

# Gipuzkoako Udalen Helburukako Kudeaketaren Gida

---

## Aurkezpena

## AURKEZPENA

Administrazio publikoek neur eta ebaluatu daitezkeen emaitzak lortzea da azken urteetan, arlo publikoan, egoten ari diren aldaketa-prozesu askoren ardatz nagusietakoa bat.

Plangintza-tresnak hobetzea, zerbitzuen kalitatea modernizatzea eta hobetzea, helburu bidez kudeatzea, buruzagitza gaitasunak garatzea eta arduradun publikoak kudeatzea, jarduera ebaluatzea, gardentasuna kudeaketan eta kontuak ematean, legegile nahiz kudeatzaile publikoen agendetan dauden kontzeptuak dira, eta guztiok egin behar diegu aurre.

Tokiko administrazioak dira herritarrengandik hurbilago daudenak; hortaz, zuzenago antzematen dute eskaera handiagoak egiteko dagoen joera, eta zerbitzuak ematean gero eta kalitate eta kopuru handiagoa eskatzen dela. Horrez gain, baliabide eskasak daudenez, inoiz baino gehiago ezarri behar dira lehentasunak, jardueren plangintza egin eta gauzatu, eta zerbitzuak ahalik eta modurik eraginkorrenean eman, pertsonen, familien, eta udaleko erakundeek zerbitzatu behar dituzten agente ezberdinen beharrei erantzuteko. Hortaz, helburuen arabera kudeatzea inoiz baino beharrezkoagoa da.

Gida honek helburu bidezko udal kudeaketa oinarritu behar den elementu nagusien inguruko orientazio praktikoaren beharrari erantzun nahi dio.

Helburuak finkatzeko lehenengo urratsa da jardun beharreko problematika aztertzea eta horren inguruko hausnarketa egitea. Horregatik, gidak proposatzen duen eredia epe ertain edo luzerako plangintza batetik abiatzen da. Hala, udalaren lehentasunak finkatzen ditu, urteko plangintzarekin eta aurrekontuarekin lotzen ditu, lehentasun horiek azaltzen eta helburuak garatu eta zehazten dituen. Azkenik, kudeaketaren jarraipena eta haren kontrola egiten du. Gero, helburuen betetze mailaren berri ematen dio jendeari. Helburuak adierazleen bidez zehaztu behar direla behin eta berriz nabarmentzen du.

Arazoa askotan ez da plan eta helburuak falta direla; baizik eta lortu beharreko helburuak ez direla zehazten, zenbatzen edo finkatzen. Honakoa, eskatzen den bigarren urratsa da, emaitzekin konpromiso handiagoa duena, eta erraza ez dena. Hala ere, beharrezkoa da, eta plangintza prozesuak hobetzen lagun dezake, errealistagoak eta zuhurragoak egin ditzake; ez hain boluntaristak.

Ogasun eta Finantza Departamentuko funtzioetako bat da informazioa eta kudeaketa-tresnak ematea udaleko arduradunei, arlo ekonomiko eta finantzarioetan. Duela zenbait urte Gipuzkoako tokiko erakundeetan helburu bidezko kudeaketa sustatzeko lanean ari da Saila. Gida hau horretan laguntzeko beste tresna bat da, eta gure asmoa da sakontzen jarraitzea.

Gure udalak gero eta eraginkorragoak diren erakunde bihurtzea; dituzten baliabideekin emaitza hobeak lortzea herritarrentzat; ez da lan erraza. Inoiz bukatzen ez den bidea da, eta, hemendik, lanean jarraitzea animatzen zaituztegu. Eta unerik onena orain da.

Pello Gonzalez Argomaniz  
Ogasuneko eta Finantzetako foru diputatua

# Gipuzkoako Udalen Helburukako Kudeaketaren Gida

---

## **Aurkibidea**

# AURKIBIDEA

## 1. MODULUA

### Helburukako kudeaketa: Ikuspegi orokorra

<b>1. MODERNIZAZIO ETA HOBEKUNTZAREN ERRONKAK</b> .....	<b>19</b>
1.1. Administrazio Publikoaren modernizazioa .....	19
1.2. Udal Administrazioaren egungo erronkak .....	22
<b>2. HELBURUKAKO KUDEAKETA</b> .....	<b>25</b>
2.1. Helburukako Kudeaketaren kontzeptua .....	25
2.2. Helburukako Kudeaketa Administrazio Publikoan .....	26
<b>3. HELBURUKAKO KUDEAKETA EREDUA TOKIKO ADMINISTRAZIORAKO</b> .....	<b>30</b>

