



SAILEK GOBERNU-PLANAK EGITEKO ORIENTABIDEAK

I.- SARRERA

Plangintza tresna estrategikoa eta eragilea da edozein erakunderentzat. Herri-administrazioetan gero eta garrantzi handiagoa hartuz joan da, jardun publikoa hedatzen joan den heinean. Plangintza sendotu egiten da gero eta konplexutasun handiagoei aurre egin behar zaien heinean Gero eta jardun-eremu gehiagotan plangintza izateak eta eremu horietako bakoitzak elkarren arteko sare-antzeko inplikazioak kontuan hartu beharreko berezko zailtasunak eragiten ditu konplexutasun horiek.

Gaur egun, plangintza-sistematikaren arauak alderdi askotan sektore pribatuak garatutako praktikatik hartu du inspirazioa (batez ere, erakundearen eraginkortasuna hobetzeko neurriak; azpimarragarriak dira, besteak beste, emaitzen jarraipen eta ebaluaziorako mekanismoak helburu horren bilaketan). Hala ere, historian zehar, plangintza ez da inolaz ere Botere Publikoen jardunetatik kanpo geratu (funtsean, botere publikoek ekonomia-jardueran izandako esku-hartzeari dagokionez).

Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioan, egiaztatu da ondoz ondoko legegintzaldietan Planak gero eta gehiago erabiltzen direla, Eusko Jaurlaritzaren¹ jarduera zuzentzeko, batez ere "**Gobernu-planak**"² izeneko planak.

Bilakaera horretan, igoera kuantitatiboa egiaztatzeaz gain (ez du uzten onartutako eta ezarritako planen birtualtasunari buruzko balorazioa egiten), ondorioztatu da legegintzaldiaren une garrantzitsuak osatzen duten elementuak identifikatzea soilik eta une horiek gauzatzeko bideak zirriborratzea soilik lagungarria izan da hauek hobetzeko: gobernuaren ekintza osatu duten helburuak lortzeko herri politiken antolamendua eta koordinazioa.

Lan horrek erraztu du Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioaren baitan nolabaiteko "**plangintza-kultura**" bat aintzatestea. Plangintza horrek hainbat

¹ Gobernuaren Plan, Programa eta Jarduketa esanguratsuen Egutegia, berrogei plan jasotzen zituena, onartzeko lehen akordioa egin zenetik (Gobernu Kontseiluaren Akordioa, 1995eko abenduaren 19koa, 1995-1998 V. Legegintzaldikoa), 2005-2009 VII. Legegintzaldiari dagokiona, 58 Plan eta Programa zituena (bai eta 43 lege-proiektu eta 36 jarduketa esanguratsu ere, Gobernu Kontseiluaren Akordioan onartua, 2006ko ekainaren 27an) onartu zen arte, Planen kopurua handituz joan da.

² "Gobernu Plantzat" hartzen dira ondoz-ondoko Legegintzaldietan Gobernu Kontseiluak onartutako dokumentuetan zetozenak, eta oro har, Gobernu Ekintzaren eremu esanguratsuenak artatzen dituztenak (dagokion Gobernuaren programazio-dokumentuen arabera), Gobernuaren zereginean oinarritako jarduketa-ildoak identifikatuz (eremu horiek, beren garrantzi politiko-soziala dela eta, oro har, zuzenean eta nabarmen eragiten diete hainbat saili edo administrazioi, bai eta inplikatu ere).

gauzatarako aukera ematen du gutxienez zenbait esparrutan, besteak beste: **politikei edo esleitutako jardun-eremuei buruzko ikuspuntu zabalagoa eratzeko: helburu estrategikoen zeregina sendotzeko** (adierazpen formal hutsetatik haratago); **eta hartu beharreko erabakiak hartzea lotzeko, hautatutako ekintzei eskura dauden baliabideen esleitzea jakitea eta sistematizatzea eskatzen duen prozesuaren baitan.** Berretsi behar da **plangintza** antolaketa-formula gisa ezartzeak, azken finean, **ekiten diren eta gobernuaren ekintza osatzen duten jarduera multzoei barne-koherentzia handiagoa ematea eragin duela.**

VII. legegintzaldiaren hasieran, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioak azken legegintzaldietan garatutako **plangintzaren** analisi konparatiboa egin zen. Analisi hori Gobernu Kontseiluak 2006ko ekainaren 27ko bilkuran onartutako **“Gobernuaren ekintzaren egungo **plangintza- eta koordinazio-tresnen berraztertze kritikoa**”** dokumentuan islatu zen. Dokumentu horretan, onartutako eta garatutako planen zenbakizko egiaztatzea egiteaz gain, **“Politika Publikoen diseinuari, **plangintzari eta koordinazioari buruzko proposamen**”**³ multzo bat

³ Politika Publikoen diseinuari, **plangintzari eta koordinazioari buruzko proposamenei buruzko atalean,** aipatutako **“Gobernuaren ekintzaren egungo **plangintza- eta koordinazio-tresnen berraztertze kritikoa**”** dokumentuan jasotakoak, hauek aipatzen ziren:

1. Gobernuaren ekintza orokorraren eta sailen ekintzaren **plangintzaren eta koordinazioaren helmena definitzea**, Gobernuaren jarduketan koordinazio orokorraren eta sektore-koordinazioaren ardura kokatuz. Jarduketan nolakotasuna dela eta, gertaera esanguratsuak dira gobernuaren zereginean gaur egungo koordinazio-egitura orokorreko egituretan. Halaber, Sailei beharrezko tresnak ematen dizkiete, beren organoen arteko koordinazioa sendotzeko, sailburuen ardurarena. Ondorio horietarako, hau egingo da:
 - a. Gobernuaren jarduna normalizatzeko oinarriko metodologia hobetzea, **plangintza osatzen duten alderdiak sartuz: arrazoiak edo jatorria; eragina neurtzeko eta ekintza-aukerak sortzeko tresnak sortzea hasierako egoera eta egungo eta etorkizuneko interesak oinarri hartuta; erabakiak hartzea, aukerak hautatzeko eta helburuak lortzeko estrategiak egin eta ezartzeko prozesu gisa; eta, azkenik, aldiak aldiko ebaluazioa eta azken balantzea egiteko prozesua normalizatzea, kalitatezko elementu gisa, politika publikoak gauzatzeko prozesuaren eraginkortasunari eta efikaziari dagokionez.**
 - b. **Planak sailenak edo gobernuarenak diren argitasunez bereizteko** ezaugarriak zehaztea; hau da, planak sailkatzea, Gobernu Ekintzaren buruzagitza eta ikuspuntu integratzailea eta zentzuduna indartzeko eta gobernuaren baterako **plangintza-kultura** eta Sailei parte-hartzea finkatzeko politika publikoaren aplikaziorako neurri berritzaileak egiteko prozesuan. Hauen bidez aplikatuko dira politika publiko horiek:
 - Plangintza- eta koordinazio-teknikak sailen beste programazio- edo **plangintza-kategorietara** hedatzea (Programak)
 - Sailei koordinazio-mekanismo sendotuak bereiztea
 - Gobernu ekintzaren heldutasun politikoa eta teknikoaren ebaluatzeko beharrezko prozedurak definitzea, bai eta ekintza egiteko eta ondoren ezartzeko bideragarritasuna identifikatzea ere.
2. **Politika publikoaren ebaluazio-ekintza normalizatzea, planen eta programen ekintzatik bananduz eta Gobernuaren ekintza osoari buruzko ondoriozko ebaluazio-adierazleak gehituz,** arduradun politikoei informazio gehiago emateko, eta gobernuaren ekintza sustatzeko eta handiago egiteko, berariazko **plangintza-tresnen ebaluazioa finkatzea** beharrezkoa dela alde batera utzita. Halaber, eragin zuzenak eta zeharkakoak adierazten dituzten adierazle kualitatiboak eta inpaktu-adierazleak hautatu behar dira, proiektuak egitean. Politika publikoaren ebaluazioaren normalizazioak hau behar du: **planak sortzeko fasetik egungo ahal den erlieberik handiena mugitzea planak exekutatzeko fasera,** eta helburu horietarako, beharrezkoa izango da Gobernu Kontseiluak ebaluazioaren emaitzak kontuan hartzea eta politika publiko konprometitu guztien aplikazioari tentsio eta bizkortasun handiagoa ematea.

3. **Plangintza eta koordinazio orokorreko prozesuak aplikatzea baliabideen banaketari eragiten dieten politiken epe ertainerako eta luzerako programazioan**, hauetaz haratago: Sailek aurrekontuak egiten izandako urteko alde bakarreko parte-hartzea, baliabideen edo bide ekonomikoen, instrumentalaren edo personalen neurketari buruzko ebaluazioen alde bakarreko administrazioak, sailen ikuspuntutik kontuan hartuta, eta beharrezkoa balitz, ad-hoc koordinazio-egiturak ezarriz. Hala, beharrezkoa da koordinazio orokorraren eta sektore-koordinazioaren funtzioa bereiztea Gobernu Ekintzatik, Lehendakariaren arduratik, sailen eskumenaren ekonomia-koordinazioaren edo –kontrolaren funtziotik eta sailen eskumenetik, besteak beste, prozedurak eta koordinazio orokorreko organoen eta ekonomia-koordinazioaren jardun-eremua argituz gobernuaren plangintza orokorreko eta sektore-plangintzako tresnak izapidetzean Plangintza eta Ekonomia Gaietarako Ordezko Batzorderantz eta Gobernu Kontseilurantz.
4. **Plangintza orokorraren esparrua erakundearteko esparrura hedatzea, barne-alderdiei nahiz kanpo-alderdiei dagokienez**. Prozesu horretan aurrerapenak egin nahi dira, saio gisa, politika publikoak egindako gastuaren ikuspuntutik batera planifikatzeko eta koordinatzeko organo bat eratzten. Organo horrek Gobernuaren, Foru Aldundien eta Udalen ordezkariek bilduko ditu, Politika Publikoen Euskal Kontseilua izan zitekeenean, Finantzen Euskal Kontseiluarekiko funtzionamendu paraleloa izango zuena. Halaber, aurrerapenak egiteko proposamenak egin nahi dira, hala nola erkidegoetako ekimenak, estatuarekiko aldeko biko koordinazioan, eta ordezkaritza zuzena Europako erakundeetan eta nazioz gaindiko foroetan.
5. **Politika publikoen erakundearteko koordinazioari buruzko definizioa aurreratzea**. Koordinazio hori elkarrekiko informazioa, zenbait alderditako homogeneous tasun teknikoa eta dagozkien eskumenetan jardutean erakunde-mailetak baterako ekintza ahalbideratzen duten harreman-moduak eta –sistemak ezartzea da. Hala, ekintza publikoaren erakundearteko ikuskeran egintza partzialak integratzea lortzen da. Erakundearteko koordinazioak aniztasuna integratzeko helburua du, kontraesanak saihestuz eta disfuntzioak murriztuz. Izan ere, iraungo balute inplikaturako administrazioen jarduketaren eraginkortasuna eragotzi edo zailduko lukete.
6. **Gobernurako eta gobernantzarako modu berriak egokitzea eta moldatzea, politika publikoak hartzeko eta formulatzeko prozesuetan sartzeko**. Modu berri horiek Europar Batasunean hasitako ikerketetatik datoz (Batzordearen txostena Europako Gobernantzari buruz). Horrez gainera, *Europako Gobernantzaren Liburu Zuri*an laburbildutako gobernantza onaren printzipioak aplikatzea: irekitasuna, parte-hartzea, erantzukizuna, efikazia eta koherentzia sektore-politika publikoak formulatzeko eta exekutatzeko prozesu osoan
7. Ikerketak sustatzea eta neurriak hartzea. Neurri horiek antolaketa juridikoan eta Legegintzako kontrol-funtzioen antolaketan aurreikusitako gobernu-erabakiak berrikuzteko metodoak eman behar dituzte. Halaber, aukera eman behar dute herritarrek eta erakunde ez instituzionalek askatasun osoz Gobernuari edozein unetan galderak egiteko politika publikoak exekutatzeko planifikatu diren ekintzen bilakaerari buruz. Hala, Gobernu Ekintzaren efikazia eta eraginkortasuna bermatzen laguntzen duten aldagai guztiak ikus daitezke, eta horren arabera, eragile pribatuen **kalitate-prozesuak eta etengabeko hobetzeko prozesuak** politika publikoei **gehi** dakizkieke: politiken ikuskera, tresnen hautaketa eta tresnen aplikazioa, xedeak lortzeko.
8. **Euskal Autonomia Erkidegoko ordenamendu juridikoaren integrazioan aurrera egitea**, arautu beharreko politika publikoak bete daitezen bermatzeko. **Horretarako, politiken egikera egokia, tresna egokiaren aukeraketa eta arauen aplikazio eta betetze eraginkorra eta zorrotzena bermatzera bideratutako hobekuntzak sartuko dira** Jaurlaritzaren legegintzako esku-hartzearen plangintzan eta, oro har, barne-prozesu legegilean. Xede horietarako, eta Europako gobernantzari buruzko Batzordearen txostenean formulatutako etengabeko hobetzeko sistemak aplikatzeko, politikak hobeto prestatzea nabarmenduko da, kontsultarako eta inpaktu-ebaluaziorako indarrean dauden prozedurak ezartzearen eta berrestearen bidez; tresna politikoen helmena hedatzearen bidez; proposamenak aztertzearen bidez, proposamenetan funtsezko elementuak integratzeko; eta Gobernuak esparru honetako kalitate-, irekitasun- eta efikazia-printzipioak bere egitearen bidez.
9. Nazioz gaindiko esparruan, non Gobernuaren funtzio legegilea txertatzen den, eta Euskadik Europan duen postuari dagokionez bultzatu den aurrea hartzeko eta jardueraren aldeko praktika kontuan hartuz, beharrezkoa izango da **barruko legegintza-prozesuan plangintza hedatzea, EAEn erantzun fidagarri eta egoki bat emateko, autorregulaziorako aukeren korregulazio- eta ebaluazio-prozesuei**. Horretarako, Gobernuaren legegintza-plangintzara gehitu behar dira Europako Gobernantzaren Liburu Zuriak jasotzen duen koordinazio irekiko metodoan aplika daitezkeen orientabideak. Azaldutakoaren ildoan, eskakizun-maila eta Gobernuaren legegintza-programazioaren diseinuan aurrea hartzeko behar handiagoa areagotu egiten dira, Erkidegoko ondarea sinplifikatzean egindako aurrerapausoa honekiko paraleloan joango den neurrian: estatuen eta estatuaren azpiko erakundeek oinarritzko elementuen legegintza-garapenean duten erantzuteko eta asmatzeko ahalmenearekiko; oinarritzko elementu horiek osatuko dute Erkidegoko araudi-esparrua.

identifikatu zen, oro har, eta dokumentu horren xedeetarako, indarrean dauden proposamentzat har daitezke, funtsean.

Batez ere, hauei buruzko **proposamenak azpimarra daitezke**: “ekintza normalizatzeko, oinarritzko metodologia hobetzeko beharra, metodologian plangintzaren alderdi eratzailleak sartuz”; “Planak sailenak edo gobernuarenak diren argitasunez bereizteko ezaugarriak zehazteko beharrak”, “politika publikoen ebaluazioa normalizatzeko beharra”, eta “gobernuaren eta Gobernantzaren modu berriak egokitzea eta moldatzea, politika publikoak hartzeko eta formulatzeko prozesuetan sartzeko”⁴.

Era berean, ordura arte⁵ egindako koordinazioaren eta plangintzaren hiru ahulezia nabarmendu ziren, era berean, beren garrantziagatik eta indarraldiagatik gogoratu behar direnak:

- Erakunde arteko alderdia behar adina kontuan ez hartzea.
- Sailek beste sail batzuek sustatutako planetan edo programetan gutxi inplikatzeari.
- Plangintza-tresnen jarraipenaren eta ebaluazioaren praktika eskasa.

Ildo horretan, Berraztertze Kritiko horretatik ateratako ondorioak eguneratzeko eta aurreratzeko aukera **IX. Legegintzaldiaren hasieran** identifikatutako behar honekin batera biltzen da: **plangintza-prozesuaren antolamenduari heltzea, Administrazio honen esparruan plangintza-arloko jarraibideak bateratzea sustatuz**. Prozesu horren helburua da Gobernuko organoen eskura jartzea erreferente bat, plan bat egiteko eta hasteko une iristen denean, saileko arduradunek dagokion dokumentuaren osakerari buruzko planteamenduak bideratu eta Gobernu-planen⁶ integrazioa sendotzeko arau homologagarriak erabili ahal ditzaten.

10. **EAEko araudiaren sinplifikazio- eta sendotze-prozesua sakontasunez aztertzea**, barne-legegintzako prozesuetan autonomia erkidegoko egoera espezifikoetarako egokitutako araudi-metodoak sartzeko egokitasuna goraipatuz, eta era berean, esparru zehatz bakoitzean aukerarako araudi-estrategiez baliatzeko zer indar dagoen aztertuz, Gobernuak bultzatutako edo onartutako araudi-proposamenak hobetzeko formularik garrantzitsuenak aurretik identifikatu ondoren.

11.

⁴ Aipatutako Koordinazio- eta Plangintza-tresnen Berraztertzen kritikoan hau ondorioztatzen da: **"Koordinazio-funtzioa erabiltzean hiru ahulezi nagusi izan dira: erakunde arteko alderdiari ez zaio arretarik jartzen; sailen inplikaziorik eza beste sail batzuek sustatutako plan edo programetan, eta plangintza-tresnen jarraipen eta ebaluazio eskasa.**

⁵ “Euskadiko Gobernantza” dokumentuak jasotako ondorioak: Euskadiko Herri Administrazioan politika publikoen berrikuntza eta ebaluazio eredua” (2. atala. Plangintza hobetzea -20. or.-), Plangintza eta Ekonomia Gaietarako Ordezko Batzordeak 2006ko apirilaren 12an egindako bileran aldeko irizpena emanda.

⁶ Era berean, aditzera eman da plangintza gerturatzea beharrezkoa dela, eta Administrazioan zenbait pertsona gehiago sartu behar direla Plangintzan, Administrazioak ezarritako neurriak definitzen eta eratzten ardura dutenak, hain zuzen, kudeatzaileak Gobernu Planetara gehiago gerturatuz. Nolabait, Gobernu Planei dokumentu abstraktuak balira bezala behatzeko dinamika hautsi nahi da. Dinamika hori goiko instantzietatik dator, eta bestetik ezean Gobernuaren ekintza gauzatzen dutenek ez dute haren berri (gero eta ohikoagoak da Administrazioakoak ez diren kanpoko eragileei Planak egiteko ardura ematea, eta horren ondorioz, fenomeno hori areagotu egiten da).

Plangintzaren alderdi batzuk sendotzeko, **Koordinaziorako Idazkaritza Nagusiak**⁷ egokitzen du planen kontzeptuari, diseinuari eta egiturari buruzko zenbait orientabide barne hartzen dituen, eta plan horien jarraipenerako eta ebaluaziorako mekanismoen orientabideak barne hartzen dituen dokumentu bat sustatzea. Orientabide horiek abiapuntuko erreferentea izango liriteke.

Lan hori Gobernuaren Ekintzaren Plangintza-prozesuan kokatuta geratu da, eta hasierako erreferente gisa izan du **2009ko abenduaren 22ko Gobernu Kontseiluaren akordioa, “2009-2013 IX. Legegintzaldiko Egitasmo eta Jarduera Esanguratsuen Egutegia” prestatzeko jarduerari buruzkoa**. Prestatze-jardueren Akordio horren bidez Egutegia onartzeko prozesua eratu da, eta aurreikuspen hauek ezartzen zituen, besteak beste. Koordinaziorako Idazkaritza Nagusiari agintzea lehenbizi *“Egutegia osatzen duten Plan eta Jarduketa Esanguratsuak identifikatzeko gutxi gorabeherako jarraibide”* batzuk identifikatzeko (plantzat aintzatetsiko diren eta Egutegian sartuko diren planak identifikatzeko lehenengo faseak), eta ondoren, Egutegia onartzen denean, *“barne hartzen diren Plan eta Jarduketa Esanguratsuak egiteko, onartzeko eta jarraitzeko prozedura bat”*.

Sekuentziazio horren arabera, 2010eko Gobernu Kontseiluaren Akordioak “2009-2013 IX. Legegintzaldiko Plan eta Jarduketa Esanguratsuen Egutegia” onartu zuen, eta, akordio horretan, aurreko aurreikuspenei jarraiki, hau adostu da:

*“Koordinaziorako Idazkaritza Nagusiak, hamabost eguneko epean akordio hau hartzen den egunetik hasita, sailei **“Sailek gobernu-planak egiteko orientabideei”** buruzko dokumentu bat bidaliko die, plangintza egiteko lana errazteko eta Gobernu-planen integrazioa sendotzeko duten jarraibide homologo multzo bat finkatzeko. Orientabide horiek oinarri izango dira, **“Plan eta Jarduketa Esanguratsuak egiteko, izapidetzeko, onartzeko, jarraitzeko eta ebaluatzeko prozeduran”** zehazten diren edukiei heltzeko”*.

Sailek orientagarritzat hartuko dituzte dokumentu horretako edukiak, Gobernu-planak egiten direnean. Hala ere, derrigorrez sartu beharko dituzte dagozkien planen parte-hartzea, gardentasuna, jarraipena eta ebaluazioa sendotzeko neurriak”.

Hau da dokumentu honen testuingurua. Nahiz eta dokumentu hau mendekotasun sustatzailearen esparruari esleitutako funtzioen esparruan garatu, zereginak egiten dituztenen edo beren funtzioak betetzen ari direla Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioan Politika Publikoen Plangintzari dagokionez kezka sortu dituztenen ekarpenei irekia dago. Halaber, dokumentu dinamikoa da, berrikuntzak eta ikuspuntu berriak sartzeari dagokionez, eta inolaz ere ez da ikuskatzailea edo muga sailei esleitu zaizkien eremuekin lotuta dituzten ahalmenen lanean.

