



Finlàndia

EL GOVERN LOCAL A FINLÀNDIA

SIV SANDBERG
Åbo Akademy University





Finlàndia

El govern local a Finlàndia



Finlàndia

El govern local a Finlàndia

Siv Sandberg
Åbo Akademi University

Col·lecció Món Local, 16



Institut de Ciències Polítiques i Socials
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona

Diputació  Barcelona
xarxa de municipis

La Col·lecció Món Local neix amb l'objectiu d'apropar als lectors l'evolució del govern local en diversos països de referència i donar a conèixer els darrers debats en aquesta matèria. Per això, combina la divulgació i l'anàlisi dels trets més rellevants: els sistemes electorals locals, el principi de subsidiarietat, l'enfortiment de les ciutats, la participació ciutadana, l'ordenació territorial, etc. Experts internacionals posen a l'abast dels lectors totes aquestes discussions.

D'aquesta manera, amb la Col·lecció Món Local s'ofereixen elements per fomentar el debat i l'anàlisi de l'evolució del nostre govern local al segle XXI.

L'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona, i el Centre per a la Innovació Local del Gabinet d'Estudis de la Presidència (Diputació de Barcelona) són els coordinadors de la col·lecció.

Institut de Ciències Polítiques i Socials

Tel. 934 871 076

Informacio@icps.es

Centre per a la Innovació Local

Tel. 934 020 709

cil@diba.es

Els continguts publicats a la Col·lecció Món Local expressen l'opinió dels seus autors, que no ha de ser necessàriament compartida pel Centre per a la Innovació Local.

© Diputació de Barcelona
Desembre de 2005

Disseny de la coberta: Estudi Accent
Traducció: Jaume Bellmunt
Edició i producció: Institut d'Edicions de la Diputació de Barcelona
Impressió: Policrom, SA
ISBN: 84-9803-090-0
DL: B-51676-2005

Sumari

1. Introducció	7
2. Estructura territorial bàsica	9
2.1 Nombre i dimensions dels municipis	11
2.2 Administracions municipals conjuntes i altres cooperacions intermunicipals	13
2.3 Les illes Åland	16
2.4 Desigualtats regionals i diferències en les dimensions i en el nombre de municipis	17
2.5 Intents de modificació de l'estructura municipal ...	18
3. Responsabilitats i funcions del govern local	21
4. Fonts d'ingressos	27
5. Relacions entre àmbit central i àmbit local	32
5.1 Augment de la capacitat de decisió local durant els anys noranta	32
5.2 Canvi en la regulació per posar l'èmfasi en els drets subjectius	33
5.3 Importants reformes en el sistema de subvencions estatals i en el nivell d'aportacions de l'Estat	34
5.4 Signes de recentralització des de l'any 2000	35
6. Sistema politicoadministratiu	37
6.1 Sistema polític	37
6.1.1 Eleccions locals	37
6.1.2 Altres tipus de participació ciutadana	40
6.2 Sistema local administratiu	41
6.2.1 El consell	41
6.2.2 La junta executiva	44
6.2.3 Juntes i comitès	45
6.2.4 Membres dels òrgans de les administracions municipals conjuntes	46
6.2.5 Presidents i altres polítics de primera fila ...	46
6.2.6 El directiu públic municipal (DPM)	47
6.2.7 Influència sobre la presa de decisions local ..	49
7. Debats i tendències generals	51
Bibliografia	55
Webgrafia	56
Glossari	57
Annex: El programa de recerca «Govern local a Finlàndia 2004»	58



1. Introducció

Finlàndia és un Estat del benestar unitari i descentralitzat, amb 5,2 milions d'habitants. A l'igual d'altres països nòrdics, els municipis constitueixen una part essencial de la societat. Els municipis i les administracions municipals conjuntes donen feina a prop de quatre-cents mil persones, xifra que representa aproximadament una cinquena part de la població activa finlandesa total. El sector del govern local suposa prop del 18% (23.500 milions d'euros l'any 2000) del producte interior brut finlandès. La proporció del govern local en el PIB ha crescut del 6,5% del 1960, al 8% del 1970, al 12% del 1980, al 17% del 1990, i al 18% del 2000. Les responsabilitats dels municipis inclouen l'atenció sanitària i els hospitals, serveis socials destinats des dels més petits fins als més grans, educació primària i secundària, planificació física, serveis de bombers i de rescat, com també la cultura i les arts.

Mantenir l'equilibri entre els ideals de l'Estat unitari (és a dir, la igualtat entre els diferents grups socials i les diferents parts del país) i els ideals de l'autogovern local (és a dir, aconseguir que es tinguin en compte les necessitats i les idees locals), és una qüestió de debat constant a Finlàndia. Després d'una dècada de reformes descentralitzadores i d'intents per augmentar la independència dels governs locals, la balança sembla que s'inclina cap a un més gran èmfasi en els estàndards nacionals i l'universalisme. Els municipis gaudeixen d'una llibertat d'elecció enorme a l'hora de decidir com cal organitzar diverses coses, però tenen una llibertat relativament petita a l'hora de decidir què cal fer, encara que els municipis finlandesos disposen d'una competència general que els permet assumir noves tasques dins dels marcs de l'autogovern local. A més, tot i que el nombre de tasques estipulades per llei no para d'augmentar, el seu finançament és, cada vegada més, responsabilitat dels mateixos municipis. La magnitud dels impostos locals és cada cop més gran, mentre que el volum dels ajuts estatals es va reduint. La més gran importància dels impostos locals ha incrementat la competència entre els municipis a l'hora d'atreure nous habitants i noves empreses.

Les diverses tasques del sector del govern local, les implementen els municipis relativament petits. Als anys setanta, a diferència del que va passar en altres països amb característiques semblants, Finlàndia no va aplicar cap gran reforma d'unificació, tot i que hi havia importants plans per fer-ho. Com a conseqüència d'això, els municipis finlandesos encara són relativament petits pel que fa al



seu abast (5.500 habitants de mitjana), i més si es té en compte el fet que el sistema de govern local només té un nivell. Les solucions de cooperació, com ara les administracions municipals conjuntes, tenen un paper important a l'hora de resoldre l'equació entre dimensions i capacitat.

Tot i que la importància del sector municipal ha anat creixent de manera constant, l'interès en la política local ha experimentat un marcat descens. La participació en les eleccions locals va assolir el seu màxim nivell l'any 1980, quan el 78% de l'electorat va anar a votar. Però a les eleccions locals del 2000 només el 56% dels ciutadans amb dret a vot van acudir a les urnes. El descens de l'interès en la política local no significa, però, que els ciutadans es desvinculin dels municipis. Al contrari, els mateixos ciutadans que es mostren ganduls a l'hora de votar i expressen poca confiança en els polítics locals, tenen una predisposició relativament bona envers els serveis municipals i els complau defensar l'existència dels seus municipis (PEKOLA-SJÖBLOM, HELANDER i SJÖBLOM, 2002). El vincle que uneix la presa de decisions locals i els resultats del servei municipal que produeix l'organització, dista molt de ser clar als ulls dels ciutadans.

Una característica que fa de Finlàndia una excepció en molts escenaris comparatius, és la forta posició que ocupen els funcionaris dels municipis, especialment en el cas del directiu públic municipal (DPM). El DPM del govern local, com també la resta d'alts funcionaris, actua d'una manera relativament independent dels polítics i, en molts casos, és designat en funció, no tan sols de mèrits professionals, sinó també polítics. Això es produeix per diversos motius, entre els quals trobem el fet que no hi ha polítics amb dedicació completa i que no hi ha una única figura que simbolitzi el lideratge polític (equivalent a l'alcalde d'altres països), sinó òrgans col·lectius encarregats de la presa de decisions polítiques (SANDBERG, 1998).



2. Estructura territorial bàsica

Segons la Constitució finlandesa, Finlàndia es troba dividida en municipis, l'administració dels quals es basa en l'autogovern dels seus habitants. El sistema de govern local finlandès consta d'un únic nivell. A banda de l'Estat, només tenen dret a recaptar impostos els ajuntaments primaris. Aquests estan governats per òrgans elegits en eleccions directes i populars. La branca d'autogovern de l'àmbit regional a Finlàndia es construeix indirectament a través d'administracions municipals conjuntes basades en els sectors. Aquestes administracions són finançades pels ajuntaments primaris i són governades per dirigents designats per aquests ajuntaments.

En total, l'àmbit d'autogovern local i regional el constitueixen diverses entitats independents entre si.

L'ajuntament primari és el nucli de totes les unitats governamentals locals. Des del punt de vista formal, totes les responsabilitats estan vinculades als ajuntaments primaris segons la llei. Els consistoris tenen dret a recaptar impostos i se celebren eleccions directes al seu consell municipal. L'establiment i el finançament d'administracions municipals conjuntes i d'altres òrgans locals o regionals conjunts depenen de la seva voluntat.

Les administracions municipals conjuntes locals (integrades per entre dos i deu ajuntaments) s'estableixen amb l'objectiu de resoldre problemes de capacitat en els sistemes primaris d'assistència sanitària i educació. Entre les diferents regions del país hi ha variacions considerables en el nombre i en la densitat d'aquestes administracions municipals.

En els últims anys, s'ha generalitzat l'establiment d'òrgans administratius formals que cobreixen les setanta-nou regions funcionals, formades normalment per una ciutat i la zona que l'envolta. Aquests òrgans acostumen a gestionar qüestions relatives a la planificació, representació i gestió de projectes en nom dels ajuntaments de la zona. L'àmbit encara està en fase de construcció, i per tant hi ha una variació considerable en el grau de formalitat dels òrgans de presa de decisions i els administratius de les regions funcionals, com també en l'abast de les activitats que duen a terme els nous òrgans.

En l'àmbit regional (districtes), la branca de l'autogovern la constitueixen tres administracions municipals conjuntes independents. La pertinença a aquestes administracions és obligatòria, i



l'estructura, per tant, és idèntica en totes les regions del país. Els dinou consells regionals tracten qüestions de planificació regional i, per definició, són l'àmbit regional segons els criteris de la UE. Per la seva banda, els vint districtes hospitalaris regionals són responsables de l'atenció sanitària especial en general, incloent-hi la gestió dels hospitals. A més, hi ha disset districtes regionals per a l'assistència als discapacitats. En diverses regions, els límits entre els districtes hospitalaris regionals i els districtes per a l'atenció als discapacitats, a la pràctica, s'estan esvaint.

L'Administració estatal en els àmbits local i regional també està relativament fragmentada i dividida per sectors. Els òrgans regionals estatals no tenen una funció global de coordinació o supervisió envers els ajuntaments, sinó que duen a terme diverses funcions relatives a l'avaluació de decisions municipals i al finançament de tasques i projectes relatius als ajuntaments. Les competències dels òrgans regionals estatals envers els ajuntaments es restringeixen a les funcions definides de manera explícita pel dret.

Les cinc oficines provincials estatals (que antigament eren molt influents en relació amb els ajuntaments, però que ja no ho són) tenen la responsabilitat general d'avaluar els estàndards de serveis bàsics, com ara l'educació i l'assistència sanitària. Els centres mediambientals regionals són la referència pel que fa a qüestions mediambientals i tenen una sèrie de funcions d'avaluació i supervisió en relació amb la presa de decisions municipals sobre qüestions mediambientals.

Pel que fa al desenvolupament regional, hi ha una divisió del treball entre el consell regional d'autogovern, que té la responsabilitat de realitzar plans i programes per al desenvolupament regional, i els centres de desenvolupament i d'ocupació regionals de l'Estat, que, a la pràctica, administren la majoria dels recursos per al desenvolupament regional. Això provoca un cert desequilibri entre els diferents òrgans, i el grau de tensió entre l'Administració d'autogovern i l'Administració regional de l'Estat ha assolit actualment el seu nivell més elevat.

Taula 1. Estructura del govern local i regional a Finlàndia

	<i>Autogovern local</i>	<i>Govern estatal</i>
Àmbit regional	19 consells regionals 20 districtes hospitalaris regionals 17 districtes regionals per a l'atenció als discapacitats (la branca d'autogovern de l'àmbit regional és indirecta i està constituïda per diferents administracions municipals conjuntes)	5 delegacions provincials de l'Estat (<i>lääni</i>) 15 centres de desenvolupament i d'ocupació regional 13 centres mediambientals regionals
Àmbit local	446 municipis Prop de dues-centes administracions municipals conjuntes (incloent-hi atenció sanitària, educació, etc.) 79 regions funcionals (organitzades de manera formal o informal)	90 districtes policials locals Administracions fiscals locals Administracions d'ocupació local

Font: SANDBERG i STÅHLBERG, 2000.

Síntesi

- Els ajuntaments primaris constitueixen els nuclis en el sistema finlandès de govern local i són el fonament sobre el qual es basen la resta d'estructures municipals.
- Només els ajuntaments primaris tenen dret a recaptar impostos i tenen òrgans elegits de manera directa.
- L'àmbit regional finlandès el constitueixen una sèrie d'administracions especialitzades.

