

Gipuzkoako Udalen Helburukako Kudeaketaren Gida

1. Modulua

Helburukako kudeaketa: Ikuspegi orokorra

1. MODERNIZAZIO ETA HOBEKUNTZAREN ERRONKAK

1.1. Administrazio Publikoaren modernizazioa

Tradizioz, tresna burokratiko bezala kontsideratu izan ohi dira administrazioak. Legezketasunean eta arauak betetzean jarritako enfasia dela eta, emaitzan eta hiritarrentzako zerbitzuan baino, gastuen prozedura eta kontrolean arreta jartzen zuten erakunde bermatzaile gisako administrazio publikoei bide eman zien.

Azken bi hamarkadetan, eta batik bat Ekonomi Lankidetzeta eta Garapeneko Erakundearen (ELGE) herrialdeetan, eraberritze sakonak aurrera eramanez dira sektore publikoetan. Joera berritzaile horiei adiera emateko termino bat egin zen: *Kudeaketa Publiko Berria (New Public Management)*. Definitzen zaila den terminoa da, kudeaketa eredu anitz eta kontzeptu desberdinak barne hartzen baititu: deszentralizazioa, hiritarrari arreta eskaintzeko zerbitzuak, helburukako kudeaketa, eskuduntzaren eraginkortasuna eta emulazioa, kanporatzea, berrikuntza etikoa, parte-hartzea eta abar.



ELGEren iritziz kudeaketa publiko berrirako eraberritzeak identifikatzen dituzten ezaugarriak

Eraberritze saioetan badira ezaugarri erkideak. Izan ere, orientabide hauek dituzte:

- Agintaritza itzultzea, malgutasuna ematea.
- Emaitzak (*performance*), kontuen kontrola, kontu ematea eta erantzukizuna (*accountability*) ziurtatzea.
- Lehiakortasuna eta hautapena garatzea.
- Herritarrei zerbitzu eta tratu egokiak ematea.
- Giza baliabideen kudeaketa hobetzea.
- Informazioaren teknologien ahalmenak arakatzea.
- Erregulazioaren kalitatea hobetzea.
- Gobernu funtzioak indartzea antolakundearen muinean edo gunean.

Iturria: ELGE. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD countries*. Paris, 1995.

Orokorrean, kudeaketa publiko berria deszentralizatuagoa eta hurkoagoa da, emaitzei eta hiritarrei eskainitako zerbitzuari zuzendutako orientabidean arreta handiagoa jartzen duena. Modernizazio esparru horretan, gero eta garrantzi handiagoa ematen zaie eraginkortasunari dagozkion helburuei (helburuak lortzen diren heinean), efektibotasunari (hobeto gastatzeari, helburuak kostu txikiagoan lortzeari), eta kalitateari (hiritarren iguripenak betetzeari).

Ondoko gidaren xede dugun helburukako ikuspegiak kontsideratzen dituen aldaketarik nabarmenen artean bost gailendu nahi ditugu:

1. Emaitzen enfasia etekin edo jardueran (*performance*).
2. Kontu emateak eta erantzukizunak duen garrantzia (*accountability*).
3. Antolakuntza eta kudeaketa egituretan aldaketak.
4. Deszentralizazioa eta autonomia.
5. Kultura berria eta etika publiko modernoa.

1. Modernizazio eta hobekuntzaren erronkak

EMAITZAK, EDO ERAGINKORTASUNA

Bereizgarritasun nagusienetako bada etekina eta jarduera hobetzeko ahalegina eta, ondorioz, administrazio publikoen emaitza (*“hobeto funtzionatzen duen eta kostu txikiagoak dituen gobernuua sortuz”*, Ipar Amerikako Gore lehendakariorde ohiak esan bezala).

Performance Management edo Helburukako Kudeaketa eta Emaitzak izenburupean helburuen finkatze bera nahiz ondorengo jarraipen eta ebaluaketa ere barne hartzen dira.

Nagusiki lau dira emaitzetan oinarrituz kudeaketa sustatzeko arrazoiak:

1. **Eraginkortasun bera eta helburuak betetzeko modua hobetzeko.** Helburuak zehaztea, eta lortzeko nahia izatea, neurtzea eta hobetzea.
2. **Aurrekontuak ezartzeko prozesuetan erabakiak hartzeko modua hobetzeko**, kostu eta kalitate maileri buruzko informazioan funtsezakoa, eta ez bakarrik eredu historiko kontinuitate eta inkrementaletan.
3. Gizartearen aurrean kudeatzaile publikoen eskutik **gardentasuna eta kontu ematea hobetzeko**. Lortu nahi diren helburuen, benetan lortzen direnen, eta horrek suposatzen duen guztiaren definizio argiak hiritarrei beren iritzia emateko eta erabakiak hartzeko bide emango die, informazioa jaso ondoren.
4. **Produktibitatea eta hobekuntza eragiteko**, kostuak txikituz eta kalitatea handituz. Helburukako kudeaketari esker, sormena, pertsonenganako inplikazioa eta hobekuntza eragingo duten pizgarriak sortuko dira.

KONTU EMATEA

Gardentasunak eta informazioak duen garrantzia ez da alde batera utzi behar. Arauak betetzea, eta gizarteari eta dagozkion organo fiskalizatzailei isla leiala eta kontu garbiak eskaintzeaz gain, gardentasunak ere ondokoak barne hartzen ditu:

1. **Politika eta programen xede eta helburuetan argitasuna**, baita onuradunei edo horien xede den jendaurrerakoari argitasuna eskaintzea ere. Horrek exijitzen duenez, aurrekontuak gastuak eta diru-sarrerak ez ezik, helburuak ere barne sartu beharko dituzte hein handi batean.
2. **Informazioa egokitzea hiritarrak hobeto uler dezan**, ulergarriago bilakatuz eta bere interpretazioa erraztuz. Hiritarrek badute informazio argia exijitzeko eskubidea. Aurrekontuak eta kontu publikoak tresna konplexuak dira, eta horregatik hartzaileei informazioa egokitzea gomendatzen da.
3. **Informazio publikoa**, eta aurreko printzipioak aplikatzea, baita informazio hori eman behar duen emailearentzako faboragarria ez denean ere.
4. Politika publikoen betearazpenari eta beren emaitzari buruzko informazioa **gertaera eta datuetan oinarritu** behar da, eta ez iritzi edo balorazio subjektiboetan, publicitateari gehiago hurbiltzen direnetan. Egiatasun horrek aldeztu aurretik helburuak definitzea exijitzen du, eta horrek lehenengo puntura eramaten gaitu berriz.

