

THINK TANK

ONGIZATE ESTATU BERRIAREN ETORKIZUNEI BURUZKO EZTABAIDA GUNEA

8. DOKUMENTUA

Gizarte zerbitzuen gastua, finantzaketa eta jasangarritasuna

Datozen urteetarako aurreikusitako gizarte zerbitzuen eskaeraren hazkundea berekin ekarriko du, epe ertain eta luzera, gizarte babesaren sektore horretara baliabide ekonomikoen bolumen handiagoa bideratu beharra. Azken hamarkadetan, gizarte zerbitzuetako gastua gehiago hazi da gastu publikoko beste partida batzuk baino, eta BPGa edo diru-bilketa baino gehiago, bai zerbitzuen eskaintzaren eta eskariaren hazkunderen ondorioz, bai kostu unitarioen hazkunderen ondorioz. Esparru horretan, badirudi beharrezkoa dela zerbitzu publikoen arlo honetan gastuaren jasangarritasunari buruz hausnartzea, bereziki zahartzeari lotutako gastuari dagokionez.

Nolanahi ere, eztabaida hori testuinguruan kokatu behar da, beste elementu batzuk kontuan hartuta, hala nola gastu publiko osoaren hazkundera, eskariaren hazkundera edo beste herrialde batzuetan egiten diren gastu mailak. Gogoeta egin behar da, halaber, gastu publikoa zehazten duten faktoreei buruz (estaldurak, intentsitateak, unitateko kostuak eta ordainsari mailak, erabiltzaileen baterako ordainketa mailak...) eta beste herrialde batzuetan gizarte zerbitzuak finantzatzeko eta/edo planteatzen diren gastu hazkunderen aurreikuspenei aurre egiteko aplikatu diren estrategiei buruz: aseguru publikoak eta pribatuak, presio fiskalaren igoera, erabiltzaileen parte-hartze ekonomikoaren erregulazioa, efizientziaren hobekuntzak eta produktibitatea, arreta informala eta zaintzen gaineko erantzukizun indibiduala indartzea, mendekotasunaren prebentzioa hobetzea... Gainera, beharrezkoa da gogoeta egitea jasangarritasunaren kontzeptuaz beraz eta horrek gizarte zerbitzuen eremuan duen aplikazioaz: zertaz ari gara gastuaren jasangarritasunik ezaz hitz egiten dugunean? Zer palanka ukitu behar dira jasangarritasuna bermatzeko?

1. Azken 20 urteetan gizarte zerbitzuetan izandako gastuaren igoera azaltzeko arrazoiak

1.1. Laguntzaren kalitatea hobetzea

Zerbitzuak ugartzeak (zerbitzuen eskaintza dibertsifikatzea) eta zerbitzuen kalitatea hobetzeak gastu soziala eta, bereziki, gizarte zerbitzuena handitzea eragin du. Hobekuntza horrek zerbitzu berriak garatzea ez ezik, kualifikazio handiko langileak pixkanaka sartzeko ere eskatzen du, eta horrek gizarte zerbitzuen kostuak eta gastuak handitzea dakar.

1.2. Gizarte eskubideen garapena hobetzea

Azken 20 urteetan, gizarte legeria garrantzitsua garatu da, eta, herritarren eskubide sozialak, oro har, eta kolektibo espezifikoak, bereziki, hobetzeaz gain, gizarte zerbitzuetan egindako gastua areagotu egin da, eskubide berri horiei erantzuteko. Adibidez, Mendekotasun Legea.

1.3. Ongizatearen Estatuaren eredia aldatzea

Azken 20 urteetan, gizarte ongizateko eredia aldatu egin da, gizarte eskubideak garatzeaz eta laguntzaren kalitatea hobetzeaz gain, arreta eta zaintzak instituzionalizatuz, lehen hirugarren sektoretik (modu ez bidezkoan eta desorekatuan) eta familietatik egiten ziren funtzioak (dagozkien kostuekin) bere gain hartuz.

