

Katarzyna Radzik-Maruszak

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie,
Wydział Politologii, Zakład Samorządów i Polityki Lokalnej
Plac Litewski 3, 20-080 Lublin, Polska
e-mail: katarzyna.radzik@umcs.pl

MODEL TAMPERE – PRZYKŁAD REALIZACJI IDEI NOWEGO WSPÓŁZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO¹

Streszczenie: W wielu państwach europejskich władze samorządu terytorialnego, w tym przede wszystkim władze miast, poszukują nowych rozwiązań pozwalających na usprawnienie procesu rządzenia. Celem artykułu jest przedstawienie działania innowacyjnego modelu zarządzania, opartego o idee nowego współzarządzania publicznego (*New Public Governance*). Model ten od 2007 r. funkcjonuje w położonym w południowej Finlandii mieście Tampere. Oparty jest na trzech zasadniczych filarach – silnym przywództwie, efektywnym i odpowiedzialnym świadczeniu usług oraz włączeniu mieszkańców w proces decyzyjny. Artykuł przedstawia każdy z powyższych elementów, pokazując jednocześnie praktyczne zalety i wady modelu. Analiza prowadzona jest w oparciu o oficjalne dokumenty oraz wywiady, przeprowadzone z ekspertami zajmującymi się samorządem fińskim i z czołowymi politykami miejskimi. W konkluzji artykułu wskazano, iż mimo że model Tampere niewątpliwie można uznać za innowacyjny, przyjęte w mieście rozwiązania generują również pewne trudności. Są to między innymi napięcia występujące między politykami a administracją miejską, jak również te związane z koordynacją systemu usług miejskich oraz stosunkiem polityków i administracji do kwestii partycypacji.

Słowa kluczowe: Tampere, nowe współzarządzanie publiczne, przywództwo, usługi, partycypacja.

THE TAMPERE MODEL: AN EXAMPLE OF IMPLEMENTATION OF THE NEW PUBLIC GOVERNANCE IDEA

Abstract: In many European countries local governments, in particular on the municipal level, search for new solutions to improve the governing process. The aim of this paper is to present an innovative model, based on the idea of New Public Governance management, which operates in the city of Tampere, situated in southern Finland. Introduced in 2007, the model is based on three main pillars – strong leadership, effective and responsible service provision, and citizen involvement in the decision-making process. The paper describes each of these elements and indicates its practical advantages and disadvantages. The analysis has been conducted on the basis of official city documents and interviews conducted with experts in Finnish local government as well as leading local politicians from Tampere. In conclusion, it is pointed out that although the Tampere model should certainly be labelled as innovative, the solutions adopted generate some difficulties. These include tensions between politicians and administrators as well as problems related to the coordination of city services and the attitude of politicians and administrators towards citizen participation.

Keywords: Tampere, New Public Governance, leadership, services, participation.

¹ Artykuł jest efektem stażu odbywanego w School of Management w University of Tampere w Finlandii. Staż był realizowany w ramach finansowanego przez MNiSW programu „Mobilność Plus” III edycja, decyzja nr 1110/MOB/2013/0.

Wprowadzenie

Robin Hambleton w swojej publikacji „The new city management” zwraca uwagę na transformację, jakiej w ostatnich kilkudziesięciu latach uległ samorząd terytorialny, przede wszystkim w miastach (Hambleton 2002). Autor wyróżnia dwie grupy czynników, które miały istotny wpływ na wprowadzenie zmian. Z jednej strony wskazuje na wynikający z postępującej globalizacji nacisk na efektywność i skuteczność, których nie utożsamia jednak wyłącznie z operatywnością finansową, ale także z wysokim poziomem usług oferowanych społeczeństwu. Z drugiej strony zwraca uwagę na zmianę, jaka zaszła w samym społeczeństwie – obywatele są coraz lepiej wykształceni, mają coraz szerszy dostęp do informacji, a w związku z tym stają się również coraz bardziej krytyczni wobec działań samorządu. Z tego też względu od lokalnych władz oczekują większej otwartości, wrażliwości i odpowiedzialności (Hambleton 2002, s. 148–149).

Rozważania Hambletona można wpisać w szerszy kontekst reform administracji publicznej, inspirowanych koncepcjami nowego zarządzania publicznego (NZP; *New Public Management*) oraz współzarządzania (*governance*). Pierwszy z paradygmatów przyniósł odejście od tradycyjnie rozumianej, opartej na zasadach biurokracji administracji, w kierunku rozwiązań stosowanych w sektorze prywatnym (Hood 1991; Gaebler, Osborne 1992). Istotne stały się kryteria efektywności, skuteczności i ekonomiczności podejmowanych działań. W drugiej koncepcji – współzarządzania – zaakcentowano natomiast konieczność odejścia od tradycyjnie rozumianego procesu rządzenia, w którym zasadniczą rolę odgrywają władze centralne/lokalne (*government*), na rzecz współpracy horyzontalnej, w której równorzędnymi partnerami są wspomniane władze, reprezentanci sektora prywatnego oraz społeczeństwo obywatelskie (*governance*; zob. Rhodes 1996, 1997; John 2001; Hambleton 2002). Istotne stało się partnerstwo oraz nowe formy zaangażowania społecznego, oparte o mechanizmy demokracji partycypacyjnej i deliberacyjnej.

Połączeniem obu paradygmatów jest koncepcja nowego współzarządzania publicznego (NWP; *New Public Governance*) (zob. Osborne 2006; Osborne 2010a). Zgodnie z nią, za istotne uważa się bowiem zarówno efektywne wykorzystanie zasobów, jak i zaangażowanie w proces rządzenia podmiotów i interesariuszy wywodzących się z różnych sektorów. Podstawowe założenie NWP można sprowadzić do tego, iż administracja publiczna nie jest w stanie samodzielnie realizować wszystkich potrzeb społecznych w XXI w., zaś kluczem do dobrego rządzenia jest partnerstwo międzysektorowe oraz dialog społeczny (Hakari 2013a).

Zainteresowanie ideami NWP zaobserwować można w wielu państwach europejskich. Założenia teoretyczne wyjątkowo interesująco przekładają się jednak na praktykę w samorządach dużych miast. Celem artykułu jest przedstawienie praktyki funkcjonowania koncepcji nowego współzarządzania publicznego w położonym w południowej Finlandii, 223-tysięcznym mieście Tampere. Do niedawna była to aglomeracja typowo przemysłowa, obecnie zaś uznawana jest za lidera innowacyjności w sektorze publicznym. Ma to związek z nowym, wprowadzonym w 2007 r. i opartym o koncepcję NWP modelem zarządzania. Model

ten zbudowany jest na trzech zasadniczych filarach – wyraźnym, spersonalizowanym przywództwie, efektywnym i odpowiedzialnym świadczeniu usług oraz włączeniu mieszkańców w proces decyzyjny (Radzik-Maruszak, Batorová 2015).

Artykuł składa się z trzech zasadniczych części. Pierwsza z nich przedstawia teoretyczne założenia koncepcji nowego współzarządzania publicznego. Część druga charakteryzuje podstawy fińskiej samorządności oraz bezpośrednio odnosi się do organizacji miasta. W tej części zaprezentowano takie komponenty modelu Tampere, jak silne przywództwo polityczne (*strong political leadership*), system świadczenia usług miejskich oparty o wielu dostawców (*multiple-provider model*) oraz aktywny udział mieszkańców w procesie decyzyjnym (*public participation*). Część trzecia artykułu opisuje funkcjonowanie modelu Tampere w praktyce i stanowi próbę oceny mocnych i słabych stron każdego z jego filarów. Artykuł zamyka podsumowanie, w którym wskazano, iż mimo niewątpliwej innowacyjności stosowanych rozwiązań, realizacja modelu Tampere nie chroni przed trudnościami. Należy do nich zaliczyć między innymi napięcia występujące pomiędzy politykami a administracją miejską, problemy związane z koordynacją systemu świadczeń lokalnych, jak również trudności będące efektem prób szerszego włączenia mieszkańców w proces decyzyjny.

Artykuł powstał w oparciu o analizę oficjalnych dokumentów dotyczących organizacji miasta, a także na podstawie badań jakościowych, na które składa się osiem wywiadów pogłębionych. Pierwszy z nich przeprowadzono z ekspertką zatrudnioną w Ministerstwie Finansów, które do połowy 2015 r. odpowiadało w Finlandii za samorząd terytorialny (wywiad 1). Cztery kolejne przeprowadzone zostały z naukowcami z University of Tampere, zajmującymi się problematyką samorządową i jednocześnie uczestniczącymi w przygotowaniu ewaluacji dotychczasowego funkcjonowania modelu (wywiady 2–5). Dwa wywiady zostały przeprowadzone z wiceburmistrzami Tampere (wywiady 6–7), ostatni natomiast – z dyrektorem Jednostki Demokracji Lokalnej (*Local Democracy Unit*), czyli komórki odpowiedzialnej za kwestie partycypacji społecznej w mieście (wywiad 8). Uzyskane podczas wywiadów informacje pozwoliły z jednej strony na lepsze zrozumienie teoretycznego kontekstu funkcjonowania fińskiej polityki lokalnej, z drugiej zaś – na oddanie praktycznej dynamiki modelu.

