

Katarzyna Radzik-Maruszak

Network governance w fińskim samorządzie terytorialnym: naturalny stan rzeczy czy wyzwanie dla lokalnej demokracji?

Polityka i Społeczeństwo nr 3 (14), 18-32

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Katarzyna Radzik-Maruszak*

***NETWORK GOVERNANCE W FIŃSKIM
SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM:
NATURALNY STAN RZECZY CZY WYZWANIE
DLA LOKALNEJ DEMOKRACJI?***¹

**NETWORK GOVERNANCE IN FINNISH LOCAL GOVERNMENT:
NATURAL STATE OF THINGS OR CHALLENGE
FOR LOCAL DEMOCRACY?**

Abstract

The main aim of the article is to present the practice of network governance concept in Finnish local government and its impact on local democracy, including the role played by elected representatives. The main hypothesis of the study implies that the idea of network governing, not only forces municipal councils to redefine their roles, but also reduces the scope of their responsibilities and limits the level of accountability. The study is based on empirical research conducted in 22 municipalities located in Pirkanmaa Region, Southern Finland in Spring 2015. The results of the research indicate that although network governance easily fits into Finnish local government, the concept brings many challenges. One of the most important challenges is the necessity to strengthen the say of elected representatives, presently perceived with regard to governing process mainly as rubber-stamp councils.

Key words: Finland, local democracy, network governance, municipal councils

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny państw skandynawskich tworzy odrębny model (Rose 2004; Loughlin, Hendriks, Lindström 2012). Chociaż w zależności od kraju ma on strukturę jedno- lub dwustopniową, najważniejszą

* Zakład Samorządów i Polityki Lokalnej, Wydział Politologii UMCS, pl. Litewski 3, 20-080 Lublin, e-mail: katarzyna.radzik@umcs.pl

¹ Artykuł prezentuje częściowe wyniki badań przeprowadzonych w ramach stażu naukowego realizowanego w okresie wrzesień 2014 – październik 2015 r. w School of Management, University of Tampere w Finlandii, finansowanego ze środków MNiSW w ramach programu Mobilność Plus III edycja.

rolę pełnią zawsze duże gminy, odpowiedzialne za realizację szeregu zadań i stanowiące istotny fundament państwa opiekuńczego. Dysponują one także szerokim zakresem autonomii oraz stosunkowo dużą swobodą w kształtowaniu swojego ustroju wewnętrznego, czego przykładem był chociażby zapoczątkowany w latach osiemdziesiątych XX w. „eksperyment wolnych gmin” (Sjöblom 2012: 249). Organy gmin w przeważającej mierze mają charakter kolegialny i mimo znacznego upartyjnięcia opierają swoje funkcjonowanie na wartościach takich jak konsensus i współpraca dla dobra wspólnego. Wreszcie, poza kwestiami instytucjonalnymi i sferą aksjologii samorządność skandynawską łączą także reformy przeprowadzane w podobnym duchu. Wszystkie kraje zdecydowały się bowiem w mniejszym lub większym stopniu na zmiany inspirowane koncepcjami nowego zarządzania publicznego (*New Public Management – NPM*), współrzędzenia (*governance*), w tym jego odmiany sieciowej (*network governance*), jak i reformy prowadzące do konsolidacji terytorialnej.

W ostatnich latach w skandynawskiej literaturze przedmiotu szczególnie dużo miejsca zajmują rozważania dotyczące teorii i praktyki współrzędzenia sieciowego (Hall, Kettunen, Löfgren, Ringholm 2009). Podobnie jest w wypadku Finlandii. W państwie tym idea *network governance* ma długą tradycję. Zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym wyraźnie widoczne jest zaangażowanie interesariuszy pochodzących z różnych sektorów w proces podejmowania decyzji. Takie podejście, będące integralną częścią fińskiej kultury politycznej ma wiele zalet. Nie tylko poprzez system wzajemnych zależności buduje poczucie odpowiedzialności za wynik procesu rządzenia, zwiększa poziom akceptacji dla podejmowanych decyzji, ale także tworzy klimat zaufania. Ponadto, praktyczne stosowanie *network governance* pozwala na włączenie w proces decyzyjny ekspertów, jak również, co niezwykle istotne w kontekście fińskim, zwiększa efektywność i skuteczność procesu decyzyjnego. Z drugiej jednak strony, coraz częściej podnoszone są argumenty o trudnościach związanych z koordynacją prowadzonych działań, problemach wynikających z braku wystarczającej odpowiedzialności poszczególnych podmiotów za wynik procesu rządzenia czy też braku kompatybilności współrzędzenia sieciowego i demokracji przedstawicielskiej.

Celem artykułu jest przedstawienie praktycznego funkcjonowania koncepcji współrzędzenia sieciowego w fińskim samorządzie terytorialnym oraz jej wpływu na demokrację lokalną, w tym przede wszystkim na pozycję i rolę organów przedstawicielskich. Główna hipoteza badawcza zakłada, że oparcie działania samorządu terytorialnego na idei *network governance* nie tylko zmusza rady gminne do redefinicji

pełnionej przez nie roli, ale także zmniejsza zakres ich odpowiedzialności za proces rządzenia. W warstwie teoretycznej artykuł odwołuje się do idei współrzędzenia sieciowego (Sorensen, Torfing 2007; Nyholm, Haveri 2009), w warstwie empirycznej opiera się natomiast na ilościowych i jakościowych badaniach przeprowadzonych w 2015 r. w 22 gminach regionu Pirkanmaa. Badania zostały zrealizowane podczas stażu naukowego realizowanego w School of Management, University of Tampere, finansowanego ze środków MNiSW w ramach programu Mobilność Plus III edycja.

