



OPINIE I KOMENTARZE FRDL SAMORZĄD TERYTORIALNY NA ŚWIECIE

nr 5/2023

WŁADZE KOMBINOWANE W ANGLII – NOWOCZESNY MODEL ZARZĄDZANIA WYKONYWANIEM ZADAŃ PUBLICZNYCH

dr hab. Ewa Ganowicz, prof. UO

Wprowadzenie

We współczesnej zglobalizowanej rzeczywistości, której immanentną cechą jest zmiana, a raczej wiele zmian – dynamicznych, o różnej specyfice, wielokierunkowych i o coraz szerszym zakresie – funkcjonowanie i rozwój organizacji (niezależnie od jej rodzaju i wielkości) okazują się być nad wyraz złożonym przedsięwzięciem. Wiąże się z tym konieczność przebudowywania struktur tak, by umożliwić elastycznie dostosowywanie się do wszelkich wyzwań owej zmienności otoczenia i wnętrza organizacji. Wymusza to także poszukiwania innowacyjnych i kreatywnych rozwiązań w wielu dziedzinach organizacyjnej aktywności.

Państwo nie jest tutaj wyjątkiem. Choć jego pozycja jako głównego aktora globalnej społeczności i szczególnej formy organizacyjnej społeczeństw stworzonej dla zapewnienia bezpieczeństwa, a zarazem przetrwania i rozwoju, wciąż wydaje się być niezachwiana, nie oznacza to braku problemów w realizacji celów, które mu wyznaczono. Generowane współcześnie potrzeby nie tylko stają się coraz liczniejsze, ale także bardziej złożone. Samo państwo nie jest w stanie zapewnić ich skutecznej realizacji, o efektywności nie wspominając, dlatego zasady demokratycznego ustroju wymagają, by dzieliło się ono uprawnieniami do wykonywania zadań publicznych ze zdecentralizowanymi jednostkami władzy terytorialnej, zapewniając uczestnictwo społeczności lokalnych w działaniach na rzecz ich własnego rozwoju. Przy całej złożoności współczesnych warunków ich funkcjonowania, urzeczywistnienie tego zjawiska często przekracza możliwości tych ostatnich, zwłaszcza na szczeblu lokalnym.

Obecnie nie chodzi tylko o odejście od administracji biurokratycznej na rzecz zarządczej, od rządzenia do zarządzania, od hierarchii do partycypacji, bowiem ten trend obserwuje się mniej więcej wszędzie, ale o innowacyjne i kreatywne podejście do rozwiązywania współczesnych problemów, uwzględniając specyfikę poszczególnych obszarów.

Szczytna idea wyrównania poziomów rozwoju – tak w ujęciu globalnym, jak i w skali samych państw – cieszy się uznaniem, jednak wciąż daleka jest od urzeczywistnienia. Opracowywanie jednego planu dla zróżnicowanych rozwojowo obszarów ewidentnie nie przynosi oczekiwanych rezultatów. Wydaje się, że skrojone na miarę specyficznych potrzeb, strategiczne w charakterze modele lepiej spełnią swoją rolę, przynosząc bardziej zadowalające wyniki. Powinny one ponadto, jako wspierające oddolne inicjatywy, współpracę, partnerstwo i solidarność, przynosić wartość dodaną, mianowicie wnosić wkład w rozwój społeczeństwa obywatelskiego i samej demokracji. Zadaniem państwa i w jego interesie leży wspieranie takich inicjatyw. Coraz wyraźniej ujawnia się też (ponownie w historii) rola miast oraz regionów jako wiodących prym w zarządzaniu wykonywaniem zadań publicznych[1]. Jednocześnie nowe modele, jako "(s)krojone na miarę" nie poddają się łatwo generalizacji i chociaż ich skuteczność najlepiej poddawać analizie w odniesieniu do obszaru i skali, dla których zostały stworzone, nie jest to jednak niemożliwe.

W niniejszych rozważaniach uwaga skupiona będzie na jednym z rozwiązań, które ostatnimi czasy zaimplementowano w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, a ściślej rzecz ujmując, w Anglii. W historii Wysp Brytyjskich kształtowanej przez wiele czynników, gdzie aktorami zawsze były wzajemnie powiązane Walia, Szkocja, Irlandia i Anglia, obecność i dominacja tej ostatniej jest najbardziej wyraźna[2]. Odmierna, w wyniku dewolucji, organizacja terytorialna tej części Zjednoczonego Królestwa zawsze doznawała licznych przeobrażeń kształtujących bardzo oryginalną (i skomplikowaną) strukturę, a w dobie globalizacji, w rezultacie niedomagań struktury administracyjnej na wielu poziomach, stała się źródłem nowatorskich i twórczych rozwiązań.

Przykładem są tzw. kombinowane władze (ang. combined authorities) – instytucja względnie nowa, będąca rezultatem oddolnych działań na poziomie lokalnym (m.in. w dziedzinie transportu czy przedsiębiorczości) podejmowanych w braku szczebla regionalnego i organizacji w obszarach miejskich po likwidacji hrabstw metropolitalnych w 1986 r.[3]. Dostrzeżono i doceniono tą aktywność nadając jej formalne prawne ramy. Przypadła im kluczowa rola w realizacji głównych celów określonych w białej księdze Levelling up White Paper[4]. Pomimo dowolności w tej materii, w większości obszarów władze kombinowane, jak się oczekuje, mają funkcjonować jako posiadające wybieranego w bezpośrednich wyborach burmistrza (mayoral combined authorities)[5].

Władze kombinowane (WK) to klaster władz lokalnych, ukierunkowany strategicznie, w pierwszej kolejności na wyniki. Inaczej niż władze lokalne, władze kombinowane nie wykazują powiązania z miejscem i ze społecznością. Wybór burmistrza, co jest możliwe w ramach modelu władz kombinowanych, może to zmienić. Byłby on liderem zarządczym (a więc i w sumie politycznym z uwagi na kwestię podejmowania decyzji), który mógłby zapoczątkować zmiany w statusie władz kombinowanych, być może umożliwiając przekształcenie ich w strukturę regionalną, ale i politycznym czynnikiem kontroli i wpływów partii politycznych. W chwili obecnej nie jest zbyt klarowne, jaka będzie przyszłość władz kombinowanych. Do obecnych dziesięciu być może dołączą nowe, jednak proces jest aktualnie trudniejszy, mniej elastyczny, dłuższy i wyraźnie wskazuje na kontrolę odgórną nad procesem dewolucji w Anglii.

[1] Zob. Wprowadzenie w: Atlas Imperium Brytyjskiego. Historia największego państwa w dziejach, National Geographic Polska, Numer Specjalny 03/22 wrzesień - listopad, s.7.

[2] Progress in setting up combined authorities, Report by the Comptroller and Auditor General, Department for Communities and Local Government, National Audit Office 2017, s. 6, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/07/Progress-in-setting-up-combined-authorities.pdf> (03.09.2022).

[3] Ibidem, s.14

[4] LGA statement: Levelling Up White Paper, Local Government Association, <https://www.local.gov.uk/about/news/lga-statement-levelling-white-paper> (2.09.2022).

[5] D. Jeffery, Understanding drivers of support for English city-region devolution: a case study of the Liverpool City Region, Br Polit. 2022 Jan 11 : 1-20., <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8747885/> (2.09.2022).

Jak dotąd istnieje niewiele literatury naukowej na temat identyfikowania władz kombinowanych, ich uwarunkowań czy czynników wspierających publiczne poparcie dla nich[6]. W debatach perspektywa wyborców i reprezentacji (a przecież wybierany jest burmistrz) nie jest ujmowana i władze kombinowane w tym momencie są jeszcze strategicznymi ciałami utworzonymi dla zarządzania wykonywaniem zadań.

I. Charakterystyka władz kombinowanych jako formy organizacji jednostek władzy lokalnej w celu wykonywania zadań publicznych

Władze kombinowane zostały utworzone w 2009 roku na mocy Ustawy o demokracji lokalnej, rozwoju gospodarczym i budownictwie (Local Democracy, Economic Development and Construction Act)[7]. W części 6, w art. 103 sekcja 1 stwierdzono, że Sekretarz Stanu może Rozporządzeniem ustanowić jako osobę prawną władzę kombinowaną dla obszaru, który spełnia określone w ustawie warunki[8].

