

dr Katarzyna Radzik-Maruszak
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

OD THATCHER DO BROWNA: POLITYKA RZĄDÓW BRYTYJSKICH WOBEC SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO (1979–2010)

Streszczenie

W artykule analizie została poddana polityka Partii Konserwatywnej i Partii Pracy prowadzona wobec samorządu terytorialnego w latach 1979–2010. Autorka skupia się na reformach i zmianach wprowadzanych do sfery lokalnej przez gabinety Thatcher i Majora, a następnie Blaira i Browna. W konkluzji zawarto wnioski płynące z doświadczeń brytyjskich w reformowaniu administracji lokalnej.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, Wielka Brytania, nowe zarządzanie publiczne, lokalne współzarządzanie

Summary

From Thatcher to Brown: policies of British governments in view of local government (1979–2010)

The article analyses the policy of Conservative and Labour Parties conducted towards local government between 1979–2010. The authoress focuses on reforms and changes introduced to local administration by conservative cabinets of Thatcher and Major and Labour one of Blair and Brown. The conclusion forms an attempt to present findings from British experiences in local reforms.

Keywords: local government, Great Britain, new public management, local governance

I. Wstęp

Wielka Brytania jest państwem o długich tradycjach samorządowych. Administracja lokalna zaczęła kształtować się na terenie Anglii już w VIII wieku. Obok historii jednak samorząd tego państwa, na tle administracji innych krajów, wyróżnia także intensywność, z jaką był on reformowany w ostatnich latach.

Dla sfery lokalnej szczególnie ważne okazały się rządy konserwatywnej premier Margaret Thatcher (1979–1990) oraz laburzysty Tony’ego Blaira (1997–2007). W wypadku „żelaznej damy” sprecyzowana polityka samorządowa wynikała przede wszystkim z trudności ekonomicznych. Dekada lat siedemdziesiątych XX wieku przyniosła bowiem w wielu państwach, w tym także w Wielkiej Brytanii, nasilenie negatywnych zjawisk gospodarczych i społecznych. Towarzyszyła temu pogłębiająca się krytyka funkcjonowania różnorodnych instytucji publicznych. Podlegał jej również samorząd terytorialny, w tym przede wszystkim sposób podejmowania decyzji przez jego organy oraz realizacja świadczeń komunalnych znajdujących się w jego gestii. W ramach płaszczyzny pierwszej negatywnie oceniano zdominowanie lokalnych procedur decyzyjnych przez biurokratyczną administrację i współpracujące z nią grupy interesów, wywodzące się często ze środowisk bezpośrednio uczestniczących w realizacji świadczeń i z tego tytułu zainteresowanych maksymalizacją posiadanych zasobów. Ponadto w sytuacji, gdy zarówno mieszkańcy, jak i reprezentujący ich radni nie dysponowali wystarczającą wiedzą ani doświadczeniem umożliwiającym sprawowanie skutecznej kontroli lokalnej administracji, w sposób wyjątkowo niekorzystny rzutowało to na funkcjonowanie demokracji przedstawicielskiej. W kwestii świadczonych przez samorząd usług podkreślano natomiast ich niską jakość, niedostosowanie do rzeczywistych potrzeb obywateli oraz mało efektywne gospodarowanie posiadanymi zasobami [Łokucijewski 1998: 61].

Po dojściu do władzy laburzystów w 1997 roku i objęciu stanowiska premiera przez Tony’ego Blaira większy nacisk położono na reformy o charakterze społecznym. Po blisko dwu dekadach rządów Partii Konserwatywnej wyraźnie uwidocznił się problem braku zaangażowania obywateli w funkcjonowanie sfery lokalnej. Było to rezultatem zarówno utrzymanych w duchu nowego zarządzania publicznego reform (*new public management*), których podstawowym celem była poprawa efektywności działania samorządu, jak i kryzysu tradycyjnych instytucji lokalnych. Nie dezawuuując całkowicie polityki lokalnej swych przeciwników, Blair większy nacisk położył więc na konieczność transformacji wywodzących się z systemu westminsterskiego samorządowych instytucji, wzrost partycypacji społecznej oraz otwarcie sfery lokalnej na grupy dotychczas marginalizowane.

Celem artykułu jest przedstawienie i analiza samorządowej polityki Partii Konserwatywnej oraz Partii Pracy prowadzonej w stosunku do samorządu terytorialnego w latach 1979–2010. W części pierwszej artykułu autorka odnosi się do reform wdrożonych do sfery lokalnej w okresie rządów Margaret Thatcher oraz Johna Majora. Część druga stanowi próbę przedstawienia, inspirowanych koncepcją lokalnego współzarządzania (*local governance*), zmian wprowadzanych do samorządu przez gabinety Tony’ego Blaira i Gordona Browna. W konkluzji zawarto wnioski płynące z doświadczeń brytyjskich.