Artykuł składa się z czterech zasadniczych części. Pierwsza z nich przybliży teoretyczne założenia koncepcji współrzędzenia sieciowego, w tym jej silne i słabe strony. Druga koncentruje się na zasadach, na jakich zbudowany jest samorząd terytorialny w Finlandii, a także odwołuje się do idei „gminy sieciowej”. Część trzecia charakteryzuje metodologię przeprowadzonych badań, kolejna zaś przedstawia opinie ekspertów i praktyków samorządu dotyczące wpływu koncepcji na funkcjonowanie fińskiego samorządu. Artykuł zamyka podsumowanie, zawierające wnioski płynące z przeprowadzonych badań.

Koncepcja *network governance*

W ostatnich latach dyskurs nad kwestiami lokalnymi zdominowany został w wielu państwach przez rozważania dotyczące przejścia od tradycyjnie rozumianego samorządu (*local government*) w kierunku lokalnego współrzędzenia (*local governance*); (John 2001). O ile konwencjonalne działanie samorządu oparte jest na tradycyjnych, zbudowanych na zasadzie reprezentacji i hierarchii instytucjach, o tyle samorząd działający według współrzędzenia odwołuje się do horyzontalnych sieci współpracy, w których rozdział tego, co publiczne i prywatne, co należy do sfery polityki i administracji, czy też wreszcie „kto rządzi, a kto jest rządzony” nie zawsze jest jasny (Hansen 2005: 219).

W państwach skandynawskich szczególną popularność zdobyła idea współrzędzenia sieciowego (*network governance*). Jak zaznacza Torfing, jeden z prekursorów badań nad tą koncepcją, współrzędzenie sieciowe będące odpowiedzią na fragmentaryzację, kompleksowość oraz dynamikę procesów społecznych zdefiniowane może być jako 1) proces względnie stabilnego horyzontalnego wyrażania się współzależnych, ale operacyjnie autonomicznych aktorów, którzy 2) wzajemnie na siebie oddziałują poprzez negocjacje; 3) odbywający się w ramach uregulowanego normatywnego, poznawczego i wyobraźniowego szkieletu; 4) samoregulujących się w ramach ograniczeń ustalonych przez siły zewnętrzne

i 5) przyczyniający się do realizacji celów publicznych (Torfing 2010: 97–98). Aktorami zaangażowanymi we współzrządzenie sieciowe mogą być politycy, administratorzy, organizacje zrzeszające interesariuszy, firmy prywatne, ruchy społeczne oraz grupy obywateli. Co istotne, podmioty te nie zawsze są sobie równe i aby uczestniczyć w konkretnej sieci, muszą niejako udowodnić, że dany problem polityczny ich dotyczy oraz że posiadają mające odpowiednią wartość dla innych aktorów zasoby i kompetencje do jego rozwiązania (Klijn, Skelcher 2007: 587).

W literaturze przedmiotu znaleźć można szereg argumentów wskazujących na zalety współzrządzenia sieciowego. Na gruncie teoretycznym wydaje się, że jest to koncepcja pozwalająca, po pierwsze, na radzenie sobie ze skomplikowanymi problemami, powstającymi na bazie sprzecznych interesów i konfliktów społecznych. W tym kontekście istotne jest, że uczestnicy sieci posiadają większy zasób informacji, potrafią także na stosunkowo wczesnym etapie zidentyfikować i określić potencjalne problemy, co w konsekwencji skutkuje lepszymi decyzjami, z którymi pełniej identyfikują się poszczególni interesariusze (Sørensen, Torfing 2007: 12–13). Po drugie, wskazuje się, że *network governance* stanowić może odpowiedź na niedostatki demokracji przedstawicielskiej w XXI w. Ścisłsza współpraca między pochodzącymi z wyborów politykami, administratorami, obywatelami oraz pozostałymi uczestnikami sieci wpłynąć może bowiem na zmniejszenie przepaści między „rządzącymi” i „rządzonymi”. Po trzecie, przechodząc do argumentów natury praktycznej, wskazać można, że współzrządzenie sieciowe daje szansę ucieczki od biurokracji i partiokracji. Pozwala wreszcie także na sprawniejsze i efektywniejsze świadczenie usług publicznych (Bogason, Musso 2006; Aarsæther, Bjørna, Fotel, Sørensen 2009).

Z drugiej jednak strony nie ma chyba badacza, który nie wskazałby ewentualnych trudności wynikających z praktycznego zastosowania koncepcji. W literaturze przedmiotu najczęściej pojawiającymi się w tym kontekście kwestiami są odpowiedzialność (rozliczalność), konieczność redefinicji ról zaangażowanych w proces współzrządzenia podmiotów, a także wydłużenie i skomplikowanie procesu decyzyjnego.