Brzmienie przytoczonego przepisu pozwala wnioskować, iż jest to instytucja funkcjonująca tylko w Anglii (ale z wyłączeniem Londynu)[9], tworzona przez minimum dwie jednostki władz lokalnych z niewielkimi ograniczeniami w odniesieniu do ich geografii. To osoby prawne, tworzone dobrowolnie, z inicjatywy zainteresowanych władz lokalnych w drodze zarządzenia Sekretarza Stanu. Forma władzy kombinowanej umożliwia podejmowanie decyzji ponad granicami jednostek władz lokalnych w sprawach, które wykraczają poza interesy poszczególnych członków instytucji[10]. Zgadza się one na umowę z rządem centralnym w celu uzyskania uprawnień w drodze dewolucji (tzw. „*devo deal*”)[11]. Władze kombinowane mogą pełnić funkcje statutowe przekazane im zarządzeniem Sekretarza Stanu, a także wszelkie inne, na dzielenie których zgodzą się organy władz wchodzących w ich skład[12].

O specyfice władz kombinowanych przesądza przyznana w 2016 r. przez ustawę o decentralizacji miast i samorządów (*Cities and Local Government Devolution Act*)[13] możliwość działania pod przewodnictwem wybranego w wyborach powszechnych burmistrza (mayor/ metro mayor) jako burmistrzowska władza kombinowana (mayoral combined authority – MCA).

Jako pierwszą władzę kombinowaną ustanowiono Greater Manchester w 2011 r., a cztery następne w 2014 r. (North-East, Liverpool City Region, Sheffield City Region, West Yorkshire). Pomiędzy 2014 a 2016 rokiem rząd negocjował tzw. umowy dewolucyjne w kilku obszarach. Ich realizacja przyniosła utworzenie władz kombinowanych z burmistrzem na czele, w niektórych przypadkach przekształcając funkcjonujące już struktury władz kombinowanych. Od 2019 r. w Anglii (poza Londynem) istnieje dziesięć połączonych władz, z których tylko jedna – North East – nie ma wybieralnego burmistrza[14]. Ilustruje to poniższy rysunek.

[6] Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009,

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/20/notes/contents> (2.09.2022).

[7] HM Treasury, A country that lives within its means: Spending Review 2015, July 2015,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/447101/a_country_that_lives_within_its_means.pdf (03.09.2022).

[8] M. Sandford, Combined authorities, Briefing Paper Nr 06649, House of Commons, 17 December 2019., s. 7

<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn06649/> (01.09.2022).

[9] Obok opłat od władz członkowskich może to być m.in. odsetek od przychodów od wzrostu wskaźnika biznesowego, uprawnienia do podnoszenia dodatków do stawek biznesowych, możliwość pożyczania pieniędzy w ramach ściśle określonego reżimu pożyczkowego przewidzianego dla władz lokalnych.

[10] M. Sandford, Combined authorities, op.cit., s.7.

[11] Cards on the table: English devolution and governance, <https://www.cfgs.org.uk/wp-content/uploads/CfPS-Devolution-Paper-v4-WEB-2.pdf>, (02.09.2022); Overview and scrutiny in combined authorities: a plain English guide,

<https://www.cfgs.org.uk/wp-content/uploads/Overview-and-scrutiny-in-combined-authorities-a-plain-english-guide.pdf> (02.09.2022).

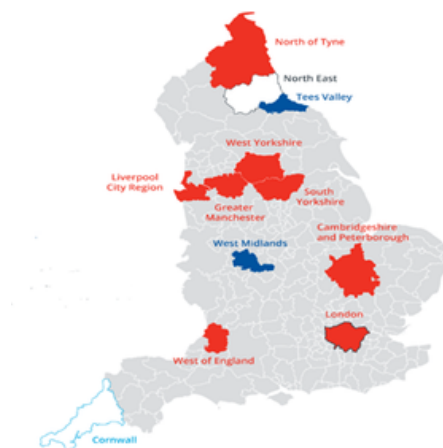
[12] Overview and scrutiny in combined authorities:op.cit., s. 6.

[13] Progress in setting up combined authorities, op.cit. s.14

[14] Devolution deal to delivery, A guide to help councils navigate devolution deals,

<https://www.local.gov.uk/publications/devolution-deal-delivery#an-introduction-to-the-combined-authorities> (04.09.2022).

Rysunek 1. Władze kombinowane w Anglii (2022)



Źródło: Metro mayors, Institute for government, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/metro-mayors> (1.09.2022)

W wydanym w 2022 r. dokumencie politycznym rządu Levelling up Great Britain zapowiedziano możliwość rozciągnięcia zasięgu instytucji poza terytorium Anglii (i na obszary niemetropolitalne) z nowymi ofertami w:

- Kornwalii;
- Derbyshire i Derby;
- Devon, Plymouth i Torbay;
- Durham;
- Hull i East Yorkshire;
- Leicestershire;
- Norfolk;
- Nottinghamshire i Notting;
- Suffolk[15].

Jednostka ta może zostać ustanowiona zarządzeniem wydanym przez Sekretarza Stanu na wniosek dwóch lub więcej organów lokalnych. Ustanowienie władz kombinowanych może nastąpić na dwa sposoby, zgodnie z procedurą z ustawy z 2009 r. lub na mocy ustawy z 2016 r., Zatem odpowiednio organ lub władze lokalne mogą przeprowadzić przegląd zarządcy (governance review), i – za zgodą lokalnych władz nim objętych – opublikować program (scheme) zalecający utworzenie jednostki władz kombinowanych. Sekretarz Stanu może wówczas zgodzić się na to i powstaje ona na mocy prawa wtórnego[16]. Sekretarz Stanu może też podjąć decyzję o ustanowieniu władzy kombinowanej, jeśli rady jednostek władz lokalnych na danym obszarze wyrażą na to zgodę (rodzi to konieczność przeprowadzenia konsultacji społecznych). Sekretarz Stanu może też podjąć decyzję o ustanowieniu władzy kombinowanej, jeśli rady jednostek władz lokalnych na danym obszarze wyrażą na to zgodę (rodzi to konieczność przeprowadzenia konsultacji społecznych). Tak, czy inaczej, Sekretarz Stanu musi być przekonany, że ustanowienie władzy kombinowanej może „poprawić wykonywanie funkcji ustawowych odnoszących się do transportu (...) na danym obszarze, a także wykonywania ustawowych funkcji rozwoju gospodarczego i rewitalizacji na obszarze oraz warunków gospodarczych na danym obszarze”[17].

[15] Progress in setting up combined authorities, op.cit., s.14

[16] nad tymi poza Londynem dłużej, bowiem strategiczny organ dla zarządzania stolicą powołano już w 1999 r. Na mocy Greater London Authority Act 1999 i Greater London Authority Act 2007.

[17] M. Palese, Democracy Made in England: Where Next for English Local Government?, Electoral reform, 09.03.2022, [https://www.electoral-reform.org.uk/latest-news-and-research/publications/democracy-made-in-england-where-next-for-english-local-government/\(02.09.2022\)](https://www.electoral-reform.org.uk/latest-news-and-research/publications/democracy-made-in-england-where-next-for-english-local-government/(02.09.2022))

Istniejąca już WK, jeśli nadal ma status nieburmistrzowski (non-mayoral), może dokonać jego zmiany na mocy rozporządzenia wydanego przez Sekretarza Stanu[18].

Ta, w skrócie zarysowana procedura, poprzedza zawarcie umowy dewolucyjnej. Są to dwa odrębne, ale ściśle powiązane procesy, niezbędne dla utworzenia władzy kombinowanej[19].

W ramach dewolucji może nastąpić transfer niemal każdego rodzaju uprawnień na poziom lokalny. Uzgodnione do tej pory umowy charakteryzowane są jako „menu z dodatkami”[20]. Obok listy wspólnych elementów („menu”), jak fundusz inwestycyjny (o wartości od 15 do 38 mln funtów rocznie), budżet na edukację dorosłych (Adult Education Budget – AEB), wsparcie biznesowe, uprawnienia fiskalne, transport, planowanie i użytkowanie gruntów[21], każda umowa zawiera kilka unikalnych dodatków – „specjalizacji” (zwykle będących zobowiązaniem do prowadzenia w przyszłości określonego rodzaju polityk). Są to głównie Policja i Straż Pożarna, sprawiedliwość, mieszkalnictwo i opieka zdrowotna[22].