2.1 Nombre i dimensions dels municipis

El nombre de municipis de Finlàndia és de 444, dels quals 428 són a la Finlàndia continental, mentre que 16 són a les illes autònomes d'Åland, que, com a regió que s'autogoverna, té la seva pròpia legislació sobre govern local.

Més del 50% dels municipis finlandesos tenen menys de sis mil habitants, i hi ha ben poques ciutats grans. El municipi continental més gran és la ciutat d'Hèlsinki, amb més de 500.000 habitants, i



el municipi més petit és el d'Iniö, a l'arxipèlag del Sud-oest, que té una població propera als dos-cents cinquanta habitants. Segons la legislació, tots els municipis, siguin grans o petits, tenen les mateixes responsabilitats, incloent-hi la de dur a terme tasques amb cost elevat, com ara l'assistència hospitalària especialitzada. La implementació de les responsabilitats, però, varia en funció de les dimensions del municipi.

Les escoles primàries, l'atenció als infants i a les persones grans i els serveis tècnics bàsics són organitzats de manera interna també pels municipis més petits. Pel que fa a serveis que requereixen més capacitat, com ara les escoles de secundària o l'atenció sanitària, els municipis petits acostumen a buscar solucions de cooperació, mentre que els municipis més grans disposen ells mateixos d'aquests serveis. Les tasques més especialitzades, com ara els hospitals i la formació professional, es duen a terme, la majoria de vegades, mitjançant cooperació, i només les ciutats més grans tenen les seves pròpies unitats en aquests sectors.

Taula 2. Nombre de municipis per població el 31.12.2002*

<i>Habitants</i>	<i>Nombre de municipis</i>	<i>Percentatge de municipis %</i>
Fins a 2.000	88	19,7
2.001-5.999	180	40,4
6.000-9.999	76	17,0
10.000-19.999	50	11,2
20.000-39.999	34	7,6
40.000-99.999	12	2,7
100.000 o més	6	1,3
<i>N =</i>	446	100,0

Font: Statistics Finland and Association of Finish Local Authorities.

* Les fusions del principi del 2004 van reduir el nombre de municipis a 444.

Síntesi

- Dels 444 municipis de Finlàndia, el 50% té menys de 6.000 habitants.
- 428 municipis són a la Finlàndia continental, i 16, a les illes autònomes d'Åland.
- Les responsabilitats dels municipis finlandesos són unitàries, amb independència de les seves dimensions.

2.2 Administracions municipals conjuntes i altres cooperacions intermunicipals

Com més petit és un municipi, més gran és el seu grau de dependència, en general, respecte de les administracions municipals conjuntes i d'altres acords de cooperació. Prop del 20% de la despesa del sector municipal total la utilitzen les administracions municipals conjuntes. Els municipis que tenen menys de 5.500 habitants gasten prop d'un terç (34%) del seu pressupost en serveis prestats per administracions municipals conjuntes o municipis veïns. El percentatge corresponent és del 24% en el cas dels municipis que tenen entre 5.500 i 20.000 habitants, i del 19% per als municipis amb més de 20.000 habitants.

Els problemes de capacitat i la necessitat de coordinació regional de serveis s'han solucionat tradicionalment a través de les administracions municipals conjuntes. Les primeres es van establir l'any 1930 i el 2003 ja n'hi havia prop de dues-centes, centrades, majoritàriament, en els sectors de l'atenció sanitària i l'educació.

Les administracions municipals conjuntes són subjectes judicials independents, cosa que implica que tenen el seu propi pressupost i els seus òrgans de presa de decisions i que poden operar de forma separada respecte dels ajuntaments primaris. Però també són administracions indirectes, en el sentit que els ajuntaments tenen la responsabilitat final per finançar-ne les activitats, ja que elles no poden recaptar impostos. La composició dels seus òrgans polítics també depèn dels ajuntaments. Cada administració municipal conjunta té un consell, en el qual són representats tots els municipis que en formen part. Les juntes i altres òrgans dels municipis conjunts es formen en funció dels resultats de les eleccions locals, de manera proporcional al nombre total de vots de



cada partit o grup dels municipis que en formen part. Per exemple, si els Socialdemòcrates van obtenir el 20% dels vots en els cinquanta-sis municipis que conformen el Consell Regional del Sud-oest, els Socialdemòcrates haurien de tenir el 20% dels seients en la junta executiva d'aquest Consell. Les principals línies d'activitat i de finançament de les administracions municipals conjuntes es regulen mitjançant un contracte regulador que han d'aprovar els municipis membres.

Hi ha dos principals tipus d'administracions municipals conjuntes: les obligatòries i les voluntàries. Les obligatòries formen l'àmbit regional d'autogovern de Finlàndia. Tots els municipis estan obligats per llei a formar part dels consells regionals, dels districtes hospitalaris regionals i dels districtes regionals d'atenció als discapacitats. Les administracions municipals conjuntes voluntàries són més comunes en els àmbits de la formació professional secundària i de l'atenció sanitària primària. En aquest cas, els municipis poden escollir si volen organitzar els serveis dins de la seva pròpia organització, o emmarcar-los en una operació conjunta. El 2002, el 48% dels municipis organitzaven l'atenció sanitària primària dins de la seva pròpia organització, i el 52% formaven part d'una administració municipal conjunta.

La principal diferència entre les administracions conjuntes voluntàries i les obligatòries rau en l'abast de les seves funcions i en la seva àrea d'influència geogràfica. Les administracions conjuntes obligatòries són regionals, mentre que la majoria d'administracions voluntàries són locals (formades per entre dos i deu municipis).

Administrativament, també hi ha algunes diferències entre tots dos tipus. La influència dels municipis membres és més gran en el cas de les administracions voluntàries: cada un dels municipis ha d'aprovar els canvis proposats en les principals activitats de l'administració municipal conjunta estipulades al contracte regulador de l'administració. La norma de la unanimitat implica que els municipis membres tenen dret de veto en les qüestions estructurals bàsiques. En el cas de les administracions obligatòries, els canvis en el contracte regulador no requereixen la unanimitat total: n'hi ha prou amb el vot dels dos terços dels municipis membres.

Pel que fa al finançament de les activitats, els municipis membres són responsables de finançar, tant les administracions conjuntes obligatòries, com les voluntàries. En un tipus especial d'administració obligatòria, el consell regional, la normativa de representació

varia respecte d'altres tipus de municipis conjunts, ja que la Llei de govern local estipula que els membres de l'òrgan responsable de la presa de decisions del consell regional els han d'elegir els regidors dels mateixos municipis. En el cas de la resta d'administracions municipals conjuntes, no hi ha una norma equivalent en relació amb els representants dels municipis primaris.

Des del començament dels anys noranta, s'han produït diverses reestructuracions en el camp de les administracions municipals conjuntes. Gràcies als canvis de legislació de 1993 i de 1995, ara és més fàcil establir i dissoldre administracions municipals conjuntes, fet que permet als ajuntaments primaris prendre decisions relatives a qüestions de pertinença i organització. En el sector de l'atenció sanitària i dels serveis socials, això ha provocat una reducció en la quantitat d'administracions conjuntes, mentre que el nombre i les dimensions d'aquestes administracions en el sector educatiu ha anat creixent. Des de mitjan anys noranta, s'ha fundat una quantitat relativament gran d'administracions municipals conjuntes amb objectius generals, amb la finalitat, per exemple, de coordinar la política de desenvolupament dels municipis dins d'una regió i de gestionar qüestions relatives a les relacions exteriors i als projectes de la UE.

Les administracions municipals conjuntes s'acostumen a utilitzar per a la cooperació intermunicipal que s'estableix a un termini relativament llarg i afecta un mínim de tres municipis. A més, els municipis col·laboren de manera bilateral en una base comprador-vededor mitjançant acords a llarg termini o *ad hoc*.

Síntesi

- Les administracions municipals conjuntes tenen un paper important en el govern local finlandès, i compensen la manca d'un àmbit regional sòlid, com també els problemes de capacitat que pateixen els municipis petits.
- Les administracions municipals conjuntes obligatòries duen a terme tasques en l'àmbit regional, i les voluntàries exerceixen funcions que es troben més limitades des del punt de vista geogràfic.
- Les administracions municipals conjuntes les financen els ajuntaments primaris i són governades per òrgans formats per dirigents provinents dels ajuntaments.

2.3 Les illes Åland

Les illes Åland constitueixen una excepció a la norma de govern local unitari de tot el país. Aquestes illes formen una província de parla sueca autònoma i desmilitaritzada de Finlàndia. La seva població és de prop de vint-i-cinc mil habitants. Dins del marc de l'autonomia, estipulada a la Llei d'autonomia, les administracions d'autogovern alandeses (el *Lagting*, que equival al parlament i a la *Landskapsstyrelse*), el Govern i la junta administrativa, estan facultades per aprovar les seves pròpies lleis en diversos sectors. Entre aquests, hi ha l'educació i la cultura, els serveis sanitaris i mèdics, la promoció de la indústria, l'administració municipal, el servei de policia, correus i ràdio i televisió.

Tenint en compte que l'Administració municipal entra dins de la competència de les administracions d'Åland, les disposicions sobre autogovern local estan estipulades en una llei especial. Åland està dividida en setze municipis, la majoria dels quals tenen una població de menys de mil habitants. Prop del 40% dels alandesos viuen a la capital, Mariehamn. El dret de decisió l'exerceixen els consells municipals, que són elegits per períodes de quatre anys en unes eleccions generals. Per tal de poder votar i presentar-se a les eleccions municipals, cal tenir la ciutadania regional o haver estat resident a Åland durant tres anys.

En general, les responsabilitats i funcions dels municipis d'Åland són les mateixes que les dels municipis de la Finlàndia continental. En alguns casos, com per exemple l'atenció sanitària, l'àmbit de districte autogovernat a Åland és responsable de les tasques que, als municipis finlandesos, acostumen a organitzar els ajuntaments primaris, i hi ha petites diferències en els sistemes d'ajuts estatals. La Llei del govern local alandès és gairebé idèntica a la Llei de govern local finlandesa (www.aland.fi).

Síntesi

Les Illes Åland, com a regió autogovernada, tenen la seva pròpia llei de govern local. A la pràctica, el perfil i les responsabilitats dels municipis alandesos no difereixen gaire del perfil i els deures dels municipis de la Finlàndia continental.

2.4 Desigualtats regionals i diferències en les dimensions i en el nombre de municipis

Tot i que a Finlàndia hi ha molts municipis petits, els principals problemes en l'àmbit del govern local no estan associats amb les diferències existents entre municipis petits i grans, sinó amb les diferències entre el centre i la perifèria. Per norma general, els municipis de les regions orientals i del nord de Finlàndia estan molt poc poblats, mentre que els municipis de les regions del sud i de l'oest del país presenten una densitat de població més elevada, encara que tinguin menys habitants, com succeeix especialment en el cas de la província de l'Oest.

L'escassa densitat de població va unida a diverses circumstàncies problemàtiques, com ara l'atur i la reducció encara més gran de la població, fet que provoca que la situació a les regions orientals i del nord de Finlàndia acostumi a ser preocupant, sobretot si tenim en compte el fet que els costos de proporcionar serveis són més elevats en àrees amb poca població. A més, els municipis de les regions poc poblades tenen menys possibilitats de compensar els desavantatges relatius a les reduïdes dimensions associant-se amb els municipis veïns, que és la solució habitual que adopten els municipis petits de les regions occidentals i del sud de Finlàndia.

La importància relativa dels municipis és més gran a les regions orientals i del nord que a la resta del país, ja que la presència tant del sector privat (empresaris privats, serveis comercials, etc.) i del sector estatal (correus, agències administratives, etc.) s'ha reduït de manera considerable en l'última dècada. Les conseqüències per als municipis són diverses. L'atur provoca tota mena de problemes. Els joves i les persones amb educació superior es veuen obligades a abandonar la regió, i això crea un desequilibri en la població local cap a la gent gran i els aturats. La base fiscal dels municipis es redueix. La pèrdua de població crea un excés de capacitat en l'aparell de producció de serveis municipals. S'accentua la funció del municipi com a creador d'ocupació, a causa de l'absència d'empreses privades i estatals.

De la mateixa manera, la urbanització crea pressions i problemes de capacitat, com també problemes de finançament per als municipis de les regions que creixen, i els nous habitants sol·liciten que se'ls prestin serveis. Aquesta situació ha provocat tensions polítiques i punts de vista divergents sobre l'equilibri adient entre les diferents parts del país.

Taula 3. Característiques dels municipis finlandesos (continentals) per província (any 2002)

	<i>Sud de Finlàndia</i>	<i>Finlàndia Occidental</i>	<i>Finlàndia Oriental</i>	<i>Oulu (Nord)</i>	<i>Lapland (Nord)</i>
Nombre d'habitants, de mitjana	7.415	3.859	5.153	5.031	4.946
Àrea en km ² , de mitjana	311	317	591	691	2.806
Habitants/km ² , de mitjana	20,3	12,4	6,7	6,0	1,5
Nombre de municipis	89	204	66	51	22

Font: Statistics Finland and Association of Finish Local Authorities.

