

# 1. GAIA: Administrazio Publikoa eta administrazio zientzia. Objektua eta metodoa.

## Sarrera

Administrazioa estatuarekin lotuta dago. Aitzina, egitura politiko desberdinak zeuden, bakoitzak bere administrazioa zuelarik. Antolaketa politiko unibertsala da. Lehen, esaterako, gerra ministeritza zen gaur egungo defentsa ministeritza, eta beste bi funtsezko eginkizunak betetzen hasiko dira, zergak pasatzeko sistema (finantza), diplomazia eta justizia sistema. (Estatuaren oinarritzko 4 eginkizun, betetzen dituzten oinarritzkoak).

Garapen instituzionalari begira, hainbat autoreek diote, gaur egun botere legegilea eta judiziala ez direla asko aldatu. Azpimarratzekoa da, administrazio mailan (exekutiboan) garapen nabariena eman dela. Gaur egungo administrazioak ez dauka zerikusirik lehengoarekin.

Administrazio Zientziaren garapena

### XVIII. mendean:

Frantzia izan zuen abiapuntua: Polizia Zientzia. Ordena publikoa mantentzea zen lehentasuna administrazioarentzat, hortik izena.

Herrialde germanikoetan: Zientzia kamerala. Erregearen kamerari egiten zaio erreferentzia kasu honetan, erregearen inguruko taldetxoari. Garai eta toki honetan indar handia hartu zuen Administrazio Zientziaren ikuspegi honek.

(Orduko Administrazio Zientziak, eraginkortasuna zuen helburu, gaur bezalaxe. Hortaz, beti izan da zientzia aplikatua)

### Estatu Liberala Europan:

Judizializazioa II. Mundu gerrara arte. Ikuspegi judiziala erantsi zitzaion Administrazio Zientziari, zuzenbide konstituzionalaren eskutik. Behaviorismoak, ordea, II. mundu gerra ostean, beste ikuspuntu bat erantsi zitzaion, zuzenbideak ez baitzuen dena azaltzen. Zientzia Politikoak ere garapen bera izan zuen.

Salbuespena Erresuma Batuan: filosofia politikoak. Tarte handia eman zitzaion filosofiari, zuzenbide konstituzionalaren kaltetan (ez baitzeukaten konstituziorik).

### Estatu Batuetan:

Wilson, 1887 "Administrazio Publikoaren azterketa" Bere lan honekin ekarpen garrantzitsua egin zuen. Aztertzen zuen, zer egin dezakeen gobernuak era arrakastatsuan gobernatzeko. Praktikotasunaren eta efizientziaren ikuspuntua eransten dio.

## Administrazio Zientzien etapan dikotomia (XX.mende hasieran)

Bi eremu bereizi zituzten Goodnow eta Wilsonen, Administrazio Zientziak eta Politika Zientziak.

Whitek bi eremuen funtzio ezberdinak zehaztu zituen.

Autore batzuek (Waldo), funtzionarioen profesionaltasunera bideraturik ikusten zuten administrazioa.

## Administrazio Zientzien etapa bateratua

Bigarren Mundu Gerra osteko 50eko hamarkadan, behaviorismoa alde batera utzita ikuspegi bateratu bat nagusitu zen Administrazio Zientzietan, Zientzia Politikoetan barneratuta aztertzen zelarik, teoria politikoarekin bateratuta.

Postbehaviorismoa: Neoinstituzionalismoa (gobernu ezberdinek zer nolako portaera politikoak dituzten eta nolakoak diren). Administrazioa eta politika batu egiten da.

Gobernantza: Administrazio ezberdinen arteko harremanak nolakoak diren (horizontalitatea). Etapa hau nagusiagoa izan da Europar AEBetan baino.

### **Administrazio Zientziaren garapena Espainian:**

Tradizio frantsesaren eraginpeko testuinguruan ulertu behar dugu garapen hau Espainian. Diktadurak ere erabat baldintzatu du administrazio zientzia garatzea. Tarte horretan, ikuspuntu teknikitik baino ez zen garatu (arauak aztertuz), erabakiak soilik politikoak baitziren.

1990etik aurrera gauzak aldatzen hasi ziren administrazio zientziaren eta politika zientziaren baitan. Gaurko ikasketa planak, administrazio eta politika zientziak uztartzen dituztenak, berriak dira.

### **Administrazio Zientziaren objektua eta ezaugarriak**

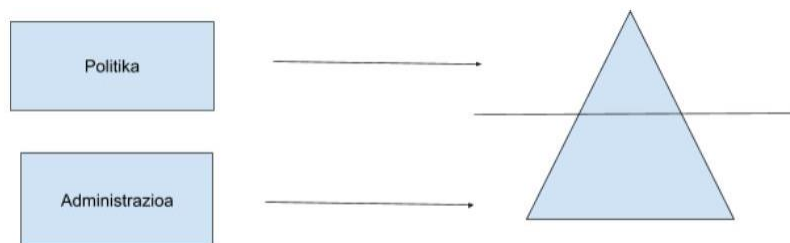
Administrazio publikoa da zientzia honen objektua, gobernuaren osagaia. Gobernuaren beste osagaiekin alderatuta, funtsezko ezaugarriak ditu. Esango dugu, administrazioak antolaketa berezia duela eta botere politikoaren legitimazioa daukala.

Konplexua, ongizate estatuaren garapenarekin batera, estatuarenak ziren ohiko eginkizunetatik (segurtasuna, ogasuna...) harago, eginkizunak ugaritu egingo zaizkiolako (hezkuntza, osasuna...).

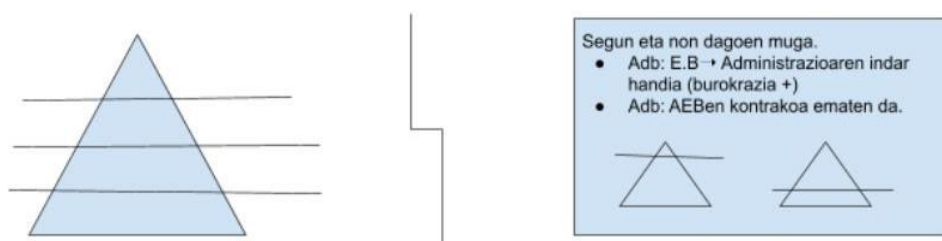
Anitza, administrazio ezberdinak koordinatu behar dituelako (gobernu zentrala, Eusko Jaurlaritza, Foru Aldundiak, Udalak, estatuaz gaindikoak...).

Izaera kontingentea ere badauka. Tradizio historikoarekin loturiko ezaugarriak izango ditu, tokian-tokian.

Gaur, politikaren eta administrazioaren arteko muga lausoa dela esan dezakegu. Maila politikoak aldakorragoa izan daiteke + administrazioa “neutralago” mantendu behar da.

