

Michael Thomas*

NIKTÓRE ASPEKTY POLITYCZNE
RELACJI MIĘDZY WŁADZAMI CENTRALNYMI I LOKALNYMI

1. Wprowadzenie

Kontrola wydatków władz lokalnych leży w centrum zainteresowania zarówno władz centralnych, jak i lokalnych w Anglii oraz Walii. Ostatnie dowody, jakie da się zaobserwować w tej sprawie mają tak duży wpływ na strukturę i prawne możliwości działania władz lokalnych, że ci, którzy analizują te zjawiska mówią o zachodzących poważnych zmianach konstytucyjnych, a nawet o kryzysie władz lokalnych¹.

Zmiany zawarte w "Akcje podatkowym", wydanym przez parlament w lipcu 1984 r. w tzw. "Białej karcie" pt. "Sprawność miast" są wystarczającym dowodem na to, że w przyszłości władze lokalne znajdują się w niezmiernie trudnej sytuacji, gdyż będą miały do czynienia z władzami centralnymi wrogo nastawionymi do ich działalności, która jest związana z podtrzymaniem własnej pozycji.

Wiele innowacji, wprowadzonych w ciągu ostatnich 10 lat na szczeblu lokalnym, stoi pod znakiem zapytania z powodu reorganizacji w takich dziedzinach, jak: transport, reforma gospodarstwa czy też pomoc dla grup mniejszościowych. Zagrożone również mogą być dotychczas ustabilizowane obszary polityki, jak np. polityka mieszkaniowa.

* Starszy wykładowca Wydziału Planowania Miast Politechniki w Oxfordzie.

¹ G. Jones, J. Stewart, The Case for Local Government, G. Allen and Unwin, 1983.

Działalność władz lokalnych jest finansowana jako składowa dzia-
łania takich elementów, jak: wzrost posiadanego majątku (podatki),
opłaty za towary i usługi, a także dotacje od władz centralnych.
Obowiązki brytyjskich władz lokalnych są bardzo rozległe w porówna-
niu z innymi krajami Europy Zachodniej. Należą do nich m. in.:
szkolnictwo - kształcenie do lat 16, szkolnictwo ponadpodstawowe i
zawodowe, państwowe sektory budownictwa mieszkaniowego, służba zdro-
wia, opieka społeczna, budowa i utrzymanie dróg. Środki finansowe
otrzymywane lokalnie, nie są wystarczające, aby zapewnić odpowiedni
poziom usług i wykonać wszystkie działania zlecone przez władze cen-
tralne².

Wraz ze wzrostem obowiązków władz lokalnych w XX w., pod wpływem
nacisków społeczno-politycznych i wzrastającej złożoności współczes-
nego kapitalistycznego państwa przemysłowego potrzebującego "społecz-
nej kierującej stolicy", wzrósł udział i zakres działalności władz
centralnych wyrażony w postaci dotacji dla władz lokalnych.

Jest regułą, że kiedy nowe obowiązki są narzucone na szczebel
lokalny przez władze centralne, to wzrost obciążenia można rozpoznać
poprzez wzrost finansowego udziału budżetu centralnego w budżecie
lokalnym.

2. Stosunki między władzami centralnymi a lokalnymi

Potrzeba rozdzielania globalnych dotacji dla władz lokalnych
zmusiła władze centralne do poszukiwania rozsądnej bazy dla oblicza-
nia i alokacji dotacji. System dotacji wspierającej opłaty lokalne,
działający od 1981 r., oparty był na obliczeniach próbujących usta-
lić: a) potrzebę dotowania władz lokalnych w różnych dziedzinach
(np. dotacje na potrzeby ludzi starszych czy też dzieci, dotacje na
budowę dróg itp.); b) dostępne zasoby lokalne, aby wyjść naprzeciw
potrzebom wydatkowym.

Dotacje rozdzielane władzom lokalnym, wg systemu dotacji wspie-
rającej (SDW), składały się z trzech elementów:

² K. N e w t o n, Central Government Grants, Territorial Justice
and Local Democracy in Post-War Britain in Financing Urban Govern-
ment in the Welfare State, D. E. Ashford, Croom Helm 1980.

1) miejscowego, który miał na celu uwolnienie miejscowych podatników od ciężaru wydatków lokalnych, co w efekcie było opłatą ze strony władz centralnych na rzecz władz lokalnych, zamiast podatków i zmniejszyło pobieraną od podatków prowizję;

2) zasobów surowcowych, który miał na celu wyrównanie podstawy podatku władz lokalnych;

3) potrzeb, mającego zrekompensować władzom wydatki wynikające z powyższych, przeciętnych potrzeb.

Nacisk na zmianę tych elementów i obciążeń wywierany był przez różne lokalne zrzeszenia władz terenowych. Organizacje te miały regularny kontakt z wydziałami władz centralnych poprzez Radę Doradczą władz lokalnych, na posiedzeniach której zbierali się reprezentanci powyższych władz.

Zainteresowanie władz centralnych poziomem i strukturą wydatków władz lokalnych dotyczy następujących zagadnień:

1) kierowania środków do władz lokalnych wg polityki najpilniejszych potrzeb np. rodzaju terenów i polityki;

2) kontroli całością kwoty, jaką władze centralne kierują na lokalne wydatki;

3) kontroli całości wydatków lokalnych jako integralnej części kontroli wydatków miejskich i gospodarki jako całości.

W latach 1975-1979 rząd laburzystowski zdołał zmniejszyć wrosztajający poziom wydatków lokalnych w ramach rosnącego poziomu całości wydatków miejskich i obniżył swój wkład do całości wydatków lokalnych z 63,1% w 1975 r. do 56,9% w 1979 r. (wyłącznie wydatki bieżące). Zostało to osiągnięte dzięki działalności Rady Doradczej i systemu dotacji, która miała wpływ na ogólny poziom wydatków władz lokalnych i wkładu w nie władz centralnych, a nie obszarowego rozdziału środków z SDW. Dlatego, jeśli władze lokalne chciały przekroczyć poziom wydatków określony przez system dotacji, mogły to zrobić, ale jedynie przez podniesienie swego budżetu w drodze zwiększenia podatków lokalnych. Za taką decyzję władze lokalne byłyby odpowiedzialne przed swoimi lokalnymi wyborcami, ale w żadnym wypadku nie straciłyby przez to prawa do dotacji ze szczebla centralnego.

3. Sytuacja po 1979 r.

Rząd konserwatywny wybrany po 1979 r. istotnie zmienił cały system dotacji w ramach ustawy dotyczącej planowania władz lokalnych i

użytkowania z 1980 r., a obowiązującej od 1981 r. Wprowadzona ustawa istotnie zmienia pozycję rządu. Pośrednio sprawowana aktywna kontrola nad całością lokalnych budżetów zmienia się w bezpośrednią kontrolę, a więc ma charakter adresowy i dotyczy poszczególnych władz lokalnych, a nie całości budżetów wszystkich władz lokalnych.

Nowy system zapewnia rozdział ogólnych dotacji dla wszystkich władz lokalnych, oparty na szacunku potrzeb, które władze muszą zapokoić w związku z zapewnieniem odpowiedniego poziomu usług (dotacja odnośnych wydatków). Każdy wydatek lokalny jest obliczany jako składowa wpłat pochodzących ze wzrostu opłat lokalnych do ogólnej dotacji.

Każda władza lokalna otrzymuje zadanie od władz centralnych związane z dotacją odnośnych wydatków. Jeśli zadanie zostanie przekroczone, spowoduje to karę zmniejszenia dotacji wyliczonej na podstawie dotacji odnośnych wydatków. Kary te są progresywne, a więc przekroczenie zadania jest zbyt kosztowne dla władz lokalnych.

Wpływ kontroli rządowej na działalność władz lokalnych różni się znacznie od tego sprzed 1979 r. Wszystkie władze lokalne miały przekroczone budżet o 771 mln funtów ponad ten założony na lata 1983/1984. W tym 16 władz lokalnych odpowiada za 75% tej sumy. Przypadkiem krańcowym jest Rada Wielkiego Londynu, która wydała 300 mln funtów ponad limit ustalony na lata 1983/1984. W rezultacie Rada Wielkiego Londynu nie otrzyma dotacji w ogóle, co w efekcie jest karą w postaci odebrania 129 mln funtów - kwoty, którą zostaną obciążeni podatnicy. Koszty kontroli programu wydatków władz lokalnych są znaczne. Powoduje to również hamowanie inicjatyw tychże władz w przyszłości.

W przypadku Londynu koszty te mogą być rozdzielone na duży obszar płatniczy. Większość wydatków jest ponoszona przez podatników spoza Londynu. Na początku 1980 r. wzrosły trudności związane z przeprowadzaniem kontroli przez władze centralne, ponieważ kontrolę nad większością władz lokalnych w dużych ośrodkach przemysłowych zyskała Partia Pracy. Ta sytuacja doprowadziła do powstania systemu zadań w ramach obowiązującego systemu dotacji ogólnych.

4. Ostatnie zmiany

Obecny stosunek rządu do lokalnych opłat samorządowych wynika z uczucia frustracji uwarunkowanego niemożnością obalenia tego sys-

temu opłat jako formy opodatkowania. Podatki lokalne są prawdopodobnie najbardziej nielubianą formą opodatkowania. Są one egzekwowane jako roczna globalna suma, a ich oszacowanie nie jest związane z dochodem gospodarstw domowych, ale oparte jest na przypuszczalnej wartości posiadanej własności. Przez to nie ma spójnej tendencji wzrostu wysokości podatków wraz ze wzrostem inflacji cenowej i dochodów. Jednocześnie forma ich pobierania jest łatwa i tania. W wyniku nacisku ze strony różnych ugrupowań rząd próbował znaleźć inne rozwiązanie, ale jak do tej pory nie zaakceptowano żadnych zmian. W 1979 r., po dojściu do władzy Partii Konserwatywnej, rząd obiecywał zniesienie podatków lokalnych, a ponadto udawał, że nawet jeśli nie zostaną one zniesione, to przynajmniej będzie kontrolowany ich wzrost. Jak wskazuje tab. 1 wydatki lokalne (przy cenach stałych) nie wzrosły w latach 1975-1982, podczas gdy wydatki władz centralnych wzrosły znacznie. Jest to głównie odbiciem rosnących kosztów wysokiego bezrobocia, które znacznie wzrosło w tym okresie. Większość władz lokalnych nie przekroczyła ustalonego przez rząd poziomu ogólnych dotacji. Jednak niektóre władze lokalne, głównie kontrolowane przez Partię Pracy w dużych ośrodkach miejskich, znacznie przekroczyły ich poziom. W stosunku do nich są stosowane bezpośrednie sposoby celem ograniczenia rozmiarów podatków lokalnych. Władze lokalne, a zwłaszcza te, które przekroczyły fundusz dotacji, twierdzą, że problem ten powstał głównie na skutek polityki władzy centralnej zmierzającej do obciążenia funduszy na wydatki lokalne z 63,1% w latach 1975/1976 do 54,2% w latach 1981/1982. Działalność ta najbardziej odbija się w dużych, starych regionach przemysłowych, gdzie zapotrzebowanie na wydatki publiczne jest większe i gdzie należy się zajmować problemami związanymi z kryzysem ekonomicznym i upadającymi śródmieściami.

Działalność swoją rząd argumentował tym, że wysoki poziom podatków ma negatywny wpływ na możliwości uzdrowienia gospodarki, ponieważ podatki na kapitał ograniczają nakłady inwestycyjne. W chwili obecnej opłaty lokalne są największym pojedynczym podatkiem ponoszonym przez grupy interesu, tj. grupy podejmujące działalność gospodarczą.

Ustawa dotycząca podatków ("Akt podatkowy") wprowadza nowe ustawodawstwo, zezwalające rządowi na ustalenie granicy, do której poszczególne władze lokalne mogą podnosić swoje podatki. Początkowo prawo ograniczenia podatków odnosiłoby się tylko do małej grupy tych władz lokalnych, które znacznie przekraczają budżet, tj. o 10 mln

T a b e l a 1

Wydatki publiczne 1975/1976 do 1981/1982 w funtach angielskich

	1975/1976	1976/1977	1977/1978	1978/1979	1979/1980	1980/1981	1981/1982
Wyszczególnienie							
Wydatki władz centralnych ^{a,b}							
przy cenach bieżących	33 932	37 376	40 014	47 880	56 734	69 593	78 299
przy cenach w 1975 r.	32 705	31 937	30 599	33 056	34 245	35 276	36 018
procent w DN	34,3	32,6	30,6	32,5	33,3	35,3	36,9
procent w sektorze państwowym	68,9	69,6	70,1	71,8	71,7	72,3	73,7
Wydatki władz lokalnych ^c							
przy cenach bieżących	15 345	16 360	17 050	18 823	22 425	26 613	27 885
przy cenach z 1975 r.	14 790	13 979	13 021	12 995	13 536	13 490	12 827
procent w DN	15,5	14,3	13,1	12,8	13,2	13,5	13,2
procent w sektorze państwowym	31,1	30,4	29,9	28,2	28,3	27,7	26,3
Dotacja władz centralnych ^d							
przy cenach bieżących	8 360	9 041	9 524	10 386	11 845	14 634	15 744
przy cenach w 1975 r.	8 360	7 775	7 048	7 063	7 107	7 463	7 242
procent wydatków władz lokalnych	63,1	59,9	58,4	56,9	54,0	55,0	54,2

^aWydatki kapitałowe i bieżące w mniej zadłużonych grupach interesu, pożyczki, dotacje i transfery pieniężne do władz lokalnych.

^bWydatki państwowe określone jako wydatki władz centralnych i lokalnych.

^cWydatki kapitałowe i bieżąca dotacja jako procent wydatków bieżących.

^d Sama dotacja bieżąca i dotacja bieżąca jako procent wydatków bieżących.

U w a g a: Należy zwrócić uwagę, że ostatnio dotacja bieżąca jako procent ponoszonych wydatków podatku i dotacji w Anglii i w Walii spada z 53,2% w latach 1981/1982 do 49,6% w latach 1982/1983 i 48,1% w latach 1983/1984, spadając o 12,4% w realnej wartości w tym okresie. Lokalne podatki i wydatki na dotacje wzrosły o 0,5% w 1982/1983 i 1,6% w latach 1983/1984 biorąc pod uwagę zmiany w płacy i cenie charakterystyczne dla władzy lokalnej. Liczby w tabeli odnoszą się tylko do Wielkiej Brytanii.

Ź Ź ó d Ź Ź o: Future of Local Democracy: A Response to the White Papers by SAUS, Bristol 1983.

funtów powyżej rządowych dotacji. Jednak ustawa ta zezwala na ograniczenie podatków wszystkim władzom lokalnym, jeśli rząd uzna, że jest to konieczne. W związku z tym, nawet na swym własnym terenie żadna władza lokalna nie jest pewna swej autonomii w polityce finansowej.

Jako poparcie tych ograniczeń rząd argumentuje, że Wielka Brytania jest państwem jednolitym, a nie federalnym: "Chociaż władze lokalne odpowiadają przed swoimi wyborcami, wywodzą swą siłę od Parlamentu. Ich struktura, obowiązki i funkcje były zawsze przedmiotem częstych modyfikacji w miarę zmiany potrzeb kraju"³. Władze lokalne są głównymi uczestnikami procesów ekonomicznych zarówno jako jednostki finansujące, jak i pracodawcy, w związku z czym muszą stosować się do polityki makroekonomicznej rządu.

Oznacza to, że: "ich globalne wydatki nie powinny przekroczyć wydatków określonych przez władze centralne"⁴.

W przekonaniu wielu polityków głównym zagadnieniem jest problem statusu i praw władz lokalnych określonych w brytyjskiej konstytucji⁵. Argumentują oni, że nie istnieje żaden paragraf w konstytucji mówiący, że wydatki władz lokalnych oparte na ich własnych potrzebach powinny podlegać jakimkolwiek limitom stawianym przez władze centralne. Ponadto twierdzą, że jeśli władze nie będą miały prawa do ustalania własnych podatków, staną się niezdolnymi do efektywnego działania.

Obecny system (szczególnie z nową ustawą dotyczącą ograniczeń podatków - "Akt podatkowy") jest prawdopodobnie najgorszy w świecie. Jak twierdzą G. Jones i J. Stewart, brakuje mu zalet prawdziwie scentralizowanego systemu i jednocześnie nie zezwala on na prawdziwą autonomię⁶. Niszczy podstawy odpowiedzialności we władzach lokalnych i polityce. Zarówno obecny rząd konserwatywny, jak i poprzedni - laburzystowski były obojętne wobec propozycji komisji Layfielda, będącej za większym rozróżnieniem i jasnością obowiązków oraz odpowiedzialnością władz centralnych i lokalnych przez wprowadzenie nowej formy finansowania, kontrolowanej przez władze lokalne, która miała by postać lokalnego podatku dochodowego. Podatek ten zmniejszyłby

³ Obwieszczenie w sprawie opłat środowiskowych. Departament Środowiska, Londyn 1983.

⁴ Ibidem.

⁵ Jones, Stewart, op. cit.

⁶ Ibidem.

zależność władz lokalnych od dotacji centralnych. W rezultacie decyzje finansowe władz lokalnych miałyby znacznie większy wpływ na społeczności lokalne.

Ta nadmierna zależność od dotacji centralnych jest zmorą władz lokalnych, ponieważ jest dużą pokusą postawienie rządu w roli nikczemnika nie dostarczającego pieniędzy na różne potrzeby lokalne. Jak utrzymuje K. Newton ustalenie poziomu dotacji dla angielskich władz lokalnych ma szczególny wpływ na lokalną kulturę polityczną⁷.

Dominująca forma polityki w sytuacji, gdy dotacja nie jest określona, wyraża się we współzawodnictwie między władzami na tym samym terenie, polegającym na próbach przyciągnięcia rezydentów, płacących wysokie podatki i zamożnych grup interesu (nie wymagających wielu usług), a jednoczesnym odstraszeniu grup wymagających wysokiego poziomu usług i płacących niskie podatki.

Natomiast w sytuacji kiedy dotacja dominuje w finansowaniu władz lokalnych, stosunki między tymi władzami nie są oparte na współzawodnictwie, ale na sojuszu pokrewnych rad przeciwko innym radom (np. budowa metra a rozwój rolnictwa), a także przeciwko władzom centralnym. Rezultatem jest również wciąganie władz centralnych w szczegóły dotyczące budżetów i działalności szczebla lokalnego. Władze lokalne skłonne są dostarczyć wielu informacji, aby zapewnić sobie dalsze dotacje.

Ograniczenie i zniesienie podatku jest źródłem konfliktu między rządzącą Partią Konserwatywną a władzami lokalnymi. Torysowska ideologia regionalizmu, nieingerencji ze strony centrum i zasada odpowiedzialności władz lokalnych przed własną społecznością kontrastują ostro z rzeczywistością oraz rosnącymi kontrolami i restrykcjami nakładanymi na władze lokalne przez rząd.

Jeśli głównym zadaniem rządu jest kontrola wydatków lokalnych, to posunął się on za daleko. Trudno jest ocenić czy możliwości otrzymane w ustawie podatkowej ("Akt podatkowy") i środki zaradcze proponowane w akcie "Sprawność miast" są usprawiedliwione stopniem przekroczenia podatków. Ustawa podatkowa jest aż nadto wystarczającym dowodem na to, że osłabienie obszarów metropolitarnych jest niekonieczne i jak dowodzą obliczenia przeprowadzone przez Cooper'a i Lybranda jest mało prawdopodobne, aby mogło doprowadzić do większych oszczędności.

⁷ N e w t o n, op. cit.