Hala, esleitu ez zaion arauzko eraginkortasuna eman dakioken forma juridikoa hartu gabe, etengabeko **prozesu parte-hartzaile baten abiapuntutzat** hartu behar da. Halaber, proposamenak egiteko aukera eman behar du, plangintza lanak egiteko

⁷ Urtarrilaren 12ko 1/2010 Dekretuko 11. artikulua, Gobernu Kontseiluaren egitura organikoa ezartzen duena.

ardura dutenek baloratu eta alderatu ondoren, erakunde osoaren jakintzari gehi dakizkiokeenak.

Orientabide horiei esker, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioaren organoek eta langileek lehen oinarrizko erreferente komuna izango dute, plangintzaren esparruan antzera joka dezaten planen formari eta egiturari dagokionez. Era berean **prozesua irekia geratzen da aurrera egiteko egin daitezkeen proposamenei eta iritziei, bai modu adostuan, bai eduki egokituagoetan, Administrazio honen beharrei dagokienez.**

Izendatzaile komun bat izateak eskain dezakeen aukerak eta alde onak ez dituzte **sailen ahalmenak aldatzen, esleitu zaizkien jardun-eremuentzat egokitzat jotzen dituzten politikak eta neurriak eratzeko eta diseinatzeko** (Legegintzaldirako Gobernu Programak jasotzen duen esparru orokorraren barruan). **Hala ere, egitura osoak barneratu behar du esparru bakoitzeko sektore-espezifikotasunek ezin dutela izan oztopo iraganezinak eredu partekatu bat lortzeko orduan.** Era berean, eredu partekatu hori formula eta eduki homologagarriei egokituta egon behar du, baina malgua izan behar du, eta plangintzaren xede diren errealitateek ematen dituzten ñabardurei sartzen utzi.

Era berean, prozesua, hasiera batean, “Gobernu Plan” gisa identifikatuta daudenei (Gobernu Egitasmoen Egutegian sartuta daudenak) zuzenduta dago. Hala ere, prozesuak eragindako onspenaren arabera, ez da mugatzen prozesu hori **sailek sustatutako** beste plan batzuetara osorik edo partzialki estrapolatzea, Gobernu Plana izateko beharrezko ezaugarriak ez izateagatik Gobernu Plantzat hartzen ez diren planetara, hain zuzen.

Bukatzeko, adierazitako premisak kontuan izanda, egokia da sarrera hau adieraziz bukatzea: **dokumentu honen** edukiak plangintzari buruz sakondu duten hainbat egileren analisisetan oinarritzen dira, baina ez dituzte ordezkatu nahi (ezinezko sintesi batean) **plangintza orokorraren, eta bereziki politika publikoen planifikazioaren, oinarrizko kontzeptuen eta metodologiaren inguruan formulatutako teoria eta proposamen anitzak.** Horren ondorioz, hau iradoki nahi diegu plangintza estrategikoaren esparruan ardurak edo interes handiagoak dituztenei: denon artean aztertu behar dugu politika publikoen plangintzarako formulatu diren metodoen, tekniken eta proposamenen inguruan abiadura handiz sortzen ari den jakintza, bai eta jakintza hori partekatu ere.

II.- KOORDINAZIO-PRINTZIPIOAREN BAITAN KOKATUTAKO PLANAREN TEORIA ETA KONTZEPTUA

II.1.- IKUSPUNTU TEORIKOA

Eskuarki, onesten da **plangintza** antolaketa-tresna bat dela, eta tresna horren bidez, aurretik identifikatutako helburu batzuk, egituraren filosofiarekin edo zereginarekin bat datozenak, lortzeko erabil daitezkeen baliabideak ordenatu nahi dira. Ildo

horretatik, plangintza eta programazioa (batzuek plangintzaren modalitatetzat hartzen dute) **koordinazioaren printzipioa** betetzeko erabiltzen diren teknikatzat hartzen dira (koordinazio-printzipioa herri-administrazioaren jarduketa-printzipio gisa jasota dago –EBko 103. artikulua-, eraginkortasunaren, hierarkiaren, deszentralizazioaren eta deskontzentrazioaren printzipioekin batera).

Koordinazioaren printzipioaren konstituzio-aitorpenak adierazten du herri-administrazioen ekintzen baitan garrantzitsua dela unitate funtzionala erakunde-esparruan berrestea. Horrez gainera, hau esan da printzipio horri buruz: **"koordinazioak zatien edo azpisistemen aniztasuna integratu nahi du sistema osoan, kontraesanak saihestuz eta disfuntzioak"** murriztuz. Izan ere, kontraesan eta disfuntzio horiek iraunez gero, sistemaren errealitatea oztopatu edo zailduko lukete, hurrenez hurren". Beraz, xede horretarako, **"koordinazio orokorra hauek ahalbidetzen dituzten harreman-baliabideak eta -sistemak ezartzeko modu gisa hartu behar da, sistemaren globaltasunean⁸ egintza partzialen integrazioa lortzeko moduan: elkarrekiko informazioa erakunde-esparruan, zenbait alderditan homogeneotasun tekniko, agintarien baterako ekintza dagokien eskumenak –edo funtzioak- betetzen ari direnean"**.

Beraz, **koordinazioak**, plangintza kokatzeko kontzeptu orokor gisa, erakunde baten batasuna berresten du maila funtzionatzean, edota, hainbat subjektu publikori aplikatzen bazaio, interes publikoen batasuna eta interes horiek batera eta koordinazioz asetzeko beharra berresten du. Behin-behineko disfuntzio horiek saihesteko, **hierarkiaren printzipioa** uztartu da (hau ere EB 103. Artikuluak identifikatuta du, herri-administrazioen goi-mailako printzipioen artean). Historian gehien erabilitako tresna izan da, nagusi berdina duten antolakuntza-maila bereko organoen artean koherentzia lortu nahi izan denean. Hala ere, frogatu da ez dela nahikoa eta erabakiak hartzen hierarkikoki mendean dauden organo horien parte-hartze handiagoa lortzeko prozesua ezartzeak gainditu dutela (hala ere, ez da erabat baztertu, eta *"azken anker"* gisa jarraitzen du, beste bide batzuek bere helburua⁹ lortu ez duten ustezko egoeretarako).

⁸ Konstituzio Auzitegiko apirilaren 28ko 32/1983 Epaia, estatuaren eskumenetik osasunaren koordinazio orokorraren esparru zehatzari buruzkoa bada ere, behar bezala adierazten du koordinazioaren ikuspuntua administrazioa antolatzeako printzipio gisa.

⁹ Beraz, Jaurlaritzaren 7/1981 Legeak "Lehendakariari ematen dio, Jaurlaritzako Presidente denez, Gobernu ekintzak zuzentzeko eta koordinatzeko zeregin nagusia, eta xede horretarako, berariazko zeregin hauek esleitzen dizkio":

"f) Sailen arteko eskumen-gatazkak ebaztea horien titularrak ados jartzen ez direnean, (hierarkiaren printzipioaren isla argia)".

...

"j) Jaurlaritzaren lanak onbideratzeko eta hartu beharreko erabakiak egoki prestatzeko behar diren barne-arauak ezartzea".

"k) Jaurlaritzaren eta haren Batzordeen erabakien betearazpena —eta, hala badagokio, argitaratzea— sustatu eta koordinatzea."

Koordinazioaren printzipioak, hierarkiaren printzipioa ez bezala, erakunde beraren barruan behin-behineko disfuntzioak saihesteko helburua du funtsean, eta parte-hartze handiagoa lortzeko moduak izateaz gain, ez du eskatzen organo guztiak antolakuntza-maila berean egotea eta nagusi bera izatea. Horri esker, **organoarteko edo subjektubarruko koordinazioa nahiz subjektuarteko edo erakundearteko koordinazioa** izateko aukera ematen du (arloan berean eskumen partekatutako edo baterakoak dituzten hainbat erakunde publikori eragiten die). Koordinazioaren printzipioa herri-administrazioaren jardura zuzentzen duen betebehartzat hartzeak eskatzen du oreka egokia izatea esleitutako gaitasun guztiarekin (utziezinak direnak), eta planifikatuta jardunez gero, **arloan eskumendunak diren Botere Publikoak borondatez inplikatzeko.**

Plan bidezko koordinazioak ekintzak bilatu eta eratu nahi ditu, kasurik onenean, erakunde edo organo bakoitzaren berezko eskumenen erabilerekin emaitzak sustatuz elkarri eragin diezaieten, edo gutxienez, politika kontraesankorrek, disfuntzioak edo lehiak saihestu ditzaten. Beraz, Plangintzak berekin dakar dagozkien interes publikoak asetzen inplikaturako organo eskumendunen jarduerak **ikuspuntua edo helburu komun bat hartzea, kontraesankorra izango ez dena.** Hala, jardura horien ekonomia sortzen du, eta esfortzuak bikoiztea eragozten du.

Botere publikoen jardura inspiratzen duten printzipioen agregatuak eta plangintza, jardura koordinatua errazteko modu gisa, erabat instrumentala izateak agerian uzten du **plangintza, funtsean, eskumeneko aukera bat dela,** zeregin bat aurrera atera nahi duenarentzat. Beraz, hasiera batean¹⁰, Botere Publikoaren zuzendaritza-erakundearen baitan geratuko da plangintzarengana jotzeko erabakia hartzea, berezko jarduerak ordenatzeko, edo hala dagozkionean, bere esku-hartzea bideratzeko edo beste esparru batzuekin integratzeko (egungo lege-esparruaren barruan). Formula hori hartuta gero, plangintza erreferente bat izango da, eta **etorkizunari begira, bere kudeaketaren garapenean autouztartuko da plangintza horren bidez.**

Eskumenekoa izateaz gain, gehitu behar da **plangintza ez duela indar loteslerik, hirugarren pertsonen dagokienez.** Onartuko diren planek, onepen-akordioa zer organok hartzen duen kontuan izan gabe, ez dituzte arau juridikoak ordezkaturako¹¹. Antolamendu juridikoak arau juridikoei ematen dien indar loteslearen aurrean (azkenean antolamendu juridiko berean sartzen diren formalitate zehatzen betetzeak emana, bereizten dituen indar loteslea hartuz¹²), **ekintza publikoa antolatuzko**

¹⁰ Hala ere, gero eta ohikoagoak dira Gobernuaren politika zehatzei buruzko Plan jakin bat egitea ezartzen duten lege-mailako arauak, eta hala, era berean, Parlamentuaren instantzian plana onartzeko eta jarraitzeko formulak definitzen dira.

Halaber, praktika hori arau batzuetan azaltzen da (halakoetan, Gobernuak berak ezarri duela esan daiteke, instantzia horrek berak onartzen baititu arau horiek). Praktika hori, Planen jarraipenari eta ebaluazioari dagokienez, Parlamentuari dagokion Gobernuaren kontrolatzeko lanarekin bat dator. Hala ere, Gobernuari inposaketa bat egitea dira, Plan zehatz baten bidez bere lana antola dezaten; eta are gehiago, egitura eta gainerako edukiak itxuratzen dituztenean, gutxienez interferentzia bat sortzen dute Jaurlearitza dagozkion betearazteko funtzioetan. Era berean, Gobernuaren sakontasun handiagoz azter daiteke, bai eta mugatu ere, botere-banaketa zorrozki errespetatuz.

¹¹ Ildo horretan, alde batera uzten dira Lurralde Antolaketako Planak, Hirigintza Planak eta gainerako antzeko tresnak. Legeek berriazko izaera juridikoa ematen die Plan horiei.

erabiltzen diren planek ez dute antolamendu juridikoa berritzeko eta agindu formal bat sortzeko ahalmenik. Beraz, antolamendu juridikoan arau berri bat agertzea zehazten duten prozedurazko bideen aurrean, ez dago planen karakterizazio juridiko-formalik, formari nahiz edukiari dagokionez, antolamendu juridikoak balio arauemaile hori eman nahi izan gabe¹³.

Ezaugarri horrek ezin du alderatu Planek (funtsean, hierarkiaren printzipioa agertzeagatik) eragin lotesle nabarmena sortzen dutela, gutxienez plana onartzen duen organoari lotutako egiturako organoei dagokienez, edo administrazioarteko mailan eragin hori ere sor dezaketela, erakunde horien integrazio-prozesuaren emaitza izan diren neurrian, hau finkatzeko: administrazioaren artean baterako eskumenak erabiltzeko eredia edo beste herri-administrazio batzuei esleitutako gaitasunetan inplikazio estuak dituen eredia (nolanahi ere, Legeek esleitutako eskumen-esparruaren baitan).

Izan litekeen eragin lotesle hori alde batera utzita, inola ere ezin da pentsatu plan bat onartzeak alde batera uzten duenik formalki ezarritako prozeduren izapidetzea (prozedura horiek dagokion administrazio-jardueran mamitzen dira), edota aurrekontu-igurikimen bat edo beste mota batekoa sortzen duenik, indarrean dagoen erregimenaren arabera (aurrekontu-erregimena nahiz beste mota batekoa) ezarritakoaz haratago.

II.2.- PLAN KONTZEPTUA

Plangintza oro har, eta plangintza publikoa bereziki, ikuspuntu ugari oinarri hartuta aztertu dira. Aniztasun hori dela eta, ezinezkoa da arrunki onartutako planaren definizio bat edo kontzeptu bat oinarri hartzea¹⁴. Esku artean eduki daitezkeen

¹² Euskal Autonomia Erkidegoan, abenduaren 22ko 8/2003 Legea, xedapen orokorrak egiteko prozedura ezartzen duenak, herritarren bermeak sendotzea izan da xedapen horientzat, eta xedapenak eratzeko eta zer eduki izango dituzten erabakitzeke parte-hartze handiagoa eta demokratizazioa ekarri du berekin.

¹³ Berriz ere, hirigintzako eta lurralde-antolaketa tresnak, eta beste baliabide batzuk alde batera uzteari buruz jardun behar gara. Sarritan, "Plan" gisa definitu eta Ekintza Politikoaren koordinazio-planen elementu bereizgarriak dituzten arren, ez dira dokumentu honen xede.

¹⁴ Teoria- eta doktrina-formulazio espezifikoez baliatzea ezinezkoa dela adierazteko, hainbat autoreren artean laginak jasoz, oso definizio anitzak eskuratu ditugu. Ez gara adierazitako definizio bakar baten alde ageri:

"Helburuak ezartzeko eta helburu horiek lortzeko baliabideak hautatzeko prozesua da". (Stoner, 1996).

"Informazio garrantzitsu guztiak eta etorkizunean izan daitezkeen garapenak ebaluatzeko prozesua da, eta prozesu horren emaitza da ekintza-bilakaera gomendatu bat: plan bat", (Sisk, d/g).

"Helburuak ezartzeko eta, ekintza hasi baino lehen, helburu horiek lortzeko biderik egokiena hautatzeko prozesua da" (Goodstein, 1998).

"Plangintza da..... Erabakiak hartzeari aurrea hartzen dio. Erabakiak hartzeko prozesu bat da..... ekintza behar baino lehen" (Ackoff, 1981).

"Aldez aurretik zer egin behar den erabakitzea da, nork egin behar duen, eta nola egin behar den" (Murdick, 1994). Une honetan gaude puntuaren eta lortu nahi dugunaren arteko zubi gisa egiten da.

"Ekintza-bilakaera eta helburuak lortzeko beharrezko prozedurak definitzeko prozesua da. Planak ezartzen du zer egin behar den lortu nahi den bukaerako egoerara iristeko" (Cortés, 1998).

planifikazioaren definizio edo analisi anitzetatik hauek nabarmen daitezke: **lortu beharreko helburua identifikatzea (helburu nagusi bat izan daiteke, beste bigarren mailako edo baterako helburuekin) nahiz xede edo helburu hori lortzeko baliabideak edo estrategia antolatzea.**

Plan kontzeptua formulatu baino lehen, egokitzat jotzen da azpimarratzea **dokumentu honen xede direla Gobernu Planak**, Gobernu ekintzaren esparru esanguratsuetako tresnei dagokienez. Gobernu Plan horietan bat egiten dute herritarren aurrean jarrera politiko konprometitua hartzeak eta dagokion esparruaren gizarte-garrantziak. Halaber, plan horiek Gobernu Plan gisa onetsi dira Gobernu Kontseiluaren Akordio baten bidez. Muga hori dela eta, esparru baztertu gisa aipatu behar dira **“Plan” izena izanda ere zenbait sektoretan, batez ere baliabide naturalen, eta lurralde- eta azpiegitura-baliabideen sektoreetan, antolaketa teknikoko izaera duten dokumentuak, eta beren edukiak eta prozedurak arautzen dituen berezko araudia dutenak.** Bereziki nabarmendu behar dira, dokumentu honetan jasotako orientabideak eta dokumentuak lortu nahi dituen helburuak alde batera utzita, Lurralde-antolakuntzaren, hidrologia-plangintzaren edo antzekoen, araudian jaso dauden Plan izenekoak, bai eta beste berriazko kasu batzuk ere, hala nola Estatistika Plana.

Abiapuntu hori oinarri hartuta, **Planaren kontzeptu hau proposatzen da: batetik, askotariko formulazioei irekia dagoen plana;** eta bestetik, Administrazio honetan nolabait eragina izan duen “plangintza-kultura” horrekiko ildo eta lotura bati eusteko aukera emango diona. Hala, 2001-2005 VII. Legegintzaldiko Egitasmo, Programa eta Jarduera Esanguratsuen Egutegiaren Txostenean emandako Planaren kontzeptua hartu da, era berean, inplizituki VIII. Legegintzaldi osoan erabili zena.

“Plan”.- dokumentu berean zehaztutako xede edo helburu bat asetzeko ekintza egituratuak eta koherenteak jasotzen dituen ekimena, eta definizioaren eta erabil

“Hautatzeko eta helburua lortzeko ekintza-bilakaera onena garatzeko prozesu kontzientea da”, (Jiménez, 1982). Berekin dakar zer helburu dugun jakitea, egoera ebaluatzea, egin daitezkeen ekintzak kontuan hartzea eta ekintzarik onena hautatzea.

“Plangintza nahi den etorkizuna lortzeko erabakiak hartzeko prozesu bat da. Horretarako, kontuan izan behar da egungo egoera, eta helburuen lorpenean eragina izan dezaketen barne- eta kanpo-faktoreak” (Jiménez, 1982).

“Informazioa hautatzeko eta etorkizunari buruzko suposizioak egiteko prozesua da, antolaketa-helburuak egiteko beharrezko jarduerak formula daitezen” (Terry, 1987).

“Plangintza ziurgabetasuna txikiagotzeko eta enpresaren jarduerari oinarri gehiago emateko teknika da”. George Ferry

“Plangintza, neurri handi batean, beste modu batean gertatuko ez liratekeen gauzak gertaraztea da”. David, Swing

“Plangintza jarraitu beharreko ekintzaren bilakaera zehatza finkatzea da. Horretarako, ekintza bideratzeko printzipioak eta ekintza egiteko eragiketa-segida ezarri behar dira, eta ekintza egiteko beharrezko denbora eta kopuruak zehaztu behar dira”.

“Etorkizunean lortu beharreko helburu multzoa eta helburu horiek lortzeko beharrezko urratsak zehaztea, definitutako tekniken eta prozeduren bitartez”.

“Plangintza administrazio-prozesuaren lehen urratsa da, eta prozesu horren bidez arazo bat definitzen da, pasatutako esperientziak aztertzen dira, eta planak eta programak zirriborratzen dira”.

daitezkeen baliabideen ereduari heltzen dio nahiz ekintzak hainbat eskumen-eremu edo -arlotan antolatzeko eta kudeatzeko ereduari. Halaber, barne hartzen ditu beharrezko jarraipen-, ebaluazio- eta egokitzapen-metodoak.

Kontzeptu hau aintzat hartzeak, ordea, kontzeptua erabat ulertzeko zenbait ñabardura eranstea eskatzen du.

Hala, aurretik egindako mugaren arabera, kontuan hartu behar dira, 2009ko abenduaren 22ko Gobernu Kontseiluaren Akordioak eskatuta, IX. Legegintzaldirako¹⁵ “Gobernu Planak” identifikatzeko erabili diren irizpideak. Beraz, irizpide horiek oinarri hartuta (herritarren kezka handia, lehentasun politikoa, erakundeartekotasuna, sailartekotasuna, berrikuntza-maila, gobernantzaren printzipioak gehitzea, planaren egitura formala eta legezko agindua), eta dokumentu hau batez ere “Gobernu Plan” gisa bereizitakoei buruzkoa den neurrian, dagokion **Planaren xedeak edo helburuak oso garrantzitsua izan beharko du.**

Puntu horrek hau zehazten du: praktikan, bitarteko administratiboaren sare konplexu eta zabal bat integratzeko beharra sortzea, aldi berean, hainbat jardun-eremutara, seguru aski hainbat herri-administrazio eskumendunen artean banatutakoetara, helduko dena. Hori dela eta, jarduera berariazko sektore-esparrutan edo erraz muga daitezkeenetan planifikatzeko aukera baztertu gabe, **"Gobernu Plana" kontzeptuan, plangintzaren berariazko kategoria gisa, elementu garrantzitsu hori integratu beharko da, berekin dakartzan administrazio-aniztasuneko inplikazioak kontuan izanda** (erakundebarnekoa edo erakundeaniztasuna).