2. Polityka Partii Konserwatywnej wobec samorządu (1979–1997)

Reformy, jakim został poddany samorząd terytorialny w okresie rządów Partii Konserwatywnej (1979–1997), należy wpisywać w szerszy kontekst reformy całego państwa, w tym przede wszystkim odchodzenia od tradycyjnie rozumianej koncepcji *welfare state*. W okresie rządów premierów Thatcher i Majora zmieniło się bardzo wiele – od samego sposobu postrzegania samorządu terytorialnego i roli jaką powinien on odgrywać w stosunku do społeczeństwa, przez zmianę jego struktury, zadań i funkcji, aż do gruntownej reformy lokalnych finansów. Historia relacji rząd – samorząd w latach 1979–1997 przypomina ponadto swobodną próbę „przeciągania liny”, czego dowodem jest choćby bezprecedensowa wojna finansowa administracji centralnej i lokalnej prowadzona od roku 1980 *de facto* do końca przywództwa Thatcher.

W 1979 roku wybory parlamentarne przyniosły zwycięstwo kierowanej przez Thatcher Partii Konserwatywnej. Ten niewątpliwy sukces wyborczy został poprzedzony kilkuletnim okresem intensywnych przygotowań, w tym doktrynalnych debat, które doprowadziły do modyfikacji dotychczasowej orientacji ideowej partii. Zerwano między innymi z prowadzoną do tej pory polityką konsensusu. Nowy rząd przystąpił do implementacji radykalnego programu reform mającego na celu zahamowanie postępującego kryzysu brytyjskiej gospodarki oraz przywrócenie dobrego funkcjonowania podstawowych instytucji publicznych. Kwestia rekonstrukcji władztwa lokalnego stopniowo stawała się jednym z priorytetów rządu. W rezultacie w latach 1979–1996 przyjęto ponad 70 ustaw dokonujących nowelizacji obowiązującego prawa w zakresie samorządu terytorialnego, w tym odnoszących się do zakresu i sposobu świadczenia usług na poziomie lokalnym.

Dokonując ogólnej charakterystyki działań podjętych przez Partię Konserwatywną wobec samorządu, należy uwypuklić, że każdy z rządów koncentrował się na innej sferze funkcjonowania lokalnych władz. Przyglądając się bowiem poszczególnym gabinetom – trzem, na których czele stała Thatcher (1979–1990) oraz dwóm kadencjom Majora (1990–1997), można wyróżnić samorządowe priorytety każdego z nich. Co jednak znamienne, kwestia reformy lokalnych finansów przewija się systematycznie przez cały okres rządów partii konserwatywnej, stanowiąc niewątpliwie jej cel nadrzędny.

Pierwszy rząd Margaret Thatcher, sprawowany w latach 1979–1983 można określić jako próbę realizacji najważniejszych założeń partii. Dla administracji lokalnej szczególnie ważne okazały się dwie ustawy z 1980 roku – *Local Government, Planning and Land Act* oraz *Housing Act*¹. Pierwszy z aktów odnosił się do tak ważnych i również, według strony rządowej, kontrowersyjnych obszarów działania samorządu, jak lokalne finanse, funkcje samorządu terytorialnego oraz procesy rynkowe, które mogą jego działanie usprawnić. Na grun-

¹ Patrz tekst ustawy: *Housing Act 1980*: http://opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1980/cukpga_19800051_en_1 (dostęp: 01.11.09).

cie tej ustawy po raz pierwszy zostały wprowadzone do administracji lokalnej elementy charakterystyczne dla nowego zarządzania publicznego, w tym przede wszystkim prywatyzacja oraz będące jej elementami konkurencja i forma przetargów. *Housing Act* zrewolucjonizował natomiast rynek mieszkań komunalnych, zarówno przez stworzenie możliwości ich nabycia na wyjątkowo korzystnych warunkach przez dotychczasowych najemców, jak również przez znaczne cięcia dotacji rządowych przeznaczanych do tej pory na finansowanie budowy takich obiektów. Obie ustawy zostały uznane za radykalne zerwanie z przeszłością i ideologią państwa dobrobytu. Dopelnieniem próby naprawy finansów lokalnych była ustawa *Local Government Finance Act* z 1982 roku².