ANTOLAKUNTZA ETA KUDEAKETA EGITURETAN ALDAKETAK

Helburuen eskakizunek erantzukizun esparru berri bat sortzen dute, barne eremuan ondokoa eskatzen duena:

- Erantzukizun eta emaitzen orientabidearen betearazpena faboratzen duten egitura antolatzaileez hornitzea.
- Kudeaketaren zeregina berriz baloratzea eta legezztatzea, zuzendaritza funtzioak indartuz.
- Pertsonen duten garrantzia aintzat hartzea, giza baliabideen kudeaketa aurreratua aurrera eramanez.

Eta kanpo ikuspegitik, kanpora askoz gehiago begiratzera behartzen du, zerbitzu publikoak ematean estimulu eta erreferentziak bilatzeko orduan:

- Eskaeraren ikuspegitik, erabiltzaileari garrantzi handiagoa eman behar zaio zerbitzuak emateko orduan, parte-hartze maila handiagoen bidez, informazioaren bidez, zerbitzuaren kalitatearen eskakizun handiagoen bidez eta abar.
- Eskaintzaren ikuspegitik, antzeko administrazio batzuk eta, kasu askotan, ekimen pribatuak, erreferentzia gisa gero eta gehiago agertzen dira eraginkortasun, produktibitate edo ekonomia mailak ebaluatzeko orduan, baita kudeaketaren gardentasunerako alternatiba gisa ere, maila desberdinetan.

DESZENTRALIZAZIOA ETA AUTONOMIA

Arkitektura antolatzailearen eremuari ere dagokion beste joera argienetako bat deszentralizazioa da, beste zenbait gauzen artean, autonomia handiagoko erakundeen eta agentzia publikoen sorkuntzen bidez aurrera eramaten den deszentralizazioa izanik. Hori gobernu zentral eta lurralde gobernu mailan batez ere suertatu den arren, toki mailan ere gertatu da.

Erakunde horiek, politika kontrolpean jarraitzen badute ere, autonomia formal maila handiagoa badute, eta beren jardueretan malgutasun eta bizkortasun handiagoa ere. Beti gertatzen den moduan, beren abantailak eta desabantailak badituzte; hortaz, kudeaketa autonomia argia beharrezkoa denean soilik erabili behar dira.

ELGEren iritziz, “Administrazio banatu” horren ondorioz sortzen ari diren arazoetako batzuk ondokoak dira:

- Orokorrean, hain argiagoa ez den, zehaztugabe eta konplexuagoa den administrazioaren irudia, Udaltzari kontrola hartzera behartzen duena, eta Udaltzari ahultzen duena.
- Gobernuaren lana koordinatzeko zailtasun handiagoa, bai helburuak definitzeko orduan, bai horiek lortzeko funtzioak garatzeko orduan ere. Horrek lana gainjarri edo bikoiztu dezake maila batzuetan.
- Eta agian garrantzitsuena, kontrol demokratiko egokia lortzeko datxezkion arriskuak. Erakunde horiek beste eragile batzuk parte hartzen duten gobernu egitura konplexuagoa dutenean, kontrol politikoa hondatu daiteke.

KULTURA BERRIA ETA ETIKA PUBLIKO MODERNOA

Administrazio publikoetan kultura “funtzionarioal” orokorra badago, barne baloreei estuki lotua dagoena, eta kultura korporatibistak, batez ere maila profesionalizatu eta kualifikatuenetan. Entitate edo erakunde publiko zehatz bakoitzak kultura integratzaile sendoak eta taldekidetzatza sentimendu “positiboak” izatea (harrotasuna) ez da horren ohikoa.

Horregatik, kulturak eta berezko balore antolatzaileak sortzeko ahaleginak egin behar dira, kulturak eta taldekidetzatza sentimenduen eragin handia dutelako funtzionamenduan eta erakundeen emaitzetan, izan ere:

- Pertsonen identitate sentimendua ematen diete.
- Erakundearen helburuekiko konpromiso eta inplikazio pertsonal handiagoa ahalbidetzen dute, talde edo pertsona bakoitzaren ikuspegi partikularra gaundituz.

Kultura horren osagarri garrantzitsu bat publikoa denaren etika eta balorea da; bere kontzepzio orokorretik, sozialetik, jokaera pertsonala bera lekualdatu behar da.



Bizi Publikoaren 7 jokabide printzipioak, Nolan txostenaren arabera

Interesik eza. Kargu publikoak betetzen dituztenek interes publikoaren arabera erabakiak hartu beharko lituzkete bakar-bakarrik.

Integritatea. Kargu publikoak betetzen dituztenek ez lukete beren erantzukizun ofizialetan eragin ahal dieten hirugarrenetik edo erakundeetik inolako finantza-betebeharririk bere gain hartu beharko.

Objektibotasuna. Gai publikoei dagozkien ebazpenak (besteak beste, izendapenak, kontratazio publikoa, edo pertsonak gomendatzea donarietarako eta etekinietarako) egiteko orduan, kargu publikoak betetzen dituztenek merituarekin bat etorri beharko lituzkete beren erabakiak.

Erantzukizuna. Kargu publikoak betetzen dituztenak beren erabakien eta ekintzen erantzule dira jendearen aurrean, eta bere kargurako aproposak diren kontrol prozeduren pean jarri beharko liriateke.

Gardentasuna. Kargu publikoak betetzen dituztenek ahalik eta modu irekienean jokatu beharko lukete hartzen duten erabaki guztietan eta burutzen dituzten ekintza guztietan. Bere erabakiak justifikatu beharko lituzkete eta informazioa mugatu, hori interes publikorako beharrezkoena bada behintzat.

Zintzotasuna. Kargu publikoak betetzen dituztenek beren erantzukizun publikoekin erlazionatutako interes publikoak adierazteko eta sortzen den edozein gatazka konpontzeko neurriak hartzeko betebeharra dute, horrela interes publikoa babestuko dute eta.

Gidaritza. Kargu publikoak betetzen dituztenek honako printzipioak sustatu eta babestu beharko lituzkete beren gidaritzaren bidez eta eredu gisa jardunez.

Iturria: *Bizi publikorako jokabideak* (Nolan txostena). Madril: Herri Administrazioetako Ministeritza, INAP, 1996. Dokumentu hau ingelesezko txosten batetan oinarritzen da: *Standards in public life: first report of the Committee on standards in public life* (Chairman: lord Nolan). London: HMSO, 1995. <http://www.public-standards.gov.uk/publications/1st_report.aspx> [Kontsulta: 2007ko otsaila].

Gizarteak duen irudi publikoa eta funtzionarioen balorazioa hobetzea, orokorrean gutxi baloratzen dena, erronka garrantzitsua ere bada, eta administrazioak berak behar bezala lan egin beharko du helburu hori erdietsi ahal izateko.