Nowe współzarządzanie publiczne

Administracja publiczna w okresie ostatnich czterech dekad została poddana intensywnym reformom (Olejniczak 2009; Mazur, Olejniczak 2012, s. 25–60). W latach siedemdziesiątych XX w. stało się oczywiste, że model tradycyjny, oparty o rządy prawa, biurokrację i hegemonię posiadających wykształcenie administracyjne elit wyczerpuje się. Ponadto, w rezultacie postępującego kryzysu ekonomicznego znaczna część państw nie była w stanie jednocześnie finansować biurokracji i świadczyć usług publicznych. Tradycyjna koncepcja administracji zaczęła być krytykowana zarówno przez środowiska akademickie (Ostrom, Ostrom 1971; Dunleavy 1985), jak i elity polityczne (Mischra 1984). Krytyka ta stworzyła podstawy dla idei nowego zarządzania publicznego (NZP).

Koncepcja NZP, kładąca nacisk na urynkowanie i prywatyzację usług publicznych, wprowadzenie zasad zarządzania w administracji zaczerpniętych z sektora prywatnego, powszechne stosowanie mechanizmów kontroli i ewaluacji, a także przedsiębiorcze przywództwo i konkurencyjność, stanowiła niewątpliwie *novum* (Gaebler, Osborne 1992; Pollitt 1993; Hood 1995; Hausner 2008). Szczególnie zainteresowane wdrażaniem jej praktycznych założeń okazały się państwa anglosaskie (Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Nowa Zelandia, Australia) oraz te położone w Europie Północnej (głównie Szwecja i Finlandia; Temmes 1998). W przypadku tej pierwszej grupy zainteresowanie NZP było stosunkowo naturalne, i to nie tylko dlatego, że stały za nim potrzeby wywołane przez kryzys paliwowy, ale także dlatego, iż administracja publiczna w tych krajach zawsze kojarzyła się raczej z nauką o zarządzaniu niż z prawem. Natomiast w państwach skandynawskich można wyróżnić dwa główne powody zainteresowania koncepcją NZP. Po pierwsze, ważna była możliwość zastosowania mechanizmów zaczerpniętych z sektora prywatnego w świadczeniu usług publicznych (Szwecja), po drugie, znaczenie miała także sposobność przeprowadzenia zmian w biurokracji, wzmocnienia mechanizmów rynkowych, zmniejszenia liczby przepisów prawnych oraz położenia nacisku na osiągnięte rezultaty (Finlandia; Temmes 1998; Haveri 2015).

Praktyczna realizacja założeń koncepcji NZP pokazała jednak, że posiada ona także pewne braki. Po pierwsze, w wielu państwach nie zauważono wyraźnej poprawy funkcjonowania sektora publicznego. Po drugie, zwrócono uwagę na problemy, jakie powoduje nadmierna ekonomizacja tego sektora oraz wzrost liczby podmiotów świadczących usługi publiczne, a także brak przywiązywania większej wagi do zagadnień takich, jak partycypacja społeczna i rozwój społeczeństwa obywatelskiego (Radzik-Maruszak 2012). Na gruncie krytyki NZP coraz większą popularność zaczęła zyskiwać koncepcja współzarządzania (*governance*), zwracająca uwagę na poziome sieci współpracy i otwarcie procesu decyzyjnego na interesariuszy pochodzących z różnych sektorów (Rhodes 1997; Hausner 2008, s. 402; Mazur 2015; Hausner 2015). Co istotne, w świetle idei *governance* jednostka przestała być traktowana tylko i wyłącznie jako klient administracji publicznej zainteresowany efektywnym świadczeniem usług, ale zaczęła być postrzegana jako obywatel dążący do bezpośredniego włączenia się w proces decyzyjny.

Nowa koncepcja – nowego współzarządzania publicznego (NWP) – została wypracowana na początku XXI w. na podstawie założeń tradycyjnie postrzeganej administracji, koncepcji nowego zarządzania publicznego oraz współzarządzania. NWP nie neguje założeń swoich poprzedniczek, ale raczej na ich podstawie poszukuje rozwiązań problemów stojących przed administracją publiczną w nowym stuleciu. Jak zauważa bowiem Stephen Osborne, „nowe współzarządzanie publiczne jest zarówno produktem, jak i odpowiedzią na coraz bardziej złożone, pluralistyczne i fragmentaryczne wdrażanie założeń polityki publicznej oraz systemu świadczenia usług w XXI w.” (Osborne 2010b, s. 9).

Tabela 1 zawiera zestawienie kluczowych elementów koncepcji tradycyjnie postrzeganej administracji, nowego zarządzania publicznego oraz nowego

współzarządzania publicznego. Teoretyczne podstawy NWP tworzą: socjologia organizacji (*organizational sociology*), teoria instytucjonalna (*institutional theory*) oraz idea współzarządzania sieciowego (*network governance*). Państwo rozumiane jest tu jako twór niekoniecznie unitarny, o pluralistycznej naturze, w którym proces rządzenia opiera się nie tyle na hierarchicznych zależnościach czy też regułach rynkowych, co przede wszystkim na budowanych na wzajemnym zaufaniu sieciach współpracy (Vabo, Røiseland 2012, s. 934). Współpraca odgrywa zresztą kluczową rolę w procesie świadczenia usług publicznych, tworzącym istotny element NWP. Zaangażowane w produkcję i dostarczanie usług publicznych podmioty z sektora prywatnego i społecznego postrzegane są jako dostawcy i współzależni agenci.

Tab. 1. Kluczowe elementy koncepcji nowego współzarządzania publicznego (NWP) zestawione z założeniami, na których opiera się tradycyjna administracja publiczna i nowe zarządzanie publiczne (NZP)

| Kluczowe elementy paradygmatu | Administracja publiczna | NZP | NWP |
|---|---|--|---|
| Podstawy teoretyczne | nauki polityczne i polityka publiczna | teoria wyboru publicznego i nauki o zarządzaniu | socjologia organizacji i teoria sieci |
| Natura państwa | unitarna | zdezagregowana | mnoga i pluralistyczna |
| Nacisk | na realizację polityk | na ekonomizację zachowań administracji, w tym przede wszystkim na oszczędne świadczenie usług oraz odpowiednią relację ponoszonych nakładów (<i>inputs</i>) do osiągniętych efektów (<i>outputs</i>) | na proces świadczenia usług i jego wyniki |
| Stosunek do partnerów zewnętrznych (niepublicznych) | potencjalne włączenie ich do systemu politycznego | niezależni wykonawcy na konkurencyjnym rynku | preferowani są dostawcy i współzależni agenci |
| Mechanizm rządzenia | hierarchia | rynek i kontrakty oparte na tradycyjnych lub neoliberalnych zasadach | kontrakty oparte na wzajemnym zaufaniu |
| Podstawowe wartości | etos sektora publicznego | skuteczność konkurencji i rynku | neokorporacjonizm |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Osborne 2006, s. 383.

NWP z NZP niewątpliwie łączy nacisk kładziony na proces świadczenia usług oraz na osiągnięte wyniki ekonomiczne. Zgodnie z nurtem *governance*, w ramach koncepcji NWP dostrzega się natomiast fakt pogłębiającej się fragmentaryczności i niepewności procesu zarządzania (Osborne 2006; Haveri 2006). Jak wskazuje Stephen Osborne, odpowiedzią na ten problem powinno być współzarządzanie interesariuszy, przekraczanie granic między sektorami, zrównoważona

polityka publiczna i zrównoważone świadczenie usług (Osborne 2010c, s. 414). W praktyce natomiast, jak zwraca uwagę Laurence Lynn Jr., podstawowym celem NWP jest eliminacja teoretycznych i praktycznych niedoskonałości koncepcji NZP i współzarządzania oraz wskazanie rozwiązań problemów wynikających ze skomplikowania procesu rządzenia w XXI w. (Lynn Jr. 2010, s. 110).

Nowe współzarządzanie publiczne, podobnie jak koncepcja NZP, zdobyło popularność w państwach anglosaskich i Skandynawii. Inspirowana NWP transformacja administracji publicznej przebiegała jednak w tych krajach już inaczej. W państwach anglosaskich dominowało podejście centralistyczne – istotne decyzje zapadały na szczeblu rządowym (tak było np. w Wielkiej Brytanii), podczas gdy w Skandynawii znacznie większą swobodę otrzymał szczebel lokalny (jak np. w Finlandii; Rannisto, Hakari 2012; Lynn Jr. 2010, s. 109–120).

Tradycyjny samorząd fiński a założenia modelu Tampere

Finlandia jest państwem o powierzchni 338 tysięcy kilometrów kwadratowych, liczącym ponad 5 milionów obywateli, z których większość zamieszkuje tereny miejskie. Do najważniejszych aglomeracji należą Helsinki, Tampere, Vantaa, Turku, Oulu i Jyväskylä.

Początków współczesnego samorządu fińskiego należy szukać w drugiej połowie XIX w. (Sjöblom 2011, s. 245; Local Finland 2014). Od tego czasu administracja lokalna poddawana była wielu reformom, zarówno strukturalnym, jak i funkcjonalnym. Obecnie (2016) Finlandia jest podzielona na 313 gmin (*kunnat*)². Na tle samorządów innych państw europejskich, fińska administracja lokalna warta jest uwagi z kilku względów.