Síntesi

- Els principals desequilibris regionals a Finlàndia es donen entre les regions poc poblades de l'est i del nord del país i les més poblades de l'oest i del sud.
- Una sèrie de factors demogràfics relacionats amb l'escassetat de població exerceixen una pressió enorme en els municipis de les regions de l'est i del nord.

2.5 Intents de modificació de l'estructura municipal

Durant la dècada dels seixanta, es van dur a terme intents per implementar una important reforma de fusions, que hauria reduït el nombre de municipis a la meitat. Com a conseqüència de les protestes dels municipis i del desacord entre els partits polítics sobre la necessitat de la reforma, es va impulsar un compromís, que implicava que el Govern desistia del dret principal a implementar fusions en contra de la voluntat dels municipis. Tanmateix, el nombre de municipis es va reduir en uns cent durant el període del 1965 al 1980.

Des del principi dels anys noranta, hi ha hagut diversos intents per part dels governs per estimular noves fusions. Aquests intents han estat motivats pel principi del voluntarisme, tot posant un èmfasi especial en certs instruments (principalment incentius dineraris) que fessin de la fusió una solució atractiva. En els últims deu anys, s'han dut a terme una desena de fusions, i entre deu i vint grups de municipis planegen fusionar-se en els propers anys. Les fusions dutes a terme durant els anys noranta i des del 2000 han estat

protagonitzades principalment per municipis i ciutats grans i, per tant, han estat poc eficaces a l'hora de reduir el nombre de municipis petits. La postura contrària a les fusions està molt estesa entre els ciutadans i els dirigents polítics, especialment als municipis més petits (consulteu la taula 4). Els residents i els polítics de les ciutats més grans es mostren més favorables a les fusions, en general, però normalment es mostren escèptics respecte de fusions que poguessin implicar la seva pròpia ciutat (programa de recerca «Govern local a Finlàndia 2004»).

Taula 4. Actitud envers les fusions municipals entre els candidats a les eleccions municipals i ciutadans de quaranta-set municipis finlandesos, tardor del 2000.		
<i>Dimensions del municipi</i>	<i>Candidats a favor de les fusions (%)*</i>	<i>Ciutadans a favor de les fusions (%)</i>
Fins a 3.000	20	27
3.001-5.500	34	30
5.501-10.000	34	28
10.001-20.000	48	31
20.001-45.000	55	33
45.001 o més	55	32
N =	3.591	14.535
Font: Govern local a Finlàndia 2004. Enquestes entre candidats i ciutadans, tardor del 2000.		
*El percentatge mostra els que estan a favor de les fusions (en general, no necessàriament relatives al seu propi municipi)		

Els últims tres governs nacionals (Lipponen I, 1995-1999; Lipponen II, 1999-2003; Jäätteenmäki/Vanhanen 2003), a banda d'intentar estimular noves fusions voluntàries de municipis, han posat èmfasi en la importància d'augmentar la cooperació intermunicipal, especialment pel que fa a les polítiques de desenvolupament i planificació urbanística (www.vn.fi). El 2001, es van impulsar dos programes nacionals per tal d'estimular la cooperació intermunicipal entre les setanta-nou regions funcionals.

El primer programa, que té caràcter d'experiment, dona als municipis de vuit regions (en total, trenta-quatre municipis) més possibilitats de transferir tasques i l'autoritat de la presa de decisions a un òrgan conjunt. Com a incentiu per als municipis a transferir les seves pròpies funcions a l'òrgan regional, algunes administra-



cions de presa de decisions pertanyents a les administracions regionals de l'Estat (delegacions provincials, centres de desenvolupament i ocupació regionals i centres mediambientals regionals) també es poden transferir als òrgans conjunts de les regions que participen en l'experiment. El segon programa, el programa per al desenvolupament dels centres de creixement regional, té per finalitat aconseguir que els municipis d'una regió funcional (NUTS4) coordinin les seves polítiques de desenvolupament i reforcin el perfil corporatiu de la regió. Aquest programa cobreix trenta-cinc àrees. En total, prop de dos-cents setanta municipis (www.intermin.fi).

El fet que la majoria de municipis finlandesos estiguin afectats per algun dels dos programes nacionals, ha provocat l'establiment d'òrgans regionals i la coordinació de polítiques de desenvolupament, també a les regions que no estan incloses en els programes. Això implica que els experiments amb més gran cooperació intermunicipal acaben provocant àmplies reformes i van més enllà de simples experiments (per exemple, l'experiment *free commune*, que a Finlàndia es va acabar convertint en una reforma, en lloc d'un experiment (consulteu BALDERSHEIM i STÄHLBERG, 1994).

Síntesi

- Els intents per reduir el nombre de municipis no han tingut l'efecte desitjat.
- Les fusions voluntàries s'estimulen mitjançant incentius dineraris. A més, es duen a terme ambiciosos programes nacionals per tal d'estimular la cooperació intermunicipal dins de les regions funcionals.
- A banda de les polítiques del Govern central per mirar que es duguin a terme fusions, hi ha hagut programes alternatius que tenien per objectiu augmentar la cooperació entre municipis. Aquesta política ha tingut uns resultats més reeixits.

3. Responsabilitats i funcions del govern local

Les responsabilitats i funcions dels municipis finlandesos es poden dividir en dos grups, el més nombrós dels quals està format pels deures que es regulen a la legislació nacional. Els municipis són responsables d'una àmplia gamma de funcions en el marc de l'Estat del benestar nòrdic. Aquestes obligacions suposen entre un 80 i un 90% del total de la despesa municipal.

El nombre de tasques obligatòries va créixer d'una manera considerable fins als anys vuitanta. I és que bona part de les funcions que els municipis havien estat duent a terme de manera voluntària van passar a ser obligatòries per dret. El procés dinàmic que ha de fer que, dels municipis progressistes que assumeixen noves tasques, es passi a la difusió d'innovacions i, finalment, que la legislació converteixi en obligatòries aquestes funcions per a tots els municipis, encara no ha acabat. Això és així pel que fa als recents projectes legislatius relatius a l'atenció per a alumnes de les escoles públiques municipals durant les tardes, com també en relació amb la regulació dels acords de cooperació cada cop més abundants dins de la política de desenvolupament municipal (consulteu, per exemple, OULASVIRTA i BRÄNNKÄRR, 2001).

Les responsabilitats i les funcions dels municipis finlandesos es poden dividir, a grans trets, en tres tipus: les funcions voluntàries, les funcions que es regulen en l'àmbit nacional però amb una capacitat de decisió local considerable, i les responsabilitats que es regulen exclusivament a través dels estàndards nacionals.

Dins del marc del seu autogovern local, els municipis poden prendre decisions o dur a terme funcions que es considerin favorables per als habitants del municipi. No hi ha uns límits clars a la competència general dels municipis. Quan s'apel·la contra la decisió d'un consell municipal, els tribunals administratius poden jutjar si la decisió s'ha de considerar que s'inclou o no en la competència municipal. La majoria de decisions del Tribunal Suprem Administratiu fan referència a ajuts i política industrial a empreses o grups de persones. Generalment, les decisions que discriminen o afavoreixen de manera injusta un grup concret d'habitants, es rebutgen perquè no són d'interès per a tots els habitants del municipi. En determinats casos, però, el punt de vista dels tribunals administratius ha canviat amb el temps. En trobem un exemple en la implicació municipal en la cooperació internacional. No va ser fins la dècada dels vuitanta que el Tribunal Suprem Administratiu va decidir que les relacions internacionals que anessin més enllà de l'a-

germanament de pobles no havien de formar part de l'agenda d'un municipi, ja que els assumptes exteriors corresponen a l'àmbit nacional. Uns quants anys més tard, la realitat va canviant i els contactes internacionals formen part integrant de l'agenda de la pràctica totalitat dels municipis.

Taula 5. Regulació de responsabilitats dels municipis finlandesos	
<i>Tipus de regulació de la tasca</i>	<i>Exemples</i>
Tasques voluntàries dins del marc de l'autogovern local.	Infraestructura (parcialment regulada), serveis de lleure, política industrial.
Tasques regulades nacionalment amb una capacitat de decisió local considerable en la implementació.	Atenció a la gent gran, serveis culturals, biblioteques, serveis de bombers i de rescat, serveis mediambientals.
Tasques regulades exclusivament pels estàndards nacionals (i professionals) i drets subjectius a serveis.	Assistència sanitària, educació primària i secundària, servei d'escola bressol per a infants.
Font: Síntesi d'informació recollida de diferents fonts (legislació, literatura bàsica). Compilació pròpia.	

Els serveis que es regulen en l'àmbit nacional, però que deixen als municipis una capacitat de decisió considerable en la seva implementació, es troben en tots els sectors municipals. En l'àmbit cultural, la legislació requereix als municipis que mantinguin biblioteques públiques i que promoguin activitats culturals locals, però no hi ha estàndards nacionals per a aquestes activitats. És el mateix cas per a una sèrie de funcions del sector social, com ara l'atenció a la gent gran, i per al sector tècnic/mediambiental.

Els serveis municipals que generen més despesa, és a dir, l'educació i l'atenció sanitària, representen funcions que són estrictament regulades tant per la llei, com per estàndards nacionals i professionals. Segons la legislació, els ciutadans tenen dret a gaudir de certs serveis; per exemple, els pares tenen un dret subjectiu al servei d'escola bressol municipal per als seus fills. El contingut d'alguns dels serveis també es regula d'una manera relativament estricta; per exemple, uns currículums nacionals en les escoles primàries i secundàries. Els serveis regulats estrictament s'acostumen a caracteritzar per un elevat grau de professionalització entre els empleats.

La despesa i el personal es divideixen de manera pràcticament idèntica entre els tres principals sectors: atenció sanitària, serveis

socials i educació. Els serveis estrictament regulats en constitueixen una part considerable. El sector municipal dóna feina a una gran quantitat de personal.

Taula 6. Empleats municipals en diverses branques el 2002

<i>Branca</i>	<i>Percentatge</i>
Atenció sanitària	29,2
Serveis socials	27,0
Educació i cultura	26,9
Planificació urbanística i obres públiques	4,9
Empreses municipals	4,4
Administració general	3,4
Inmobles	2,1
Ordre públic i seguretat	2,1

Font: Associació d'Administracions Locals Finlandeses.
* Empleats totals: 422.000.

En total, la despesa relativa al personal (salari, assegurances i adquisició de serveis) suposa els dos terços de l'import total dels diners que gasta el govern local (consulteu la taula 9, a l'apartat 4).

Segons la Llei de govern local, els municipis poden decidir si volen dur a terme les seves funcions per si mateixos, i si prefeixen cooperar amb altres municipis o comprar els serveis a productors privats. La utilització de productors privats és més comuna en relació amb els serveis tècnics i amb parts dels serveis socials, mentre que la cooperació intermunicipal és més habitual en educació i atenció sanitària. Els patrons de producció de serveis varien entre els diferents municipis. Per a la pràctica totalitat de municipis, els serveis principals que es duen a terme de manera interna, o de manera interna i utilitzant productors privats, són les escoles primàries, l'atenció als infants i a la gent gran, els serveis tècnics i les biblioteques i la cultura. Diversos serveis es caracteritzen perquè són organitzats parcialment per ajuntaments primaris i parcialment a través d'acords de cooperació. Entre aquests casos, trobem les escoles secundàries, l'atenció sanitària primària i l'administració i l'atenció mediambiental. L'últim grup el conformen els serveis organitzats principalment sobre la base d'una administració municipal i regional conjunta: atenció

sanitària especialitzada, formació professional, planificació regional i, des del començament del 2004, també la protecció antiincendis.

Taula 7. Patrons de producció de serveis en els municipis finlandesos

<i>Principalment interns, amb cert grau d'utilització de productors privats</i>	<i>Interns o administració municipal conjunta/ una altra solució de cooperació</i>	<i>Principalment administració municipal conjunta</i>
Escoles primàries Escoles bressol Atenció a la gent gran Biblioteques i cultura Serveis tècnics Planificació urbanística local	Escoles secundàries Atenció sanitària primària Protecció mediambiental Política industrial	Atenció sanitària especialitzada Formació professional Planificació regional Protecció antiincendis (des de l'1.1.2004)
Font: Síntesi d'informació recollida de diferents fonts (legislació, literatura bàsica). Compilació pròpia.		

La principal definició de les responsabilitats i funcions del govern local finlandès es remunta als anys setanta, quan les reformes del sistema escolar, del sistema d'atenció sanitària primària i dels serveis socials van transferir tant els recursos com les responsabilitats als sectors municipals. Les grans reformes van disminuir les anteriors variacions en els perfils de serveis de diversos municipis. Als anys vuitanta, va continuar la regulació dels serveis municipals, però dins dels sectors menys professionalitzats, com ara la cultura i la protecció mediambiental. Als anys noranta, es va reforçar el dret dels ciutadans a sol·licitar serveis municipals, especialment dins del sector social (servei d'escola bressol per als infants, i diversos serveis per a persones discapacitades), i les responsabilitats existents es van estendre a diversos sectors, com per exemple la formació professional i la protecció mediambiental. Des de l'any 2000, els municipis han vist ampliadades les seves responsabilitats proporcionant assistència dental per a tota la població (abans només era obligatòria per a nens i gent gran). Possiblement, la següent responsabilitat que s'assignarà a tots els municipis serà el deure de proporcionar atenció als alumnes de les escoles de primària durant les tardes.

Hi ha una tendència cap a la regionalització de les funcions del govern local. Principalment, la qüestió no rau a transferir totalment les

funcions des de l'àmbit local als òrgans regionals, sinó més aviat en una tendència cap a la separació de funcions amb un abast local limitat de les funcions que tenen un abast regional més gran. Aquestes últimes qüestions s'estan transferint de manera gradual a diversos òrgans regionals. La política de desenvolupament i les funcions especialitzades dins dels serveis socials pertanyen a aquesta categoria. En un cas recent, s'han transferit les funcions de l'àmbit local al regional. D'ençà de l'1 de gener de 2004, la protecció antiincendis s'organitza dins del marc de vint-i-dos unitats antiincendis i de rescat regionals (organitzades com a administracions municipals conjuntes, empreses o sota els auspicis d'un municipi amfitrió).

La transferència de responsabilitats des del govern local a les administracions estatals ha estat mínima en els últims deu anys. A final dels anys noranta, es va transferir als òrgans locals de l'Estat algunes funcions administratives en el sector social i relatives a les administracions. Totes juntes suposen, però, menys de l'1% del pressupost municipal.

Taula 8. Tendències recents relatives a les responsabilitats i funcions del govern local finlandès

<i>Noves responsabilitats</i>	Ampliació del dret al servei d'escola bressol Ampliació de les responsabilitats sobre educació i protecció mediambiental Assistència dental (ampliació del deure de prestar-la) Atenció als alumnes de l'escola primària a les tardes
<i>Funcions regionalitzades</i>	Serveis antiincendis i de rescat (1.1.2004) Política de desenvolupament Funcions professionals especialitzades sobre serveis socials
<i>Funcions de l'Estat transferides a les administracions locals</i>	Algunes funcions de les administracions menors en el sector social
Font: Síntesi d'informació recollida de diferents fonts (legislació, literatura bàsica). Compilació pròpia.	



Síntesi

- Hi ha tres tipus principals de funcions governamentals locals: voluntàries, regulades parcialment en l'àmbit nacional, i regulades estrictament
- Les tasques obligatòries, associades a l'Estat del benestar, suposen el 80 o el 90% de les tasques i del pressupost dels municipis.
- El creixement més important en les tasques obligatòries es va produir en les dècades dels setanta i dels vuitanta. En els últims anys, als municipis se'ls han assignat noves responsabilitats dins de l'Administració mediambiental, de l'assistència dental i de l'atenció als infants.
- Els municipis tenen dret a assumir noves tasques dins del marc de l'autogovern local.
- La Llei de govern local permet la variació en la disposició i l'organització de responsabilitats.

4. Fonts d'ingressos

Els municipis finlandesos financen les seves activitats mitjançant diverses vies. Els impostos constitueixen la font d'ingressos més important, ja que suposen el 52% dels ingressos del sector del govern local. Els ajuts estatals han perdut pes específic en les finances totals del govern local, i ara representen prop del 14% dels ingressos totals del sector municipal. Els ingressos corrents (ingressos de la venda de serveis, tarifes i taxes) suposen el 26% del total (www.kunnat.net).

Impostos

La font impositiva més important és l'impost sobre la renda municipal proporcional. Segons la Llei de govern local, correspon al consell municipal prendre decisions sobre el tipus de l'impost sobre la renda local abans de l'inici del següent any pressupostari. Pel que fa al tipus impositiu, no hi ha restriccions nacionals, com sí que succeeix, per exemple, a Noruega. L'any 2003, el tipus impositiu mitjà va ser del 18,03%. El tipus més baix fou del 15,5%, i el més elevat, del 20,0%. En els últims anys, hi ha hagut pressions per augmentar el tipus impositiu local, fet que queda il·lustrat per l'augment registrat darrerament. El 1990, el tipus impositiu mitjà era de només el 16,47%. El 1998, va pujar fins al 17,53%, i el 2003 ja era del 18,03%. El nombre de municipis que van decidir augmentar l'impost sobre la renda local va ser de 108 el 2002 i de 93 el 2003, i el nombre de municipis que el van reduir va ser de 3 el 2002, i de 2 el 2003.

La voluntat dels últims tres governs nacionals ha estat reformar el sistema de fiscalització per tal de canviar el centre d'atenció de la fiscalització de la renda a altres fonts impositives. En el sector municipal, s'ha introduït la reforma del sistema d'impostos sobre la propietat per tal d'acomplir les finalitats generals. Ara, els municipis tenen dret a recaptar impostos sobre els béns immobles (amb exclusió de les propietats agrícoles i forestals) dins d'un interval mínim-màxim que decideix el Parlament. Un ajustament recent del límit mínim va provocar un augment en l'impost sobre la propietat en molts municipis. I és que aquests tenen dret a recaptar uns impostos sobre la propietat més elevats si es tracta, per exemple, de cases d'estiueig en lloc de residències permanents. Com a conseqüència, aquest tipus d'impostos han esdevingut una font d'ingressos relativament important per als municipis petits dels districtes de l'arxipèlag i dels llacs. El pes específic dels impostos



sobre la propietat en les finances municipals ha augmentat en certa manera, però la importància total d'aquests ingressos encara és reduïda, ja que només representen prop del 2% de les finances del sector municipal.

La tercera font d'impostos, l'impost de societats, no és una font impositiva local autèntica. Els impostos de societats es recapten centralment d'acord amb un tipus impositiu nacional fix, i els ingressos els comparteixen l'Estat i el sector municipal. La fórmula segons la qual es divideixen els ingressos procedents de l'impost de societats entre l'Estat i el govern local, es decideix anualment en relació amb les decisions del pressupost nacional. Actualment, el sector del govern local té dret a prop del 20% dels ingressos per aquest concepte. Els impostos de societats es distribueixen als municipis en funció del nombre de societats i de les seves plantilles. S'ha produït un intent per disminuir la importància per a les finances municipals dels ingressos provinents d'aquest tipus d'impost. Al final dels anys noranta, la porció municipal dels ingressos provinents de l'impost de societats era, ni més ni menys, del 40%. Els impostos sobre societats són extremament sensibles als alts i baixos del conjunt de l'economia, fet que pot crear una variació considerable en les finances d'un any a un altre, mentre que la demanda de recursos en l'àmbit municipal és relativament constant. En relació amb la reforma més recent del sistema d'ajuts estatals de 2002, la porció municipal d'ingressos provinents de l'impost de societats es va reduir fins al 20%, mentre que el volum d'ajuts estatals va incrementar en la mateixa proporció. Això es va fer per tal d'augmentar l'estabilitat en les finances del govern local. La reforma va ser beneficiosa per als municipis més petits, però les ciutats més grans, que depenien en més gran mesura dels ingressos de l'impost de societats, l'han considerada negativa.

Subvencions de l'Estat

La importància general dels ajuts estatals per a les finances del govern local finlandès, és considerablement inferior avui dia que fa deu anys. Per a molts municipis petits, però, les subvencions de l'Estat encara constitueixen una part important dels ingressos municipals. El centre d'atenció del sistema s'ha anat desplaçant gradualment de les remuneracions per serveis que els municipis presten en nom de l'Estat cap a la compensació de les diferències de capacitat existents entre els diversos tipus de municipis. El sistema d'ajuts estatals inclou tres components diferents:

- Aportacions de l'Estat. Les aportacions de l'Estat als municipis formen tres blocs diferents: les subvencions generals per càpita, les subvencions estatals per educació, i les subvencions estatals per serveis socials i atenció sanitària. El volum d'aportacions de l'Estat es determina en funció de certs indicadors objectius que reflecteixen les necessitats de serveis i les estructures de costos. Els indicadors varien entre els diferents sectors, però factors com ara l'envelliment de les infraestructures i la densitat de població s'acostumen a incloure en els càlculs, a banda dels factors més específics de sectors determinats com l'índex de mortalitat o el nombre d'alumnes. Tot i que les subvencions de l'Estat es calculen per a serveis específics, les aportacions es fan en forma de subvencions en bloc, que es poden utilitzar segons el criteri dels dirigents municipals.
- Compensacions pels ingressos fiscals. En funció dels ingressos fiscals que percebin, els municipis poden rebre pagaments addicionals o veure reduïdes les seves subvencions. Els municipis que presenten uns ingressos fiscals (de totes les fonts impositives) inferior al 90% dels ingressos fiscals mitjans, tenen dret a pagaments que compensin la diferència entre el seu nivell d'ingressos fiscals i el 90% de la mitjana estatal. Els municipis que presenten uns ingressos fiscals del 105% de la mitjana nacional o superiors veuen reduïdes les subvencions que reben de l'Estat. Entre els elements d'equilibri, trobem prop del 20% de totes les aportacions del Govern central. Algunes de les ciutats més grans són clars pagadors en el sistema d'aportacions i han de renunciar a part dels seus ingressos fiscals en benefici dels municipis més pobres.
- Subvencions del govern discrecionals. En virtut de la Llei sobre aportacions del Govern central al govern local, el Govern nacional pot atorgar assistència fiscal discrecional als municipis que necessiten ajut addicional, principalment a causa de problemes econòmics de naturalesa excepcional o temporal. El nombre de municipis que presenten sol·licituds d'assistència ha anat creixent en els últims temps com a conseqüència de l'empitjorament de la situació fiscal dels municipis. Durant els últims anys, entre dos-cents cinquanta i tres-cents municipis han sol·licitat ajut addicional, i prop de cent han rebut finalment diners addicionals.

Ingressos corrents

El 26% dels ingressos del sector del govern local s'originen a partir de diverses formes d'ingressos corrents. Entre aquest tipus d'ingressos, trobem els beneficis de la venda de serveis a altres municipis, com també la renda provinent de la producció de serveis del dia a dia, les tarifes d'hospitals i centres de dia i els bitllets d'autobús. La pràctica de cobrar certes tarifes pels serveis municipals varia entre els diversos sectors del govern local. Segons la llei, els serveis com ara l'educació primària i la secundària i els préstecs a les llibreries públiques han de ser gratuïts. Dins del sector dels serveis socials i de l'atenció sanitària, en certa manera, hi ha uns estàndards màxims nacionals a l'hora de fixar les tarifes. Tenint en compte que els municipis són organitzacions sense ànim de lucre, les tarifes no poden excedir el cost previst dels serveis. La importància dels ingressos corrents per a les finances municipals varia entre els diferents tipus de municipis. Per norma general, les ciutats més grans depenen més dels ingressos provinents de tarifes i taxes.

Taula 9. Estructura de la despesa i la renda del sector municipal el 2001

<i>Despesa per tipus</i>	<i>Despesa per sector</i>	<i>Renda per font</i>
Salari i sous 40%	Atenció sanitària i serveis socials 46%	Total impostos 52%, dels quals: – Impostos sobre la renda 40% – Impostos de societats 10% – Impostos sobre la propietat 2%
Assegurances socials i pensions 12%	Educ. i cultura 26%	Subvencions de l'Estat 14%
Adquisició de béns 9%	Altres sectors 20%	Ingressos corrents 26%, dels quals: – ingressos per la venda de béns o serveis 15% – tarifes i taxes 5% – altres ingressos corrents 6%
Adquisició de serveis 13%	Finançaments i altres despeses 8%	Préstecs 3%
Subsidis 6%		Altres 5%
Cost dels préstecs 4%		
Inversions 10%		
Altres 6%		
100%	100%	100%
Font: Associació d'Administracions Locals Finlandeses.		

Síntesi

- Els municipis finlandesos obtenen ingressos dels impostos locals sobre la renda, sobre la propietat i sobre societats.
- Els impostos sobre la renda locals constitueixen la font d'ingressos més important per al govern local, i la seva importància ha anat creixent en els últims anys.
- El sistema de subvencions de l'Estat es divideix en tres parts: aportacions estatals, compensació per ingressos fiscals, i subvencions governamentals discrecionals. La importància de les subvencions de l'Estat s'ha reduït des del principi dels anys noranta.
- La importància dels ingressos corrents depèn de l'estructura de producció de serveis del municipi. La gran quantitat de canvis en el conjunt del sistema financer ha provocat una incertesa fiscal en l'àmbit local i unes diferències cada vegada més grans entre municipis.

5. Relacions entre l'àmbit central i l'àmbit local

Els dos punts més importants en les relacions establertes entre els governs locals i el central a Finlàndia són, d'una banda, les responsabilitats que es confien als municipis per llei i, de l'altra, el sistema de subvencions de l'Estat i el finançament dels deures necessaris per a l'Estat del benestar. Durant l'última dècada, s'han produït una gran quantitat de canvis en relació amb tots dos elements (consulteu, també, HELANDER, PIKKALA, SANDBERG i GRÖNHOLM, 2003).