1.2. Udal Administrazioaren egungo erronkak

Azken urteotan gizarteak izan dituen aldaketek toki administrazioetarako ere eskakizun handiagoak ekarri dituzte. Toki administrazioek berariazko berezitasunak dituzte, batik bat beren eskumen eta lurralde jarduera-eremuagatik, baina baita bere antolakuntza bereziagatik, antolakuntza politikoagatik, bereziki.

Udalari zehazki dagokion mailan, beharrik berehalakoena estalita izanik, ez dago horren argi dirua zertan gastatu behar den: oinarritzko zerbitzuak ematea behar bat izango da beti, baina mota guztietako promozio jarduerak (ekonomikoak, teknologikoak, kulturalak, sozialak eta abar), sustatzaileak eta eragileak direnak, gero eta garrantzi handiagoa bereganatzen ari dira.

Baliabideak zeri zuzendu behar diren eta udal jardukerek lehenetsuna zeri eman behar dioten hausnartzeari gero eta arreta handiagoa eskaini behar zaio, eta horretarako udal gogoeta estrategiko egoki batean oinarritzea ezinbestekoa da: helburuak definitzen dituen eta plan eta programen diseinua bideratzen duen udal ereduaren ikuspegi estrategikoan.

Laburbilduz, tokian tokikoan soilik jarduten duen administrazioaren izaera gainditu eta gidaritza politikoa duen eta gero eta gidaritza sozial handiagoa duen gobernu batera iragan beharra dago. Hortaz, dedikazio handiagoa eskaini beharko zaie funtsezkoak diren bi zeregin hauei: gobernu taldeari dagozkion jarduketara eta lehenetsunaren gaineko gogoetari, eta hiritar, gizarte eta ekonomia eragile eta gaineko administrazioekiko elkarrekintzari.

Tokiko erakundeek etorkizunean izango dituzten erronka eta desfioak asko eta desberdinak dira eta, aldi berean, konplexuak eta elkarrekiko erlazionatuak. Zerrenda luze bat saihesteko asmoz, ondokoak nabarmenduko ditugu:

- **Zuzendaritza estrategikoa eta gidaritza** soziala. Tokiko gobernuaren ekintza bideratzeko lehenetasun estrategikoak finkatzetik eta zuzendaritza eta gidaritza politikotik abiatu beharra dago, inplikaturiko eragile desberdinen parte-hartzea bilatuz.
- Horri lotuta, lurralde eta ekonomia eremu zabalago batean udalerrriak duen papera berrausnartzeko erronkari aurre egitea, hau da, **erlaziozko kudeaketa ahalmen handiagoak garatzea**:
 - Alde batetik, udalerrriak beren eskualde eta lurralde eremu zabalagoan kokatzea, lurralde plangintzan nahiz udal gairikoa zerbitzuen garapenean eraginez.
 - Bestetik, eragile ekonomiko, teknologiko, kultural, sozial eta abar desberdinekiko eta beste administrazioekiko loturak eta sareak bikoizteko beharra, lankidetzeta eta koordinazio ahalmenak garatuz, gero eta konplexuagoak diren eta udalerrriari aberastasuna eta balioa ekarriko dituzten proiektuak sustatu ahal izateko.
- **Bizitzeko gero eta egokiagoak eta iraunkorrak diren udalerrietarantz abiatu eta aurrera egiteko** erronka; bizitzeko eta lan egiteko gokiak diren eta elkarrekiko kohesio soziala duten udalerrri gizatiar eta iraunkorretarantz, ondokoak sustatuz: ingurumena zaintzea, garraio publikoa, berdeguneak, birziklatzea, arrazoizko energia kontsumoa, iraunkorra eta energetikoki eraginkorra den arkitektura eta abar.
- **Modernizazio, eraginkortasun eta kalitatearen erronka**: administrazio garden, moderno eta eraginkorra, kalitateko zerbitzu publikoekin. Horrek, nahitaez, honakoak suposatzen ditu:
 - Gero eta bizkor eta moldakorragoak diren antolakuntza eta kudeaketa egiturak garatzea, eta zerbitzu publikoen kudeaketa mota desberdinak modu egokian erabiltzea.
 - Teknologia berrien ahalmenak modu egokian ustiatzea, zerbitzuen eskaintza bera bideratzeko nahiz parte-hartze eta komunikazio bide berriak ezartzeko ere.
 - Kalitatea zein prozesuak kudeatzeko sistemak ezartzea, emaitza eta helburukako zuzendaritza eta abar.
- Eta, horretarako guztirako funtsezko oinarri eta euskarri gisa, **Giza Baliabideak kudeatzeko** erronka. Kalitatea, zerbitzua eta eraginkortasuna hobetzeko, pertsonen garapena, beren ezagutza, ahalmen eta jarreraren bilakaera behar-beharrezkoa izango da. Horrek, jarduera desberdinak exijituko ditu: kudeaketa ahalmen eta eskumenak eta ezagutza teknikoak garatzea, balio eta kultura antolatzaileak sendotzea, eta giza baliabideak kudeatzeko sistema modernoak erabiltzea.

Ohar osagarri gisa, udal kudeaketa hobetzeko oztopoak ekartzen dituzten arazoak biltzen ditugu laburki, Andaluziako toki eremuan egindako diagnosiarekin bat. Análisi espezifiko batekin bat datozen arren, hautemandako arazoak beste udal askori ere dagozkie hein handi batean.



Udal kudeaketaren hobekuntza zailtzen duten arazoak, eta horiek konpontzeko lanildoak

Arazoak	Hobetzeko neurriak
Ez dago plangintzarik: orientazio eta argitasun gabe jarduten da definizio eta lehenetasun estrategikoetan. Era berean, helburuak definitzeko kultura ahula da.	Planifikatu egin behar da, udal plan estrategikoa eginez.
Udal kudeaketa ez da egokitzen gizartearen eskari berrietara eta aldaketetara.	Udalak egokitu behar dira gizartearen eskari berrietara, zerbitzuak etengabe ebaluatuz eta horiek herritarren eskarietara egokituz.
Antolaketa sistema desagokia da gobernu taldeetan. Ohiko ministerio ereduaren oinarria da alkatearen eta zinegotzien artean agintea banatzea. Arazoak sortzen ditu ereduak, besteak beste: <ul style="list-style-type: none"> • Ikuspegi politiko estankoa da, koordinatzeko eta gogoeta batera egiteko gaitasun nahikorik ez duena. • Funtzioen banaketa ez da argia politikari, teknikari eta funtzionarioen artean. • Antolaketa banaketa politikora egokitzen da eta ez, ordea, kanpoko garrantzira. Gatazka gertatzen da baliabideak banatzean. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernu taldeen funtzionamendua hobetu behar da. • Alderdi politikoen arteko koalizioan aurrera egin behar da. Gobernu taldearena izan behar da ekimena, eta horretarako plangintza estrategikoa abiapuntu egokia da. • Ondo finkatu behar da zeintzuk diren gobernu taldeko kide bakoitzaren kudeaketa (aginte) eremuak. • Gobernu taldeen integrazioa eta kohesioaren alde lan egin behar da, eta haietako kideen gizarte eta lidergo arloko trebetasunak indartu. • Politikari eta funtzionarioen arteko harremanak argitu behar dira, eta denbora politikoa liberatu herritarrekin eta gizarte eragileekin harremanetan jartzeko.

