGITURA				
Oinarrizko gizarte zerbitzuak	70,1	72,5	93,5	80,0
Gizarte larrialdietako zerbitzuak	90,4	100,0	55,8	80,4
Zerbitzu tekniko espezializatuak	27,4	9,9	6,6	14,5
PERTSONA NAGUSIENTZAKO ZENTROAK ETA ZERBITZUAK				
Tutoretzapeko apartamentuak	61,5	0,0	54,8	55,8
Etxebizitza komunitarioak	0,0	18,2	45,9	16,9
Egoitza zentroak	11,7	4,3	4,2	5,5
Laguntza eguneko zentroak	20,9	5,7	1,0	6,8
Gainerako nagusiak	32,5	67,7	74,9	50,3
EZGAITASUNEN BAT DAUKATEN PERTSONENTZAKO ZENTROAK ETA ZERBITZUAK				
Egoitza zentroak	2,0	0,8	0,0	0,8
Gainerako ezgaitasuna	0,0	1,4	0,1	0,7
GAZTE ETA FAMILIENTZAKO ZERBITZUAK ETA ZENTROAK				
Gazte eta familientzako zerbitzuak eta zentroak	26,0	3,3	1,9	6,6
BAZTERKETARAKO ZERBITZUAK ETA ZENTROAK				
Egoitza zentroak eta ostatu zentroak bazterketa eta marjinazio egoeran dauden pertsonentzat	43,0	4,7	4,3	9,4
Gaueko harrera zentroak gizarteratze premiak erantzuteko	98,5	81,7	82,1	85,4
Eguneko zentroak gizarteratze premiak erantzuteko	61,3	4,0	13,1	11,8
Jantoki sozialak	86,7	59,9	0,0	73,2
PROGRAMAK				
Etxez etxeko laguntza	10,5	60,6	25,3	39,8
Zaintzaileentzako laguntza	70,7	25,2	0,0	31,9
Tratu txarrei arreta emateko zerbitzua eta SATEVI	11,1	17,9	0,0	13,3
Familia mailako beste esku-hartze bat	19,0	62,5	40,0	46,9

Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintzaren Estatistikako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jaurlaritzia.

Azkenik, alde batera utzita bai udal gastuaren banaketa, bai gizarte zerbitzuetako zorroko hainbat zerbitzu, zentro eta programarako udalek finantzatzen duten gastuaren ehuneko, posible da gastu horren kopuru erreala aztertzea, hau da, lurralde bakoitzean udalek biztanle bakoitzeko egiten duten gastua. Lurraldeen arteko desberdintasun nabarmenak ere badira:

- Oinarrizko gizarte zerbitzuei dagokienez, Bizkaian gastatzen den 11 euroko kopuruaren eta Gipuzkoan gastatzen den 20 euroko kopuruaren artean dago udal gastua.
- Araba lurraldeko udalek pertsona nagusientzako eguneko arreta eta egoitza zentroetan biztanle bakoitzeko egiten duten gastu altuagatik nabarmentzen da (bereziki Gas-teizko Udala).
- Lehenago esan den moduan, udal gastua ezgaitasunaren esparruan oso txikia da, eta ez da biztanleko eta urteko euro batera iristen. Antzeko zerbitzu gertatzen da Araban, pertsona gazte eta familiei bideratutako zerbitzu eta zentroei dagokienez.
- Hurrengo taulan ikus daitekeen moduan, desberdintasun deigarrietako bat hiru lurraldeetako udalek biztanle bakoitzeko EELZn egiten duten gastu desberdina da. 22 eurokoa da Bizkaian biztanleko eta urteko, eta ia 6 eta 9 Araban eta Gipuzkoan.

16. taula
Udal gastua per capita hainbat zentro eta programatan lurralde historikoetan (2013)

	ARABA / ÁLAVA	BIZKAIJA	GIPUZKOA	GUZTIRA
				
EGITURA				
Oinarrizko gizarte zerbitzuak	15,3	11,8	20,6	15,2
Gizarte larrialdietako zerbitzuak	1,9	0,8	0,8	1,0
Zerbitzu tekniko espezializatuak	11,3	1,9	0,8	2,9
PERTSONA NAGUSIENTZAKO ZENTROAK ETA ZERBITZUAK				
Tutoretzapeko apartamentuak	1,9	0,0	1,9	0,9
Etxebizitza komunitarioak	0,0	2,1	2,1	1,8
Egoitza zentroak	29,8	9,2	9,7	12,3
Laguntza eguneko zentroak	7,3	1,0	0,3	1,7
Gainerako nagusiak	1,2	0,6	0,1	0,5
EZGAITASUNEN BAT DAUKATEN PERTSONENTZAKO ZENTROAK ETA ZERBITZUAK				
Egoitza zentroak	1,2	0,3	0,0	0,4
Gainerako ezgaitasuna	0,0	0,5	0,1	0,3
GAZTE ETA FAMILIENTZAKO ZERBITZUAK ETA ZENTROAK				
Gazte eta familientzako zerbitzuak eta zentroak	10,3	0,9	0,8	2,3
BAZTERKETARAKO ZERBITZUAK ETA ZENTROAK				
Egoitza zentroak eta ostatu zentroak bazterketa eta marjinazio egoeran dauden pertsonentzat	4,2	0,5	0,6	1,0
Gaueko harrera zentroak gizarteratze premiak erantzuteko	5,0	2,4	3,0	3,0
Eguneko zentroak gizarteratze premiak erantzuteko	1,4	0,2	0,3	0,4
Jantoki sozialak	3,0	0,6	0,0	0,8
PROGRAMAK				
Etxez etxeko laguntza	5,8	22,2	8,8	15,4
Zaintzaileentzako laguntza	0,8	0,3	0,0	0,3
Tratu txarrei arreta emateko zerbitzua eta SATEVI	0,3	0,4	0,0	0,3
Familia mailako beste esku-hartze bat	3,2	7,5	5,5	6,2





Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintzaren Estatistikako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jaurlaritza.

1.6.2. Prestazio eta zerbitzuen zorroan jaso gabeko gizarte zerbitzuetako udal gastua 2013an

Hurrengo taulan jasotako datuen arabera, **gizarte zerbitzuen zorroa osatzen duten zerbitzu eta prestazioak finantzatzeko udalek bideratutako 151 milioi euroko kopuruaz gain, tokiko erakundeek beste 39 milioi euro bideratzen dituzte tradizionalki sistema horren parte gisa jo arren une honetan Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearen Zerbitzu eta prestazioen Katalogoak jaso ez dituen zenbait programa, zerbitzu eta prestazio finantzatzeko.**

Taulako datuen arabera, erantzukizun publikoko gizarte zerbitzuetatik eratorritako gastuari udalek egindako ekarpena, termino erlatiboetan, txikia zen arren (%12 eta %15 artean, gastu pribatuan kontuan hartu ala ez), Zorroari ez dagozkion zerbitzuen kasuan udal ekarpena are txikiagoa da: %4,2 Euskal Autonomia Erkidegoan; ehunekoak %8,5 (Araba) eta %3,5 (Gipuzkoa) artekoa da. Hala ere, gizarte zerbitzuetako udal gastu osoa kontuan hartuz gero, orduan zerbitzu horien garrantzia ez da horren txikia; izan ere, euskal udalek gizarte zerbitzuetan (modu zabalean ulertuta) egiten duten gastu osoaren %20 hartzen du. Biztanle bakoitzeko euro kopuruari dagokionez, urteko 18 eurokoa da; Arabako udalen ekarpen altua nabarmendu behar da, bereziki Gasteizko Udalarena.

17. taula
Gastu osoa eta udal gastua gizarte zerbitzuen katalogoak jaso gabeko zenbait zentro eta programetan lurralde historikoen arabera (2013)





	ARABA / ALAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	GUZTIRA
				
Gastua guztira beste programa eta prestazio batzuetan	133.123.114	517.490.571	309.101.627	959.715.312
Udal gastua beste programa eta prestazio batzuetan	11.236.098	17.788.009	10.916.589	39.940.696
Udalek finantzaturako beste zerbitzu batzuen gastu osoaren %	8,4	3,4	3,5	4,2
Udal gastu guztiaren ehunekoa, gizarte zerbitzuen nukleotik kanpoko gizarte zerbitzuetara bideratutakoa	24,9	18,8	21,0	20,8
Gastua biztanleko gizarte zerbitzuen nukleotik kanpoko zerbitzuetan	35,0	15,4	15,3	18,2

Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintzen Estatistikako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jaurlaritza.

Zein dira prestazio eta zerbitzu horiek? Hurrengo taulan udalek Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearen katalogotik kanpo egindako jarduerak eta osatzen duten per capita gastua jaso da, baita gastu horren partiden arabera banaketa ere. Hizpide dugun inkestako datuen arabera, aisialdiko zentroek (batez ere pertsona erretiratuentzako etxeak) osatzen dute partida handiena, gastuaren %27ekin. Prestazio ekonomikoek ia gastu osoaren heren bat hartzen dute, eta urteko sei euro inguru gastatzen dira biztanleko (GLL, gizarte larrialdiko laguntzak eta udal bakoitzak modu autonomoan ezarritako bestelako prestazio ekonomiko batzuk batuz gero). Kasu honetan, berriz ere

Arabako kasua nabarmentzen da; izan ere, lurralde horretan biztanle bakoitzeko gastua prestazio ekonomikoetan 13 eurokoa da; Bizkaian, berriz, 3 eurokoa, eta Gipuzkoan 7 eurokoa.

18. taula
Udal gastua gizarte zerbitzuen katalogoak jaso gabeko zenbait zentro eta programetan lurralde historikoen arabera (2013)

	ARABA / ALAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	GUZTIRA
				

BANAKETA

Aisialdiko zentroak	35,0	26,5	20,9	27,3
Droga mendekotasunaren prebentzio zerbitzuak	3,5	11,4	15,4	10,3
GLL	12,8	10,2	14,3	12,0
Gizarte premiako laguntzak	20,6	7,8	4,6	10,5
Beste prestazio ekonomiko batzuk	5,2	5,6	28,2	11,7
Enplegu zentro bereziak	0,5	12,2	2,1	6,2
Laneratze zentroak baztertutako beste pertsona batzuentzat	13,2	1,1	2,4	4,9
Beste batzuk	9,1	25,2	12,1	17,1
Guztira	100,0	100,0	100,0	100,0

GASTUA PER CAPITA

Aisialdiko zentroak	12,2	4,1	3,2	5,0
Droga mendekotasunaren prebentzio zerbitzuak	1,2	1,8	2,3	1,9
GLL	4,5	1,6	2,2	2,2
Gizarte premiako laguntzak	7,2	1,2	0,7	1,9
Beste prestazio ekonomiko batzuk	1,8	0,9	4,3	2,1
Enplegu zentro bereziak	0,2	1,9	0,3	1,1
Laneratze zentroak baztertutako beste pertsona batzuentzat	4,6	0,2	0,4	0,9
Beste batzuk	3,2	3,9	1,9	3,1
Guztira	35,0	15,4	15,3	18,2

Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintzen Estatistikako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jaurlaritza.

1.6.3. Gizarte zerbitzuetako udal gastuaren bilakaera

Aurreko bi puntuetan, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak definitutako Katalogoan jasotako zerbitzu eta prestazioetan zein bertan jaso ez diren programa eta zerbitzuetan euskal udalek 2013. urtean egin zuten gastua aztertu da (esan bezala, eskuragarri ditugun datu berrienak 2013. urtekoak dira). Halaber, gizarte zerbitzuetan udalek egindako gastuak urte hauetan nolako bilakaera izan duen jakitea interesgarria da, bai termino absolutuetan, bai gizarte zerbitzuen multzo osoan duen garrantzia erlatiboagatik, baita gizarte zerbitzuetan udal gastuak hartzen duen zatiari dagokionez ere, udalen gastu multzoarekin erkatuta. Datu horiek bilakaeraren ikuspuntutik aztertzerakoan, sarreran azaldu bezala, ezinezkoa da katalogo barruko eta kanpoko gizarte zerbitzuak bereiztea, eta ezinezkoa da, tamalez, prestazio bakoitzari dagokion gastua zehaztasun maila berberarekin banatzea. Horregatik, atal honetan jasotako datuak, oro har, gizarte zerbitzuei dagozkie, orokorrean, eta, zehaztasun gehiagorekin, bi programa nagusiei: oinarrizko gizarte zerbitzuak eta EELZ.

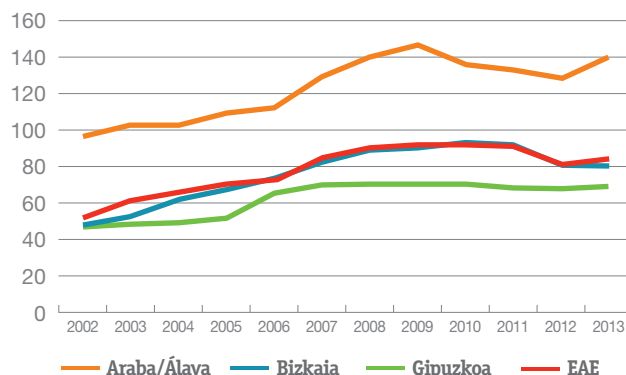
A. Gizarte zerbitzuetako udal gastuaren bilakaera

Lehenengo grafikoan gizarte zerbitzuetako udal gastuaren bilakaera jaso da, per capita eurotan, lurralde bakoitzean. Bi elementu antzeman dira: alde batetik, Euskal Autonomia Erkidego osoan, 2002 eta 2009 urteen artean gertatutako gorakada egonkorra egon izana eta, ondoren, krisialdiaren eraginez, behera egitea, azken urteko gorakada txiki batekin; hala, **udalek gizarte zerbitzuetan egindako gastua 2009. eta 2013. urteen artean biztanle bakoitzeko 93 eurotik 86 eurora igaro da, uneko euroko terminoetan.**

Nabarmendu beharreko bigarren elementua aztertutako aldian zehar lurralde bakoitzeko udalek egindako esfortzu desberdinari lotuta dago. Krisi garaian beherakada handiagoa izan zen Araban, baina udal gastu arabarra altuagoa izan da beti beste bi lurraldeena baino; desberdintasuna 2013. urtean ere oso garrantzitsua zen. Horren haritik, batez bestekoari dagokionez desberdintasunak txikiagoak diren arren (eta beherakada krisi garaian ere txikiagoa izan da), Gipuzkoako udalek batez bestekoaren azpiko mailari eutsi diote gizarte zerbitzuen gastuari dagokionez.

7. grafikoa.

Gizarte zerbitzuetako udal gastuaren bilakaera biztanle bakoitzeko lurralde historikoen arabera (uneko eurotan, 2002-2013)

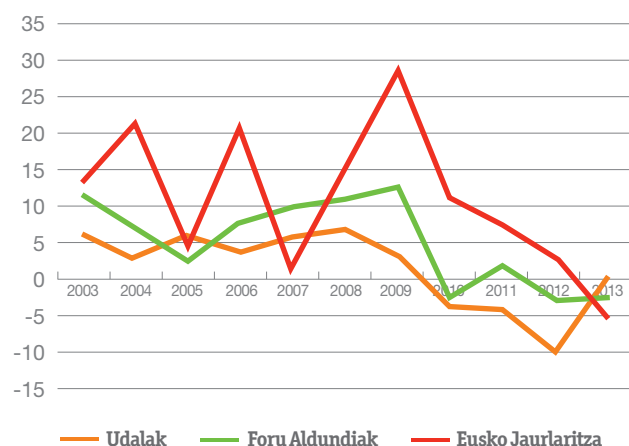


Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen Gastu Publikoaren Inkestako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politikaren Saila. Eusko Jaurlaritza.

Bilakaera hori ez dator bat foru erakundeek eta autonomia erkidegoko erakundeek azken hamar urteetan gizarte zerbitzuetan egiten duten gastuaren bilakaerarekin. Hurrengo grafikoan ikus daiteke udalek, foru aldundiek eta Eusko Jaurlaritzak gastuan urtez urte egindako aldaketa, uneko eurotan, 2002. urtetik. Grafikoaren arabera, aztertutako hamaike urteetatik zortzitan gizarte zerbitzuen gastuan urte arteko gorakada txikiena udalena izan da; izan ere, 2010., 2011. eta 2012. urteetan gastua gutxitu egin zuten aurreko urtearekin alderatuta. Aldundiek 2010ean, 2012an eta 2013an egin zuten, eta Eusko Jaurlaritzak soilik 2013an. Nolanahi ere, **gizarte zerbitzuetako gastuen batez besteko urte arteko gorakada Eusko Jaurlaritzaren kasuan %10,7 izan da, aldundien kasuan %5,5 eta udalen kasuan %1,9.**

8. grafikoa.

Gizarte zerbitzuen gastuaren urtez urteko aldaketa finantzaketa iturrien arabera (uneko eurotan, 2002-2013)

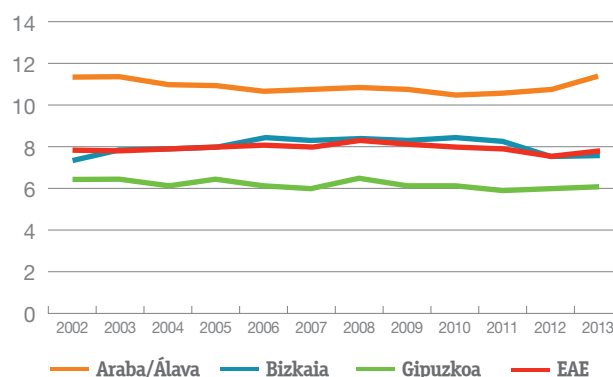


Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen Gastu Publikoaren Inkestako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jauriaritza.

Udalek gizarte zerbitzuetan egiten duten gastuaren geldialdi joera are argiago ikusten da gastu hori udalek egindako gastu arrunt guztiarekin konparatuz gero. Euskal Autonomia Erkidego osoaren datuek erakusten dutenez, 2002. urtetik gizarte zerbitzuei eusteko udalen esfortzu ekonomikoa ez da aldatu, eta gastuaren %8 ingurukoa izan da. Bestela esanda, ezin da esan (beste erakunde batzuetan gertatu bezala, gizarte zerbitzuek hartzen dituzten premien gorakada dela-eta) udalak baliabide ekonomiko gero eta gehiago bideratzen ari direnik zerbitzu hauetara. Aurreko grafikoetan bezala, honetan ere argi antzeman daiteke, bestalde, Arabako udalek esfortzu erlatibo handiagoa egiten dutela gizarte zerbitzuei eusteko (aldi horretako aurrekontuaren %11 inguru) eta, konparazioan, Gipuzkoako udalek posizio okerragoa dutela.

9. grafikoa.

Udalek gizarte zerbitzuetan egindako gastuaren pisu erlatiboaren bilakaera udal gastu arruntarekin erkatuta, lurralde historikoetan (2002-2013)

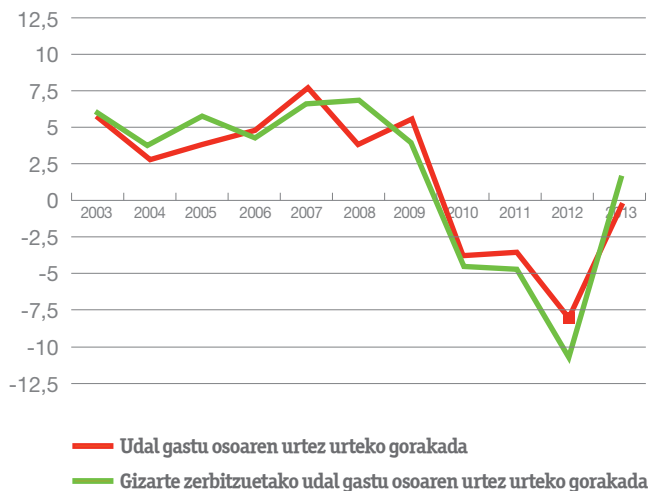


Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen Gastu Publikoaren Inkestako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jauriaritza eta EUSTAT. Sektore publikoko aurrekontu estatistikak.

Ikuspegia berbera da udalek gizarte zerbitzuetan gastutakoaren eta udal gastu osoaren urtez urteko gorakada aztertuz gero. Hurrengo grafikoan ikus daitekeen moduan, bi adierazleek bilakaera paraleloa izan dute serie osoan zehar. **Horrenbestez, ezin da esan urte horietan udalek gizarte zerbitzuak lehenetsi dituztenik gainerako jardute eremu eta eskumenekin konparatuta.** Aitzitik, gizarte zerbitzuetan izandako gastua aldatu egin da (gorantz edo beherantz) udal jarduneko gainerako eremuetara bideratutako gastua aldatu den neurri berean; hala, gizarte zerbitzuei erantzuteko beharrezanaren gorakadak edo lege araudi berriak ez du eragin nabarmenik izan udal baliabide ekonomikoak esleitzerako orduan.

10. grafikoa.

Udalek gizarte zerbitzuetan gastatutakoa eta udal gastu osoan, urte arteko aldaketa (uneko eurotan, 2002-2013)

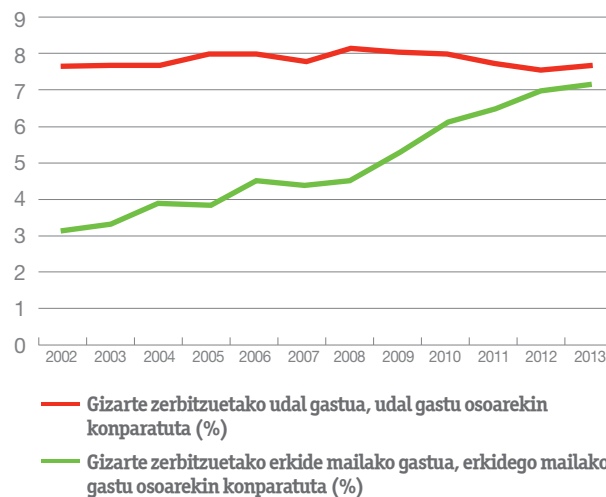


Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen Gastu Publikoaren Inkestako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jaurlaritza eta EUSTAT. Sektore publikoko aurrekontu estatistikak.

Bilakaera hori ez dator bat Gizarte Zerbitzuetako Euskal Sistemari eskumenak dituzten beste erakunde batzuek izandako bilakaerarekin. Foru aldundien kasuan, 2002 eta 2013 artean gastua %5,5 hazi da; udalen kasuan, ostera, %1,9 igo da. Eusko Jaurlaritzari dagokionez, hemen zehaztu behar da gastu arruntean Diru-sarrerak Bermatzeko Errenta ere jasota dagoela (izan ere, datuak tradizionalki Gizarte Zerbitzuen Inkestak neurtutakoa jasotzen du); hala ere, hurrengo grafikoa ikus daitekeen moduan, adierazitako aldi bikoiztu baino gehiago egin da, eta guztirako gastu arruntaren %3,3 izatetik 2007an, 2013an %7,08ra igaro zen.

11. grafikoa.

Gizarte zerbitzuetan udal gastuaren pisu erlatiboaren bilakaera udal gastu arruntaren multzoari dagokionez, eta gastu autonomikoaren pisu erlatiboa gizarte zerbitzuetan (uneko eurotan, 2002-2013)

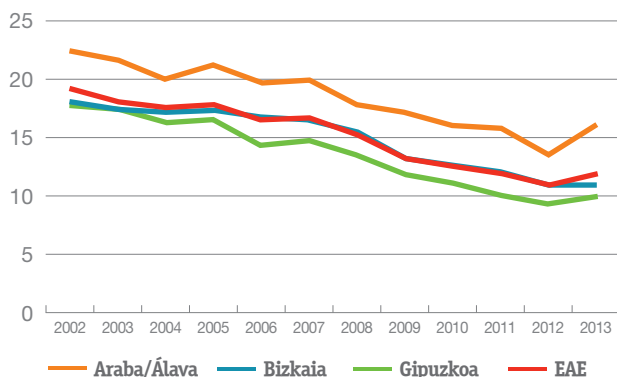


Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen Gastu Publikoaren Inkestako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jaurlaritza eta EUSTAT. Sektore publikoko aurrekontu estatistikak.

Hori guztia argi islatzen da **udalek gizarte zerbitzuetan egiten duten gastuak mailaka galdu duten pisu erlatiboan, arlo horretako gastu publikoan gizarte zerbitzuekin erkatuta**. Hain zuzen ere, hurrengo grafikoa ikusten den moduan, 2013an izandako gorakada izan ezik, udalek finantzatzutako gizarte zerbitzuetako gastu publikoaren proportzioak behera egin du etengabe 2002. urtetik hiru lurretan; 2002an %19 zen (155/2001 Dekretua aplikatu zen unean), eta 2013an %11,6. Beherakada antzekoa da hiru lurretan, eta aztertutako gainerako adierazleetan bezala, Arabako esfortzu erlatiboa aldi osoan zehar batez bestekoaren gainetik egon da, eta Gipuzkoakoa, berriz, batez bestekoaren azpitik.

12. grafikoa.

Udalek gizarte zerbitzuetan egindako gastuaren pisu erlatiboaren bilakaera udal gastu arruntarekin erkatuta, lurralde historikoetan (2002-2013)



Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen Gastu Publikoaren Inkestako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jaurjaritza eta EUSTAT. Sektore publikoko aurrekontu estatistikak.

B. Oinarrizko gizarte zerbitzuetako udal gastuaren bilakaera eta zerbitzu horien finantzaketa

Zalantza izpirik gabe, oinarrizko gizarte zerbitzuek oinarrizko udal zerbitzuetako bat osatzen dute; izan ere, sisteman sartzeko atea dira, eta gizarte zerbitzuen sistemara sartzen diren pertsonak informatu, aztertu, orientatu eta laguntza emateko ardura daukate.

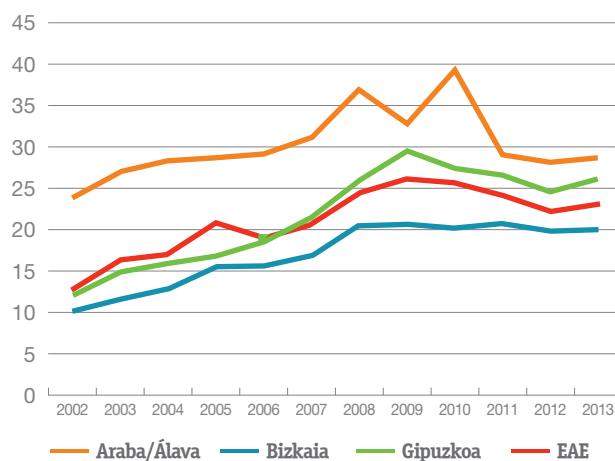
Jarraian jaso diren datuek erakusten dutenez, oinarrizko gizarte zerbitzuen finantzaketari eta gastuei dagokienez hiru elementu garrantzitsu daude: alde batetik, **zerbitzu horietara bideratutako biztanleko gastuan erregistratutako beherakada**, batez ere krisialdiaren garaian (lehenago aipatutako langileen murrizketari dagokiona); bigarrenik, **zerbitzu horiei eusteko egindako gastuari dagokionez**, lurraldeen arteko desberdintasunak daude oraindik (aurreko puntuan adierazitako arreta ratio desberdinetatik eratorritakoak); azkenik, **hiru lurraldeen arteko bakoitzean finantzaketa ereduak oso desberdinak dira** (2009. urteko txostenak azaldu bezala), baina egia da, halaber, harrezkero lurraldeen artean nolabaiteko elkartzea gertatu dela.

Lehenengo grafikoa oinarrizko gizarte zerbitzuen gastuaren bilakaera jaso da biztanle bakoitzeko, hiru lurralde historikoetan. Grafikoa ikusten denez, 2002 eta 2008 artean

erregistratutako gastuak gora egin du, eta urte horretatik aurrera gastua murriztu egin zen, batez ere Gipuzkoan eta Araban. Gastuan nolabaiteko gorakada ere nabarmendu behar da, hiru lurraldeetan, 2012 eta 2013 artean. Nolanahi ere, uneko eurotan, 2013. urtean biztanle bakoitzeko oinarritzko gizarte zerbitzuetan egindako gastua, Euskal Autonomia Erkidego osoan, 2008. urtean erregistratutakoaren parekoa da. Beraz, horrelako zerbitzuei eusteko bideratutako gastu publikoan geldialdia egon dela esan daiteke.

13. grafikoa.

Oinarrizko gizarte zerbitzuetako gastu publikoaren bilakaera biztanle bakoitzeko lurralde historikoen arabera (2002-2013)



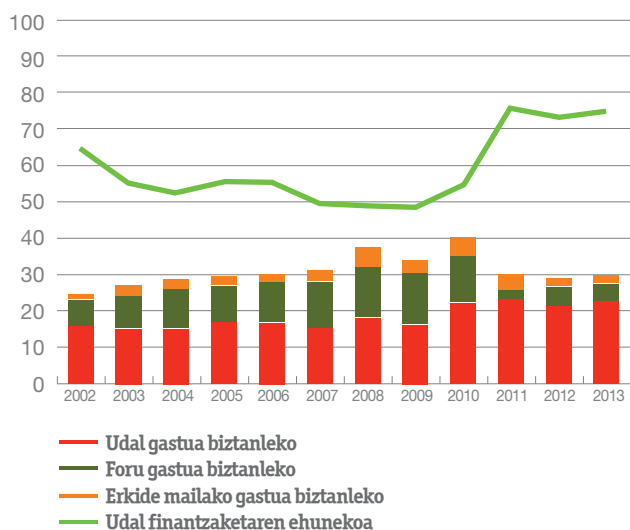
Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen Gastu Publikoaren Inkestako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jaurjaritza.

Gastu horren bilakaeratik harago, komenigarria da, halaber, oinarrizko gizarte zerbitzuen gastua finantzatzeko administrazioek egiten duten ekarpenaren bilakaera eta lurralde bakoitzean finantzaketa eredu desberdinak egotea aztertzea. Hurrengo grafikoko datuek agerian uzten dute hiru lurraldeetan oinarrizko gizarte zerbitzuen finantzaketa eta gastu ereduak bateratzeko joera dagoela: 2011. urtetik, udal finantzaketaren ehunekoak parekoa da Araban, Bizkaian eta Gipuzkoan (%80 ingurukoa) eta foru eta udal gastuari dagozkion desberdintasunak leundu egin dira, foru gastuaren murrizketa eta Araban udal gastuaren gorakadaren ondorioz.

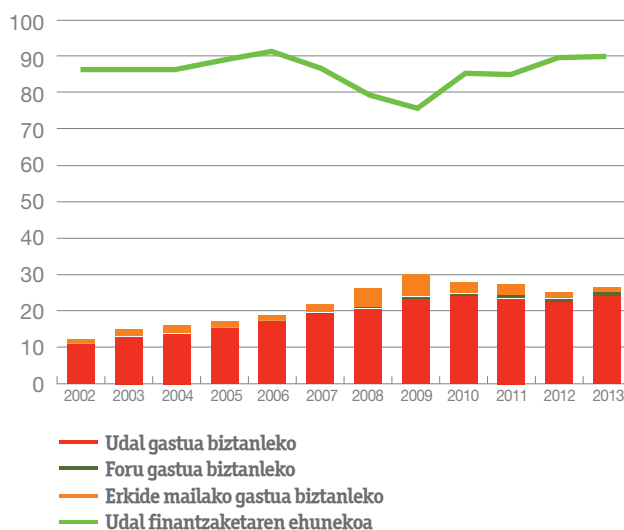
14. grafikoa.

Udal, foru eta erkidego mailako gastuaren bilakaera biztanle bakoitzeko oinarrizko gizarte zerbitzuetan, lurralde historikoen arabera (2002-2013)

Araba/Álava

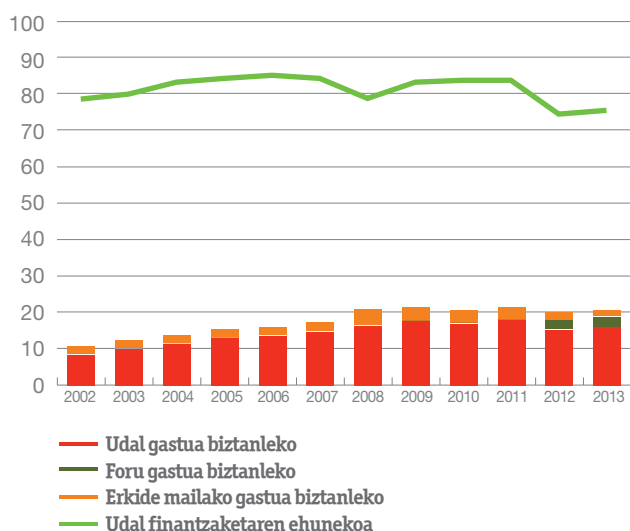


Gipuzkoa



Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen Gastu Publikoaren Inkestako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jaurlaritza.

Bizkaia

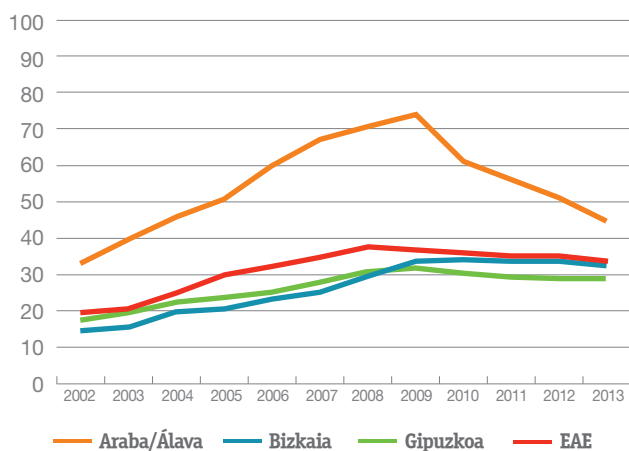


C. Udal gastuaren bilakaera EELZn eta finantzaketa

Azkenik, gastu osoaren eta Etxez Etxeko Laguntza Zerbitzuko udal gastuaren bilakaerak argi erakusten du zerbitzu honek zein neurritan galdu duen nagusitasuna, ustez eta teorikoki izan beharko lukeena mendekotasun edo muga funtzionalak dituzten pertsonak beraien etxean gelditu eta laguntza profesionala jasotzerantz bideratutako gizarte zerbitzuen eredu batean.

Lehenengo grafikoan EELZren gastuaren bilakaera jaso da biztanle bakoitzeko, hiru lurralde historikoetan. Datuek erakusten dutenez, **zerbitzu honetara bideratutako gastu publikoaren geldialdia, edo murrizketa, 2009. urtetik gertatu da.** Murrizketa bereziki nabarmena da Arabako lurralde historikoan; izan ere, bertan EELZn egindako gastu publikoa 2009tik ia erdira murriztu da (eta hala ere, hiru lurraldeen artean biztanle bakoitzeko gasturik altuena du oraindik ere).

15. grafikoa.
Gastu publikoa EELZn biztanleko: bilakaera lurralde historikoen arabera (2002-2013)

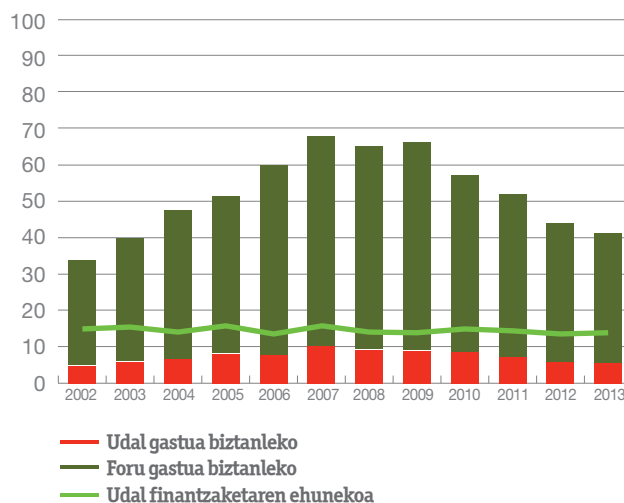


Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen Gastu Publikoaren Inkestako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jaurlaritza.

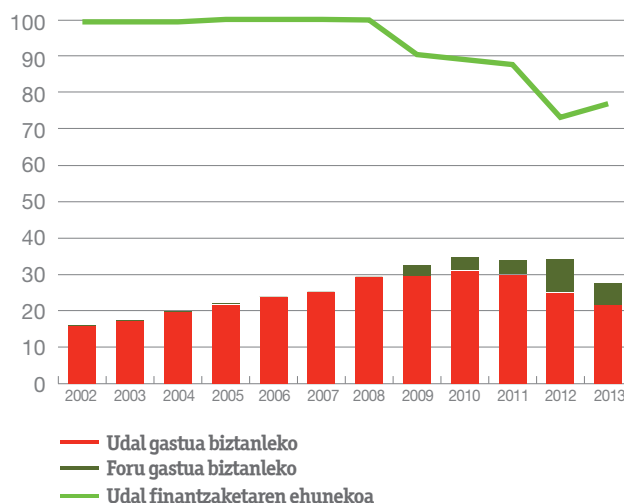
Hurrengo grafiko multzoan zerbitzu horretako udal gastuaren eta foru gastuaren bilakaera jaso da, lurralde bakoitzeko (ezkerreko ardatza, eurotan, zutabetan), baita udal finantzaketako ehunekoa ere (eskuineko ertza, ehunekotan lerroan). Grafikoek erakusten dutenez, lurralde bakoitzeko bilakaera eta Arabako beherakada handia alde batera utzita, zerbitzu horren finantzaketa eta gastuari dagozkion hiru eredu erabat desberdin daude, eta Gizarte Zerbitzuei buruzko Legea onartu izanak ez du alderdi horretan bateratzea lagundu. Hain zuzen ere, Arabako lurraldearen ezaugarri nagusia gastu altua egitea da (bereziki 2006 eta 2009 artean); Foru Aldundiak %85 finantzatzen du. Bizkaiko gastu maila pixka bat baxuagoa da, eta 2008ra arte udalek finantzatu dute %100ean; ondoren Foru Aldundiak ere parte hartu du finantzaketan, neurri txikian (%20 inguru). Gipuzkoako kasuan, gastua apur bat txikiagoa da, eta 2006tik foru finantzaketa egindako gastu publiko osoaren %70 ingurukoa da; gainerako %30a udalek hartu dute haien gain.

16. grafikoa.
Udal eta foru gastuaren biztanleko bilakaera EELZn lurralde historikoen arabera (2002-2013)

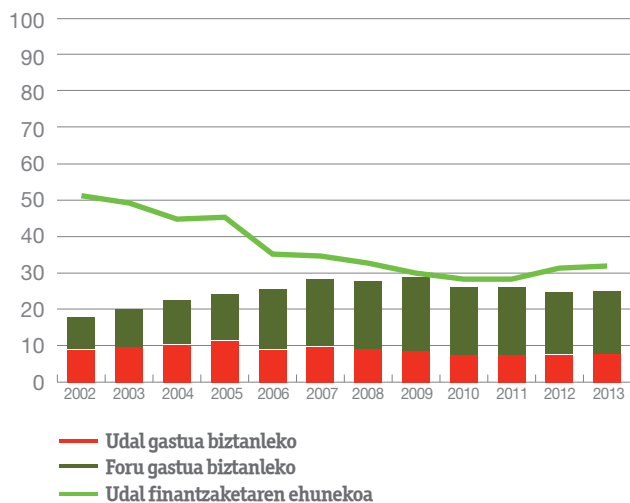
Araba/Álava



Bizkaia



Gipuzkoa



Iturria: Autoreak berak prestatutakoa, Gizarte Zerbitzuen Gastu Publikoaren Inkestako datuetan oinarrituz 2013. Estatistika Organo Berezia. Enplegu eta Gizarte Politiken Saila. Eusko Jaurlaritzia.

1.7. Zenbait ondorio

Azaldu bezala, lehen azterketa kuantitatibo honen helburua egoeraren testuingurua eta udal gizarte zerbitzuen azken urteetako bilakaera hobeto ulertzeko zenbait datu eskaintzea da, eta, bereziki, Euskal Autonomia Erkidegoko oinarritzko gizarte zerbitzuei buruzko Arartekoaren azken ezohiko txostenetik. Atera behar diren lehen ondorioak bost multzo handitan sailka daitezke:

- **Informazio gabezia handiak.** Lehenengo ondorioa eskuragarri dagoen informazioan gabezia handiak egoteari lotuta dago. Egia da Euskal Autonomia Erkidegoko Gizarte Zerbitzuen Inkestak zerbitzu hauei buruzko informazio interesgarri handia ematen duela, estatistika horren ustiapenean azken urteetan txertatutako hobekuntzak aintzat hartuta; hala ere, inkestaren denbora defasea oraindik ere izugarria da eta inkestan lehen eta bigarren mailako arretako zerbitzuen artean bereiztea oraindik oso zaila da, baita udal erantzukizuneko zerbitzuen multzoa argi identifikatzea ere. Udal gizarte zerbitzuen gaineko informazio arazo nagusiak ez dira eratorri, edozein kasutan, inkesta horren ezaugarrietatik; aitzitik, antolakuntza marko komun bat ez izatearen ondorio dira, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren Informazio Sistemak izandako garapen eskasari eta oinarritzko gizarte zerbitzuen jardunari buruzko erregistro eta adierazle homogeneoak batzen dituenak.

- **Langile kopurua murriztea eta oinarritzko gizarte zerbitzuen arreta ratioek okerrera egitea.** 2013an udal gizarte zerbitzuen esparruan 6.452 langile zeuden lanaldi osoarekin kontratatuta, hau da, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemari lan egiten duten lanaldi osoko langileen ia %29. Hiru zerbitzuek hartzen dute langile guztien %90: EELZ (LOBAL langileen %40), pertsona nagusientzako egoitza zentroak (%30) eta oinarritzko gizarte zerbitzuak (%11 baino apur bat gehiago). Batez beste, oinarritzko gizarte zerbitzuetako gizarte laneko profesional bakoitzak 5.185 pertsonako populazioa artatzen du. Bilakaeraren ikuspuntutik, murrizketa nahiko garrantzitsua da 2009tik EELZn eta oinarritzko gizarte zerbitzuen kontratatutako pertsonen kopuruan (udal gizarte zerbitzuen mendeko langile guztien ia erdia hartzen dute). Euskal Autonomia Erkidego osoan, 2013an zerbitzu horien enpleguak 2009an erregistratutakoaren %82 hartzen zuen. Beste alde batetik, oinarritzko gizarte zerbitzuko langileen murrizketaren ondorioz, zerbitzu horietako arreta ratioak handitu egin dira, eta areagotzea bereziki nabarmena izan ez bada ere, agerikoa da 90eko hamarkada amaieratik hiru lurraldeetan izandako hobekuntza ildoan eten egin dela.

- **Lurraldeen arteko desberdintasun handiek irauten dute.** Euskal udal gizarte zerbitzuen ezaugarria nagusia lurraldeen arteko desberdintasunek osatzen dute. Euskal Autonomia Erkidegoko hiru lurralde historikoetako bakoitzak udal gizarte zerbitzuen eredu desberdin bat dauka, eta udalerrri edo eskualde bakoitzak ere eredu desberdina garatu duela pentsa daiteke; hala, erakunde komunek ezin izan dute orain arte oinarritzko eredu komuna ezarri. Egia da, azken urteetan lurralde mailan zenbait alderdi bateratu egin direla (batez ere Araban langileen edo zenbait zerbitzura bideratutako gastuaren murrizketa handien ondorioz), baina, hala ere, aztertutako esparru guztietan daude lurraldeen arteko desberdintasunak: egoitza plazen eskaintzaren estaldura eta egitura, oinarritzko gizarte zerbitzuen arreta ratioak, EELZ eta GLLren estaldura, udal gastu publikoa, udal gizarte zerbitzuen finantzaketa ereduak... adibide zehatzetako batzuk aipatzearen. Udal egoitza plazen estaldura ia lau aldiz handiagoa da Gipuzkoan (10.000 biztanleko 38,8) Bizkaian (11,2) baino.

- Udal egoitza plazen estaldura ia lau aldiz handiagoa da Gipuzkoan (10.000 biztanleko 38,8) Bizkaian (11,2) baino.
- Gipuzkoan pertsona nagusientzako egoitza plazen %33 udal titulatasunekoak dira, eta Bizkaian, berriz, %9.
- Araban EEL zerbitzuak 94 erabiltzaile ditu 10.000 biztanleko, eta, Gipuzkoan, oster, 69.

- Gipuzkoako udal gizarte zerbitzuek 38 langileko lantaldea dute 10.000 biztanleko, eta kopuru horrek gizarte zerbitzuen langile guztien %40 hartzen du; Bizkaian, ostera, kopurua 22 langilekoa da 10.000 biztanleko (%22).
 - Gipuzkoan, LOBAL gisako oinarrizko gizarte zerbitzuen langile bakoitzeko biztanleen kopurua 2.500 ingurukoa da, eta Bizkaian, ostera, 3.300koa.
 - Arabako udalek 674 euro bideratzen dituzte biztanle bakoitzeko udal gizarte zerbitzuak finantzatzeko (gizarte zerbitzuetako gastu publiko osoaren %15), eta Bizkaian, ostera, 540 euro (guztiaren %9,5).
 - Gipuzkoan gizarte zerbitzuetako udal gastuaren %35 oinarrizko gizarte zerbitzuetara bideratzen da, eta Araban, berriz, %14. Gipuzkoako udalerriek 20 euro bideratzen dituzte zerbitzu honetara urteko eta biztanleko, eta Bizkaian, ostera, 11 euro.
 - Arabako udalerriek 29 euro bideratzen dituzte biztanleko eta urteko pertsona nagusientzako egoitza zentroetara; Bizkaian, ostera, 9,2. Aldi berean, Bizkaiko udalerriek 22 euro gastatzen dituzte biztanleko eta urteko EELZn, eta Araban, berriz, 5,8.
 - Gipuzkoako udalerriek oinarrizko gizarte zerbitzuei lotutako gastuaren %93 finantzatzen dute, eta Araban, berriz %70. Horrez gain, Arabako udalerriek EELZren gastu publiko osoaren %10 finantzatzen dute, Bizkaian %60.
- **Eskualdeen arteko desoreka garrantzitsuak zentro jakin batzuen estaldura eta dentsitateari dagokionez.** Jasotako datuen arabera, Euskal Autonomia Erkidego barruko hamaika eskualdetik zazpi ez dute pertsona nagusientzako tutoretzapeko apartamenturik, eta bostek ez dute gizarteratze premiei erantzuteko harrera zentrorik. Hala ere, eskualde guztiek daukate pertsona nagusientzako etxebizitza komunitarioak; zentroyen dentsitatea 10.000 biztanleko 0,15 zentroyen (Ezkerraldea) eta 1,47 zentroyen (Bilbo) artekoa da, hau da, zentro kopurua bertan bizi den populazioaren arabera. Bilbo, Donostialdea eta Debagoiena ere nabarmendu behar dira, gaueko harrera zentroyei dagokienez erregistratutako dentsitate handia dute-eta. Zentro kopurua eta dentsitatea alde batera utzita (ez da tamaina aintzat hartzen), beharrezkoa da, halaber, zentro horiek lurralde bakoitzean duten estaldura aztertzea, hau da, eskualde bakoitzean existitzen den plaza kopurua 1.000 biztanleko. Apartamentuei dagokienez, Donostialdea eta Gasteizko estaldura handiak nabarmentzen dira, baita bost eskualdetan (Bilbo barne) mota horretako plazarik ez egotea ere. Etxebizitza komunitarioei dagokienez, Bilboko estaldura nabarmendu behar da (1,98 plaza 1.000 biztanleko); Donostialdean, esaterako, zifra hori 0,41 da. Azkenik, gaueko harrera zentroyei dagokienez, Bilbo dago Euskal Autonomia Erkidegoaren goialdean, eta 1.000 biztanleko 0,60 plaza ditu; batez besteko datua 0,24 da.
- **Udalen gastuaren geldialdia; gizarte zerbitzuen gastu publiko osoaren zati bat baino ez dute finantzatzen.** Euskal udalek 151 milioi euro inguru bideratu zituzten 2013an gizarte zerbitzuen zorroa osatzen duten udal erantzukizuneko zerbitzuak finantzatzeko; horrek zerbitzu horiei eustera bideratutako gastu publikoaren %12 inguru hartzen du. Nabarmendu beharreko lehenengo elementua, horrenbestez, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak onartutako programa eta prestazioen finantzaketan eragile gisa udal erakundeek gaur egun (legea onartu eta zortzi urtera) daukaten garrantzia eskasa da. Bilakaeraren ikuspuntutik, egindako azterlanaren ondorio nagusietako bat azken urteetan gizarte gaien udal gastu publikoaren etenari dagokio. Hain zuzen ere, gizarte zerbitzuen udal gastua 2009. eta 2013. urteen artean biztanleko 95 eurotik 86ra jaitsi da, uneko eurotan. Epe luzeagora begira, gizarte zerbitzuetan azken hamar urteetan udal gastuak izandako bilakaera ez dator bat foru eta erkidego mailako gastuak izandako bilakaerarekin: Aldi honetan guztian zehar, gizarte zerbitzuen gastuaren batez besteko urte arteko igoera Eusko Jaurlaritzaren kasuan %10,7 izan da, aldundien kasuan %5,5 eta udalen kasuan %1,9²⁴.
- Ilido beretik, garrantzitsua da azpimarratzea, bidenabar, gizarte zerbitzuei eusteko udalek egindako esfortzu ekonomikoa ez dela aldatu 2002. urtetik, eta udal gastu arruntaren %8 inguruan egon da. Ikuspegia berbera lortzen da udalek gizarte zerbitzuetan gastatutakoaren eta udal gastu osoaren urtez urteko gorakada aztertuz gero. Bi adierazleek bilakaera paraleloa izan dute serie osoan zehar. Horrenbestez, ezin da esan urte horietan udalek gizarte zerbitzuak lehenetsi dituztenik gainerako jardute eremu eta eskumenekin konparatuta. Aitzitik, gizarte zerbitzuetan izandako gastua aldatu egin da (gorantz edo beherantz) udal jarduneko gainerako eremuetara bideratutako gastua aldatu den neurri berean; hala, gizarte zerbitzuei erantzuteko beharrezko gorakadak edo lege araudi berriak ez du eragin nabarmenik izan udal baliabide ekonomikoak esleitzerako orduan, beste erakunde batzuen kasuan ez bezala. Hori guztia argi islatzen da udalek gizarte zerbitzuetan egiten duten gastuak mailaka galdu duen pisu erlatiboan, gizarte zerbitzuetan egiten den gastu publikoarekin alderatuz gero. 2013. urteko gorakada salbu, udalek finantzatzen dituzten gizarte zerbitzuen gastu publikoaren proportzioak behera egin du etengabe 2002tik hiru lurraldeetan; 2002an %19koa zen eta 2013an %11,6.

²⁴ Gogoratu behar da eskuragarri dauden estatistika eragiketetan, Eusko Jaurlaritzaren gizarte zerbitzuetako gastuan Diru-sarrerak Bermatzeko Errentaren eta Etxebizitza Prestazio Osagarriaren prestazio ekonomikoetara bideratutakoa ere zenbatzen dela.

- **Berezkoak ez diren gastuen finantzaketa.** Azterlanari esker egiazta daiteke, halaber, 2013an Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak ezarritakoari egokitu ez diren zenbait zerbitzuren finantzaketa ereduek berdin dirautela. Horren haritik nabarmendu behar da udalek pertsona nagusientzako egoitza zentroen gastuaren %5,5

finantzatzen dutela, eta soilik EELZren gastuaren %40. Gogoratu behar da, halaber, gizarte zerbitzuen gastuaren %20 Zerbitzu eta prestazioen katalogoan ez dauden zentro, programa edo prestazioei dagokiela, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legean ezarritakoaren haritik.

II

ATAIA

Udaleko gizarte
zerbitzuen egoera:
agente teknikoen
eta instituzionalen ikuspegia

II. atala

UDALEKO GIZARTE ZERBITZUEN EGOERA: AGENTE TEKNIKOEN ETA INSTITUZIONALEN IKUSPEGIA

II

2.1. Sarrera

Aurkezpenean adierazi den moduan, aurreko kapituluaren egindako analisi kuantitatiboarekin batera, txosten honek oinarri duen informazio gehiena Euskal Autonomia Erkidegoan gizarte zerbitzuak eskaintzean eta kudeatzean arduratzen duten erakundeetako ordezkariekin, profesionalekin eta teknikariekin egindako elkarrizketen eta eztabaida-taldeen bitartez bildu da. Metodologia kualitatibo hori hautatzea hainbat agentek udaleko gizarte zerbitzuen egoeraren, horien zailtasunen eta erronken inguruan duten ikuspegia zehaztasun handiagoarekin ezagutzeko premiari lotuta dago, eskuragarri dauden estatistika-iturrien ziozko datu zehatzak baino harago. Ikuspegi kualitatibo horien mugak, aurrerago jorratuko direnak, gorabehera, hogeita hamar informatzaile nagusirekin egindako elkarrizketen eta eztabaida-taldeen baliabideak aukera eman du, alde batetik, kontsulta egin zaien agente guztiak udaleko gizarte zerbitzuen egoera aztertzean garrantzitsutzat jotzen dituzten kontuak mahaigaineratzeko eta hobekuntzarako irtenbideak proposatzeko eta, bestetik, kontu horien inguruan dituzten iritziak eta balorazioak biltzeko eta, azkenik, mahaigaineratutako zailtasunei eman ahal zaizkien konponbideak elkarrekin eztabaidatzeko.

Guztira, kapitulu hau idazteko 36 pertsonen partaidetza izan da, banakako elkarrizketen eta eztabaida-taldeen bidez eta, zenbait kasutan, idatzizko galdera-sorten bidez. 2015eko iraila eta azaroa bitartean bildu zen informazioa eta, alde batetik, zenbait erakundetako ordezkariekin 11 elkarrizketa egin ziren eta, bestetik, Eusko Jaurlaritzan, foru aldundietan eta EAEko udaletan, baita unibertsitatean eta hirugarren sektoreko erakundeetan ere, lan egiten duten 25 pertsonekin eztabaida-taldeak eta elkarrizketak. Honako hau da elkarrizketa eta eztabaida-taldeen parte hartu zuten pertsonen zerrenda osoa:

Erakundeetako ordezkariak

- Aitziber Sanroman.
Ongizateko zinegotzia.
Donostiako Udala
- Carlos Alfonso.
Plangintza eta Inbertsio zuzendaria.
Gipuzkoako Foru Aldundia
- Dorleta Goiburua.
EUDEL
- Elena Coria.
Gizarte Zerbitzuen zinegotzia.
Getxoko Udala
- Emilio Sola.
Gizarte Zerbitzuen zuzendaria.
Eusko Jaurlaritzak
- Iñigo Pombo.
Gizarte Ekintza zinegotzia.
Bilboko Udala
- Lide Amilibia.
Gizarte Zerbitzuen sailburuordea.
Eusko Jaurlaritzak
- Mikel Antizar.
Gizarte Zerbitzuen zinegotzia.
Barakaldoko Udala
- Nerea Melgosa.
Gizarte Zerbitzuen zinegotzia.
Gasteizko Udala

- Oscar Seco.
Gizarteratzeko zuzendaria.
Bizkaiko Foru Aldundia
- Sergio Corchon.
Gizarte Zerbitzuen zinegotzia.
Irungo Udala
- Sergio Murillo.
Autonomia Pertsonalaren Sustapenerako zuzendaria.
Bizkaiko Foru Aldundia
- Xabier Domínguez López de Lacalle.
Gizarte Zerbitzuen zinegotzia.
Elorrioko Udala
- Jon Iribar
(Gipuzkoako Foru Aldundia)
- Juan de Dios Sanz
(Irungo Udala)
- Karmele Acedo
(Gizarte Zerbitzu Integratuak)
- Karmele Guinea
(Bilboko Udala)
- Maika Díez Bermejo
(Arabako Foru Aldundia)

Profesionalak eta adituak

- Alfonso López
(EAPN)
- Arantxa Orbegozo
(Eusko Jaurlaritza)
- Arantza Laka
(Bizkaiko Gizarte Langintza Eskola)
- Elena Ayarza
(Arartekoa)
- Félix Arrieta
(Deustuko Unibertsitatea)
- Fernando Fantova
(Gizarte kontsultorea)
- Francisco Dehesa
(Bilboko Udala)
- Itziar Barrenkua
(Arartekoa)
- Itziar Etcheverry
(Agintzari)
- Jaime García
(EDE fundazioa)
- Javier Ruiz
(Portugaleteko Udala)
- Jesús Otaño
(Osabide Hezkuntzarako Gipuzkoako Partzuergoa)
- Marijo Larrea
(Donostiako Udala)
- Merche González de Celis
(Ermuko Udala)
- Mikel Leturia
(Matia Fundazioa)
- Nerea Llantada
(Busturialdeako Mankomunitatea)
- Rafa López de Arostegui
(EDE Fundazioa)
- Rosa Briñas
(Biasteriko Udala)
- Sara Buesa
(Gasteizko Udala)
- Tere Barrenetxea
(Donostiako Udala)

Egindako elkarrizketen eta eztabaida-taldeen ondotik ateratako ondorio nagusiak aurkeztu aurretik, egokia da metodologia kualitatiboarekin berarekin zerikusia duten hainbat alderdi aipatzea, jasotako informazioa behar bezala ulertzeko beharrezkoak hain zuzen.

Aipatu berri dugunez, elkarrizketak egin zituzten eta eztabaida-taldeetan parte hartu zuten pertsonak, oro har, EAEn gizarte zerbitzuak kudeatzean eta eskaintzean esku hartzen duten erakundeetako arduradun politikoak, teknikariak eta profesionalak dira. Hala ere, mahaigainera-tutako gaien inguruan haiek zuten iritzia eskatu zen –ez zerbitzuak ematen dituzten erakundeetako ordezkari gisa, banako gisa baizik- eta testuan modu anonimoan jaso da. Ikusiko den moduan, bildutako zenbait adierazpen testuan hitzez hitz jaso badira ere, hasieratik erabaki

zen adierazpen horiek egin dituzten pertsonak berariaz ez identifikatzea –eta halaxe jakinarazi zitzaizkien elkarrizketatutako pertsonen-, haien iritziak adieraztean ahalik eta azkatasun handiena izan zezaten.

- Elkarrizketak eta eztabaida-taldeak aurretik parte-hartzaileei bidalitako galdera-sorta baten bidez artikulatu ziren. Beraz, eztabaidek galdera-sorta horretan jasotako gaiak jorratu zituzten, egoki iritzitako alderdi gehigarriak mahai-gaineratzeko aukera kasu guztietan helarazi bazen ere.
- Elkarrizketatutako pertsonak ez dituzte EAEko gizarte zerbitzuen esparruan lan egiten duten pertsona guztiak ordezkatzeko eta, txostena egiteko, argudioen hautapen subjektiboa eta partziala nahitaez egin behar izan da. Ildo horretan, kapitulu honetan bildu dena pertsona horien guztien iritzien interpretazioa da –ahal den berreraikitze eta antolamendu objektiboa-. Hortaz, garrantzitsua da nabarmentzea, hainbat alderditan nolabaiteko adostasuna antzeman bada ere, adostasun horrek ez dituela beti elkarrizketatutako pertsona guztiak barne hartu eta, jakina, ezin dela sektoreko gehien iritziak edo iritzi orokortzat jo. Hain zuzen, mahaigaineratutako gaien inguruan sektorean egun dauden pertzepzioak eta iritziak ulertzen lagundu nahi duten hautatutako banakako iritziak dira. Horren harira, pentsa daiteke egindako laburpenak kontsultatutako pertsonen iritziaren egoera leialtasunez jaso duela, adostasunak eta desadostasunak barne hartuta, udaleko gizarte zerbitzuen egoerari dagokionez.
- Eztabaida-taldek eta elkarrizketek egungo egoerak gizarte zerbitzuen erabiltzaile izan daitezkeen pertsonen eta herritarren eskubideen gainean izan dezakeen eragina baloratu zuten. Ildo horretan, gizarte zerbitzuen egungo antolamendu-esparruaren hobekuntzaren inguruko iritziak, egungo mugen barruan, bilatzeko beharra mahaigaineratu zen eta ez horrenbeste egun Euskal Autonomia Erkidegoko gizarte zerbitzuak arautzen dituen esparruaren birformulazio orokorra ekarriko zuten proposamenak.
- Testuan bertan gai asko nahasi egiten direla eta gainjarri egiten direla antzeman da. Gaiak ahalik eta modu logikoen antolatzen saiatu arren, egia hauxe da: jorratutako kontu guztiak elkarrekin hertsiki lotuta daude eta ikuspegi batetik baino gehiagotik azter daitezke. Era berean, batzuetan udaleko gizarte zerbitzuen hausnarketak gizarte zerbitzuen inguruko hausnarketekin nahasten dira. Izan ere, beti ez da posible alderdi baten arazoak eta sistema-koak bere osotasunean bereiztea.

Kapitulua hiru atal nagusitan banatu da: lehenik (2.2), egoeraren balorazio orokorraren inguruko iritziak aurkeztuko dira, arreta berezia jarritzaz diru-sarrerak bermatzeko errentaren kudeaketa Lanbidera igarotzeak izan duen eraginean eta lehen mailako arretako gizarte zerbitzuak gehiago gara-

tzeko udalek izan dituzten zailtasun nagusietan. Bigarrenik (2.3.), Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren prestazio eta zerbitzuen zorroari buruzko [urriaren 6ko 185/2015 Dekretuak](#) (aurrerantzean Zorroari buruzko Dekretua) eta Euskal Autonomia Erkidegoko Gizarte Zerbitzuen [Plan Estrategikoak](#) (aurrerantzean Plan Estrategikoa), Gizarte Zerbitzuen Mapa barne hartzen duenak (aurrerantzean Mapa), izan duten –edo edukiko dutela aurreikusitako den- eragina jorratuko da, bereziki, gizarte zerbitzuen eskubide subjektiboaren bermeari dagokionez; Zorroari buruzko Dekretuaren fitxen egoera –zerbitzuak definitzen dituztenak- eta premia eta taldeei ematen ari zaien erantzuna aztertuko dira eta, horrez gain, udaleko gizarte zerbitzuen langileei lotutako kontuak jorratuko dira. Azkenik, hirugarren atalean (2.4) udaleko gizarte zerbitzuen egoeran eragin zuzena duten Euskal Autonomia Erkidegoko gizarte zerbitzuen erakunde-arkitekturarekin eta eskumen-egiturarekin zerikusia duten alderdi guztiak aztertuko dira.

2.2. Egoeraren balorazio orokorra eta zailtasun nagusiak

2.2.1. Egoeraren balorazio orokorra: kezka, gizarte zerbitzuak eskuratzean lurralde-desberdintasunek jarraitzen dutelako

Elkarrizketatutako pertsonen udaleko gizarte zerbitzuen egoeraren inguruan duten balorazio orokorra zein den eta, zehazkiago, Gizarte Zerbitzuei buruzko [abenduaren 5eko 12/2008 Legeak](#) (aurrerantzean Gizarte Zerbitzuei buruzko Legea) EAEko udalei lehen mailako arreta-zerbitzuak emateari dagokionez esleitzen dizkien egitekoak udal horiek gain hartzean eta sistema eskuratzeko sarbidea gisa konfiguratzeko aurrera zer neurritan egin den uste duten mahaigaineratuz abiarazi ziren elkarrizketa eta eztabaida-talde gehienak.

Garapen eskasaren atzean dauden arazoak identifikatzeaz baino harago, iritziak funtsean bitan banatu dira: alde batetik, egoeraren balorazio anibalentea edo zehatza mahaigaineratu dutenak –persona horien iritziak, zailtasunak egun arren, aurrerapauso esanguratsuak eman dira, partzialak edo osatu gabeak badira ere; eta, bestetik, argi eta garbi balorazio negatiboagoa mahaigaineratzen dutenak eta Gizarte Zerbitzuei buruzko Legea onartu zenetik igarotako urteak galdutako aukeratzat jotzen dutenak. Ildo horretan, kontsultatutako pertsona batzuen ustez, Gizarte Zerbitzuen Maparen eta Zorroari buruzko Dekretuaren

erakunde-negoiazioaren aldi luzeak **espektatibak txikitzea** eragin zuen eta testuinguru horretan egin zitzaion harrera Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeari. Halaber, arazuko garapenik ezak erakundearen eta lantaldeen barruan ziurgabetasuna eragin du, batzuetan erabaki garrantzitsuak hartzea geldituz eta lehen arretaren mailan ebazteke dauden arazoei aurre egiteko **estrategien garapena mugatuz**.

Balorazio anbibalenteen artean, baita positiboaren artean ere, honako argudioak mahaigaineratu dira:

“Legeak udalei esleitzen dien egitekoa udalek partzialki baino ez dute garatu”.

“Erantzunak ematen ari gara baina neurri handi batean kasuan kasuko pertsonen kolektiboaren arabera da”.

“Udalerrri txiki eta ertainetan behintzat, legearen bidez lanbide ikuspegi berri bati garrantzia eman zaio; ikuspegi hori legean berariaz jasota zegoen”.

“Argi dago udaleko gizarte zerbitzuak funtzionatzen ari direla, Gizarte Zerbitzuen sistema eskuratzeko sarbide gisa”.

“Ahal dena egin dugu eta legeak ezarri zizkigun betebeharrak guztiak konplitu ditugu baina agian guztiak ez dira jorratu behar adina intentsitate eta bizkortasunarekin”.

“Nire lurraldearen egoera partzialki hobetu da, batez ere, diru-sarrerak bermatzeko errenta Lanbidera transferitzeagatik. Egoera horrek aukera eman du zenbait udal-errenta, bereziki handietan, ‘arreta-eredua’ dei dezakegun horretan aurrera egiteko, etxeko etxeko bisitaren zeregina, tokiko mailako beste sistema batzuekiko koordinazioa, elkarteekiko lana, etab. bideratzeko denbora libratu baita. Hala ere, udaleko eskumen ‘berriak’ diren zerbitzuen eskaintza ez da aurrera egin, ezta etxeko etxeko laguntza-zerbitzuaren ardura guztia gain hartzean ere”.

Edozelan ere, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearen garapena eskasztat jotzen duten balorazioak ohikoak dira agian, udalei dagokionez behintzat:

“Urte hauek guztiak alferrik galdu ditugu zorroari buruz hitz egiten eta ez dugu banakako esku-hartzearen eta erkidegoaren oinarritzeko eredu bati buruz hitz egin eta eraikitzeak aprobetxatu. Hori zen legearen ekarpenik onena. Aldi zoragarri bat galdu dugu; eztabaidak maila politikoa izan du hizpide, profesionalak ez dugu eztabaida horietan parte hartu eta ez gara esku hartzeko ereduaren inguruan eztabaidatzeko gai izan”.

“Azken urte hauetan eten oso nabarmena jazo da. Guztiak Zorroari buruzko Dekretua onartzeko zain egon

gara, gure betebeharrak zeintzuk izango ziren oso ongi jakin gabe. Eta ez dakit genituen espektatiba guztiak azkenean beteko diren”.

“Gizarte Zerbitzuei buruzko Legea onartzeak guri ez digu aldaketarik eragin, baliabide gehiago edukitzeari dagokionez, ezta egitura desberdin bat izateari dagokionez ere. Programatxo txikiak baino ez ditugu sortu eta segur aski legearekin edo legerik gabe berdin sortuko ziren”.

“Oinarritzeko gizarte zerbitzuek nolabaiteko garapena eduki ahal izan dute baina legean jasota dauden lehen mailako arretarako gainontzeko zerbitzuak ez dira nahikoa garatu. Udalek ez dute horretarako ahalmen ekonomikoa”.

“Orain arte behintzat ez dut antzeman legearen onarpenak udal-errentan eragin handirik izan duenik”.

“Ez dira sortu legeak mahaigaineratu zuen ikuspegi-aldaketa gauzatzeko beharrezko tresnak, alegia, laguntza-eredu batetik erkidegoaren garapenerako eredu batera igarotzekoak. Ikuspegi-aldaketa oso ondo dago baina aldaketa hori bideratzeko baliabideak egon ba al daude?”.

“Zorroa, mapa eta gainontzekoak abian jartzea horrenbeste kosta denez, ez da antzeman legea 2008an onartu zela. Tamalez 2007-2008. urteko egoera berean jarraitzen dugu. Horri gainera, krisia eta ordutik izan ditugun gizarte premia guztiak gehitu behar zaizkio. Orduan, dagoeneko ondo definitutako mapa bat izan beharrean, bakoitzak zer egin behar dugun, zer intentsitatearekin eta zenbat dirurekin, udal-errentan gertatu zaiguna izan da dagokiguna baino gehiago egiten ari garela eta, gainera, gain hartu beharko genukeen zama ekonomikoa baino handiagorekin eta giza baliabide berberekin. Hala, 12/2008 Legea oso ondo dago, oso ona zen eta eskubide subjektiboa izan behar dena da baina ez dira lan egiteko eta legeak exijitzen zigun guztia martxan jartzeko tresna guztiak ezarri”.

“Zorroa eta mapa onartzean izandako atzerapenak gainera eta tentsioa galtzea ekarri ditu, baita legearekin konpromisoa hartu zuten profesionalen ilusioa galtzea ere. Horrez gain, zerbitzuak nahikoa garatuta daudela eta beste ezer gehiago behar ez dela uste izatea eragin du”.

Udaleko gizarte zerbitzuen egoera eta, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legea onartu ostean, izandako garapena modu negatiboan baloratzen duten horiek enfasi gehien jarri dioten alderdietako bat lurralde-desberdintasun garrantzitsuek jarraitu egiten dutela da, herritarrek udaleko gizarte zerbitzuak eskuratzeko eskubideari dagokionez. Kasu batzuetan

desberdintasun horiek indarrean dagoen EAeko gizarte zerbitzuen erakunde-arkitekturaren ziozkoak direla uste bada ere –aurrerago jorratuko den gaia eta, edozelan ere, legeak zalantzan jarri ez zuena-, beste kasu batzuetan uste da Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak ezarritakoaren garapen azkarrago eta kontsekuentetagoa nahikoa izango zatekeela herritar guztientzat gutxieneko eskubide komun eta homogeneo batzuk bermatzeko, bizilekua edozein dela ere. Nolanahi ere, **lurralde-desberdintasunek jarraitzeren ondotik sortzen den kezka** bistakoa da.

“Teorian banakako eskubidea sortzen duen baina udal-erri desberdinetan pertsona horiei ematen zaizkien zerbitzuen artean oso desberdintasun nabariak mantentzen dituen sistema deitzen den horren egoera ez du memoriak konponduko, ezta zorroak ere. Pertsona askok ezin izango dituzte legeak eta zorroak bermatzen dituzten baliabideak eskuratu udal-erri jakin batean bizitzeagatik, udaleko gizarte zerbitzuek ahalmen fisikoa, teknikoa, ekonomikoa eta antolamendukoa behar baitute eta udal askok ez dute txikiak direlako. Honen guztiaren elementurik dramatikoena adibide bat jartzearen hauxe da: Lezoko bizilagun batek ez du Zerbitzuen Zorroko baliabideen %60 eskuratzen; herritar guztiek duen eskubide bat dela kontuan hartuta”.

“Herritarrek ez dute udaleko gizarte zerbitzuek bermatzen dizkieten eskubideen berri, udal-erriek zerbitzuak modu diskrezionalean eskaintzen jarraitzen baitute, besteak beste. Horregatik, herrialde honetan lehen mailako, bigarren mailako eta hirugarren mailako herritarrak daude eta hori ezin da justifikatu, ezta arrazoitu ere, bi milioi biztanleko herrialde batean. Horrek beste sistema batzuetan ez luke lekuri izango, ezinezko izango litzaiteke: demagun ez duzula tratamendu mediko jakin bat jasotzeko eskubiderik udal-erri batean edo beste batean bizitzeagatik”.

“Udaleko gizarte zerbitzuen garapena zinegotzi baten irizpide partikularraren arabera den eredu batekin jarraitzeak ez du zentzurik”.

2.2.2. Udaleko gizarte zerbitzuak finkatzeko zailtasun nagusiak

Zailtasun nagusia, erakunde-arduradunek bereziki aipatu dutena eta aurretik jada adierazi duguna, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearen arauzko garapenik ezari eta udal-eskumeneko zerbitzuen eta prestazioen eduki zehatzaren gaineko ziurgabetasunari lotuta dago. Halaber, azaldu da, legea onartu zenetik igarotako denboran, ez dela aurrera egin zoroko zerbitzu bakoitzerako **esku-hartzearen eredu adostu** bat sortzen eta, hala, tarte handiegia utzi zaio zerbitzuak ezartzeko teknikari eta politikari arduradunen

irizpideari eskainitako zerbitzu bakoitzari ematen zaion orientazioa, ikuspegia eta edukia erabakitze aldera.

“[Zailtasun nagusietako bat] zerbitzu eta prestazio batzuen edukia ez zehaztea, orain udal-eskumenekoa, eta horiek sortu eta mantentzeko baliabide ekonomikoa eskasak edukitzea”.

“Arauzko garapenik ezak zerbitzuen garapena oztopatu du, zalantzarik gabe”.

“Zorroa onartzeko jazotako atzerapenak ez du udal-erri inplikazio aktiborako biderik eman, legeak esleitzen dizkien eskumenak garatzean hain zuzen. Udal-erri asko azkenean zer argitaratzen den zain egoten dira, zer egin behar duten ikusteko”.

-Objektibotzat jo beharreko- elementu horrekin batera kontsultatutako pertsona batzuek zenbait traba eta zailtasun antzeman dituzte tokiko administrazioen funtzionamenduan. Ildo horretan, azpimarratu da udal guztiek ez dietela eman udaleko gizarte zerbitzuei **beharrezko lehentasun politikoa** eta kasu batzuetan agerikoa izan dela tokiko lidergorik eza -baita arduradun politikoei gizarte zerbitzuen esparruan udal arduren berri ez izatea ere- udaleko gizarte zerbitzuak garatze aldera. Horrez gain, udaleko ardura lanpostu jakin batzuetan –idazkaritza, esku-hartzea, finantza zuzendaritza, etab.- udaleko gizarte zerbitzuen garapenaren inguruan noizean behin agerian jarritako aurkakotasuna aipatu da, instantzia horien ustez beti ez dira udal ardurakoak.

“Udal guztiek ez dute onartzen Gizarte Zerbitzuen atalen garrantzia eta, horrenbestez, hertsiki bigarren mailako egitekoa gain har dezakete eta hala jarduteak ez die aurrekontu-baliabideetan bakarrik baldintzatzen”.

“Nire udal-errian, aurreko legegintzaldietan behintzat, gizarte zerbitzuak ez dira nahikoa garatu, gai honi ez baitzaio beharrezko lehentasun politikoa eman. Gobernu-taldearen lehentasunak gizarte zerbitzuak ez ziren beste lehentasun oso desberdinak izan dira”.

“Ez da gizarte zerbitzuen esparruan lehen mailako arretaren aldeko apustu politikoa irmorik egon, ez udaletan, ezta udaletatik at ere”.

“Alderdi politikoei ez dute gizarte zerbitzuen eredu bat barneratuta eta udaletan atal honetaz arduratzen diren politikariek, oro har, ez dute haien alderdian zama handirik; politikak egiterakoan eta haien lehentasunak baliatzean oso mugatuta daude”.

“Udalen barruan arerio oso handia daukagu: udal administrazio arduradun teknikarien ustez –idazkariak,

kontu-hartzaileak, finantza-zuzendariak, etab.- gizarte zerbitzuen gaia ez doa haiekin, guztiz ezezaguna da. Ez dute berezko eskumentzat jotzen. Teknikari horiek, politikariak ez bezala, luze egoten dira eta asko agintzen dute eta gizarte zerbitzuak ez dituzte haien berezko zer-bait bezala hartzen”.

“Udal askotan ez dira gizarte kontuengatik kezkatzen. Udalen inertzia historikoa gizarte zerbitzuak ez diren beste esparru batzuetan inbertitzea da. Aurrekontuak beste esparruei esleitzen zaizkie. Ez zaio lehentasunik ematen gizarte zerbitzuak edukitzeari, hauteskunde-mailan ez baita errentagarria. Adibidez, dirua azpiegiturak eta ekipamenduak eraikitzen zuzentzen da, gizarte zerbitzuetara baino lehenago”.

“Maila politikoan oso gutxi baloratzen da behar bezalako arreta zer den, alegia, 13.000 pertsona edo familia artatzeko lehen mailako arreta. Hori oso gutxi baloratzen da. Politikariek herritar oso gutxi eragiten dien programa txikiak, berariazkoak, askoz gehiago baloratzen dituzte eta arreta horietan jartzen dute. Legegintzaldietan nahiago izaten dute argazkian programa horiekin atera. Dena den, ez da lehen mailako arretaren inguruan ematen dugun prestazioa defendatzen. Ildo horretan ez da zerbitzu publikoen defentsarik egiten”.

Halaber, udaleko gizarte zerbitzuetan eskuragarri dauden giza baliabideen eta baliabide pertsonalen kontuak agerian jarri ditu, kontsultatutako pertsonen iritziz, udalek aurre egin eta jorratu behar izan dituzten zailtasunak. Gai hori ondorengo atal batean zehatzago jorratuko bada ere, momentuz nabarmendu behar da kontsultatutako pertsona batzuen ustez zer neurritan den funtsezkoa lehen mailako arretaren gizarte zerbitzuen **giza baliabideen** kontua, bai **kantitatearen ikuspegitik**, bai, noizean behin, **kualifikazio teknikoaren** ikuspegitik, agindutako funtzioei dagokienez.

“[Zailtasun nagusietako bat] giza baliabideei lotutako problematika izan da: urtetan oinarrizko gizarte zerbitzuetako gizarte langintzaren profesionalen burokraziailanak egin behar izan dituzte, batez ere, diru-sarrerak bermatzeko prestazioen kudeaketa-lanak. Egun, zentzu horretan lan-zama arindu bada ere, profesional batzuek bakarrik onartu dute aldaketa hori eta esku hartzeko eta haien benetako egitekoa neurri handiagoan burutu ahal izatea positibotzat jo dute. Egitekoa: esku-hartzeko eta gizarte aldaketarako, pertsonen lotutako egitekoa garatzeko agentea eta ez agiri, espedienteen izapideei lotutako administrazio-egitekoa, beste batzuk lan horiek egiten eroso badaude ere”.

“Oinarrizko gizarte zerbitzuetako langileen ratioei dagokienez, zenbait udalerritan eskasak izan daitezkeela eta laguntza-langileak behar ditzaketela kontuan hartuta

(Eusko Jaurilaritzak aipatu duena errefortzurako langileak kontratatzeko laguntza ekonomikoaren bidez), askotan arazoa barne-antolamendu desegokia da: lan-ezegonkortasuna (gehiegizko txandaketa eta bitartekotasuna), erdiko aginterik eza eta kudeaketa-arloko ezagutzak dituzten langilerik eza, lanerako baldintza egokiak edukitzeko baliabide material eskasak, etab.”.

“Zenbait kasutan ez dut uste udalek eskumen teknikorik dutenik, bereziki, gizareratzearen esparruan, 12/2008 Legearen esparruan esleitu zaizkien funtzioak betetzeko. Ez da aurrekontu-zuzkidurari lotutako kontua bakarrik, esleitutako egitekoak gain hartzeko prestakuntza eta ahalmen teknikokoa ere bada”.

Konsultatutako pertsonen beste elementu batzuk ere aipatu dituzte udalek gizarte zerbitzuen esparruan dituzten funtzioak garatzeko izan dituzten eta oso alderdi desberdinak jorratzen dituzten zailtasunak azpimarratzen: horien artean udaleko gizarte zerbitzuen **finantzaketari** lotutako arazoak eta desadostasunak (krisi ekonomikoaren eta aurrekontu-murrizketen testuinguru batean) eta udalen finantza-nahikotasuna bermatzeko zailtasunak azpimarratu behar dira; lehen mailako arretaren gizarte zerbitzuen esku-hartze eta kontzeptualizaziorako eredu komun baten garapen eskasa; edo herritarrek egindako **arreta-eskaerak ugaritzea**, diru-sarrerak bermatzeko errentaren kudeaketa Lanbidera transferitu bada ere (aurrerago zehaztasun gehiagorekin jorratuko da).

“Egia esan, krisi ekonomikoaren eta aurrekontu-murrizketen unea ez da egokiena izan udaleko gizarte zerbitzuak garatzeko”.

“Legea hankamotz jaio dela esan behar da, ez baitu aurrekontu-zuzkidurarik. Legearen garapena, gainera, gutxietsi egin da egungo krisi ekonomikoagatik. Legeak aurreratzen zituen printzipioen garapen deskafinatua izan da”.

“Denbora ez dugu aprobetxatu esku hartzeko eredu komun bat definitzeko, ez ditugu oinarrizko elementu komunak argitu eta udal bakoitzak bere eredia definitzen jarraitu du”.

“Legeak bere printzipioetan garatzen dituen alderdiekin zerikusia duen esku-hartzerako eredu bat adostuta egiteko aukera galdu da. Gizarte zerbitzuen zentroek esku hartzeko estilo gisa behintzat”.

“Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak lehen mailako arreta erabakitzailea proposatzen du eta bistakoa da urte haue-tan zehar ez dela sortu lehen mailako arreta erabakitzaile hori. Eta horretan eragin duen faktoreetako bat ezagutzaren kudeaketaren, kualifikazio profesionalaren, I+G+B

delakoaren lan bat garatu ezin izateari lotuta dago, alegia, lehen mailako arretari metodoak, tresnak, teknologiak edo programak emango zizkiona, lehen mailako arretaren gizarte zerbitzuak jorratu behar ditugun premiak joratzeko gai izan daitezzen lagunduko zutenak”.

Horrez gain, legeak udalei esleitzen dizkien funtzioak eta eskumenak betetzeko udalek izan dituzten traben artean aipatu da udalen barruan zailtasun bat dagoela Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak lehen mailako arretaren esparruan esleitzen dizkien zerbitzuen eta prestazioen jarraitzea batera kontuan hartzeko. Ildo horretan adierazi da udal guztietan propiotzat jotzen dela zorroaren 1.1 fitxan -informazioa, diagnostikoa, balorazioa eta orientazioa- barne hartutako zerbitzuak emateko ardura eta, edozelan ere, oinarrizko gizarte zerbitzuei esleitzen zaizkien gainontzeko zerbitzuak: etxez etxeko laguntza (1.2), esku-hartze sozioedukatihoa eta psikosoziala (1.3) eta zaintzaileei laguntzeko zerbitzua (1.4). Hala ere, beti ez dira betebeharrak propiotzat jotzen lehen mailako arretaren gainontzeko zerbitzuak -gizarte zerbitzuen esparruan partaidetza eta gizarteratzea sustatzeko zerbitzua (1.5), eguneko arretaren zerbitzuak (1.7), gauean hartzeko zerbitzuak (1.8) eta ostatu-zerbitzuak (1.9). Horrek lehen mailako arreta osoa bizitzaren fase guztietan ere jorra daitekeen **arretaren jarraitze integratu** gisa ulertzea zailtzen du. Kontu hori garrantzitsua da, aurrerago azalduko den moduan zerbitzu horietako asko abian jartzeko tokiko mailan garatu behar diren azpiegituren inbertsioa kontuan hartzen bada, baita -udal-eskumeneko zerbitzuak direla aintzat hartuta, baina lurralde-esparrukoak askotan udalaz gaindikoa- garatzeko udal arteko akordioak lortzeko beharra ere.

“Baterako ikuspegi txikia dago lehen mailako arretaren gizarte zerbitzuei dagokionez. Udaleko gizarte zerbitzuak oinarrizko lau dira baina baita eguneko arreta-zerbitzua, gaueko harrera-zerbitzua eta ostatu-zerbitzua ere. Beti ez da egon baterako ikuspegi hori, alegia, lehen mailako arretan arreta etengabea nola ematen den, baita bizitza guztian zehar ere. Ezein udalek ez du kontu honen inguruko hausnarketa nahikorik egin”.