Demokratyczna odpowiedzialność (rozliczalność), mimo iż konstytuuje jeden z najważniejszych standardów, jest jednak jako koncept stosunkowo trudna do zdefiniowania. Behn określa ją jako relację pomiędzy dwoma wyraźnie oddzielonymi stronami – podmiotem odpowiedzialnym (*accountability holdee*) i podmiotem pociągającym do odpowiedzialności (*accountability holder*). O ile pierwszy ma prawo podejmowania decyzji, o tyle drugi posiada uprawnienie do rozliczania pierwszego z zapadłych rozstrzygnięć (Behn 2001: 1). Prawo to jest jednak egzekwowalne tylko w sytuacji, w której ostatni z podmiotów ma pełnię informacji oraz sys-

tem narzędzi pozwalających na pociąganie do odpowiedzialności pierwszego (March, Olsen 1995: 149). W świetle współzrządzenia sieciowego tak postrzegana demokratyczna odpowiedzialność wydaje się kwestią wątpliwą. Po pierwsze, podejmowane decyzje nie są tu rezultatem działania jednego podmiotu, ale raczej wynikiem skomplikowanego procesu negocjacji toczących się pomiędzy różnymi, zarówno politycznymi, jak i administracyjnymi aktorami, na różnych poziomach, płaszczyznach i etapach. Po drugie, co jest konsekwencją powyższego, skomplikowanie procesu rządzenia niejednokrotnie powoduje, iż niemożliwe do ustalenia jest, kto, dlaczego i na jakim etapie zawinił, a tym samym, kto ponosi rzeczywistą odpowiedzialność za poniesioną porażkę (Aarseth, Bjørna, Fotel, Sørensen 2009: 579–581). Tym samym w kontekście *network governance* demokratyczna odpowiedzialność wymaga niewątpliwiej redefinicji.

Współzrządzenie sieciowe wymusza także zmianę sposobu postrzegania ról pełnionych przez poszczególnych aktorów – polityków, administratorów, obywateli. O ile w demokracji przedstawicielskiej wybierani politycy widziani są jako suwerenni decydenci, o tyle w *network governance* pełnią raczej rolę występujących na poziomie meta sterników quasi-rynków, partnerstw i sieci. Administratorzy wychodzą z roli odpowiedzialnych za implementację decyzji biurokratów i stają się kreatorami poszczególnych – politycznych, finansowych, prawnych – obszarów. Obywatele nie są już natomiast wyłącznie wyborcami i przedmiotem (lokalnej) polityki, ale współtwórcami polityk i usług na równi z pozostałymi aktorami odpowiedzialnymi za wynik procesu rządzenia. Podobnie wreszcie, interesariusze prywatni w świetle współzrządzenia sieciowego postrzegani są jako współtwórcy procesu rządzenia, co oznacza, że wyposażeni są w kompetencje i zasoby kluczowe dla formułowania i wdrażania strategii rozwiązywania trudnych problemów współzrządzenia (*wicked governance problems*). Tym samym, jak zaznaczają Torfing, Peters, Pierre, Sørensen, *network governance* stwarza sytuację, w której politycy i administratorzy są niejako rządzącymi z poziomu meta (*metagovernors*), podczas gdy obywatele i podmioty prywatne pełnią aktywną i odpowiedzialną rolę w formułowaniu i implementacji polityk publicznych (Torfing, Peters, Pierre, Sørensen 2012: 149–165). Wydaje się jednak, że dla pochodzących z wyborów reprezentantów ulokowanie na poziomie meta stwarza szereg potencjalnych problemów i trudności. Oznacza chociażby konieczność jednoczesnego bycia strażnikiem demokracji (*guardian of democracy*), dbającym o istnienie w sieci wartości takich, jak otwartość, przejrzystość i inkluzja społeczna, oraz podmiotem odpowiedzialnym za całosciowy wynik procesu rządzenia (*metagovernor*); (Hansen 2005: 224). Jest to dyskusyjne chociażby z po-

wodu braku odpowiedzialności pozostałych uczestników sieci przed pochodzącymi z wyboru politykami (Hyholm, Haveri 2009: 112–114).

Wreszcie, współzrządzenie sieciowe najczęściej oznacza skomplikowanie, a w rezultacie wydłużenie procesu decyzyjnego. Jak zaznaczają w tym kontekście Airaksinen i Haveri, gdy liczba podmiotów oraz rozstrzygnięć wymagających współdecydowania w sieci wzrasta, perspektywa zbiorowego działania spada (Airaksinen, Haveri 2012: 303).

Fińska demokracja lokalna oraz idea „gminy sieciowej”

Finlandia jest zdecentralizowanym państwem unitarnym o parlamentarnym systemie rządów. Administracja publiczna ma strukturę dwustopniową, na którą składają się administracja centralna (prezydent, rząd, agencje centralne) oraz terytorialna (regiony, gminne władze połączone, gminy). Na poziomie lokalnym podstawową rolę pełnią gminy (*kunnat*) odpowiedzialne za szereg usług lokalnych, w tym między innymi obligatoryjnie za pomoc społeczną, opiekę zdrowotną, edukację, ochronę środowiska, infrastrukturę techniczną. Do fakultatywnych zadań gmin zaliczyć należy natomiast rekreację, sport, kulturę oraz politykę przemysłową (Sjöblom 2011: 246).