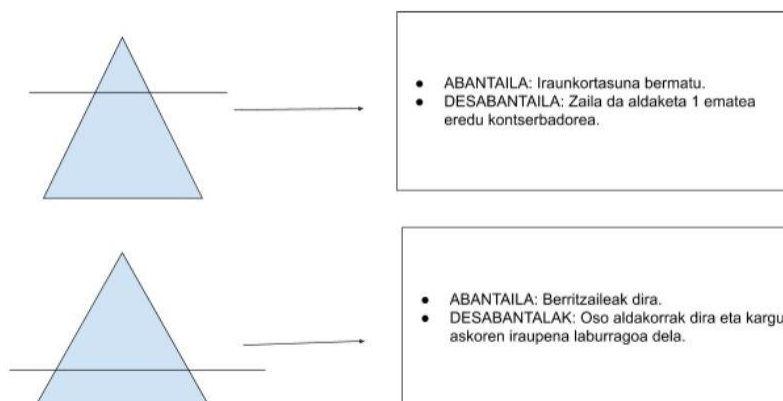


Bien arteko muga dago jarrita → Zenbait kasutan gerta daiteke Administrazio politizatuagoa egotea muga non kokatzen denaren arabera.



Beraz, Administrazioa eta politikaren arteko nahasketa ematen da.

#### ABANTAILAK ETA DESABANTAILAK?



Administrazio Zientziaren metodoa (*ez du garrantzia handirik*)

Zientzia politikoaren barne: *policy making*

Diziplinartekotasuna.

Aniztasun epistemologiko/metodologikoa.

Aplikatua → Praktikara bideratuta → Askotan ikerketa horiek administrazioaren inguruan gobernuaren aldetik sustatuta.

Gardentasuna garrantzitsua da, baina ez da berdina administrazio guztietan.

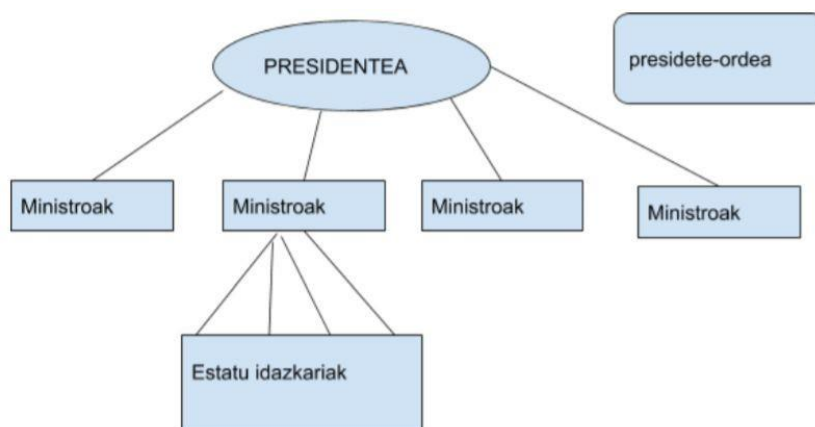


Goiko kargu politiko hauetaz gain, aholkulariak daude:

Lehendakariaren laguntzaileak direnean → SAILBURU papera jokatu. Sailburuen laguntzaile denean → SAILBURUORDE papera jokatu.

Antolaketa dekretuen bitartez aldatzen da guzti hau, gobernu aldaketa ematen denean batez ere.

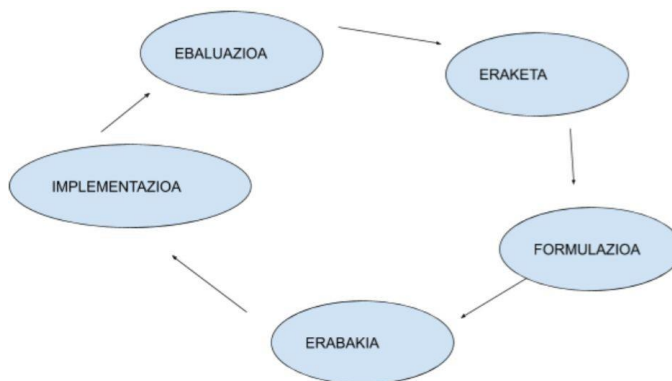
➔ESTATU ESPANIARRAREN KASUAN ANTOLAKETA (ADB 1) :



## 2. GAIA: Administrazio sistema politikoaren barne

Administrazioa estatuaren eta sistema politikoaren osagai garrantzitsua da. Egungo ikerketa ildoek administrazioa bera ere sistema politikoko aktore dela diosku, bere berezko ezaugarriekin: Gobernuak hartutako erabakiak gauzatu edo inplementatu egiten ditu eta politika publikoen ekimenean ere paper garrantzitsua dauka.

**Politika eta Administrazioa prozesu beraren osagaiak dira: politika publikoen eraketa prozesua**



Arazo bat ematen denean martxan jartzen da honako prozesu guzti hau. Gobernuak horren aurrean erantzun bat formulatu behar du (gobernuaren, testuinguruaren, ideologiaren... arabera) Ondoren erabakia hartu, inplementatu eta ebaluazioa egingo da, prozesuari berriro hasiera emanaz.

Politika: Eraketa, erabakia, formulazioa, ebaluazioaren erabilera...

Administrazioa: Formulazioa, ebaluazioa (ikuspuntu teknikoa), ....

### Administrazioaren aldaketak mendebaldeko administrazioan

**-Konplejizazioa:** eginkizunen eta baliabideen dimentsioa izugarri handitu da.

**-Deszentralizazioa** eta espezializazioa: administrazio maila ezberdinak sortu dira estatuaren azpian, eta zenbait eginkizuni erantzuteko administrazio bereziak sortu dira (Hazi, Osakidetza, Emakunde ) bere autonomiarekin.

**-Profesionalizazioa:** gero eta gaitasun tekniko gehiago eskatzen dira administrazioan lan egiteko, postu bakoitzari egokituak. Langilegoaren formakuntza ere ikaragarri garatu da, baliabide asko bideratzen da hartara.

**-Estatuz azpiko mailaren indartzea:** ez Espainian bakarrik, baita inguruko beste herrialdeetan ere.

**-Globalizazioa:** sistema ekonomikoan bezala politikoan ere eragina izan du eta estatuz gairako erakundeak sortu dira.

Esaten da, Estatu kompetentziaz husten joan dela goitik, azpitik zein alboetatik, administrazioaren eraldaketaren ondorioz.

## **Administrazioaren harremanak sistema politikoaren beste osagaiekin**

### Gobernuekin

#### 1. Bere gobernuarekin:

Agintaritza politikoak helburuak ezarri eta konfidantzazko goi karguak izendatuko ditu. Gobernu berri batek bere eraketa egiten duenean, administrazioaren antolaketa aldatu egin dezake (sailburutza batetik bi sortu, edo alderantziz). Normalki, gobernu koalizioan osatzen denean sailak ugaritzera jotzen da, baina bestalde, azken urteetan gutxitzeko joera ere egon da optimizazioaren izenean. Jarraian, goi karguak izendatuko dira antolaketa hori konfidantzazko pertsonen osatzeko. Goi mailako karguak kargu politikoak dira, ez dira funtzionarioak.

Aholkularien garrantzia ere azpimarratzekoa da, goi karguen eta funtzionarioen arteko zubi lana egiteaz arduratzen dira.