Należy podkreślić, że ten „pierwszy okres” sprawowania władzy przez konserwatystów pokazał dwie tendencje, jakie miały towarzyszyć torysom do 1997 roku. Po pierwsze, uwidocznił się opór władz samorządowych względem polityki rządu. Jednostki lokalne zdały sobie również sprawę, że od tej pory będą musiały funkcjonować w warunkach niepewności i braku stabilności, do czego wcześniej nie były przyzwyczajone. Po drugie, lata 1979–1983 udowodniły, że wprowadzenie w życie założeń finansowych rządu w sferze polityki lokalnej będzie kwestią trudną, często również nieprzynoszącą pożądanych rezultatów. Podczas drugiej kadencji rządów konserwatystów w latach 1983–1987 była kontynuowana, jak zauważają badacze, swoista gra w kota i myszkę (*cat-and-mouse game*) między samorządem a stroną rządową, dotycząca przede wszystkim kwestii finansowych (Atkinson, Wilks-Heeg 2000: 62–63). Znamienna była zwłaszcza ustawa *Rates Act* z 1984 roku, która w sposób definitywny zmieniła relacje między rządem a administracją lokalną. Dodatkowo torysi spotykali się z coraz większym oporem wobec swoich posunięć zarówno Partii Pracy, jak i społeczeństwa. Symptomatyczne były zwłaszcza działania podejmowane przez tak zwaną „nową lewicę miejską” (*the new urban left*), której uosobieniem był lider Rady Wielkiego Londynu – Ken Livingstone. W rezultacie ekipa partii rządzącej podejmowała coraz bardziej radykalne i nerwowe decyzje, w tym między innymi zdecydowała się na likwidację sześciu hrabstw metropolitalnych na gruncie ustawy z 1985 roku. Co istotne, wydaje się, że właśnie konfrontacja z samorządem stanowiła podstawowy impuls do podejmowania tak ryzykownych kroków, nie zaś przemyślana strategia czy też ideologia partii.

Celem trzeciego rządu Thatcher, sprawowanego w latach 1987–1990, było ostateczne złamanie samorządu oraz dokonanie redefinicji jego roli, co w praktyce oznaczało odebranie mu funkcji samodzielnego dostarczyciela usług i zdegradowanie do pozycji „asystenta” rządu [Atkinson, Wilks-Heeg, 2000: 68]. W celu urzeczywistnienia tych założeń przyjęto szereg aktów prawnych, w tym cztery najważniejsze i najdalej idące – *Local Government Act*, *Housing Act*, *Education Reform Act* oraz *Local Government Finance Act*, wszystkie z 1988 roku³.

² Patrz tekst ustawy: *Local Government Finance Act* 1982: http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1982/cukpga_19820032_en_2 (dostęp: 01.11.09).

³ *Local Government Act* 1988: https://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/ukpga_19880009_en_1 (dostęp: 23.10.09); *Housing Act* 1988: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/ukpga_19880050_en_1 (dostęp: 23.10.09); *Education Reform Act* 1988: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/ukpga_19880040_en_1 (dostęp: 23.10.09) oraz *Local Government Finance Act* 1988: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/ukpga_19880041_en_1.htm (dostęp: 23.10.09).

Pierwsza ustawa zrewolucjonizowała system zadań samorządu terytorialnego. Na gruncie drugiej została dokończona reforma mieszkaniowa. Z kolei *Education Reform Act* pozwolił na wyjęcie spod kontroli samorządu terytorialnego systemu szkolnictwa oraz wprowadzenie do niego mechanizmu konkurencji. Wydaje się, że władze lokalne szczególnie boleśnie odczuły dwie ostatnie reformy, zlikwidowano bowiem liczne uprawnienia składające się wcześniej na centralne kompetencje samorządu. O ile jednak reformy te spotkały się przede wszystkim z oporem administracji lokalnej, o tyle *Local Government Finance Act* przyczynił się również do narodzin oporu społeczeństwa wobec polityki rządu. Wprowadzenie na gruncie tej ustawy podatku pogłównego (*poll tax*) spowodowało ostateczny koniec rządów Thatcher. Co interesujące, w literaturze przedmiotu podkreśla się, że właściwie tylko ten trzeci, tak niepopularny gabinet konserwatystów, realizował założenia ideologiczne partii, w tym odwoływał się w swoich posunięciach do idei charakterystycznych dla tak zwanej Nowej Prawicy (New Right) i teorii wyboru publicznego [Atkinson, Wilks-Heeg, 2000: 72].

Po upadku rządów premier Thatcher konserwatyści zdołali jednak utrzymać się u władzy, a kolejnym premierem został John Major (1990–1997). Jego pierwszym posunięciem była likwidacja niepopularnego podatku pogłównego (*poll tax*) oraz zastąpienie go podatkiem na rzecz rady (*council tax*). Znamionym krokiem była również nominacja Michaela Heseltine'a, głównego przeciwnika Majora w wyścigu o przywództwo w Partii Konserwatywnej, na stanowisko Sekretarza Stanu ds. Środowiska, w którego kompetencjach pozostawał właśnie samorząd terytorialny. To właśnie Heseltine okazał się głównym architektem reform przeprowadzonych w administracji lokalnej w latach 1990–1997. Obok reformy lokalnych finansów skoncentrował on swoje działania na wprowadzeniu zmian do struktury samorządowej państwa, budowie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz zwiększeniu zaangażowania społeczności lokalnych. Heseltine jako pierwszy wysuwał także postulaty odejścia od archaicznego systemu organizacji władz lokalnych, w którym *de facto* władza uchwałodawcza nie była oddzielona od wykonawczej, na rzecz bezpośrednich wyborów burmistrzów (*mayors*). Badacze podkreślają, że choć polityka lokalna Majora była w zasadzie kontynuacją założeń premier Thatcher, udało mu się, w dużej mierze dzięki doborowi odpowiednich ludzi, osiągnąć ostatecznie znacznie więcej niż „żelaznej damie”. Dopiero bowiem w roku 1997 można było powiedzieć, że rząd realnie kontrolował finanse samorządów. Siedem lat rządów Majora pokazało jednak także inne zjawiska, jak na przykład powstanie tak zwanej polityki kreatywnej autonomii (*creative autonomy*), którą zaczęły prowadzić władze lokalne w stosunku do rządu. Samorząd terytorialny zaczął zmierzać w kierunku odbudowy swojej niezależności.