2.2.3. Diru-sarrerak bermatzeko errentaren kudeaketa Lanbideri ematearen balantze anbibalentea eta kezka erabiltzaileek jaso dezaketen erantzun desegokiagatik

Gizarte zerbitzuen egoerari buruzko Arartekoaren aparteko azken txostena idatzi zenetik gizarte zerbitzuek eta, bereziki, oinarrizko gizarte zerbitzuek jasan duten aldaketa nagusietako bat diru-sarrerak bermatzeko errentaren kudeaketa

Lanbide-Euskal Enplegu Zerbitzura transferitu izanari lotuta dago. Horregatik, teknikari eta profesionalei bidalitako galdera-sortan aldaketa horrek udaleko gizarte zerbitzuen gainean izan zuen eraginari buruz zuzenean galdetu zen. Udaleko gizarte zerbitzuen egoera orokorra baloratzean gertatzen den moduan, kontu honen erantzuna anbibalentea da: kasu gehienetan aldaketak eragin duen administrazio-lanaren libratzea eta banakako gizarte esku-hartzea indartzeko aukera zabalak positibotzat jo badira ere, pertsona askoren ustez, aukera hori ez da behar bezala aprobetxatu kasuaren kudeaketarekin eta banakako esku-hartzearekin zerikusia duten funtzioak eta prozedurak batera birdefinituz²⁵. Lurraldeko gizarte premien ezagutzaren inguruan sakontzeko eta, hala, aukera baliatu eta erkidegoaren esku-hartze eredu bat -legean mahaigaineratzen dena bezalako- aplikatzen hasteko ere ez da erabili.

“[Diru-sarrerak bermatzeko errentaren kudeaketa Lanbidera transferitzeak] administrazio-lana kendu digu eta, hala, disponibilitate handiago daukagu laguntza-lanak egiteko eta gizarte esku-hartzerako, kasuak kudeatzeko, etab.”.

[Diru-sarrerak bermatzeko errentaren kudeaketa Lanbidera transferitzeak] baliabideak liberatzea ekarri du eta orain zenbait udalek haien egitekoa berriro orientatu dute legeak ezarri moduan; beste udal batzuek, berriz, ez dute hori egin”.

“[Diru-sarrerak bermatzeko errentaren kudeaketa Lanbidera transferitzeak] gure zerbitzuak arintzeko eta administrazio-lanak kentzeko bidea eman digu; hala ere, ez dugu aurrera egin esku-hartzerako eredu komun bat sortzen eta aldaketa hori baliatzeko hausnarketarako espazioak ez ditugu sortu”.

“Lanbidek diru-sarrerak bermatzeko errenta gain hartu ostean, ez da udalen baterako birposizionamendurik jazo. Bakoitzak haren ustez egin behar zuena egin du,

²⁵ Kontu honi dagokionez, Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoaren diagnostikoak adierazi du diru-sarrerak bermatzeko errentaren kudeaketa Lanbideri transferitzeak “aukera bat zabaldu duela funtzio horiek sustatzeko eta, batez ere, erreferentziazko figura eta kasuaren koordinazioa. Hala ere, hori sustatzeko honako hau dakar: gizarte langileentzako erronka bat, legeari jarraiki lehen mailako arretaren esparruan funtzio horiek gain hartuko lituzketen profesional gisa; eta oinarrizko eta udaleko gizarte zerbitzuentzako antolamendu-erronka bat. Udalak, mankomunitateak, etab. -behintzat horietako batzuk- jada erronka hori gauzatzen ari dira, dituzten baliabideekin noraino hel daitezkeen ikusiz baina une honetan oso zaila da balioestea zenbat baliabide beharko dituzten (arreta zuzeneko profesionalen ratioak, udaleko gizarte zerbitzuetako laguntza teknikoak, etab.) tokiko erakunde bakoitzak egingo duen planteamendua burutzeko. Hala, egun, oinarrizko gizarte zerbitzuak trantsizio-prozesuan daude, Lanbideri diru-sarrerak bermatzeko eta gizarteratzeko sistemaren prestazio ekonomikoaren kudeaketa transferitu ostean eta zehatz-mehatz ez dute hainbat alderdiren garapenak -esaterako, kasuaren koordinazioak-, lan-zamei dagokionez, izango dituen inplikazioen berri. Edozelan ere, -diagnostikoa amaitu da- prozesu horien balorazioa egin ahal izango delakoan, eta 2020rako biztanleak kontuan hartuta xedatutako profesional kopurua eta biztanleko minutuen ratioetan antzemandako desberdintasunak murriztea beharrezkotzat jotzen da”.

egin behar zenaren birplanteamendu komunik ez da egon, behin oinarritzko gizarte zerbitzuak diru-sarrerak bermatzeko errentaren kudeaketaz arduratzeko egitekoa kenduta. Eta, horren ondorioz, udalerrien zerbitzuen artean desberdintasunak handitu dira eta lurralde arteko eta udalerrri arteko desberdintasun oso handiak, oraindik nabariagoak, daude. Udalerrri bakoitza mundu bat da eta orain lehen baino gehiago eta egoera horrek herritarrek asko nahasten ditu”.

Pertsona batzuek esan dute diru-sarrerak bermatzeko errentaren kudeaketa Lanbidera transferitzeak zerbitzuen eskariaren ugaritze nabarmenarekin bat egin zuela -bai krisiagatik, bai Autonomia Pertsonala Sustatzeari eta Mendetasun egoeran dauden Pertsonak Zaintzeari buruzko [abenduaren 14ko 39/2006 Legearen](#) pixkanakako aplikazioagatik (aurreratzean Mendetasunari buruzko Legea)-. Beraz, eskariaren ugaritzeak berehala xurgatu zuen lehen eragin positiboa²⁶.

“Sekulako lasaitasuna izan da guretzat. Diru-sarrerak bermatzeko errentaren kudeaketa oinarritzko unitateetan mantendu izan balitz, ez ginateke gai izango eskariaren handitzeari erantzuna emateko. Baina eragin hori berehala neutralizatu zen: lehen urtean zoragarria zirudien baina hurrengo urteetako eskaria handitzearen ondotik (2013an eta 2014an) aurreko egoerara itzuli ginen eta esku hartzean gure kalitate teknikoa jaisi behar dugu berriro. Loria nahiko gutxi irau du, gure kasuan behintzat”.

“Aldaketak lana arinduko zigula zirudien baina azkenean ez da hala izan, arreta-eskariak krisiaren ondorioz handitzen jarraitu du. Hala, zenbait udaletan egoera langileak murrizteko baliatu zen, eredia finkatu ahal izateko eta diru-sarrerak bermatzeko errentaren kudeaketak zekarren zamaren ondotik jorratu ezin izan genituen kontuei erantzuna eman ahal izateko zain geundenean”.

“[Diru-sarrerak bermatzeko errenta Lanbidera transferitzeak] izugarrizko arindua ekarri zigun; administrazio-lanak kentzeko bidea eman zigun eta lan-karga nabarmen murriztu zuen. Baina arindu hori berehala desagertu zen eskaria handitu ahala eta “orain hasierako puntuan gaude”.

²⁶ Gipuzkoako udalerrien kasuan, kontsultatutako pertsona batzuek adierazi dute diru-sarrerak bermatzeko laguntza (aurreratzean DBL) sortzeak -Gipuzkoako Foru Aldundiak abian jarri zuena diru-sarrerak bermatzeko errenta eskuratzeko errolda-irizpideetan bideratutako aldaketak eragin zien pertsonen zenbateko nahikoko diru-sarrerak bermatzeko prestazio bat jasotzen jarrai zezaten- arreta-eskaria eta administrazio-lan eta gizarte esku-hartze garrantzitsuak burutzeko premia berehala handitu zituela. Prestazio honi dagokionez, kontsultatutako pertsona batzuek aldaketa hori kontsulta egin gabe eta udalak langilez eta baliabide gehigarri hori gabe sartu izana kritikatu dute eta prestazio hori jasotzeko nahia baino ez zuten biztanleen mugimenduak eragin zituela bermatu dute.

Aldaketak udaleko gizarte zerbitzuen lan-kargan eduki ahal izan duen eragin positibo edo negatiboa alde batera utzita, herritarrei emandako zerbitzuaren kalitateari dagokionez, pertsona batzuen ustez, prestazio honen jasotzaileen gainean izan duen eragina negatiboa izan da, haien iritziz, **Lanbide biztanleriaren sektore ahulenekin eta lan-merkatutik urrunen dauden horiekin lan egiteko izaten ari den zailtasunak** ikusirik²⁷.

“[Diru-sarrerak bermatzeko errentaren kudeaketa Lanbidera transferitzeak] oso eragin positiboa izan du, egiten ari ginena berrikusteko eta gure antolamendua eta zerbitzu-zorroa eguneratzeko aukera eman baitigu. Baina zalantza asko ditut, ez dakit aldatetak horrek herritarrengan eragin onuragarri hori izan duen. Lanbiden jazotzen dena jazotzen denez, arreta-eskaera, beste modu batean, udaleko gizarte zerbitzuetara etortzen da bueltan. Baina orain gizarteratzeko ibilbideetan funtsezko agenteak garestu onartu gabe eta udalerrri txikietan erabiltzaileak artea diezaieten etengabeen beste udalerrri batzuetara joan behar izateko larriagiariekin. Laburbilduz, gizarte zerbitzuetan izan duen eragina positibotzat jo daiteke baina erabiltzaileek ez dute oinarritzko esku-bide bat baliatzeko nahitaezko eskuragarritasuna”.

“Premia horiek irizpide eta mekanismo komunekin artatzen dituen organismo komun bat izatea irabazi dute herritarrek. Beste kontu bat da Lanbidek gizarte gaitasun jakinak ez dituzten pertsonen lan egiteko zailtasunak dituela onartzea eta askotan guk amaitzen dugu pertsona horiei arreta ematen”.

“Diru-sarrerak bermatzeko errenta Lanbidera transferitu zen aldian Eusko Jaurlaritzarekin bilerak bideratu ziren, Lanbiden gizarte langilearen figura gehi zezaten eta figura horrek terminoak erabiltzean, kasuistika, etab. ulertzean bi administrazioen zubi gisa jardun zezan. Alegia, bi sistemen arteko komunikaziorako zubi bat eraikitzea, sistematik erortzen

²⁷ Oro har, kontu horri dagokionez txosten hau egiteko bildutako planteamenduak -bereziki, teknikari eta profesionalen egindako elkarrizketetan- Arartekoak 2014ko ekainean Gizarte Langintzako Profesionalen Elkargoetako ordezkariarekin izandako bileran adierazitakoekin bat datoz. Bileran hartan parte hartu zuten pertsonen agerian jarri zuten kexetako bat Lanbidek bertako zerbitzuetara jotzen duten bazterkeria egoeran dauden eta hala geratzeko arriskuan dauden eta oinarritzko gizarte zerbitzuekin ere harremanetan dauden pertsonak artatzean helarazten duen hurbiltasun eskasa da. Bileran hartako edukia laburtzen duen txostenari jarraiki, “Lanbiden malgutasunik eza antzematen da diru-sarrerak bermatzeko errenta eskuratzeko irizpideak aplikatzean eta, ondorioz, zenbait pertsona sistematik at geratzen dira eta udaleko funtsen bidez edo, halakorik ez badago, hirugarren sektorearen bidez artatu behar dira. Halaber, prestazioa emateko baldintzen neurritzeko kanpoko aplikazio automatizatuak kritikatu da, baita aplikatzen den araudian jasota ez dauden irizpide murriztaileen aplikazioa ere, eta gero ez dira behar bezala zehazten eskararak ukatzeko arrazoiak. Lanbidek ez ditu kontuan hartzen oinarritzko gizarte zerbitzuetan egiten diren gizarte diagnostikoak edo gizarte lana eta, ondorioz, familia-egoerari dagokionez beste ikuspegi bat eta batzuetan bateraezina dauka”.

diren gizarte gaitasun gutxiago dituzten pertsonak berreskuratzeko bide batzuk egon daitezten. Bestela, sisteman paradoxa bat jazotzen da, egoera ahulagoan dauden familiei eta pertsoneri laguntzeko sistema bat diseinatzeko baita eta azkenean sistematik erortzen diren pertsonak gizarte gaitasun gutxiago dituztenak baitira”.

Horrez gain, nabarmendu da diru-sarrerak bermatzeko errenta Lanbidera transferitzeak neurri batean **persona eta familia jasotzaileekin lan egiteko tresna garrantzitsu bat galtzea** ekarri duela. Izan ere, gizarteratzeko ibilbideak –prestazioa jasotzeko beharrezko baldintza gisa ezartzen direnak- pertsona horietako batzuekin oinarrizko gizarte zerbitzuetatik lan egiteko tresna erabilgarriak ziren. Horiek ez dute laguntza ekonomikoa bakarrik behar, gizarte motako arazoak ere izan badituzte. Oinarrizko gizarte zerbitzuen partaidetza diru-sarrerak bermatzeko errentaren sisteman jasota badago ere, gizarte problematikei lotutako gizarteratzeko hitzarmenen xedeei jarraipena emateko, praktikan sistema berriak erraztu du zenbait pertsonak ez dutela zertan oinarrizko gizarte zerbitzuetara joan diru-sarrerak bermatzeko errenta kobratzeko. Hala, pertsonen eta familien gizarte premiak antzemateko aukera galtzen da, Lanbideko langileek oro har ez dutelako premia horiek antzeman eta jorratzeko berariazko prestakuntzarik. Ez dirudi Lanbideren eta oinarrizko gizarte zerbitzuen lankidetzaren protokoloak desiratutako ondorioa eragin duenik.

Labur esanda, pertsona batzuen ustez, diru-sarrerak bermatzeko errenta kudeatzeko egungo sistema zorrotzegia da, baliabide ekonomikoak ez izateaz gain, gehitutako gizarte problematika duten jasotzaileen kasuistikari behar bezala erantzuteko. Egoera horrek, askotan, prestazioaren jasotzean eteteak eragiten ditu eta pertsona horiek prestazioa eskuratzetik baztertzen ditu zuzenean. Ondorioz, erantzun gabe geratu den eskaria, azkenean, oinarrizko gizarte zerbitzuetara bideratzen da. Zerbitzu horiek, alde batetik, pertsonari erakunde-ibilbidean lagundu behar diote prestazioa lor edo berreskura dezan eta, bestetik, pertsonaren edo familiaren egoeraren ziozko gizarte larrialdi egoerari erantzuna emateko.

“Gizarte bazterkeria egoeran dauden pertsonak ez dira oinarrizko gizarte zerbitzuetatik desagertu, bertan jarraitzen dute. Orain Lanbidek xedatzen dituen etete guztiez arduratu behar dugu, Lanbideko langileekin koordinazio zuzenean aritzeko tresnak ez ditugula kontuan hartuta. Egoera horri gizarteratzeko hitzarmenek prestakuntza-lan alderdiak hertsiki aintzat hartzen dituela gehitzen badiozu, oinarrizko gizarte zerbitzuetako profesionali beste kontu batzuen inguruan lan egiteko tresna erabilgarri bat kendu dietela antzeman daiteke eta herritarrei lehen oinarrizko gizarte zerbitzuetan jasotzen zuten arreta kendu diegu”.

“Lankidetzarako protokoloak buruz hitz egiten da baina, hasieratik, Lanbidek udaleko gizarte zerbitzuak une oro at utzita diseinatzeko duen kudeaketa-sistema horrek diru-sarrerak bermatzeko errentaren kudeaketarekin dauka zerikusia. (Gizarte problematiken) koordinazioaren, orientazioaren atalean gehitzen gaituzte. Baina guk gutxi egin dezakegu orientazioaren atalean -oso garrantzitsutzat jotzen dugu- pertsona edo familia baten zailtasunekin lan egiteko, oinarrizkoena bermatuta ez badago. Eta hori oinarri ekonomikoa da, elikadurarekin, arroparekin, etab. dauka zerikusia”.

Halaber, zenbait pertsonak nabarmendu dute, aurretik esan den moduan, Lanbideren kudeaketaren aldaketak aldaketa kualitatibo garrantzitsuak ekarri duela oinarrizko gizarte zerbitzuen funtzioei eta profesionalen dagokionez eta, batzuetan, aldaketa horrek profesionalak ere nahasi dituela, erabiltzaileekin esku hartzeko prozesuak optimizatze aldera egoera berria aprobetxatzeko aukera emango zuten lanerako egiturak eta prozesuak sortu gabe. Ildo horretan, pertsona batzuek esan dute gizarte zerbitzuetako langileak *impasse* egoera honetara nolabait egokitu egin direla. Joera, hori, gainera, areagotu egin da, Zorroari buruzko Dekretua eta Gizarte Zerbitzuen Mapa onartzeko jazotako atzerapenaren ondorioz.

“Diru-sarrerak bermatzeko errentaren ondotik profesional askok haien konfort-egoeratik atera behar izan dute eta hori ez da erraza izan profesional askorentzat. Horregatik, gure egitekoaren inguruan pentsatu eta hausnartu behar dugu eta birplanteamendu hori gobernu-talde bakoitzeko zinegotzi bakoitzak sustatu nahi izan duenaren zoriaren mende geratu da. Guk azken lau urteetan ez dugu ezer egin eta badirudi, orain, azken hiru hilabeteetan, mundua konpondu nahi dugula”.

“Profesional batzuk guztiz nahasi ditu egoera honek [diru-sarrerak bermatzeko errentaren kudeaketa Lanbidera transferitzeak]. Alegia, 20 urte agiriak/izapideak egiten zeramatzen pertsonak eta hauxe esan zaie: “Orain ez dituzu izapide gehiago egin behar. Orain pentsatu egin behar duzu, kalera atera behar duzu”. Eta, jakina, pertsona horiek oso nahasita geratu dira eta ez diegu lagundu eta ez dute laguntzarik jaso nahi izan”.

Nolanahi ere, kontsultatutako pertsona batzuen ustez –diru-sarrerak bermatzeko errenta Lanbidera transferitzeak eduki ahal izan duen eragin zehatza baino harago-, egindako aldaketak panorama argitzeko eta udalek lehen mailako arretaren gizarte zerbitzuak kudeatzeari eta eskaintzeari dagokionez duten egitekoa berriro definitzeko ahalmena izan du. Ikuspegi honetatik, -neurri batean- diru-sarrerak bermatzeko prestazioen administrazio-kudeaketak azaltzen zuten zama desegokia desagertuta, udalek arreta

gizarte zerbitzuen berriazko esparruan dituzten arduetan jartzeko gai izan beharko lukete.

“Nire ustez, diru-sarrerak bermatzeko errenta transferitzeak udaleko gizarte zerbitzuen egoeraren iragana eta oraina markatzen ditu. Ordura arte udalek ezin zuten zegokien lana egin eta orain suposatzen da egin dezaketela. Ordura arte pentsa zitekeen hainbat funtzioaren garapen eskasa azaltzeko arrazoi garrantzitsuren bat egon bazegoela baina egoera hori aldatu egin da. Hauxe da gertatzen dena: gizarte lanaren egitea gain hartzeko prozesua aurreikusitako denbora baino motelagoa izaten ari da eta disfuntzio garrantzitsuak jazotzen ari dira. Jazo behar zuen kultura-aldaketa ez da jazo”.

2.3. Udaleko gizarte zerbitzuak eskuratzea: eskubide subjektiboa, prestazioen eta zerbitzuen eskaintza eta udaleko gizarte zerbitzuetako langileei lotutako kontuak

2.3.1. Zorroari buruzko Dekretuaren eta Gizarte Zerbitzuen Maparen eragina herritarrek gizarte zerbitzuak eskuratzeko duten eskubidearen gainean

Aurretik esan den moduan, txosten honen oinarritzko helburua erabiltzaileen eskubideen ikuspegitik eta, bereziki, herritar guztien ikuspegitik, udaleko gizarte zerbitzuen egoera baloratzea da. Horretarako, egokitzen jo da Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoaren barruan Zorroari buruzko Dekretua eta Gizarte Zerbitzuen Mapa onartzeak eskubide horien gainean izango duen eraginaren inguruan kontsultatutako pertsonen iritzia jasotzea.

Alde batetik, elkarrizketatutako pertsonak nabarmendu dute Gizarte Zerbitzuen Mapak eta Zorroari buruzko Dekretuak oraindik ez dutela ondorioz izan, elkarrizketa gehienak egin zirenean oraindik ez baitziren onartu (*“Zorroaren garapena oso berria da; hainbat zirriborro eskuratzeko aukera izan badugu ere, oraindik ez da onartutako bertsioa*

argitaratu. Irismenaren eta izan ditzakeen zailtasunen balorazio bat egin ahal izateko denbora gehiago behar da”). Hala ere, pertsona batzuek gizarte zerbitzuak eskuratzeko herritarrek duten eskubidearen baitan eta, zehazkiago, Gizarte Zerbitzuei buruko Legeak aitortzen duen eskubide subjektiboa gauzatzean onartutako arauak segur aski izango duten eraginaren inguruko gogoeta jakin batzuk mahai-gaineratu dituzte.

lido horretan, lehen esan den moduan, pertsona batzuen iritziz, Zorroari buruzko Dekretua eta Gizarte Zerbitzuen Mapa garatzeko lortutako erakunde arteko ituna gutxienezko itun bat da (*“akordio deskafeinatu bat”*), **egon badauden zerbitzuak biltzera mugatzen dena** eta krisiaren aurretiko estaldura-mailei eta gastuei dagokienez atzera ez egiteko konpromisoa baino ez duena. Pertsona horien ustez, krisiaren aurretik lortutako lurzorua mantentzeko konpromiso hori foru edo bigarren mailako baliabideetarako balioduna izan baliteke, arrazoizkotzat jo zitekeen garapena lortu zutenak, zalantzarik gabe, ez da nahikoa lehen mailako zerbitzuei dagokienez, bereziki, area eta eskualde jakin batzuetan (zerbitzu horien garapena askoz mugatuagoa zen).

“Ez dut uste 12/2008 Legeak udaleko gizarte zerbitzuen garapen zabalagoa lortu duenik, ez baitago arazko garapenik eta legeak jada bazegoen egoera baino ez baitzuen arautzen. Oro har, gizarte zerbitzuei buruzko legeak lehen ez zegoenaren inguruan bultzada txikia eman dute: egia da lege horri esker zenbait zerbitzu eskubide bihurtu direla baina ez da garatu lehen garatu gabe zegoena edo oso gutxi garatua zegoena”.

“Legea sekulako aurrerapausoa da eta gizarte zerbitzuen zorro bat izatea aparteko arrakasta. Dena den, mapak eta memoria ekonomikoak birjina maitea, nagoen moduan gera nadila esaten dutela aipatzea garrantzitsua iruditzen zait. Alegia: hauxe daukagu eta hau eskainiko dugu”.

“Nahikoa garatuta ez dauden zerbitzu askok ez dute garapen handiagorik edukiko, mapak eta memoriak oso ondo gaudela eta hala geratu nahi dugula baitiote; hau da, zerbitzu horiek dauden moduan geratuko dira. Eguneko arreta-zerbitzuekin, gaueko harrera-zerbitzuekin, ostatu-zerbitzuekin eta beste askorekin horixe gertatuko da, ia garatu ez direnak eta garatu direnean hirugarren sektoreko diru-laguntzen bidez izan da. [Planak, mapak eta] memoria ekonomikoak adierazten digute orain ez dagoena segur aski ez dela egongo”.

“Zorroa eta mapa gutxienezkoen akordio bat dira eta baliu erlatiboa dute”.

“Egia esan, mapan listoa guztiok irago dezakegun mailara jaitsi da. Helburu kaskarra da”.

Hartutako akordioaren mugak nabarmentzen dituzten pertsonak asko direla egia bada ere, esan behar dugu pertsona askok –batzuetan, kopuru berak- Zorroari buruzko Dekretu bat eta Gizarte Zerbitzuen Mapa bat edukitzeak dakartzan aurrerapenak agerian jarri dituztela, bakoitzaren **eskumenak argitzeari, zerbitzuen edukia eta horiek eskuratze-ko baldintzak mugatzeari** dagokienez eta, azken batean, udalerrri desberdinetan baliabideak eskaintzean egungo heterogeneotasuna murrizteari dagokionez. Bi agiri horiek gizarte zerbitzuen garapenean fase berri batera igarotzeko aukera emango dutelakoan daude. Bertan, erakunde-maila bakoitzaren funtzioak eta eskumenak bat egin eta argituta, alderdi bakoitzak dagozkion ardurak betetzen ahalegindu beharko du eta gizarte zerbitzuen esparruan gain hartu dituen ardurak aurrekontua ikusirik lehenetsi beharko ditu.

“Sistema barne-artikulazio handiagoz horni dadin lagunduko dute katalogoak eta zorroak, bai eskainitako zerbitzu eta prestazio ekonomikoari dagokionez, bai horien edukiarri eta ezaugarriari dagokionez. Halaber, azken urteetan, arazuko garapenean aurrera egin da, katalogoaren zerbitzuei eta legearen 20. artikulua ezartzen dituen baterako tresna teknikoari dagokionez”.

“Udalen jarduera orain arte funtsean diskrezionala izan da baina, zorroa onartzen denean, hori aldatu egingo da”.

“Benetako ordua orain heldu da. Egia da eginkizun eta funtzio jakin batzuk gain hartzean kultura-arazo bat jazo dela. Baina hemendik aurrera erroka aurrekontu-lehenespena izango da, zorroaren betebeharrak konplizetako. Zenbait udalek eskumen desegokitan gastatzeari utzi eta arlo honetan gastatzeari ekin beharko diote”.

Horrez gain, zorroak barne hartutako zerbitzuen eta prestazioen **egungo gizarte premien inguruko egokitzapena** zalantzan jarri zuten pertsona batzuek. Izan ere, aipatu zerbitzuak duela ia hamar urteko premien diagnostikoan oinarritzen dira eta ez dituzte barne hartzen gizarte zerbitzuen esparruko zerbitzuen diseinuari eta metodologia-ikuspegiari lotutako zenbait berrikuntza.

“Hauxe da arazoa: Gizarte Zerbitzuei buruzko Legea diseinatu zenean, 2005-2006. urteko premien diagnostikoa oinarri hartuta egin zen. Horrek ez dauka egungoarekin -2015- zerikusirik. Baina duela ia hamar urteko zerbait martxan jartzea horrenbeste kosta zaigunez, beharko genituzkeen zerbitzuak edo baliabideak daude eta zorroak ez ditu barne hartzen”.

“Zorroa duela hamar urte teknikari batzuek sortutako zerbait da, negoziazio politiko eta ibiltari baten iragazkitik pasatutakoa eta fosil bat baillitza geratu dena. Eta hori oraindik indarrean ez dagoela”.

Nolanahi ere, Zorroari buruzko Dekretuaren eta Gizarte Zerbitzuen Maparen inguruan hartutako erabakien ziozko dezepzio-sentsazio horrekin batera –ez du zertan ahobatezkoa izan-, eztabaida-taldeetan parte hartu zuten pertsona batzuek uste dute ezarritako ereduak nekez bermatuko duela berak bakarrik Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak eta Zorroari buruzko Dekretuak aitortzen dituzten gizarte zerbitzuak eskuratzeko eskubide subjektiboa. Dena den, ez dago gai horren inguruko ahobatezko iritzirik. Izan ere, pertsona batzuen ustez **eskubide subjektiboaren onarpena** Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak egiten duen benetako ekarpena bada, beste pertsona batzuen iritziz hainbat alderdik onarpen hori neutralizatzen dute, esaterako, **koordainketak edo** administrazioen betebeharrak zehatzek indarra galdu duten esparru batean **zerbitzu bat jasotzeko banakako eskubidea baliatze-ko zailtasunak**. Halaber, zorroaren malgutasun eskasa ere aipatu da.

“Eskubide subjektiboaren birtualtasuna baliogabea izango da, bereziki, koordainketaren araudia tartean egon bada. Eskubide subjektiboa hertsiki errespetatu daiteke baina gero desaktibatuta egiten da, eskatzaileari koordainketa-maila oso altua ezartzen bazaio, merkatu pribatuan zerbitzu berarengatik duena ikusita edo, besterik gabe, familiek gain har ezin dezaketen koordainketa-maila ezartzen bazaie”.

“Gizarte zerbitzuetako ohiko erabiltzaileek ez dute auzibidetik dagozkien zerbitzuak eskuratzeko duten erreklamazio-eskubidea baliatuko. Gure erabiltzailetako zein joango da epaile baten aurrera aterpetxe batean leku bat edo etxez etxeko laguntza-zerbitzu bat eskatzera?”.

“Beharrezkoa izango zatekeen zorroko baliabideen definizioaren inguruan malgutasun handiagoa, premia berei erantzun malguagoa emateko aukera emango zuena”.

“Zerbitzuak eskubide subjektibotzat jotzea aurrerapauso handia da, baita erkidego-ikuspegiaren aplikazioa eta esku-hartzearen indibidualizazio handiagoa, printzipiotzat hartuta, ere. Hala ere, askotan, hori ez da kontuan hartzen zerbitzuak antolatzean eta esku-hartzeak orientatzean”.

Zorroari buruzko Dekretuaren erakunde arteko negoziazio-prozesuari dagokionez, adierazi da kasuan kasuko erakundearen interesek asko mugatu dutela eta horrek baliabideei baliozkotasuna eta malgutasuna ken diezaietke (“Batzuetan bistakoa da zorroan zerbitzuaren edukiarriaren eta publiko hartzaileen arteko adostasunik ez”. Fitxak definitzean, irizpide teknikoek gain, irizpide ideologikoek pisu handia izan dute, baita zenbait erakunde-mailatako beldurrek ere; horien helburu nagusia arazoari ekonomikoaren ondotik arta ezin izango

zituztela uste zuten zerbitzuak edo biztanleriak gain ez har-
tzea izan da”).

Aipatu alderdiez gain, elkarrizketa eta eztabaida-taldeen hainbat **gabezia** bildu dira, aldian-aldikoak, Zorroari buruzko Dekretuari esleitzen zaizkionak. Honako alderdi hauek jorratzen dituzte:

- Gizarte premien koordinaziorako zerbitzuaren fitxa, baita bigarren mailako arretarena ere, definitzea. Elkarrizketa-tutako pertsona batzuen ustez, udal-titulartasuneko larrialdi-zerbitzuak egon daitezkeen eskatzen du.
- Gizarte bazterkeria egoeran geratzeko arriskuan dauden helduei esku-hartze sozioedukatibo eta psikosozialaren zerbitzuak mugatzea. Hori horrela izateak ez du bermatzen, esaterako, inguru irekian esku hartzeko, lehen mailako arretako zerbitzuak, bazterkeria larriko egoeretan dauden pertsonari zuzendutakoak, egotea.
- Lehen mailako arreta-zerbitzu jakinak zuzenean eskuratzeko erregulazio urria.
- Arretarekin jarraitzea (*“Lehen mailatik bigarren mailara igarotzeko baliabideen jarraitutasuna ez da behar bezala jorratzen: prozesuak aldatu egiten dira, okerrera egiten dute eta hori ez da kontuan hartzen; orain ez dagoen baliabideen artean malgutasuna eta mugikortasuna egon dadin beharrezkoa da”*).
- Gizarteratzeko zerbitzuei dagokienez, pertsona batzuek uste dute zorroak oso sistematikoa ez den moduan nahasten dituela kontzeptu desberdinak –adibidez, intentsitatea eta exijentzia- eta izaera subjektiboko hainbat baldintzak sartzen dituela –‘aldaketarako motibazioa’, ‘arazoaren kontzientzia, etab.–, gizarteratzeko prozesu zorrotzetan parte hartu nahi ez duten edo ezin duten pertsonak behar adinako intentsitatearekin artatzea eragozten dutenak²⁸. Ikuspegi horretatik, kontsultatutako pertsona batzuen ustez, Zorroari buruzko Dekretua ez da argia gizarteratzeko zerbitzuei dagokienez eta problematika horiei erantzuteko dauden ikuspegi eta praktika egokiak ez ditu gehitzen.

²⁸ Gizarteratzeko asmoz gizarte zerbitzuen berrantolamenduaren inguruan SIIS zentroak Gipuzkoako Foru Aldundiarentzat berriki egindako lan batean gai hau zehaztasun handiagoarekin jorratu da (SIIS; 2015). Txostenak gizarteratzeko gizarte zerbitzuen oinarri kontzeptualak eguneratzeko premia agerian jarri du, gizarte zerbitzuen beste esparru batzuetan dagoeneko zabaldua dauden ikuspegiak indartzea sustatuz –exijentzia txikia, kalteen murrizketa, aktibazio inklusiboa, autodeterminazioa eta banakako autonomia, pertsona oinarri duen arreta, esku-bideen ikuspegia, bizi-kalitatea, etab.- eta Zorroari buruzko Dekretuak exijentzia txikiko baliabideen zabaltzeari egungo definizioan ezartzen dizkion mugak mahaigaineratu ditu (erabiltzaileen autodeterminazioa nagusitu dadila eta bizi-kalitatearen helburuak lehenetsi ditzatela normalizazio- edo errehabilitazio-helburuen aurrean).

- Erregulazio urria mendetasunaren esparruan zerbitzuari lotutako prestazio ekonomikoa jasotzeko iraupenari dagokionez. Elkarrizketatutako pertsona batzuen ustez, zerbitzuari lotutako prestazio ekonomikoak auto-erregulazio eta sistemaren kontrolerako funtzioa dauka Zorroari buruzko Dekretuan. Beraz, erantzukizun publikoko zerbitzurik ez badago, erabiltzaileei ordezko prestazio bat eskaini ahal izatea, zerbitzu edo prestazio bat jasotzeko eskubide subjektiboa modu formalean behintzat ez bete gabe. Hala ere, pertsona horien aburuz, zerbitzuari lotutako prestazio ekonomikoak denborazko mugaren bat barne hartu beharko luke. Hala, ekipamenduen egoera-gabeziari ematen zaion konponbidea ez da arretarako plaza nahikoak ez dituzten erakundeentzako egitura-konponbide bat izango. Zorroko elementu jakinek praktikan gizarte zerbitzuak eskuratzeko eskubide subjektiboaren onarpen osoa erlatibizatzen dutela uste duten horien iritzia lotzen zaio aipatu hausnarketa.
- Horrez gain, pertsona batzuek esan dute zorroko zerbitzuak ez daudela kasuan kasuko fitxan behar bezainbeste garatuta eta tresna osagarriak egitea (gidaliburuak, ereduak, esku hartzeko metodologiak) komenigarria dela, udalek zerbitzu bakoitzaren inguruan bideratu beharreko ezarpena orientatzeko. Zehazki, zerbitzu bakoitza eskaintzeko adostutako eredurik ez dagoela aipatu da. Eredu horretan esku-hartzearen ikuspegia eta diseinuan erabili beharreko tresna tekniko eta metodologiko nagusiak zehaztuko lirake. Ildo horretan, Zorroari buruzko Dekretuaren fitxek zerbitzu bakoitzari buruz funtsik gabeko informazioa ematen dutela eta edukia nahikoa ez dela uste da, esaterako, kalitatezko adierazleak edo langileen hornidurarako gutxieneko atalaseak ezartzeko.

“Zerbitzuak diseinatzeke, batez ere, ikuspegiari dagokionez, orientazioa egon behar da. Izan ere, pertsona ororen premiei erantzuna eman nahi badiegu, zorroko zerbitzu bakoitzaren sortzea orientatuko duen eredu bat egon behar da. Zenbait udal Zorroari buruzko Dekretuari egokitzen zitzaizkien ereduak egiten ahalegindu dira eta azkenean arretarako eredu askoz klinikoa-goak, banakako ereduak eta antolamendu-alderdiei bakarrik erantzuten zieten ereduak sortu dituzte. Alegia, ez zieten erantzuten pertsonen premiei, espedienteak ebazten zituzten. Eta nire ustez hori erkidegoaren ikuspegiaren eta legearen espirtuaren aurkakoa da”.

2.3.2. Udaleko gizarte zerbitzuen aldetik arreta handiagoa behar duten funtzioak, taldeak eta premiak

Erabilitako galdera-sortan galdetu zen udaleko gizarte zerbitzuei esleitzen zaizkien funtzioen eta zerbitzuen artean zeintzuk diren gutxien garatutakoak eta datozen urteetan gehiago indartu beharko liratekeenak. Zerbitzu eta prestazio jakinak ezinbestean indartu baino harago -etxez etxeko laguntza-zerbitzua, esku-hartze sozioedukatiboa eta psikosoziala, ostatua, etab.- erantzun asko gizarte zerbitzuek oraindik behar bezalako erantzuna ematen ez dien funtzioei, herritarren eskaera eta premiei buruzkoak dira. Alderdi honen inguruko iritziak eta lehentasunak askotarikoak eta ugariak badira ere, esan daiteke adostasun handia dagoela hobetzeko lau gabezia edo esparru handi behintzat nabarmentzean:

- Esku-hartzearen prozedurarekin, kasuen kudeaketarekin eta banakako gizarte eta familia laguntzarekin zerikusia duten funtzio eta jarduera guztiak.
- Beharrezko zerbitzuak eta laguntzak mendeko pertsonak haien etxean egon daitezten.
- Arrisku egoerak eta arretarako adierazi gabeko eskari egoerak saihestu eta antzematearekin zerikusia duten lanak.
- Gizarte bazterkeriarekin berriaz lotutako zerbitzuak eta baliabideak.

Kontuetako lehenengoari dagokionez, pertsona askok azpimarratu dute Zorroari buruzko Dekretuaren 1.1 fitxan jasotako funtzioak ez direla behar bezainbeste garatu; batzuek, gainera, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legean eta Zorroari buruzko Dekretuan zerbitzu horiek garatzeko langileen gutxieneko ratioak azkenean ezarri ez izana kritikatu dute eta udaleko arduradun politikoen eta bertako ordezkarien kezka bakarria ekipamenduak eta azpiegiturak eraiki daitezten eskatu duten zorroaren fitxak garatzea izan dela kritikatu dute.

“Zerbitzu horien inguruan ratioak baino harago doan berriazko kezkarik ez dago. Ratio horiek, gainera, kendu egin ziren. Politikarien kezka bakarria azpiegitura eta ekipamendu berriak behar dituzten zerbitzu berriei lotuta dago”.

“Gehiago garatu behar diren zerbitzuei dagokionez, erantzun errazena bazterkeriaren esparrua aipatzea izango litzateke, neurri batean egia delako. Baina oinarrizko gizarte zerbitzuetan gauzak egiteke daude oraindik eta ildo horrek izan behar du lehentasuna, sistemaren oinarria osatzen baitute. Gutxieneko izendatzaile komun bat garatu behar

da. Horren harira, lehenik, adostutako esku-hartze eredu bat garatzea falta da, [Gizarte Zerbitzuei buruzko] Legeak erkidegoaren esku-hartze deitzen duen hori zer den zehaztea”.

Kasu batzuetan, ordea, zerbitzu horien garapena nahikoa dela uste da eta gabeziak nabarmentzen dira, azpiegitura eta ekipamenduetan nolabaiteko inbertsioa behar duten zerbitzuei dagokionez hain zuzen (*“Nire ustez, fitxen garapenean (1.1etik 1.5era) asko aurreratu da baina zentro edo etxebizitzetan ematen den eta egun udalerrri askotan ia ez dauden lehen mailako arreta-zerbitzu horietan guztietan egin beharko litzateke aurrera”*).

Prebentziozko esku-hartzearen ahalmenari dagokionez, kontsultatutako pertsona batzuek nabarmendu dute kasu gehienetan, baita lehen mailako arretari lotutakoetan ere, esku-hartzea pertsonen premiak dagoeneko fase larrian daudenean bideratzen dela, batzuetan laguntza oso handia behar duen muturreko fasean daudenean, eta horren harira arrisku egoeran dauden pertsonekin esku hartzeko zorroan ezarritako murrizketak kritikatzeko dira. Halaber, lehen mailako arreta-zerbitzuek oro har daukaten prebentziozko ahalmen eskasak bigarren mailako arretaren eskarian eragina duela agerian jarri da, zerbitzu horietara horren laguntza handia behar ez zuten pertsonak eta egoerak iristen baitira, betiere lehenago jorratu izan balira.

Aipatu lau alderdiez gain, pertsona batzuek funtzio edo alderdi espezifikokoan antzemandako gabeziak nabarmendu dituzte:

- Langileen eta baliabideen hornidura, arreta zuzena baino harago, udalei ezinbesteko **plangintza-, ebaluazio-lanak eta laguntza teknikokoak** egiteko aukera eman go diona. Ildo horretan adierazi da, tamaina oso handiko udalerriek izan ezik, gainontzekoek halako funtzioak gauzatzeko beharrezko egitura teknikoak ez dituztela eta horrek arreta zuzenaren esku-hartzeen kalitatean eragiten duela.
- **Talde-lana** oinarrizko gizarte zerbitzuen esparruan (*“Udal handiangoetan izan ezik, oinarrizko gizarte zerbitzuetan, oro har, udaleko zerbitzuetan talde-lana apenas existitzen da. Kasu zehatzen inguruko koordinazio-lanak, oinarrizko gizarte zerbitzuen baitan, oso gutxi garatuta daude eta koordinazio-figurak, oro har, ez dira nahikoak. Oinarrizko gizarte zerbitzu baten lantaldea zein den galdetzen baduzu, oro har ez dago talde hori gizarte laneko, gizarte hezkuntzako profesionalek, etxez etxeko laguntza-zerbitzua koordinatzen duten pertsonak, etab. osatzeko kontzientziarik. Horren ondorioz, arazo bat sortzen da: bakartasuna, kasuen kudeaketa-lanak egitean. Bakartasuna muturrekoa da pertsona bat bakarrik arduratzen denean udalerrri oso bateko kasuetaz”*).

- Bazterkeria egoeran ez dauden baina **ahulezia edo babesgabetasun** arriskua duten **familien eta helduen arreta**, gizarte laguntzen faltaren, bakardadearen edo isolamenduaren ondoriozkoa. Gabezia hori egun esku-hartze sozioedukatiboko eta psikosozialeko programak duten garapen eskasari lotuta dago –haurren babesgabetasun arrisku egoeretan izan ezik-.
- **Ezgaitasunen bat duten helduentzako** arreta, Zorroari buruzko Dekretuan, lehen mailako zerbitzu gehienetan, ez dira pertsona horiek kontuan hartu (“*Udaletan, ezgaitasuna, ikusi ere ez da egiten*”).
- Herritarrek udaletan eska daitezkeen oinarrizko **gizarte zerbitzuen** eta gizarte zerbitzuen funtzioaren **berri ez edukitzea** (“*Jendeak oraindik ez daki non dauden dagozkion gizarte zerbitzuak, zertarako balio duten eta horien bidez zer eska dezaketen*”). Antzeko ildotik, erdi mailako pertsonak oinarrizko gizarte zerbitzuetatik urruntzen dituzten kultura-erregelak jarraitzen dutela adierazi dute elkarrizketatutako pertsona batzuek; biztanleriaren sektore batek oraindik uste du pobreei berariaz zuzendutako zerbitzu bat dela.
- **Laguntza-begirada** gainditzeko zailtasuna –bereziki, hainbat erakunde-ordezkariren aldetik-, benefizentzia eta karitatea oraindik oinarri dituen, baita ezarritako baldintzak betetzen dituzten pertsona guztiek eskubide subjektiboaren terminoetan gizarte zerbitzuak eskura ditzaten mahaigaineratzen duen Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearekin gehiago bat datorren ikuspegi bat garatzeko ere. Hausnarketa hori gizarte zerbitzuak jasotzeko eskubide subjektiboaren benetako bertualtasunaren inguruan aurretik esandakoari lotzen zaio.
- Banakako esku-hartzean antzemandako hainbat gabezia, batzuetan esku hartzeko planetan zorrotasuna falta delako; plan horiek ez egotea edo horien gaineko erantzukizun operatiborik eza. Halaber, gizarte diagnostikoak eta pertsonen premien diagnostikoak egiteko **erreferentziako esparru argia** ez dagoela antzeman da. Horren ondorioz, profesionalak irizpide desberdinak erabiltzen dituzte esku-hartzeen ibilbideak definitzean, baita ikuspegia ere, legeak mahaigaineratzen duen esku-hartze sozioedukatiboaren, sistemikoaren eta komunitarioaren ereduari beti erantzuten ez diona.
- Udaleko zerbitzuetan **pertsonen partaidetzarako mekanismoak** gehitzeko zailtasuna, bai artatutako kasuen ikuspegitik, bai udaleko gizarte politikak diseinatzean herritarren partaidetzaren ikuspegitik. Ildo horretan, udaletan, oro har, herritarren partaidetzarako mekanismoak ematen zaien garrantzi txikia agerian jarri da.
- Horrez gain, udaleko gizarte zerbitzuen zati baten eta esparru horretan egon badauden ekipamenduen **irisgarritasun fisikoaren** kontua mahaigaineratu da, baita lehen mailako arretako gizarte zerbitzuak ematen diren zentro batzuetako baldintza materialen egokitasunik eza ere (“*Alderdi horretan hobera egin bada ere, udaleko gizarte zerbitzuek beti ez dituzte beharrezko irisgarritasun-mailak eta Irisgarritasunari buruzko Legea beti ez da betetzen*”).
- **Teknologia berrien** aprobetxamendu hobeak egiteko zailtasuna, ez bakarrik erabiltzaile eta familiekiko komunikazioari dagokionez (e-mail bidezko komunikazioa, adibidez, geroz eta ohikoagoa da; beste pertsona batzuen ustez alderdi horretan gutxi aurreratu bada ere), baita, batez ere, etxeetan bizi diren pertsonekin egiten den esku-hartzea indartzeko, eraginkorrago egiteko eta horri balio erantsia emateko ere.
- **Eskaria antzemateko zailtasunak** oinarrizko gizarte zerbitzuetara haien ekimenez joan ez diren baina nolabaiteko esku-hartzea edo zerbitzua behar duten pertsonen edo familien aldetik.

2.3.3. Zorroko zerbitzuen eta prestazioen egungo egoera

Funtzio eta premia horiek baino harago, elkarrizketatutako pertsonen zorroan jasota dauden lehen mailako arreta-zerbitzu eta –prestazioen artean garapen handiagoa behar dutenak zein diren galdetzen zaienean, erantzunak askotarikoak dira. Edozelan ere, neurri handi batean partekatutako diagnostikoa sortzen da: kasuen kudeaketari lotutako alderdi guztiak indartzeko premiarekin batera (oro har, 1.1 fitxan jasotako funtzioak) eguneko arretaren zerbitzuak eta prestazioak, gaueko harrera-zerbitzuak eta ostatu-zerbitzuak sortzen aurrera egitea ezinbestekoa da (horien estaldura eta hornidura, oro har, oso eskasa da). Hala ere, gabezia handienak –edo maiztasun handiagoarekin aipatzen direnak– esku-hartze sozioedukatiboko eta psikosozialeko zerbitzuei lotutakoak dira eta, bereziki, etxeko laguntza-zerbitzuari lotutakoa. Zerbitzu horren beherakada eta narriadura EAEko lehen mailako arretaren udaleko gizarte zerbitzuen defizit handienetako bat dela esaten da. Horrez gain, oinarrizko gizarte zerbitzuetan eman behar den zorroko beste zerbitzu baten garapen eskasa aipatu da -zaintzaileei laguntzeko zerbitzua (1.4.)-, baita gizarte zerbitzuen esparruan partaidetza eta gizarteratzea sustatzeko zerbitzua (1.5.) ere. Hala ere, badirudi, bi zerbitzu horien inguruko kezka askoz txikiagoa dela²⁹.

²⁹ Edozelan ere, horren inguruan esan behar da Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoak zerbitzu horiei buruz “orokortuta ez daudela dioela eta, lehenengoaren kasuan, hiru lurralde historikoetan foru finantzaketa esanguratsua duela”.

A. Oinarrizko gizarte zerbitzuen informazio-, balorazio-, diagnostiko- eta orientazio-lanak.

Kontsultatutako pertsona batzuen iritziz kasuen kudeaketari eta banakako laguntzari dagokienez oso lan garrantzitsua egiten ari bada ere eta oinarrizko gizarte zerbitzuak pertsona eta familia askoren egoeraren hurbileko jarraipena egiteko gai izaten ari badira ere, oro har, uste da maila horretako lana oraindik ez dela nahikoa (“Nire ustez, *hobekuntzarako marjina handia dago sistema eskuratzeko aukerari, orientazioari eta herritarrentzako informazioari dagokienez eta, azken batean, oinarrizko gizarte zerbitzuen kudeaketari dagokionez; egiteko hori funtsezkoa da baina ez da jorratu eta udalerrietan ahalegin askoz ere handiagoa egin beharko litzateke*”).

Kontsultatutako pertsona batzuek diotenean gizarte esku-hartzerako profesionalen hornidura ez dela oro har pensatzen dena bezain baxua, funtzio horiek gauzatzeko zailtasunak nagusiki oinarrizko gizarte unitate gehienetan **giza baliabide nahikoak ez** izateari lotzen zaizkio baina baita beste kontu batzuei ere. Honako hauek gailentzen dira aipatu kontuen inguruan:

- Dagoeneko aipatu den esku hartzeko prozeduraren zehaztasuna eta esku hartzeko eredu komunik eza.
- Diru-sarrerak Bermatzeko Euskal Sistemako prestazioen kudeaketa aldatzeak eragindako aipatu ondorioa.
- Bigarren mailako gizarte zerbitzuekin koordinazioan aritzeko zailtasunak, kasuen balorazioari, horien jarraipenari eta bigarren mailako baliabideetara bideratzeari dagokienez. Gai hori 2.4.2 puntuan zehaztasun gehiagorekin jorratuko da.

B. Etxez etxeko laguntza-zerbitzua

Zalantzarik gabe, egindako elkarrizketen eta eztabaiden arabera, **etxez etxeko laguntza-zerbitzuan beharrikak eta nariadurak eragindako kezka** egon badago³⁰. Zerbitzu honen bilakaera azaltzeko gehien aipatzen diren

³⁰ Atal kuantitatiboan jasotako datuek agerian jarri dute zerbitzu horren estalduran eta intentsitatean beharrikada edo, behintzat, geldialdia zer neurritan jazo den. Ildo horretan bertan, Euskal Autonomia Erkidegoko Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoaren diagnostikoak dio “**etxez etxeko laguntza-zerbitzua** ezinbesteko zerbitzua dela arretarako erkidego-eredua garatzeko eta, hori gorabehera, susta dadin zailtasunei aurre egiten diela, estaldurari, intentsitateari eta orduko prezioari dagokienez lurralde historikoen artean desberdintasun oso handiak aurkeztuz”. Aurrerago, planak adierazi du “arreta-orduen eta gastuaren aurreikuspena lortzeko estrategia bat sustatzea nahitaezkoa dela. Zerbitzua diseinatzean malgutasunik eta berrikuntzarik eza, kostuak handitzea, ezkutuko ekonomia eskumena eta prestazio ekonomikoaren garapena, edo ordaintzaren behartutako (koordaintzeta) pertsonen partaidetza ekonomikoaren irizpideen definizioa erkidego-eredu bat garatzeko eta, bereziki, etxeko arreta ahalbidetzeko eta prebentziozko ikuspegia jorratzeko funtsezko zerbitzua baten geldialdian egon daitezkeen alderdi batzuk dira.

elementuak hertsiki lotuta daude baina banan-banan azter daitezke:

- **Profil eta premia berritara ez egokitzea:** malgutasunik eza eta intentsitate eskasa. Ereduek malgutasuna, biziagoa, balio erantsi handiagoarekin sortzeko premia, norberaren etxean bizi diren mendeko pertsonen eta mendetasun egoeran geratzeko arriskuan dauden pertsonen premietara egokituko dena; badirudi gai honen inguruan adostasun handiagoa eta argiagoa dagoela.

“Zorroan jasota dagoen etxez etxeko laguntza-zerbitzuren definizioa eta etxean mendeko pertsonen arreta ematea ez dago behar bezala jasota aipatu zorroan. Zorroak ez die erantzunik ematean etxean dauden helduen premiei. Lan-hitzarmen neurrigabe bat, intentsitate handiagoa eskatzen ari diren pertsonen premiei erantzuna ematen ez dien zerbitzu bat, agortu den eredu bat eta ez dago aukerarik. Norberaren etxean bizi diren adinekoen premiei benetako erantzuna emango dien zerbitzurik ez daukagu zorroaren barruan”.

“Etxez etxeko laguntza 1984. urtean ezarri zen eta ordutik ez dugu gauza handirik aldatu. Mugatutako zerbitzu bat izaten jarraitzen du. Eta etxez etxeko laguntza-zerbitzua udaleko agenda politikora eramaten dugunean, arreta guztia prezioan jartzen da. Prezio ez den beste ezertaz ezin da hitz egin eta berrikusi behar diren zerbitzu horren alderdi guztiak ezin dira berrikusi. Etxez etxeko laguntza-zerbitzua, benetako arreta soziosanitarioaren oinarria izan zitekeena, duela 30 urteko eredu batean ainguratua dago eta legeak ez du alderdi hori konpondu”.

“Bistakoa da etxez etxeko laguntza-zerbitzua birformulatu behar dela baina zerbitzu horri ezin diogu uko egin eta uste dut uko egiten ari zaiola. Ez horrenbeste mendekoen arretari dagokionez –intentsitate handiagoko zerbitzu soziosanitarioa behar dutenak-, mendetasunaren ahuleziari eta arriskuari dagokienez baizik”.

“Etxez etxeko laguntza-zerbitzuari heldu behar diogu berriro; laguntza oso txikia behar duten pertsona autonomoen premiei baino ez zaie erantzuna ematen orain”.

“Gipuzkoako eta Bizkaiko zenbait udalengan etxez etxeko laguntza-zerbitzua arratsaldeko hiruretan amaitzen da. Eta hori zenbait udal eta zenbait profesionalen defendatu egiten dute”.

- **Koordinatzailearen erregulazioa eta lan-kostuak.** Jasotako hainbat komentariok, kontsultatutako pertsona batzuen ustez, etxez etxeko laguntza-zerbitzuen ahulezia

handienetako bat dena dute hizpide: zerbitzuaren kostu handia, sektore pribatuan zerbitzuak duen prezioarekin alderatuz gero (bereziki, Bizkaian, dagoen lan-hitzarmenaren ondorioz), eta udal askotan errenta- edo ondare-maila jakina duten erabiltzaileentzako prezio publiko oso altua ezartzen duen koordainketaren erregulazioa. Beste zerbitzu astunagoekin gertatzen den moduan, koordainketaren erregulazioak itxarote-zerrendak handitzen ere ez dituzten errenta-talde batzuen eskaera atzeratzen du³¹ (“*Nik ez dut esango etxez etxeko laguntza-zerbitzua garestia denik, gizarte esku-hartzeko esparruetako beste hitzarmen batzuk bistakoak badira ere. Edozelan ere, argi dagoena hauxe da: soldatak igo ditugu, estatuko hitzarmenik garestiena daukagu baina etxez etxeko laguntza-zerbitzuari ez dizkiogu egiteko edo zeregin berriak gehitu eta, nire ustez, alderdi horri bultzada bat eman behar dio-gu, egunean sei ordu lan egiteagatik 24.000 euro ordaintzeak merezi egin behar baitu*”; “*Etxez etxeko laguntza-zerbitzua etxean laguntzeko euskarria dela jakin badakigu eta ados gaude baina lurralde bakoitzean kostuen inguruan dagoen egoera zerbitzu horren garapena blokeatzen ari da, zalantzarik gabe. Hori da benetako arazoa eta inork ez dio horri heltzen. Halaber, zerbitzuaren dibertsifikazioan lan egin behar da, laguntza pertsonalaren eta etxekoaren artean, etab. desberdindu behar da baina inor ez da lan horiekin hasten*”).

- **Mendetasunaren arretarako eta zaintzaile pribatuen eskaintzarako prestazio ekonomikoaren** eskumena. Badirudi elementu honek eragin handia izan duela etxez etxeko laguntza-zerbitzuaren eskariaren pixkanakako murrizketari dagokionez, zerbitzuko erabiltzaile izan daitezkeen pertsonen eskaintza pribatua eskuratzeko izan dezaketen erraztasunagatik –askotan, ezkutuko ekonomia-aren esparruan zerbitzu hori emakume etorkinek ematen dute-, (hori Mendetasunari buruzko Legearen prestazio ekonomikoekin neurri batean finantzatzen da). Ez badirudi ere prestazio horien jasotzearen eta zainketa partikularraren artean harreman zuzenik dagoenik³², elkarriketatutako pertsona batzuek gogora ekarri dute udaleko gizarte zerbitzuetan mendeko pertsonen zainketa pribatuak eskura ditzaten agintzen zaiela, etxez etxeko laguntzaren udaleko zerbitzuen orde. (“*Oinarrizko gizarte langileak ari dira zerbitzu pribatuak agintzen, eskuragarri duten zorroak ez baitie aukera gehiagorik ematen. Zer ari*

31 Horri dagokionez, garrantzitsua da adieraztea Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren plangintzarako hainbat tresnek kontuan hartu dituztela zerbitzu jakinetan jorratu gabeko eskaria balioesteko egun dauden itxarote-zerrendak. Hala ere, ez da kontuan hartu, zerbitzu jakin batzuk beste modu batean definitu izan balira -bereziki, koordainketari dagokionez-, zerbitzu horien eskaria eta itxarote-zerrendak segur aski asko handituko zirela.

32 Nogueira, J. eta Zalakain, j. (2015). Euskal Autonomia Erkidegoan etxeko lanetan eta zaintzen aritzen diren emakume etorkinen askotariko diskriminazioa. Emakunde.

da gertatzen pertsona batek etxez etxeko laguntza-zerbitzua eskatzen duenean, honako hau esan diezaioten?: begira, hau oso-oso gutxi da. Zergatik ez duzu eskaintza pribatura jotzen? Oinarrizko gizarte langileek ez dute zorroan adinekoek dituzten premientzako erantzunik”). Egoera hori egiaztatuta, oinarrizko gizarte zerbitzuetan lan egiten duten pertsona batzuek esan dute erabiltzaileei haien premiei ondoen erantzungo dien zerbitzua eskaini behar dietela eta, etxez etxeko laguntza-zerbitzuaren egungo konfigurazioa ikusita, zaintzaile pribatuetara jotzea askoz erabilgarriagoa eta eraginkorragoa dela (“*Etxez etxeko laguntza-zerbitzuaren malgutasunik eza eta eskasia ikusita, Laguntza Pertsonalerako Prestazio Ekonomikora bideratzea da logikoena*”).

Zalantzarik gabe Zorroari buruzko Dekretua onartu aurreko arazo horiei guztiei, kontsultatutako pertsonen iritziz, dekretu horretan etxez etxeko laguntza-zerbitzuari ematen zaion tratamendua gehitu behar zaie, **pertsona autonomoei, baina ahulei, eta mendetasun egoeran geratzeko arriskuan dauden pertsona askori laguntzeko ahalmena argi eta garbi mugatuz**. Kontsultatutako pertsona batzuen iritziz, hori guztia etxez etxeko laguntza-zerbitzuaren prebentziozko funtzioen kalterako da -horrez gain, ez du kontuan hartu etxeko laguntzaren egungo eredia egiazki oso laguntza txikia behar duten pertsona autonomoek bakarrik baliatzen dutela-; beste batzuek, aldiz, gogora ekarri dute, Zorroari buruzko Dekretua onartu zenean, erakundeek aho batez hartu zituzten akordioei erantzuten diela eredu horrek, egia bada ere zorroan etxez etxeko laguntza-zerbitzuaren inguruan jasota dagoen definizioa beharbada egokia ez dela. Definizio horrek udalek ezarritakoari ematen dio erantzuna (“*Zorroan etxez etxeko laguntza-zerbitzuaren inguruan eman den definizioarekin ez nago ados baina ez dugu ahaztu behar, hala izan bazen, udalen presioagatik izan zela eta ez profesionalen presioagatik, udalen presioagatik baizik*”).

C. Esku-hartze sozioedukatihoa eta psikosoziala

Esku-hartze sozioedukatihoari eta psikosozialari dagokienez, kontzienteki agerian jarri da egun babesgabetasun arrisku egoeran dauden haurretan ardatzen diren **programak intentsitate txikiko laguntza sozioedukatihoa behar duten helduei zabaldu behar zaizkiela**, baita adingabeen babeserako sistema uzten duten eta, adinez nagusiak direnean, zerbitzu horiek eskuratu ohi ez dituzten gazteei ere, heldu-bizitzara igarotzeko prozesuetan laguntza sozioedukatihorako premia egon arren.

“Helduekin esku-hartze sozioedukatihoaren lanak oso gutxi garatu dira, apenas jorratu dira. Gure udalerrietan pertsona asko bakarrik bizi dira edo asko jota beste pertsona batekin eta gizarte zerbitzuen eta esku

hartzeko zerbitzuen aldetik isolamendu-egoera antzemateko lana behar da. Testuinguru horretan, etxeko laguntza ez ezik, bakar samar dauden eta esku-hartze sozioedukatioaren bidez egoera hobeko dauden helduekiko laguntza ere erabili behar da”.

“Esku-hartze sozioedukatioaren baliabideak arrisku egoeran dauden adingabeei oso zuzenduta daude baina pertsona asko daude marjinazio egoeran eta haien etxean bizi dira, adinekoak dira eta bakarrik daude eta orain eskaintzen ez diegun laguntza sozioedukatioa behar dute. Hezitzaile gehiago behar ditugu”.

Halaber, beste zerbitzu batzuekin ere gertatzen den moduan, pertsona batzuek zerbitzu honen edukia garapenerik eza Zorroari buruzko Dekretuari dagokion fitxan jaso dute, batez ere, ezar dadin aplikatu beharreko ikuspegi eta metodologiei dagokienez. Egun, garapen hori ez dagoenez, esku hartzeko irizpideak lehen mailako arretaren gizarte zerbitzuen profesionalen arduradunen erabakien mende daude edo baita zerbitzuaz arduratzen den hirugarren sektoreko erakundeak lan egiteko duen ikuspegia oinarri duen esku-hartzearen ereduaren mende ere.

“Beharrezkoa iruditzen zait ikuspegiak, metodologiak, etab. definituko dituen eta zerbitzua legearen izaera, edukia eta printzipioak kontuan hartuta garatzen dela bermatuko duen esku-hartze sozioedukatioaren eta psikosozialaren zerbitzua (1.3) ezartzeko orientazio-eredu bat garatzea”.

Azkenik, udalari desberdinen artean zerbitzu hori **gain hartzeko eta ezartzeko moduan irizpide desberdinak** daudela adierazi da. Hala, desberdintasun handiak daude horietako bakoitzean eskainitako programa kopuruan eta edukian eta elementu horrek desberdintasunaren osagai garrantzitsua gehitzen du lurraldean zerbitzu horren eskaintza hartzen duen moduan eta intentsitatean.

“Udalari gehienetan ez da aurrekontu-gehikuntzarik izan azken sei edo zortzi urteetan zerbitzu sozioedukatioak eta psikosozialak garatzeko”.

“Kasu gehiegitan, esku-hartze sozioedukatioa eta psikosoziala langile teknikoaren eta zinegotzien irizpideen mende daude tamainari, estaldurari eta esku hartzeko ereduari dagokienez. Batzuetan, gainera, zerbitzuaren erakunde esleipendunaren eredu ezartzen da, erreferentzia arauko esparru argirik ez baitago”.

Horrez gain, **haurrak eta adingabeak babesteko esparruan esku hartzeko baliabideak den ikuspegiaren mugak** aipatu dira. Bertan, garatutako jarduerak ia eskusiboki familia jotzen dute adingabearen arrisku faktoretzat, fami-

liaren esparruko arazoekin zerikusirik ez duten baina haur eta nerabeentzako zaurkortasun faktoreak diren beste problematika askoren gainean gizarte zerbitzuen esku-hartzea alde batera utziz.

“Gu ‘Balora’ (diagnostikorako tresna) delakoarekin oso kritikoak izan ginen, babesgabatasuna familian bakarrik ardatzen duelako, haurren eta nerabeen problematikak esparru horretara bakarrik mugatzen ez direla jakina denean eta adingabeek erabiltzen dituzten gainontzeko espazioekin zerikusi handiagoa dutenean. Egungo ikuspegia mugatua da eta familiaren babesgabatasuna baino ez du barne hartzen. Egiazki, haurren eta nerabeen kasuan babesgabatasunaren inguruan faktore askoz gehiago daudenean”.

D.Zaintzaileei laguntzeko zerbitzuak

Pertsona batzuek mendetasun egoeran dauden pertsonen zaintzaileei laguntzeko zerbitzuen garapen eskasa agerian jarri dute –egun foru aldundietan garatzen da ia modu eksklusiboan-, baita intentsitate txikiko atsedean hartzeko zerbitzuak ere. Pertsona batzuk harago doaz eta zerbitzu horien inguruko begirada zabaltzeko premia adierazi dute, mendetasuna ez den beste esparru batzuetara zabaltzeko. Izan ere, edozein gizarte problematiketan eragindako pertsonaren familia-sistemaren edo laguntza-sarearen gainean eraginak izaten dira. Hala, hainbat pertsonak gizarte zerbitzuen erabiltzaileen kontzeptuaren inguruko begirada zabaltzeko premia azaldu dute, edozein gizarte problematika duten pertsonen laguntzen dieten edo horien euskarri nagusi diren pertsonak ere eskubideko subjektutzat berariaz hartze aldera.

“1.4 horretan foru garapenak dira, zenbait kasutan izan ezik, baina legeak eta zorroak udaleko eskumena direla esaten dute. Udalari bakoitzean ez da behar zaintzaileei laguntzeko zerbitzu bat, baina bai, ordea, eskualde-mailan; esku-hartze mota horiek etxetara bisita gehiago eginez indartu behar dira eta prestazio ekonomikoaren jarraipen handiagoa bermatu behar da, familia osoan pentsatuz eta ez bakarrik zaintzailea kontuan hartuz”.

“Gizarte zerbitzuetako erabiltzaileen familientzako laguntza alde batera utzi da, asko. Familiari lan handia eman diegu. Familia ez da koltxo bat bakarrik, askotan gizarte zerbitzuen salbamendua da. Nire ustez, familieei ez dizkiegu eman erresiliente izateko edo erretasun-egoera horretatik, gainontzekoek eta haiek ere baduten burn-out horretatik, ateratzen jakiteko tresnak”.

Ildo horretan, kontsultatuko pertsona batzuen iritziz, gizarte zerbitzuen esparruan **partaidetza eta gizarteratzea**

sustatzeko zerbitzua (1.5) mendetasunari lotuta ez dauden problematiken kasuan familiei aholkuak eta laguntza emateko zerbitzuak garatzen hasteko abiapuntu ona izan daiteke (kontuan hartuta zaintzaileei laguntzeko zerbitzua (1.4) mendetasun egoeran geratzeko arriskuan dauden edo mendetasun egoeran dauden pertsonen zaintzaileentzako dela). Zorroari buruzko Dekretuari dagokion fitxan 1.5 zerbitzuaren egungo definizioak jarduerak garatzeko aukera eman du, esaterako, familien artean elkarrekiko laguntza-taldeak sortzea edo udalerrian prestakuntza-eskaintza bat diseinatzea familiar-tekoak dituzten gizarte problematikak artatzean, baita auzo-zainketaren esparruan ere, familiak orientatzeko eta gaitzeko. Hala ere, Zorroari buruzko Dekretuan zerbitzu horri emandako definizioaren zabaltasunak udalerrri bakoitzean zerbitzuaren garapen oso desberdina ekartzea, dela ezarritako jarduera motagatik, dela zerbitzu horren onuradun izan daitezkeen taldeei emandako lehentasun desberdinagatik. Horrek guztiak zerbitzu horren **definizio sakonagoa** eskatuko luke eta ez du zertan legezko arauen bidez izan.

“Zorroko 1.5 zerbitzuak garapenerako zailtasun handiak ditu. Izugarritzko definiziorik eza dauka”.

E. Eguneko arreta-zerbitzuak, gaueko harrera-zerbitzuak eta ostatu-zerbitzuak

Eguneko arreta-zerbitzuei, gaueko harrera-zerbitzuei eta ostatu-zerbitzuei dagokienez, kezkak funtsean eskualde gehienetan dagoen **plazen hornidura eskasa**, udalerrri oso gutxitan egotea eta baliabide horien lurralde-zabaltzerako zailtasunak (ondorengo puntu batean aztertuko direnak) ditu hizpide. Nolanahi ere, kontsultatutako zenbait pertsonak zentro horien (bereziki, ostatu-baliabideen) funtzionamenduarekin zerikusia duten beste alderdi garrantzitsu batzuk aipatu dituzte.

- Egun bazterkeriaren edo babesgabetasunaren arriskuren bat aurkezten duten –ez, ordea, mendetasunari lotutakoa- eta baliabide horiek aldi luzeetan erabiltzen dituzten pertsona autonomoen mendetasunaren arriskuari eta/edo mendetasun arinari zuzenduta dauden baliabideen erabilera. Hori horrela izateak aipatu baliabideen beharrezko txandatzea eragozten du.
- Etxebizitza-eskaria eta tutoretzapeko apartamenduak identifikatzeko eta plaza horien eskaintza zorroan aipatzen diren hartzaileen ezaugarrietara egokitze zailtasunak (*“I. gradua ez da profil egokia etxebizitza komunitario batean ematen diren zerbitzuentzat”*).
- Udaleko administrazioek etxebizitza-parke bat duten erakunde autonomikoekin eta tokiko erakundeekin

akordioak lortzeko beharra, lokalak eta etxebizitzak laga ditzaten eta bertan zerbitzu horiek eman daitezten.

- Zerbitzu horiek sustatzeko zailtasuna, ondoren zehaztasun gehiagorekin aztertuko dena, udaleko ardura diren aldetik baina udalaz gaindiko mailalara zabaldu behar dira. Lehen esan dugun moduan, ekipamendu horien eragin-eremuan erroldatuta dauden pertsona guztiek –eta ez bakarrik udalerrian erroldatuta dauden pertsonak- baliabide horiek eskura ditzaketela aurreikusita badago ere, mankomunikazioaren eta/edo gas-tuen udal arteko konpentsazioaren mekanismoak artikulatzea beharrezkoa izango da eskubide hori benetan baliatzeko. Mekanismo horiek araudian jada jasota daude.
- Adinekoentzako eguneko arreta-zerbitzuei dagokienez, egun konponbide horien garapen eskasa agerian jarri da eta, batez ere, baliabide horien funtzioen eta funtzio-ezaugarrien inguruko hausnarketa komunik eza (*“Egiazki inork ez daki zerbitzu hori zer den. Ekipamendu eta zerbitzu arina izan behar du, zalantzarik gabe, baina eduki horri buruzko hausnarketa heldurik ez dago”*).

2.3.4. Zorroan barne hartu gabeko zerbitzuak eta programak

Txosten honen atal kuantitatiboan jada aipatu da EAEko udalerriek gizarte zerbitzuen esparruan egiten duten gas-tuaren %20 gizarte zerbitzuen zorroaren parte ez diren programetara bideratzen dela, ez baitira Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak erantzukizun publikotzat jotakoak –eta, beraz, gizarte zerbitzuen eskubide subjektiboa modu eragin-korreen baliatzeko eska daitezkeenak-.

Egoera hori jazota, elkarrizketa eta eztabaida-talde batzuetan mahaigaineratu zen udalerriek zer neurritan bideratu behar dituzten haien ahalegin batzuk Zorroari buruzko Dekretuak barne hartzen ez dituen programa eta zerbitzuetara. Alderdi horri dagokionez, esan behar dugu ez dirudiela zorrokoak ez diren zerbitzuen garapenagatik kezka orokorturik dagoenik eta, oro har, zorroaren zerbitzuak lehenetsiko dituen baina beste programa edo premiak, batez ere udalerrri handiagoetan, alde batean utziko ez dituen alderdi horretara zuzendutako hurbilketa zehatza defendatzen dela³³:

³³ Alderdi horri dagokionez, Euskal Autonomia Erkidegoko Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoak gogora ekarri du, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearekin bat etorriz, EAEko herri-administrazioek katalogoan barne hartu gabeko beste prestazio edo zerbitzu batzuk eskuratzeko aukera sustatu eta/edo bultzatu ahal izango dutela, baita gizarte zerbitzuen esparruan beste jarduerak egitea sustatu ere, betiere EAEko herri-administrazioen estrategia-plangintzak ezarritako orientazio orokorretara egokitzen badira eta irabazi asmorik gabeko gizarte iazerako erakundeek garatzen badituzte. Hala ere, herri-administrazioak ekonomia- eta antolamendu-ahaleginak katalogoko zerbitzuen eta prestazioen horniduran ardatzu behar dituzten testuinguruan, herri-administrazioen aldetik erantzukizun publikoko zerbitzuen hornidurakoak ez diren interes orokorreko

“Nire ustez, zorroan babesgabetasunaren arriskuari dagokionez udaleko eskumenak gehitzen badira, udalek, oro har, zorroa hartu behar dute kontuan, ez egiteagatik –edo egiten ez den bitartean bigarren mailako arreta- babesteak merezi duen zerbitzuko zorroaren arretaren zabaltze edo modalitatetzat jo daitezkeen intereseko tokiko gizarte ekimenak barne hartzen dituzten egoerak izan ezik. Hiriburuen kasuan, ordea, funtsezkoa eta positiboa da epe ertainean legez ezarritako nahitaezko esku-hartzea baino handiagoa izan dezaten”.

Nolanahi ere, garrantzitsua da azpimarratzea kontu hori ez dela udaletan zerbitzuen eta prestazioen zorroaren parte ez diren zerbitzuak emateko premiaren gainean bakarrik mahaigaineratu. Halaber, eskuratzeko hainbat baldintza betetzen ez dituzten eta, ondorioz, zorroko baliabideak eskura ezin ditzaketan baina, gizarte zerbitzuetako profesionalen iritziz, jarraipen edo laguntzaren bat behar duten –prebentziozkoa behintzat- pertsonen zer irtenbide eman behar zaien mahaigaineratu da.

“Zorroa gaintu beharreko lurra da. Adibidez, zorroari egun ematen ari garen etxeko laguntza-zerbitzuen erdia egokituko bagenio, emateari utzi beharko genioke. Gauza bera gertatzen da adinekoentzako udaleko egoitzekin. Udalerrri askotan autonomoentzako egoitzak daude baina gizarteratzearekin zerikusia duten premiei erantzuteko zentroak falta dira. Nola jorratu egoera hori? Erantzuna erraza izan liteke paperaren gainean: zentro batzuk itxi beste batzuk irekitzeko edo birmoldatzeko. Baina hori gizarte zerbitzuen esparruan zaila da, pertsonekin egiten baita lan. Egoera horrek paradoxa batera garamatza eta hauxe da: historikoki ondo jardun duten eta zerbitzu gehiago garatu dituzten udalerrri horiek –egiteko determinazioa eta aukerak izan dituztelako- orain eraiki dutena “soberan” dute eta horrek kostu handia dakar; orain arte zerbitzuak bultzatu ez dituzten udalek orain, ordea, errazago daukate (helburuak neurri batean egoerara egokitu direlako)”.

beste jarduerak batzuen sustapena murrizteko aukera dago. Ildo horretan, beharrezkoa da, herri-administrazioetako laguntzen deialdiei eta aurrezki-kutxetako gizarte ekintzari ahal den gehien eusteez gain, jarduerak horiei lagundu eta sustatzeko mekanismo berriak abian jartzea, bai sektore publikoan, bai irabazizko sektore pribatuan; hainbat alderdiren artean hirugarren sektore sozialeko erakundeak eta enpresen lankidetzak sustatuz (boluntariorik korporatiboa, babesa eta mezenasgoa, elkarlanean arituz proiektuen garapena) erantzukizun korporatiboko estrategien esparruan, berriki onartu den Euskadiko Hirugarren Sektore Sozialari buruzko 6/2016 Legeak, maiatzaren 12koak, ezarritako moduan.

2.3.5. Udaleko gizarte zerbitzuetako langileen lan-baldintzak eta langileen kudeaketari lotutako alderdiak

Aurreko kapituluan egindako gizarte zerbitzuetako langileei buruzko datuen analisisan dagoeneko aipatu dira zerbitzu horien giza baliabideen hornidurarekin zerikusia duten alderdi batzuk, datuak ez edukitzeagatik lan-baldintzei lotutako alderdiak aztertu ezin izan badira ere. Egindako elkarrizketa eta eztabaida-tal-deetan, langileen inguruko gaiak honako alderdi hauek jorratu dituzte:

- Oinarrizko gizarte zerbitzuetako langileen hornidura eta azken urteotako langileen murrizketa, diru-sarrerak bermatzeko errentaren kudeaketa Lanbidera transferitu izanarekin kointzidituz. Ildo horretan, pertsona batzuek, ez guztiek, zerbitzu horiei eusteko beharrezko **langileen hornidurak** nolabait ezartzeko beharra defendatu dute, zorroko beste zerbitzu batzuetarako gutxieneko baldintza funtzionalak eta pertsonalak ezartzen diren moduan berean –esaterako, egoitzak edo eguneko zentroak-.

“Oinarrizko gizarte zerbitzuen arreta-ratioak garatzeko ekintzak ez daude Plan Estrategikoan eta hori planak hiru lurraldeen artean desberdintasunak egon badaudela onartzen duela. Ez dago estandarrik eta hori ezarri egin beharko litzateke, baina ez du zertan biztanleria orokorraren terminoetan izan, kasuen arabera izan zitezkeen”.

“Oinarrizko gizarte langileek 5.000 biztanle artatzen dituzte. Baina eskari potentzial hori ezin daiteke kontrolatu. Eta egungo erregulazioarekin gizarte langileek ezin dezakete esan, intentsitate handiko 40 kasutara iritsi naiz eta 300 espediente ditut esku artean, hori da urtean arta dezakedan gehienezkoa eta ez ditut egoera/espediente gehiago artatuko. Profesional horiek zailtasun horrekin ari dira lanean eta presio handia eragiten dien egoera bat da, arretaren eta esku-hartzearen kalitate txikia baitakar gainera”.

“Ratioak kalkulatu direnean, kontuan hartu behar da udalerrri bakoitzean behar den langileen hornidura asko aldatzen dela udalerrri bakoitzeko gizarte zerbitzuen eskariaren intentsitatearen arabera, baina baita aipatu eskariaren ezaugarrien arabera ere (artatzeko desberdinak diren zerbitzuen hornidura eskatuko duena). Horregatik, udalerrri bakoitzak premien diagnostikoa eduki dezan beharrezkoa da, plantillan zenbait langile eta zer langile mota gehitu behar dituen jakiteko”.

“Eta gero, bulegoko arretara eta hitzorduetara ez muga gertatzen ari bagara, alegia, lan komunitarioa egin nahi”.

badugu, sareak sortu nahi baditugu, eremuko agenteekin lan egin nahi badugu, lanerako denbora hori guztia ere zenbatu egin behar da”.

- Dagoeneko adierazitako aldaketak diru-sarrerak bermatzeko errenta Lanbidera transferitzeak ekarri zuen oinarritzko gizarte zerbitzuen eguneroko praktikan eta **kultura-aldaketa** bati heltzeko premia, zerbitzu horien funtzioei, profilei eta lan-prozedurei dagokienez. Edoze-lan ere, kezka hori kudeaketa-aldaketa baino lehen helarazi zen³⁴.

- **Profesionalen osasunarekin** zerikusia duten neurriak hartzeko beharra, bai gainbegiratze eta zainketa profesionalari dagokienez, bai erasoaren arrisku egoerak prebenitzeari eta jorratzeari eta krisi egoeretan esku hartzearen ondorioz edo pertsona batzuek gain hartzen duten lan-zamaren ziozko arrisku psikosozialak prebenitzeari dagokienez. Horri dagokionez, adierazi da, arrisku horiek saihesteko gainbegiratze-programak eta beste neurri batzuk gehitu badira ere, beharrezko baliabideek beti ez dutela gai hori jorratu.

“Eta, gero, psikosozialarekin zerikusia duten lan-arriskuen kontua dago; zentzu horretan zerbait egiten denik ez dut ikusten; zaintzaileen osasuna dela-eta kezkatzen gara baina ez behar bezainbeste publikoari arreta emateko lan egiten duten profesionalen segurtasunarekin zerikusia duten arriskuez”.

- **Bitarteko** kontratuekin herri-administrazioetan lan egiten duten langileen **lan-baldintzak** eta, bereziki, udaleko gizarte zerbitzuek **azpikontratutako** zerbitzu eta programetan lan egiten duten erakunde pribatuetako langileenak. Ildo horretan, udal askoren joera aipatu da, alegia, zerbitzuak kontratatzeke agiritan ia proposamen ekonomikoak baino ez dira baloratzen, zerbitzua emateko baldintzak eta esku-hartzearen kalitatea kontuan hartu gabe. Horrez gain, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legean zerbitzuak irabazi asmorik gabeko gizarte erakundeekin hitzartzeari buruzko xedapenen garapena oso eskasa dela adierazi da. Nolanahi ere, kontsultatutako pertsona batzuen ustez, lan-hitzarmen jakinek ezartzen dituzten kontratuetako baldintzen eta soldata-igoeraren ondotik

³⁴ Oinarritzko Gizarte Zerbitzuen egoerari buruzko Arartekoaren 2009ko txosten berezia prestatzeko egindako elkarrizketa eta eztabaida-taldeen ere jorratu zen argudio hori. Ildo horretan, elkarrizketatutako pertsona batzuek esan zuten “azken urteetan belaunaldi-aldaketa bat jazo dela eta ezagutza eta bizi-esperientzia oso mugatua duten profesionalak gehitu direla oinarritzko gizarte zerbitzuetan eta horiek gizarte zerbitzuak administrazio-prozeduraren arauak bakarrik erregulatzen duten herri-administrazioaren beste edozein esparrutzat jotzen dituztela. Neurri handi batean, garai batean gizarte zerbitzuei lotzen zen konpromisoaren kultura galdu duten pertsonak dira, “izapidetaren kulturara” erraztasun handiarekin lotzen direnak eta, horregatik, praktikan administrazio-funtzioak lagatzeari aurka egiten diote. Araudia zorrozki aplikatzera mugatzen den profesional ‘desideologizatutako’ praktika profesional horren aurrean ‘irizpide profesionalari’ lehentasuna ematearen alde agertzen direnak daude, irizpide hori ezarritako araudiarekin bat ez datorrenean ere; horrek, aldi berean, beste izaera bateko arazoak eta eragozpenak sortzen ditu”.

hainbat zerbitzu eta programetako erakunde esleipendunek haien prestazioei uko egin behar diete, programa horiek eragiten dizkieten galera ekonomikoak direla-eta.

“Bitartekotasuna arazo bat da. Udalerrian bitarteko kontratuak eta amaiera-data duten programa-kontratuak dituzten pertsona asko ditugu. Eta horrek ez du inolako zentzurik, ez baita obra-kontratua eta zerbitzu jakineko kontratua, udaleko egiturazko zerbait baizik. Halaber, lan-egonkortasun hori erabiltzen ari da profesionalen kontrolerako diziplinarako modu gisa”.

- Lan-baldintzei dagokienez, soldaten izoztea aipatu da bai erakunde publikoetan, bai pribatuetan, baita, batzuetan, aldian aldiko diru-laguntzen bidez finantzatzeko diren **proiektu jakinei lotutako kontratazio-formulen** irautea ere. Era berean, lan-hitzarmen batzuk ez berritzea trabatza jo da gizarte zerbitzuetan lan egiten duten pertsonen lan-baldintza egokiak bermatzeko. Izan ere, aipatu arauzko esparru hori ezean, enpresako hitzarmenak edo itunak oinarri hartuta ematen dira zerbitzuak eta, oro har, aipatu hitzarmen edo itunek sektoreko lan-baldintzak baino okerragoak eskaintzen dituzte.