1.4. Mendekotasun maila handiagoko biztanleria haztea

Mendekotasun maila desberdinak dituzten pertsonen kopurua handitzeak (biztanleria osoaren % gisa) aldatu egin ditu gizarte zerbitzuetako gastuaren parametroak. Aldaketa horren ondorioz, mendekotasunera bideratutako gastua handitzeaz gain (zahartzea eta kronifikazioa), beste gizarte kolektibo zaugarri batzuetan (gizarte bazterketa) egindako gastua ere nabarmen murriztuko da.

1.5. Gizarte egoera ahulean dagoen biztanleria haztea

Ondoz ondoko krisi ekonomikoek (2008 eta COVID-19aren pandemia) eta migrazio krisiaren eraginez gizarte egoera ahulean dagoen biztanleria hazi izanak handitu egin du krisialdiek eta migrazioek ahuldutako pertsonen gizarte kohesio eta integrazio maila onargarria bermatzeko gastua.

1.6. Gizarte gastua handitzea eraginkortasun ezagatik

Azken 20 urteetan gastu soziala handitzea sistemaren eraginkortasun orokorraren ezaren ondorio ere izan daiteke, sistema ez baita modu ordenatuan eta koherentean garatu; izan ere, gizarte zerbitzuek bere gain hartzen dituzte ez dagozkien gastuak, eta diru sarreraren bermetik edo gastu publiko eta pribatuko beste iturri batzuetatik finantzatu beharko lirakekeenak. Horrez gain, zerbitzu mota berberetan gehiago gastatzeko joera dago (garapen kuantitatiboa), efizientzia eta eraginkortasun arazoei erantzun gabe (garapen kualitatiboa). Ildo beretik, sistemak ez du prebentzio / aurre hartzeko eredu egokirik izan, eta horrek iraganeko eraginkortasun ezak etorkizunera eramanez ditu (hau da, gaur egunera).

1.7. Aldaketak familiaren egiturari

Familiaren egitura gertatzen diren aldaketek zaintza sistemari eragiten diote (formalari nahiz informalarri), eta eragin handia dute sistemaren baliabideetan, bai ordainketaren ikuspegitik (koordinaketa), bai gastuaren ikuspegitik. Familiaren egitura aldatzeko joerek biztanleriaren zahartzearen joerek adinako garrantzia dute.

1.8. COVID-19aren krisiaren eragina

COVID-19aren krisiak, gastuaren aldetik izaera puntuala badu ere, gastu iturri gehigarri bat izan daiteke etorkizunean, krisiaren eragina gainditzeko, batez ere egoitza inguruneetan eta mendekotasun maila handiena duten adineko pertsonen dagokienez.

2. Gizarte zerbitzuen ereduak egindako gastuaren ikuspegitik dituen indarguneak eta ahulguneak

2.1. Indarguneak

Foru esparrua. Erakunde egitura (foru esparrua) sistemaren indargune bat da, eta eskumen tarte handiak ditu gizarte politika eta zerbitzuak diseinatzeko. Eskumeneren potentzialtasun guztiak % 100ean aprobetxatu ez badira ere.

Lehentasun politikoa. Gizarte politikak Gipuzkoako Foru Aldundiaren politikaren ardatz nagusietako bat dira. Gizarte kohesioa lehentasun politikoa da lurraldean, eta hori indargune bat da gizarte zerbitzuen eredu gastuaren ikuspegitik garatzeko eta ebaluatzeko orduan. Horrez gain, adostasun politiko handia dago baliabideak zahartzearen eta desgaitasunaren arloetara bideratzeari buruz (ez da adostasun bera gizarte bazterketako gastuak handitu nahi direnean, adibidez).

Prestazioen eta zerbitzuen arteko oreka. Lehentasun politikoaren ondorioz, Gipuzkoako Foru Aldundiak baliabide garrantzitsuak bideratzen ditu gizarte kohesiora eta gizarte zerbitzuetara, erabilgarri dauden baliabideen guztizko ehuneko gisa, eta gastu hori nolabaiteko orekarekin egin da prestazioen eta gizarte zerbitzuen artean.