5. Wnioski: atak na władze lokalne

Wydaje się, że obecną politykę i działalność rządu można interpretować jako atak na władze lokalne stosujące politykę autonomii i zdolne prowadzić swoją własną charakterystyczną politykę.

W chwili obecnej Hrabstwo Wielkiego Londynu i inne hrabstwa metropolitarne prowadzą politykę opartą na zasadach politycznych sprzecznych z zasadami władz centralnych. Patrick Jenkin podniósł ten problem na konferencji partii konserwatywnej, kiedy zapytał delegatów: "Czy zdajecie sobie sprawę z tego, że Marksziści traktują władze lokalne jako element walki klas i broń rozdzielającą bogactwo. Właśnie to jest to czemu jesteśmy przeciwni. [...] Ale nie musimy tolerować tej sytuacji tak jak przedstawił to Tebbit. Rada Wielkiego Londynu prowadzi działalność typową dla tej nowej wersji socjalizmu. Należy ją znieść"⁸.

I właśnie dlatego należy traktować poważnie argumenty wytaczane w sferze ideologii politycznej.

Można wyróżnić trzy główne trendy nakreślające politykę rządu w stosunku do władz lokalnych, jak jest to określone w akcie "Sprawność miast" i ustawie podatkowej.

1. Ruch zmierzający do większej centralizacji i kontroli spraw lokalnych. Kontrola finansowa władz lokalnych zaproponowana przez ustawę podatkową jest tego przykładem, ale również ważne jest powstanie nowych agencji działających na szczeblu lokalnym i centralnie kierowanych systemów dotacji, np. takich jak miejskie fundusze rozwoju.

2. Ograniczenie sektora państwowego i wzrastająca pomoc dla prywatnego kapitału. Jest to uwidocznione przez proces prywatyzacji usług państwowych, sprzedaż państwowych firm i akcji z jednoczesnym zmniejszeniem wydatków w takich dziedzinach, jak budownictwo mieszkaniowe czy komunikacja miejska.

3. Nietolerancja politycznej opozycji. Czy jest logiczne wytknięcie znieślenia podatków? Jeśli kiedykolwiek władze lokalne miały rolę strategiczną, to musi ona istnieć na szczeblu metropolitarnym. Od opublikowania "Białej karty" polityka rządu stała się przedmiotem krytyki ze wszystkich stron.

⁸ "Times", 14.03.1983.

Należy stwierdzić, że prawdziwym celem zniesienia podatków jest pozbycie się tego szczebla rządowego, który zdominowany jest przez Partię Pracy. Ta dominacja w rzeczywistości jednak jest fikcją i w chwili obecnej jedynie okręgi metropolitarne reprezentują główne centrum opozycji, a także alternatywę dla politycznych praktyk monetaryzmu rządu M. Thatcher - podpory kapitalizmu i ograniczeń usług publicznych.

Michael Thomas

SOME POLITICAL ASPECTS OF CENTRAL/LOCAL GOVERNMENT RELATIONS

The author of the article analyses changes in political relations between central and local governments on the background of introduced recently changes in the financing system in Great Britain. Generally, these changes are following:

1. A movement towards greater centralization and control over the involvement in local affairs. The financial control of local authorities is an obvious example, but also significant is the development of new agencies operating at local level and centrally directed funding systems like the urban development grants.

2. Reductions of the public sector and the increasing aid to private capital. This is demonstrated by the process of privatising public services and selling of publicly owned companies and assets together with the reduction of public expenditure in fields like housing and urban public transport.

3. An intolerance of political opposition. Is there a logical explanation for abolition? If ever a strategic role existed in English local government it must exist at the metropolitan level. The government's arguments have not stood up to the sustained criticism received from all quarters since "The White Paper" was published.

The last conclusion of the paper is that it is necessary to take the political objective seriously and argue that the real function of the abolition is to get rid of a level of government which has become dominated by Labour. While this domination is less real than imagined at the present time the metropolitan areas represent the only significant centre of political opposition and alternative political practice to Thatcherite monetarism, support for capitalism and reduction of public services.