Horrez gainera, oro har, **plangintza etorkizunera** bideratuta dago beti, eta **aurreikuspenarekin lotuta** dago. Hori dela eta, **denbora-ikuspuntu mugatu** bat integratu behar du, xedatutako baliabideak deskribatutako xedeak edo helburuak lortzea lotuko dituen. Epe bat zehaztea ezinbestekoa da, egindako aurreikuspenak zuzenak izan diren egiaztatzeko, eta aurreikuspen horiek aurreikusitako helburuetara egokitzeko diseinatu ziren neurriak eraginkorrak izan diren egiaztatzeko; hau da, zer

¹⁵ Koordinaziorako Idazkaritza Nagusiak banatutako “Prestatze-jarduketak” dokumentuaren 3.2. atalean, aipatutako Gobernu Kontseiluaren Akordioan sartutako agintea betetze aldera, “Jaurlaritzaren Plan eta Jarduketa Esanguratsuen Egutegian planak sartzeko irizpide” gisa aipatzen ziren ondoko elementu hauek. Elementu hauek bat egin beharko dute, eta Gobernu Plan gisa hartzeko garrantzi esanguratsua zer planek duten bereizteko aukera emango dute. Halaber, elementu horiek ez izateagatik **Egutegi horretatik kanpo geratzen diren saileko** plan gisa zein plan formula daitezkeen bereizteko aukera emango dute:

- Herritarren lehentasuna (formulatzen diren unearen arabera aldagaia).
- Lehentasun politikoa (gobernua dagoen indar politikoaren arabera aldagaia).
- Erakundeartekotasuna (oro har egonkorra da, legez ezarritako eskumen-banaketa arabera).
- Sailartekotasuna (sail bakoitzari esleitutako funtzio-eremuei buruzkoa).
- Berrikuntza (kontzeptu egonkorra, baina baita dinamikoa, gertatzen diren aurrerapen tekniko eta sozialen arabera).
- Gobernantza (Gobernantzaren printzipio gidariak sartzeari eta abian jartzeari buruzkoa. Printzipio horiek irekitasuna, parte-hartzea, gardentasuna, erantzukizuna, efikazia eta koherentzia kontzeptuetan laburbiltzen dira, besteak beste).
- Planaren egitura formala (gutxieneko eduki sistematizatu batzuen arabera. Dokumentu honek eduki horiek finkatzeko helburua du).
- Legezko agindua, Parlamentuaren edo Gobernu Kontseiluaren Agindua.

eraginkortasun lortu den ebaluatzeko (aplikatutako neurrien eraginkortasunaren eta esleitutako baliabideen efizientziaren ikuspuntua kontuan hartuta). Horren arabera, beharrezko neurriak egokituko dira, etorkizuneko behin-behineko esku-hartze bati betira (planifikatua nahiz planifikatu gabea izan).

Bukatzeko, eta aurrekotik eratorrita, **Plan ororen ebaluazioa** planaren beraren **funtszko eta planaren izate bereko elementu gisa** hartzea sendotu behar da, planaren ondotik datorren eta apartekoa den aukera gisa hartzea gehiago. Beraz, planaren ebaluaziorik egiten ez denean edo behar bezala aintzat hartzen ez denean, Plana partzialki egindakotzat hartzen da, eta bukatu gabe dagoenez, planaren balioa nabarmen gutxitzen da, ezin baita jakin plana indarrean egon den aldiaren ezarri diren neurriek benetan zer helmen izan duten.

III.- PLANAREN EGITURA ETA EDUKIAK

III.1.-Egitura.

Gobernu Planentzat egitura bat heltzeko, emandako definiziotik ondorioztatutako elementuak hauekin lotu behar dira: orain arte IX. Legegintzaldiko Egutegian sartu beharreko Gobernu Planak erabakitzekeko prozesuaren esparruan balioztatu diren elementuak. Funts horiek oinarri hartuta, egitura hau proposatzen da Gobernu Planentzat:

1. **Planteamendu objektiboa.**- Ase beharreko **behar publikoa** identifikatzea eta lortu beharreko **programazio-xedearekin edo helburuarekin** lotzea, dokumentuan xede horren definizioa gehituz. Programazio-helburuaren zehaztea osatzeko, aseta egon daitezkeen beste programazio-helburu batzuk erabil daitezke.
2. **Egoeraren diagnostikoa** zehaztutako helburuarekin lotura. Horretarako, hauek hartuko dira kontuan: Aurreko Planen edo jardueren aurrekariak eta ebaluazioa, jardun-eremuaren gizarte-testuinguru orokorra eta berariazkoa, zer baliabide dauden edo zer lanpostu dauden praktikan, estatuan, Europan eta nazioartean finkatutako orientazioa edo joerak.
3. **Jardun-eremuak** (Administrazioan bertan), **inplikaturako eskumen-esparruak** (erakundearteko esparruan, gertuko erakunde-ingurunean hasi diren eta hasten ari diren Planak edo Programak barne hartuta) eta **erreferentziako esparru juridikoa mugatzea**.
4. **Egoerak eta hautatutako ekintzaren aukerak** deskribatzea, diagnostikoak jasotako egoerarekin, eta erabil edo aurreikus daitezkeen giza baliabideekin eta materialekin bat datozenak. Proposatutako **ekintza aukeren artean hautatzeko prozesua argudiatzea**, jasotako aukerei buruzko arrazoiketa gehituz (zehaztutako programazio-helburua duten koherentzia-irizpideen arabera, gainerako programazio-helburuak, beharren diagnostikoa, eraginkortasun- eta efizientzia-parametroak, neurrien edo lehentasunezkoztat jo daitezkeen beste interes publiko batzuen kostu-mozkin harremana).

5. **Jardueraren estrategia-ardatzak** ezartzea, eta hala dagokionean, **ardatz bakoitzari esleitutako jarduketa-ildoak**. Planaren antolaketa- eta sistematika-elementuak.
6. Proposatutako **estrategia-ardatzen** eta ardatz horiek ezartzeko tresna formalen arabera **garatu beharreko ekintzei** buruzko azalpen zehatza. Elementu horiekin batera aipu hauek egingo dira:
 - * Xedea edo helburua lortzeko beharrezko baliabideen antolaketa
 - * Baliabideen antolakuntza-sistema
 - * Jardueren egutegia.
7. **Planteamendu subjektiboa.- Erakundeen artean** (gainerako sailak eta inplikaturako eragile gisa identifikaturako beste herri-administrazio batzuk) **hartu-emanak izateko**, eta ekonomia- eta gizarte-eragileek eta herritarren Plana egiteko eta ezartzeko prozesuan **parte hartzeko** formulak.
8. **Jasotako baliabide ekonomikoak** zehaztea. Planaren aurreikuspen ekonomikoek ez dute eskatzen Planaren neurri edo jarduera jakin bakoitza jaitea, baizik eta deskribaturako estrategia-ardatzen inguruan bildu ahal izatea, neurri esanguratsuen kasuetan izan ezik.
9. **Planaren kudeaketa-eredua:**
Plana ezartzeko eta planaren jarraipena egiteko aukera emango duen barne-antolaketa * Kanpoko laguntza-baliabideen aurreikuspena
10. **Planaren jarraipen eta ebaluaziorako sistema:**
 - * Planteaturako ebaluazioaren irismena
 - * Ebaluaziorako aurreikusitako tresnak
 - * Ebaluaziotik zer produktu lortu behar diren
 - * Planaren jarraipenerako mekanismoak

III.2.- Oinarrizko ildo estrategikoak eta ekonomikoak

Gobernu Planentzat proposaturako egiturak izan ditzakeen edukiei buruz xehetasunez jardun baino lehen, egokia dirudi Planen onspen-prozesuan eskatuko diren **“Oinarrizko ildo estrategikoak eta ekonomikoak”** delakoei buruz erreferentzia batzuk aipatzea.

Gobernu Kontseiluak 2010eko apirilaren 13an onartutako “Gobernuaren Plan eta Jarduketa esanguratsuak egiteko, izapidetzeko, onartzeko eta jarraitzeko Prozedurak” aurreikuspen hau jasotzen du: aurreko Legegintzaldietan gertatu den bezala, **Gobernu Planak** onartu baino lehen **aurretiko fase** bat izango da; fase horretan onartu beharreko Gobernu Planen alderdi esanguratsuenak aurreratuko dira, bai eta haiei buruz hausnartu ere.

Fasearen izenak deskribatzen duen bezala, fase horren bidez **Planaren inspirazioa izango diren oinarritzko ezaugarriak identifikatu nahi dira ikuspuntu bikoitz batetik, "estrategiaren ikuspuntutik" eta "aurrekontu-ekonomiaren ikuspuntutik"**. Horren helburua da Planaren orientabide orokorra aldeztu aurretik egiaztatu ahal izatea, Legegintzaldiaren elementu-gakoen bidez, eta Gobernuaren jarduerara multzoari barne-koherentzia handiagoa ematea (izan ere, planifikazio-prozesu ororen berezkoa da).

Zeregin hori oinarri hartuta, aditzera eman behar da Oinarritzko ildo estrategikoen eta ekonomikoen egiturari eta edukiei dagokienez jarraibide homologarriak izateko interesa, Gobernu Planentzat jarraibide horiei eman zaien interesen antzekoa. Beraz, ildoak ondoko planaren orientazioa funtsean zehaztuko duten elementuen aurrerapena badira, eta batzuentzat nahiz besteentzat elkarrekiko jarraibide koherenteak erabiltzen badira, Oinarritzko Ildo Estrategikoak eta Ekonomikoak sistematikoki formulatzeari esker, dagokion planaren formulazioa ildoentzat proposatutako aurreikuspeni egokituagoa egongo da.

Aurreko Legegintzaldian, oinarritzko Ildo Estrategikoak eta Ekonomikoak xede honekin eratu ziren: "*Plana behin betiko formulatu*" baino lehenagoko aurreko fase horretan, "*bete beharreko helburu eta neurri nagusiak behar adina deskribatzeko, bai eta Plana osorik egitearekin lotutako balio ekonomikoen kalkulu kuantitatiboa egiteko*"¹⁶.

Gure ustez ere planteamendu hori egokia da (eta hori dela eta, fase berari eusten zaio antzeko ezaugarriak dituela), eta Ildo estrategiko eta ekonomiko horiek Gobernu Planen onespenezko prozeduran sartzeko erabiltzen ziren aurreikuspenez haratago, aurreko Legegintzaldian ildo horiei buruz egindako hausnarketak hau nabarmentzen du: ildo horien eraketari eta edukiei buruzko zehaztapen gehiago falta izateak malgutasun-marjina handia izateko aukera ematen du Sailei planteatzean, eta horrek guztiak dokumentu heterogeneoei, formari eta edukari dagokionez, bide ematen zien.

Formaren eta edukien aniztasun horrek berez ez zuen eragin negatiborik izan behar. Hala ere, dinamika bat sumatu zen, non Ildo estrategikoei eta ekonomikoak elementu formaltzat hartzen ziren, batez ere ikuspuntu estrategiko batetik, eta elementu formal horretan plangintzaren etaparen berezko zentzua galtzen zen.

Ildo estrategikoak eta ekonomikoak Planaren aurreko formal hustzat hartzeagatik, zenbait testu ere ildotzat hartu ziren, hala nola printzipio orokorra berresaten zituzten testuak, hasi beharreko plangintzaren oinarriak zein izango ziren argitzen edo aurreratzen ez zutenak. Beraz, ikuspuntu estrategikoari¹⁷ dagokienez, nahiko

¹⁶ 2006ko ekainaren 27ko Gobernu Kontseiluaren Akordioaren hirugarren ataletik ateratako kaketzen artekoa. Akordio horretan, 2005-2009 VII. Legegintzaldirako Gobernu Ekintzaren Plangintza-dokumentua onartu zen, non Legegintzaldi horretarako Jaurlaritzaren Plan, Programa eta Jarduketa esanguratsuak izapidetzeko prozedura zehazten zen.

¹⁷ 2006ko ekainaren 27ko Gobernu Kontseiluaren Akordioaren arabera, Ekonomia, Aurrekontu eta Kontrol Ekonomikoko Sailburuordetzak Oinarritzko Ildo ekonomikoak eta estrategikoak buruzko txostena egin zuen. Koordinatzaile Zuzendaritzari, berriz, lan hau ematen zitzaion: "proposamena egiten duen sailarekin batera, proposamena egokia dela egiaztatzea, Jaurlaritzaren plangintza orokorrari, Jaurlaritzaren Programari eta

joera ohikoa antzeman zen: sail sustatzaileek egindako ildoek oinarritzko funts juridiko bat eskaintzen zuten soilik, Planaren aurkibide edo laburpen batekin batera (sarritan, Plana eginda eta bukatuta zegoen Ildoak aurkeztean, eta eskatutako ildoak¹⁸ a posteriori laburbiltzeko erabiltzen zen).

Kasu horietan, joera horrek asko mugatu du Oinarritzko Ildo Estrategikoak eta Ekonomikoak, Gobernu Planen formulazioaren eta onespeneraren aurreko hausnarketa gisa, egiteko asmoa. Horren ondorioz, nahi ez ziren ondorioak eragin ditu, besteak beste:

- Dagokion plangintzan funtsezkoak izan daitezkeen elementuak alde batera uztea oinarrian. Egin daitezkeen alderaketa eta hausnarketa hauei buruz, besteak beste: gizarte-eskaeraren, programazio- eta gobernu-konpromisoen, eta ikuspuntu teoriko edo teknikoaren arteko bateratzeari buruz; beste politika estrategiko batzuekiko loturari buruz; erakunde-inguruneari, dauden aukeren artean hautatzeko jarraibideei, kostu-mozkin irizpideagatik aukerak behin-behinean galtzeari buruz, etab.
- Plana egiteko prozesuan aztertu eta zehaztu beharreko edukiak aurreratzea (testuinguruaren beharrezko diagnostikoa eta analisisa eduki ondoren; eragileen, erakundeen eta interesdunen parte-hartzea erraztu ondoren; hasi beharreko zenbait neurriren egokitasuna argitasunez identifikatu ondoren, etab.).
- Aukera aurreratu horiek sendotzea, hasierako koherentzia bati, behar adina alderatu gabe dagoenari, eusteko helburu bakarrak; Plana egiteko fasean formulatutako beste ikuspuntu edo aukera batzuk gehitzea baztertuz edo mugatuz.

Hori dela eta, Oinarritzko Ildo Estrategikoak eta Ekonomikoak ez dira planteatu eta gauzatu behar Planaren laburpen orokor bat balira bezala. Berrito hartu behar du plangintza hobea egiteko tresnaren papera, Ildo horiek planaren helburu estrategikoak beste helburu batzuekin, estrategikoak ere (beste jardun-eremu batzuei dagozkienak), estuki lotzeko aukera eman behar dute, bai eta beste erakunde-maila batzuetan hartutako jarraibideekiko orientazioa alderatzeko ere¹⁹.

legegintzaldirako aurreikusitako gainerako araudi-proiektuei, planei eta jarduketei dagokienez, bai eta Euskadiko erakunde-eraketari egindako proposamenaren eskumen-egokitze juridikoa egiaztatzea ere".

¹⁸ Egiaztatze hori dokumentuen alderaketan oinarritzen da, bai eta datu hauetan ere, besteak beste: Ekonomia, Aurrekontu eta Kontrol Ekonomikoko Sailburuordetzak Ildoei jakinaraztearen eta Koordinaziorako Zuzendaritzak informatzeko Plana jasotzearen artean denbora-tarte txikia izatea. Hala ere, aipatu behar ildo batzuen hasierako formulazioaren eta izapidetu ahal izateko planaren aurkezpenaren artean oso denbora luzea igarotzen zen. Hori dela eta, beste gertaera edo planteamendu batzuek gainditzten zituzten egindako ildoak, azkenik aurkeztutako planarekin bat zetozen ildo berriak aztertzeo aukerarik gabe, plana aurkeztu baino lehen gainerako Gobernu Ekintzarekiko zer koherentzia zuen alderatzeko.

¹⁹ Hemen sartzten dira tokiko eremua edo forala, Europar Batasuneko edo beste nazioarteko erakunde batzuetako erakundeena, estatuaren jardura barne hartzen dela, bai eta beste autonomia-erkidego batzuek eta Europar Batasuneko beste kide batzuen eskualdeetako agintariak egindako esperientziak ere.

Beraz, oro har, Oinarrizko Ildo Estrategikoen eta Ekonomikoen batez ere hauek hartuko dituzte kontuan:

- Botere Publikoen esku-hartzearen **ikuspuntu orokorra edo gizarte-eskera**.
- Ikuspuntu hori **kokatzea Legegintzaldiaren helburu estrategikoarekin** eta **erakundeak berak herritarrenganako duen egitekoari**.
- **Beste politika publiko batzuei** eta bere **eskumen-ikuspuntuari laguntzeko aukera**.
- **Sailen arteko eta erakunde arteko koordinazioaren** beharra edo aukera.
- **Orientabide orokorrak eta joerak** inplikaturako jardun-eremuaren arabera.
- **Oinarrizko alderdi ekonomikoak**, Planean ezartzeko proposatu nahi diren neurriak mugatu eta zehaztuko ditu, eskura dauden baliabideen arabera.

Oinarrizko ildo estrategikoen eta ekonomikoen eskaini behar dutenaren ikuskera hori aintzat hartuta, eduki eta egitura hauek proposatzen dira, ildo horiek formulatzeko (formulazioa ez da zehatza, eta irekia dago sail proposatzaileek interesgarritzat jotzen duen edozein gairi):

- **Ikuspuntu estrategikoa.** Plangintza estrategikoen prozesuak estatikoki eta dinamikoki elkarri eragiten dieten zenbait faseren garapen sekuentziala barne hartu behar du:
 - **Eusko Jaurlaritzak bere misioaren** (Eusko Jaurlaritza, bere jardueraren nolakotasunagatik, bere izateko arrazoigatik, zerbitzatzen duen biztanleria xedeagatik, printzipioengatik eta oinarrizko balioengatik, gizarte-behar edo –eskaera jakin bat asetzera bideratzea justifikatzen duen helburu generiko gisa) **ikuspenaren** adierazpenean (dagokion gaiaren arloan herrialdea etorkizunean izango litzatekeenaren adierazpen gisa, zer aldaketa lortu nahi dituen, zer ekarpen egin nahi ditugun etorkizunerako talde onuradunetan edo eragin behar den sektoreetan) adierazitako **gai honi buruzko filosofia** identifikatzea.
 - **Ingurune orokorraren eta sektore-ingurune espezifikoaren analisisia.** Erakundearen egungo zereginean eragin zuzena duten faktoreak, hauek identifikatuz: eragin nahi den eremu horretan funtzioak garatzeko eta herrialdearen garapenari laguntzeko lagungarriak izan daitezkeen baldintza makroekonomikoak, demografikoak, sozialak, politikoak, legalak, teknologikoak... (**aukerak**); eta ahaleginak oztopa ditzaketen baldintzak (**mehatxuak**).
 - Barne-errealitatea aztertzea. Barne-**indarrak** identifikatuko dira; hau da heldu nahi zaion erronkari arrakastaz aurre egiteko zer eskumen-, giza eta materia-ahalmen dauden identifikatzea. Halaber, abilezia, ezagutza, informazio, teknologia, finantza-baliabide eta abarren mugei eta gabeziei dagokienez zer

ahulezia dauden ere identifikatuko da. Ahulezia horiek inguruneak eskaintzen dituen aukerez baliatzea oztopatzen dute.

- **Politika-ardatzak** edo **ildo estrategikoak** identifikatzea, zuzendaritza egokian defizitariotzat identifikatu den egoeraren bilakaera bizkortzen lagunduko diren ildo gisa. **Erakundearen indarretan oinarritutako estrategia bat hautatu behar da, erakundearen ahuleziak zuzenduko dituen, aukeren abantaila hartzeko eta mehatxuak indarririk gabe uzteko.**

- Ildo estrategikoekin ildokatutako **xede estrategikoak** formalizatzea eta zehaztea.

- EAEko Administrazioaren **eskumen-esparrua** eta gainerako egitura juridiko-instituzionalarekin integratzea.

- Orientabide orokorrak **inguruneko politika publikoetan**.

- Epe ertainera eta luzera **lortu nahi den politika-, gizarte- eta ekonomia-inpaktua**, gutxienez lortu beharreko helburuak aditzera emanez.

- **Ikuspuntu ekonomikoa.**

- *Planifikatutako aldiaren urte osorako zer baliabide ekonomikoa behar den aurreikustea (gutxienez Eusko Jaurlaritzarentzat, sailka nolabaiteko zatiketa identifikatu)*

- *Kaltetuak izan daitezkeen aurrekontu-programa nagusiak (aurreikuspena)*

- *Inbertsioko, sustapeneko... aurrekontu-programak edo ildoak, gaur egun indarrean daudenak eta heldu nahi diren ildo estrategikoekin lotuta daudenak.*

- *Epe ertainera eta luzera aurreikusitako ekonomia-inpaktua plana ezartzeagatik.*

III.-3. Planaren edukiak

Izango diren ekarpenei irekitako gogoeta orientagarri horien oinarriaren inguruan, eta plan bat formulatzeko, ezartzeko eta ebaluatzeko dagozkien eremuak esleituta dituzten sailek mantentzen dituzten ahalmenen eta arduren gainean, proposatutako egituraren segidekin batera joan behar diren edukiak definituko dira.

Edukiak egiten hasteko ezinbesteko premisa da Oinarrizko ildo estrategikoetan eta ekonomikoetan formulatuak izan direnekin nolabaiteko koherentziari eusteko. Beraz, sarritan, planaren formulazioa aurreko fasean adierazitako edukiak xehetasunez adieraztea izango da.