Kombinowane władze nie reprezentują jednolitego modelu, a szczegóły ich uprawnień zależą od odrębnych umów z rządem centralnym. Niektóre z nich są przekazywane poprzez rozporządzenia do każdego obszaru na mocy wspomnianych wcześniej ustaw z 2009 i 2016 roku. Inne, o nieustawowym charakterze, mogą być im po prostu przekazane przez rząd i sprawowane równoległe z innymi organami – niekoniecznie wspólnie w ramach władz kombinowanych[23].

Szczegóły wszystkich uprawnień i środków finansowych, które zostały przekazane poszczególnym obszarom, można znaleźć w Rejestrze Dewolucji[24]. Tworzenie władz kombinowanych i przekazanie im uprawnień, jako że może być modyfikowane wraz ze zmieniającymi się uwarunkowaniami, jawi się jako ciągły proces, a nie jednorazowe wydarzenie.

Funkcjonowanie kombinowanych władz jest finansowane ze środków przekazanych przez rząd centralny lub z wpływów pozyskiwanych bezpośrednio. Kombinacja metod finansowania jest specyficzna dla każdej z nich z osobna. Są to już istniejące strumienie finansowania oraz nowe, związane z funkcjonowaniem w formie władz kombinowanych[25]. Szczególnie istotne są środki z dotacji na fundusz inwestycyjny (*Investment Fund Grant – IFG*), chociaż podział tego funduszu na elementy kapitałowe i dochodowe różni się w zależności od poszczególnych obszarów. Owe dotacje, przewidziane na okres 30 lat, są uzgadniane w ramach umów dewolucyjnych i co pięć lat podlegają rewizji w celu potwierdzenia, czy wydatki przyczyniły się do wzrostu krajowego. Uprawnienia i funkcje przekazane połączonym władzom, mają być w pierwszej kolejności finansowane z istniejących już źródeł.

[18] M. Palese, What is a combined authority and what is a metro mayor?, Electoral reform, 24.03.2022,

<https://www.electoral-reform.org.uk/what-is-a-combined-authority-and-what-is-a-metro-mayor/#:~:text=There%20are%20now%2010%20combined,not%20have%20an%20elected%20mayor.> (02.09.2022); The development of mayoral combined authorities, Centre for Cities [https://www.centreforcities.org/reader/levelling-up-the-uks-regional-economies/the-development-of-mayoral-combined-authorities/\(02.09.2022\)/](https://www.centreforcities.org/reader/levelling-up-the-uks-regional-economies/the-development-of-mayoral-combined-authorities/(02.09.2022)/)

[19] Progress in setting up combined authorities, op.cit., s. 4, ; English devolution deals. Report – Value for money, 20 Apr 2016, <https://www.nao.org.uk/reports/english-devolution-deals/> (5.09.2022).

[20] Metro mayors, institute for Government, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/metro-mayors> (5.09.2022).

[21] Combined Authorities. A Plain English Guide, op.cit, s.6.

[22] Chociaż i obszary niemetropolitalne negocjują umowy, nawet z propozycją burmistrza (county mayor) Zob. D. Parsley, Cornwall, Devon and Dorset could get combined authority with extra powers from Westminster, 11 September 2020, iNews, <https://inews.co.uk/news/politics/cornwall-devon-dorset-combined-authority-extra-powers-white-paper-devolution-643348> (02.09.2022).

[23] Reaching a dead end, The Economist, 4.03.2017, [https://www.economist.com/britain/2017/03/04/reaching-a-dead-end\(02.09.2022\)](https://www.economist.com/britain/2017/03/04/reaching-a-dead-end(02.09.2022)).

[24] Ibidem

[25] Punkt 1.5 w Secretary of State’s Annual Report on Devolution 2019-20 Presented to Parliament pursuant to Section 1 of the Cities and Local Government Devolution Act 2016, s.4,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/969199/CM_Devolution_2019-20_for_WEB.pdf (02.09.2022).

Przyszły poziom finansowania tych działań pozostawiono do decyzji rządu, który opracował szereg „wytycznych” dotyczących dewolucji, zawierających orientacyjne poziomy budżetowe dla niektórych zdewoluowanych funkcji[26].

Organ wykonawczy WK składa się co najmniej z jednego przedstawiciela każdej lokalnej władzy członkowskiej (radnych) lub z (co najmniej) jednego przedstawiciela każdej z władz i burmistrza wybranego w wyborach bezpośrednich tam, gdzie instytucja ta funkcjonuje (czyli właściwie wszędzie). Obok pełnoprawnych członków WK (a można przynależeć tylko do jednej) niektóre z nich mają członków stowarzyszonych (*associate member*). Burmistrz jest zarówno członkiem władzy kombinowanej, jak i jej przewodniczącym. Wyznacza on swojego następcę. Może także utworzyć „gabinet” złożony z liderów władz lokalnych, reprezentujących władze członkowskie. Burmistrz może również mianować jednego doradcę politycznego i delegować funkcje członkom gabinetu, komisjom lub funkcjonariuszom kombinowanych władz.

Rozporządzenie ustanawiające analizowaną instytucję umożliwia powierzenie pewnych funkcji lub uprawnień wyłącznie burmistrzowi lub władzom kombinowanym[27]. Każdy z nich (zarówno burmistrz, jak i liderzy władz lokalnych) dysponuje jednym głosem, jednak w wielu przypadkach większość za podjęciem decyzji musi uwzględniać głos burmistrza. Oznacza to, że ma on prawo weta wobec niektórych z nich. Działania burmistrza mogą zostać zablokowane przez władze członkowskie większością głosów. Zdarza się też, że do podjęcia decyzji wymagana jest jednomyślna zgoda władz członkowskich. Rozporządzenia indywidualne zawierają dodatkowe postanowienia, dotyczące prawa głosu oraz kworum na posiedzeniach połączonych władz.

Podjęcie decyzji musi wiązać się z odpowiedzialnością, dlatego też obok burmistrza i władz kombinowanych, podobnie jak w poszczególnych władzach lokalnych, musi pojawić się element kontrolny. Ustawa z 2016 r. wymaga, aby każda władza kombinowana ustanowiła co najmniej jedną Komisję Przeglądu i Kontroli (Overview and Scrutiny Committee – OSC). Kontrola ma prawo dokonywać przeglądu i/lub analizy działań lub decyzji podjętych przez organ; sporządzać raporty lub rekomendacje na ten temat oraz raporty lub rekomendacje w każdej sprawie dotyczącej obszaru władz kombinowanych lub mieszkańców jej terytorium. Odnosi się to do działań podejmowanych przez władze kombinowane lub burmistrza[28]. Komisja musi opublikować plan, wskazujący w jaki sposób będzie wykonywać swoje uprawnienia, dysponuje też prawem zawieszenia decyzji kombinowanych władz podczas ich przeglądu. Może także wymagać od członków WK oraz urzędników obecności i udzielania odpowiedzi na pytania[29].

Przedstawiona powyżej instytucja władz kombinowanych jawi się jako nie tylko dobrowolna, ale i elastyczna pod względem liczby władz lokalnych tworzących analizowaną jednostkę, wykonywanych zadań i odpowiadających im uprawnień. Nawet granice władz kombinowanych, z uwagi na zastrzeżenie, iż ich mogą przekraczać granic władz dystryktów lub jednostek unitarnych (ale już nie dotyczy to granic hrabstw), nie są ograniczone obszarami geograficznymi władz lokalnych. Te ostatnie nie mogą być wprowadzone jako członkami więcej niż jednej władzy kombinowanej, ale nic nie stoi na przeszkodzie, aby władza lokalna była członkiem jednej i pozostawała stowarzyszona z inną[30].

[26] Date set for elected city mayors, <https://www.gov.uk/government/news/date-set-for-elected-city-mayors>(02.09.2022).