Politikari eta funtzionarioen arteko harremana:

Ikuspuntu klasikoari erreparatuta, Weberren arabera ondo zehaztuta egongo da goitik beherako antolaketa eta hartutako erabakiak bere baliabideen arabera kudeatuko ditu (burokraziaren profesionalizazioa). Piramide bertikalak eskatzen du profesionaltasun hori. Wilsonen dikotomiaren alde egiten du, erabakia eta gauzatzea banaturik doaz.

Gaur egun, ikuspuntu klasikoak erakusten digun ikuspegiaren kontra, muga zaila dela esan dezakegu. Gobernuen legitimazioa burututako politiken emaitzaren arabera izango da, eta administrazioak gauzatze horietan izugarriko garrantzia dauka. Alegia, hauteskondeen legitimitatea eta politika publikoen emaitzen legitimitatea nahasita datoz.

Harreman tipologia (Peters):

- Menpekotasun hierarkikoa: politikariak goian egongo dira, beraiek erabakiak hartu eta burokratek burutu.
- Akordioan oinarritutakoa.
- Aurkarien eredu: burokraziak gobernuaren aurka egiten duenean.
- Burokraten gobernu: burokrazia gainetik jarri eta erabaki nagusiak hartu.

#### 2. Beste gobernuekin: Gobernu arteko harremanak (Multilevel Governance)

Administrazio maila ezberdinen artean lankidetzak eta negoziazioak gertatu daitezke. Administrazio mailatik sor daitezkeen batzordeak. Hots, eusko Jaurlaritzak beste udalerriekin edota beste hainbat instituzioekin harremana mantentzeko dituzten batzordeak.

## Beste erakundeekin

### 1. Parlamentuarekin

Lege ekimen edo proiektuak abiatuz, Parlamentuak hauek lege bilakatu ditzan. Dena dela, Parlamentua da botere legegilea duena, erregimen parlamentarioa izanik gaur egungo sistema politikoa.

Aurrekontuen onartzea (Urteroko aurrekontuak dira gobernuaren ardatz).

Gobernuaren kontrola (Parlamentuak legeak egiteaz gain, gobernuaren kontrola burutu behar du. Hau, hainbat mekanismoen bidez egiten du. → zentsura mozioa, konfiantza mozioa, kontrol saioak (eguneroko kontrola izango litzateke hau, adibidez, presidentearen agerpenak informazio eske) Hortaz, gobernuaren kontrola egunerokotasunean edo une puntualetan oinarritu daiteke.

### 2. Beste erakundeekin

Sistema politiko beran dauden beste erakundeekin lankidetzeta eta koordinazio harremanak ere izaten dituzte gobernuak. Esparru ezberdineko administrazio atalen arteko harreman sare konplexu bat osatzen da horrela.

### 3. Botere judizialarekin

Botere judizialarekin ere harremanetan dago. Alde politiko eta alde administratiboaren lotura oso zuzena da hortaz, esparru teknikoak sekulako garrantzia dauka. Hau da, gobernuak gobernatu eta parlamentuak legeak egiten ditu, baina alde teknikoak paper oso garrantzitsua dauka. Administrazio auzi prozesuak dira horren adibide.

## Gizartearekin

**1. Politika publiko sareak** hainbat aktore ezberdinek osatzen duten taldeak dira. Hortaz, erabakiak hartzeko garaian oso garrantzitsuak izan daitezke. Jaurlaritzak batzordeak osatzen ditu gizarte zibileko ordezkari edo adituekin, gai jakinen inguruko lehentasunak edo arazoak identifikatu eta politika publikoak abiarazteko.

**2. Komunikabideak:** Marketing publikoak garrantzia handia du. Administrazioak interes handia du nola funtzionatzen duen erakusteko: nolako programa berritzaileak abiarazi dituzten, ze berrikuntza egin duten eta abar.

**3. Iritzi publikoa:** Inkestak, herritarren iritziak ezagutzeko. Administrazioak interes handia dauka jendearen portaerak ezagutzeko, eta abar. Edozein politika publiko garatzen hasteko, aurrekariak ezagutu beharra dago.

**4. Interes taldeak:** lobby-ek harremana dute administrazioarekin eta politika publikoetan eragiten dute.

### 5. Herritarrak

### 3. GAIA: Administrazio Publikoen antolaketa eta kudeaketa

#### Kontzeptua eta ezaugarriak

##### Antolaketa kontzeptua: Definizioa.

Helburu batzuk eskuratzeko harremanen egitura sistemikoa osatzen duten pertsonen taldea (ondasun, zerbitzu nahiz arauak ekoizteko).

- Bakarkako ekintzaren integrazioa.
- Formala → Prozedura finkoak daude.
- Konplexua → zeregin bereiztuak/espezializatuak.

Antolaketaren erronka garrantzitsua iraunkortasuna bermatzea da mekanismoak, prozedurak etab. mantendu daitezen.

##### Antolaketaren ezaugarriak:

- Barne harremanak banakako borondatea edo interesa baino lehenago.
- Iraunkortasuna: pertsonen aldaketan ginetik.
- Objektiboki eraikita ("modu neutral batetik arautzen da"): agintaritza legitimoa.
- Egokitze maila ahula edo indartsua izan daiteke, osagaien artean antolaketa desberdinak baitaude eta batzuek besteek baino integrazio maila indartsuagoa baitute.

##### Egituraren elementuak:

Bereizketa/espezializazio bertikala (hierarkia):

- Aginteak botere gehiago dauka, eta espezializazio maila txikiagoa Zuzendariak gai jakinetan espezializatuak ez direnean. Kudeatzaile ona izan daiteke osasun sailburu medikua izan gabe? Eztabaida dago.
- Zeregina: lan postu bakoitzak egin behar dituen ekintzak
  - Zuzendaritza orokorra (goi mailan)
  - Zuzendaritza ertainak (erdian)
  - Gune operatiboak (behean)

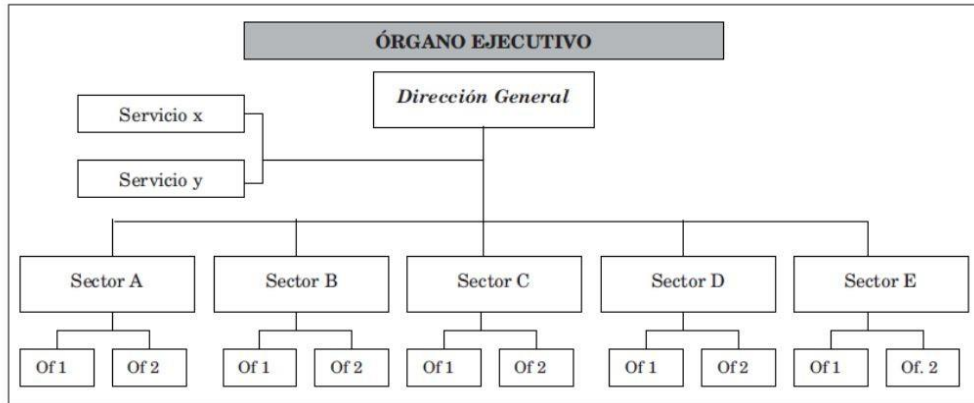
Bereizketa/espezializazio horizontala

-Funtzioen araberako banaketa horizontala

- Helburuen arabera (hezkuntza, osasuna...)
- Geografikoki (lurralde delegazioak)
- Bezeroen arabera (postu ezberdinak beharren arabera: pediatra eta ginekologoa).