W literaturze przedmiotu, która odnosi się do relacji, jakie panowały w Wielkiej Brytanii między rządem a samorządem w latach 1979–1997, przeważa stwierdzenie, że torysi niejako „złamali” lokalne władze przez poddanie ich intensywnemu procesowi centralizacji. Wielu badaczy podkreśla, że samorząd terytorialny utracił autonomię swego działania, a zmianie uległo wiele konstytu-

cyjnych zwyczajów, na jakich były oparte relacje obu stron⁴. Gdy jednak przyjrzeć się bliżej wzajemnym stosunkom oraz sytuacji, jaka powstała po 1997 roku, wyciągnąć można także kilka innych wniosków.

Po pierwsze, zgodzić się należy, że próby podporządkowania samorządu terytorialnego występowały. Kenneth Newton i Terence Karran piszą nawet w tym kontekście, że „Wielka Brytania posiadała wówczas rząd scentralizowany w stopniu równym rządowi Niemiec Wschodnich” [Newton, Karran, 1985: 129]. Jak podkreślają z kolei Colin Crouch i David Marquand, ówczesni decydenci polityczni czynili pod tym względem „krok wstecz” (*out of step*) w stosunku do pozostałych państw europejskich, które raczej przeprowadzały wówczas proces odwrotny – decentralizację [Crouch, Marquand, 1989]. Choć jednak chęć podporządkowania sobie samorządu niewątpliwie charakteryzowała konserwatystów, jak zauważa Rod Rodhes, torysi nie planowali osiągnięcia aż takiego stopnia centralizacji. Powraca zatem przywoływana już teza, że znaczna część działań konserwatystów stanowiła raczej odpowiedź na sprzeciw samorządu niż przemyślaną strategię centralizacji państwa [Rodhes, 1997: 6].

Po drugie, zakładając nawet, że proces centralizacji postępował rzeczywiście intensywnie, warto się zastanowić, jak bardzo był on skuteczny. Kontroli państwa uległy bowiem niewątpliwie lokalne finanse, dokonując jednak analizy innych obszarów funkcjonowania samorządu, takiej pewności mieć nie można. Przykładowo, żadnemu z rządów w latach 1979–1997 nie udało się rozwiązać ostatecznie kwestii mieszkań komunalnych. Co więcej, cytowany już Rodhes zwraca uwagę, że możliwość centralizacji państwa wynika ze splotu czynników wewnętrznych i zewnętrznych. W tym kontekście pisze on o postępującej już wówczas fragmentaryzacji instytucjonalnej państwa (czynnik wewnętrzny) oraz globalizacji (czynnik zewnętrzny). Ich połączenie, zdaniem Rodhesa, *de facto* uniemożliwiało całkowite podporządkowanie samorządu centrum. W jego opinii podstawowym rezultatem polityki konserwatystów w latach 1979–1997 było pozostawienie po sobie „bałaganu politycznego” (*a policy mess*) oraz państwa, którym trudno jest zarządzać. W rezultacie przyczyniło się to do przejścia od tradycyjnego samorządu (*local government*) do lokalnego współzarządzania (*local governance*) [Rodhes, 1997: 113].

Rodhes w sposób ciekawy odnosi się także do ustawodawstwa samorządowego, jakie zostało przyjęte w okresie rządów torysów. Po pierwsze zwraca uwagę, że znaczna część prawa samorządu terytorialnego niejako się dublowała, zwłaszcza tego dotyczącego kwestii finansowych. Rząd, nie mogąc dać sobie rady z władzami lokalnymi, wydawał bowiem kolejne akty prawne. Choć miały one usunąć usterki poprzednich, w zasadzie jednak, poza jeszcze większym skomplikowaniem sytuacji prawnej, niczego istotnego nie zmieniały. Z drugiej jednak strony Rodhes podkreśla, że istniało także ustawodawstwo, na mocy którego była możliwa decentralizacja. Przykładem jest tu wspomniana ustawa *Education*

⁴ Na przykład ustawa *Rates Act* z 1984 roku zniosła niezależność w kształtowaniu podatków lokalnych przez samorządy, co stanowiło konstytucyjną zmianę w relacjach między administracją centralną i lokalną.

Reform Act z 1988 roku, na której gruncie kontrola nad szkołami została przesunięta z samorządu na dyrektorów szkół, kuratorów szkolnych oraz rodziców. Co więcej, do systemu edukacji wprowadzono elementy konkurencji inspirowane koncepcją nowego zarządzania publicznego.