Proposatutako atal bakoitza aztertu behar da lehen aurreratutakoarekin prozesu konstruktiboko ildo bat barnertzeko eta gordetzeko ikuspuntutik. Halaber, eduki multzoa koherentea izatea zaindu behar da, bai Gobernuaren orientazio politikoarekin, bai identifikatutako xede estrategikoak lortzeko erabakigarriak izan daitezkeen faktore tekniko edo koiuntura faktore multzoarekin (horrek guztiak ez du eragozten egoera berriek berrikuntzak sartu ahal izatea edo alderdi batzuk berriz planteatzea, baldin eta lehen aurkeztutakoari dagokionez “aldaketa” hori eragin duten egoera horiek eta arrazoiak adierazten badira).

1. Planteamendu objektiboa Programazio-erreferenteak

- **Bete beharreko gizarte-eskaerak edo –beharrak hautatzea erraztu duten iturriak identifikatzea.** Gizartetik datozen eskaerak balorazioaz gain, kontuan izan behar dira Gobernuaren programazio-xedeak, eta xede horiek epe ertainera eta luzera lortzeko ikuspuntua (Gizarteko kideei egindako kontsulta zehatzek ahalegin guztia jartzen dute berehalako arazoetan edo indarrean dauden arazoetan, eta epe ertainerako eta luzerako ikuspuntua alde batera uzten dute). Atal hau kontestualizazio soziologiko batekin lotu behar da (kontestualizazio horren funtsezko edukia egoeraren diagnostikoan kokatuko da)
- **Lortu beharreko programazio-helburua edo xedea.** Helburu edo xede hori lotuta egongo da Erakundeari dagokion “misio” delakoarekin eta Erakundeak botere publikoek eremu horretan izan beharreko jardunari buruz duen “ikuspenarekin”. Ildo horretatik, garrantzitsuak izango dira erreferentziako dokumentuak, hala nola erakundeen programazio-deklarazioak edo adierazpenak, Gobernuko kideek Parlamentuaren aurrean esandako diskurtsoak eta Parlamentuan hartutako akordioak.
- **Beste programazio-xede osagarri batzuk.** Gobernu Ekintzaren funtsezko helburuak erreferentziatzat hartuta, egokia da identifikatzea helburu horietako zein bultzatuko den nabarmenki gobernuaren jarduna xede nagusian bultzatzen denean (hala, adibidez, lanerako neurriak planifikatzeak eragina du gizarte gaietarako eta langileen osasunaren esparruan, edo beste esparru batzuetan helburuak lortzean).

2. Egoeraren diagnostikoa

Planak adierazi beharko du zer **testuinguru zabalen arabera formulatu diren planaren edukiak**. Diagnostikoa ondo egitea ezinbestekoa da hauek identifikatzeko: zer arazotan esku hartu behar den, ordura arte nola landu diren, zer lorpen izan dituzten, eta okertzeak eta nahi ez ziren edo programatu gabeko efektuak. Diagnostikoa ongi egitea beharrezkoa den arren, onartu behar da diagnostikoaren formulazioak errealitatearen balorazio-elementuak eta ikuspuntu partzialak izango dituela, eta Planak landuko duen xedeak markatuko duela.

Ikuspuntu eragile batetik, kontuan hartu behar da hauek direla diagnostikoaren helburuak:

- **Arazoa definitzea:** arazoa biztanleriaren zer bolumenek pairatzen duen, gainerako biztanleriatik zer ezaugarrik bereizten dituen eta arazoa zer kausek eragiten duten identifikatzea.
- **Hornitu behar diren zerbitzuen edo prestazioen tipologia eta bolumena identifikatzea:** arazoa pairatzen duten pertsonen zer prestazio edo zerbitzu erabili beharko zituzten (intentsitatea eta

maiztasuna); arazoaren larritasunaren arabera, zerbitzuak bereizteko edo ez bereizteko beharra.

- **Dagoenaren beharraren, eskaeraren eta erabilera-mailaren berri izatea:** bete gabeko beharrak dagoen eskaerarekiko, artatu gabeko eskaera beharrezkoa denarekiko; beharrezkoa ez den eskaera artatuarekiko; eskura dagoen erabili gabeko eskaintza. Hori guztia funtzionatzen ari den politikarekin lotuta, eta politika berri bat bada, beste lurralde-testuinguru batean eskura dauden datuekin lotuta.

Laburbilduz, **diagnostikoak justifikatu behar du esku-hartzea zergatik egiten den, esku-hartze publikoa zer gizarte-arazo edo egoera txarrek eragiten duen.**

Planaren diagnostikoa Oinarrizko ildo estrategikoak eta ekonomikoak egiteko fasean egin zen diagnostikoan oinarritzen da. Horrenbestez, Planean informazio kopuru handiagoa jasoko da, aurretiko diagnostiko horrekiko koherentzian, aldatu nahi den errealitatearen bilakaera-jarduerak eta adierazleak identifikatzeko aukera ematen duten egoera-elementuak iturburu izanda.

Beraz, **diagnostikoak hauen ikuspuntua eskainiko du:**

- **Jardun-eremuaren gizarte-testuinguru orokorra eta berariazkoa** (atal honetan, aurreko atalean gizarte-eskaerak hautatzean horri buruz egindako zehaztaileen bidez adierazitako testuingurua harremanetan jartzeko beharra sortzen da).
- Testuinguru orokorrak joera orohartzaileak hautemango ditu eta Euskaditik kanpoko inguruneari buruzko ikuspuntua integratuko du (batez ere estatuarekin eta EBrekin erlazioak).
- **Planifikazioaren Ebaluazioa edo lehen hasitako jarduketak aintza hartzea.** Kontuan izan behar da aurrerago “Ebaluazioari” buruz jarduten den atalaren edukia. Era berean, gertuko jardun-eremuei buruz jardutean, ebaluazio-ondorioak edo -emaitzak Administrazio berak hasitako beste plan batzuetan sartu behar dira.
- **Giza baliabideen eta baliabide materialen baliagarritasuna.** Zer gizarte-behar ase behar diren zehazten duen kanpoko errealitatearen berri izateaz gain, jakin behar da zer baliabide izan dituen Euskal Autonomia Erkidegoko herri-administrazioak eremu horiek artatzeko. Euskadiko erakunde-egitura kontuan hartuta, kontuan izan behar da (hurrengo atalean eskaintzen den eskumen-esparruarekin) zer baliabide iraunkor eskaini dituen Udal Administrazioa eta Foru Administrazioak, eta hala dagokionean, Estatuak.
- **Gizarte-pertzeptzioaren** berri izateko gaitutako tresnak eta **herritarren eta eragile gaituen parte-hartzea** errazteko tresnak, bai eta diagnostikoa eta Planean jasotako neurriak formulatzean izandako eragina ere.
- Edonola ere, diagnostiko prozesua **datuak lortzeko eta erabiltzeko objektibotasunaren eta zintzotasunaren printzipioen** arabera

zuzenduko da. Ildo horretan, diagnostikoa eratzeko iturrien aberastasuna eta aniztasuna lagungarria izango da errealitate posibleen alderaketa handiagoa egiteko. Horretarako, hainbat informazio-iturri erabili beharko dira: gizarte-ikerketari buruzko dokumentuak, langile adituen iritziak (kudeatzaileak, politikoak...), herritarren ikuspena edo ikuspuntua gai horri buruz, administrazio-erregistroak, zeharkako kalkuluak egiteko estatistika-iturriak.

3. Jardun-arloak, eskumen-esparruak eta funtzioen erreferentziako esparru juridikoa mugatzea

Estatuaren lurralde-eraketaren arabera, **formalki ezarritako eskumen-mugak herri-administrazioei dagokien eskumen-esparrua eta -muga finkatzen ditu**. Jarduketa-esparru horrek Administrazioak eremu jakin batean har ditzakeen neurrien (araudiak, garapenekoak, betearaztekoak) tipologia zehazten du. Halaber, eskumen-banaketan inplikaturako gainerako Administrazioekin indar daitezkeen harreman-tresnak sustatzeko beharra sumatzeko aukera ematen du, bai eta politika publiko batean esku hartzean zer eskumen-esparru lotuta egon daitezkeen identifikatzeko ere.

Lurralde-mailetan eskumen-banaketa hori ikusteko aukera ematen duten esparru juridiko egonkor samarra badago ere, **oraindik beharrezkoa da eskumen-banaketari buruzko kalkulu zehatza egitea. Kalkulu horri esker, berezko eremuekiko hedatzeko eta beste erakunde-maila batzuk²⁰ legez esleituta dituzten zereginak errespetatzeko joera duen plangintza behar bezala muga daiteke**.

Eskumen-mugari esker (hala ere, interpretazio-desberdinak dituzten eremu handiak daude oraindik), Autonomia Erkidegoko Administrazioak formulaturako Planak jaso behar duenaren ikuspuntu errealistagoa lor daiteke, eta nabarmendu zer esparrutan lor daitezkeen akordio bat inplikaturako gainerako erakunde-mailekin.

Analisi horrek eskumenen erakunde-mailak argitzeaz gain, jardun-arloen barne-banaketa berari jarri behar dio arreta, xede hauetarako: planifikazio publikoaren xede den gai nagusiari dagokionez funtzioak betetzen dituen sailaren buruzagitza adierazteko; eta elkarrizketa eta lankidetzara esanguratsua eduki behar den barne-egiturako gainerako subjektuak identifikatzeko, bai eta lantzen dituzten politikari dagokienez koordinatzeko beharra identifikatzeko.

Iritzi horien arabera, Plangintzak hausnarketari buruz irakatsi beharko du, hauei dagokienez:

²⁰ Esparru juridiko hori erlatiboa da, Estatu-Autonomia Erkidego mailan transferitzeke dauden eskumen-eremuak baitaude, eta eremu horien helmenari buruzko eztabaida baitago oraindik, besteak beste sektore-legeen onarpenean eta Lurralde Historikoaren Legearen (zalantzan jarri da, eta sarritan, Lege horri aldaketak egitea aurreikusi da) interpretazioan desadostasunak agertzea.

Tokiko mailan, kalkulatu da Euskadiko Udal Legea onartzea, IX. Legegintzaldirako Legeen Egutegiaren barne dagoena (aurreko Legegintzaldien Egutegietan ere aurreikusi da), lagungarria izango dela erakunde-maila horretan sakontzeko.

- **Inplikaturako eskumen-esparruak** (erakundearteko esparruan, gertuko erakunde-ingurunean hasi diren eta hasten ari diren Planak edo Programak barne hartuta) **eta erreferentziazko esparru juridikoa mugatzea.**
- **Autonomia Erkidegoko Administrazioaren barne-esparruan funtzioak mugatzea, erreferentziazko esparru juridikoa barne hartuta.** Atal honetan, jardun-arloak eta -eremuak identifikatzeaz gain, egokia da beste Gobernu Plan batzuen arduradunekin harremanetan jartzen hastea. Beste Gobernu Plan horiek beste gizarte-eskaera batzuei (batzuk gertukoagoak beste batzuk baino) erantzuten diete, eta osagarriak izan daitezke.

4. Egoerak deskribatzea eta hautatuko ekintzaren aukera.

Analisi hori Oinarrizko ildo estrategikoak eta ekonomikoak egiteko fasean aurreratu zen, hasierako unean nahiz Plan bera formulatzean. Halaber, analisiak Diagnostikoaren izaera bera du, eta formulaturako ebaluazioa, sumaturako bilakaera eta hautemandako joerak kontuan hartuz, hau dakar berekin: erreferente horiek aurreratzea eta garatzea, etorkizunean gerta daitezkeen arazoei aurrea haurtu ahal izateko, eta horri esker, nahi ez diren etorkizuneko egoerak zuzentzeko neurri posibleak kontuan izateko; edo datozen belaunaldiak barne hartzen dituen etorkizuneko ikuspuntu batetik, gizarte ongizatean zaintzeko eta aurreratzeko egokitzat jotzen diren beste neurri batzuk sustatzea.

Oro har, **edozein politika publiko sor daiteke hipotesi kausa gisa, “politika jakin bat burutzen badugu (neurri jakinak dituen) arazo jakin bat konpondu edo arinduko dugu”, baina beste hipotesi partzial batzuk ere izan behar ditu "behar adina baliabide baditugu, zenbait jarduera ongi egiten dugu, diseinatutako produktuak sortzen ditugu eta esku-hartzeari zentzua emango dioten zenbait inpaktu eragiten ditugu".**

Plangintzaren zeregin oinarrizkoenak kontuan hartuta (antolaketa eta langileak) **etorkizuneko egoerak aurreikusteak zehazten du zer neurri hartu behar diren, nahi den helburu bat sustatzeko, edo gogoko ez diren egoeren eraginak kentzeko edo murrizteko.**

Metodologia bakar batek ere ezin du kendu ziurgabetasuneko eta zehaztasun ezeko marjina, eta horrenbestez, aldagai ugari guztiak kontuan hartzea ezinbestea da (eta, nolabait, ez da eraginkorra, aldagai horiek guztiak tratatzeko baliabide ugari beharko bailirateke). **Beraz, Planak aldagai garrantzitsuenak hautatu beharko ditu, eta aldagai horien arabera, baldintzatzaile nabarmenenak identifikatu beharko ditu, definitutako xede estrategikoa lortzeko.** Kontuan hartutako aldagai multzoak zenbait bilakaera zenbatetsi emango ditu, eta aldi berean, egoera aldakorak izategatik barne hartutako jarduketa-neurriak berriz eratzekeo zenbait patroi erabiltzeko aukera emango du.

Azaldutako guztiaren arabera, Planak hau adieraziko du:

- **Nagusitzak** jotako **joerak eta parametroetan zer eragin duen**, epe laburrerako, ertainerako eta luzerako ikuspuntuan parametroen bilakaera hobeak eta okerragoak sortutako egoera anitzak eskainiz.
- **Etorkizuneko egoerak diseinatzeke zer parametro hautatu diren**, eta parametroen hautaketa zertan oinarritu den.
- **Hautatutako egoera** (nagusitzak edo gertagarritzat hartua), parametroen hautaketa zertan oinarritu den eta bere gain hartu daitezkeen gorabehera-marjinak azalduz. Hautatutako egoerak egoera-parametro objektiboak ditu, helburuen helmena eta Planaren ebaluazio-planteamenduan definitutako betetze-adierazleekin zer alde duen zehazteko.

5. Jardueraren estrategia-ardatzak ezartzea, eta hala dagokionean, ardatz bakoitzari esleitutako jarduera-ildoak. Planaren antolaketa-eta sistematika-elementuak.

Estrategia-ardatzak lotuta egongo dira **identifikatutako arazoa konpontzeko edo hobetzeko** hasi nahi den **politikak lortu nahi dituen helburuekin**. Helburu horiek oinarri hartuta, **estrategia-ardatzek ekintza publikoaren oinarritzko esparruak adieraziko dituzte**. Harreman horrek xede estrategikoak zehaztera behartzen du, eta lotu egiten ditu lehen ataleko edukiekin. Lehen atala identifikatutako beharrei eta proposatutako plangintzari lehentasuna emateko erabiltzen den programazio-xedeari buruzkoa da (Ildo estrategikoek aurreratutako elementurik garrantzitsuenetako bat da).

Estrategia-ardatzak **barne-euskarria edo -egitura** izango dira, eta **ardatz horien inguruan sistematizatuko dira** identifikatutako beharrei heltzeko **jarduketak**, etorkizuneko bilakaerari buruzko aukeratutako aurreikuspenaren arabera.

Estrategia-ardatzak formulatzeak premisa gisa behar ditu kopuruan mugatutako helburu batzuk, hedaduraz argi eta zehaztasunez definitutakoak. **Premisa horren arabera, proposatutako ardatzek jarduketan ondoko kategorizazioa zailduko duten anbigutasunak edo zentzu-aniztasunak eragotziko dituzte** (hala ere, ustezkoen eta irizpideen aniztasuna kontuan hartuta, eta sistematizazio-kategorietara zehazki egokitzea zaila dela kontuan izanda, proposatutako jarduketak ardatzekin lotzeko mekanismoak sar daitezke, deskribatutako ardatz batean kokatu behar badira ere).

Planaren ekintzarako edukiak antolatzeko egitura gisa, bi eraketa-maila posible aurreikusten dira. estrategia-ardatzak, Planaren helburuekin lotuak; eta jarduketa-ildoak, ardatz bakoitzean hasi beharreko administrazio-ekintzen tipologiari buruzkoak.

Epe laburrera, ertainera edo luzera lor daitezkeen inpaktuak kontuan hartuz helburuak formula daitezkeen neurrian, estrategia-ardatzek politika publiko batean hiru mailatan lortu nahi diren inpaktuen aurreikuspena sar dezakete beren egituran: epe laburrerako inpaktuak, esku-hartzearekin lotutakoa (helburu eragileak); tarteko inpaktuak, aurrekoen ondorioz sortutakoak (berariazko helburuak), eta epe luzerako inpaktuak edo bukaerakoak, tarteko inpaktuak pilatzetik sortuak (helburu orokorrak).

Bestalde, **jarduketa-ildoak administrazio-egiturak heldu beharreko ekintzen tipologiekin lotuta egongo dira** (araudia, sustapenekoak, erakundearteko koordinaziokoak, beste eragile batzuekin lankidetzan aritzekoak), eta aztertutako ardatz guztientzat antzeko jarduketa-ildoak jaso ahal izango dira.

6. Proposatutako estrategia-ardatzen eta ardatz horiek ezartzeko tresna formalen arabera garatu beharreko ekintzei buruzko azalpen zehatza.

Ekintzen katalogo osoa da, eta ekintza horien bidez identifikatutako gizarte-beharren inguruan definitutako helburuak bete nahi dira, Gobernuak herritarrekin konprometitu dituen programazio-ildoekiko koherentzian.

Ekintzen katalogoa proposatutako estrategia ardatzen arabera egituratuko da. Ardatz bakoitzaren barruan, sistematik **definitutako jarduketa-ildoei** jarraituko die (edo hala ezin bada, estrategia-ardatz guztiei sistematika homogeneo bat aplikatuz, jarduketak zer-nolakoak diren kontuan hartuta), eta **era berean, Egutegi batean adieraziko dira**, non jarduketei heltzeko aurreikusitako datak jasoko diren. Egutegi horrek koherentzia izango du aurrekontu-programazioarekin, uztartutako jarduketek aldi baterako eskatutakoarekin (adibidez, eremu batean laguntzak arautzea arau orokorren bidez, eta ondoren, laguntzen deialdiak egitea, dagokien aldian).

Jarduerek oinarrizko deskribapena aurreratuko dute:

- Produktuen ondorioz **hautemango diren onurak**, aurreikuspenen arabera (epe laburrerako eragina) eta denborak aurrera egin ahala, aurreikuspenen arabera, sortuko diren oinarrizko aldaketak (epe luzerako eragina).
- **Modu eraginkorrean burutzeko beharrezko baliabideak**, alegia, jarduketak garatutako jardun-eremuari emandako baliabide erabilgarrietara eta gainerako giza baliabideetara eta baliabide materialetara egokituta.
- **Jarduketen bat-etortzea**, eskuragarri dauden baliabideetatik haratago, alegia, bideragarritasun juridiko eta materiala kontuan hartuta eta aurretik egindako antzeko ekintzekin bat datorren sortzeko eta ezartzeko errealismoa kontuan hartuta.

Jarduketan zerrendak, **Planaren bidez lortu nahi diren xedeetan ondorio zuzena eta berehalakoa izanik, Planaren lehentasunekoak diren sailek kudeatzen dituztenak sartu ahal eta beharko ditu.** Gobernu Planak segurtasuna bermatu behar du, Eusko Jaurlaritzaren barruan garatzen diren ekintzetan, deskribatutako xedeak lortzeko, osotasun horri uko egin gabe, ezarritako sailen banaketaren arabera. Segurtasun horrek eskatzen du sailen arteko harremanak, plangintza-prozesu osoan beharrezkoa denak, garrantzi berezia izatea, Plana adierazteko eta jarduketara materialak identifikatzeko fasean.

Ezarri beharreko ekintzen **denbora-ikuspegia** (azken batean, planifikatutako denbora-tartea), legezko aurreikuspena egon ezean edo planifikatutako eremuaren izaerak berak eskatu ezean, Gobernuaren Ekintzaren plangintzak duen izaera politikoarekin bat etorrira, **dagokion Legegintzaldiaren ikuspegira egokitu beharko litzateke.** Denbora-tarte honetan Gobernuari, ohiko zerbitzuak emateko hausturarik gabeko ikuspegian, berehalako erabakiak bideratu ahal izateko tresna izateko aukera emango dion Legegintzaldiaren amaierako ekitaldia sar daiteke.

7. **Planteamendu subjektiboa.- Erakundeen arteko erlazioen formulak eta gizarte- eta ekonomia-eragileen eta herritarren parte-hartzearen formulak.**

Atal hau honakoarekin lotuta dago: **inguruko gainerako subjektuekiko harreman-esparrua eta elkarrizketa arina izateko aukera emango duten bideak definitzeko eta bideratzeko beharra** (arina eta, gainera, jarrerren trukeekin), desberdintasunak eta gatazkak konpontzeko edo proposatutako jarduketan ondorioa indartzeko formulen gaineko erabakiak hartzeko.

Xedea bakarra bada ere, **bi bloke bereizten dira, harremanetan jardun dezaketen erakundeen izaeragatik.** Alde batetik, **eremu publikoa**, “erakundeen arteko erlazio” gisa identifikatua; bestetik, **elkarri eragiteko gainerako subjektuak**, oro har, gizarte- eta ekonomia-eragileak eta gainerako herritarrak.