- Halaber, oinarritzko gizarte zerbitzuetan lan egiten duten taldeen **multidiziplinatasuna indartzeko** beharra aipatu da, oraindik oso gutxi erabilitako profesionalen figurak indartuz eta funtzio jakinetan berariazko figuretara joz (esaterako, bitartekaritza). Ildo horretan, zailtasun bat antzeman da: Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak eta aipatu legea ezartzeko garatu diren tresnek ez dute arautu zorroan barne hartutako zerbitzuek hornitu behar duten profil profesionalaren mota edo motak.

“Legeak gizarte langilearen eta gizarte hezitzailearen oinarritzko profil profesionalak profil profesional gisa bakarrik hartzen ditu kontuan eta, esku-hartze psikosoziala beste zerbitzu bat gehiago baillitza gehituta badago ere, legeak ez du barne hartzen psikologoaren figura profesionala. Guk, gure kasuan, psikologoak kontratatu ditugu, esku-hartze psikosozialaren aldeko apustua egin baitugu. Baina, gainera, gaur egun behar den figura bat da, beharrezkoa da. Izan ere, diagnostikorako hainbat tresna ezartzeko, Balora adibidez, psikologian aditua den profesional baten zerbitzuak behar dira”.

“Nola esango diot kontu-hartzaile bati baliabide berri batek ez dituela langile horiek edo ezaugarri horiek eduki behar, eskaera hori ez badago zorroaren fitxan garatuta? Eta esku-hartze sozioedukatioaren eta psikosozialaren esparruan ikusteke dago etorkizunean zer profesionalen profili buruz ariko garen. Gizarte hezitzaileei buruz hitz egingo ahal dugu! Ez dakit, ikusteke dago”.

“Halaber, gizarte integratzailearen irudia ere aldarrikatu behar da. Gainontzeko figura profesionalek bezala, haien egitekoa burutzen dute. Eta ez da kostuak merkatzeko kontu bat, profilarren malgutasunari lotutako kontu bat baizik. Dena den, hainbat sindikatutan esaten da udalerrian zerbitzu batzuk ematean gizarte integratzailearen irudia gehiegi baliatu dela”.

2.4. Gizarte zerbitzuen erakunde-arkitektura eta artikulazioa sistema gisa: udal-autonomia, lurralde-antolamendua, finantzaketa eta erakunde arteko koordinazioa

Aipatu denez, txosten hau egituratuko duen ardatza herritarrek kalitatezko gizarte zerbitzuak jasotzeko duten eskubideari lotuta dago, bereziki -txostenak jorratzen dituen berriarazko gaiak ikusirik-, lehen mailako arretaren gizarte zerbitzuei dagokienez. Ildo horretan, gizarte zerbitzuen sistemaren erakunde-arkitekturak ez luke txosten honetan lehenetsunez aztertu beharreko kontu bat izan behar, ez baita herritarren kezketako bat eta erabiltzaileen eskubideak gizarte zerbitzuen eskumen-egituraren gainean aukera baten edo beste baten arabera ez direla pentsa baitaiteke.

Hala ere, sistema eraikitzeko egungo fasean, ondorengo izaerako kontu batzuek baldintzatzen dute argi eta garbi Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak behar adinako kalitatezko gizarte zerbitzuen eskuratzearen inguruan onartzen duen eskubidearen baliatze eraginkorra: eskumen-banaketa; lurralde-antolamendua; antolamendu-eredu bizkorrak eta malguak garatzea; arreta jarraituaren esparruan lehen mailako arretaren eta bigarren mailako arretaren arteko muga argiak ezartzea; lehen mailako arreta-zerbitzuen eta bigarren mailako arreta-zerbitzuen arteko koordinazioa hirugarren sektoreko erakundeekin eta gainontzeko ongizate-sistemekin; zerbitzuen eta ekipamenduaren finantzaketa, etab. Kontu horiek guztiak elkarrizketa eta eztabaida-taldeetan aipatu dira.

2.4.1. Erakunde-arkitektura eta udal-autonomia: egungo erakunde-esparrua egokitzea eta gizarte zerbitzuak ematean udalerrien egitekoa

Txosten honen hurrengo kapituluaren agerian jarriko denez, udalerriek Espainiako autonomia erkidego guztietan funtsezko egitekoa dute gizarte zerbitzuak emateari dagokionez. Euskal Autonomia Erkidegoan, eredu hori Gizarte Zerbitzuei buruzko Legean eta Euskadiko Toki Erakundeei buruzko [apirilaren 7ko 2/2016 Legean](#) (aurrerantzean Toki Erakundeei buruzko Legea) onartu da eta planteamendu horren baliozkotasunaren inguruan adostasun politiko eta instituzional handia dago. Ildo horretan, txosten hau egiteko kontsultatutako pertsona batzuek egungo araudian jasotako eskumen-banaketaren egokitzapena nabarmendu dute:

“Eredu zentralizatuaren eta eredu deszentralizatuaren arteko erdiko bide bat hautatu dugu Euskadin, maila zentrallean eskubide bat mugatzen duten eta lurralde-eremu osoan eskubide horren baliatze eraginkorra bermatzeko eska daitezkeen gutxieneko baldintzak erregulatuko dituzten arauak ezartzean eta tokiko administrazioen eskuetan baldintza horiek betetzeko eta gutxieneko horiek hobetzeko modua modulatzeko aukera uztean datza. Lurralde-justiziaren printzipioaren eta tokiko autonomiaren printzipioaren artean oreka bilatzen duen formula bat da”.

Hala ere, hori ez da traba, sistemaren disfuntzio nagusia gobernantza ahula dela kontuan hartuta, elkarrizketetan parte hartu duten pertsona batzuk ereduaren erreforma handi samarraren alde ager daitezten. Pertsona horiek definitzen duten eredu berriak dakar administrazio autonomikoak eskumen gehienak gain har ditzan, gizarte zerbitzuen kudeaketari dagokionez, bai lehen mailako arretari lotutakoak, bai bigarren mailako arretari lotutakoak. Ikuspuntu horretatik, elkarrizketatutako pertsona batzuek eredu zentralizatuago baterantz aurrera egiteko premia agerian jarri dute. Dena den, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren kudeaketan tartean dauden hiru administrazio-mailek egun dituzten erakunde-jarrerak abiapuntu hartuta eredu hori sustatzeko zailtasuna adierazi dute (hiru administrazio horiek halako proposamenen aurka daude):

“Sisteman arkitekturak ez du funtzionatzen; zoramen hutsa da. Eta horrek herritarren eskubideen gainean eragin zuzena dauka: non bizi diren aintzat hartuta, pertsonak zerbitzu batzuk edo beste batzuk eskuratzeko dituzte. Eta babesgabetasun handiena pairatzen duen biztanleriari buruz ari gara, kexatzen ez dena eta

bozkatzen ez duena, eta erakundeetatik eta eremu teknikitik bakarrik babes daitekeena”.

“Egungo erakunde-arkitekturak ez dio erantzunik ematen gizarte zerbitzuen sistema batek izan beharko lukeenari eta uste dut gizarte zerbitzuak foru eta udalerrietatik atera beharko lirakeela. Gizakidetzaren izena dagoeneko oso erabilia dago baina izena gutxienekoa da; nire ustez, funtsean guztiok ados gaude, alegia, eredu zentralizatuagoa eta aldi berean egingarriagoa eta urrats hori ematea ez zait horren zaila iruditzen. Lurralde Historikoen Legearen (LHL) meloia zabalduko dela dirudi eta uste dut hortxe jardun behar dugula”.

“Ezinezkoa da; ez dut antolamendu-aukerarik, aukera tekniko eta funtzionalik ikusten ardura- eta eskumen-maila desberdinak dituzten administrazio desberdinek emandako zerbitzu bat sistematzat jotzeko; eskubideei lotutako zerbitzu publikoak, alegia, gizarte zerbitzuek, eskubideko beste zerbitzu publikoei –esaterako, osasunari edo hezkuntzari- organismo komun baten bidez eman zaien erantzun bera behar dute: nik ikusten dudana aukera bakarra hau da: administrazioak eskubide horri erantzuna organismo bakar baten bidez eman dakion, organismo horren izena edozein dela ere”.

“Legea ildo horretan hilda jaio da: autonomia erkidego osorako egitura bakarrik gabe, edo lurralde bakoitzeko behintzat, kudeaketa ezinezkoa da”.

“Egungo erakunde-arkitekturarekin, egoeren heterogeneotasunak irauten egongo du. Zenbait gai arazoaren erroa aldatu gabe konpondu behar dira eta hori harri berarekin bi aldiz estropezu egitea da. Maila bat sobran dago: ez dakit zein, baina maila bat sobran dago”.

“Eztingo dugu aurrera egin udal bakoitzak zer egin, nola egin eta zer baliabiderek ere erabakitzen duen sistema bat mantentzen badugu. Herritarren eskubideak ezin dira banakako interpretazioetara edo erabaki horiek hartzen dituzten pertsonen gaitze profesionalaren maila lotuta egon”.

“Zerbitzu zentralizatu batek, maila autonomikoan kudeatutakoak, ez du zertan herritarrengandik udaleko egungo oinarriko zerbitzuak baino urrunago egon. Koherentzia, kudeatzeko erraztasuna, herritarrei begira eskubideen parekatzea nagusi genitzake... Arriskuak? Jakina arriskuak dituela baina ez dut uste egungo ereduak zerbitzuaren hurbiltasuna, epeltasuna eta kalitatea bermatzen dituenik”.

“Nik ez dut uste, zerbitzua udalekoa izateagatik, gertukoagoa edo komunitarioagoa izango denik. Osasun- eta hezkuntza-sistemek dagoeneko erakutsi digute

erkidegoan guztiz ezarrita egon daitekeela zerbitzu zentralizatu edo autonomikoa izanda”.

“Lidergo bakarra eduki dezan nahi badugu, sistema bakarra izan behar da. Horrek ez du esan nahi ez duenik lurraldeen berariazko premietara egokitu behar eta ez dituenik lurralde guztietan baliabideak ezarri behar eta inguru guztien ezaugarriak malgutasunez errespetatu beharko ditu, etab.; horrenbeste erakunde tartean bagaude, ez dago honi itxura emateko modurik”.

“Lehen mailako arreta eta bigarren mailako arreta bi esfera hain desberdinetan egon daitezke? Nire ustez, ez”.

Antzeko ildoan, egun udalari bakoitzak bere kontura garatu behar dituen jarduerak, zerbitzu eta funtzio horiek guztiak –zerbitzuen plangintzatik eta aipatu zerbitzuen garapen teknikitik hasita horiek zabaldu eta agerian jartzera arte-erakunde komunetan egingo balira eta udal bakoitzaren ekintzarako banakako gaitasuna kontuan hartuta, sortuko lirakeen **eskalako ekonomiak** aipatu dituzte elkarriketatutako pertsona batzuek. Halaber, azpimarratu da eredu zentralizatuago bat edukitzeak udaleko gizarte zerbitzuek hezkuntza-, justizia-, enplegu- edo osasun-sistemekin duten koordinazioa erraztuko lukeela. Azken horiek antolamendu-egitura bertikalagoak dituzte eta udalenzako horiekin maila berean harremanetan egotea ezinezkoa da.

Hala ere, pertsona batzuk eredu horren alde egoteak ez du esan nahi ahobatezko erreklamazio bat denik edo erreklamazio orokortu bat denik. Pertsona batzuek, ordea, uste dute egungo ereduak eduki daitekeen onena dela, kudeaketaren beharrezko deszentralizazioerako aukera eman delako eta herritarrekiko hurbiltasuna bermatzen duelako.

“Herritarrekiko hurbiltasuna abantaila handia da; kudeaketa agian zailagoa da baina horrek aberasgarriagoa egiten du. Eta herritarrekiko hurbilagoa; premiak hobeto ezagutzen dira”.

“Nire ustez, osasun- eta hezkuntza-zerbitzuak ez dira udalari bakoitzeko berariazko premietara behar beste egokituta ematen; eta gizarte zerbitzuak, berriz, bai. Zentralizazioak eragozpenak ditu, hezkuntzaren edo osasunaren kasuan ikusten dugun moduan, eta hori ez genuke ahaztu behar”.

“Badirudi azken urteetan sistema zentralizatuago bat eskatzeko nolabaiteko joera dagoela baina gero osasunaren edo hezkuntzaren koordinazioan ere zailtasun handiak daudela antzeman daitezke”.

Halaber, beste pertsona batzuek esan dute egitura zentralizatu bat hautatzeko unea dagoeneko irago dela eta,

Zorroari buruzko Dekretuaren eta Gizarte Zerbitzuen Maparen garapena horren neketsua izan dela kontuan hartuta, **orain tresna horiek aplikatu behar dira**, hartutako akordioak eta indarreko eskumen-esparrua aldatu gabe.

“Errealitatea ezin da alde batera utzi eta egia hauxe da: 250 udalerrri baino gehiago egoteak eta horietako asko hain txikiak izateak ez du laguntzen legeak udalei esleitzen dizkien eskumenen garapena. Hala ere, uste dugu esparru autonomikoko Gizakidetzaren baten aukera gaintuta dagoela. Orain ez gara horri buruz ari, egungo esparruan ahal dena egiteari buruz baizik”.

Era berean, elkarrizketatutako pertsona batzuek balorazio zehatz samarrak mahaigaineratu dituzte, alegia, gizarte zerbitzuak ematean udal-inplikazioaren abantailak onartuta, egungo erakunde-arkitekturaren hainbat aldaketa egiteko premia ere agerian jarri dute.

“[Udalen] abantaila oso garrantzitsua premien bilakarearen inguruko hurbiltasuna eta premia-egoeren eza-gutza zabalagoa dira, baita beste alderdi batzuekiko hurbiltasuna ere (publikoak edo ez). Desabantaila handiena da, zerbitzuen hornitzaile diren aldetik, errealitate desberdina, eraginik gabea eta koordinaziorik gabea (eta horien artean koordina ezin daitekeena) konfiguratzeko dutela. Udalek, hiriburuak salbuetsita, zorroko zerbitzuen hornidura partikularrean bazterreko egitekoa eduki beharko lukete. Udal horien indarra eta gastua oinarrizko gizarte zerbitzuetara zuzendu beharko litzateke, informazioaren, sarbidearen, antzematearen, prebentzioaren, erreferentziaren, laguntzaren eta jarraipenaren egitekoan”.

“Nire ustez, oinarrizko gizarte zerbitzuak osasun-ereduaren antzeko eredu bat kontuan hartuta antolatuko beharko lirateke, epe ertainean lurraldekoa izango litzatekeena eta epe luzean autonomia erkidego osorako. Sistema deszentralizatu bat egon da, tokikoa, baina ez udal bakoitzaren, bertako aurrekontuen eta zinegotzien edo udaleko lan-hitzarmen baten mendekoa”.

Horren harira, elkarrizketatutako pertsona batzuek ez dute guztiz alde batean utzi foru eskumenak indartzea ekarriko luketen tarteko aukeren alde egiteko aukera, lurralde-eremuko sistema koherenteagoak eta homogeenagoak erakitze aldera. Ildo horretan, Arabako ereduaren gainontzeko lurralde historikoetan zabaldu beharko litzateke, udalerrri txikietan foru protagonismoa indartuz eta udal protagonismoa, berriz, tamaina handikoetan. Kontu horri dagokionez, pertsona batzuen ustez, irtenbide pragmatikoa izan daiteke; beste batzuen iritziz, egungo desberdintasunak betiketuko litzateke eta ataleko arduradun politikoei kontuak ematea zailduko luke.

“Hizpide duzun erreferentzia hori, Arabako ereduari jarraiki, ez zait iruditzen baztertu beharreko ereduaren denik; biztanleriaren ikuspegitik, foru lurraldeak erlatiboki txikiak dira”.

“Gogoeta politikoetan sartu gabe, ikuspegi teknikoa bakarrik kontuan hartuta, ez nuke lurralde-eremuko hori baztertu. Suposatzen denez, batzuek erregulazioari eta plangintzari lotutako eskumena duten eta beste batzuk dirua duten sistema batek funtzionatuko duela pentsatzea ez da errealista. Eusko Jaurlaritzaren erantzukizuneko kargu batean zaudenean, orduan konturatzeko zara erregulatzeko eta planifikatzeko gaitasun hori ez dela benetakoa; legeak ematen dizun nagusitasuna ez da benetakoa. Halako ezaugarriak dituen sistema bat ez zait gaizki iruditzen, udalerrri jakin batzuek esleitu zaien egiteko baliatu ezin dezaketela onartzen bada eta gizarteari zerbitzu horiek nork eman behar dituen argi eta garbi azaltzen bazaio, gizarteak egoki irizitakoari kontuak eska dakizkion. Alegia, ikuspegi teknikotik, beste kontu batzuk aintzat hartu gabe, ez zait irrazionala iruditzen”.

“Kalte txiki gisa, ikuspegi pragmatiko batetik eta herrialde honek Lurralde Historikoen Legea sekula baztertu ezin izango duela ikusirik, konponbide onargarria iruditzen zait. Egitura autonomiko baten alde nago eta, hori ezinezkoa bada, lurralde-eremuko kudeaketaren bat behintzat lortzea aurrerapauso bat izan daiteke: eraginkorrak izango ginateke, ezagutza gehiago garatu ahalko litzateke... Eta hori pertsonen, zerbitzuak udalean eskatzen badituzte ere, aldundiak ematen dituela uste dutela ahaztu gabe. Nik pragmatismoagatik esaten dut: beste hori [kudeaketa autonomikoa] ezin bada, hori [lurralde-kudeaketa] eduki dezagun behintzat, baina, mesedez, guztiok gauza bera eduki dezagun”.

Adierazi denez, pertsona batzuk ez daude konponbide horren alde, diskrezionalitatearen ahalegina baitakar –kasu honetan lurraldekoa- eta gero ezingo zaizkie lurraldeko arduradun politikoei haien kudeaketari lotutako ardura politikoa eskatu. Ildo horretan, adierazi da udal-hauteskundeek oro har Batzar Nagusitako hauteskundeak baldintzatzen dituztela eta herritarrek ez luketela izango hauteskontzietan gizarte zerbitzuen definizioaren inguruan lurralde bakoitzean hartuko liratekeen hautak baliozkotu edo ukatzeko benetako aukerarik.

Edozelan ere, eztabaida horien baino harago –neurri batean espekulatiboak, indarreko araudiak ezartzen duen esparruaren marjinan kokatzen direla kontuan hartuta-, badirudi beharrezkoa dela **udal-autonomiaren kontzeptuaren** inguruan hausnartzea gizarte zerbitzuen eskubide subjektiboak teoriarik xedatutako sistema baten esparruan

eta, definizioz, zerbitzu horien horniduraz arduratzen diren administrazioen jarduera diskrezionalaren marjina murrizten duen sistema horren esparruan³⁵. Udal-autonomiaren kontzeptua testuinguru honetan nola aurreikusten den azalduta, erantzunak askotarikoak dira:

“Udal-autonomia eta eskubide subjektiboa ez dira bateraezinak, kontrakoak baizik, osagarriak dira, baina udal-autonomiak zerbitzu horiek emateko erakunde eskudunen nahikotasun finantzarioa bermatu behar du”.

“Autonomia ez da udaletara mugatzen, aldundiak ere autonomoak dira zerbitzuak emateko. Geratzen dena zera da: autonomiak muga batzuk dituela, ez da absolutua, ezta mugagabea ere”.

“Udal-autonomia eta eskubide subjektiboa ez dira bateraezinak. Gutxieneko komun batzuk egon behar dira eta udal-autonomiarako marjina egon dadila gero. Autonomiak ‘nola jorratu’ hartu behar du aintzat eta ez horrenbeste zertara. Eta ez dugu ahaztu behar azken urteotan autonomia erkidego osoan homogeneotasun handiagorako joera dagoela”.

*“Udal-autonomiaren printzipioa oso garrantzitsua da baina gaizki erabiltzen ari gara. Ezin da beto-eskubide bat izan. Orexak, 100 bat herritarrekin, ezin dio Bilbo-
ren garapenari (300.000 biztanle baino gehiago) betoa jarri. Eskubide subjektiboak udal-autonomia ‘ponderatu’ edo ‘erlatibizatu’ behar du, gutxieneko izendatzaile komuna ezarriz”.*

*“Udallerrien autonomiak gizarte zerbitzuak pertsonen hurbiltzeko aukera ematen du, hurbiltasun- eta gertutasun-irizpideetan eta, horrez gain, lurraldearen eza-
gutza eta bertako biztanleen premiak ezagutzea sustatzen du. Ikuspegi horretatik ‘kultura’ eta ‘ikuspegi komunitarioa’ faboratzen dira.*

Gizarte zerbitzuak ematean **udal-autonomiaren inguruan** nolabaiteko **mugak** egotea, ildo horretan, funtsezko gaitzat jotzen da, irizpide hori erakunde arteko sistema batean udalen partaidetzaren ziozko betebeharrekin bateragarri egiteko. Elkarrizketatutako pertsona batzuek azpimarratu dute muga horiek herritarrei onartutako eskubideen edukian ardaztu behar direla eta ez horrenbeste hornitzeko erabilitako formulatan:

“Emaitzak zer kontuan hartuta -eta ez nola- neurtu behar dira. Ez ditugu prozesuaren adierazleak erabili behar, emaitzakoak baizik. Erakunde bakoitzak

³⁵ Aurreko kapituluan adierazi den moduan, indarreko arauzko esparruak –eta Toki Erakundearen Legeak berak– udal-autonomia nabarmentzen du, zerbitzuak emateari dagokionez, hain zuzen, udalek eskumen propioak dituzten horiei dagokienez.

egokien irizten duen moduan eskaria gain hartu eta bideratu behar du, nahi duen moduan egin dezala, betiere aurretik ezarri diren emaitzak lortzen baditu. Horrek esperimenterako bidea ematen du eta arazoak jorrazteko modu berrietarako aukera ematen du, lurralde bakoitzeko premietara hobeto egokituz”.

Azkenik, udal-autonomia baino harago, kontu garrantzitsua **udaleko gizarte zerbitzuetako teknikarien ahal-duntzea** dela uste duten horien iritzia aipatu behar dugu, hain zuzen, udaleko egituren barruan, haien irizpide profesionalak eta herritarren premiei erantzuna emateko beharra eta Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren esparruan dauden erakunde arteko konpromisoak ezartzeko.

“Ez da udal-autonomiari lotutako kontu bat; gizarte zerbitzuek estatus zientifikoa eta profesionala lortu ez izanari lotutako kontu bat da, politikariek errespetatzen. Borondate politikoari eta ahal-duntze profesionalari lotutako kontu bat da, eta ez udal-autonomiari lotutakoa”.

2.4.2. Foru eta udal gizarte zerbitzuen arteko koordinazioa eta lehen mailako arretaren eta bigarren mailakoaren arteko mugak

Udal autonomia kontzeptuari eman nahi zaion esanahia gorabehera, indarrean dagoen araudiaren arabera udal gizarte zerbitzuen eta foru gizarte zerbitzuen arteko koordinazioa berebizikoa da, bi arrazoi nagusirengatik: alde batetik, oinarritzko gizarte zerbitzuak dira sistemarako sarbide modura jardun behar dutenak, lehenengo diagnostikoa egin behar dute eta kasua kudeatzeaz arduratu behar dira esku-hartzearen hasieran; bestetik, lehen mailako arreta eta bigarren mailakoa emateko baliabideak daudenez –batzuetan antzeko beharrezanez erantzuten diete, gainera–, lankidetzan aritzea berebizikoa da arretaren jarraitutasunaren printzipioa betetzeko.

Lehen mailako arreta eta bigarren mailakoa emateko zerbitzuen arteko harremana aztertzeke orduan, erlatiboki independenteak diren hiru elementu bereizi behar dira: bi mailen arteko koordinaziorako harremanak, zorroak lehen mailako arretaren eta bigarren mailakoaren artean ezartzen dituen mugak, eta balorazioa eta diagnostikoa egiteko prozedurekin eta baliabideetara sartzeko prozedurarekin lotutako gaiak.

A. Udalen eta foru aldundien arteko koordinazioa³⁶

Lehen mailako arreta emateko gizarte zerbitzuen eta bigarren mailako arreta ematekoen arteko koordinazioa lantzen denean, asegabetasuna orokorra dela dirudi –batez ere udal gizarte zerbitzuetan lan egiten duten pertsonen kasuan– eta bidegabeta denaren sententzia ere hauteman daiteke. Batzuetan pertsona horiek foru aldundiek ahalmen ekonomiko, politiko eta instituzional handiagoa dutela uste dutelako izaten da (“*hemen aldundiek agintzen dute, beti agindu izan dute eta agintzen jarraitzen dute*”; “*governuak ez du inoiz aldundiek baino agintze-ahalmen handiagoa izango*”).

Bestalde, adierazienez, lehen mailako arreta emateko zerbitzuetako langileek duten ezagutzari balioa kentzen diote arreta espezializatua emateko zerbitzuetakoek eta oinarriko gizarte zerbitzuetako langileek egindako balorazioak eta diagnostikoak zalantzan jarri ohi dituzte. Zentzu horretan, elkarrizketatu diren pertsona batzuen hitzetan mesfidantza eta urruntasun sentimendua nabari daiteke eta batzuetan frustrazioa ere bai, bi mailen arteko koordinazio arazoengatik³⁷.

“Ez gaituzte entzun ere egiten. Oinarriko zerbitzuetatik egindako diagnostiko profesionala ez da kontuan hartzen”.

“Lehen mailako arreta emateko zerbitzuen eta bigarren mailako arreta emateko zerbitzuen artean dagoen koordinazio-harremana hobetzeko modukoa da benetan. Udala herritarren eskaera guztiak jasotzen dituen saski-naskia da eta badirudi aldundiek beren

zerbitzuak eskaintzeko leihatila modura erabiltzen ditzutela udalak. Tresna modura ikusten dituzte udal-txeak eta bigarren mailako erakunde modura hartzen gaituzte. Aldundiak bere ordezkari bihurtzen gaitu eta herritarrek ez daki nor den nor”.

“Batzuetan badirudi aldundien eta udalen artean babilutza-harremana dagoela. Aldundiek gizarte zerbitzuetako aristokrata modura jokatzeko dute; haiek harreman gutxiago dute mundu errealekin eta deribatzen diren prozesu batzuetan pilotak balira bezala jolasten da kasu batzuekin”.

“Lehen mailako arreta emateko zerbitzuetan frustrazio izugarria sentitzen dugu”.

“Aldundiarekin dugun harremana aseguruarekin dugunaren parekoa da. Harremana bikaina da, haren beharrik ez duzun bitartean”.

“Koordinazio maila desberdina da udalen eta horien baliabideen eta langileen arabera, eta esku hartzen den arloaren arabera ere aldatu egiten da (edo beharrezko motaren arabera). Hobetzeko, beharrezkoa da etengabe integratzen joatea”.

Bestalde, arestian esan dugun legez, kontsultatu diren pertsona batzuentzat lehen mailako arreta emateko zerbitzuen eta bigarren mailako arreta emateko zerbitzuen arteko koordinazio-arazoak ez dira bi maila instituzional desberdin daudelako sortzen, **irizpide tekniko argirik ez dagoelako** baizik. Irizpide horiek esku hartzeko eredu komuna finkatzen lagunduko lukete eta erakunde bakoitzaren interesak gailentzea –gaur egun gertatzen den bezala– ekidinduko lukete. Pertsona horien aburuz, **ahal-duntze profesional, zientifiko eta teknikorik eza** da arazo nagusia, eta ez lehen mailako arreta emateko zerbitzuak eta bigarren mailako arreta ematekoak erakunde desberdinen menpe egotea. Ildo beretik, kontsultatutako pertsona batzuen esanetan, lehen mailako arreta emateko zerbitzuen eta bigarren mailako arreta emateko zerbitzuen arteko koordinazio-arazoetako asko, gizarte zerbitzuen sistemaren eta gizarte babeserako gainerako sistemaren artean egoten direnak barne, gizarte zerbitzuetan lan egiten duten pertsonak eta bereziki Gizarte Laneko langileak profesionalki ahaldundu ez direlako sortu dira.

Beste pertsona batzuen ustez, aldiz, udalen eta aldundien arteko koordinazio-harremana asko hobe daitekeen arren, azkeneko urteetan aurrera pausoak eman dira, bereziki diagnostikoa eta balorazioa egiteko tresna komunak erabiltzen direlako. Horrela, bi erakundeetako profesionalak kasu zehatz baten lan egin dezakete, informazio berarekin. Dena den, pertsona horiek oraindik koordinazio-arazoak daudela eta

³⁶ Gai hau aztertzerakoan, ez dugu ahaztu behar 2015-2018rako Euskal Autonomia Erkidegoko Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoan datorrela foru gizarte zerbitzuen eta udal gizarte zerbitzuen arteko koordinazioa hobetu beharra dagoela. Horretarako, honako helburua ezarri da: arreta mailen arteko koordinazioa (lehen mailako arretaren eta bigarren mailakoaren artekoa) hobetzea, arreta osoagoa eta pertsonaltuagoa emateko eta aldi berean bikoiztasunak ekiditeko. Helburu hori aipatutako planaren bigarren ardatzaren parte da, “Erkidegoko eredu finkatu eta garatzea” izenekoaren parte, eta bereziki, prebentzioarako ikuspegia eta arretaren pertsonalizazioa finkatu eta garatzea litzateke. Helburu hori lortzeko, lehen mailako arreta zerbitzua eta bigarren mailako arreta zerbitzua lankidetzan aritzeko eta haien artean koordinatze protokoloak egiteko adierazi da (baterako arreta ematea eta batetik bestera bidaltzea).

³⁷ Elkarrizketetan eta eztabaida taldeetan gai horren inguruan egindako gogoeta batzuk bat datoz Arartekoak egindako “Euskal Autonomia Erkidegoko oinarriko gizarte zerbitzuen egoera. 2016ko ekainaren 26an Arartekoaren egoitza, Gasteizen, egindako jardunaldian ateratako ondorio nagusiak” azterlanean bildutakoekin. Azterlan horrek Gizarte Laneko Elkargo Profesionaleko ordezkariak egindako mintegiaren edukia laburbiltzen du. Mintegi hartan, honakoa esan zuen parte-hartzaileetako batek:

“Ni udaletxeko langilea naiz eta aldundien ‘arreatxo txiroa’ izango banintz bezala sentitzen naiz, ulertzen? Azken finean, nire buruari esaten diot ‘Kontxo! Zerbitzuetarako sarbidea naiz, balorazioak egin behar ditut... baina tira, nire balorazioak zerbaiterako balio al du?’. Gero neba nagusia etorriko bazait, aldundia alegia, eta hauxe esango badit, ba hobe hurrengoan ezer ez egitea, ezta?”.

arreta emateko protokoloak garatu behar direla diote, lehen mailako arretaren eta bigarren mailakoaren arteko ibilbideak argitu ahal izateko.

“Mailen arteko koordinazioa hobetuz doa eta hobetzen jarraitu behar du protokoloen eta koordinaziorako beste tresna batzuen bidez”.

B. Lehen mailako arretaren eta bigarren mailakoaren arteko mugak

Gizarte Zerbitzuen Zorroari eta Mapari buruzko Dekretuak udal gizarte zerbitzuen konfigurazioan izan dezakeen eragina aztertzean, erreferentziaren bat egin zaie (1.2.c atalean) lehen mailako arretaren eta bigarren mailakoaren arteko mugak argi eta garbi zehazteko dauden zailtasunei eta bereziki, zerbitzu mota bera eskaintzen duten (eguneko zerbitzua, gaueko harrera eta ostatua, gehienbat) arreta maila bakoitzerako zentroen arteko desberdintasunak hautemateko dauden zailtasunei. Zenbait pertsonaren us-tetan, bi mailen artean funtzioak bereiztea –eta kategoria zehatz batean benetan existitzen diren baliabideetara bideratzea– zaila izaten da batzuetan:

“Legea eskumenen araubidea argitzeko aurrera pausoa den arren, oraindik zaila da jakitea dauzkagun zerbitzu batzuk –mendekotasunaren/autonomiaren, babesgabatasunaren eta bazterkeriaren/gizarteratzearen arloetan– Legearen arabera foru eskumenekoak edo udal eskumenekoak diren jakitea”.

Hala ere, beste pertsona batzuen iritziz, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak eta Gizarte Zerbitzuen Zorroaren Dekretuak behar bezain argi zehazten dituzte lehen mailako arretaren eta bigarren mailako arretaren funtzioak. Nolanahi ere, beharbada behar bezain argi ez dauden gai jakin batzuk lurralde mailan zehaztu beharko lirakekeela uste dute.

“Zerbitzu gehienak argi eta garbi bereizten dira, ondo bereizten ez diren gauza batzuk ere egon ahalko diren arren”.

Edonola ere, kontsultatutako pertsona batzuen iritziz, funtzioen banaketa hori ikuspuntu teknikitik logikoa eta koherentea den arren, erakundearen arteko negoziazioak moteldu eta zaildu ditu Gizarte Zerbitzuen Zorroaren Dekretua garatzeko orduan. Zehatzagoak izateko, **zerbitzuek ontzi komunikatu modura funtzionatzen dute** –adibidez, udal-erriek EELZ gehiago ematen badute, aldundiek gutxiago gastatzen dute mendekotasunari arreta emateko prestazio ekonomikoetan– eta ondorioz, Gizarte Zerbitzuen Zorroaren Dekretuaren inguruko eztabaidak luzatu egin dira eta konplexuagoak bilakatu dira (*“Administrazio guztiak,*

udalak barne, bakoitzaren eskumenak bereiztean zentratu dira, eman beharreko arretaren mugak ezartzean”).

Konsultatutako pertsona batzuen arabera, lehenengo mailako arretaren eta bigarren mailakoaren arteko mugen inguruan dagoen zailtasun handienetako bat gizartetik baztertuta dauden edo hala egoteko arriskuan dauden pertsonentzako zerbitzu batzuen definizioaren ondorioa da. Zentzu horretan, kontsultatutako pertsona baten hitzetan, *“zorroan ez dira kontzeptu garrantzitsu batzuk zehazten, intentsitatea edo eskakizuna esaterako. Aurrera pausoa da, baina ez dago argi: gizarte-bazterkeriaren arloan intentsitatea eta eskakizuna nahasten ditu, ez du azaltzen eskakizuna zer den, etab.”*. Orainsu egindako beste lan batzuetan ere iritzi bera eman dute (SIIS, 2015)³⁸.

lido horretatik, eta bazterkeriaren gaia alde batera utzi gabe, eztabaidan parte hartu duten pertsona batzuen aburuz Zorroaren oraingo definizioak zenbait hutsune sortzen ditu eta beharrez batzuei ez zaie behar bezala erantzuten, ez foru zerbitzuetatik, ez udal zerbitzuetatik. Ondorioz, beste instantzia batzuek ezer egiten ez zutenez, udal batzuk zorroaren definizioaren arabera haien eskumenekoak ez diren arreta modalitateak haien gain hartzen ari dira:

“Hona hemen errealitatea: puntu honetan ‘izan behar dena’ eta ‘dena’ oso desberdinak dira, udalak arduratzen ari direlako babesgabatasun sozialaren eta bazterkeria sozialaren egoerez, ezgaitasun egoerez (buruko gaixotasunak) eta mendekotasun egoerez. Bilboko Udala hala dabil behintzat, intentsitate altua

³⁸ Horren inguruan, bi jarrera hauteman ziren, *“guztiz desberdinak direnak. Batzuen iritziz, lehen mailako arreta zentroen eta bigarren mailako arreta zentroen funtzioak argi eta garbi bereizita daude eta bereizketa hori eskakizunaren irizpidean oinarritzen da. Horrela, eskakizun ertain eta altuko baliabideak aldundien eskumenekoak izango lirakeke eta eskakizun baxukoak, kalteei eutsi eta murriztean zentratzen direnak, udalen eskumenekoak izango lirakeke. Horrenbestez, lehen mailako arreta eskakizun baxuarekin erlazionatzen da eta bigarren mailako arreta eskakizun ertain eta altuarekin. Beste pertsona batzuen iritziz, berriz, bi zentro moten funtzioak ez daude batera argi bereizita, Gizarte Zerbitzuen Zorroaren Dekretuak zentro horien definitu eta bereizteko orduan hainbat irizpide nahasten dituelako (eskakizuna, intentsitatea, bazterte-maila, egonaldiaren iraupena). Dekretuan ez du irizpide nagusi bat jarraitzen eta praktikan ez dago argi bi zentro moten artean zein alde dagoen. Ondorioz, zaila da jada martxan dauden zentroak Gizarte Zerbitzuen Zorroaren Dekretuak ezarritako eskeman zehatz-mehatz kokatzea eta beraz, zaila da Mapa bera zehaztea eta eskumenak banatzea”*. Horrez gain, txostenean ondorengo dio: *“eztabaida hau guztiz tekniko delako pentsa genezake baina oso garrantzitsua da. Izan ere, eskumen maila bakoitzerako funtzio eta erantzukizun jakin batzuk ezartzean datza alde batetik, eta esku-hartze eredu bakoitzarekin eta horien eredu filosofikoarekin lotuta dago bestetik, gorago ikusi dugun moduan. Gai horri dagokionez –dio txostenak–, ezin da esan eskakizuna lehen mailako arretaren eta bigarren mailakoaren funtzioak bereizten dituen gakoa denik (eta are gutxiago kontzeptu hori Gizarte Zerbitzuei buruzko Legean agertzen ez dela kontuan hartuta). Bestalde, lehen mailako arretaren eta bigarren mailakoaren arteko desberdintasunak argien bereizten dituen irizpidea –eta ez da bakarra– esku-hartzearen intentsitatea da, eguneko arreta zerbitzuen (1.7), gaueko harrera-zentroen (1.8) eta bazterkeria-egoeran dauden pertsonentzako etxebizitza babestuen (1.9.2) ezaugarri modura ageri dena. Hala bada (...), intentsitate baxua da lehen mailako arreta definitzen duen irizpide komuna, eskakizun baxuarekin lotuta egon daitekeena edo ez”*.

eta eskakizun baxua eta ertaina eskaintzen gizarteratzekeo zerbitzu espezifikoez, baina batez ere oinarriko gizarte zerbitzuetatik”.

Erabakitasun falta hori gorabehera, zenbait pertsonaren ustez lehen mailako arretaren eta bigarren mailakoaren arteko muga argia da gizarteratzearen arloan:

“Esku-hartzearen edo laguntzaren intentsitateak beheritzen ditu lehen mailako zerbitzuak eta bigarren mailakoak, zorroaren Dekretuan gizarteratik baztertuak izateko prozesuan dauden pertsonen arreta emateko araututa daudenak. Bigarren mailako arreta intentsitate altuko edo ertaineko laguntza behar duten pertsonen ematen zaie, eskakizuna baxua, ertaina edo altua denean (zerbitzu motaren eta modalitatearen arabera) eta laguntzaren iraupena luzea edo ertaina izaten da. Bigarren mailako arreta intentsitate baxuko laguntza behar duten pertsonen ematen zaie, eskakizuna baxua, ertaina edo altua denean (zerbitzu motaren eta modalitatearen arabera) eta laguntza edo egonaldia laburra izaten da iraupenari dagokionez”.

C. Balorazioa eta diagnostikoa egiteko arazoak eta bigarren mailako arreta emateko baliabideetara sartzeko arazoak

Autonomia erkidego mailan mendekotasun, bazterkeria eta babesgabetasun egoerak baloratzeko ezarritako diagnostikorako tresnen erabilerekin eta hedadurarekin erlazioatutako zenbait zalantza ere sortu dira eztabaidetan. Horri dagokionez, tresna horietako batzuk –bereziki bazterkeriarekin erlazioatuta dagoena, baina baita fitxa sozialarekin eta diagnostiko sozialarekin erlazioatuta daudenak ere–, ez direla orokorrean Euskal Autonomia Erkidego osoan erabiltzen kritikatu da eta zenbait pertsonaren ustez, tresna horien erabilera Euskal Autonomia Erkidego osoko udaletan ezartzeko orduan, Eusko Jaur-laritza pasibotasunez aritu izan da urteetan zehar.

Nolanahi ere, askok esaten dute tresna horiek **funtsean mugatzaileak diren irizpideen arabera erabiltzen direla**, profil jakin batzuei bigarren mailako arreta emateko baliabideetarako sarbidea mugatzeko. **Balorazio-prozesuak “automatizatzen” saiatzen direla** ere diote eta batzuen ustez, banakako balorazio profesionalen oinarritu beharko liriteke gehienbat:

“Diagnostikorako tresnak gaiztotasunez erabiltzen dira eta hori herritarrak baloratzeko eta diagnostikatzeko lanak egiten ditugun langileen aurka doa. Bazterkeria diagnostikatzeko tresnari dagokionez, herritarrak gaizki tratatzen ari dira. Guztiz galbideratu dute eredu”.

“Bai mendekotasunaren kasuan eta bai babesgabetasunaren eta bazterkeriaren kasuetan, diagnostikatu-tako egoeren larritasuna murrizteko eta jendeari bigarren mailako arreta emateko baliabideetara sartzeko ez uzteko erabiltzen ari dira diagnostikorako tresnak: tori, hau zuretzat, ea horrekin zer egiten duzun”.

“Balorazioa egiteko tresnek, orain erabiltzen diren moduan erabilia, pertsonak sailkatzen dituzte, haien ibilbidearen konplexutasuna ezkatzen dute, lehen mailako arretaren eta bigarren mailakoaren arteko tentsioa sortzen dute pertsona bakoitzari arreta nork eman behar dion erabakitzeko orduan eta gainera, profesionalak haurrak garela dirudi horren ondorioz”.

“Lehen informazioaren bilketa, analisia eta transmisioa sistematizatzen laguntzen zuen eredu bat geneukan; orain, aldiz, jendea sailkatu eta objektibatu ezin daitekeena objektibatzen duen eredu bat daukagu, medikuntzan ere diagnostikoa egiteko probak interpretatu egin daitezkeela diotela dakigun arren”.

“Ezaugarri hauek dituen tresna behar bezala erabiltzen da pixkanaka-pixkanaka baliatzen denean. Langileak lagundu beharreko pertsona ezagutzen du lehenengo, konfiantzazko harremana sortzen du eta kasu bada, beste langile batzuekin koordinatzen da, diagnostiko zehatzagoa egiteko. Bestalde, tresna txarto erabiltzen da galdetegi inkesta bat izango balitz bezala betetzen saiatzen garenean, diagnostikatu beharreko pertsona ezagutzeko denborarik ez dugunean, eta are gutxiago konfiantzazko harremana sortzeko. Horrela eginez gero, bistatik galtzen ditugu ereduaren helburuak eta bazterkeriaren inguruan egindako balorazioaren emaitza zalantzarikoa izaten da”.

Balorazioa egiteko tresnen erabilerekin erlazioatutako kontuak alde batera utzita, eztabaidan murgildu ziren taldeak baliabideetarako sarbidearekin erlazioatutako beste kontu batzuen inguruan ere aritu ziren, bigarren mailako arretari dagokionez batez ere. Zentzu horretan, “giltza bi-koitza”ren kontzeptuari egin diote erreferentzia: **bigarren mailako arreta emateko baliabideetarako sarbidea foru administrazioan baliabide horietaz arduratzen diren irizpideen menpe dago** –hala diote Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak eta Zorroaren Dekretuak³⁹–, **lehen mailako arretaren esparruan kasu kudeatu duten pertsonen irizpidea edozein delarik ere**. Batzuentzat

³⁹ Aurreko kapituluaren adierazi bezala, Zorroaren Dekretuaren 19.4 artikulua-ren a letrak eta Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearen 30.2 artikulua on-dorengoa diote: “esku hartzeko eskatu zaien beste administrazio publiko batzuek hartutako erabakiak –eta bereziki balioespen eta diagnostiko espezializatuaren ardura duten profesionalen hartutako erabakiak–, dagoz-kien administrazio-organoen bitartez eman direnak, lotesleak izango dira erreferentziako profesionalarentzat (kasuaz arduratu denarentzat) haien mendekoa den prestazioa edo zerbitzua lortzeko baimena ematea edo ukatzea erabaki behar dutenean”.

erabaki horrek lehen mailako arreta ematen duten zerbitzuen egitekoa mugatzen badu ere, beste batzuentzat erakunde guztiek hartutako erabakia da eta beste arlo batzuetan ere, osasun arloan esaterako, lehen mailako arreta emateaz arduratzen diren langileek erabakitze eskubidea dute baliabide espezializatuak esleitzeko orduan⁴⁰.

“Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearen arabera, bigarren mailako arreta zerbitzuetan egindako balorazioa loteslea da lehen mailako arreta zerbitzuentzat, eta erabaki hori onartzerantz behartuta zaude. Horrek lehen mailako arreta zerbitzuen papera ahultzen du. Bigarren mailako baliabide gehienak ostaturik emateko dira, eta bigarren mailako arreta zerbitzuan pertsona bati baliabide horretan sartzea ukatzen badiote, atean geratzen zaizu pertsona hori”.

“Arlo horretan balorazio eta diagnostiko loteslearen gaia da zailtasunetako bat. Horiek bigarren mailako arreta zerbitzuetan kokatzeak ez du uzten bi mailen artean harreman hurbila izaten. Lehen mailako arretaren eta bigarren mailakoaren artean koordinatzeko organo egonkor bat sortzea litzateke ideia bat. Momentu honetan kasu edo zerbitzu mailan koordinatzen dira, edo txandaka, beharrezkoa denean. Sistema mailan koordinatzea falta da. Bestalde, Zorroan lehen mailako arretaren eta bigarren mailakoaren arteko mugez baino ez da hitz egiten ia, arreta emateko arlo bakoitzak duen osaeraz, alegia. Gehiago landu behar dira bi arreta mailen arteko zubiak: bazterkeria eta babesgabatasun egoeran dauden kolektiboak dagokienez, joan-etorri asko daude lehen mailako arreta arloaren eta bigarren mailako arreta arloaren artean. Joan-etorri horiek ez dira aurreikusitak”.

“Zorroak ñabardura txikiak gehitzen ditu baina agerikoa da bakoitzak bere interesen arabera baloratzeko beldurra dagoela. Lana hirugarren batzuen esku uzteko gogoia ematen du, haiek onuradunaren onerako jardun dezaten”.

“Gastua prebenitzea eta hura nork ordaindu behar duen erabakitzea dago guztiaren gainetik. Arreta mailen arteko gurutzaketak erabiltzailearen onurarako izan beharko liriteke, eta arretaren kostua eta kostu hori nork ordaindu behar duen erabakitzea beti daude tartean”.

Konsultatutako pertsona batzuen aburuz, **arreta pertsonalizatua emateko adostutako plan-eredua arautzea** erabilgarria izan liteke, bai plan horiek errazago egiteko eta bai lehen mailako arretaren eta bigarren mailakoaren artean ager daitezkeen desadostasunak argitzeko, lagundutako pertsonak behar dituzten baliabideei dagokienez:

“Bi zerbitzuek balorazio desberdinak egiten dituztenean, bigarren mailako arreta emateko zerbitzuak pertsonari arreta eskaintzeko plaza edo baliabide nahikorik ez duelako dela izaten da ohiko susmoa. Egoera horretatik abiatuz, larritasun gutxiago erakusten duten balorazioak egiten dituzte. Zerbitzu espezializatuak hartutako erabakia loteslea dela kontuan hartuta, lehen mailako arreta zerbitzuetako langileen ustez prozesuan parte hartzeak ez du zentzurik, azkenean foru zerbitzuetatik kanpo geratutako pertsonari haiek lagundu beharko badiote ere. Gai hori arautzea nahas-masa izan daitezkeen arren, desadostasunak nonbait bildu beharko liritekeela uste dut, hausnarketa bat egiteko, gutxienez. Beste gauza batzuen artean, hausnarketa horren bidez prestazio edo zerbitzu jakin batzuetara sarbidea izateko baldintzak eta horien ondorioak eztabaidan jarriko genituzke”.

“Gaur egun lehen mailako arreta zerbitzuetako langile asko arreta espezializatuko balorazio zerbitzuentzako berriemate izatera mugatzen dira, azkenean zerbitzu horiek erabakitzen baitute zerbitzuetarako sarbidearen inguruan. Horrez gain, batzuetan lehen mailako arreta zerbitzuetako langileek balorazioak egiten dituzte, ostean bigarren mailako arreta zerbitzuetako langileek baliogabetzen dituztenak. Balorazioa egiteko dauden tresna komunak erabiltzeko orduan bi arreta mailek balidatutako irizpide homogeneorik ez dagoelako gertatzen da hori”.

2.4.3. Udalaz gaindiko erakundearen egitekoa udal gizarte zerbitzuak garatzeko eta sistema artikulatzeko orduan

Egungo eskumenen esparruan dauden abantailez eta desabantailez edo aldundien eta udalen arteko koordinazioaz haratago, gizarte zerbitzuen sistema osatzen duten maila desberdinetako erakundeek bere gain hartutako edo haiei agindutako funtzioekin lotuta daude sistemaren gobernantzarako eta artikulaziorako arazoak. Hori dela eta, elkarrizketetan eta eztabaidarako taldeetan, udalaz gaindiko erakundeek (aldundiek eta Eusko Jaurlaritzak, batez ere) udal gizarte zerbitzuen garapena sustatzeko izan beharko luketen egitekoaren inguruan duten iritzia emateko eskatu zitzaizkien parte-hartzaileei.

⁴⁰ Gai horri dagokionez, Duquek (2012) dio Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak diagnostiko espezializatua lotesletzat jotzen duen arren, ohiko jarduteko modua kontuan hartuta eta herritarrei kalterik ez eragiteko, kome-nigarria litzatekeela sor daitezkeen desadostasunak ebazteko bide bat aurreikustea. Zerbitzu hori zuzenean Eusko Jaurlaritzaren ardurapean uztea litzateke egokiena, edo gai hori ebazteko ahalmena duen organo tekniko eta misto bat ezartzea.

Gai horren inguruan argi eta garbi bereiz daitezkeen bi jarreraren antzeman dira (berriro ere udal autonomiari eta gizarte zerbitzuen arkitektura instituzionalari buruzko eztabaidara garamatzatenak, gainera). Alde batetik, elkarrizketatutako pertsona batzuek arestian aipatu dugun udal autonomiaren irizpidea garrantzitsua dela azpimarratu dute eta uste dute ez direla udalak “tutoretzapean” jarri nahi, haien erantzukizunak gauzatzeko orduan.

“Nik ez dut uste Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren kudeaketa zentralizatu behar denik. Udalak heldu egin behar direla eta autonomoak izan behar direla uste dut. Ez die inork agindurik eman behar baina horrek ez du esan nahi dutena egin dezaketetik: Zorroa, mapa, etab. errespetatu behar dira. Erakunde bakoitzaren autonomia errespetatzea da bidea”.

“Ez dituzte udalak adingabeak izango balira bezala tratatu behar. Udalak ez dira aldundien tutoretzapean egon behar, Mapa bete eta garatzeko. Mapa eta Zorroa garatzeko, tolerantzia eta bata bestearekiko konfiantza beharrezkoak dira”.

“Aldundiek paper aktiboagoa izan behar dute udalerritik txiki laguntzeko, baina horrek ez du esan nahi erakunde bat bestearen tutoretzapean egon behar denik”.

Dena den, beste pertsona batzuek erakunde komunek sistemaren artikulazio solidoagoa bermatzeko bete ahalko lituzketen edo bete beharko lituzketen funtzioak azpimarratu dituzte. Nolanahi ere, horien artean bi jarrera bereiz daitezke: lehenengo kasuan, erakunde komunek –Eusko Jaurlaritzak bereziki– lidergo handiagoz jardutearen aldekoak dira, Zorroan ageri diren zerbitzu desberdinen araudia erregulatzeari dagokionez eta bereziki udal gizarte zerbitzu guztietan esku hartzeko eredu komun bat finkatzeari dagokionez ere bai. Ildo horretatik, kontsultatutako pertsona batzuen ustez, ezagutza kudeatzeko orduan Euskal Autonomia Erkidegoko gobernuak askoz ere paper aktiboagoa izan beharko luke, ideia honetatik abiatuz: **sistemaren homogeneizazioa ez da araudien bitartez bakarrik lortzen, ahal bada hausnarketarako eta prestakuntzarako espazio teknikoak garatuz lortzen da, ezagutza komuna partekatu eta sortu ahal izateko**⁴¹.

41 Ezagutza kudeatzeko jarduerak oso garrantzitsuak dira sistema finkatzeko eta lehen mailako arreta emateko gizarte zerbitzuek eredu komun bat izateko. Izan ere, arestian adierazi dugun legez, oro har gizarte zerbitzuen sisteman dauden arazo gehienak (eta lehen mailako arreta emateko gizarte zerbitzuetan daudenak, bereziki) arlo horretako langileak teknikoki ahalduz ez direlako eta esku hartzeko eredu komunik ez dagoelako sortzen dira. Zentzu horretan, eztabaidarako taldeetan parte hartu zuen pertsona baten iritzia, lehen adierazitakoa, honakoa da: “ezin izan da ezagutza kudeatzeko, langileak gaitzeko eta I+G+B garatzeko lanik egin eta hori izan da hori [lehen mailako arreta gutxi garatu izana] eragin duen faktoreetako bat. Ondorioz, lehen mailako arreta zerbitzuei ezin izan zaizkie haiei ez dagozkien beharrezko erantzutako gaituko lituzketen metodoak, tresnak, teknologiak edo programak eskaini”.

“Eusko Jaurlaritzak liderra izan behar du esku hartzeko eredu zehatzeko eta antolakuntzaren berrikuntza bultzatzeko orduan. Horren inguruan jardunaldiak eta antzekoak antolatzen dira sarri, ezagutza partekatze-ko, baina kasu gehienetan kolektibo edo arazo zehatz batzuetan zentratzen dira eta ez antolakuntzan (antolakuntzaren berrikuntzan). Hor Eusko Jaurlaritzan badu zer eginik. Antolakuntzaren arloan esperientziak trukatzeko aukera sustatzea, egin daitekeela erakustea. Eta horrez gain, esperientzia pilotuak bultzatzea”.

“Nire ustez, erakunde komunek metodologia-esparru argiak sortzeko egin daitezkeen guztia egin beharko luke. Esparru horiek alderdi teknikoarekin erlazioz egon beharko liriateke, eta ez horrenbeste alderdi juridikoarekin edo politikoarekin. Horretarako, administrazio komunek garrantzia eman beharko liokete langileak ikuskatu eta gaitzeari, uharteak bagina bezala lan egiten jarraitu ez dezagun. Aholkularitza tekniko eskaintzeko prozesuak beharrezkoak dira, programak kohesioz eta koherentziaz martxan jartzeko Euskal Autonomia Erkidego osoan. Horrez gain, gauzak ondo egiten ari ez den langile oro gainbegiratu behar da eta beharrezkoa izanez gero, belarrietatik tiratu behar zaio”.

“Udal batzuek zerbait egin nahi dute baina ez dakite nori eskatu behar dioten. Zentzu horretan, bai gobernuak eta bai aldundiek esku hartzeko ikuspegia eta metodologiak zehatzeko prozesua gidatu beharko dute. Lan hori egitea beharrezkoa da udal guztietatik ematen den erantzuna orientatzeko, erantzun horri koherentsia emateko eta pertsonak udal bakoitzak eskaintzen dionaren arabera higitzea ekiditeko. Herritar guztiei erantzun bera ematen dien sistema bat izateko –pertsonak edozein udalerritan bizi direla ere–, funtsezkoa da erantzunak kohesionatzea ikuspegi metodologiko komunitatik, eta kohesio metodologikorako prozesu hori nork orientatu eta gidatuko duen da galdera”.

“Komenigarria litzateke zorroan ageri den zerbitzu bakoitzerako eredu bat garatzea, orientazio modura eta [urriaren 6ko 185/2015 Dekretuaren] Fitxan baino gehiago sakonduz. Zerbitzuen ikuspegiari eta xedeari dagokionez, gutxieneko batzuk ezarri beharko liriateke, legerian ezarritako printzipioak errespetatu eta horiek ere betetzen direla bermatuz. Beste modu batera esanda, zorroan ageri diren zerbitzuez gain, horiek aplikatzeko tresnak ere agertu beharko liriateke”.

“Udalaz gairako erakundeek aholkularitza teknikorako baliabideak eskaini beharko lizkiekete lehen mailako arreta zerbitzuetako langileei. Baliabide horiek presentzialak izan beharko liriateke, beste sail batzuetan eskaintzen direnak bezalakoak. Eta aldundiek udalei lagundu beharko liekete. Izan ere, udalerritik askotan

gizarte zerbitzuek aldundiarentzat lan egiten dutela sentitzen dute neurri batean”.

Erakunde komunaren egitekoa (batez ere Eusko Jaurlaritzarena) erregulazioan eta planifikazioan zein ezagutzaren kudeaketan oinarritu beharko litzatekeelako ideiatik abiatuz, Gizarte Zerbitzuen Behatokia eta Gizarte Zerbitzuen Informazio Sistema gutxi garatu direla adierazi dute pertsona batzuek. Gizarte zerbitzuak ebaluatzeko eta ikertzeko eskual institutua sortzearen alde ere agertu dira, politika publikoaren eragina ebaluatu ahal izateko eta horien eraginkortasunaren probak lortu ahal izateko.

“Gizarte zerbitzuetako politika publikoak ebaluatzeko institutu bat behar dugu, administrazioaz eta gobernuaz kanpokoa, egiten dena ebaluatzeko, adierazleak ezartzeko, beharrezkoak hautemateko, etab. Institutu horren bidez, aurrera egingo genuke eta arazo politikoak eta teknikoak bereiztuko genituzke. Informazioa emango liguke eta ezagutza sortzeko aurrera pausoak eman ahalko genituzke”.

“Egiten dugun lana ikusgarri egitea ezinbestekoa da, egiten dugun lanaren kostuaren eta eraginkortasunaren arteko harremana ikusgarri egitea”.

Ezagutzaren kudeaketarekin erlazioatutako kontuak alde batera utzita, elkarrizketetan eta eztabaidarako taldeetan parte hartu duten pertsona batzuek **Gizarte Zerbitzuen Erakunde Arteko Organoak** paper aktiboagoa izatea ere nahi dute, sistemaren funtzionamendurako oinarritzekoak diren erabakiak hartu baino zerbait gehiago egin dezan.

“Eusko Jaurlaritzak jarduteko irizpideak eta moduak sortitzake Gizarte Zerbitzuen Erakunde Arteko Organoaren esparruan, akordioak eta adostasuna baliatuta”.

“Gizarte Zerbitzuen Erakunde Arteko Organoa sistema kudeatzeaz arduratzen den organoa da, baina praktika eta ezagutza falta zaizkio lankidetzaren arloan”.

“Erakunde Arteko Organoak egiteko bat izan lezake [lehen mailako arretaren eta bigarren mailakoaren artean mugak ezartzeko orduan], baina ez zaio horretarako eskumena esleitu. Eskumen horiek esleitu beharko litzaizkioke, botere betearazlea izan dezan”.

Antzeko bidetik, pertsona batzuek Gizarte Zerbitzuei buruzko Legean ageri diren zenbait gauza berreskuratu beharra dagoela uste dute, Gizarte Zerbitzuen Goi Ikuskaritza esaterako, baina ez ikuskatzaile edo fiskalizatzaile modura, errealitatea ezagutzeko, hutsune nagusiak identifikatzeko eta erakundearen arteko akordioak betetzen direla bermatzeko tresna modura baizik. Zentzu horretan, erabil-tzaileek baliabideak –bai bigarren mailako arreta zerbitzua

eta bai lehen mailako arreta zerbitzua– erabiltzeko duten eskubidea bermatzeko orduan eta udalerriek Zorroaren Dekretuan eta Gizarte Zerbitzuen Mapan ezarritako obligazioak betetzen dituztela bermatzeko orduan, Goi Ikuskaritzak bete zezakeen paperaren inguruan ez sakontzeko erabaki zela gogorarazi dute elkarrizketatutako pertsona batzuek. Zentzu zabalagoan, udal gizarte zerbitzuekin erlazioatutako hainbat gauza arautzeko orduan Eusko Jaurlaritza erabakitasun gehiagoz gailendu ez izana deitoratu dute batzuek, oinarritzeko gizarte zerbitzuetan ematen den arretaren erratioak arautzeko orduan esaterako (dena den, beste pertsona batzuek gogorarazi dutenez, gutxieneko erratio horiek ez ziren zehaztu udalek beraiek jarritako presioagatik).

“Goi Ikuskaritza sistema harmonizatzeko eta koherentzia gehiago emateko tresna aproposa izan zitekeen, baina ez ikuspuntu fiskalizatzaile batetik begiratzu gero, prestakuntza eskaintzeko, tresna komunak sustatzeko, adierazleak zehazteko eta abarretarako baizik. Hala ere, gero planteamenduagatik ezerezean gelditu zen, edukirik gabe”.

Hala ere, beste kasu batzuetan, araudiak Eusko Jaurlaritzari ezagutza antolatzeke, arautzeko eta kudeatzeko ematen dizkion eskumenak edo aldundiei antolatzeke eta koordinatzeko ematen dizkien eskumenak garatzeaz haratago, kontsultatutako pertsona batzuk **aldundiak paper aktiboagoa** hartzearen alde agertu dira, bereziki **udalerririk txikienetan laguntza tekniko antolatu eta emateari** dagokionez (eta baita zerbitzuak zuzenean emateari dagokionez ere). Kasu batzuetan aldundiek dagokien lurraldearen lider papera bere gain hartzeko eta Gizarte Zerbitzuen Legeak, Tokiko Erakundeei buruzko Legeak eta Gizarte Zerbitzuen Mapak aitortutako zerbitzuen mankomunizazioa sustatzeko eskumenak garatzeko eskatzen da; beste kasu batzuetan, aldiz, aldundiak haratago joateko eskatzen da –Arabaren ereduari jarraituz neurri batean, arestian aipatutako eskumenen banaketarako–, eta udalerririk txikienen kasurako egungo araudiaren esparruan esplizituki azalduta ez dauden eskumenak haien gain hartzeko.

“Zorroaren Dekretua onestea ez da nahikoa gauzak aldatzeko. Aldundiak laguntza tekniko eta finantzarioa eman behar diete udalei eta batez ere, lurralde mapak garatzeko itunak egon behar dira. Aldundiak laguntzaile lan hori egin behar dute bai edo bai”.

“Udalek ahalmenik ez duten arloetan, jendearen eskubidea diren zerbitzuak eskaini ahal izateko plan bat eskatu behar zaie aldundiei. Legeak eta Zorroak mankomunitateei buruz dihardute, baina 100 biztanleko udalerririk bat kudeatzeko ezintasuna berbera da 100 biztanleko hamar udalerririk dituen mankomu-

nitate baten kasuan ere: ez da ahalmena gehitzen, ezintasun bera da. Eta horretaz arduratzeko eskatu beharko genieke aldundiei, Araban egin den bezala, gutxi gorabehera. Nola hautematen da udal kudeaketarako ezintasun hori? Ez dakit, baina badakit biztanleriaren atalase batzuk daudela eta horien azpitik egonez gero, ezinezkoa da bideragarria den zerbitzu bat eskaintzea”.

“Ezin ahaz dezakegu aldundiak tokiko administrazioa ere direla eta historikoki haien funtzioa udalerritik txiki-txiki zerbitzuak ematen laguntzea izan dela. Hori dela-eta, nire ustez, aldundia udalerritik txiki-txiki zerbitzuak eskaintzeaz arduratzearen alde egin genezake, udalerritik horiek beren kabuz zerbitzu horiek eskaini ezin dituztenean, araudia eta erakundearen egitura aldatu gabe”.

“Aldundiak udalerrien mankomunizazioa sustatzen eta udalerrien arteko finantza-akordioak errazten saiatu behar dira, udalen eskumenekoak diren zerbitzuak eta udalaz gaindikoak eta lurralde mailakoak direnak garatzeko. Udal txikiei laguntza teknikoa emateko gai ere izan beharko liriteke”.

“Nire ustez, aldundiek laguntza eman behar diete udalei –kasu batzuetan beste batzuetan baino gehiago–, kudeatzeko, antolatzeke, laguntza teknikoa, etab. Aldundiak zerbitzuak bien artean eskaintzeko akordioetara iristera animatu eta lagundu behar dituzte udalerriak. Aldundien egitekoa ez litzateke bigarren mailako arrea zerbitzuak eskaintzera mugatu behar. Bermatzaile, bultzatzaile, sustatzaile eta abar modura ere jardun beharko lukete”.

Azkenik, esan beharra dago, geroago azalduko dugun bezala, kontsultatu ditugun pertsona batzuen iritziz udalaz gaindiko erakundeek lehen mailako arreta garatzen laguntzeko egin beharreko ekarpenik handiena zerbitzu horiek **behar beste finantzatzea** izango litzatekeela.

“Erakunde komunak erakundearen arteko koordinazioan zentratu behar dira eta batez ere, egonkortuta ez dauden zerbitzuak garatzeko aurreikusitako laguntza finantzarioa ematean”.

2.4.4. Lurralde-antolamendua egokitzea eta lurralde-mapak egitea

Gizarte Zerbitzuen Legean eta ostean garatutako Gizarte Zerbitzuen Mapan ezarritako lurralde-antolamendua berebizikoa da lehen mailako arreta emateko gizarte zerbitzuak antolatzeke. Beren zerbitzuetako batzuk dezentralizatzen bultzatu dituzte udal handi batzuk eta horrela,

lurralde-banaketa orekatuagoa litzateke udalerritik osoan, oinarritzko eremu eta aldeetan banatuta bailegoke. Aldi berean –eta hemen agertzen dira arazo nagusiak– eremuetan eta eskualdeetan batzera bultzatu dituzte udalerritik txiki eta ertain asko eta beraz, udalen eskumenekoak diren baina lurralde mailan udalaz gaindikoak diren zerbitzuak eskaintzera ere bai.

Ildo horretatik, Mapan ageri den bezala, lurralde mailan antolatzea eta hurbiltasun maila jakin batzuetako baliabideei egozte aurrera pauso garrantzitsua da kontsultatu diren pertsona batzuen ustez:

“Aurrera pauso garrantzitsua dela uste dut, baina bigarren mailako arretarekin egitea lehen mailakoarekin egitea baino errazagoa da. Edozein kasutan ere, etorkizunean antolamendu desberdin bat izan dezakeen eta izan behar duen eredu bat dela uste dut. Baina antolamendua bera oso pauso garrantzitsua da”.

Ildo beretik, kontsultatutako pertsona batzuek Maparen xedapenak orientagarriak direla diote eta arreta emateko orduan hurbiltasunaren irizpideak baliabideen aprobetxamendua eraginkorra izateko irizpideekin bateragarriak izan behar direla azpimarratu dute. Lehen mailako arreta emateko egoitza-baliabide batzuetan okupazio-tasa oso baxua dela adierazi dute. Ondorioz, zentroak lurraldean zehar banatzeko orduan zuzentuz jokatzeko gomendatzen da eta Mapan baliabideak ahalik eta hurbilen egoteko bi mekanismo ageri direla gogorarazten da⁴². Bestalde, beste pertsona batzuek Mapa guztiz orientagarria dela kritikatu dute eta batez ere, zerbitzu edo prestazio bakoitzerako ezarritako gutxieneko estaldura hurbiltasun mailaren arabera dagokien lurralde-esparruari aplikatzen zaiola kritikatu dute.

“Mapak dioena da Getxok adibidez, tutoretzapeko 17 apartamentu izanda, Bizkai osoko beharrianak esaltzen dituela. Eta horixe gertatuko da: inork ez du eraikuntzako eta kudeaketako gastu izugarria dakarren tutoretzapeko apartamenturik eraikiko, obligazio zehatzik ezartzen ez bada”.

“Begien bistakoa da; honelako xedapenak gomendio hutsak dira eta ez lukete zentzurik izango gizarte-babeserako gainerako sistemetan. Lagapen horiek Mapa

⁴² Hain zuzen ere, arestian adierazi dugun bezala, Mapan dio “zentro mota bat biztanle-eremu batean kokatzean ondokoa esan nahiko luke: a) Lurralde Historikokoan ez dela egon behar biztanle kopuru hori gaintzen duen eremurik, horrelako zentro bat ez duenik, bat gutxienez. Irizpide horren betetze maila baloratzeke, Lurralde Historikoko esparru geografiko jakin batzuetan banatu behar da eta esparru horietan irizpidea bete behar da edo gutxienez, betetzea baloratu behar da, Lurralde Historikoko oinarritzko gizarte zerbitzuetako bakoitza erreferentzia modura hartuta (edozein norabidetan); eta b) pertsona jakin batek zentro mota horretarako sarbidea izan beharko lukeela, biztanle kopuru jakin bat gaintzen ez duen eremu batean. Aipatutako irizpidearen betetze maila baloratzeke, berriro ere, egoitza-zentro batean sartu behar duen pertsona bati dagokion edo zegokion oinarritzko gizarte zerbitzuen adibidea hartu beharko litzateke erreferentzia modura (edozein norabidetan)”.

eta Zorroa onesteko modu bakarra izan dira eta erakunde batzuek gastua kontrolatzeko duten interesari erantzuten diote, eta ez herritarren interesari. Horrez gain, gutxieneko egoera batetik abiatzen garela kontuan hartzen badugu, akabo”.

Udalen eskumenekoak diren baliabideetarako sarbidea bermatzea zaila izan daitekeela –orientazioarekin eta gomendioekin antolatutako esparru batean– ere eztabaidatu zen. Arestian esan dugun bezala, sistema bera antolatzeko eta lurralde mailan ere antolatzeko elementu garrantzitsua da. Izan ere, eskualde edo eremu bateko gizarte zerbitzuak estaltzen dituen lurralde batean erroldatuta dauden pertsona guztiak eremu horretan dauden gaueko harrera egiteko, ostatu emateko eta eguneko arreta emateko baliabideetara jotzeko aukera izango lukete, berdin da baliabide hori zein udalerritan dagoen eta zein udalerririk finantzatu duen. Argi dago horrek **egoki diren lankidetzak eta kofinantzaketak-hitzarmenak** lortzera behartu beharko lituzke eremu edo eskualde horiek osatzen dituzten tokiko administrazioak⁴³.

“Gure ustez, lurralde-antolamendua izango da arazorik handiena. Hori konpontzen ez bada, ezingo dugu aurrera egin. Inguruko udalerriekin harremanetan egotera behartzen ditugu udalerriak eta hori udal autonomiaren aurka doa”.

“Udalerririk bateko baliabideak inguruko beste udalerriren batean erroldatutako pertsona batek erabiliko dituela ulertzea zaila da, eskualde horretan alde aurretik finantza-akordiorik ezarri ez bada. Nola konpon daiteke egoera hori?”

“Nork behar dezake udalerririk bat mankomunatzera bertako herritarrek zerbitzu baterako sarbidea izan dezaten, udalerririk mankomunatu nahi ez badu? Herritarrak eskubidez erabil dezakeen zerbitzua eskaintzea ez da udal autonomia, zerbitzua bai edo bai eskaini behar delako. Baina mankomunizazio baten bidez egitea udal autonomiaren baitan legoke. Eta zer gertatzen da mankomunatu nahi ez duen eta zerbitzu hori eskaini ezin duen udalerririk batean bizi den herritarrarekin? Eskubidea ezerezean gelditzen da”.

⁴³ Aurreko kapituluaren adierazi dugun moduan, Zorroaren Dekretuaren 9. artikuluko 2. puntuak dio Zorroan ageri diren prestazioetara sarbidea izateko “zerbitzuak eskaintzen dituen tokiko erakundeak kokatuta dagoen udalerririk edo dagokion lurraldeko udalerririk batean erroldatuta egon behar dela, tokiko erakunde batek eskaintzen dituen zerbitzuetara sarbidea izateko”. Horrenbestez, pertsona batek baliabide horiek behar baditu eta bere udalerririk horrelakorik ez badago, eremu edo eskualde berean kokatuta dagoen udalerririk batek eskaintzen dituenetara jo ahal luke. Udalerririk horrek eskaera onartu beharko du, betiere dagokion xedapen teknikoarekin batera aurkezten bada. Hala ere, sistema horrek udalen arteko akordioak egotea eskatzen du –akordio horiek Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoan ageri dira–, tokiko erakunde batek beste tokiko erakunde baten titulartasuneko den edo beste tokiko erakunde batek kudeatzen duen baliabide bat eskaintzen duen zentro baterako sarbidea bermatu ahal izateko konpentsazio ekonomikorako irizpideak eta mekanismoak ezartzeko.

Lurralde-antolamenduari dagokionez baita ere, elkarrizketatu diren pertsona batzuek **Gizarte Zerbitzuen Lurralde-mapak egiteko orduan udalen iritzia kontuan hartzea** beharrezkoa dela azpimarratu dute. Horrekin lotuta, batzuek haien lurraldeetan lurralde-mapak egiteko orduan ez dela informaziorik eman kritikatu dute. Horrez gain, udal administrazioek mapa horiek zehazteko orduan izandako parte-hartze eskasa kritikatu dute.

“Ez dakigu lortutako akordioak zertan dauduzan, momentuz ez gaituzte kontuan izan antolamendurako”.

“Aldundiek mapak udalerririk aintzat hartu gabe egin ahal izateak kezkatzen gaitu”.

Lurralde-antolamenduaren harira, interesgarriak diren beste gai ere jorratu ziren azkenean. Alde batetik, elkarrizketatutako pertsona batzuek oinarrizko gizarte-unitateen kokapena eta udal handien kasuan deszentralizatzeko beharra aipatu zituzten. Gizarte Zerbitzuen Legeak eta Mapak ez dute kokapen fisiko zehatz eta berezia duen oinarrizko gizarte-unitaterik sortzeko obligazioa ezartzen, hiru mila edo bost mila biztanleko. Hala ere, udalerririk handien kasuan komenigarria litzateke deszentralizatzen saiatzea, bai zentroen kokapenari dagokionez eta bai horien antolara funtzionalari dagokionez.

Udalerririk batzuetan dauden zenbait **baliabideren meta-ketari** –batez ere gizarte-bazterkeriarekin erlazionatuta daudenei–, eta hiriburuen mugakideak diren edo haietatik hurbil dauden udalerririk batzuek beraien erantzukizunak hiriburuen kargu utzi izanari ere egiten zaie erreferentzia⁴⁴. Horrekin lotuta, kontsultatutako pertsona batzuen esanetan, udalek ezin dituzte Gizarte Zerbitzuen Legearen esparruan esleitu zaizkien eskumen berriak behar bezala bere gain hartu, sistemaren erakunde-arkitekturagatik eta batez ere ez dagoelako sistema hori arautzen duen erakunderik. Zehatzago esateko, baliabide-sare zabala garatzearen alde egin duten udal batzuk baliabide horiek ixteko arriskuan daudela aipatu da, beste udalerririk batzuetan horrelako sarerik garatu ez delako eta beraz, azken udalerririk horietan lehen mailako arreta emateko gizarte zerbitzuek estali ez duten eskari osoa haien gain hartu behar dutelako. Egoera horren ondorioz, baliabide berriak sortzen ari dira, baita horiek garatzeko ahalmen ekonomikoa eta borondate politikoa dituzten udalerririk batzuetan ere. Beraz, sistemaren egungo funtzionamenduari eskumen berriak bere gain

⁴⁴ Zentzu horretan, Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoak dioenez, “bazterkeria-baliabideak udalerririk jakin batzuetan metatuta zeuden –eta daude oraindik ere–. Hiriburuetan bazterkeria-egoeran dauden pertsonen presentziak handiagoa izaten jarraituko duela aurreikusten den arren –heine batean, agian, bertan baliabideak daudelako–, garrantzitsua da udalen eskumeneko eguneko, gaueko eta ostatu hartzeko zerbitzuak garatea, arian-arian, udalerririk ertain edo handi gehiagotan”.

hartzen dituzten udalerrriak zigortzen ari gara eta gainera, ez ditugu hala egiten ez duten udalerrriak zigortzen.

“Herritar guztientzako zerbitzuak eskaini behar dira edozein udalerritan. Zerbitzu jakin batzuk martxan jartzeko adorea edo borondate teknikoa duten udalek zerbitzuak sortzen ari direla dakite eta inguruko udalek ez dakite nola egiten ari diren baina beste horiei heltzen zaizkie inguruko udalerrietako biztanleak. Pertsonak zenbat eta bazterkeria-egoera larriagoan egon, gehiago gertatzen dira horrelakoak”.

“Gizarte-bazterkeriaren kasuan, jendea udal bakoi-tzak eskaintzen dionaren arabera mugitzen da. Ondorioz, zerbitzuak martxan jartzen dituzten udalek kendu egiten dituzte, ‘zu (beste udal batzuk) ez zara gauza bera egiten ari’ diotelako. Beraz, lurraldeko edozein lekutan herritar guztien beharriaz erantzuten dien lege baten inguruan ari bagara, erantzunen arteko kohesioa lortu behar dugu eta ez baliabideak eskaintzearen ikuspuntutik bakarrik, ikuspuntu metodologiko batetik ere bai. Galdera honakoa litzateke: nor arduratuko da prozesu hori orientatzeaz, gidatzeaz eta buruan izateaz?”

2.4.5. Zerbitzu jakin batzuen baterako kudeaketarako formulak lortzeko aukera

Lehen mailako arretaren eta bigarren mailakoaren arteko mugak zehazteko dauden arazoak eta udalaren erantzukizuna diren eta udalaz gainduko lurralde-eremuan dauden taldeak sortzeko zailtasunek eragindako arazoak neurri batean konpon daitezke, zerbitzu jakin batzuen kudeaketa partekatua egiteko formulen bitartez. Ildo horretatik, aurreko kapituluaz azaldu dugu Tokiko Erakundeak buruzko Legeak udalen arteko elkartzeko formula horiei lehentasuna ematen ez badie ere, ez dituela baztertzen. Ez du erakundeak sortzeko aukera ere baztertzen, administrazioen arteko partzuergoak adibidez, maila desberdinetako administrazioak batzen dituztenak, zerbitzu jakin batzuk eskaintzeko.

Eztabaidatzeko taldeetan parte hartu duten pertsona batzuek Arabako kuadrillekin izandako esperientzia – hartzen duten lurralde osoan gizarte zerbitzuak kudeatzeko aurrekontu komuna dute– eta lurralde horretako landa-eremuko eguneko zentroekin izandakoa ekarri dituzte gogora. Antzeko bidetik, kostuak konpentsatzeko mekanismoen inguruan ere aritu ziren, arestian aipatu ditugunak. Mekanismo horiek funtsezkoak dira udalaz gaindiko taldeak sortzeko eta horrela, baliabideak behar bezain hurbil izatea bermatuko da eta udalik txikiak ez

dira eremu edo eskualde mailan mantendu daitezkeen baliabideak beraien kabuz sortzera behartuta egongo⁴⁵:

“Baliabide bat ez duen udal batek beste udal baten bidez eta taldekatzeko beharriaz gabe eskaini ahal izateko beharrezkoak diren mekanismoak bultzatu behar dira. Hori garrantzitsua da azpiegituren defizita konpontzeko eta eguneko, gaueko eta ostatu hartzeko zerbitzuak eskaintzeko gaitu ezin dituzten udalerrri askoren egoera konpontzeko”.

“Gizarte Zerbitzuen Erakunde Arteko Organoak bultzatutako akordioak eta protokoloak bidez bultzatu beharko litzateke hori guztia. Horrek funtzionatzen ez badu, sistemak ez du funtzionatuko”.

Batzuen ustez, Katalogoan ageri diren zerbitzuak horien garapenerako aurreikusitako eremu geografikoetan eta biztanleria-eremuetan eskaini ahalko lirateke horrelako formulen bidez. Dena den, kontsultatutako pertsona gehienek ustez horrelako lankidetzak-formulak bigarren mailakoak izan beharko lirateke eta batzuetan gizarte zerbitzuak mankomunitateak arriskutsua izan daitekeela azpimarratu dute:

“[Horrelako formulak jotzea] beharrezkoa iruditzen zait sistema garatzeko fase honetan, zerbitzu edo udal jakin batzuen kasuan. Baina ez dut uste behin betiko ereduak denik”.

“Mankomunitateak garatzea litzateke aproposena, baina ez da beharrezkoa zerbitzu guztien kasuan. Zerbitzu bakar bat kudeatzeko mankomunitateak edo partzuergoak sor litezke”.

“Bazterkeriaren arloan kudeaketa-agindu bat ondo etor liteke (ikuspegi juridikotik formularik egokiena ote den ez dakidan arren), edo lankidetzak-hitzarmen bat. Arlo horretan joan-etorri asko daude maila desberdinetako zerbitzuen artean eta hori gutxi balitz, lehen mailako eta bigarren mailako zerbitzuak (eguneko zerbitzuak, adibidez) lurralde-antolamenduaren bi maila desberdinetara atxikita daude. Horrek are gehiago zailtzen ditu gauzak. Baterako kudeaketa egitea edo kudeaketa lagatzea ere ideia ona litzateke eguneko eta gaueko arreta emateko zerbitzuarako”.

“Badago kudeaketa-aginduen inguruan kezkatzen nauen gauza bat: kudeaketa bera. Esate baterako, topagunetako kasuan, Eusko Jaurlaritzaren kudeaketa-agindua zena, ez dugu arazorik izan. Baina gobernuek kudeaketa

⁴⁵ Gai horri dagokionez, Euskal Autonomia Erkidegoko Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoa berak ondorengo dio: “Beharrezkoa iruditzen zaigu EUDELekin aztertzea zer mekanismo ezar litezkeen baliabide jakin bat ez duen udal batek zerbitzu hori emateko aukera beste udal batekin ados dezan, taldekatu behar izan gabe. Alderdi hori oso garrantzitsua da azpiegituren defizita gainditzeko, bai eta azpiegitura horiek gaitzeko izan daitezkeen arazoak gainditzeko ere, udalerrri askok eguneko, gaueko eta ostatu hartzeko zerbitzuak eskaini ahal izan dituzten”.

eta erabakiak hartzeko eskumena haien osotasunean eskuordetu zituelako. Alabaina, planteatzen ari garen kasu honetan, lehen mailako arreta emateko zerbitzuei bigarren mailako arreta kudeatzeko agintzen bazaie edo aldearantziz, baliabidea kudeatzeko eta erabakiak hartzeko ere autonomia egon behar da. Beste modu batera esanda, ezin da finantza-agindu bat bakarrik izan eta gero baliabidearen kudeaketaren inguruko erabakiak hartzeko eskubidea gorde”.

“Mankomunitateek ez dituzte udalak ordezkatu behar baina nire ustez horrelako irtenbideak aintzat hartzea komeni da, bigarren mailako irtenbide modura betiere”.

“Desabantailak ere badituen arren, lurralde-elkarketak honako abantailak ditu. Batera jarduteko aukera ematen du eta neurri batean, eskumen maila txikien eta eskumen maila garrantzitsuen arteko desorekak sortutako arazoak konpontzen laguntzen du horrek. Gainera, elkarketa horren oinarri modura funtzionatzen duten udalerririk herritarrik ordezkatzeko dituzten hurbileko administrazio modura mantendu daitezke. Desabantaila nagusia honakoa da: esparru horretan, oso zaila da udalerririk txikien eta udalerririk ertain edo handien arteko botere-oreka egokia mantentzea. Ondorioz, askotan antzeko tamaina duten udalerririk elkartzeko dira eta beraz, elkarketa txikiak izaten dira”.