Wreszcie zakładając ponownie, że rząd brytyjski w latach 1979–1997 osiągnął sukces na polu centralizacji, spodziewać należałoby się znacznego ograniczenia niezależności i swobody działania lokalnych władz. Tymczasem analizując dogłębniej funkcjonowanie samorządu w tym okresie, można zauważyć, że „ograniczana” administracja lokalna potrafiła zbudować coś w rodzaju „kreatywnej autonomii” (*creative autonomy*). W latach osiemdziesiątych XX wieku można zatem zaobserwować wzrost inicjatyw na szczeblu lokalnym, przede wszystkim tych odnoszących się do kwestii gospodarki komunalnej. Znaczenia nabrała także idea współpracy jednostek lokalnych i partnerstwa publiczno-prywatnego. Należy też zauważyć, że działania te były możliwe w ramach obowiązującej doktryny *ultra vires*. Godne podkreślenia jest także, że centralizacja tak dużych jednostek samorządowych, jakie charakteryzują Wielką Brytanię, była zabiegiem wyjątkowo trudnym. Pod wpływem takich trendów, jak globalizacja i postępująca wówczas integracja europejska, działania podejmowane przez władze lokalne otrzymywały także istotnie poparcie z zagranicy. W latach dziewięćdziesiątych coraz powszechniejsza stawała się również w Europie opinia, że to właśnie szczebel lokalny jest najodpowiedniejszy do podejmowania niektórych decyzji.

3. Polityka rządu wobec samorządu terytorialnego po 1997 roku

Przejęciu władzy przez laburzystów w 1997 roku towarzyszyło wiele oczekiwań i nadziei na nowe otwarcie w relacjach rząd – samorząd. Wydawało się, że charyzmatyczny premier Tony Blair będzie potrafił, zgodnie z założeniami koncepcji lokalnego współzarządzania (*local governance*), uczynić samorząd bardziej demokratycznym i włączyć obywateli w procesy decyzyjne.

Podobnie jak w wypadku konserwatystów, działania laburzystów podejmowane wobec administracji samorządowej od samego początku charakteryzowała koncentracja na wielu polach aktywności lokalnych władz. *De facto* każdy z członków pierwszego gabinetu Blaira faworyzował jeden z obszarów. Przykładowo sam premier opowiadał się przede wszystkim za koniecznością wzmocnienia instytucji samorządowych i przywrócenia im legitymacji do działania, co w praktyce oznaczało optowanie za bezpośrednimi wyborami burmistrzów. Już jednak wicepremier nie wahał się tego pomysłu otwarcie krytykować, uważając, że priorytetem gabinetu powinna być regionalizacja, dewolucja i budowa silnych jednostek miejskich. Idąc dalej, należy zauważyć popieranie przez ministra odpowiedzialnego za problem wykluczenia społecznego (*social exclusion*) idei odbudowy społeczności lokalnych (*community renewal*) oraz

partnerstwa strategicznego. Z kolei Gordon Brown, odpowiedzialny w gabinecie Blaira za kwestie skarbu, optował za wzmocnieniem małych wspólnot (*neighbourhoods*), ideą wolontariatu (*voluntary organizations*) i tworzeniem Agencji Rozwoju Regionalnego (Regional Development Agencies) [Stoker, 2004: 83]. Po części cele te, przede wszystkim w stosunku do społeczności lokalnych, udało się Brownowi zrealizować wraz z objęciem stanowiska premiera w 2007 roku.

Gerry Stoker, analizując strategię Partii Pracy realizowaną w stosunku do administracji lokalnej po 1997 roku, określa ją jako niespójną i opartą na zasadach loterii [Stoker, 2004: 69]. Co jednak znamienne, w opinii tego badacza brytyjskiej samorządności był to zabieg celowy. Zasada loterii, na jakiej były budowane działania laburzystów, oznaczała bowiem pełną akceptację tego, że choć pewne zasady działania obowiązują, nie da się przewidzieć ich ostatecznego rezultatu. W dużej mierze było to związane z pogodzeniem się z kształtem nowej, „pokonserwatywnej” rzeczywistości lokalnej, którą charakteryzowało skomplikowanie i wielość podmiotów posiadających dodatkowo zachodzące na siebie kompetencje i uprawnienia. Zgodnie z zasadami loterii laburzyści budowali także klimat, w którym uczestniczące we procesie współrządzenia instytucje miały się wykazywać własną inicjatywą i kreatywnością, za co mogła spotkać je nagroda od rządu. Ponadto, za pomocą dość pozytywnie nastawionych do siebie mediów, przede wszystkim premier Blair budował przekonanie, że działania rządu względem sfery lokalnej są niezwykle intensywne, a samorządowe władze, gdy tylko wykażą się inwencją własną, zostaną odpowiednio nagrodzone.