## 2. MODULUA

### Adierazle Sistemak

<b>1. SARRERA: EREDU BATEN BEHARRA</b> .....	<b>35</b>
<b>2. ADIERAZLEEN EREDUAK, EDO JARDUERA NEURTZEKOAK</b> .....	<b>37</b>
2.1. Adierazleen Eredu Logikoa .....	37
2.2. Aginte Koadro Integralaren eredia .....	43
2.3. Aginte Koadro Integrala Udaletarako .....	47
2.4. Ereduen arteko erlazioak, eta noiz erabili behar diren .....	52
<b>3. ADIERAZLEEN ERABILERA UDAL KUDEAKETAN</b> .....	<b>54</b>
3.1. Sistema desberdinak behar desberdinetarako .....	54
3.2. Kanpo adierazle sistemak, erreferentziakoak .....	55
3.3. Barne kudeaketarako adierazle sistemak .....	57
<b>4. ADIERAZLE SISTEMA BAT DISEINATU ETA EZARTZEA</b> .....	<b>63</b>
4.1. Jarraitu beharreko prozesu metodologikoa .....	63
4.2. Neurketa sistema eta adierazleen ezaugarriak .....	67
4.3. Teknologiak eskaintako laguntza .....	68

## 3. MODULUA

### Plangintza estrategikoa

<b>1. TOKIAN TOKIKO PLANGINTZA ESTRATEGIKOA .....</b>	<b>73</b>
1.1. Plangintzaren beharra .....	73
1.2. Hainbat plan mota: ikuspegi orokorra .....	75
1.3. Udal plangintzaren eredu integrala .....	77
1.4. Plangintza ereduia zehazteko kontuan izan beharreko faktoreak .....	80
<b>2. UDAL PLANGINTZA ESTRATEGIKOAREN PROZESU METODOLOGIKOA .....</b>	<b>81</b>
2.1. Ikuspegi orokorra .....	81
2.2. Prozesua antolatze fasea .....	82
2.3. Udalerriaren Diagnostikoa egiteko Fasea .....	86
2.4. Ikuspegi estrategikoaren Fasea .....	94
2.5. Plangintzaren Fasea .....	96
2.6. Ezarpen eta jarraipenerako oinarriak .....	106
2.7. Laburpena .....	106
<b>3. LEGEGINTZALDI PLANA .....</b>	<b>109</b>
3.1. Legegintzaldi Plana: zergatik eta zertarako .....	109
3.2. Herritarren parte-hartzea .....	110
<b>4. LEGEGINTZALDI PLANEKO PROZESU METODOLOGIKOA .....</b>	<b>111</b>
4.1. Ikuspegi orokorra .....	111
4.2. Prozesuaren antolatze fasea .....	112
4.3. Diagnostiko estrategikoaren fasea .....	114
4.4. Egitekoen, ardatzen eta lehentasun estrategikoen fasea .....	121
4.5. Barne ebaluzioa eta alorrek proposamenak egiteko fasea .....	128
4.6. Planaren integrazio fasea .....	130
4.7. Onesteko eta hedatzeko fasea .....	131
4.8. Laburbiltzea .....	135

## 4. MODULUA

### Urteko plana eta aurrekontuak

<b>1. AURREKONTUAN HELBURUAK INTEGRATZEAREN BEHARRA .....</b>	<b>139</b>
<b>2. AURREKONTUA: ARAUDIA ETA OINARRIZKO KONTZEPTUAK .....</b>	<b>142</b>
2.1. Aurrekontuaren gaineko araudiak .....	142
2.2. Kontzeptua eta aurrekontu-abiaburuak .....	144
2.3. Aurrekontuaren egitura: sailkapenak .....	146
2.4. Aurrekontuen edukia .....	153
2.5. Aurrekontuak Gauzatzeko Araua .....	154
2.6. Zerga ordenantzak .....	156

<b>3. AURREKONTUA EGITEKO PROZESU METODOLOGIKOA .....</b>	<b>157</b>
3.1. Ikuspegi orokorra .....	157
3.2. Urteko helburuen eta gidalerroen fasea .....	159
3.3. Arloen helburuen eta lehenaren fasea .....	165
3.4. Programen helburuen eta planen fasea .....	167
3.5. Berrikuspen eta Balioztatze fasea .....	178
3.6. Aurrekontuak Integratu eta Doitzeko fasea .....	179
3.7. Aurrekontuak onartzeko fasea .....	180
3.8. Laburbilketa .....	181
<b>4. HERRITARREN PARTAIDETZA AURREKONTUEN PROZESUAN .....</b>	<b>183</b>