Fińskie gminy wyróżnia rozdział organów politycznych i administracyjnych, przy czym rola i kompetencje tych ostatnich są stosunkowo rozbudowane. Podstawowymi organami politycznymi są rada gminy oraz zarząd. Rada jest liczącym od 17 do 85 członków organem przedstawicielskim, wyłanianym w wyborach bezpośrednich, proporcjonalnych i tajnych na okres czterech lat². Razem z radnymi wybierani są ich zastępcy. Podstawowym zadaniem rady jest dbanie o funkcjonowanie i finanse gminy, w tym określanie celów strategicznych jednostki, zasad prowadzonej działalności inwestycyjnej, kontroli wewnętrznej, zarządzania ryzykiem oraz zatwierdzanie budżetu. Rada odpowiedzialna jest również za podejmowanie uchwał dotyczących gminy, w tym określanie wysokości podatków gminnych oraz wybór innych organów. Organem wykonawczym jest wyłaniany przez radnych spośród siebie i grona swoich zastępców zarząd (LGA 365/1995). Do innych obligatoryjnych organów gminnych należą komisje – rewizyjna i wyborcza, w zależności od potrzeb tworzone mogą być jednak również inne organy tego typu. Najważniejszym organem ad-

² W gminach, w których liczba mieszkańców nie przekracza 2 tys., władze lokalne mogą do końca czerwca roku wyborczego zdecydować o wybraniu mniejszej, nieparzystej liczby radnych. Minimalnie w skład rady wchodzić musi jednak 13 osób. O zmianie liczby wybieranych przedstawicieli niezwłocznie zawiadomione być musi Ministerstwo Sprawiedliwości.

ministracyjnym jest natomiast w gminie menedżer (dyrektor) (Pawłowska, Radzik 2008). Choć formalnie jest on/ona podporządkowany zarządowi gminy, w praktyce posiada dużą władzę, nierzadko wpływając również na podejmowane rozstrzygnięcia polityczne.

W literaturze przedmiotu fińskie gminy stosunkowo często określane są jako „gminy sieciowe” (*network municipality*); (Nyholm 2006; Nyholm, Haveri 2009). Istotnie, w porównaniu do innych jednostek tego typu w Europie, są one odpowiedzialne za dostarczanie wielu usług, które w dużej mierze współprodukują, co z kolei prowadzi do współpracy ze znaczącą liczbą podmiotów, organizacji i instytucji. Stosunkowo często system wzajemnych powiązań i zależności przypomina instytucjonalny matrix (Materiały MF 2015). Ten stan rzeczy wydaje się wynikiem dwu zasadniczych kwestii. Po pierwsze, splotu czynników mających swoje podłoże w warunkach naturalnych, fińskiej historii i tradycji, a także przyjętej koncepcji samorządu. Po drugie, obowiązywania modelu państwa opiekuńczego (*welfare state*) oraz oparcia funkcjonowania sektora publicznego na ideach takich, jak nowe zarządzanie publiczne czy współzrządzenie.

Odwołując się do pierwszej grupy czynników, warto zwrócić uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze, Finlandia jest stosunkowo dużym krajem (338,424 km²) zamieszkiwanym przez relatywnie niewielką liczbę obywateli (5,5 mln). Trudne warunki naturalne i ograniczone zasoby sprawiły, że w kanonie wartości społeczeństwa fińskiego od zawsze znajdowała się współpraca. Po drugie, podobnie jak w innych państwach nordyckich, podstawę samorządowi terytorialnemu dało społeczeństwo wolnych chłopów i religia protestancka. Brak feudalizmu, prowadzona w parafiach opieka nad biednymi i chorymi, konsensualny sposób podejmowania decyzji oraz delegowanie zadań organom kolegialnym spowodowały, że *de facto* od zawsze szerokie negocjacje, umiejętność budowania sojuszy i kompromisów, jak również rozbudowana sieć powiązań stanowiły istotną część fińskiej samorządności (Haveri 2015). Dało to zresztą podstawy podziałowi na duże gminy, mające szeroki zakres zadań i kompetencji.

Istotną rolę w procesie budowy gminy sieciowej odegrała także druga grupa uwarunkowań. Za ważny uznać należy przyjęty model państwa opiekuńczego, w którym to właśnie na administracji publicznej spoczywa odpowiedzialność za rozbudowany system usług publicznych. W tym kontekście uwagę zwrócić warto na fakt systematycznego wzrastania obligatoryjnych zadań gmin. W 1930 r. było ich zaledwie 40, w 1970 r. już 114, podczas gdy w roku 1990 aż 265. Od tego czasu liczba ta uległa niemal podwojeniu, by w 2012 r. wynieść 535 (Haveri 2015). Ponadto, wydaje się, iż w wypadku Finlandii to właśnie połączenie administracji

opartej na tradycyjnej Weberowskiej biurokracji, idei *welfare state* oraz rozbudowanego systemu zadań, doprowadziło do dużego zainteresowania koncepcją NPM. Nowe zarządzanie publiczne nastawione na gospodarczą efektywność, elastyczność oraz traktowanie obywatela jako klienta administracji było w kontekście rozwoju idei współzrządzenia sieciowego o tyle istotne, że jak wskazują Nyholm i Haveri, miało na celu sprowadzenie roli wybieranych polityków do ustanawiania ogólnych celów i zasad, podczas gdy decyzje zapadają gdzie indziej (Nyholm, Haveri 2009: 111). Tym samym wybierani reprezentanci zobligowani zostali do współpracy ze znacznie większą liczbą podmiotów i organizacji niż miało to miejsce wcześniej. Lata dziewięćdziesiąte XX w. przyniosły z kolei zainteresowanie współzrządzeniem, w tym szerszym włączaniem w procesy decyzyjne i świadczenia usług interesariuszy pochodzących z sektora społecznego. W sposób zasadniczy wpłynęło to na skomplikowanie procesu rządzenia, w konsekwencji przyczyniając się do budowy „gminy sieciowej”.