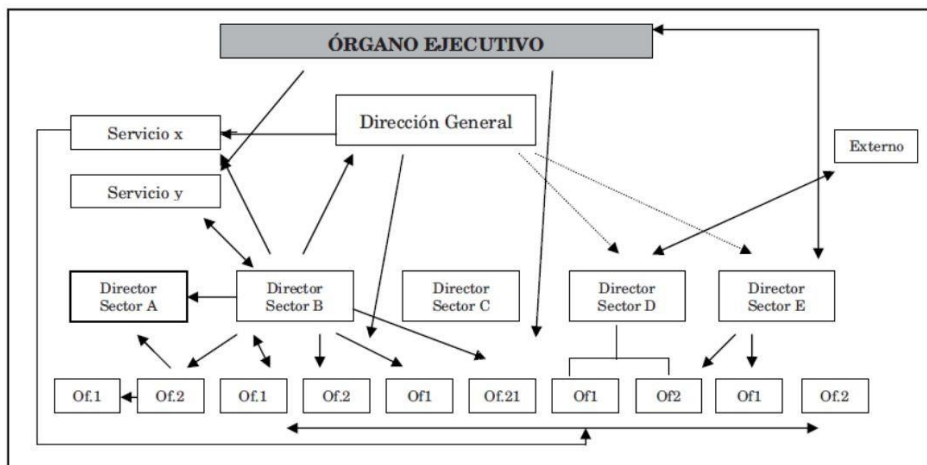


## Organigrama formal



Botere banaketa erakusten du organigrama honek. Zuzendari orokorrek ez dute behekoen espezializazio mailarik behar, ez dira aditu. Hortaz, beheko mailen lanketaren arabera hartuko dituzte erabakiak. Hortaz, maila politikoan hartzen diren erabakietan maila teknikoak eragin handia izaten du.

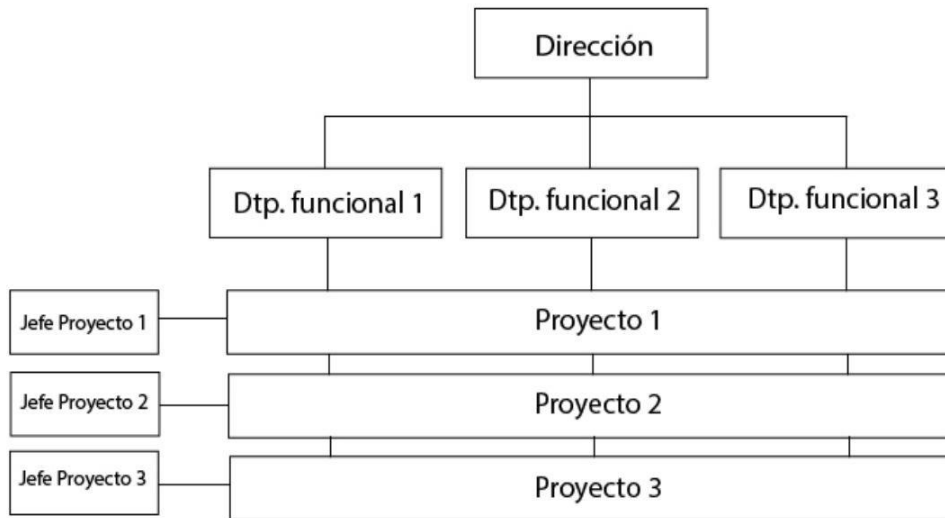
## Organigrama ezformala



Organigrama ezformalak adierazten du benetako harremanak nola diren. Harreman eta botere harreman desberdinak erakusten dira, antolaketa ez da hain bertikala. Hortaz, baliteke baten bat isolatuta geratzea (kasu honetan "C"). Hau kontrolatzeko ikerketak eta soziogramak egiten dira.

*Gatekeeper* deritzogu erraztasuna duenari gorenera iristeko, harremanak dauzkalako organo exekutiboarekin adibidez (kasu honetan "D").

## Organigrama matritziala



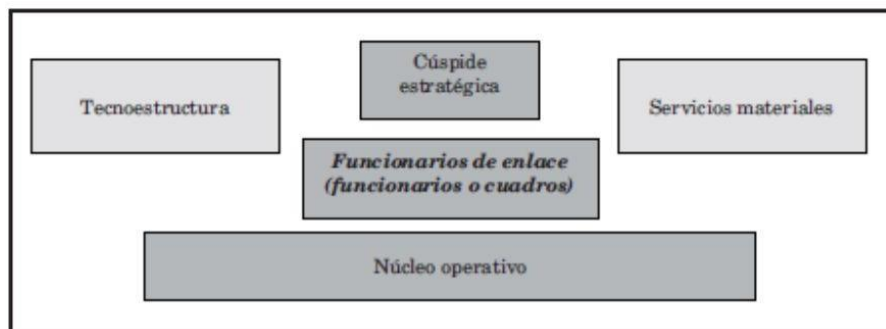
Administrazio baten proiektu transbertsalak aztertzen dira era honetako eskemekin. Eskema honek garrantzia handia dauka egun, aurrekontuen lanketan ere erabiltzen baita, alegia, sail batek zer gastatuko duen, baina zein arlotan... eta abar. Estilo hau enpresa pribatutik dator. Honelako diagramak nonahi aurkituko ditugu egun administrazio publikoan.

### Funtzioak:

1.Lerro funtzioa (Line): zuzendaritza orokorra (top management), zuzendaritza ertaina (middle management) eta funtzionarioak (gune operatiboa).

2.Laguntza funtzioa (Staff): teknoegitura eta zerbitzu materialak (idazkariak, informatikariak...). Zerbitzu orokorretaz arduratzen dira eta azpikontratazioak ere izan daitezke.

### Egituraren osagaiak:



## **Burokrazia egitura motak**

### Burokrazia mekanikoa

Tresna, makina gisa funtzionatzen du. Fordismoan oinarritzen da, uniformeki, seriean eta inpersonalki lan egiten da. Oso hedatua izan da, historikoki administrazioaren jatorria izan da. Egitura estankoak dira erabat.

- Egiturak dituen bost elementuak jasotzenditu
- Zeregin bereizketa, espezializazio oso handia
- Staff eta teknoegitura txikiak behar ditu
- Lerro hierarkiko luzeen bitartez erabaki zentralizatuak.
- Sektore independenteak produkzio lerro bakoitzeko
- Harreman eta informazioa goitik-beherakoa eta oso formala (azken sinadurara arte).

### Burokrazia profesionala

Aurrekoaren aurkako paradigma da. Aurrekoa piramidala bada, hau horizontala da erabat. Jakintza arloan oinarritutako erakunde bereziak dira, gai edo materian adituak diren profesionalen osatuak eta burokraziaren kutsua hartzen dutenak. Adibidez EHU. Autoadministrazioaren azken adibideak dira.