## 5. MODULUA

### Kudeaketa-kontrola eta kontuak ematea

<b>1. SARRERA .....</b>	<b>193</b>
<b>2. KONTUAK KONTROLATZEA ETA EMATEA: ARAUTEGIA .....</b>	<b>195</b>
2.1. Udaltzak kudeaketaren jarraipena egitea .....	195
2.2. Aurrekontuaren eta Urteko Kontuen likidazioa .....	195
<b>3. BARNE KUDEAKETA KONTROLA .....</b>	<b>198</b>
3.1. Barne kudeaketa kontrolaren ikuspegia eta helburuak .....	198
3.2. Kontrol prozedura .....	200
3.3. Aurrekontuaren kontrola .....	201
3.4. Ekintza-planen eta proiektuen jarraipena .....	202
3.5. Helburuen jarraipena: Aginte koadroak .....	204
<b>4. KONTUAK EMATEA .....</b>	<b>205</b>
4.1. Kontzeptu orokorrak .....	205
4.2. Urteko informazioa .....	207
4.3. Kudeaketaren edo Emaitzen Urteko Txostenak .....	208
4.4. Legealdirako Planaren helburuen betetze mailaren ebaluazioa .....	212

## 6. MODULUA

### Antolaketa- eta kudeaketa-euskarria

<b>1. HELBURU BIDEZKO KUDEAKETAREN EXIJENTZIAK ERAKUNDEAN .....</b>	<b>217</b>
<b>2. ARAUTEGIA, ANTOLAKETA EREDUAK ETA JOERAK .....</b>	<b>220</b>
2.1. Tokiko erakundearen antolaketa .....	220
2.2. Tokiko zerbitzu publikoak kudeatzeko moduak .....	222
2.3. Funtzionario eta zuzendarien erregimen juridikoa .....	224
2.4. Biztanle kopuru handiko udalerrien erregimena .....	225

2.5. Udal antolaketa ereduak .....	227
2.6. Gure inguruan nagusi diren ereduak .....	229
2.7. Antolaketa-ereduen joera .....	229
<b>3. ALDERDI GAKOAK ANTOLAKETA DISEINATZEAN .....</b>	<b>231</b>
3.1. Berrikuspren prozesuan aztertu beharreko puntuak .....	231
3.2. Antolaketa politikoa, eta funtzio politiko eta teknikoak bereiztea .....	231
3.3. Antolaketa-egitura funtzionala edo teknikoa .....	233
<b>4. ZUZENDARITZA ETA KOORDINAZIO SISTEMA .....</b>	<b>237</b>
4.1. Zuzendaritza eta koordinazio organoen beharra .....	237
4.2. Barne kudeaketako batzordea .....	240
4.3. Arloko batzordeak .....	244
<b>5. TREBAKUNTZA BEHARRA KUDEAKETARAKO: GAITASUNEN GARAPENA .....</b>	<b>247</b>

# Gipuzkoako Udalen Helburukako Kudeaketaren Gida

---

**Sarrera**



## SARRERA

### Gidaren helburuak

Gida honekin, asmoa da Gipuzkoako tokiko gobernuko kudeatzaileek helburu eta emaitzen araberako kudeaketa garatzeari buruzko gidaliburua izatea, hori kontsultatzeko eta erreferentziatzat hartzeko.

Gidak helburuen kudeaketaren kultura eta sistematikaren alde egiten du, eta aurrekontu edo finantzetan bakarrik oinarritzen den eredia baztertzen du. Hortaz, herritarraren zerbitzura dagoen kulturaren alde egiten du, eta emaitzekin duen konpromisotik abiatzen da.

Lortu behar dena hau da: helburuak udal kudeaketan sartzea, eta sail eta departamentuen jardueraren ardatza eta jomuga bihurtzea. Helburuen jarraipena egitea kudeaketaren elementu gakoa da, eta aurrekontua betearazteari buruzko informazioa neurketa adierazle bidez egin behar da. Eta garden-tasuna eta argitasuna ezinbestekoak dira. Herritarrei lortutako betetze-mailen berri eman behar zaie, gero eta gehiago eskatzen eta baloratzen baita.

### Gidaren ikuspegia eta edukiak

Gida nola antolatzea pentsatzean, hasieratik aintzat hartu zen eredia udalek normalean kudeatzen dituzten tresna eta jarduerekin lotzea, eta bere gain hartzea indarrean dagoen arautegiak helburuei eta plangintzari buruz xedatzen duena.

Horregatik, gidak helburuak ezartzeko eta urteko aurrekontuak egiteko eman behar diren urrats ezberdinak azaltzen ditu. Aurrekontuetan, derrigorrez, zenbateko ekonomiako ez ezik programa funtzional bakoitzaren helburuak ere barne hartu behar dira, dagozkien neurketa-adierazleekin.