Po pierwsze, przynależność do modelu północnoeuropejskiego implikuje specyficzne podejście do idei samorządności oraz pociąga za sobą wyznawanie określonych wartości, na jakich budowane są instytucje lokalne (Denters, Rose 2005; Haveri 2015). W państwach nordyckich, co ma związek z doktryną *welfare state*, samorząd postrzegany jest przede wszystkim jako organizacja mająca w efektywny sposób świadczyć usługi lokalne, dopiero później zaś jako wspólnota mieszkańców, której członkowie są zaangażowani w proces podejmowania decyzji (Baldersheim, Rose 2011, s. 296). Używając terminologii Gerry'ego Stokera, władze lokalne można określić w tym modelu jako koordynatora świadczeń oferowanych przez państwo opiekuńcze (*facilitator of social welfare provision*; Stoker 2011, s. 15). W procesie realizacji lokalnych usług niezwykle ważną funkcję pełnią duże, posiadające stosunkowo szeroką autonomię jednostki (Haveri 2015, s. 138). Nawiązując natomiast do kwestii wartości, w budowaniu instytu-

² Terytorium Finlandii podzielone jest również na 19 regionów (*maakunnat*) oraz tak zwane połączone władze gminne (*kuntayhtymät*), które nie są jednak traktowane jako samodzielne jednostki samorządu terytorialnego. Regiony nie posiadają pochodzących z wyborów bezpośrednich organów, a ich podstawowym zadaniem, obok dbania o rozwój regionalny, jest wyrażanie interesów położonych w ich granicach gmin. Podstawowym zadaniem połączonych władz gminnych jest natomiast świadczenie usług lokalnych, wykraczających poza możliwości pojedynczej gminy np. w dziedzinie edukacji czy opieki zdrowotnej.

cji samorządowych istotną rolę ogrywają idee kolektywizmu, profesjonalizmu i uzgodnieniowego podejmowania decyzji (Haveri 2015).

Po drugie, odnosząc się już bezpośrednio do samorządu fińskiego, podkreślić należy, że ma on charakter technokratyczny (Haveri i in. 2009). Oznacza to, że chociaż oficjalnie samorząd terytorialny działa zgodnie z zasadami demokracji przedstawicielskiej, w tym przede wszystkim poprzez wybierane bezpośrednio rady gminne, to niejednokrotnie dominującą rolę odgrywa w nim profesjonalna administracja. W wielu jednostkach przejawia się to w braku równowagi między wybieraną radą, powoływanym przez nią zarządem i tworzonymi komisjami, a stojącym na czele administracji menedżerem – dyrektorem gminy (*kunnanjohtaja*; Radzik-Maruszak, Batorová 2015). Taki stan rzeczy jest powszechnie akceptowany i wynika z typowego dla Finów pragmatyzmu – rządzenie powinno być skupione w rękach profesjonalistów, ponieważ zapewnia to maksimum efektywności i skuteczności. Co ciekawe, w Finlandii silną pozycję menedżera dodatkowo wzmocniła przyjęta koncepcja NZP. Paradygmat ten, obok wspomnianych już kwestii, miał również na celu „uwolnienie” lokalnych polityków od konieczności podejmowania decyzji oraz zredukowanie ich roli do ustanawiania bardziej ogólnych celów i zasad, podczas gdy decydujące rozstrzygnięcia zapadają gdzie indziej (Nyholm, Haveri 2009).

Po trzecie, w samorządzie fińskim nie ma zbyt wielu instrumentów pozwalających na bezpośrednie włączanie obywateli w proces decyzyjny. Co prawda mieszkańcy mogą angażować się w proces planowania przestrzennego, świadczenia i koprodukcji usług, jednakże postrzega się ich raczej jako klientów administracji lokalnej, nie zaś jak równoprawnych partnerów.

Na tym tle niewątpliwie wyróżnia się model zarządzania, jaki zbudowano w Tampere. Miasto jest drugą co do wielkości aglomeracją w Finlandii³. Tampere założone zostało w 1779 r. i od początku związane było z przemysłem tekstylnym. W pierwszej połowie XIX w. miasto poddane zostało silnej industrializacji, co wywarło olbrzymi wpływ na jego rozwój. Obecnie jest ono siedzibą trzech uczelni wyższych oraz wielu firm i instytucji. Co więcej, w badaniach prowadzonych od 2000 r. respondenci uznają je systematycznie za najbardziej atrakcyjną aglomerację do życia w Finlandii (Tampere – All bright! Magazine 2014).

Przez wiele lat organizacja instytucji lokalnych oraz system świadczenia usług w Tampere nie wyróżniały tego miasta spośród innych jednostek podobnego typu w Finlandii. Władza należała do rady miejskiej (wybieranej w wyborach powszechnych i bezpośrednich), zarządu oraz menedżera powoływanego przez radę. Administracja miejska odpowiedzialna była również za dostarczanie szeregu usług lokalnych. Ten stan rzeczy uległ jednak zmianie w 2002 r., kiedy rozpoczęto prace nad wprowadzeniem nowego modelu organizacji, co wynikało z kilku czynników. Po pierwsze, miastem przez wiele lat rządził wyjątkowo silny menedżer, Jarmo Rantanen, który, mimo iż *de iure* podporządkowany był radzie, *de facto*, nie mając społecznej legitymacji do rządzenia, posiadał znaczącą wła-

³ Oczywiście, jeśli nie bierze się pod uwagę Espoo, traktowanego coraz częściej jako dzielnica Helsinek.

dzę. Po drugie, u progu nowego stulecia w administracji miejskiej zatrudnienie znalazły nowe osoby, prezentujące śmiałe i odważne wizje rozwoju miasta (wywiad 8). Po trzecie, niewątpliwiej reformy wymagał system świadczenia usług miejskich (Haikio 2010). Wreszcie, zaczęto dostrzegać problem deficytu uczestnictwa obywatelskiego.

Prace nad projektem nowej koncepcji organizacji miasta trwały pięć lat (2002–2007), a jej ostateczne wprowadzenie w życie określane jest w kontekście rozwoju fińskiego samorządu jako historyczne (*New management model in Tampere* 2006). Wynika to również z faktu, iż stosunkowo rzadko spotyka się sytuacje, w których jednostka lokalna samodzielnie rozpoczyna prace nad stworzeniem nowego modelu zarządzania i niejako „zmusza” władze centralne do zmiany ustawy o samorządzie terytorialnym i wprowadzenia do niej alternatywnych możliwości organizacji lokalnych władz (wywiad 1).

Podstawowym celem przeprowadzonej reformy było stworzenie nowego modelu rządzenia miastem. W tym modelu wyraźnie zarysowane jest przywództwo polityczne, duży nacisk kładzie się na sprawnie i adekwatnie świadczone usługi lokalne, a w proces decyzyjny włączone są podmioty z sektora społecznego. W swych założeniach model nawiązuje do idei nowego współzarządzania publicznego (NWP). Koncepcja ta, łącząc elementy charakterystyczne dla tradycyjnej administracji, nowego zarządzania publicznego oraz współzarządzania zdawała się bowiem zarówno przynosić odpowiedź na nurtujące Tampere problemy, jak i dobrze wpisywać się w kontekst administracji fińskiej. Z jednej strony bowiem docenione zostały wartości tradycyjnej administracji, z drugiej zaś – charakterystyczne dla nowego zarządzania publicznego efektywność i skuteczność w świadczeniu usług, a także przywództwo oraz szersze angażowanie w proces decyzyjny interesariuszy wywodzących się z sektora społecznego (co stanowi istotę koncepcji współzarządzania). Atutem NWP jest także zwrócenie uwagi na zarządzanie partycypacyjne, w tym wagę ciągłego dostosowania systemu świadczeń lokalnych do aktualnych potrzeb społecznych. W rezultacie powstał model oparty o trzy zasadnicze filary: 1) silne przywództwo polityczne (*strong political leadership*); 2) system świadczenia usług lokalnych angażujący wielu dostawców (*multiple-provider model*) oraz 3) aktywny udział mieszkańców w procesie decyzyjnym (*public participation*). Co istotne, model połączył tradycję i nowoczesność, wartości ważne dla społeczeństwa fińskiego z próbą rozwiązania złożonych problemów społecznych.

Pierwszym komponentem modelu Tampere jest silne przywództwo polityczne. Podstawowym założeniem wprowadzonego 1 stycznia 2007 r. rozwiązania, a także zmianą w stosunku do obowiązującej w innych gminach organizacji władzy jest to, że 67-osobowa rada miejska wybiera obecnie ze swojego grona na okres czterech lat burmistrza⁴. Pełni on/ona również funkcję przewodniczącego/przewodniczącej 11-osobowego zarządu oraz posiada kompetencje należące w typowych gminach fińskich do menedżera. Tym samym pochodzący z wyboru

⁴ Pierwszy burmistrz został wybrany jednak na kadencję dwuletnią, co wiązało się z tym, że model burmistrzowski wprowadzono 1 stycznia 2007 roku, a więc w trakcie kadencji rady.

burmistrz posiada umocowanie zarówno polityczne, jak i administracyjne, wykonuje bowiem zadania należące w innych gminach do menadżera.