- Oinarri operatibo handia
- Lerro hierarkiko ahula
- Jakintza statusa
- Staff (laguntza soila)
- Egokitze maila ahula osagaien artean

### Zatitutako egitura (70eko hamarkadatik aurrera)

Deszentralizazio funtzionala ematen da kasu honetan. Oso hedatua da egitura mota hau gaurko administrazioan. Zenbait eginkizunetarako agentzia bereziak sortuko dira, autonomoak. Eusko Jaurlaritzan 80ko hamarkadatik aurrera sortu ziren erakunde autonomiadunak (Osakidetza, Emakunde...), Jaurlaritzaren menpe baina modu autonomoan funtzionatzen dutenak. Kudeaketa espezializatua eta autonomia bilatzen zen era horretan.

Autonomoak dira aurrekontua osatu eta gastatzeko moduan ere bai. Administrazioetik kanpoko atal moduan irudikatu daitezke. *Zuzenbde Pribatupeko Erakunde Publikoak* dira. Erakundetik gertuago daudenak *Erakunde Autonomiadunak* dira, eta are banatuago daudenak *Enpresa Publikoak*.

- Burokrazia mekanikoaren eboluzio bat da
- Zuzendaritza orokor eta zuzendaritzaren artean deszentralizazioa
- Sektore bakoitza gailur politikotik autonomo egiten da
- Botere harremana "hitzarmenean oinarritzen da.
- Staff garrantzitsua

### Adhokrazia:

Proiektu puntualak aurrera eramateko sortzen dira propio, ondoren desagertzeko. Burokraziaren kontrakoa dira.

- Staff eta teknoegiturak izugarriko garrantzia hartzen du
- Helburuen arabera diseinatutako egitura aldakorra: ad hoc
- Lerro funtzionala isa desagertzen da: gailur estrategikoa eta Staffa
- Sarea egitura baino gehiago
- Egokitzapen taula

## 4. GAIA: Administrazio publikoaren egitura eta funtzioak

### Helburuak eta funtzioak

#### Administrazioaren kontzeptu polisemikoa

Kudeatu, agindu, zuzendu, bulegoak, gobernu organoak, gidaritza... honi guztiari buruz ari gara administrazioaz ari garenean. Baina, egiazki, helburuak (anitzak) izango dira administrazioari zentzua emango diotenak.

#### Administrazioaren helburuak

Produkzioa edo ekoizpena: Ondasun eta zerbitzuen ekoizpena eta komertzializazioa. (Gaur egun hau ez da hainbeste egiten)

Horniketa: Zerbitzuak gizarteari eskaini.

Birbanaketa: Baliabide pribatuak jaso eta banakako edo taldeko onuradunei eman.

Arauketa: Herritarren portaerak arautu, kontrolatu eta zehaztu.

#### Garapen historikoa

Garapen historikoak administrazioaren helburuak ugaritzea ekarri du. Estatu liberalean segurtasunaz arduratzen zen, beraz haren eginkizun nagusia *arautzailea* zen. Estatu sozialaren sorrera eta garapenarekin ordea, estatu kudeatzaile bilakatu eta ekoizpena, horniketa eta birbanaketa zituen eginkizun.

#### Administrazioaren funtzioak

- Erabaki
- Inplementatu: burutu, egin
- Egiartzatu: kontrolatu, ebaluatu

Funtzio moten araberako administrazioak (Lippi eta Morisi)

	AUTOADMINISTRAZIOA	HETERO-ADMINISTRAZIOA	BUROKRAZIA	KONTRAKTUALIZAZIOA
ERABAKI	PARTEKATUA	BOTERE POLITIKO ABSOLUTUA, PATRIMONIALA	LEGEAREN ARABERA OSO ARAUTUA	BEREZIKI IZENDATUTAKO ORGANUA, HELBURU POLITIKOAK KUDEATU
BURUTU	EZ DA EZBERDINTZEN ERABAKI ETA GAUZATZEAREN ARTEAN	OINORDETZAN OINARRITUTAKO APARATU EXEKUTIBOA	APARATU INPERTSONALA, PROZEDIMENDUEN ARABERA APLIKATZEN DITU ERABAKIAK	KUDEAKETA ESTRATEGIKOA HELBURUAK BETETZERA ZUZENDUA
EGIAZTATU	EZ DAGO	KONTROL SUBIRANUA, BOTERE PERTSONALA, KONFIDANTZA, HIERARKIA MILITARRA	ARAUEN ARABERAKO KONTROLA, EZ DA ASKO EGITEN	ETEKINEN EBALUAZIOA, METODOLOGIA ANITZA

HARREMANA	Negoziaketa	Agintea	Araua	Kontratua
BALDINTZA	Adostasuna	Jabetza	Zuzenbidea	Erantzukizuna

**Autoadministrazioa:** XII-XVI mendeen artean gremioen esku geratzen zen hiri gobernuari deitzen dio autorea horrela. Beraiek hartzen zituzten erabakiak eta martxan jartzen; beren interesen mesedetan abiarazten zuten delako administrazioa. Gaur egun beste esanahi bat dauka, horrelakorik ez baitago. Gaur, adibidez, unibertsitatea legoke honi lotuago.

**Hetero-administrazioa:** Estatu absolutuetan ematen zen administrazio mota, herriarentzat barik erregearentzat baitzen, haren kontrolperako, bere hitzaren menpe. Gaur egun suposatzen da ezaugarri hauek ez direla ematen administrazioetan, bai ordea enpresa txikietan.

**Burokrazia:** Bulegoaren boterea. Administrazio batzuetan ematen dira oraindik halako ezaugarriak, baina administrazio modernoagoetan kontraktualizaziorako joera dago.

**Kontraktualismoa:** Kudeaketa Publiko Berria. XX. mende bukaeran indartutako ikuspuntua da. Administrazioak kanporatu egiten ditu zenbait eginkizun, eta kontratu baten bidez esaten dio hirugarren bati zein baldintzatan garatu behar dituen zerbitzuak edo dena delakoa.

Deszentralizazioa, esternalizazioa, pribatizazioa nahi bada, kontraktualismoaren ezaugarri zehatzak dira. AEBn dauka sorburua kontraktualismoak, enpresaren kudeaketa eredu administrazioa ekarri zelarrik.

## Egungo administrazio ereduak

	Ereduaren oinarria	Adaptazio gaitasuna	Modernizaziorako bidea
<b>ANGLOSAXOIA</b>	Kontraktualismoa	Handia, dinamikoa	Kudeaketa Publiko Berria
<b>ESKANDINABIARRA</b>	Gizartearen lehentasuna	Ertaina-identitatea	KPB partzialki
<b>EUROPA-KONTINENTALA</b>	Burokrazia	Txikia- tradizionala	Kontraktualismoa eremu latinoan

### Administrazio motak lurralde irizpidearen arabera

1. Lurralde Administrazio nuklearra (ohiko sailkapena)

Jatorrizkoa edo nuklearra

Izaera unibertsala (gai guztiak jorratzen dituelako)

- Estatuaren administrazioa orokorra: organu zentralak eta periferikoak
- Mesogobernuko Administrazioa: erregioak, erkidegoak
- Toki-administrazioa

2. Periferikoa (delegazio bidez antolatzen direnak)

3. Kanpo administrazioa (lurralde eremutik kanpo daudenak. Gure kasuan, estatuak burutzen du kanpo administrazioa).

### Administrazio motak eginkizunen arabera

1. Administrazio nuklearra: Administrazio arrunta edota orokorra. Gure kasuan, Lakuan dagoena.
2. Administrazio funtzionala:

Eratorkia edo menpekora: Administrazio unitate bati atxikitua. Unitate horrek kontrola eta zuzendaritza estrategikoa bideratuko du.