Systematyzując jednak powyższe rozważania, w polityce samorządowej Labour Party można wyróżnić cztery zasadnicze obszary. Co znamienne, inicjatywy te były realizowane w zasadzie przez trzy kolejne gabinety Blaira (1997–2001, 2001–2005, 2005–2007). Część była kontynuowana także przez gabinet Gordona Browna (2007–2010). Każda z reform była zresztą sygnalizowana przez rząd w postaci publikacji tak zwanej Białej Księgi (*white paper*). W latach 1997–2007 wydano między innymi następujące dokumenty: *Modern Local Government: In Touch with the People*, *Modernising Government*, *Strong Local Leadership – Quality Public Service*, *Your Region – Your Choice: Revitalising English Regions* oraz *Strong and Prosperous Communities*. Po objęciu władzy przez Browna zostały opublikowane między innymi: *Communities in Control*, *Real People, Real Power; New Opportunities*, *Fair Chances for the Future* oraz *Putting the Frontline First: Smarter Government*.

Po pierwsze, dla laburzystów, szczególnie zaś dla premiera Blaira, istotna była przebudowa tradycyjnych instytucji samorządowych oraz wzmocnienie ich legitymizacji do działania. Nie chodziło jednak tylko o dowartościowanie lokalnych władz względem innych podmiotów obecnych na samorządowej scenie politycznej, ale także o przełamanie tradycji westminsterskiej. W tym celu Blair powrócił do wysuwanej wcześniej przez Heseltine’a idei bezpośrednich wyborów burmistrzów oraz definitywnego oddzielenia samorządowej władzy uchwałodawczej od wykonawczej. Owocem intensywnych zabiegów premiera było przyjęcie przez parlament ustaw *Greater London Authority Act* z 1999 roku oraz *Local Government Act* z 2000 roku. Drugi z aktów prawnych dawał spo-

leczościami lokalnym możliwość wyboru spośród trzech nowych modeli władzy wykonawczej – burmistrz/gabinet, burmistrz/menedżer lub gabinetowego [Pawłowska 2010: 241]. Należy jednak zauważyć, że swoistym „wyzwaniem” dla nowej ekipy były także tradycyjne instytucje przedstawicielskie – choćby lokalni radni i ich stosunek do wykonywanej pracy [Morphet 2008: 5].

Po drugie, kontynuując niejako politykę konserwatystów na tym obszarze, laburzyści koncentrowali swe działania na poprawie jakości świadczonych przez administrację lokalną usług. Rozwijano nadal takie pomysły, jak prywatna inicjatywa finansowa (PFI) czy partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Zdecydowano jednak o zastąpieniu wprowadzonego jeszcze przez konserwatystów obowiązkowego systemu konkurencyjnego świadczenia usług (*Compulsory Competitive Tendering*) reżimem najwyższej jakości (*Best Value*). Zaczęto realizować także projekty całkowicie nowe, w tym przede wszystkim „system rad – latarni morskich” (*Bacon Council Scheme*), w którym poszczególne jednostki walczą między sobą o tytuł doskonałości (*excellent*) w świadczeniu lokalnych usług. Jednostka, która taki tytuł otrzymuje, powinna swoim doświadczeniem i dobrą praktyką (*good practice*) dzielić się z innymi radami. Nowością było także ustanowienie tak zwanych porozumień w świadczeniu lokalnych usług (*Local Public Service Agreements*). Jego istotą są kontrakty zawierane przez indywidualne jednostki lokalne z rządem centralnym. Na ich podstawie poszczególne samorządy mogą negocjować rezygnację z realizacji niektórych nałożonych przez ustawy zadań na rzecz innych bardziej przydanych dla dobrego funkcjonowania danej społeczności lokalnej. Jest to ważne w kontekście obowiązującej w Wielkiej Brytanii zasady *ultra vires*. Nowym kompetencjom towarzyszy transfer odpowiednich środków finansowych. W sferze świadczenia usług znacząco rozwinęty został także system kontroli ich jakości. Laburzyści stworzyli spójny i zintegrowany system mierzenia stopnia wykonania zadań, za które odpowiedzialne są lokalne władze, tak zwaną Wszechstronną Ocenę Działalności (*Comprehensive Performance Assessment – CPA*). W 2009 roku CPA została zastąpiona przez tak zwaną Wszechstronną Ocenę Terenu (*Comprehensive Area Assessment – CAA*). Nacisk został także położony na świadczenie usług drogą elektroniczną (*e-local government*). Co jednak należy podkreślić, mimo postępującej modernizacji sfery świadczeń lokalnych, gabinet Partii Pracy nie zdecydował się na całkowite zerwanie z zasadami doktryny *ultra vires* i przyznanie samorządowi ogólnej kompetencji do działania.

Trzecim obszarem aktywności rządu względem sfery lokalnej, bez wątpienia odróżniającym Partię Pracy od ich politycznych oponentów, była chęć przeprowadzenia szeroko rozumianej odnowy lokalnych społeczności (*renewal*). Odnowa ta miała obejmować zarówno kwestię zwiększenia tradycyjnie rozumianej partycypacji społecznej (wybory lokalne), jak i stworzenie zupełnie nowych mechanizmów. W latach 1997–2010 do samorządu brytyjskiego zostały wprowadzone, wywodzące się w dużej mierze z zasad demokracji partycypacyjnej i deliberyacyjnej, a mające na celu zwiększenie zaangażowania obywateli, instrumenty-instytucje, jak: panele obywatelskie (*citizen's panels*), referenda lokalne, grupy fokusowe (*focus groups*), ławy obywatelskie (*citizen's juries*), wizje lokal-

ne (*visioning exercises*) czy też planowanie wspólnotowe (*community planning exercises*). Należy podkreślić, że wobec postępującego procesu różnicowania się społeczeństwa brytyjskiego realizacja idei odnowy społeczności lokalnych stanowiła duże wyzwanie. Badania przeprowadzone w 2001 roku ujawniły, że około 9 procent obywateli samej tylko Anglii określa siebie samych jako pochodzących z rodzin „czarnych” (*black*) lub reprezentantów mniejszości etnicznych (*minority ethnic group*). W kontekście działania samorządu największe problemy powodowało to w sferze polityki mieszkaniowej (*housing*) i edukacyjnej (*education*), nie mówiąc o włączeniu reprezentantów tych grup w lokalny proces decyzyjny [Morphet, 2008: 18]. Kontynuatorem zainteresowań Blaira nowymi metodami partycypacyjnymi i deliberacyjnymi angażowania obywateli w sferze lokalnej okazał się Gordon Brown. W Zielonej Księdze z 2007 roku – *The Governance of Britain* (2007) pojawił się między innymi pomysł szerszego stosowania ław obywatelskich (*citizens' juries*). Przez Browna zostały one określone jako „nowy typ polityki” (*new type of politics*) [BBC News, 2007].

Ostatni obszar zainteresowania laburzystów, powiązany ze sferą samorządową, stanowiła niewątpliwie dewolucja i regionalizacja. Procesy te były oparte przede wszystkim na współpracy ze stworzonymi przez laburzystów nowymi instytucjami – Parlamentem Szkockim (*Scottish Parliament*), Zgromadzeniem Irlandii Północnej (*The Northern Ireland Assembly*) oraz Narodowym Zgromadzeniem Walii (*National Assembly for Wales*). Rząd Blaira, w tym zwłaszcza ówczesny Kanclerz Skarbu Gordon Brown, podejmował także intensywne działania na rzecz regionalizacji Anglii. Utworzenie nowych instytucji ustawodawczych w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej miało być nie tylko spełnieniem przedwyborczych obietnic, ale przede wszystkim miało prowadzić do osłabienia pozycji konserwatystów na tych terenach – ich wpływu zarówno na samą politykę regionalną, jak i na liczbę posiadanych przez nich mandatów. Należy podkreślić, że wobec nie najlepszych relacji między elitami Szkocji, Walii i Anglii istniejących w latach 1979–1997 oraz dominacji Partii Pracy w strukturach samorządowych tych obszarów laburzyści byli przekonani o łatwości realizacji swojego planu. Dodatkowo proces dewolucji odbudować miał dość wątlą więź między narodami współegzystującymi w ramach Wielkiej Brytanii. Chodziło o przekonanie Szkotów i Walijszyków o pozytywnym nastawieniu centrum. W stosunku do Irlandii Północnej laburzyści chcieli zaś ponadto wspomóc postępujący niezwykle powoli proces pokojowy. Wreszcie, co było istotne z punktu widzenia początkowo Kanclerza Skarbu, później premiera – Gordona Browna, praktyczna realizacja idei dewolucji nie była, w porównaniu do innych reform, tak kosztowna. Gabinet Blaira mógł zatem w pierwszych latach rządów utrzymywać wydatki państwowe na dość przyzwoitym poziomie, pokazując jednocześnie elektoratowi, że przeprowadza intensywne i szeroko zakrojone reformy [Chandler, 2007: 284].

Uzupełniając kwestie dewolucji i regionalizacji, należy również wspomnieć o przeprowadzonych w latach 1997–2010 reformach struktury samorządu. W 2008 roku w Irlandii Północnej zredukowano liczbę dystryktów z dwudziestu sześciu do jedenastu. W Anglii w 2009 roku zastąpiono zaś 44 jednostki samorządu dwuszczeblowego, 9 jednostkami unitarnymi [Pawłowska, 2010: 228].

Ocena polityki Partii Pracy prowadzonej w stosunku do samorządu w latach 1997–2010 nie jest kwestią łatwą. Z jednej strony raz jeszcze należy podkreślić wielość podejmowanych inicjatyw mających na celu poprawę jakości demokracji lokalnej, z drugiej trudno oprzeć się wrażeniu, że efektywne i oszczędne zarządzanie pozostało sprawą nadrzędną. Wydaje się ponadto, że przede wszystkim premier Blair prowadził w stosunku do lokalnych władz „politykę twardej ręki”, opartą na kontroli i inspekcjach działania samorządów. Tym samym w sferze polityki lokalnej więcej laburzystów i konserwatystów łączyło, niż dzieliło.