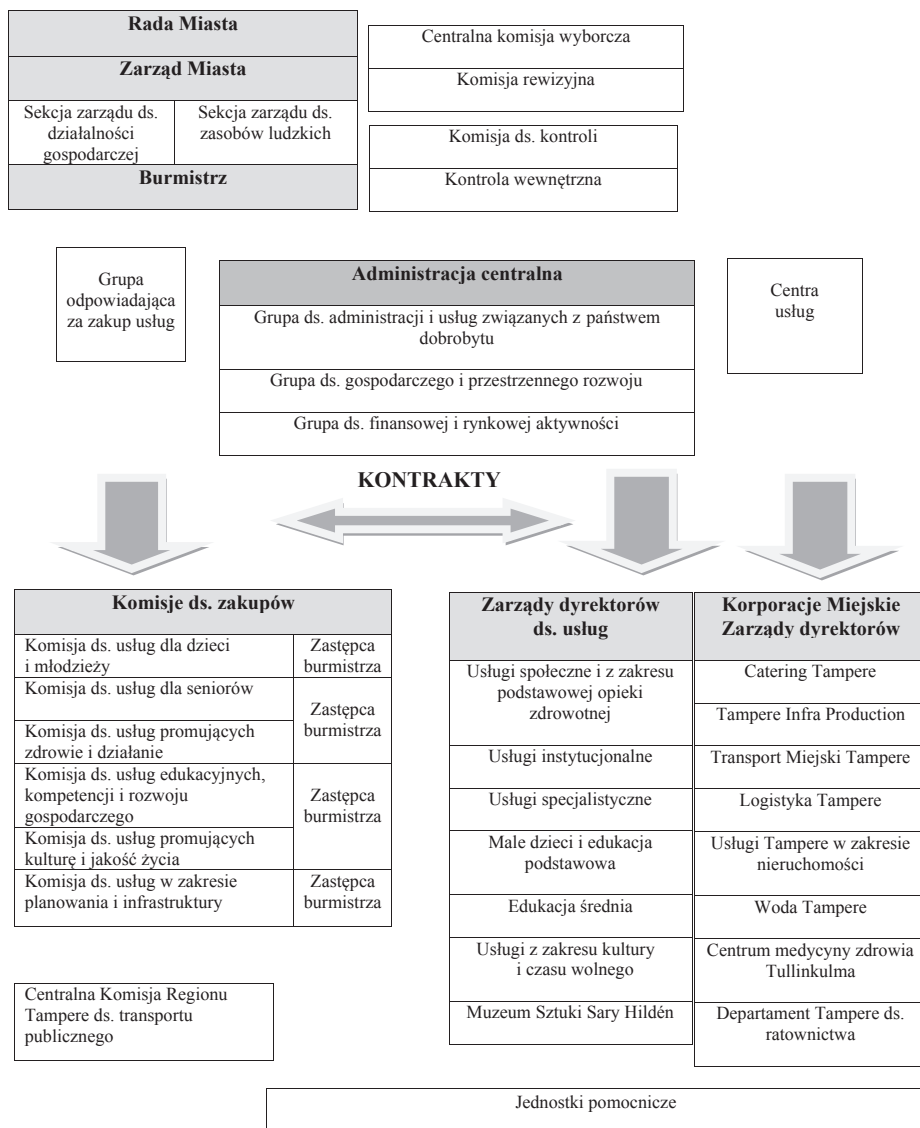
Do zadań burmistrza należą między innymi:

- przewodniczenie zarządowi oraz ustalanie porządku jego pracy;
- określenie wytycznych w zakresie przygotowania zagadnień, które zostaną przedstawione radzie miasta;
- prowadzenie gminnej administracji i gospodarki oraz sprawowanie nadzoru wewnętrznego;
- tworzenie i rozwijanie strategii gminnej;
- wspieranie demokracji lokalnej i partycypacji obywatelskiej;
- odpowiedzialność za rozwój współpracy subregionalnej;
- zarządzanie opartym o wielu dostawców systemem świadczenia usług lokalnych (*purchaser-provider model*) oraz promowanie współpracy między zarządem miasta i pozostałymi organami administracji miejskiej;
- reprezentowanie miasta, dbanie o jego interesy, jak również utrzymywanie kontaktów z różnymi grupami interesu;
- dbanie o dobry wizerunek miasta (*New management model in Tampere 2006*, s. 2).

Istotnym zadaniem burmistrza jest także budowanie koalicji niezbędnych do wdrażania reform. Jego jednoosobowe przywództwo wspierają czterej zastępcy, wybierani przez radę na okres czterech lat. Ich główna rola sprowadza się do przewodniczenia komisjom odpowiedzialnym za realizację określonej grupy usług. Podkreślić należy, że zarówno burmistrz, jak i jego zastępcy są pełnoetatowymi politykami, pobierającymi wynagrodzenie z kasy miasta. Co jednak istotne, odpowiadają oni przed radą i jeśli utracą jej zaufanie, mogą być odwołani ze stanowiska zwykłą większością głosów (*City of Tampere... 2014*).

Drugim komponentem modelu Tampere jest skomplikowany, oparty o wielu dostawców, system świadczenia usług lokalnych (*multiple-provider model – MPM*; zob. ryc. 1). U jego podstaw, zgodne z postulatami NWP, leży założenie, że nie wszystkie usługi mogą być „wyprodukowane” przez miasto i konieczna jest w tym zakresie współpraca z sektorem prywatnym i społecznym. Co więcej, zadaniem systemu MPM jest tworzenie warunków konkurencji, zarówno między samymi dostawcami wewnętrznymi (pochodzącymi z miasta), jak i między dostawcami wewnętrznymi i zewnętrznymi (pochodzącymi spoza administracji miejskiej; por. wywiad 3). W praktyce model zbudowany jest na następujących zasadach: Po stronie nabywcy (miasta) na poziomie centralnym działa tak zwana grupa odpowiadająca za zakup usług (*purchasing group*), w skład której wchodzi trzy mniejsze podgrupy, koncentrujące swoje działania na administracji i usługach wynikających z założeń państwa dobrobytu, na gospodarczym i przestrzennym rozwoju miasta oraz na finansowej i rynkowej aktywności Tampere. Grupom tym podporządkowanych jest sześć komisji. Jak zaznaczono wcześniej, każda z nich podlega jednemu z wiceburmistrzów, a w jej skład wchodzi od 11 do 14 członków rekrutujących się spośród radnych miejskich i ich zastępców⁵. Rozwiązanie

⁵ W Finlandii razem z radnymi w wyborach lokalnych wybierani są również ich zastępcy.



Ryc. 1. Organizacja systemu świadczenia usług miasta Tampere

Źródło: opracowanie własne na podstawie *City of Tampere...* 2014.

to ma na celu wzmocnienie wpływu i odpowiedzialności polityków, którzy zostali wybrani przez mieszkańców, za system usług miejskich, z reguły pozostający w rękach profesjonalnej administracji. Jednocześnie pozwala na umiejscowienie świadczeń lokalnych w szerszym kontekście funkcjonowania i rozwoju miasta. Podstawowym zadaniem każdej z komisji jest określenie usług, które mają być dostarczone w danej dziedzinie, wybór podmiotów, które je dostarczają, a następnie zapewnienie środków na ich zapewnienie. Komisje powinny dbać ponadto

o traktowanie obywateli jako klientów administracji miejskiej, mających prawo do wysokiej jakości świadczeń.

Po stronie dostawcy usług w administracji miejskiej znajdują się natomiast czterech dyrektorzy i ich zarządy (*boards of directors*), składające się z siedmiu osób (ryc. 1). Do zadań zarządów, obok tworzenia systemu świadczenia usług, należy także zatwierdzanie umów ich dotyczących, monitorowanie rentowności usług, ich rozwoju, jakości i konkurencyjności, a także dbanie o relacje z klientami i budowanie systemu motywacyjnego. Należy podkreślić, że kontrakty na dostarczanie usług zawierane są zarówno z jednostkami wchodzącymi w skład struktury miejskiej, jak i z podmiotami prywatnymi. Umowy te są kluczowym narzędziem, za pomocą którego steruje się współpracą nabywcy i dostawcy. Treść kontraktów precyzuje takie zagadnienia, jak zakres usług oraz ich ceny.

W procesie planowania, kontraktowania i świadczenia usług istotną rolę odgrywają mieszkańcy Tampere. Systematycznie prowadzi się bowiem badania satysfakcji, które dają urzędnikom miejskim podstawę do oceny istniejącego systemu świadczeń lokalnych i wprowadzania ewentualnych zmian. Część usług realizowana jest także przez samych mieszkańców na zasadzie koprodukcji (*co-production*) (*City of Tampere...* 2014).

Trzecim elementem modelu Tampere jest aktywny udział mieszkańców w procesie decyzyjnym. Obywatele mają do dyspozycji sześć narzędzi, za pomocą których mogą wywierać wpływ na decyzje podejmowane w mieście, w tym także odnosić się do adekwatności oferowanych przez miasto usług. Pierwsze narzędzie to wspomniana możliwość oceny systemu świadczeń lokalnych oraz udział w koprodukcji usług. Funkcjonowanie pozostałych pięciu podporządkowane jest natomiast Jednostce Demokracji Lokalnej Tampere (*Local Democracy Unit*). Narzędzia te to: możliwość wypowiedzi na forum internetowym (*Valma web-based forum*), warsztaty sąsiedzkie (*Alvari neighbourhoods' workgroups*), noc mieszkańców (*residents' nights*), parlament dziecięcy (*Children's parliament*) oraz forum młodzieży (*Youth forum*; zob. Radzik-Maruszak, Batorová 2015).

Forum internetowe Valma zostało utworzone w 2003 roku. Podstawowym celem jego istnienia jest stworzenie mieszkańcom możliwości wypowiedzenia się na temat polityki miejskiej i planowanych działań. Zasada działania tego narzędzia jest prosta – urzędnicy, a jednocześnie administratorzy forum, umieszczają na stronie dokumenty dotyczące planowanych działań, mieszkańcy mają natomiast możliwość odniesienia się do propozycji i skomentowania ich w określonym czasie. Następnie zebrane uwagi obywateli przekazywane są do urzędników i polityków miejskich. Ci ostatni to przede wszystkim zastępcy burmistrza stojący na czele komisji zajmujących się poszczególnymi usługami oraz pozostali członkowie komisji. Korzystając z tego internetowego narzędzia, mieszkańcy Tampere mogą zatem zapoznać się z planowanymi przez administrację miejską działaniami, mając jednocześnie możliwość praktycznego odniesienia się do proponowanych reform.