Gidan bestelako tresna eta egungo ikuspegiak ere jasotzen dira, hala nola, Aginte Koadro Integrala. Baina ez dira elementu nagusitzat hartzen. Ereduak proposatzen du helburuen definizioa eta jarraipena kudeaketa-zikloetan, hainbat urtetarako ziklo eta urteko zikloetan barne hartzea. Aginte Koadroak eta adierazle Panelak tresna garrantzitsuak dira, eta gainerako ohiko tresnen barruan sartu behar dira, funtsean, aurrekontuaren barruan.

Tokiko administrazioen kudeaketa-zikloak honetan datzate:






- Hausnarketa eta hainbat urtetarako plangintza prozesuetan zehaztutako lehentasunak eta helburuak ezartzea, epe luzera (Plan Estrategikoak) nahiz hurrengo lau urtetarako (Legealdirako Planak).
- Helburu horiek zabaltzea Sail, Zerbitzu eta Programen maila operatiboetara, urteko prozesu batean, eta aurrekontuak egitea barne hartzea.
- Kudeaketaren etengabeko kontrol eta jarraipena egitea urte osoan.
- Urtero kontuak ematea, eta aurrekontua betearazteari buruzko informazioaz gain, lortutako helburuak ere jakinaraztea.
- Eta Plan Estrategiko edo Legealdirako Planaren emaitzen balantza publikoa egitea.

Kudeaketa estrategiko eta operatiboko zikloak abiapuntutzat hartuz, Gida sei modulu ezberdinetan antolatu da. Modulu bakoitzak kolore bat du, eta orri-oinean eta testuen zenbait goiburuetan agertzen dira:

<b>1. modulua</b>	<b>Helburukako kudeaketa: Ikuspegi orokorra.</b> Administrazio publikoetan egiten den helburu bidezko kudeaketaren gaur egungo egoera azaltzen du, eta Gidak iradokitzen duen ereduak aurkezten du.
<b>2. modulua</b>	<b>Adierazle sistemak.</b> Adierazleak identifikatzen eta kudeatzen laguntzen duten ereduak eta ikuspegiak jasotzen ditu; Aginte Koadro Integralaren kontzeptua ere barne hartzen du.
<b>3. modulua</b>	<b>Plangintza Estrategikoa.</b> Udalaren Plangintza Estrategikoa azaltzen du. Normalean epe luzera egiten da, hala nola, Legealdirako Planak, lau urtetara, eta Udalbatzak berak egindakoa.
<b>4. modulua</b>	<b>Urteko plana eta aurrekontuak.</b> Aurrekontuak nola egiten diren azaltzen du, eta barne hartzen ditu, baita ere, planifikatutako urterako helburuak eta ekintza-planak ezartzea.
<b>5. modulua</b>	<b>Kudeaketa-kontrola eta kontuak ematea.</b> Kudeaketaren barne jarraipena nahiz kanpokoei kudeaketa horren emaitzei buruz emandako informazioa jasotzen du.
<b>6. modulua</b>	<b>Antolaketa- eta kudeaketa-euskarria.</b> Helburu bidez kudeaketa egiteko gakoak diren antolaketaren inguruko zenbait alderdi azaltzen ditu.

Saiatu gara, Gida, praktikoa izatea, baina eginkizun eta urratsen zerrenda egitera mugatu gabe. Alegia, jarraibide gisa balio izatea; izan ere, errealitatea oso bestelakoa eta konplexua baita, eta beti ez dago modu bakarra gauzak ongi egiteko. Horregatik, asmoa izan da kontzeptu eta idei teoriko nahiz adibide eta iradokizun praktikoen artean oreka mantentzea.

Hori dela eta, dokumentuan eskema eta koadro ugari ageri dira, eta gehienek ondorengo bost ikono edo sinboloak daramatzate:

	<b>Oinarrizko kontzeptuak.</b> Kontzeptu teoriko nagusi, eta interesgarritzat jotzen diren idei eta oinarrizko kontzeptuen definizioak eta azalpenak jasotzen ditu.
	<b>Adibideak / Esperientziak.</b> Leku ezberdinetako toki erakunde eta bestelako administrazioen helburu, plan eta elementu ezberdinen benetako adibideak jasotzen ditu.
	<b>Gai nagusiak.</b> Ondorengo gaiak proposatzean edo gauzatzean kontuan hartu behar diren oinarrizko alderdiak jasotzen ditu: Arrakasta lortzeko faktore nagusiak, check-list edo egiaztatze zerrendak, etab.
	<b>Aholku baliagarriak.</b> Gai nagusiak garatzeko lagun dezaketen edo interesgarriak izan daitezkeen idei, argibide eta iradokizunak.
	<b>Formularioak edo Fitxak.</b> Formatu edo fitxa ezberdinak barne hartzen dira, eta iradokitzen diren plangintza-prozesu ezberdinen azken emaitzak (helburuak, adierazleak, planak, etab.) jaso edo labur daitezke.