7.1.- **Eremu publikoan**, aldi berean, barneko eta kanpoko eremuaren artean bereizten da. Lehenengoa, Eusko Jaurlaritza osatzen duten gainerako sailekiko harreman-esparrua, eta bigarrena, dituzten eskumenak erabilia, landutako Planaren ekintzen eremuko herri-administrazioekiko harreman-esparrua.

a) **Barneko eremuari** dagokionez, harreman zehatzen identifikazioa lor daiteke; horretarako, “arloan”²¹ Dekretua, dagokion Legegintzaldikoa, eta sailen “egitura organikoaren” gaineko Dekretuak daude. Hala ere, ez da harreman horiekiko banan-banako tratamenduaren alde egiten, bereziki “Gobernu Planetan”, baizik eta, **inplikaturako jardun-arlo handiak identifikatuta, egon daitezkeen**

²¹ Une honetan, Euskal Autonomia Erkidegoaren Administrazioeko Sailak sortu, ezabatu eta aldatzen dituen eta horien egitekoak eta jardun-arloak finkatzen dituen Lehendakariaren maiatzaren 8ko 4/2009 Dekretua, Lehendakariaren uztailaren 30eko 20/2009 Dekretuak aldatu duena.

elkartzeko organoen ezagutzan sakondu beharko da, edo orain arte programa konkurrenteetan egindako lanetan edo Planaren xede estrategikoetan laguntzen duten lanetan eta legegintza-egutegian edo sailaren planen eta jarduketa garrantzitsuen egutegian proposatutako neurrietan.

Horrela, organoek ezar ditzaketen banakako harremanak gorabehera, gainerako sailen ezagutzan aurrera egin ahala, bidezkoa da sailtako goi-mailako karguen edo titularren mailan bateratze-lana egokitzea jotzea, hori eskatzen duten alderdi zehatzak egokitu eta moldatzeko²².

Barneko eremuan, erakundeen administrazioaren gainerako erakundeen tratamenduan sakondu daiteke edo beste sail batzuei lotutako **Euskal Sektore Publikoko gainerako subjektuen tratamenduan**. Hori horrela, erakunde horietako gobernu-organoetan sailtako arduradunek berek erantzukizun handiak dituztela kontuan hartuta, uste da, hasiera batean, horiekiko harremanean, era berean, beste erakunde horietako egitekoen eremua ere aurreikusi beharko litzatekeela.

Era berean, beharrezkoa da, **Plan bakoitza egitean, indarrean dagoen barnekoordinazioaren egitura organikoa ezagutzea**, sortutako organo horien aukerak optimizatzeko, zehazki, sailen arteko harremana optimizatzeko.

b) Kanpoko eremua. Koordinazio, lankidetzeta edo kooperaziorako egitura antolatzaile hori ezagutzeko eta abiarazteko prozesuak garrantzi bera edo handiagoa du erakundeen arteko esparruan; beraz, dauden foroek, lantzen ari den Planari dagokion eremu zehatza ezagutzeaz gain, ikuspegi zabalagoa izan dezakete, bai hurbileko beste eremu batzuei dagokienez, bai gaien gaineko bilakaera historikoari dagokienez.

Balorazio horrek **erakundeen arteko harremanaren funtsezko abiaburua osatzen du;** beraz, Plangintzaren prozesuak premisatzat hartu behar du, izaera teknikoko harremana eta bilerak ezartzeko edo erabakiak hartzeko oztoporik gabe, egokiagoa dela dauden egituretara jotzea, horiek optimizatzeko. Gainera, eskumenen hedapenaren gaineko mugak eta zalantzak argituta, Planak, berezko neurri gisa, koordinaziorako egitura egonkorak finkatzeko indarrean dagoen araudi-esparruaren berrikuspina sar dezake, dagokion Planaren esparruan xede hori lortzeko eta kanpoko beste jarduketa batzuetan erabiliak izateko.

7.2.- Agerikoa bada ere, batzuetan islatu behar da herritarrak eta horien baldintzen hobekuntza erakundeen egituraren eta agintaritza publikoen jardueraren xede direla. Gizarte-komunitatea osatzen duten herritarren konplexutasunak eta aniztasunak zenbait sistema erakarri ditu; horien bidez, konplexutasun eta aniztasun horiei erantzuna eman nahi izan zaie.

²² Hori guztia, marjinaren barruan eta, zehazki, Lehendakariari dagozkion sailen arteko eskumen-gatazken gaineko ebazpenaren eta Gobernuaren Ekintzaren arteko koordinazioari dagokionez egon daitezkeen betekizunen aurretik, Gobernuaren 7/1981 Legearen 8. artikulua xedatutakoari jarraiki.

Sistema demokratikoaren ahalmenak premisa osatzen du, eta kontzeptuak berak hainbat interpretazio ditu, bai eta praktikan jartzeko hainbat modu ere. Herritarren aldetik erakundeen aitopren demokratikoa berrindartzeagatik kezka herritarrek gai publikoetan izan beharreko parte-hartze zuzenago eta zabalagorako aukera emateko beharraren gaineko hausnarketa eragin du.

Gai hau, zientzia politikoaren eta administratiboaren azterketa sakonen xedea, aspaldion erabakiak hartzeko kontsiderazio demokratikoa indartzeko gobernu-formuletan sakontzeko mekanismoak aurkitzeko hausnarketaren xede izan da. Hausnarketa hori “Gobernantza publikoaren” kontzeptuaren inguruan garatzen da.

Gobernantza publikoaren ezinbesteko erreferentea gure eremuan “**Europako Gobernantzaren Liburu Zuria**” da, Europako Batzordearen²³ barruan egina, Europako herritarren eta Europako erakundeen lanaren arteko urruntze argia identifikatzen duen testuinguruan.

Gobernantza publikoaren garapenerako, **irekitasun, parte-hartze, erantzukizun, eraginkortasun eta koherentziaren** printzipioak hartu dira oinarri, herritarren konfiantza berreskuratzeko Europaren integrazio-prozesuan.

Gobernantza Onaren printzipioak ezartzeak eta garatzeak hartu duen garrantziak, erakunde publikoen eremuan, agiri honetan Gobernantzaren inguruko atala sartzeari eragin du; horren barruan, **parte-hartzea** modu berezian garatu da. Atal horretan egindako kontsiderazioek herritarrekiko eta “sozietate zibila” izeneko ordezkari-eragileekiko erlazioaren gaineko kontsiderazioak adierazten dituzte.

7.3.- Nolanahi ere, argi geratu behar da eragile publikoekiko eta pribatuekiko harremana beharrezkoa dela, beren esparruan hartutako plangintza eta neurriak eguneratuta mantentzeko eta aurreikusitako egoeratik eta gerta daitezkeen desadostasun edo gatazketatik urruntzen diren gertaeren bilakaerarentzako tratamendu egokia sartzeko, ahalik eta dinamikoan.

Horrela, bada, plangintzak, beren zereginengatik tartean izan daitezkeen edo aurreikusitako jarduketan ezarpenaren hobekuntzan lagun dezaketen inguruko subjektuekiko erlaziozko tresna eta bideen aplikazio praktikoa eta iraunkorra eskatzeaz gain, Plana egin aurretik erabilitako koordinazio, lankidetzak eta parte-hartzeko mekanismoak azaldu beharko ditu; horiek Plana gauzatu bitartean baliatuko ditu, subjektu horien lankidetzaz eta parte-hartzeaz jarraipena diseinatuz. Azkenik, erakunde eta pertsona horien ikuspegia gogoan hartuko duen ebaluazioa egiteko egokitzat jotzen dituenak baliatuko ditu; lortutako emaitzen berri emango dio, modu kualifikatuan.

²³ Batzordeak Europako Parlamentuari, Kontseiluari, Ekonomia eta Gizarte Lantaldeari eta Eskualdeetako Lantaldeari eginiko jakinarazpena, DOCE COMen (2001) argitaratua (amaierako 428).

8. Aurreikusitako ekonomia-baliabideen zehaztapena.

Plangintza hertsiki loturik dago dauden baliabideen erabilgarritasun eta optimizazioarekin. Ekonomia-baliabideak (eta, zehatz, giza baliabideen erabilgarritasuna eta gainerako bitarteko materialak ekonomia-baliabideak egoteari lotuta daude) Politika Publikoei heltzeko baldintzarik nagusiena dira (agerikoa da, ekonomia-baliabideak mugagabeak balira, plangintzak zentzua galduko lukeela).

Ekonomiaren ikuspegia sartzea konsubstanziala da, plangintzari dagokionez, eta zentzua ematen dio (ekonomiaren ikuspegi errealarari lotuta ez dagoen plangintza ez litzateke borondate oneko ekintza bat baino gehiago izango). Aurrekontu publikoen ziklo arrunta (urte naturalarekin bat datorren aurrekontu-ekitaldiari lotuta) eta Planen izaera kontuan hartuta, etorkizuneko aurreikuspen gisa (hasiera batean, Legegintzaldiari egokituta), Planaren edukiek, zenbait baliabide etorkizuneko ekintza zehaztutara lotzeko aukera ematen duten aurrekontu-tresnak gauzatu ez diren neurrian, borondate politikoko izaera mantentzen dute, problematika bati aurre egiteko, bai eta politika horiei baliabideen zifra zehatza hitzemandeko borondatearen aurrerapena ere.

Egun arte, ez da zalantzan jarri botere politikoak duen borondatezko izaera, eta eremu politikoan planifikatutakoaren exijentzia mantendu da, eta ez da planifikatuaren gaineko betearazpenari buruzko demanda juridikorik jaso (Planen azaldutako izaera horrekin bat eta lotura juridikotik kanpo).

Horrela bada, Planaren ekonomia-aurreikuspenek ez dute Planaren neurri edo jarduketara zehatz bakoitza beharrezkoa exijitzen, baizik eta, neurri nagusien kasuan salbu, deskribatutako ardatz estrategikoen inguruan bil daitezke.

Era berean, Plan batek, konpromiso politikoa erabiltzeari dagokionez, hasiera batean, ez du oinarri izan behar aurrekontutik kanpoko baliabideen eskarirako; izan ere, Gobernuaren plangintza estrategikoan ezartzen da, eta hori baliatzen da politika bakoitzaren finantzako inguratzaileak identifikatzeko.

Sustatzailearen sailei dagozkien baliabideen identifikazioa egin daiteke, baldin eta horiekin horrela erabaki bada edo arauak hala ezartzen badu, Legearen arabera, eta, edonola ere, sail sustatzaileak berarentzat aurreikusten direnetatik bereizi behar dira.

Beste erakunde batzuen baliabideak, aurretik prestatuta egon ezean, modu berezian egin beharko dira.

9. Plana kudeatzeko eredua

Eduki honek **eskatzen du Planak Planaren kudeaketaren organigrama diseinatu eta sartzeko, Planak eragindako fase bakoitzaren organo arduraduna argi zehaztuta.** Kontuan hartu da Planak berak ibilbide

garrantzitsua izan duela, organo eskudunak egin eta onetsi aurretik, eta, beraz, agerrarazi beharko da zein organok landu duten fase eta jarduketa bakoitza, bai plan estrategikotik, bai betearazpen-planetik.

Zein organok parte hartu duten argi geratu ondoren, eta aurretiko jardueretan zein neurritan esku hartu duten, Plana kudeatzeko ereduak erantzukizun estrategiko eta betearazle horien esleipena jaso beharko du, Plana onetsi ondoren, horren aurreikuspenen arabera ezartzeko, planifikatutako epeko parte-hartzea eta jarraipena eta emaitzen ebaluazioa eta zabalkundea barne, epe hori amaitzean.

Plana kudeatzeko ereduak prestatzean, Planaren buru den Sailaren egituraren gaineko Dekretuan aurreikusitako zereginen banaketa kontuan hartu behar da, bai eta tartean dauden gainerako sailena ere. Planaren sustatzaileek kontuan hartu behar dute, nahitaez eta modu xedaezinean, arau juridikoak baitira, eta, era berean, kontuan hartu behar da gero eta kide anitzeko organo gehiago dagoela eta horiek zenbait Planen jarraipenaren gaineko betekizun espezifikokoak dituztela (horrela, jarraipenaren edo ebaluazioaren gainean informazioa jasotzeko beharra, horri buruzko iritzia emateko).

Araudiaren gainean egon daitezkeen aurreikuspenak Sailek Planaren xedek modu arinean eta eraginkortasunez lortzeko duten borondateaz adostu beharko dira. Horretarako, egokitzen jotzen da Kudeaketa Eredua proposatzea, dauden egituren oinarriaren gainean, dauden instantzia organikoak eta sailak optimizatzeko eta zereginak ez sakabanatzeko, aurretik dauden horien bidez estaltzen diren eta planifikatutako eremuaren ikuspegi iragazgaitza eragin dezaketen “ad hoc” formulak sortuz.

“Gobernu Planetz” ari garela kontuan hartuta, **beharrezkotzat jotzen da Kudeaketa Ereduak Gobernu Kontseiluaren esku-hartzea aurreikustea, planifikatutako epean, eta goragoko mailako eskumenak aitortzea, bai Planaren bilakaeraren eta jarraipenaren ezagutzari buruzkoak, bai esku-hartzeari buruzkoak, edukien berrikuspen garrantzitsuari dagokionez.** Era berean, Gobernu Plan gisa hartzeak dakar **Planaren Ebaluazioa Gobernu Kontseiluari bideratzea, horren ondorio eta oharrekin, estrategikotzat aitortutako eta dagokion Plana Legegintzaldiko Planen Egutegian sartzea** eragin zuten sektore horien ezagutza nahikoa izateko.

Gobernu Kontseiluaren Kudeaketa Ereduan nahitaez egoteak zehazten du, era berean, **Sailaren pertsona titularraren nahitaezko presentzia,** horrek Planaren gaineko gaiak goi-mailako organo horri eman behar dizkion neurrian.

Azkenik, ezin da adierazi gabe utzi **“kanpoko eragileek”** administrazioaren egituran bertan duten presentzia handia; horiek Gobernu Sailek sustatutako Planak prestatzen, parte-hartzea dinamizatzen, idazten eta horien jarraipena egiten parte hartzen dute (bai Gobernu Kontseiluak onetsitako Planak, bai sailen beste Plan batzuk).

Jarduketa hori, oro har, kontratu publikoen bidez gauzatzen da (nahiz eta, unibertsitate zein eremu publikoko bestelako subjektuek esku hartu duten kasu batzuetan, lankidetzarako formuletara jo izan den, hitzarmenen bidez edo bestelako administrazio-bideren baten bidez) eta plan baten fase zehatzetara zein plan osora zabaltzen da.

Kanpoko eragile horien esku-hartzeak ez dakar organo politikoei oro har dagokien plangintzaren erantzukizuna gutxitu edo lausotzea, ez eta organo horiek agiri hauen orientazio politikoa zehaztuko duten urratsak edo funtsezko oinarriak ezartzea ere. Horrenbestez, horien jarduera aholkularitza adituaren edo jarduera materialen eremuan sartu beharko da.

Horrela, esku hartzen dutenean, Kudeaketa Ereduak onetsi aurretik egindako faseetan gauzatutako jardueren gaineko aipamenak jasoko ditu, bai eta esleitzea aurreikusitakoak ere; horretarako, administrazio-egituraren organoa izendatuko da, eta horren mende garatuko da jarduera, zuzenean.

10. Proposatutako helburu eta xedeen ebaluazioa

Ebaluazioaren atala botere publikoen jardunean gero eta garrantzi handiagoa hartzen joan da. Ekintza publikoa arduradun politikoen eta kudeatzaile politikoen interesekoa baino ez zelako ideia gainditu ondoren, hartutako neurrien arrakasta-maila ezagutzeko, jarduera horren gaineko ezagutza gizarte osoari ireki zaio, bai eta gauzatutakoaren gaineko azterketaren balioa ere, etorkizunean erabakiak hartzeko erreferentea izan dadin.

Politika publikoen ebaluazioari oinarrizko balioa aitortu zaio, proposatutako konpromiso politikoen betearazpen-mailaren erreferente gisa, eta arduradunek zerbitzua ematen jarraitzeko edo jarduera publikoarekin aurrera jarraitzeko erabakia hartzeko erreferente gisa.

Garrantzi hori Gobernantza Onaren printzipioek Europako Erakundeetatik kide diren gainerako estatuen egitura publikoetara izandako sustapenak babesten du.

Garrantzi hori eta IX Legegintzaldiko Gobernuak printzipio horien alde egiten duen aitortpena kontuan hartuta, aurrerago **ikuspegi zehatzagoa eta espezifikagoa eman da, besteak beste, politika publikoen ebaluazioari buruzkoa, Gobernuaren Plangintzari aplikatua.** Nahikoa da une honetatik nabarmentzea tratamendu sistematiko eta iraunkor baten helburu izateko beharra, plangintza-prozesu osoan; alegia, Planaren beraren ikuskeratik, aurretik dauden erreferenteak kontuan hartuta, etorkizunean erabakiak hartzeko unean hobekuntza eragiteko garatutako Planaren *ex post* ebaluaziora.

IV.- “GOBERNANTZA” GOBERNU ONAREN PRINTZIBIOAK PLANGINTZAN. PARTE-HARTZE ETA EBALUAZIOAREN GAINEKO AIPAMEN BEREZIA.

IV.1.- GOBERNANTZAREN PRINTZIBIOAK PLANGINTZAN.

Planen edukiak garatzean, **Gobernantzaren** kontzeptu indartua adierazi da **politika publikoetan**, botere publikoek herri-administrazioen jardueran aurrera egiteko hartu beharreko neurrien orientazioaren erreferente gisa. Garrantzi hori eta herri-administrazioetan praktika berritzaileak eta hobekuntzak sartzeari lotuta daude, eta, nahiz eta proposamen berritzailea kontuan hartu ahal izan den epe luzean, une honetan, horren gaineko eztabaida modu eraginkorrean ezartzeko erresistentzien inguruan planteatu daiteke.

Eremu publikoaren barruan, **Gobernantza** kontzeptuak erakunde, mekanismo, prozesu eta harremanen gunea kudeatzeko formulak adierazten ditu; horien bidez, taldeek eta herritarrek beren interesak bideratu eta elkarri eragiten diote, bai eta gobernuko erakundeekin ere. Hau da, herri-administrazio guztiek jarduteko eta antolatze moduetan eragindako ikuspegi tradizionala sartzeari gain, era berean, horien eta sozietate zibilaren arteko elkarreragina ere sartzen du, eta pertsonak hartzen dira azken erreferentetzat eta gobernuaren partaidekidetzat.²⁴

Gobernantzaren inguruko adierazpena eta planteamenduak herritarren aurrean erakunde publikoek duten legitimitate demokratikoaren berrespena bilatzeari lotuta daude; horretarako, jarduera publikoan lortu beharreko araudi-printzipioak hartu eta horiei bide eman behar zaie: **parte-hartzea, gardentasuna, erantzukizuna, legearen inperioa, oinarrizko eskubideen errespetua, eraginkortasuna, zuzentasuna, adostasuna, plangintza estrategikoa...** Hori kontuan hartzeak eragin du, oro har, gobernantzaren kontzeptua “on” adjektiboari lotzea. “gobernantza ona” edo “*good governance*”.

“**Europako Gobernantzaren Liburu Zuria**”, Europako Kontseiluaren²⁵ barruan landu da, eta honako testuinguruan sortu da: Europako herritarrak Europako erakunde zereginetatik argiro urrundu direla identifikatu da bertan. Egiaztapen horrek erakunde horien legitimizazio eraginkorrari eta efikaziari eragiten zion neurrian, proposatu da erakundeen kontsiderazioa bultzatzea, **irekitasun, parte-hartze, erantzukizun, efikazia eta koherentziaren** printzipioen aplikazioa oinarri hartuta, herritarrek berriro ere Europaren integrazio-prozesuan konfiantza izateko. Horrela, premisa horien arabera, **Gobernantzaren** honako definizioa eman da: **“Boterea Europa mailan gauzatzeko moduari eragiten dioten arau, prozesu**

²⁴ Espainiako Errege Akademiaren hiztegiak honela definitzen du: “governatzeko artea edo modua; xedetzat proposatzen da ekonomia-, gizarte- eta erakunde-garapen iraunkorra lortzea, estatuaren, sozietate zibilaren eta ekonomia-merkatuaren arteko oreka ona sustatuz”.

²⁵ Batzordeak Europako Parlamentuari, Kontseiluari, Ekonomia eta Gizarte Lantaldeari eta Eskualdeetako Lantaldeari eginko jakinarazpena, DOCE COMen (2001) argitaratua (amaierako 428).

eta jarrerak, bereziki, irekitasun, parte-hartze, erantzukizun, efikazia eta koherentziari dagokienez.”

Batasunaren esparruan adostutako planteamenduak honakoa kontuan hartzea eragin du: gobernantzarako modu berrien eta horiek berekin dakartzaten printzipioen sustapena ez da Europako erakundeena baino ez den erantzukizuna, baizik eta herri-administrazioetako maila guztiena, bai eta enpresa eta organizazio pribatuena (*gizarte-erantzukizun korporatiboa*²⁶) eta sozietate zibilarena ere (*herritar aktiboak*).

Europako Gobernantzaren Liburu Zuriak honakoa adierazi du: “*Gobernantza onaren eta proposatutako aldaketan oinarria bost printzipiok osatzen dute...: irekitasunak, parte-hartzeak, erantzukizunak, efikaziak eta koherentziak*”. “*Gobernantza demokratikoa ezartzeko*” oinarritzakoak diren printzipio horiek erreferentzetzat jotzen dira, Batasunaren eremuko erakunde publikoetako jarduera orokorrean, eta politika publikoen plangintza da –bai eta horren inguruan garatzen diren fase eta jarduketa guztiak ere– Gobernantza Ona eta horri egotzen zaizkion xedeak ezartzeak ondorio argiagoak eman ditzakeen eremuetako bat.

Printzipio hauek berekin dakartena abian jartzeak, politika publikoak, oro har, eta Plangintza, zehazki, diseinatzeko orduan ikuspegi berriak sartzeaz gain, politika publiko eta plan horien garapen-prozesuetan dauden jarduketa material zehatzen indarra eta ezarpena zehatzen du. Horrela, prozesu horien parte-hartzea eta ebaluazioa sustatzeko ekintzak; aurrerago aztertuko dira, xehetasun handiagoz.