Drugim z narzędzi, używanym w Tampere w celu zwiększenia poziomu interakcji z obywatelami, są warsztaty sąsiedzkie Alvari. Od początku stanowiły one integralny element modelu Tampere, a prace nad ich wprowadzeniem rozpoczęły

się w 2002 r. wraz z przygotowaniem nowej organizacji miasta. Ostatecznie Alvari zostały wdrożone w 2007 roku. Warsztaty funkcjonują w czterech dzielnicach miasta. Ich uczestnikami są mieszkańcy danej dzielnicy oraz przedstawiciele działających na jej terenie organizacji pozarządowych. W 2011 r. w warsztatach wzięło udział około 250 tak zwanych pełnoprawnych, stałych członków (*full-members*) oraz około 4 500 innych niezrzeszonych uczestników (*Valma 2010*). Celem warsztatów jest z jednej strony umożliwienie mieszkańcom udziału w planowaniu usług lokalnych, dotyczących przede wszystkim ich dzielnicy, z drugiej zaś ułatwienie zgłaszania swoich własnych inicjatyw i projektów. Praktyczna działalność Alvari skupia się na takich kwestiach, jak działanie bibliotek, transport publiczny, opieka zdrowotna, opieka nad osobami starszymi, szkoły, tereny zielone itd. (*Radzik-Maruszak, Batorová 2015*). W kontekście działania Alvari ważny jest również fakt, iż co roku każda z czterech dzielnic ma do swojej dyspozycji 5 000 euro, które przeznacza zazwyczaj na dofinansowanie inicjatyw organizacji pozarządowych działających na jej terenie⁶ (*Heikkinen i in. 2015*).

Kolejnym narzędziem, za pomocą którego od 2011 r. włącza się obywatele w proces decyzyjny, są tak zwane noce mieszkańców. Wydarzenie organizowane raz do roku jest oficjalnie częścią warsztatów Alvari, a za jego przygotowanie odpowiada Centrum Zarządzania (*Management Centre – HALO*). Noce mieszkańców stanowią okazję do bezpośredniego kontaktu władz miasta – burmistrza, jego zastępców, przewodniczącego rady miejskiej oraz reprezentantów poszczególnych partii politycznych – z obywatelami. Politycy mają szansę na bezpośrednie poznanie opinii mieszkańców, a także na wytłumaczenie celów polityki miejskiej i powodów podjęcia takich a nie innych decyzji. Tym samym *residents' nights* są czymś więcej niż miejscem interakcji władze–obywatele. Zyskują rangę instytucji, która przyczynia się do budowania otwartości i transparentności procesu decyzyjnego. Co więcej, jak wskazuje Tiina Nurminen, noce budują wspólnotę lokalną oraz intensyfikują współpracę między samymi obywatelami (*Nurminen 2012; Radzik-Maruszak, Batorová 2015*).

Dwoma ostatnimi narzędziami, pozwalającymi na interakcję władz miasta i obywateli, są parlament dziecięcy oraz forum młodzieżowe. Obie instytucje są przeznaczone dla niepełnoletnich mieszkańców Tampere, a ich funkcjonowanie ma przyczyniać się do podnoszenia świadomości obywatelskiej wśród najmłodszych. Parlament dziecięcy został otwarty w 2001 r., przy czym warto zauważyć, że Tampere było pierwszym miastem w Finlandii, które zdecydowało się na utworzenie tego typu instytucji na poziomie lokalnym i skorelowanie jej działania z systemem świadczenia usług dla młodzieży i dzieci. W prace parlamentu mogą angażować się uczniowie szkół podstawowych w wieku 7–12 lat. Posiedzenia parlamentu odbywają się dwa razy do roku w siedzibie rady miejskiej, a udział w nich biorą wybrani reprezentanci wszystkich szkół podstawowych z terenu miasta. Każda ze szkół deleguje dwu przedstawicieli (*Child and Youth Participation in Finland 2011, s. 45*). Ze swojego grona parlament wybiera tak zwaną Komisję Sterującą (*Steering Committee*), która reprezentuje jego in-

⁶ Decyzje te muszą jednak uzyskać aprobatę burmistrza.

teresy na co dzień. Co istotne, parlament ma do dyspozycji swój własny budżet (Nerelli, Nivala 2010; Kiili 2013). Na analogicznych zasadach zorganizowane jest forum młodzieżowe, reprezentuje ono jednak interesy starszych dzieci i młodzieży (*Child and Youth Participation in Finland 2011*, s. 45).

Funkcjonowanie modelu Tampere w praktyce

W przypadku każdego chyba modelu jego założenia teoretyczne różnią się nieco od praktycznego funkcjonowania. Co więcej, jak zaznaczyli niezależnie od siebie dwaj eksperci przeprowadzający ewaluację organizacji miasta, paradoksalnie zalety modelu Tampere są także niejednokrotnie jego wadami (wywiad 3, wywiad 4). Celem tej części artykułu jest przedstawienie mocnych i słabych stron organizacji miasta opartej o idee NWP. Analizę przeprowadzono w odniesieniu do każdego z trzech komponentów modelu.

Silne przywództwo polityczne

Z punktu widzenia wielu państw europejskich, także Polski, reforma przywództwa wprowadzona w Tampere – zastąpienie menadżera wybieranym przez radę burmistrzem – nie wydaje się niczym szczególnym. Należy jednak pamiętać, że, jak wskazuje ekspert z Ministerstwa Finansów, odpowiedzialnego do niedawna obok Ministerstwa Sprawiedliwości za samorząd terytorialny, „Finlandia należy do tego typu państw, w których zmiana postrzegana jest często jako coś negatywnego, a reformy wprowadzane są, gdy jest to absolutnie konieczne” (wywiad 1).

Tym samym niewątpliwie należy doceniać kilka kwestii. Po pierwsze, istotny jest fakt, iż to samo miasto wystąpiło do administracji centralnej o ustanowienie swoistego precedensu i zmianę obowiązującego modelu przywództwa. Co więcej, była to inicjatywa uprzedniego menadżera miasta, który zauważył, że posiadając znaczną władzę polityczną, nie ma społecznej legitymacji do rządzenia (wywiad 7). Po drugie, w tym kontekście ważny jest aspekt innowacyjności, fakt, że Tampere stara się szukać możliwie najlepszych ścieżek rozwoju, pomimo iż oznacza to wdrażanie unikalnych rozwiązań, stawiających przed znacznymi wyzwaniem organizacyjnymi (wywiad 1, wywiad 2). Wreszcie, odnosząc się do kwestii instytucjonalnych, wybierany przez radę burmistrz jest niewątpliwie bardziej widocznym liderem, który posiada mandat społeczny (ponieważ został wybrany w wyborach bezpośrednich jako jeden z radnych miejskich), a jednocześnie wzmocniona została pozycja samej rady i radnych miejskich. Otrzymali oni bowiem nowy zakres kompetencji i wpływ na obsadę najważniejszego stanowiska w administracji miejskiej (wywiad 6).

Nie wszyscy byli i są jednak entuzjastami rozwiązania przyjętego w Tampere. Krytycy zwracają uwagę, że wyraźne przywództwo polityczne nie jest częścią fińskiej tradycji samorządowej i trudno jest połączyć je z silną pozycją administracji (Juutunen, Leinonen 2007). Może to zresztą stanowić odpowiedź, dlacze-

go na wprowadzenie wybieranego przez radę burmistrza poza Tampere zdecydowała się w Finlandii jeszcze tylko jedna gmina⁷.

Odnosząc się bezpośrednio do doświadczeń Tampere, eksperci podkreślają, że wdrożenie modelu silnego przywództwa zrodziło pewne napięcia. Związane są one z trzema kwestiami. Po pierwsze, czego można było się spodziewać, zmianie uległ układ sił między politykami a administracją miejską, co niejednokrotnie prowadzi do wzajemnego nakładania się ról. Jak zaznacza jeden z ekspertów: „Pojawia się pytanie o rolę polityków w systemie świadczenia usług [czyli o fakt, że zastępcy burmistrza stoją na czele komisji zajmujących się usługami miejskimi – KRM]. Tym powinni zajmować się eksperci posiadający wiedzę z zakresu ekonomii, nie jest więc do końca jasne, co robią tam politycy” (wywiad 2). Inny dodaje natomiast: „Oni [wiceburmistrzowie – KRM] są wiodącymi politykami, odpowiedzialnymi za zamawianie usług miejskich. Tym samym mają władzę nad głównymi urzędnikami miejskimi. Niejednokrotnie korzystają z niej w bardzo bezpośredni sposób, mówiąc na przykład, że nie można obciąć funduszy tej szkoły czy biblioteki” (wywiad 3).

Tym samym silniejsze przywództwo polityczne uwidocznilo problem zachwianej równowagi sił między polityką a administracją, w tym przede wszystkim problem nadmiernej ingerencji polityków w system świadczenia usług. Po drugie, co wynika z powyższego, praktyka funkcjonowania modelu pokazuje, że systematycznemu wzmacnianiu ulega względem pozycji burmistrza rola jego zastępców. Jak zaznacza jeden z ekspertów,

Obecna burmistrz obdarzona jest dużym zaufaniem i jej pozycja nie jest zagrożona, na poziomie systemowym to jednak prawda, że wiceburmistrzowie są coraz mocniejsi. Pozycja burmistrza uzależniona jest bowiem od pozycji czterech wiceburmistrzów, a ci są liderami partii politycznych. Nie było to ideą modelu i wynika z faktu rezygnacji kilka lat temu jednego z wiceburmistrzów z pracy i zastąpienia go przez lidera partii. Po wyborach samorządowych trzej pozostali wiceburmistrzowie również chcieli takiego rozwiązania [bycia liderem swojej partii w radzie – KRM], bo to wzmacnia ich władzę (wywiad 3).

Inny dodaje: „Wiceburmistrzowie są zbyt silni, stoją na czele komisji [odpowiedzialnych za usługi miejskie – KRM] oraz są w liderami partii politycznych w radzie. A teraz jeszcze wszyscy ubiegają się o mandaty w Eduskuncie [parlamentem fińskim – KRM]! Oni powinni stać tylko na czele komisji, nic poza tym”⁸ (wywiad 4).

Wreszcie wprowadzenie silnego przywództwa politycznego spowodowało wystąpienie niespotykanego dotychczas w fińskim samorządzie zjawiska: podziału na grupę władzy i opozycję. Co ciekawe, partie polityczne, które popierały wdrożenie modelu w 2007 r., obecnie znajdują się w opozycji i krytykują przyjęte

⁷ Jest to Pirkkala, położona, podobnie jak Tampere, w regionie Pirkanmaa.

⁸ W Finlandii istnieje możliwość łączenia mandatów radnego gminnego, radnego rady regionalnej oraz parlamentarzysty. Rozwiązanie to postrzegane jest jako korzystne w tym sensie, że radni mogą bezpośrednio reprezentować interesy gmin na wyższych szczeblach władzy, w tym mieć wpływ na ustawodawstwo samorządowe. W przeprowadzonych w kwietniu 2015 r. wyborach parlamentarnych mandat w Eduskuncie uzyskał jeden z czterech wiceburmistrzów.

rozwiązania. To, że poszczególne ugrupowania nie są zjednoczone w sprawie zarządzania miastem, jest w warunkach fińskich niewątpliwym *novum* (wywiad 3).

Oparty o wielu dostawców system świadczenia usług lokalnych

Drugi z komponentów modelu Tampere to system świadczenia usług oparty o wielu dostawców. W odróżnieniu od pierwszego komponentu, czyli silnego przywództwa, które jest w Finlandii unikalne, z takiego systemu świadczenia usług korzysta w Finlandii kilka miast⁹. Niewątpliwie ten komponent modelu, kładący nacisk na efektywność, skuteczność oraz konkurencyjność systemu świadczeń, w największym stopniu nawiązuje do założeń koncepcji nowego zarządzania publicznego. Należy jednak podkreślić, że w Tampere usiłuje się również włączyć do systemu świadczenia usług lokalnych partnerów wywodzących się z sektora społecznego, co stanowi praktyczną realizację postulatów nowego współzarządzania publicznego.

Jak zaznaczają eksperci, podobnie jak w przypadku silnego przywództwa, system świadczenia usług lokalnych oparty o wielu dostawców posiada zalety i wady. Do jego mocnych stron zaliczyć należy to, że zapewnia ogólny, dobry wynik ekonomiczny miasta, a także (mimo postępującej recesji) stosunkowo wysoki poziom oferowanych świadczeń. Przyjęte rozwiązania pozwoliły również na wytworzenie konkurencji między dostawcami usług, mającej charakter zarówno zewnętrzny (konkurują ze sobą podmioty wywodzące się z różnych sektorów), jak i wewnętrzny (konkurują podmioty zaliczane do sektora publicznego). Co więcej, eksperci podkreślają, że przyjęty system zapobiega występującej w przeszłości sytuacji, w której obywatelom oferowano zbyt wiele specjalistycznych usług, co z kolei nadmiernie obciążało budżet miejski (wywiad 3).

Zgodnie jednak z zasadą, że zalety modelu mogą być również jego wadami, system świadczenia usług lokalnych oparty o wielu dostawców sprawia pewne trudności. Po pierwsze, w praktyce okazuje się, że problematyczny jest sam fakt świadczenia usług przez podmioty wywodzące się z różnych sektorów, co jest przecież jednym z podstawowych założeń NWP i modelu Tampere. W tym kontekście należy zwrócić uwagę przede wszystkim na trudności związane z prawidłową koordynacją całego systemu świadczeń oraz odpowiedzialnością za oferowane usługi (Tuurnas i in. 2015). Jak wskazuje ekspert,

Przywództwo i zarządzanie są sfragmentaryzowane. Są trudne kwestie, za które nikt nie czuje się odpowiedzialny, na przykład: kto odpowiada za budowę sieci dostawców usług? Czy powinna być to rola zamawiającego usługi, czy też dostawcy, który powinien zbudować samodzielnie sieć kontaktów i poddostawców? [...] Sytuacja, w której nikt nie czuje się za to odpowiedzialny, rodzi napięcia między obiema stronami (wywiad 5).

Po drugie, co wiąże się z omówioną już kwestią przywództwa i silnej pozycji polityków w systemie świadczeń lokalnych, przyjęte w Tampere rozwiązania

⁹ Między innymi Oulu i Hämeenlinna, niemniej jednak Tampere było pierwszym miastem, które się na to zdecydowało (Haikio 2010, s. 365).

osłabiły pozycję administracji i mieszkańców miasta. Jak zaznacza jeden z ekspertów, „Model ten osiąga dobre wyniki ekonomiczne. Przyjmując szerszą perspektywę, jest bardziej efektywny i bardziej sprawiedliwy względem obywateli miasta. Jakkolwiek stosując perspektywę węższą, administracja oraz obywatele stracili część władzy” (wywiad 3).

Wydaje się również, że, nieco paradoksalnie, rola administracji została umniejszona poprzez system kontraktowania usług, będący immanentną częścią modelu, jak bowiem zauważa ten sam ekspert, „Miasto jest obecnie zarządzane przez kontrakty, nie przez biurokrację. To zmniejszyło władzę administracji” (wywiad 3).

Konieczność działania wyłącznie w oparciu o podpisane kontrakty zdjęła część obowiązków z administracji miasta, ale pozbawiła ją również większego wpływu na realne funkcjonowanie systemu świadczeń miejskich. Oznacza to, że urzędnicy często nie mogą oferować usług, które w ich rozumieniu byłyby dla społeczeństwa lepsze, a wyłącznie takie, które zostały zakontraktowane. Wiąże się to z odejściem od indywidualnego dostrzegania potrzeb obywateli i oferowania im usług wyłącznie w zamówionych pakietach. Tym samym kadra administracyjna ma często poczucie, że mogłaby zrobić dla mieszkańców Tampere więcej, ale ponieważ dysponuje takim a nie innym „produktem”, ma związane ręce. Ponadto na tę sytuację nakłada się, występujący w wielu gminach fińskich, problem braku zaufania: „Brakuje zaufania między politykami, kadrami menedżerską a administracją miejską. Dwie pierwsze grupy, dysponując pieniędzmi podatników, uważają, że usługi mogłyby być świadczone w lepszy sposób. Jakkolwiek nie jest to problem widoczny wyłącznie w Tampere, ale także w innych miastach fińskich” (wywiad 3).

Po trzecie, problematyczne jest traktowanie wszystkich podmiotów świadczących usługi w ten sam sposób. Jak zauważa Kari Hakari, łatwiej jest zarządzać świadczeniami oferowanymi przez parterów prywatnych, bowiem jeśli oferowane przez nich usługi nie spełniają standardów, nie podpisuje się z nimi kolejnego kontraktu. Paradoksalnie o wiele trudniej współpracuje się z partnerami wchodzącymi w skład struktury miasta (Hakari 2013b). Wreszcie eksperci podnoszą także kwestię stosunku ceny usług do ich jakości. Chociaż administracja miejska stara się już powoli odchodzić od tej praktyki, nadal w wielu wypadkach o wyborze i zakontraktowaniu usługi decyduje jej cena, co wpływa na ogólny standard lokalnych świadczeń (wywiad 3).

Aktywny udział mieszkańców w procesie decyzyjnym

Ostatnim filarem modelu Tampere jest włączanie przez miasto mieszkańców w proces decyzyjny za pomocą omówionych w poprzedniej części artykułu narzędzi i instytucji. Podobnie jak w przypadku silnego przywództwa, rozwiązania przyjęte w ramach tego komponentu są niewątpliwie wyjątkowe. Jak zostało wspomniane, w zdominowanym przez profesjonalistów samorządzie fińskim nie pozostaje zbyt wiele miejsca na partycypację społeczną i bezpośrednie podejmowanie decyzji przez obywateli.

Tym samym do mocnych stron tej części modelu zaliczyć należy kilka kwestii. Po pierwsze stosowanie tak szerokich narzędzi partycypacyjnych jest w warunkach fińskich innowacyjne i świadczy o dużej otwartości decydentów. Po drugie, podkreślić warto, że władze miejskie podchodzą do kwestii zaangażowania obywatelskiego w sposób poważny, o czym świadczy zarówno utworzenie w ramach administracji miejskiej specjalnej Jednostki Demokracji Lokalnej (*Local Democracy Unit*) odpowiedzialnej za koordynację działań w zakresie partycypacji, jak i korelacja ogólnego rozwoju miasta z zaangażowaniem mieszkańców (*Tampere Flows 2009; Tampere, Working Together... 2013*). W kontekście funkcjonowania JDL zauważyć należy ponadto, że jednostka ta została ulokowana w administracji centralnej, co nie tylko świadczy o jej prestiżu, ale pozwala również na bezpośrednie kontakty pracowników JDL i kadry zarządzającej miastem. Wreszcie stosowane w mieście narzędzia partycypacyjne skierowane są do wszystkich mieszkańców, także tych najmłodszych.

Jak jednak wszystkie pozostałe komponenty modelu Tampere, także ten związany z zaangażowaniem mieszkańców w proces decyzyjny posiada swoje słabsze strony. Można je podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne.

Do słabości wewnętrznych, występujących w ramach organizacji miejskiego systemu partycypacji, zaliczyć należy kilka kwestii. Po pierwsze, trudno określić rzeczywisty stopień zintegrowania aktywnego udziału mieszkańców z pozostałymi dwoma filarami modelu. Jak wskazuje jeden z ekspertów, „Partycypacja jest jak wisienka na torcie, coś dodatkowego, co nie jest częścią systemu [...]. [Partycypacja – KRM] ma wzmocnić obywateli i pomóc władzom miasta w rozwiązaniu problemów wynikających z braku zaufania i jasnej odpowiedzialności, ale to nie przekłada się na prawdziwe życie” (wywiad 5). Po drugie, problematyczny jest stosunek administracji średniego szczebla do szerszego zaangażowania społecznego (Kurkela, Airaksinen 2015). Jak zauważają urzędnicy zajmujący się partycypacją, trudno jest przekonać na przykład inżynierów odpowiedzialnych za techniczne zagadnienia do spotkań z mieszkańcami i wyjaśniania im meritum podejmowanych rozstrzygnięć. Po trzecie, część urzędników miejskich kieruje się przekonaniem, że obywatele nie są profesjonalistami, w związku z czym ich uwagi nie mogą realnie przyczynić się do poprawy funkcjonowania miasta. Z tym łączy się pytanie, na ile zaangażowanie obywatelskie i informacje płynące od mieszkańców dzielnic są rzeczywiście przetwarzane przez administrację miejską i brane pod uwagę w procesie decyzyjnym. Jak zauważa jeden z ekspertów, „Istnieje różnica w postrzeganiu partycypacji między zwykłymi ludźmi a urzędnikami. Ci pierwsi mają poczucie, że uczestniczą w czymś ważnym, że mają władzę, dla tych drugich dialog nie jest aż tak istotny” (wywiad 4). W opinii urzędników istnieje również problem nadmiaru opinii i wniosków płynących ze strony mieszkańców (Radzik-Maruszak, Batorová 2015). Co więcej, także człowi politycy miejscy podchodzą do partycypacji społecznej z dystansem. Kwestię tę w następujący sposób komentuje wiceburmistrzynie: „Partycypacja jest dobrą rzeczą, powinna być jednak traktowana jako uzupełnienie tradycyjnej demokracji przedstawicielskiej” (wywiad 7).

Drugą grupę stanowią wyzwania zewnętrzne, widoczne w ramach kontaktów obywatele – miasto. Po pierwsze, jak w wielu tego typu przypadkach, zauważalne jest, że obywatele nie angażują się w sposób równomierny – istnieją grupy bardziej i mniej aktywne. Jak zaznacza jeden z wiceburmistrzów, „W warsztatach Alvari uczestniczą głównie osoby starsze lub te zainteresowane bezpośrednio daną kwestią” (wywiad 6). Po drugie, sprawą dyskusyjną jest ogólna liczba osób zaangażowanych w system partycypacji, na co w swojej pracy zwraca uwagę Sylwia Borkowska (2012). Z przeprowadzonych przez nią badań dotyczących działania forum internetowego Valma wynika, że w okresie 2003–2010 na stronie miasta łącznie pojawiło się 140 różnych wątków dyskusyjnych oraz 3119 komentarzy. Średnio każdy z wątków został skomentowany 22 razy. Jak zauważa Borkowska, biorąc pod uwagę fakt, iż Tampere zamieszkiwane jest przez ponad dwieście dwadzieścia tysięcy obywateli, trudno uznać ten wynik za imponujący. Można przypuszczać, że mała aktywność mieszkańców na internetowym forum wynika z niedostatecznej promocji portalu (Borkowska 2012, s. 49).

Wnioski

W skali ponad pięciomilionowej Finlandii model zarządzania funkcjonujący w Tampere uznawany jest za innowacyjny. Jak zauważa jeden z ekspertów, „Tampere zostawia daleko w tyle inne miasta” (wywiad 4). Rozwiązania przyjęte w aglomeracji są jednak wyjątkowe nie tylko dlatego, że odbiegają od standardowych regulacji obowiązujących w innych miastach, ale przede wszystkim z tego powodu, że próbują zniwelować słabości występujące w fińskim samorządzie – technokratyzm oraz deficyty przywództwa i zaangażowania obywatelskiego. Model Tampere to próba stworzenia organizacji doskonałej, opartej o zasady NWP, której trzy zasadnicze filary – silne przywództwo polityczne, system świadczenia usług lokalnych oparty o wielu dostawców oraz aktywny udział mieszkańców w procesie decyzyjnym – wpływają na siebie i wzajemnie się kontrolują.

Przeprowadzona w artykule analiza wskazuje, że rozwiązania przyjęte w Tampere nie są idealne, lub też raczej idealna nie jest praktyka ich funkcjonowania. Wyniki badań świadczą, że problematycznych jest kilka kwestii. Po pierwsze, poszczególne komponenty modelu nie są w rzeczywistości równorzędne. O ile bowiem przywództwo i świadczenie usług traktuje się bardzo poważnie, o tyle partycypacja społeczna wciąż jest dodatkiem, zagadnieniem, od którego dystansuje się część administracji miejskiej oraz sami mieszkańcy. Po drugie, mimo przyjętej zasady, że poszczególne składowe modelu powinny wzajemnie się kontrolować i hamować, praktyka funkcjonowania pokazuje, że tak nie jest. W przeprowadzonych wywiadach z ekspertami najczęściej wymienianym problemem jest zbyt silna pozycja wiceburmistrzów oraz rola, jaką faktycznie odgrywają oni w systemie świadczenia usług lokalnych. Po trzecie, przykład Tampere pokazuje, jak trudna jest w praktyce realizacja zasad współzarządzania sieciowego (*network governance*). Problemy wynikają nie tylko z połączenia „twardej” i „miękkiej” władzy czy z dylematu, kogo należy uznać za lidera, koordynato-

ra sieci. Trudne jest także wskazanie, kto ponosi rzeczywistą odpowiedzialność za rozwiązywanie występujących problemów. Kwestia ta odgrywa szczególnie istotną rolę w systemie świadczeń lokalnych.

Wydaje się jednak, że wskazane powyżej problemy mają mimo wszystko jednak charakter wtórny, tym samym nie dyskwalifikują modelu jako całości, ale raczej mogą się przyczynić do jego poprawy, o czym wiadomo, ponieważ od momentu powstania model Tampere przeszedł dwie ewaluacje (2009–2011, 2014–2015). Pokazuje to z jednej strony ogromną otwartość lokalnych władz, także na słowa krytyki, a z drugiej dowodzi, że lokalni decydenci mają świadomość tymczasowości przyjętych rozwiązań. Zgodnie bowiem z filozofią wyznawaną przez fińskie społeczeństwo, należy dążyć do doskonałości, a przyjęte rozwiązania muszą podlegać ciągłej ocenie, aby efektywnie funkcjonować.

Wydaje się jednak, że na przyszłość modelu Tampere istotny wpływ w najbliższym czasie może mieć jeszcze jedna kwestia, a mianowicie planowana reforma samorządowa. Postępująca recesja gospodarcza zmusza władze centralne do poszukiwania nowych rozwiązań, także w administracji lokalnej. Z punktu widzenia Helsinek problematyczny jest przede wszystkim system świadczeń usług lokalnych, w tym opieka zdrowotna. Jeśli przygotowywana obecnie tak zwana reforma SOTE wejdzie w życie, może się okazać, że w świetle nowej polityki finansowej fińskie samorządy, w tym Tampere, nie będą posiadały już tak dużego zakresu swobody, a ich budżet zostanie znacznie zmniejszony. Tym samym model ten może ulec ponownej rekonstrukcji, co będzie dotkliwie przede wszystkim dla systemu świadczenia usług lokalnych opartego o wielu dostawców.

Literatura

- Baldersheim H., Rose L., 2011, „Norway: the decline of subnational democracy?”, w: J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lidström (red.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Borkowska S., 2012, *Partycypacja obywatelska w Finlandii na przykładzie miasta Tampere*, praca licencjacka przygotowana pod kierunkiem dr hab. Jolanty Itrich-Drabarek w Instytucie Nauk Politycznych Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, czerwiec 2012, https://www.academia.edu/11326659/Partycypacja_obywatelska_w_Finlandii_na_przyk%C5%82adzie_miasta_Tampere_Citizen_participation_in_Finland_on_the_example_of_Tampere (dostęp: 13.07.2015).
- Child and Youth Participation in Finland. A council of Europe Policy Review*, 2011, Council of Europe, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168046c47e> (dostęp: 02.07.2015).
- City of Tampere. The operational model and organization*, 2014, http://www.tampere.fi/liitteet/o/5oFNHQIDo/DK_TRE_TOIMII_english_netii.pdf (dostęp: 30.06.2015).
- Denters B., Rose L.E. (red.) 2005, *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, New York: Pgrave Macmillan.
- Dunleavy P., 1985, „Bureaucrats, budgets and the growth of the state: Reconstructing an instrumental model”, *British Journal of Political Science*, t. 15, nr 3, s. 299–328.
- Gaebler T., Osborne D., 1992, *Rządzić inaczej: jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań: Media Rodzina of Poznań.