[27] Governing England: Devolution and mayors in England, <https://www.thebritishacademy.ac.uk/publications/governing-england-devolution-mayors-england/> (05.09.2022).

[28] M. Burton, Devolution White Paper to be replaced by levelling up proposals, Localgov, <https://www.localgov.co.uk/Devolution-White-Paper-to-be-replaced-by-levelling-up-proposals/52269> (01.09.2022); Levelling Up the United Kingdom, Policy Paper, <https://www.gov.uk/government/publications/levelling-up-the-united-kingdom>(01.09.2022).

[29] Lord Sainsbury of Turville, Levelling up the UK's regional economies, 2.03.2021, Centre for Cities, <https://www.centreforcities.org/reader/levelling-up-the-uks-regional-economies/the-development-of-mayoral-combined-authorities/>(01.09.2022)

[30] M. Palese, Democracy Made in England: op.cit.2, s.47.

Władze kombinowane odzwierciedlają raczej funkcjonalne niż tylko administracyjne obszary, których przedstawiciele zwykle posiadają doświadczenie we wzajemnej współpracy[31]. Taki skrojony na miarę twór, przy odpowiednich działaniach kontrolnych gwarantujących odpowiedzialność władz kombinowanych, stawiając na menadżerski model zarządczego przywództwa, ma wszelkie warunki, by działać nie tylko skutecznie, ale i efektywniej w wykonywaniu newralgicznych zadań publicznych niż mogłaby to zrobić każda z władz działając w pojedynkę.

Uwarunkowania funkcjonowania władz kombinowanych

Zarysowana powyżej struktura władz kombinowanych to jedynie rama i bez okoliczności ją kształtujących nie jest możliwe dokonanie oceny jej praktycznego funkcjonowania i zmian, jakich instytucja ta doznała od momentu jej utworzenia. Chociaż WK pojawiły się w 2009 r., impulsem, który przyczynił się do ich powstania było zniesienie funkcjonujących od 1974 r. hrabstw metropolitalnych oraz przywrócenie działających jako rady owych hrabstw Władz Transportu Pasażerskiego-PTA[32] (tabela 1) w 1986 r. Pozostawiło to Anglię bez organów samorządowych posiadających strategiczną władzę nad głównymi obszarami miejskimi kraju[33].

Wielka Brytania pomimo, iż jest liderem politycznym i gospodarczym, doświadcza dolegliwych asymetrii rozwojowych na własnym terytorium, a dotyczą one właśnie Anglii. Jej administracyjna struktura i tak już dość skomplikowana, dość często podlegała różnorodnym modyfikacjom. Ta z 1986 r. niejako wymusiła oddolne inicjatywy kooperacyjno-partnerskie na poziomie lokalnym (nieformalne partnerstwa czy wspólne komisje) w sytuacji przedłużającej się niewydolności szczebla regionalnego i braku organizacji obszarów metropolitalnych. Te wysiłki nie pozostały niedostrzeżone, uznano je za obiecujące i wspierano prawnie, np. w aktach prawnych z 2000 i 2008, a w końcu w 2009 r., gdy ustanowiono władze kombinowane (Tabela 1).

Tabela 1. Władze kombinowane w procesie dewolucji - geneza i ewolucja

1974	Utworzenie hrabstw metropolitalnych w Anglii i Walii. Władze Transportu Pasażerskiego (<i>Passenger Transport Authorities – PTA</i>) działające od 1968 r. zorganizowano jako rady hrabstw metropolitalnych
1986	Zniesienie hrabstw metropolitalnych i przywrócenie PTA
2000	Ustawa o Władzy Lokalnej (<i>Local Government Act</i>) daje samorządom uprawnienia do delegowania obowiązków do wspólnych komisji.
2008	Ustawa o Transporcie Lokalnym (<i>Local Transport Act</i>) przemianowuje PTA na Zintegrowane Władze Transportowe (<i>Integrated Transport Authorities</i>) i rozszerza ich obowiązki. Dopuszcza również zmianę ich granic. Wieloobszarowe Umowy (<i>Multi-Area Agreements</i>) wprowadzają umowy transgraniczne pomiędzy sąsiednimi władzami i organami regionalnymi w celu wzmocnienia zaangażowania władz lokalnych w rewitalizację funkcjonalnych obszarów gospodarczych
2009	Uchwalenie Ustawy o Lokalnej Demokracji, Rozwoju Ekonomicznym i Budownictwie (<i>Local Democracy, Economic Development and Construction Act</i>), która uregulowała utworzenie władz kombinowanych
2010	Wprowadzenie agendy w sprawie lokalizmu; koalicyjny rząd Gordona Browna zapowiedział zniesienie Agencji Rozwoju Regionalnego (<i>Regional Development Agencies – RDA</i>)

[31] No stone unturned in pursuit of growth, London 2012, s.45,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/34648/12-1213-no-stone-unturned-in-pursuit-of-growth.pdf (01.09.2022).

[32] HM Treasury, A country that lives within its means: Spending Review 2015, July 2015,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/447101/a_country_that_lives_within_its_means.pdf(03.09.2022).

[33] Overview and scrutiny in combined authorities: a plain English guideop.cit, s. 5,

2011	Utworzenie Kombinowanych Władz Greater Manchester
2012	Seria nieudanych referendów w 11 największych miastach Anglii w celu ustalenia, czy wprowadzić bezpośrednio wybieranych burmistrzów w celu zapewnienia przywództwa politycznego, zastępując dotychczasowych liderów rad, którzy są wybierani przez radę lokalną. Publikacja raportu "No stone unturned in the pursuit of growth" Lorda Heseltine, podkreślającego konieczność dewolucji w obliczu regionalnych różnic w rozwoju ekonomicznym oraz rolę władz kombinowanych. Pierwsza fala Umów Miejskich (<i>City Deals</i>) z ośmioma miastami wprowadzającymi programy finansowania, które umożliwiły miastom inwestowanie w aktywa, takie jak budynki i drogi
2014	Utworzenie kombinowanych władz Liverpool City Region, West Yorkshire, North East and Sheffield City Region Pierwsza dewolucyjna umowa z Greater Manchester (zawierająca przepis o bezpośrednio wybranym burmistrzu), a potem z Sheffield City Region (bez burmistrza w umowie)
2015	Umowy dewolucyjne uwzględniające instytucję burmistrza (<i>Mayorat devolution deals</i>) z władzami kombinowanymi Sheffield City Region i Liverpool City Region oraz Tees Valley i West Midlands. Umowa bez wprowadzania burmistrza z władzą kombinowaną West Yorkshire
2016	Ustawa o Dewolucji Miast i Samorządów Lokalnych (<i>The Cities and Local Government Devolution Act</i>) – wprowadzenie burmistrzów władz kombinowanych, uproszczenie procesu powoływania władz kombinowanych, rozszerzenie ich funkcji poza rozwój gospodarczy i transport oraz dopuszczenie innych modeli dewolucji
2017	Utworzenie władz kombinowanych West of England i Cambridgeshire and Peterborough
2018	Utworzenie North of Tyne Combined Authorities
2022	Publikacja dokumentu "Wyrównywanie poziomu Wielkiej Brytanii" (<i>Levelling up Great Britain</i>). Obejmuje on m.in. szczegóły nowej struktury dewolucji i zapowiada rozszerzenie instytucji władz kombinowanych poza obszar Anglii z nowymi ofertami w: Kornwalia; Derbyshire i Derby; Devon, Plymouth i Torbay; Durham; Hull i East Yorkshire; Leicestershire; Norfolk; Nottinghamshire i Nottingham; i Suffolk

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Progress in setting up combined authorities*, s.14
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/07/Progress-in-setting-up-combined-authorities.pdf> (01.09.2022);
Combined authorities, Local Government Association, <https://www.local.gov.uk/topics/devolution/devolution-online-hub/devolution-explained/combined-authorities> (01.09.2022); *Levelling Up the United Kingdom, Housing and Communities by Command of Her Majesty 2 February 2022*, s. 133 i 234,
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1052708/Levelling_up_the_UK_white_paper.pdf (01.09.2022)

Powstanie kombinowanych władz, choć zakorzenione w oddolnych inicjatywach lokalnych, wpisuje się jednak w proces dewolucji, gdy kolejne rządy brytyjskie przez dekady próbowały stworzyć nowe formy demokracji, a przynajmniej skutecznego zarządzania sprawami publicznymi na szczeblu niższym niż krajowy. W kontekście zmieniającego się charakteru rządów Wielkiej Brytanii, Anglia pozostaje anomalią. Podczas gdy w ciągu ostatnich dwóch dekad, ośrodki władzy w pozostałej części Wielkiej Brytanii przesunęły się z Westminsteru, w Anglii zmiany te były bardzo limitowane[34].