5.1 Augment de la capacitat de decisió local durant els anys noranta

Al començament de la dècada dels noranta, diverses reformes van marcar l'inici d'una nova era en les relacions entre l'executiu central i els governs locals a Finlàndia. Un objectiu comú de les reformes era augmentar la capacitat de decisió dels municipis. L'experiment *free commune* que es va engegar el 1989, va augmentar la capacitat d'elecció dels municipis a l'hora de dissenyar l'organització municipal. La delegació dels òrgans polítics a l'Administració es va simplificar, i els municipis van tenir la possibilitat de decidir de manera pràcticament lliure la quantitat i l'abast de les funcions dels comitès permanents. Els principis acceptats en l'experiment *free commune* es materialitzaren a la nova Llei del govern local del 1995, i també van provocar canvis en la legislació especial, pel que fa a qüestions organitzatives.

Una important reforma del sistema de subvencions estatals del 1993 va significar que es passés de les subvencions estatals específicament destinades i basades en els costos, a subvencions en bloc, que es calculen sobre la base d'indicadors objectius. Una de les finalitats de la reforma de les subvencions de l'Estat va ser posar l'èmfasi en el paper dels municipis com a compradors de serveis, tant en relació amb productors privats, com en relació amb les administracions municipals conjuntes.

L'experiment *free commune* i el sistema de subvencions de l'Estat van provocar la reducció del control de l'Estat *a priori* i *ex post* de les decisions del govern local. Les administracions provincials de l'Estat, que anteriorment tenien un paper important en la burocràcia de control, es van debilitar de manera considerable, fet que es pot il·lustrar assenyalant que, en un període de cinc anys, el nombre de qüestions decidides per aquestes administracions es va re-

duir en dos terços (BALDERSHEIM i STÅHLBERG, 1994; SANDBERG i STÅHLBERG, 2000).

La fe general sobre l'efectivitat de les solucions locals també va quedar reflectida en la legislació del sector propulsada al principi dels anys noranta. Per exemple, la nova legislació educativa imposada el 1992 va dotar d'una llibertat considerable els municipis i les escoles per formular els seus propis principis educatius, i una sèrie de possibilitats per introduir adaptacions en el currículum nacional.

Síntesi

- Les relacions entre el Govern central i el govern local a Finlàndia han estat objecte d'una quantitat considerable de modificacions en l'última dècada.
- Les reformes dels anys noranta van augmentar la capacitat de decisió dels municipis, tant pel que fa a l'organització de tasques, com al finançament dels serveis.

5.2 Canvi en la regulació per posar l'èmfasi en els drets subjectius

La regulació dels serveis municipals, ja en la dècada dels vuitanta, havia passat de ser una normativa detallada i *a priori*, a una legislació marc que només estipulava els principis més importants per a les diferents tasques. Als anys noranta, no només es va posar més èmfasi en l'obligació dels municipis de prestar serveis, sinó també en el dret subjectiu dels ciutadans a rebre'ls.

En la Constitució finlandesa s'inclouen disposicions relatives als drets subjectius a serveis, com també s'inclouen en la legislació relativa a l'educació, als serveis socials i a l'assistència sanitària. Així i tot, hi ha certes diferències entre els diversos sectors pel que fa a la força dels drets subjectius. Per exemple, el dret dels pares a disposar d'un servei d'escola bressol municipal per als seus fills és un dels més importants a Finlàndia. S'ha de garantir que tots els nens de menys de sis anys tinguin accés al servei d'escola bressol municipal, i els municipis no tenen potestat per jutjar l'adequació de la sol·licitud dels pares (per exemple, els nens tenen dret a servei d'escola bressol tot el dia encara que un dels pares sigui a casa).

Síntesi

Les formes de regulació han canviat el seu centre d'atenció, i ara posen l'èmfasi en els drets subjectius dels habitants a rebre serveis municipals, a banda del deure del municipi a prestar serveis.

5.3 Importants reformes en el sistema de subvencions estatals i en el nivell d'aportacions de l'Estat

La reducció de la despesa pública era un dels objectius (tot i que no l'únic) de les reformes introduïdes al començament dels anys noranta. La profunda crisi nacional que va haver-hi entre el 1991 i el 1994 va provocar importants reduccions en les aportacions de l'Estat als municipis, unes reduccions que es van continuar produint fins al final de la dècada. El 1991, la proporció entre ingressos fiscals i ingressos provinents de les subvencions de l'Estat era de 55/45 per a la totalitat del sector municipal, mentre que aquesta proporció havia canviat a 75/25 el 1999. Per tant, es fa difícil avaluar les conseqüències de les reformes organitzatives de manera separada als canvis simultanis en la situació financera. En general, la introducció del sistema de subvencions en bloc i l'augment de la llibertat en l'organització semblen haver facilitat l'adaptació a les noves realitats financeres, encara que el seu grau varia molt a les diferents administracions municipals, com també ho fan les circumstàncies de l'entorn, cosa que afecta l'adaptabilitat de l'autonomia municipal.

Després de la reforma de 1993, el sistema de subvencions de l'Estat ha estat reformat tres vegades. El 1996, es va adaptar una reforma menor, que feia referència, principalment, a alguns tecnicismes del sistema. El 1997, es va dur a terme una reforma important que va augmentar la importància dels recursos transferits dels municipis més pròspers als més pobres, però també va modificar alguns dels principis que regeixen la transferència de recursos als municipis. La reforma de 1997, combinada amb la reducció general dels nivells de les subvencions, va resultar problemàtica per als municipis perifèrics de les regions del nord i de l'est de Finlàndia. El 2002, es va propulsar una tercera reforma, que corregia alguns dels desavantatges que patien els municipis perifèrics, però a la vegada creava problemes per a les ciutats més grans, especialment per a la capital, Hèlsinki.

Síntesi

- Diverses reformes del sistema de subvencions de l'Estat, com també la reducció del volum d'aportacions estatals, han trencat l'equilibri del sistema de govern local.
- Les reformes financeres han provocat tensions entre els municipis de diferents parts del país.

5.4 Signes de recentralització des de l'any 2000

D'ençà de 1999-2000, es poden detectar diversos indicadors de recentralització. S'ha produït una certa preocupació comuna per l'augment de les diferències entre municipis en els últims anys. Aquestes diferències en la situació financera dels municipis han provocat variacions més grans en el nivell dels serveis, encara que la relació entre el nivell de pressió fiscal i el nivell de serveis no és del tot clara.

Els problemes financers es deriven de la reducció de les subvencions de l'Estat i dels canvis en el sistema d'aportacions, com també dels canvis demogràfics generals. En els últims tres anys, l'import reservat en els pressupostos nacionals per a aportacions als municipis s'ha augmentat lleugerament, però no fins al punt que pogués compensar les pèrdues patides la dècada passada. Com a conseqüència de les reformes de direcció introduïdes al principi dels anys noranta, s'han substituït els estàndards nacionals detallats i *a priori* per als serveis municipals per un control *ex post*, és a dir, en forma d'avaluacions d'àmbit nacional dels serveis. Aquestes avaluacions, que sovint tenen una àmplia difusió en els mitjans de comunicació, han mostrat diferències en el nivell de servei entre municipis. Això ha donat lloc a la sol·licitud d'uns estàndards nacionals més restrictius. En el camp dels serveis socials, la direcció de la informació s'ha intensificat, incloent-hi els estàndards de millors pràctiques nacionals. En el sector educatiu, la balança ha canviat, i sembla que ja no s'està a favor de les solucions descentralitzades, reflectides en les lleis de 1992 sobre educació primària, sinó que es posa més èmfasi en uns estàndards i uns currículums nacionals unificats.

Segons les respostes de prop de dos mil cinc-cents dirigents municipals que es van enquestar el 1999-2000, els principals problemes de les relacions entre el Govern central i el govern local a

Finlàndia estan relacionades amb les finances. Els dirigents polítics creuen que les modificacions en el sistema de subvencions estatals i del sistema de l'impost de societats han provocat problemes per als municipis; especialment per als més petits. Els dirigents dels municipis més grans també consideren que el reforçament dels drets subjectius als serveis ha estat nociu des del punt de vista del municipi. En aquest cas, però, hi ha un cert grau de desacord entre els diversos tipus de dirigents. Quan els departaments dels municipis s'esforcen per augmentar la seva porció del pressupost, l'existència d'un dret subjectiu acostuma a ser un punt guanyador per al departament. En conseqüència, els dirigents que representen diversos sectors (els seus defensors) consideren l'existència dels drets subjectius menys nociva des del punt de vista del municipi, que no pas els seus tutors a la pràctica, especialment els membres de la junta executiva (HELANDER, PIKKALA, SANDBERG i GRÖNHOLM, 2003).

Taula 8. Principals problemes en les relacions entre el Govern central i el govern local segons els dirigents municipals

	<i>Percentatge que considera la circumstància problemàtica des del punt de vista del municipi</i>
El sistema de subvencions de l'Estat	62
El sistema de l'impost de societats	55
Regulació del dret subjectiu de l'individu a serveis municipals	49
Regulació dels estàndards de servei	38
Regulació de tarifes i càrregues	35
Regulació de l'organització municipal	32

Font: Govern local a Finlàndia 2004. Enquesta a dirigents polítics locals, 1999-2000 (N = 2.498).

Síntesi

- Diverses polítiques introduïdes des de l'any 2000 han restaurat l'equilibri cap a un més alt grau d'estàndards nacionals.
- Els canvis en el sistema de subvencions estatals i en el sistema de l'impost de societats han provocat problemes per als municipis, especialment per als més petits.

6. Sistema politicoadministratiu

6.1 Sistema polític

6.1.1 Eleccions locals

Als municipis finlandesos, el consell municipal té l'autoritat més alta en la presa de decisions. Els regidors s'elegeixen cada quatre anys. Els comicis locals són directes, secrets i proporcionals i se celebren a la vegada en tots els municipis de Finlàndia, amb l'excepció de les Illes Åland. El nombre de regidors elegits depèn del nombre d'habitants del municipi, segons la Llei de govern local (taula 11).

<i>Població</i>	<i>Nombre de regidors</i>
Fins a 2.000	17 (el municipi pot decidir escollir 13 o 15 regidors)
2.001-4.000	21
4.001-8.000	27
8.001-15.000	35
15.001-30.000	43
30.001-60.000	51
60.001-120.000	59
120.001-250.000	67
250.001-400.000	75
Més de 400.000	85

Font: Llei de govern local, 365/1995.

Les eleccions als consells municipals són proporcionals. En el sistema finlandès, els votants emeten el seu vot per a candidats individuals. Aquests s'ajunten en llistes, que poden ser llistes de partits (l'opció més comuna) o aliances electorals alienes als partits. Els escons s'assignen a les llistes abans d'assignar-les als candidats en funció del total de vots de la llista que s'obtenen en sumar els vots de tots els candidats de la llista.

En l'última dècada, la participació en les eleccions locals de Finlàndia s'ha anat reduint. A les eleccions locals del 1980, hi va haver un 78,1% de participació. Però després d'aquells comicis aquesta xifra va començar a reduir-se, fins al 70,9% de 1992, el 61,3% de 1996 i el 55,8% del 2000. Hi ha, però, variacions considerables entre els diversos municipis. Les grans ciutats han experimentat la reducció més gran de participació, mentre que als mu-

nicipis més petits els canvis han estat menys marcats. D'altra banda, els índexs de participació en les eleccions locals han estat tradicionalment més baixos que en les eleccions parlamentàries i presidencials.

Als comicis locals del 2000, el 95% dels escons es van distribuir entre els partits polítics amb escons al parlament, i el 5% restant van anar a parar a partits no parlamentaris i llistes locals. La politització en partits de la política local ha estat una tendència que es produeix des de la Segona Guerra Mundial, i va assolir el seu estat actual en la dècada dels setanta. Tot i que s'ha produït una reducció en les afiliacions als partits, i malgrat que cada cop menys ciutadans expressen la seva simpatia per un partit polític específic, les llistes locals i els grups aliens als partits han obtingut molt poc èxit a les eleccions locals, a diferència del que ha succeït a Suècia i a Noruega. Una de les circumstàncies que expliquen l'estabilitat és el sistema d'administracions municipals conjuntes. Els escons en els òrgans executius de les administracions municipals conjuntes es distribueixen en funció de la porció total de vots per als partits polítics a l'àrea de la seva autoritat. Cada una de les llistes alienes als partits de la regió es considera com una entitat separada, fet que acostuma a significar que les llistes alienes als partits no assoleixen el nombre de vots necessari per obtenir representació en els òrgans executius de les administracions municipals conjuntes.