„Sieciowość” gmin fińskich wspierają także obowiązujące rozwiązania instytucjonalno-prawne. Po pierwsze, jak już zaznaczono, radni fińscy wybierani są razem ze swoimi zastępcami. Ci ostatni nie tylko zastępują radnych nieobecnych podczas posiedzeń, ale zasiadają również w komisjach gminnych. Po drugie, co niewątpliwie wyróżnia fiński samorząd, to fakt, że radni mogą łączyć swój mandat z funkcjami sprawowanymi w innych ciałach, organach i instytucjach. Tym samym wielu z nich reprezentuje interesy swoich jednostek w gminnych władzach połączonych (*kuntayhtymä*), odpowiedzialnych za świadczenie usług przekraczających możliwości pojedynczej gminy. Część pełni również rolę radnych regionalnych oraz zasiada w ławach Eduskunty. Możliwość łączenia mandatów ma, z jednej strony, na celu poprawę jakości rządzenia, z drugiej jednak niewątpliwie przyczynia się do jego skomplikowania, rozmycia odpowiedzialności, a w niektórych wypadkach nawet wystąpienia konfliktu interesów.

Metodologia badania

Niniejszy artykuł przedstawia częściowe wyniki badań przeprowadzone w ramach stażu naukowego realizowanego w School of Management, University of Tampere. Badania przeprowadzone zostały w okresie grudzień 2014 – kwiecień 2015 r. we wszystkich 22 gminach regionu Pirkanmaa. Region ten został wybrany jako obszar badawczy ze względu na duże zróżnicowanie występujących w nim jednostek. Połowa usytuowanych w nim gmin ma status miejski, połowa zaś charakter wiejski.

Podział ten rzutuje zarówno na wyzwania stojące przez gminami, jak i problemy, z jakimi się one borykają. Po drugie, gminy regionu Pirkanmaa znacząco różnią się od siebie pod względem wielkości terytorium i liczby mieszkańców. Najmniejszą jednostką jest Pirkkala (104 km kw.), największą zaś Tampere (4977 km kw.) Pod względem populacji najmniejsza jest gmina Juppajoki (2013 obywateli), największe zaś ponownie miasto Tampere (313 058 obywateli)³ (Statistic Finland 2015). Wreszcie, dwie gminy – Tampere i Pirkkala – zdecydowały się na przyjęcie tzw. modelu burmistrzowskiego. To unikatowe w kontekście fińskim rozwiązanie polega na zastąpieniu menedżera przez wybieranego przez radę burmistrza, tym samym na znaczącym wzmocnieniu władzy organów politycznych gminy.

Badania prowadzone były w pięciu etapach⁴. W pierwszym etapie analizie poddano literaturę dotyczącą współzrządzenia sieciowego, fińskiej demokracji lokalnej oraz ustawodawstwo tworzące podstawy funkcjonowania gmin w tym kraju. Szczególną uwagę zwrócono na zadania gmin, rolę rad gminnych w procesie rządzenia, sposób wyboru radnych oraz obowiązujący ich zakres *incompatibilitas*. Następnie, w drugim etapie badań przeprowadzonych zostało dwanaście częściowo ustrukturyzowanych wywiadów pogłębionych z ekspertami zajmującymi się samorządem terytorialnym w Finlandii, zatrudnionymi między innymi w University of Tampere, gminnych władzach połączonych, administracji gminnej, regionalnej i centralnej. W niniejszym artykule wykorzystane zostały informacje uzyskane podczas czterech z nich, przeprowadzonych odpowiednio z urzędnikami Departamentu ds. samorządu terytorialnego i administracji regionalnej Ministerstwa Finansów (Ekspert 1) i Ministerstwa Sprawiedliwości (Ekspert 2), pracownikiem gminnych władz połączonych z regionu Pirkanmaa (Ekspert 3) oraz osobą zatrudnioną w Związku Fińskich Władz Lokalnych i Regionalnych (AFLRA) (Ekspert 4). Wywiady, w zależności od respondenta, zawierały od 15 do 20 pytań. Podczas ich trwania rozmówcy, obok kwestii wynikających ze specyfiki ich pracy i posiadanego doświadczenia zawodowego, odnieśli się także do bardziej ogólnych zagadnień, takich jak transformacja demokracji lokalnej w Finlandii, kondycja lokalnej demokracji przedstawicielskiej, partycypacja obywatelska czy też wdrożone oraz planowane reformy na poziomie lokalnym. Wszystkie wywiady przeprowadzone zostały w okresie od grudnia 2014 r. do marca 2015 r.