- Haikio L., 2010, „The diversity of citizenship and democracy in local public management reform”, *Public Management Review*, t. 12, nr 3, s. 363–384.
- Hakari K., 2013a, *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*, Tampere: Tampereen Yliopisto.
- Hakari K., 2013b, „Tampereen johtaminen – pehmeää vai kovaa valtaa?”, *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, t. 1, s. 82–99.
- Hambleton R., 2002, „The new city management”, w: R. Hambleton, H.V. Savitchi, M. Stewart (red.), *Globalism and Local Democracy. Challenge and Change in Europe and North America*, New York: Palgrave Macmillan.
- Hausner J., 2008, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hausner J., 2015, „Governance i jego conceptualne podstawy”, w: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 17–37.
- Haveri A., 2006, „Complexity in local government change: Limits to rational reforming”, *Public Management Review*, t. 8, s. 31–46.
- Haveri A., 2015, „Nordic local government: a success story, but will it last?”, *International Journal of Public Sector Management*, t. 28, nr 2, s. 136–149.
- Haveri A., Nyholm I., Røiseland A., Vabo I., 2009, „Governing collaboration: Practices of meta-governance in Finnish and Norwegian local governments”, *Local Government Studies*, t. 35, nr 5, s. 539–556.
- Heikkinen E., Kangas I., Pakkanen E., Rahkonen-Rannikko S., 2015, *Citizens participation in local governance and policy making process. Neighborhood Committees as way of regional citizens' involvement in Tampere*, praca zaliczeniowa z przedmiotu Europe in Transition (HALKAS14), w zbiorach autorki.
- Hood C., 1991, „A public management for all seasons?”, *Public Administration*, t. 69, Spring, s. 3–19.
- Hood C., 1995, „The New Public Management in the 1990s: Variations on a theme”, *Accounting, Organizations and Society*, t. 20, s. 93–109.
- John P., 2001, *Local Governance in Western Europe*, London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE.
- Juutunen P., Leinonen J., 2007, „Mayor as a city manager – Current topics and new points of development in Finnish local government”, w: P. Juutunen, J. Leinonen (red.), *Exploring Finnish Local and Regional Administration – Some Current Perspectives*, Rovaniemi: University of Lapland.
- Kiili, J., 2013), „It's almost like official – children's participation as a relational and spatial question”, *Qualitative Studies*, t. 4, s. 56–71.
- Kurkela K., Airaksinen J., 2015, „Asukasosallistuminen Tampereella: kokemusasiantuntijoita ja postinkantajia”, *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, t. 2, s. 166–188.
- Local Finland, 2014, <http://www.localfinland.fi/en/authorities/history/Pages/default.aspx> (dostęp: 14.11.2014).
- Lynn Jr. L.E., 2010, „What endures? Public Governance and the cycle of reform”, w: S.P. Osborne (red.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the theory and practice of public governance*, New York: Routledge.
- Mazur S. (red.), 2015, *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mazur S., Olejniczak K., 2012, „Rola organizacyjnego uczenia się we współczesnym zarządzaniu publicznym”, w: K. Olejniczak (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 25–60.
- Mischra R., 1984, *The Welfare State in Crisis*, Brighton: Wheatsheaf.

- Nerelli R., Nivala M., 2010, „Finland: Finnish Children’s Parliament – a local and national channel of influence for children aged 7–12”, w: *Models of Children’s Involvement – A Collection of Case Studies*, NORDEN, Denmark.
- New management model in Tampere*, 2006, <http://www.tartu.ee/kultuurikonverent-sid/2006/strategy/stratfiles/esiteEnglanniksi.pdf> (dostęp: 30.05.2016).
- Nurminen T., 2012, *Asukasiltojen Arviointi*, http://www.tampere.fi/liitteenet/a/6E6dhhvQS/asukasillat_raportti_040912.pdf (dostęp: 30.05.2015).
- Nyholm I., Haveri A., 2009, „Between government and governance – local solutions for reconciling representative government and network governance”, *Local Government Studies*, t. 35, nr 1, s. 109–124.
- Olejniczak K., 2009, „Ku diagnozie polskiej administracji rządowej. Kontekst, potrzeby informacyjne, perspektywy”, *Zarządzanie Publiczne*, t. 7, nr 1, s. 89–103.
- Osborne S.P., 2006, „New Public Governance?”, *Public Management Review*, t. 8, nr 3, s. 377–387.
- Osborne S.P. (red.), 2010a, *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the theory and practice of public governance*, New York: Routledge.
- Osborne S.P., 2010b, „Introduction. The (New) Public Governance: A suitable case for treatment?”, w: S.P. Osborne (red.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, New York: Routledge, s. 1–16.
- Osborne S.P., 2010c, „Conclusions: Public governance and public service delivery, a research agenda for the future” w: S.P. Osborne (red.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, New York: Routledge, s. 413–428.
- Ostrom V., Ostrom E., 1971, „Public choice: A different approach to the study of public administration”, *Public Administration Review*, t. 31, nr 2, s. 203–216.
- Pollitt C., 1993, *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s?*, II wydanie, Cambridge: Basil Blackwell.
- Radzik-Maruszak K., 2012, *Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii 1979–2010. Od Nowego Zarządzania Publicznego do lokalnego współzarządzania*, Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Radzik-Maruszak K., Batorová M., 2015, „Citizens participation and engagement in urban governance. Perception of Finnish and Polish local officials”, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, t. 8, nr 1, s. 85–110.
- Rannisto P-H., Hakari K., 2012, *Mayoral model in implementation of New Public Governance – The case of Tampere*, prezentacja wygłoszona podczas konferencji *Big Society and small government – New partnerships at the local level*, Rovaniemi 28.03–29.03.2012, w zbiorach autorki.
- Rhodes R.A.W., 1996, „The New Governance: Governing without government”, *Political Studies Association*, t. 44, nr 4, s. 652–667.
- Rhodes R.A.W., 1997, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Sjöblom S., 2011, „Finland: The limits of unitary decentralized model”, w: J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lidström (red.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Stoker G., 2011, „Was Local Governance Such a Good Idea? A Global Comparative Perspective”, *Public Administration*, t. 89, nr 1, s. 15–31.
- Tampere – All Bright! Magazine*, 2014, <http://tampereallbrightmagazine.fi/news/tampere-is-the-most-attractive-city-in-finland-again> (dostęp: 30.05.2016).

- Tampere Flows. Big City of Smooth Living. Responsibly Leading Development*, 2009, http://www.tampere.fi/material/attachments/t/5m6pXm17U/Tampereen_kaupunkis-strategia_ENG.pdf (dostęp: 07.07.2015).
- Tampere, Working Together for a Bright Future 2025*, 2013, http://www.tampere.fi/tiedostot/k/P1IFwM6Al/Tampere_City_Strategy.pdf (dostęp: 07.07.2015).
- Temmes M., 1998, „Finland and New Public Management”, *International Review of Administrative Sciences*, t. 64, September, s. 441–456.
- Tuurnas S., Stenvall J., Rannisto P-H., Harsalo R., Hakari K., 2015, „Coordinating co-production in complex network settings”, *European Journal of Social Work*, t. 18, nr 3, s. 370–382.
- Vabo S.I., Røiseland A., 2012, „Conceptualizing the tools of governance in urban network governance”, *International Journal of Public Administration*, t. 35, s. 934–946.
- Valma. Contribute on the Web*, 2010, Tampere, ulotka.

Wywiady:

1. Wywiad z Ingå Nyholm, pracowniczką Ministerstwa Finansów odpowiedzialną za kwestie samorządu terytorialnego, Helsinki, materiały własne (oznaczony w artykule jako wywiad 1).
2. Wywiad z prof. Liisą Haikio ze School of Social Sciences and Humanities, University of Tampere, Tampere, materiały własne (oznaczony w artykule jako wywiad 2).
3. Wywiad z prof. Pasi-Heikki Rannisto, Research and Education Centre Synergos, University of Tampere, Tampere, materiały własne (oznaczony w artykule jako wywiad 3).
4. Wywiad z dr Jenni Airaksinen, School of Management, University of Tampere, Tampere, materiały własne (oznaczony w artykule jako wywiad 4).
5. Wywiad z dr Sanną Tuurnas, Research and Education Centre Synergos, University of Tampere, Tampere, materiały własne (oznaczony w artykule jako wywiad 5).
6. Wywiad przeprowadzony z wiceburmistrzem Mikko Aaltonenem, Tampere, materiały własne (oznaczony w artykule jako wywiad 6).
7. Wywiad przeprowadzony z wiceburmistrznią Tampere Leeną Kostiainen, Tampere, materiały własne (oznaczony w artykule jako wywiad 7).
8. Wywiad z Anttim Leskinenem, dyrektorem Local Democracy Unit miasta Tampere, Tampere, materiały własne (oznaczony w artykule jako wywiad 8).