1. Modernizazio eta hobekuntzaren erronkak



Udal kudeaketaren hobekuntza zailtzen duten arazoak, eta horiek konpontzeko lanildoak

Arazoak	Hobetzeko neurriak
Politikarien prestakuntza ez da nahikoa kudeaketa publiko modernoa garatzeko.	Zinegotziak prestatu behar dira kudeaketa publikorako: <ul style="list-style-type: none"> • Plangintza eta ebaluazio tekniketan. • Gizartearekin komunikatzeko nahiz informazioa eman eta hartzeko trebetasunetan. • Haien arloetako ezagutza tekniko eta juridikoetan.
Bada kultura immobilista bat aldaketari muzin egiten diona, bai eta eraginkorra eta malgua ez den antolaketa ere; motibaziorik ez dago. Lana prozedura formaletara bideratzen da gehiegitan, eta gutxitan emaitzetara eta herritarrengana; gehiegizko burokrazia dago, eta ez dago barne eta kanpo koordinaziorik.	Antolaketa malgua eta eraginkorra eratu behar da: <ul style="list-style-type: none"> • Emaitzetara bideratua. • Herritarrengana bideratua eta ez, ordea, burokraziara. • Kudeatzaileei autonomia eskainiko diena, eta antolaketaz arduratzeko aukera emango diena. • Motibazio ezak, lorpenen balorazio ezak, aldaketak egiteko eragozpenak eta abarrek dakarten oztopoa gainditzeko aukera emango duena.
Udalen antolaketaren diseinua desegokia da, erabakimena gehiegi zentralizatuta dago. Oso autonomia eta erantzukizun txikia dago ildoen kudeatzaileengan.	Aurrekoaren berdina.
Zuzendaritza funtziorik ez dago. <ul style="list-style-type: none"> • Kudeaketa gero eta konplexuagoa izateak desoreka ekarri du politika, kudeaketa eta administrazioaren artean. • Ez dago zuzendari kontzientziarik, ez eta motibaziorik ere kudeaketan erantzukizunak hartzeko eta, besteak beste, pertsonak zuzentzeko erantzukizunari aurre egiteko. 	Zuzendaritza funtzioa indartu egin behar da: <ul style="list-style-type: none"> • Argitu behar da funtzio politikoaren eta zuzendaritza funtzioaren arteko nahasketa. • Prestakuntza egokia duten zuzendariak behar dira. • Goi funtzionarioei lagundu behar zaie zuzendari izateaz jabetzen, eta emaitzak eskatu behar zaizkie.
Informazio sistemak oso gutxi garatuta daude, eta informazioaren teknologiak gutxi erabiltzen dira herritarren alde eta udalerraren garapenaren onurarako.	Udalak informazioaren eta jakintzaren gizartean sartu behar du modu eraginkorren, eta informazioaren teknologiaren aukeraz baliatu behar dute herritarren alde eta udalerraren garapenaren onurarako.
Udalak ez du gaitasun instituzionalik, eta horrek zailtzen du politika berritzaileak ezartzea eta geroari buruzko azterketa eta gogoeta egitea.	Udalaren gaitasun instituzionala biziberritu behar da: kudeaketako sistema eta erremintetan gaitasuna hartzea, eta epe luzeko ikuspegia hartzeko baliabideez hornitzea, eguneroko jardunaren gaitetik.
Modernizazio prozesua ahula da eta definitu gabe dago; aurrerapena ez da nahikoa hainbat arlotan: kalitatea, hobekuntza etengabea, prozesuen kudeaketa, helburu bidezko zuzendaritza...	Modernizazio eta aldaketa prozesuari heldu behar zaio.
Iturria: <i>Varona Arciniega, J. A. Propuesta de una Nueva Gestión Municipal</i> . Tokiko Administrazioiko Zuzendaritza Nagusia. Gobernu Kontseilaritza, Andaluziako Junta, 2002.	

2. HELBURUKAKO KUDEAKETA

2.1. Helburukako Kudeaketaren kontzeptua

Laburki esanda, helburukako kudeaketa emaitzak erdiesteko kudeatzea besterik ez da: helburuak zehatz-mehatz definitzea eta antolakuntza guztia ezarri diren helburuetara bideratzea.

Horrek begi bistako zenbait gauza ekartzen ditu berekin, helburukako kudeaketaren oinarri direnak:

- Zerbitzu eta programa desberdinen bidez erdietsi nahi diren emaitzak argi eta garbi definitu eta artikulatu direla.
- Helburuen arrakasta edo horiek bete direla ebaluatu ahal izateko neurri argi batzuk definitu direla.
- Lortzen diren heinean, emaitzak etengabe monitorizatzen direla.
- Bai kudeatzaileei, bai erantzule politikoei nahiz hiritarrei ere informazioa ematen zaiela argi eta garbi, modu sinesgarri eta fidagarrian.

Aurreko puntuetako lehenengoa sinpleena dela iruditu ahal zaigu, baina kontzeptualki konplexuena da, eta garrantzitsuena ere bada, batez ere eremu publikoan. Erantzule politikoei eta kudeatzaileek epe luzera lortu nahi diren jomuga eta eraginei buruzko ikuspegi argia izan behar dute, diseinatu beharreko politika eta programak horietara bideratu ahal izateko.

Beraz, helburukako kudeaketa ondoko osagaien inguruan datza:

- Helburuetan oinarrituz planifikatzea, bai epe luzera, plangintza estrategikoan, bai operatiboan ere.
- Emaitzak neurtzea eta helburuak bete diren ebaluatzea.
- Helburu eta emaitzen gaineko informazioa ematea, eta ez bakarrik aurrekontuen gainekoa.
- Helburukako kudeaketarekin konpromiso bat ezartzea; horrek, beste hainbat gauzen artean, ondo-koak dakartza berekin: ahalmen antolatzaileak egokitu eta garatzea, gidaritza, kultura garatzea, konpromiso pertsonala eta abar.



Zer da emaitza bidez kudeatzea?