Wyraźne jest promowanie inicjatyw związanych ze współpracą władz lokalnych w wykonywaniu zadań publicznych ponad ich administracyjnymi granicami, na podstawie różnego rodzaju umów czy w formach komitetów tak, by obszary te były funkcjonalne gospodarczo i służyły celom rozwoju. Zatem, to logika ekonomiczna wydaje się być pierwotną i najważniejszą przesłanką utworzenia władz kombinowanych, o czym świadczy nie tylko klastrowa struktura WK, ale i charakter zapisów umów dewolucyjnych i ich zakres.

W funkcjonowaniu wspomnianej instytucji zauważalna jest szybka i znacząca zmiana. Miała ona miejsce już w roku 2016, gdy – nawet jeśli wciąż jest to opcja do wyboru – nastąpiło przejście od władz kombinowanych do władz kombinowanych z burmistrzem. W tej postaci funkcjonuje większość WK i ta forma jest promowana przez rząd w ofertach umów dewolucyjnych[35]. Burmistrz jest tym elementem, który wzmacnia odpowiedzialność jednostki władz kombinowanych i zapewnia przywództwo. Warto zwrócić uwagę, że instytucję tę wprowadzono po zakończonych niepowodzeniem referendach w sprawie bezpośrednio wybieranych burmistrzów, mających zastąpić dotychczasowych wybieranych przez radę lokalną (tabela 1) [36].

[34] *Combined Authorities: signs of success*, Grant Thornton and Bond Dickinson, 2017, s.9.
<https://www.granthornton.co.uk/globalassets/1.-member-firms/united-kingdom/pdf/publication/combined-authorities-signs-of-success.pdf> (01.09.2022).

[35] *Combined Authorities. A Plain English Guide*, Local Government Association, London 2016, s.6
https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/combined-authorities-plai-fb6_0.pdf (03.09.2022).

[36] *No stone unturned in pursuit of growth*, op.cit., s.45.

W związku z tytułem ustawy z 2016 roku (Ustawa o Dewolucji Miast i Samorządów Lokalnych (The Cities and Local Government Devolution Act) wnioskować należy także o wyraźnym nacisku na rolę miast w procesie dewolucji z wykorzystaniem instytucji władz kombinowanych, zwłaszcza z burmistrzem jako liderem. W miastach upatruje się obszarów władzy, demokracji, prosperity. Z tą wersją modelu wiążą się ponadto dodatkowe fundusze i uprawnienia.

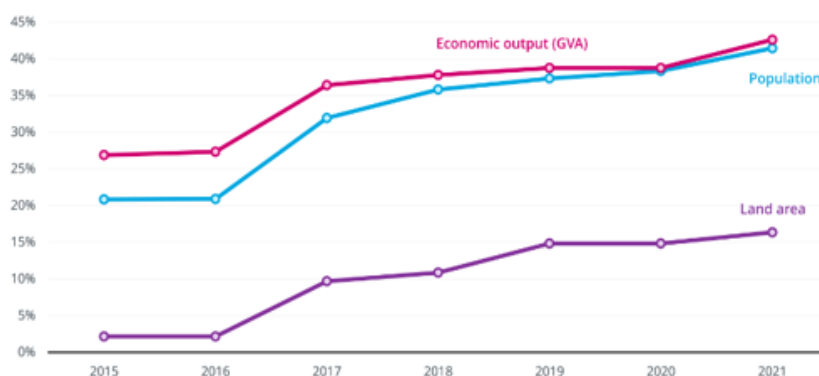
Niewątpliwie, do czysto strategicznego charakteru WK, należy w związku z tym dodać polityczny, bowiem na poziomie miast wpływy partii politycznych będą ujawniać się z większą niż lokalnie siłą. Sam burmistrz zwykle reprezentuje jakąś opcję polityczną i na pewno ma wpływ na decyzje władz lokalnych, jeśli potencjalni partnerzy różnią się opcją polityczną[37].

Obserwacja rozwoju WK pozwala stwierdzić, iż w krótkim okresie czasu nastąpiła zmiana procesu tworzenia WK, rozszerzenie ich funkcji poza gospodarkę i transport oraz uelastycznienie struktury, poprzez usunięcie barier związanych z położeniem geograficznym władz lokalnych, zamierzających współpracować w ramach WK.

Władze kombinowane nie powstawały jednocześnie (zob. Tabela 1), niektóre w trakcie swojego rozwoju zmieniały status z nieburmistrzowskiego na burmistrzowski, jedna z nich funkcjonuje bez niego i nie zamierza go powoływać.

Interesująca jest dynamika ewolucji tych instytucji, nie tylko wzrost ich liczby, ale obejmowanie kolejnych obszarów, ich populacji oraz wyników gospodarczych i ogólnego rozwoju, które są przecież przewodnim celem ich istnienia. Okres do roku 2016 charakteryzował się niewielką dynamiką, dopiero zapisy ustawy z 2016 r. dały impuls do rozwoju instytucji (rys.2). Znamienne, że od tej pory mówi się głównie o burmistrzowskim modelu władz kombinowanych[38].

Rys.2. Ewolucja władz kombinowanych według obszaru, populacji i wyników gospodarczych w latach 2015-2021



Źródło: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/charts/england-mayoral-devolution-deals> (03.09.2022).

Raport Progress in setting up combined authorities z 2017 r. informuje, iż 9 kombinowanych władz zrzeszało 54 władze lokalne (17% wszystkich w Anglii) jako pełnoprawnych członków, obejmując 34% populacji zamieszkałej poza Londynem (w tym 22% w KW z wybranym burmistrzem) oraz zaledwie 9% obszaru Anglii[39]. WK zanotowały ok. 36% wzrostu produkcji. W roku 2022 (łącznie z Wielkim Londynem), 41% populacji Anglii (przy 43% wzroście gospodarczego, ale tylko 14% powierzchni gruntów) mieszka na obszarach objętych jakąś formą umowy o dewolucji (z burmistrzem)[40].

[39] M. Palese, Democracy made in England....., op.cit. (online).

[40] Combined Authorities: signs of success, op.cit.(online).

Pod względem obszaru czy wyników ekonomicznych notuje się pewien rozwój, i w skali od 2015 r. jest on wyraźny, za to liczba ludności zamieszkującej terytoria WK niemal się podwoiła (choć dane z 2022 r. uwzględniają Londyn, zatem należy wziąć to pod uwagę).

Od momentu utworzenia KW Noth of Tyne w 2018, nie podjęto kolejnych działań w zakresie tworzenia nowych KW.[41] Plany, anonsowane jeszcze w 2019 roku, dotyczące kolejnych negocjacji w sprawie utworzenia władz kombinowanych, zostały odsunięte w czasie z powodu pandemii Covid-19.

Istotnym czynnikiem wpływającym na funkcjonowanie KW są działania rządu Wielkiej Brytanii w kwestii dewolucji w ogóle. W 2020 r. rząd planował wydać białą księgę „Dewolucja i naprawa lokalna” (Devolution and Local Recovery), wyjaśniającą w jaki sposób rząd będzie współpracować z miejscami w całej Anglii, aby zbudować trwałe ożywienie gospodarcze i określić plany dotyczące przyszłych ustaleń dotyczących dewolucji[42]. Ostatecznie zarzucono ten pomysł i w 2022 r. wydano dokument *Levelling up the United Kingdom*, który wyraźnie stanowi, że preferowanym przez rząd modelem dewolucji pozostaje model burmistrzowski, przy czym najwyższy poziom przekazanych uprawnień jest dostępny dla obszarów z pojedynczą instytucją (jak WK) lub radą hrabstwa i bezpośrednio wybieranym burmistrzem[43]. Wtórnie temu Centre for Cities podkreślając, iż rozwój władz kombinowanych z wybieranym burmistrzem „(...) oznacza, że istnieje ogromna szansa na rozwiązanie (...) regionalnych nierówności”[44].