³ Biorąc pod uwagę całość obszaru metropolitalnego, Tampere zamieszkiwane jest przez 364 000 osób.

⁴ Niniejszy artykuł opiera się jednak wyłącznie na badaniach przeprowadzonych w fazach pierwszej, drugiej, trzeciej i czwartej.

Trzecim etapem prowadzonych badań było rozesłanie ankiety do radnych wszystkich 22 gmin położonych w regionie Pirkanmaa. Łącznie wysłanych zostało 625 ankiet. Każda z nich zawierała 25 pytań, zarówno o charakterze zamkniętym, jak i otwartym. Zostały one pogrupowane w pięć kategorii dotyczących między innymi współrzędzenia wieloszczeblowego (*multi-level governance*), roli pełnionej przez radę gminną, przeprowadzonych i planowanych reform samorządowych, procesu podejmowania decyzji, a także kariery politycznej i afiliacji partyjnej radnych. Celem pytań otwartych było poznanie opinii radnych na temat transformacji ról pełnionych przez rady gminne, reform istotnych z punktu widzenia organu przedstawicielskiego oraz sposobów informowania rady o opinii innych podmiotów i interesariuszy. W wyznaczonym czasie wpłynęły 152 wypełnione w sposób kompletny ankiety, tym samym osiągnięty został ponad 24% stopień zwrotu. Badanie prowadzone było od lutego do kwietnia 2015 r.⁵

Współrzędzenie sieciowe w opinii ekspertów i praktyków

Przeprowadzona analiza zgromadzonych danych empirycznych pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

1. Idea *network governance* stanowi integralną część fińskiego modelu samorządowego. Jak wskazują eksperci, wynika to co najmniej z dwu kwestii. Po pierwsze, samorząd terytorialny tego kraju od zawsze „charakteryzowała silna kultura konsensusu oraz potrzeba budowania sieci współpracy” (Ekspert 2). Po drugie, na przestrzeni czasu dokonało się przejście od samorządu rozumianego jako „wolność decydowania o sobie na szczeblu lokalnym” (Ekspert 3) w kierunku samorządu, którego podstawowym zadaniem jest świadczenie usług. Jak zaznacza jeden z ekspertów, mimo iż sytuacja, w której „pierwsza jest gospodarka, druga zaś demokracja” powoli ulega zmianie (Ekspert 4), fińskie gminy nadal nastawione są jednak przede wszystkim na efektywne dostarczanie usług lokalnych. Oba czynniki spowodowały, że wiele zadań gminnych zaczęło być realizowanych we współpracy, powstały nowe instytucje, takie jak gminne władze połączone (*kuntayhtymä*), które przejęły część kompetencji gmin w zakresie służby zdrowia, planowania przestrzennego i edukacji itd. Tym samym proces rządzenia stał się bardziej skomplikowany.

2. Współrzędzenie sieciowe osłabia tradycyjną rolę rad gminnych postrzeganych jako organy podejmujące najważniejsze decyzje. Spadek

⁵ Ostatnim, piątym etapem badań było przeprowadzenie wywiadów pogłębionych z radnymi z wybranych jednostek.

znaczenia rad uwidacznia się na dwu płaszczyznach – wewnętrznej i zewnętrznej. Odnosząc się do pierwszej z nich, wyniki przeprowadzonej ankiety wskazują, że za najbardziej wpływowe organy/podmioty w gminie radni uznali odpowiednio menedżera (dyrektora) gminy (74,17%), zarząd gminy (62,50%), dyrektorów departamentów/wydziałów (34,87%), a dopiero na czwartym miejscu samą radę (23,68%). Pogląd ten znalazł także odzwierciedlenie w odpowiedziach na pytanie otwarte dotyczące transformacji roli rady gminnej. Radni odnieśli się bowiem do tego zagadnienia w następujący sposób:

Władza została zmniejszona, decyzje przekazane urzędnikom i gminnym władzom połączonym (Radny Lempäälä, Q 127).

Rola (rady) zmieniła się przez ostatnie dekady. Zarząd gminy decyduje teraz częściej o kwestiach należących wcześniej do rady (Radny Nokia, Q 117).

Rola zarządu została powiększona w stosunku do roli rady i komisji rady. Decyzje są podejmowane przez mniejszą liczbę osób (Radny, Q 111).

Zmniejszenie wpływu jest widoczne, władza urzędników wzrasta cały czas. Coraz więcej decyzji jest „gotowych” na poziomie urzędników (Radny Valkeakoski, Q 78).

Co ciekawe, także eksperci zaznaczają, że „przyglądając się bliżej politykom gminnym, widać, że większość z nich prowadzona jest przez urzędników i jedynie akceptowana przez radnych” (Ekspert 3).

Odnosząc się natomiast do uwarunkowań zewnętrznych, wyniki ankiety przeprowadzonej wśród radnych wskazują, że w ich opinii największy wpływ na to, co dzieje się w gminie, mają odpowiednio gminne władze połączone (62,5%) oraz władze centralne (44,74%). Problem braku wpływu na działania podejmowane w jednostce widoczny jest przede wszystkim w gminach małych, których reprezentacja w instytucjach wyższego rzędu jest słabsza. W pytaniu otwartym radni odnoszą się do tego problemu w następujący sposób:

Władza została przekazana gminnym władzom połączonym i innym organizacjom (Radny Tampere, Q 142).