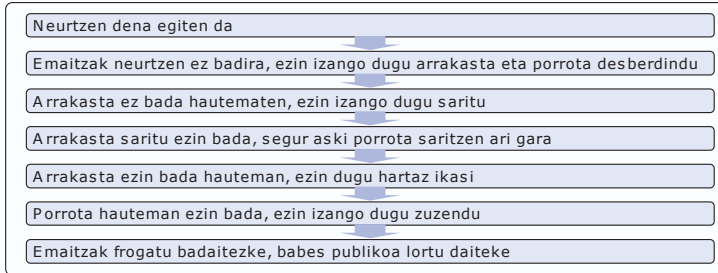
Emaitza bidez kudeatzea da nork bere burua emaitzetara bideratzea kudeaketaren arlo guztietan. Antolakunde arrakastatsuek argi dute zertarako diren, zer lortu nahi duten eta nola egiten ari diren (ondo ala gaizki). Lana planifikatzean kontuan hartzen dute helburu, jarduera, emaitza eta amaierako eraginak osatutako multzo ondo zehaztua. Zenbatean aurreratzen ari diren jakiteko, neurtu eta ebaluatzen dute aurrera joan ahala. Haien planak eta ikuspegia aurretik ikasitakoaren arabera egokitzen dituzte. Haien emaitzei buruzko txostenak jendaurrean argitaratzen dituzte, eta Parlamentuari eta kanadarrei egokitzen dituzte. Beraz, geroko erabakiei buruzko elkar-riketarako oinarria eskaintzen dute.

Iturria: *Managing for Results Self-Assessment Tool*. Ottawa: Kanadako Auditore Orokorren Bulegoa, Kanadako Gobernua, 2003

2. Helburukako kudeaketa

Helburukako kudeaketari dagokion osagai nagusia zeregina neurtzea da, helburuak bete diren neurtzea, alegia. Neurketarik gabe ezin ditugu ezarritako xedeen azterketa eta konparaketarik egin, ez ekintza zuzentzaile eta bideratzailerik berriz ezarri, ez arrakasta eta akatsetatik ikasi ere.

Ezaguna den *Reinventing Governement*¹ liburuan etekina neurtzeko beharra laburtzen da grafikoki:



Dagoeneko inork ez du zalantzan jartzen hobetu ahal izateko neurtu beharra dagoela. Administrazio publikoetan neurketa beste edozein entitateetan bezain beharrezkoa eta onuragarria da.



Zertarako neurtu eta kudeatu behar dugu zeregina?

- **Helburuek motibazioa pizten dute.** Pertsonak beren lana behar bezala burutu nahi dute. Erdietsi ahal diren eta anbizio handiko helburuek pertsonak motibatzen dituzte.
- **Neurketak hobekuntza sustatzen du.** Erdiesten den zereginaren gaineko informazioa eta atzeraelkadura sortzeko ekintza hutsak, emaitzak hobetzen lagun dezake.
- **Zereginaren helburuei eta neurketari esker, erakundea komunikatu eta lerrokatuko da.** Lehentasunak komunikatzen dituzte eta lehentasunen bidez pertsonak bideratu eta lerrokatzeko bide ematen dute, baita xede berberak partekatzen dituzten kanpo aliatu eta eragileak ere.
- **Zereginaren helburuek eta neurketak ulermen eta ikaskuntza hobetzen dituzte.** Funtzionatzen duenaren eta ez duenaren gaineko gakoak ezagutzera ematen laguntzen dute, ikaskuntza erraztuz, lana garatzeko orduan eraginkortasuna handiagoa izan dadin.
- **Helburukako kudeaketak politika eta demokrazia indartzen ditu.** Lehentasun eta helburuen gaineko eztabaida osasuntsua da eta hori sustatu beharra dago. Helburuak argi eta garbi definitzeak eta udalbatza berari eta hiritarrei horien gaineko erdiespena jakinarazteak hiritarren eta beren ordezkarien arteko eztabaida bidearitzen laguntzen dute.

Iturria: *Gets Results through Performance Management: an open Memorandum* liburutik egokitua. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2001

2.2. Helburukako Kudeaketa Administrazio Publikoan

Administrazio Publiko askok helburukako kudeaketa ezarri dute, modu batez edo bestez, eta ikuspegi eta erdiespen desberdinekin.

Orain arte egin diren aurrerapenak oso aldakorrek dira administrazio batzuen eta besteen artean eta, orokorrean, mugatuak dira, helburukako kudeaketa ezartzeak iraunkortasuna eta urtetan zehar etengabeko ahaleginak egitea eskatzen baitu.

Oro har sektore publikoak aurkezten dituen bereizgarritasunetako bat bere jarduketan emaitzak neurtzeko zailtasun bera da eta, ondorioz, bere helburu eta xedek neurgarri bilakatzea. Ohikoa da ondokoa entzutea: “Guk egiten duguna (gure sailak edo zerbitzuak egiten duena) ezin da neurtu”. Nola neurtu dai-

¹ Osborne, David, eta Gaebler, Ted. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley Publishers, 1992.

teke kultura saila baten jarduketa, edo edozein motako prebentzio edo sustapen zerbitzu bati dagokiona? Zerbitzu edo programa mota horietan administrazio desberdinak jarduten dute eta kanpo faktore desberdinak eragiten dute, eta bertan planteatu daitezkeen helburuetako asko epe luzean erdiestekoak dira.

Hori dela eta, jarduerari dagozkion berehalako emaitzetan pentsatzeaz gain, epe luzean lortu nahi diren eragin eta ondorioetan ere pentsatu beharra dago, neurtzeko zailagoak direnetan. Sektore publikoan emaitzak neurtzeko sistema eta tresnek izandako aurrerapenak (adibidez, erakunde desberdinek garatzen dituzten adierazle sistemak, bizi kalitatea, iraunkortasuna eta abar neurtzeko balio dutenak) aurreratzen laguntzen dute hein handi batean.

Hortaz, helburuei buruz hitz egitean ez dugu eraginkortasun edo zerbitzu bolumenean klasikoan direnetan bakarrik pentsatu behar, edo kuantitatiboki zuzenean neurtu daitezkeen parteetan mugatu behar. Zerbitzu eta arretaren kalitatea ere kontsideratu behar da, baita oso garrantzitsua den beste gauza bat ere: zerbitzuak gizartearen eskaera eta beharrei egokitu behar dira. Laburbilduz, jarduketan azken eragina kontsideratu beharra dago.

Laburki esanda, eremu publikoetan zeregin edo emaitzaren kontzeptua oso konplexua da, ez da begi bistako gauza simplea:

- Neurketak nahitaez exijitzen du helburu zehatzak egotea, zehaztugabeak eta lausoak ez direnak; hortaz, helburuak kuantifikatu behar dira.
- Baina kudeaketarako zerbitzu eta gai garrantzitsuetako asko kualitatiboak dira funtsean, ez kuantitatiboak.
- Horregatik, garrantzitsua dena ez neurtzeak dakartzan eragin negatiboak saihesteko, helburu kualitatiboak berriz formulatzeko eta osatzeko ahaleginak egin behar dira, xedeekin eta ebaluatu daitezkeen adierazle zehatzekin.
- Baina gai konplexu eta dimentsio aniztuna dutenak, errealitatea doiki eta fidelki islatuko ez duten neurri simple edo zuzenbide bakarrek neurrietara murrizteko edo sinplifikatzeko arriskua saihestuz.