Ewolucja instytucji władz kombinowanych wyraźnie wskazuje na kierunek dewolucji w tym właśnie aspekcie. Oddolny impuls inicjatywy, zinstytucjonalizowany – chociaż wyraźnie wpisuje się w nurt dewolucji – zmierza jednocześnie ku dość silnej kontroli ze strony państwa, głównie co do warunków ich utworzenia (presja w materii struktury uwzględniającej wybranego burmistrza), przy czym wykorzystuje się potencjalne korzyści finansowe i w kwestii priorytetu przy negocjowaniu umowy dewolucyjnej, a więc w głównej mierze przy uzgadnianiu zakresu uprawnień dla WK, które zdecydują się na ten model[45]. Jest to tzw. centralistyczne podejście do dewolucji, które tą ostatnią czyni kwestią dość kontrowersyjną[46].

II. Obraz władz kombinowanych z perspektywy zainteresowanych środowisk

Instytucja władz kombinowanych, będąc niejako „na zamówienie”, dostosowana do konkretnego kontekstu lokalnego łączących się władz, nie jest jednorodna i jako taka w praktyce powinna być oceniana w swoim specyficznym kontekście. Wszelkie uogólnienia będą niezwykle trudne. Warto spojrzeć na zagadnienie z punktu widzenia zainteresowanych aktorów tak, by mieć pewien jego obraz – kto, co i jak mówi o władzach kombinowanych w Anglii – chodzi zwłaszcza o to, czym dla opinii publicznej jest, bądź nie jest, WK.

Dewolucja i władze kombinowane są przedmiotem szerszego zainteresowania rządzących na wszystkich szczeblach organizacji państwowej, przedstawicieli nauki i (ale znacznie mniejszego) zwykłych obywateli. Zainteresowanie to owocuje różnego rodzaju opracowaniami na ten temat – od programów rządowych, ekspertyz naukowych, publikacji różnego rodzaju raportów, przewodników dla władz lokalnych, po informatory przybliżające instytucję i wyjaśniające jej funkcjonowanie oraz znaczenie w możliwie prosty sposób. Instytucje raportujące to:

[41] Devolution register, op.cit. (online).

[42] Ibidem

[43] M. Burton, Devolution White Paper to be replaced by levelling up proposals, Localgov, <https://www.localgov.co.uk/Devolution-White-Paper-to-be-replaced-by-levelling-up-proposals/52269> (03.09.2022); *Levelling Up the United Kingdom*, Policy Paper, <https://www.gov.uk/government/publications/levelling-up-the-united-kingdom> (02.09.2022)

[44] Lord Sainsbury of Turville, *Levelling up the UK's regional economies*, op.cit. (online).

[45] *Governing England: Devolution and mayors in England*, op.cit. (online).

[46] M. Palese, *Democracy Made in England...*, op.cit., s.47.

- House of Commons,
- Institute for Government (IfG),
- Centre for Governance and Scrutiny (CfGS),
- Local Government Association (LGA),
- Centre for Cities,
- Electoral Reform Society,
- National Audit Office,
- uniwersytety, centra badawcze, i wiele innych.

Podejmują one m.in. próbę odpowiedzi na pytania, czym WK są (bądź nie), jaki jest ich cel, rola, przypisywane znaczenie, jakie są dotychczasowe rezultaty ich funkcjonowania oraz przewidywania co do ich przyszłego rozwoju.

Władze kombinowane opisuje się na wiele sposobów, zwykle cytując ustawę z 2009 r., jednak podejmowane są próby wyjaśnienia zjawiska w inny sposób. Prezentuje je poniższa tabela.

Tabela 2. Władze kombinowane – próba definicji w wybranych dokumentach

Źródło	Władza Kombinowana – opis
Electoral Reform Society	W Anglii istnieją trzy formy samorządu terytorialnego: władze lokalne, władze połączone i Greater London Authority
Grant Thornton Bond Dickinson	najnowszy model zarządzania lokalnymi usługami publicznymi
Department for Communities and Local Government, National Audit Office	osoby prawne składające się z dwóch lub więcej jednostek samorządu terytorialnego, utworzone z udziałem burmistrza lub bez niego
Bennett Institute Policy Resources	władze kombinowane nie są władzami lokalnymi, ale kolektywnymi podmiotami prawnymi, za pośrednictwem których grupy władz mogą współpracować.
Local Government Association	ustawowo uregulowana forma zbiorowego podejmowania decyzji przez co najmniej dwie rady w celu poprawy świadczenia usług publicznych i innych funkcji publicznych na danym obszarze.
Centre for Governance and Scrutiny,	(...) zasadniczo partnerstwo między sąsiednimi radami, aby umożliwić wspólną pracę nad pewnymi politykami i usługami mającymi wpływ na całą lokalną społeczność
Liverpool City Region Combined Authority	Władza kombinowana jest samodzielną władzą lokalną

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M. Palese, *Democracy Made in England: Where Next for English Local Government?*, marzec 2022, [https://www.electoral-reform.org.uk/latest-news-and-research/publications/democracy-made-in-england-where-next-for-english-local-government/\(02.09.2022\)](https://www.electoral-reform.org.uk/latest-news-and-research/publications/democracy-made-in-england-where-next-for-english-local-government/(02.09.2022)); *Combined Authorities: signs of success*, Grant Thornton and Bond Dickinson, 2017, <https://www.grantthornton.co.uk/globalassets/1.-member-firms/united-kingdom/pdf/publication/combined-authorities-signs-of-success.pdf> (02.09.2022); *Progress in setting up combined authorities*, Department for Communities and Local Government, National Audit Office, 2017, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/07/Progress-in-setting-up-combined-authorities.pdf> (02.09.2022); *Engaging with local government. A Guide for Academics*, Bennett Institute Policy Resources, Cambridge 2020, https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2020/12/Policy_Resources_Engaging_with_local_government_-_booklet_July_20_3.pdf (02.09.2022); *Combined Authorities. A Plain English Guide*, Local Government Association, London 2016, <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/combined-authorities-plain-english-guide.pdf> (02.09.2022); K. Griggs, *Combined authorities and the role of a combined authority mayor*, Centre for Governance and Scrutiny, <https://lgiu.org/combined-authorities-and-the-role-of-a-combined-authority-mayor/> (02.09.2022); *Constitution of The Liverpool City Region Combined Authority*, Liverpool 2019, <https://modern.gov.merseytravel.gov.uk/documents/s37624/Item%20-%20Appendix.pdf> (02.09.2022)

Zatem władze kombinowane postrzegane są jako: władza lokalna, forma samorządu terytorialnego, model zarządzania, kolektywne podmioty prawne, ustawowa forma podejmowania zbiorowych decyzji, partnerstwo pomiędzy sąsiednimi organami stanowiącymi jednostek władzy lokalnej.

W obliczu tak różnych poglądów na tę kwestię pożądane byłoby uzgodnienie jednolitego stanowiska w tej sprawie, zwłaszcza, że w skierowanym do środowiska akademickiego przewodniku Bennett Institute Policy Resources kategorię odmawia się WK statusu władzy lokalnej, same zaś WK widzą siebie jako takie. Wydaje się, że tak widzi je także władza centralna, jeśli w raporcie o wydatkach Ministerstwa Skarbu o władzach kombinowanych mówi się, że stanowią realizację planu polegającego na „stworzeniu nowego szczebla rządu, między Whitehall a ratuszem, który miałby przejąć pewne obowiązki gospodarcze i publiczne, zbyt duże, by mogły sobie z nimi poradzić poszczególne rady”[47]. Sugerowałoby to poziom regionalny. Tymczasem Lord Heseltine w Raporcie z 2012 r., który stanowił inspirację i podstawę do działań formalizujących partnerskie inicjatywy lokalne mówi, że WK jest przeznaczona dla grup odpowiednich władz lokalnych, które chcą ściśle współpracować w celu poprawy rozwoju gospodarczego, regeneracji i transportu w subregionie[48]. Zatem trudności następcza ustalenie poziomu, na którym funkcjonuje władza kombinowana.