Oro har, aipatutako printzipioak abian jartzeak dakar honako alderdi hauei, besteak beste, erantzuna ematea:

- **Irekitasuna**, funtzionamendu irekiagoa sustatzen ote den baloratzea, komunikazio eraginkorragoa eta jendearentzat oro har ulergarriagoa den hizkera sustatuz.
- **Parte-hartzea**, tartean diren eragile guztien beharra eta inplikazio erreala baloratzea.
- **Erantzukizuna**, kontuak eskatzeko eta azalpenak ematea exijitzeko mekanismoak ote dauden baloratzea.
- **Efikazia**, lortutako emaitzak baloratzea.
- **Koherentzia**, xedeak lortzeko esku-hartzea egokia ote den baloratzea, bai eta eremu berean dauden bestelako esku-hartzeekin bat ote datorren ere.

²⁶ Sozietate zibileko gero eta organizazio gehiagok benetan uste dute gizarte-erantzukizun korporatiboa ez dela erabat enpresa-eremuko gaia, baizik eta eraiki nahi den gizarte-motaren eta horretan osatzen duten aldeak garatzen duten zereginaren gaineko gaia. Horrenbestez, herri-administrazioek gizarte-erantzukizun korporatiboaren garapenaren berri izan behar dute, eta politika publikoaren espazioa gorde behar dute, sustatu eta normalizatzeko. Koherentziaz eta nazioarteko esperientzien adibideari jarraiki, gizarte-erantzukizun korporatiboaren ikuspegiaren sustapen publikoaren alde egiten da: gizarte-erantzukizun korporatiboaren kontuetan informazioaren aldetiko gardentasuna sustatzea, laguntza-programak sortzea, pertsona kontsumitzaileek gizarte-erantzukizun korporatiboaren irizpideak hartzea sustatzea, nazioarteko praktika hobeak zabaltzea...

Esparru horren arabera, aurreko Legegintzaldiaren hasieran (2005-2009) “Euskadiko Gobernantza. Euskadiko herri-administrazioan politika publikoen berrikuntza eta ebaluazio eredu”²⁷ izeneko agiriaren ildo estrategikoak eta oinarriko ekonomia-ildoak adierazi ziren; horren bidez, Euskal Autonomia Erkidegoko administrazioan Europar Batasuneko erakundeek proposatutako Gobernantzaren printzipioak ezartzeko Plana egin eta ezartzeko oinarriak finkatu ziren.

Proposatutako²⁸ lau jardun-ardatzetatik, agiri honetarako, interesgarria da honako honen alde egiten duena hartzea: **“Gizartearen parte-hartze demokratikoa indartzea politika publikoak diseinatzeko, gauzatzeko eta ebaluatzeko prozesuetan”**.

Jardun-ardatz hau aurretik plangintza sailen arteko²⁹ koordinazio-metodo gisa planifikatzearen garrantziaren gainean aipatutakoari lotu behar zaio. Izan ere, horren planteamenduak IX. Legegintzaldiko Gobernuak, “governantza onaren printzipioen” esparruan, Gobernu Ekintzan eta, hedaturaz, bere plangintzan oinarritzat jotzen dituen elementuetako birengan eragina du: **politika publikoen parte-hartzea eta ebaluazioa**.

Aurreratu daiteke Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioak garatutako plangintzan elementu horien presentzia urria plangintza horren ahulunetzat

²⁷ Ildo estrategiko horien gainean, modu formalean, Gobernu Plangintza eta Ekonomia Gaietarako Ordezko Batzordeak (CDPAE) “aldeko txostenak” eman zituen, 2006ko apirilaren 12n egindako bileran, eta eskatu zen zegokion agiria egiteko, sailen arteko informazio-prozesuaren eta kontsulten ondoriozkoa.

²⁸ CDPAE-k hartutako eta aipatutako erabakiaren azalpen-atalak, proposatutako lau jardun-ardatzetarako dagokienez, honakoa adierazi zuen, hitzez hitz:

“1.- Arauen eta politika publikoen diseinuaren eta gauzatzearen kalitatea eta emaitzak haztatzeko modua hobetzea:

Arauek eta politika publikoak egiteko prozesuak aztertu beharko liriteke, aplikazioa hobetzeko, Gobernantzako modu berriak eragiten dituzten jarraibideak sartuz. Azterketak hiru eremu zehatz hartuko lituzke: barruko legegintza-prozesua, plangintza eta koordinazioa eta politika publikoen ebaluazioa.

2.- Gizartearen parte-hartze demokratikoa indartzea politika publikoak diseinatzeko, gauzatzeko eta ebaluatzeko prozesuetan.

Xede nagusia izango litzateke gizartearen eta herritarren parte-hartzea aztertzea, politika publikoak diseinatzeko, ezartzeko eta ebaluatzeko prozesuetan, eta, horretarako, partaidetzako demokrazia-ereduetara bideratutako ekarpen modernoak sartzea.

3.- Euskadiko Herri Administrazioaren laguntza Euskal Gobernantzari: plangintza orokorraren zabaltzea erakundeen arteko eremura, kohesio-tresna gisa. Politika Publikoen Euskal Kontseilua:

Euskal Autonomia Erkidegoan erakundeen arteko koordinazioaren funtzionamenduaren berrikuspina egitea, indartzeko eta politika publiko autonomikoen baterako plangintzarako eta koordinaziorako organoaren eraketa diseinatzeko.

4.- Euskal Autonomia Erkidegoaren ekarpena gobernantzako beste maila zabalagoetan (estatukoa, Europakoa eta mundukoa):

Euskal Autonomia Erkidegoan dauden herri-administrazioen arteko lankidetzak gauzatzea beharrezkoa den bezala, beharrezkoa da ere Euskal Autonomia Erkidegoan eragin zuzena duten eta testuinguru globalizatuan nola inskribatzen den zehazten duten botere publiko eta herri-administrazio guztien arteko lankidetzak gauzatzea.”

²⁹ Aldi berean, elementu horrek aurretik aipatutako hirugarren jardun-ardatzaren oinarria osatzen zuen.

identifikatu dela; beraz, oinarri horren arabera, egokitzen jotzen da agiri honek hasierako hausnarketari eusteko aukera emango duten oinarriko erreferentziak barne hartzea, IX. Legegintzaldi honetan Gobernuaren Plangintza diseinatu, egin, gauzatu eta ebaluatu behar dutenek kontuan har dezaten. Hausnarketan aurrera egin ahala, aipatutako xede instrumentalari mesede egiteaz gain –gobernu-plangintzan bateratuak eta homologagarriak diren erreferenteen bilaketan sakontzeari buruzkoa–, aukera ematen du “governantza onaren” printzipioak Gobernuaren Ekintzan sartzeko xede estrategikoan aurrera egiteko.

IV.2.- PARTE-HARTZEA

“Parte-hartzea” jarduera publikoa bideratu behar duen printzipio gisa sartzeari ez da berritzailea, ez eta arautzen gaituen antolamendu juridikoaz kanpoko ere. Horrela, 1978ko Espainiako Konstituzioak berak, atariko tituluan (9.2. artikulua³⁰) eta Euskal Autonomia Erkidegorako Autonomia Estatutuak (9.2. artikulua, e letra³¹), baldintza beretan, herritarren parte-hartzea jarduketara publikoan, bizitza politiko, ekonomiko, kultural eta sozialean sustatu beharreko printzipiotzat sartu dute (gaur egun, herri-administrazioen praktikan dauden eremuak).

Herri-administrazioak pertsonen parte-hartzea egokiro gauzatzat jo du administrazio-jarduketan, besteak beste, honakoen bidez: informazioa, audientzia, eskaera eta proposamena. Batzuek esaten dute deszentralizazioaren eta deskontzentrazioaren tresnek, besteak beste, administrazio-kudeaketan ohikoak direnek, parte-hartzeari bide ematen diotela, organo erabakitzaileek herritarrekiko duten hurbiltasunak horretarako bide eman dezakeen neurrian, nahiz eta, praktikan, organo horiek, batik bat, interesdunen arretarako organoekin bat datozen, modu indibidualean kontuan hartuta: erregistroa, informazioa, tramiteen arabera eskatzeko aukera, etab.

Formula horiek, kolektiboaren kudeaketan parte hartzeko ideia hurbiltzen direla ere, zenbait murrizketa formal garrantzitsuk mugatzen dituzte, eta, horrela, parte-hartze efektibotik aldentzen dituzte (sarritan, jarduketan zuzeneko interesa egiaztatzen dutenei murriztutako administrazio-prozedura bereizien fase zehatzetara mugatzen dira, eta, horrela ez denean, arau zehatzek exijitutako betebeharrak gisa tratatzen dira, sistematikarik gabeak eta oihartzunekoak iritzi publikoan).

Izan ere, eztabaida politikoko xede errealek, erakundeen neurriak bideratuko dituzten ildo estrategikoen zehaztapenak eta jarduketara ildoen erabaki-hartzeak izaera zentralizatua dute, nabarmen, eta ez oso irekia, herritarren esku-hartzei dagokienez.

³⁰ Konstituzioaren 9.2. artikulua: “**Botere publiko**ei dagokie norbanakoaren eta berak osatzen dituen taldeen askatasuna eta berdintasuna benetakoa eta eraginkorra izan dadin beharrezkoak diren baldintzak bultzatzea; betetasuna eragotzi edo ezabatzen duten oztopoak kentzea; eta **herritar guztiei erraztasunak ematea bizitza politiko, ekonomiko, kultural eta sozialean parte har dezaten.**”

³¹ 3/1979 Lege Organikoaren 9.1. artikulua, abenduaren 18koa, Euskal Autonomia Erkidegoko Estatutuarena: “9.1.- Euskal botere publikoek, beren eskumenen esparruan: e) Euskal Autonomia Erkidegoko **bizitza politikoan, ekonomikoan, kulturean eta sozialean herritar guztien parte-hartzea** bideratuko dute.”

Oro har, ohartarazi da aukera ematen dela (sarritan araudiak hala ezartzen duelako) gauza zehatz edo txikirako hurbilketa, baina urruntasuna dagoela plan handiekiko edo ekimen estrategikoez.

Azterketek partaidetza-prozesuen gainean egiaztatutako errealitateak erakusten du udalak direla herritarren parte-hartzerako aukera emateko eta parte-hartzea bera hobetzeko ekimen eta bitarteko gehien sustatutako organo politikoak, eta, halere, baliabideen aldetik dituzten mugak gorabehera, autonomia-erkidegoek edo estatuko administrazioak baino askoz proiektu eta neurri gehiago finkatu dituztela; izan ere, azken horietan ezin da nabarmendu herritarren parte-hartzea sustatu edo dinamizatzeko ekimenak edo proiektuak egin izana.

Parte-hartzearen berrekitea, botere publikoen jarduketa bideratzeko printzipio gisa, **Gobernantzaren** inguruko hausnarketa eragin duten inguruabarrei lotuta dago Europako eremuan, eta balio garrantzitsua aitortzen zaio, erakunde demokratikoen³² pertzepzio soziala indartzeko egitekoan.

Horrela, **testuinguru honetan, parte-hartzea³³ sistema demokratikoaren berrindartzean aurrera egiteko bide garrantzitsutzat hartzen da**, eta, horrela, hori gogoan hartuta, honakoak aitor dakizkioke balio garrantzitsu gisa:

- 1) Sartzearen konstantea honakoa da: **tradiziozko demokrazia ordezkatzaileraren handitzea** bilatzea; horretarako, erakunde-tresna irekiko zaie herritarrei, tradizionalki irizpide politiko eta ordezkatzaileraren zerbitzura, eta, horretarako, politika publikoen konfigurazioan esku hartzeko bideak antolatuko dira, dauden faseetan (parte-hartze honek ez dakar irizpide tekniko eta profesionala aldatu beharra, ez eta organo politiko eta ordezkatzaileraren ordezkagaitasuna ordezkatu beharra ere, baizik eta herritarrak tresna burokratiko eta instituzionalera berriro hurbiltzeko testuinguruan sortzen da).
- 2) **Herritarrek gobernariekin duten elkartzea da, politika eta kudeaketa publikoen** gaineko gatazken adostasuna edo konponbidea **bilatzeko**.
- 3) **Herritarren parte-hartzeak aukera ematen die herritarrei Gobernuaren eta ordezkari politikoaren gaineko kontrol gehiago** izateko, hauteskunderako une

³² Batzordeak –COM (2001) 428 azkena– eginitako Europako Gobernantzaren Liburu Zuriak honakoa zehaztu du: "Bost printzipio osatzen dute gobernantza onaren eta Liburu Zuri honetan proposatutako aldaketan oinarria: **irekitasuna, parte-hartzea, erantzukizuna, eraginkortasuna eta koherentzia**", eta "printzipio horietako bakoitza beharrezkoa da, gobernantza demokratikoagoa ezartzeko".

Era berean, printzipio horren gainean honakoa zehazten du: "**Parte-hartzea**. Batasuneko politiken kalitateak, egokitasunak eta eraginkortasunak herritarren parte-hartze handia dakarte prozesuaren fase guzti-guztietan, politiken ikuskeratik aplikatzerara arte. Parte-hartze indartuak azken emaitzetan eta politiken jatorrian dauden erakundeetan konfiantza handiagoa eragin beharko luke. Parte-hartzea, batik bat, administrazio nagusiek EBeko politiken ikuskeran eta aplikazioan ikuspegi integratzailea hartzearen baldintzapean dago".

³³ Parte-hartzearen sustapenak, Gobernu Onaren printzipioek sustatutako ikuspegiak, **demokrazia parte-hartzailearekin** bat egiten du, bai eta **zuzeneko demokraziaren** prozesuekin ere; demokrazia hori borondatezkoa da, eta, bertan, **herritarrek eztabaidak izan ditzakete, politika publikoen gainean, eta horien gaineko erabakiak har ditzakete**. Eskubideen eta betebeharrak politikoen subjektu gisa osatzen duten herritar eta norbanakoek kontzeptu horren gunea osatzen dute (hartzaileen ikuspegi pasibotik ez ezik, ikuspegi aktibotik ere, sustatzaile gisa).

baten eta besteren artean. Kudeaketa publikoak ondorioak ditu partaidetza-prozesu gardenagoak aplikatzen badira.

Ikuspegi hori Euskal Gobernantzaren ildo estrategikoetan sartu zen; hori Europako Gobernantzaren³⁴ printzipioetan oinarritu zen, eta parte-hartze soziala eta demokratikoa identifikatzen ditu, politika publikoen diseinuan, gauzatzean eta ebaluazioan, lau jarduketa-ardatzetako bat bezala³⁵.

Plangintzak herritarren aurrean hartutako konpromisoekin koherentea eta gainerako gizarte-eragileekin eta eragile politikoekin koordinatua den eta Gizartearentzat zerbitzu publikoaren efikazia, eraginkortasun eta hobekuntzaren bilaketarekin bat datorren Gobernu Ekintzari eusteko tresna gisa duen garrantzia argi geratu denez, **parte-hartzeren** balioak horrekin elkartzeak aurrerapausoa dakar hobekuntza demokratikoaren xedeetan oro har eta botere publikoen jardueraren **gardentasunaren hobekuntza**.³⁶

Plano teorikotik erakundeen jardueran egindako partaidetza-bideen zehaztasun materialerako jauziak dakar gauzatzeko zailtasun garrantzitsuak saihestea, besteak beste: elkarrizketa parte-hartzailea ezartzeko kontuan hartuko diren subjektu edo agenteekiko identifikazioa eta Plana egin, ezarri eta ebaluatzeko prozesuan parte-hartze erreala eta eraginkorra izateko jarraituko den metodoa edo sistematika.

Hori horrela, oro har, onartu egiten da eragile horiek lan- edo industria-harremanak hitzartzeko mekanismoetan agente sozioekonomiko hauek sartzea, baina gatazkak konpontzeari edo prozesu politikoak abiarazteko adostasunari dagokionez, egokiagoa da herritarren inplikazioa bilatzea eta, gero, inplikazio hori nola isla daitezkeen aztertzea. Hau da, herritarren ordezkartza- eta mobilizazio-foroak identifikatu beharko dira, betiere, erakundeetako foroak abiapuntutzat hartuz.

Premisa horiei jarraiki, parte-hartzearen gaineko planteamenduak honakoak hartu behar ditu kontuan:

- Parte-hartzeak, erabakiak hartzeko, gatazkak konpontzeko edo ekimenak adierazteko bide gisa ulertuta, organo betearazleek **erabaki estrategikoak hartzeko prozesuan** garrantzi handiena hartzen du, besteak beste, plangintzari dagokionez. Horrek kasu bakoitzean esku hartzeko sustatu

³⁴ Zehazki, II. ardatza: “Gizartearen parte-hartze demokratikoa indartzea politika publikoak diseinatzeko, gauzatzeko eta ebaluatzeko prozesuetan.”

³⁵ Aurretik aipatu da.

³⁶ Gardentasunaren edo irekitasunaren kontzeptua, Europako Gobernantzaren Liburu Zurian, hertsiki loturik dago parte-hartzearen kontzeptuarekin. Gardentasunak parte-hartzea eraginkorra izateko baldintzatzailea du, eta, batik bat, kontuan hartzen badugu testuinguru honetan gizartearekin, herritarrentzako modu ulergarri eta erabilgarrian, komunikatu ahal izateko aukera ematen duen bide gisa ulertzen dela. Hori horrela, botere publikoek, beren jardun-eremuen inguruan eragin dituzten mugak eta horma burokratikoak gaindituz (formalak eta mintzairakoak), bide ireki, erreal eta ulergarriei bide eman behar diete, parte-hartzea argiro egiaztatzeko.

beharreko eragileak identifikatzeko beharra zehazten du (nolanahi ere, berengan eragina duten gaitan esku hartzeko legezko eskubideen titularren eskubidea gorabehera) eta, horrekin batera, besteak beste, honako kontzeptuetan aurrera egiteko beharra ere bai: esku hartzen duten subjektuak ordezkatzeko kontzeptuan, beren ekarpenak sartzeko kontzeptuan, botere publikoen motibazio esplizituaren kontzeptuan, zehazki, erabakiak ez hartzeari dagokionez.

- Teorikoki, parte-hartzerako egindako deia eragile sozioekonomikoak, herritarrak, sozietate zibil antolatua, eta abar har ditzakeen interesdunen multzoarentzat (stakeholders) denean ere, **onartu egin behar da hasiera bateko errealitaterik arruntena** honakoa dela: ondoz ondoko plangintzaren faseetan lortu nahi izan den esku-hartzea mugatu egin da beren jardun-eremuetan gehiengoak dituzten ekonomia- eta gizarte-eragileetara (bitarteko fase batean egindako agiriaren bertsio baten aldatze hutsa).
- Hain zuzen ere, **eragile horien egitekoa aitortu behar da**, nahiz eta kontuan hartu behar den gutxien interesak dituzten subjektuak egon daitezkeela (ez lehentasunezkoak, baina bai baloratu beharrekoak) eta ondoz ondoko prozesu parte-hartzaileek eta eragile beretara behin eta berriz jotzeak horien **gehiegizko erakundetzea** eragin dezaketela, eta, horrela, administrazio-ekintzaren laguntzailearen antzeko egitekoa har dezakete eta, proposatutako xedeetarako eraginkorrak ez diren baliabide publikoen ondoriozko finantzaketaren esferaren barruan hartu diren neurrian.
- Beste alde batetik, **parte-hartzea ezin da etengabe irekita dagoen bide gisa proposatu, izaera publikoko eta interes orokorreko edozein gairen gainean edozeinek oharrak egin ahal izateko**. Hau da, ez da “herritarrentzako buzoi” edo oharren buzioen formulekin –herritarrentzat irekitakoekin– nahastu behar, herri-administrazioetan informazioaren teknologia berrien ezarpenean eta pertsonen oro har horiek erabiltzean aurrera egin ahala gero eta presentzia handiagoa dutenekin, eta, nolanahi ere, alderdi zehatzen bat adierazteko mekanismotzat edo erreferentetzat ulertu behar dira (ez du zertan kualifikatua izan), herritarrengan joerak antzemateko.
- Era berean, **ezin da parte-hartzea administrazioan sortutako eta sartutako kide anitzeko organoetako esku-hartzera mugatu**, komunikazio-bideak eta administrazioaren eta bestelako subjektuen arteko aldeak aurreikusten dituzten formula formalen mende. Partaidetza-organo hauek, nahiz eta *a priori* jarrera kontrajarriak dituzten agenteekin elkarrizketa egonkor, ireki eta egiaztatuan oinarritutako formula parte-hartzaileak hasteko ahalmen garrantzitsua izan, muga formalei egin behar diete aurre, bai eta beren ikuskeraren oinarriak sarri askotan zapuztu dituen errealitate materialari ere.
- Hori horrela, prozesu parte-hartzaileen aktibazioak ekar dezake **formalki dauden egituren potentzialtasunen gaineko hausnarketa** eta, horrela, daudenak identifikatzea eta sartu ahal izatea, egokitze jotzen direnak indartzeko, eraketaren egokitasuna egiaztatzea, plangintza-faseetan presentzia egonkorra eman ahal izatea eta funtzionamenduan hobekuntzak sartzeko, esku hartzen duen subjektu bakoitzeko elkarrizketa eta hausnarketa landuak eragiteko.

- Nolanahi ere, **ez da onargarria edo bideragarria parte-hartzearen tratamendu asistematikoa**; izan ere, kudeaketa-arloko hainbat zailtasun eragiteaz gain (gutxienez, eraginik gabe utzita), tratamendu egokia lortzeko ezintasunagatik, hartzailearengan kontraesanak eragiten ditu edo erabakiak hartzeko eta alternatibak proposatzeko borondatea bere gain hartzen duenarengan frustrazio-sentimendua eragiten du. Ez da eragina ikustera helden edo parte-hartzea sustatzen duten botere publikoen aldetiko erantzunik antzematen.