Eginkizun bereziak eta espezializatua kudeatzeko, eskaintzeko, gauzatzeko sortzen dira.

Administrazioaren modernizazio prozesuaren adierazpena.

Hiru kategoria bereizten dira: Erakunde autonomiadunak, bestelako erakunde publikoak eta erakunde publiko enpresarialak.

- Erakunde autonomiadunak: Lurralde Administrazioak sortua, sail bati atxikituta, eginkizun zehatzak, kudeaketa autonomia, aurrekontu autonomia, ondasunak.
- Bestelako erakunde publikoak (Zuzenbide pribatuaren bidez hainbat gauza egin ditzakete): Zerbitzuak eskaini, zuzenbide publikoan soilik atal batzuetan.
- Erakunde publiko enpresarialak: Zerbitzuak ekoiztu, administrazioaren parte hartzea.

- Zuzenbide pribatuko erakunde publikoak: izaera publikoa mantentzen du, langileen kudeaketa publikoa da eta hornikuntza pribatua (azpikontratak)
- Baltzu publikoak: sailburutza bati lotuak egonik ere, autonomia handia dute, ez dira langile publikoak.

3. Bitarteko administrazioa: Exekutiboa ez dena barne biltzen du.

4. Administrazio kontsultiboa: Azken hamarkadetan gero eta garrantzitsuagoak diren organoak dira. Hau da, administrazioari aholkuak emateko helburuarekin sortzen diren organoak.

#### Administrazio funtzionala EAEn

Erakunde Autonomiadunak (10): Emakunde, Eustat, Gogora Institutua, HABE, IVAP, Kontsumobide-kontsumoko Euskal Institutua, Lanbide, Lehiaren Euskal Agintaritzza, Osalan, Polizia eta Larrialdetako Euskal Akademia.

Zuzenbide pribatuko erakunde publikoa (dena 9): Garapenerako Lankidetzaren Euskal Agentzia, Energiaren Euskal Erakundea, Finantzen Euskal Institutua, EITB, Unibasq, Etxepare Euskal Institutua, Osakidetza, Euskal Trenbide Sarea, Uraren EuskalAgentzia.

Enpresa publikoak/Baltzu publikoak: EVE taldea, SPRI taldea, EITB taldea, Euskotrenbide taldea, Besteak (Itsasmendikoi, Euskadiko orkestra, parke teknologikoak, industrialdeak)



## 5. GAIA: Giza baliabideen kudeaketa

### Sarrera

Administrazioan aritzen diren pertsonak. Izugarritzko garrantzia dute.

Bi eredu nagusi aurkituko ditugu: Funtzionarioak (XIX-XX) eta lanpostu irekiak 80tik aurrera. Gaur egun joera biak nahasten dira. Batzuetan ohikoak diren prozedurak (lehiaketa publikoak, barne promozioak...). Beste kasu batzuetan baliagarriak diren pertsonak ekartzen dira enpresa pribatutik. Ezin dugu esan gaur eredu bat edo bestea jarraitzen denik.

Sartzeko printzipioei dagokienez argitasuna, berdintasuna, merezimendua, gaitasuna aipatuko ditugu.

### Eboluzio historikoa

Mendeetan zehar aldaketak izan dira.

Zerbitzu pertsonala. XV-XVI. mendeetan funtzionarioak erregearen zerbitzura zeuden pertsonak ziren. Harek nahieran hartu eta bota zitzakeen.

Estatu zerbitzuak. XVIII. Mendean jardueren definizioa zehazten joan zen, postuak espezializatzen bezala, eta estatuaren zerbitzari bilakatzen joango dira.

Zerbitzu publikoa. XIX. mendean estatuaren zerbitzari baino gizartearen zerbitzaritzat joko dira funtzionarioak. Espainiako kasuan, aipatzearen, ameriketako deskolonizazioaren ondorioz, hierarkia altuko militarrek itzuli ziren eta Irtenbide profesionala emateko funtzionario sartu zituzten.

Zerbitzu babestua. XX. mendean administrazioa politikariengandik babestu beharra azpimarratu zen. Une honetara arte gobernuak nahieran erabiltzen zituen postu publikoak. Zerbitzu babestuaren data garrantzitsua 1904koa da, funtzionarioen legea onartzen baita orduan. Hortik eratorriko dira frogak gainditu beharra ezartzea funtzionarioizateko.

Apurka apurka, funtzionarien formakuntzak garrantzia hartuko du. Administrazioari interesatzen zaizkion gaiak kontrolatzen dituzten funtzionariak behar ditu administrazioak. Horretarako, funtzionarioak norabide jakinetan formatzeko neurriak hartzen dira, esaterako, eskola espezializatuak sortuz zeregin jakinak bete ahal izateko jendea formatzeko.

Historikoki administrazio eta unibertsitateen artean lotura handia egon da.

Zerbitzu profesionalizatuan, Administrazioaren baitan gorputz/talde ezberdinak azalduko zaizkigu XX. mendean zehar, estatuaren beharrezan araberak. Zeregin zehatzak eta maila ezberdinetan jardungo duten funtzionariak ditugu gaur, espezializazio handiarekin.

### **Egungo eboluzioa (ez da garrantzitsua)**

Trantsizioaren ondoren, alderdi sozialistak administrazioaren erreforma zuen kezka nagusia. Diktaduraren erregimenaren aldeko gorpu administrazio oso bat zuten aurrean. Diktaduraren ondoren 1984an hartu ziren lehenengo neurriak. Aldaketa sakonak egin ziren.

- Postu hierarkizatuen aldaketa: kidego administrazioen indarra gutxitzea zuten helburu.
- Lanpostuak ez dira beti kidego berezi batean esleitu behar
- Funtzionario berinak edo antzeko betebeharrak dituzten fidegoak fusionatu
- Funtzionario publiko izateko prozeduran kidegoak zuten eragina murriztu

### **Araudia (ez da garrantzitsua)**

#### **Enplegatu publiko motak**

1. Karrera funtzionarioak
2. Bitarteko funtzionarioak: Lan poltsa batetik zuzenean hautatuak (aurrez hautaketa prozesua eginda, jakina, esaterako konkurtsoa), eginkizun jakinak betetzeko. Ordezkapenak betetzen dituzten irakasleak...
3. Lan-kontratuko langileak: hautaketa prozesu batean hautatutakoa. Lan jakinetarako izaten dira. Lana amaitzean lanpostua desagertu egiten da.
4. Behin-behineko langileak: Zuzenean hautatua konfidantzazko postuetarako. Aholkularitza lanetarako...