Sor daitezkeen mankomunitate batzuek bolumenarekin eta tamainarekin dituzten arazoak direla-eta, **honakoak konbinatzea ahalbidetzen duen tamaina izan behar dute:** a) eskumenak eraginkortasunez gauzatzea eta beraz, baliabide publikoetan egindako inbertsioa eta baliabideen erabilera eraginkorak izatea, tokiko administrazioaren eta herritarren arteko hurbiltasuna eta nortasuna arriskuan jarri gabe; b) lurralde-justiziaren printzipioa errespetatzea, udalerririk arteko desberdintasunak murriztuz; eta c) udal autonomiaren printzipioa, tokiko politika bertako herritarren desira, lehentasun eta eskaerak egokitzea dakarrena.

2.4.6. Udalen arteko koordinazioa eta udalerririk ordezkariak

Gizarte Zerbitzuen Legeak, xedapen gehigarrietan, EUDELi ematen dio Gizarte Zerbitzuen Erakunde Arteko Organoan eta Gizarte Zerbitzuen Euskal Kontseiluan Euskal Autonomia Erkidegoko udalerririk ordezkatzeko eskumena. Hala ere, elkarrizketetan eta eztabaidarako taldeetan esan dutenez, udalerririk arteko koordinazioan, udal gainerako erakundearen aurrean izandako ordezkarietan eta udalerririk izaera teknikoaren duten eta esku hartzeko eredu komun bat sortzearekin erlazionaturako funtzio batzuk batera eta modu koordinatuan gauzatzea ahalbidetuko luketen baterako plataformak sortzeko orduan hutsuneak egon dira, batez ere lurralde jakin batzuetan.

Hala, elkarrizketetan parte hartu duten pertsona batzuen ustez, EUDELen ordezkariak falta izan da udal dako zailtasunetako bat eta dirudienez, gai hori jorratu den eztabaidarako taldean behintzat, bat datoz Zorroaren negoziatio-prozesuan udalak ez direla ondo ordezkariak egon esaterakoan.

“Udal ordezkarietarako egituren ahultasuna da beste kontu garrantzitsu bat. Gipuzkoan bereziki, azken legegintzaldian zehar ikusi da EUDELeke zilegitasun krisi handia izan duela. Zilegitasun krisi horren ondorioz, udal ordezkariak ere ahuldu egin da sistema eratzeke moduaren inguruan izandako eztabaidetan. Gai hori oso garrantzitsua da sistema nola antolatzen ari garen ikusteko”.

“GKE moduan, EUDELeke zerbitzu publikoaren inguruko gaietan erabakiak hartzeko ahalmen handiegia dauka”.

“Udalak umotu egin beharko lirateke eta EUDELeke gaur bera egin beharko luke. EUDELeke baliabide gehiago jarri beharko lituzke, jarrera komun bat sustatzeko eta udalak sortzen den ezagutza partekatzea eta esku hartzeko eredu komun bat garatzeko bultzatzeko. Egia da sistemaren gobernuaren ahula dela baina udalak dira partetik ahulena eta ez gobernuaren. Azken horren betetzen dituzten arautzeko eta antolatzeke funtzioak. Argi dago zentzu horretan gobernuaren ahalmen teknikoaren indartu beharra dagoela eta horixe aurreikusten da Gizarte Zerbitzuen Planean, baina gobernuaren badabil arlo horretan egin beharrekoa egiten”.

“Gure lurraldean udal elkarrizketen artean komunikatzeko arazo larriak izan dituzte beti. Ezinezkoa da guztiekin negoziatzea. EUDELeke ordezkariak-arazoak ditu eta beharrezkoa da elkarrizketarako foroak sortzea, sistema lurralde mailan garatzeko akordio jakin batzuk lortzeko”.

Dena den, beste batzuek gogorarazi dutenez, EUDELen biltzarrean onetsi zen Zorroaren Dekretua eta horrek esan nahi du kide diren udalerririk guztiak ordezkariak egon zirela sistema arautzen duen oinarriko araudiari oniritzia emateko orduan.

Nolanahi ere, EUDELeke ordezkatzeko duen gaitasunaz haratago, kontsultatu ditugun pertsonen **izaera teknikoaren duten foroak edo erakundeak sortzeko** eskatu dute, horien bidez **gizarte zerbitzuen corpus bat eta eredu komun bat eduki ahal izateke**, aldi berean **udalerririk haien artean lankidetzan aritzea, esperimintatzea, berritzea eta elkarrizketen ikastea ahalbidetuko lukeena**.

“Ikuspegi pragmatiko batetik begiratuta, eredu zentralizatukoak garatzea zaila dela ikusita –Autonomia Erkidego mailakoak zein lurralde mailakoak–, udalerririk mailan guztiok batera erabakiak hartzeko egiturak sortzearekin

pozik geratuko nintzateke. Ez naiz koordinazioaz ari, guztion artean erabakiak hartzeaz baizik, oraingo zatiketa ekiditeko, koordainketarako formulak diseinatzeko orduan edo aurreko erakundeekin negoziatzeko orduan, esate baterako. Irtenbiderik pragmatikoena guztion artean erabakiak hartzeko udal espazio bat diseinatzeko saiatzea dela uste dut”.

“Ezinezkoa da sistema bat osatzea 250 udalen parte-hartzearekin. Udalak ordezkatzeko eta antolatzeke modu berriak behar dira. Eusko Jaurlaritzak udal desberdinen antolamendurako formula berritzaileak bultzatu beharko lituzke. Zentzu horretan izandako esperientziak ikusgarri egin beharko lituzke, gutxienez”.

“Udalek ez diete gainerako udalei erreparatzen, haiek nola antolatu diren ikusteko, ezarritako eskumenak betetzea eta beharizanez erantzutea ahalbidetzen duten irtenbide berritzaileak bilatzeko antolamenduaren aldetik, edo zerbitzuak eskaintzeko orduan elkarren osagarri izateko aukerak dauden ikusteko. Gai horretan berritzaileak izan behar dira, irtenbide berritzaileak bilatu behar dira”.

2.4.7. Koordinazioa gizarte-babeseko beste sistema batzuekin eta gizarte-ekintzako hirugarren sektorearekin

Elkarrizketa eta eztabaida-taldeetan, bigarren mailako eta hirugarren mailako gizarte-zerbitzuen arteko koordinazioari buruzko auziaz gain, gizarte-babeseko beste sistema batzuekiko (osasuna, enplegua, justizia, diru-sarrerak bermatzeko errenta...) koordinazioa, batetik, eta hirugarren sektoreko erakundeekiko koordinazioa, bestetik, jorratu zen.

Gizarte-babeseko gainerako sistemekiko koordinazioari dagokionez, elkarrizketatutako pertsona askok adierazi dute **harremanak ez daudela behar bezala araututa edo protokolizatuta**; hori dela eta, kasu gehienetan, harremanak zuzenean parte hartzen duten pertsonen presatutasunaren edo borondate onaren menpekoak izaten dira. Horregatik, **ezinbestekotzat jotzen da koordinazioa lantzeko guneen sorrera bultzatzea eta administrazioen arteko komunikazio-bideak nahiz jarduketako protokoloak eratzea**, halakorik ez den artean, sistemen arteko koordinazioa eskasa baita maila teknikoan. Egungo egoera aintzat hartuta, esan beharra dago profesional bakoitzak berariazko irtenbideak aurkitu behar ditu koordinazioa landu behar den kasu bakoitzean. Elkarrizketatutako pertsonen esanetan, oso garrantzizkoa da, bereziki, administrazio bakoitzeko **erabakimen politikoa duten mailen arteko guneak eratzea**.

“Batuetan, koordinazioa maila teknikoan gertatzen da eta kasuak bai koordinatzen dira, baina maila politikoan ez da koordinaziorik lantzen. Esate baterako, 2008an lankidetzaren hitzarmena itundu zen Lanbide zerbitzuarekin, baina gure udalak ez du aurten arte sinatu”.

Gizarte-zerbitzuen sistemaren eta gizarte-babeseko gainerako zerbitzuen arteko alde biko koordinazio-guneak garatzeko mugarik handienetakoa dugu, hain zuzen ere, lehenengoaren antolaketa-egituraren desberdintasuna, gainerako zerbitzuenaren aldean. Arestian esan dugunez, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren ezaugarri nagusietako bat da deszentralizazio handia eta zatiketa esanguratsua, gainerako gizarte-babeseko sistemena baino askoz handiagoa. Horren ondorioz, askotan, zaila da egitura bietako solaskide egokiak aurkitzea baterako ekimenak abian jartzeko. Mota horretako ekimenen plangintza-egileek eta koordinatzaileek aipatutako eragozpena aintzat hartu behar dute; izan ere, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemak ez dauka gizarte-babeseko gainerako sistemek badauzkaten egitura bertikaleko komunikazio-, koordinazio- eta erabakimen-guneak eta, beraz, informazio-fluxuak bideratzeko eta erabakiak hartzeko moduak desberdinak dira gizarte-zerbitzuen sistemaren barruan. Gai horri dagokionez, pertsona batzuek adierazi zuten, berriro ere, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistema zentralizatuagoa abian jartzeak abantailak izango lituzkeela.

“Nire ustez, Gizakidetzak abantaila handia izango luke, superegiturak berdintzearena, alegia. Izan ere, gizarte-osasuneko koordinazioaz edo gizarte-hezkuntzako koordinazioaz dihardugunean, egiatan, solaskidea Osakidetzaren edo Hezkuntza Saila dira”.

Beste alde batetik, pertsona batzuen iritziz, gizarte-zerbitzuen sistema **oso sendoa** da gizarte-babeseko gainerako sistemen aldean, batez ere, **udal mailako zerbitzuen plangintza eta kudeaketa egiteko autonomiari dagokionez**. Izan ere, gizarte-babeseko gainerako sistemek ez dute autonomia hori, baina guztiz baliagarria da jarduketak tokiko testuinguruaren arabera egokitzeko. Hain zuzen ere, sistemen arteko koordinazioa lantzeko alderdi garrantzitsuetako bat dugu **tokiko koordinazio-modu malguagoak eratzea**, egungo sistema zentralizatuen prozeduren eta erabakiak hartzeko kanalen zurruntasunak oztopatzen baitu lehen mailako gizarte-zerbitzuekiko koordinazioa, tokiko biztanleei eragiten dieten arazoei erantzuteko orduan.

“Beharrezkoa da sistema guztiek tokiko ikuspegia izatea. Hezkuntza- eta osasun-sistemek ia ez dutelako aukerarik ematen tokiko inguruabarretara egokitzeko. Hala ere, gizarte-zerbitzuak tokiko beharizanez jarraiki antolatzen dira eta, beraz, hobeto erantzuten diete lurraldeko bereizgarri”.

“Osasun- eta hezkuntza-arloko lehen mailako arretan, autonomia eta kudeatzeko marjina askoz mugatuagoak dira. Gizarte-zerbitzuen lehen mailako arretan, jarduteko aukera handiagoa daukagu”.

Nolanahi ere den, **tokiko koordinazioa ahalbidetzeko tresna eta guneen eza dela eta, lehen mailako arreta eskaintzen duten gizarte-zerbitzuak behartuta daude, ezinbestean, gainerako gizarte-babeseko sistemen koordinazio-nahietara makurtzera, baterako arazoei aurre egiteko politiken inguruko eskakizunei dago-kienez.** Pertsona batzuek aipatu dutenez, egoerak sorrazten duen sentsazioaren ondorioz, batzuetan ematen du lehen mailako arretako gizarte-zerbitzuen parte-hartzea manipulaturik dagoela koordinazio-guneetan.

“Gizarte-zerbitzuak gizarte-babeseko gainerako zerbitzuen errauskine dira. Izan ere, gizarte-zerbitzuak beti izan dira beste sistema batzuen menpekoak eta, beste sistema batzuetara ate joka joan izan garenean, ezin izan digute arretarik egin, haienean jardunean zeudelako. Gu, berriz, beti prest egon gara beste sistema batzuei laguntzeko hala eskatu digutenean. Erritmoak, jarraitibideak eta beharrianak beti antolatzen dira gainerako sistemek behar dutenean. Esate baterako, osasun-sistema nahikoa garatuta zegoen eta, bat-batean, konturatu ziren eremu soziosanitarioa antolatu gabe zegoela. Orduan, gure atean jo zuten eta han gaude gu, arlo soziosanitarioan lanean, bertako lan egiteko modua antolatu nahian, gure etxea oraindik ere txukun ez dagoela. Enplegu-sistemearekin antzekoa gertatu da. Azkenean, bi lekutan gaude, baina batean ere ez bete-betean”.

“Gizarte-arloa guztietara hedatzen da. Osasun-arloa, hezkuntza-arloa... Orain dela gutxira arte, sistema bakoitza nahikoa estankoa izan da, baina, egiatan, gainerako sistemek gizarte-zerbitzuen sistemara jo dute beste aukerarik izan ez dutenean edo bertako sistemetan konpon-zen ez dakiten disfuntzioak identifikatzen dituztenean”.

“Lehenengoz, sistema bakoitzak konpon ditzala bere arazoak. Gero, arazo guztiak konpondutakoan, sistemen arteko koordinazioa eta protokoloa onak izango dira. Bada, osasun-sistemaren asmoa baldin bada hango arazoak konpontzea gizarte-zerbitzuen sistema baliatuz -eta gauza bera diot hezkuntza, enplegu edo etxebizitzari lotutako sistemekin-, azkenean, gizarte-zerbitzuen sistema ez da garatuko eta koordinazioa ez da berdintasun-egoeran gauzatuko. Eta horren ondorioz, azkenean, sistema bat beti izango da beste sistema baten morroi”.

Lehen mailako arreta eskaintzen duten gizarte-zerbitzuen egitura deszentralizatuak ere badakartza **koordinazio-oztopoak**; izan ere, zuzendaritza bakarra ez dagoe-

nez, oso zaila da **sisteman parte hartzen duten eragile guztiek era batera eta aho batez erantzutea koordinazio-tresnak garatzeko edo baterako bilguneetan parte hartzeko** gizarte-babeseko beste zerbitzu batzuekin.

“Lanbide zerbitzuarekin zailtasunak izan dira koordinazioan eta horiek antzeman dira, baina ez da inolako bide arauturik egon zailtasunak aztertzeko. Nolanahi ere, jakin badakigu Lanbidekoek borondatea izan dutela gurekin elkarlanean aritzeko”.

Azken batean, argi ikusten da gizarte-babeseko sistemen erakunde-arkitekturaren arteko aldeek zenbait disfuntzio sorrazten dituztela erakundearen arteko koordinazioaren arloan. Lehen mailako arreta eskaintzen duten gizarte-zerbitzuek gehiegizko zatiketa dute eta, gainera, lidergorik ezak nabarmen zailtzen ditu, batetik, beste sistema batzuekiko solaskidetzeta eta, bestetik, hartutako erabakiak lurralde osoan azkar eta era batekotasunez garatzeko ahalmena; egitura zentralizatua duten sistemek, berriz, zurruntasun larriak dute udalerrietan gertatzen diren gizarte-arazoei -eta beraz, udalerrian bertan berebiziko garrantzia duten arazoei- azkartasun eta bizitasunez erantzuteko.

Alabaina, aipatu ditugun zailtasun guztiak ez dira egiturazkoak. Kontsulta egindako pertsona batzuek **zailtasunak egiten dute lehen mailako arretako gizarte-zerbitzuen sistemek gaitasun tekniko eta giza baliabide nahikorik ote duten parte-hartzeari behar bezala ekiteko beste sistema batzuekiko koordinazio-guneetan**, bai eta koordinazio-gune horietan hartutako erabakien ondorioz sortzen diren eginkizunak gauzatzeko ere. Beste alde batetik, esan da udalerririk batzuetan, oraindik ere, gabezia eta disfuntzio nabariak daudela oinarritzeko gizarte-zerbitzuen gutxieneko zerbitzuak ematerakoan (informazioa, ebaluazioa, diagnostikoa eta orientazioa) eta, horrenbestez, ez da egokitzat jotzen barne antolamendutan hastea edo beste eginkizun batzuei ekiteko ardura hartzea arazo horiek konponduta ez dauden artean.

“Tresna pila ematen digute eremu soziosanitarioari atxikitako hainbat arloan esku hartzeko, hala nola, adinekoen aurkako tratu txarrak, laguntza goiztiarra edo beharrian bereziak dituzten haurrentzako laguntza integratua. Lan horiek guztiak, hein handi batean, beste sistema batetik eskatu dizkigute, baina ez dakit lehen mailako arretako gizarte-zerbitzuen sistema egoera tekniko onenean dagoen eskari horiei guztiei erantzuteko. Gainera, bi sistemen antolaketa-egituraren arteko aldeak direla eta, ezin da koordinazio eraginkorrik ziurtatu, ezta gizarte-zerbitzuen sistematik daukan baliabideak beste sistema baten beharriaren esanetara jarriko ez direnik”.

Azkenik, elkarrizketatuek aipatu dute **ez dagoela gizarte-arloko esku hartzeari lotutako figurarik gizarte-babeseko gainerako sistemetan**. Pertsona batzuen iritziz, mota horretako figura profesionalak egonez gero, sistemen arteko zubi-lana errazago egin liteke osasun-etxeetan, ikastetxeetan edo laneratzeko eta gizarteratzeko zerbitzuetan gertatzen diren gizarte-arazoei heltzeko. Beste alde batetik, egokia litzateke esandako figura horiek sentiberatze-ekintzak egitea eta gizarte-babeseko gainerako sistemetako langileen prestakuntza kudeatzea, langileak esparruan esparruko gizarte-arazoak antzematzen eta kudeatzen gaitzeko helburuz. Ikuspegi horretatik, elkarrizketatutako pertsona askok diote **gizarte-babeseko gainerako sistemetako langileek ez dituztela behar bezala ezagutzen udalen gizarte-zerbitzuek zer-nolako eskumenak dituzten eta zer lan egiten duten**.

“Lan- eta gizarte-arloetako profesionalak aritu beharko lirateke gizarte-babeseko gainerako sistemetan. Beharbada, ikastetxeetan gizarte-langileak jardun beharko luke, eta osasun-etxeetan ere gizarte-langileak lan egin beharko luke sistema soziosanitarioa koordinatzeko. Horrek izugarri ahalbidetuko luke koordinazioa, maila berdintsuagoan arituko ginatekeelako eta, bestetik, alde handia dagoelako mediku batekin koordinatuzetik gizarte-langile batekin koordinatuzera”.

“Beste arazo aipagarri bat dugu ikastetxeek ez dutela aitortzen gizarte-zerbitzuetako profesionalak egindako lana. Ez dute egiten den lana behar bezala ezagutzen eta, horregatik, ez da lan hori aitortzen”.

Osasun-sistemarekiko koordinazioari dagokionez, elkarrizketatutako pertsonak batzuek onuragarritzat jotzen dituzte eremu soziosanitarioa sortu zenetik egin diren aurrerapenak eta gaur egun ematen zaien bultzada; ildo horretan, esan beharra dago lan-tresna ugari garatu direla (lankidetzatutako protokoloak, kalteberatasun eta gizarte-ahultasuneko egoerak antzeman eta diagnostikatzeko berriazko tresnak eta abar). Nolanahi ere den, elkarrizketatutako pertsonak ez dute oso argi edo ez dakite arreta soziosanitarioa nola bilakatuko den edo, azkenean, nola uztartuko den Euskal Autonomia Erkidegoko gizarte-babeseko sistemaren barruan.

“Eremu soziosanitarioan hainbat lantalde, batzorde eta abarretan parte hartzeko eskatzen digute, baina oso sentsazio lausoak izan ditugu. Parte hartzen ari gara, baina ez dugu argi ikusten norantz goazen, ez dugu multzoa edo makroa ikusten. Beraz, nire ustez, eremu hori suspertu beharko genuke, bilgune askotan parte hartzen ari garelako, baina hori ez da nahikoa, kohesio globalez jantzi behar dugu eremu soziosanitario osoa”.

Aipatutako eremuan, lehenetsunez jotzen diren arazoak ondokoak dira: buruko osasunaren gizarte-arreta eta menpekotasuna duten adinekoentzako arreta etxebizitzan. Pertsona batzuen arabera, etxeko arreta-zerbitzuaren balizko eraberritzea edo birdiseinatzea (ikus 2.3.3.b atala) aukera bikaina da zerbitzu soziosanitario mistoaren sorrera bultzatu eta laneko zamak zein etxez etxeko arretaren kostuak modu zuzenagoan banatzeko osasun-sistemaren eta lehen mailako arreta eskaintzen duten gizarte-zerbitzuen artean. Izan ere, menpekotasun-egoeran dauden pertsonak etxean bertan arreta emateari eta/edo gaixotasun kronikoak dituzten lagunei arreta emateari dagokionez, profesional gehienak bat datoz Osakidetza eskaintzen duen zerbitzua ez dela nahikoa eta, horregatik, etxeko arreta-zerbitzua baliatzen da behar baino askoz gehiagotan zainketa jakin batzuk eskaintzeko. Dena dela, etxeko arreta-zerbitzuaren egungo diseinua ez da egokia, ez bitartekoei dagokionez, ezta helburuei dagokionez ere, etxean bizitzen jarraitzen duten menpekotasun-egoera larria duten pertsonak behar dituzten zainketak emateko.

“Etxez etxeko laguntza-zerbitzua funtsezko zerbitzua izan liteke behar den moduko zerbitzu soziosanitarioa antolatzeko. Zerbitzu horrek egoera askori erantzun liezaieke eta, gainera, hutsuneak betetzeko eginkizun gehienak bere gain har litzake, baina gaur egun ez ditu garatzen muga asko jartzen zaizkielako gaur egun eskaintzen den zerbitzuari”.

“Menpekotasun-egoera larria dutenentzat, osasun-zerbitzu sendoa eskaini behar da, ez gizarte-zerbitzua; izan ere, halako kasuetan, norbanakoentzako arretaren edukia osasun-arlokoa da guztiz. Gaur egun, berriz, etxeko zerbitzua baliatzen ari da osasun-sarearen gabeziak estaltzeko. Eta horregatik, zerbitzuaren jarraipena, familientzako laguntza eta abar galtzen dira. Beraz, lan-zamaren banaketa askoz zuzenagoa izan beharko litzateke gizarte-zerbitzuen sistemaren eta osasun-sistemaren artean”.

“Etxeko arreta-zerbitzuan lan gogorra egiten ari gara; fitxa soziosanitarioa hor dago eta, gure aburuz, aurrerapen garrantzitsua da jarduketak koordinatzeko. Dena dela, oso neurri desberdinak dituzten bi sistema daudenez, badirudi arrain handiak txikia jaten duela eta, batez ere, Osakidetza guk baino askoz ere baliabide gehiago dituela. Aukera garbia da, osasun-sistemarekin elkarlanean lan egin behar dugulako, baina ez dakit nik egoera onean ote gauden eta, gainera, proposatutako koordinazio-bideak onenak ote diren. Nire iritziz, zerbitzua gaur egun eskaintzen den moduan, gure nortasuna margultzen ari da eta gizarte-lana garatzeko aukera galtzen ari gara”.

Buruko osasuneko zerbitzuek buruko gaixotasunak dituzten pertsonen eta gizarte-bazterketa pairatzen duten pertsonen ematen dieten arreta ere kezagarria da eta, hori konpontzeko, koordinazio eraginkorragoa ezarri beharko litzateke gizarte-sistemaren eta osasun-sistemaren artean. Esan beharra dago ekimen interesgarriak jarri direla abian arlo horretan –Osakidetzak eta Bilboko Udalak elkarlanean garatu duten etxerik gabeko eta buruko osasuneko asaldurak dituzten pertsonentzako psikiatriako arreta-zerbitzua aipagarria da–, baina azpimarratzen dute halako esperientziak bakanak eta unean unekoak direla.

Hezkuntza-sistemari gagozkiola, elkarriketatuak bat datoz koordinazio oso urria dela sistema horrekin. Gainera, pertsona gehienek uste dute **gizarte-zerbitzuek gaur egun arretarik egiten ez dieten arazo ugari gertatzen direla eskolako esparruan (gutxiengo etnikoak gizarteratzea, eskolako jazarpena eta berdinen arteko indarkeria, adibide batzuk aipatzearen) eta arazo horiek guztiak beharko litzuketela esku-hartze sozialari eta komunitate-lanari lotutako jarduketak abian jartzea.**

“Hezkuntza-arloarekin urrats asko egin behar dira oraindik ere. Geuk, udalerrian bertan, antzeman dugu arazoak daudela ikastetxeetan, gizarte-arazo ugari gertatzen direla eta arazo batzuk lehertze daudela. Beraz, bildu behar dugu zer egiten dugun erabakitzeke; beharbada, ikastetxe horietan diskriminazio positiboa lantzeko neurriak hartu behar dira”.

Alde batetik, aipatzen da behar-beharrezkoa dela babesgabetasun-arriskuan dauden adingabeentzako esku-hartzea eraberritu behar dela, eskolako eremuak inplikazio handiagoa har dezan halako kasuei arreta egin eta horien jarraipena gauzatzeko. Beste alde batetik, goranzko joera duten gizarte-arazoak antzeman dira, hala nola, *bullying* deiturikoa edo eskolako jazarpena. Arazo horietan, beharrezkoa da gizarte-zerbitzuen sistemako profesionalak parte har dezaten, halako arazoei eskolako ordutegitik kanpo ere irauten dutelako eta komunitate-esparruan eragina dutelako. Pertsona batzuek adierazi dutenez, haien iritziz, gizarte-zerbitzuak eskolako jazarpenaren arazotik at geratu dira, poliziaren mesedetan. Izan ere, gaur egun, poliziak gauzatzen ditu arlo horretako prebentzio-jarduketak eta esku-hartze gehienak.

“Bullying deritzonari dagokionez, Ertzaintza ari da ikastetxeetara joaten arazoa konpontzera. Eta lan-arlo hori ere galtzen ari gara. Ertzaintza joaten da ikastetxeetara eskolako jazarpenari buruz hitz egitera, eta gizarte-zerbitzuak nahiz esku-hartze komunitarioan lan egiten duten profesionalak eremu horretatik kanpo geratu dira. Egoerak zer pentsatu ematen du”.

Beste auzi garrantzitsu bat dugu helduentzako hezkuntza zerbitzuen koordinazio eta plangintzatik kanpo ez uztea, Tresna horrek berebiziko garrantzia duelako pertsonen gizarteratzean, batez ere, atzerriko jatorria duten pertsonen dagokienez.

“Hezkuntza-sistemarekin batera, ez da adingabeekin bakarrik lan egin behar; helduentzako hezkuntza iraunkorra ere landu behar da. Helduen hezkuntza iraunkorra dela eta, hezkuntza-sistema eskariari erantzuteko gauza ez denean, gure gain (lehen mailako arreta eskaintzen duten zerbitzuen gain) geratzen da eskariari erantzutea. Eta ez da ezer gertatzen, baina aurretiaz jakin behar dugu, arazoari heltzeko plangintza egin eta behar bezala erantzuteko”.

Enpleguari eta diru-sarrerak bermatzeko errentari buruzko auziei dagokienez, **Lanbide zerbitzuarekiko koordinazio-arazoak** sakontasunez jorratu dira honako agiri honen 2.2.3. atalean. Nolanahi ere, gogorarazi behar dugu hiru arazo nagusi antzeman direla: jarraipen eza lehen mailako arretako gizarte-zerbitzuek eta Lanbide zerbitzuak eskaintzen duten arretaren artean; hartzaileen gizarte-zailtasunak aintzat hartzen ez dituzten diru-sarrerak bermatzeko errentaren etendurak, nahiz eta gizarte-zerbitzuek behar bezala egiaztatu, prestazioa jasotzeko beharrezkoak diren administrazio-betekizun guztiak betetzea zailtzen dutelako; eta gizarteratzea eta laneratzea ahalbidetzeko tresna eta planen gabezia gizarte-bazterketa pairatzen duten pertsona eta gizataldeentzat, horiek direlako laneratzeke zailtasun gehien dutenak.

Lehen arazoaz den bezainbatean, argi dago **Lanbideren eta udalen gizarte-zerbitzuen arteko lankidetzapro-tokoloaren ezarpena ez dela behar bezainbestekoa**. Hala, tresna horren ezarpena eta eraginkortasuna ez da berdina lurralde osoan. Horrez gain, elkarriketatuek aipatu dute diru-sarrerak bermatzeko errenta jasotzen duten pertsona batzuek akonpainamendua behar dutela, gaur egun, bi administrazioen artean gera daitezkeelako eta prestazioa jasotzeko eskubidea galdu, Lanbide zerbitzuarekin sinatu den Enplegurako Akordio Pertsonalari atxikitako alderdietako bat urratzen duelako edo, bestela, udalen gizarte-zerbitzuekin sinatutako Norbanakoaren Arreta Planari atxikitako alderdietako bat urratzen delako. Etendurei dagokienez, elkarriketatutako pertsona batzuek azaldu dute diru-sarrerak bermatzeko errenta kudeatzeko irizpide malguagoak ezarri beharko liratekeela eta, batez ere, **prestazioaren etendurak** mugatu edo amaitu beharko liratekeela. Izan ere, pertsonen prestazioa jasotzeari uzten diotenean, familia-unitateen diru-sarreraren gabeziari oinarritzko gizarte-zerbitzuek erantzun behar diote, kasu gehienetan, gizarte-larrialdiko laguntzak (GLL) erabiliz.

Beste alde batetik, egiaztatu da **gizarteratzeko zailtasun gehien duten gizataldeentzat egiten diren babes-tutako gizarte-laneko programen garapena ez dela nahikoa**. Arreta-hutsune horrek agerian uzten du arestian aipatu dugun gizarte-bazterkeriaren arloko ereduaren garapen eskasa –hots, kalterik gehien hartzen duen gizataldeetako batek pairatutakoa–. Eredu horretan, gizarteratzeko eta laneratzeko ekimenak uztartzeko beharrezanaren garrantzia nabarmentzen den arren, geroago ez dira behar beste tresna eta programa garatzen gizarteratzea enpleguaren bidez ahalbidetzeko.

Amaitzeko, **hirugarren sektoreko erakundeekiko koordinazioari** dagokionez, esan behar da gogoeta ugari badihardutela erakunde horiek gizarte-zerbitzuen arloan garatzen dituzten programak finantzatzeko era eta moduez; bada, batzuetan, aipatutako erakundeek zerbitzuen eskaintzaren barruko jarduerak garatzen dituzte, hau da, erantzukizun publikoko jarduerak. Elkarrizketatuek diotenez, diru-laguntzen ildoko finantzabideak irauten du eta horrek eragotzi egiten du zerbitzuen edukiak eta ebaluazio-adierazleak argiro zehaztea. Beste alde batetik, nabarmendu dute Gizarte Zerbitzuei buruzko Legean jasota dauden ituntze-ereduak ez direla batere garatu. Langileen inguruko alderdiak aztertu direnean esan denez, elkarrizketatutako pertsona batzuek gaitzetsi dute udal askok joera handiegi dutela irizpide ekonomikoak lehenesteko zerbitzuak kontratatzekeko administrazio-baldintzen agerian, horrek eragin handia baitauka zerbitzuaren kalitatean eta, gainera, tamaina handiko merkataritza-sozietatei bidea errazten baitie merkaturian lehiatzeko, nahiz eta, teoriarik behintzat, gertaera hori kontraesankorra den lurraldean sustraiturik dagoen komunitate-eredu baten apustuaren aldeko politikarekin⁴⁶.

Elkarrizketatutako beste pertsona batzuek nabarmendu dute behar-beharrezkoa dela hirugarren sektoreko erakundeek diseinatzeko eta eskaintzen dituzten zerbitzuak Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren prestazio eta zerbitzuen zorroari buruzko Dekretuak ezarritako baldintza eta betekizunetara egokitzea eta, ildo horretan, administrazioak onartu eta ezarritako esku-hartzearen eredura eta horren garapenera, legeak xedatutako gizarte zerbitzuetarako eskubide subjektiboaren printzipioa betetzen dela bermatuta. Kontu horrek arazoak sortzen ditu, zerbitzu asko eta asko itundu edo azpikontratu direlako hirugarren sektoreko erakundeekin eta, gaur egun, ez dute beste erakunde batzuen inolako lehiarik, eskaintzen den zerbitzuari dagokionez nahiz zerbitzu jakin batzuetan egun dagoen eskariari osoro erantzuteko ahalmenari dagokionez. Horiek horrela, hirugarren sektoreko erakundeek negoziatzeko marjina handia erabil dezakete; administrazioak, aldiz, menpekotasun-egoeran

geratzen dira eta, askotan behartuta daude zerbitzugintza onartzera lege ezarritako baldintzetan ez, beste batzuetan edo baldintza eskasagoetan. Jakina denez, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearen garapen ezak ez du lagundu egoera hobetzen; aitzitik, arautu gabeko ingurumaria iraunarazi du eta esku-hartze sozialaren eredu erkidea nagusitu da sistema osoarentzat.

“Administrazioak hirugarren sektoreara jotzen du merkeagoa eta malguagoa delako, horrela da. Hala eta guztiz ere, egindako lana ebaluatu behar da eta lortutako emaitzak ere ebaluatu behar dira, baina jarraipen- eta ikuskapen-lana beti ez da gauzatzen. Bestalde, batzuetan, hitzarmenak sinatu dira antolakunde batzuekin, baina batek ez dauka argi zergatik diruz laguntzen dieten halako zerbitzuak emateagatik”.

Elkarrizketatutako beste pertsona batzuek adierazi dute **beharrezkoa dela argitzea hirugarren sektoreko erakundeek hartu behar duten eginkizuna gizarte-zerbitzuek gauzatzen duten norbanakoaren akonpainamenduari dagokionez**, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak ezarritako esku-hartzearen inguruan.

“Banakako akonpainamenduari eta kasuen kudeaketari dagokionez, hirugarren sektoreak egin dezakeenari buruzko ikuspegi batzuk-batzuk daude. Gai hori eta beste batzuk sakonago jorratu behar dira eta, hartara, erantzukizun publikoa zer den argitu behar da; erakundeek hausnarketa egin behar dute, baina toki-erakundeek ere gogoeta egin behar dute legeak ezarritako eredu mistoak dakarrenaren inguruan, arlo publiko eta pribatuaren arteko lankidetzaren optimizatzeko, hirugarren sektorearen gaitasunak baliatzeko edo arreta-ereduarekin uztartzeko”.

Nolanahi ere, elkarrizketatutako pertsona batzuek aipatu dute azken urteotan aurrerapen nabarmenak gertatu direla hirugarren sektorearen eta herri-administrazioen arteko harremanak bideratzen. Ildo horretan, Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoan jasotako neurriak⁴⁷ aipatu dira, eta Euskadiko Hirugarren Sektore Sozialari buruzko **maiztaren 12ko, 6/2016 Legearen** onarpena. Azkenaren helburuak, besteak beste, badira sektore publikoaren eta hirugarren gizarte-sektorearen arteko lankidetzaren bultzatzea gizarteko esku-hartzearen esparru guztietan eta lankidetzaren bide hori eta beste batzuk garatzea herri-erantzukizuneko gizarte-zerbitzuak hornitzeko eta interes orokorreko beste jarduerak batzuk gauzatzeko xedez.

⁴⁷ 2016-2019 aldiko Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoak hainbat ekin-tza jasotzen ditu sektore publikoaren eta sektore pribatuaren arteko harremanak hobetzeko eta gizarte-zerbitzuen esparruan jarduten duten irabazi-asmorik gabeko antolakunde batzuen berezitasuna aitortzeko. Horretarako, sektore publikoaren eta irabazi-asmorik gabeko sektore publikoaren arteko lankidetzaren (gizarte-itunak, lankidetzaren hitzarmenak eta esparru-akordioak) artean dituen araudia garatu du.

⁴⁶ Auzi horri dagokionez, Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoak berak ohartarazten du *“ekimen pribatua baliatuz gero, irabazi-asmorik gabekoa nahiz irabazi-asmokoa, arriskua dagoela kostuei eusteko tresnatzat bilakatzeko”.*

2.4.8. Udalen gizarte-zerbitzuen finantzaketa

Elkarrizketatutako pertsona batzuen iritziz, udalen gizarte-zerbitzuen finantzaketa eragozpen handiena da zerbitzu horiek gara daitezzen; hala ere, galdetegiaren finantzaketaren gaia beren- beregi jorratzen zen arren, finantzaketaren auzia ez da sarritan azaleratu elkarrizketetan eta eztabaida-taldeetan. Dena dela, oldez edo moldez aipatu diren alderdiak ondokoak dira:

- Elkarrizketatutako pertsona batzuek gogorarazi dute Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak berak ezin izan zuela behar bezala konpondu auzi hori eta, zerbitzuen finantzaketari dagokionez, legearen zehaztugabetasunari leporatu diote gerora sortu diren arazo askoren errua (*“Finantzaketa arazo iraunkorra da eta legeak ez du konpondu; legeak ez du konpondu; aitzitik, Bizkaian behintzat, aldundiak ezarritako erabakiak gailendu dira eta horiek kalte nabarmena egin diote udalei”*).
- Arestian azaldu dugunez, elkarrizketatutako pertsona batzuen aburuz, lehen mailako arretako gizarte-zerbitzuak garatzeko xedez, udalez gaindiko erakundeek toki-erakundeei ematen dieten laguntzaren giltzarria (2.4.3. atalean aztertu dugu gai hori) udalen finantza-nahikotasuna bermatzea da. Izan ere, elkarrizketatuen iritziz, udalez gaindiko erakundeak lehen mailako arreta-zerbitzuak finkatzen ahalegintzen ari dira gogotik, hurrengo atalean jasotzen den funts ekonomikoa dela bide:

“Udalez gaindiko erakundeak udalen gizarte-zerbitzuak garatzen laguntzen ari dira 2014ko abenduaren 19an adostu zen akordioaren bidez. Akordio hori EUDELekin batera ondu zen, gizarte-zerbitzuen erakunde arteko organoaren barruan, Gizarte-zerbitzuen zorroari buruzko Dekretuaren eremuan. Hain zuzen ere, Gizarte-zerbitzuen zorroari buruzko Dekretuaren hirugarren xedapen gehigarriak ‘funtsa’ edo finantza-arloko lankidetzara arautzen du egonkortu gabekotzat jotzen diren zerbitzuak eta prestazio ekonomikoak bultzatzeko, horiek funtsezkoak baitira Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistema eraz hedatzeko. Herri Dirubideen Euskal Kontseiluak emango duen zuzkidura horri esker, EUDELen bultzadaz, tresna batzuk sustatuko ditu udalen menpeko ostatu eta eguneko arretari atxikitako zerbitzuetan egin beharreko inbertsioak ahalbidetzeko eta, ahal den neurrian, azpiegiturak eraikitzeak kostuak eta horien finantzaketa (interesak) murriztuko ditu”.

- Elkarrizketa eta eztabaida-talde batzuetan, eztabaida piztu da udalen gizarte-zerbitzuen finantzaketak **izaera finalista** izan behar ote duen, hau da, baldintza batzuk

betetzearen truke eman behar ote den zerbitzu jakin batzuk finantzatzeko helburuz⁴⁸. Ildo horretan, esan beharra dago elkarrizketatutako pertsona batzuk baldintzapeko finantzaketa-era horien aldekoak direla:

“Nire eskarmentuan oinarrituta, finantzaketak izaera finalista izan ezean, azkenean udal gastuaren beste beharrian batzuetara bideratzen da”.

“Behar-beharrezkoa dugu oinarritzko gizarte-zerbitzuak batera finantzatzeko eredia garatzen aurrera egitea. Eredu horren arabera, udalek hainbat alderditan oinarritutako eskakizunak bete beharko lituzkete, hala nola, zerbitzuak hornitzea estandar batzuk beteta, hornidurari lotutako kalitatezko adierazleak erabiltzea (hedadura eta trinkotasuna), udalaren gastu-mailari eustea, langileria zuzkitzea edo prozesuen eta azpiegituren kalitateari lotutako elementuak aintzat hartzea”.

Auzi horren inguruan, adierazi behar dugu 2009. urtean argitaratu zen Arartekoaren oinarritzko gizarte-zerbitzuei buruzko txosten bereziak argiro aldeztu zuela baldintzapeko finantzaketa-erak abian jartzea⁴⁹. Hala eta guztiz ere, badirudi elkarrizketatutako pertsonak nahiago dutela **baldintzarik gabeko finantzaketa, izaera finalistik ez daukana**, hau da, baliabideak jardun-arloetan esleitzerakoan, udalen autonomia errespetatzen duena. Ildo beretik, elkarrizketatutako pertsona batzuek baztertu egin dute gizarte-zerbitzuen finantzaketaz eztabaidatzea eta gogorarazi dute arazoak udal eskumenen multzoaren finantzaketari eragiten diola –oro har, baliabide ekonomiko publikoen erakundeen arteko banaketa edo partiketari–, ez ordea, udalen gizarte-zerbitzuen berriazko finantzaketari. Auzi horri dagokionez, pertsona

⁴⁸ Ezin dugu ahaztu, gaur egun, udalen gizarte-zerbitzuen zati bat horrela finantzatzen dela (diruz laguntzeko urteko aginduen bidez ere bai) eta arestian aipatu ditugun konpentsazio ekonomikoaren ereduak ere, nola edo hala, izaera finalista daukatela. Beste alde batetik, gogoratu behar dugu mendekotasunari arreta egiteko zerbitzuen eta prestazioen estatuko finantzaketak ere izaera finalista daukala eta, hurrengo kapituluaren ikusiko dugunez, beste autonomia-erkidego batzuetako udalen gizarte-zerbitzuak ere baldintzapeko finantzaketa-erak erabiliz finantzatzen direla hein batean. Horren aldean, azpimarratu behar da Tokiko Erakundeei buruzko Legeak udalen eskumenen baldintzarik gabeko finantzaketa aldeztu du, aurreko kapituluaren irakur daitekeen legez.

⁴⁹ Txosten hura ondoko finantzaketa-moduen alde agertzen zen: “sistemaren iraunkortasuna bermatzen duten finantzaketa-erak, gizarte-zerbitzuei esleitzen zaizkien funts ekonomikoen azken helburua ziurtatzen dutenak, horien erabilera honelako edo halako erakundeen aurrekontuko lehentasunen zoriaren mendekoa izan gabe. Ikuspegi horretatik, garatu beharreko eremuan, finantza-nahikotasuna bermatzeko konpromisoa hartzeaz gain, beste bi alderdi ere uztartu beharko litzateke: alde batetik, erakundeen arteko akordioa dela bide, gaur egun ematen diren zerbitzuei eta eskaintzen den kalitate-mailari eusteko beharrezkoak diren funtsen izaera finalista onartu beharko litzateke, legeak arautzen duen sare garatuko dela eta pixkanaka-pixkanaka orokortzen joango dela bermatzeko helburuz; beste alde batetik, zerbitzuak batera finantzatzeko apustu garbia egin beharko litzateke. Ekinbide hori herri-administrazioen erantzunkidetasun-printzipioan funtsatu beharko litzateke eta, horri jarraiki, udalek gutxieneko estandar batzuk bete beharko lituzkete, arreta emateari eta kalitatea neurtzeko adierazleei, gastuari eta kudeaketaren eraginkortasunari dagokienez”.

batzuek nabardurak egin dituzte eta, horien iritziz, finantzaketa-era finalistak edo baldintzapekoak baliatzeko aukera azter liteke, aldi baterakoak eta/edo programa bereziak finantzatzea helburu izango luketenak (“Udalaren gizarte ekintza legearen eskumenen barruan zedarriztatu behar da eta horren finantzaketa finantzaketa-era orokorretatik eratorri behar da; nire ustez, finantzaketa-era horiek handitu daitezke, baina ekarpen batzuk helburu horretara baldintzatuta. ‘Funts berezi’ baten bidezko finantzaketa egokia da, bakar-bakarrik, epe mugatuz garatzen den inbertsio-programa bat gauzatzeko”).

- Bestalde, desadostasunak agertu dira Gizarte-zerbitzuen zorroari buruzko Dekretuak arautzen duen aparteko funtsaren irismenaren inguruan eta, batez ere, funts horren erabilerak gizarte-zerbitzuei buruzko finantzaketaren eztabaidari azkena ematen dion neurriaren inguruan. Egia da, oro har, funtsa eratzea urrats garrantzitsutzat jotzen dela (“Herri Dirubideen Euskal Kontseiluak gizarte-zerbitzuei hertsiki lotutako erabakia hartu izana eta funts bereziaren eraketa proposatu izana, funtsaren zenbatekoa txikia izanik ere, abiapuntu ona da”), baina aurkako iritziak azaldu dira funts horren irismenaren inguruan (era berean zalantzak agertu dira funtsa banatzeko irizpideen inguruan): pertsona batzuen iritziz, auzia ebatzita eta konponduta dago; beste batzuentzat, aldiz, funtsaren zenbatekoa oso mugatua denez, behin-behineko irtenbidetzat jotzen dute eta, nolana ere, ez-osotzat.

“Funtsak ez du arazoa konpontzen, zati txikia besterik ez da; funtsaren eginkizun nagusia da gutxien garatu diren garapenaren zati bat ahalbidetzea. Lortu beharko genukeena zera da: eragile guztiek ahalmena izan dezaten bakoitzari dagozkion eskumenak finantzatzeko”.

“Hitzarmenari azkena eman diote eta horrela utzi behar da. Horiexek hitzartu ziren eta orain ez dauka zentzurik berriro lantzeak. Epe ertain-luzean berriro landu daiteke, baina horixe da adostu zuten akordioa eta, epe laburrean, pentsatu behar da joko-arauak emanda daudela”.

- Azkenik, elkarrizketatutako pertsona batzuek adierazi dute gizarte-zerbitzuak finantzatzeko auziak arloan eskumenak dituzten administrazio guzti-guztiei eragiten diela –udalei, foru aldundiari edo erkidegoko gobernuari– eta arazoaren funtsa badatzala administrazioek erabakitzen dituzten **aurrekontuko lehentasunetan**. Horren haritik, udalaren ordezkari politikoen borondate politikoaren gaineko aipamena egin da:

“Egia da finantzaketaren auzia ez dela ebatzi; izan ere, erabakitako funtsen zenbatekoa txikia da eta, zerbait izatekoetan, aldeko keinua da. Nolanahi ere, eztabaidaren muina ezin da udalen gizarte-zerbitzuen finantzaketa izan. Finantzaketa dena delakoa da. Udalaren gastu-lehentasunez jardun behar dugu”.

III

ATALA

Udal gizarte zerbitzuak Estatuko
beste autonomia erkidego batzuetan:
kasuen azterketa

III. atala

UDAL GIZARTE ZERBITZUAK ESTATUKO BESTE AUTONOMIA ERKIDEGO BATZUETAN: KASUEN AZTERKETA

3.1. Sarrera

Kapitulu honetan, Espainiako bost autonomia erkidego-tako udalaren gizarte-zerbitzuen antolaera jorratuko da: Nafarroako Foru Erkidegoa, Katalunia (bereziki, Bartzelonako probintziako gizarte-zerbitzuak), Galizia, Gaztela eta León eta Gaztela-Mantxa. Jakina denez, aipatutako autonomia-erkidegoek gizarte-zerbitzuen sistema antolatzen duten erak eta udalek horietan daukaten parte-hartzeak ez die Euskal Autonomia Erkidegoko udalen gizarte-zerbitzuen egoerari eragiten; hala eta guztiz ere, baliagarritzat jo dugu honako txosten honetan bost autonomia erkidego horietako udalen gizarte-zerbitzuen eginkizun eta eskumenen deskribapena jasotzea, alde batetik, Euskal Autonomia Erkidegoko egoeraren testuingurua zein den garbi edukitzeko eta, batik bat, elementu egokiak identifikatzeko sistema horietan Euskal Autonomia Erkidegoko lehen mailako arretari lotutako gizarte-zerbitzuak hobetzen laguntzeko helburuz.

Bost sistema horien gaineko azalpenak autonomia erkidegoko horietako bost adituk bidali dizkigute; hala, aditu bakoitzak udalen gizarte-zerbitzuen antolaeraren eta egoerari buruzko txostena landu du, nork bere autonomia erkidegoko gizarte-zerbitzuei dagokienez. Honako pertsona hauek prestatu dituzte txostenak:

- Lucía Martínez Virto.
Gizarte Laneko Departamentua.
Nafarroako Unibertsitate Publikoa.
- Miguel Ángel Manzano.
Gizarte Ekintzako Zerbitzua.
Gizarte Ongizateko Zerbitzuen Kudeatzailetza.
Pertsonen Arreta egiteko Arloa.
Bartzelonako Diputazioa.

- Carlos Santos eta Carmen de la Sierra.
Erkidegoko Gizarte Zerbitzuak Koordinatzeko Zerbitzua.
Familia eta Inklusioaren Zuzendaritza Nagusia.
Gizarte Politikako Saila.
Galiziako Xunta.
- Arantxa Hernández Echeagaray.
Gizarte Zerbitzuen Atala.
Palentziako Udala.
- María José Aguilar.
Gizarte Lan eta Gizarte Zerbitzuen Departamentua.
Gaztela-Mantxako Unibertsitatea.

Gizarte-zerbitzuen sistema bakoitzaren azalpenak sei alderdi nagusi jorratzen ditu:

- Araudia eta eskumenen egitura.
- Udalen gizarte-zerbitzuen egitura eta eginkizunak.
- Gutxieneko zuzkidurak eta langileria-ratioak.
- Lurralde-antolamendua eta administrazioen arteko lan-kidetza-bideak.
- Koordinatu, ikuskatu eta informazioa kudeatzeko tresnak.
- Finantzaketa.

Aipatu ditugun pertsonen bidalitako informazioan oinarriturik, ondorio gisa, kapitulu honen azken atalean laburbiltzen dira bost autonomia-erkidego horietako udalen gizarte-zerbitzuek egun dituzten erronkak eta, Euskal Autonomia Erkidegoaren ikuspegitik, alderdi esanguratsuenak nabarmentzen ditu, hau da, Euskal Autonomia Erkidegoan ezarrita dagoen udalen gizarte-zerbitzuen ezaugarri bereizgarrienak eta aztertutako bost eredu-tako zein alderdi

txerta litekeen Euskal Autonomia Erkidegoan egun indarrean dagoen sisteman, hobetzeko helburuz.

Ondoko orrialdeetan jasotako informazioa interpretatzera-koan, honako alderdi hauek kontuan hartu behar dira:

- Kasu guztietan eskema berdinari jarraitu nahi izan ba-diogu ere, eskuratutako informazioa ez da berdina izan bost autonomia-erkidegoei dagokienez. Izan ere, lagun-tza eske jotako pertsonen profilarren, tokiko gizarte-zerbi-tzuen inguruko jakintzaren eta aztertutako sistemaren be-raren egituraren arabera, datuen xehetasun-maila ez da berdina, eta aztertu diren elementuak ere ez dira beti ber-dinak izan. Era berean, esan behar da azterketa batzuek balorazioan sakontzen dutela; beste azterketa batzuetan, berriz, funtsezkotzat jo diren elementuei buruzko egoera deskribatzen besterik ez dute egiten.
- Txostenaren gainerakoan bezala, kapitulu honetan azter-tzen diren alderdietako batzuk gainjartzen eta errepika-tzen dira atal batean baino gehiagotan. Guztiaz ere, aha-leginak egin ditugu sistema bakoitzaren ahalik eta des-kribapen antolatu eta sistematikoen eskaintzen, arestian esan dugun egitura erkidetik abiatuta. Era berean, honako txosten honetako beste kapituluetan gertatzen den beza-la, beti ez da erraza izaten udalen gizarte-zerbitzuei baka-rrik dagokien informazioa eta erkidego bakoitzeko gizar-te-zerbitzuen multzoari dagokion informazioa bereiztea.
- Oro har, autonomia-erkidego bakoitzean ezarritako siste-ma lurralde bakoitzean indarrean dagoen legeria aintzat hartuta deskribatzen da. Hala ere, begien bistakoa da araudiak ezartzen duenaren –bereziki, gizarte-zerbitzuen eremuan– eta politika publikoen benetako hedadura-ren artean dagoen tartea; horregatik, batzuetan, eremu arauemailearen deskribapen hutsa ez da nahikoa eta, egiatan, dena delako sistemaren jardunbide orokorra-ren deskribapena zailtzen du. Bestetik, gogorarazi behar dugu zail samarra izan daitekeela betiere aldez aurretik ezarritako eredu baten arabera diseinatu ez diren sistema batzuk deskribatzea, halakoetan, sistema horiek lehendik zeuden egitura eta elementuen gainean ezarri direlako. Horregatik guztiagatik, indarrean dagoen legezko ere-mua deskribatzeaz gain, aztertutako bost autonomia er-kidegoetako udalen gizarte-zerbitzuen eta horiek osatzen dituzten egituren benetako jardunbidea albait zehatzen jasotzen ahalegindu gara kapitulu honetan.

3.2. Araudia eta eskumenen egitura

3.2.1. Nafarroako Foru Komunitatea

Espainiako estatuan aurreko hamarkadan onartu ziren hi-rugarren belaunaldiko gizarte-zerbitzuei buruzko gainera-ko legeekin gertatu bezala, [15/2006 Foru Legea](#), Gizarte Zerbitzuei buruzkoa, 1983ko eta 1990eko legeen ondotik, onartu zen Nafarroan aurreko arreta-eremua gainditu eta funtsezko bi helburu lortzeko: **gizarte-zerbitzuen eskubi-de subjektiboa aitortzea eta lehengo gizarte-zerbitzuen sistema Nafarroako gizartearen premiei egokitzea**. Ho-rretarako, 15/2006 Foru Legeak gizarte-zerbitzuen defini-zio eta egituraketa berria ekarri zuen; hala, haren antolaera egitura eta finantzaketa eraberritu zituen eta, ingurumari horretan, zerbitzuen zorroa onartu zuen lehenengoz. Zorro horretan sartu ziren Nafarroako gizarte-zerbitzuen pres-tazio guztiak. Ildo horretan, Nafarroako gizarte-zerbitzuen legeak bermatutako prestazioak –“eskubide subjektiboa-ren menpekoak, prestazioak eman behar dituzten admin-istrazioen aurrean eta, azkenean, epaitegien aurrean, galdagarriak”– eta bermatu gabekoak bereizten ditu. Az-kenak aurrekontuko erabilgarritasunari lotuta daudenez, eskumendun administrazioen unean uneko ahalmen tekni-ko eta politikoaren menpekoak dira.

Gizarte-zerbitzuen eskumenen egiturari dagokionez, **15/2006 Foru Legea, gainerako autonomia-erkidegoe-tan gertatu zen legez, erkidegoko eta tokiko eginkizun eta eskumenen arabera garatu zen; hala, legeak foru-gobernuari esleitu zizkion gizarte-zerbitzu espeziali-zatuak eta tokiko administrazioei, berriz, oinarritzko gi-zarte-zerbitzuak**. Esparru horren baitan, Nafarroako Foru Komunitatea, egun Gizarte Eskubideen Lehendakariorde-tzaren bidez, honako ardura hauek dauzka: a) gizarte-zer-bitzu orokorren zorroa gauzatu eta kudeatzea; b) gizar-te-zerbitzuen sistemaren koordinazioa bultzatzea, c) plan estrategikoak, arlokoak, oinarritzkoak eta espezializatuak prestatzea eta horien gauzapena koordinatzea; d) kalitate-planak prestatzea, kalitatea bermatzea eta homologatzea zerbitzua ematen duten zerbitzuetan (arlo horretan gara-tzen diren arauen haustea zehatzeko eskumena era ba-dauka) eta e) erkidegoaren titulartasuneko gizarte-zerbitzu espezializatuari eustea eta horiek kudeatzea, bai eta plan estrategikoan jasotzen diren gizarte-zerbitzuei atxikitako zentroak ere. Beste alde batetik, antolaketa haratago, fo-ru-komunitateak eskumenak dauzka herritarren parte-har-tzea, elkarteak, boluntarioak eta elkarrekiko beste lagun-tza-era batzuk bultzatzeko, gizarte-zerbitzuetako profesio-nalentzako prestakuntza-programak sustatu eta garatzeko, gizarte-zerbitzuen arloko ikerketa eta azterketa sustatzeko eta Nafarroako tokiko erakundeekin elkarlanean aritzeko, gizarte-zerbitzuen politikak aplikatzeko xedez.

Udalen eskumenak ondokoak dira:

- Udalen lurralde-eremuaren barruan gertatzen diren gizarte-premiak aztertzea eta antzematea.
- Nafarroako Foru Komunitateko administrazioak egindako gizarte-zerbitzuen plangintza orokorrean parte-hartzea.
- Tokian tokiko plan estrategikoak eta arlokoak eta tokian tokiko oinarrizko planak edo komunitate-planak eta plan espezializatuak onartzea.
- Bere lurralde-eremuaren barruko oinarrizko gizarte-zerbitzuak sortzea, kudeatzea eta haiei eustea.
- Bere lurralde-eremuaren barruan, beharrezkotzat jotzen dituen gizarte-zerbitzu espezializatuak sortzea, kudeatzea eta haiei eustea.
- Toki-eremuko gizarte-zerbitzuen zorroa onartzea, eremu orokorreko zerbitzuen zorroa bere lurralde-eremuaren barruan osatu nahi duenean.

Horrela, bada, **aztertutako autonomia-erkidego gehienetan gertatzen den moduan, erkidegoko administrazioak –koordinazio, arauketa eta plangintzari dagozkion eskumenak baliatzeaz gain– bere gain hartzen du gizarte-zerbitzu espezializatuen prestazioa; udal administrazioak, aldiz, gizarte-zerbitzuen prestazioaz arduratu ohi dira, zein bere lurralde-eremuaren barruan, bai eta gizarte-zerbitzu espezializatuak sortu eta kudeatzeaz, betiere beharrezkotzat jotzen diren kasuetan**, udalaren lurralde-eremuaren barruan, zerbitzu horien prestazioa finantzatzeko baliabide ekonomikoak baldin badauzka. Benetan, azken alderdi horrek mugatu egiten du arreta espezializatuko zerbitzuak garatzeko ahalmena eta, horren ondorioz, tamaina ertain edo handiko hiriek baino ezin dituzte garatu, horretarako baliabide nahikoak dauzkaten bakarrak baitira. Nafarroari dagokionez, Iruñeak baino ez dauzka udal administrazioak berak garatutako baliabide espezializatuak.

3.2.2. Katalunia

Gizarte Zerbitzuei buruzko urriaren 11ko 12/2007 Legeak arautzen du Kataluniako gizarte-zerbitzuen sistema. Lege horrek 1985. urtean onartutakoa ordeztu zuen eta **abenduaren 14ko 39/2006 Legea**, autonomia pertsonala sustatzeari eta mendetasun-egoeran dauden pertsonak zaintzeari buruzkoa, garatzeko eremuaren baitan eta ongizatearen laugarren ardatzaren paradigma zein eskubide subjektiboak eta unibertsalitatea aintzat hartuta onetsi zen. **Euskal Autonomia Erkidegoan bezala, 12/2007 Legeak gizarte-zerbitzuei buruzko zorroaren sorrera ezarri zuen**, gizarte-

zerbitzuen sare publikoak eskaini behar dituen prestazioak zehazteko helburuz. Prestazio horietan, zerbitzua, baldintza ekonomikoak eta baldintza teknologikoak kontuan hartzen dira. Ikuspegi horretatik, zerbitzuen zorroak ondoko guztiak zehaztu behar ditu: prestazio-mota, xede-taldea(k), prestazioa kudeatu behar duen profesionalen taldea, lantaldea osatzen duten profesionalen profilak eta ratioak eta kalitate-estandarrak. 12/2007 Legeak ezarritako berrikuntzarik esanguratsuen bermatutako prestazioen ezarpena izan zen, prestazio horiek eskubide subjektiboaren menpekoak direlako, herritarrek gizarte-beharrizanaren egoera egiaztatu eta gero.

Aztertu diren gainerako autonomia-erkidegoetan gertatzen denaren antzera, **12/2007 Legeak agerian uzten du sistema bi mailatan zatituta dagoela: lehen mailako arreta eskaintzen duena edo oinarrizko sistema, eta sistema espezializatua**. 12/2007 Legeari jarraiki, lehen mailako arreta-zerbitzua emateko eskumena, hau da, oinarrizko gizarte-zerbitzuek ematen dutenarena, udalena da, eta udalek sortu eta kudeatu behar dituzte oinarrizko zerbitzu horiek gizarte-zerbitzuen zorroak ezarritakoari eta dena delako plan estrategikoak xedatutakoari jarraiki. Aurrerago esaten denez, eskualdeko kontseiluek hogeita mila biztanle baino gutxiago dituzten udalen ordeztu jarduten dute oinarrizko gizarte-zerbitzuei doazkien eskumenen titulartasuna eskuratuta, betiere udal horiek aipatutako eskumenak beren gain hartzeko moduan ez daude, zuzenean edo era mankomunatuan.

12/2007 Legearen arabera, oinarrizko gizarte-zerbitzuen multzoa **sistemari heltzeko sarbidea da eta honako zerbitzu hauek guztiak aintzat hartzen ditu: profesionalen oinarrizko lantaldeak, etxetzeko laguntza-zerbitzua eta telelaguntzarena eta egoitzaz kanpoko gizarte- eta hezkuntzako esku-hartzearen zerbitzua haurrentzat eta nerabeentzat**⁵⁰. Hala ere, geroago ikusiko dugunez, gizarte-zerbitzuen zorroak eskumen berriak esleitu zizkion oinarrizko mailan jarduten duten gizarte-zerbitzuei, bigarren mailako arreta-zerbitzuen sareak eskuordetuta, hain zuzen ere. Hasiera batetik, 12/2007 Legeak ondoko eskumenak esleitzen dizkie oinarrizko gizarte-zerbitzuei:

- pertsonen, familien eta komunitatea osatzen duten ki-deen premia-egoerak antzematea;

⁵⁰ Kataluniako sisteman, honela definitzen dira oinarrizko gizarte-zerbitzuak: “gizarte-zerbitzuen sistema publikoari heltzeko sarbidea, herritar guztientzat. Gizarte-zerbitzuak ematen eta kudeatzen dituen lantalde profesionaletako kideak gizarte-laneko eta gizarte-hezkuntzako diplomadunak dira. Profesionalen kidego horrek informazioa eta aholkuak eman, diagnostikoak eta ebaluazioak egiten ditu, prestazioak agintzen ditu, arrisku-egoerak antzematen ditu prebentzioz jardun ahal izateko eta komunitate-proiektuak garatzen ditu arriskua dauden pertsona eta gizataldeen gizarteratzea errazteko”. Gizarte-zerbitzu espezializatuak, berriaz, “espezializazio tekniko edo baliabide jakin batzuen erabilera beharrezkoa duten egoerei edo premiei erantzuten diete. Laguntza teknikoak eskaintzen dute eta elkarlanean aritzen dira oinarrizko gizarte-zerbitzuekin, zeinek bere eskumeneko arloetan”.

- pertsoneri informazioa, orientazioa eta aholkularitza eskaintzea, norberak balia ditzakeen eskubide eta gizarte-baliabideen inguruan;
- gizarte-premiei lotutako egoerak ebaluatzea eta horien gaineko gizarte-diagnostikoa, gizarte-hezkuntzakoa eta gizarte-lanekoa egitea;
- mendekotasunaren arreta bideratzeko eta norberaren autonomia sustatzeko banakako programa proposatu eta ezartzea;
- mendekotasunaren arretarako eta norberaren autonomia sustatzeko banakako programa berrikustea, hala dagokionean;
- gizarte-premiei lotutako egoeretan, beharrezkoak diren prebentzio-jarduketak eta gizarteko edo gizarte eta hezkuntzako esku-hartzeak gauzatzea eta horien ebaluazioa egitea;
- gizarte-arriskuko egoeran dauden familia-nukleoetan edo bizikidetzan-nukleoetan esku-hartzea;
- komunitate-proiektuak eta zeharkako programak bultzatzea;
- etxez etxeko laguntza-zerbitzuak, telelaguntza-zerbitzuak eta familia-unitateari edo bizikidetzan-unitateari laguntzeko zerbitzuak ematea;
- egoitzaz kanpoko gizarte-hezkuntzan esku-hartzeko zerbitzuak ematea haurrentzat eta nerabeentzat;
- gizarte-zerbitzu espezializatuak heltzeko sarbidea bideratzea;
- gizarteratzeko, laneratze eta hezkuntza-sisteman sartzeko neurriak sustatzea;
- gizarte-larrialdiko prestazioak kudeatzea;
- prebentzio- eta arreta-protokoloak aplikatzea gizatalde ahulenetako pertsonen pairatzen dituzten tratu txarrei aurre egiteko;
- udal esparruko prestazio ekonomikoaren izapidetzea kudeatzea eta gizarte-zerbitzu espezializatuarekin, gizarte-ongizateko lantalde profesionalarekin, elkarte orokorrek eta gizarte-zerbitzuen arloan jarduten duten elkarteekin koordinatzea;
- epaile eta fiskalen eskariz, auzibideek eragindako pertsonen banakako eta familiako egoerari buruzko informazioa ematea.

Horrela, bada, lehen mailako arreta eskaintzen duten gizarte-zerbitzuen eginkizun nagusiak ondokoak izango lirateke: gizarte-zerbitzuen sistemari heltzeko sarbidea erraztea, herritarren premiei buruzko diagnostikoa egitea eta ekintza-plana proposatzea, ongizatearen garapen egokia eragozten duen egoera arintzeko edo desagertzeko behar diren baliabideak aginduta. Gizarte-zerbitzuen sistema bi mailatan –oinarrizkoa eta espezializatua– egituratzeko arrazoi nagusia egitura espezializatuak edukitzeko beharrezan funtsatzen da, premia konplexuenera erantzun ahal izateko. Nolanahi ere, antolera horren ondorioz, oinarrizko gizarte-zerbitzuak, teknologiaren ikuspegitik, bakunak eta kudeaketa nahiz antolaketa errazekoak zirelako estereotipoa erruz zabaldu da. Beraz, eskumenen banaketari dagokionez, nahikoa erraza izan zen udalen esku uztea, demokrazia leheneratu zenetik aipatutako zerbitzuak eskaini baitituzte (Aguilar, 2014).

Eremu horren baitan, **herritarrei arreta emateko tresna garatzeko erronka, zerbitzuei zuzentasunez heltzeko bermea eta erantzun profesional eta eraginkorra eskaintzeko gaitasuna dituen, Kataluniako udalen gizarte-zerbitzuen ahaleginaren bereizgarria izan da gizarte-zerbitzuak sortu ziren unetik bertatik**. Egituraren konplexutasunaren arrazoi bat dugu eginkizun eta ataza ugari eratzeki zaizkiela udalen gizarte-zerbitzuei, besteak beste, sistemari heltzeko sarbidea erraztea, lehen ebaluazioa egitea, gizarte-arloan esku-hartzea arrisku handiko egoeretan (gizarte-bazterkeria paira dezaketen haurrak, genero-indarkeria...), hainbat zerbitzu diseinatu, zuzkitu eta kudeatzea, adibidez, etxeko laguntza eta telelaguntza, edo arriskua apaltzea helburu duen esku-hartzearen eragina ebaluatzea⁵¹. Horrela,

51 Gogorazi behar dugu ataza horietako batzuk estatuan nahiz autonomia-erkidegoetan onartutako legeetan funtsatzen direla, eskumenak airtortu eta eginkizunak esleitzen dizkietelako oinarrizko gizarte-zerbitzuei. Ildo horretan, Norberaren autonomia sustatzeko eta mendekotasun-egoeran dauden pertsoneri arreta emateko Legeak (Mendekotasunaren Legeaz ezaguna), 2006. urtean, edo **maiatzaren 27ko 14/2010 Legeak** haurtzaro eta nerabezaroko eskubide eta aukerei buruzkoak, 2010. urtean, tresna eta zerbitzu berriak ekarri zituzten eta, hortaz, aldaketak eragin zituzten udal edo eskualdeko egituretan aldaketak kudeatzeko beharrezan eta erantzukizunetan. Halaber, eragina izan zuten gizarteratzeko gutxieneko errentaren eta etorkinei zein emakumei arreta egiteko tresnen arauketan. Hala, kudeaketa-arloan eskumen eta erantzukizun batzuk Kataluniako udalen esku geratu ziren. Gainera, krisialdi ekonomikoaren eraginez, biztanleriaren zati handi baten bizi-baldintzek txarrera eragin dutenez, izugarri ugari ziren ordura arte gizarte-zerbitzuen jardunbidean bazterrekoak ziren premiazko egoerak. Elikadura dela edo energia eskuratzeko beharra dela, pobreziako egoerak arintzeko herri-ekimen berri eta zaituegien eraginez, oinarrizko gizarte-zerbitzuek egiaztatu behar izan dute, berriro ere, eskatzaileen kalteberatasun ekonomikoa eta, batzuetan, mota horretako laguntzen kudeaketaren unean uneko kudeaketa agerian geratu da. Azkenik, ezin dugu ahaztu, **abenduaren 27ko 27/2013 Legea**, toki-administrazioaren arrazionalizazio eta iraunkortasunari buruzkoa, indarrean hasi zen arte, udalek nolabaiteko autonomia zutela –eta autonomia horri eutsiko diote, joan den martxoaren 3an Konstituzio Auzitegiak indargabetu baitzuen (**41/2016 Epaia**) bigarren xedapen iragankorra. Xedapen horrek epemuga ezarrita zeukan toki-administrazioek gizarte-zerbitzu gehienak emateari uzteko eta, handik aurrera, autonomia-erkidegoek horien ardura hartzeko, prestazioak eta zerbitzuak sortze aldera. Oinarrizko gizarte-zerbitzuen esku geratu diren udal esparruko gizarte-politiken adibideetako batzuk ondokoak ditugu: laguntza ekonomikoak, gizarte-etxebizitzak, gizarte-bitartekaritza eta garapen-planak. Horiek guztiak arestian esandako eginkizunei gehitu behar zaizkie eta, jakina denez, lehen aipatutako konplexutasuna zailtzen dute.

beraz, Kataluniako gizarte-zerbitzuen eskumenen egitura aztertzerakoan, azpimarratu behar da oinarrizko gizarte-zerbitzuek eginkizun eta ataza ugari badituztela; hori dela eta, ezin da zerbitzu horien jardueraren hedadura zehatz-mehatz zedarriztatzea (Vilà, 2009) eta, azken batean, nahaste-borraste edo anabasa handia dago maila horretan.

Arestian azaldu ditugun zerbitzuen prestazioa udalei esleitzeaz gain, 12/2007 Legeak xedatzen duenari jarraiki, 50.000 biztanletik gorako udalek eta eskualdeek arlo espezializatuko eskumenak berenganatu behar dituzte. Udal batzuek lehendik sortuta zituzten mota horretako zerbitzuak eta prestazioak eta, batzuetan, arreta emateko tresna sendo-sendoak egituratuta zeuzkaten. Legeak egoera arautu zuen eta hurbileko zerbitzuak eta prestazioak eskuordetzeko aukera eman zuen, izatez, zentzuzkoagotzat jo zelako zerbitzuak tokiko eremutik kudeatzea, behintzat, tamaina handieneko udalerriei dagokienez. 50.000 biztanletik gorako toki-erakunde guztien esku uzten diren prestazioak honako hauek dira:

- Haurrei eta Nerabeei Arreta eskaintzeko Lantaldeak – HNAL.
- Garraio egokituko zerbitzua.
- Emakumeentzako informazio- eta arreta-zerbitzuak.

Zorroak jasotzen dituen gainerako zerbitzu eta prestazioak udalen esku utz daitezke aurretiazko titulartasunaren arabera, hau da, tokiko administrazioak iraganean sustatu ote dituen aintzat hartuta:

- Ezgaitasunik duten pertsonentzako egoitza.
- Lanerako eguneko zentroak ezgaitasunen bat duten pertsonentzat.
- Lan egin aurreko zerbitzua.
- Adinekoentzako egoitza.
- Adinekoentzako eguneko zentroa.
- Indarkeriazko egoera pairatzen duten emakumeentzako eta haien seme-alabentzako premiazko erantzun-zerbitzua.
- Atzerriko etorkinentzako harrera-programak eta -ekintzak.
- Arreta goiztiarreko zerbitzua.
- HIESak jotako pertsonentzako gizarte-arretako programak.
- Droga-mendekotasunak jotako pertsonentzako gizarte-arretako programak.

- Familia gizarteratzeko zerbitzua.
- Kalteberatasun-egoeran dauden familientzako laguntza-programak.

Oinarrizko gizarte-zerbitzuek zerbitzu espezializatuak emateak dakarren anomalia edo arazoa ez da behar bezala jorratu Kataluniako gizarte-zerbitzuen eremuan. Izan ere, **Kataluniako Generalitateko Gizarte Ongizate Sailak ez dauka oraindik ere udalen titulartasuneko gizarte-zerbitzu espezializatuen prestazioei buruzko mapa.** Beste alde batetik, ez da ebaluaziorik egin zerbitzuon eragingarritasuna neurtzeko udalen eremuan edota, herritarrengandik hurbilago ematen direlako, aipatutako zerbitzuek teoriarik duten eragin onuragarriak egiaztatzeko. Alabaina, zantzu argiak ageri dira pentsatzeko gizarte-zerbitzuen ekipamenduek –batez ere, adinekoentzako edo ezgaitasunen bat duten pertsonentzako egoitzei dagokienez– tamaina jakina behar dutela oreka ekonomikoari eusteko eta, hortaz, zama ekonomiko handiegia izan dezaketela udalaren finantzetan. Egoera horri buruzko azalpena honetan datza: plazak hitzartzeko ereduak berdin hartzen ditu irabazi-asmoa duten erakundeek eskaintzen dituzten zerbitzuak, irabazi-asmorik gabekoak eskaintzen dituztenak eta herri-administrazioek eskaintzen dituztenak, eta beraz, sistema zatikatzen eta langartzen da udalek eskaintzen duten gizarte-arretari eta zerbitzuen finantzabide orokorri dagokienez.

Laburbilduz, **Katalunian gaur egun ezarrita dagoen eredu lehendik zeuden egituretan gainjarritako emaitza da, baina ez du plangintza eta kudeaketa zentralizatuaren aldeko hautu garbirik egiten (12/2007 Legeak dioenaren ildotik) ezta adostutako eskumen eta erantzukizunak deszentralizatzeko hauturik ere, eskumendun administrazioak berak finantzatzeko aukera edukita ere.**

Kataluniako gizarte-zerbitzuen eta, zehatzago, Bartzelonako gizarte-zerbitzuen erakunde-antolaearen inguruko azalpenari azkena emateko, behar-beharrezkoa da Bartzelonako Diputazioak gizarte-zerbitzuen arloan gauzatzen dituen zereginak.

Kataluniako erkidegoan, probintziako diputazioek ez dute berriazko eskumenik edo eginkizun zehatzik gizarte-zerbitzuen eremuan. Izan ere, 12/2007 Legea prestatu zen aldian, Kataluniako Autonomia Estatutua ere eraberritu zen. Orduan, helburu nagusia bazen estatutua bera kentzea eta, probintziaren ordez, Kataluniak beste garai batean berezkoa izan zuen lurralde-antolamendua ezartzea, *begeteriana*. Neurri horren eragozpenik behinena konstituzioan uztartzea izan zen; izan ere, lurralde-mugak aldatu ahal izateko, erabakia estatuan onartu behar da. Hala, Konstituzio Auzitegiak estatutuaren eraberritzeari buruz emandako epaiak

lozorroan utzi zuen Kataluniako probintzia-diputazioak kentzeko aukera. Egoera hori saihesteko, 12/2007 Legeak udalez gaindiko tokiko erakundeei buruzko aipamen orokorra egiten du eta eskumenak esleitzen dizkie arlo teknikoan, ekonomikoan eta juridikoan gizarte-zerbitzuen oinarriko prestazioak kudeatzen dituzten administrazioei, geroago ikusiko dugunez. Eskumen edo eginkizun horiek bat datoz (garapen-maila gorabehera) Kataluniako lau probintzia-diputazioek garatu ohi zituzten zerbitzuekin, baina funtsezko eskumen bat uzten du alde batera: udalen eskumeneko zerbitzuen prestazio mankomunatuak. Beste alde batetik, hainbat eginkizun eratxikitzen dizkie aipatutako erakundeei, hala nola, plangintza, zerbitzu espezializatuen kudeaketa edo elkarleen sustapena, baina, salbuespenak salbuespen, diputazioak ez dira eginkizun horiek garatzen ari.

Esparru horretan, finantzaketaz diharduen atalean esaten denez, **udal eta eskualdeko kontseiluentzako laguntza ekonomikoa dugu, oro har, lau diputazioek tokiko administrazioei eskaintzen dieten prestazio erkidea gizarte-zerbitzuen arloan**. Gironako Diputazioak, gainera, telelaguntzako tokiko zerbitzua eta familia-orientabidearen tokiko zerbitzua kudeatzen ditu. Nolanahi ere, Bartzelonako Diputazioak garrantzi berezia izan du historian zehar probintziako gizarte-zerbitzuei eskaini dien laguntza eta babesagatik. Bartzelonako Diputazioaren zerbitzu-erakundea hiru ardatzetan egituratzen da:

- Oinarriko gizarte-zerbitzuen finantzaketa arrunta (10.463.421 € 2014ko ekitaldian).
- Herritarrentzako zerbitzugintza: telelaguntzako tokiko zerbitzua, aholkularitza juridikoko zerbitzua, hipotekabitartekaritzako zerbitzua eta droga-mendekotasunari arreta egiteko zerbitzua. Horiez gain, nabarmendu behar ditugu egonaldi mugatuko egoitzak adinekoentzat eta ezgaitasunen bat duten pertsonentzat.
- Aholkularitza teknikoa: gizarte-zerbitzuak kudeatzeko programa (HESTIA), plangintza eta kudeaketa, gizarte-arreta nerabazeroan eta haurtzaroen, autonomia funtzionala eta gizarteratzea, lantaldeak ikuskatu eta presatuntza emateko eginkizunak eta zerbitzuen ebaluazioa (udalen arteko erkaketa-zirkuluak gizarte-zerbitzuetan).

Beraz, gizarte-zerbitzuen eremuan, Bartzelonako Diputazioaren garrantzia bi alderditan islatzen da: alde batetik, erabilitako baliabideen bolumena (ia-ia 25 milioi euro, I. kapitulua aintzat hartu gabe, eta 430 profesional) eta bestetik, bereziki, udalei eskaintzen dien laguntza, berrikuntzaren eta eskalako ekonomiaren ikuspegitik.

3.2.3. Galizia

Galiziako Autonomia Erkidegoko gizarte-zerbitzuen arloan, oinarriko lege-esparrua, funtsean, bi arauen bidez egituratzen da: **13/2008 Legea, abenduaren 3koa, Galiziako gizarte-zerbitzuei buruzkoa**, eta **99/2012 Dekretua, martxoaren 16koa, erkidegoko gizarte-zerbitzuak eta haien finantzaketa arautzen dituena**. Aurreko bi legeen ondotik⁵², 13/2008 Legea bete-betean sartzen da Espainiako estatuak hirugarren belaunaldiko gizarte-zerbitzuen legetzat jotakoan artean. Arau horren helburu nagusia dugu legeko esparrua finkatzea gizarte-zerbitzuen sistema bakarra ezartzeko, gizarte-arloan, gizarte-zerbitzuei buruzko aurreko legeek araututako egituran azken urteotan gehitzen eta gainjartzen joan diren jarduketak eta ekimenak bateratu eta harmonizatzeko asmoz, hala nola, gizarteratze-sistemak, mendekotasunari arreta egitekoak, familia eta haurrak (adingabeak) babestekoak, berdintasuna eta kontziliazioa sustatzekoak... Asmo hori garatzeko, hainbat aldaketa proposatu zituen gizarte-zerbitzuen egiturari dagokionez, bai eta prestazioei dagokienez ere. Nolanahi ere, esan beharra dago aldaketek men egiten dietela abenduaren 14ko 39/2006 Legeak norberaren autonomia eta mendekotasun-egoeran dauden pertsonentzako arreta sustatzeari buruzkoak, xedatutakoei.

Dagoeneko aztertu ditugun Katalunia eta Nafarroako kasuetan gertatzen den bezala, **13/2008 Legeak sare gisa egituratzen du Galiziako gizarte-zerbitzuen sistema, bi mailatan bereizita: erkidegoko gizarte-zerbitzuak, "batez ere, tokiko izaerakoak", bi motatakoak –oinarrikoak eta espezializatuak– eta gizarte-zerbitzu espezializatuak, autonomiaren eskumenekoak**.

Gizarte-zerbitzuak baliatzeko eskubidea aitortzeaz den bezainbatean, **13/2008 Legeak ere –orain arte aztertutako legeek egiten duten moduan– eskubide subjektiboaren kontzeptua jasotzen du gizarte-zerbitzuen eremuan. Hala ere, Nafarroako araudian gertatzen den bezala, funtsezkotzat jotzen dituen esku-hartzeak, programak zerbitzuak eta prestazioak normalizatzaileetatik bereizten ditu; lehenengoei eskubide galdagarri edo subjektiboaren izaera aitortzen die eta bigarrenei, berriz, unekoa edo hautazkoa**. Horrela, bada, funtsezko prestazioak "eskubide galdagarritzat arautzen dira eta bermatuta

⁵² Gizarte-zerbitzuei buruzko lehen legeak, maiatzaren 27ko 3/1987 Legeak, honela definitu zuen gizarte-ongizaterako eskubidea: "gizakiaren garapen osoa eta askea, parte-hartzea eta gizarteratzea ahalbidetzeko tresna". Beste alde batetik, lege horrek herri-aginteen helburutzat jotzen zuen eskubidea "gizarte-justizia xede duen autonomia-erkidego batean". Bigarrena, apirilaren 14ko 4/1993 Legea, gizarte-zerbitzuei buruzkoa, Galiziako gizarte-zerbitzuen oinarriko alderdiak zehatz-mehatz arautzen ahalegindu zen eta, horretarako, sistemak Galiziako gizarterari eskaintzen zizkion edukiak ezarri zituen, gizarte-zerbitzuak bi arreta-mailatan eta bederatzi jarduketa-arlotan egituratuta. Beste autonomia-erkidego batzuetako bigarren belaunaldiko lege gehienek egin bezala, 4/1993 Legeak bi mailatan (lehen mailako arreta eta arreta espezializatua) egituratu zituen gizarte-zerbitzuak eta sistemaren jardun-arloak zedarrizatu zituen.

izango dituzte ezarritako baldintzak betetzen dituzten pertsona guztiek, norberaren egoeraren ebaluazio teknikoaren arabera”. Beste alde batetik, prestazio normalizatzaileak “ohiko eskaintza jasoko dira, aurrekontuko erabilgarritasunari jarraiki eta norgehiagoka bidez heldu ahalko zaie halakoei”. Horrez gain, legeak dioenari jarraiki, zerbitzuen zorroa garatu eta eguneratu beharko da gizarte-zerbitzuen arloan eskumena daukan sailaren eskariz. Hala ere, Galiziako administrazioak, oraingoz, behintzat, zerbitzu-zorroak garatu ditu jardun-arloka, eta gaur egun lantzen eta onartzen ari dira (mendekotasun-egoeran dauden pertsonen arreta emateko zerbitzuen zorroa, Familia, haur eta nerabeentzako zerbitzuen zorroa, Gizarteratzeko zerbitzuen zorroa...).

Legearen arabera, esku-hartze tekniko eta profesionalak ondoko jarduerak garatzeko helburua duten egintza profesionalak dira: a) pertsona, familia edo gizataldeentzako informazioa, aholkularitza eta akonpainamendua ematea; b) herritarren gizarte-eskakizunak ebaluatzea eta horien diagnostikoa egitea; c) esku-hartze soziala, biopsikosoziala, soziologikoa edo gizarte-hezkuntzako bideratzea banakako eta gizarte-zereginak eta -trebetasunak eskuratu edo berreskuratzeko, autonomia areagotu, gizarte eta familia-bizikidetzak hobetu eta gizarteratzea errazteko helburuz, horiek guztiak funtsezkoak direlarik. Izaera material edo teknologikoko zerbitzuak eta jarduketak funtsezkoak⁵³ nahiz normalizatzaileak izan daitezke. Mota horretako zerbitzuak ondokoak dira:

- Jarduteko gaitasun mugatua duten pertsonen gizarte-babesa, gatazka-egoeran edo babesgabetasun-egoeran badaude.
- Egoitzako arreta, hots, egonaldi iraunkorra edo aldi baterakoa, etxeakoaren ordez.
- Eguneko arreta, pertsonentzako zainketak eta sustapen- nahiz prebentzio-jarduerak eskaintzen dituen, egoitza batean egon gabe.
- Etxeko laguntza, hau da, pertsonen edo familiei laguntza-mota batzuen eskaintza etxean bertan.
- Gizarte-telelaguntza eta izaera teknologikoa duten beste zerbitzu batzuk, erabilgaitzaileak haien ohiko ingurunean bizitzea helburu dutenak.

53 Legeak dioenari jarraiki, zerbitzu eta prestazio horien funtsezkoak izango dira, ebaluazio tekniko egin ondoren, betiere Autonomia sustatu eta Mendekotasun-egoerei Arreta egiteko Sistemaren (SAAD) sartuta dauden pertsonen dihardugunean, hots, autonomia pertsonalaren gabezia duten pertsonen ari garela. Horrela, izaera tekniko eta profesionala duten esku-hartzeak edo zerbitzuak, eskubide subjektibotzat jotzen diren aldetik, bermatuta daude beti; izaera material edo teknologikoa duten prestazioak –horien artekoak ditugu, esate baterako, eguneko arreta edo egoitzako arreta– bakar-bakarrik bermatuta daude SAAD sistemak aintzat hartzen dituen pertsonentzat direnak.

Kasu guztietan normalizatzaileak jotzen diren prestazioak ondokoak dira:

- Pertsonen mugikortasuna ahalbidetzeko laguntza, araudian ezarritako baldintzei jarraiki.
- Mantenua, talde-arretako lokaletan zein etxean bertan.
- Autonomiari eusteko laguntza teknikoak eta tresna bidezkoak.
- Laguntzaile pertsonalaren zerbitzua.
- Legeak jasotzen ez duen beste zeinahi zerbitzu edo jarduketa, gizarte-arreta egokia bermatzeko beharrezkotzat jotzen bada.

Era berean, zerbitzuen eskaintzaren barrukotzat jotzen ditu arauak Galiziako gizarte-zerbitzuen sistemak eskaintzen dituen prestazio ekonomiko batzuk, hala nola, aldiro-aldi edo ordainketa bakarrean ematen diren diruzko ekarpenak, besteak beste, adingabeak zaintzeko, aldi baterako premia-egoerak arintzeko, bizirauteko gutxieneko baldintzak bermatzeko, familian txertatu eta gizarteratzeko jarduketak sendotzeko eta norberaren autonomian mugapenak dituzten zaintza bermatzeko.

Azkenik, esku-hartze komunitarioko programak ere zerbitzuen zorroaren barrukotzat jotzen ditu legeak. Programa horiei dagokienez, legeak dio landu egingo direla komunitate jakin baten gizarte-diagnostikotik abiatuta, eta jardun-eremu bereko gizarte-ongizateko beste zerbitzu batzuekiko lankidetzak erraztuko dela, herritarrek ere parte hartuta, antzemandako egoerei aurre egiteko helburuz, prebentzioaren eta gizarteratzearen ikuspegia aintzat hartzen duten jarduerak antolatuz eta garatuz.

Eginkizunen eta eskumenen egiturari dagokionez, ares-tian azaldu dugunez, **Galiziako gizarte-zerbitzuen sistema sare gisa antolatzen da, bi mailatan bereizita: erkidegoko gizarte-zerbitzuek lehen maila osatzen dute eta bi motatako zerbitzuak eskaintzen dituzte – oinarrizkoak eta espezifikokoak–, biak ala biak udalen erantzukizunpekoak; gizarte-zerbitzu espezializatuek bigarren maila osatzen dute eta horiek autonomia-erkidegoaren menpekoak dira.** Hori dela eta, 13/2008 Legearen 59. artikulua eta hurrengoek diotenari jarraiki, udalen ardurapekoa da beti komunitate-mailako oinarrizko gizarte-zerbitzuen prestazioa eta, oro har, komunitate-mailako gizarte-zerbitzu espezifikoen prestazioa. Autonomia-erkidegoaren ardurapekoak dira, berriz, sistemaren plangintza, ebaluazioa eta kontrola egiteko eginkizunak, bai eta, gizarte-zerbitzu espezializatuen prestazioa emateko eskumena ere.

Oinarrizkotzat jotako gizarte-zerbitzuen prestazioa derrigorrezkoa da; zerbitzu espezifikoaren prestazioa, aldiz, hautazkoa da. 13/2008 Legearen 61. artikulua argi eta garbi jasotzen ditu udalek bermatu behar dituzten gutxieneko zerbitzuak, ezartzen baitu komunitate-mailako oinarrizko gizarte-zerbitzuen prestazioa derrigorrezko gutxieneko zerbitzua dela eta Galiziako udal guzti-guztiek bermatu behar dutela⁵⁴. Nolanahi ere den, udal bakoitzak, tokiko autonomia erabiliz, udalaren ardurapeko zerbitzuak garatu ahal izango ditu edo, bestela, beste udal batzuekin elkartu, arreta-maila horretan jarduten duten teknikarien lana eta garatzen diren programak partekatu eta horien eragingarritasuna hobetzeko. Ez da gauza bera gertatzen komunitate-mailako gizarte-zerbitzu espezifikoekin, udalek hautazko eran eman baitezakete aipatutako zerbitzuen prestazioa (“udalek komunitate-mailako gizarte-zerbitzu espezifikoekin atxikitako zentroak edo programak sortu eta kudeatu ahal izango dituzte...”). Hortaz, prestazio hori derrigorrezkoa ez den heinean, legeak xedatutakoari jarraiki, udalak arduratu ahal dira zerbitzu horiek emateaz edo borondatezko atxikipenaren bidezko administrazioen arteko lankidetzari esker kudeatu daitezke; bestela, autonomia-erkidegoak berak ere kudeatu ditzake.

Beste alde batetik, 13/2008 Legeak zehaztu egiten ditu probintziako diputazioek gizarte-zerbitzuen arloan dituzten eskumenak; ildo horretan, diputazioen eginbeharrak honela azaltzen dira “udalei laguntza ekonomikoa, teknikoa eta juridikoa ematea gizarte-zerbitzuen arloko eskumenak garatzeko, batez ere, hogeita mila biztanle baino gutxiago dituzten udalek ematen duten komunitate-mailako oinarrizko gizarte-zerbitzuen prestazioari dagokionez”. Bestalde, martxoaren 16ko 99/2012 Dekretuaren 31. artikulua zehatzago ematen du legezko xedapen hori, hauxe ezartzen duela: probintziako diputazioek oinarrizko Mendekotasunaren Arreta Sistemaren finantzaketa lehenetsiko dute 20.000 biztanletik beherako udalerrietan, eta erakunde horien finantzaketan ere parte hartuko dute teknikariak kontratatzeko komunitate-mailako gizarte-zerbitzuetako lantaldeetan, erreferentziazko gizarte-langileaz bestekoak, haren lana osatzeko⁵⁵.

Azkenik, aztertutako gainerako autonomia-erkidegoetan gertatzen den bezala, gizarte-zerbitzu espezializatuen prestazioa, oro har, autonomia-erkidegoarentzat gordetako es-

kumena da. Horrela jasotzen da abenduaren 3ko 13/2008 Legearen 59. artikuluan. Artikulu horrek autonomia-erkidegoko administrazioari dagozkion eskumenak zehazten ditu:

- Legezko esparrua ezartzea gizarte-zerbitzuen arloan.
- Gizarte-zerbitzuen plangintza eta programazio orokorra taxutzea, plan estrategikoa eta arloko planak direla bide.
- Gizarte-zerbitzuen emaile diren erakundearen erregistro bazarra eratzeko.
- Gizarte-zerbitzuen emaile diren erakundearen erregistro bazarra eratzeko.
- Gizarte-zerbitzuen arloko prestakuntza eta ikerketa sustatzea.
- Gizarte-zerbitzuetan parte hartzen duten erakunde eta antolakundeentzako aholkularitza eta laguntza teknikoa ematea.
- Gizarte-zerbitzuen estatistika-sistema diseinatzea, sortzea, kudeatzea, koordinatzea, mantentzea eta eguneratzea.
- Gizarte-zerbitzuen prestazioaren kalitatea ikuskatzea eta ebaluatzea.
- Galiziako Xuntak bere gain hartzen dituen gizarte-zerbitzu espezializatuak sortzea, mantentzea eta kudeatzea, bai eta komunitate-mailako gizarte-zerbitzu espezifikoekin atxikitako zentro eta programak ere, gizarte-zerbitzuei buruzko plan estrategikoan jasotakoari jarraiki.
- Funtsezko zerbitzuak eta prestazioak, materialak nahiz ekonomikoak, baliatzeko eskubidea aitortzeko ebaluazio teknikoa egitea.
- Pertsona fisikoentzako prestazioak edo laguntza ekonomikoak ematea.
- Gizarte-zerbitzuak eskaintzen dituzten zentro eta erakundeentzako diru-laguntzak edo laguntza publikoak kudeatzea.
- Ikuskapen- eta zehapen-eskumenak gauzatzea.
- Indarrean dagoen legeriak eratzizkoen beste eskumen batzuk gauzatzea edo, gizarte-zerbitzuen politika behar bezala garatu eta gauzatzeko beharrezkoak izanik, beste herri-erakunde bati berriaz esleitu ez zaizkion eskumenak gauzatzea.

54 Hala eta guztiz ere, sistema planifikatzeko tresnek ezarritakoari jarraiki, autonomia-erkidegoak maila horretako gizarte-zerbitzu espezifikoak sortu eta kudeatu ahal izango ditu edo, salbuespenez, bultzatu ahal izango du udalek zerbitzu espezializatuak sortu eta kudea ditzaten, betiere, kasu bietan, Galiziako Xuntak onartutako plangintza estrategikoari erantzuten bazaio.

55 Dena dela, martxoaren 16ko 99/2012 Dekretuak berak autonomia-erkidegoari esleitzen dio probintziako diputazioek udalei ematen dieten finantza-laguntza koordinatzeko eginkizuna, sistemaren plangintza orokorraren eskumenaren titularra den aldetik. Ildo horretan, ondokoa xedatzen du: “probintziako diputazioek tokiko erakundeekin batera lantzen dituzten arlo honetako lankidetzako programak, horien izendapena zeinahi dela, onartu baino lehen, gizarte-zerbitzuen arloko eskumena daukan Galiziako Xuntako organo gorenera eta Tokiko Lankidetzarako Galiziako Batzordera helaraziko dira”.

3.2.4. Gaztela eta Leon

Gaztela eta Leongo Autonomia Erkidegoko gizarte-zerbitzuen sistema Gizarte Zerbitzuei buruzko [16/2010 Legearen](#) bidez arautzen da. Lege horrek aurreko araudia, 1988koa, indargabetu zuen (18/1988 Legea, abenduaren 28koa). Hirugarren belaunaldiko legea izanik, ondokoa bermatzen du: “izaera unibertsala daukan gizarte-zerbitzuen sistema berdintasun-baldintzetan baliatzeko esku-bidea bermatzea eta herri-administrazioen erantzukizunpeko gizarte-zerbitzuen funtsezko prestazioak jasotzeko eskubide subjektiboa eraginkortasunez ahalbidetzea” (1 a artikulua). 2. artikulua bermatutako eskubide subjektibotzat jotzen du aipatutako eskubidea eta auzibidez gal-dagarritzat ezartzen du funtsezko prestazioak baliatzeko aukera, funtsezkotzat jotzen ez direnen aldean. Azkenak, Nafarroan edo Galizian bezala, hautazkotzat jotzen dira. Legearen 19. artikulua dioenari jarraiki, funtsezko prestazioak honako hauek dira:

- Informazioa, orientabidea eta aholkularitza.
- Ebaluazioa, kasuaren plangintza eta jarraipena.
- Herritarren Errenta Bermatua (aurrerantzean HEB). [Martxoaren 4ko 1/2015 Legeak](#), otsailaren 27ko 1/2014 Legegintza Dekretua aldarazi zuenak, onartu zuen Herritarren Errenta Bermatua deritzon funtsezko prestazioa baliatu eta horretaz gozatzeko indarrean dauden legezko araei buruzko testu bategina.
- Bizirauteko oinarrizko premiei arreta egiteko diru-laguntzak gizarte-larrialdiko egoeretan ([12/2013 Dekretua, martxoaren 21ekoa](#), gizarte-larrialdiko egoeretan, bizirauteko oinarrizko premiei arreta egiteko prestazio ekonomikoa arautzen duena).
- Arrisku- eta babesgabetasun-egoeran dauden adingabeak babesteko neurri espezifikoak.
- Ezgaitasunen bate do ezgaitasunik pairatzeko arriskua duten haurrentzako arreta goiztiarra (gutxienez, prebentzioa, detekzio goiztiarra, diagnostikoa eta kasuen arreta).
- Telelaguntza (80 urtetik gorako pertsonen dagokienez) eta etxeko laguntza, eguneko eta gaueko egonaldi-zerbitzua eta Autonomia Sustatu eta Mendekotasunari Arreta egiteko (SAAD) sistemak aitortutako egoitzako egonaldi iraunkorrak.
- Familia-inguruneko herritarrentzako prestazio ekonomikoa eta zaintzaile ez-profesionalentzako laguntza.
- Laguntza pertsonalaren prestazio ekonomikoa.

- Mendekotasun-egoerak prebenitzeko zerbitzuak eta norberaren autonomia sustatzeko zerbitzuak.
- Zerbitzu publikoa edo itundua baliatzeko ezintasunari lotutako prestazio ekonomikoa.
- Legez ezindutako adinez nagusiko pertsonen babes juridikoa eta tutoretza egikaritzeko prestazio ekonomikoak, pertsona horiek babesgabetasun-egoeran daudenean.
- Eguneko zentroan ematen den arreta, hezkuntza-sistemarako lotura eginda, desgaitutako pertsonen gizarteratzea eta laneratzea bermatzen dituen horiei dagozkien hezkuntza-zikloak amaitu ondoren.

Herri-titulartasuna eta -erantzukizuna duten gizarte-zerbitzuen sistemak eskaintzen dituen prestazioak Gaztela eta Leongo gizarte-zerbitzuen katalogoan zehaztuta daude. [Abenduaren 11ko 58/2014 Dekretuak](#) arautzen du katalogo hori. Katalogoa bi ataletan jasotzen da, arauaren eranskin gisa. Lehenengo atalak sistemaren prestazio guztiak dakartza, horien deskribapen eta premiak estaltzeko justifikazioarekin batera. Bigarren atalean, gizarte-prestazio bakoitzaren deskripzio-fitxak ageri dira, funtsezko edo ez-funtsezko gisa sailkatuta. Lau mailatan bereizten dira, gizarte-arretari begiratuta:

- 1. maila. Erantzukizun publikoko gizarte-zerbitzuei heltzeko sarbidea. Gizarte-premiei lotutako egoerei buruzko informazioa eta ebaluazioa aintzat hartzen ditu.
- 2. maila. Berehalako arreta edo hurbilekoa. Arrisku-egoeran edo gizarte-bazterketa pairatzen duten pertsonentzako hurbileko arreta.
- 3. maila. Familia-etxean eta ingurunean ematen den zerbitzuaren ordezkio arreta.
- 4. maila. Beste prestazio batzuk.

Eskumenen egiturari dagokionez, gizarte-arreta bi mailatan antolatzen da: oinarrizko arreta eta arreta espezializatua. Lemen mailako arretak honako zerbitzu hauek guztiak kontuan hartzen ditu: balio anitzekoak, prebentziokoak, sustapenekoak eta herritar orori arreta ematekoak; zerbitzu horiek guztiak Gizarte Ekintzako Zentroen Sarearen (aurrerantzean, GEZS) bidez eskaintzen dira eta gizarte-zerbitzuen sistemei heltzeko sarbidea da. Bigarren mailan, arreta espezializatua jorratzen da eta biztanle-taldeka garatzen da (adingabeak, adinekoak eta desgaitutako pertsonak, gutxiengo etnikoak...).

Beste alde batetik, aztertutako gainerako autonomia-erkidegoetan gertatzen den bezala, arreta espezializatua autonomia-erkidegoaren esku dago, baina

gizarte-zerbitzuen oinarrizko mailari dagokionez, aldiz, kudeaketa udalen edo diputazioen ardurapekoa izan daiteke, udalen tamaina zein den. Horrela, 20.000 biztanletik gorako udalerrietan udalek hartzen dute beren gain oinarrizko gizarte-zerbitzuen kudeaketa. Biztanle-kopuru horretatik beherako kasuan, kudeaketa diputazioen esku dago. Hain zuzen ere, oinarrizko gizarte-zerbitzuen kudeaketaz probintziako hiriburu guztiak eta beste sei udalerrri (Miranda de Ebro eta Aranda de Duero Burgosen; Laguna de Duero eta Medina del Campo, Valladoliden; eta San Andrés de Rabanedo eta Ponferrada, Leonen). Horrela, beraz, hamabost udalerrrik baino ez dute zuzenean beren gain hartzen oinarrizko gizarte zerbitzuen kudeaketa, eta gainerako udalerrrietan, diputazioen esku dago zerbitzu horien guztien kudeaketa.

3.2.5. Gaztela-Mantxa

Gaztela-Mantxan indarrean dagoen legezko esparrua hau da: [abenduaren 16ko 14/2010 Legea](#), Gaztela-Mantxako gizarte-zerbitzuei buruzkoa. Lege horren edukietan, **ezartzen da gizarte-zerbitzuei heltzeko modua herritarren eskubidea dela. Hala ere, praktikan, eskubide hori ez da galdagarria, ez da justiziaz frogagarria ere, Legeak berak jaso eta indarrean hasten zenetik bi urtera landu eta onartu behar ziren araubideak eta legezko garapenak ez baitira gauzatu.**

14/2010 Legeak ezarritakoari jarraiki, 2013. urtea izan baino lehen, honako arauzko garapen hauek onartu behar ziren: a) Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoa; b) Gizarte Zerbitzuen mapa; c) Gizarte Zerbitzuen Sistema Publikoaren Prestazioen Katalogoa; d) Eskubide eta Eginbeharren gutuna; e) Gizarte premia; f) Oinarrizko errenta; eta g) Gizarte-zerbitzuen erakunde eta zentroyen erregistroa. Horietako bat ere ez da gauzatu, eta ez da lantzen ari gaur egun. Legearen arauzko garapena oso-osorik garatu behar izan zen gehienez ere lau urteko epean, legea indarrean sartu zenetik, baina aldi horretan ez da araubiderik prestatu, ezta onartu ere.

Nolanahi ere den, nabarmendu beharra dago legearen III. tituluari jasotzen direla gizarte-zerbitzuen sistema publikoa osatzen duten gutxieneko prestazioak, eta bermatuta daudenak⁵⁶ bereizten dituela bermatuta ez daudenetatik.

⁵⁶ Legeak bermatutako prestazioak izan arren, horrek ez du esan nahi errealitatean halako bermerik dagoenik, prestazioez gozatzeko aukera baliabideen erabilgarritasunaren menpekoea baita; hala, zerbitzu jakin batzuetan koordinketa ezarrita dago eta prestazio tekniko askotan oraindik ere ebaluatu gabeko espediente ugari pilatzen dira, esate baterako, mendekotasun-prestazioan. Horrez gain, ebaluazioa egin deneko kasu askotan (1. mailan ebaluatutakoak, kasurako), ez da banakako arreta-plana egin, eta beraz, ez dute inolako arretarik jasotzen. Pertsona horiek guztiak "mendekotasunaren linboa" deiturikoan daude. Era berean, beste prestazio batzuk, hala nola, eguneko eta gaueko egonaldiak, plazen eskuragarritasun eta aurrekontuko zuzkiduraren menpekoeak dira eta, horren ondorioz, arreta jasotzeko eskubidea duten pertsona askok eta askok ezin dute prestazioa baliatu.

Bestalde, bermatuta daudenak bi mailatan sailkatzen ditu: lehen mailako arreta eta arreta espezializatua. Lehen mailan, ondoko prestazioak jasotzen dira:

- informazioa eta orientabidea;
- azterketa, ebaluazioa eta akonpainamendua;
- familia edo bizikidetzaren unitatearentzako arreta;
- etxeko laguntza;
- etxeko telelaguntza;
- aldi baterako ostalua gizarte-larrialdiko egoerei erantzuteko;
- gizarte-bazterketako egoerei erantzuteko prebentzioa eta erabateko arreta;
- parte-hartzea sustatzea komunitate-esparruan.

Maila espezializatuari dagozkion prestazioak, berriz, ondokoak dira:

- mendekotasun-egoeren ebaluazioa;
- ezgaitasun-mailaren ebaluazioa;
- ebaluazioa eta arreta goiztiarra;
- ebaluazioa eta arreta adingabeen babesgabetasun-egoeretan;
- arreta eguneko egonaldietan;
- arreta gaueko egonaldietan;
- arreta egoitzetan;
- familia-harrera;
- adopzioen gaineko informazioa, ebaluazioa eta jarraipena;
- familia ugariarentzako prestazioa (egoeraren aitorpena).

Honaino azaldu ditugun prestazioez gain, arauak baldintzapeko beste prestazio espezializatu batzuk (besteak beste, aurrekontuko erabilgarritasunak baldintzatzen ditu) eta prestazio ekonomiko batzuk ere jasotzen ditu; azkenak ere bermatuak edo baldintzapekoak izan daitezke.

Sistemaren eskumenean egiturari gagozkiola, autonomiako administrazioak dauka gizarte-zerbitzuen gaineko eskumen eksklusiboa (Autonomia Estatutuak jasotzen duenarekin bat),

20.000 biztanletik gorako udalerrietan izan ezik⁵⁷, halakoe-tan, Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen legeak be-tebehar erkideak ezartzen dizkie kopuru horretatik gorako biztanleria duten estatuko udalerrri guztiei. Benetan, Gazte-la-Mantxan, 5.000 biztanletik gorako udalerrietan eta, biztan-le gutxiago izan arren, gizarte-zerbitzuen eremu bakarrean bilduta dauden udalerrri guztietan, gutxienez, erreferentziak gizarte-langile batek jarduten du eta oinarriko prestazio ba-tzuk dauzkate bermatuta.

Udalerrri handien (hiriburuak eta 20.000 biztanle baino gehiago dituzten udalerrrien) eta gainerako udalerrrien arte-ko alde nagusia hau da: kudeaketa-ahalmen handiagoa duten udalerrrietan, gizarte-zerbitzuak Itundutako Planaren bidea antolatzen dira; gainerako udalerrrietan, berriz, Er-kidegoen Batzarrak (aurrerantzean, EB) kontratatzen eta kudeatzen ditu langileak, zerbitzuetan parte hartzen duten udalekin sinatutako hitzarmena dela bide.

Dena dela, eskumenei begiratuta, lehen mailako arreta eskaintzen duten zerbitzuak baino ez dituzte eman behar dituzte udalek, nahiz eta udalerrri handi batzuetan (esate baterako, Albaceten, 100.000 biztanle baino gehiago dau-kan bakarrean), zerbitzu espezializatu jakin batzuen titu-lartasuna eta kudeaketa ere udalarena izan. Guztiaz ere, 916 udalerritatik 20k baino ezin izango lituzkete eskuratu udalaren menpeko kudeaketa titulartasuneko gizarte-zer-bitzu espezializatuak. Gaztela-Mantxako gizarte-zerbitzu espezializatu gehien-gehienek autonomia-erkidegoaren menpeko titulartasuna eta/edo kudeaketa dute, eta haiei heltzen zaie, lehen mailako arretatik bideratuta, betiere, autonomia-erkidegoko probintzietako gizarte-zerbitzuen erabakia edo akordioa direla bide, horiek ematen baitute prestazio espezializatua.

3.3. Udaleko gizarte-zerbitzuen egitura, funtzioak eta edukia

3.3.1. Nafarroako Foru Komunitatea

15/2006 Foru Legearen aldaketa nabarmenetako bat, za-lantzarik gabe, lehen mailako arretarako gizarte-zerbitzuen egituraketa berria izan zen. Lege hori lehen mailako zer-bitzuek gizarte-zerbitzuetan duten eginkizunari buruzko alde aurreko eztabaida eta hausnarketa-lan sakon baten emaitza izan zen. Eztabaida horren ondorioz, lehen maila-ko arreta berrantolatzea erabaki zen. Berrantolaketa horrek harreraren oinarritutako lehen mailako arretaren eta horren

ostean gizarte-zerbitzu espezializatuera egiten den des-bideratzearen arteko bereizketa tradizionala apurtzea du helburu; halaber, lehen mailako arreta espezializatuagoa eskaintzen duen eredu baten aldeko apustua egiten du, alderdi batzuetan Euskal Autonomia Erkidegoan geroago ezarri zenaren antzekoa dena⁵⁸.

15/2006 Foru Legeak, funtsean, eztabaida-fasean eginda-ko proposamenak jasotzen ditu, eta oinarriko maila batean oinarritutako arreta-eredu bat eta gizarte-zerbitzu espezia-lizatueta oinarritutako beste bigarren maila bat definitzen ditu. Programen egitura hori oinarriko gizarte-zerbitzuek, gizarte-zerbitzuen zentroek eta gizarte-zerbitzu espeziali-zatuek osatutako lurralde-antolamendu batean finkatuko litzateke. **Ondoren gutxi garatu den arren, bereziki inte-resgarria da, aurrerago adierazi den bezala, oinarriko gizarte-zerbitzuen eta zerbitzu espezializatuak eta es-kualdeko gizarte-zerbitzuen zentron artean erakunde baten eraketa. Izan ere, azken biak lehenengoa babes-teko diseinatuta daude, koordinazioari eta kasu jakin batzuen jarraipenari dagokionez.**

Eskema horretan, oinarriko gizarte-zerbitzuak gizarte-zer-bitzuen sistema publikoaren oinarriko unitate gisa kon-figuratu dira, herritarrengandik hurbilen dagoen maila eta sarbidea baitira. Tokiko erakundearen titulartasunekoak dira, nahiz eta, geroago azalduko den bezala, Nafarroako Gobernuaren parte-hartzea izango duten, finantzaketari dagokionez. Lurralde-antolamendua zonifikazio jakin bat oinarri hartuta zehaztuko da, gizarte-zerbitzuen oinarriko zonen eta eremuen bidez artikulatua. Legearen 30. artiku-luaren arabera, hona hemen zerbitzu horiek izango dituz-ten eginkizunak:

58 Ikusi *Gizarte zerbitzuen arreta komunitarioak plana egiteko oinarriko dokumentua* (Nafarroako Gobernua, 2000). Gizarte-zerbitzuen sistema erkidegoan sartzeko filosofia zuen oinarri dokumentuak eta aurretik existitzen zen lehen mailako arreta orokorreko ereduak ekartzen zituen zailtasunak gainditzea zuen helburu: sare zatikatua zen, profesionalak espezializatu gabe zeuden, eskariaren arabera arreta-eredua zeukan, garapen komunitario aldakorra zuen eta gizarte-erakundearen parte-har-tze urria zeukan. Hainbat hilabete iraun zuen eztabaida baten ostean, lehen mailako arreta-eredu espezializatuago baten proposamena adostu zen, beharriak antzemateko eta aurreikusteko ekintzak barne hartuko zituena eta eremu komunitarioan integratua egongo zena, hala, herri-tarrengandik hurbilago eta programa desberdinen profesionalen artean koordinatuago egongo zena. Horretarako lehen mailako arreta-eredu bat diseinatu zen. Programa hori lau programa espezifiko osatzen zuten: gizarte harrera eta orientazioko programa, beren kabuz aritzeko ara-zoak dituzten pertsonen arreta komunitarioa emateko programa, arreta komunitarioan gizarteratzeko programa, familiei eta haurrei arreta ema-teko programa. Horrez gain, sarea berrantolatzea proposatu zen, lau programa horiek hobeto ezartzea ahalbidetzeko eta oinarriko gizarte-zerbitzuen ekintza indartzeko. Proposatutako egitura hori hiru mailatan oinarrituta antolatuko litzateke: oinarriko zona (arreta zuzeneko oinarri-ko maila), eremua (gizarte-zerbitzuen zona desberdinak barne hartuko lituzkeen gizarte-zerbitzuen zentro batek osatutakoa, zuzeneko arretan laguntza emango lukeena, baterako ekintzen garapenean parte hartuko lukeena eta oinarriko zonen partekaturiko baliabideak kudeatuko lituz-keena) eta Foru Erkidegoa (zonako eta eremuko zerbitzuei laguntza tek-nikoa ematea eta zerbitzuak programatu eta zuzentzea).

57 Gaztela-Mantxak 20.000 biztanletik gorako hamabost udalerrri dauzka, eta horietan bizi da erkidegoko biztanleriaren %40.

- a) Dagokien lurralde-eremuan premia-egoerak antzeman, aztertu eta diagnostikatzea, dagokien zerbitzuei horren berri emanez eta erantzunak proposatuz.
- b) Gizarte-zerbitzuetan eskaerak aurkezten dituzten pertsonen arreta ematea, hasierako erantzun bat eskaintze aldera.
- c) Gizarte-zerbitzuen sistemaren eta gizarte-babeserako gainerako sistemen prestazioetarako sarbidea erraztea herritarrei.
- d) Gizarte-premia egoeren gizarte- zein gizarte-hezkuntza diagnostikoa egin eta baloratzea, erabiltzailearena, bere familiarena edo inguru sozialarena edo gizarte-beharraren arreta publikoaren sareko beste zerbitzuena.
- e) Gizarte-premia egoeran dauden pertsonen gizarte-laguntza era babes jarraitua eskaintzea.
- f) Gizarte-sustapeneko eta prebentziozko jarduketak egitea.
- g) Programak eta programetan barne hartutako prestazioak egikaritzea.
- h) Gizarte-larrialdietarako prestazioak kudeatzea.
- i) Gizarte-sentsibilizaziorako jarduketak burutzea.
- j) Boluntariora eta elkarren laguntza sustatzea.
- k) Gizarte Zerbitzu Orokorren Zorroari esleitutako prestazioak kudeatzea.

Funtzio horiek garatzeko, Nafarroa osoan derrigorrez garatu beharreko lau programa identifikatu dira lehen mailako arreta honetan:

- a) Harrera eta orientabide sozialerako programa, biztanle guztiei zuzenduta dagoena eta gizarte-zerbitzuetan eskaerak aurkezten dituzten pertsona guztiei gizarte esku-hartzea eskainiko diena.
- b) Norberaren Autonomia Sustatzeko eta Mendekotasunezko Egoeran dauden Pertsonen Arreta emateko Programa, helburu nagusia mendekotasun-egoeran dauden pertsonen beren ohiko ingurunean ahalik eta denbora luzeena egotea ahalbidetzea da, eta etxetik kanpoko laguntza ematea barne hartzen du.
- c) Lehen Mailako Arretan Gizarteratzeko Programa, edozein eremutan gizarte bazterkeria-arriskuan edo egoeran dauden pertsonak gizarteratzea mesedetzeko helburua duena.
- d) Lehen Mailako Arretan hau eta Familiako Arretako Programa, adingabeen beren garapen pertsonala ahalbidet-

ratzen duen ingurune bat bermatzea helburu duena, babes mekanismoen bidez eta norberaren, familiarena eta gizartearen laguntza mekanismoen bidez.

Lau programa horiei lotuta, legeak programa horiei prestazio teknikoak, ekonomikoak eta materialak eman beharra ezartzen du; hori dela eta, bi urte geroago, Gizarte-zerbitzu Orokorren Zorroa definitzen duen 69/2008 Foru Dekretua onetsi zen. Zorro horrek gutxieneko intentsitate-maila ezartzen du eremu orokorrean, eta, gainera, tokiko erakundeek lurraldean beste prestazio osagarri batzuk garatu ahal izateko aukera xedatu zuen, gizarte-zerbitzuen zorroak onetsitakoak eta definitutakoak. Edonola ere, 15/2006 Foru Legeak 31. artikuluan derrigorrez bermatu behar ziren gutxieneko prestazio batzuk definitu zituen:

- Harrera eta orientabide sozialerako programan gizarte-zerbitzuko sistemako prestazio teknikoak eta ekonomikoak eta gizarte-babeserako beste sistema batzuetako prestazioak eskuratzeko izapidea.
- Norberaren Autonomia Sustatzeko eta Mendekotasunezko Egoeran dauden Pertsonen Arreta emateko Programan: etxetik kanpoko udal-laguntza.
- Lehen Mailako Arretan Gizarteratzeko Programan: gizarte-laguntza tokian tokiko gizarteratzea egiteko, gizarteratze-erabakien bidez, alderdien arteko konpromisoaren tresna gisa.
- Lehen Mailako Arretan hau eta Familiako Arretako Programan: babesik gabeko arrisku egoera arin eta moderatuak prebenitzeko eta arreta eskaintzeko eskumenak tokiko entitateei egozten dizkien, haurrei eta gazteei buruzko foru legeriak.

Horrez gain, lau programek honako hauek barne hartuko dituzte:

- harrera egiteko, orientatzeko, aholkatzeko, baloratzeko eta gizarte- zein gizarte-hezkuntza diagnostikoa;
- gizarteratzeko errenta;
- gizarte-larrialdietarako prestazioak;
- mendekotasunaren arretarako gutxieneko prestazioak;
- babesik gabe edo gizarte-gatazka bateko egoeran dauden haurrei arreta eskaintzeko prestazio teknikoak (antzematea, hartzea, aztertzea, baloratzea, diagnostikoa egitea, esku-hartze plana);

- etxerik gabeko pertsoneri, genero-indarkeriaren biktima diren emakumeei edo babesik ez duten gazteei aldi baterako ostaturia emateko baliabideak;
- mendekotasun egoeran dauden, familia-gatazka bat duten edo familiaren laguntzarik ez duten pertsonen egoitzetan aldi baterako edo betiko plazak izatea.

Oinarrizko gizarte-zerbitzuen egitura, lehen esan bezala, gizarte-zerbitzuetako zentroekin osatzen da, oinarrizko gizarte-zerbitzuei laguntzeko egitura gisa eratzten direnak. Tokiko erakundeek zentro batzuk sustatzeko aukera aztertzen bada ere, legeak foru administrazioari egozten dio gizarte-zerbitzuen eremu bakoitzeko, gutxienez, zentro bat garatzea (ikus hurrengo puntua). Hauexek dira dituen funtzioak (21. artikulua):

- Oinarrizko gizarte-zerbitzuei sostengua ematea haien eginkizunak osatzeko eta gizarte-zerbitzu espezializatuekin koordinatzeko. Horrela, maila espezializatuaren eta lehen mailako arretaren arteko tarteko maila eratuko da.
- Oinarrizko gizarte-zerbitzuekin lankidetzan aritzea eta aholku ematea, eta baliabideak birbanatzen laguntzea.
- Irizpide homogeenak ezartzea eremu osorako, zona guztietan berdintasuna bermatzeko.
- Oinarrizko gizarte-zerbitzuekin lankidetzan aritzea eta aholku ematea, eta baliabideak birbanatzen laguntzea.
- Zeharkako jarduketako programak sustatzea baliabideak aprobetxatze aldera.

Amaitzeko, gizarte-zerbitzu espezializatuari egozten zaie atentzio zehatza behar duten premien edo kolektiboari erantzuteko diseinatutako sektoreko prestazio eta esku hartzea betetzeko ardura, bai zentro espezifikoen bitartez, bai zuzeneko esku hartze taldeen bitartez, oinarrizko gizarte-zerbitzuei laguntzeko jarduten dutenak. Zentzu horretan, honako hauek sortu dira: Gizarteratze eta Lan-munduratzeko Taldeak, Haurrak eta Nerabeak Zaintzeko Taldeak, Genero Indarkeriaren Biktimei Laguntza Osoa emateko Taldeak edo Etxebizitzan Gizarteratzeko Taldea. Zentro horiek garatzeko ardura erkidegoko administrazioari badagokio ere, aurreikusi da tokiko erakundeak izatea garatzeaz arduratuko direnak.

Edonola ere, nabarmendu beharra dago, foru administrazioak egitura hori bermatzeko konpromisoa erakutsi arren, praktikoki maila guztiak ez direla legeak ezarritako eginkizunen arabera garatu. Legearen xedapenen eta errealitatearen arteko aldea bereziki nabarmena da gizarte-zerbitzuen zentroi dagokienez; izan ere, praktikan espazio fisiko huts modura eratu dira, non zorroan bermatutako talde espezializatuak kokatzen diren. Gainera, toki horietan eremu

bakoitzeko gizarte-zerbitzuen lehen mailako arretari laguntza ematen zaio. Gaur egun, Nafarroan gizarte-zerbitzuen bi zentro daude bakarrik, nahiz eta beste eremu batzuetan talde espezializatu batzuen laguntza ere izan⁵⁹. Hasiera batean, zentro horiek titulartasun eta kudeaketa publikokoak izatea aurreikusi zen; hala ere, zerbitzuak eratu zirenetik, entitate pribatuek kudeatu dituzte, eta Nafarroako Gobernua arduratu da horiek kudeatzeaz. Amaitzeko, zentroetako kudeaketa enpresa adjudikaziodunaren ardura izatera pasa zen. Nafarroako Gobernuak zerbitzu horiek kontratu izanari esker, talde espezializatuak garatu dira eremuetan; hala eta guztiz ere, funtzioak legeaz ezarritakoetatik urrun daude eta zeharkako kudeaketak arrisku bat dakar, hau da, taldeek esku-hartze logika ezberdinen arabera funtzionatzeko arriskua.

3.3.2. Katalunia

Urriaren 11ko 142/2010 Dekretua, 2010-2011ko zerbitzu sozialen zorroa onesten duena, orain arte bi urtero luzatu izan da, eta hasieran 12/2007 Legean jasotako oinarrizko zerbitzu sozialen prestazioak zabaltzen ditu. Lehen mailako arretako prestazioen zerrenda honako hau da:

- lehen mailako arreta-zerbitzua: informazio-egintzak, orientazioa, esku-hartze soziala eta oinarrizko talde profesionalak egindako prestazioetara sarbidea (aurrerago ikusiko dugu osara);
- etxez etxeko arreta-zerbitzuak: etxez etxeko laguntza nahiz laguntzeko eta zaintzeko teknologien zerbitzuak (telegarantza) hartzen ditu barne;
- egonaldi mugatuko egoitza-zerbitzuak: larrialdi-egoerarako eta gizarte-bazterkeria jasaten duten helduentzako;
- gizarte-jantokiaren zerbitzua;
- arreta sozialaren aholkularitza teknikoaren zerbitzua: juridikoa, psikologikoa, etab.⁶⁰;

59 Nafarroan gaur egun gizarte zerbitzuen bi zentro daude (Lizarrakoa eta Tuterakoa). Bertan, gizarte zerbitzuen zorroan jasota lau talde espezializatuak hiru eskaintzen dituzte: Gizarteratze eta Lan-munduratzeko Taldea, Haurrak eta Nerabeak Zaintzeko Taldea eta Genero Indarkeriaren Biktimei Laguntza Osoa emateko Taldea. Beste alde batetik, Tafallako eremuak bi talde hauen garapena du: Gizarteratze eta Lan-munduratzeko Taldea eta Haurrak eta Nerabeak Zaintzeko Taldea. Amaitzeko, Iruñeko eskualdean, ipar-ekialdean eta ipar-mendebaldean, Gizarteratze eta Lan-munduratzeko Taldea baino ez da eskaintzen. Azkenik, Etxebizitzan Gizarteratzeko Taldea Iruñean eta eskualdean bakarrik garatzen da.

60 Zerbitzu hau, zorroan jasota dagoena eta bermatutako prestaziotzat hartzen dena, ez dago bakarrik erabiltzaileei zuzendua, baizik eta zerbitzuen profesionaleri ere bai. Zerbitzuaren helburua lehen mailako arreta-zerbitzuen lanbide anitzeko taldeei beren eginkizunak burutzeko laguntza eta aholkularitza teknikoa eskaintzea da, baita, beharrezkoa denean, lehen mailako arreta-zerbitzuetako profesionalak bidalitako pertsoneri edota familiei arreta eskaintzea ere.

- haurrentzako eta nerabeentzako egoitza-zerbitzua ez den gizarte eta hezkuntzako esku-hartzea: zentro irekiak;
- larrialdi sozialetarako prestazio ekonomikoak.

Gaur egun, zerbitzu-zorroak %100eko ezarpena dauka, lehen mailako arreta-zerbitzuari, etxez etxeko arreta-zerbitzuei eta larrialdi sozialetarako prestazio ekonomikoetara dagozkienez. Gizarte-jantokiaren zerbitzuaren edo egonaldi mugatuko egoitza-zerbitzuaren ezarpena desberdina da; izan ere, tamaina handiko udalerrietan orokortzen dira, baina tamaina txikikoetan prestazio ekonomikoengatik edo bestelako konponbideengatik ordeztu ohi dira. Udal txikien aurrekontuen gaitasunak ezin die kostu ekonomiko handiko talde profesionalak eta establezimenduak behar dituzten zerbitzuei ekin.

Haurrentzako eta nerabeentzako egoitza-zerbitzua ez den gizarte eta hezkuntzako esku-hartzea aparteko kasua da; prestazioaren hedadura-ratioak biztanleriaren arabera definitzen dira, lurraldearen arabera haurtzaroan dauden arrisku-maila desberdinak aintzat hartu barik, ezta biztanle gutxi edo banaketa geografiko altuko eskualdeek dituzten kudeaketako zailtasunak ere. Horrenbestez, zerbitzu horrek ekipamenduen eboluzio bat jarri du abian, eskola-ordutegia amaitutakoan profesional gehien dituzten eta ohiko bitartekoan esku hartzen duten zerbitzuei egunero eskaintzen zaiena.

12/2007 Legearen beste alderdien garapen-lerroan, esan beharra dago aurrerapausotzat hartutako zerbitzu-zorroa ezarpen urrian geratu dela. Herritarrek dituzten bermatutako prestazioen eskubideak ez dira guztiz eraginkorrak izan hainbat prestazioetan, eta horien sarbidea zein intentsitatea mugatua izan da, batez ere aurrekontuen erabilgarritasun falta dela eta. Gaineratu beharra dago, zorroa bera txikizkari eta burokratizatua den katalogo korapilatsu eta amaiezina bilakatu dela.

3.3.3. Galizia

Jada aipatu den bezala, Galiziako gizarte zerbitzuen sistema sare gisara egituratuta dago, bi jarduketa-mailaren arabera: udalen eskumeneko lehenengo maila bat, gizarte zerbitzu komunitarioek osatua, non bi modalitate sartzan baitira –zerbitzu komunitario oinarrizkoak eta zerbitzu komunitario berariazkoak–, eta bigarren maila bat, gizarte zerbitzu espezializatuena, zeinak autonomia erkidegoaren eskumenekoak baitira. Aipatu da, halaber, toki administrazioentzat zerbitzu komunitario oinarrizkoen prestazioa nahitaezkoa den bitartean, zerbitzu komunitario berariazkoena, berriz, aukerakoa dela.

Tokiko gizarte zerbitzuen artikulazioari eta eginkizunei dagozkienez, gizarte zerbitzu komunitarioek nagusiki tokiko izaera dute, lurralde eta populazio jakin bati dagozkio eta Galiziako gizarte zerbitzuen esku-hartzerako sarbide normalizatua eta lehenengo mailakoa dira. Haien titularitatea, horrenbestez, aipatu den bezala, udalei esleitzen zaie, nahiz eta, tokiko autonomiaz baliatuta, erabaki dezaketen haiek udal-elkarteen edo mankomunitateen bitartez kudeatzea.

Gizarte zerbitzu komunitarioen barruan, oinarrizkotzat jotzen direnek tokiko izaera zalantzagabea daukate, irekia eta balio anitzekoa, eta gizarte zerbitzuen sistemara sartzeko bide arrunta dira. Bermatuta dago unibertsalak izatea eta hurbil egotea erabiltzaileengandik eta familia- zein gizarte-inguruneetatik. Udalen gizarte zerbitzuetarako zentroen bitartez ematen dira, diziplina anitzeko lantaldeekin, zerbitzuaren titularra den Administrazioak ezartzen duen antolamendu-egituraz baliatuta. Honako hauek dira oinarrizko gizarte zerbitzu komunitarioen eginkizunak:

- Komunitatea aztertu eta haren diagnostiko soziala egitea; horrek beharizanak eta eskakizunak detektatu eta analizatu behar izatea dakar.
- Detektatutako beharizanekin bat datorren esku-hartze komunitarioko plan bat egitea.
- Biztanleria-talde ahulak identifikatzea eta arrisku-egoerak goiz detektatzea.
- Banakako egoerei arreta ematea, aurkeztutako eskakizunei buruzko informazioa, diagnostikoa eta alde aurretiko balorazio teknikoa eta horren ondoriozko esku-hartzea eta, kasua bada, baliabide egoki batera deribatzea.
- Prestazio ekonomikoaren kudeaketan parte hartzea eta esku-hartzeari buruzko kasuko proiektu pertsonalizatuak jarraipena egitea.
- Etxeko laguntza-zerbitzuaren kudeaketa, eta autonomia pertsonala eta mendetasunaren arreta bermatzera bideratutako prestazioen kudeaketan parte hartzea.
- Biztanle guztiei informazioa, orientazioa eta aholkua ematea, baliabide sozialetarako sarbidea emanez.
- Herritarren parte-hartze aktiboa sustatzea, elkartasuna eta lankidetzaren sozial antolatua bultzatuko dituzten estrategia sozial eta hezkuntzako bitartez.

Bereziki, oinarrizko gizarte zerbitzu komunitarioek aipatutako eginkizunak modu egituratuan garatuko dituzte, honako programa eta zerbitzu hauen bitartez:

- a) Gizartearen arloko balorazio-, orientazio- eta informazio-programa pertsonentzat, taldeentzat edo komunitatearentzat; programa hori zeina Galiziako gizarte zerbitzu komunitarioen titular diren tokiko entitate guztietan garatuko da.
- b) Etxez etxeko laguntza zerbitzua (EELZ deitutakoa), zeinaren helburua baita pertsoneri edo familiei beren etxebizitzan laguntza-multzo bat ematea, ikuspegi integral eta normalizatzaile batekin, garapen pertsonala errazteko eta beren ohiko ingurunean geratu ahal daitezen, bereziki autonomia oso mugatua daukatenen egoeretan edo baliabidea egoki deneko arrisku sozialeko beste egoera batzuetan.
- c) Familiarako hezkuntza- eta laguntza-zerbitzua, zeinak familiei zuzendutako hezkuntza-babeserako eta babes psiko-sozialerako proiektu eta zerbitzuak biltzen baititu, zertarako-eta zailtasun egoerak prebenitzeko eta gainditzeko, bereziki haurren tratu txarretako egoeretan edo beste edozein babesgabetasun motatan, bai eta aldaketa prozesuak sustatzeko ere, familia-erantzukizunen gauzatzeko egokia eta familien eta bizikidetasun-unitateen autonomiaren, integrazioaren eta parte-hartze soziala errazteari begira.
- d) Gizarteratzerako oinarrizko programa, zeinak bilatuko baitu gizarte bazterketan edo horretarako arriskuan dauden pertsoneri erantzuna ematea edo baliabide egokira deribatzea, horretarako aplikatuz, bai esku-hartze sozialeko proiektu pertsonalizatuak edo taldekoak, bai berariazko prestazio ekonomikoak ere.
- e) Lankidetzeta eta elkartasun soziala sustatzeko programa, zeinak erraztuko baitu parte-hartze komunitarioa egon dadila zeregin kolektiboetan, eta elkartegintza solidarioa bultzatuko baitu —bereziki, boluntarioritza sozialaren antolaketa eta koordinazioa—.
- b) Autonomia defizitak edo gizarte arriskua dituzten kolektiboetako zuzeneko arreta ematea, ingurune irekiko programen bitartez, egoitza izaerakoak ez diren zentroetan edo aldi baterako egoitza-zentroetan.
- c) Premia bereziak dituzten populazio sektoreetarako ekipamendu komunitarioen kudeaketa.

Antolaketa dagokionez, berariazko gizarte zerbitzu komunitarioek, lurralde-berdintasunaren eta errentagarritasun sozialaren irizpideei begiratuta, udalez gaindiko izaera eduki ahalko dute, gizarte zerbitzuen sistema galziarraren plangintzaren eta antolaketaren arabera, eta haien prestazioa autonomia erkidegoak berak ere hartu ahalko du bere gain, zerbitzu horien izaera dela eta, udalez gaindikoak izateagatik edo behar bezala justifikatutako beste inguruabar batzuegatik sistemaren plangintzan horrela aurreikusten denean.

3.3.4. Gaztela eta Leon

Gizarte zerbitzuen katalogoak, abenduaren 11ko 58/2014 Dekretuaren bidez arautuak, hainbat zerbitzuren titularitatea edo tokiko administrazioari, edo administrazio autonomikoari, edo biei esleitzen dizkie. Honako hauek dira administrazio sozialari eskusiboki esleitzen zaizkion funtsezko prestazioak:

- Gizarteratzeari buruzko informazio espezializatuko zerbitzua.
- Haurren babeserako familia-laguntzako zerbitzua.
- Telelaguntza.
- Etxez etxeko laguntza.
- Larrialdi sozialeko egoeretan, biziraupeneko oinarrizko beharrezko prestazio ekonomikoak.

Gainera, katalogoak oinarrizko laguntzari funtsezkoak ez diren prestazioen multzo zabala esleitzen dio⁶¹, eta ezartzen du funtsezko prestazio batzuk udal titularitatekoak nahiz autonomia

Galiziako ereduaren berezitasun bat —gutxienez ere Nafarroakoarekin eta Kataluniakoarekin alderatuta, baina ez Euskal Autonomia Erkidegoan ezarritakoarekin alderatuta— hauxe da: berariazko gizarte zerbitzu komunitarioak deitzen direnak egotea. Haien zeregina da arazo identifikatu eta bereziak dituzten biztanle-taldeen bideratutako programa eta zentroak garatzea, haien normalizazioa eta birgizarteratzea sustatuz, edo, bestela, zerbitzu espezializatu batera iragateko tarteko espazioa izatea. Horretarako, honako eginkizun hauek dauzkate esleituta berariazko gizarte zerbitzu komunitarioek:

- a) Talde ahulen bazterketa prebenitzeko programak eta jarduerak garatzea.

⁶¹ Ohitura eta bizi-estilo osasungarriak sustatzeko zerbitzua; Bizimodu autonomorako gaitasunak eskuratzeko zerbitzua; Ingurunearekiko harremana sustatzeko zerbitzua; Gizarte ekintza komunitarioaren eta elkartasuna sustatzeko zerbitzua; Arrisku egoeran egon eta seme-alabak dauzkaten familientzako prebentzio jarduketetarako zerbitzua, Arrisku-egoeran dauden haur eta nerabeentzako prebentziozko laguntza zerbitzua; Ahuldade bereziko egoeran dauden emakume haurdunei edo amei laguntzeko zerbitzua; Mendetasun , edo/eta desgaitasun egoeretan autonomia pertsonala sustatzeko familientzako laguntza-zerbitzua; Mendetasuna duten pertsonen zaintzaile ez-profesionalak prestatzeko zerbitzua; Familiei gizarteratzerako laguntza emateko zerbitzua; Mendetasun edo/eta desgaitasun egoeran dauden pertsonentzako laguntza tekniko emateko zerbitzua; Gizarteratzerako laguntza tekniko emateko zerbitzua; Etxerik ez duten pertsoneri ostatu emateko zerbitzua; Hipoteka-zorra dagoen egoerarako prestazio berezia.

erkidegoaren titularitatekoak izan daitezkeela. Horien artean, honako hauek aipa ditzakegu:

- Gizarte zerbitzuetako sistemaren eskubide eta baliabideei buruzko informazio zerbitzua.
- Kasuetan balioespena egiteko, orientazioa emateko eta plangintza eta jarraipena egiteko zerbitzua.
- Mendetasun-egoerarako prebentzio zerbitzua.
- Bizi-proiektua egiteko laguntza-zerbitzua.
- Haurrei laguntza tekniko emateko zerbitzuak, haiek baste aldera.
- Ezgaitasuna duten pertsonentzako eguneko zentroetako arreta zerbitzua.
- Mendetasun egoeran dauden adineko pertsonentzako eguneko zentroetako arreta zerbitzua.
- Indarkeriaren biktimei emergentzia zerbitzuetan, harre-ara-etxeetan eta etxebizitzetan arreta emateko zerbitzua.
- Egoitza-arretaren zerbitzua edo etxebizitzakoa desgaitasuna duten pertsonentzat.
- Egoitza-arretako zerbitzua, zainketa sozial eta sanitarioekin, susperraldiko egoeran dauden pertsonentzat.
- Egoitza-arretako zerbitzua mendetasun egoeran dauden adineko pertsonentzat.

Antolaketa funtzionalari dagokionez, gero aipatzen denez, sistemak bi maila dauzka:

- Lehenengoa oinarrizko gizarte ekintzako lantaldeei dagokie; lantalde horiek beren jarduera gizarte ekintzako zentroen bitartez garatuko dute (gizarte ekintzako zerbitzu horiek Euskal Autonomia Erkidegoko oinarrizko gizarte zerbitzuen parekoak dira), eta gizarte ekintzako barruti deitutakoan lurralde-oinarriarekin⁶².
- Bigarren maila diziplina anitzeko lantaldeek osatzen dute; lantalde horiek gizarte ekintzako eremu bakoitzean ezarrita daude⁶³.

⁶² Gero aipatuko den bezala, ZAS deitutakoa erreferentziako unitatea da beharrianak detektatzeko eta gizarte-baliabide eta -zerbitzuak esleitu eta planifikatzeko. Hiri-ingurunerako 20.000 biztanleko modulua ezartzen da, eta landa-ingurunerako, berriz, 10.000koa.

⁶³ Gero azalduko den bezala, eremu horiek ZAS deitutakoan multzoak dira, eta tokiko entitate bakoitzari dagokio haiek mugatzea. Arlo bakoitzak gutxienez hiru eta gehienez bost ZAS bildu beharko ditu.

Bi lantalde horien titularitatea eta kudeaketa gizarte zerbitzuen arloan eskudunak diren tokiko entitateei egokitu zaizkie.

3.3.5. Gaztela-Mantxa

Gaztela-Mantxako oinarrizko laguntzarako gizarte zerbitzuen lurralde-antolaketa aztertzerakoan aipatzen den bezala, **bi motatako gizarte zerbitzuetako eskualdeak daude**: PRAS eskualdeak (gizarte ekintzako erregio plana), 5.000 biztanletik beherako udalek osatuak, eta plan itunduko eskualdeak, zeinak, batetik, biztanle gehiagoko udalak baitira eta, bestetik, kudeaketa-gaitasun handiagoko udalak baitauzkate. Plan itunduko eskualdeetan, Udalak baliabide gehiago jartzen ditu PRAS eremuetan baino; horrek berarekin dakar profesional gehiago edukitzea eta esku-hartze teknikorako gaitasun handiagoa edukitzea. Zerbitzu horren eginkizunak eta edukiak eskualde motaren arabera dira:

- PRAS eskualdeak. 5.000 biztanletik beherako udal guztiak gisa horretako eskualdeetan daude, bai eta 20.000 biztanletik beherako udal gehienak ere. PRAS eskualde bakoitzean gutxienez ere gizarte-laneko profesional bat dago, Gaztela-Mantxako Juntak kontratatua (batzuetan bi ere egon daitezke), eta batzuetan (ez gehienetan) gizarte hezitzaileak badaude eta administrari laguntzaile bat ere badaude. Gizarte langileak Juntako langile funtzionarioak dira; hezitzaileak eta administrazioko langileak, berriz, Juntako langile ez-funtzionarioak dira, Juntaren eta Udalaren nahiz Mankomunitatearen arteko hitzarmen baten bidez finantzatzen direnak. 2012ra arte, PRAS batzuetan, udal batzuek udaleko gizarte zerbitzuak indartu zituzten hezitzaileak edo gizarte langile bat edo beste gehiago kontratatuz, Udalaren diruarekin. Hala eta guztiz ere, udalek pairatu dituzten aurrekontu-murrizketak direla eta, udalek zuzenean kontratatutako profesional horiek ia desagertu egin dira eskualde horietan.
- Plan itunduko eskualdeak. 20.000 biztanletik gorako udalei dagozkie, bai eta populazio txikiagoa duten beste batzuei ere. Eremu horien tamaina handiagoa dela-eta eta Udalak gizarte zerbitzuak kudeatzeko gaitasun eta konpromiso handiagoak dituzenez, langileen zuzkidura handiagoa da hemen PRAS eskualdeetan baino. Hartara, esate baterako, plan itunduko eskualde guztietan hezitzaileak dauzkate (PRAS eremuetan, berriz, ez da gauza bera gertatzen), eta, oro har, langile profesional espezializatu gehiago dauzkate (psikologoak, esate baterako, batzuetan), bai eta kudeaketarako langile gehiago ere.

Etkez etxeko laguntza-zerbitzua dela eta, hitzarmen berezi bat dago autonomia erkidegoko gobernuaren eta udal bakoitzaren artean; hori dela eta, zerbitzu horretako langileek tokiko administrazioan kontsiderazio desberdina daukate eta harekiko lotura ere desberdina dute. Etkez etxeko laguntza zerbitzuaren kudeaketa-moduan salbuespen bat badago, Albacete probintziarena, zeren eta bertan gizarte zerbitzuen partzuergo probintzial bat bai baitago, eta haren indarrez diputazio probintziala da bertan landa eskualdeetako etkez etxeko laguntza zerbitzuetako laguntzaile guztiak gainbegiratzen eta kontratatzen dituen; hori dela eta, probintzia horretan zerbitzu hori kalitate handiagokoa da eta gainerako probintzietan baino kontrolatuago dago, horietan zerbitzuak udal bakoitzaren menpe baitaude.

Lurralde antolaketa eta langileen zuzkidurako sistema hori direla eta, gaur egun esan daiteke autonomia erkidego guztietan benetan bermatuta dauden lau zerbitzu edo gutxieneko prestazio daudela:

- Informazioa eta orientazioa.
- Azterketa, balioespina eta lagun egitea.
- Etkez etxeko laguntza.
- Telelaguntza.
- Familiarekiko edo bizikidetasun-unitatearekiko arreta, lehen “familia heziketa” esaten zitzaiona (prestazio tekniko hori bermatuta dago soilik hezitzaileak dauden tokietan, eta ez dira gehienak).

Aipa daiteke, gainera, ezen, 2012ra arte, oinarritzko osasun laguntzako prestazioak —gizarte bazterketako egoerarako laguntza integralarekin eta parte-hartze komunitarioa sustatzekoarekin lotutakoak— Gaztela-Mantxako Juntak berak udalei ematen zizkien diru-laguntzen bitartez gauzaten zirela, kasuan kasuko ekintza proiektua alde aurretik aurkeztuta. Udalek, oro har, elkarteak, hirugarren sektoreko entitateak edo enpresak azpi-kontratatzen zituzten proiektu horiek egiteko, behin kasuko udalari haiek aurrera eramateko diru-laguntza erregionala eman ondoren. Jarduera eta prestazio “bermatu” horiek ia desagertu egin dira, azken legegintzaldi honetan horretarako aurrekontu-partidak kendu edo arras gutxitu direlako.

3.4. Gutxieneko zuzkidurak eta langile-ratioak

3.4.1. Nafarroako Foru Komunitatea

Nafarroan, **oinarrizko gizarte zerbitzuetako langileen ratioak partzialki lotuta daude zerbitzu horien finantzaketarekin**. Zerbitzuak, aurrerago aipatzen den bezala, udalek eta Foru Komunitateko Gobernuak elkarrekin finantzatzen dituzte.

Horri dagokionez, erkidegoko Gobernuak jartzen duen finantzaketaren tarte finkoa lurralde bakoitzean nahitaezko lau programak garatzeko beharrezkoak diren oinarritzko osasun laguntzako lanbide arteko lantaldeen bitartez finantzatu da. Hurrengo taulan ikus daitezkeen bezala, ezarrita dago ezen, esate baterako, 5.000 eta 7.000 biztanle bitarte dituen udal batek gutxienez ere 1,5 gizarte langile, administrari 1, 2,5 familia langile eta gizarte hezitzaile bat eduki behar dituela (programen arabera: 1,5 gizarte langile eta administrari bat harrera-programarako; 0,5 gizarte langile eta 2,5 familia langile nor bere buruaz baliatzeko programarako; 0,5 gizarte hezitzaile haurren programarako, eta 0,5 gizarte hezitzaile gizarteratze programarako).

19. taula.

Nafarroa. Oinarrizko osasun laguntzako Lanbide arteko gutxieneko lantaldeak, populazio tarteen arabera programetan

	Harrera	Autonomia pertsonala eta mendetasunerako arreta	Haurrak	Sartzea	Guztira
< 5.000 bizt.	0,75 gl. 1 adm. 0,5 as.	0,25 gl. 2 tf.	0,25 gh.	0,25 gh.	1 gl. 1 adm. 0,5 es. 0,5 as. 2 tf.
5.000 eta 7.500 biztanle bitarte.	1 gl. 1 adm.	0,5 gl. 2,5 fl.	0,5 gh.	0,5 gh.	1,5 gl. 1 adm. 2,5 tf. 1 es.
7.500 eta 10.000 biztanle bitarte.	1 gl. 1 adm.	0,5 gl. 3 fl.	0,25 gl. 0,5 gh.	0,25 gl. 0,5 gh.	2 gl. 1 adm. 3 tf. 1 es.
10.000 eta 15.000 biztanle bitarte.	1,25 gl. 1 adm.	0,75 gl. 3,5 fl.	0,25 gl. 0,75 gh.	0,25 gl. 0,75 gh.	2,5 gl. 1 adm. 3,5 tf. 1,5 es.
15.000 eta 20.000 biztanle bitarte.	1,5 gl. 1,5 adm.	1 gl. 4 fl.	0,5 gl. 1 gh.	0,5 gl. 1 gh.	3,5 gl. 1,5 adm. 4 tf. 2 es.
20.000 eta 30.000 biztanle bitarte.	1,5 gl. 1,5 adm.	1 gl. 4,5 fl.	0,75 gl. 1,25 gh.	0,75 gl. 1,25 gh.	4 gl. 1,5 adm. 4,5 tf. 2,5 es.
30.000 biztanletik gora	2 gl. 1,5 adm.	1 gl. 5 fl.	0,5 gl. 1 gh.	0,5 gl. 1 gh.	(4 gl. 1,5 adm. 2 gh. 5 fl.) x OZ

Profesionalak: gl= gizarte langilea; adm=administraria; fl= familia langilea; gh=gizarte hezitzailea.

3.4.2. Katalunia

Zerbitzu gehienetan, gizarte zerbitzuen zorroak ezartzen du “zerbitzua eman ahal izateko behar adina profesional eduki-ko direla, kopuruari eta profilari erreparatuta”. **Batzuetan, ordea, zerbitzu horiek eman behar dituzten langileen ratioak eta kualifikazioa ere ezartzen dira.**

- Gizarte arretaren oinarrizko zerbitzuari dagokionez –“*personon gizarte ongizatea hobetzeko eta integrazioa errazteko ekintza profesionalen multzo antolatu eta koordinatua, lantalde teknikoan bitartezkoa*”–, hiru gizarte langile-
ren eta bi gizarte hezitzaileen ratioa ezartzen da 15.000 biztanle bakoitzeko.
- Honako hauek dira zentro irekiaren⁶⁴ zerbitzurako Zorroari buruzko Dekretuak ezartzen dituen langile-ratioak: zuzendari koordinatzaile 1, 0,2tik gorako ratioa: 2 gizarte hezitzaile edo gizarte hezitzaile bat eta gizarte integratzaile bat 20 erabiltzaile bakoitzeko. Aisiarako begiraleak eduki daitezke berariaz jostetakoak eta laguntzakoak diren jardueretarako.

Kataluniako Generalitatearen gizarte zerbitzuetako maparen datuek erakusten dute ezen 2014an langile-ratioak, batez beste, lurralde osorako, legean ezarritakoaz behera daudela doi-doi, eta 2,88 gizarte langile eta 1,78 gizarte hezitzaile daudela 15.000 biztanle bakoitzeko⁶⁵.

64 Zerbitzu hori prebentziozko eguneko zerbitzu gisa definitzen da, eskola-ordutegiaren kanpoko. Nortasuna egituratu eta garatzeko, sozializaziorako, oinarrizko ikaskuntzak barneratzeko eta aisiarako laguntza, pizgarri eta indargarri bat da, eta banakako eta taldeko lanaren bitartez familiaren bidez, sareko lanaren bidez edo erkidegoaren bitartez artatzen diren pertsonen gabezia sozial eta hezkuntzakoak konpentsatzen ditu. Helburua da arrisku egoeran dauden adingabe guztiei arreta ematea, haien garapen pertsonala eta gizarteratzea eta ikaskuntzen barneratzea erraztuz, arrisku-egoeren endekatzea prebenituz eta saihestuz eta defizit sozial eta hezkuntzakoak konpentsatuz”.

65 Horri dagokionez, garrantzitsua da esatea mapak udal eta eskualdeetako oinarrizko eskualde guztietako gizarte langile eta gizarte hezitzaileen kopurua jasotzen duela, eta aipatzen duela noraino betetzen diren horietako bakoitzean araudian ezarritako gutxieneko ratioak. Datu horien argitaratzeak eragin handia dauka sistemaren gardentasunari eta tokiko administrazioek herritarrei kontuak emateari begira.

3.4.3. Galizia

Martxoaren 16ko 99/2012 Dekretuak, gizarte zerbitzu komunitarioen edukiaren eta funtzionamenduaren oinarriko alderdiak finkatzeaz edo arautzeaz gainera, haien langile-zuzkidurarako irizpideak ezartzen ditu, eta gizarte zerbitzu komunitarioen eta Galiziako gizarte zerbitzuen sistemaren gainerakoaren arteko koordinazio operatibo egokirako oinarriak ezartzen ditu. Sistemarako sarbide unibertsal eta doakorako bermea eraginkor egite aldera, eta zerbitzu profesionalak lurralde osoan emateari begira, dekretuak ezartzen du **nahitaezkoa dela gizarte zerbitzu komunitario guztietan pertsona eta talde guztien eta erkidegoaren gizarte ongizatearen arloko balioespen, orientazio eta informazio programa garatzea, eta erabiltzaileei erreferentziako profesional bat esleitzea; gizarte langile bat, hain zuzen.**

Zerbitzu horiek emateko beharrezkoa den langile-zuzkidura zedarritze aldera, dekretuak lehenbizi oinarriko gizarte zerbitzu komunitarioetako lantalde tekniko edo "jarduketa unitate" motak definitzen ditu. Hartara, jarduten duten eremu sozialaren eta udalaren arabera, honako lantalde profesional motak definitzen dira:

- Gizarte laneko unitateak (UTS).
- Gizarte laneko eta heziketako unitateak (UTES).
- Esku-hartze sozialerako diziplina arteko unitateak (UNIS).

Oro har, honako hauek dira gutxieneko zuzkidurarako aplikatuko diren irizpideak:

- Gizarte laneko unitateetan (UTS), gizarte langile bat baidagoela bermatuko da.
- Gizarte laneko eta heziketako unitateetan (UTES) gizarte laneko eta gizarte heziketako titulua duten pertsonak arituko dira.
- Esku-hartze sozialerako diziplina arteko unitateetan (UNIS), bermatuko da, gainera, goi mailako titulua edo Psikologiako, Soziologiako edo gizarte zerbitzu komunitarioetan garatutako programekin lotutako gaietan unibertsitate-gradua duen pertsona bat egotea, gutxienez.

Gizarte zerbitzuen mapa eta plan estrategikoa onesten eta argitaratzen ez diren bitartean, oinarriko gizarte zerbitzu komunitarioetako giza baliabideen zuzkidurarako erreferentzia gisa ezartzen da 99/2012 Dekretuko I. eta II. eranskinetan ezarritako plangintza, abiapuntutzat hartuta udal eta eremu mota bakoitzerako lantalde teknikoaren edo jar-

duketa-unitateen definizioa. Eranskin horiei dagokienez, oinarriko gizarte zerbitzu komunitarioen jarduketa-unitateen zuzkidura ez da bera eremu mota desberdinetan (ikus lurralde-antolaketari buruzko atala, dauden arlo mota desberdinei buruzko azalpen xeheagoa izateko). Hiri-eremuetan, oro har, 8.000 biztanle bakoitzeko teknikari bateko ratioa aplikatuko da; erdi-hiriko eremuetan edo metropoli eremuetan, berriz, gutxieneko zuzkidura unitate ereduaren eta populazio-tartearen arabera izango da.

20. taula Galiziako erdi-hiriko eremuetako eta metropoli eremuetako profesionalen zuzkidura

Biztanle kopurua	Unitate eredua	Gizarte langileak	Hezitzaileak	Psikologoak/soziologoak edo goi mailako titulu-dun egokiak	Admin. laguntzaileak.
20.000-40.000	UNIS, hirikoa, erreformatuarekin	3-5	2-3	1	2-3
15.000-25.000	UNIS, hirikoa	2-3	1-2	1	1-2
10.000-15.000	UTES	2	1	*	1
10.000 baino gutxiago	UTS	1-2	**	*	0-0,5

*Arloko multzoaren populazioaren arabera finkatuko da.
**Udal mugakideekiko baterako kudeaketa bilatuko da.

Landa eremuetako eta dispersio handiko eremuetako udal entzate ere gutxieneko zuzkidura batzuk ezartzen dira; oro har, figura profesional berak jasotzen dira.

21. taula
Galiziako landa eremuetako profesionalen zuzkidura

Biztanle kopurua	Unitate eredia	Gizarte langileak	Hezitzaileak	Psikologoak/soziologoak edo goi mailako titulu-dun egokiak	Admin. laguntzaileak.
12.000-20.000	UNIS, landa eremukoa	2-3	1-2	1	1-2
5.000-12.000	UTES	1-2	1	*	1
5.000 baino gutxiago	UTS	1-2	**	*	0-0,5

*Arloko multzoaren populazioaren arabera finkatuko da.
**Eremuarekin lotutako hezitzaileen laguntza izango dute.

3.4.4. Gaztela eta Leon

Gizarte Zerbitzuei buruzko 16/2010 Legeak aurreikusten du erregelamendu bidez garatuko direla CEAS deitutakoen lantaldeetako langile-osaera; oraingoz, ordea, garapen hori ez da egin⁶⁶. Bere aldetik, gizarte zerbitzuen katalogoak ez du gutxieneko intentsitate jakotzen zentro horiek eskaintzen dituzten prestazioetarako, salbu eta etxez etxeko laguntza zerbitzuaren kasuan, non ez baita langile-ratiorik ezartzen, baizik eta ordutegi-intentsitate gutxieneko jakin batzuk, bai mendetasun egoeran dauden pertsonentzat, non funtsezko prestaziotzat jotzen baita, etxez etxeko laguntza zerbitzuen araudian ezarritako irizpideei jarraituz, bai gainerako kasuetan ere, non aukerako prestazio bat bai baita.

3.4.5. Gaztela-Mantxa

14/2010 Legea ez denez garatu, eta, zehazkiago, ez plana, ez mapa, ez eta gizarte zerbitzuen katalogoa ere egin ez direnez, ez dago oinarritzko laguntzako zerbitzuetarako gutxieneko zuzkidura edo ratiorik, Mendetasunaren Arretarako Sistema Nazionalan etxez etxeko laguntza zerbitzuetarako, esate baterako, ezartzen diren gutxieneko intentsitateez harantzago.

22. taula
Galiziako dispertsio handiko landa eremuetako profesionalen zuzkidura

Biztanle kopurua	Unitate eredia	Gizarte langileak	Hezitzaileak	Psikologoak/soziologoak edo goi mailako titulu-dun egokiak	Admin. laguntzaileak.
2.000-5.000	UTS	1-2	**	*	0-0,5
2.000 baino gutxiago	Gizarte langile baten presentzia erregularra bermatuko da. Udalen arteko lankidetzarako molde malguak bultzatuko dira, profesionalak eta programak parteka ditzaten.				

Oro har, udalen arteko lankidetzarako molde malguak bultzatuko dira, profesionalak eta programak partekatze; horretarako, zuzkidurak sendotuko dira gizarte zerbitzuen lurralde-eskaintzan gerta daitezkeen desorekak konpentsatzeko.

*Arloko multzoaren populazioaren arabera finkatuko da.
**Eremuarekin lotutako hezitzaileen laguntza izango dute.

Dekretuak, etxez etxeko laguntza zerbitzuen finantzaketarako irizpideak ezartzerakoan, estaldura-ratio batzuk ezartzen ditu, udalaren tamainaren arabera finkatzen direnak: dispertsio handiko landa eremuetan 75 biztanle bakoitzeko bizikidetasun unitate artatu batetik hasi eta 30.000 biztanle-tik gorako eremuetan 500 biztanle bakoitzeko bizikidetasun unitate artatu batera bitarte.

3.5. Lurralde antolaketa eta administrazioen arteko lankidetzarako formulak

3.5.1. Nafarroako Foru Komunitatea

15/2006 Legeak dakarren oinarritzko alderdietako bat da Nafarroako Foru Komunitateko lurralde-kohezioaren alde lan egiteko behararen aitortpena. Horretarako, herritarrengandik hurbil egongo zen egitura bat behar zen, sistemarako sarbide unibertsala bermatuko zuena. Helburu horiek lortzeko eta lehen aurkeztutako hiru egitura-maila oinarritzkoak (oinarritzko gizarte zerbitzuak, gizarte zerbitzuetako zentroak eta gizarte zerbitzu espezializatuak) abiapuntu hartuta, legeak gizarte zerbitzuetarako lurralde antolaketa berariazkoa ezartzen du, zeina, nolahi ere, oso oinarrituta baitago lehendik dagoen eskualdeen eta udalen mankomunitateen egitura batean.

⁶⁶ 13/1990 Dekretuak ezartzen zuen CEAS deitutakoetan gutxienez ere gizarte langile bat eta animatzaile komunitario bat egongo zirela.

Antolaketa berri hori [maiatzaren 17ko 33/2010 Foru Dekretuan](#) garatu zen; haren bidez, Nafarroako Foru Komunitateko gizarte zerbitzuen zonifikazioa ezartzen da⁶⁷. Arau horretatik aurrera, **Nafarroak gizarte zerbitzuen esparrurako daukan lurralde-egiturak gizarte zerbitzuen 44 eskualde dauzka (udalen hainbat mankomunitatek osatuak), zeinak gizarte zerbitzuen sei barrutitan biltzen baitira.**

Eskema horretan, barrutiek bost eta hamabi oinarrizko eskualde bitarte hartzen dituzte, eta oinarrizko eskualde bakoitzak 22 udalerrri dauzka, batez beste. Barrutien populazioaren tamaina askotarikoa da: Ipar-ekialdean 20.193 biztanlekoa da, eta Iruñerriko barrutiak, berriz, 357.957 biztanle dauzka –Foru Komunitateko populazioaren %55–. Gizarte zerbitzuetako oinarrizko eskualdeen batez besteko tamaina 15.000 biztanlekoa da, baina logikoki haien tamaina erreal daukan udalerrien kopuruaren eta tamainaren arabera da. Hartara, Altsasuko osasun eskualdeak Altsasu, Olazti eta Ziordia udalerrriak hartzen ditu; Doneztebeak hamahiru udalerrri hartzen ditu (Bertizarana, Donamaria, Doneztebe, Elgorriaga, Eratsun, Ezkurra, Ituren, Labaien, Oitz, Saldias, Sunbilla, Urrotz eta Zubieta). Oinarrizko eskualdeetatik bost –guztiak ere Iruñeko eta Iruñeko eskualdeko barrutikoak: Aranguren, Barañain, Burlata, Iruña eta Eguesibar– udalerrri bakarrekoak dira, eta udalerrriak ez dira inoiz ere oinarrizko eskualde batean baino gehiagotan banatzen.

Antolaketa horretaz gainera, **arauak ezartzen du “gizarte zerbitzuetako distrituak” egonen direla, zeinak gizarte zerbitzuetako eskualdeen elkarte bat baitira, eskualdeaz gorako esparruko zerbitzuak partekatzeak sortuak.** Gaur

67 Nahiz eta, lehen aipatu den bezala, Nafarroako gizarte zerbitzuek lurralde-antolaketa berekia izan, maiatzaren 17ko 33/2010 Foru Dekretuak baldintza gisa ezarri zuen antolaketa horrek nahitaez bat etorri behar izatea, gutxienez ere oinarrizko laguntzaren mailan, osasun edo hezkuntza sistemetarako jada ezarrita dauden eskualdeekin. Nafarroako Osasun Sistema oinarrizko eskualdetan antolatuta dago, eta horiek, aldi berean, hiru osasun barrutitan biltzen dira, zeinetan ospitaleak bana baitago: Iruña, Lizarra eta Tuter. Hezkuntza sistema, bestalde, 18 hezkuntza-barrutitan dago antolatuta, eta haietan bigarren hezkuntzako eskualdeak eta lehen hezkuntzako ikastetxeak sartzen dira. Bi lurralde-antolaketa horiek gizarte zerbitzuen baina lehenagokoak dira. Modua aurkitu zen gizarte zerbitzuetako oinarrizko eskualdeak osasuneko oinarrizko eskualdeekin bat etortzeko; antolaketa-molde horrek aukera eman du gizarte zerbitzuen eta osasun zerbitzuen koordinazio egokia bermatzeko oinarrizko osasun laguntzaren mailan. Helburu hori batez ere landa eskualdeetan lortu zen, non gizarte zerbitzuetako oinarrizko eskualdeen eta osasun laguntzarako eskualdeak bat etorri baitira. Halere, ez du ematen gauza bera gertatu denik Iruñeko hiri-esparruan. Hiri-esparruaren eta landa-esparruaren arteko aldeak heldu dira, nagusiki, Iruñeko esparrurako osasunaren lurralde antolaketa populazio-irizpideen arabera finkatu izatetik; gizarte zerbitzuak, ordea, gehiago lotu izan dira auzo- eta identitate-irizpideekin. Aitzitik, landa-esparruaren zonifikazio komun horren arrakasta heldu da lotura kultural, identitario eta sozialak, bai eta politikoak (hauteskunde-barrutiek lotutakoak) eta osasunekoak ere, bat etorri izatetik. Konbergentzia horrek bidea eman du lurralde garapen komun baterako landa-eskualdeetako esparru sanitario eta sozialerako, eta sistemen arteko kidetasuna eta koordinazioa erraztu ditu. Hezkuntza-eskualdeei dagokienez, aldeak hiri-esparruan ez ezik, Nafarroako lurralde osoan ere gertatzen dira. Inguruabar horrek zailtasun handi bat dakar, zeina bereziki bizirik baitago Nafarroako landa-eskualde batzuetan.

egun, bi barrutitarako —Lizarra eta Ipar-mendebaldea— distrituak izendatu dira. Hala eta guztiz ere, lurralde-izendapen hori ez da praktikan gauzatu inongo zerbitzu edo eginkizun partekatutan, eskualde horietako profesionalekin izandako bileretan konprobatu ahal izan dugun bezala. Horrenbestez, lurralde-izendapen hutsa dira.

Aipa daiteke, bestalde, ezen lurralde-antolaketa horretaz aparte, Nafarroak tresna bat falta duela —Euskal Autonomia Erkidegoko gizarte zerbitzuen maparen gisakoa—, gutxieneko zuzkidura edo estaldurak ezarriko dituen, lurralde osoaren edo haren lurralde-unitateen mailan, Zorroak bermatzen dituen zerbitzuetarako.

3.5.2. Katalunia

Arestian aipatu den bezala, lehenengo arreta mailako presazioaren —oinarrizko gizarte zerbitzuak— eskumena udalena da, eta horiek zerbitzu horiek sortu eta kudeatzeko beharberria daukate, gizarte zerbitzuen zorroaren eta kasuko plan estrategikoaren arabera. Eskualdeetako kontseiluek hogeita mila biztanle beherako udalak ordeztzen dituzte oinarrizko gizarte zerbitzuetako eskumen berekien titularitatean, udal horiek zerbitzuak zuzenean edo modu mankomunitarian beren gain hartzeko modurik ez dutenean.

Gizarte arretarako lehenengo banaketa administratiboa eta unitatea gizarte zerbitzuetako oinarrizko eskualdea da (ABSS, hemendik aurrera), zeina 20.000 biztanleko gutxieneko populazio baten inguruan antolatzen baita. Horren titularra udala edo komarka izan daiteke.

23. taula Katalunia. Gizarte zerbitzuen oinarrizko eskualdeen lurralde-antolaketa

Udalak	ABSSaren titularra	Lurralde-deszentralizazioa	
+20.000 biztanle	Udalerrria	Gizarte zerbitzuetako zentroak, zerbitzuak eta arretarako oinarrizko lantaldeak	
-20.000 biztanle	Komarka edo udalak elkartzeko erakundea	Eskumen-eskuordetzerik gabe	Arretarako oinarrizko lantaldeak
		Eskumen-eskuordetze boluntarioarekin	Udalerrria

20.000 biztanletik gorako udalerrietan, ABSS bat baino gehiago sor daiteke, populazioaren eta beharizan sozia- len arabera. Errealitatea da, ordea, inongo udalerrik ez duela eskualde bat baino gehiago. Hurbiltasuneko zerbitzua emateko eta gizarte zerbitzuen sistemarako sarbidea errazteko, udal batzuek zentroak, zerbitzuak edo lurraldean deszentralizatuta dauden oinarrizko laguntzako lantaldeak sortzearen alde egin dute. Haiek sortzeko irizpideak ez dira homogeneousak izan, eta errealitate geografiko desberdinei (auzoak, distrituak, tokiko entitate deszentralizatuak eta abar) erantzun diete, edo/eta lehentasun politikoei. Ezarpen prozesua dela-eta ez da behar adinako ebaluazioa egin, efizientzia-terminoetan; are gutxiago beharizanen banaketari eta prebalentziari dagokienez.

20.000 biztanle baino gutxiagoko udalerriak batera biltzen dituzten komarken kasuan, egoera konplexuagoa da, eta denboran zehar zenbait kudeaketa-eredu garatu dira. Laburbilduz, oinarrizko eremua antolatzeke hiru modu desberdin aurki ditzakegu, aurreko taulan deskribatutako elementuen konbinaketa zein den:

- a) Komarkako Kontseilua⁶⁸ da titularra, eta zerbitzuak kudeatu eta langileak kontratatzen ditu. Komarkako udalerrriak artatzen dituzten arretarako oinarrizko lantalde bat edo gehiago dauzka. Hurrengo atalean deskribatzen da zerbitzua halakoetan nola finantzatzen den.
- b) Komarkako Kontseiluak udalen esku uzten du zerbitzuen kudeaketa eta langileen kontratazioa, eta honako eginkizun hauek gordetzen ditu berarentzat: plangintza eta finantzaketaren eta kudeaketaren gaineko kontrola.
- c) Udalek mankomunitate bat edo elkarte gisako tokiko entitate boluntario bat sortzen dute, zeina gizarte zerbitzuen kudeaketaz arduratzen baita. Egiakzi, gutxiengo baten aukera da, baina bidea ematen du, batzuetan, bi egoera mota jakinetan balio erantsi handia emateko:
 - Udalek zerbitzuak mankomunitate edukitzeko tradizio handia izan eta jada egitura juridiko eta teknikoak daukatenean. Horixe da [Mancomunitat de la Plana](#) izenekoaren kasua, non Bartzelonako Probintziako Osonako Komarkako hamabi udal biltzen baitira.
 - Komarka berean bi ABSS daudenean (komarka esparrukoa eta komarkako hiriburukoa), masa kritikoa handitu behar dutenak beren eraginkortasuna eta efizientzia hobetzeko. Hartutako konponbidea kasuren batean izan da gizarte zerbitzuen eskumenak bere gain hartzen dituen administrazio titularren arteko partzuergo bat sortzea. Adibiderik onena Gironako

⁶⁸ Komarkako kontseiluak komarketako gobernu- eta kudeaketa-organoak dira, Kataluniako komarken antolaketari buruzko apirilaren 4ko 6/1987 Legearen bidez sortuak.