Gastua gizarte sektorerara bideratzea. Gizarte kohesioaren ikuspegitik, gastua talde ahulenetara bideratzea sistemaren indargune bat da, gastua gehien behar dutenengana bideratzen duena, gizarte kohesioa handitzen baitu.

Sare informala. Gipuzkoako gizarte zerbitzuen sistemaren indarguneetako bat da zaintza sare informal garrantzitsu bat duela, eta sare hori ere indartu egin behar da.

Langile kualifikatuak. Gizarte zerbitzuen baliabideak kudeatzeko indargune bat da gizarte sistemako baliabideak kudeatzeko langile kualifikatuak izatea.

Esperientzia sendoa desgaitasunaren kudeaketan. Esperientzia sendoa dago desgaitasuna kudeatzeko arloan, bai etxetara eta bai zentroetara bideratutako gizarte baliabideetan.

Kudeaketa publiko-pribatuaren eredu finkatua. Gipuzkoako gizarte zerbitzuek baliabideak kudeatzeko eredu finkatua dute, eta sektore publikoa sektore pribatuan eta sozialean oinarritzen da gastua exekutatzeko. Nahiz eta eredu horrek hobekuntzak behar dituen, Gipuzkoako sistemaren indargune bat da, gastua exekutatzeko eredu eraginkorrak garatzen lagundu dezakeena.

Kalitatezko hirugarren sektorea. Indargune bat da zerbitzuak ematen dituzten hirugarren sektoreko erakunde batzuk eskaerarekin eta gizarte zerbitzuen beharrekina batera garatu direla, kalitatezko eta ongi bideratutako zerbitzuak eskainiz.

2.2. Ahulguneak

Sistema teknologiko ahula. Hirugarren sektorearen, egoitza sektorearen eta, oro har, gizarte politiken garapen teknologikoa ahulgune bat da, eta gizarte zerbitzuen ereduari eragiten dio, eta horrek ondorioak ditu gastuan. Bai teknologiek gastua eraginkorrago egin eta aurrezkiak sor ditzaketelako, bai teknologietan inbertitzeak gastua handituko lukeelako. Etorbizunerako balantze garrantzitsua da hori.

Gastua eta haren eragina ez dira oso ikusgarriak. Gizarte zerbitzuen gastuari eta kostuen egiturari buruzko gizarte komunikazioko sistema ahula dago (administrazio publikoaren, familien eta sektore pribatuaren ekarpena barne).

Finantzaketa egitura heterogeneoa. EAEko beste lurralde historiko batzuekin alderatuta, Gipuzkoak gizarte zerbitzuetako gastua hobetu lezake lurraldeko BPGari dagokionez. Era berean, administrazio zentralak eta udalak gutxi samar parte hartzen dute gizarte zerbitzuen gastu osoan. Gomendagarria litzateke oreka handiagoko eredu baterantz joatea (baita horrek eskumen esparruak aldatzea badakar ere).

Gutzien finkatutako gizarte zerbitzuen arloak. Gizarte zerbitzuak ez dira homogeenak, ez esku hartzeko gaitasunari dagokionez, ez gauzatzeko gaitasunari eta gastuari dagokienez. Bereziki, gizarte zerbitzu guztiak barnean hartuko dituen zaintza politika bat garatzeko, ahulguneak ikusten dira zenbait arlotan, hala nola haurtzaroen (adingabeak), gaztaroen eta gizarteratzean.

Sistema soziosanitarioaren koordinazioa. Koordinazio soziosanitarioko sistemaren ahulguneek gizarte zerbitzuei lotutako baliabideak esleitzeari eta gauzatzeari eragiten diote. Koordinazioaren eraginkortasunik ezak eragin handia du gastuaren exekuzioan, eraginkortasunari dagokionez, baina baita eraginari dagokionez ere.

Finantza desoreka – zorpetzea. Sistemaren ahultasunetako bat Gipuzkoako Foru Aldundiaren nolabaiteko finantza desoreka da. Desoreka hori 2008ko krisiaren ondorioz sortu zen, eta batez besteko zorpetzeak gizarte zerbitzuei eragin diezaieke epe luzera.