#### **Giza baliabideak kudeatzeko tresnak**

##### Aurrekontu-plantila

Aurrekontuek aurrekontu plantilak ezarriko dituzte, administrazio batean kategoriaren arabera zenbat lanpostu dauden guztira, alegia. Eta ordainsari guztiak zehaztuko dira. Zaila da aurrekontuaren aldaketarik ezean lanpostuak aldatzea.

##### Lanpostuen zerrenda

Enplegu publikoaren elementu egituratzailea da.  
Helburuak:

- Barneko egitura arrazionalizatzea eta ordenatzea.
- Zenbat langile behar diren ezartzea.
- Lanpostua betetzeko eskatutako betekizunak definitzea.
- Lanpostu bakoitza sailkatzea.

Edukia:

- Lanpostuaren izena.
- Lanpostua betetzeko modua.
- Lanpostuaren kokapena.
- Dedikazio-erregimena.
- Lana betetzeko baldintzak (hizkuntza, adibidez euskara).
- Talde, Kidego eta Eskala.
- Zein destino osagarria dagokion.
- Kodea eta dotazioa (monografia) (zer nolako eginkizun maila).
- Baldintza bereziak eta espezialitate jakinen baten akreditazioa.
- Beste funtzionario publikoei irekita ote dagoen.
- Bakarra den ala ez.

### **Enplegu publikora iristea**

Enplegu Publikoaren Eskaintza aurrekontuen ondoren zehazten da.

#### Hautaketa prozeduraren printzipioak

- Deialdia eta oinarrien publizitatea
- Gardentasuna
- Hautaketa-organoetako kideen inpartzialtasuna eta profesionaltasuna
- Hautaketa-organoek independentziaz eta diskrezionalitate teknikoak jardutea
- Hautaketa prozesuan eduki eta bete beharreko zereginak egokiak izatea
- Hautaketa prozesuak bizkor egitea.

#### Bete beharreko eskakizunak edo baldintzak

- Nazionalitatea:
  - Espainiar nazionalitatea.
  - EBko estatukide bateko nazionalitatea.
  - Atzerrikoa: ezkontuta, seme-alaba edo ituna.
- Lanpostuaren eginkizunak betetzeko gaitasun funtzionala izatea.
- 16 urte gutxienez, 65 gehienez.
- Hizkuntza eskakizuna (froga).
- Aurrekari penalik eza

#### Hautaketa sistemak

- Funtzionario/ lan kontratu finkoak.
- Oposaketa (frogak).
- Lehiaketa (merituak).
- Lehiaketa-oposizioa.
  - Lan poltsak: bitarteko funtzionarioak/ aldi baterako lan kontratuak.
  - Behin behinekoak: izendapen askea eta politikoa (konfidantza harremana).

1. Hautaketa prozesua gainditu.
2. Organo edo agintari eskudunak izendapena egin.
3. Konstituzioari, autonomia erkidegoko estatutuari eta antolamendu juridikori men egin.
4. Lanpostu hartzea

### Lan postuen sailkapenak

#### Sailkapen motak

- Taldeak (tituluaren arabera)
- Kidegoak (funtzioen arabera)
- Eskalak (funtzio motaren arabera)
- Mailak (soldataren arabera)

#### 1. Langile publikoen talde sailkapena

##### A. taldea

- A1: Gradua, Doktoregoa, lizentziatua, ingeniariak, arkitektoak...
- A2: Gradua, ingeniari tekniko, diplomatu, arkitekto tekniko...

##### B taldea : Goi-teknikariak. C taldea:

- C1: Batxilergoa edo teknikari.
- C2: DBH-eskola gradua

Mendekoak: titulurik ez. Hezkuntza sistemako titulazioetatik bat ere eskatzen ez dutenak. Gaur egun ez daude horrenbeste (lorezainak...).

#### 2. Langile publikoen kidegoak

##### Euskal Erkidegoak 1/2004 legea.

- Kidego orokorra; funtsean administrazio-jarduerari lotuta dauden funtzioak betetzen dituztenean (kudeaketa, ikuskaritza, aholkularitza, kontrola, etab.)
- Kidego berezia; funtsean lanbide edo titulazio akademiko bati dagozkion funtzioak betetzen dituztenak.

	KIDEGO OROKORRA (edozein Titulazio)	KIDEGO BEREZIA (Titulazio Berezia)
A taldea	Administrazio goi mailako kidegoa	Goi mailako teknikarien kidegoa
B taldea	Administrazio kidegoa	Erdi mailako teknikarien kidegoa
C taldea	Administrarien Kidegoa eta Administrari laguntzaileen kidegoa	Laguntzaile Teknikarien kidegoa
D taldea	Mendekoen kidegoa	

### 3. Langile publikoen eskalak

Euskal Erkidegoen 1/2004 legean ageri da sailkapena eta funtzioaren arabera titulazio eta ezagutza espezifikoekin lotuta dago.

Goi Mailako Teknikaria	Erdi Mailako Teknikaria	Laguntzaile Tekniko
Artxibo, liburutegi, dokumentazioa	Artxibo, liburutegi, dokumentazioa	Laborategi Eskala
Epidemiologia Eskala	Estatistika	Itzulpen Eskala
Estatistika	Informazioaren sistema eta teknologia	
Informazioaren sistema eta teknologia	Hizkuntza Normalizazio Eskala	
Laborategi eskala	Itzulpen Eskala	
Osasun Publikoaren Eskala		
Itzulpen Eskala		
Hizkuntza Normalizazio Eskala		

### 4. Langile publikoen mailak

Euskal Erkidegoen 1/2004 legean ageri da sailkapena eta bakoitzaren ordainsaria finkatzen du.

Oinarrizko-ordainsariak:

- Titulazio-talde bakoitzeko finkatutakoa.
- Hiru urtekoak.

Osagarriak:

- Destino osagarriak.
- Berariazko osagarriak: zailtasun teknikoa, ardura berezia, bateraezintasuna, dedikazioa, neurgarritasuna, arriskua...
- Produktibitate osagarria.
- Lanaldi normaletatik kanpokoa.

## **6. GAIA: Gobernua eta administrazioa gizarte aldakorrean: kudeaketa publiko berria eta gobernantza**

Kontzeptuen berrikuspena (Serna de la Garza)

### **Gobernabilitatea**

Gaur egun gobernatu ahal izatearekin lotzen da kontzeptu hau. Behar besteko gehiengo izatea gobernatu ahal izateko; egonkortasuna.

Historikoki 60-70. hamarkadan zehar sortu zen kontzeptu hau. Protesta mugimenduak izan ziren honen iturburu edo testuinguru, berdintasuna helburu politiko eta soziala izaki, sistemari eraso egiten zaiolako.