Probintziako [Consorci d'Acció Social de La Garrotxa](#) izenekoak da, Oloteko Udalak eta Komarkako Kontseiluak osatua.

Kataluniako 2014ko gizarte zerbitzuen maparen arabera, Sistemaren egiturak 62 oinarrizko udal eskualde eta 41 oinarrizko komarka-eskualde dauzka.

24. taula

Katalunia. Gizarte zerbitzuen oinarrizko eskualdeen kopurua eta populazioa

	Gizarte zerbitzuen oinarrizko eremuak	Biztanleak	Gizarte zerbitzuen oinarrizko eremuetako biztanleak
Udalerrikoak	62	5.243.220	84.568
Eskualdekoak	41	2.275.683	55.504
Guztira	103	7.518.903	72.999

ABSS baten batez besteko dimentsioa 73.000 biztanle ingurukoa da, baina aipatu beharra dago Badia del Vallès-eko 13.553 biztanleko gutxienezkotik (gutxienez ere 20.000 biztanle egoteko arauaren salbuespena dena) Bartzelonako 1.602.386 biztanleko gehienekora bitarte tamaina askotako kasuak daudela. Komarketako ABSSen kasuan ere, askotarikoak daude: Alta Ribagorçako komarkak 3.873 biztanle dauzka; Vallès Orientalekoak, berriz, 291.974 biztanle ditu⁶⁹.

Oinarrizko osasun laguntzako gizarte zerbitzuak emateko administrazioen arteko lankidetzak-formulei dagokienez, argitasunak emate aldera, Bartzelonako Gizarte Zerbitzuen Partzuergoaren kausa aipa daiteke.

Bartzelonako Udal Gutunak⁷⁰ Gizarte Zerbitzuen Partzuergoa sortzen du, Bartzelonako Udalak eta Kataluniako Generalitateak osatua. Bartzelonako esparruko gizarte zerbitzuen kudeaketaz arduratu behar du; honako hauetatik, bereziki:

⁶⁹ Errealitate horrek erakusten digu biztanle-bolumenaren heterogenotasunak, diferentzia sozio-ekonomikoen, dimentsio geografikoen, distortsioak eta izaera gutxi-asko landatar nahiz hiritarrek beraiekin ekarri dituztela lurralde osoan zabalpen homogeneousko lortzeko arazo gaindiezinak egotea. Aipa daiteke, gainera, lurralde-antolaketari buruzko erabaki batzuek, urtetan zehar hartutakoek (batez ere komarketako ABSSak dira eta) gehiago lagundu dutela arazoa larriagotzen konpontzen baino. Horren adibidea da arestian deskribatutako eskuordetzea, komarkek udalen esku utzi baitute oinarrizko gizarte zerbitzuen kudeaketa (batzuetan, 5.000 biztanle baino gutxiagoko udalak dira, eta kudeaketa hori zuzenean beren gain hartzeko gaitasuna duten egiaztatu ez dutenak).

⁷⁰ Hiriko araubide juridikoaren berariazotasuna arautzen duen araua da (maila autonomikoan eta estatukoan aitortua [Bartzelonako Udal Gutuna](#)).

- plangintza orokorra lantzea;
- generalitateko Gobernuari proposatzea Bartzelonako udalerrian gizarte zerbitzuak ematen dituzten entitate, zerbitzu eta establezimendu publiko nahiz pribatuen araupetzea;
- zerbitzu espezializatuak programatu, eman eta kudeatzea;
- herritarrentzako informazioa antolatu eta gizarte zerbitzuen antolaketa- eta plangintza-eginkizunetarako laguntza informatiboa, ebaluaziokoa eta estatistikoa ematea.

Gizarte Zerbitzuen Partzuergoko gobernu organoetan, Kataluniako Generalitateak ordezkarieratik edo botoetatik bosten hiru dauka, eta Bartzelonako Udalak bosten bi.

Partzuergoa ekimen aitzindaria da saiheste aldera Administrazioak lurralde berean maila desberdinetako jarduketak izan ditzala lankidetzaren eta baterako erabakien ikuspuntutik. Helburua izan da bikoiztasunak saihestea, artatutako pertsonen beharrianak artatzea eta haien ibilbideak erraztea, bereziki oinarrizko osasun laguntzatik laguntza espezializaturakoak. Ebaluazio formalik ez dagoen arren, nabarmendu beharra dago Partzuergoaren ezarpena ez dela guztiz garatu, eta bereziki oinarrizko gizarte zerbitzuak ez direla bertan integratu. Momentuz, haien gizarte zerbitzuetako 40 zentroak erakunde autonomo baten pean daude, ez Partzuergoaren pean, eta horrek dakar Bartzelonako hirian administrazio eskudunen bikoiztasuna gertatzea, eta harremanen eta transakzio-kostuen arloetako arazoak ere agertzen dira.

Esperientzia horren balorazio gisa, Kataluniako ikuspengitik, aipa daiteke **partzuergoak aukera bat izan daitezkeela gizarte zerbitzuen mailen araberako egungo banaketaren eragin negatiboak gainditzeko, bai eta haien gobernantza eta koordinazio arazoak gainditzeko ere.** Haien alde ona da ez dutela lege-aldaketarik behar administrazioetako bakoitzaren eskumen-esparruari dagokionez, baina kudeaketaren arloko konplexutasun elementuak biltzen dituzte; esate baterako, erabaki eraginkorrak hartzeko egiturak eduki behar izatea eta organigrama exekutibo gainjarriak garatzeko arriskua.

3.5.3. Galizia

Aipatu den bezala, autonomia erkidegoari dagokio Galizian gizarte zerbitzuen plangintza orokorra. Hala eta guztiz ere, abenduaren 3ko 13/2008 Legeak nola edo halako tarte bat uzten die udalei beren plangintza egiteko, betiere beren lurralde-esparruan autonomia erkidegoak onetsitako plangintza estrategikoa osatzera orientatua, udaletako gizarte zerbitzuen plan eta programen bitartez. Horri dagokionez, **autonomia erkidegoaren araudiak gizarte zerbitzuen plangintzarako erreferentziako lurralde-unitate gisa gizarte eremua** ezartzen du, eta hori definitzen du adierazle sozial, ekonomiko eta demografikoei erreparatuta, baliabideen banaketa orekatua errazteko eta herritar guztiei gizarte zerbitzuetarako sarbidean aukera berdintasuna bermatzeko, edozein tokitan bizi direla ere.

Nahiz eta legeak aurreikusten duen gizarte zerbitzuen Galiziako mapa onestea, non gizarte eremuak definituko baitira eta Galiziako lurraldean zentroetarako eta zerbitzuetarako zuzkidurak ezarriko diren, mapa hori oraindik ere ez da egin. Hala eta guztiz ere, martxoaren 16ko 99/2012 Dekretuak, gizarte zerbitzu komunitarioak eta haien finantzaketa arautzen dituenak, norabide horretan aurrerapenen bat egin du, gizarte eremuak definitu baititu, nahiz eta definizio horrek soilik balio duen gizarte zerbitzu komunitarioen zuzkidura definitzearen eraginetarako eta behin-behineko balio batekin, Galiziako gizarte zerbitzuen sistemaren plangintzarako tresnak onesten ez diren bitartean: Galiziako Gizarte Zerbitzuetako Mapa eta Gizarte Zerbitzuetako Plan Estrategikoa, azken hori ere onetsi gabe baitago⁷¹.

Gizarte zerbitzu komunitarioen plangintzarako erreferentziako gizarte eremuek udalak hartzen dituzte zerbitzuak emateko oinarrizko unitate gisa⁷², eta haiek sailkatzen eta multzotan biltzen dituzte populazio-irizpideen eta irizpide sozial eta geografikoen araberako barrutitan. Era berean gizarte zerbitzuen lurralde-antolaketa bat dator ia guztiz udalen antolaketarekin, zeren eta multzoen edo mankomunitateen kasuetan izan ezik —eta

⁷¹ Plangintza sektorialerako beste tresna batzuk onetsi egin dira. Honako hauek, besteak beste: *Galizian mendetasuna prebenitzeko eta goiz detektatzeko esparru-estrategia*, zeinak helburu eta gomendio batzuk ezartzen baititu zerbitzuen antolaketa eta funtzionamendua orientatzeko (gizarte-, osasun- eta hezkuntza-zerbitzuak) pertsonen bizi baldintzak osasunaren eta autonomia pertsonalaren ikuspuntutatik hobetzera, arrisku faktoreen eta mugaketa funtzionalen prebentziora eta arreta integralera; eta *2013-2016 urteetarako Galiziako dinamizazio demografikorako plana*, zeinak, helburu nagusitik abiatuta, helburu estrategikoak eta lau esku-hartze arlo garatzen baititu, dinamizazio demografikoa sustatzeko neurriak ezartzen dituztenak; edo *2014-2020 urteetarako Galiziako gizarteratze estrategia*, zeina esku-hartzeen esparru integratu bat baita aahuladako, pobrezia eta gizarte bazterketako egoera pertsonal eta familiarrei modu eraginkor eta koordinatuan erantzutera eta ukitutako pertsonen gizarteratze sozial eta lanekoa lortzeko behar diren laguntzak ematera bideratua.

⁷² Horri dagokionez, dekretuak dio gizarte zerbitzu komunitarioen plangintzarako erreferentziako eremuek nolnahi ere udalak hartzen dituztela zerbitzuak emateko oinarrizko unitate gisa, eta haiek sailkatzen eta multzotan biltzen dituzte ezarritako populazio-irizpideen eta irizpide sozial eta geografikoen araberako barrutitan.

horiek minoritario eta boluntarioak dira— udal bakoitzak gizarte zerbitzuak beren udalerrian ematen ditu, eta ez du erreferentzia komunik edo antzekotasunik hezkuntza sistemaren edo osasun sistemaren lurralde-antolaketaekin. Guztira, dekretuan 61 eremu ezartzen dira, sei kategoría edo mailatan bilduta.

Gizarte eremuen tipologia definitzen da tamainaren, dentsitatearen eta biztanleen dispersioaren arabera irizpideetan oinarrituta, bai eta mendetasun, zahartze eta desgaitasun adierazleen arabera irizpideetan oinarrituta ere (marxoaren 16ko 99/2012 Dekretuko I. eranskina), eta honako sailkapena ezartzen da:

- Hiri-eremuak: zazpi, guztira. Halakotzat hartzen dira honako udalak: A Coruña, Santiago de Compostela, Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra eta Vigo (Galiziako zazpi hiriak).
- Metropoli-eremuak: hiri-eremu jakin batzuetatik hurbil daude, eta haiekiko lurralde-jarraitutasuna dute; edo haien eragin ekonomiko, demografiko eta sozialaren mende daude zuzenean. Gisa horretako lau eremu ezartzen dira.
- Eremu sasi-hirikoak: metropoli-eremuen antzekoak dira, baina ez dago jarraitutasun fisiko edo lurraldekorik hiri-eremuekin, edo ez daude hiri-eremuen eragin-esparruan. Guztira 9 daude.
- Landa-eremuak: landa-ingurunean ezarritako populazio-guneen berezko ezaugarriak dituzten lurralde-esparruei erreferentzia eginez mugatzen dira. Guztira 35 daude.
- Dispersio handiko landa eremuak: sei eremu dira, eta beharrezko joera demografiko nabarmena dute, bai eta biztanle-dispersio handia eta zahartze-adierazle handiak ere.

Oinarritzko osasun laguntzako gizarte zerbitzuak emateko administrazioen arteko lankidetzaren formulak dagoenez, Galiziako Gizarte Zerbitzuen Agentzia aipatu beharra dago, bai eta Galiziako Berdintasunaren eta Ongizatearen Partzuergo ere. Izan ere, Galizian zerbitzuak koordinatzeko edo batera emateko erreferentziako egitura administratiboa Galiziako Berdintasun eta Ongizate Zerbitzuen Partzuergo da, Galiziako Xuntak eta Galiziako 314 udaletatik 272 udalek eta lau mankomunitatek osatua. Partzuergoan sartzea borondatezkoa da hura osatzen duten administrazio guztientzat.

Erakunde hau funtsezkoa izan da 2006an sortu zen momentutik lurralde-oreka hobetzeko gizarte zerbitzu publikoen eskaintzari dagokionez, bereziki berriazko

gizarte zerbitzu komunitarioetan, eta bidea eman du behar adinako estaldura-maila duten kalitatezko zerbitzuak bermatzeko, eta errazago egin du haur eskolara eta haurrei arreta emateko guneetara iristea, bai eta honako hauetara ere: adineko pertsonentzako eta mendetasuna duten pertsonentzako arreta-guneak (eguneko zentroak, etxebizitza komunitarioak, egoitza-izaerako etxeak eta egoitza txikiak), gizarteratzerako komarkako lantaldeak, gazteentzako informazio eta aholku guneak edo hurbiltasuneko beste zerbitzu batzuk, etxerako jatorduena kasu. Hori guztia oinarritzen da administrazioen arteko lankidetzaren formulak batean, borondatez atxikitzeko, zeinaren bidez udalek beren ekipamenduak lagatzen baitituzte, partzuergo horrek kudea ditzan, konpromisoa hartuz finantza-ketaren %30 jartzeko; partzuergoak, bitartean, gainerako %70a jasotzen du, administrazio autonomikotik jasotzen dituen finantzaketa-transferentzien kargura eta erabilzailerengandik hartutako baterako ordainketaren heldu diren diru-sarreraren kargura.

Gaur egun, abenduaren 3ko 13/2008 Legearen aldaketaren indarrez, zeina *sektore publiko autonomikoaren arrazionalizatzeari buruzko abenduaren 26ko 14/2013 Legearen bitartez gauzatuko baita*, bai eta *Galiziako Gizarte Zerbitzuen Agentzia sortzen duen* eta haren estatutuak onesten dituen *marxoaren 20ko 40/2014 Dekretuaren* bitartez ere, Galiziako Berdintasun eta Ongizate Zerbitzuen Partzuergo Galiziako Gizarte Zerbitzuen Agentziak xurgatzeko prozesuan dago; horrekin, jarraitutasuna eman nahi zaio udalekin lankidetzan jarduteko formula horri, gizarte zerbitzuen prestazioa errazteko.

3.5.4. Gaztela eta Leon

Lehen aipatu den bezala, gizarte zerbitzuen oinarritzko mailari dagokionez, **Gaztela eta Leongo gizarte zerbitzuetako sistema bi mailatan antolatuta dago lurraldean: gizarte zerbitzuetako eskualdeak (aurrerantzean, ZAS) eta gizarte zerbitzuetako eremuak (ASS).** ZAS deitutakoa erreferentziako unitatea da beharrezko detektatzeko eta gizarte-baliabide eta -zerbitzuak esleitu eta planifikatzeko. Hiri-ingurunerako 20.000 biztanleko modulua ezartzen da, eta landa-ingurunerako, berriz, 10.000koa. Arlo horiek ZAS deitutakoen multzoak dira, eta tokiko entitate bakoitzari dagokio haiek mugatzea. Arlo bakoitzak gutxienez hiru eta gehienez bost ZAS bildu beharko ditu. Lurralde-antolaketak Gaztela eta Leongo gizarte zerbitzuetako maparen bitartez gauzatuko da. Mapa hori garatzeko dago une honetan.

2011n, erkidegoa 189 gizarte ekintzako eskualdetan banatuta zegoan —119 landa eremuetakoak eta 70 hirikoak—, zeinetan guztira 197 gizarte ekintzako zentro (CEAS) baitzeuden, 124 landa eremuetakoak eta 73 hirikoak.

25. taula
CEAS deitutakoen antolaketa Gaztela eta Leonen, probintzien arabera

Probintzia	Tokiko entitatea	CEAS kopurua
Avila	Udala-Hiriburua	4
	Diputazioa	8
Burgos	Udala-Hiriburua	9
	Diputazioa	18
	Aranda de Duero	2
	Miranda de Ebro	2
Leon	Udala-Hiriburua	7
	Diputazioa	7
	Ponferrada	3
	San Andres de Rabanedo	2
Palentzia	Udala-Hiriburua	4
	Diputazioa-Mankomunitateak	11
Salamanca	Udala-Hiriburua	8
	Diputazioa	14
Segovia	Udala-Hiriburua	3
	Diputazioa	10
Soria	Udala-Hiriburua	2
	Diputazioa	10
Valladolid	Udala-Hiriburua	19
	Diputazioa	13
	Laguna de Duero	1
	Medina del Campo	1
Zamora	Udala-Hiriburua	4
	Diputazioa	10

Iturria: Geuk egina, Gaztela eta Leongo Batzarrak emandako datuekin: www.serviciosociales.jcyl.es.

Antolaketa funtzionalari dagokionez, jada aipatu den bezala, sistemak bi maila dauzka: lehenengoa oinarrizko gizarte ekintzako lantaldeei dagokie, zeinek CEASetan egiten baitute lan (lurralde-esparruaren ikuspuntutik ZASEkin bat datoz), eta bigarren maila bat, diziplina anitzeko

berariazko lantaldeek osatua (gizarte ekintzako eremu bakoitzean ezarritakoak). Bi lantalde horien titularitatea eta kudeaketa gizarte zerbitzuen arloan eskudunak diren tokiko entitateei egokituko zaizkie.

3.5.5. Gaztela-Mantxa

Sistemaren lurralde-antolaketa ikuspuntutik, **Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak ezartzen du udalerrria dela oinarrizko laguntzako gizarte zerbitzuak emateko oinarrizko lurralde-unitatea, eta zerbitzu horiek batera emateko moduak baimentzen ditu biztanle kopuru txikia dela-eta zerbitzu horiek udal bakarrak ematerik ez duen kasuetan (askotan gertatzen da hori)**. Erregioko exekutiboari dagokio lurralde-antolaketa hori ezartzea gizarte zerbitzuen maparen bitartez. Hala eta guztiz ere, mapa hori gaur arte egin ez denez, aplikatzen jarraitzen da [abenduaren 28ko 287/2004 Dekretua](#), *Gaztela-Mantxako gizarte zerbitzuen eskualde eta eremuen lurralde-egitura eta Gaztela-Mantxako gizarte zerbitzuen sistema publikoaren egitura funtzionala arautzen dituena*.

Hala eta guztiz ere, erkidegoaren lurralde-ezaugarriak eta ezaugarri demografikoak direla eta, oinarrizko laguntzako gizarte zerbitzuak emateko oinarrizko lurralde-unitatea udalerrria bada ere, gizarte zerbitzuen ematea, lurraldearen zatirik handiengan, udalerrien borondatezko multzoen bitartez antolatzen da (mankomunitateak badaudenean) eta horiek guztiak (handienak izan ezik) autonomia erkidegoak ezarritako gizarte zerbitzuen eskualde eta eremuetan integratzen dira. Hartara, lurralde osoa gizarte zerbitzuen eremuetan banatuta dago, eta haietan gizarte zerbitzuen bi eskualde edo gehiago sartzen dira. 20.000 biztanletik gorako udalerrietan —non kudeaketa berekirako gaitasuna dagoen (hogei inguru dira autonomia erkidego osoan, jada aipatu den bezala)— baizik ez da gertatzen udala izatea gizarte zerbitzuak emateaz arduratzen den tokiko entitatea.

Lehen aipatu den bezala, bi motatako gizarte zerbitzuak daude: PRAS eskualdeak (gizarte ekintzako erregio plana), 5.000 biztanletik beherako udal eremuak osatuak, eta plan itunduko eskualdeak, zeinak, batetik, biztanle gehiagoko udalak baitira eta, bestetik, kudeaketa-gaitasun handiagoko udalak baitaude. Plan itunduko eskualdeetan, Udalak baliabide gehiago jartzen ditu PRAS eskualdeetan baino; horrek berarekin dakar profesional gehiago edukitzea eta esku-hartze teknikorako gaitasun handiagoa edukitzea. PRAS deitutako eskualdeak 5.000 biztanletik beherako udal guztiak dira, bai eta 20.000 biztanletik beherako udalen zati handi bat ere. Plan itunduko eskualdeak 20.000 biztanletik gorako udalei dagozkie, bai eta populazio txikiagoa duten beste batzuei ere.

Azaldutako sistemak modu desberdin samarrean dihardu Albaceten, non gizarte zerbitzuen partzuergo probintzial bat bai baitago, diputazio probintzialak eta 93 udalek osatua, eta, funtsean, EELZ deitutakoa eta prestazio osagarri batzuk (etxez etxeko jatorduak, laguntza teknikoak, lagun egitea eta laguntza pertsonala eta abar) ematera bideratua. Eredu hori dela eta, probintzia hori da EELZ delakoaren kudeaketan kalitate handiena lortzen duena, eta zerbitzu hori bertan kontrolatuago dago udal bakoitzaren menpekora den probintzietan baino.

3.6. Ezagutzaren koordinaziorako, ikuskapenerako eta kudeaketarako tresnak

3.6.1. Nafarroako Foru Komunitatea

Koordinazio-tresnei dagokienez, 15/2006 Legeak xede horretarako bi erakunde ezartzen ditu: **Gizarte Zerbitzuen arloko Administrazioen arteko Kontseilua** eta Nafarroako Gizarte Laguntzaren Etika Batzordea. Horietatik, lehenengo orientatuta dago administrazioen arteko koordinaziora, eta honako hauek dira nabarmentzekoak haren eginkizunen artean: plan estrategiko sektorialen garapenera buruz informatzea eta eskumen batzuk toki entitateei eskualdatzeko proposamena egitea, betiere bi aldeak ados daudela.

Hala eta guztiz ere, bi erakunde horien garapena ez da nahikoa izan gizarte zerbitzuen esparruko koordinazio erreala lortzeko; hori dela eta, [9/2015 Foru Aginduaren bitartez](#), **Nafarroako Foru Komunitateko Administrazioen Gizarte Zerbitzuen Oinarrizko Laguntzako Koordinazio Batzordea** arautu da. Batzorde hori gizarte zerbitzuen ardura duen Departamentuko sei ordezkari (gaur egun, Eskubide Sozialetako Lehendakariordetza da) eta oinarrizko gizarte zerbitzuetako barrutien zazpi ordezkari osatzen dute. Barruti bakoitzaren ordezkariak txandakakoa izango da, eta bi urtean behin berrituko da eskualdeen artean, Iruñean eta Iruñeko eskualdean izan ezik, non bi ordezkari egongo baitira (bat Iruñekoa eta bestea eskualdekkoa).

Agindu horren 3. artikuluari jarraituz, honako hauek dira lau hilean behin (bai eta deialdi bereziak egiten direnean ere) biltzen den batzorde horren eginkizunak:

- Oinarrizko laguntzako gizarte zerbitzuen kalitatea hobetzeko behar, kezka eta ekimenei buruzko eztabaida foro iraunkor bat eratzea.

- Oinarrizko gizarte zerbitzuetan garatzeko ekimen, jarduera eta programenak aztertu eta proposatzea, baita haien jarraipena eta ebaluazioa egitea ere.
- Gizarte zerbitzuetako profesionalen arteko koordinazioari buruzko prestakuntza, informazio eta ebaluazio estrategiak garatzea. Beharrezkoa bada, dauden baliabideak edo zerbitzuak aldatzeko proposamenak ekarriko lituzke horrek.
- Gizarte zerbitzuen gaineko arautegiarekin lotutako irizpide teknikoak aurkeztea, hori kudeatzeko tresnak, eta abar.
- Oinarrizko laguntzako gizarte zerbitzuetan bitarteko materialen, pertsonalen eta prestakuntzako beharri buruzko ekimenak aztertu eta proposatzea.
- Gizarte ekimenean eta zerbitzuetan, administrazioaren eta entitate pribatuen arteko lankidetzaren indartzeko azterketak eta aholkuen proposamena.
- Gizartearen alorrean erantzun bateratu bat behar duten inguruabar berriak antzematea; elkarrekin aztertzea eta irtenbide tekniko koordinatuak hartzea lanbideko ekimen eremuaren barrenean, lan metodologian ere batera jardunda.
- Ezagupenak trukatzeko laguntzako talde formalei eta informalei dagokienez, ahal den neurrian koordinazio prozesuetan sartzeko eta problema zehatzak errazago konpontzeko.
- Zein herritan agertzen diren baliabide eta zerbitzu berriak, haien berri ematea.
- Profesionalei informatzea haien koordinazio jarduerari buruz, bai eta elkarte eta haien eremuko parte-hartze komunitarioko organoei ere, behar diren ekarpenak egin ditzaten.

Hala eta guztiz ere, araudian ezarritako eginkizunak gorabehera, Batzordearen saioek, gaur arte, izaera informatibo hutsa izan dute, eta funtsean mugatu dira Nafarroako Gobernutik barruti bakoitzeko ordezkariari informazioa ematera; horrenbestez, huts handi bat utzi da, orain arte landu ez dena: barruti barneko koordinazioa, Batzordearen eginkizun gehienak eraginkor egingo lukeena (koordinazioa, komunikazioa, beharrezko detekzioa eta abar). Horretarako, barrutiko koordinazioaren figura arau bidez definitu beharko da (eginkizunekin, helburuekin, egitekoekin eta koordinazio-denbora aitortuarekin), eta horrek, gainera, berarengan hartuko baitu Nafarroako Gobernuarekiko interlokuzioa.

Aipatutakoaz gainera, gaur arte departamentuen arteko bestelako koordinazio-egiturarik ez da garatu, ez eta jarduketa-protokolo orokorrik ere. Egia bada ere barrutietako batzuetan, nola baita hurrei arreta ematekoan, inplikaturako sistema desberdinek (osasuna, hezkuntza, polizia eta abar)⁷³ esku hartzeko protokoloak jasota daudela, gainerako jarduketa-esparruetan profesionalen borondateaz haratago doazen koordinazio-irizpideak eta konpromisoak falta dira. Gai horietatik guztietatik ondorioztatzen da, horrenbestez, **koordinazioarenak jarraitzen duela izaten Nafarroako Gizarte Zerbitzuetako Sistemaren ahulda-deetako bat.**

3.6.2. Katalunia

2008tik, **Kataluniako Generalitatearen eta ABSSak kudeatzen dituzten toki entitateen arteko harremana programa-kontratuen figuraren bidez gauzatzen da.** Kontratu horien oinarria da gizarte zerbitzuetan eskuduna den Generalitateko sailak eta udaletako elkarte-erakundeek (*Federació Catalana de Municipis y Associació de Municipis de Catalunya*) sinatutako lau urteko esparru-akordioa. Honako hauek dira programa-kontratuen helburuak, esparru-akordioan islatu direnak:

- Gobernuaren eta tokiko erakundeen arteko koordinazio- eta lankidetzaren harremanetako konpromisoak artikulatzea.
- Herritarrei zuzendutako zerbitzu publikoen kalitatea hobetzea.
- Baliabide publikoen erabileran efizientzia hobetzea.
- Tokiko entitateekiko harremanetan kultura-aldaketa bat sustatzea, baterako erantzukizunak eta politika sozialen arloko baterako parte-hartzea sustatuz.

Tokiko entitateentzat, aurrerago aipatuko den bezala, programa-kontratuen figura estuki lotuta dago 12/2007 Legeak esleitzen dien oinarrizko gizarte zerbitzuen finantzaketarekin. Horri dagokionez, udalen helburuak, hiru dira, figura horri dagokionez:

- Lehenengo, oinarrizko gizarte zerbitzuen finantzaketa-maila bermatzea. Finantzaketa hori, aurrerago esango

⁷³ Ekintza koordinatu horien garapena posiblea izan da, batetik, haurrak babesteko edo haiei tratu egokia emateko tokiko sareak sortu direlako; izan ere, sarean lan egiteko metodologiaren bitartez, lortu da gizarte babeseko hainbat sistematako profesionalak integratzea (emaitza oso positiboak eman dituztenen adibide dira Burlata, Lizarra edo San Adrian). Bestalde, erkidegoko mailan, zenbait jarduketa-protokolo aurreikusten dira *Nafarroako Foru Komunitatearen hurren babesgabetasun egoeretan esku hartzeko eskuliburuan* (2006).

dugun bezala, ezin da inolaz ere izan, 12/2007 Legeari jarraituz, oinarrizko lantaldeen, programa eta proiektuen eta zerbitzuen zorroak ezartzen dituen etxez etxeko laguntzako eta telelaguntzako zerbitzuen kostuaren %66tik beherakoa.

- Tokiko entitateen bigarren helburua izan da legeak jasotzen duen lau urteko finantzaketa bermatzea. Programa-kontratuak sinatu ziren unera arte, ekarpen ekonomikoa urtero negoziatzen zen, eta tokiko entitateen plangintza eta epe luzeko konpromisoa asko zailtzen zituen segurtasun eza eragiten zuen. Esparru-akordioan lortzen da Kataluniako Generalitateko gobernuak urte anitzeko gastu-konpromiso bat onartzea, lau urtetarako finantzaketa bermatzen duena.
- Azkenik, tokiko entitateek lortu dute zerbitzu espezializatu berekien aitortza eta finantzaketa, haiek programa-kontratuak sartuz, eta jotzea zerbitzu horiek Generalitatearen eskuordetze bidez ematen direla. Horretarako, kontratuak 25 atal (fitxa) ditu gehienez, non udalen gizarte zerbitzuen prestazio eta eginkizunen finantzaketarako betebeharrak jasotzen baitira.

Programa-kontratuak gauzatu gabe uzten duen erronka da udalek ematen dituzten zerbitzuen plangintzarako eta kontrolerako tresna izatea. Fitxa guztietan bete beharreko helburuak eta haiek ebaluatu ahal izateko adierazleak jasotzen diren arren, errealitatean haien formulazioa ez da egokiena esleituta daukaten eginkizunerako; oro har, mugatzen da prozesuaren helburu eta helmugak aipatzera, eta ez ditu jasotzen lortu nahi den emaitzaren eraginari buruzko adierazlerik.

Programa-kontratuaren figuraz gainera, [abenduaren 22ko 202/2009 Dekretuak](#), *Kataluniako gizarte zerbitzuen sistemaren arloko parte-hartzerako eta koordinaziorako organoari buruzkoak*, 12/2007 Legean jada jasota dauden koordinaziorako eta parte-hartzerako organoak garatzen ditu. Horien artean, nabarmentzekoa da Gizarte Zerbitzuen Kontseilu Nagusia, Gizarte Ongizatearen Koordinazio Kontseilua eta Gizarte Zerbitzuetako Beharizanaren Ebaluaziorako Komitea. Dekretu honek, halaber, gizarte zerbitzuetako udal kontseiluak arautzen ditu, bai eta udalez gaidiko kontseiluak ere, gizarte zerbitzuen oinarrizko eskualde bera osatzen duten komarka edo udal elkarteetarako.

Gainera, aipatu beharra dago [Kataluniako oinarrizko gizarte zerbitzuen eredu](#) Generalitateak berriki argitaratua. Dokumentu horren helburua da antolaketarako esparru komun eta ulergarri bat izatea, gizarte zerbitzuen Kataluniako sistemaren lehentasunak errazten eta orientatzen dituen, gutxienezko zerbitzu batzuk ezarri, zeinek tokiko administrazioei bidea emango baitiete beren egoera alderatu eta analizatzeko, estandar zabal eta malgu batzuk —eta,

halere, zehatzak — erreferentzia hartuta. Eredu ireki baten gisara planteatzen den arren, berrikuspen bat behar duena, testuak planteatzen du ezen, behin onetsita, ondorengo araupetze-prozesu baten oinarria izan beharko lukeela. Araudi honen edukiak, funtsean, ereduak hartzen dituenak dira: zerbitzuak emateko eta haiek eskuratzeko irizpideak, lantaldeen antolaketa, ekipamenduen errekerimenduak eta informazio sistemaren baldintzak.

Bestalde, lehen ere aipatu da nolako egitekoa duen Bartzelonako Diputazioak gizarte zerbitzuen arloan udal administrazioei aholkularitza tekniko emateari dagokionez. Horri dagokionez, nabarmentzekoak dira **lantaldeak gainbegiratzeko eta prestatzeko jarduketak eta zerbitzuak ebaluatzekoak, gizarte zerbitzuetarako Udalen Arteko Konparazio Zirkuluen bitartez egindakoak**. Bartzelonako Diputazioak bultzatuta, Gizarte Zerbitzuetarako Udalen arteko Konparazio Zirkuluak gizarte zerbitzuen hobekuntzaren alde lan egiten duten udalen talde egonkorak dira, beren jarduketa islatzen duten adierazleak konparatuz eta jarduera hori oinarritzen duten jokabideak elkarrekin trukatu eta alderatuz. Sare horretan 10.000 biztanletik gorako 55 udalek hartzen dute parte. Gizarte zerbitzuen Konparazio Zirkuluek konparazioaren eta hobekuntza jarraituaren teknika garatzen dute; haren bidez, bilatzen dute jokaera eta emaitzak ahal diren onenak izan daitezen, parte-hartzaileek ahal den modu onenean jardun dezaten. Horri dagokionez, 2001etik Bartzelonako probintziako udalek elkarrekin egiten dute lan honako helburu honekin:

- egiten duten jarduera islatzen duten adierazleak definitzea;
- urtero lortutako emaitzak neurtzea;
- emaitzak alderatzea eta onenak nabarmentzea;
- emaitza onenei lotutako jokabide onenak bilatzea;
- lortu nahi diren emaitzak zein diren finkatzea.

Zirkulu horien lanaren ondorioz, besteak beste, udalen gizarte zerbitzuei buruzko adierazle laburpen-taula bat argitaratzen da, honako arlo hauek hartzen dituena: oinarritzko gizarte zerbitzuak; etxez etxeko laguntza eta zentro irekiak. Ehun adierazle baino gehiago hartzen ditu, urtero berritzen direnak, honako hauek direla eta: zerbitzuen finantzaketa, erabiltzaileen gogobetetzea, profesionalen zuzkidura eta haien lan baldintzak, zerbitzuen estaldura eta sarbide-prozedurak (itxarote-zerrendak, elkarrizketak egiteko batez besteko itxarote-aldiak eta abar). Ekimen horren esparruan, urtero txosten bat argitaratzen da, non jarraitutako metodologia eta lortu diren emaitza metatuak —udalez udal zehaztu gabekoak—, hobetu daitezkeen arloak zehaztuta.

Bestalde, Bartzelonako Diputazioak Udalen arteko Konparazio Zirkuluen esparru honetan jokatzen duen papera alde batera utzita, Kataluniako Generalitateak abian jarritako ekimen eta tresna ugari daude udalen gizarte zerbitzuekin koordinatzeko eta, bereziki, esparru horri buruzko ezagutza kudeatzeko. Laburki bada ere, tresna horietako batzuk aipatuko ditugu. Generalitateak bultzatutakoak izanda ere, zuzenean ukitzen dituzte udaletako eta komarketako gizarte zerbitzuak:

- Kataluniako Gizarte Informazioaren Sistema (Herkules Proiektua) informazio sistema komun, partekatu, partekagarri eta koordinatua da, zeinak bermatzen baitu Gizarte Zerbitzuen Zorroko prestazioei buruzko informazioa eskuragarri egotea, datuen pribatutasuna eta ukitutako eragileen arteko informazio-trukean segurtasuna izatea, eta sektore publikoan zein pribatuan ematen den arretari buruzko datuen integrazioa, bikoiztasunak saihesteko eta gizarte zerbitzuen hartzaileei ematen zaien arreta hobetzeko. Informazio sistema zenbait tresnaren bitartez artikulatzen da; honako hauek, besteak beste: zorroaren jarraipenerako taula (QSCart) edo tokiko entitateen Datuen Erregistro Bateratua (RUDEL).
- Gizarte zerbitzuen mapa. Gizarte zerbitzuen mapa, urtero gaurkotzen dena, Gizarte Zerbitzuen Kataluniako Sistemaren eskaintzako oinarritzko datuak biltzen dituen dokumentua da⁷⁴. Batetik, oinarritzko gizarte zerbitzuak eta, bestetik, arreta espezializatuko gizarte zerbitzuak hartzen ditu bere egiturari, eta datu exhaustibo eta gaurkotuak ematen ditu sistemari eskuragarri dauden baliabideei buruz. Datuak urtero gaurkotzen dira, eta lurraldearen arabera bereizirik aurkezten dira. Informazio garrantzitsu horrek aukera ematen du zerbitzuetan egin beharreko hobekuntzak oinarritzeko, esku hartzen duten eragile guztien parte-hartze eta jarduketak egokitzeko, gizarte politikak errealitate aldakorrari egokitzeko eta, oro har, beharizan sozialen aurrena modu efiziente batez jarduteko. Oinarritzko gizarte zerbitzuei dagokienez, Mapak informazioa eskatzen du —gizarte zerbitzuetako oinarritzko eskualde bakoitzerako— profesionalen zuzkidurari buruz (gizarte langileak eta gizarte hezitzaileak), emandako EELZ orduei buruz, artatutako arazoei buruz, aratutako pertsonen eta familia-unitateei buruz, egonaldi mugatuko zerbitzuetan erabiltzeko dauden postuei buruz eta abarrei buruz.
- Kataluniako gizarte zerbitzuen egoerari buruzko urteko txostena. 12/2007 Legeko 50. artikulua ezarritakoaren arabera, txosten horrek urtero informazioa jasotzen du bai gizarte premiako egoerari buruz, bai Gizarte

⁷⁴ Euskal Autonomia Erkidegoko gizarte zerbitzuetako mapak izaera funtsean normatiboa duen bitartean, euskal gizarte zerbitzuen lurralde zabalpena eta haien gutxieneko zuzkidurak antolatuzera bideratua, Kataluniako Gizarte Zerbitzuen Mapak funtsean izaera deskribatzaile eta analitikoak dauka.

Zerbitzuetako Kataluniako Sistemaren ekintzari buruz ere. Ikuspuntu metodologikotik, txostena oinarritzen da bai eskura dauden iturri estatistikoetan, bai gizarte zerbitzuetako mapatik heldu den informazioan ere.

- DIXIT izena duen gizarte zerbitzuei buruzko dokumentazio zentroa Gizarte Ongizate eta Familia Sailaren ekimen bat da, gizarte zerbitzuetako profesionalei zuzenduta dagoena, gizarte ongizatearen, autonomiaren sustapenaren eta mendetasunerako arretaren esparruei buruzko ezagutzaren kudeaketa eta zabalpena sustatzeko. DIXITek honako helburu orokor hauek dauzka: a) gizarte zerbitzuen eta herritarren eskubideen esparruko ezagutzaren hedapena, elkarrekiko trukea eta sorkuntza bultzatzea; b) ezagutzaren transmisioaren eta aukera-berdintasuna lideratzea lurralde osoan; c) profesionalen sare baten sorrera sustatzea eta parte-hartzerako bideak erraztea; d) Gizarte Ongizate eta Familia Sailak sortutako ezagutza zaintzea eta ustiatzea.

3.6.3. Galizia

Antolaketari dagokionez, **nabarmendu beharra dago Galiziako administrazio autonomikoan administrazio-unitate bat dagoela, Gizarte Zerbitzu Komunitarioen Koordinaziorako Zerbitzua, zeinak gizarte zerbitzu horiek koordinatzeko eginkizun berariazkoa baitu;** izan ere, unitate horrek aholkua, orientabidea, informazioa, prestakuntza eta laguntza teknikoa eskaintzen dizkie gizarte zerbitzu komunitario, oinarritzko eta berariazkoetako profesionalei, beren udaletan programak eta zerbitzuak gara ditzaten.

Bestalde, tresna teknikoei dagokienez, Galiziako gizarte zerbitzuetako sistemak programa informatiko batzuk badauzka, koordinaziorako tresna gisa baliatzen direnak; esate baterako Gizarte Zerbitzuetako Erabiltzaileen Informazio Sistema (SIUSS), zeina Galiziako udal guztietan erabiltzen baita eta aukera ematen baitu gizarte zerbitzu komunitarioen erabiltzaileen oinarritzko datuak jasotzeko: pertsoneri, haien eskariei, balorazio profesionalei eta baliabide egoki edo/eta aplikatuei buruzko informazio guztia jasotzen da bertan. Programa familia-espediten araberako egituratzen da, eta aukera ematen die gizarte lanetako profesionalei eta diziplina arteko taldea osatzen duten gainerako teknikariei profesionalki esku hartzen duteneko egoeren kudeaketa integrala egiteko.

Web gisako beste programa informatiko batek, *udalen gizarte zerbitzu komunitarioak* (SSCM) izena duenak, oinarritzko prestazioen eta prestazio osagarrien kudeaketa artikulatzen du, eta aukera ematen die gizarte zerbitzu komunitarioen titular diren tokiko entitateei beren urteko plangintza aurkezteko eta autonomia erkidegoari kasuko

finantzaketa-eskaria aurkezteko eta, gero, egiazki finantzatutako eta emandako zerbitzuei buruzko ebaluazio kuantitatiboa eta kualitatiboa egiteko.

Era berean, *Gizarte zerbitzuen arloko lanerako, informaziorako eta aholkularitzarako eskuliburua* (MATIASS) izenekoa autonomia erkidegoaren mailako erreferentziako webgunea da Galiziako gizarte zerbitzuen arloko informazio tekniko eta profesionala zabaltzeko. Koordinaziorako tresna oso baliotsua da, zeren eta gizarte zerbitzuetako profesionalei babes teknikoa ematen baitie, haien gaurkotzea eta prestakuntza jarraitua errazten baitu eta erreferentziako agiri teknikoak eskuratzen baitizkie; halaber, aukera ematen du zerbitzuak eta prestazioak kudeatzeko eredu eta galdetegi homologatu editagarriak deskargatzeko.

Azkenik, Gizarte Zerbitzuak ematen dituzten Erakundearen Erregistro Bateratua (RUEPSS) koordinatzeko tresna da, bertan informazioa jasotzen baita programak garatzen dituzten entitateei buruz edo honako esparru hauetan gizarte zerbitzuetako zentro edo programen titularrak edo kudeatzaileak diren erakundeei buruz: adineko pertsonak, desgaitasuna, berdintasuna, haurrak, adingabeak, familia, gizarteratzea eta gizarte zerbitzu komunitarioak. Erregistroak jendeari eta gizarte zerbitzuetako profesionalei informazioa eta orientabide baliagarriak ematen dizkie euskarri elektronikoan dauden baliabide sozialak eskuratzeko, webgunearen bitartez.

Ongizatearen arloko beste sistema batzuekiko (hezkuntza, osasuna, etxebizitza...) koordinazioari dagokionez, Galizian koordinaziorako honako tresna hauek artikulatu dira:

- Gizarte zerbitzuetako profesionalentzako jarduketako protokoloa, generoko indarkeria pairatzen duten emakumeei arreta ematekoa.
- Hainbat ahuldade-egoeratan esku hartzeko gidaliburuak: horietan guztietan, gizarte- edo osasun-zerbitzuez gainera, justizia-sistemak ere esku hartzen du. Honako hauek dira gidaliburu horiek:
 - Haurren aurkako tratu txarren egoeretan esku hartzeari buruzko gidaliburua.
 - Adineko pertsonen edo desgaitasuna duten pertsona helduen aurkako jarduketa koordinaturako gidaliburua.
 - Babes juridikoari eta desgaitasunari buruzko informazio-gidaliburua.
- Arreta goiztiarrean erakundearen arteko koordinaziorako, esku-hartzerako eta deribaziorako protokoloa, Gizarte Politiketako, Osasuneko eta Hezkuntzako kontseilaritzek sinatua.

3.6.4. Gaztela eta Leon

Gaztela eta Leonen garatzen joan diren koordinazio-tresnen ikuspuntutik, honako hauek dira ekimenak:

- Sistemarako sarbide bateratua, CEASen bitartez. Bera-ekin dakar lehenengo arreta sistema publikotik egitea eta jarduketa profesional baten bitartez. Horrek bermatzen du herritar guztiek sistemarako sarbidea izatea berdintasun-baldintzetan. Aurreikusten da baloraziorako eta esku-hartzerako tresnak eta lanabesak homogeneizatzearagileen artean, jarduketa koordinatu eta eragin-korra lortzeko kasuei arreta emateko garaian, bai pres-tazioetarako sarbide bateratua zein prestazioen eduki bateratua ere.
- Informazio-sistema bateratua. SAUSS plataforma gi-zarte zerbitzuetako erabiltzaileen erregistro bakarra da, sistemako eragile eta profesionalak partekatzen dutena. Plataforma horrek pertsonaren historia soziala integratzen du, eta zerbitzuak eta prestazioak kudeatzeko beste tresna informatiko batzuekin konektatzen da: haurrak babesteko modulu informatikoak, mende-tasun-egoeraren balorazioa eta herritarren errenta bermatua (RGC), etxek etxeko laguntza zerbitzuaren kudeaketa eta hornitzea eta larrialdi sozialeko egoeretan bizi-iraupeneko oinarrizko premiak asetzeko prestazio ekonomikoen kudeaketa. Gaur egun, sarbidea toki en-titateetatik eta gizarte zerbitzuetako gerentzietatik egin daiteke, baina honakoek ere horretarako modua ba-dute: genero-indarkeriako egoeretan erkidegoko arre-taren ardura duten profesionalak, utzarazpen egoeran dauden familiei laguntzeko zerbitzu integraleko profesio-nalak eta autonomia pertsonala sustatzeko lantal-deak (EPAP deitutakoak).
- Historia sozial bakarra arautzen duen dekretua. Dekre-tu horren zirriborroak historia sozial bakarra definitzen du: *“agiri-tresna bat da honako datuak erregistratzen di-tuena: datu pertsonalak, familiarrak, gizarte-premiei bu-ruzkoak, prestazioak eta jarraipenak eta erabiltzailearen egoera sozio-familiarraren adierazgarri izan daitezkeen gainerako datuak, eskaria, diagnostikoa eta horren ondo-rengo esku-hartzea eta egoeraren ebaluazioa”*. Historia sozial bakarra elektronikoa izango da, eta SAUSSen in-tegratuta egongo da. Dekretuak historiak jasotzen duen informazioa arautuko du, bai eta honako beste hauek ere: profesionalen ohar subjektiboen tratamendua, hi-rugarrenetan dagoen informazioa, datuak sistemako ki-deak diren hirugarrenei eta beste administrazio publiko batzuei lagatzea, sistemako eragileen sarbidea eta his-toria sozialaren titularraren sarbidea, besteak beste.
- Jarduera sozio-sanitarioa kudeatzeko, osasun zentroen eta oinarrizko koordinazio lantaldeak (ECB deitutakoak)

osatzen dituzten CEASen arteko informazio-sistema bat eta konexio informatiko bat ezarri dira, profesionalen arteko baterako lana errazte aldera. Nagusiki, kasuen kudeaketa partekaturako gidaliburuak partekatzen dira, bai eta bileretako aktak ere. Tresna honek aukera ematen du bi sistemen arteko kudeaketa koordinatua eskatzen duten kasuak identifikatu eta artatzeko. Bereziki baliagarri gertatzen da hori baliabide sozio-sanitarioen plangintza egiteko.

3.6.5. Gaztela-Mantxa

Plangintzarako, diagnostikorako eta kalitate-kontrolerako tresnei dagokienez, esan daiteke halakotzat ez direla se-kula existitu, Kontseilaritzaren beraren aurrekontu-exeku-zioaren esleipenaren eta kontrolaren erantzukizunez hara-tago. Gaztela-Mantxako Juntak erabili duen (era erabiltzen jarraitzen duen) tresna bakarra eskualdeetako erreferen-tziako profesionalen arteko (gizarte langileak) aldizkako bilerak dira; izan ere, hileroko eremuko bilerak egiten dira jarduketak eta esku-hartzerako irizpideak koordinatzeko. Urtean bitan, oinarrizko gizarte zerbitzuetako zuzendaritza probintzialak eskualde eta eremuetako profesionalekin bil-tzen dira haiei jarduketa-ildoak, lehentasunak eta ekintza-irizpideak helarazteko eta laguntza deialdiei eta laguntzak arautzeko oinarriei buruz eta abarrei buruz informatzeko.

Bestalde, Gizarte Ongizatearen arloko ordezkari-tza probintzietan⁷⁵ prestazio eta zerbitzu guztietarako langile teknikari arduradunak daude (oinarrizko zerbitzuetako bu-rutza eta zerbitzu espezializatuak burutzak), eta haien bitartez ekintza-ildoak goratzen edo beheztatzen dira, edo iradokizunak jasotzen dira. Haiek dira, gainera, probintzia-ko deribazioak eta prestazio espezializatuaren atxikipenak izapidetzeko ardura dutenak. Hau da, udalen oinarrizko laguntza zerbitzuak ez diren guztiak zuzendaritza probin-tzialen bitartez kudeatzen dira; zentro eta baliabide espe-zializatuak, berriz, haien mendekoak dira (oro har, probin-tzia-hiriburuetan dauden baliabideak dira)⁷⁶.

Profesionalen koordinazioari dagokionez, udal zerbitzuen prestaziorako maila desberdinen arteko barneko koordina-ziorako bi bide baizik ez daude:

- Eremu batekoak diren eskualdeetako profesionalen ar-teko koordinazio tekniko bat (astero edo hamabostean behin elkarri laguntza emateko eta gaiak elkarrekin lantzeko bileren bitartez, aurrez ezarritako protokolorik gabe), eta ordezkari-tza probintzial bakoitzeko (zerbitzu periferikoa) eremuetako profesional arduradunen eta

⁷⁵ Kontseilaritzetako ordezkari-tzak dira, gaur egun Zerbitzu Periferikoen Zu-zendaritza Probintzial deitzen direnak.

⁷⁶ Erregioiko udal gutxi dira kalitatezko ziurtagiria dutenak, eta horrek, no-lanahi ere, udal administrazio osoa hartzen du, eta ez berariaz gizarte zerbitzuak.

burutzaren arteko beste koordinazio tekniko bat; azken hori ere protokolorik gabeko bileren bitartez gauzatzen da (eremu bakoitzera urtean bisita-erronda bat edo bi egiten dira).

- Kontseilaritzako (Toledon dago) zuzendaritzen eta zerbitzu periferikoetako zuzendaritza probintzialen arteko koordinazio tekniko-politiko bat. Gero, zuzendaritza probintzial horiek profesionali Kontseilaritzaren jarraitbideak transmititzen dizkiete profesionali, probintzia bakoitzeko eremuko eta zerbitzu buruen bileren bitartez eta urtean behin probintziako zuzendaritza bakoitzak eskualdeetako gizarte langileei beraiengan eragina izan dezaketen eta beraien eskumenekoak diren kontseilaritzako laguntzen eta diru-laguntzen deialdiei, arau berriei, arauen erregulazio berriari eta abarrei buruz informatzeko antolatzen dituen bileren bitartez.

Azpirarra daiteke, azkenik, ez dagoela beste zerbitzu batzuekiko —esate baterako Hezkuntza edo Osasuna— kanpo koordinazioko protokolorik. Eskualde bakoitzeko profesionalak izaten dira eskolekin edo osasun zentroekin harremanetan jartzeaz arduratzen direnak, baldin eta famulietan lagun egiteko edo esku hartzeko kasuetan beharrezkotzat jotzen bada⁷⁷.

⁷⁷ 2015eko urriaren 21ean, Gizarte Ongizateko Kontseilaritzak, Sustapen Kontseilaritzak, Abokatuen Elkargoak eta Gizarte Lanaren Elkargoak lan-kidetza hitzarmen bat sinatu zuten, eta haren indarrez ordura arte barreiu zeuden arreta-baliabideak hipoteka-bitartekaritzarako sei bulegotan bildu ziren: lehendik existitzen ziren gizarte arreta eta doako laguntza juridikoa bulego horietatik koordinatuko dira, eta horrekin ez da profesional edo balibide gehiago jartzen edo zuzkidura gehigarririk ezartzen; izan ere, bulego horiek sortzen dira utzarazpen-prozesuetan dauden familiek laguntza sozialak eta doako laguntza juridikoa errazago eta azkarrago jaso dezaten. Kanpoko koordinaziorako dagoen protokolo bakarra da, nahiz eta haren ezarpena ezin den baloratu, zeren eta sinatu berria baita.

3.7. Finantzaketa

3.7.1. Nafarroako Foru Komunitatea

Oinarrizko laguntzaren esparruan, Nafarroako gizarte zerbitzuen finantzaketarako ereduak azpiegituren finantzaketa eta oinarrizko gizarte zerbitzuen finantzaketa bereizten ditu. Azpiegiturei dagokienez, haien finantzaketa Nafarroako Aurrekontu Orokorren kargura izaten da (bai azpiegitura publikoen kasuan, bai pribatuen kasuan ere), baldin eta gizarte zerbitzuei buruzko Plan Estrategikoan ezarrita badaude.

Bestalde, **oinarrizko laguntzako lau programak administrazio autonomikoak eta tokiko entitateek batera finantzatzen dituzte. Foru Administrazioak jartzen duen kopurua urte anitzeko hitzarmenen bitartez jartzen da, eta sekula ez da izango nahitaez garatu beharreko lau programen kostuaren %50ekoa baino txikiagoa.** Programaren balioespen ekonomikoa, urte anitzeko hitzarmenen bitartez ezartzen bada ere, urte anitzekoa da.

Ekarpen zehatza ezartzeko prozedura [maiatzaren 22ko 32/2013 Foru Dekretuan](#) ezartzen da; haren bidez, *Gizarte Zerbitzuei buruzko Foru Legea oinarrizko gizarte zerbitzuetako programen eta finantzaketaren arloan garatzeko erregelamendua onesten da.* Arau horren arabera, gizarte zerbitzuen oinarrizko eskualdeen (udalak edo/eta mankomunitateak) finantzaketa, oinarrizko laguntzako lau programen garapenerakoa, bi tarteetan arabera finkatzen da: tarte finko bat, programei buruz balioetsitako kostuaren arabera, eta tarte aldagarri bat, dekretuan ezarritako adierazle batzuetatik abiatuta finkatzen dena: dispersioa, zahartzea, haurrak, gizarteratzea, artatutako biztanleak, immigrazioa eta programen finantzaketara bideratutako aurrekontua (kasu honetan, aurrekontua da udal bakoitzak, ez oinarrizko eskualde bakoitzak, jartzen duena). Datu horiek urtero finkatuko dira Nafarroako Gobernuaren estatistiken bitartez eta oinarrizko eskualde bakoitzak eskuratutako urteko txostenen bitartez.

Finantzaketa autonomikoaren %50aren gutxieneko portzentajea %80raino igo daiteke (gainerako %20a toki entitateek hartuko dute beren gain), jarduketa bereziko eskualdetzat jotzen direnetan. Halakotzat jotzen dira Nafarroako Foru Komunitateko gizarte zerbitzuen zonifikazioa ezartzen duen [maiatzaren 17ko 33/2010 Foru Dekretuaren](#) arabera, 5.000 biztanle baino gutxiago dituztenak. Hala eta guztiz ere, finantzaketa ezartzen duen foru dekretuak aipatzen du jarduketa berezikotzat jo ahalko direla, halaber, 5.000 biztanle edo gehiago eta 5.100 biztanle baino gutxiago dituzten oinarrizko eskualdeak (haietan programen kostu zenbatetsiaren %70 finantzatuko da, bai eta tarte aldakorrari dagokion zenbatekoa ere) eta 5.100 biztanle edo gehiago eta 5.200 biztanle baino gutxiago

dituzten oinarrizko eskualdeak (haietan, zenbatetsitako kostu finkoaren %60 finantzatuko da, bai eta tarte aldagarriko aurreikusitakoa ere)⁷⁸.

Lehen aipatu dugun bezala, finantzaketaren tarte finkoa lurralde bakoitzean nahitaezko lau programak garatzeko beharrezkoak diren oinarrizko osasun laguntzako lanbide arteko lantaldeen bitartez finkatzen da. Kontrapartida moduan, oinarrizko eskualdeek hitzarmenean jasotako gastu eta jarduketa oro justifikatu beharko dute urteko oroitidazki ekonomiko eta tekniko batekin. Oroitidazkia aurkezteko epe jakin bat jartzen da. Epe hori ez betetzeak finantzaketarako eskubidea galtzea ekar dezake (3 hilabeteko epea ematen da huts hori zuzentzeko, baina finantzatu beharrezko zenbatekoa pixkanaka gutxitzen joaten da zuzentzea geroratzen bada). Gizarte zerbitzu espezializatuak dagokionez, zerbitzuen titularra den administrazioak %100 finantzatzen du. Oro har, administrazio autonomikoa da finantzaketaz arduratzen dena, baina, aipatu den bezala, udal administrazioek ere, nahi badute, zerbitzu espezializatu gehigarriak gara ditzakete.

Nafarroako Gobernuaren departamentu eskudunaren eta oinarrizko gizarte zerbitzuen titularrak diren udalen finantzaketaz gainera, beste finantzaketa-bide batzuk badaude, proiektu eta esku-hartze jakin batzuei lotutakoak. Adibidez, oinarrizko laguntzako programen funtzioen barruan, drogamenpekotasunaren prebentziorako ekintzak garatzea ezartzen da. Azken ekintza horietarako, Nafarroako Osasun Publikoaren Institutuak funts batzuk badauzka, eta haiek eskura daitezke aurrez oinarrizko gizarte zerbitzuek ekintza plan bat aurkeztuta. Halakoetan, finantzaketaren zati bat Nafarroako Gobernuak Osasun Departamentuak finantzatzen du eta bestea, berriz, toki entitateek hartzen dute beren gain. Beste departamentu batzuek Gizarte Zerbitzuei buruzko Legean finkatutako eginkizunen finantzaketak gatazkak sortzen dituen egitatea da, eta batzuetan, gizarte politika autonomikoaren eskumena duen departamentuarekiko inongo koordinaziorik ez dagoenez, azken hori osorik Osasun Departamentuak eta toki entitateek hartzen dute beren gain. Zailtasun horri gehitu behar zaio ezen, adierazitako esperientziei jarraituz, ekintza horiek finantzatzeko ez dagoela irizpide bakarra; hori dela eta, praktikan aurki dezakegu eskualde batean hezitzaileen kontratazioa ekonomikoki laguntzen dela eta beste batean, berriz, zenbateko hori erabiltzen dela finantzatzeko jarduketa esparruarekin lotutako beste jarduerak batzuk garatzeko.

Azkenik, aipa daitezke Estatuko legediak mendetasunaren arloan bermatzen dituen prestazioak, oinarrizko laguntza-programetan sartzen direnak, Foru Administrazioak eta

⁷⁸ Bestalde, Iruñeko kasuan, oinarrizko eskualdea bat dator auzo bakoitzarekin (izan ere, horietako bakoitzean gizarte zerbitzuetako oinarrizko unitate bat garatu da). Halaber, 30.000 biztanletik gorako eskualdeak bi oinarrizko eskualde direla joko da.

zerbitzu berezitate finantzatzeko dituztela guztiz, eta toki-entiteek garatutako prestazio osagarriak, berriz, beraiek inantzatzeko dituztela. Azken gai horri dagokionez, aipa daitezke ezen, praktikan, tokiko entiteek zerbitzu gehigarriak sortu eta finantzatzea tokiko entitateen gaitasun ekonomikoaren, ekimenaren, interesaren, ibilbidearen eta abarrekoen arabera dela⁷⁹. Horrek eragiten du Nafarroan lurraldearen homogeneotasunak gaintu gabeko ikasgai bat izaten jarraitzea zeren eta, adibidez, laguntza autonomikoez gainera, udalek emergentziako laguntza berekiak izan baititzakete (udal bakoitzean baldintza desberdinak dituzte), eta horrekin baliabideak eskuratzerakoan desberdintasunak sortzen dira. Era berean, aniztasun hori intentsitate oso handiz ikusten da prebentzio eta esku-hartze komunitarioko programen garapenean —familia-eskolak, ludotekak eta eskolako laguntzak— zeinetan garapen oso desberdina baitago gizarte zerbitzuen oinarrizko eskualdeen edo udalen artean.

3.7.2. Katalunia

Kataluniako kasuan udalen gizarte zerbitzuak finantzatzeko gaia jada landu da programa-kontratuen figura aztertu dugunean. Gai horri dagokionez, 12/2007 Legeak, 62. artikuluan, oinarrizko gizarte zerbitzuen finantzaketa arautzen du:

- **Udalek eta Generalitateko Administrazioak oinarrizko gizarte zerbitzuen finantzaketa partekatzen dute, horren barne direla gizarte zerbitzuetako lantaldeak, programak eta proiektuak, etxeko laguntza zerbitzua eta oinarrizkotzat jotzen diren gainerako zerbitzuak**⁸⁰. Oinarrizko gizarte zerbitzuek unibertsaltasuna eta doakotasuna bilatu behar dutela kendu gabe, gerta daitezke erabiltzaileak telelaguntza eta etxeko laguntza zerbitzuak batera ordaindu behar izatea.
- **Generalitateak** oinarrizko gizarte zerbitzuetarako **egiten duen ekarpena** bere aurrekontuetan finkatu beharra dago, gizarte zerbitzuei buruzko plan estrategikoak eta gizarte zerbitzuen zorroak ezartzen dutenaren arabera, eta gizarte zerbitzuen oinarrizko eremuaren titularra den tokiko korporazioarekin ordaindu behar da. Ekarpen hori **ezin da inolaz ere izan oinarrizko lantaldeen, programa eta proiektuen eta zerbitzuen zorroak gizarte zerbitzuen oinarrizko**

⁷⁹ Programa horietako batzuk, batzuetan, beste departamentu batzuetako partida autonomikoez finantzatuta edo kofinantzatuta egon daitezke; gizarte enplegu babestuen kasua da, zeina Nafarroako Enplegu Zerbitzuak finantzatzen baitu. Kontusail horiek eskuratu ahal izateko, udalek, beren ekimenez, proiektu bat aurkeztu behar dute, kasu honetan gizarteratze-prozesuetan pertsonak kontratatzea, balizko finantzaketa lortu ahal izateko.

⁸⁰ Araubide komuneko gainerako erkidegoetan gertatzen den bezala, Generalitateak, xede-izaerarekin, Administrazio zentraletik berariazko finantzaketa bat jasotzen du tokiko gizarte zerbitzuen sostengurako, gizarte zerbitzuei buruzko plan itunduaren bitartez.

eremu bakoitzeko lurralde-esparrurako ezartzen dituen etxez etxeko laguntzako eta telelaguntzako zerbitzuen kostuaren %66tik beherakoa.

- Azpiegituraren, lokalen, materialaren, informazio sistemen mantentzearen, laguntza administratiboaren eta larrialdi sozialeko prestazio ekonomikoen finantzaketa gizarte zerbitzuetako oinarritzko eremua kudeatzen duen tokiko enteen kontura izango da.
- Urteko ekitaldiaren amaieran lantaldeetako langileen ratioa edo zerbitzuen, programen eta proiektuen jardueraren bolumena ez bada iristen hitzarmenean ezarritako gutxienez, kasuko zenbatekoa Generalitatearen hurrengo ordainketatik kendu beharko da, eta zerbitzu publikoa emateko behar diren neurriak ezarri beharko dira. Era berean, Generalitateak bere ordainketetan gehigarri batzuk sartu beharko dira baldin eta tokiko enteak ematen dituen larrialdi sozialeko laguntza ekonomikoek hori justifikatzen badute. Atal honetan ezarritakoa bete beharko da bi administrazioen arteko lau urteko hitzarmenaren terminoak errespetatuz.
- Gizarte zerbitzuetako oinarritzko eremuaren titularraren tokiko enteak erabaki halako du zein sistema erabili etxez etxeko laguntzaren edo telelaguntzaren zerbitzuak emateko, erregelamendu bidez ezartzen diren prestazio moduen arabera.

Oinarritzko gizarte zerbitzuen finantzaketa-mailari dagokionez, azken urteetan ikusi da udalez gaindiko administrazioek konpromiso handiagoa hartu dutela. Urteetan zehar aldaketa ugari izan badira ere (tokiko enteek diru-sarrerak egozteko izan dituzten zailtasunen ondorioz), goranzko joera bat dagoela ikusten da. 2012tik 2014ra, oinarritzko gizarte zerbitzuetara biztanle bakoitzak bideratutako gastua urtean 45 milioitik 49 milioira bitartekoa izan da —kopuru horrek biltzen ditu oinarritzko gizarte zerbitzuen zorroak bermatutako prestazioak ez ezik, egitura-gastuak (zuzendaritza, langile administratiboak eta laguntzakoak, azpiegiturak eta abar) eta programa berekietako gastuak ere, hain zuzen programa-kontratuak finantzatzen ez dituenak—. Gastu horren %50 inguru tokiko administrazioek finantzatzen dute zuzenean: 12/2007 Legeak ezarritako %33tik gorako portzentajea da hori.

3.7.3. Galizia

Udalaren gizarte zerbitzu komunitarioek finantzazio bide jakin batzuetan hartzen dute oinarri; hona hemen:

- Udal ekarkinak, zerbitzuen titularrak diren udalek beren aurrekontuetan eta, hortaz, beren baliabideen kontura zainpetutako kredituetatik datozenak.
- Tokian tokiko beste ekarkin batzuk, bereziki diputazio probintzialek 20.000 biztanletik beherako udalei ematen dizkieten diru-laguntzak, lehentasunez oinarritzko ELZ finantzatzera eta erreferentziazko gizarte langileez beldetako profil profesional desberdin eta osagarria duen pertsonal teknikoa kontratatuzera bideratutakoak.
- Erkidegoak berak egindako ekarkinak, autonomia erkidegoaren aurrekontuetatik eta Estatuaren Administrazioaren baterako finantzaziotik datozenak, Toki Korporazioen Gizarte Zerbitzuen Oinarritzko Prestazioen Plan Itunduaren bidez eta mendekotasuna artatzeko IMSERSOren funtsen zati baten bidez (ELZ-mendekotasuna ere finantzatzen duena).
- Zerbitzu horien erabilzaileek koordinketa kontzeptu gisa egiten dituzten sarrerek sorrarazten dituzten finantza baliabideak. Hala ere, baliabide horiek udal ekarkinen barruan sartzen dira, udalak baitira horiek biltzen dituztenak.

Baliabide propioen konturako udal finantzazioa korporazio bakoitzak urteko aurrekontuetan onartzen duenaren arabera da.

Diputazio probintzialen finantzazioa urtero zehazten da diru-laguntzen deialdietan eta, azken urteetan, zerbitzu horiei lagundu nahian finantzazio etengabe eta egonkor bati eusteko ahaleginak nabaritu dira.

Udalen gizarte zerbitzuen finantzazio autonomikoa 99/2012 Dekretuaren VIII. kapituluaren arabera arautzen da. Izan ere, arautegi horrek finantzazio ereduaren aldaketa bat egituratzen du, **urteko diru-laguntzen ohiko deialdia urteko zikloa duten transferentzia finalisten ordean aldatuz**, eta hori indarraldi mugagabea duen arau batek ezartzen du, gizarte zerbitzu komunitarioen prestazioari kalitatea, jarraitutasuna eta egonkortasuna emanez. Dekretuaren arabera, transferentzia finalista horien onuradunak izango dira gizarte zerbitzu komunitarioen titularrak diren Galiziako toki korporazioak, betiere transferentzia arruntak eta kapitalaren transferentziak bereiziz. Kapitalaren transferentziek xedetzat dute gizarte zerbitzuetako zentroetan inbertsio berriak egitea, horiek ekipatzea edo egokitzea eta instalazioen irisgarritasuna hobetzea; aitzitik, transferentzia arruntek gizarte zerbitzu komunitarioen funtzionamendu

gastuak finantzatzen dituzte: pertsonalaren gastuak, oinarritzko ELZren prestazioa eta mendekotasunaren ELZ, jarduketa komunitarioaren beste programa batzuei eusteko gastuak...

Transferentzia finalista arruntei dagokienez, prozedura orokorra arautzen da udalen gizarte zerbitzu komunitarioen finantzazioa autonomia erkidegoaren aurrekontuen kontura kudeatzeko, bai eta toki korporazioetako gizarte zerbitzuen oinarritzko prestazioak garatzeko funts ministerialak ematen duen baterako finantzazioaren kontura ere ("plan itundua" deritzona). Finantzazio hori urtero-urtero toki korporazio bakoitzak aurkezten duen gizarte zerbitzu komunitarioen urteko proiektuan oinarrituz egituratzen da, zerbitzu horien jarraitutasun eta egonkortasuna bermatzeko, bereziki urtero "oinarritzko finantzazioa" berrituz (erreferentziako gizarte langileak udal guztietan eta 20.000 milako eta handik gorako udaletan diziplina askotariko ekipo teknikoak eta oinarritzko ELZ) eta urteroko bakoitzarentzat erreferentziatzen hartuz aurreko ekitaldian finantzatu, benetan eman eta behar bezala justifikatutako gizarte zerbitzu komunitarioak.

Gainera, mendekotasunaren ELZ finantzatzera zuzentzen diren transferentzia finalisten beste prozedura zehatz bat arautzen da, autonomia erkidegoaren aurrekontuen kontura finantzatzen dena eta IMSERSOren kofinantzazioa duena; era berean, haren zenbatekoa zehazten da benetan ematen diren eta toki korporazio bakoitzak autonomia erkidegoaren eta toki korporazioen artean partekatutako informazio sistema batean erregistratzen dituen artapen orduak kontuan hartuz.

Azkenik, udalen gizarte zerbitzuen finantzazioari dagokienez, azpimarratzekoa da erabiltzaileen partaidetza ekonomikoa arauturik dagoela maila autonomikoan; hortaz, horren inguruan toki agintaritzek dituzten jardunbide aukerak nahiko txikiak dira. Zentzu horretan, 99/2012 Dekretuak ELZrako nahitaezko koordainketa arautzen du, eta araubidea desberdina da mendekotasunaren ELZ bada (kasu horretan udalek ez dute erregulaziorako inolako aukerarik) edo oinarritzko ELZ bada (kasu horretan, udalek gutxieneko batzuk bete behar dituzte, baina malgutasun handiagoa dute koordainketaren araubidea zehazteko). Hala eta guztiz ere, bi kasuetan erabiltzailearen partaidetza ekonomikoaren arian ariko erregulazioa ezartzen da zerbitzuaren kostuari dagokionez, haren gaitasun ekonomikoaren heineko koordainketaren bidez. Dekretu horrek beste zerbitzu batzuetarako koordainketa ezartzeko aukera zabalik uzten du, baina betiere honako arau hauei lotuz:

- Zerbitzuak doan emango zaizkie, familiaren per capita errentaren arabera kalkulatuta, IPREMren %80ko eta handik beherako gaitasun ekonomikoa duten erabiltzaile guzti-guztiei.

- Koordainketaren udal erregulazioa arian arikoa izango da, gaitasun ekonomikoaren heinean.
- Zerbitzuen kostuei dagokienez, erabiltzaileen partaidetza ekonomikoaren gehieneko muga haien gaitasun ekonomikoaren %40koa izango da.
- Koordainketatik beren-beregi salbuetsita egongo dira honako gizarte zerbitzu komunitario hauek ("ez zaie inoiz ere koordainketarik ezarriko..."):
 - Balorazio, orientazio eta informazio programa.
 - Hezkuntzaren eta famili laguntzaren zerbitzua
 - Gizarteratzeko oinarritzko programa.
 - Artapen goiztiarrari lotutako famili laguntzari eta laguntza psikosozialari buruzko gizarte zerbitzu zehatzak.

3.7.4. Gaztela eta Leon

Gaztela eta Leongo Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak 110. artikuluan arautzen ditu gizarte zerbitzuen sistema finantzatzeko oinarriak; horretarako, autonomia erkidegoaren administrazioak eta udalek batera finantzatu beharreko zerbitzuak ezartzen ditu eta, aldi berean, erakunde bakoitzak finantzazioari begira ezarri beharreko kopuruak jasotzen ditu. Legeak zehazten du autonomia erkidegoak kofinantzatu behar dituela udal titulartasuneko zerbitzuak, baldin eta gizarte zerbitzuen sistemaren barruan funtsezko gisa kalifikatuak izan badira. Hala, 25. taulak erakusten du zeintzuk diren zerbitzu horiek eta adierazten du zeintzuk diren administrazio bakoitzak finantzazioan dituen partaidetza kopuruak.

26. taula

Udal eskumeneko funtsezko zerbitzuen kofinantzazioa, 16/2010 Legearen 110. artikulua arabera

Zerbitzua		Finantzazioa	
		Gaztela eta Leongo Gobernua	Udalerrriak
GKZ	Pertsonal teknikoa	%100	-
	Pertsonal administratibo eta laguntzailea	-	%100
Diziplina askotariko talde zehatzak, gizarte zerbitzuen arloetan	Pertsonal teknikoa	%100	-
Etxez etxeko laguntza		%90	%10
Elkarbizitza eta partaidetzaren aldeko laguntza		%90	%10
Sentsibilizazio prestazioak eta elkartasuna eta laguntza informala sustatzekoak		%65	%35
Prebentzioa		%65	%35
Gizarte larrialdiko laguntza ekonomikoak		%65	%35
Larrialdiko harrera, ostaturik gabeko pertsonen zuzenduta		%65	%35
Telelaguntza		%65	%35

Iturria: Gaztela eta Leongo Gizarte Zerbitzuei buruzko 16/2010 Legea.

Gainera, legeriak ezartzen du Gaztela eta Leongo Gobernua dela zerbitzu bakoitzari begira aurreikusten duen kostua finkatu behar duela, prestazio bakoitzaren kostu erdua ezarri; horretarako, Gizarte Zerbitzuen Sistemaren Administrazioarteko Koordinazio Kontseiluak eta Mendekotasuna Artatzeko Aholku Batzordeak prestatutako txosten batean oinarritu beharko du. Zenbateko hori finkatuta, aldi berean, gobernua ezar dezake zerbitzu bakoitzaren finantzazioari zuzen dakioken gehieneko muga. Edonola ere, toki administrazioek bestelako finantzazio osagarria lortzeko bideak jorratzea ahalbidetzen da, betiere Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak berariaz araututako finantzazioa dagoenean prestazioak hobetu ahal izateko.

3.7.5. Gaztela-Mantxa

Administrazioek lehen artapeneko gizarte zerbitzuak finantzatzeko zereginean izan beharreko partaidetza eremu motaren arabera da (hau da, udalerrri biztanle kopuruaren arabera):

- **PRAS eremuetan finantzazioa ia oso-osoan autonomikoa da⁸¹;**
- **Plan Itunduko eremuetan** gizarte zerbitzuetako pertsonal guztia udalen menpekoa da (funtzionarioa edo kontratatuak izanagatik ere), **baina finantzazioa partekatzen da udalaren eta Gaztela-Mantxaren Gobernuaren artean. Finantzazioa %80an erregio mailakoa da %20an udal mailakoa**, udalerrriak ertainak badira, edo %60an erregio mailakoa da %40an udal mailakoa, udalerrriak handiak badira⁸².

Informazio, orientazio, balorazio eta laguntza zerbitzuak izan ezik, gainerako prestazioetan koordainketa dago, bai ageriko moduan bai modu estalian.

3.8. Ondorioak: antzekotasunak, aldeak, erronka komunak eta ikaskuntzak**3.8.1. Nafarroa, Galizia, Katalunia, Gaztela-Mantxa eta Gaztela eta Leongo udalerrietako gizarte zerbitzuen zailtasunak eta erronkak⁸³**

Kapitulu hau prestatzen jardun duten adituek erkidego bakoitzaren lehen artapeneko gizarte zerbitzuen eredia deskribatu dute eta erkidegoetako udaletako gizarte zerbitzuek dituzten zailtasun eta erronkei buruz hausnartu dute. Kasu batzuetan erronka edo arazo zehatzak izanagatik ere (oso lurralde zehatzei eragiten dietenak), kasu gehienetan

81 Eremu horietan pertsonalaren finantzazioa eta kontratazioa eta joan-etorrien kilometroak erkidegoaren administrazioari dagozkie. Esan genezake eremu horietako gizarte zerbitzuen kostu korronte osoaren %98 zuzenean kudeatzen duela erkidegoaren administrazioak, nahiz eta azpiegiturak eta ekipamenduak udalei egokitu. Etxez etxeko laguntza emateko pertsonala udalek kontratatzen dute eta gastu hori hitzarmen zehatz baten bidez finantzatzen dute; hitzarmen horretan zerbitzu horretarako prezio publikoak arautzen dira, Gaztela-Mantxako Gobernuaren eta udalaren artean.

82 Honi buruz azpimarratzekoa da, arestian aipatu bezala, administrazio autonomikoak plan itunduaren bidez finantzazio finalista jasotzen duela administrazio zentralaren aldetik.

83 Epigrafe honen eduki gehienek jasotzen dituzte aztertutako autonomia erkidego bakoitzaren inguruan egindako txostenen hitzez hitzeko zatiak.

arazo komunak dira eta aski orokorrak, neurri handi batean Euskal Autonomia Erkidegoko udaletako gizarte zerbitzuei ere eragiten dietenak.

Gehien aipatu ohi diren arazoak honakoak dira:

Gizarte zerbitzuen ardura instituzionala eta xedea definitu gabe egotea

Lehendabiziko arazoak men egiten dio, zalantzarik gabe, lehen artapeneko gizarte zerbitzuen kudeaketarako udal administrazioei ematen zaien arduraren eta hori garatzeko ematen zaizkien bitartekoen arteko aldeari⁸⁴, bai eta ardura horren zehaztugabetasunari ere (azken hori erlacionaturik dago gizarte zerbitzuak oso-osoan definitzeko zehaztasun faltarekin).

Horrela, Kataluniari dagokionez (nahiz eta gogoeta baliozkoa izan daitekeen aztertutako autonomia erkidego guztiei begira), aipatzen da **udalerriek ezin dituztela berme guztiekin garatu haiei gizarte zerbitzuen sistemaren barruan dagozkien zereginak**: Herritarrengandik hurbilen dauden maila dira eta sistemara sartzeko atea, baina ez dute lortzen hori erdiesteko behar besteko preskripzio autoritaterik. Haien lurraldeko herritarren ongizatea bermatu behar dute, baina ez dute hori lortzeko behar besteko dimentsiorik, bolumenik, ez eta prestazio multzorik ere: atxikitzen zaizkien funtzio eta zereginak zabalegiak dira, baldin eta udalek baliabideak kudeatzeko eta sortzeko dituzten gaitasunak kontuan hartzen badira.

Udalerriek aurre egin beharreko oztopo nagusia da zerbitzu publikoa kudeatzen ahalegintzea zehaztugabearen eta definitugabearen artean dagoen jarduketa xede bati jarraituz. Eta hori guztia artapeneko oinarritzko maila baten sinplizitatearen itxuraren azpian (konplexutasun tekniko eta kudeaketa zailtasuna handiak izan arren). Defizit eta alde hori gainditzeko, **oinarritzko gizarte zerbitzuek inbertsio handia egin behar dute baliabideetan eta ezagutzan, horrek ahalbide diezaien berezkoak zaizkien eta eragin nabarmenak izan ditzaketen alderdietan gaitasun**

84 Arartekoak oinarritzko gizarte zerbitzuen egoerari buruz 2009an egindako txostenean honakoa zehazten zen: ez zetozela bat EAEko legeriak (gizarte zerbitzuei buruzkoak, diru sarrerak bermatzeari buruzkoak eta gizarteratzeari buruzkoak) ezarritako aginduak, udalei agindu hori beteaztertzeko baliabideak eta arduradun politikoei nahiz herritarrek oinarritzko gizarte zerbitzuei emandako erantzukizun zehatza. Txosten horren arabera, arazoa ez da bakar-bakarrik agindutako zereginen eta baliabide eskuragarrien artean dagoen konpentsazio falta. Izan ere, koherentzia garrantzitsua falta da arautegiak ezartzen duen ardura instituzionalean (hurbileko eta kalitatezko gizarte jarduketa, pertsonen eta familien premiei oso-osoan heltzea...) eta arduradun instituzionalek oinarritzko gizarte zerbitzuei udal bakoitzean helarazten dieten ardura zehatzean (artapen azkarra, beharrezkoa bada azalekoa, prestazioen eta zerbitzuen kudeaketa efikaza ahalbidetzeko eta itxarote zerrendak ez luzatzeko). Zentzu horretan, txosten hori egiteko kontsultatutako pertsona gehienek agerian jarri zuten alde nabarmena dagoela oinarritzko gizarte zerbitzuei ematen zaizkien funtzioen, teoriar ematen zaien funtsezko zereginaren eta benetan eskatzen zaizkien funtzioen eta ematen zaizkien baliabideen artean.

berriak garatzea eta onartzea: autonomia pertsonalaren sustapena eta mendekotasunaren artapena, gizarte bazterkeriaren prebentzioa eta hari aurre egiteko bideak, babesgabetasunaren artapena eta, azken batean, herritarren arteko gizarte erlazioen sustapena. Zentzu horretan, bigarren eta hirugarren belaunaldiko legeen onarpenak eragindako aldaketen ondoren, udalen gizarte zerbitzuek jauzi kuantitatibo eta kualitatibo egin behar dute: gaur egungo testuinguruak eszenatoki zehatza irudikatzen du eta horretan gizarte zaintza, babes eta erlazioen zerbitzuak orokorrako dira eta premia konplexuagoak eta intentsitate handiagokoak dituzte. Beharrezko profesionalen kopuruak nahiz herritarren bizi kalitateari balioa emateko prestazio motek eta haien eskuragarritasunak eta intentsitateak ezinbesteko bihurtzen dute inbertsio handiagoa. Halaber, beharrezkotzat jo behar da –autonomia erkidego batzuetan egin den bezala, besteak beste Euskal Autonomia Erkidegoan– lehen artapenaren nolabaiteko espezializazioan aurrera egitea⁸⁵.

Udalen gizarte zerbitzuen ardura zehazteko, aldi berean, zerbitzuok errenten bermearen eremuan izan beharreko zereginaren inguruan hausnartu beharra dago. Ere mu horretan Euskal Autonomia Erkidegoak aldaezintzat har daitezkeen eta nolabait ere joko zelai koherenteagoa ezartzen duten urratsak egin dituen arren, Euskal Autonomia Erkidegoan zenbait arazok diraute gai honen inguruan, eta horiek beharrezko egiten dute eragile guztiek horri buruzko gogoeta egitea eta koordinazioa areagotzea⁸⁶.

Lurralde antolamenduaren erronka

Orobat, ikusi ahal izan dugu –aztertutako autonomia erkidego batzuetan behinik behin– gizarte zerbitzuen lurralde antolaketak eragin negatiboak dituela funtsezkoak diren

85 Aguilar Hendrickson-ek honela azaltzen du (2014): “*el generalismo de los servicios primarios y de la mayoría de sus profesionales, unido a la sobreespecialización de buena parte del nivel especializado, crean además dificultades importantes para mejorar la eficacia y gestionar adecuadamente el conocimiento en los servicios sociales. La existencia de un punto de acceso único e inespecífico puede ser muy conveniente. No todas las demandas están claras desde el principio y un primer mecanismo de selección y encauzamiento, en especial en campos como el social, pueden evitar numerosos problemas. Sin embargo, más allá de esta función de triage, cuando comienzan procesos de atención más intensos es difícil que un profesional pueda ser al mismo tiempo un buen organizador de cuidados de personas dependientes, un buen acompañante de procesos de incorporación social y un buen interventor en conflictos familiares que afecten a menores al mismo tiempo y además pasando de un rol al otro varias veces al día todos los días. Por lo tanto parece razonable sostener que, en la parte que va más allá de ser puerta de entrada, la atención «primaria» necesita de una cierta especialización*”.