Ondorio argia da plangintzan ere sozietate zibileko “stakeholders” interesdunen mugaketa-prozesua ez dela erraza, inolaz ere, izan ere, hainbat oztopo ditu: parte-hartze eraginkorra, planifikatutako helburu eta xedeekin parte hartzen duten kolektiboen adostasuna eta horien guztien ordezkatzeko eraginkorra bermatzea.

Sozietate zibileko kolektiboak definitzeko zailtasun hori identifikatutako talde edo organizazioen ordezkatzeko-mailarekin lotuta dago, eta organizazio ordezkatzailerak egotearekin edo ez egotearekin, hala badagokio, lotutako gaietan aurrera egin eta sakondu beharko da, nahitaez, ez direlako eremu honetan adierazle fidagarriak garatu.

Prozesu planifikatzailearen parte-hartzean eragile egokiak identifikatzeko gako batzuk honakoetan daude:

- Banan-banan aztertzea tartean dauden eremuak
- Planteamenduak aberasteko ahalmena eta gaitasuna baloratzea (formulazioak emanaz eta horiei aurka eginez)
- Tartean diren kolektiboen arteko benetako ordezkatzearen eta ordezkatzeko fidagarriaren arteko beharrezko oreka eragitea, eta gutxiengoak aitortu eta errespetatzea; izan ere, horien ekarpenak baloratu eta, hala badagokio, kontuan hartu beharko dira.
- Modu argian nabarmentzea prozesu parte-hartzailearen emaitzak; horretarako agerian uztea, bai egindako ekarpenik garrantzitsuenak, bai, garrantzitsuak izanik ere, azkenean, bazter utzi direnak (izan ere, sartu ez diren horietan motibazioak –planifikatu dituenaren planteamendu politikoei erantzuna eman diezaioke– ziurrago egoteko eskatzen du).

Nolanahi ere, **prozesu parte-hartzaileek ez dute izendatutako eragile politikoen erantzukizuna itxuragabetu behar, ezarritako erakundeen bideei jarraiki, ez eta plangintza sustatzen duen administrazioaren lurralde-eremuak eta planifikatutako programa-xedeak lortzeko ezinbesteko tresna osatzen duen finantza- eta aurrekontu-autonomia ere. Erantzukizunaren mugaketa** nabarmentzeko beharra, une oro ordezkari politikoei izan behar dutena, plangintzaren eremuan indartuta geratzen da; izan ere, jarduera hau demokratikoki aukeratutako gobernariak herritarren aurrean hartutako konpromisoekin lotzen da.

Botere publikoetan gizarte-partaidetzaren sustapenean garrantzitsua den beste alderdi bat da **partaidetzako prozesu demokratiko orok duen bitartekoen**

kostua edo bolumena. Hori horrela, identifikazio-prozesuak, prozesuaren ezarpenak eta garapen materialak baloratu beharreko baliabide pertsonalak eta materialak eta denboraren baliabidea izatea dakar. Balorazio horretan, kontrol demokratikoaren mekanismoen indartzeak balio handiagoa duela oinarri hartuta, bereziki garrantzitsua izan daiteke aurretik dauden egiturak optimizatzea (erakundeen artekoa eta gizarte-bokazioa duena), berrindartzeko edo berriro ateratzeko aukera izatea eta teknologia-bideak ezartzea (bai aurretik dauden egitura horien funtzionamendura aplikatuak, bai bide berrien diseinuan).

Hori horrela, prozesu parte-hartzaileen abiarazteak, gaur egun, erakundeen web guneen inguruan indartzen ari diren teknologia-plataformak ditu, bide biziak eta noranzko bikoak antolatzeke, horien bidez, Gobernantzaren esparruan xede parte-hartzaileari aurre egiteko. Horrela, denboraren aldetiko hurbiltasunagatik eta dauden espazioak bazter utzi gabe, “IREKIA” (<http://www.irekia.euskadi.net>) web berria aipatu beharra dago; bertan, espazio parte-hartzaileak gaitzea aurreikusi da.

IV.3.- EBALUAZIOA

1.- Hurbilketa

Eskuarki, “**ebaluazio**” terminoari aitortzen zaion zentzua egokiro bideratzen da, ematen zaion betebeharrari eta irismenari dagokienez. Ebaluazioak, oro har, garatutako jardueraren ezagutza ematea du helburu; ezagutza hori aurretik zehaztutako xede batzuen betearazpen-adierazleen sistemaren bidez adierazten da.

Maila gaituagoan, ebaluazioa honakotzat hartzen da: **berezko identitatea duen jarduera, gizarte-zientzien arloan ematen dena (horretarako, tresna kuantitatibo eta kualitatiboak sartzen dira), esku artean duen informazioaren tratamendu zorrotz eta zehatzaren bidez, balorazio-judizioa ematen duena; balorazio horren bidez, errealitatea islatzen du eta horren gainean aurrerapenak proposatzen ditu, datuen deskribapen edo neurketa hutsetatik haratago.**

Ikuskera hori, oro har, **jarduera publikoaren** eremura zabal daiteke; bertan, **ebaluazioak** protagonismo bikaina lortu du. Eremu honetan, **zehatz eta modu antolatuan jasotako informazioa behatu, neurtu, aztertu eta interpretatzeko prozesu sistemikotzat hartzen da, esku-hartze publikoaren ezagutzara bideratua –hori araua, programa, plana edo politika dela–, ebidentzietan oinarritutako balorazio-judizioa lortzeko, diseinuari, abiarazteari, ondorioei, errealitatea islatzeko emaitzei eta eraginei dagokienez, eta horren gainean aurrerapenak proposatzen ditu, datuen deskribapen edo neurketa hutsetatik haratago.**

Ikuspegi materialetik, politika publikoen ebaluazioaren inguruan oinarritutako ikuskerak ebaluazio-jardueraren ondoriozko ezagutza, emaitzat edo xedetzat barik (“azken etapa”), herri-administrazioen jardueraren zikloa berriro hasteko oinarritzat

hartzen du (gizartearen eskari edo problematika antzematea, ingurua ezagutzea, neurriak erabakitzea eta horiek gauzatzea).

Ezagutza hori, herri-administrazioaren eremuan hartutako eta ezarritako neurrien efikaziaren, eraginkortasunaren eta eraginaren gaineko ikuspegia emateaz gain, gero eta garrantzitsuagoa den oinarriztat finkatzen doa, erabakitzaile eta kudeatzaile publikoek etorkizuneko erabakiak har ditzaten, eta horietan ziklo iraunkorreko trebetasun eta erroreari buruz ikasitakoa sartzeko, eta kudeaketa publikoaren gardentasun handiagoa eragiteko, kolektibo eta pertsona interesdunei politika publikoen emaitzen gaineko xedapen antolatu eta baloratua eskuragarri jarrita.

Izan ere, ezarri beharreko etorkizuneko politika publikoen diseinuan eta konfigurazioan erabakiak hartzeko prozesuan ebaluazioak dakarren “atzaerakadura” ondorioak garrantzia handiagoa hartu du, garatutako eta amaitutako jardueraren gaineko informazioa emateko tradizionalaren aurrean (balio estimagarria du). Xedeen graduazioan adierazi beharra dago **atzera begirako izaeraren gainean etorkizunera begirakoa ezarri dela eta, horren gainean, aldi berean, izaera estrategikoa.**

Ebaluazio-jardueraren bilakaera ez da funtzionalitatera mugatu; ordea, zabaldu egin da, bere metodologiara ere bai. Hori horrela, ebaluatutako jarduera garatzeko testuinguru sozioekonomikoa kontuan hartuta ebaluatzeko beharra agerian uzteaz gainera, **Gobernantzaren printzipioak eta administrazio-arloko modernizazioari eta berrikuntzari lotutako beste batzuk** ezartzeak funtsezko garrantzia jaso du (bere garapenean teknologia berrien ezarpena barne).

Gobernantzaren printzipioen presentzia politika publikoen ebaluazioan, batik bat, **parte-hartzea eta gardentasuna sustatzeko** beharraren inguruan garatu da, bai ebaluazioak dakarren ezagutzaren sorreran, bai ezagutza horren eta horren ondorioen sarreran. “Gobernu onaren” printzipioak sartzeko dakarren oinarrizko alderdietako bat ebaluazio-jardueran duen protagonismoaren aitortzearen ondoriozkoa da, ez bakarrik erakundearen egituraren multzoari dagokionez (politikoa eta kudeatzailea) –horrekin jardun-eremu zehatz batean erantzukizunak parteka daitezke–, baita hartzaile-onuradun, parte-hartzaile eta gainerako gizarte-eragileei dagokienez ere.

Planteamendu honek dakar **ebaluazioa kalitate demokratikoa hobetzeko bide gisa aurreikustea**; izan ere, aztertutako esku-hartze publikoaren eraginkortasunean eta eraginean sakontzean, ezarritako neurrien baliotasuna identifikatzeko tresna gisa baliatu ez ezik, gizartearen multzoari arduradun politikoen zereginaren eta hartutako konpromisoen isla ere eskaintzen die; azken batean, **erantzukizunen kontrola eta kontu-ematea berrindartzen ditu**. Alderdi horrek argi uzten du dagokion ebaluazio-metodoan gobernuaren konpromiso politikoen eta horiek lortzeko kudeaketako administrazio-tresnak ezarri behar duen kudeaketaren arteko erlazioa sartzeko eta mugatzeko duen beharra.

Politikaren eta kudeaketaren dualtasun horrek argi uzten du ebaluazioa ezin dela adierazle egokiak bilatzeko **ariketa tekniko hutsera mugatu**, edo lan hori egiteko zein organo den teknikoki egokiena bilatzeko ariketara; **ordea, barne hartu behar du politikaren ikuspegiaren eta kudeaketaren ikuspegiaren arteko osagarritasuna**; horretarako, argi eta modu mugatuan erakutsi behar du gobernuaren xede estrategikoen (ikuspegi politikotik) eta kudeaketako ekintza estrategikoen (herri-administrazioak emandako zerbitzuei buruzkoak) arteko harremana. Erlazio hori indarrean jarritako politika, programa edo ekintzen jarduera, ezaugarri eta emaitzen gaineko informazioa jasotzeko sistematikan zein adierazleen zehaztapenean aplikatu eta argi utzi behar da.

Bi ikuspegi horiek politika publikoen ebaluazio-metodoaren konfigurazioan sartzeak, aldi berean, ebaluazioa gobernuaren plangintza estrategikoarekin lotzea dakar; izan ere, horretan kudeaketaren ekintzarik garrantzitsuenak zehazten dira, gobernuaren xede estrategikoen oinarriari dagokionez. Konexio horrek, bere aldetik, eremu espezifikoetan ebaluazio eraginkorraren oinarrian, Gobernu Ekintza helburu duen ebaluazioaren planteamendu integrala oinarritzen du; horrela, arduradun politikoak beren beharretara egokitutako ezagutza sistematizatuaz hornitzen dira, ezagutza horren bidez, Gobernu Ekintza³⁷ horren koordinazioa eta koherentzia berrindartzeko.

Azaldutako premisei jarraiki –horietan politika publikoen ebaluazioaren ezaugarriak adierazten dituzten elementuak sartu nahi izan dira, gehiengoak onartuta–, honakoak adierazi behar dira **erreferentziazko xedetzat ebaluazio-jardueran**:

- 1) **Arduradunei herri-administrazioen erabaki-hartzean, konfigurazioan eta kudeaketan informazio egokia ematea**, garatutako politika publikoetan aldaketak sartzeko, aurretik zehaztutako xedeak lortzeko eta,
- 2) **Garatutako lanean botere publikoek hartutako konpromisoen eta sortutako asmoen betearazpen-mailaren gaineko erabakia eta ezagutza** ekonomia- eta gizarte-eragileen eta, oro har, herritarren eskura jartzea.

Xede horiek azalduta, eta politika publikoen ebaluazioaren kontzeptuan aurrera egiteko asmoaz, harreman estua duen beste jarduera batzuekiko kontrasteaz balia daiteke, ebaluazio-jarduera administrazio-jardueraren ikuspegitik azaltzeko.

³⁷ “Ebaluazioaren ikuspegi politiko integrala” izenekoan sakondu daiteke, Joan Subirats-ekin; zehazki, CLADen Nazioarteko Kongresuan, Madrilen emandako txostenean (2004ko azaroa). Ba al dago ebaluazio-tresnak gobernuaren palankatzat erabiltzerik sektore publikoan?

Horrela, **gizarte-ikerketatik bereizteko, ebaluazioa izaera praktikokoa dela** adierazten da beti, eta ez du teoriarik abstraktuan garatzeko asmorik; alegia, ebaluatutako esku-hartzearen gaineko ezagutza praktikoa eskaintzen die beren arduradunei, erabakitzeko, edo beren onuradun zuzen edo zeharkakoei, gardentasuna eta gobernu ona lortzeko.

Auditoretzari eta lege-, finantza- edo administrazio-kontrolari dagokienez, horiek bideratuta daude baliabideak egokiro eta arau publikoek xedatutakoari jarraiki erabili diren egiaztatzerak. Bere aldetik, ebaluazioa esku-hartze publikoaren balorazioan eta ezarritako plangintza-mailen balorazioan oinarritzen da: ildoak, programak eta neurriak. Ebaluazioak ikuspegi zabalagoa hartzen du eta, besteak beste, honako alde hauen azterketa sartzeko aukera ematen du: **esku-hartzearen xede orokor eta espezifikoa, esplizituak eta inplizituak; erabilitako xedeak eta tresnak lortzeko abiarazitako neurriak; abiarazitako prozesuak, neurrien, egiten diren zereginen, abiarazten dutenen, abiarazteko moduren eta lortutako emaitzen kausen arteko loturak identifikatuz; politikan murgildutako eragileek plangintzari, gauzatzeari, kudeaketari, jarraipenari eta ebaluazioari lotutako zereginak betetzeko duten gaitasuna; lortutako emaitzak eta eraginak, positiboak eta negatiboak, aurreikusitakoak eta aurreikusi gabeak, epe laburrerako, ertainerako eta luzerako, bai lurralde-mailakoak, bai lehenetsitako sektoreetakoak.**

Era berean, normalean aldi berean edo elementu osagarri gisa hartzen bada ere, **jarraipenetik bereizi** beharra dago; horri egotzen zaio esku-hartzearen garapenari eta aplikazioari buruzko informazioaren bilketa sistematikoaren egitekoa; **ebaluazioak esku-hartzearen judizio kritikoa ematen du, eta, horretarako, nahitaez aztertzen da jarraipen-sistemak lortutako informazioa:** Datuak biltzeko prozesu etengabea eta sistematikoa, egindakoa eta horren emaitzak egiaztatzeko, bai termino fisikoetan, bai finantza-terminoetan. Hori horrela, jarraipenak etengabea izan behar duela uste da eta jarduketan programazioaren barne-kudeatzaile arduradunek egin behar dutela; ebaluazioa, berriz, modu mistoan egin daiteke (kanpo eta barne)³⁸.

2. Ebaluazioaren egoera Eusko Jaurlaritzaren jardueran.

Nahiz eta egia den ez dagoela Eusko Jaurlaritzaren jardueran ebaluazioaren egoeraren gaineko azterketa sakonik, adieraz daiteke, inolako zalantzarik gabe, modu erabakitzailean administrazio horren ohiko jardueran politika publikoak ebaluatzeko praktikak sartzea sustatzeko beharra dagoela. Hori horrela, VIII. Legegintzaldiaren hasieran egindako Gobernu Ekintzaren plangintza- eta koordinazio-tresnen

³⁸ Izan ere, politika publikoen ebaluazioa bera beste modalitate batzuetatik bereiz daiteke, ebaluazioaren kontzeptua "Zerbitzuen kalitatearen ebaluazio" gisa, organizazio baten zerbitzuen kalitateari buruzko konpromiso eta emaitzei dagokienez, edo "Legeen eraginaren ebaluazio" gisa; bertan, azterketa oinarritzen da informazioa hartzean, alternatibak, xedeak eta eraginak baloratzean, arau baten ezarpena justifikatzeko, erabaki-hartzeak eragiteko, edukiei eta horien kalitateari dagokienez.

berrikuspen kritikoa zein Euskadiko Gobernantzaren³⁹ oinarritzko ildo estrategikoetan identifikatu zen.

Bi agiri horietan argi geratzen da “Plangintza-tresnei egiten zaien jarraipen eta ebaluazio eskasa”, “egindako ebaluazioetako emaitzak gutxi erabiltzen direla eta kontuak ematearen kulturak (barnekoa, erakundeetako eta erakunde artekoa), ebaluazioaren emaitzak kontuan hartuta, garapen eskasa duela” edo “erabili izan denean, ebaluazioak, etorkizuneko plangintzen oinarri gisa barik, informazio-iturri gisa balio izan du”⁴⁰.

Horrezaz gainera, honakoa egiaztatu ahal izan da:

- **Garatutako gobernuaren plan guztien ebaluazioaren ikuspegi orokorrik ez dago** (Gobernu Ekintzaren elementurik garrantzitsuenak elkartzen dituzten neurrian, ez da xedeen erlaziorik sartzen, berak hartutako konpromisoaren bidez gizartearen aurrean bere buruari ezarri dizkion “filosofia” edo “egiteko”arekin bat datorrenik).
- **Kasu batzuetan, egindako eta aurkeztutako ebaluazioak**, proiektatutako aldaketan eta hobekuntzen eragile gisa jarduteko duten **ahalmenaren barneko uste osoan barik, agindu formaletan eta kanpoko eskaeretan oinarritu dira**.
- Adierazleen **sakabanatzea antzeman da, eta ebaluazio kuantitatibo eta deskriptiboa gailentzen da, ebaluazio kualitatiboagoaren** edo eraginkortasun materialaren eta aurreikusitako gabeko edo modu eskasean aurreikusitako emaitzak sortzearen **kontrasteen balorazioaren aldean**.
- **Balorazio kritikoen presentzia mugatua** da. Sarri askotan, kanpo-eragileetara jotzen da, agintaritza kontratatzailearen zerbitzura, eta Planaren beraren asmatzean erantzukizun-maila garrantzitsua lortu duen kanpo-eragile hori ebaluazioaren arduraduna da; egoera horrek eragiten du Planarentzat onuragarriak diren emaitzak nabarmentzeko joera, lortu ez denaren aldean. Praktika horrek, bere aldetik, okerreko eragina eragiten du, planen edizio berrien garapenean, eremu bererako, ebaluazioari erantzuten dion atzerakadakuraren eragina hausteagatik.
- **Ezarritako neurrien emaitzen eta ateratako ondorioen gaineko ezagutza bateratu eskasa** dago. Balorazio kualitatiboak ugari ez badira ere, zabalakudeak ez ditu beste plan batzuetan dauden bestelako subjektuak

³⁹ Biak onetsi ziren Plangintza eta Ekonomia Gaietarako Ordezko Batzordeak 2006ko apirilaren 12an egindako bileran hartutako erabakien bidez (“Euskadiko Gobernantza. Euskadiko Herri Administrazioen politika publikoen berrikuntza eta ebaluazio ereduaren oinarritzko ildo estrategikoei eta ekonomikoei dagokienez, aldeko txostenak eman ziren).

Ebaluazioaren gaineko adierazpenak (3. atala), Euskal Gobernantzaren I. ardatzaren elementu gisa, aurreko puntuan adierazitako agirian (I. ardatza, “Arauen eta politika publikoen diseinuaren eta gauzatzaren kalitatea eta emaitzak haztatzeko modua hobetzea”.

hartzen (sustatzaile, idazle, kudeatzaile zein ebaluatzaile). Zenbaitetan, ebaluazioen formatuak berak ez du erakartzen (era berean, aurreko atalean adierazitako itxurak, lortu ez diren edo negatiboak diren emaitzak argi ez esateko joerak eragiten du hirugarrenek ebaluazio horien gaineko sinesgarritasun osoa ez izatea).

- Modu berean, garatutako politika publikoen ebaluazioak **ez** du pentsarazten **kolektibo onuradunen, gizarte- eta ekonomia-eragileen eta, oro har, herritarren kolektibo ordezkatzailen parte-hartzearen arloan aurrera egin denik**. Esku-hartze hori honako alderdi bikoitzean aurreikusi behar da: batetik, kolektibo eta pertsona horien esperientzia eta ulertzeko moduak biltzea, hasitako praktikei dagokienez; bestetik, herritarrei eta beren kolektiboeci zuzendutako zabalkundea eta publizitatea sustatzea, gardentasuna eta benetako parte-hartzea erabiliz.
- Ebaluazioaren problematika estrapola daiteke **planen jarraipen**-prozesuetara (horrek, aldi berean, ebaluazioan bertan eragiten du, planen ezarpenaren testuinguruan dagoen erreferenterik ezari aurre egin behar diola). Moduren batean, nahiz eta ebaluazioak ekintza planifikatzailean gero eta protagonismo handiagoa eta nolabaiteko “izena” hartu duen, planen jarraipena (nahiz eta ebaluaziorako nahitaezko pieza izan) planetan sartzen den elementu gisa mantentzen da, baina egunez egun gaintzen ari dena, planifikatutako “asmo onera” mugatuta (ebaluazioak zein jarraipenak denboraren, ahaleginaren eta bitartekoen aldetiko kostua dute, eta hori aurreikusi eta onartu behar da).