1975. urtean *demokraziaren gobernabilitatea* lana argitaratu zen Rockefeller fundazioaren eskutik. Hiruko batzorde bati enkargatu zioten lana (AEB, Frantzia eta Japoniako politologo bati). Haien diagnostikoa izan zen, demokraziaren gobernabilitate arazoak ongizate estatuaren gainkargatik datorrela. Eragin ideologiko eta politiko izugarria izan zuen diagnostiko honek. Horren eraginez, hedapen neoliberalak etorri zen.

Txosten honek kritika asko jasotzen du. Euretako bat, premisa gubernamentalista batetik abiatzen zirela. Alegia, estatua irudikatzen zela gizartearen zuzendaritzaren eragile bakar moduan. Ikuspuntu murriztegia da. Gobernu sendoenek ere ezin dituzte arazo guztiak konpondu. Hortaz, ikuspuntua berritzeko beharra zegoen. Irtenbideak ez dira etorriko gobernuaren ekinbidea murriztuz soilik. Gizartearen eta gobernuaren arteko harremana berrikusi beharra zegoen.

### **Kudeaketa publiko berria (*New Public Management*)**

90 hamarkadan zehar garatu zen. Estatuaren erreforma egin beharra defendatzen zuten. Estatuaren erreformaren bigarren belaunaldia deritzogu honi. Lehenengoan, defizit fiskala zela eta, estatuaren murrizketa eman zen (zein arlo utzi albo batera izan zen eztabaida bakarra, alegia, outputen mozketen inguruan: osasun zerbitzuak kendu behar diren, batzuei murriztuz...). Bigarren erreforma sakonagoa izan zen. Oraingoan, administrazioaren barruan ere erreformak egin beharra ikusi zen, barruko erreforma.

Testuinguru horretan kokatzen da kudeaketa publiko berria.

Kudeaketa pribatuko hainbat lan egiteko modu administrazioa eramateko saiakera izan zen: Egituren arrazionalizazioa (erabaki hobeak eta merkeagoak nola hartu ondo aztertzea, helburua ahaztu gabe), langileen produktibitatea areagotzea (karrera horizontala. Osagarrien bidez langileak ezberdindu egiten duten lanaren arabera), erabakiak hartzeko prozesuen arrazionalizazioa (erakunde autonomoak adibide).

## Ezaugarriak

- **Arlo ekonomikoan** estatuaren eginkizuna murriztea
- **Arlo politikoan** lurralde deszentralizazioa, bai lurralde mailan, bai erakundeen deszentralizazioaren bitartez. Estatuetan egin izan diren deszentralizazioak ez dira aldarrikapen nazionalizatzen ondorio bakarrik, administrazioaren arrazionalizazioa ere izan da arrazoietakoa bat.
- **Bereizketa.** Planifikazioa eta exekuzioa bereiztea (adibidez, jaurlearitzak planifikazio orokorra egin, eta osakidetzak gauzatu)
- Administrazio tradizionala arauen betebeharrean oinarritzen zen soilik, gaur ordea, araez gain, **emaitzak ere kontrolatu** behar dira. Gero eta garrantzitsuagoa da ebaluazioa, hurrengo erabakiak baldintzatuko baititu. Gaur oraindik, gobernuaren esku daude kontrol neurriak, nagusiki. Eztabaidagaietakoa bat da nola garatu behar diren kontrol sistemak.
- **Kudeaketa kontratua.** Aldez aurretik kuantitatiboki definitutako helburuak (helburuen definizioa, ebaluazioa, ebaluazioaren eragina –saria, zigorrak...-, etab)
- **Tarteko eremua.** Eremu estatalaren eta eremu pribatuaren eremua. Azpikontratazioak egiten direnean sortzen da tarteko eremu hori. Aurrekontu publikoa da baina kudeaketa pribatua. Nola gobernatu eremu hori?

## Kritikak

Oso zaila da enpresa pribatuko logika arlo publikora estrapolatzea: balore indibidualak interes kolektiboarekin aurrez aurre.

Osagai politikoaren beharra daukagu. Merkatuaren printzipioek ezin dute bermatu egin beharreko kontrola. Erantzukizunaren kultura ez da arlo pribatutik etorriko.

Bezero ala herritarrak gara? Kontsumitzaileak ala eskubideen jabeak gara? Marra lausoa izan daiteke. Kritikoek esaten dute ezinezkoa da mutur horiek uztartzea. *Bezero* kontzeptuak esan nahi du aukera daukagula; administrazioa, aldiz, ezin da aukeratu, dauzkagun zerbitzuak daukagu. Hortaz, herritarra ezin da bezero izan.

Kudeaketa publiko berriak gobernu hobea ekarri al du? Kritikoek diote ezin dela frogatu gobernuak hobetu direnik.

Eredu weberiar (administrazio sendoa) baten ondorengo garapena bada kudeaketa publiko berria, bideragarria izan daiteke. Aurrekari hori gabe, politika publiko berria ustelkeriaz beterikoa izan daiteke. Batez ere Latin Amerikan heldu dira ondorio honetara.

## Gertuko adibidea: Eusko Jaurlaritz

Jaurlaritzaren berrikuspena 80eko hamarkadan: premiazko sorrera (hainbat eskuduntza bere gain hartzearen ondorioz).

Administrazio moderno bat sortzeko prozesu azkarra bizi izan zuen: Herri Administrazioa Arrazionalizatzeko eta Hobetzeko Batzordea (CORAME txostena) sortu zen 1994an.

47 neurri hartu ziren:

- Administrazioaren Modernizaziorako Bulegoa sortu (digitalizazioa)
- Zuzendaritza eta koordinazioa
- Deszentralizazio horizontala, administrazio funtzionala
- Egitura eta prozesuen erreforma

Ondorengoak: Gobernantza eta berrikuntza publikoko 2020 plan estrategikoa

### **Gobernantza**

DRAE: Gobernatzeko modua ekonomia, gizartea eta erakundeen garapen iraunkorra lortzeko helburua duena, estatua, gizarte zibila eta ekonomiaren merkatuaren oreka sustatuz. (hirU eremu horiek koordinatzen ditu)

NBE batzorde ekonomiko soziala: erabakiak hartzeko prozesuetan inplikaturako aktoreetan oinarritzen da, formalak nahiz informalak, eta egituretan ere, formalak nahi informalak, gobernua aktore bat da, ez bakarra

Daniel Innerarity: kontzeptua aldaketa sakon bati buruzkoa da, bai gizarte ekintza bai gizarte garaikideak gobernatzeko moduetan...

Hiru definizioak aztertzen baditugu, garapena nabarmena da. Laburtuz:

- Estatuaren bilakaerari buruzko eztabaida akademikoaren produktua da
- Anitza da
- Osagaiak: Gobernatzea, erabakiak hartzea, aktoreak, egitura formal eta informalak, aldaketa, lankidetz

Estatuaren eta gizartearen arteko harremanak berrikusi beharra nabarmentzen da. Esanahi deskriptiboa eta normatiboa dauka honek, *nolakoa* izan behar den esaten baita. "Gobernu ona" edo praktika ona aipatzen da. Zer da hori? Hauek dira printzipioak:

- Helburuen koherentzia
- Parte hartzea
- Gardentasuna
- Accountability (kontuen kontrola)
- Eraginkortasuna eta Efizientzia