D'altra banda, a Finlàndia hi ha un desequilibri regional bàsic en el suport als partits polítics que es fa especialment evident quan es tracta del govern local. En l'àmbit nacional, els tres partits principals: el partit de Centre, els Socialdemòcrates i la Coalició Nacional (de dretes), tenen pràcticament la mateixa força. El partit que guanya unes eleccions parlamentàries, ho acostuma a fer augmentant la seva porció de vots en menys de cinc punts percentuals o deu escons parlamentaris. El suport per als Socialdemòcrates i la Coalició Nacional és més fort a les zones urbanes i a les regions del sud de Finlàndia. En l'escena política local, això sovint dóna lloc a coalicions entre els Socialdemòcrates i la Coalició Nacional. El Partit de Centre, a grans trets, rep suport a la resta del país, és a dir, a les zones rurals i la perifèria. Dels 446 municipis, la gran majoria són rurals, i molts d'aquests són dominats pel Partit de Centre. A les eleccions locals, el Partit de Centre obté el 23,8% de tots els vots emesos a les eleccions, i el 37,7% de tots els escons als consells municipals; en total, 4.625 escons. El Partit Socialdemòcrata obté el 23,0% dels vots en l'àmbit nacional, però només el 20,8% dels escons als consells, és a dir, 2.559 escons. La Coalició Nacional va obtenir el 20,8% dels vots i el 16,5%

(2.028) dels escons. La principal línia de conflicte en la política nacional pel que fa al govern local té lloc entre el Partit de Centre, d'una banda, i els Socialdemòcrates i la Coalició Nacional, de l'altra. Aquest gran desequilibri entre els interessos dels nombrosos municipis petits i els escassos municipis grans, ha estat un factor que durant anys ha afectat la implementació de reformes i programes nacionals per al govern local.

Entre els regidors elegits a les eleccions del 2000, el 34% van ser dones. Tanmateix, la porció de dones regidores varia considerablement, del 5 al 60% del consell. La porció de titulars del càrrec de regidor que ja ocupaven un càrrec en el període 1996 a 2000 i que repeteixen a les eleccions de l'any 2000, va ser del 58%, fet que indica que la proporció de renovació és de vora el 40%. De tots els regidors finlandesos, el 51% són empleats al sector privat; el 7%, a l'administració de l'Estat, i el 24%, al sector municipal. En totes aquestes variables, hi ha importants diferències entre municipis.

Taula 12. Característiques dels regidors locals finlandesos elegits l'any 2000	
	<i>Percentatge</i>
Dones	34,4
Menys de 30 anys	4,8
Més de 64 anys	6,0
Titulars del càrrec	58,0
Empleats al sector privat	50,8
Empleats per l'Estat	6,9
Empleats pel sector municipal	24,3

Font: Associació d'Administracions Locals Finlandeses.

Síntesi

- Les eleccions al consell municipal se celebren cada quatre anys. Són proporcionals, fet que implica que els votants emeten el seu vot per a candidats individuals que s'ajunten en llistes. Els escons s'assignen a les llistes abans que als candidats individuals. La política local està dominada pels partits que tenen escons al Parlament nacional.
- La participació en les eleccions locals s'ha reduït en els últims anys.
- La proporció de dones entre els regidors locals és del 34%.

6.1.2 Altres tipus de participació ciutadana

A més del dret a votar i a presentar-se com a candidat a les eleccions locals, els ciutadans dels municipis finlandesos poden utilitzar diversos canals alternatius per tal d'influir en la presa de decisions local:

- **Iniciatives ciutadanes.** Els ciutadans tenen dret a impulsar iniciatives ciutadanes en qüestions relatives a la municipalitat. El consell està obligat a tenir en compte les iniciatives dins d'un període raonable. La utilització d'aquest instrument està relativament estesa, si tenim en compte la seva dificultat en comparació d'altres possibles canals d'influència (SJÖBLOM, 1988).
- **Referèndums municipals.** Es poden organitzar referèndums municipals consultius, tant si són iniciats pel consell, com si aquest compta amb el suport del 5% dels ciutadans a través d'una iniciativa ciutadana. Els referèndums són, però, poc freqüents, i la majoria de vegades han fet referència a una possible fusió de municipis (SUTELA, 1999).

Taula 13. Tipus alternatius de participació. Utilització de canals i avaluació de l'eficàcia dels diversos canals

<i>Canal de participació</i>	<i>Utilització (%) dels enquestats</i>	<i>Eficàcia (%) dels enquestats que consideren que el canal és eficaç</i>
Signatura d'una sol·licitud	35	20
Contacte amb polítics	30	34
Participació en activitats d'associació voluntària	25	28
Contacte amb funcionaris	24	33
Presentació d'una queixa relativa a una decisió municipal	13	28
Participació en activitats de partits polítics	11	19
Escriure una carta a un diari	10	17
Participació en manifestacions	5	9
Impulsar una iniciativa ciutadana	3	19

Font: Govern local a Finlàndia 2004. Enquesta entre ciutadans, 2000. PEKOLA-SJÖBLOM, HELANDER i SJÖBLOM, 2002.

- A més del canals de participació formals, els ciutadans poden utilitzar, i ho fan, vies de contacte informal amb els polítics i l'administració del municipi. Les formes més comunes són la signatura de sol·licituds, la participació en activitats d'organitzacions voluntàries i els contactes personals amb polítics i funcionaris. Aquests darrers s'acostumen a avaluar com el canal més efectiu de participació. Les iniciatives ciutadanes són poc freqüents, però es consideren prou eficaces. La participació en les manifestacions s'acostuma a considerar poc efectiva (PEKOLA-SJÖBLOM, HELANDER i SJÖBLOM, 2002).

Síntesi

- Les iniciatives ciutadanes i els referèndums locals constitueixen uns tipus alternatius de participació.
- A la pràctica, molta de la influència en el procés de presa de decisions locals es produeix de manera informal.

6.2 Sistema local administratiu

6.2.1. El consell

El consell és el responsable de la gestió i les finances del municipi. Segons la Llei del govern local, les decisions següents les ha de prendre el consell i no es poden delegar a d'altres òrgans:

- decidir quins són els principals objectius operatius i financers;
- decidir quins són els principis que cal seguir per organitzar l'Administració;
- decidir quins són els principis financers, sobre finançament i inversió, i aprovar el pressupost;
- decidir quins són els principis generals relatius als honoraris que cal cobrar per serveis i altres actuacions;
- aprovar els estats financers i decidir si cal atorgar l'alliberament de deutes;
- escollir els membres per als òrgans municipals.

A més, el consell pot decidir retenir per a ell mateix la capacitat de presa de decisions en altres qüestions municipals.

Amb la introducció de la nova Llei sobre el govern local el 1995, es va acceptar el principi de gestió per objectius. Des d'aleshores, la funció més important del consell és decidir els principals objectius del municipi i garantir que es disposa de recursos per complir-los. La implementació detallada de les tasques es delega a òrgans polítics inferiors, a l'Administració i a les unitats de producció de serveis. El grau de delegació varia entre els municipis, però el patró general és que els consells municipals es concentren en les qüestions que tenen una importància fonamental. A la pràctica, una gran part del procés de presa de decisions té relació amb un nombre reduït de documents:

- El reglament, que s'acostuma a revisar cada quatre anys, conté disposicions sobre l'organització municipal (per exemple, el nombre de juntes i comitès i els principis per a la delegació d'autoritat) i sobre els processos de presa de decisions. Només el consell municipal, la junta executiva municipal i la junta d'auditors són obligatòries segons la legislació, tot i que es poden crear altres òrgans a discreció del consell municipal.
- El pressupost per al proper exercici inclou no tan sols els objectius financers per a les activitats del municipi, sinó també els altres objectius que en principi són vinculants.
- Els estats financers i l'informe de la junta d'auditors. Inclouen informació per avaluar l'actuació de l'organització municipal a l'hora d'assolir els objectius estipulats al pressupost.

Les reformes del sistema pressupostari i l'augment en el grau de delegació de les tasques de la junta executiva a altres òrgans i a l'Administració, s'ha considerat que sovint debilitaven la funció del consell municipal. Per això, durant l'última dècada, s'han dut a terme diversos intents per reforçar la funció del consell en la presa de decisions local.

- Èmfasi en el paper estratègic del consell local. En principi, la Llei del govern local dóna al consell un grau de llibertat força elevat per dissenyar l'organització municipal i per decidir sobre la divisió de l'autoritat en la presa de decisions entre diferents actors. A la pràctica, ben pocs consells fan un ús eficient d'aquestes possibilitats i acostumen a conservar la forta posició de l'àmbit executiu. Per tal de reforçar el paper estratègic del consell local i garantir que es té en compte la seva voluntat de bon principi (per exemple, quan s'està elaborant el pressupost), molts consells municipals han inclòs seminaris sobre estratègies dins de la seva agenda de treball, a part de les reunions tradicionals.

- Possibilitat de restringir la inclusió a la junta als regidors i regidors adjunts (model de comitè). A la pràctica, els membres de la junta executiva i d'altres juntes i comitès poden ser designats entre tots els ciutadans del municipi que compleixen les condicions. Segons la Llei de govern local, el consell pot decidir al seu reglament que només puguin optar als càrrecs de les diverses juntes els regidors i regidors adjunts. L'objectiu d'aquesta mesura seria reforçar la posició dels dirigents elegits. Ben pocs municipis apliquen el model de comitè estrictament, i el més habitual és que les juntes les componguin tant regidors com polítics designats. Als municipis que apliquen el model de comitè, s'han produït alguns problemes a l'hora de satisfer els estàndards d'igualtat necessaris entre sexes en la composició de les juntes.
- Augment de les possibilitats que el consell demostrï la seva funció com a primer òrgan de presa de decisions. La Llei sobre govern local inclou diverses possibilitats perquè el consell deixi palesa la seva posició en situacions de dificultat política. La majoria del consell pot decidir acomiadar el directiu públic del govern local en cas que no compti amb el suport dels regidors. De la mateixa manera, segons el principi parlamentari, el consell pot dissoldre la junta executiva o un altre òrgan de presa de decisions en cas que la majoria de regidors expressin la pèrdua de confiança en aquest òrgan en general o en un dels seus membres. A la pràctica, la possibilitat d'acomiadar el directiu públic municipal o de dissoldre un òrgan executiu es du a terme ben poques vegades.

Síntesi

- El consell decideix el marc en el qual es desenvoluparan les activitats del govern local. A més, és responsable de la gestió i les finances del municipi. Hi ha una sèrie de decisions que ha de prendre i que no pot delegar a altres òrgans.
- La nova Llei del govern local del 1995 va introduir la gestió per objectius i va debilitar la posició del consell en relació amb la junta executiva.
- S'han produït diversos intents per reforçar la posició del consell.

6.2.2 La junta executiva

La junta executiva és responsable de preparar les qüestions que ha de decidir el consell municipal i de la implementació de la decisió presa pel consell. A la pràctica, molts dels assumptes corrents dels municipis els gestiona la junta executiva, fet que li atorga un paper clau en la presa de decisions municipals. Aquest organisme és nomenat pel consell per a períodes de dos anys, tot i que, en realitat, el nucli de la junta executiva es manté inalterat durant el període de quatre anys que dura el mandat del consell.

Als municipis on no hi ha un partit amb una majoria clara al consell, les presidències de la junta executiva i del consell es poden alternar entre els partits cada dos anys. Els membres de la junta executiva es nomenen seguint un principi de proporcionalitat, que garanteix que els escons dels partits polítics i els d'altres grups a la junta executiva mantenen la proporció amb els escons del consell. Per tant, als municipis finlandesos, no hi ha una divisió clara entre la majoria i l'oposició. Les coalicions entre els partits del consell acostumen a ser de caràcter tècnic, creades per tal de garantir que el grup obtingui un nombre d'escons òptim a les juntes i als comitès.

A l'hora de nomenar els membres de la junta executiva i d'altres juntes i comitès, el consell ha de respectar els principis d'igualtat entre homes i dones que fixa la llei. Tots dos gèneres han de ser representats en aquests òrgans, i la proporció dels uns i les altres no pot ser inferior al 40% dels membres.

Síntesi

- La junta executiva prepara i implementa les decisions preses pel consell.
- La posició de la junta executiva dins del sistema politicoadministratiu local és molt sòlida, i la seva actuació hi té un paper fonamental.
- La junta executiva és nomenada pel consell per a períodes de dos anys.

6.2.3 Junes i comitès

L'única junta obligatòria, a banda del consell i de la junta executiva, és la junta d'auditors. Aquesta és responsable de l'avaluació de les activitats i les finances del municipi, i s'espera que presenti una memòria anual que reflecteixi l'estat dels assumptes del municipi. La junta d'auditors la componen polítics. A més, les activitats i les finances municipals són revisades per auditors professionals externs.

Pel que fa a altres juntes i comitès, l'estructura organitzativa varia entre els municipis. Abans de l'experiment *free commune*, hi havia fins a trenta juntes sectorials obligatòries. Amb l'experiment *free commune* i les posteriors modificacions en la legislació, els municipis van obtenir un grau de llibertat considerable per compondre una estructura de juntes adaptada a les necessitats locals. Una conseqüència immediata d'això va ser l'espectacular reducció del nombre de juntes i, per tant, també la del nombre de polítics.

Actualment, sembla que als municipis finlandesos s'estan utilitzant principalment dos models. El primer es construeix al voltant de juntes fortes per a cada un dels tres sectors principals: educació i cultura, serveis socials i atenció sanitària i serveis tècnics. El segon model inclou un nombre més gran de juntes que tenen, evidentment, un abast més reduït. Per exemple, trobem juntes diferents per a qüestions mediambientals o cultura. L'elecció del model amb un nombre reduït de juntes fortes acostuma a venir motivat per un desig de concentrar la presa de decisions i per aconseguir una millor coordinació dins del municipi. A més, s'acostuma a considerar que una estructura de juntes concentrada dóna més poder als dirigents polítics. El model amb una quantitat més gran de juntes, per la seva banda, es pot analitzar des de dos vessants. En primer lloc, un nombre més gran de juntes implica un més alt nombre de polítics, cosa que es considera que revitalitza la democràcia local. En segon lloc, hi pot haver motivacions professionals per a una estructura més especialitzada; per exemple, el risc que les qüestions mediambientals es trobin en un segon pla en una gran junta per a tot el sector tècnic.

Síntesi

- Els municipis poden decidir lliurement el nombre i l'abast de les tasques de les juntes i els comitès. L'estructura organitzativa varia molt entre municipis.
- Hi ha dos models principals per organitzar les juntes i els comitès: un nombre reduït d'àmplies juntes per sector, o un nombre més gran de juntes especialitzades.
- La junta d'auditors (que avalua les activitats i les finances dels municipis) és l'única junta obligatòria a més del consell i de la junta executiva.

6.2.4 Membres dels òrgans de les administracions municipals conjuntes

Els membres dels òrgans de presa de decisions de les administracions locals i regionals els nomenen entre els polítics i, en certa manera, entre els funcionaris dels ajuntaments primaris. Prop d'una cinquena part dels polítics elegits als municipis també ocupen càrrecs a l'Administració municipal conjunta. Els polítics són nomenats bé per mandat del municipi (el consell de l'administració municipal conjunta), bé per mandat polític dels partits (la junta executiva de l'Administració municipal conjunta). Els que ocupen càrrecs als òrgans conjunts acostumen a tenir més experiència i sovint formen part de l'elit política del municipi. Com més depèn un municipi de les solucions de cooperació, més alta és la probabilitat que sigui representat per un membre de l'elit local responsable de la presa de decisions (SANDBERG, 2002).

Síntesi

Un de cada cinc polítics locals ocupa un càrrec important en la presa de decisions en una administració municipal conjunta.

6.2.5 Presidents i altres polítics de primera fila

Els dirigents polítics elegits i nomenats al consell i a les diverses juntes són tots ciutadans que duen a terme les seves funcions de manera addicional a les seves feines habituals. Els dirigents polí-

tics reben una remuneració per participar en les reunions de consell i de la junta. Als municipis finlandesos no hi ha, a excepció d'uns quants polítics a les ciutats més grans, polítics amb plena dedicació. La situació a Finlàndia, doncs, és ben diferent del que trobem als països veïns, com és el cas de Suècia.

Tampoc no hi ha un equivalent clar de l'alcalde continental. Actualment, el consell i les juntes executives són presidides per persones diferents a tots els municipis, encara que la legislació en principi permet la combinació de totes dues presidències. La pràctica local acaba determinant quin dels dos presidents té més poder. Segons un estudi realitzat entre els dirigents polítics locals el 1999 (Govern local a Finlàndia 2004), els presidents del consell dels municipis petits tenen una influència en les qüestions municipals una mica superior a la que tenen els presidents de la junta executiva. Als municipis que tenen més de 20.000 habitants, ens trobem amb la situació contrària. El resultat coincideix amb un estudi anterior, en el qual els directius públics municipals del govern local avaluaven la influència dels presidents (SANDBERG, 1998).

Síntesi

- Per regla general, als municipis finlandesos no hi ha polítics amb plena dedicació.
- El consell i la junta executiva són presidides per persones diferents, tot i que la legislació permet combinar tots dos càrrecs.

6.2.6 El directiu públic municipal (DPM)

La qüestió del lideratge polític local i les relacions entre polítics i Administració no està del tot resolta a Finlàndia. En absència d'una figura dominant clara en el vessant polític, el directiu públic municipal del govern local sol ser la persona que representa el municipi i que parla en nom seu. Tot i que el directiu públic municipal formalment és un funcionari amb responsabilitats administratives, el seu paper als municipis finlandesos és molt polític i està orientat cap a l'exterior. De fet, en molts casos els mèrits polítics són molt importants a l'hora de nomenar els alts funcionaris. Prop del 70% dels directius públics municipals del govern local finlandès actualment són membres d'un partit polític, xifra que es troba entre les més elevades d'Europa (SANDBERG, 1998).

La naturalesa híbrida del directiu públic municipal del govern local finlandès té unes arrels institucionals històriques. Fins al 1977, exercia de manera automàtica de president de la junta executiva. La Llei de govern local de 1977 va separar el càrrec de DPM de la presidència de la junta executiva. En virtut de la Llei sobre el govern local del 1995, es va reintroduir la possibilitat de combinar el càrrec de DPM amb el de president de la junta executiva, però fins a l'any 2003 cap municipi no havia posat en pràctica aquesta possibilitat.

En el debat acadèmic finlandès, hi ha hagut certa polèmica sobre la necessitat d'aclarir les funcions dels líders polítics i administratius, i de separar els deures de lideratge polític del DPM dels seus deures administratius.

Els contactes internacionals cada cop més freqüents de les administracions locals finlandeses, incloent-hi la participació a diverses organitzacions europees sobre govern local i regional, han intensificat la discussió sobre lideratge polític. En alguns municipis, s'ha explorat la possibilitat de nomenar un alcalde. S'han proposat diversos models. En alguns casos, s'ha considerat la possibilitat de convertir simplement el càrrec de DPM en el d'alcalde. En altres ciutats, la línia de debat ha estat mirar de crear una figura que exercís de contrapart política al DPM, amb més poder que aquest, mitjançant la combinació de presidències per al consell i per a la junta executiva. Fins ara, cap de les ciutats no ha fet el pas de la planificació a la realització de la reforma, però és probable que alguns municipis posin en pràctica alguns experiments en un període de temps relativament curt.

Síntesi

- El DPM del govern local finlandès és un híbrid que combina un càrrec administratiu neutral des del punt de vista formal, i un perfil polític des del punt de vista pràctic.
- Si analitzem la situació internacional, el DPM té molta influència, sobretot si tenim en compte l'absència d'una figura que exerceixi de contrapart política.
- En absència de polítics amb plena dedicació i sense un equivalent a l'alcalde continental, el directiu públic municipal del govern local també té un paper important.

6.2.7 Influència sobre la presa de decisions local

A la taula 14, veiem l'opinió que tenen diversos grups de dirigents polítics respecte de la seva pròpia influència en els processos de presa de decisions local, segons un estudi realitzat dins del marc del programa de recerca «Govern local finlandès, 2004».

Taula 14. Valoració que fan els dirigents polítics locals de la seva pròpia influència en les decisions locals. Proporció (%) de dirigents polítics que consideren que tenen una influència elevada en el procés de presa de decisions local			
Càrrec*	Menys de 5.500 habitants	De 5.500 a 20.000 habitants	Més de 20.000 habitants
Alts funcionaris en general**	38	45	37
Directius públics municipals	81	88	100
Regidors	42	42	39
Membres de la junta executiva	54	59	52
Membres de juntes o comitès	26	28	29
Membres d'òrgans de presa de decisions de l'administració municipal conjunta	50	46	40

Font: Govern local a Finlàndia 2004. Enquesta a polítics i administradors de quaranta-set municipis, 1999-2000.

* És possible que alguns càrrecs s'encavalquin.

** Els administradors amb càrrecs més importants a l'Administració central del municipi i els alts funcionaris dels sectors més importants.

N (total) = 2.498.

Segons aquests resultats, els membres de la junta executiva consideren que són més influents que no pas els regidors; però, per la seva banda, els regidors creuen que la seva influència sobre els assumptes municipals és superior que la dels membres de juntes i comitès. El patró és relativament constant, ja que només hi ha petites variacions entre municipis de mida diferent. L'única variació ressenyable fa referència als membres dels òrgans de presa de decisions de les administracions municipals conjuntes. L'opinió que té aquest grup sobre la seva influència, és més bona com més petit és el municipi. Els municipis més petits depenen més de les solucions de cooperació i, per tant, la pertinença a juntes conjuntes suposa una font de poder en aquests municipis. Els alts funcionaris en general (funcionaris amb càrrecs importants en els principals sectors i en l'Administració central del municipi) es consideren, de mitjana, lleugerament menys influents que els regidors.



Els directius públics municipals, però, creuen que tenen molta influència en la presa de decisions local.

Síntesi

- Els membres de la junta executiva es consideren més influents que no pas els regidors.
- Als municipis petits que depenen de les solucions de cooperació, els polítics que ocupen càrrecs en administracions municipals conjuntes gaudeixen d'un grau d'influència considerable.

7. Debats i tendències generals

El desenvolupament dins del sector del govern local cada cop està més fragmentat, com a conseqüència de la diversitat de perspectives de futur per als municipis a les diferents parts del país. En l'últim any, s'ha prestat molta atenció als extrems en el camp del govern local finlandès: d'una banda, l'àrea metropolitana d'Hèlsinki i, de l'altra, els municipis escassament poblats del nord i de l'est del país. A tots dos extrems, els municipis s'enfronten amb complicats reptes i amb pressions per canviar les seves organitzacions, tot i que els problemes són ben diferents. Els municipis perifèrics s'esforcen per sobreviure, tot enfrontant-se amb una situació en la qual la caiguda en les xifres de població ha provocat problemes financers com a conseqüència de l'excés de capacitat en el de producció de serveis i de manca de capacitat en el financer. L'àrea metropolitana, especialment els municipis suburbans, s'enfronten amb la situació oposada: un creixement de la població que provoca la necessitat d'augmentar la capacitat, especialment en els sectors d'educació i serveis socials. L'augment de la població a l'àrea metropolitana també requereix, òbviament, un ús més eficient del sòl i del transport públic.

L'agenda de debats, doncs, també està fragmentada i consta d'una sèrie de qüestions generals i d'altres que tenen un abast més reduït:

- Conflictes entre l'àmbit local i el central pel que fa a les finances municipals. Actualment, el debat més important fa referència al finançament dels serveis de govern local. Tal com s'ha comentat en aquest mateix capítol, s'han produït importants retallades en els ajuts de l'Estat als municipis. A la vegada, les responsabilitats dels municipis han augmentat. Hi ha un debat constant entre el Govern central i els municipis sobre com cal resoldre aquest problema. S'estan considerant diversos models: un canvi en les fonts d'ingressos dels impostos de societats a les subvencions estatals, la transferència de tota la fiscalització de la renda als municipis, l'augment del volum de les subvencions estatals, etc. A més, les finances del govern local provoquen greus conflictes polítics en l'àmbit nacional. Molts dels altres debats i tendències actuals fan referència al sistema financer i a la situació actual de l'economia.
- La regió d'Hèlsinki: augment dels desequilibris entre les regions amb molta densitat de població i les poc poblades. Com a conseqüència d'una sèrie de factors, entre els quals hi ha la recent

reforma del sistema de subvencions de l'Estat, la situació financera de la capital i de les zones que l'envolten ha empitjorat greument. Això, juntament amb les fortes pressions per augmentar la capacitat dels serveis a causa de la migració cap a l'àrea metropolitana des d'altres parts del país, durant un quant temps ha provocat tensions entre la zona d'Hèlsinki i els municipis de la resta del país. Com que Hèlsinki i els seus veïns han de renunciar a una part dels seus ingressos fiscals per transferir-los als municipis perifèrics que són més pobres, hi ha un encès debat sobre la legitimitat del sistema d'aportacions. A banda dels problemes financers de la regió d'Hèlsinki, també hi ha certs problemes administratius en la coordinació d'activitats dins de la regió metropolitana. Un investigador designat pel Govern nacional està estudiant actualment diversos models d'organitzar el govern metropolità en el futur.

- Fusions i formalització de regions funcionals. La problemàtica situació financera de molts municipis ha fet proliferar les veus que consideren les fusions com una solució possible. Sembla que en aquest camp hi ha força activitat, i entre vint i trenta grups de municipis consideren la possibilitat de fusionar-se. El fet que s'hagin augmentat els incentius econòmics als municipis fusionats per incrementar l'atractiu de les fusions, n'és probablement un dels motius. Hi ha, però, un cert desequilibri entre els municipis que estan considerant la reestructuració, ja que els municipis actius en aquest sentit són els grans més que no pas els petits, i hi ha molt poca representació dels municipis petits amb una mala situació financera, que són els que s'acostuma a considerar que provoquen el problema més greu per al sector municipal.

Una tendència més intensa és la formalització de les regions funcionals, incloent-hi l'establiment de l'organització formal, com ara empreses i administracions municipals conjuntes que coordinin les activitats dels municipis dins d'una regió funcional. De manera gradual, els ajuntaments primaris estan transferint algunes de les seves responsabilitats als nous òrgans regionals, però encara es fa amb caràcter voluntari. A més, es pot observar que s'està produint una democratització gradual de les regions funcionals, i s'està passant dels grups de direcció creats *ad hoc* i formats per alts funcionaris a uns òrgans més permanents, constituïts per polítics electes.

- Ambigüitat pel que fa a l'àmbit regional/secundari adient. Tradicionalment, la qüestió de l'existència i la forma adient d'un



àmbit municipal secundari o regional ha estat objecte de desacord polític a Finlàndia. Com a conseqüència, l'establiment de l'àmbit regional, que s'ha convertit en una necessitat després que Finlàndia passés a formar part de la Unió Europea el 1995, s'ha produït de manera gradual, mitjançant models i mecanismes que fossin acceptats per tots els partits.

L'organització dels consells regionals com a administracions municipals conjuntes sense òrgans elegits directament i el dret de fiscalització va ser una solució segura des del punt de vista polític. Després del 1994, quan es van crear els consells regionals, hi ha hagut una certa ambigüitat sobre aquest àmbit polític. D'una banda, hi ha hagut reformes, principalment sectorials, que l'han reforçat (dinou o vint regions), com ara la recent regionalització de la protecció antiincendis. De l'altra, també hi ha hagut nombroses reformes que han debilitat la seva posició, com per exemple la tendència cap al reforçament de les regions funcionals anteriorment esmentades, que també ha estat promoguda pel Govern nacional.

- Canvi en els patrons de comunicació, reducció de la fidelitat envers la localitat i el sector públic. Una sèrie de canvis en els patrons de la vida diària dels ciutadans; canvis en els hàbits de vida, nous patrons de comunicació, així com un estil de vida més consumista, han presentat reptes als municipis i ho continuaran fent, especialment a les ciutats més grans. Les solucions de servei del sector públic, també per als serveis d'atenció sanitària, es consideren menys efectives que les del sector privat, fet que provoca que la gent s'hi mobilitzi en contra. Hi ha una necessitat latent de canvi de les estructures de servei i de sistemes de serveis de finançament per tal d'adaptar-se als patrons de vida dels ciutadans.
- Preocupació per la reducció en la participació electoral i programes per millorar la participació ciutadana i de la comunitat. La participació en les eleccions locals i d'altres tipus s'ha anat reduint en l'última dècada, com també ho ha fet l'interès en la política en general. S'han dut a la pràctica diversos programes d'àmbit nacional per tal de reforçar la participació ciutadana i de la comunitat. Atesa l'evolució de les diferents solucions del govern multinivell, hi ha un cert grau de discussió sobre el possible dèficit democràtic que s'associa amb aquestes noves organitzacions, i intents per trobar nous models de participació que es corresponguin millor amb les solucions actuals.

- Augment de l'èmfasi en el lideratge polític. L'absència d'un president o alcalde que personifiqui el lideratge del municipi i el fet que això hagi atorgat als alts funcionaris un paper polític rellevant, es considera com un problema cada cop més gran, especialment a les grans ciutats. Això té lloc pels canvis produïts en l'entorn polític. El govern multinivell, incloent-hi la regionalització de serveis, així com l'augment dels contactes amb municipis forans, es considera que accentua la necessitat d'una persona amb un mandat polític clar per parlar en nom del municipi. Per tant, és probable que es produeixi un canvi cap a un model més semblant amb el model continental d'alcaldes, com a mínim a les grans ciutats.

Heus aquí els tres principals reptes de futur per al govern local finlandès:

- El finançament de serveis de benestar.
- El govern multinivell i les seves conseqüències per a la política local.
- La necessitat d'adaptar el sector del govern local als nous patrons de vida.

Síntesi

- L'agenda de debat recent sobre el govern local finlandès està fragmentada.
- Consisteix en una sèrie de qüestions generals (conflictes entre l'àmbit local i el central relatius a les finances municipals; fusions; ambigüitat pel que fa a l'àmbit regional/secundari més adient; etc.) i qüestions que tenen un àmbit més limitat (l'àrea metropolitana d'Hèlsinki; el descens en la participació electoral, etc.).
- Tanmateix, per al futur proper, hi ha tres reptes importants per al govern local finlandès: el finançament dels serveis de benestar, el govern multinivell, i la necessitat d'adaptar el sector del govern local als nous patrons de vida.

Bibliografia

- BALDERSHEIM, HARALD; KRISTER STÅHLBERG. *Towards the Self-Regulating Municipality. Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot, Ashgate, 1994.
- BALDERSHEIM, HARALD; SIV SANDBERG; KRISTER STÅHLBERG; MORTEN ØGÅRD. «Norden in Europe of the Regions. A Summary of Perspectives and Results». A: Krister Ståhlberg. *The Nordic Countries and Europe. Social Sciences*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 2001.
- HELANDER, VOITTO; SARI PIKKALA; SIV SANDBERG; SAM GRÖNHOLM. *Päätäjien areenat ja yhteydet (The Arenas and Contacts of Local Decision-Makers)*. Helsingki: Suomen Kuntaliitto, 2003.
- OULASVIRTA, LASSE; CHRISTER BRÄNNKÄRR. *Så fungerar kommunen (How Local Government Works)*. Helsingfors: Finlands Kommunförbund, 2001.
- PEKOLA-SJÖBLOM, MARIANNE; VOITTO HELANDER; STEFAN SJÖBLOM. *Kuntalaisen monet roolit (The Many Roles of a Citizen)*. Helsingki: Suomen Kuntaliitto, 2002.
- PIKKALA, SARI (ed.): *Finnish Local Government Approaching the New Millennium*. Finnish Local Government Studies, 3/1999 (edició especial), 1999.
- SANDBERG, SIV. «The Strong CEOs of Finland». A: Kurt Klaudi Klausen i Annick Magnier (eds). *The Anonymous Leader. Appointed CEOs in Western Local Government*. Odense: Odense University Press, 1998.
- SANDBERG, SIV; KRISTER STÅHLBERG. *Nordisk regionalförvaltning i förändring (Changing Regional Governance in the Nordic Countries)*. Åbo: Åbo Akademi, 2000.
- SANDBERG, SIV. «Finländska flernivåpolitiker» (*Finnish multi-level politicians*). Kommunalvetenskaplig Tidskrift, 4/2002.
- SJÖBLOM, STEFAN. *Medborgarinitiativ i kommunalt beslutsfattande (Citizen's Initiatives in Local Decision-Making)*. Åbo: Åbo Academy Press, 1998.
- SUTELA, MARJA. «The Consultative Municipal Referendum as a Support for Decision-Making in Local Government». Finnish Local Government Studies, 3/1999.



Webgrafia

<http://www.kunnat.net>

Un lloc web administrat per l'Associació Finlandesa d'Administracions Locals. Informació (notícies, estadístiques, recerca) sobre diverses activitats relatives a les administracions locals i regionals.

<http://www.eduskunta.fi>

El Parlament finlandès.

<http://www.vn.fi>

El Govern finlandès.

<http://www.intermin.fi>

El Ministeri de l'Interior finlandès.

<http://www.reg.fi>

Els consells regionals finlandesos.

<http://www.aland.fi>

Les illes Åland. Enllaços amb pàgines governamentals i de la societat civil.

Universitats que duen a terme recerca sobre estudis de govern local:

<http://www.abo.fi>

Åbo Akademi University.

<http://www.uta.fi>

Universitat de Tampere.

<http://www.uvasa.fi>

Universitat de Vaasa.

<http://www.helsinki.fi>

Universitat d'Hèlsinki.

Glossari

ADMINISTRACIÓ MUNICIPAL CONJUNTA: en virtut de la Llei de govern local, els municipis poden establir administracions municipals conjuntes per desenvolupar diverses tasques. El sistema amb municipis conjunts es va establir el 1930. Les administracions municipals conjuntes són subjectes jurídics independents, però depenen econòmicament dels ajuntaments. Aquestes institucions estan governades per organismes integrats per representants dels ajuntaments.

CONSELL REGIONAL: el consell regional és una administració municipal conjunta responsable del desenvolupament regional.

DIRECTIU PÚBLIC MUNICIPAL: és el funcionari més important de l'ajuntament. Per tradició i per la pràctica, es tracta d'un funcionari amb un perfil eminentment polític.

JUNTA D'AUDITORS: una junta obligatòria encarregada de vigilar que es compleixen els objectius fixats al pressupost municipal.

REGIÓ FUNCIONAL: és l'equivalent al nivell NUTS4 i consisteix en un municipi o ciutat central i un altre municipi proper. Les fronteres de la regió funcional es defineixen, per exemple, a través dels fluxos de transport d'una zona.

Annex: El programa de recerca «Govern local a Finlàndia 2004»

Finnish Local Government 2004 (Govern local a Finlàndia 2004) és un ampli programa de recerca de deu anys que va començar el 1994. Aquest programa el finança l'Associació Finlandesa d'Administracions Locals (AFLA) i es duu a terme com a esforç de cooperació entre l'AFLA i cinc universitats finlandeses o instituts de recerca. Els projectes de recerca se centren a quaranta-set municipis, seleccionats per tal d'obtenir una mostra representativa del camp finlandès del govern local.

En el marc del projecte, s'han recollit dades sobre diversos aspectes de la vida municipal, que en total configuren catorze mòduls de recerca diferents. A més, es presenten diagnòstics anuals de les finances municipals. S'han dut a terme anàlisis de diversos serveis del govern local en tres moments diferents d'aquest període de deu anys. En el decurs del programa de recerca, s'han repetit tres vegades completes enquestes als dirigents del govern local, a candidats a les eleccions locals i a ciutadans. El programa també inclou, per exemple, estudis de la qualitat de la vida laboral als municipis.

La quantitat de dades recollides és enorme. Les enquestes sobre ciutadans dutes a terme el 1996 i el 2000 van recollir prop de quinze mil respostes cada vegada, i les bases de dades de les enquestes a dirigents locals inclouen dues mil cinc-cents respostes a cada ronda. Gràcies a la decisió dels responsables del programa de recerca, les bases de dades són disponibles per als investigadors d'altres universitats.

A la tardor de 2003, s'havien publicat més de quaranta llibres i informes elaborats a partir de les dades recollides en el programa *Finnish Local Government 2004* i estan a punt de publicar-se vint informes més. A més, al final de 2005, es publicaran cinc informes a tall de resum amb un acostament interdisciplinari i temàtic (p. ex., democràcia o relacions exteriors).

Al web www.kunnat.net/kuntasuomi, podeu trobar més informació sobre el programa de recerca.

Finlàndia

COL·LECCIÓ MÓN LOCAL | 16

El govern local suposa una part fonamental en la societat finlandesa. El 20% de la població activa treballa per a un municipi. Actualment, al govern local se li plantegen reptes tant des dels nivells superiors com des dels inferiors. La governança en diferents àmbits, la regionalització i la pressió per aconseguir uns millors estàndards nacionals, així com les dificultats financeres, afegeixen pressió en la reforma d'estructures de govern local. Hi ha, a més, la necessitat que el govern local finlandès afronti els reptes que estableixen els nous patrons de la vida diària dels ciutadans.

Títols publicats

- 1 *França. Cap a la descentralització*
Elodie Guerin Lavignote
- 2 *Itàlia. Canvis en el sistema electoral: l'elecció directa de l'alcalde*
Carlo Baccetti
- 3 *Gran Bretanya. Del govern a la governabilitat local*
Gerry Stoker
- 4 *Alemanya. Länder i diversitat local*
Hellmut Wollmann
- 5 *Unió Europea. El debat sobre l'eficiència i la democràcia local*
Mariona Tomàs Fornés
- 6 *Estats Units d'Amèrica. Evolució històrica i noves tendències del sistema de govern local*
Ismael Vaccaro Ribo
- 7 *Bèlgica. Els efectes del procés de federalització sobre el govern local*
Mariona Tomàs Fornés
- 8 *Països Baixos. El panorama canviant del govern local*
Ger Arendsen
- 9 *Directius municipals. Entre la política i la gestió*
Xavier Bertrana Horta i Mariona Tomàs Fornés
- 10 *Dinamarca. El govern local: preparat per a la reforma?*
Poul Erik Mouritzen
- 11 *Portugal. Sistema de govern local*
Carlos Nunez Silva
- 12 *Suïssa. Diversitat i canvi en el govern local*
Daniel Kübler
- 13 *Suècia. El procés de canvi en els municipis del benestar governats pels partits*
Henry Bäck
- 14 *Grècia. La democratització a través de la descentralització?*
Nikolaos-Komninos Hlepas
- 15 *Àustria. El sistema políticoadministratiu i els nous desenvolupaments des dels anys noranta*
Werner Pleschberger

El Centre per a la Innovació Local promou el coneixement sobre temes emergents en els governs locals i les seves polítiques públiques.

ISBN 84-9803-090-0



9 788498 030907