86 Estatuaren markoan, oinarritzko gizarte zerbitzuen xedea mugatzeko proposamenak ez ditu baztertzeko berezkoak zaizkien errenta bermekin zerikusia duten prestazioak eta laguntzak kudeatzetik. Baina ezin dute jarraitu egiten duten bezala egiten, gizarte artapeneko prozesu komun baten barnean; izan ere, udal organizazioen eta profesionalen gainean dagoen presioa etorkizunerako mehatxua da. Kudeaketa molde efizienteagoak eta ekitatiboak pentsatu behar dira, orain udalerriek aurrera eramaten dituzten prestazio ekonomikoaren transferentzia ahalbidetzeko.

zenbait alderdiri dagokienez, hala nola sistemaren ekita-teari eta haren eraginkortasunari dagokienez. **Askotariko administrazio eskudunak, tamaina eta maila desberdi-netakoak eta, oinarrizko arauetan, behin-behinekota-sun handikoak. Horiexek dira ondorioztatutako alder-dietariko batzuk, eta ezinezko egiten dute autonomia lurralde osorako sistema homologarri eta homogeen batez hitz egitea, aztertutako autonomia erkidego guz-tiei dagokienez.**

Lurraldeen artean gizarte zerbitzuen eskuragarritasunean dauden aldeak agerikoak dira aztertutako autonomia erki-dego guztietan, betiere gizarte zerbitzuen eremuan hartu-tako lurralde antolamenduaren eredia alde batera utzita. **Espainiako udalerrri asko tamaina txikikoak direnez gero –Euskal Autonomia Erkidegokoak barne–, horrek berekin dakar lurralde berrantolaketa egin beharra, udalerrri kopuruaren murrizketa zorrotzari helduz eta biztanleriaren aldetik eremu administratibo homoge-neoagoak sortuz, zerbitzuen hornikuntza bidezkoagoa eta ekitatiboagoa izan dadin.** Zentzu horretan, hobekun-tza elementu bat da udalerrriaren edo udalaren kontzep-tua birpentsatzea eta birdefinitzea, betiere haren bide-ragarritasuna bermatzeko zerbitzuak kudeatzeko zentro gisa: zehaztu beharko litzateke zein den udal batek izan beharreko gutxieneko dimentsioa, komunitatearen zerbi-tzuen kudeatzaile gisa zuzen funtzionatu ahal izateko, eta udalen mapa berria ezarri beharko litzateke definizio berri horren arabera, gure inguruko herrialde askotan egin du-ten bezala.

Gobernantza konplexu bati darizkion arazoak

Euskal Autonomia Erkidegoan arazoa hiru eskumen maila desberdinen inplikazioaren ondoriozkoa dela pentsa dai-tekeen arren, gizarte zerbitzuak zuzentzen dituen egitura instituzional konplexuari darizkion arazoak agerian daude aztertutako autonomia erkidego guztietan⁸⁷. Izan ere, **toki erakundearen dimentsioa, eskumenen bereizketa eta erabakiak hartzeko banaketa oztopo garrantzitsuak dira udalen gizarte zerbitzuek behar duten jautzia egin ahal izateko.**

87 Aguilar Hendrickson-ek adierazten duen bezala (2014), Espainian ehunka erakunde daude politikoki autonomoak direnak gizarte zerbitzuei dago-kienez. Estatuaren administrazio orokorraz eta 17 autonomia erkidegoez gain, 54 diputazio probintzial edo kontseilu edo kabildu zenbatu behar dira, bai eta 70 eskualde, 388 mankomunitate, 20 mila biztanletik gorako 399 udalerrri eta 20 mila biztanletik beherako 7.717 udalerrri ere; horietariko asko gizarte zerbitzuen arduradunak dira, horretarako beharturik egon ez arren. Autonomoak diren eta zerbitzuen eta prezio publikoen hedapenari buruz erabaki dezaketzen eragile biderketa horrek sektorea koordinatze-ko premia garrantzitsuak sorrarazten ditu eta sistema osoa berrorientatze-ko prozesuak oztopatzen ditu, beheargoko mailetak eragile askok betoa ezar dezaketelako.

Berez konplexuak diren prestazio eta zerbitzuak ku-deatzeko lana areago korapilatzen da tamaina desber-dineko organizazioetan, batik bat behar bezainbesteko masa kritikorik ez badute. Ez da posible eskala eko-nomiak lortzea edo ikas bihurgune eraginkorak izatea aztertutako autonomia erkidego gehien oinarrizko gizarte zerbitzuen maparekin eta gaur egun duten lu-rralde banaketarekin. Aitzitik, zerbitzuak ematen, planifi-katzen, arautzen eta finantzatzen dituzten administrazioen arteko korrespondentzia faltak dakarren nahaspilak eneri-giaren galera etengabea eragiten du, administrazioen arte-ko erlazioan eta erantzukizun publikoan.

Gobernantza arazo horiei erantzuna emateko planteatzen den aurrerabideetariko bat da –txostenaren fase kualita-tiboan elkarrizketatutako pertsona batzuek Euskal Auto-nomia Erkidegoarentzat proposatutako Gizakidetzaren ildotik– **autonomiaren eskumenen eremua handitzea eta bermatutako gutxieneko artapen maila zabalagoa garatzea, tokien artean dauden desberdintasunak mu-rrizten laguntzeko. Bide horretan, jarrai litekeen ere-mu posible bat da gaur egun osasun arloan hornikun-tza autonomikorako dagoena.** Zalantzarik gabe, gizarte zerbitzuen udal kudeaketaren potentzialtasuna lurraldetik hurbil egotea da, horrek ahalbidetzen baitu jarduketak benetako premietara eta komunitatearen partaidetzara egokitzea, errealitate komunitariotik urrun dauden ekin-tzen diseinua saihestuz. Hala ere, eskumen autonomikoen hazkundera, erkidego txikietan behinik behin⁸⁸, ez litzateke izan beharko bitartekoarekiko haustura bat eragiteko arra-zoia, kontrakoa baizik. Egokia dirudi erantzukizun handiko maila autonomikoari eustea solaskidetza egokiarekin eta partaidetza komunitario zabalarekin, erakundearen arteko koordinazioaren bidez eta esku hartzeko ekintzen kudea-keta eta diseinuaren lankidetzaren bidez. Eredu horrek bateragarri egin litzake lurralde kohesio handiagoranzko aurrerabidea eta gizarte zerbitzu parte-hartzaile eta komu-nitarioren sistema.

Aurrekontu murrizketek eta arauzko garapen faltak galga jartzen diote zerbitzuen garapenari

Gizarte zerbitzuei buruzko euskal legearekin gertatzen den bezala, udalen gizarte zerbitzuak arautzen dituzten lege gehienak gaur egungo krisialdi ekonomikoa hasi aurretik edo hasterakoan onartu ziren. Nafarroari dagokionez, abian jarri eta berehala, disfunczioak ikusi ziren kudeaketan, zehaztu-gabetasuna programen zenbait funtziotan, eta agerian ge-ratu zen horiei guztiei aurre egiteko gidalero autonomikoen hutsunea. Zailtasun horiek ulergarriak izan zitezkeen aurre-koitik nabarmen bereizten zen eredia abian jartzeko lehenda-biziko uneetan, baina horri ez zitzaion konponbiderik eman eta

88 Kasu honetan, proposamenak Nafarroari egiten dio men.

gaiari ez zitzaion heldu; gauzak horrela, krisialdiak gizarte zerbitzu profesionalak ukitu zituen guztia zehazteko eta birkokatzeke zegoen momentu batean⁸⁹. Nafarroan –eta, pentsa daiteke aztertutako gainerako autonomia erkidegoetan berdin gertatu zela– eraldaketa ezzenatoki horri eta gidalerro falta horri aldaketa nabarmena gehitu zitzaion zerbitzuen egunez eguneko jardunean. Krisialdiak gizarte zerbitzuetan izandako ondorioak ez ziren bakar-bakarrik iristen esku hartzeko baliabide ekonomiko eta tekniko gutxiago zeudelako (sendotu gabeko talde profesionalak, programa batzuetarako partiden murrizketak edo arauen aldaketak, bermatutako prestazio batzuk eskuratzeko baldintzak handitzen zituztenak) eta murrizketa neurriak ezartzen zirelako; izan ere, herstura eta austeritate publiko-ko estrategiei gehitu behar zitzaion etxeetan premiak nabarmen handitzen ari zirela (premia handiagoak zituzten etxe gehiago). Ezzenatoki horretan lan zama handitzen da, eskaria hazten delako, artatu beharreko profilak dibertsifikatzen direlako eta erabiltzaileekin modu integralean esku hartzeko denbora tarte murrizten delako arau berriek ezarritako printzipioei jarraikiz⁹⁰.

Aurrekontu murrizketei atzerapen nabarmena gehitu zaie (hala ere, horien ondorioa dela esan liteke) gizarte zerbitzuei buruzko legeen arauzko garapenean: udalen gizarte zerbitzuak definitzeko funtsezko figuretan, hala nola gizarte zerbitzuen mapetan, plan estrategikoetan eta zerbitzu zorrotan. Horiek guztiak ez dira behar bezala garatu edo zailtasunekin garatu dira (Euskal Autonomia Erkidegoan gertatu den bezala).

Horren guztiaren ondorioz, gizarte zerbitzuak une korapilatsua ari dira bizitzen eta nolabaiteko aukera falta atzematen. Ezzenatoki hori eragin duten faktoreen artean azken urteotan hartutako zenbait neurri nabarmentzen dira (berriro ere zehaztu beharra dago deskripzioak erkidego jakin bati egiten diola men, Nafarroari hain zuzen, baina aztertutako autonomia erkidego gehienetara zabal liteke):

89 Gaztela-Mantxari dagokionez, azken legegintzaldiko ekitaldi guztietan aurrekontu zuzkidura arian-arian murriztu da eta horrek berekin ekarri du programak desagertzea, bestelako jarduketa batzuk murriztea hutsaren hurrengo bihurtu arte eta, kasu guztietan, sistema publikoa ahultzea alderdi guztietan. Murrizketarik izan ez duten edo gehitu diren partida bakarrak prestazio eta zerbitzu pribatizatuak izan dira. Horri gehitzen badiogu sistemari lotutako profesional askok udalei diruz lagundutako proiektu eta programen bidez jarduten zutela, murrizketek sektoreari lotutako enpleguan izan duten inpaktua garrantzi handikoa izan da.

90 Edozein kasutan ere, garrantzi handikoa da zehaztea Espainiako gizarte zerbitzuen lehen aretako arazoak giza baliabideetatik harago doazela. Zentzu horretan, Aguilar Hendrickson-ek (2014) adierazten du 2011ra arte ez zuela ematen zerbitzuen kolapsoa izan zenik neurritz gaindikoa eskari baten eta baliabide urrien uztarketaren ondorioz. "No sabemos con certeza qué ha sucedido después. En todo caso, estos datos parecen apuntar a que las tensiones que han vivido y viven los servicios sociales deben explicarse, en parte, por dificultades para desarrollar eficazmente su acción que tienen que ver con su configuración o con el tipo de medios de que disponen, más que con la cantidad de los mismos. Es posible que éstos sean insuficientes, pero al menos en términos cuantitativos brutos, no parece que sean más insuficientes que en 2007 y probablemente menos insuficientes que en 2003".

- Prestazio batzuen alde bakarreko erreforma, profesionalen balorazioari men egin gabe eta legearen printzipioari kontrajarriz (legeak aldarrikatzen baitu erakundeen erantzunak gizarte premiei egokitu behar zaizkiela).
- Larrialdiko prestazioak irizpiderik gabe diseinatzea erantzun azkarra emateko, baina gizarte premiak planifikatu gabe.
- Publikoaren ahultze prozesua, erakunde pribatuek finantzatutako prestazio materialak txertatzeagatik eta norabidea aldatzeagatik erakunde pribatuek gizarte zerbitzuen funtzioak kudeatzeko eta sustatzeko presentzia handiago baterantz.
- Zeharkako kudeaketaranzko bira arlorik espezializatuetan, hirugarren sektorearen bidez.
- Hartutako erabakietan izandako irizpide falta, agindu eta gidalerroen kontraesanak eragin dituen, zerbitzuen irudiari prestigioa kenduz eta erabiltzaileen asebetetze maila gutxituz.
- Erakundeek profesionali emandako bultzada urria, informazioak eta arautegiak etengabe aldatzeko orduan.
- Koherentzia falta sistemaren ibilbide orrian (horrek koherentziarik gabeko planteamenduak eragin ditu alkateen, mankomunitateetako buruen, zerbitziburuen, politikari autonomikoen eta abarren artean).
- Zerbitzuen kolapsoa eta konplexutasun handiagoko prestazioen tramitazioan (horrek ez du denbora tarterik uzten gizarte laguntzarako, lan metodoen baterako planifikaziorako, gizarte lan komunitariorako...). Profesionalen esanetan, eguna agortzen da laguntzen kudeaketan eta erantzun azkarretan, berehalakoetan. Erabiltzaileekin laguntza erlazioa ezartzeko denbora eta bitarteko falta horrek ez du aukerarik ematen beharrezko laguntza prozesua eta elkarrekiko lankidetzara abiarazteko, eta hori zantzu bat da sistema hori sorospenezko eredu batera abiatzen ari dela atzemateko.
- Sarean lankidetzan jarduteko metodologiaren eta koordinazioen prozesuak abiarazteko denboraren murrizketa.
- Profesionalen ondoeza, estresa eta frustrazioa, gizarte lana aurrera eramateko oztopoak aurkitzeagatik eta erabiltzaileen ezinegona estaltzen ez diren premia eta aurreikuspenengatik.

Esku-hartze indibiduala eta familiarra sendotzeko premia eta udalen gizarte zerbitzuen giza kapitalaren zaintza

Aztertu diren bost autonomia erkidegoetako udalen gizarte zerbitzuen ereduaren erronkak ikertzerakoan, **artapen eraginkor eta pertsonalizatuagoa bermatzeko beharrezana ere berretsi da, betiere esku-hartze sozialean oinarrituz eta ez bakarrik prestazioen kudeaketan**. Horretarako, funtsezkoa izango litzateke lehen artapeneko programen zereginak birpentsatzea, haren ekintzak sendotzeko eta kudeaketan izan daitezkeen bikoiztasunak saihesteko, laguntzen kudeaketan inbertitutako denbora murrizteko eta gizarte lanaren aldeko apustu sendoa egiteko, kasu indibidualak kudeatuz eta komunitatearen aldeko zereginarekin, baina betiere esku-hartze egokitu eta lagundua abiapuntutzat hartuz, emantzipazio ibilbideen garapena benetan ahalbidetze aldera.

Halaber, **funtsezko ardatz gisa ikusten da giza kapitalaren zaintza**. Gizarte zerbitzuen pertsonal teknikoak haien indarguneetariko bat da. Kasu gehienetan profesional bikainak dira eta motibazio eta konpromiso maila handia dute, baina denbora luze egin dute euren burua gaindituta ikusiz eskariaren hazkundearen ondorioz, eta horrek eragin diezaieke eta, aldi berean, artapenaren kalitatea okerragotu. Horregatik, ezinbestekoa da ekipo profesionaleri laguntzeko, haiek sendotzeko eta haien motibazioa etengabe mantentzeko neurriak hartzea.

Kudeaketa lanabesak indartzeko premia

Egindako azterketatik ondorioztatzen da azken urteotan gizarte zerbitzuen kudeaketa publikoak aurrera egin duen arren oraindik ere beharrezkoa dela beste bultzada bat ematea, hala nola planifikazioan eta ebaluazioan. Beste gai bat da **gizarte zerbitzuek beharrezko informazio sistemak izatea gardentasuna bermatzeko eta erakunde eskudunek kontuen berri emateko**. Gaur egun, autonomia erkidego gehienetan datuak eta kudeaketa erregistratzeko sistemak ez dute behar besteko informaziorik sortzen, ez behinik behin informazio sendo eta baliotsua, eta, hobekuntzak gorabehera, informazioaren sistema estatalek ez dute sorrarazten behar beste kalitate duen informazio erantsirik⁹¹. Egia da, gizarte zerbitzuen informazio sistema egokia eratzeko, aldeztu aurretik zerbitzu horien zeregin eta xedeen inguruko arazoei erantzuna eman behar zaiela, baina gauza jakina da aldi berean urratsak egin daitezkeela (eta egiten

⁹¹ Artatutako biztanle taldeei buruz eta azaltzen diren arazoei buruz SIUSSEk eta antzeko beste sistema batzuek ematen dituzten datuak ia-ia ez dira erabilgarriak eta administrazioaren arduradun askok hala aitortzen dute pribatuan. Arazoa ez dago erregistro sistemetan (nahiz eta hobetze-modukoak izan), baizik eta alderdi horien kontzeptualizazio ahulean (Aguilar Hendrickson, 2014).

ari dira) prozesu eta inpaktu adierazleetan oinarrituz lan egiteko eta, bide batez, zerbitzuen efikazia eta efizientzia baloratzea ahalbidetzeko.

Informazio sistemen garapenarekin batera, lehenetsuneko ere bada balorazio eta diagnostiko lanabesak abiaraztea eta finkatzea, artatutako pertsonen beharrezan zehazteko eta beharrezko esku-hartzea modu egokian planifikatzeko.

Corpus teoriko baten falta eta ahalduzko profesional ahula

Atal kualitatiboan zehazten den bezala, gainerako autonomia erkidegoetan ezarritako ereduaren azterketak ere adierazten du gizarte zerbitzuen **beste erronka handi bat dela, batez ere oinarritzeko mailan, corpus teorikoa eta profesionalen gaitasun zientifiko eta teknikoak hobetzea**. Gizarte esku-hartzearen oinarritzeko alderdi batzuk (hala nola, gaitasun diagnostikoa, herritarren bizi kalitateko jarduketara eta prestazio garrantzitsuen diseinua eta horien inpaktuen neurketa eta ebaluazioa) hobekuntza larriak dira unetan; horiek guztiak lehenetsuna izan beharko lukete administrazioetan, hezkuntza erakundeetan eta erakunde profesionalen⁹².

3.8.2. Euskal Autonomia Erkidegoko udalen gizarte zerbitzuak estatuaren testuinguruan: aldeak, antzekotasunak eta ikas daitezkeen gauzak

Aztertutako autonomia erkidegoetako udalen gizarte zerbitzuen zailtasunei eta erronka komunei buruzko gogoetatik harago, egindako azterketaren interesa da EAEren kasuaren erlazioarekin dauden aldeak eta antzekotasunak identifikatzea eta, ahal den neurrian, ikaskuntzak ateratzea, Euskal Autonomia Erkidegoko udalen gizarte zerbitzuen antolakuntza hobetzen laguntzeko. Jarraian esanguratsuenak azaltzen dira.

⁹² Arartekoak oinarritzeko gizarte zerbitzuen egoerari buruz 2009an egindako txostenaren agerian jartzen zen ez zegoela esku hartzeko eremu komunitario eta egitura nahikoa falta zela oinarritzeko gizarte zerbitzuei lanabesak, ekipoak, prozedurak, tresnak eta jardun profesional komunak emateko. Zentzu horretan, txostenaren arabera, faltan nabaritzen da jardun profesionala bideratzeko eta mugatzeko prozedura korpusaren existentzia, ez bakarrik gizarte lanari eta gizarte eta hezkuntza aldetiko esku-hartzeari dagokienez, baizik eta oinarritzeko gizarte zerbitzu guztiei dagokienez ere.

Antzeko bi artapen maila, baina zeregin desberdinekin...

Aurreneko antzekotasuna, oinarrizkoena, aztertutako sistema guztien eraketari dagokio; izan ere, bi artapen maila ikusten dira: lehen eta bigarren maila. Izan ere, dagoeneko zehaztu dugu 80ko hamarkadatik Espainiako gizarte zerbitzuen antolakuntzaren ohiko ezaugarria dela sektorea bi mailatan egituratu izana. Aurreneko maila bat, “lehen arretakoa”, “komunitarioa”, “orokorra” edo “oinarrizkoa” iritzi izan zaiona eta, bigarren maila bat, “espezializatua” izan dena. Lehenengo maila zerbitzu zehaztugabeek edo orokorrek osatzen dute, lurraldean deszentralizaturik daudenek; zerbitzu horiek “osasun zentrokoen” gisako arreta eskaintzen dute (batik bat bulegoko kontsulta modura), bai eta etxez etxekoa eta, gutxiagotan, eremu publikokoa ere. Tokian tokiko titulartasuna dute, gehienetan udalena eta beste zenbaitetan aldundiena, eskualdeena edo mankomunitateena, eta oro har bat datoz plan itunduaren eremuarekin (Aguilar Hendrickson, 2014).

Dena dela, ez dira hain antzekoak lehen arretari ematen zaizkion eginkizunak, ez eta definizio maila, esku-bide subjektibo gisa duten aintzatespena eta erakundeen egituran duten kokapena ere.

- Udalen gizarte zerbitzuen eginkizunei edo lehen arretari dagokienez, Euskal Autonomia Erkidegoa beste ereduetatik bereizten da alojamendu nahiz gau eta eguneko arreta zerbitzuak eskaintzen dituelako, gainerako autonomia erkidegoetan ezartzen diren zerbitzuen edo zereginen katalogotik harago. Horietan gizarte zerbitzuei dagozkien zerbitzuak edo prestazioak Euskal Autonomia Erkidegoan oinarrizko gizarte zerbitzuei⁹³ emandakoak dira. Alabaina, Euskal Autonomia Erkidegoan zenbait kudeaketa lan ere ematen zaizkie (esku-bide subjektibo gisa), hala nola adineko pertsonentzat eta bazterketa arriskuan daudenentzat eguneko arreta zerbitzuena, bazterketa arriskuan dauden pertsonentzat gaueko harrera zentroena eta ostatu modalitate batzuen ere (kolektibo jakin batzuei zuzendutako zaintzapeko apartamentua eta etxebizitza komunitarioa).

Egia esan, zerbitzu mota horiek toki administrazioei ematea ez da Euskal Autonomia Erkidegoan gertatzen den gauza bat –Katalunian udalei arreta espezializatuari dagozkion zenbait zerbitzu eman ahal zaizkie tamaina handiagoko udalei; Nafarroan udalek ere zerbitzu espezializatuak eman ditzakete udal mugartean, egokitzen jotzen badute; eta Galizian zerbitzu komunitario zehatzen figura

⁹³ Hau da, informazioa, diagnostikoa, balorazioa eta orientazioa (1.1), etxez etxeko laguntza (1.2), esku-hartze sozioedukatibo eta psikosoziala (1.3) eta zaintzaileei laguntzeko zerbitzua (1.4). Euskal Autonomia Erkidegoak beste berezitasun bat dauka; izan ere, telelaguntza gobernu autonomikoari ezarri dio eta hori ez da gertatzen gainerako autonomia erkidegoetan.

dago–, baina Euskal Autonomia Erkidegoa da udalen gizarte zerbitzuen eta oinarrizko gizarte zerbitzuen arteko parekatzea argien hausten duen erkidegoa, lehen arreta nolabait “espezializatuz”⁹⁴.

- Euskal Autonomia Erkidegoaren eta gainerako autonomia erkidegoen arteko beste desberdintasun bat honakoa da: ostatu, gaueko harrera eta eguneko arretako zerbitzuek eskubide subjektiboaren izaera izatea (ez aukerakoa) Euskal Autonomia Erkidegoan. Gauzak horrela, gizarte zerbitzuen mapan jasota daude eta, hortaz, arau zehatzak bete behar dituzte, haien lurralde zabalkundeari dagokionez (nahiz eta arauok zorrotzak izan ez). Gainera, funtzio zehatza dute bigarren arretari dagokionez, alegia, intentsitate txikiko zerbitzuak edo prebentzio zerbitzuak eman behar dituzte arriskuan dauden kolektiboari edo arazo arinagoak dituztenei zuzenduta. Gainerako autonomia erkidegoetan lehen arreta “espezializatuko” zerbitzu horiek aukerakoagoak dira edota definizio ahulagoa dute bigarren mailakoekin alderatuz gero.
- Udalen gizarte zerbitzuen zereginari dagokionez, garrantzizkoa da aipatzea gainerako autonomia erkidegoetan (gaur egun Euskal Autonomia Erkidegoan gertatzen denaz bestaldera) diru sarrerak bermatzeko prestazioen kudeaketa dutela; horrek konplexutasun eta lan zama gehigarria gehitzen die zerbitzu hauei.

... eta eskumenen egiturak oso desberdinak izanik

Edozein kasutan ere, euskal ereduaren eta gainerako autonomietan ezarritakoaren arteko desberdintasun nagusia egitura instituzionalean dago: oro har lehen arreta ia kasu guztietan udalei ematen zaien arren, arreta espezializatua edo bigarren mailakoa oro har erkidegoaren administrazioaren eskumena izan ohi da Nafarroan, Galizian, Katalunian, Gaztela-Mantxan eta Gaztela eta Leonen. Aitzitik, Euskal Autonomia Erkidegoko administrazioak, gainerako autonomia erkidegoek bezala, planifikazio eta erregulazio eskumenak ditu, baina erantzukizuna, prestazioen eta bigarren mailako arretako zerbitzuen kudeaketari dagokionez, hiru foru aldundiei dagokie. Ondorioa da gainerako autonomia erkidegoetan sistema bikoitza dagoela

⁹⁴ Ideia hori bat dator FEMPe egiten duen proposamenarekin, betiere esku hartzeko udal ekipoak bi maila desberdinetan egitura daitezke: batetik, oinarrizko gizarte esku-hartzea, lehen mailakoa, gizarte zerbitzuen lehen arretako prestazioez arduratzen dena eta zerbitzuen prestazioaren prozesu orokorrean esku hartzen dutenak koordinatzen dituen, maila indibidualari edota elkarbizitza unitateari buruzko plana baliatuz; eta, bestetik, bigarren mailako gizarte esku-hartzea, gizarte zerbitzuen oinarrizko prestazioen kalitatea ziurtatzen eta sendotzen duena, bereziki egoera konplexuetan eta prestazio tekniko eta materialak emanez. Prestazio horiek premia duen arlo bati edo kolektibo zehatz bati zuzenduko zaizkio, esku hartzeko identifikatutako prozesu berezi baten bidez, haren barruan laguntza bereziak edota osagarriak sartuz.

eta horretan erkidegoaren administrazioak planifikatzen, arautzen eta ematen dituela zerbitzu espezializatuak (zentzu horretan lidergo garbia eta eztaba daezina izanik), baina Euskal Autonomia Erkidegoan hiru maila instituzionalek parte hartzen dutela zuzenean eta horrek berekin dakarrela erakundeen arteko koordinazioa, beti arina izaten ez den koordinazioa, alegia.

Nolanahi ere, agerikoa den desberdintasun horretatik harago, nabarmentzekoa da zein den gainerako autonomia erkidegoetan diputazio probintziales bere gain hartzen duten zeregina (zeren ikusitako funtzioen dibertsitateak eztabaida taldeetan izandako debatea irudika baitezake udalez gaidiko erakundeek lehen arretako zerbitzuak ematean betetzen duten zereginari buruz):

- Gaztela eta Leongo eredia da, nolabait, Araban dagoenarekin antzik handiena duena; izan ere, erkidego horretan diputazioek bere gain hartzen dute oinarritzko gizarte zerbitzuen prestazioa 20.000 biztanletik beherako udalerrietan (ikus 3.2.4).
- Galizian diputazioek zeregin hutsalagoa betetzen dute, baina, edozein kasutan ere, zeregin garrantzitsua betetzen dute ELZren finantziarioari, aholkularitza teknikoari eta 20.000 biztanletik beherako udalerrietan oinarritzko gizarte zerbitzuen prestazioari dagokienez.
- Katalunian, zehatzago Bartzelonan, diputazio probintzialak oso zeregin aktiboa betetzen du oinarritzko gizarte zerbitzuen finantziarioari, zuzeneko arretako zenbait zerbitzuren prestazioari eta, bereziki, udaletako profesionalen aholkularitza teknikoari dagokienez. Zehaztu den bezala, Bartzelonako Diputazioak gizarte zerbitzuen arloan duen berezitasuna honakoan datza: erabiltzen dituen baliabideen bolumen handian (ia 25 milioi euro, I. kapitulua zenbatu gabe, eta 430 profesional) eta, batik bat, udalerriari ematen dien orientazioan, bereziki berrikuntzaren eta eskalako ekonomiaren ikuspegitik.

Sistemaren gobernantzaz denaz bezainbatean, **oso berezia da Euskal Autonomia Erkidegoan gizarte zerbitzuen erakundearteko organo bat izatea. Organo horretan udalek parte hartzen dute eta udalei eta aldundiei betoa ezartzeko gaitasuna ematen zaie** dekretuaren edukia onartzerakoan, hau da, zerbitzuen oinarritzko ezaugarriak eta horiek eskuratzeko baldintzak onartzerakoan.

Kofinantzazio orokorra udalen finantzazio erantzukizunaren aldean, Euskal Autonomia Erkidegoan

Funtsezko bigarren desberdintasunak men egiten dio Euskal Autonomia Erkidegoan eta aztertutako beste

best autonomia erkidegoetan udalen gizarte zerbitzuak finantzatzeko ezarritako ereduari: horietan guztietan udalez gaidiko erakundeek udalen gizarte zerbitzuen finantzazioari laguntzen diote erabilera zehatz baten arabera transferentzia finalisten bidez: Nafarroan, Foru Gobernuak, oinarritzko gizarte zerbitzuen nahitaezko programen kostuaren %50etik %80ra bitartean finantzatu du; Katalunian %66 gutxienez, Gaztela-Mantxan %80tik %100era; Gaztela eta Leonen %65etik %100era bitartean, zerbitzuaren arabera.

Aitzitik, EAEko udalei gizarte zerbitzuak zuzkitzeko ematen zaien ardura handiagoa izan arren, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak teorikoki Euskal Autonomia Erkidegoari ezartzen dion ereduaren arabera, toki administrazioek beren funtsen bidez finantzatu beharko litzuke euren eskumeneko zerbitzu guztiak. Hala ere, egia da Euskal Autonomia Erkidegoan dekretuz ezarritako funts ekonomikoaren bidez udal zerbitzu batzuen kofinantzazio mekanismo bat ezarri dela. Kontuak kontu, gai honen inguruan, desberdintasunek oso garrantzitsuak izaten jarraitzen dute.

Edonola ere, gai honen inguruan bi ñabardura egin behar dira:

- Aztertutako araubide erkideko autonomia erkidegoetan –hau da, guztietan Nafarroan izan ezik–, **erkidegoaren gobernuak finantzazio finalista bat jasotzen dute gobernu zentralaren aldetik, toki korporazioen gizarte zerbitzuen prestazioen plan itunduaren markoan**, hain zuzen lehen arretako zerbitzuak finantzatzeko⁹⁵. Hala ere, ezin esan daiteke gobernu zentralaren finantzazioa erabakigarria denik zerbitzu horien gastua estali ahal izateko.
- **EAEko udalek jasotzen duten finantzazio orokorraren maila (finalista ez dena) araubide erkideko autonomia erkidegoetako udalek jasotzen dutena baino askoz handiagoa da** eta, aldea txikiagoa den arren, Nafarroako udalek jasotzen dutena baino handiagoa da⁹⁶.

⁹⁵ Plan itunduak hari atxikitako autonomia erkidegoetako gizarte zerbitzuen zentroen sarea finantzatu du, guztiak Euskal Autonomia eta Nafarroa izan ezik; haren gastua 1.551 milioi eurokoa izan zen 2011n. Horietatik, 86 milioi ministerioak finantzatu zituen (%5,5), 786 autonomia erkidegoek (%50) eta 677 toki korporazioek (%43).

⁹⁶ Zentzu horretan, zehaztu beharra dago Euskal Autonomia Erkidegoko udalerriak direla estatu osoan sarerrak biltzeko gaitasun gutxien dutenak, betiere BPGri dagokionez neurtuta (BPGren %1,1, estatuaren %1,9ren aldean eta Andaluziako %2,5aren aldean). Euroei *per capita* erreparatuta, Euskal Autonomia Erkidegoan udalen diru bilketa 313 eurokoa da urtean; estatuan, ordea, 422 eurokoa da. 2005eko datu horiek erabiliz, Zubirik (2008) azaltzen zuen dirua biltzeko gaitasun txikiago horrek ez zekarrela gastatzeko gaitasun gutxiago, EAEko udalek erakunde erkideetatik jasotako transferentzien kopurua handiagoa zelako. Izan ere, egile horren arabera, Euskal Autonomia Erkidegoko udalek jasotako transferentziak biztanleko %95 handiagoak dira lurralde erkideko udalerriek jasotzen dituztenak baino. Gainera, haien sarreren oso kopuru handia dira: %55, lurralde erkideko udalerrien %37ren aldean eta Nafarroako Foru Erkidegoko %38ren aldean.

Arreta ratioen definizioa

Euskal Autonomia Erkidegoaren eta aztertutako autonomia erkidego batzuen artean dagoen beste desberdintasun bat honakoa da: oinarritzko gizarte zerbitzuen pertsonalari buruzko ratioen ezarpena (batez ere Galizian eta Nafarroan, baita, neurri txikiagoan izanagatik, Katalunian ere). Hori neurri batean erlazionatzen da udalez gaindiko erakundeek zerbitzu horien finantzazioan duten partaidetzarekin.

Zentzu horretan, Nafarroak zehatz arautzen du programa bakoitzean zerbitzuak eman behar dituzten profesionalen profila (gizarte lanaren profesionalak, gizarte hezkuntza, hezkuntza familiarra eta pertsonal administraria), bai eta gutxieneko zuzkidura ere, udalei dagozkien zuzkidurak tamainaren arabera bereiziz. Galiziak antzeko politika bati heldu dio, gizarte lanaren, gizarte hezkuntzaren, soziologiaren, psikologiaren eta beste goi titulazio batzuen profesionalen gutxieneko zuzkidura bat ezarriz; hori guztia udalerrien tamainaren arabera bereizten da, bai eta ezarritako gizarte unitate ereduaren arabera ere (gizarte lanaren unitateak, lanaren eta gizarte hezkuntzaren unitateak eta gizarte esku-hartzearen diziplinarteko unitateak). Bestalde, Kataluniak momentuz gizarte arretako oinarritzko zerbitzuaren gutxieneko ratioak ezarri ditu (hiru gizarte langile eta bi hezitzaile 15.000 biztanleko), bai eta zentro irekiaren zerbitzuarenak ere.

Lurralde antolamendu laxoagoa

Udalen gizarte zerbitzuen lurralde antolamenduan daude aztertutako autonomia erkidegoen arteko desberdintasunik handienak:

- Nafarroan oinarritzko 44 gune (udalerrri edo mankomunitate bat baino gehiago har dezaketanak) eta eremu (bost eta hamabi arteko oinarritzko gune hartzen dituztenak) ezartzen dira.
- Katalunian gizarte zerbitzuen oinarritzko arlotik abiatzen da (20.000 biztanleko populazioarekin) eta udalerrien tamaina kontuan hartzen da 20.000 biztanletik gorako udalen oinarritzko gizarte zerbitzuei buruzko eskumenak ematerakoan; biztanle gutxiagoko udalerrietan erantzukizuna eskualdeko kontzejuei ematen zaie. Edozein kasutan ere, aukeren eta kudeaketa moldeen dibertsitatea nabarmena da.
- Galiziak ere gunea ezartzen du gizarte zerbitzuen lurralde antolamenduaren oinarritzko elementu gisa, gune motak bereiziz (hirikoak, metropolikoak, landa eremuetakoak, etab.), eta horrek aldeak sorrazten ditu oinarritzko gizarte zerbitzuen ratio profesioaletan. Hala ere, gogora

ekarri beharra dago gizarte zerbitzuen lurralde antolamendua Galizian ia-ia guztiz bat datorrela udal antolamenduarekin; izan ere, minoritarioak eta borondatezkoak diren elkarte edo mankomunitateen kasuan izan ezik, udal bakoitzak ematen ditu gizarte zerbitzuak bere udal mugartearen barruan, eta horrek ez dauka erreferentzia komunik edo antzekotasunik osasun edo hezkuntza sistemaren lurralde antolamenduarekin.

- Gaztela eta Leoni dagokionez, gizarte ekintzako guneak eta haien elkarteak nahiz gizarte ekintzako eremuak bereizten dira.
- Azkenik, Gaztela-Mantxari dagokionez, udalerrria gizarte zerbitzuak emateko oinarritzko lurralde unitate gisa onartuagatik ere, gizarte zerbitzuen manuzko mapa falta denez gero, udalerriek erkidegoaren gobernua 2004an ezarritako gune eta eremuen arabera elkartzeko joera izaten dute.

Ikuspegi horretatik eta Euskal Autonomia Erkidegoaren ikusmoldea izanik, elementu interesgarri batzuk nabarmen daitezke:

- Kasurik gehienetan, **agerikoa da udalerrria gailentzen dela (administrazio erakunde gisa) eremuak eta guneak zehazteko; halaber, autonomia izan ohi du zerbitzuak emateko beste udalerrri batzuekin elkartzeko orduan.**
- Era berean, azpimarratzekoa da Galizian **jarduketa unitate mota desberdinen artean** egiten den bereizketa, betiere tokian tokiko errealitate demografiko eta sozio-ekonomikoak aintzat hartuz
- Garapen urria izanik ere, kontuan hartzekoa da Nafarroan ezarritako gizarte zerbitzuen zentrozen figura; izan ere, aipatu den bezala, oinarritzko gizarte zerbitzuei laguntzeko zereginak betetzen ditu.

Nolanahi ere, Euskal Autonomia Erkidegoa aztertutako lurralde antolamenduko eskema gehienetatik bereizten da oinarritzko bi gaitan:

- Euskal Autonomia Erkidegoa komunitate bakarra da lehen arretako ekipamenduei hurbiltasun maila zehatza ezartzen diena (oinarritzko gizarte zerbitzuen unitateak alde batera utzita) eta gomendio gisa eta lurralde osoan gutxieneko zuzkidurak eta estaldurak zehazten dituena; horrek laguntzen du lurraldearen arteko nolabaiteko oreka bermatzera eta baliabideak erabiltzerakoan nolabaiteko hurbiltasun maila ziurtatzera.
- Gizarte zerbitzuen mapan ezarritako maila desberdinen mugaketa geografiko zehatza (sektoreak, eskualdeak eta

eremuak) foru eta toki administrazioen esku geratzen da, eta horiei jarraibide orokor batzuk baino ez zaizkie ematen. Aztertutako autonomia erkidego gehienetan, aitzitik, udalez gaindiko lurralde eremuen mugaketa geografikoa zorrotzagoa izan ohi da.

- Aztertutako autonomia erkidego gehienek udalerrien tamaina kontuan hartu ohi dute eskumen zehatzak ematerakoan, estatuaren arautegian ezarritakoaren ildotik; aitzitik, Euskal Autonomia Erkidegoak ez du ia-ia bereizten udalerrri handi, ertain edo txikien artean, betiere zentroei dagozkien lurralde eremuak zehazteko gomendatzen diren gidalerroetatik harago edo zenbait estaldura definitzeko ezarritako adierazle sintetikoetatik harago.

Administrazioaren arteko lankidetzaren formularen garapena

Aurreko orrialdeetan egindako azterketak agerian jartzen du, mankomunitateetatik harago, **autonomia erkidego batzuetan administrazioaren arteko lankidetzaren formulak garatzeko joera izan dela eta horiek emaitza positiboak ekarri dituztela**. Zentzu horretan, bi eredu desberdin bereizi behar dira, premia desberdinei erantzuna ematen dietenak: Galiziako Ongizate eta Berdintasun Partzuergoa eta Bartzelonako Gizarte Zerbitzuen Partzuergoa:

- Arestian aipatu bezala, Galiziako Berdintasun eta Ongizate Partzuergoa –Galiziako Xuntak eta Galiziako 314 udaletatik 272 udalek eta lau mankomunitatek osatutakoa– untezkia izan da gizarte zerbitzu publikoen eskaintzaren lurralde oreka hobetzeko, eta ahalbidetu du kalitatezko zerbitzuen prestazioa bermatzea behar adinako estaldura mailekin eta zenbait zerbitzuren eskuragarritasuna erraztea, hala nola haur eskolak, haurrak artatzeko guneak, adinekoak eta menpeko pertsonak artatzeko zentroak (eguneko zentroak, etxebizitza komunitarioak, egoitza etxeak eta mini-egoitzak), gizarteratzeko eskualdeko ekipoak, gazteei informazioa eta aholkularitza emateko zentroak eta hurbiltasuneko bestelako zerbitzuak, adibidez etxerako janaria. Hori guztia administrazioaren arteko lankidetzaren formula batean oinarritu da, borondatezko atxikimenduaren bidez. Hura erabiliz, udalek beren ekipamenduak lagatzen dituzte partzuergoak kudea ditzan, finantzazioaren %30 jartzeko konpromisoa hartuz; era berean, partzuergoak gainerako %70a jartzen du, administrazio autonomikotik jasotzen dituen finantzazio transferentzien kontura eta erabiltzaileen koordainketak sorrarazten dituen diru sarreren kontura.
- Bartzelonako Gizarte Zerbitzuen Partzuergoa, Bartzelonako Udalak eta Kataluniako Generalitateak osatutakoa, ekimen aitzindaria da lurralde berean administrazioaren maila desberdinen jarduketara saihesteko, betiere lankide-

tzaren eta erabaki partekatuen ikuspuntutik abiatuz. Helburua honakoa izan da: bikoiztasunak ekiditea, artatutako pertsonen premiak atzematea eta horiei aurre egitea eta ibilbideen alde egitea, bereziki oinarrizko arretaren eta arreta espezializatuaren artean. Garapen urria eta kontrajarria izan duen arren, partzuergoa aurrerapauso bat izan da gaur egun gizarte zerbitzuen mailen arabera duten banaketaren eragin negatiboak gainditzeko gai diren egituren garapenean; halaber, aurrerapauso bat izan da gobernantza eta koordinazio arazoei irtenbidea aurkitu nahian.

Koordinazio lanabesen garapena, gobernatzaren hobekuntza eta jakintzaren kudeaketa

Azkenik, azpimarratzekoak dira aztertutako **autonomia erkidegoetan koordinazioa, gobernantza eta jakintzaren kudeaketa hobetzeko garatzen ari diren esperientzia zehatz batzuk**. Ikuspuntu horretatik, oso interesgarriak dira honako hauek:

- Garapen urria izan duen arren, **Nafarroako Foru Erkidegoko oinarrizko gizarte zerbitzuen Lehen Arreta Koordinatzeko Batzordea** –gizarte zerbitzuen arduraren sailaren sei ordezkari (gaur egun Eskubide Sozialen Lehendakariodetza) eta oinarrizko gizarte zerbitzuen arloan zazpi ordezkari osatua– aurrerapauso garrantzitsua izan da mekanismoak sortzeari dagokionez, lehen arretako zerbitzuak kudeatzeko lanean lidergo partekatua ahalbidetzeko, erregulaziotik harago.
- Zentzu berean, Galizian **Gizarte Zerbitzu Komunitarioak Koordinatzeko Zerbitzua** aipatu behar da; organo horren zeregin zehatza da gizarte zerbitzu horien koordinazio zehatza. Unitate horretatik oinarrizkoak eta zehatzak diren gizarte zerbitzu komunitarioetako profesionalen aholkularitza, orientazioa, informazioa, prestakuntza eta laguntza teknikoak ematen zaizkie, haien udalerrietan programak eta zerbitzuak garatzeko.
- **Kataluniako programa kontratuen figura**, oinarrizko gizarte zerbitzuen finantzazioari estu-estuki loturik egon arren, aurrerapauso bat da alde bakoitzaren zereginak eta edukiak argitzeko.
- Jakintzaren kudeaketari dagokionez, interes berezia dute **zerbitzuak eta ekipoak ikuskatzeko, eratzeko eta ebaluatzeko jarduketek; horiek guztiak udalen gizarte zerbitzuen arteko konparazio zirkuluen bidez egiten dira**. Bartzelonako Diputazioak bultzatuta, udalen gizarte zerbitzuen arteko konparazio zirkuluek udalerrien talde egonkorak dira, gizarte zerbitzuak hobetzaren alde egin nahi dutenak haien jarduketara

islatzen duten adierazleetatik eta haien jarduna oinarritzen duten truketik eta kontrastetik abiatuz. Arestian aipatu bezala, zirkulu horien lana honakoa da, besteak beste: udalen gizarte zerbitzuen adierazleei buruzko laburpen taula bat argitara ematea oinarrizko gizarte zerbitzuei, etxez etxeko laguntzari eta zentro irekiei dagokienez, ehun adierazle baino gehiago jasoz eta urtero-urtero eguneratuz, betiere zerbitzuen finantzaioari, erabiltzaileen asebetetze mailari, profesionalen hornikuntzari eta haien lan baldintzei, zerbitzuen estaldurari edota sarbide prozedurei dagokienez (itxarrote zerrendan, elkarrizketak egiteko batez beste itxaron beharreko denbora tarteak, eta abar). Ekimen honen markoan urtero-urtero txosten bat argitaratzen da, jarraituko metodologia nahiz eskuratutako emaitza erantsiak –ez udalerrri bakoitzaren arabera zehaztuak– jasotzen dituen, hobetu beharreko arloak adieraziz.

- Katalunian ere Hércules Gizarte Zerbitzuen Informazio Sistemaren garapenari egin behar zaio men –lanabesen artean toki erakundeen datuen erregistro bateratua jasotzen duena (RUDEL)–, bai eta Kataluniako gizarte zerbitzuen maparen izaerari ere, baliabideen lurralde zabalkundearen planifikaziora bideratuta egonagatik ere,

zuzkiduren, pertsonalaren ratioen eta udalerrri bakoitzean aurrera eramandako esku-hartzeen deskripzio zehatza egiten duena. Oinarrizko gizarte zerbitzuei dagokienez, mapak informazioa eskaintzen du –gizarte zerbitzuen oinarrizko gune bakoitzarentzat– profesionalen zuzkidurari buruz (langileak, gizarte langileak eta hezitzaileak), emandako ELZ orduak, artatutako problematikak, artatutako pertsonak eta unitateak, egonaldi mugatuko zerbitzuetan eskuragarri dauden plazak eta abar. Hori hobekuntza nabarmena da toki administrazioek gardentasunaren eta kontuen berri emateko ikuspegitik.

- Azkenik, **Kataluniako oinarrizko gizarte zerbitzuen ereduak**, berriki Generalitateak argitara emandakoak, interes handia dauka; izan ere, haren bidez gutxienekoak ezartzeko asmoa dago, toki administrazioek beren egoera ekar eta azter dezaten estandar zabal eta malguei baina, era berean, zehatzei dagokienez. Berrikus daitekeen eredu ireki gisa planteatzen den arren, testuak azaltzen du, behin onetsia izan eta gero, erregulazio prozesu baten oinarria eratu beharko litzatekeela, zerbitzuak emateko eta eskuratzeko irizpideei jarraituz, lantaldeak antolatuz eta informazio sistemaren ekipamenduak eta beharkizunak ezarriz.

IV

ATALA

Ondorioak eta
gomendioak

IV. atala

ONDORIOAK ETA GOMENDIOAK

4.1. Ondorioak

Epigrafe honetan egindako azterketaren ondorio nagusiak jaso dira, azterlanaren fase kualitatiboan galdetutako pertsonak egindako balorazioetan arreta berezia jarritz. Hainbat eragileren iritzia ikuspegi kualitatibotik aztertzen duen kapituluaren egiturari jarraikiz, ondorioak hiru ataletan banatu dira: egoeraren balorazio orokorra eta antzematen diren zailtasun nagusiak; gizarte-zerbitzuak eskuratzea; eta euskal gizarte-zerbitzuen erakunde-arkitekturari loturiko gaiak eta arkitektura horren eragina udal gizarte-zerbitzuetan.

4.1.1. Egoeraren balorazio orokorra eta zailtasun nagusiak

- 1. Informazioa nahikoa ez izatea eta adierazle homogeneorik eza.** Egindako azterketatik atera den lehenengo ondorioa oraindik ere gabezia handiak egotea da, udal gizarte-zerbitzuetan eskura daitekeen informazioari dagokionez. Egia da Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintzaren Estatistikak zerbitzu horien gainean informazio ugari eskaini duela, oso interesgarria dena, eta azken urteotan estatistika-ustiapenean hobekuntzak egon direla; hala ere, kontua da, inkesta egiteko denboraren aldetik, oraindik ere desoreka handia dagoela, eta oraingoz zaila dela estatistika horretan lehen mailako arretako zerbitzuak eta bigarren mailakoak bereiztea, edo udal erantzukizuneko zerbitzuen multzoa argi zehaztea eta prestazio jakin batzuei buruzko informazioa lortzea.

Edonola ere, udal gizarte-zerbitzuei buruzko informazioa lortzeko arazo nagusiak ez dira sortzen estatistikaren ezaugarrietatik; izan ere, arazo horiek honako hauek eragiten dituzte: gizarte-zerbitzuen jarduerari loturiko erregistro eta adierazle homogeneoak jasoko

lituzkeen antolakuntza esparru komunik eza; Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemako Informazio Sistemaren garapen eskasa; eta Euskal Autonomia Erkidegoko udal guztiek dituzten zailtasunak, euren jarduera erregistratzeko aplikazio informatiko bera erabiltzeko.

- 2. *Gizarte Zerbitzuei buruzko abenduaren 5eko 12/2008 Legeak Euskal Herriko udalei esleitu dizkien eginkizunak betetze-mailaren inguruko iritzian* anitzak.** Txosten hau egitean parte hartu duten adituek eta erakundeen ordezkariak nahiko iritzia desberdinak dituzte azken urteotan lortu diren aurrerapenen inguruan, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak udalei esleitutako eginkizunak betetze-mailari dagokionez. Eragile guztiek azken urteotan zehar aurrerapen nabarmenak lortu direla onartzen badute ere, askoren iritziz, ez da behar bezala aprobetxatu lege horrek ezarritako markoa eta ez dira bete sortutako itzaropenak.

Dena den, eragile guztiak bat datoz legea garatu ez izanak ziurgabetasuna sortu duela erakunde eta lantaldeetan eta erabaki garrantzitsu batzuk gelditu dituela, lehen mailako arretan konpondu gabe dauden arazoei erantzuna emateko estrategien garapena mugatuz.

- 3. Lurraldeen arteko desberdintasun nabarmenen iraunkortasuna eta horiek bultzatzen duten berdintasunik eza gizarte-eskubideak erabiltzean.** Gizarte-zerbitzuetako oinarrizko baliabideei dagokienez, oraindik ere badaude desberdintasun handiak lurraldeen artean, eta ondorioz, aukera-berdintasunik eza sortzen da herritarren artean, indarrean dagoen legeak gizarte-zerbitzuen arloan aitortu dituen eskubideak erabiltzeko orduan. Eskualde edo udalerrri bakoitza beste era batera garatu da eta erakunde komunek oraindik ez dute ezarri guztientzat baliagarria izango litzatekeen oinarrizko eredurik. Azken urteotan alderdi batzuetan bateratasun bat lortu dela egia bada ere, lurraldeen arteko

aldeak aztertutako arlo guztietan antzeman dira: egoitza plazen eta bestelako plazen eskaintzaren egituraren eta eskaintza hori estaltzean; oinarritzko gizarte zerbitzuetako arreta ratioetan; Etxean Laguntzeko Zerbitzua eta Gizarte Larrialdietarako Laguntzak estaltzean; udalen gastu publikoan; udal gizarte-zerbitzuak finantzatzeko ereduetan...

Edonola ere, Euskal Autonomia Erkidegoko hiru lurralde historikoen arteko aldeak egon badaude ere, ezin da ahaztu gizarte-zerbitzuak eskuratzeko orduan berdintasunik eza pertsonak bizi diren udalerriekin zerikusia duela, udal gizarte-zerbitzuak oraindik ere, neurri handi batean, maila handiko diskrezionalitate tekniko eta politikoaren pean daude-eta. Ondorioz, herritarrek gizarte zerbitzuak eskuratzeko duten eskubideari dagokionez, desberdintasunak sortzen dira, hobeto finkatuta dauden gizarte-babeseko beste sistema batzuetan, hala nola hezkuntzan edo osasun-sisteman, onartuko ez liratekeenak.

4. **Lehen mailako arretaren arloan esku-hartze eredu komunik eza.** Txosten hau egiteko asmoz galdetutako pertsona askoren iritziz, gizarte-zerbitzuen eskumenen egituraketari loturiko arazoez harago, eta sistema eraiki gabe dagoenez –edo, beste ikuspegi batetik, arazo horien oinarrian– garrantzi handiagoko arazo bat azaltzen da, lehen mailako arretaren arloan esku-hartze eredu komunik ezari loturikoa.

Arazoa ez da berria: Arartekoak 2010ean egindako txostenak dagoeneko agerian utzi zuen, oinarritzko gizarte zerbitzuen testuinguruan, esku-hartze eredu komunik eza eta oinarritzko gizarte-zerbitzuei lanabes, ekipamendu, prozedura, tresna eta lan jarduera komunak emango zizkien egituraketa nahikorik eza ere. Txostenaren arabera, zentzu horretan, prozedura gorputz baten hutsunea dago, gizarte-langilearen eta gizarte eta hezkuntzako esku-hartzearen lan jarduera ez ezik, oinarritzko gizarte-zerbitzu guztiena ere bideratu eta mugatzeko.

5. **Lehen mailako arretako zerbitzu guztiak bere gain hartzeko zailtasunak, oinarritzko gizarte-zerbitzuak berez esleituta dituen harago.** Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak esleitzen dizkien eginkizun eta eskumenak udaletan betetzea zaildu duten oztipoen artean, besteak beste, udalek legearen bidez lehen mailako arretari esleitutako zerbitzu eta prestazio guztiak batera tratatzeko izaten duten zailtasuna aipatzen da. Ildo horretan aipatu denez, praktikan, udal guztiek hartzen dute beren gain Zorroaren 1.1 fitxan jasotako zerbitzuak emateko erantzukizuna –informazio-, diagnostiko-, balioespen eta orientabide-zerbitzua–, baita oinarritzko gizarte zerbitzuei dagozkien zerbitzu batzuk

ere (etxeko laguntza eta gizarte eta hezkuntza arloko esku-hartzea). Alabaina, lehen mailako arretari loturik dauden gainerako zerbitzuak –zaintzaileei laguntzeko programak (1.4), gizarte-zerbitzuen eremuko parte-hartzea eta gizarteratzea sustatzeko programak (1.5.), eguneko arretarako zerbitzuak (1.7), gaueko harrera zerbitzuak (1.8) eta ostatu-zerbitzuak (1.9)– ez dira beti betebehartzat jotzen, eta horrek oztopatzen du lehen mailako arretaren arloa osorik, hau da, bizitza-fase guztietan zehar jorratu daitekeen arreta multzo jarraitua eta osoa balitz bezala, aztertzea.

6. **Udal gizarte-zerbitzuak politika-lehentasun bihurtzeko eta aurrekontuan beharrezko lehentasuna emateko zailtasunak.** Txosten hau egiteko galdetu diren pertsona batzuek azpimarratu dute Euskal Herriko udal askotan gizarte-zerbitzuek ez dutela lortu beharrezko protagonismorik politikan, ezta horrek aurrekontuak egiteko orduan ekar dezakeen lehenespene ere. Ildo beretik, aipatu da udal egitura teknikoaren zati batek uste duela gizarte-zerbitzuak berena ez den eskumen-eremu batekoak direla; gainera, askotan, udalako arduradunek ere ez dakite zeintzuk diren toki-erakundearen betebeharrak, arlo horri dagokionez.

Gainera, datu kuantitatiboaren arabera, aurrekontuari dagokionez, udalak, oro har, ez dira gai izan gizarte-zerbitzuetara erabiltzen dituzten baliabideak areagotzeko, gizartearen beharrezkoak hazi eta arlo horretan udalek dituzten erantzukizunak areagotu egin arren. Izan ere, gizarte-zerbitzuekin zerikusia duen gastu publikoaren bilakaera aztertzen denean, ikus daiteke –arlo horretarako udalek erabiltzen duten gastua (euro konstanteetan) gelditzeaz gain– udalek gizarte-zerbitzuak eusteko erabiltzen dituzten baliabide ekonomikoak 2002tik ez direla funtsean aldatu. Inpresio berbera jaso daiteke, alde batetik, udal gastu osoari, eta bestetik, udalak gizarte-zerbitzuetan gastatzen duenari dagokion gehikuntza urte batetik bestera aztertzen denean: adierazle biak paraleloan aldatuz joan dira serie osoan zehar. Hortaz, ezin da esan azken urteotan udalek gizarte-zerbitzuei lehentasun handiagoa eman dietenik, gainerako eskumen eta jarduera-esparruekin konparatuz. Praktikan, gizarte-zerbitzuetako gastua aldatu egin da –gorantz edo beherantz– gainerako jarduera-eremuetako gastuak egin duen neurri berean; hala ere, arau-esparru berriak, ezta gizarte-zerbitzuek artatzen dituzten premia-egoerak areagotzeak ere, ez dute eragin nabarmenik izan udalak arlo horretan gastatzen dituen baliabide ekonomikoetan, gainerako erakundearen kasuan gertatu ez bezala. Hori guztia argi ikusten da garrantzi erlatiboaren pixkanakako galeran; izan ere, udalek gero eta gutxiago gastatu dute gizarte-zerbitzuetan, arlo horretan gastu publiko osoarekin konparatuz gero.

- 7. Udal gizarte-zerbitzuak garatzea bermatuko lukeen finantzaketa-eredu nahiko eta egokirik eza.** Aipatu berri diren arazoak, udal aurrekontuetan gizarte-zerbitzuei lehentasuna emateari dagokionez, lehen mailako arretako gizarte-zerbitzuak finantzatzeko ereduarekin lotuta daude zuzenean. Horren harira, aipatu behar da, lehenik, txosten hau egiteko galdetutako pertsona askoren ustez, udal gizarte-zerbitzuen finantzaketaren inguruko eztabaida dagoeneko itxita dagoela, eta, edonola ere, gizarte-zerbitzuen multzo osoa finantzatzea eta/edo udalen aurrekontuetan gizarte-gastuei lehentasuna ematea eztabaidatu beharko litzatekeela. Bigarrenik, duela gutxi onartutako Euskadiko Toki Erakundeek buruzko Legeak, Euskal Autonomia Erkidegoan udal-ekintza arautzen duenak, udalei dagokienez, baldintzarik gabeko finantzaketaren alde egin du, eta ez finantzaketarako eredu finalista baten alde.

Horixe da, zalantzarik gabe, jarduera eremua; hortaz, udal gizarte-zerbitzuen finantzaketari loturiko bi kontu aipatu behar dira:

- Galdetutako pertsona batzuen iritziz, udal gizarte-zerbitzuen finantzaketaren inguruko eztabaida –Zorroaren Dekretuan aurreikusitako fondoa onartuz– behar ez bezala itxi egin da, ez baita lortu udal gizarte-zerbitzuen finantzaketa-premiei aurre egiteko modurik. Era berean, pertsona batzuek behar ez bezalako itxieratzat jo dute gizarte-zerbitzuak orokortzeak –batez ere, lehen mailako arretari dagokionez– ekarriko lukeen kostu ekonomikoa ohartuki gutxiesten duen memoria ekonomikoa bat egitea.
 - Euskal Herriko udal gizarte-zerbitzuak finantzatzeko eredu oso desberdina da txosten honetan aztertutako gainerako autonomia-erkidegoetan ezarritakoarekin konparatuz; izan ere, eskualde horietan, udal gizarte-zerbitzuetako gastuaren zati handi bat erakunde komunek finantzatzen dute. Hala ere, kontuan hartu behar da Euskal Herriko udaletan baldintzarik gabeko transferentzien maila askoz ere altuagoa dela, eta, araubide erkideko eremuan, autonomia-erkidegoek estatuko funts bat erabil dezaketela, gizarte-zerbitzuei eusteko. Edonola ere, aipatu behar da, gainerako autonomia-erkidegoen aldean, Euskal Herriko udalek gizarte-zerbitzuen arloko erantzukizun gehien hartzen dutela beren gain, eta, hala ere, horiek eusteko finantzaketarako eredu finalistik ez duten bakarrak direla.
- 8. Diru-sarrerak bermatzeko prestazioen (DSBE eta EPO) kudeaketa Lanbideri eskualdatzearen balantze anibalentea eta Gizarte Larrialdietarako Laguntzen (GLL) eskariaren igoeraren inguruko kezka.** Kasu gehienetan, ontzat jotzen da, alde batetik, diru-

sarrerak bermatzeko prestazioen kudeaketa eskualdatzearekin batera orain arte oinarritzko gizarte-zerbitzuek egin behar izan duten administrazio-lana –diru-sarrerak bermatzeko prestazioa eta etxebizitzarako prestazio osagarria kudeatzea– beste erakunde baten esku uztea; eta bestetik, banakako esku-hartzea indartzeko bide berriak irekitzea. Hala ere, pertsona askoren iritziz, ez da behar bezala aprobetxatu aukera hori eginkizunak eta kasuen kudeaketari eta banakako esku-hartzeari loturiko prozedurak berriro definitzeko, ezta lurraldeko gizarte-beharrizanak hobeto ezagutzeko ere, beharizan horiek Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak azalduko bezalako eredu batean –komunitatean esku-hartzeko ereduaren– aurrera egiteko funtsezkoak izan arren.

Era berean, diru-sarrerak bermatzeko programei dagokienez, aipatu behar da Gizarte Larrialdietarako Laguntzen (GLL) inguruko kezka; hain zuzen, zer izango den laguntza horien papera, *Etxebizitzari buruzko ekainaren 18ko 3/2015 Legeak* etxebizitza eskuratzeko eskubide subjektiboa bermatzeko ezarri dituen prestazioak garatzen direnean.

Izan ere, etxebizitzarako prestazio osagarria (EPO) pixkanaka desagertzea eta etxebizitzako prestazio ekonomikoa berria (EPE) jasotzeko ezarri diren baldintzak direla eta, baliteke profil jakin batzuk prestaziorik gabe geratzea, ez bata ez besteak estaldura nahikorik izango ez duelako. Kasu horien kopuru zehatza kalkulatu ez bada ere, baldintzak ez betetzeagatik etxebizitzako prestazio ekonomikoa (EPE) jaso ezin izan duten pertsona asko etxebizitzarako prestazio osagarriak (EPO) gabe ere geratzeko arriskua dago, EPO desagertuko baita, EPE indarrean jartzen denean. Egindako interpretazioarekin bat, ez EPO, ezta EPE berria ere (baldintzak ez betetzeagatik) jaso ezin duten pertsonak, etxebizitza-premiei aurre egiteko, Gizarte Larrialdietarako Laguntzak (GLL) eskatuko dituzte, eta horrek lehen mailako arretako gizarte-zerbitzuetara jotzen duten pertsonen kopurua igotzea ekarriko du; ondorioz, aurrekontua nabarmen igotzeaz gain, langile gehiago beharko dira arreta emateko, eta gastu hori, Eusko Jaurlaritzak bere gain hartuko ez duenez, udal aurrekontutik ordaindu beharko da.

- 9. Eskariak bere horretan jarraitzea –diru-sarrerak bermatzeko prestazioen (diru-sarrerak bermatzeko prestazioaren eta etxebizitzarako prestazio osagarriaren) kudeaketa Lanbideri eskualdatu arren– eta artatutako pertsonen profila aldatzea.** 2014ko Gizarte Zerbitzuen Eskariaren Estatistikako Gizarte Premiei buruzko Inkesta (GZEE-GPI) jasotako datuekin bat, 2011 eta 2014 bitartean, Euskal Autonomia Erkidegoko bizikidetzaren unitateen % 16,1ek erabili zituen gizarte-zerbitzuak (2003 eta 2006 bitarteko

aldian, berriz, % 15,1ek egin zuen). Horrek esan nahi du gizarte-zerbitzuen sistemaren gaineko presioak egonkor jarraitu duela urte hauetan, diru-sarrerak bermatzeko prestazioen kudeaketa (diru-sarrerak bermatzeko errenta eta etxebizitzarako prestazio osagarria) Lanbidek bere gain hartu arren.

Artatutako pertsonen profilari dagokionez, ikus daiteke aztertutako aldian zehar artatutako eskatzaileen artean oinarrizko gabeziako egoeran dauden bizikidetzak-unitateak, pertsona inaktiboak, oso adinekoak eta atzerri-tarrak direla nagusi. Hortaz, pentsa daiteke *–Autonomia pertsonala sustatzeari eta besteen beharrenda dauden pertsonak zaintzeari buruzko 2006ko abenduaren 14ko 39/2006 Legea* indarrean jartzeak alderdi horretan izan ahal duen eragina gorabehera– azken urteotan, krisiaren eraginez, atzerapauso bat egin dela gizarte-zerbitzu publikoen izaera unibertsalari dagokionez, ohiko ‘bezeroen’ –pobrezia-egoeran edo gizarte-bazterketaren arriskuan dauden pertsonak eta familiak– garrantzi erlatiboak gora egin baitu, aurreko urteetan hasi omen zen unibertsalizazio- edo normalizazio-prozesuarekin konparatuta. Prozesu horren arrazoiak bikoitza da: alde batetik, pobrezia- eta gizarte-bazterketako egoeren nagusitasuna igotzea; eta bestetik, egoera horietan dauden pertsonen bizi-baldintzek okerrera egitea, arreta-eskaria areagotzen duena.

4.1.2. Udal gizarte-zerbitzuak eskuratzea: arauen garapena eta zenbait lehen mailako arretako zerbitzuen egoera aztertzea

10. Zorroaren Dekretua duela gutxi onartu denez, bere eragina eta garatzeko aukerak zein oztupoak aztertzeko zailtasuna. Txostena egiteko elkarriketatuta diren pertsonak nabarmendu dutenez, argi dago ez Gizarte Zerbitzuen Mapak, ezta Zorroaren Dekretuak ere, oraingoz ezin izan duela eraginik izan herritarrek gizarte-zerbitzuak eskuratzeko duten eskubidean, inkesta gehienak egin zireneko, bata zein bestea onartu gabe baitzegoen.

11. Adostasuna, Zorroaren Dekretua eta Gizarte Zerbitzuen Mapa onartzearen inguruan; izan ere, gehien iritiz, onarpenak azkena eman dio geldialdiari eta erakunde maila bakoitzari dagozkion eskumenak eta erantzukizunak zehaztu ditu. Aurreikus daiteke tresna bi horiek udal gizarte-zerbitzuen jarduteko gaitasunean izan dezaketen eragina, eta horri dagokionez, nahiko desberdinak diren (nahitaez kontrajarriak ez izan arren) bi jarrera ikusten dira: elkarriketatuta batzuen iritiz, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legea garatzeko lortu

den erakundeen arteko hitzarmena minimoen akordio bat da eta dagoeneko sortu diren zerbitzuak jaso baino ez du egiten; egiatan, bere konpromiso bakarra atzera ez egitea da, krisiaren aurretiko estaldura- eta gastu-mailari dagokionez. Pertsona horien arabera, krisiaren aurretik lortutako mailari eusteko konpromisoa baliagarria izan lezake foru-baliabideen edota bigarren mailako arretako baliabideen kasuan, horien garapen-maila arrazoizkoa baita; horrela bada ere, begi bistakoa da ez dela nahikoa lehen mailako arretako zerbitzuen kasuan –batez ere eremu eta eskualde jakin batzuetan–, horien garapen-maila askoz ere txikiagoa baita.

Hala ere, pertsona askok –batzuetan, pertsona berberak dira– nabarmentzen dituzte zorroaren dekretu bat edo gizarte-zerbitzuen mapa bat izateak berekin dakartzan aurrerapausoak; izan ere, pertsona horien iritiz, tresna horiei esker, bakoitzaren eskumenak, baita zerbitzuen edukiak eta eskuratzeko baldintzak ere hobeto zehaztuta daude, eta, oro har, murriztu egin da zenbait lurraldetako baliabide-horniduran egun dagoen heterogeneotasuna. Ildo horretan, galdetutako pertsona batzuen arabera, krisiaren aurretiko estaldura- eta gastu-mailari dagokionez atzera ez egiteko konpromisoa zalantzarik gabeko balioa duen aurrerapena da gaurko egoeran (bereziki, beste autonomia-erkidego batzuetan edo gizarte-babesarekin zerikusia duten beste arlo batzuetan gertatzen denarekin konparatzen bada).

Dena den, aipatutako gabeziak gorabehera, galdetutako gehienek ondo deritzote Mapa eta Zorroaren Dekretua onartzeak ekarri duen zehazteari, eta uste dute dokumentu bi horiek gizarte-zerbitzuen garapenaren fase berri batean sartzeko aukera emango dutela. Horren harira, azpimarratzen da fase berri horretan, erakunde-maila bakoitzaren eginkizunak eta eskumenak banan-banan argitu ondoren, parte bakoitzak ahaleginak egin beharko dituela bere erantzukizunak betetzeko, eta aurrekontua egiteko orduan, gizarte-zerbitzuen arloan bere gain hartu dituen erantzukizunei lehentasuna eman beharko diela.

12. Zorroaren Dekretuan jasotako zerbitzu eta prestazioen bidez beharizan jakin batzuei behar bezala ez erantzuteko arriskua. Egindako eztabaidetan, pertsona batzuek zalantza jarri dute Zorroaren Dekretuan jasota dauden zerbitzu eta prestazioen indarrean egotea eta gaur egungo gizarte-beharriari egokitu egotea, tresna horiek duela hamar bat urte egindako diagnostikoan oinarrituta baitaude eta ez baitituzte aintzat hartzen berrikuntza batzuk, metodologia-ikuspegian eta gizarte-zerbitzuen arloari loturiko diseinuan. Bestalde, Zorroaren Dekretua eta Gizarte Zerbitzuen Mapa erakundeen artean negoziatzeko prozesuari dagokionez, adierazi da erakundeen interesek eta jarrerak mugatua

izan dela; izan ere, beren gaitasuna gaudituko ez ote duten erantzukizunak beren gain hartzeko beharrak kezkatzen ditu erakundeak, horrek beraien baliabideei baliagarritasuna eta malgutasuna kendu liezaieke eta.

Horren guztiaren ondorioz, baliteke Zorroaren Dekretuan jasotako zerbitzu eta prestazioen bidez beharrian jakin batzuei ez erantzutea. Zentzu honetan, erakundeak bat datoz gutxien garatu diren eta etorkizun hurbilean bultzatu beharko diren zerbitzuak honako hauek direla: prebentzioko zerbitzuak; mendetasun- edo bazterketa-arriskuan edota babesik gabe geratzeko arriskuan dauden biztanleei zuzendutako zerbitzuak; eta adinekoak etxean zaintzeko zerbitzuak.

13. Lurralde-kontzentrazioari loturiko arazoak eta udal eskumeneko zein udalerrria baino lurralde-eremu handiagoko baliabideak garatzeko zailtasunak.

Datu kuantitatiboan zein galdetutako pertsonak adierazi dituzten iritzien arabera, gaur egun, arazo larriak antzematen dira, lehen mailako arretako zerbitzuen lurralde-hedadurari dagokionez. Ildo horretan, aipatu behar da baliabide jakin batzuk udalerrri batzuetan bilduta daudela –ondorioz, ondoko udalerrien pasibotasuna antzeman daiteke kasu batzuetan– eta beste eremu batzuetan, berriz, zerbitzu batzuk falta direla edo ez direla nahikoak. Gainera, arazoak daude baliabide jakin batzuen deszentralizazioarekin, batez ere, lurralde jendetsuenetan; oso garrantzitsua da hori oinarrizko gizarte-zerbitzuetako unitateei dagokienez.

Horren harira, galdetutako pertsona askoren iritziz, arrerapen garrantzitsua izan da Gizarte Zerbitzuen Mapa onartzea, eta, bide batez, zerbitzuei gertutasun-maila jakin bat esleitzea eta lurralde-muga zehatz batzuei loturiko biztanle-eremuak sortzea. Hala ere, batzuek behintzat, zalantzan jartzen dute Maparen izaera –ez loteslea izatea eta orientabide-izaera edukitzea–. Gainera, ez deritzote ondo ezarri diren gutxieneko estaldurak lurralde osoan gauzatzeko aukerari, horrek ez baitu aintzat hartzen Legean jasotako gertutasun-irizpidea. Galdetutako pertsona batzuek kezka azaldu dute udal eskumenekoak baina udalaz gaitasun zentroak eta ekipoa –eguneko arreta, gaueko harrera eta ostatua ematen dutenak– sortzeko orduan egon daitezkeen arazoak direla eta; arazoak Gipuzkoan bereziki egon daitezke, bertan txikiagoa baita udal gizarte-zerbitzuak mankomunitate mailan kudeatzeko joera.

Bukatzeko, aipatu behar da, sare horietako bakoitzeko zerbitzuen edukari dagokionez Zorroaren Dekretuan ezarritako muga interpretazio komun batetik abiatuta, lurralde bakoitzeko gizarte-zerbitzuen mapek lehen mailako arretako zerbitzuak zein bigarren mailako arretakoak jaso beharko dituztela.

14. Prestazio ekonomikoan, zentroetan ematen den arretaren eta banakako edo etxeko arreta emateko programen arteko oreka egokia lortzeko zailtasunak. Gai hori ez dagokie udal gizarte-zerbitzuei soilik, hala ere, txostena egiteko burutu diren eztabaidek agerian utzi dute zenbateraino den konplexua behar bezalako oreka lortzea hiru mota hauetako zerbitzu eta prestazioen artean: prestazio ekonomikoak, zentroetan arreta ematea (eguneko arretako zentroak edo egoitzak, komunitatekoak izan edo ez); eta bana-banako laguntza-programak, gizarte-heziketarako esku-hartzea edo etxeko laguntza. Zalantzarik gabe, hiru multzo horietatik, azkenak –banakako gizarte-heziketarako esku-hartzea edo etxeko laguntza– behar du garapen handiena, bereziki, baina ez bakarrik, lehen mailako arreta arloari begira.

Dena den, kontu horri dagokionez, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearen espiritu eta hitzarekin bat, zalantzarik gabe lehentasuna ematen zaio zerbitzuak eta ez prestazio ekonomikoak emateari, beraz, argi dirudi azken horiek ezin direla izan pertsonen premiei sistemak ematen dien azken erantzuna. Hori dela eta, bidezkoa dirudi, egoeraren araberrako neurri gisa, Zerbitzuari Loturiko Prestazio Ekonomikoari denbora-muga bat jartzea, prestazioarekin zerikusia duen zerbitzua abiarazteko behar den denbora bukatu arte.

15. Banakako esku-hartzearen erronka eta kasuaren erantzukizuna.

Oinarrizko gizarte-zerbitzuen esku hartzeko gaitasunari buruz eskura daitezkeen datu kuantitatiboan arabera, zerbitzu-eskaintzan lurralde batetik bestera dauden aldeak alde batera utzita, Euskal Autonomia Erkidego osoan, azken urteotan, unitate horietako langile-kopurua murriztu egin da –edo, gutxienez, dagoeneko ez da igotzen–, hortaz, sortzen hasia zen arreta-ratioak txikiagotzeko joera eten egin da.

Ikuspuntu kualitatiboago batetik, oinarrizko gizarte-zerbitzuetako profesional gehienek diote arazoak izaten dituztela kasuko arduradun edo erreferenteari dagozkion egitekoak betetzeko orduan; gainera, sektoreko profesional askoren iritziz, zerbitzu horiek ez dute lortu gizarte-zerbitzuen euskal sistema osorako sarbide bihurtzerik. Izan ere, galdetutako pertsona askok uste dute esku-hartze prozedurari, kasuen kudeaketari eta banakako zein familiako gizarte-laguntzari loturiko eginkizun eta jardueren multzoa dela Euskal Herriko udal gizarte-zerbitzuetan antzeman daitezkeen gabezia nagusienetako bat. Iritzi horietatik harago, argi ikusten dira lan hori garatzeko zailtasun handiak, alderdi desberdinekin zerikusia dutenak: alde batetik, giza-baliabideen urritasuna dago, baita plan argirik eza ere; bestetik, zailtasunak daude lana beste erakunde batzuekin koordinatzeko, eta, zer esanik ez, beharrezkoak dira

aldaketa batzuk kultura arloan, espedientearen logika-tik eta bulegotik harago doan banakako laguntza profesionalak profesionaleri eskatzen dizkienak, batez ere, diru-sarrerak bermatzeko errentaren kudeaketa Lanbidek bere gain hartu duenetik.

Horretaz gain, azpimarratu behar da, azken bolada honetan, aurrerapausoak egin direla diru-sarrerak bermatzeko sistemako prestazio ekonomikoen kudeaketaren ondorioz lehen mailako arretako gizarte-zerbitzuetan neurririk gabe erabiltzen hasi zen “tramitegile” ereduarekin bukatzeko. Eguneroko praktikan beti-beti ikusten ez bada ere, badirudi profesionalak onartu egin dutela beren eginkizunak eta batez ere erlazio-izaera duen prestazio bati loturikoak berreskuratzea.

16. Informazio-, balioespen-, diagnostiko- eta orientabide-zerbitzuan pertsonekin esku hartzeko prozesuak optimizatzeko tresna komun baten beharra.

Lehen mailako arretako gizarte-zerbitzuen arloko esku hartzeko prozedurei dagokienez, agerian utzi da aurrera egin behar dela esku hartzeko tresna komunak garatzeko eta horien erabilera hobetzeko bidean. Gai horiei dagokienez, honako elementu hauek azpimarratu behar dira:

- Alde batetik, berriro aztertu behar da diagnostikorako eta balioespenerako tresna komunak erabiltzeko modua (bereziki, bazterketa arloari dagokionez). Zentzu horretan, azaldu da tresna horiek azkarregi eta errazegi erabiltzen direla eta hori ez dela bateragarria benetako profesional baten balorazioarekin; gainera, badago joera tresna horiek iragazki eta erregulazio-mekanismo gisa erabiltzeko, bigarren mailako arretako gizarte-zerbitzuak eskuratzeko aukera murriztuz. Era berean, aipatu dira foru-aldundiek oinarritzko gizarte-zerbitzuei jartzen dizkieten baldintzak –batzuetan, zorrotzegiak– baliabideak erabiltzeko eskabideak betetzeko moduari dagokionez. Horren guztiaren adierazgarri dira hiru foru-aldundietako zerbitzuek egindako balorazioak, Euskal Herrian, gizarteratzearen arloan aritzen diren gizarte-erakundeek jasotako datuaren arabera.
- Bestetik, batzuk Gizarte Zerbitzuei buruzko Legean zein Zorroaren Dekretuan jasota dagoen ‘giltza bikoitza’ delako irizpidea malgutzeko bidea emango duten sistemak ezartzearen alde daude; izan ere, irizpide horren bitartez, baliabidea kudeatzeko eskumena duen erakundeak izango du azken hitza, baliabidea esleitzearen inguruan, bertara bideratu duen lehen mailako arretako profesionalaren balorazioa edozein dela ere.
- Galdetutako batzuek aipatu dituzte, gainera, Eusko Jaurlaritzaren zailtasunak udal guztiek derrigorrean aplikazio informatibo komunak erabiltzeko betebeharra

ezartzeko, artatutako kasuen erregistroa eramatean zein diagnostikoa eta balorazioa egitean.

- Halaber, arreta pertsonalizatuko planak lantzeko eta beren jarraipena egiteko prozedura, eredu edo araubide komun bat adosteko beharra aipatu da.

17. Etxean Laguntzeko Zerbitzuaren (1.2.) beherakadak eragindako kezka orokorra.

Eskura daitezkeen datu estatistikoak zein galdetutako eragile gehienen iritziak kontuan hartuta, argi ikusten da etxean laguntzeko zerbitzuak okerrera egin duela, batez ere, euskal gizarte-zerbitzuek, oro har, mendekotasuna duten pertsonak beraien etxeetan zaintzeko premiei behar bezala erantzuteko zailtasunak dituztelako. Etxean laguntzeko zerbitzuak okerrera egitearen arrazoietako batzuk honako hauek izan daitezke: diseinuan edo aplikazioan malgutasunik eza; erabiltzaileei ezarritako parte-hartze ekonomikorako irizpideak; eta mendekotasunaren arretarako prestazio ekonomikoak egotea; azken horiek –askotan laguntza horiekin finantzatzeko diren sektore pribatuko zaintzaileen eskaintzarekin batera– etxeko laguntzaren eskaintza publikoarekin lehiatzen dira.

18. Gizarte-heziketaren arloan eta arlo psikosozialean esku hartzeko zerbitzua zabaltzeko eta indartzeko beharra (1.3.).

Gizarte-heziketaren arloan eta arlo psikosozialean esku hartzeari dagokionez, nabarmentzen da –iritzi asko bat datoz gainera– gaur egun babesik gabe geratzeko arriskuan dauden haurrei zuzendutako programek honako arlo hauek barnean hartu beharko lituzketela:

- 1) Haur eta nerabeentzat ahultasun-faktoreak diren beste arazo batzuk, guraso-zaintza ezinbestekoari lotutakoez gain (eskola-jazarpena, mendekotasunak, etab.).
- 2) Gizarte-heziketarako intentsitate txikiko laguntza behar duten helduak, baita adingabeak babesteko sistematik ateratzen diren gazteak ere; azken horiek, adinez nagusiak direnez, ezin dute zerbitzua eskuratu, helduarora igarotzeko prozesuetan gizarte-heziketarako laguntzaren premia izan arren. Era berean, nabarmendu da gizarte-heziketaren arloan esku hartzeko modu jakin batzuk –hala nola kallean esku hartzea– Zorroaren Dekretuan jasota ez dauden kolektibo batzuei ere (adibidez, bazterketa larriko egoeran daudenei) zuzendu behar zaizkiela.

Gainera, adierazi da udalerrri batetik bestera alde nabarmenak daudela zerbitzu horren ardurak hartzeko eta abian jartzeko irizpideen artean (baita ikuspegi eta metodologiaren artean ere); ondorioz, lurraldeko zerbitzu-eskaintzaren forman eta intentsitatean eragina

duen faktore garrantzitsu bat sartzen da, berdintasunik eza sortzen duena.

19. Udalek zainzaileei laguntzeko zerbitzua (1.4.) beren gain hartzeko eta oraingoz behar bezala zehaztuta ez dagoen parte-hartzea eta gizarteratzea sustatzeko zerbitzua (1.5.) garatzeko beharra. Galdetutako batzuek aipatu dutenez, mendekotasun-egoeran dauden pertsonen zainzaileei laguntzeko zerbitzuen garapen-maila eskasa da –egun, zerbitzu horiek, batez ere, foru-aldundiek ematen dituzte–; gauza bera gertatzen da intentsitate txikikoak diren atsedeen hartzeko zerbitzuen kasuan. Batzuek, berriz, zerbitzu horien inguruko ikuspegia zabaltzeko beharra aipatzen dute, mendetasun-arloa ez diren beste eremu batzuetara hedatzeko, gizarte-arazo guztiek eragina baitute familia-sisteman edo eragindako pertsonari laguntzeko sarean.