«Komuna» denaren kontzientziarik eza. Gizarte zerbitzuak komuna den kulturaren, elkartzunean eta ekonomia partekatuan oinarritzen dira. Gaur egun, individualismoa bultzatzeak eragina du komunaren kontzientzia horretan, eta gizarte zerbitzuei buruzko ikuspegi ez oso solidarioa bultzatzen du. Tentsio horrek eragina du gizarte zerbitzuetako inbertsioei eta gastuei buruzko kontzepzioan.

Azpiegituretan inbertitzearen pribilegioa, erkidego eremua baino lehen. Gizarte zerbitzuek azpiegituretan (eraikinetan, etab.) inbertitzeari eman diote lehentasuna, eremu komunitario eta sozialaren aurretik; zaintzaren dimentsio ukiezinak lehenetsi dituzte, ukigarriren aurretik. Orientazio aldaketa horrek gizarte zerbitzuetako inbertsio eta gastuen eredu berri bat dakar.

Ebaluazio ekonomikorako politikarik eza. Orain arte, ez dago gizarte zerbitzuen sistemaren ebaluazio ekonomikoa egiteko sistema publiko eta garden bat, aukera ematen duena prestazioen jarraipena egiteko baliabideen eta gastuen esleipenari buruzko informazioa emateko, eta gastuak bizi kalitatearen hobekuntzari dagokionez duen eragina ebaluatzen. Tresna horiek, era berean, aukera emango lukete etorkizuneko egoera kritikoak aurreikusteko/prebenitzeko, orainaldian zuzentzeko.

Gizarte zerbitzuen konplexutasuna. Gizarte zerbitzuen konplexutasuna, zerbitzuen kudeaketan eta estaldura ekonomikoan erabiltzaileek parte-hartze handia duten bitarteko figura ugariarekin, ordainketa zuzenen bidez erabiltzaileen autokudeaketa errazten duten sistema sinplifikatuak eduki behar.

3. Arreta eta zaintzarako eredu berri bat bultzatzeko finantzatu behar diren lehentasuneko arloak (trantsizioak)

3.1. Etxez etxeko laguntza indartzea

Etxeko arreta eta zaintza finantzatzeko esparru berri bat definitzea, eskaera berrietara eguneratuta eta etorkizunean eskaera handiagoa eta askotarikoagoa izango dela aurreikusita. Esparru horretan, etxean arreta emateko baliabideak (ekonomikoak eta instituzionalak), oro har, eta desgaitasuna duten pertsonentzako bizimodu independentearen eredu, bereziki, sustatu eta bultzatzea, etxebizitza irisgarri bat izateko eskubidearen bermeari, autonomia pertsonalerako laguntza produktuak izateari eta behar diren laguntza pertsonalei dagokienez, arreta berezia jarriz laguntza pertsonala sustatzean. Horrez gain, etxeko

arretaren garapen horri ebaluazio sistema sendo eta garden batekin laguntzea, gastua eta eraginak publiko egin ahal izateko.

3.2. Adinekoen zerbitzurako teknologiak hobetzea

Teknologiak erakutsi du aliatu garrantzitsua dela gizarte zerbitzuen kudeaketa eraginkorragoa izateko eta gizarte zerbitzuak personalizatzeko modu berriak bultzatzeko, adibidez, adimen artifiziala eta antzeko beste teknologia batzuk erabiliz. Prozesu horretan, finantzaketa estrategikorako modu berriak bultzatzea, hala nola hirugarren sektorea eta gizarte zerbitzuak digitalizatzea, prebentzioa eta komunitatearen esku-hartzea hobetzeko, eta datuen adimena erabiltzeko, gizarte politikak eraginkortasunez kudeatzeko eta diseinatzeko euskarri gisa.