Helburuak definitzeko konplexutasun hori beren ezarpena oztopatu duen zergati nagusienetako bat da, bakarra ez den arren.

Beste zergati bat lehentasun estrategikoak ez definitzea izan da, lehen adierazi den moduan. Helburukako kudeaketa egoki bat ezin da programa indibidual bakoitzetik abiatu. Programen esku dago helburu publikoei erantzuna ematea.



Espanian administrazio publikoaren etekinari buruzko diagnostia, ELGEren dokumentu desberdinekin bat

1. Etekinaren kudeaketaren eremuan jarduera gutxi burutu da.
2. Aurrekontu prozesuek ez dute aldaketa nabarmenik izan azken urteotan, Programen araberrako Aurrekontu bezala aurkezten badira ere.
3. Auditoria eta ebaluazio mekanismoak kontable izaerakoak dira funtsean. Betetze formal eta legezketasunaren kontrola egiten da, eta kudeaketa unitateen eraginkortasuna gutxi kontrolatzen da.
4. Hein batean, xede horretarako informazioa biltzen ez delako suertatzen da, eta aurrekontuak etekinaren analisia errazteko modu batean egituratuak ez daudelako.
5. Mugak ezartzen dituen beste faktore bat ondokoa da: auditoriaren eremuan profesional onak dauden arren, programen ebaluazioa instituzionaliki mugatua eta ahuldurik dago nolabait.

2000. urtean Gobernu zentralak egindako *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos* liburuan, aurrekontuen ezarpenak duen ahalmenaren garapena erronka gisa kontsideratzerakoan, ELGEren konklusio antzekoak ondorioztatzen ziren programen araberrako kudeaketak izandako aurrerapen eskasari dagokionez.

Beste oztopo garrantzitsuenetako bat aurrekontu programen eta plan eta helburuen arteko bateragarritasun eza izan da. Oraingo aurrekontu egitura konplexua ia aldatu gabe mantentzen da, ez da hel-

2. Helburukako kudeaketa

buruetara behar bezala egokitzen eta, ondorioz, helburukako kudeaketa ez da egitura horrekin modu naturalean bat etortzen.

Ohikoa da aurrekontu dokumentuetan barne helburuak ez sartzea, edo ohiko moduan egitea, eta helburukako kudeaketa erreala, existitzekotan, independentea izatea, aurrekontuetan, ez ondorengo kontrol edo likidazioetan ere barne sartu gabe.

Horren froga agentzietan, organismo autonomoetan eta sozietate publikoetan dugu. Horiatariko askok beren kudeaketarako urteko planak edo antzekoak erabiltzen dituzte, helburuak defendatzen dituztenak. Baina hori gutxitan islatzen da aurrekontu formalean bere osotasunean eta zehatz-mehatz, horretarako prestaturik ez baitago eta erakundea kontsideratzen duelako programa bakar gisa.

Eta auditoria eta ebaluazio mekanismoei dagokienez ELGEEK adierazten duena begi bistakoa dela ematen du ere. Oraindik ez da kudeaketa auditoriaren kultura –bere zentzu zabalenean, kontuak ematea (*accountability*)– behar adina garatu, eta organo fiskalizatzaileek eta, funtsean, organo arautzaileek, ez diote behar bezalako arretarik ematen.



Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos (Madril, 2000) liburitik

“Helburuen araberako aurrekontuen ezarpenak, 1984. urtean Espainian baneratu zenak, gastu publikoari arrazionalizazioa ematea du helburu, baliabideen araberako aurrekontuaren ordez helburuen araberako aurrekontua eginez.

Hala ere, oraindik ezin dugu esan aurrekontu teknika hori benetan ezarri denik. Bere aprobetxamendurako oztoporik handienetako bat bada, aurrekontu programak, eta administrazio unitateek benetan aurrera eramaten dituzten jarduerari planak, bat etortzen ez direla; ez dira egiazko helbururik ezartzen, ezta programa benetan bete den neurtu ahal izateko adierazlerik ere.

Horren ondorioz, baliabideak ez dira benetan esleitzen administrazioaren helburuen arabera; bestetik, ez dago administrazio unitateen etekina, kostuak eta gizarteak administrazio jarduerari ematen dizkion mozkinak ezagutarazteko biderik. Dagoen eztabaida bakarra aurrekontu gehikuntzari buruzko barne negoziatioan datza, eta hiritarren eta gizartearen beharren erreferentzia lausotu da. Era berean, horrek ondoko praktika ekarri du: kredituak eraginkortasunez aprobetxatzen dituzten kudeatzaileak zehatuak izaten dira, ondorengo ekitaldietan aurreztutako baliabideak murriztean. Horrela, kudeaketa onaren irudia sortu da ekitaldiaren amaieran aurrekontuko diruzuzkidura guztiak agortzen direnean, esleitutako helburuen lorpenarekiko duten lotura kontuan hartu gabe.

Gainera, inguruabar horiek direla eta, ez dago Administrazioaren funtzionamendu ekonomikoari buruzko benetako informazio sistemarik eta, aldi berean, emaitzak lortzeko orduan erakundeen tentsioa txikiagotu da.”

Udal eremu zehatzari dagokionez, Toki Ogasunaren Legea eta bertan garatzen den aurrekontu araudia onartu ondoren, aurrekontu funtzional edo programa funtzionalen kontzeptura pasa zen, programen araberako aurrekontua garatzeko oinarria izanik.

Baina egia da udal gehienek ez dutela hori garatu, eta kudeaketak onartzen zuen malgutasuna ez dela erabili gauzak benetan hobeto egiteko, baizik eta, askotan, espedientea betetzeko bakar-bakarrik, irudikatutako helburuek benetan garrantzitsuak diren gaiak islatu gabe. Ez da arraroa aurrekontu programetan barne jardueraren adierazle hutsak diren helburuak aurkitzea (adibidez, bilera edo txosten kopurua), eta jarduketan azken emaitzaren helburu bat ere barne sartu gabe.

Laburbilduz, helburukako kudeaketaren aurrerapena eragozten duten zailtasun askok agerian uzten dutenez, kausa garrantzitsuenetako bat bada borondate politikoa, apustu argia eta ahalegintzeko iraunkortasuna falta dela. Helburuek argitasun eta gardentasun handiagoa suposatzen dute eta, ondorioz, konpromiso handiagoa eta eskakizun maila handiagoa.