20. Eguneko arretarako (1.7.), gaueko harrerako (1.8.) eta ostatu-zerbitzuetan (1.9.) plaza kopuru txikiak eta lurralde-hedadura zabaltzeko zailtasunek sortzen duten kezka. Eguneko arretarako, gaueko harrerako eta ostatu-zerbitzuei dagokienez, eskualde gehienetan plaza gutxi izatea da kezka nagusia; gainera, oso udalerrri gutxitan kontzentratuta daude, eta baliabide horien lurralde-hedadura egokia lortzeko zailtasunak antzeman dira. Horretaz gain, galdetutako pertsona batzuek beste gai garrantzitsu batzuk aipatu dituzte, zentro horien funtzionamendua dela eta (berezi, ostatu-baliabideei dagokienez). Horien artean, hurrengoak dira azpimarragarri:

- egun mendetasun-arriskuan edo/eta mendetasun-maila arina dutenentzako baliabideak autonomoek erabiltzea; pertsona horiek bazterketa edo babesik ezaren ezaugarri batzuk dituzte, baina ez dute mendekotasunik; baliabideak denboraldi luzeetan erabiltzen dituzte, erabiltzaileen arteko txandaketa oztopatuz;
- etxebizitzaren eta zainpeko apartamentuen eskaria zehazteko, eta plazen eskaintza Zorroaren Dekretuan aipatzen diren hartzaileen ezaugarrietara egokitzeko zailtasunak;
- etxebizitza arloan eskumena duten autonomia-erakundeekin eta toki-erakundeekin udal administrazioen mailan akordioak lortzeko beharra, zerbitzu horiek emateko balio dezaketen pisu edo etxebizitzak lagatzeko.

Adinekoentzako eguneko arretarako zerbitzuei dagokienez, soluzio horiek gaur egun oso gutxi garatuta daudela esan da; batez ere, beharrezkoa da guztien hausnarketa, mota horretako baliabideen zeregin eta ezaugarrien inguruan.

21. Udal gizarte-zerbitzuetan antzeman diren beste ga-bezia batzuk. Aipatutako gabeziez gain, galdetutako pertsonen nabarmendu dituzte beste urritasun edo falta batzuk, gizarte-zerbitzuen arloan legeak udalei esleitu dizkion zereginak betetzea oztopatzen dutenak. Ildo horretan, dagoeneko aipatu dugun prebentzio-lana garatzeko eta mendekotasunen bat duten baina beren etxeetan bizi diren pertsonen behar bezalako intentsitatea duen erantzun bat emateko zailtasunez gain, honako zailtasun hauek adierazi dira:

- eskatzen ez diren (edo larritasun-maila jakin bat lortzen dutenean soilik azaleratzen diren) banakako premiak detektatzeko zailtasuna;
- erabiltzaileek hainbat zerbitzutan parte hartzeko mekanismoak sartzeko zailtasuna;
- herritarrek gizarte-zerbitzuen eginkizuna ez ezagutzea;
- gizarte-zerbitzuen funtzioaren inguruan, oraindik ere ikuspegi 'asistentzialista' bizirik irautea (berezi, baina ez bakarrik, erabaki politikoko egituretan);
- esku hartzeko erreferentzia-esparruen ahultasuna;
- lehen mailako arretako zerbitzuak emateko zentro batzuetako baldintza materialak desagokiak izatea; kasu batzuetan, zailtasun nabarmenak, zerbitzuen irisgarritasun fisikoari dagokionez;
- kudeaketa, plangintza eta ebaluaziorako egitura teknikoek hornitzeko zailtasuna, batez ere, udalerrriertain eta txikietan.

22. Zorroaren Dekretuan jasota ez dauden eta/edo udal eskumenekoak ez diren zerbitzu eta pres-tazioei loturiko gastu handi samarra. Era berean, egindako azterketa kuantitatiboari esker, egiazta daiteke zein neurritan jarraitzen den oraindik Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak ezarritakora egokitu ez diren hainbat zerbitzu finantzatzeko ereduekin, eta zein neurritan ordaindu behar dituzten udalek zentzu zorroztzean Gizarte Zerbitzuen Zorroaren parte ez diren jarduerak.

Horren harira, aipatu behar da udalek adinekoentzako egoitza-zentroak ordaintzeko gastuaren % 5,5 finantzatzen dutela –guztira, gizarte-zerbitzuetako gastuaren % 17 bideratzen dute arlo horretara– edo etxeko laguntza zerbitzuari dagokion gastuaren % 40 bakarrik ordaintzen dutela, batez beste. Edonola ere, ez dago zalantzarik egoera hori pixkanaka-pixkanaka zuzenduko dela etorkizunean, Zorroaren Dekretua eta Gizarte Zerbitzuen Mapa onartzeko ezarri diren akordioen

ondorioz. Era berean, gogoratu behar da udalek gizarte-zerbitzuetan gastatu dutenaren % 20 –40 milioi euro inguru– Zorroaren Dekretuan jasota ez dauden zentro, programa edo prestazioei dagokiela. Gizarte Zerbitzuen eta Gizarte Ekintzaren Estatistikan jasotako datuen arabera, prestazio ekonomikoak –GLL, gizarte larrialdiko laguntzak eta gainerako prestazio ekonomikoak– gastu horren ia heren bat dira, sei euro inguru, biztanleko eta urteko.

23. Udal gizarte-zerbitzuak kualifikazio tekniko ego-kia duten langileez hornitzeko bidean aurrera egiteko beharra. Gizarte-zerbitzuak langile asko behar duten zerbitzuak dira, eta ondo funtzionatzeko, bertan lan egiten duten teknikarien kualifikazioa, profesionaltasuna eta konpromisoa behar dute. Udal gizarte-zerbitzuetako langileei dagokienez, egindako txostenak honako gogoeta hauek azaltzeko aukera ematen du:

- Ikuspuntu kuantitatibotik, Euskal Autonomia Erkidego osoan, lehen mailako arretako zerbitzu nagusienetako bitan lan egiten duten profesionalen kopuruak behera egin duela aipatu behar da. Izan ere, 2013an oinarrizko gizarte-zerbitzuetan eta etxeko laguntza zerbitzuan erregistratu den enplegua –udal gizarte-zerbitzuetako langile guztien erdia inguru– 2009an erregistratutakoaren % 82 izan da. Oinarrizko gizarte-zerbitzuen kasuan, murrizketa horrek aspalditik nabaritzen zen arreta-ratioak txikiagotzeko joera gelditzea ekarri du.
- Araudiaren ikuspuntutik, aurretik aipatu bezala, azpimarratu behar da Zorroaren Dekretuan ez direla ezarri berariazko ratioak langileen inguruan –bereziki, 1.1 eta 1.3 zerbitzuei dagokienez–; halaber, ez da jaso parte hartu behar duten profesionalen profilei buruzko xedapenik, aztertutako autonomia-erkidego gehienetan egin den bezalaxe.
- Lan-baldintzen ikuspuntutik, nabarmendu da profesionalen osasunari loturiko neurriak hartzeko beharra, batez ere, honako gai hauei dagokienez: profesionalak ikuskatzea eta babestea; eraso-arriskua duten egoerak prebenitzea eta erasoei aurre egitea; krisi-egoeretan esku hartzearen edo langile batzuek bere gain hartzen duten lan-kargaren ondorioz sor daitezkeen arrisku psikosozialak prebenitzea.
- Elkarriketatu askok eta askok azpimarratu dutenez, desberdintasunak antzematen dira, administrazio publikoek zuzenean kontratatzen dituzten langileen lan-baldintzak eta enpresa pribatuek azpikontratatzeko dituzten lan-baldintzak konparatzen badira; egoera are larriago bihurtzen da, toki-administrazio askok

kontratazio-baldintza bildumetan prezio ahalik eta baxuena eta ez zerbitzuaren kalitate teknikoa lehenesteko joera dutelako, eta Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearen markoan Hirugarren Sektorearekin zerbitzuak kontratatzeko araubidea argitu behar izan zuten tresnak garatuta ez daudelako.

- Halaber, aipatu da oinarrizko gizarte-zerbitzuetako langileek banakako laguntza eta esku-hartzea berreskuratu eta hobetzeko bidean aurrera egiten jarraitu beharko dutela, oinarrizko gizarte-zerbitzuen kudeaketa Lanbidek bere gain hartu ondoren sortu den aukera aprobetxatuz eta Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak berak ezarritako esku hartzeko prozedura garatuz.
- Azkenik, nabarmendu behar da pertsonen premiei behar bezalako arreta emateko, lehen mailako arretan ere ezagutza espezializatua behar dela; hori, profesionalak prestakuntza etengabearen bitartez espezializatuz edo profesionalen figura desberdinak biltzen dituzten diziplina anitzeko taldeak sortuz lor daiteke. Talde horietan, taldean lan egiteko eremuak zehazteaz gain, plangintza eta ebaluazioa egiteko eta laguntza teknikoa emateko langileak, denbora eta baliabideak ezarri beharko dira.

4.1.3. Erakunde-arkitektura eta gizarte-zerbitzuen sistema eraikitzea

24. Sektoreko barne-antolamenduari loturiko arazoak, eskumenen antolakuntza konplexutik eratorritakoak. Espainiako gainerako autonomia-erkidegoetan gertatzen den bezala, Euskal Autonomia Erkidegoko gizarte-zerbitzuak bi mailatan banatuta daude: alegia, lehen mailako arreta eta bigarren mailako arreta bereizten dira; lehenengo multzoko zerbitzuak ematea, oro har, udalei dagokie. Jakina denez, egoera berezia da gizarte-babeseko sistemen arloan, normalean, zerbitzu guztien plangintza, arautzea eta zuzenean ematea administrazio-maila bakar bati esleitzeko joera dagoelako; adibidez, pentsioen kudeaketa Gizarte Segurantzaren ardurara da, osasuna eta hezkuntza, berriz, gobernu autonomikoen eskumena da.

Udalek zerbitzuak ematea Euskal Autonomia Erkidegoko gizarte-zerbitzuen eskumen-eremuaren ezaugarrietako bat da; beste ezaugarri bat –Espainiako gainerako autonomia-erkidegoetako egoerarekin konparaturik– haxe da: garrantzi handiko eskumenak –funtsean, bigarren mailako arretako zerbitzuak emateari loturikoak– foru-aldundiei esleitzea da; hortaz, Euskal Autonomia Erkidegoko gizarte-zerbitzuen kudeaketan hiru administrazio daude zuzenean inplikaturik. Era berean,

inguruarekin konparatuta, ez da ohikoa Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak erakunde-maila desberdinei – baita udalei ere– eman dien beto-eskubidea, Zorroaren Dekretuaren edukia zehazteko orduan erabiltzekoa.

Hainbatetan aipatu bezala, eskumenen antolakuntza horrek baditu abantaila batzuk, baita desabantaila batzuk ere; edonola ere, eskumena duten erakundeek Euskal Herriko gizarte-zerbitzuak antolatzeko zehaztu duten egitura da. Horrek ez du eragozten Euskal Autonomia Erkidegoko gizarte-zerbitzuetako teknikari, profesional eta adituen sektore nahiko handiak erakunde-arkitekturaren berrantolaketa bat, gutxi-asko errotikakoa, eskatzen duela aitortzea; horretarako, egitura zentralizatuago batzuk sortu (autonomikoak zein lurraldekoak izan daitezke), edo bestela, tamaina txiki-ko udal egiturak batu daitezke, unitate handiagoak sortzeko, eta horrela, masa kritikoa lortzeko. Euskal Herriko gizarte-zerbitzuen erakunde-arkitekturaren konplexutasunak sortzen dituen arazoak konpontzeko proposamena edozein dela ere, ondorio bi, gutxienez, azpimarratu behar dira:

- Aurretik esan bezala, gizarte-zerbitzuetako oinarrizko baliabideei dagokienez, oraindik ere badaude desberdintasun handiak lurraldeen artean (gastu-mailan, finantzaketa-ereduetan, giza-baliabideetan, zentroyen kopuruan eta eskualdez eskualdeko dentsitatean, zerbitzu eta prestazioak ordaintzean, titulartasun-egituretan, etab.); ondorioz, aukera-berdintasunik eza sortzen da herritarren artean, indarrean dagoen legeak gizarte-zerbitzuen arloan aitortu dituen eskubideak erabiltzeko orduan.
- Gainera, gizarte-zerbitzuen arloan erabakiak hartzeko eskumena duten zentroyen sakabanaketak arazoak sortzen ditu sistema egituratzeko orduan. Aitzindaritzak garbirik ezak izugarri oztopatzen du gizarte-zerbitzuen euskal sistemaren garapena eta funtzionamendua, egitura gisa. Ondorioz, eta aurrekontu-murrizketa larriak direla medio, gero eta zailagoa eta garestiagoa izaten da aurrerapausoak ematea, besteak beste, eragile nagusien interesak kontrajarriak direlako eta erakunde-maila guztien jarduteko gaitasuna eta eragina berdinak ez direlako.

25. Konpondu gabeko tentsioa bi printzipioen artean: toki-autonomia ala gizarte-zerbitzuak eskuratzeko berdintasunaren bermea. Txosten honen lehen kapituluaren egindako Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearen garapenari buruzko azterlanak, baita txostena egiteko elkarrizketatuen iritziek ere, agerian uzten dute zer neurritan izan den posible zentzuzko erantzuna ematea itxuraz kontrajarriak diren honako bi printzipio hauen arteko tentsioari: toki-autonomia, alde batetik, eta gi-

zarte-zerbitzuak eskuratzeko berdintasuna bermatzea, bestetik.

Ildo horretan, Plan Estrategikoak berak aipatzen duenez, bere helburua hau da: arian-arian aurrera egitea zerbitzu eta prestazioen sarearen garapen homogeneoago bateranzko bidean; lortu nahi den garapenak koherentea izan behar du gizarte-zerbitzuen euskal sistema unibertsal bihurtzeko helburuekin, eta bermatu behar die titular guztiei prestazio eta zerbitzuetarako eskubidea, lurraldeen arteko oreka eta homogeneotasuna bultzatuz; aldi berean, babestu behar du erakunde bakoitzak duen gaitasuna, alegia, erakundearen helburuak lurralde bakoitzeko errealitatera egokitzeko. Eztabaida horretan, pentsa daiteke printzipio horietako bigarrena bereziki indartu egin dela eta lehenetsi egin dela toki- eta foru-erakundearen autonomia eta autoantolakuntzarako gaitasuna, eta ez autonomia-erakunde erkideek duten arauak emateko gaitasuna.

Hiru arrazoi hauek –toki- (eta foru-) autonomiari buruzko izapidea lehenetsi izana, erakunde bakoitzaren autoantolakuntzarako gaitasuna errespetatzea, eta toki- eta foru-administrazioei beren eskumeneko zerbitzuez hornitzeko gaitasuna baino ez esleitzea– arazo larriak sortzen dizkiote sistemaren aitzindaritzan, bereziki lurralde-mailan. Egia da, galdetutako pertsona batzuek adierazi dutenez, erakunde batek ez du behar beste erakunde baten eginkizunak betetzea babestu; baina egia ere bada ez direla sortu egitura egonkorak udalerririk txiki eta ertainei beharrezko laguntza emateko, beren eskumenak bete ditzaten, eta erakunde-mailetakoa bat ere ezin duela edo ez duela nahi sistemaren garapenaren aitzindari izan. Izan ere, erakunde erkideek –Eusko Jaurlaritzak eta Gizarte-zerbitzuen erakundearen arteko organoa– ez dute gaitasun politikorik, ez giza-baliabide nahikorik horretarako; foru-aldundiak, berriz, –mankomunitateak eta udal elkarteak bultzatzea ez bada– ez daude eskumenen bidez behartuta eginkizun horiek garatzeko, hau da, udalei laguntza tekniko emateko eta sistema egituratzean aitzindari izateko. Azkenik, udalak eurak ere ez dira gai izan, oro har, laguntza tekniko emateko mekanismoak edo sareak garatzeko.

Horren guziaren ondorioz, nabarmena da toki-autonomiak herritarrak –batez ere, udalerririk txikietan bizi direnak– babesik gabe uzteko arriskua.

26. Sektorearen egitura hobetu lezaketan tresnak garatzeko prozesua geldoa eta ahula. Testuinguru honetan, begi bistakoa da sektorearen egitura hobetu lezaketan tresnak garatzeko prozesua geldoa eta ahula dela. Legea garatzeko arauak prestatzeko prozesuari buruzko iritzia alde batera utzita, dirudienez, sistema antolatzeko eredu ‘biguna’ nagusitu da –agian, dagoen

egoera ekonomikoa eta indar-korrelazioa kontuan hartuta, bideragarria den aukera bakarria izateagatik-. Eredu horrek honako ezaugarri hauek ditu:

- lehentasuna toki- eta foru-erakundearen autonomiari eta autoantolakuntzarako gaitasunari ematea, eta ez autonomia-erakunde erkideek duten arauak emateko gaitasunari;
- hainbat zerbitzu emateaz arduratzen diren erakunde-mailei beto eskubidea onartzea, beren eskumeneko zerbitzuak zehazteari dagokionez;
- adibidez, gutxieneko baliabide kopuruak eta estaldurak finkatzeko orduan, gomendio eta orientabide orokorren alde egitea, arau-esparru lotesleak ezarri beharrean.

27. Sistema antolatze, eredu teorikoak eta tresna tekniko komunak izatearen garrantzia. Zentzu horretan, eredu teorikoak, kontzeptu-esparruak eta tresna tekniko komunak sortzea ezinbestekoa da sistema antolatze eta bere kohesioa lortzeko bidean aurrera egiteko. Hala ere, dagoeneko esanenez, Euskal Herriko udal gizarte-zerbitzuen gabezia nagusienetako bat esku hartzeko eredu komunik eza da.

Ilido berean, galdetutako pertsona askok udal gizarte-zerbitzuetako langileek burutzen dituzten ikerlan, ebaluazio, ezagutzaren kudeaketa eta zientzia eta teknika-aren alorreko gaikuntzari loturiko jardueretan inbertsio handiago baten falta nabaritzen dute, udal guztiek norabide berean aurrera egitea ahalbidetzeko. Elementu horrek garrantzi handia du aipatu berri dugun ereduaren, non sistemaren arauaketa bigunaren alde egin den: arau elementu lotesleak ahalik eta gutxien erabili behar dira uste denez, esparru eta eredu teknikoak sortzeak aukera emango lieke erakunde erkidegoei beren bateratze-lana beste ikuspegi batetik garatzeko, praktika profesionala kohesionatzeko, eta teknika eta zientziaren arlotik eskatzen den ahalduntzea errazteko.

Beste autonomia-erkidego batzuetan erabiltzen hasi diren koordinaziorako eta ezagutzaren kudeaketarako tresnak –hala nola Bartzelonako Diputazioak egindako Udalerri arteko Konparazio Zirkuluak; Kataluniako Generalitatearen ahalegina oinarritzko gizarte-zerbitzuen eredu bat zehazteko, Nafarroako Foru Komunitateko oinarritzko gizarte-zerbitzuetako Lehen Mailako Arreta Koordinatzeko Batzordea– aztertzeari esker, gure autonomia-erkidegoan ere erabili daitezkeenak identifikatu dira. Ilido beretik, ezinbestekoa da Gizarte Zerbitzuei buruzko Legean jasota dauden tresnetako batzuk –Gizarte Zerbitzuen Behatokia edo Gizarte Zerbitzuen Informazio Sistema– hobeto garatzea, baita

baloraziorako tresna komunak erabiltzea ere, eskuliburuak, protokoloak eta tresna tekniko komunak garatzeaz gain.

28. Lehen mailako arretaren eta bigarren mailakoaren arteko koordinazio-arazoak. Begi-bistakoa da koordinazio-arazo nahiko larriak daudela bigarren mailako arretako gizarte-zerbitzuen eta lehen mailako arretakoen artean. Zailtasunak hiru multzo handitan sailka daitezke:

- Dirudienez, udal gizarte-zerbitzuetako langileen artean bereziki, nolabaiteko atsegirik eza edo bidegabekeria-sentsazioa hedatu da; galdetutako pertsona batzuen ustez foru-aldundien ezaugarriak diren ahalmen ekonomiko, politiko eta instituzional handiagori leporatzen zaie, batzuetan. Horren harira adierazi da arreta espezializatuko zerbitzuetan nolabait gutxietsi egiten dela lehen mailako arretan dagoen ezagutzamaila eta badagoela joera oinarritzko gizarte-zerbitzuetako profesionalen egindako balioespenak eta diagnostikoak zalantzan jartzeko.
- Beste gatazka-iturri batek lehen mailako arretaren eta bigarren mailako arretaren arteko mugak argi zehazteko zailtasunarekin du zerikusia; izan ere, alde nabarmenak daude arreta-maila bietako zentroen artean, mota bereko zerbitzuak ematen dituzten arren (eguneko arreta, gaueko harrera eta ostatua, nagusiki). Horri buruzko jarrerak ez datoz bat: batzuen ustez, zaila izan daiteke eginkizunak maila bien artean banatzea –eta kategoria jakin bateko benetako baliabideak esleitzea–; besteek, berriz, uste dute Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak eta Zorroaren Dekretuak nahiko argi bereizten dituztela lehen mailako arretari eta bigarren mailako arretari dagozkion eginkizunak, eta, edonola ere, agian nahiko argi ez dauden gai jakin batzuk lurralde-mailan zehaztu beharko direla.
- Gainera, berriro aipatu behar dira lehen aipatutako desakordioak, balioespena emateko eta lehen mailako arretako zerbitzuetik foru-aldundien eskumena diren bigarren mailako arretako baliabideetara bideratzeko prozesuei dagokienez.

29. Foru-aldundiei dagozkien zereginen inguruko eztabaida. Testuinguru horretan, foru-aldundiek izan dezaketen rolari buruzko eztabaida proposatu da –Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak eta Gizarte Zerbitzuen Mapak esleitu dieten udal elkarteak sustatzeko eskumenetik harago– udalek, bereziki udalerritxikiak, behar duten laguntza teknikoaren inguruan, egun, Arabako Lurralde Historikoan gertatzen den bezala. Arlo autonomikoan eredu zentralizatuaren aldeko apustuaz gain, galdetutakoen artean talde batek ez

du erabat baztertzen aukera hori, bitarteko aukera batzuk egoteagatik; aukera horiek foru-aldundien eskumenak indartzea ekarriko lukete, lurralde-mailako sistemak –koherenteagoak eta homogeneousagoak– eraikitzeke helburuz. Zentzu horretan, Arabako –edo beste autonomia-erkidego batzuetako– eredu gainerako lurraldeetara zabaldu beharko litzateke, udal-erri txikietan foru-aldundien protagonismoa, eta udal-erri handiagoetan udalen protagonismoa bultzatuz. Gai horri dagokionez, pertsona batzuen iritziz, soluzio pragmatikoa izan liteke, baina beste batzuek uste dute horrek egun dauden desberdintasunak iraunaraziko litzuketela eta arloaren arduradun politikoei kontuak ematea zailduko lukeela.

30. Zerbitzu jakin batzuen kudeaketa partekatuko formulatarantz aurrera egiteko aukera. Lehen mailako arreta eta bigarren mailako arretaren arteko mugak zehazteari eta udalez gaindiko lurralde eremuan udalen ardura diren ekipamenduak sortzeko zailtasunari loturiko arazo batzuk zerbitzu batzuen kasuan kudeaketa partekatuko formulak erabiliz konponduko litezke, neurri batean. Euskadiko Toki Erakundeek buruzko Legeak udalerrien arteko formula asoziatibo horiek lehenesten ez baditu ere, ez ditu baztertzen; era berean, ez da baztertzen maila desberdinetako administrazioak elkartuko dituzten administrazioen partzuergoak bezalako erakundeak sortzea, zerbitzu jakin batzuk emateko. Horri dagokionez, bereziki interesgarriak izan daitezke Galiziako Gizarte Zerbitzuen Partzuergoa edo Bartzelona hiriko Gizarte Zerbitzuen Partzuergoa.

Era berean, Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoari jarraituz, koordinaziorako eta gastuak konpentsatzeko, funtsezkoa da udalen arteko mekanismoak sortzea; horrela, eskualde batean edo gizarte-zerbitzuen eremu batean errolatuta dauden guztiek lurraldean dauden gaueko harrerako, eguneko arretako edo ostatu-zerbitzuak erabili ahal izango dituzte, baliabidea zein udal-errian dagoen ere eta zein udal-erri finantzatu duen ere.

31. Gainerako babes-sistemekin koordinatzeko zailtasunak. Bestalde, disfunczio ez oso garrantzitsu batzuk antzeman dira erakundeen arteko koordinazioan; horietako batzuk gizarte-babeseko sistemen konfigurazioak berdinak ez direlako gertatzen dira. Horri dagokionez, aipatu behar da lehen mailako arretako gizarte-zerbitzuak gehiegi zatikatuta daudela; horrek zailtzen du bai beste sistema batzuekiko komunikazioa, baita lortutako akordioak azkar eta modu homogeneousoan lurralde osoan aplikatzeko gaitasuna ere; egitura zentralizatu duten sistemek, berriz, zorrotzeziak dira udal-errietan agertzen diren berariazko arazoei (edo udal-erri jakin batean intentsitate berezia duten arazoei) azkar eta modu dinamikoan erantzuteko.

- Osasun-sistemarekiko koordinazioari dagokionez, azpimarratu behar dira gizarte eta osasun alorreko koordinazioan egindako aurrerapausoak, hala ere, aitortu beharra dago aurrerapauso gehienak bigarren mailako arretan eman direla eta oraindik ere zailtasunak daude gizarte eta osasun alorreko koordinazio-lana komunitate mailan garatzeko.
- Hezkuntza-sistemarekiko koordinazioaren arloan, nabarmenduko genuke eskola-esparrua toki ezin hobea dela behaketa egiteko eta gizarte-zerbitzuen esku-hartzearen xede izan daitezkeen egoerak detektatzeko. Gainera, biltzen ditu egun gizarte-zerbitzuen arretarik jasotzen ez duten arazo ugari (gutxiengo etnikoen integrazioa, eskola-jazarpena eta berdinen arteko tratatu txarrak...); arazo horiek guztiak gizarte esku-hartzeari eta komunitate lanari loturiko jarduerak eskatzeko arrazoi bihurtu daitezke. Eskola-sistemarekiko lankidetzaren harremanak ohikoak eta errazak izan arren, gizarte-heziketarako esparru baten falta nabaritzen da, besteak beste, egoera sozioekonomiko larrian dauden ikasleek hezkuntza-desabantailari modu integratuan heltzeko.
- Enplegu eta diru-sarrerak bermatzeko sistemarekiko koordinazioari dagokionez, Lanbideren antolamendua eta arreta emateko gaitasuna hobetu egin dela adierazi bada ere, erakunde horrek pertsona ahulenekin eta lan-merkatutik urrunen daudenekin lan egiteko zailtasunak dituelako ideia zabaldua dirudi. Zentzu horretan –Lanbide eta udal gizarte-zerbitzuen arteko lankidetzarako protokoloa ezartzeaz eta koordinazio-egitura egonkorra sortzeaz gain– berrikusi behar da oraingo diru-sarrerak bermatzeko euskal sistema, bere kudeaketa arintzeko eta, funtsean, bazterketa-egoeran edo -arriskuan daudenei beharrezko gizarte-laguntza bermatzeko.

32. Hirugarren Sektorearekiko harremanak hobetzeko tarteak. Txosten hau egiteko burutu diren elkarrizketa eta eztabaidek agerian utzi dute hobetzeko tarte handi bat dagoela udal gizarte-zerbitzuen eta Hirugarren Sektoreko erakundeen arteko harremanetan. Hobekuntza horrek hiru arlotan egin daiteke:

- Herritarrak parte hartzeko tresnak hobeto garatzea.
- Hirugarren Sektoreko erakundeekin lankidetzan aritzea, Zorroaren Dekretuan jasota ez dauden –eta, beraz, eskubide subjektiboaren pean ez dauden– baina kohesio soziala eta herritar askoren bizitzakalitate bermatzeko funtsezkoak diren zerbitzu guztiak emateko. Horrek gizarte-ekintza publikoa osatzen duen eta tokiko mailan soilik zentzuzkoa

den komunitate-autoantolakuntzako ekimenak bultzatzea eskatzen du.

- Dena den, dirudienez, konturik premiazkoenak hauek dira: oraindik ere diru-laguntza moduko finantzaketa-ereduak erabiltzea (hirugarren sektoreak eman behar dituen zerbitzuak argi zehaztea oztopatzen dute); eta Gizarte Zerbitzuei buruzko Legean aurreikusitako kontratazio-ereduak garatu gabe egotea. Zentzu horretan, langileei buruzko kontuak aztertzean adierazi denez, el-karrizketatu batzuek kritikatu dute udal askoren joera, hain zuzen, zerbitzuak kontratazioari buruzko plegu administratiboetan irizpide ekonomiko-ehentasuna ematea; izan ere, horrek eragina du zerbitzuaren kalitatean eta tamaina handiko merkataritza-erakundeei merkatuan sartzeko bidea irekitzen die, eta hori ez dator bat teoriarik behintzat egin den apustuarekin, hau da, lurraldean errotutako komunitate-eredu bat garatzeko asmoarekin.

4.2. Arartekoaren gomendioak

Sistema unibertsal bihurtzeko bidean aurrera egiteari eta eskubide subjektiboa gauzatzeari buruzko gomendioak

1. **Gizarte-zerbitzuetarako eskubide subjektiboari, bana-banako eta komunitateko esku-hartze ereduari eta etengabeko laguntzaren printzipioari edukia eman.**

Batzuetan, zerbitzu jakin bat eskuratzeko baldintzak ezartzea edo hartzaileak prezioaren zati bat ordaintzeko beharra oztopo bihurtzen da gizarte-zerbitzuetarako eskubide subjektiboa baliatzeko, edo zaildu egiten du etengabeko laguntzaren printzipioa betetzea. Pertsonen eta familien bizitzan linealak ez diren hainbat prozesu gertatzen dira; hortaz, beharrezkoa izaten da zerbitzu edo prestazio bat edo beste ematea, edota horren kokapena aldatzea, pertsonaren edo familiaren egoera kontuan hartuta. Dinamismo hori kontuan hartu beharko litzateke zerbitzu eta prestazioak eskuratzeko modua arautzean, esku-hartze plana, zerbitzu eta prestazioen esleipena edo –Euskal Autonomia Erkidegoan bizilekuz aldatzen bada– horien kokapena aldatzea ahalbidetzeko, eta horrela, etengabeko laguntzaren printzipioa betetzeko. Era berean, erabiltzaileak zerbitzuri dagokion prezioaren zati bat ordaintzeak ez

luke zerbitzu eta prestazioen hautaketa baldintzatu behar, baizik eta pertsonen beharrianak kontuan hartu beharko lirateke zerbitzu edo prestazio bat hautatzeko orduan.

Nori zuzendua: Eusko Jaurlaritza, foru-aldundiak eta udalak (udalen elkarteak barne).

2. **Gizarte-zerbitzuen sistema unibertsala lortzeko bidean 2020tik hara aurrera egiteko konpromisoa hartu.**

Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoa onartu berriak hemendik 2020. urtera hazkuntza bide nabarmena deskribatzen badu ere, ez du esaten zerbitzuen estaldura-maila % 100era hurbilduko denik. Gauzak horrela, Plan horren bidez konpromisoak hartu ondoren eta bertan adierazitako denbora-mugatik harago, aurrera egin behar da gizarte-zerbitzuen euskal sistema unibertsalago bat lortzeko bidean, pertsonen gizarte-zerbitzuetarako eskubide subjektiboa udalerririk guztietan bermatu, udalerrien eta eskualdeen arteko desoreka behin betiko gaitzitu eta euskal herritar guztiek gizarte-zerbitzuak eskuratzeko aukera berdina izan arte.

Nori zuzendua: Eusko Jaurlaritza, foru-aldundiak eta udalak.

Udal gizarte-zerbitzuetako eremu eta sailtan, gizarte esku-hartzeari loturiko lanari buruzkoak

3. **Gizarte-lanaren garrantzia, eta norberaren ongizatean ez ezik, kohesio sozialean eta egungo eta etorkizuneko kulturen eta ekonomian ere duen eragina ardura politiko eta teknikoaren mailan onartu.**

Arduradun politikoek zein teknikoek onartu beharko lukete gizarte-zerbitzuetako profesionalak gizartean egiten duten lanaren eragin nabaria pertsonen ongizatean, kohesio sozialean eta egungo eta etorkizuneko kulturen eta ekonomian. Ildo beretik, komenigarria izango litzateke adierazle egokiak edukitzea eta emaitzak biztanleei helaraztea, eragina bera eta gizarte-zerbitzuetatik ekartzen dizkion onurak ezagutarazteko.

Nori zuzendua: udalak (udalen elkarteak barne).

4. **Profesional adituez osatutako diziplina anitzeko talde nahiko handiak eratu eta euren eginkizunak betetzeko baldintza egokiak sortu.**

Kalitate ona duen eta arreta pertsonalizatuko eredu komunitarioari jarraitzen duen lehen mailako arreta-

ren garapenak, harremanetan oinarritutako prestazioa ezaugarri duenak, motibazioa duten eta nahikoak diren profesional adituen lana du ardatz. Horretarako, ezinbestekoa da udalek honako gai hauek aintzat hartzea:

- Udal gizarte-zerbitzu bakoitzak behar duen ezagutza espezializatua bermatuko dioten diziplina anitzeko taldeak eratzea. Kualifikazio egokia duten profesionalen taldeak, nahikoa kide dituztenak. Eratzeko modu hori baldintzak –pertsonalak, materialak eta funtzionalak– arautzen dituzten dekretuetan adierazi beharko litzateke; 18. gomendioan aipatutako dekretuak garatu edo berrikusi gabe daude oraindik.
- Taldeen ezaugarriak ezartzean, honako hauek kontuan hartu beharko dira: 1) bai dagoen eskaria, bai adierazi eta erantzunik gabe dauden premiak detektatzera bideratutako zereginak; 2) erabiltzaileei arreta zuzena emateko denbora-tarteak, talde-lana eta koordinazioa, bai gizarte-zerbitzuen sistemaren barruan, bai beste gizarte-babeseko sistema batzuekin; 3) kudeaketa-sistema aurreratuen funtzionamenduari loturiko atazak: planifikatzea, kudeatzea eta ebaluazioa egitea; 4) ezagutza eguneratzen eta etengabeko prestakuntza jasotzen emandako denbora.
- Bestalde, harreman-prestazio hura garatzen duten pertsonak (gizarteratzen laguntzea) osasun-arrisku psikosozial ugari jasan behar dituztenez, nabarmen hobetu behar dira lan-osasuna babesteko neurriak, bai prebentiboak gainbegiratzea, krisi-egoerei, tentsioari edo estresari aurre egiteko trebatzea, etab., baita zereginei heltzeko moduari eta profesionalentzako laguntzari loturikoak ere.
- Azkenik, eskakizun kuantitatiboek, baita prestakuntzari, lan-baldintzei eta horien barruan lan-osasunari loturikoek ere, udal gizarte-zerbitzuetako langile guztientzat berdina izan beharko dute, zerbitzua ematea kudeatzeko formula edozein dela ere –kudeaketa zuzena edo zeharkakoa, kontratu, hitzarmen zein kontzertazioaren bidez–. Horrek esan nahi du zeharkako kudeaketa ez dela erabiliko profesionalen lan-baldintzak okertuz kostuak merkatzeko eta zerbitzuen aurrekontuak egitean lan-baldintza duinak eta kalitate onekoak bermatuko direla.

Nori zuzendua: udalak (udalen elkarteak barne).

- 5. Profesionalen prestakuntza sustatuz eta lankidetzan, hausnartzea, eta lehen mailako arretako gizarte-zerbitzuei informazioa eta laguntza tekniko ematea ahalbidetuko duen koordinazio-egitura ezarriz, esku hartzeko eredu komunak garatu.**

Gizarte-esku-hartzea diagnostikoan, banakako arretaren planean eta balorazioa emateko tresna guztietan islatu eta idatziz jaso behar da.

Gizarte-zerbitzuek lan-tresna homogeenak (Fitxa, Diagnostikoa, Baremoak...) erabiltzeak aurrerapena ekarri du, tresna garrantzitsuak eta arauak garatu gabe egon arren (beste gomendio batean azpimarratzen dugunez).

Gizarte-esku-hartzea udalek burutzen dute, eta horretarako, hainbat profil profesional, arreta-ratio, programa-eduki, jarduera erregistratzeko sistema eta esku hartzeko eta baliabideetara bideratzeko prozedura edo eredu erabiltzen dituzte; horiek guztiek ahalik eta homogeenenak eta antzekoenak izan beharko lukete.

Kasu bat bideratzeko orduan, gizarte-esku-hartzearen norabidea, kasua ulertzeko eta arrazoiak aztertzeko modua (arazoaren diagnostikoa egitea) edo esku hartzeko prozesua bideratzeko era erabilitako ikuspegi teorikoaren arabekoak izaten dira, batez ere. Elkarren artean oso desberdinak diren zenbait eredu daudenez, erakunde honen iritziz, esku-hartze ereduak guztientzat (edo gehientzat) berdina eta gizarte-zerbitzuetako profesionalen artean adostua izan beharko luke. Hori dela eta, eguneroko praktika baliatuz eta dinamismo sozialarekin loturiko faktoreak zein aurrerapen akademikoak edo berrikuntza sozialak txertatuz eredu eratzeko eta garatzea ahalbidetzeko, hausnarketa egiteko eta lana partekatze esparruak behar dira. Gainera, esparru horiek eguneroko lanean erabiltzen diren baliabide eta tresnak ebaluatze eta hobekuntza-proposamenak egiteko balioko dute.

Esku hartzeko eredu komuna lortzeko bidean aurrera egiteko, gizarte-zerbitzuetako profesionalak etengabe jaso behar duten prestakuntzaren balioa azpimarratu behar da. Gizartearen errealitatea dinamikoa da eta etengabe aldatzen ari da, hortaz, guztien artean hausnarketa eta ebaluazioa egiteko zein prestakuntza jasotzeko denbora funtsezkoa izango da esku hartzeko eredu komuna sortzeari begira, pertsonen eta kolektiboen premia aldakorrei erantzun egokiagoa ematea ahalbidetze aldera.

Lehen mailako arretako gizarte-zerbitzuek esku hartzeko eredu komun bat erabiltzeak zehaztasun profesionala eman diezaioke gizarte-esku-hartzeari; ondorioz, erabiltzaileek modu homogeenan hautemango dute zerbitzua, esku-hartzea garatzeko udalerrira edozein dela ere; horrek, seguru asko, ulermena eta harmena hobetuko luke, banakako esku-hartze plana egiterakoan eta gauzatzean.

Horretarako, sustatu beharko litzateke, alde batetik, koordinazio-egitura bat, partaidetzan oinarritutako metodologiaren bidez, esku hartzeko eredu komuna lortzeko behar dena antolatzeari begira; eta bestetik, gizarte-zerbitzuetako langileei zuzendutako prestakuntza. Gizarte-zerbitzuen euskal sisteman ardura duten erakunde eragileek ados jarri beharko lukete, eginkizun horretaz arduratuko den organoa aukeratzeko.

Nori zuzendua: *Eusko Jaurlaritza, foru-aldundiak eta udalak (udalen elkarteak barne).*

6. Bizitza osoan zehar pertsonari arreta ematea bermatu, etenaldirik edo gerorapenik gabe.

Gizarte-zerbitzuen arloko eskumenak esleitzeko moduak zerbitzu eta prestazioen erantzukizuna banatzea ekarri du; izan ere, gizarte esku-hartzea eta pertsoneri arreta ematea “banatu” egin da, baina eskumenen bereizketa tekniko horrek batzuetan ez die behar bezala erantzuten pertsona horien funtsezko premiei edo linealak ez diren prozesuei.

Gizarte-zerbitzuen arloko printzipio gidaria –pertsonegan zentratutako arretari loturikoa– kontuan izanik, egungo praktikaren eta gizarte esku-hartzean lehen mailako arreta eta bigarren mailakoa bereizteaz hausnartu behar da; izan ere, baliteke gizarte-zerbitzuetarako eskubidea duten pertsoneri arreta ez ematea, euren beharrek zerkusirik ez duten arrazoi batzuegatik. Agian, beharrezko izango litzateke adierazle batzuen garrantzia berraztertzea, hala nola aldatzeko motibazioa edo arazoak kontziente izatea, edota zerbitzu eta prestazioak eskuratzeko baldintzak berrikustea. Berriz azpimarratu nahi dugu azken helburua: saihestu behar da bazterketa-, babesgabetasun- edo mendetasun-egoeran dauden pertsonak arretarik gabe uztea (hainbat arrazoi direla medio: ebakuntza egin ondorengo itxaronaldiak, aldatzeko motibaziorik ez antzematea, etab.).

Zentzu horretan, aurrerago garatuko ditugun koordinazio-neurriez gain, balorazio-tresna teknikoek egun dauzkaten parametroen baliagarritasunaz hausnartzea eta berauek ebaluatzea proposatu nahi dugu; era berean, zerbitzuak eskuratzeko beste baldintza batzuk berraztertu beharko lirateke, adibidez, mendekotasunaren balorazioa egiteko itxaronaldiak egiteko beharra, aldatzeko motibazioaren edo arazoak kontziente izatearen egiaztapena; hori guztia, arretarik jaso gabe utzitako pertsonak ez egoteko, edo arreta intentsiboa behar dutenei lehen mailako arretako gizarte-zerbitzuetan arreta ez emateko.

Nori zuzendua: *Eusko Jaurlaritza, foru-aldundiak eta udalak (udalen elkarteak barne).*

7. Pertsonen eta pertsonak ordezkatzan dituzten erakundearen parte hartzea bultzatu.

Ardura publikoko gizarte-zerbitzuen sistema unibertsal bat lortu nahi izanez gero, pertsonak –eskubidedunak diren aldetik– udal gizarte-zerbitzuetan parte hartzera bultzatu behar dira:

- Norbanakoarengan edo familietan esku hartzeko prozesuetan, banakako esku-hartze plana definitu, garatu eta ebaluatzean, baita zerbitzu eta zentroen bizitzan eta antolakuntzan ere parte-hartze aktiboaren bidez.
- Gizarte-zerbitzuen inguruko udal politika diseinatu eta garatzeko prozesuetan, herritarren partaidetza antolatua lehenetsiz: foroaren bidez, kontsulta- edo aholkularitza-organoen bidez zein parte hartzeko organoen bidez (gizarte-zerbitzuen arloko toki-/udal kontseiluak, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legean aipatutakoak); era berean, herritarrek parte hartzeko bide berriak irekiko dira, udalerriko biztanleek ekarpenak egin ditzaten.

Informazio eta komunikazio teknologia berriek parte hartzeko erabil daitezkeen tresnak ematen dituzte, hortaz, aztertu beharko lirateke euren aukerak, helburu horretarako baliagarriak izan daitezkeenak.

Nori zuzendua: *udalak (udalen elkarteak barne).*

Udaleko gizarte zerbitzuek garatu beharreko programei eta zerbitzuei buruzkoak

8. Komunitate-garapenerako eta -bitartekaritzarako programak abiaraztea.

Komunitate-lanak (banakako lanaren osagarri denak), batzuetan, jarduera jakin batzuei buruz aritzeko balio du. Jarduera horietan, komunitateko talde handi bati edo pertsona guztiei irekitzen zaie parte hartzeko aukera. Beste batzuetan, aldiz, komunitate-lana egitea esaten da, edo komunitateko ikuspegitik lan egitea, komunitate horretako harremanak eta dinamika parte-hartzaileak sendotzeko xedeaz aritzeko. Komunitateko ikuspegiak aniztasuna (etnikoa, jatorriari dagokiona, funtzionala, sexu-generoari dagokiona, adinaren edo bizitzako zikloaren arabera) edo kudeatzea ere badakar, elkarrekin bizi diren edozein pertsona taldek berezkoa baitu aniztasuna. Beste kontzeptu batzuk txertatzen dizkio, gainera, iruditeria kolektiboari; hala nola, hurbiltasuna, sarean lan egitea edo boluntarioritza-sareak.

Egungo gizarteko ezaugarri komunak eta sarriak dira aniztasuna, konplexutasuna eta dinamismoa. Horregatik, langile gaituak eta programa sinesgarriak behar dira elementu berritzaileak eta esperimentalak dituzten espazio publikoetan.

Komunitate-garapenerako programek herritarren garapen sozialari eta ekonomikoari laguntzen diote, horiek suspertuz, indartuz eta autolaguntza-sareak sortuz, edo beste ekimen sozial edota ekonomikoen, lankidetzaren proiektuen, enpresa-proiektuen eta abarren bidez.

Komunitate-lanarekin zerikusia duen errealitatea da komunitate-bitartekaritza, baina gauza ezberdina dira. Gatazkak konpontzeko irtenbide alternatiboa da komunitate-bitartekaritza, eta komunitatea osatzen duten pertsonen arteko bizikidetzaren onak izatea du xede.

Oso beharrezkoa da herritar guztiei zuzendutako komunitate-bitartekaritzako programak abiaraztea, tresna nagusi gisa elkarriketa eta elkar ulertzea erabiltzen dituztenak, besteak beste, honako zailtasun hauei aurre egiteko: etorkinen edo gutxiengo etnikoetakoak direnen eta bertakoen arteko komunikazioari, bizikidetzaren eta gatazkak konpontzeko konplexutasunari, kultura-erreferentzietako kodeak ez ezagutzeari, gizarte hartzailearen eta zerbitzu publikoen funtzionamendua eta balioak ezagutzeari, herritarren arteko harremanetako aurreiritziei, estereotipoei eta gatazkei edo pertsonen zaurgarritasun psikosozialari. Horrek onurak ekarriko ditu, bai komunitateko gatazka aktiboak konpontzeko orduan, bai horiek prebenitzeko orduan eta bai herritarren bizikidetzaren eta parte-hartzearen ideiak sustatzeko orduan.

Lehentasunezko bihurtzen da gizarte-bitartekotza ingurune irekian egiteko beharra, eta diziplinarteko lan-taldeekin egin behar da lan hori, elkarrekin edo koordinatuta, gizartearen behar horiei aurre egiteko.

Komunitate-bitartekotza egiteko, beharrezkoa da komunitatean garatu beharreko funtzio publiko gisa duen garrantziaren jabe izatea, espazio publikoetan elkarrekiko harreman eraikitzaileari laguntze aldera, horietan elkartasun-sarerik ez dagoela eta kultura-aniztasunaren, gutxiengo etnikoen zein osasunerako kaltegarriak diren kontsumo-ohituren gaineko iritzi ezberdintasunen ondorioz edo jarrera disruptiboen ondorioz bizikidetzaren pitzadura dagoela hautematen bada.

Hartzaileak: udalak (udaletako taldeak barne hartuta).

9. Prebentzio-jarduerak areagotzea.

Komunitate-lanak zerikusi handia dauka prebentzioarekin. Gertakizun soziala (mendekotasuna, babesgabetasuna, bazterketa) gertatu aurretik egiten den esku-hartzea da prebentzioa, eta, hain zuzen ere, gertakizun hori galaraztea edo, behintzat, atzeratzea du xede. Era berean, egoeraren hasiera-hasierako faseetan (normalean arinak izaten dira) esku hartzen denean ere erabiltzen da termino hori, eta, horretarako, oso garrantzitsua da arazoa goiz hautematea. Prebentzioak balio erantsia dauka, kostu sozialak eta ekonomikoak murrizten baititu.

Udaleko gizarte zerbitzuak eta lehen mailako arreta zerbitzuak, duten hurbiltasuna dela-eta, kokaleku pribilegiatuak daude arretarik eman ez zaien egoerak eta beharrak hautemateko, eta, horretarako, beharrezkoa izango litzateke hau:

- Goiz hautemateko eta esku-hartzeko programa espezifikoak eta jarduteko protokoloak abiaraztea.
- Beste sistema batzuekiko koordinazioa egotea, hala nola, hezkuntza eta osasun sistemekikoa, edo gizarte langintza behar duten egoerak hautemateko tokian dauden beste sistema batzuekikoa.
- Gizarte-ehundurarekin, laguntza-taldeekin, kalte-tutako pertsonen elkarrekin edo antolakunde sozial eta solidarioekin lankidetzan egitea lan.

Prebentzio-programa horiek behar bezala antolatu ahal izateko, garrantzitsua da benetako behar sozialei buruz hausnartzea, egoki ebaluatzea horiek eta gizarte-bitartekotza behar izango duten beharretatik bereiztea eskaerak.

Hartzaileak: udalak (udaletako taldeak barne hartuta).

10. Etxez etxeko laguntza zerbitzuaren gaineko hausnarketa sakona jorratzea, eta, beharko balitz, berori berrikustea.

Premiazkoa da etxez etxeko laguntza zerbitzuaren definizioari buruzko hausnarketa sakon eta integrala egitea –hurbiltasun printzipiotik, komunitate-eredutik eta presazioaren beharrezko malgutasunetik abiatuta-, beren etxean bizi-kalitate onargarriarekin egon daitezela laguntza mailaren bat behar duten pertsonengan ikusten diren profil eta behar anitzei erantzun diezaien horrek.

Horrelako elementu garrantzitsuak eduki beharko litzateke berrikuspenak: 1) erabiltzaileen beharrak, hausnartzearen hasten den, mendekotasun-arriskutik

igarotzen den eta mendekotasun-egoeraren mailaren batera iristen den gradientean; 2) prestazioaren intentsitatea eta eraketa –sozialagoa, sozio-sanitarioagoa-, erabiltzailearen beharrekin lotuta; 3) erabiltzailearen parte-hartze ekonomikoa; 4) mendekotasuna duten pertsonen kasuan, Autonomiarako eta Mendekotasunaren Arretarako Sistemako prestazio ekonomikoekin duten harremana, izan ere, ondorioetan adierazi dugun bezalaxe, batzuetan eta sektore pribatuko zaintzaileen eskaintzaren ondoan, etxeko laguntzaren eskaintza publikoarekin lehiatzen dira horiek.

Zerbitzurako garatuko den arau erregulatzailerearen oinarri bihurtu beharko litzateke berrikuspen eta hausnarketa horren produktua, herritarren beharrei egokitutako zerbitzua ematea izan beharko litzatekeelako zerbitzuaren xedea.

Hartzaileak: *Eusko Jaurlaritzak, foru aldundiak eta udalak (udaletako taldeak barne hartuta).*

11. Beste bultzada bat ematea esku-hartze sozio-hezitzaile eta psikosozialerako zerbitzuari.

Beharrezkoa da beste bultzada bat ematea esku-hartze sozio-hezitzaile eta psikosozialerako zerbitzuari, honakoetara heda dezan jardura:

- 1) Zorroari buruzko dekretuan xedatutakoaren ildoan, intentsitate gutxiko laguntza sozio-hezitzaileak edo psikosozialak behar dituzten pertsona helduak, hau da, mendekotasun-arriskuan dauden pertsonak edo bazterketa-arriskuan dauden (laguntza sozialik ez edukitzea, bakardadea, isolamendua...) familiak eta pertsonak;
- 2) haurren eta nerabeen babesgabetasuna eragiten duten arazoak, gurasoen eskumenen eta erantzukizunen erabilera egokiarekin eta haurrak babesteko araudi osoan jaso direnekin zerikusirik ez dutenak: jazarpena edo bizikidetzak (eskolako testuinguruan eta hori gaindituz), berdinen arteko eta harreman sexu-afektiboetako indarkeria, arriskudun kontsumoa eta abar.

Hartzaileak: *udalak (udaletako taldeak barne hartuta).*

12. Zaintzaileei laguntzeko zerbitzua bultzatzea.

Era berean, udalean sustatu behar da zaintzaileei laguntzeko zerbitzua, zaintzaile guztiak irits daitezzen zerbitzu horrek antolatutako laguntza guztietara. Horrek hau dakar: 1) erabat onartzea udalaren erantzukizuna dela lehen mailako zerbitzu hori ematea; 2) Euskal Autonomia Erkidegoko udalerrri guztietara hedatzea zerbitzua eta 3)

persona horien laguntza-beharrak hautemateko orduan hobetzea.

Hartzaileak: *udalak (udaletako taldeak barne hartuta).*

13. Prestazioen eta zerbitzuen katalogoan jaso diren lehen mailako arretako eguneko eta egoitzako harrera-zerbitzuak garatzea.

Ezinbestekoa da EAEko udalerrri guztietan garatzea eguneko harrerarako, gaueko harrerarako, harrera-pisueterako, bazterketa egoeran dauden pertsonentzako tutoretzapeko etxebizitzetarako eta adinekoentzako egoitza-zerbitzuetarako udal zerbitzuak, oraindik urriak direnak edo garatu gabe daudenak, zorroari buruzko dekretuan zerbitzu bakoitzerako zehaztu denarekin eta Gizarte Zerbitzuetako Mapan jasotako lurralde estaldurei eta hedapenari buruzko jarraibideekin bat eginez.

Xede horretarako, egokia litzateke udalerrri bakoitzaren errealitatea aztertzeke prozesuei ekitea, eta jada badauden zerbitzuak edota programak kontuan hartzea horietan, bai eta zorroan horien gainean egin den eraketa kontuan hartzea ere, egungo errealitatekin xedetzat jo den errealitatera bitarteko “iragaitzazko” prozesuak marraztu ahal izateko horrela.

Sortuko diren zerbitzuen kasuan, hurbiltasun printzipioaren arabera eta lurraldean egoki eta modu bakesuan heda daitezten (hurbiltasun printzipioa bermatuz eta baliabide jakin batzuk –adibidez, bazterketako udalerrri gutxi eta zehatzetan biltzea saihestuz), egoki ikusi dugu aurretiko hitzarmenak egitea zerbitzuaren kokalekua eta leku kopurua zehazteko, edota finantza-kerako parte-hartzea edo sarbide-prozedurak zehazteko, hainbat udalerririk partekatutako zerbitzuen kasuan. Lurralde mapetan aurreikusi den garapen-markoan egin liteke prozesu hori, eta, bertan, tartean dauden tokiko erakundearen parte-hartzearekin, lurralde hedapenaren irizpideak eta xehetasun zehatzak/eragileak hitzartuko lirateke.

Hartzaileak: *udalak (udaletako taldeak barne hartuta).*

14. Babes publikoko etxebizitza-parkeen jabeak diren herri-administrazioekin akordioak egitea, lehen mailako arretako egoitza-zerbitzuak sustraitzeko behar diren azpiegiturak hornitze aldera.

Udalak, normalean, ez dira etxebizitza publikoen sustatzaileak izaten, eta, beraz, zailtasunak izaten dituzte Gizarte Zerbitzuei buruzko Legean jasotako prestazioen eta zerbitzuen katalogoaren arabera dagozkien zerbitzu jakin batzuk kokatzeko; zehazki, harrera-pisuak, bazterketa egoeran dauden pertsonentzako tu-

toretzapeko etxebizitzak eta adinekoentzako egoitza-zerbitzuak. Zerbitzu horiek eman ahal izateko, lokalak eduki behar dira, eta, batez ere, horiek egonkortasunez eta iraunkortasunez garatu ahal izateko etxebizitzak eduki behar dira eskura.

Etxebizitzen jabeak diren herri-administrazioek, Eusko Jaurlaritzak bereziki, administrazioen arteko akordioen bidez erraztu beharko lukete lokal eta etxebizitza horiek lagatzea.

Hartzaileak: udalak (udaletako taldeak barne hartuta) eta Eusko Jaurlaritza.

15. Zerbitzuen zuzeneko horniketa ordezkatzuz ematen diren prestazio ekonomikoen erabilerari buruzko hausnarketa sakona egitea.

Beharrezkoa da zerbitzuen zuzeneko horniketa ordezkatzuz ematen diren prestazio ekonomikoen erabilerari buruzko hausnarketa sakona egitea (familia inguruneke zaintzetarako prestazioa eta etxez etxeko arreta zerbitzua, adibidez), eta, bereziki, zerbitzua kontratatzeke prestazio ekonomikoaren erabilerari eta ondorioei buruzkoa. Prestazioaren iraunkortasunak bereziki behar du erregulazioa, izan ere, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearen arabera, aldi baterako irtenbidea da, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemari sartutako zerbitzu bat aginduta eduki arren, zerbitzuaren estaldura gabezia dela-eta berma ezin daitekeen egoerarako. Beharrei prestazio horren bidez erantzuteak arriskua dakar, hau da, berez egoeraren arabera zerbitzuen gabezia dena iraunkor bihurtzeko arriskua sortzen da, legearen espirituaren aurka.

Hartzaileak: Eusko Jaurlaritza, foru aldundiak eta udalak (udaletako taldeak barne hartuta).

Udalaren kudeaketari eta finantzaketari buruzkoak

16. Udalen arteko lankidetzak sustatzea, udalaren erantzukizuneko zerbitzuak eta udalerrria baino lurralde-eremu handiagoak berezkoa duten konplexutasunari aurre egiteko.

Udalaren erantzukizuneko zerbitzuak eta udalerrria baino lurralde-eremu handiagoak berezkoa duten konplexutasunak egoki egin lezake udalen arteko lankidetzak formulak sustatzea eta ezartzea.

- Kasu batzuetan, finantzaketa-lankidetzari bakarrik egingo diote erreferentzia, kostuen ordaina eta prozedurak erregulatuz, gizarte zerbitzuen eskualde

edo eremu bat estaltzen duen lurraldean erroldatutako pertsona guztiek eduki dezaten zerbitzurako sarbidea, zerbitzu hori zein udalerritan kokatuta da goen gorabehera.

- Besteren artean, egokiagoa izango da zerbitzuen kudeaketa partekatua –baita finantzaketa ere– udalen arteko elkartze-formulen bidez egitea, mankomunitateen bidez adibidez, edo, are, administrazioen arteko partzuergoen bidez egitea ere, maila ezberdineko administrazioen parte-hartzearekin.

Foru aldundiek zeregin garrantzitsua dute “udalerrria baino lurralde-eremu handiagoetako” zerbitzuak emateko orduan, bai udalen arteko lankidetzak-formulak sustatuz, bai administrazioen arteko lankidetzak-formulen bidez emanez zerbitzuak.

Hartzaileak: foru aldundiak eta udalak (udaletako taldeak barne hartuta).

17. Udaleko aurrekontuetan behar diren baliabide ekonomikoak egon daitezela bermatzea, udalaren eskumeneko gizarte zerbitzu guztiak emateko herritarrei –kalitate maila egokietan–.

Eusko Legebiltzarrak duela gutxi onartu du toki gobernuaren eredu, eta, horren bidez, herritarrengana gehiago hurbiltzea eta berezko eskumen multzo bat edukitzea aitortu zaie udalei. Horien artean daude gizarte zerbitzuei dagozkienak. Eredu horrek, gainera, udal-autonomiaren funtsezko bi alderdi txertatu ditu; hau da, eskumenak eta finantzaketa, ulertuz, udalaren behar besteko finantzaketarik gabe, ezin daitezkeela horren erantzukizun erabilerara zuzena eta tokiko zerbitzu publikoak egoki ematea bermatu. Euskal erakundeei dagokie bermatzea, Kontzertu Ekonomikoaren markoan, eta Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legearen arrazoiaren azalpenean adierazi denez, “toki finantzaketak udalek egotzita dituzten eskumenekin bat egin dezala, udalaren toki autonomia eraginkor egite aldera”.

Marko horretan, toki autonomiaren eta finantzaketa nahikotasunaren printzipio gidarien pean, finantzaketa ez-baldintzatua baita ezarritako arau orokorra, gizarte zerbitzuen eremuak berezkoak dituen eskumenak osorik onartzuz (horien hedadura osoan / ondorio guztiekin), eta Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearen xedatutakoarekin bat eginez, egokia da udaletako aurrekontuak behar besteko baliabide ekonomikoekin hornitzeko eskatzea, udalaren eskumeneko gizarte zerbitzu guztiak emateko herritarrei –kalitate maila egokietan–, bere erantzukizunak zuzen erabiltzea bermatuz horrela.

Hartzaileak: udalak (udaletako taldeak barne hartuta).

Araudia garatzeari eta sistema eratzeari buruzkoak

18. Gizarte Zerbitzuei buruzko Legean aurreikusitako araudi-garapenean eta Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren hedapenean aurrera egitea: eskudun saileko baliabideak indartzea.

Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearen xedapen gehigarriek zenbait aurreikuspen ezartzen zituzten gizarte zerbitzuen sistema hobetzeari buruz, bai eta Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemako Prestazioen eta Zerbitzuen Zorroa eta Gizarte Zerbitzuen Plan estrategikoa egin eta onar zedila ezartzen ere. Atzerapenez bete dira bi horiek.

Aurreikuspen horien artean, Gizarte Zerbitzuei buruzko Informazioaren Euskal Sistema sortzea edo Gizarte Zerbitzuen Euskal Behatokia erregulatzea zeuden jasota, baina egiteko zain jarraitzen dute.

Era berean, ez dira zorroko zerbitzu eta prestazioak erregulatuko dituzten arauak garatu, eta ez dira jada badauden baina eguneratzea behar duten dekretuak berrikusi (adinekoentzako egoitza-zentroak eta eguneko baliabideak, babesgabetasun egoeran dauden haurrentzako egoitza-baliabideak eta abar).

Zerbitzuak ituntzeari buruzko araudia ere egiteko dago, EAEko Hirugarren Sektore Sozialari buruzko Legea onartu ostean are premiazkoagoa izaki hori. Azkenik, erabiltzaileen parte-hartze ekonomikoari buruzko araudia aipatuko dugu. Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearen zazpigarren xedapen iragankorrean dago aurreikusita, eta eragin handia dauka Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren garapenean eta bilakaeran eta udaleko gizarte zerbitzuek zerbitzuak kudeatzeko unean.

Arauzko egintza horrek guztiak, sistema antolatzearen eta kudeatzearen inguruko zereginekin batera, beharrezko egiten du Gizarte Zerbitzuen Euskal Zerbitzuak eraginkorki hedatzeko eskumena duen Eusko Jaurlaritzako saila indartzea.

Hartzaileak: *Eusko Jaurlaritza.*

19. Euskadiko udalerrriak biltzen eta ordezkatzeko dituzten elkarten ekintza-gaitasuna indartzea, ordezkari-zereginak hobetu ahal izan dituzaten, beste babes-sistemekiko (osasun sistema, hezkuntza sistema, diru-sarreraren bermea, etxebizitza) komunikazioa eta lankidetzaren hobetze aldera, bai eta horien gaikuntza tekniko hobetzeko xedez ere, aholkularitza-beharrei aurre egiteko eta gizarte-bitartekotzarako eta bideratzerako tresnak eta baliabideak egiteko.

Gizarte zerbitzuen sistema ezaugarritzen duten deszentralizazioak eta zatikatzeak zaildu egiten dituzte beste sistema batzuekiko harremana eta lankidetzaren, bai eta baterako ekimenak abiaraztea ere. Gabezia horrek, beste jardunbide batzuen artean, lehen mailako arretarako gizarte zerbitzuetarako baterako protokolo homogeneoak ezartzea mugatzen du, beste babes-sistema batzuekiko harremanari gagozkiolarik.

Bestetik, beste babes-sistema batzuek gizarte zerbitzuei zuzentzen dizkieten proposamenei erantzun homogeneoa ematea zailtzen dute; bereziki, lehen mailako arretarako zerbitzuei egindako proposamenei baterako erantzuna ematea. Horrek eraginkortasuna eta dinamismoa kentzen dizkio pertsonarengan zentratutako arretaren ikuspegitik hain beharrezkoa den lankidetzari.

EUDEL aurrera eramaten ari den lidergo politikoa ez da nahikoa izaten ari xede hori lortzeko; beraz, aipatu lidergoari laguntzeko beste formula batzuk ezarri beharko lirateke erantzun egokiak eman ahal izateko eta elkarrizketa politiko eta tekniko emateko komunikazioan, bai gizarte zerbitzuen sistemaren barruan, bai beste babes-sistema batzuekin.

Ildo horretan, garrantzitsua litzateke ekintza-gaitasun handiagoa ematea EAEko udalerrriak biltzen eta ordezkatzeko dituzten elkarteei, ordezkari eta gaikuntza tekniko zereginak hobetu ahal izan dituzaten, bai laguntza tekniko emate aldera, bai lan-prozesuak gidatzeko (horiek dinamizatuz, aktibatuz, sustatuz...) protokoloak, metodologiak eta gizarte langintzan behar diren beste tresna batzuk adostasunez gauzatzeko aldera.

Hartzaileak: *EUDEL.*

20. Prestazioen eta Zerbitzuen Zorroa behar bezala eguneratzea.

Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistema osatzen duten eta erantzukizun publikoak diren prestazioen eta zerbitzuen multzoak erantzun egokia eman behar die, une oro, artatzen dituen pertsonen eta taldeen beharrei. Horretarako, beharrezkoa da behar bezala eguneratuta edukitzea Prestazioen eta Zerbitzuen Zorroa, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legean jaso diren mekanismoen edo egoki ikus daitezkeen beste mekanismo batzuen bidez.

Berrikuspen- eta ebaluazio-prozesuan, kontuan hartuko da eskariaren bilakaera –zahartzetik eratorritako gertakizun eta beharizan berriak, migrazioa, krisiaren gizarte-eragina edo laguntza formalaren eta informalararen arteko oreka, besteren artean-, bai eta eraginkorrak direla erakutsi duten ikuspegi eta metodologia berriak ere. Prozesu horrek zerbitzuak gehitzea edo kentzea

ekar dezake, edo zerbitzuaren ezaugarriak eta modalitateak berriro zehaztea edo aldatzea.

Hartzaileak: Eusko Jaurlaritzak, foru aldundiak eta udalak (udaletako taldeak barne hartuta).

21. Ezagutzaren eta I+G+Bren kudeaketa-jarduerak sustatzea.

Esku-hartze eta praktika profesionala ebaluatu eta hobetzeko, eskari eta behar berriei erantzuteko, talde zientifiko-tekniko komuna eratzeko eta praktika profesionala kohesionatzeko bultzada eman behar zaie ezagutzaren eta I+G+Bren kudeaketa-jarduerari. Horren arabera, Gizarte Zerbitzuen Euskal Behatokia garatzea sustatu behar da, organo horrek jasotzen baititu aipatu zereginak. Bestalde, berrikuntzari ateak irekitzeko jarrrera eduki behar dute sistemako eragile guztiek, esperientzia berriak gidatzea erraztuz horrela.

Lehen mailako arretari dagokionez, interesgarria litza-teke lankidetzak, esperimentazioa, berrikuntza eta elkarrekiko ikaskuntza ahalbidetzeko espazio teknikoak eratzeko udalerrien artean, 5. gomendioan azaldutakoaren ildoan.

Hartzaileak: Eusko Jaurlaritzak, foru aldundiak eta udalak (udaletako taldeak barne hartuta).

22. Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren Informazio Sistema garatzea.

Premiazkoa da Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren Informazio Sistema garatzea, sisteman erantzukizuna duten eragile guztiek (horien artean, udalek eta gainerako toki erakundeek) eduki dezaten beharrezko informazioa, bai plangintza-zereginetarako, bai estatistika-eragiketarako. Horrek, besteren artean, hau dakar:

- Epe laburrean eta adostasunez diseinatzea eta ezartzea sistemako eragile guztiei behar duten informazioa emango dien tresnaren bat (plan estrategikoan proposatutakoaren ildoan), horiek "elikatzeko" laguntzeko konpromisoarekin, hitzartutako terminoetan.
- Tokiko erakunde guztiek, beren udal-egintza garatzeko unean, orokorrean erabil ditzaten egokientzat jotzen diren erregistroak eta adierazleak hitzartzea.
- Gizarte Zerbitzuei buruzko Legean jaso diren Prestazioen eta Zerbitzuen Zorroarekin lerrotzea jada badauden tresnen kontzeptuak eta adierazleak eta estatistika-eragiketak.

Hartzaileak: Eusko Jaurlaritzak.

Sistemen barruan eta horien artean, ad intra eta ad extra lankidetzari eta koordinazioari buruzkoak

23. Lehen mailako eta bigarren mailako arretaren arteko koordinazioa: lankidetzarako protokoloak edo hitzarmenak egitea eta desadostasunak ebazteko mekanismo eraginkor bat ezartzea.

Lan egiteko modu berriak eskatzen ditu pertsonarengan zentratutako arretak. Horren arabera, zerbitzu ezberdinak beren artean koordinatu behar dira, pertsonari beren beharren arabera erantzun integrala emateko. Horretarako, protokoloak edo lankidetzak hitzarmenak egin behar dira lehen mailako eta bigarren mailako arretaren artean, baterako arreta emate aldera, eta erabiltzaileak egoki bideratu daitezzen. Era berean, beharrezkoa da koordinaziorako eta egiaztapenerako espazio egonkorra egotea, elkarrekin egiteko baliabide egokienera bideratzeari buruzko balorazioak, edo sartzeko ibilbide egokiak diseinatzeko edo baliabideetarako sarbidea malgutzeko.

Azkenik, badirudi gomendagarria dela mekanismoren bat ezartzea mendekotasun, babesgabetasun eta bazterketari buruzko balorazioetan egon daitezkeen desadostasunak ebazteko.

Hartzaileak: Eusko Jaurlaritzak, foru aldundiak eta udalak (udaletako taldeak barne hartuta).

24. Koordinazioa diru-sarrerak bermatzeko sistemarekin: oinarrizko gizarte zerbitzuen eta Lanbideren arteko harremana eta horiek diru-sarrerak bermatzeko sisteman duten zeregina berrikustea.

Diru-sarrerak bermatzeko sistemak kanpoan uzten ditu oinarrizko beharrei aurre egiteko behar beste baliabide ekonomikoak ez dituzten pertsonak, bai betekizunak ez betetzeagatik, bai betebeharrak bete ez dituztela balioetsi delako. Ondorioz, pertsonak eta familiek oinarrizko gizarte zerbitzuetan eskatzen dituzte laguntza eta arreta, behar oinarrizkoenei aurre egin ahal izateko eta prestazioak berreskuratzeko ibilbide instituzionalean laguntza eskatzeko.

Oinarrizko gizarte zerbitzuen eta Lanbideren artean aurreikusitako den lankidetzak-markoa pertsonen enplegagarritasunari eta gizarteratze aktiborako hitzarmenetan izena emateari bakarrik dago lotuta, hartzaile nagusiak edo bizikidetzak-unitateko kide batzuek esku-hartze soziala eskatzen duten kasuetarako.

Pentsiodunak edo bazterketa egoera larrian dauden pertsonak ez lirateke talde horretan sartuko, izan ere, ez dira enplegarriak. Hala ere, askotan, bi sistemek ematen diete arreta, eta, beraz, bikoiztu egiten dira horien arretari bideratutako baliabideak. Gainera, urte hauetan, Lanbidek zailtasunak dituela hauteman da, gizarte bazterketa egoera larrian dauden pertsonen arreta emateari dagokionean.

Pertsona askok jarraitzen dute oinarrizko gizarte zerbitzuetara jotzen informazio eta aholku eske; bai prestazio ekonomikoaren hartzailerak izateko bildu behar dituzten betekizunei buruzkoa, bai prestazioak berrabiarazteari buruzkoa, aipatu prestazioen abonua eteten zaienean. Hortaz, bete behar dituzten betekizunen inguruan arreta eta aholkua ematen jarraitzen dute gizarte zerbitzuek.

Azaldu dugun egoera dela-eta, bi sistemen arteko lankidetzak eta koordinazioa berrikusi beharko litzateke.

Orain arte koordinaziorako aurrekusi den neurria protokolo bat aktibatzea izan da, bai Lanbideren aldetik, bai oinarrizko gizarte zerbitzu baten ekimenez. Proposatu dugun lankidetzak-protokoloa, ordea, ez dute udal guztiek sinatu, eta ez dira modu orokorrean aplikatzen ari. Beraz, zabal berrikusi beharko lirateke bai lankidetzak mugatzen duen markoa, bai aurrekusiaren prozedura.

Bi sistemen arteko lankidetzak egon dadin, elementu hauek aurrekusi behar dira:

- Bi sistemek partekatutako behar dute informazioa; hortaz, beharrezkoa da bi sistemek burututako jarduerak jasotzeko tresnaren bat edukitzea. Horrekin, gizarte zerbitzuek artatzen dituzten bazterketa egoera larrietan (edo, oro har, pertsonak enplegarriak ez direnean), eta partekatutako informazioari erreparatuta, Lanbidek zerbitzu horien esku utzi ahal izango du prestazio ekonomikorako eskaera.
- Oinarrizko arretarako gizarte zerbitzuetara bideratu behar dira Lanbideren bulegoetan artatzen diren eta, gizarte bazterketa edota mendekotasun edo babesgabetasun arriskuan edo egoeran egoteagatik, hau da, zerbitzu horiek berezkoak dituzten gertakizunengatik, esku-hartze soziala behar duten pertsonak.
- Gizarte zerbitzuen txostenek Lanbidek kudeatzen dituen prestazio ekonomikoaren espedienteetan izango duten garrantzia hitzartu behar da, bai betekizunak betetzeari dagokionean, bai prestazioak etetea edo iraungitzea adosten duten ebazpenei dagokionean.

- Era berean, komenigarria litzateke txosten sozialek jaso beharko luketen edukia adostea, diru-sarrerak bermatzeko sistemarako baliagarriak izan daitezten.

- Gizarteratze Aktiborako Hitzarmeneko konpromisoak Arreta Pertsonalizaturako Planean (eta alderantziz) txertatuko al diren eta nola, eta bietan aldaketak sartzeko prozedura txertatuko al den eta nola.

- Oinarrizko gizarte zerbitzuko erreferentziako gizarte langileek eta Lanbideko lan-orientatzaileek hartu dituzten konpromisoen segimendua, hau da, Banakako Jardunbide Planean eta Gizarteratze Aktiborako Hitzarmenean sartutako konpromisoak bete diren ala ez baloratzeko modua.

Diru-sarrerak bermatzeko sistemari lotutako prestazio ekonomikoaren kudeaketak -etxebizitzako gastuak konpentsatzekoak eta gizarte behar larrietarako laguntzen hornidura eta erregulazioa barne hartuta- eragin zuzena dauka udaleko gizarte zerbitzuetan; beraz, eremu horretan hartzen diren erabakiek (etxebizitzarako prestazio osagarriaren etorkizuneko ezabaketak, adibidez), bai legegintza mailan, bai antolakuntza eta kudeaketa mailan, kontuan hartu beharko lukete zer-nolako eragina duten udaleko gizarte zerbitzuetan, eta, horretarako, eta funtsezko alderdi gisa, kontuan hartu beharko lukete udaleko gizarte zerbitzuen iritzia.

Hartzaileak: *Eusko Jaurlaritzak, foru aldundiak eta udalak (udaletako taldeak barne hartuta).*

25. Koordinazio soziosanitarioa: patologiarenekin bat duten pertsonen lankidetzak garatzea.

Arreta soziosanitarioak, gaur arte, prestazio sanitarioak eta gizarte zerbitzuetako prestazioak aldi berean behar dituzten eta mendekotasuna duten pertsonen zuzendu dizkie ahalegin handienak. Bide bat egiten hasi dira, eta beharrezkoa da bide horretan aurrera eginez jarraitzea, baina beste egoera batzuk ez dira hain aintzat hartzen.

Gizarte zerbitzuetara jotzen duten eta arreta eskatzen duten pertsonak (gizarte bazterketa egoera larrian daudelako, edo genero-indarkeria jasaten ari direlako edo jasan dutelako eta abar), batzuetan, osasun arazoak izaten dituzte, bai substantzia toxikoekin mendekotasuna dutelako, bai osasun mentalekin edo mugaketa funtzionalekin zerikusia duen patologiarenekin bat garatu dutelako. Tarteko egoerak ere badaude. Horietan, osagai sanitariodun arreta eskatzen duten pertsonak daude; hala nola, ebakuntza baten osteko edo prozesu patologiko larri baten osteko susperraldietan, ospitaleko senda-agiria jaso dutenean.

Gizarte bazterketa egoeran dauden pertsonen bide-ratutako zentroek ez dituzte gailu sanitario propioak edukitzen. Aipatu gabeziari aurre egiteko programa batzuk garatu dira, baina ez lurralde guztietan, eta behar direnak baino plaza gutxiago dauzkate. Gizarte bazterketa egoera larrian dauden pertsonen taldeari arreta emateko zerbitzu soziosanitarioak garatu behar dira, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearen 46. artikulua betetzeko.

Hartzaileak: *Eusko Jaurlaritzak, foru aldundiak eta udalak (udaletako taldeak barne hartuta).*

26. Koordinazioa hezkuntza sistemarekin: eskola-eremuarekiko lankidetzaren sakontzea.

Eskola-eremua espazio egokia da gizarte-bitartekotza edo komunitate-bitartekaritza edo komunitate-garapenerako programaren bat behar lezaketen gizarte-arazoak hautemateko; adibidez, gutxiengo etnikoen edo kulturalen gizarteratzeari edo bizikidetzaren gatazkei eragiten dieten gizarte-arazoak hauteman daitezke eskola-eremuan. Beste alde batetik, esku-hartze sozio-hezitzaileko programetan artatzen ari diren familiak daude, eta, programa horietan, hezkuntza-zentroarekin koordinazioa egotea aurreikusten da.

Azken urteotan, areagotu egin dira bi sistemen arteko lankidetzaren eta koordinazioaren, baina, oraindik ere, profesionalen borondatearen mende egoten jarraitzen dute horiek hein handi batean, ez baitago hezkuntza-zentro guztietara zabalduta den protokolorik eta ez baitira aldi berean bilerak egiten udaleko gizarte zerbitzuen eta udalerriko hezkuntza-zentron artean, familia esku-hartze sozio-hezitzaileko programa batean parte hartzen ari denean eta nahitaez eskolatzeko egoeran dauden adin txikikoak daudenean izan ezik.

Beharrezkoa litzateke bi sistemetan dauden baliabideei eta prozedurei buruzko informazioa eta prestakuntza areagotzea eta hobetzea, lankidetzaren-kultura garatze aldera, gizarteko arazoak hautemateko, beharrezko kasuetan gizarte zerbitzuetara bideratzea eta bi sistemen arteko lankidetzaren egotea izanik horren xedea.

Hartzaileak: *Eusko Jaurlaritzak, foru aldundiak eta udalak (udaletako taldeak barne hartuta).*

27. Euskadiko Hirugarren Sektoreari buruzko Legearen onartutako konpromisoak betetzea eta tokiko erakundeekin eta udaleko gizarte zerbitzuen arteko koordinazioa hobetzea.

Euskadiko Hirugarren Sektoreari buruzko 6/2016 Lege berriak, maiatzaren 12koak, arazko markoa erregula-

tu eta hornitu die gizarteratzeko, mendekotasunaren arretarako edo babesgabatasuneko eremuetan lan egiten duten elkarteak. Lege hori aurrerapausoa izan da, izan ere, diru irabazi asmorik gabeko elkartearen funtzionamendua eta printzipioak erregulatzen ditu, bai eta horiek herri-administrazioekin duten harremana eta gizarte politikak diseinatzeko orduan duten rola arautu ere. Interes orokorraren defentsan egiten duten lana aitortzen die legeak, baita erantzukizun publikoko sistemen izaera osagarria aitortu ere, interes orokorreko gizarte zerbitzuen hornikuntzari dagokionean. Era berean, gizarteratzeko eta laguntza informala emateko eragile izaera aitortzen die. Gizarte ekimena denez horien jatorria, eta oinarri soziala dutenez, baita boluntarioen parte-hartzea ere (batzuetan, gizarte zerbitzuen erabiltzaileak berak izaten dira boluntario), legitimoak dira lankidetzaren mota hori gauzatzeko orduan.

Dimentsio hirukoitz batean azaleratzen dira garatzen dituzten ekintzak. Alde batetik, zaugarritasun eta desberdintasun egoeran dauden pertsonen eskatzen dituzten informazioan, soziabilitatean eta baliabideen kudeaketan, zerbitzuetan eta prestazioetan. Bestetik, elkarrizketa politikoan eta egintza administratiboan eta judizialean. Azkenik, salaketan, sentsibilizazioan eta gizarteraren kontzientziazioan. Dimentsio hirukoitz horrek jardueraren jakin batzuk eskatzen ditu; hala nola, gizarte zerbitzuekiko lankidetzaren eta koordinazioaren ingurukoak, Elkarrizketa Zibilaren mahaian eta Ekonomia eta Gizarte Batzordean aurreikusi den parte-hartzearen ingurukoak, baita kontsultarako eta aholku emateko beste organo batzuetan ere (Gizarte Zerbitzuen Euskal Kontseilua eta herritarrek parte hartzeko edo gizarte zerbitzuen tokiko kontseiluak beste adibide batzuk izango lirateke esku artean dugun eremuan), eta erantzukizun publikoko zerbitzuak ematearen ingurukoak. Xede horretarako herri-administrazioekiko harreman ekonomikoari eragiten dioten neurriak dagokienez, Gizarte Zerbitzuei buruzko Legearen aurreikusi diren itun-arabidearen eta finantzaketa-ereduaren arazko garapena aipatu behar da: itun sozialen arabide bereziak, lankidetzaren-hitzarmenak eta lankidetzaren-akordioak markoak. Funtsezkoa da legezko aurreikuspen horiek betetzea gizarte zerbitzuak hobetu daitezkeen.

Beste alde batetik, koordinazioarako eta egiaztapenerako espazio egonkorra egon behar dira, zerbitzuak emateko unean hirugarren sektorearekin koordinatze aldera, eta udalei dagokie horiek taxutzea, baterako balorazioak eta jardueraren gaineko segimendua egin ahal izateko.

Hartzaileak: *Eusko Jaurlaritzak, foru aldundiak eta udalak (udaletako taldeak barne hartuta).*

V

ATALA

Bibliografia

V. atala

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR, M., 2010.
La huella de la beneficencia en los servicios sociales. Zerbitzuan, 48. zk., 9-16. or.
- AGUILAR, M., 2014.
Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España: VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España [linean].
 Madrid: Fundación FOESSA [kontsulta: 11 de julio de 2016].
Documento de Trabajo, 5.12.
 Eskuragarri hemen:
http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/04112014034343_2219.pdf.
- CATALUNYA. DEPARTAMENT DE BENESTAR SOCIAL I FAMÍLIA, 2015.
Model de serveis socials bàsics de Catalunya [linean]. Barcelona: Generalitat de Catalunya [kontsulta: 11 de julio de 2016]. Col·lecció eines, 22.
 Eskuragarri hemen:
<http://treballiaferssocials.gencat.cat/ca/detalls/Article/Mo-del-de-serveis-socials-basics-de-Catalunya>.
- DUQUE, J.M., 2012.
Redescubrimiento de los servicios sociales de atención primaria: hacia un (nuevo) modelo de atención personal y comunitaria. Zerbitzuan, 52. zk., 23-44. or.
- SIIS DOKUMENTAZIO ETA IKERKETA ZENTROA, 2010.
Euskal Autonomia Erkidegoko oinarrizko gizarte zerbitzuen egoera: Arartekoak Legebiltzarrari egindako txosten berezia. Vitoria-Gasteiz: Ararteko.
 ISBN 978-84-89776-41-8.
- SIIS CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS, 2015.
Reordenación de la red de recursos y programas para la inclusión social de Gipuzkoa. Zerbitzuan, 59. zk., 5-38. or.
- VILÀ I MANCEBO, A., 2010.
Tendencias de la nueva legislación de los servicios sociales: informe.
 Madrid: EAPN España.
 ISBN 978-84-613-6487-9.
- ZUBIRI, I. et al., 2009.
 El impacto económico del gasto en política social de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
 Eskuragarri hemen:
Ponencias del proceso de reflexión = Hausnarketa prozesuaren txostenak.
 Donostia-San Sebastián, Diputación Foral de Gipuzkoa, 351-452. or.



www.ararteko.eus