3.3. Mendekotasunaren prebentzioa hobetzea

Mendekotasunaren prebentzio egokia (zahartze aktiboa eta osasungarria, adibidez) estrategia egokia da gizarte zerbitzuetako gastuak murrizteko eta gizarteko talde ahulentzako baliabideen esleipena hobetzeko. Zahartzearen ikuspegi integrala bultzatzea da helburua (lehen mailako arreta berriz diseinatzea, jarduera fisikoari buruzko aginduak, elikatze modu osasuntsuak, terapia klinikoak, besteak beste).

3.4. Egoitza eredu berri bat bultzatzea

Egoitza eredu berri bat bultzatzea, honako hauek bermatzeko: erabiltzaileen oinarrizko eskubideak, beren bizitzako hainbat alderdiri buruz aukeratzeko askatasuna, komunitatean parte hartzea, baliabidearen kudeaketan parte hartzea, eta etxean arreta jasotzeko aukera.

3.5. Komunitate eredu eta gizarte kohesiorako eredu indartzea

Kultura indibidualista baten aurrerapenaren aurrean, beharrezkoa da zaintzaren gaineko eredu komunitarioak eta solidarioak indartzea, bai maila horizontalean (parekoen artean), bai maila bertikalean (belaunaldien artean). Eredu komunitarioa garatzeak, joera indibidualistak arintzeaz gain, gizarte kohesioa hobetzea ere ahalbidetzen du, baina gizartearen beraren parte-hartzetik abiatuta (ez administrazio publikoaren bultzada gisa soilik).

3.6. Zaintza informalak indartzea

Arreta eta zaintza informalak bultzatzea eta formalizatzea etorkizunean gizarte zerbitzuen gastua hobetu eta arinduko duen estrategia izan daiteke. Zaintza informalak indartzeko estrategia hori zaintzaren feminizazioa kontuan hartuta egin behar da, administrazio publikoak pertsona ahulenei arreta emateko duen zeregin garrantzitsua ukatu gabe.

3.7. Gizarte zerbitzuen finantzaketaren “egitura” berri definitzea

Gizarte zerbitzuen finantzaketaren egiturari buruzko eztabaida irekia bultzatzea (zerga dimentsioei helduz), administrazio publikoaren maila desberdinen (estatukoa, autonomikoa, probintziakoa eta udalekoa), familien eta sektore pribatuaren parte-hartzea birdefinituko duena, gizarte zerbitzuen sistemaren epe luzerako oreka bermatzeko. Era berean, baliabideak esleitzeko eta ebaluatzeko tresnak berregituratzea, zuzeneko ordainketen ereduak eta erabiltzaileen autokudeaketa kontuan hartuta, behar dituzten zerbitzuei dagokienez.

3.8. Finantzaketaren fokalizazioa hobetzea

Gizarte zerbitzuei gero eta presio handiagoa egiten zaien testuinguru honetan, batez ere joera demografikoaren eta etorkinen hazkundearen ondorioz, beharrezkoa da gizarte zerbitzuen xede diren populazio objektiboak hobeto bideratzeko ahalegina egitea.

3.9. Zaintzetan erantzunkidetasuna sustatzea

Zaintzaile informalen lan ordutegien malgutasuna (presentziala – telelana) erraztuko duten kudeaketa tresnak bultzatzea, zaintzaileentzako prestazio eredu berriekin, inbertsioa eta gastuak kudeatzeko eredu berri bat birdefinituz.

3.10. Herritarren prestakuntza bultzatzea

Etxeak egokitzeko laguntza produktu eta teknologietako prestakuntza programak garatzea, etxeko zaintzak indartzeko. Horrez gain, programa horietan norberaren zaintzarako eta zahartze osasungarrirako ikaskuntza estrategiak sartzea.

3.11. Zaintza ekosistemari lehentasuna ematea

Zaintzako tokiko ekosistemak bultzatzea, zaintzaren dimentsio sozial, kultural eta konektiboak lehenesten dituztenak azpiegitura fisikoen (eraikinak) eta teknologikoen aurretik. Tokiko dimentsioaren aldeko apustua egitea, udalek prozesu horretan duten eginkizuna berriz aintzat hartuta (are udalen eskumen esparrua aldatuta eta ekosistema horiek sortzea errazteko baliabideak emanda ere).