Dość jasno, jak się wydaje, wypowiada się w kwestii charakteru władz kombinowanych Centre for Governance and Scrutiny, poprzez wskazanie procedury kontroli we władzach lokalnych i WK. Ponieważ ustawodawstwo regulujące kwestie kontroli władz kombinowanych ściśle odzwierciedla kontrolę we władzach lokalnych i wytyczne rządu dotyczące kontroli dotyczą funkcji zarówno jednostek samorządu tworzących WK, jak i WK, można byłoby założyć, że te dwie formy kontroli są identyczne. Ale tak nie jest z uwagi na różne sposoby działania władz kombinowanych i ich priorytety. Istnieją również pewne rozróżnienia dotyczące struktury i zarządzania komisjami kontrolnymi na poziomie WK[49]. Na wybranych przykładach ilustruje to poniższa tabela.

Tabela 3. Kontrola władz lokalnych vs kontrola władz kombinowanych

Kontrola władz lokalnych	Kontrola władz kombinowanych
Koncentracja na sprawach strategicznych, ale z realizacją operacyjną, która wpływa na priorytety kontroli i informuje, gdzie one leżą	Wysoce strategiczne – o długoterminowym wzroście i strategiach wprowadzania zmian za 20 do 30 lat. W większości obszarów nadzór operacyjny dotyczący transportu
Obejmuje nadzór nad bardzo szerokim zakresem usług, bezpieczeństwem i problemami społeczności	Odzwierciedla umowę dewolucyjną – główny nacisk położony na ekonomię i rozwój. Dopuszczalny jest jakiś nadzór w kwestiach operacyjnych, takich jak transport
Silny i bliski związek ze społecznością; silne poczucie miejsca	Skala stawia wyzwania związane z połączeniem ze społecznością lokalną
Partnerstwo jest ważne dla realizacji, ale kontrola często dotyczy rady, jako instytucji, sposobu, w jaki działa	Partnerstwo ma fundamentalne znaczenie dla zdolności WK do realizacji swoich priorytetów – wszystko, co robi WK, dotyczy partnerów i partnerstwa
Kontrola budżetu odzwierciedla potrzebę ścisłej koordynacji z audytem; ważne jest monitorowanie finansowe realizacji działań operacyjnych; ciągły przegląd budżetu; wymagany jest proces rozwoju; kontrola budżetowa odzwierciedla fakt, że rady są dużymi podmiotami o wielomilionowych budżetach na realizację usług	Budżet i koncentracja finansowa będą musiały być skupione na inwestycjach, wykorzystaniu Funduszu Rozwoju i innych kwestiach, a nie na finansach WK jako organizacji
Zasady dotyczące kworum określone w akcie konstytuującym, na ogół wymagają obecności tylko kilku członków	Dwie trzecie członków musi być obecnych, aby zebrania spełniły wymagania dotyczące kworum

Źródło: *Overview and scrutiny in combined authorities: a plain English guide*, Centre for Governance and Scrutiny, 2017, s. 5, <https://www.cfgs.org.uk/?publication=overview-and-scrutiny-in-combined-authorities-a-plain-english-guide> (03.09.2022).

[47] HM Treasury, A country that lives within its means: op.cit. (online).

[48] No stone unturned in pursuit of growth, London 2012, op.cit. s.45.

[49] Overview and scrutiny in combined authorities..., op.cit., s. 5.

Połączone władze są podobne do władz lokalnych i muszą być sprawowane w sposób opisany w Oświadczeniu o Systemie Odpowiedzialności Samorządu Lokalnego, który zapewnia właściwe zarządzanie finansami[50], ale widać wyraźną różnicę pomiędzy klasyczną jednostką władzy lokalnej a władzą kombinowaną, która jest klastrem wyspecjalizowanym, strategicznym. Inaczej podejmuje decyzje, inaczej się rozlicza, inna jest jej odpowiedzialność. Brak także tu owego szerokiego zaangażowania w sprawy lokalne, bliskości ze społecznością i związku z miejscem. To byłby ukierunkowany strategicznie, partnerstwo lokalnych jednostek władzy, stworzony „na zamówienie” dla realizacji zadań publicznych, z którymi pojedynczo poszczególne władze sobie nie radzą.

Burmistrz w założeniu stanowić miał odpowiednik menadżera zarządzającego wykonywaniem tych, a nie innych specyficznych zadań, gwaranta odpowiedzialności wspólnego przedsięwzięcia lokalnych jednostek władzy. Siłą rzeczy, ponieważ chodzi tu o podejmowanie decyzji i szczebel lokalny nie jest wolny od oddziaływań politycznych, polityka musiała zaznaczyć się także w funkcjonowaniu WK. Poziom miast, dominujący w dewolucji uprawnień do kombinowanych władz stanowi idealne podłoże dla politycznych wpływów partii. W tym kontekście zrozumiałe są opisane wyżej zmiany w strukturze i funkcjonowaniu WK, naciski na tworzenie ich w modelu uwzględniającym burmistrza, począwszy od rządów T. May[51], rekomendacje ujednoczenia struktury administracji lokalnej poprzez likwidację dwuszczeblowych jednostek[52].

Działalność WK jest wypadkową lokalnego wyboru i wyniku negocjacji z rządem, który nie ukrywa centralistycznych tendencji, nawet przy procesie dewolucji. Chociaż logika ekonomiczna leży u podstaw władz kombinowanych[53], to ich funkcjonowanie jest kombinacją z polityką. Mogą one obejmować zarówno funkcje władz lokalnych, w przypadku gdy ma to sens, aby były realizowane na większą skalę ponad granicami administracyjnymi, jak i uprawnienia innych organów publicznych, jeżeli jest to uzgodnione w umowie o transferze uprawnień[54].

Kombinowane władze to nowy model organizacji na poziomie lokalnym działający w skali supramunicipalnej w braku właściwie funkcjonującego szczebla regionalnego. Miasta – centra władz kombinowanych, stają się swoistymi regionami, centrami, w których koordynuje się zinstytucjonalizowane już, usankcjonowane prawnie, trwające od dłuższego czasu wspólne wysiłki. Nie są to jednak tradycyjnie rozumiane władze lokalne, na co wskazuje ich zakres uprawnień i specyfika struktury.

III. Wnioski

Kombinowane władze nie wyczerpują determinantów klasycznej władzy lokalnej, a ich polityka także lokalną nie jest, gdyż ogranicza się do wybranych, szczególnych potrzeb partnerów we władzach kombinowanych. Władze kombinowane stanowią kluczowy element w wysiłkach władz centralnych na rzecz stymulowania wzrostu gospodarczego poza regionami Londynu i Południowego Wschodu o lepszych wynikach gospodarczych[55]. Wprowadzono je jako zupełnie nową jakość tego typu przedsięwzięć, w założeniu zdolną przetępać niedomagania władz lokalnych poprzez strategiczne i ukierunkowane zarządzanie, w wybranych, newralgicznych dziedzinach, ale z wykorzystaniem lokalnego potencjału i rezultatów, jakie przynosi kolektywne działanie na partnerskich warunkach (synergia).

[50] Combined Authorities: signs of success, op.cit., s.9.

[51] Peers raise doubts about combined authorities and devolution under new government, Public Sector Executive, 19.07.2016, <https://www.publicsectorexecutive.com/Public-Sector-News/peers-raise-doubts-about-combined-authorities-and-devolution-under-new-government> (06.09.2022).

[52] No stone unturned in pursuit of growth, London 2012, op.cit., s.45.

[53] HM Treasury, A country that lives within its means:op.cit. (online).

[54] Combined Authorities. A Plain English Guide, op.cit, s.6

[55] Progress in setting up combined authorities,...., op.cit., s. 5.