4. Uwagi końcowe

Wielka Brytania jest niewątpliwie jednym z państw, które na przestrzeni ostatnich trzech dekad niezwykle intensywnie reformowały swoją sferę samorządową. Gabinet konserwatystów, a następnie laburzystów, wprowadzały zasadnicze reformy prawie w każdej dziedzinie funkcjonowania administracji lokalnej, począwszy od poprawy zarządzania lokalnymi usługami aż do prób szerszego włączenia obywateli w procesy rządzenia. Na uwagę zasługuje kilka kwestii.

Po pierwsze, zarówno konserwatyści, jak i laburzyści, dochodząc do władzy, mieli spreżyzowany program działania. Chociaż, jak już zostało wspomniane, gabinety Partii Pracy działały na „zasadzie loterii”, był to zabieg celowy. Po drugie, analizując zmiany wprowadzane do sfery lokalnej w latach 1979–2010, należy zauważyć, że dominującej roli nie odgrywał w nich czynnik ideologiczny wynikający z podziału na prawicę i lewicę. Obie partie w dużej mierze popierały bowiem wdrażanie do samorządu najlepszych praktyk (*what works*). Co więcej, mimo politycznej rywalizacji, laburzyści kontynuowali część projektów, przede wszystkim w sferze usług lokalnych, zapoczątkowanych przez Partię Konserwatywną. Zwłaszcza z perspektywy państw Europy Środkowej i Wschodniej, gdzie rywalizacja polityczna jest bardzo duża, stanowi to rozwiązanie niezwykle interesujące.

Przykład brytyjski uwiadamia jednak, jak trudne mogą być relacje między rządem a samorządem. Nawet państwo o tak długich tradycjach samorządowych boryka się z brakiem zaufania we wzajemnych relacjach. Gabinet premier Thatcher, co niespotykane w innych krajach, posunął się nawet do likwidacji części „nieposłusznych” jednostek samorządowych oraz wdrożenia głębokich reform finansowych przy ewidentnym braku akceptacji lokalnych władz. Z kolei premier Blair nie był w stanie przeforsować szerszych reform samorządowych organów władzy wykonawczej. Wreszcie należy zauważyć, że mimo intensywnych działań, poszczególne gabinety nie zdecydowały się, lub nie były w stanie, przeprowadzić całkowitej transformacji lokalnych instytucji. Żaden z rządów nie podjął decyzji o odejściu od doktryny *ultra vires* na rzecz przyznania samorządom ogólnej kompetencji do działania. Co więcej, wydaje się, że tradycyjne brytyjskie instytucje przedstawicielskie na szczeblu lokalnym są niejako „odporne” na zmiany. Przykładem może być nieudana próba wprowadzenia do samorządu

terytorialnego menedżerów odpowiedzialnych za zarządzanie czy też brak większego poparcia dla idei bezpośrednich wyborów burmistrzów⁵. Pokazuje to, że każdy z samorządów ma swoją specyfikę. W wypadku Wielkiej Brytanii oznacza to nowatorski sposób lokalnego zarządzania, przy zachowaniu tradycyjnej organizacji lokalnych władz.

Literatura

- Atkinson H., Wilks-Heeg S. (2000), *Local Government from Thatcher to Blair. The Politics of Creative Autonomy*, Polity, Blackwell Publishers.
- BBC News (2007), *Brown Defends New Citizen Juries*, Thursday, 6 września 2007, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/6980747.stm, (dostęp: 30.06.2010)
- Education Reform Act 1988*, http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/ukpga_19880040_en_1 (dostęp: 23.10.09)
- Housing Act 1980* http://opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1980/cukpga_19800051_en_1 (dostęp: 01.11.09)
- Housing Act 1988*: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/ukpga_19880050_en_1 (dostęp: 23.10.09)
- Local Government Act 1988*: https://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/ukpga_19880009_en_1 (dostęp: 23.10.09)
- Local Government Finance Act 1982*: http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1982/cukpga_19820032_en_2 (dostęp: 01.11.09)
- Local Government Finance Act 1988*: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1988/Ukpga_19880041_en_1.htm (dostęp: 23.10.09)
- Łokucijewski K. (1998), *Angielski model demokracji lokalnej i jego praktyczne uwarunkowania*, „Samorząd Terytorialny” 3.
- Morphet J. (2008), *Modern Local Government*, SAGE Publications.
- Newton K., Karran T. (1985), *The Politics of Local Expenditure*, Macmillan, London.
- Pawłowska A. (2010), *Wielka Brytania*, [w:] *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica IV. Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich*, A.K. Piasecki (red.), Kraków.
- Rhodes R.A.W. (1997), *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press. Buckingham, Philadelphia.
- Stoker G. (2004), *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*, Palgrave Macmillan.
- The New Centralism: Britain out of Step in Europe?* (1989), C. Crouch, D. Marquand (red.), Blackwell, Cambridge.

⁵ Model burmistrz/menedżer oficjalnie został zlikwidowany na gruncie *Local Government and Public Involvement in Health Act* z 2007 roku.