Azaldutako guztitik ondorioztatzen da, politiken ebaluazioak plangintza-jarduerarekin lotzen denez eta Gobernu Ekintzaren koherentzia eta eraginkortasuna hobetzeko bitarteko gaitua osatzen duenez, bidezkoa dela gobernuaren plangintzaren ohiko praktikan berori sartzeko neurriak sustatzea (agiri honen oinarriko eremua).

Horretarako, baterako urrats batzuen alde egiten da, planen ebaluazioa praktikan jartzeko izandako mugaketak gaintitu ahal izateko, planetan aurreikusitako beste adierazpen formalaz haratago.

3.- Ebaluazioa ezartzea Gobernuaren plangintzan

a) Ebaluagarritasunaren baldintzak

Esperientziak erakusten du sarritan ebaluazioa ez dela bidezkoa, baldin eta ebaluagarritasun-baldintza batzuk betetzen ez badira; hori dela eta, ebaluazioa egiten hasi aurretik, honakoak bermatu behar dira:

- Ebaluatuko den esku-hartzearen **asmoa argi uztea**. Argi dago diagnostikoaren kalitatea, xedearen definizio egokia eta esku-hartzeko estrategiaren koherentzia ebaluagarritasuna baldintzatzen duten alderdiak

direla, alegia, esku-hartzearen diseinuaren, programazioaren eta plangintzaren kalitateari dagokion guztia.

- **Nahiko adierazle neurgarri.** Adierazleak proposatutako xedeekin eta horien definizioarekin, kuantifikatzeko eta neurtzeko moduan, egokiro lotuta badaude, ebaluatzeko oinarrizko baldintza betetzen da.
- **Ebalua daitezkeen eta fidagarriak diren informazio-iturriak.** Informazio- eta jarraipen-sistemaren kalitateak ebaluazio-prozesuan lortutako emaitzen kalitatea baldintzatuko du.
- **Ebaluazio-prozesu inpartzialaz eragotzitako faktorerik ez egotea.** Esku-hartzearekin lotura duten langileen inplikazioa eta politika eta erakundeen testuinguruaren elementu eragileak erabakigarriak dira.
- Ebaluatzaile bat, **ebaluazio-metodo eta -teknika egokiak** erabilia, erabakitako denboran, eta dauden murriztapenekin bat datorren kostuaz, ebaluazioaren gaineko galderei erantzuteko gai izateko bideragarritasuna aztertzea, ondorio erabilgarriak lortzeko aukera handiaz. Ebaluaziorako aurreikusitako baliabideek egokiak eta nahikoak izan behar dute.
- Kontuan hartzea **ebaluazioak emandako informazioa erabilia izateko aukera dagoela.** Ez da gutxietsi behar ebaluazioaren emaitzak erabili, eragin eta komunikatzeko aukera.

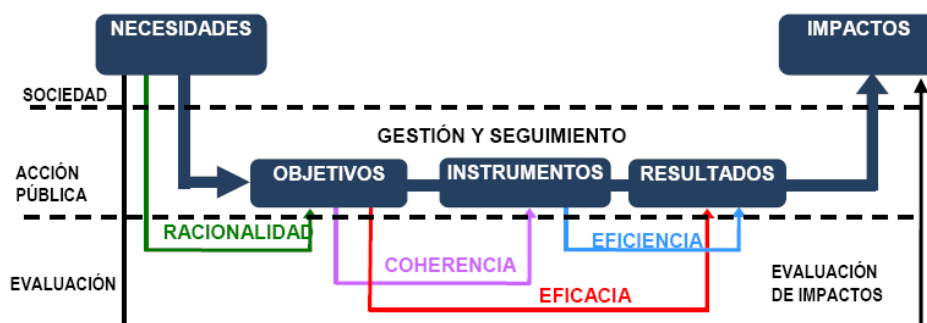
b) Ikuspegi eta printzipio zuzentzaileak.

Ebaluazioa, plangintza-prozesuan, ondorio zuzena eta beharra da, bai prozesu planifikatzailearen hasierako ikuskera, bai horren emaitzak ezagutzeko beharra eta hartutako neurriak zuzentzeko edo berriro bideratzeko aukera hartzen dituen prozesu zabaltzat (etengabea) jotzen den plangintzaren ikuskera hartzetik eratorritakoa.

Ebaluazio-metodoa ezartzea zeregin konplexua da; izan ere, kasu bakoitzeko baldintza bereziek zerikusia dute, besteak beste: planifikatu beharreko materialak, denboraren mugaketak, erabilgarri jarritako baliabideak eta apustu estrategikoaren garrantziak.

Hala ere, ebaluazio estrategikoaren hurbilketa integrala egiteko aukera ematen duen oinarrizko eskema planteatu daiteke, agerikoa dela esan ahal bada ere, ikusteak prozesu planifikatzailean bat etortzea eragin dezake.

Figura 1. Aproximación integral de la evaluación



Fuente: Plante (1991), citado por Osuna y Márquez (2000). Guía para la evaluación de políticas públicas. IDR. Sevilla.

Eskema horren gainean, nahiz eta dagokion planaren prozesuan eta garapenean berehalakoan gertatutako emaitza eta gainerako baldintzei aplikatuta, honakoak beregingo lirateke: Gobernu Oanean aurrera egiteko Europako Gobernantzaren Liburu Zurian proposatutako printzipioei buruzko gaiak.

Hori horrela, aurreikusitako ebaluazio-prozesuek printzipio horiek aurreikusi beharko dituzte, ebaluazioari dagokion *ex post* ikuspegiari jarraiki, oinarritzko beste ikuspegi batzuk ere sartzeko aukera egonik, proposatutako eta heldutako ebaluazioaren balioa berrindartuko duen ikuspegi osoa prestatzeko:

- **Eragina**, planaren eragin osoa, aurreikusitako eraginak eta aurreikusi gabeak baloratzuz.
- **Gogobetetasuna**, esku-hartzearekin inplikaturik dauden eragileen gogobetetasun-maila baloratzuz (organo politiko arduradunak, kudeatzaileak, subjektu onuradunak, tartean dauden bestelako erakundeak).
- **Efikazia**, lortutako emaitzak baloratzuz, ezarritako xede estrategikoen gainean.
- **Eraginkortasuna**, denboraren eta aurrekontuen aldetiko baliabideak, giza baliabideak eta baliabide teknikoak nahikoa izan diren eta horiek egindako aurreikuspenetara egokituta egon ote diren baloratzuz.
- **Egokitasuna**, xedeak errealistak, lorgarriak eta neurgarriak izan diren baloratzuz, erabilgarri zeuden eta eraginkortasunez erabilitako baliabideen arabera.
- **Koherentzia**, esku-hartzearen diseinua xedeak lortzeko egokia izan den eta eremu bereko edo hurbileko beste eremu batzuetako beste esku-hartze batzuek osatu duten edo beste batzuk osatzen dituen baloratzuz.
- **Estaldura**, xede diren herritarrengana heltzeko erabili diren mekanismoak egokiak izan diren eta horiek azkenean hartu diren beste kolektibo batzuetara desbideratu edo zabaldu diren baloratzuz.

- **Iraunkortasuna**, egondako ondorio eta aldaketak denboran mantentzeko beharra eta bideragarritasuna baloratu eta politikak berriro formulatu behar diren edo gelditu behar diren baloratu.
- **Irekitasuna**, komunikazio efikazagoaz eta jendearentzat oro har hizkera ulergarriagoaz, funtzionamendu irekiagoa lortu ote den baloratu.
- **Parte-hartzea**, tartean dauden eragileen inplikazio errealak, jarraipena izan duen prozesuaren onarpena eta erabaki-hartzeetan egindako ekarpenen eta lortutako emaitzen eragina baloratu.
- **Erantzukizuna**, kontuak eskatzeko eta azalpenak exijitzeko ezarritako mekanismoen funtzionamendua baloratu.

c) Ebaluazioaren kudeaketa. Faseak

Ebaluazioak, Plan baten kudeaketa-esparruan, honakoa inplikatzeko du: ebaluatzen den planaren ondorioak atera arte erabat atzeratu ezin diren eta planaren beraren bilakaerara eta ezarpenera egokitu behar diren prestatze, abiarazte eta amaieraren hiru faseei ekitea:

c.1. Ebaluazioaren prestatze-aldia.

Ebaluazio-prozesuaren garapenari ekin aurretik, argiro ezarri behar dira **ebaluazioaren xedea, sustatzen duten motibazio edo zioak eta aurreikusitako xede eta emaitzak**. Honako galderari erantzun behar zaie: **Zergatik ebaluatu? Zer ebaluatu? Zertarako ebaluatu? Nola ebaluatu?**

Baldintza horiek zehaztuz gero, gero **lan-plana** egokitu ahalko da eta ebaluazio-prozesua zehazteko erreferente batzuk izan ahalko dira. Alderdi hau ezin da prestatze-prozesutik bereizi, ebaluazio-prozesuaren jatorria eta garrantzia gorabehera, baldin eta herritarren bizitza-kalitatea hobetzeko azken xedeari dagokionez duen izaera instrumentala alde batean uzten duen xede izatea eragiten badu. Nolanahi ere, ebaluazio-prozesuak lortzen duen kostu-onuraren oreka bera baloratu eta orekatu egin behar da, bai eta prozesu honi emandako baliabideekiko neurri zehatzak hartzeko ukapena ere.

Ebaluazio zehatz bat abiaraz ote daitekeen jakiteko egindako balorazioan (beharrezko baliabideen erabilgarritasunaren, tarteko eragileen onarpen-mailaren eta lankidetzaren, erabilgarri dagoen denboraren, eta abarren gaineko zehaztapenari dagokionez), gomendagarria da abiarazi nahi den ebaluazio-mota, aurreikusitako bilketarako eta azterketarako teknikak eta aurrekontuaren eta ebaluazio-epene estimazioa identifikatzea. Alegia, nola egingo den ebaluazio-prozesua, izan ere, informazio hori gabe, ezin zaio honako galderari erantzun: “ebalua daiteke?”.

Ebaluazioaren bideragarritasunari buruzko aurretiko gai horien gaineko hausnarketa egitean kontuan hartu beharreko beste alderdi bat da **ebaluazio-kostuari** buruzkoa. Baldintza horren balorazioa garrantzi handikoa da, ebaluazio-prozesua benetan erabilgarria den berresteko. Alderdi horren gaineko hausnarketan, batik bat, erronka gisa jarri behar da ebaluatuko den planak edo jarduketak erabilitako izaeraren,

dimentsioaren eta baliabideen eta ebaluazio horren kostuaren beraren arteko oreka egokia ezartzea.

Orekak dakar ebaluazio-egitekoaren dimentsioa Planaren edo jarduketaren ondorioarekin eta garrantziarekin bat etortzea; horretarako, beste behin ere, ebaluazio-prozesuari aplikatutako eskalako ekonomiaren ikuspegiak aukera eman dezake prozesu bakar batean zenbait jarduera edo planetan aplika daitezkeen informazioak lortzeko eta informazio bera zenbait ebaluazio-prozesutan berrerabiltzeko. Aukera honek –aurretik erabakia–, ebaluazio-prozesuari emandako baliabideak optimizatzeke bidez gainera, aukera eman dezake koherentziaren aldetik hobetzeko, eremuetan erabilitako datuei dagokienez.

c.2. Ebaluazioaren plangintza eta abiaraztea

Hautatutako esku-hartzearen ebaluazioa egiteko egokitasunaren kontua gaindituta, honakoa galdetu beharko diogu geure buruari: **“nork ebaluatzen du?”**. Horretarako, prozesua bideratuko duten baldintza teknikoak bereizi eta prestatu beharko dira; horien bidez, ekipo ebaluatzailea hautatuko da (egiteko hau bere gain hartuko duen organizazioaren kideak identifikatuta eta, hala badagokio, besteren bitartekoen bidez bete beharreko kanpo-beharrak ere bai).

Ebaluazio-prozesua bera abian jarri aurretik, beharrezkotzat jotzen da mekanismoak ezartzea, bai eta ebaluazio-prozesua komunikatzeko eta zabaltzeko beharrezko bitartekoak ezartzea ere; horrela, eragile parte-hartzaileen eta inplikatuaren multzoak horien berri izango du, bai eta hasieraren eta helburuen berri ere, lankidetzak aktiboagoa eduki ahal izateko zabaltzen ari denean.

Horrenbestez, komunikatzeko eta zabaltzeko estrategia behar da, barne- eta kanp-mailan arina izango dena eta, ibilbidea hasten denetik, parte-hartze aktiboa sustatuko duena, egin nahi den ebaluazioan “gako” identifikatutako eragileen aldetik.

Komunikatzeko estrategia hau ebaluazio-prozesuan mantentzen da, eta, ebaluazioaren ondorioak eta gomendioak eman ondoren, horiek zabaldu eta komunikatu behar diren unera arte heltzen da, prozesuaren erabilera baloratzeko eta, gero, ebaluatutako esku-hartzearen gaineko hausnarketa eta erabaki-hartzeak egiteko.

c.3. Ebaluazio-prozesuaren amaiera.

“Zer egin behar da ebaluazioaren gomendioak sartzeko?” galdera, ebaluazio-prozesuaren amaierako fasean sortzen den kontua bada ere, ebaluazioari emandako ikuspegi prospektibotik eta estrategikotik, garrantzitsuena da, egindako prozesuari erabilera praktikoa eta nabaria emateko. Galdera honi erantzuna eman eta, gero, hobekuntza-programa prestatu eta zabaltzeko eta aplikatzeko beharrezko mekanismoak eta tresnak ezarriko dira. Une honetan emango zaio hasiera plangintza estrategikoko beste prozesu bati.

d) Ebaluazioaren gainean ezarritako aurreikuspenak

Gobernu Kontseiluak 2010eko apirilaren 13an onetsitako “Gobernuaren plan eta jarduketa garrantzitsuak egin, onetsi eta horien jarraipena egiteko prozedurak” honako fasea du: **“Planen jarraipena eta ebaluazioa”**; bertan ezarri da **Koordinaziorako Idazkaritza Nagusiari planaren betearazpenaren eta ebaluazioaren gaineko egoeraren berri emango zaiola**, Gobernu Kontseiluak Plana onesteko erabakian ezarritako denboraren gaineko konpromisoarekin bat. Eskatutako informazioa honako alderdi hauen gainekoa izango da:

- Jarduketen jokabidea, kontuan hartutako xedeen egokitasuna zehazteko.
- Aplikatzen ari den kudeatzeko eta jarraipena egiteko sistemaren kalitatea.
- Lortu nahi diren xedeak lortzeko baliatzen ari diren moduak.
- Aurreikusitakoari dagokionez dauden aldeak.
- Amaierako emaitzen aurretiko estimazioa.

Oro har eta Planaren bilakaera eta materializazio iraunkorra gorabehera, Gobernu Kontseiluak, Gobernu Plangintzaren goi-mailako organo arduraduna den aldetik, erdi-mailako ebaluazioa eta *ex-post* ebaluazioa izan beharko dituela ulertzen da, horren gaineko neurri egokiak ezagutzeko eta, hala badagokio, hartzeko.

Hori horrela, Gobernu Kontseiluak IX. Legegintzaldiko plan eta jarduketa garrantzitsuen egutegia onesteko hartutako erabakian sartutako gobernuaren plan eta jarduketa garrantzitsuak egin, tramitatu, onetsi eta horien jarraipena eta ebaluazioa egiteko prozedurak **“Ex-post ebaluazioa” fasearen** (6. fasea) aipamen berezia sartzen du. Fase hau egiteko honako xedea hartu da kontuan: Plana amaitzean, ebaluazioan adierazitako izaera prospektiboari eta estrategikoari erantzuteko, horren bidez ezarritako politika publikoen efikazia eta eraginkortasuna zehaztu eta hurrengo plan batean kontuan hartu beharreko ezinbesteko zuzenketak zehaztu ahal izateko agiria izatea.

Horretarako, prozedura horrek honako honen gaineko iritzia emateko beharra adierazten du:

- Garatutako esku-hartzearen arrakasta- edo porrot-mailaren gaineko kontsiderazio orokorra.
- Asmatzeak, erroreak eta gabeziak diseinatutako estrategian.
- Malgutasun-maila eta testuinguruaren aldaketetara egokitzeko gaitasuna.
- Neurrien efikazia eta eraginkortasuna, horren eragina xede estrategikoan eta aurreikusitako bestelako xedeetan.
- Aplikatutako kudeaketa- eta jarraipen-mekanismoen egokitzapena.
- Lortutako emaitzak eta eraginak, hasieran aurreikusi ez diren ondorioak barne.
- Hurrengo esku-hartze batean defenda daitezkeen ildo estrategiko eta ekonomikoak.

Orientazio moduan, jarraian, ebaluazioaren betearazpen-laburpenaren gaineko fitxaren eredu sartu da; hori ebaluazioa dokumentatzeko erabil daiteke, unea gorabehera.

EBALUAZIOAREN BETEARAZPEN-LABURPENA

Ebaluazio-txostenaren funtsezko alderdien laburpena: ebaluatutako esku-hartzearen deskribapen laburra, motibazioa, asmoa, xede espezifikoak eta ebaluazioaren irismena. Baina, batik bat, modu argian eta zehatzean aurkeztu behar ditu bereganatutako emaitzak, ondorioak, gomendioak eta ikasbideak, garrantzi handikoak direnak.

1.- SARRERA

Ebaluazio-txostenaren edukiaren eta egituraren aurkezpena.

2.- EBALUATUTAKO ESKU-HARTZEEN DESKRIBAPENA.

Dituen xedeen, programaren teoriaren (gainditu nahi diren behar edo arazoak, bitartekoak, ekintzak...), aurrekariaren, antolaketaren eta kudeaketaren, xede den publikoaren, jarduteko eremu edo sektorearen, esku hartzen duten eragileen, testuinguruaren, kronogramaren eta betearazpen-fasearen, aurrekontuaren eta erabilitako bitartekoen xehetasun zorrotza.

3.- EBALUAZIOAREN METODOLOGIA, XEDEAK ETA IRISMENA

Ebaluazioa egitea eragin duenaren azalpena, lortu nahi diren xedeak eta horren tipologia. Ebaluazioaren eta horretarako aztertutako ebaluazio-irizpideen galderak zehaztuko dira.

Ebaluazio-txostenak nahiko zehatz deskribatu beharko ditu informazioa biltzeko (ikerketarako teknika kualitatibo eta kuantitatiboak) erabilitako metodologia eta informazio-iturriak (dokumentazioa, informatzaileak, gakoa, literatura, etab.). Gainera, elkarrizketatuen zerrenda osoak eta kontsultatutako agiriak sar daitezke, baldin eta horiek sartzeak partaideen pribatutasun- eta konfidentzialtasun-eskubideak eragozten ez baditu.

Atal honetan, ebaluazioa zein testuingurutan garatu den azaldu ahalko da, bai eta emaitzak nola erabiliko diren eta, amaitu ondoren, zein erabaki hartuko den ere.

4.- JASOTAKO INFORMAZIOAREN AZTERKETA

Atal hau ebaluazioaren xedeen berri emateko da. Hori horrela, txostenaren zatirik gehiena izango da; bertan, ebaluazioaren galdera eta irizpideei erantzun beharko zaie, bai landa-lanean, bai testuinguru- eta agiri-azterketaren etapan bildutako informazioaren azterketa oinarri hartuta.



5.- EBALUAZIOAREN EMAITZAK

Ebaluazioaren galderei erantzun ondoren jakinarazitako nabaritasunen zerrenda eta nabaritasun horren gainean egindako interpretazioak, ekipo ebaluatzailearen ezagutza objektibotik eta teknikutik.

Ebaluatzen ari den esku-hartzeari lotutako emaitzak alderdi interesdunen ekarpenei lotuta egon daitezke.

6.- ONDORIOAK

Esku-hartzearen gaineko iritziak, arrakasta-faktoreei eta antzemandako arazoei dagokienez; horretarako, proposatutako ebaluazio-irizpideen azterketa izango dira oinarri, eta bildutako informazioaren gaineko interpretazioetan oinarrituta, logika objektiboari eta sistematikoari jarraiki.

Ondorioek ebaluatzen ari den esku-hartzerako garrantzi handikoak diren gaiak izan behar dituzte oinarri.

7.- GOMENDIOAK

Hobetzeko proposamenen multzoa, ebaluatutako esku-hartzeari dagokionez, eraginkortasuna eta kalitatea areagotzeko, indarguneak eta aukerak baloratuz eta ahultzea eragin dezaketen faktoreentzako zuzenketak, konponbideak edo alternatibak proposatuz.

Gomendioak nabaritasunean eta egindako azterketan oinarritu behar dira, garrantzitsuak eta errealistak izan behar dira, eta ekintzarako lehentasunak ezarri behar dituzte.

8.- IKASBIDEAK

Esku-hartzearen ebaluazioa egin ondoren antzemandako jardunbide egokien zerrenda; horiek etorkizuneko jarduketetan balia daitezke. Berehalako esku-hartzea ekarriko duten orokortasunak sartu beharko dira, eta enfasia jarri beharko da izan dezaketen garrantzirik nagusienean.

9.- ERANSKINAK

Eranskin gisa honakoak sar daitezke: ebaluazio-proposamena hautatzeko baldintza teknikoen agiria eta irizpideak: erabilitako bibliografia-iturriak; informazioa biltzeko erabilitako tresna-eredua (elkarrizketen kasuan, gidioia; eztabaida-taldeak, galdetegiak, etab.)

Atal honetan, egokitzen jotzen bada, eragileek kontsulta jasotako unean emandako iritzi edo interpretazioak sar daitezke:

Planaren arduradunak
Esku-hartzearen kudeatzaileak
Plana finantzatzen duten erakundeak
Erakunde laguntzaileak.
Publiko onuraduna, zuzenekoa edo zeharkakoa
Herritarrak, oro har
Antzeko esku-hartzeen beste profesional eta arduradun batzuk
Sektoreko adituak