Władza została przeniesiona do gminnych władz połączonych i tym podobnych organów, przede wszystkim w zakresie zdrowia i usług społecznych [...] opinie małych gmin nie są tam brane pod uwagę (Radny Punkalaidun, Q 123).

Zbyt wiele zadań jest zamawianych na zewnątrz, rada nie ma wpływu na to, jak i przez kogo są one realizowane (Radny Virrat, Q 67).

3. Wynikające ze skomplikowania procesu rządzenia, wewnętrzne i zewnętrzne osłabienie pozycji rady spowodowało, że rady podejmują bardziej ogólne, mniej odnoszące się do codziennego życia obywateli

decyzje. Jeden z radnych, odpowiadając na zawarte w ankiecie pytanie otwarte dotyczące zmiany roli pełnionej przez radę, ujął tę kwestię w następujący sposób:

Wpływ rady został przesunięty w kierunku decyzji strategicznych, niezwiązanych z codziennym życiem mieszkańców. To jest w jakiś sposób uzasadnione. Niemniej jednak praktyczne decyzje powinny pozostać w gestii rady (Radny Hamenkyro, Q 151).

W tym kontekście inni przedstawiciele gminni zauważają także spadek liczby posiedzeń rady:

Decyzje zostały przesunięte w dół, obecnie rada zajmuje się wyłącznie „dużymi kwestiami”, co zmniejsza liczbę posiedzeń (Radny Mantaavilppula, Q 144).

Rola radnych spadła, spadła również liczba spotkań (Radny Valkeakoski, Q 65).

Posiedzeń rady jest mniej, mniej jest również decydowania (Radny Valkeakoski, Q 5).

4. Przekazywanie zadań samorządów innym podmiotom, innym gminom, gminnym władzom połączonym, wpływa na relacje samorządu z obywatelami, w tym na ich rzeczywistą odpowiedzialność za wynik procesu rządzenia. Ekspert zatrudniony w Ministerstwie Finansów odnosi się do tego problemu w następujący sposób:

co jest problematyczne, to to, że w Finlandii jest bardzo wiele gminnych władz połączonych. W nich funkcjonują tak zwane organy fakultatywne odpowiedzialne za podejmowanie decyzji. Na przykład czternaście gmin tworzących region metropolitalny Helsinek ma własne organy, same Helsinki i trzy inne otaczające je gminy tworzące razem region stołeczny mają organy odrębne, podczas gdy dziesięć innych gmin wchodzących w skład regionu metropolitalnego, ale nie stołecznego, ma jeszcze inne organy decyzje [...]. Czy jednak przeciętny obywatel wie, do kogo zwrócić się, jeśli wystąpi jakiś problem? Czy wie, kto jest odpowiedzialny za podjętą decyzję? (Ekspert 1).

Podsumowanie

Celem artykułu było odnalezienie odpowiedzi na pytanie, na ile idea współzrządzenia sieciowego jest w fińskim samorządzie terytorialnym naturalnym stanem rzeczy, na ile zaś zagraża lokalnej demokracji, zmuszając przede wszystkim pochodzące z wyboru organy do redefinicji pełnionej przez siebie roli. Wyniki przeprowadzonej analizy wskazują, że z jednej strony założenia *network governance* bardzo dobrze wpisują

się w fiński samorząd. Koncepcja kładzie bowiem nacisk na takie wartości, jak współpraca, konsensualny sposób podejmowania decyzji czy efektywność, stanowiące podstawowe wartości, na jakich od dekad budowana była fińska administracja lokalna. Co więcej, założenia współrzędzenia sieciowego zdają się bardzo dobrze koegzystować z zasadami, innej niezwykle popularnej w Finlandii koncepcji – nowego zarządzania publicznego oraz z technokratycznym podejściem do administracji, w którym pierwszoplanową rolę pełni profesjonalna administracja.

Z drugiej jednak strony przykład fiński wyraźnie pokazuje, na jakie niebezpieczeństwa narażony jest samorząd funkcjonujący w oparciu o założenia sieciowości. W tym kontekście uwagę zwrócić należy na kilka kwestii. Po pierwsze, praktyczne stosowanie zasad współrzędzenia sieciowego powoduje osłabienie roli pełnionej w procesie rządzenia przez wybieranych przedstawicieli. W Finlandii rola ta, i tak ograniczona na rzecz profesjonalnej administracji, zdaje się jeszcze słabnąć w rezultacie przekazywania realizacji zadań gmin do gminnych władz połączonych. Powoduje to sytuację, w której rady postrzegane są z jednej strony jako podmioty automatycznie akceptujące politykę administracji (tzw. *rubber-stamp councils*), z drugiej zaś jako organy wypowiadające się na tematy ogólne, coraz mniej związane z codziennym życiem obywateli. Po drugie, współrzędzenie sieciowe zdaje się pogłębiać nierówności występujące między większymi i mniejszymi jednostkami, opinie tych pierwszych liczą się bowiem znacznie bardziej zarówno w formalnych, jak i nieformalnych sieciach współpracy. Po trzecie, ponieważ proces decyzyjny w sieciach współpracy nie zawsze jest transparentny, sytuacja ta wpływać może na relacje między radnymi a obywatelami.