Ponieważ gospodarki i sieci transportowe działają w skali większej niż poszczególne obszary władz lokalnych, istnieje logika tworzenia organów strategicznych, zaprojektowanych do funkcjonowania w aglomeracjach i obszarach subregionalnych. Sformalizowanie wspólnej pracy w statucie daje im dodatkowe uprawnienia w zakresie ich konstytutywnych obszarów, których nie mają wspólne komisje tworzone przez władze lokalne[56].

Władze kombinowane wpisują się w i tak skomplikowaną strukturę administracyjną Anglii dodając jej złożoności. W rezultacie mamy do czynienia z kombinacją lokalnego wyboru i wyniku negocjacji z rządem. Przemieszane są tutaj funkcje władz lokalnych i innych (bowiem istnieją też odmienne ciała kooperatywne obok WK) usankcjonowanych prawnie twórców, które dysponują uprawnieniami przekazanymi z centrum[57]. Kombinowane władze wprowadzono jako zupełnie nową jakość tego typu przedsięwzięć. Sam fakt, iż użyto słowa „władze” (authorities) ma tutaj znaczenie, bowiem podkreśla inny poziom współpracy – na równych, partnerskich warunkach. Nie obowiązuje jeden model dla tej nowej inicjatywy. Na lokalnych decydentach spoczywa obowiązek zmaksymalizowania potencjału połączonych struktur władzy i wynegocjowania konkretnej ugody z rządem centralnym[58] w zależności od potrzeb oraz lokalnych uwarunkowań.

Ten model uważa się za znacznie lepszy niż nieformalne partnerstwa, bądź nawet wspólne komitety pozwalając radom członkowskich władz lokalnych na realizowanie we współpracy szerszej zakrojonych (wykraczających poza zwykle realizowane podstawowe zadania jednostek) planów, korzystając z uprawnień i zasobów przekazanych im przez rząd centralny w takim zakresie, w jakim został wynegocjowany, biorąc pod uwagę lokalne uwarunkowania[59]. Ustanawiane przez Parlament, władze kombinowane jako inicjowane i wspierane przez zaangażowane rady, są jednak inicjatywą lokalną[60]. Nie mogą być ponadto utożsamiane z władzą lokalną, bowiem są klastrem tych ostatnich i nie dysponują ani tożsamością, ani przywiązaniem do miejsca i społeczności. Zgodnie z definicją Roguemonta, mógłby to być twór regionalny, ale nie w takim rozumieniu, jak zwykliśmy go ujmować. Nie jest jednak wykluczone, iż przy odpowiednich uwarunkowaniach, instytucja będzie mogła pełnić rolę na szczeblu regionu.

Bibliografia

- Atlas Imperium Brytyjskiego. Historia największego państwa w dziejach, National Geographic Polska, Numer Specjalny 03/22 wrzesień - listopad
- Burton M., Devolution White Paper to be replaced by levelling up proposals, Localgov, <https://www.localgov.co.uk/Devolution-White-Paper-to-be-replaced-by-levelling-up-proposals/52269>
- Cards on the table: English devolution and governance, <https://www.cfgs.org.uk/wp-content/uploads/CfPS-Devolution-Paper-v4-WEB-2.pdf>,
- Combined Authorities A Plain English Guide LGA, 2016, https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/combined-authorities-plai-fb6_0.pdf
- Combined Authorities: signs of success, 2017, <https://www.grantthornton.co.uk/globalassets/1.-member-firms/united-kingdom/pdf/publication/combined-authorities-signs-of-success.pdf>
- Constitution of The Liverpool City Region Combined Authority, Liverpool 2019, <https://moderngov.merseytravel.gov.uk/documents/s37624/Item%205%20-%20Appendix.pdf>
- Date set for elected city mayors, <https://www.gov.uk/government/news/date-set-for-elected-city-mayors>
- Devolution deal to delivery, A guide to help councils navigate devolution deals, <https://www.local.gov.uk/publications/devolution-deal-delivery#an-introduction-to-the-combined-authorities>
- Devolution and combined authorities: common themes so far, <https://www.cfgs.org.uk/devolution-and-combined-authorities/>

[56] Ibidem, s. 6.

[57] Combined authorities. A Plain English guide, op.cit., s.6.

[58] Combined Authorities: signs of success, op.cit., (online).

[59] Devolution register, op.cit. (online).

[60] Ibidem.

- Engaging with local government. A Guide for Academics, Bennett Institute Policy Resources, Cambridge 2020, https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2020/12/Policy_Resources_Engaging_with_local_government_-_booklet_July_20_3.pdf;
- English devolution deals. Report – Value for money, 20 Apr 2016, <https://www.nao.org.uk/reports/english-devolution-deals>
- Griggs, K., Combined authorities and the role of a combined authority mayor, Centre for Governance and Scrutiny, <https://lgiu.org/combined-authorities-and-the-role-of-a-combined-authority-mayor/>;
- Jeffery D., Understanding drivers of support for English city-region devolution: a case study of the Liverpool City Region, Br Polit. 2022 Jan 11 : 1–20., <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8747885/>
- Levelling Up the United Kingdom, Policy Paper, <https://www.gov.uk/government/publications/levelling-up-the-united-kingdom>
- LGA statement: Levelling Up White Paper, Local Government Association, <https://www.local.gov.uk/about/news/lga-statement-levelling-white-paper>
- Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/20/notes/contents>
- Lord Sainsbury of Turville, Levelling up the UK's regional economies, 2.03.2021, Centre for Cities, <https://www.centreforcities.org/reader/levelling-up-the-uks-regional-economies/the-development-of-mayoral-combined-authorities/>
- Metro mayors, institute for Government, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/metro-mayors>
- No stone unturned in pursuit of growth, London 2012, s.45, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/34648/12-1213-no-stone-unturned-in-pursuit-of-growth.pdf
- Overview and scrutiny in combined authorities: a plain English guide, Wyd. 2., Centre for Governance and Scrutiny, London 2021, <https://www.cfgs.org.uk/wp-content/uploads/CfGS-CA-Scrutiny-Guidance-2nd-Edition-SINGLE-PAGES.pdf>
- Palese M. . Democracy made in England. Where next for English local government, 09.03.2022, <https://www.electoral-reform.org.uk/latest-news-and-research/publications/democracy-made-in-england-where-next-for-english-local-government/>
- Palese M., What is a combined authority and what is a metro mayor?, Electoral reform, 24.03.2022, <https://www.electoral-reform.org.uk/what-is-a-combined-authority-and-what-is-a-metro-mayor/#:~:text=There%20are%20now%2010%20combined,not%20have%20an%20elected%20mayor.>
- Parsley D., Cornwall, Devon and Dorset could get combined authority with extra powers from Westminster, 11 September 2020, iNews, <https://inews.co.uk/news/politics/cornwall-devon-dorset-combined-authority-extra-powers-white-paper-devolution-643348>
- Progress in setting up combined authorities, Department for Communities and Local Government, HC 240 session 2017–2019 6 July 2017, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/07/Progress-in-setting-up-combined-authorities.pdf>
- Reaching a dead end, The Economist, 4.03.2017, <https://www.economist.com/britain/2017/03/04/reaching-a-dead-end>
- M. Sandford, Combined authorities, Briefing Paper Nr 06649, House of Commons, 17 December 2019., s. 7 <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn06649>
- Secretary of State's Annual Report on Devolution 2019-20 Presented to Parliament pursuant to Section 1 of the Cities and Local Government Devolution Act 2016, s.4, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/969199/CM_Devolution_2019-20_for_WEB.pdf
- The development of mayoral combined authorities, Centre for Cities <https://www.centreforcities.org/reader/levelling-up-the-uks-regional-economies/the-development-of-mayoral-combined-authorities/>

O AUTORZE

dr hab. Ewa Ganowicz, prof. UO - jej zainteresowania naukowe to: polityka lokalna, wybory samorządowe, zasada pozytywnej dyskryminacji w kontekście mniejszości narodowych, region administracyjny i jego nowe formy zarządzania. Monografie naukowe: „Inkluzywna funkcja bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast”; „Rywalizacja polityczna mniejszości narodowych w wyborach samorządowych w Polsce po roku 1989”. Z zakresu wyżej wymienionych zainteresowań naukowych, Autorka wielu artykułów i prac pod redakcją.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego.

.....

Warszawa, kwiecień 2023

www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego

ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa