

Marta OBREBSKA

Analiza porównawcza funkcjonowania burmistrzów i liderów gabinetu w gminach angielskich

Analizując system samorządu lokalnego w Anglii i lokalnych przywódców, należy na początku wspomnieć o tradycji niewidzialnego przywództwa. Przez lata bowiem jedynym organem samorządu lokalnego była rada, rządzenie realizowano poprzez komitety, a to doprowadziło do wykształcenia systemu, w którym podejmowanie decyzji miało charakter zdecentralizowany. Mimo że funkcjonowali liderzy grupy partyjnej, zazwyczaj byli oni zależni od partii i musieli się liczyć ze zdaniem swoich partyjnych kolegów¹. Dominujący więc koncept przywództwa w samorządzie angielskim zawierał idee przywództwa kolektywnego, dzielonej odpowiedzialności, znaczącej roli partii².

Oddzielny organ wykonawczy, spychając na dalszy plan tradycyjny system komitetowy, wprowadzono w samorządzie angielskim ustawą z 2000 roku. Będący wówczas u władzy laburzyści, dokonując reformy struktury organów władz lokalnych, mieli na uwadze osiągnięcie kilku celów. Wśród najważniejszych należy wymienić dwa. Po pierwsze, chcieli stworzyć skuteczny organ władzy samorządowej, zdolny do przewodzenia społeczności lokalnej, tak, by zwiększyć efektywność dostarczania usług oraz umożliwić samorządom realizację szerzej zakrojonych programów lokalnych, które spełniałyby lokalne, ale i narodowe, cele. Po drugie, dążono do zwiększenia legitymizacji demokratycznej samorządu lokalnego, by uzyskać on większy prestiż i zaufanie społeczeństwa, co z kolei miało prowadzić do ukształtowania się trwałego i prężnie działającego forum do

¹ P. John, *Strengthening Political Leadership? More Than Mayors*, [w:] *British Local Government into the 21st Century*, ed. G. Stoker, D. Wilson, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2004, s. 45; „Mimo, że istniała tradycja niewidzialnego przywództwa, system umożliwiał także funkcjonowanie silnego personalnego przywództwa”, ibidem, s. 46.

² S. Leach, *The Changing Role of Local Politics in Britain*, The Policy Press, Bristol 2006, s. 111.

dokonywania wyborów przez wspólnoty lokalne³. Artykuł ten ma na celu szczególne omówienie uwarunkowań funkcjonowania burmistrzów i liderów gabinetu – osób sprawujących urzędy kluczowe dla dwóch podstawowych modeli organizacji władz lokalnych z wyróżnionym organem wykonawczym. Ma odpowiedzieć na pytanie, czy liderzy gabinetu i burmistrzowie realizują silne lokalne przywództwo, a jeśli tak, to jakie czynniki im to ułatwiają, a jakie utrudniają. Odpowiem w nim na pytanie o to, jaki jest charakter przywództwa na poziomie lokalnym.

Przed przystąpieniem do omówienia zapowiedzianego tematu warto jednak przypomnieć kilka faktów dotyczących przeprowadzanych w Anglii, w ostatniej dekadzie, reform. Początkowo rząd laburzystów, który doszedł do władzy w 1997 roku, wywierał silne naciski na wprowadzenie oddzielnych struktur wykonawczych we wszystkich jednostkach samorządowych. W polityce rządowej wyraźna była predylekcja do jednego z proponowanych modeli – z bezpośrednio wybieranym burmistrzem stojącym na czele ciała wykonawczego. Zapisy projektu ustawy zostały skrytykowane, a opozycja w parlamencie zdołała wpłynąć na zmianę pierwotnych założeń⁴. Zgodnie z ustawą z 2000 roku w Anglii zaczęły więc obowiązywać cztery podstawowe modele organizacji władz lokalnych, które miały zapewnić radom możliwość dostosowania wzorców zarządzania do warunków lokalnych⁵. System ten miał na celu zachowanie specyfiki istniejących jednostek samorządu. Trzy podstawowe opcje zakładały wydzielony organ wykonawczy. Były to modele: z bezpośrednio wybieranym burmistrzem i gabinetem, z liderem i gabinetem oraz z bezpośrednio wybieranym burmistrzem i menadżerem rady. Mniejszymi jednostkami, dystryktami, których ludność nie przekraczała 85 000 mieszkańców, umożliwiono przyjęcie czwartej podstawowej opcji – udoskonalonego systemu komitetowego, który nie wymaga wyróżnienia organu wykonawczego⁶. Jednostki samorządu mogły też, i nadal mogą, zwrócić się do rządu o utworzenie innego modelu egzekutywy⁷.

³ G. Stoker, F. Gains, S. Greasley, P. John, N. Rao, *A Summary of the ELG Research Findings, The New Council Constitutions, The Outcomes and Impact of the Local Government Act 2000*, Communities and Local Government Publications, 2007, s. 8, dokument dostępny na: <http://www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/496755.pdf>, [stan z 14.08.2010].

⁴ D. Wilson, C. Game, *Local Government in the UK*, 4th revised edition, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2006, s. 101.

⁵ Wprowadzono cztery modele podstawowe, władzom lokalnym pozostawiono jednak możliwość przyjęcia, za zgodą Sekretarza Stanu, modelu, wypracowanego indywidualnie przez daną jednostkę samorządową.

⁶ D. Wilson, C. Game, *Local Government...*, s. 101.

⁷ *Local Government Act 2000* (c. 22), sekcja 11(5); D. Wilson, C. Game, *Local Government...*, s. 102. Z danych zawartych w dokumencie F. Gains, *The Implementation of New Council Constitutions in Alternative Arrangement Authorities, Preliminary Findings – ELG Evaluation Team, July 2004*, Office of the Deputy Prime Minister, London 2004, s. 3 (dokument dostępny na: www.ipeg.org.uk/research/elgnce/documents/alternative_arrangements_with_cover.pdf [stan

Obecnie omówienie niektórych wprowadzonych wspomnianym dokumentem modeli miałyby charakter historyczny. Zaledwie po kilku latach od wprowadzenia nowej struktury organów władz lokalnych postanowiono po raz drugi zreformować model zarządzania jednostkami samorządu lokalnego. Zlikwidowano model z burmistrzem i menadżerem rady oraz zmodyfikowano model z liderem i gabinetem. Artykuł ma na celu porównanie sposobów funkcjonowania burmistrza i lidera gabinetu – osób, które piastują urzędy stanowiące oś działania dwóch obecnie istniejących podstawowych modeli z wyróżnioną egzekutywą. Dlatego w jego dalszej części uwzględnię jedynie te informacje, które bezpośrednio dotyczą omawianego tematu.

W *Local Government Act* z 2000 roku pierwszym wymienionym rozwiązaniem był model z bezpośrednio wybieranym burmistrzem i gabinetem⁸. W modelu tym wybierany w bezpośrednich wyborach burmistrz nominuje członków swojego gabinetu, do którego może powołać do 9 radnych⁹. Rola komitetów została znacznie ograniczona – większość z nich zlikwidowano, a ich kompetencje przeniesiono na burmistrza. Radni będący członkami gabinetu mogą otrzymać od burmistrza swego rodzaju teki, tak że każdy odpowiada za jedną z ważniejszych sfer działania władz lokalnych. Pozostali radni, nienależący do egzekutywy, pełnią rolę kontrolującą, analizują decyzje organu wykonawczego i reprezentują swoich wyborców¹⁰.

Pomimo kampanii rządu na rzecz powszechnego jego wprowadzenia, w 2002 roku przyjęło go jedynie 10 jednostek¹¹. W 2006 roku było ich 11 i liczba ta od tego czasu, mimo podejmowanych w kilku jednostkach inicjatyw mają-

z 31.03.2010]) wynika, że takich jednostek, które przyjęły system tworzony w oparciu o własne wzorce, zaakceptowane przez Sekretarza Stanu, w roku 2004 było jedynie 0,3% (z wyliczeń można wnioskować, że jest to najprawdopodobniej jedna jednostka). Możliwe, że właśnie z tego względu żadne z przeczytanych przeze mnie opracowań w ogóle takich uregulowań nie wymienia. Zapisy ustawy podkreślają, iż model taki powinien funkcjonować w oparciu o formę ciała wykonawczego, którego wszyscy lub też część członków została wybrana przez mieszkańców na konkretne stanowisko powiązane z wykonywaniem konkretnych zadań, lub formę ciała wykonawczego, gdzie wszyscy lub część członków została wybrana przez mieszkańców bez określania ich przyszłych zadań: *Local Government Act 2000* (c. 22), sekcja 11(6)(a), 11(6)(b), 12 (3). Ostateczne zdanie należy do Sekretarza Stanu ds. Wspólnot i Samorządu Lokalnego, gdyż unormowania te są oficjalnie tworzone właśnie przez niego, on decyduje, jak kompetencje w modelach specjalnych mogą być dzielone i wykonywane: *Local Government Act 2000* (c. 22), sekcja 17.

⁸ *Local Government Act 2000* (c. 22), sekcja 11(2)(a)(b).

⁹ *Ibidem*, sekcja 11 (8).

¹⁰ D. Wilson, C. Game, *Local Government...*, s. 105.

¹¹ *Ibidem*, s. 107. Wśród władz samorządowych, w których wprowadzono ten model, znalazły się: dwie jednostki unitarne (Hartlepool, Middlesbrough), dwa dystrykty metropolitalne (Doncaster, North Tyneside), trzy dzielnice Londynu (Hackney, Lewisham i Newham) oraz trzy dystrykty (Watford, Bedford i Mansfield). Oddzielnie należy traktować bezpośrednio wybieranego burmistrza Londynu – element Władzy Wielkiego Londynu, który to urząd funkcjonuje od 2000 roku.

cych na celu jego zastosowanie, nie uległa istotnej zmianie¹². Obecnie zgodnie z modelem burmistrzowskim działa 12 jednostek samorządowych (nie licząc Londynu, którego burmistrz funkcjonuje na mocy innych przepisów)¹³. Interesujący jest fakt, że rząd w swoim zamiśle pragnął, by przyjęły go największe miasta, natomiast zdecydowały się na niego miasta mniejsze. Model nie był popularny tak, jak tego oczekiwano. Dodatkowo, jednostki, które zdecydowały się go wprowadzić, w wyborach na burmistrza zanotowały bardzo niską frekwencję, nieco ponad 40%¹⁴.

Jak zauważają niektórzy badacze samorządu lokalnego Anglii, idea wybieranych bezpośrednio burmistrzów odwróciła uwagę opinii publicznej oraz samych zainteresowanych – radnych, od bardziej doniosłych zmian, mianowicie, wprowadzenia na terenie całego kraju modelu z liderem i gabinetem, który został przyjęty przez przeważającą liczbę jednostek. Oznacza to bowiem fundamentalne zmiany w funkcjonowaniu większości władz lokalnych¹⁵.

W modelu z liderem i gabinetem¹⁶ lider wybierany jest przez radę (zazwyczaj jest to lider partii, która uzyskuje w radzie większość). Podobnie jak w poprzednim modelu, w gabinecie pracuje, oprócz lidera, maksymalnie 9 radnych. Początkowo, według unormowań z 2000 roku, radni ci byli nominowani przez lidera bądź też wybierani przez radę¹⁷. Model ten, podobnie jak model z bezpośrednio wybieranym burmistrzem, zakłada likwidację większości komitetów powiązanych ze świadczeniem konkretnych usług. Ośrodkiem decyzyjnym jest gabinet, pozostali radni analizują jego działania. Do 2007 roku decyzje w gabinecie podejmowano kolektywnie lub też każdy jego członek nadzorował realizację jednej usługi i odpowiadał za podejmowane w tej sferze działania przed pozostałymi radnymi i mieszkańcami. Ta dowolność organizacji wewnętrznej wynikała z tego, że unormowania dotyczące szczegółowego funkcjonowania organu wykonawczego były uchwalane nie centralnie, ale przez rady. Kwestie podlegające ich regulacji dotyczyły alokacji wszelkich zadań pomiędzy organ wykonawczy jako całość, jego członków, komitety i urzędników¹⁸. Dopiero jeśli rada nie wprowadziła tych unormowań, o podziale zadań decydował lider egze-

¹² A. Stevens, *Politico's Guide to Local Government*, Second edition, Politico's Publishing, London 2006, s. 96, 97. W referendum w 2005 roku za modelem tym opowiedzieli się mieszkańcy Torbay – jednostki unitarnej: <http://www.torbay.gov.uk/index/council.htm> [stan z 30.03.2010].

¹³ E. Tetteh, *Local elections 2010*, Research Paper 10/44, June 2010, s. 9, 10, dokument dostępny na: <http://www.parliament.uk/briefing-papers/RP10-44> [stan z 08.10.2011].

¹⁴ D. Wilson, C. Game, *Local Government...*, s. 108.

¹⁵ Ibidem, s. 110.

¹⁶ *Local Government Act 2000* (c. 22), sekcja 11(3)(a)(b)(i)(ii).

¹⁷ Ibidem, sekcja 11 (8). W sekcji 11(9) zapisano, że Sekretarz Stanu może zmienić maksymalną liczbę członków gabinetu (jednak nie powyżej 10).

¹⁸ Ibidem, sekcja 15 (2); podmioty te mogą delegować swoje kompetencje: ibidem, sekcja 15 (3)

kutywy¹⁹. W modelu tym początkowo sposób funkcjonowania nowych struktur zależał w takim razie przede wszystkim od rady, przy czym otrzymała ona w tym względzie dużą swobodę. Po drugie, jeśli już kompetencje dotyczące organizacji pracy przekazała liderowi, on także mógł wprowadzić różnorodne rozwiązania.

Model ten stał się najpopularniejszy, gdyż jego wprowadzenie oznaczało najmniejsze zmiany w stosunku do ówczesnego sposobu funkcjonowania władzy lokalnej, a to okazało się preferowaną przez wielu lokalnych polityków linią działań²⁰. System przyjęło 316 jednostek, czyli 81% wszystkich władz lokalnych²¹. Wprowadzono go w wielu dużych miastach, co zahamowało proces implementacji modelu z burmistrzem²². Omawiany model, z pewnymi istotnymi modyfikacjami, pozostaje dominującym wzorem zarządzania jednostkami samorządu lokalnego.

Modele wyróżniono głównie w celu demokratyzacji życia publicznego społeczności lokalnych. Miały one opierać się na bardziej przejrzystych zasadach funkcjonowania jednostek samorządu. Wiele przepisów utworzono, by zaakcentować rolę, jaką w zarządzaniu jednostką samorządową powinno odgrywać społeczeństwo. I tak, na przykład, przed wprowadzeniem modelu z wyróżnioną egzekutywą rady muszą podjąć konsultacje z mieszkańcami i innymi zainteresowanymi osobami²³. Muszą wziąć pod uwagę, w jakim stopniu wprowadzone uregulowania będą wspomagały wykonywanie ich zadań, uwzględniając przy tym takie kryteria, jak oszczędność, wydajność i skuteczność²⁴. Co więcej, wprowadzając model burmistrzowski, gdy szczegółowe przepisy (wprowadzane decyzją Sekretarza Stanu) tak stanowią, rady są zobowiązane do przeprowadzenia referendum²⁵. Sekretarz Stanu może też na mocy sekcji 35 i 36 *Local Government Act 2000* nakazać radzie (a nawet wszystkim radom danego typu jednostek samorządu lokalnego) przeprowadzenie takiego referendum. Także sami mieszkańcy mogą zażądać przeprowadzenia referendum w sprawie wprowadzenia któregoś z modeli²⁶. Wówczas inicjatorzy referendum muszą złożyć petycję podpisaną przez 5% wyborców danej jednostki. W związku z wprowadzeniem nowych modeli organizacji władz lokalnych rady zostały zobowiązane do uchwalenia statutów, w których szczegółowo opisane są reguły zarządzania

¹⁹ Ibidem, sekcja 15 (4), on też ostatecznie decyduje o podziale funkcji i może zmienić decyzje pozostałych: sekcja 15 (8); radni i komitety mogą przekazywać wykonywanie swoich kompetencji urzędnikowi, cały organ może przekazać wykonywanie swoich zadań komitetowi lub urzędnikowi: ibidem, sekcja 15(5)(6)(7).

²⁰ D. Wilson, C. Game, *Local Government...*, s. 103.

²¹ Ibidem, s. 107.

²² Ibidem, s. 104.

²³ *Local Government Act 2000* (c. 22), sekcje 25(2), 31(5).

²⁴ Ibidem, sekcje 25(4), 31(6).

²⁵ Ibidem, sekcja 26 (2).

²⁶ Ibidem, sekcja 34.

daną jednostką. Zapisy, które szczególnie muszą zostać w nich uwzględnione, to kodeks postępowania oraz modelowe zarządzenia wewnętrzne²⁷.

Należy podkreślić, iż zgodnie z zapisami ustawy z 2000 roku organ wykonawczy, czy też jego komitety, nie są podmiotami, co do których miałyby zastosowanie przepis sekcji 15 *Local Government and Housing Act 1989* mówiący o obowiązku dzielenia miejsc pomiędzy wszystkie grupy polityczne²⁸. Może to oczywiście powodować upartyjnienie decyzji podejmowanych przez ciało wykonawcze, przy czym burmistrz ma większą swobodę w wyborze członków gabinetu (szczególnie, jeśli nie należy do żadnej partii). Lider, ze względu na fakt, iż jest wybierany przez radnych, musi, dokonując tego wyboru, uwzględniać przede wszystkim opinię partyjnych kolegów, którzy go popierają.

Kolejna reforma, zrealizowana na mocy przepisów z 2007 roku, oparta została w dużej mierze na wynikach badań wskazujących, iż najskuteczniej zarządzane są jednostki, w których wcielono w życie ideę silnego i stabilnego organu wykonawczego. Reforma ta zlikwidowała swobodę rad w kwestii decydowania o jego funkcjonowaniu i wprowadziła przepisy, które oznaczają wzmocnienie jego pozycji we wszystkich jednostkach, które operują modelem z oddzielną egzekutywą²⁹.

Na mocy *The Local Government and Public Involvement in Health Act 2007* model burmistrzowski nie uległ istotnym zmianom. Burmistrz nadal jest wybierany w wyborach bezpośrednich na cztery lata i nie może zostać przez radę usunięty ze stanowiska. Nie jest radnym, ale obowiązują go przepisy dotyczące radnych w kwestiach kodeksu postępowania, zarobków czy dyskwalifikacji. Gabinet nadal nie musi odzwierciedlać składu partyjnego rady, co ostatecznie potwierdza zerwanie z tradycyjnym, konsensualnym modelem prac władz samorządu lokalnego³⁰. Burmistrz posiada wszystkie kompetencje wykonawcze i może je przekazywać gabinetowi, jego członkom bądź urzędnikom. W świetle przepisów z 2007 roku model nie musi być już przyjmowany w referendum, wystarczy uchwała rady, chociaż mieszkańcy nadal mogą wnioskować o przeprowadzenie takiego referendum, jeśli pod petycją w tej sprawie podpisze się minimum 5% zarejestrowanych wyborców. Wydłużono też okres, który musi upłynąć przed przeprowadzeniem kolejnego referendum w sprawie wprowadzenia

²⁷ Ibidem, sekcja 37.

²⁸ Ibidem, sekcje 23, 24.

²⁹ Należy zaznaczyć, że jednostki, w których liczba mieszkańców nie przekracza 85 000, nadal mogą, mimo niemalże powszechnej aprobaty dla oddzielnego organu wykonawczego, wykorzystywać zmodyfikowany system komitetowy. Nadal także pozostaje otwarta możliwość działania w oparciu o modele specyficzne, opracowane przez władze konkretnej jednostki lokalnej i przyjęte za zgodą Sekretarza Stanu.

³⁰ Chociaż należy odnotować, że w wielu jednostkach samorządu konsensualnej polityki nie prowadzono już na długo przed powołaniem oddzielnego organu wykonawczego.

modelu z bezpośrednio wybieranym burmistrzem, z 5 do 10 lat³¹. Zakłada się, że jeśli dana jednostka pracuje, wykorzystując bezpośrednio wybierany organ egzekutywy, nie powinna powracać do modelu z organem wybieranym pośrednio³².

Dokument z 2007 roku istotnie zmodyfikował drugie omawiane przez mnie rozwiązanie, którym jest organ wykonawczy składający się z lidera i gabinetu. Wprowadził model o tej samej nazwie, tyle że popularnie jest on nazywany „nowym stylem”³³. Model z silnym liderem jest podobny do tego, który funkcjonował na mocy przepisów z 2000 roku, z tym że znacząco wzmacnia urząd lidera tak, że jego pozycja jest podobna do posiadanej przez burmistrza. Obecnie, zgodnie z zapisami sekcji 63 *Local Government and Public Involvement in Health Act* z 2007 roku pozycja lidera regulowana jest zapisami sekcji 14. Oznacza to, że urząd ten został potraktowany na równi z urzędem burmistrza. Lider odpowiada za skład gabinetu – mianuje, odwołuje jego członków, rozdziela teki oraz przyznaje kompetencje do podejmowania indywidualnych decyzji. Do tej pory rada mogła wyłączyć możliwość podejmowania decyzji przez jedną osobę, nowe uregulowania wprowadzają pełne prawo lidera do przyznawania poszczególnych kompetencji decyzyjnych, czy to gabinetowi, czy też poszczególnym jego członkom lub urzędnikom. Lider, w przeciwieństwie do burmistrza, jest radnym, jego okres urzędowania odpowiada okresowi jego mandatu jako radnego. Oznacza to, że w praktyce jego kadencja może być krótsza niż zakładane 4 lata³⁴.

Podobnie jak w dokumencie z 2000 roku, w wyborze jednej z dostępnych opcji władza lokalna powinna kierować się konkretnymi przesłankami. Przede wszystkim, rada powinna przeprowadzić konsultacje z mieszkańcami miasta, następnie przygotować propozycję zmian, którą należy dołączyć jako załącznik do statutu jednostki razem z planem implementacji oraz informacjami na temat wszelkich uregulowań przejściowych. Co istotne, władza lokalna nadal musi kierować się oszczędnością, wydajnością i skutecznością³⁵. Rady zostały zob-

³¹ *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007* (c. 28), sekcja 69(2); A. Stevens, *English council leaders strengthened by new local government legislation*, City Mayors Government, 13 November 2007; artykuł dostępny na: <http://www.citymayors.com/government/uk-local-government.html> [stan z 03.08.2010].

³² DCLG, *Strong and Prosperous Communities: The Local Government White Paper*, HMSO 2006, paragraf 3.28, dokument dostępny na: <http://www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/154067.pdf> [stan z 31.03.2010]. Zakłada się także, że jeśli dana jednostka pracuje, wykorzystując bezpośrednio wybierany organ egzekutywy, nie powinna powracać do modelu z organem wybieranym pośrednio.

³³ Report of the Borough Secretary to Cabinet, *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007 – Adoption of the Council’s ‘New’ Executive Leadership Model and Related Consultation Arrangements*, Barnsley Metropolitan Borough Council 2009, sekcja 3.3, dokument dostępny na: edemocracy.barnsley.gov.uk/content/5e96a4-124968b8866--8000-6.pdf [stan z 31.03.2010].

³⁴ D. Fenwick, *Changing...*, sekcja 5.5.

³⁵ *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007* (c. 28), sekcja 64 (33E).

wiązane do wprowadzenia nowych modeli, w zależności od typu jednostki, do 2012 roku. Co 4 lata mogą one też dokonać zmiany wybranego modelu³⁶.

Korzyści obu modeli upatruje się szczególnie w tym, iż przebieg procesu decyzyjnego jest w nich dużo sprawniejszy niż w modelu komitetowym. Podkreśla się, iż zwiększają one przejrzystość lokalnej polityki – zgodnie z założeniem mieszkańcy znają członków gabinetu i wiedzą, że to oni odpowiadają za poszczególne decyzje. Modele te mają zachowywać równowagę sił – radni nienależący do gabinetu nadzorują, kontrolują działania członków organu wykonawczego³⁷. Jako niezaprzeczną korzyść modelu burmistrzowskiego wymienił należy to, iż każdy uprawniony do głosowania mieszkaniec może bezpośrednio wpłynąć na wybór osoby piastującej urząd burmistrza. Model ten umożliwia także burmistrzowi, który posiada wizję rozwoju danej lokalności, na wprowadzenie jej w życie – wybierany jest na 4 lata, a radni nie mogą go odwołać. Burmistrz może też wybrać członków gabinetu, co umożliwia ich owocną współpracę i silne przywództwo lokalne. Wśród wad wymienia się brak możliwości przeprowadzenia referendum odwoławczego, co, uwzględniając fakt, że podejmowanie decyzji jest w dużej mierze zależne od osobowości burmistrza, nie jest rozwiązaniem uznawanym za właściwe. Zauważa się też możliwość obstrukcji procesu decyzyjnego w przypadku, gdy burmistrz nie pochodzi z partii, której członkowie zdobyli większość mandatów w radzie³⁸. W modelu z liderem i gabinetem największe korzyści upatrywane w jego funkcjonowaniu to bardziej kolektywny sposób podejmowania decyzji (niż w modelu burmistrzowskim) oraz pewność współpracy lidera z radą, która go wybiera³⁹. Oznacza to, że partia, która posiada w radzie większość, może swobodnie realizować swój manifest wyborczy. Zakłada się, że radni wiedzą, kto się najlepiej nadaje na to stanowisko. Dlatego też mają prawo i władzę, by w imieniu mieszkańców, których reprezentują, decydować, kogo na ten urząd wybierać i kiedy go odwoływać. W modelu tym akcentuje się, że fakt wyboru lidera przez radnych podkreśla także ich prestiż i znaczenie⁴⁰. Wydaje się, że w kręgach lokalnych elit panuje opinia, iż wyborcy mogliby na to stanowisko wybrać osoby nieodpowiednie do pełnienia tej funkcji. Z drugiej strony zauważono, że w myśl zasad demokracji taki sposób mianowania organu wykonawczego nie jest optymalny⁴¹, tym bardziej że wybór lidera przez radę rodzi jego lojalność wobec tego organu, a nie wobec wyborców⁴².

³⁶ Ibidem, sekcja 64(330).

³⁷ D. Wilson, C. Game, *Local Government...*, s. 105.

³⁸ *Report of the Borough Secretary to Cabinet, Local Government...*, Appendix A.

³⁹ *Legal Services Manager, Report to Overview and Scrutiny Performance Review and Governance Committee*, Boston Borough Council 2009, sekcja 5.2.

⁴⁰ *Report of the Borough Secretary to Cabinet, Local Government...*, Appendix A.

⁴¹ *Legal Services Manager, Report to Overview...*, sekcja 5.2.

⁴² *Report of the Borough Secretary to Cabinet, Local Government...*, Appendix A.

Dla usystematyzowania informacji, poniżej przedstawiona została tabela ukazująca główne założenia omawianych modeli. Model z liderem i gabinetem uwzględniłam dwukrotnie, by ukazać różnice jego funkcjonowania przed i po reformie z 2007 roku.

Tabela 1. Model burmistrzowski i model z liderem i gabinetem, obowiązujące od roku 2000 i 2007

Zasady funkcjonowania modeli organizacyjnych jednostek podstawowych samorządu	Model burmistrzowski i model z liderem i gabinetem obowiązujące od roku 2000 i 2007		
	Model z burmistrzem	Model z liderem i gabinetem	Model z liderem i gabinetem – nowy styl
Wybór organu wykonawczego	Burmistrz wybierany w wyborach bezpośrednich; burmistrz mianuje członków gabinetu	Lider wybierany przez radę; rada mianuje członków gabinetu	Lider wybierany przez radę; lider mianuje członków gabinetu
Okres sprawowania urzędu przez burmistrza, lidera	4 lata	rok	4 lata
Możliwość odwołania organu wykonawczego przez radę	brak	tak	tak
Liczba członków gabinetu (łącznie z burmistrzem lub liderem)	2–10	2–10	2–10
Podmiot odpowiedzialny za powołanie i odwołanie członków gabinetu oraz organizację jego pracy	Burmistrz	Rada lub na mocy statutu jednostki uchwalanego przez radę lider	Lider
Status burmistrza lub lidera	Burmistrz nie jest radnym	Lider jest radnym	Lider jest radnym
Modele obowiązujące w 2000 roku	x	x	
Modele obowiązujące od 2007 roku	x		x

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Local Government Act 2000* (c. 22), *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007* (c. 28); *Audit and Governance Committee, Changing Executive Arrangements*, 25th September 2009, Waltham Forest, [http://www1.walthamforest.gov.uk/ModernGov/Published/C00000494/M00002096/AI00012080/\\$11reportfinal.docA.ps.pdf](http://www1.walthamforest.gov.uk/ModernGov/Published/C00000494/M00002096/AI00012080/$11reportfinal.docA.ps.pdf), 20.10.2010.

Po zapoznaniu się z głównymi zasadami funkcjonowania modeli, w ramach których działają burmistrz i lider, zasadne jest poddanie bliższej analizie omawianych urzędów oraz szczegółowe przedstawienie także pozaprawnych warunków ich działania.

Analizując urząd burmistrza, trzeba podkreślić, że wyróżnienie w strukturze władzy lokalnej osoby mającej realizować funkcje wykonawcze nie jest czymś nowym w samorządzie angielskim (choć trudno taką praktykę zaliczyć do tradycji samorządu angielskiego)⁴³. Już w średniowieczu mieszkańcy wielu miast, za zgodą monarchy, mogli wybierać w bezpośrednich wyborach swoich reprezentantów z kompetencjami wykonawczymi. Byli to sędziowie, szeryfowie, a także burmistrzowie⁴⁴. W trakcie rozwoju samorządu lokalnego w okresie wiktoriańskim, burmistrzowie uzyskali szerokie kompetencje i władzę. Przykładami są chociażby Joseph Chamberlain z Birmingham czy John Barran z Leeds⁴⁵. Z czasem zachowali oni tylko symboliczne kompetencje, a władza polityczna przeszła w ręce przewodniczących rad⁴⁶. Pozycja burmistrza z biegiem lat utraciła swe znaczenie, jednak jak zauważa Colin Copus, względy historyczne powodują, że nie można postrzegać wprowadzenia w 2000 roku urzędu bezpośrednio wybieranego burmistrza jako importowania obcych wzorów. Pomimo ostatecznie ukształtowanego modelu dominacji rady, w historii samorządu Anglii można odnaleźć bezpośrednio wybierane organy wykonawcze⁴⁷.

Burmistrz, jeśli chodzi o jego prawa, warunki pozbawienia urzędu czy uregulowania dotyczące etycznego postępowania, podlega przepisom dotyczącym radnych. Jest też włączony do obliczania proporcjonalności składu komitetów na podstawie liczby członków grup partyjnych w radzie⁴⁸. Nie można jednak być jednocześnie radnym i burmistrem. Jeśli uzyskuje się tytuł burmistrza, pojawia się wolny mandat radnego, niezależnie od tego, czy wybory odbywały się jednocześnie, czy też dana osoba już była radnym, gdy przeprowadzono głosowanie na burmistrza⁴⁹.

Pierwsze referendum w sprawie wprowadzenia bezpośrednio wybieranego burmistrza odbyło się w Berwick-upon-Tweed 7 czerwca 2001 roku⁵⁰. Do tej pory przeprowadzono niemalże 40 podobnych referendów, jednak urząd ten wprowadzono tylko w 13 jednostkach⁵¹ (jeśli liczyć, z pewnymi zastrzeżeniami,

⁴³ C. Copus, *Leading the Localities: Executive Mayors in English Local Governance*, Manchester University Press, Manchester 2006, s. 23.

⁴⁴ J. Tait, *The Medieval English Borough: Studies on Its Origins and Constitutional History*, Manchester University Press, Manchester 1936; J. Redlich, F.W. Hirst, *The History of Local Government in England*, Macmillan, London 1958, H. Jewell, *English Local Administration in the Middle Ages*, David and Charles, Newton Abbot 1972, za: C. Copus, *Leading...*, s. 23.

⁴⁵ C. Copus, *Leading...*, s. 23.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 24.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 193.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 34.

⁴⁹ *Local Government Act 2000* (c. 22), sekcja 40 (1), (2)(a)(b).

⁵⁰ E. Tetteh, *UK Election Statistics 1918–2007*, Library Research Paper 08/12, 1 February 2008, House of Commons Library, s. 60, dokument dostępny na: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2008/RP08-012.pdf> [stan z 08.10. 2011].

⁵¹ Licząc także model z bezpośrednio wybieranym burmistrem i menadżerem.

burmistrza Londynu, którego funkcjonowanie opiera się na innych zapisach prawnych, to w 14). Zainteresowanie mieszkańców tą inicjatywą jest niezbyt duże, chociaż rośnie. Przeciętna frekwencja w referendach w 2009 roku wyniosła około 36%⁵². W roku 2011 wyniosła już 40,56%⁵³. Najniższą zanotowano w pierwszych latach wprowadzania modelu, w 2002 roku w Ealing (9,8%)⁵⁴, natomiast tam, gdzie przekroczyła 60% (North Tyneside – 61,4%)⁵⁵, związane było to z tym, iż jednocześnie organizowane były wybory parlamentarne⁵⁶.

Włączając w wyliczenia Londyn, w Anglii jest obecnie 13 bezpośrednio wybieranych burmistrzów (w miastach: Bedford, Doncaster, Hartlepool, Hackney, Lewisham, Leicester, Newham, Mansfield, Middlesbrough, North Tyneside, Torbay, Watford i Londynie). Stoke-on-Trent, jednostka, w której także funkcjonował burmistrz, w 2008 roku, jako pierwsza w Anglii, zrezygnowała z jego wybierania⁵⁷. Podobnie, aktywiści z Doncaster i Lewisham starają się, by ich miasta także zrezygnowały z organu w postaci burmistrza i wprowadziły model z liderem i gabinetem⁵⁸. Wydaje się jednak, że działania te nie przyniosą oczekiwanych przez ich inicjatorów skutków. W Lewisham, w ostatnich wyborach na burmistrza przeprowadzonych w 2010 roku, Steve Bullock został wybrany burmistrzem trzeci raz z rzędu⁵⁹. To pokazuje, że urząd ten cieszy się poparciem znacznej części lokalnej społeczności.

W wyborach burmistrza, także burmistrza Londynu, stosuje się system wyborczy o nazwie Supplementary Vote (system głosu uzupełniającego)⁶⁰. Wyborcy głosują poprzez wskazanie, zgodnie ze swoimi preferencjami, kandydata, któ-

⁵² Chociaż wydaje się, że można obserwować tendencję wzrostową: E. Tetteh, *Local elections 2009*, Library Research Paper 09/54, 15 June 2009, House of Commons Library, s. 15, dokument dostępny na: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2009/rp09-054.pdf> [stan z 24.08.2010].

⁵³ E. Tetteh, *Local elections 2011*, Research Paper 11/43, House of Commons Library, May 2011, s. 10, 11, dokument dostępny na: <http://www.parliament.uk/briefing-papers/RP11-43> [stan z 08.10.2011].

⁵⁴ E. Tetteh, *UK Election Statistics 1918–2007...*, s. 60.

⁵⁵ Ibidem, s. 61.

⁵⁶ *British Electoral Facts 1832–2006* (updated) za: E. Tetteh, *UK Election Statistics 1918–2007...*, s. 61.

⁵⁷ CfWD, *Women in the Mayoral Elections 2009*, Centre for Women & Democracy, Leeds 2009, s. 1, dokument dostępny na: www.cfwd.org.uk/uploads/pdfs/mayoralelections2009.pdf [stan z 17.02.2010]; frekwencja w referendum w sprawie zmiany sposobu zarządzania była bardzo niska – 19,23%: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/staffordshire/7688312.stm [stan z 30.03.2010].

⁵⁸ A. Stevens, *English council leaders strengthened...*

⁵⁹ E. Tetteh, *Local elections 2010...*, s. 9.

⁶⁰ Jeśli w wyborach startuje tylko dwóch kandydatów, wyborcy mają jeden głos pierwszego wyboru. By wygrać kandydat musi uzyskać zwykłą większość głosów, dopiero, gdy w wyborach udział bierze trzech lub więcej kandydatów stosuje się system SV: *Local Government Act 2000* (c. 22), sekcja 42.

rego najchętniej widzieliby na tym stanowisku, oraz kandydata, który plasuje się w ich hierarchii jako drugi. Jeśli żaden z kandydatów nie otrzyma po przeliczeniu głosów odpowiedniej liczby pierwszych wskazań (ponad 50% głosów), liczone są głosy drugiego wyboru i dodawane do liczby głosów pierwszego wyboru, uzyskanych przez dwóch kandydatów, którzy zdobyli ich najwięcej⁶¹. Jeśli kandydaci uzyskają równą liczbę głosów, przeprowadza się losowanie⁶². Wyborcy nie są zobowiązani do dokonania dwóch wskazań⁶³.

Organ wykonawczy przede wszystkim ma przewodzić społeczności lokalnej. Jak jednak już zauważyłam, nie we wszystkich zaproponowanych modelach organ wykonawczy został wyposażony w niezbędne do realizowania swej roli kompetencje. Najszersze uprawnienia otrzymał burmistrz.

Burmistrz ma obowiązek przewodzić procesowi planowania, przygotowywania strategii działań przyjmowanych potem przez radę, ma przewodzić rozwojowi lokalnych partnerstw strategicznych, czyli partnerstw angażujących w rozwój lokalny różne podmioty funkcjonujące na tym poziomie⁶⁴. Odpowiada za projekt budżetu. Zarówno budżet, jak i strategię działań są następnie zatwierdzane przez radę. Na mocy sekcji 14 *Local Government Act* z 2000 roku burmistrz może realizować przypisane mu zadania samodzielnie lub przekazać ich wykonywanie ciału wykonawczemu, członkowi tego ciała, komitetowi ciała wykonawczego bądź urzędnikowi danej jednostki lokalnej. Burmistrz ma też ostateczny głos w sprawie przekazania zadań członków egzekutywy, czy komitetów egzekutywy, urzędnikom. Uregulowania te precyzuje i rozwija sekcja 236 *Local Government and Public Involvement in Health Act* z 2007 roku. W artykule 2 wskazano, że to burmistrz decyduje o sposobie realizowania wszystkich funkcji będących w zakresie kompetencji organu wykonawczego. Od niego zależy, w jaki sposób włączy w ten proces pozostałe podmioty. Oznacza to, że organ wykonawczy w osobie burmistrza w dużej mierze tworzy ramy działania całej jednostki samorządowej⁶⁵.

Jednoosobowy organ wykonawczy miał w opinii rządu zapewnić jego lepszą rozpoznawalność. Miał umożliwić podjęcie przez władze lokalne roli przywódców społeczności lokalnych. Stąd też podstawową kwestią wydaje się pytanie o rolę burmistrza. Zgodnie z tradycją, władze lokalne – czyli w poprzednim

⁶¹ Informacje ze strony: http://www.aboutmyvote.co.uk/how_do_i_vote/voting_systems/directly_elected_mayors_in_eng.aspx [stan z 17.02.2010]. M. Durkin, I. White, *Voting Systems in the UK*, SN/PC/04458, House of Commons Library 2008, s. 2, dokument dostępny na: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-04458.pdf> [stan z 15.11.2010]; jeśli więcej niż 2 kandydatów uzyskało taką samą liczbę głosów, wszyscy przechodzą do kolejnej tury: *Local Government Act 2000* (c. 22), załącznik 2, paragraf 3.

⁶² *Local Government Act 2000* (c. 22), załącznik 2, paragraf 8.

⁶³ LGA, *Local authority elections*, Local Government Association, dokument dostępny na: <http://www.lga.gov.uk/lga/aio/39780>, s. 2 [stan z 15.11.2010]; M. Durkin, I. White, *Voting...*, s. 2.

⁶⁴ C. Copus, *Leading...*, s. 34, 35.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 36.

okresie rada – długo utożsamiane były z dostarczaniem usług, ich funkcja polityczna pozostawała niedoceniona. Podejście to skutkuje nadal powszechnymi opiniami radnych, że rola przewodzenia społeczności lokalnej jest stosunkowo nieistotna⁶⁶. Obecnie burmistrz ma za zadanie zapewnić przywództwo organizacyjne, menedżerskie, ale także być liderem politycznym⁶⁷.

Ze względu na wielość uwarunkowań wpływających na działanie burmistrzów, w badaniach podejmuje się próby tworzenia różnych typologii dotyczących sposobów sprawowania przez nich władzy⁶⁸. Mając na uwadze fakt, że system funkcjonuje dopiero dekadę, trudno wyciągać wnioski co do występujących typów przywództwa. To, co istotne, to odpowiedź na pytanie, jaka jest rzeczywista zdolność burmistrza do realizowania silnego, efektywnego przewodzenia. Uznaje się, że zdolność ta warunkowana jest przede wszystkim statutem jednostki, przy czym pierwszy czynnik należałoby rozszerzyć o ogólne unormowania prawne – także przepisy prawne aktów parlamentu, kontekstem (nieformalnymi zasadami postępowania, szczególnie kulturą polityczną⁶⁹) i indywidualnymi umiejętnościami⁷⁰.

Rozpatrując zagadnienie unormowań prawnych, wskazówką co do pozycji organu, a tym samym zdolności podejmowania przez niego skutecznych działań, jest władza mianowania na stanowiska. Rola burmistrzów jest w tym względzie skromna. Tylko burmistrz Londynu mianował i mianuje wielu urzędników⁷¹. Pozostali burmistrzowie są zobowiązani przepisami z 2000 roku powołać jedynie swojego zastępcę⁷². Nie rozwiązano problemu, jaki pojawił się w unormowaniach z 2000 roku. Komentując je, Colin Copus zwracał uwagę na niekorzystną sytuację podwójnego władztwa – zarówno burmistrz, jaki i naczelny kierownik odpowiadają przecież za organizowanie działań i funkcjonowanie danej jednostki. Wątpliwości, kto jest głównym zarządzającym daną jednostką lokalną w sferze administracyjnej, pozostają⁷³. Pozycja burmistrza została jednak wzmocniona przepisami, które uniemożliwiają radzie dokonywanie zmian

⁶⁶ Ibidem, s. 85.

⁶⁷ Ibidem, s. 90, 91; interesującym jest, że nawet z pozoru zadanie typowo menedżerskie może okazać się instrumentem rozwoju wizji politycznej burmistrza. Narzędziem politycznym mogą być LSP – burmistrzowie mogą (niektórzy to wykorzystują) zasiadać w nich i im przewodniczyć, podkreślając swoją rolę i fakt, że mają wizję rozwoju danej jednostki. C. Copus, *Leading...*, s. 94; LSP to platforma integracji różnych partnerów. C. Copus, *Leading...*, s. 95.

⁶⁸ Przykładami mogą być raporty JRF, za: S. Leach, *The Changing Role...*, s. 66; Raport NLGN za: S. Leach, *The Changing Role...*, s. 67; C. Copus, *Leading...*, s. 194.

⁶⁹ C. Copus, *Leading...*, s. 59, 60.

⁷⁰ S. Leach, *The Changing Role...*, s. 67.

⁷¹ C. Copus, *Leading...*, s. 38.

⁷² Ibidem, s. 39. Lider nie musiał tego czynić, chociaż jest to popularne, co więcej – jest to stanowisko często partyjne, mające wspomagać lidera oraz utrzymywać jego kontakty z partią.

⁷³ C. Copus, *Leading...*, s. 90, 91.

w uregulowaniach odnoszących się do organizacji wewnętrznej dotyczących organu wykonawczego bez jego pisemnej zgody⁷⁴.

Rozważając kwestie unormowań prawnych, warto przede wszystkim prześledzić relacje, jakie zachodzą między radą a burmistrzem, organem wykonawczym, w procesie decyzyjnym. Podział władzy w samorządzie angielskim to, mając na uwadze możliwy konflikt, przełamanie go poprzez przyznanie szczególnych kompetencji działania w poszczególnych sferach radzie lub organowi wykonawczemu. Oznacza to, że w sprawach, w których jeden z organów działa w ramach swojej sfery kompetencji, drugi organ ma możliwość jedynie odroczenia podjęcia przez niego decyzji⁷⁵. W takich kwestiach ważną rolę pełnią komitety przeglądu i analiz, które kontrolują proces decyzyjny⁷⁶. W kwestii kompetencji dzielonych, jak przygotowanie i uchwalenie budżetu i planów strategicznych, widać przewagę rady. Plan budżetowy przedstawiany przez burmistrza wymaga zatwierdzenia przez radę (większością $\frac{2}{3}$). Podobnie, zatwierdzeniu podlegają główne dokumenty planistyczne wyznaczające kierunek, politykę rady, jak plan działalności, plan zrównoważonego rozwoju społeczności lokalnej i plan zagospodarowania przestrzennego. Na relacje organu wykonawczego z radą i radnymi mają także wpływ tzw. modelowe zarządzenia wewnętrzne dla grupy partyjnej, które determinują formy współdziałania radnych, rady, organu wykonawczego i urzędników⁷⁷.

Omawiając kształtowanie się relacji pomiędzy burmistrzem i radnymi, należy podkreślić wpływ partii. Burmistrzowie pracujący z radami, w których nie mają poparcia, sygnalizowali problemy z realizacją swoich wizji rozwoju miasta. Oznacza to, że otoczenie, w którym pracują, ma podstawowe znaczenie dla efektywności ich działań⁷⁸. Najsilniejszym uwarunkowaniem jest właśnie działalność partii⁷⁹. Podział władzy w jednostkach z burmistrzem oznacza, że jest on przewodniczącym egzekutywy oraz politycznym przywódcą rady. Organem uchwałodawczym jest rada, a jako swego rodzaju organ sądowniczy występują komitety przeglądu i analiz. Sposób funkcjonowania partii w samorządzie powoduje, że podział ten jest ignorowany: „Analizowanie pozycji burmistrza bez analizy relacji pomiędzy członkami grupy partyjnej, grupą partyjną a całą radą

⁷⁴ *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007* (c. 28), sekcja 64, 33N(2) The local authority may not make any proposals for the change in governance arrangements unless the elected mayor has given written consent to the proposed change.

⁷⁵ Zyskany w ten sposób czas może być poświęcony na negocjowanie stanowisk: C. Copus, *Leading...*, s. 40.

⁷⁶ C. Copus, *Leading...*, s. 40, 41.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 65.

⁷⁸ S. Leach, *The Changing Role...*, s. 64.

⁷⁹ C. Copus, *Leading...*, s. 53.

i przepisami formalnymi ukazuje tylko wycinek rzeczywistości”⁸⁰. W pierwszych wyborach na burmistrza wybrano 4 laburzystów, 6 kandydatów niezależnych, 1 konserwatywnego i 1 z Partii Liberalnych Demokratów⁸¹. Czterech burmistrzów laburzystowskich i członek Partii Liberalnych Demokratów swój urząd sprawowało w warunkach, w których w radzie mieli przede wszystkim swoich zwolenników. Tylko jeden niezależny współpracował z radą, w której w większości zasiadali radni niezależni. Oznacza to, że burmistrzowie byli zmuszeni współdziałać głównie z radami, w których nie wyłoniono większości partyjnej⁸². Raporty z badań wskazują natomiast, że w jednostkach, w których w wyniku wyborów w radach znalazła się taka większość, zarówno radni, urzędnicy, jak i przedstawiciele innych podmiotów zaangażowanych w politykę lokalną, wypowiadają się o wprowadzonych zmianach dużo pozytywniej⁸³. Wynika to oczywiście z faktu, że dużo łatwiej wtedy przebiega współpraca w samej radzie, szczególnie korzystna sytuacja ma zaś miejsce, gdy burmistrz pochodzi z grupy większościowej⁸⁴. Wielu radnych jest lojalnych jedynie wobec swojej partii⁸⁵. To powoduje, że działania burmistrza, jeśli pochodzi on z opozycyjnego obozu, są blokowane⁸⁶.

Należy jednakże podkreślić, iż wprowadzenie bezpośrednio wybieranego burmistrza miało znaczący wpływ na działalność partii na poziomie lokalnym⁸⁷. Jednostki z burmistrzem wypracowały mniej upartyjnione sposoby funkcjonowania. Respondenci zaangażowani w prace tych jednostek znacznie rzadziej wskazywali na ich przemożne oddziaływanie. Jedynie trzech respondentów na dziesięciu postrzegало te jednostki jako zdominowane przez politykę partii, podczas gdy w przypadku pozostałych jednostek wskaźnik ten wyniósł pięciu na dziesięciu⁸⁸. Badania pokazały, że burmistrzowie, którzy okazali się bardzo skutecznymi, to osoby bez afiliacji partyjnej⁸⁹. Możliwość pojawienia się silnego niezależnego lidera to dla partii jeden z negatywnych skutków wprowadzenia jedno-

⁸⁰ S. Leach, C. Copus, *Scrutiny and the Political Party Grup in UK Local Government: New Model of Behaviour*, Public Administration, vol. 28 no. 2, s. 331–354 za: C. Copus, *Leading...*, s. 56.

⁸¹ S. Leach, *The Changing Role...*, s. 61.

⁸² Ibidem, s. 61.

⁸³ G. Stoker, F. Gains, S. Greasley, P. John and N. Rao, *The New Council Constitutions...*, sekcja 1.5.

⁸⁴ Dlatego dużą rolę odgrywają tu tzw. modelowe standing orders i polityka grup partyjnych w danej jednostce.

⁸⁵ C. Copus, *Leading...*, s. 64.

⁸⁶ Ibidem, s. 56.

⁸⁷ Ibidem, s. 31.

⁸⁸ F. Gains, S. Greasley, P. John, G. Stoker, *Does leadership matter. A summary of evidence on the role and impact of political leadership in English local government*, Department for Communities and Local Government, London 2007, s. 15, dokument dostępny na: <http://www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/321752.pdf> [stan z 29.01.2010].

⁸⁹ C. Copus, *Leading...*, s. 198.

osobowego organu wykonawczego⁹⁰. Niezależni burmistrzowie, uwolnieni od konieczności wykazywania się lojalnością wobec partii⁹¹, mają szersze pole do działania. Co istotne, wydaje się, że tego oczekują wyborcy. Świadczy o tym liczba kandydatów niezależnych, którzy są wybierani na to stanowisko⁹². Wyniki pierwszych wyborów na burmistrza zaskoczyły prawdopodobnie wszystkich. Ze zdziwieniem przyjęto informacje o osobach, które zdobyły zaufanie wyborców. W Doncaster wybory wygrał laburzysta, były zawodnik rugby, rzeźbiarz. W zdumienie wprowadziła wielu polityków i komentatorów życia politycznego wygrana Stuarta Drummonda – kandydata niezależnego startującego w wyborach na burmistrza Hartlepool. Wziął on udział w wyborach podobno dla zabawy, jako H'Angus the Monkey – maskotka miejscowego klubu futbolowego⁹³. Jego zwycięstwo oznaczało całkowity brak poparcia dla kandydatów partyjnych.

Urząd burmistrza piastują głównie mężczyźni – do 2009 roku tylko jednej kobiecie udało się wygrać wybory – była to Dorothy Thornhill w Watford⁹⁴. W 2009 roku jej sukces powtórzyła Linda Arkley. Chociaż wśród burmistrzów nie ma wielu pań, wśród kobiet kandydatów na to stanowisko widać tendencję wzrostową (w 2005 roku o urząd ubiegało się 16% kobiet, w 2009 już 30%). Warto zaznaczyć, że tak korzystne wyniki są skutkiem startu wielu pań z pozycji niezależnych – partie niechętnie wystawiają je jako swoje kandydatki. W ostatecznym rozrachunku wybranych na to stanowisko pań do tej pory było zaledwie 2 – czyli 16% wszystkich burmistrzów⁹⁵.

W jednostkach, w których urzęduje burmistrz, na pytanie o to, co jest naprawdę ważne – czy to jak wykonuje on swoją pracę, czy jaką ma afiliację partyjną, 62% respondentów zdecydowanie wybrało pierwszą możliwość odpowiedzi. Oznacza to, że wpływ partii na samorząd może zacząć się zmniejszać, a częste zwycięstwa kandydatów niezależnych zdają się potwierdzać tę hipotezę⁹⁶. Zmiany w funkcjonowaniu jednostek z tym modelem są już widoczne. Nawet jeśli burmistrz jest reprezentantem partii, nie może polegać wyłącznie na

⁹⁰ S. Leach, *Political Parties at the Local Level*, [w:] *British Local Government into the 21st Century*, ed. G. Stoker, D. Wilson, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2004, s. 83.

⁹¹ Jeśli kandydat pochodzi z partii, to musi przynajmniej w pewnym stopniu realizować jej politykę, by zapewnić sobie nominację w następnych wyborach. Należy jeszcze wspomnieć, że manifest staje się przede wszystkim obietnicą burmistrza, a nie partii. S. Leach, *Political Parties...*, s. 83.

⁹² S. Leach, *Political Parties...*, s. 83. Czasem mieszkańcy decydowali się wybrać burmistrza tak, by wyrazić swoje niezadowolenie z działania maszyny partyjnej w ich mieście. Tak było chociażby w Middlesborough, gdzie burmistrzem został Rob Mallon zwany Robocopem: P. John, *Strengthening Political Leadership...*, s. 51; Warto też dodać, że niektórzy zdobyli stanowisko właśnie poprzez kampanię, która przedstawiała ich jako przeciwników działań partii czy rady. Tak było w Hartlepool, Middlesborough, Mansfield czy Bedford: C. Copus, *Leading...*, s. 68.

⁹³ D. Wilson, C. Game, *Local Government...*, s. 107–108.

⁹⁴ Raport CfWD, *Women...*, s. 1.

⁹⁵ Ibidem, s. 2.

⁹⁶ S. Leach, *The Changing Role...*, s. 65.

niej, musi poszukiwać szerszego poparcia, w radzie oraz poza nią. Jak zauważył jeden z respondentów, „posiadanie stanowiska nie oznacza posiadania władzy”⁹⁷.

Nie mniej istotne są czynniki personalne, wiele bowiem zależy od osobowości burmistrza. Studia przypadków pokazują, że burmistrzowie sprawili, że wiele się zmieniło na obszarze ich urzędowania. Miasto Hackney było tak źle zarządzane, że groziła mu interwencja rządu centralnego i przejęcie przez niego funkcji zarządzania miastem. System burmistrzowski wprowadzono w nadziei na stworzenie szansy całkowitej zmiany sytuacji⁹⁸. Podobnie Doncaster było jednym z miast, których elity polityczne miały bardzo złą w Zjednoczonym Królestwie reputację – aż 21 radnych zostało uwięzionych za manipulowanie wydatkami oraz za planowanie defraudacji środków pieniężnych. Nowy burmistrz zmienił oblicze elity miasta nie do poznania. Zmieniło się też samo miasto, które dynamicznie się rozwija⁹⁹. Kolejnym przykładem może być Ray Mallon, zwany Robocopem, policjant, detektyw, kandydat niezależny. Wprowadził on programy, które znacznie obniżyły w zarządzanym przez niego Middlesbrough poziom przestępczości. Co więcej, burmistrz ten zdołał całkowicie zmienić klimat polityczny tej jednostki. Początkowa wrogość wobec niego ustąpiła szerokiemu poparciu, a samo stanowisko burmistrza jest postrzegane dużo pozytywniej¹⁰⁰. Wśród tego grona wymienić należy też Dorothy Thornhill (z Partii Liberalnych Demokratów), wybraną w dystrykcie Watford. Pomimo iż podatek lokalny ustalono w nim na poziomie najniższym w całym hrabstwie, usprawniła kondycję finansową miasta i dostarczanie usług¹⁰¹. Coraz częstsze reelekcje urzędujących burmistrzów potwierdzają, iż lokalne społeczności uważają, że ci dobrze wypełniają swoje obowiązki. Niewątpliwie na takie opinie wpływają także indywidualne umiejętności i osobowość burmistrzów¹⁰².

Pozostaje pytanie, czy, pomijając powyższe przykłady działania jednostek nieprzeciętnych oraz uwzględniając wszystkie uwarunkowania, model z burmistrzem jest odpowiedni do realizowania silnego, efektywnego przywództwa przez władze lokalne. Testem sukcesu burmistrza jest jego rozpoznawalność. Badania z 2003 roku pokazują, że w kwestii oceny jakości działań nie odnaleziono różnic między burmistrzami a liderami¹⁰³, jednak burmistrzowie są bardziej rozpoznawalni niż liderzy rad (stosunek rozpoznawalności wynosi 57% do 25%)¹⁰⁴. Kolejne badania potwierdzają ten wynik. Bezpośrednio wybierani bur-

⁹⁷ C. Copus, *Leading...*, s. 33.

⁹⁸ D. Wilson, C. Game, *Local Government...*, s. 107.

⁹⁹ Ibidem, s. 108.

¹⁰⁰ S. Leach, J. Hartley, V. Lowndes, D. Wilson, J. Downe, *Local political leadership in England and Wales*, Joseph Rowntree Foundation, York 2005, s. 14, <http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/1859353665.pdf> [stan z 16.11.2010].

¹⁰¹ D. Wilson, C. Game, *Local Government...*, s. 109.

¹⁰² Por: E. Tetteh, *Local elections 2010...*, s. 9, 10.

¹⁰³ S. Leach, *The Changing Role...*, s. 65.

¹⁰⁴ Ibidem, s. 65.

mistrzowie częściej niż liderzy byli świadomi konieczności bycia rozpoznawanymi, szybkiego reagowania na potrzeby społeczności lokalnej oraz partnerów danej jednostki samorządowej¹⁰⁵. Burmistrzowie postrzegali kwestie przywództwa i współpracy z podmiotami zewnętrznymi jako swoje główne role, podczas gdy liderzy poświęcali tym zagadnieniom mniej uwagi¹⁰⁶. Badania przeprowadzone w 2005 roku wśród radnych, urzędników oraz pracowników podmiotów powiązanych kwestią świadczenia usług z władzami lokalnymi pokazały, że jednostki operujące według modelu z burmistrzem są postrzegane jako zdolne do tworzenia bardziej efektywnych relacji z partnerami lokalnymi. Uważa się, że są one zdolne do lepszego, sprawniejszego rozwiązywania trudnych, wielowymiarowych problemów¹⁰⁷. Burmistrz posiada prestiż, jego pozycja przywódcza jest silniejsza, a sam proces decyzyjny w jednostkach, w których pracuje, jest szybszy¹⁰⁸.

Należy zapytać, dlaczego przy wprowadzaniu urzędu burmistrza napotkano takie trudności. Tym bardziej, że badania potwierdzają wysoką skuteczność tego organu. Jak zauważył Andrew Stevens, debata dotycząca bezpośrednio wybieranych burmistrzów od zawsze była toczona głównie w kołach akademickich i przez „przemądrzałych komentatorów politycznych”¹⁰⁹, wśród których zwolennicy laburzystów optowali za systemem burmistrzowskim, natomiast sympatycy konserwatystów i liberalnych demokratów byli przeciwko, co oznaczało, że idea ta, wobec wrogości wielu mediów i sceptycyzmu wyborców, od samego początku była skazana na niepowodzenie. Urząd ten jest też niepopularny wśród radnych, którzy strzegą swoich pozycji¹¹⁰. Wyniki badań oraz fakt wygrywania wyborów na burmistrza przez kandydatów popieranych przez Partię Konserwatystów i Partię Liberalnych Demokratów mają szansę to zmienić. Jedną z oznak tych zmian jest inicjatywa wysunięta przez Partię Konserwatywną, by przeprowadzić referenda w sprawie wprowadzenia bezpośrednio wybieranych burmistrzów w dwunastu największych miastach w kraju¹¹¹.

¹⁰⁵ S. Leach, J. Hartley, V. Lowndes, D. Wilson, J. Downe, *Local Political Leadership in England and Wales*, Joseph Rowntree Foundation, York 2005, za: F. Gains, S. Greasley, P. John, G. Stoker, *Does leadership matter...*, s. 15.

¹⁰⁶ F. Gains, S. Greasley, P. John, G. Stoker, *Does leadership matter...*, s. 15.

¹⁰⁷ G. Stoker, F. Gains, S. Greasley, P. John, N. Rao, *The New Council Constitutions...*, sekcja 1.5; F. Gains, S. Greasley, P. John, G. Stoker, *Does leadership matter...*, s. 14, 15.

¹⁰⁸ F. Gains, S. Greasley, P. John, G. Stoker, *Does leadership matter...*, s. 15.

¹⁰⁹ W oryginale użyto wyrażenia „chattering classes” – jest to termin używany pejoratywnie na określenie osób pochodzących z klasy średniej, dobrze wykształconych, z powiązaniem wśród polityków, często z zawodu będących dziennikarzami, którzy postrzegają siebie jako doskonale poinformowanych.

¹¹⁰ A. Stevens, *English council leaders strengthened...*

¹¹¹ A. Browne, *Mayors are a good idea, and here's the proof*, [w:] *Directly Elected Mayors. Are they appropriate for all major UK cities?*, ed. T. Shakespeare, with contribution from: A. Browne, S. Malanga, R. Kemp, Localis 2009, s. 18, publikacja dostępna na: <http://www.localis.org.uk/images/articles/localis%20mayors%20FINAL.pdf> [stan z 16.11.2010].

Dokładniejszego omówienia wymaga także urząd lidera gabinetu. Lider jest wybierany na pierwszej po wyborach sesji rady. Jest radnym, jego okres urzędowania odpowiada okresowi jego kadencji jako radnego. Będąc radnym podlega wszelkim przepisom, które ich dotyczą, takim jak zapisy kodeksu postępowania, unormowaniom dotyczącym wynagrodzenia czy dyskwalifikacji¹¹².

Po zmianach z 2007 roku lider wybierany jest przez radę na okres 4 lat, a nie, jak pierwotnie projektowano w ustawie z 2000 roku, na rok. W przypadku rad, w których wybory odbywają się co 2 lata, czy też przez 3 lata z rządu, lider kończy urzędowanie, gdy przestaje być radnym. Uregulowanie to wprowadza pewną niespójność pomiędzy zakładanym 4-letnim okresem urzędowania lidera a okresem jego działalności jako radnego¹¹³. Mandat lidera może wygasnąć w związku z jego śmiercią, pozbawieniem urzędu, bądź też odwołaniem go przez radę. Podkreślić należy tę trzecią możliwość. Teoretycznie bowiem lider ma być powoływany na 4 lata, jednak rada może przyznać sobie prawo jego odwołania¹¹⁴. Kompetencja rady do odwołania lidera, a także niespójność między jego projektowaną czteroletnią kadencją jako lidera a możliwą krótszą kadencją jako radnego powodują, że może zaistnieć sytuacja, w której, pomimo planu powoływania go na dłuższy okres czasu, w rzeczywistości będzie pełnił swą funkcję krócej. Wówczas praktyka funkcjonowania rady i organu wykonawczego będzie je zbliżać do unormowań z 2000 roku.

Lider odpowiada za skład gabinetu – mianuje i odwołuje jego członków, rozdziela teki oraz kompetencje do podejmowania decyzji. Do tej pory rada mogła wyłączyć możliwość podejmowania decyzji przez jedną osobę, nowe uregulowania wprowadzają całkowitą władzę lidera przyznawania poszczególnych kompetencji decyzyjnych, czy to gabinetowi, czy też poszczególnym jego członkom lub urzędnikom¹¹⁵.

Celem utworzenia stanowiska lidera jako organu wykonawczego było, podobnie jak w przypadku burmistrza, powierzenie mu kompetencji przewodzenia społecznościom lokalnym. Model wprowadzony w 2000 roku charakteryzował się tym, że pozycja lidera była słabsza od pozycji burmistrza. Ze względu na słabe wyniki działania niektórych jednostek, które operowały modelem z liderem i gabinetem, w roku 2006 postanowiono zwiększyć kompetencje lidera. Zapowiedziano, że „wszystkie kompetencje wykonawcze będą powierzone burmistrzowi lub liderowi, który będzie odpowiadał za to, jak mają być one realizowane”¹¹⁶. Warto jednak podkreślić, że już w 2000 roku unormowania prawne

¹¹² D. Fenwick, *Changing...*, sekcja 5.5.

¹¹³ *Report of the Borough Secretary to Cabinet, Local Government...*, paragraf 3.5.

¹¹⁴ D. Fenwick, *Changing...*, sekcja 5.5; *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007* (c.28), sekcja 67.

¹¹⁵ D. Fenwick, *Changing...*, sekcja 5.5.

¹¹⁶ DCLG, *Strong and Prosperous Communities: The Local Government White Paper*, HMSO, London 2006, paragraf 3.20, za: F. Gains, S. Greasley, P. John, G. Stoker, *Does leadership matter...*, sekcja 1.1

dotyczące burmistrza i lidera zaprojektowano w sposób bardzo do siebie zbliżony¹¹⁷, z tym że to rada decydowała o tym, ile z możliwych do powierzenia liderowi kompetencji (realizowanych obligatoryjnie przez burmistrza w modelu burmistrzowskim) rzeczywiście mu przekaze.

Podobnie jak w przypadku burmistrza, rolę lidera można rozpatrywać z punktu widzenia uregulowań prawnych oraz warunków, w których działa. Kompetencje lidera, w świetle uregulowań aktu z 2000 roku, zależały w dużej mierze od zapisów w statutach rad. Jego pozycja była w literaturze oceniana przez pryzmat trzech „wolności”, których rady mogły mu udzielić na mocy wspomnianego aktu: możliwości indywidualnego podejmowania decyzji, kompetencji do wybierania członków gabinetu oraz przydzielania im tek. Model lidera z gabinetem został wprowadzony w bardzo zróżnicowany sposób – w niektórych jednostkach liderzy otrzymali wszystkie trzy wolności. Były też takie, których statuty nie przewidywały przekazania liderowi ani jednej z nich. Tylko 38% rad pozwoliło liderowi na samodzielne działania, 34% pozwoliło mu wybierać członków gabinetu, 54% przydzielać teki¹¹⁸. W świetle przeprowadzonych badań, które służyły sprawdzeniu korelacji pomiędzy liczbą udzielonych liderom wolności a przyspieszeniem oraz zwiększeniem efektywności podejmowania decyzji, okazało się, że w jednostkach, w których lider otrzymał wszystkie trzy kompetencje, zauważyć można było korzystny wpływ tych uregulowań na procesy decyzyjne¹¹⁹. Z upływem czasu ewoluowanie systemu zdążyło w kierunku udzielania liderom większej swobody działania¹²⁰. Obecnie, po kolejnych reformach, burmistrz i lider są traktowani razem jako „senior executive member”. Są to więc stanowiska, które w zakresie kompetencji są identyczne¹²¹. Dlatego też opisane powyżej uregulowania dotyczące burmistrza jednocześnie dotyczą lidera gabinetu.

Rozważając rolę lidera, wyraźnie widać, że mimo tych samych kompetencji jego pozycja jest nadal dużo słabsza. Ponownie nie sposób pominąć roli partii. W modelu tym trudno sobie bowiem wyobrazić sytuację, w której lider nie pochodzi z partii posiadającej w radzie większość¹²². Jak wynika z badań, czynnikiem utrudniającym realizowanie efektywnego przywództwa był przede wszystkim brak poparcia dla niego w radzie. Istotnym jest także, że zadowolenie mieszkańców z działań władz lokalnych w jednostkach, w których funkcjonowa-

¹¹⁷ C. Copus, *Leading...*, s. 34.

¹¹⁸ G. Stoker, *Life is a Lottery: New Labour's strategy for the reform of devolved governance*, *Public Administration*, 2002, 80, 3, s. 417–434, za: P. John, *Strengthening Political Leadership...*, s. 55; S. Leach, *Political Parties...*, s. 85.

¹¹⁹ F. Gains, S. Greasley, P. John, G. Stoker, *Does leadership matter...*, sekcja 3.1, s. 17.

¹²⁰ G. Stoker, F. Gains, S. Greasley, P. John, N. Rao, *The New Council Constitutions...*, sekcja 2.1.

¹²¹ *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007* (c. 28), w sekcji 63 dotyczącej podziału funkcji zapisano, że sekcja 14 aktu z 2000 roku, która dotychczas dotyczyła burmistrza, obecnie będzie odnosić się też do lidera.

¹²² S. Leach, *Political Parties...*, s. 83.

ły rady bez wyłonionej większości partyjnej, było niższe¹²³. Liderowi łatwiej jest sprawować przywództwo w radach, w których większość ma tę samą afiliację partyjną co on, bo pozwala mu to skupić się na relacjach z zewnętrznymi partnerami¹²⁴. W jednostkach, w których wprowadzony został opisywany model władzy, nie zauważono, by wpływ partii się zmniejszył. Stopniowe przyznawane liderowi poszczególnych wolności powodowało, że podejmowanie decyzji stało się efektywniejsze, a sam proces bardziej przejrzysty, jednak wciąż dominowały opinie o mniejszej dostępności przywódcy dla mieszkańców, słabszej aktywności liderów we współpracowaniu z partnerami zewnętrznymi oraz silnej roli partii, które ograniczały sprawne działanie tego modelu¹²⁵.

Przemowny wpływ partii na sposób funkcjonowania liderów utrudnia im realizowanie silnego, efektywnego przywództwa. Istotny dla ich skuteczności jest też okres, na jaki są powoływani. Warto przytoczyć dane z badań przeprowadzonych w czasie, gdy obowiązywał model ustanowiony na mocy ustawy z 2000 roku. Jednostki, w których liderzy obejmowali swoje stanowisko na przynajmniej 4 lata, dwa razy częściej uzyskiwały najlepsze wyniki we wszechstronnych ocenach działalności. W jednostkach tych mieszkańcy wyrażali też większe zadowolenie z pracy władz lokalnych¹²⁶. Stabilne przywództwo na pewno ułatwia osiąganie zamierzonych wyników¹²⁷. Wydaje się, że – jeśli zakłada się zachowanie oddzielnego organu wykonawczego – dążenia do zapewnienia stabilności przywództwa lokalnego przez wprowadzenie czteroletniego okresu urzędowania liderów są właściwe. Coraz więcej obywateli deklaruje, że popiera silne, lokalne przywództwo. Jest ono postrzegane jako konieczne do realizowania kompetencji władz lokalnych do kształtowania danej lokalności (tzw. place-shaping). W 2008 roku, czyli w okresie przejściowym, w którym mogły jeszcze obowiązywać modele wprowadzone na mocy *Local Government Act* z 2000 roku, sprawdzono, jak społeczności lokalne postrzegają swoich przywódców i ideę przywództwa. Okazało się, że 71% dorosłych nie potrafiło powiedzieć, kto jest w ich gminie liderem¹²⁸. Wprowadzenie nowych przepisów powinno zmienić tę niekorzystną sytuację¹²⁹.

¹²³ F. Gains, S. Greasley, P. John, G. Stoker, *Does leadership matter...*, s. 38. Różnice są w rzeczywistości niewielkie.

¹²⁴ Ibidem, s. 19.

¹²⁵ Ibidem, s. 15.

¹²⁶ Ibidem, sekcja 4.4, s. 42.

¹²⁷ Ibidem, sekcja 4.4, s. 43.

¹²⁸ C. Leslie, G. Lodge, *UK should make elected mayors focus of local government reform*, City Mayors, 29 czerwca 2008, dostępny na: <http://www.citymayors.com/government/uk-elected-mayors-08.html> [stan z 02.01.2010].

¹²⁹ Należy oczywiście pamiętać o zastrzeżeniu, które uczyniłam wcześniej. Lider jest radnym i jego kadencja jako lidera musi odpowiadać jego kadencji jako radnego. Niektóre rady, by wzmocnić swoją pozycję, mogą wykorzystywać ten zapis i na liderów wybierać radnych, których kadencja skończy się szybciej niż za cztery lata. Ponadto, rada może lidera odwołać.

Odpowiedź na pytanie, jak dalece zmiany te będą skutecznie realizowały cele przeprowadzonych reform władz lokalnych, nie jest na tym etapie implementacji reform jednoznaczne. To, że lider obecnie jest wybierany na okres 4 lat i otrzymał kompetencje przyznane już wcześniej burmistrzowi, może spowodować, że sposób jego funkcjonowania upodobni się do tego, w jaki działa burmistrz, i opinie o tych organach i ich efektywności staną się bardziej zbliżone. Nie ulega jednak wątpliwości fakt, iż burmistrz i lider różnią się sposobem wyboru, a więc mają inną legitymizację demokratyczną do działania¹³⁰. To burmistrzowie też, w przeciwieństwie do liderów, zwiększają zainteresowanie samorządem¹³¹. W jednostkach, w których działają, można zauważyć, na razie niewielki, wzrost frekwencji w wyborach lokalnych¹³². W gminach, w których funkcjonuje model burmistrzowski, mamy też do czynienia z bardziej stabilnym przywództwem lokalnym. W tym kontekście podkreślić trzeba coraz częstsze reelekcje kandydatów, którzy już sprawowali ten urząd¹³³. Model ten popiera około 40% obywateli. Stanowczo przeciwko takiemu sposobowi zarządzania wypowiada się 16%¹³⁴. Mimo bardzo wolnego przyjmowania i pełnego obaw wprowadzania bezpośrednio wybieranego burmistrza wydaje się, że idea ta zaczyna być popularna. To model burmistrzowski stwarza warunki do realizowania silnego przywództwa lokalnego. Istotnym wydaje się też fakt, iż nowe uregulowania dotyczące organizacji władz lokalnych dają możliwość wprowadzenia zróżnicowanych rozwiązań odpowiednich dla danej jednostki. Widoczne jest to we wszystkich modelach. Podejście takie może wzmocnić demokrację lokalną i lokalnych przywódców¹³⁵.

Streszczenie

Analiza porównawcza funkcjonowania burmistrzów i liderów gabinetu w gminach angielskich

Jak twierdzi wielu badaczy, sposób realizowania przywództwa ma podstawowe znaczenie dla efektywnie działającego samorządu. Kompetencję do przewodzenia społecznościom lokalnym przedstawiciele władz lokalnych w Anglii formalnie uzyskali stosunkowo niedawno. Dlatego też artykuł ten omawia pozycję instytucjonalną i kompetencje burmistrza i lidera gabinetu wynikające z uregulowań prawnych, które miały ułatwić władzom lokalnym realizowanie tego nowego obowiązku. Ponieważ po raz pierwszy w historii samorządu angielskiego dokonano podziału władzy, w artykule przedstawione zostały zależności, relacje oraz problemy współdziałania poszczególnych, najistotniejszych elementów struktury wewnętrznej. Mając na względzie ogromne znaczenie

¹³⁰ C. Copus, *Leading...*, s. 41.

¹³¹ S. Leach, *The Changing Role...*, s. 66.

¹³² G. Stoker, F. Gains, S. Greasley, P. John, N. Rao, *The New Council Constitutions...*, sekcja 5.4.

¹³³ E. Tetteh, *Local elections 2010...*, s. 9, 10.

¹³⁴ C. Leslie, G. Lodge, *UK should make elected mayors...*

¹³⁵ S. Leach, *The Changing Role...*, s. 83.

kontekstu działań poszczególnych rad angielskich, należy pamiętać, że formalne instytucje to nie jedyne podmioty warunkujące sposób sprawowania władzy. Partie, tradycja i kultura polityczna znacząco wpływają na styl przywództwa. Dlatego też artykuł ten ma na celu przedstawienie nie tylko ram prawnych, ale także praktyki funkcjonowania burmistrza i lidera gabinetu.

Summary

Comparative analysis of the functioning of mayors and cabinet leaders in English local government

The way local leadership is being performed is crucial to the effectiveness of local government. Local authorities in England acquired the competence to lead their localities in the last decade. That is why this article discusses the institutional position and competences of mayors and cabinet leaders, which stem from the acts of Parliament and other sources of law, that were supposed to facilitate the implementation of this duty. It is also crucial to remember about the importance of other factors than law, that determine the functioning of mayors and cabinet leaders, like the influence of political parties and importance of personal abilities of local leaders. That is why this article tries to analyze also the practice, not just the theory of functioning of mayors and cabinet leaders.