Przykład Finlandii pokazuje również, jak krucha jest równowaga między demokracją lokalną, rozumianą jako prawo wybieranych demokratycznie przedstawicieli do podejmowania decyzji, a efektywnym świadczeniem usług. Co więcej, doświadczenia fińskie wskazują, że skomplikowanie procesu rządzenia raczej powiększa niż zmniejsza przepaść między „rządzącymi” a „rządzonymi”. W wypadku rad gminnych powoduje także sytuację, w której mimo niezmienionej odpowiedzialności formalnej, realny wpływ na podejmowane decyzje maleje. Co więcej, w związku z planowaną w Finlandii reformą usług społecznych i zdrowotnych, świadczonych obecnie przez gminy, rady i radni lokalni po raz kolejny będą musieli odpowiedzieć sobie na pytanie, jaka jest ich faktyczna rola w procesie rządzenia. Planowana na 2016 rok reforma Sote zakłada bowiem powołanie nowych podmiotów odpowiedzialnych za wymienione usługi, którym gminy będą przekazywały około 60% swojego budżetu. Tym samym z jednej strony instytucjonalny matrix pogłębi

się, z drugiej pojawia się szansa, że gminy, z których zdjęte zostaną najcięższe zadania, zwrócą się bardziej ku idei lokalnej demokracji i swoim mieszkańcom, mniej angażując się we współpracę sieciową.

Bibliografia

- Aarsæther N., Bjørna H., Fotel T., Sørensen E. 2009, *Evaluating the democratic accountability of Governance Network: analysing two Nordic Megaprojects*, “Local Government Studies”, vol. 35:5, pp. 577–594. DOI: 10.1080/03003930903227394
- Airaksinen J., Haveri A. 2012, *How do local government change? Variations in time and place for conflict in different reforms*, “Kunnallistieellinen aikakauskirja”, vol. 40:4, pp. 301–312.
- Behn R.D. 2001, *Rethinking Democratic Accountability*, Brookings Institution Press, Washington DC. DOI:10.1017/s0003055402430249
- Bogason P., Musso J.A. 2006, *The Democratic Prospects of Network Governance*, “The American Review of Public Administration”, vol. 36, no. 1, pp. 3–18. DOI: 10.1177/0275074005282581
- Hall P., Kettunen P., Löfgren K. & Ringholm T. 2009, *Is there a Nordic Approach to Questions of Democracy in Studies of Network Governance?*, “Local Government Studies”, vol. 35:5, pp. 515–538. DOI:10.1080/03003930903411675
- Hansen K. 2005, *Representative Government and Network Governance – In Need of ‘Co-governance’: Lessons from Local Decision Making on Public Schools in Denmark*, “Scandinavian Political Studies”, vol. 28, no. 3, pp. 219–237. DOI: 10.1111/j.1467-9477.2005.00130.x
- Haveri A. 2015, *Nordic local government: a success story, but will it last?*, “International Journal of Public Sector Management”, vol. 28, Issue 2, pp. 136–149. DOI: 10.1108/ijpsm-09-2014-0118
- John P. 2001, *Local Governance in Western Europe*, SAGE. DOI: 10.4135/9781446217788
- Klijn E-H., Skelcher Ch. 2007. *Democracy and Governance Networks: Compatible or not?* “Public Administration”, vol. 85, no. 3, pp. 587–608. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2007.00662.x
- Local Government Act 365/1995, Ministry of Finance, Finlex, <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1995/en19950365.pdf> (12.12.2015).
- Loughlin J., Hendriks F., Lindström A. (eds.) 2012, *The Oxfords Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199562978.001.0001
- March J.G., Olsen J.P. 1995, *Democratic Governance*, The Free Press, New York.
- Materiały udostępnione przez fińskie Ministerstwo Finansów, 2015. W zbiorach autorki.
- Nyholm I. 2006, *Developing local democracy – the state and challenges of Finnish local democracy in the postmodern era*, “Finnish Local Government Studies”, vol. 4, pp. 340–352.
- Nyholm I., Haveri A. 2009, *Between government and governance. Local Solutions for reconciling representative government and network governance*, “Local Government Studies”, vol. 35:1, pp. 109–124. DOI: 10.1080/03003930802574516
- Pawłowska A., Radzik K. 2008, *Modele instytucjonalne lokalnego przywództwa a zarządzanie wielopodmiotowe. Analiza porównawcza*, „Studia Polityczne”, nr 22, s. 31–52.

- Rose L.E. 2004, *Local Government and Politics* [w:] *Nordic politics. Comparative perspective*, ed. K. Heidar, Universitetsforlaget.
- Sjöblom S. 2012, *The Limits of the Unitary Decentralized Model* [w:] *The Oxfords Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, eds. J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lindström, Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199562978.003.0011
- Sørensen E., Torfing J. (eds.). 2007, *Theories of democratic network governance*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Statistic Finland. 2015, http://www.stat.fi/index_en.html (10.12.2015).
- Torfing J. 2010, *Teoria rządu sieciowego: w stronę drugiej generacji*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 3(13), s. 97–105. ISSN 1898-3529.
- Torfing J., Peters B.G., Pierre J., Sørensen E. (eds.) 2012, *Interactive governance: Advancing the paradigm*, Oxford University Press, pp. 104–121. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199596751.003.0007