Baina, gutxika bada ere, zenbait gauza aldatzen ari dira. Azken urteotan garatzen ari diren ekime- nek, administrazio publikoen etekina kudeatzeko aurrerapena suposatu beharko lukete, zuzenki edo zeharka.

Bi urte baino zertxobait gehiago aztertu ondoren, pasa den abenduan Politika Publikoak eta Zerbitzuen Kalitatea Ebaluatzeko Estatu Agentzia sortzeko dekretua onartu zen, baita bere Estatutuak ere (abenduan 1eko 1418/2006 Errege Dekretua). Bere helburua ondokoa da: “politika eta programa publikoen ebaluazioa egitea eta sustatzea; horien kudeaketa Estatuko Administrazio Orokorrari dagokio, baliabide politikoen arrazoizko erabilera faboratuz, eta zerbitzuen kalitatearen kudeaketa sustatuz”.

Eusko Legebiltzarraren Osokoak, 2005eko azaroaren 18an egindako bilkuran, politika publikoen ebaluazioari buruzko proposamen ez legezkoa onetsi zuen; bertan, Herri Kontuen Euskal Epaitegiari (HKEE) eskatu zion “bi hilabeteko epean hezurmani dezala txosten bat, non adieraziko duen Euskal Autonomia Erkidegoaren Administrazio Orokorraren eta bere sektore publikoaren jardura ekonomiko finantzarioaren eraginkortasun eta eragimena balio-neurtzeko egitekoa gauzatu ahal izateko zein gabezia dituen; hartara, Eusko Legebiltzarrak hori errealtate bihurtzeko aurrekontu eta legezko neurri egokiak har ditzan.”

Horri erantzuteko HKEEren Osokoak 2006ko otsailean jardura proposamen bat² egin zuen; bertan, ebaluazio eredu bat burutzeko proposamena egiten du, hiru fase dituen prozesu batean garatu beharrekoa, 2006. urtetik 2008ra bitartean eta hurrengoetan.

Bestalde, karrera profesionalen eremuan eta zereginaren ebaluazioan ere aldaketak egingo dira. **Langile Publikoaren Oinarrizko Estatutuaren** Lege Proiektuak, 2006ko irailean Kongresuan aurkeztu zenak, beste gauza askoren artean **langile publikoen zereginaren ebaluazioa** planteatzen du: “Administrazio publikoek beren langileen zeregina ebaluatzeko sistemak ezarriko dituzte. Xede horietarako, zereginaren ebaluazio gisa ondokoa ulertzen da: jokabide profesionala, etekina edo emaitzen lorpena neurtzeko prozedura”.

² Herri Kontuen Euskal Epaitegia. *Politika Publikoaren Ebaluazioa*: HKEEren Jarduteko Proposamena. Vitoria-Gasteiz, 2006. <<http://www.parlamento.euskadi.net/irud/08/00/003558.pdf>>.

3. HELBURUKAKO KUDEAKETA EREDUA TOKIKO ADMINIS-TRAZIORAKO

Udal kudeaketa konplexua da berez, eta helburukako kudeaketa bideratu nahi duen Gida batek konplexutasun hori islatu behar du nahitaez, eta helburuaren kontzeptua agertzen den eremu eta maila guztiak eta erabiltzen diren tresna edo instrumenturik nagusienak barne hartzen saiatu behar da, eta ez bakarrik batzuen batzuk.

Horregatik, plangintza estrategikoaz eta helburuez hitz egiten da; aurrekontuez eta helburuez, aginte koadro integralez eta adierazle eta helburuez, helburuek paper bat betetzen duten prozesu guztietako ikuspegi integratu bat eman ahal izateko.

Esperientziak adierazten duenez, etxe bat zimenduetatik eraikitzen hasten den moduan, helburukako kudeaketaren ezarpena hiritarren beharrei buruzko hausnarketatik eta behar horiei lehentasuna ematetik hasi behar da, hau da, erantzukizun politiko horretatik. Aginte Koadro Integralak, duela zenbait urtetik hona asko erabiltzen direnak, laguntza eredu eta tresnak dira, ezinbestekoak kasu gehienetan, baina edukia izateko aurretiazko gogoeta horren premia dutenak.

Hori dela eta, Gidaren garapena bideratu duten irizpiderik nagusienak ondokoak dira:

1. Bere **egitura kudeaketa zikloaren inguruan**, epe ertain luzerako planifikazio prozesuetatik abiatzen dena, ondoren aurrekontu prozesuei ekiten diena (bertan, behingoz eta behin betiko helburuak barne sartu behar dira) eta, bukatzeko, hiritarrari kontuak ematen diena.
2. **Adierazleen bidez** helburuak, udal jarduketak argi eta garbi **zehazteko** ezinbesteko **beharra**, baita jarduketa eta proiektuak ere, **bete direla** egiaztatzen duten **gertaeren bidez**.

Toki administrazioetan egiten den kudeaketaren zikloa etengabeko prozesu bat da:

- Plangintza eta aurrekontuak egiten dira,
- Betearazpenaren segimendua egiten da, burutu ahala egokitzuz, zuzenduz eta hobetuz,
- Egin denaren gaineko informazioa ematen da, bai aurrekontuak nahiz helburuak bete diren jakinaraziz, bi alderi horiek osagarriak baitira,
- Eta helburuak erdiesteko diseinatu diren programa eta jarduketak ebaluatzen dira.

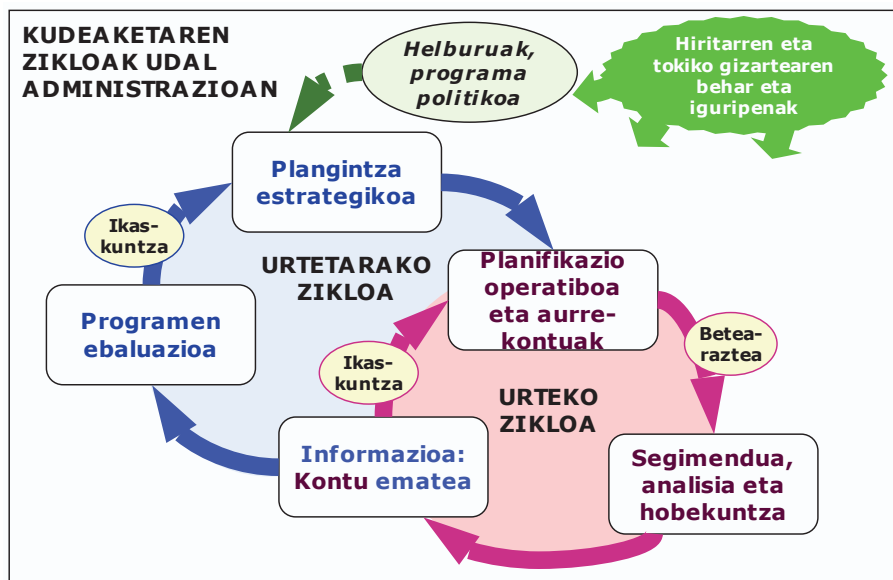
Periodikotasunari begira, elkarren artean erlazionatuta dauden bi ziklo adierazi daitezke:

- Hainbat urtetarako zikloa. Udallerriaren beharretatik abiatuz, bere garapen ekonomiko eta sozialetik, eta lehentasun politikoak kontuan hartuz, erdietsi beharreko lehentasun estrategikoak (garrantzi bereziko proiektu eta helburu tankeran, normalean) definitu eta zehazten dira.

Praktikan, bi tankera desberdin izan ditzake horrek. Batetik, epe luzerako plangintza, udallerriari dagokiona, bere osotasunean: udal Plan Estrategikoa. Edo, bestetik, epe ertainerako edo egindako plangintza, Udaltzara berari dagokiona: Legealdi Plana. Dena den, udal batzuetan biak jorratzen dira, sekuentzialki.

3. Helburukako kudeaketa ereduak tokiko administrazioarako

- Urteko zikloa, administrazioaren nahitaezko eta oinarrizko kudeaketa zikloa dena; bertan, Aurrekontua definitu eta betearazten da, aurrekontu programa desberdinak taxutzen dituzten helburu eta planak barne.



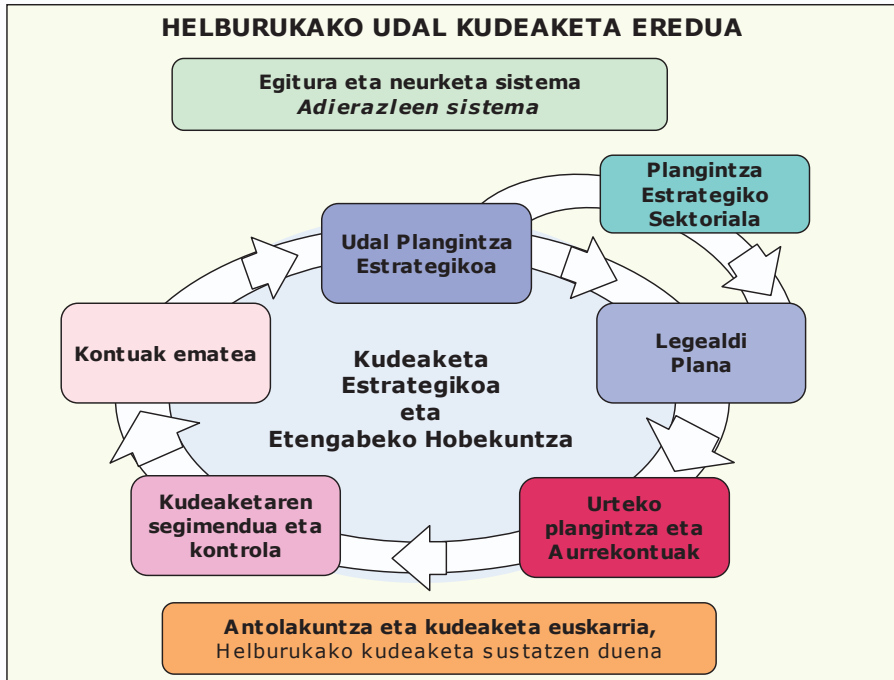
Plan Estrategikoak, Udalerrikoa edota Udalbatzakoa, hainbat urtetarako plan nagusiak izanik, kasu askotan ez dira bakarrak. Izaera sektorialeko hainbat urtetarako planak egin daitezke, edo Alor edo Zerbitzu batuetan barne planak (esaterako, Gizarte Zerbitzuen Plana, Gazteria Plana, Kalitate edo Modernizazio Plana...).

Helburukako kudeaketa ereduak arazo horiei guztiei erantzun behar die eta, ondorioz, bi kudeaketa zikloetan integratua eta kateatua egon behar du.

Ondoko eskemak Udal baterako proposatzen den kudeaketa estrategikoaren zikloa biltzen du, helburukako udal kudeaketan oinarritu behar dena:

- Hainbat urtetarako gogoeta prozesuetan definitutako lehentasun edo helburu estrategikoen finkapena.
- Helburu horien hedapena, Alor, Zerbitzu eta Programa maila operatiboetaraino, aurrekontuak egitea barne hartzen duen urteko prozesu baten baitan.
- Kudeaketaren barne kontrol eta segimendua, urte osoan zehar etengabea eta, beharrezkoa balitz, jarduketara estrategikoa berriz bideratzeko eta doitzeko aukera ematen duena.
- Kontu emate publikoa, aurrekontu betearazpenaren gaineko informazioa ematea soilik esan nahi ez duena: aurrekontuak helburuak barne hartzen dituen, bete diren jakinarazi beharra dago. Eta argitara emandako plan bakoitzak bere kontu ematea edo ebaluazioa izan behar du, aurrekontuak ez ezik, Plan Estrategikoak eta Legealdikoak ere.

3. Helburukako kudeaketa eredia tokiko administraziorako



Gidaren moduluak ziklo horri dagozkio; gainera, ziklo osorako komunak diren alderdiak jorratzen dituzten beste bi modulu ere barne sartzen dira: 2. eta 6. moduluak.

Hortaz, Helburukako Kudeaketaren Ikuspegi orokorrari dagokion honako lehenengo moduluaren ondortik, hurrengo moduluak ondokoak dira:

- **2. Modulus, Adierazleen Sistemak** izenburupeko moduluak adierazleak eta sistema oso edo integratuak, edo Aginte Koadro Integralak definitzen laguntzen dituen eredu batzuk aztertzen ditu.
- **3. Moduluan, Plangintza Estrategikoak, Udalerrikoak,** lortu beharreko prozesu eta emaitzak deskribatzen dira, normalean epe luzerako direnak, eta **Udalak** Udalbatza gisa lortu beharrekoak, 4 urtetan behin egin beharko litzatekeena, legealdiarekin bat etorritz.
- **4. Moduluak Urteko Plangintza eta aurrekontuak egiteko** prozesua aztertzen du zehatz-mehatz, neurrirako helburu eta adierazleak finkatzeko beharra bereziki azpimarratuz.
- **5. Moduluak** barnean egiten den **Kudeaketaren segimendu eta kontrola** gainbegiratzen du, baita kanpora, hiritarrei eta beste eragileei zuzendutako **kontu emateari** dagokiona ere, biak informazioaren erabileran oinarritzen baitira.
- Azkenik, **6. Moduluak Kudeaketa eta antolakuntza alderdiak** jorratzen ditu, helburukako kudeaketaren funtsezko euskarri direnak.