

L. J. SHARPE

## DEMOKRACJA I SAMORZĄD LOKALNY W WIELKIEJ BRYTANII. ZARYS PROBLEMATYKI

Artykuł ten nie jest w pełni tego słowa znaczeniu opracowaniem o charakterze naukowym; wskazuje na to choćby brak przepisów. Jest to raczej szkic problematyki do opracowania o takim charakterze.

### I. KONTEKST WSPÓŁCZESNY: INTENSYWNA CENTRALIZACJA

Relacja na temat obecnej sytuacji samorządu lokalnego w Wielkiej Brytanii, zwłaszcza taka, która miałaby nawiązywać do haseł demokrytycznych, nie może pominąć faktu, że w Wielkiej Brytanii stosunki między samorządem lokalnym a rządem centralnym kształtują się z gruntu inaczej niż w innych państwach Europy Zachodniej. Krótko mówiąc, na przestrzeni ostatnich 11 lat administracja centralna prowadziła przeciwko samorządowi lokalnemu swego rodzaju wojnę bez precedensu w historii nowoczesnych form rządów w tym kraju. Była to zarazem Wojna nie do pomyślenia w świetle porządku konstytucyjnego innych Państw zachodnich. W jej rezultacie pozycja rządu centralnego w relacji do organów lokalnych jest mocniejsza, niż kiedykolwiek przedtem.

### 2. PROCES CENTRALIZACJI: ZMIANY STRUKTURALNE

Wskazując na niektóre tylko ważniejsze procesy centralizacyjne zachodzące na przestrzeni ostatniej dekady, rozpocząć należy od omówienia zmian strukturalnych. Najważniejszą z nich było zlikwidowanie całej kategorii jednostek samorządu lokalnego — okręgów miejskich (metropolitan counties) oraz Rady Większego Londynu (Greater London Council, GLC). Zlikwidowanie GLC było chyba najbardziej niezwykłym Przedsięwzięciem w historii zachodnich form rządów, ponieważ w ten sposób jedna z największych metropolii świata została całkowicie pozbawiona reprezentacji samorządowej na szczeblu miasta. W konsekwencji,

miasto jest obecnie podzielone na 33 okręgi administracyjne (boroughs); centrum miasta zaś rozparcelowane jest między 8 takich jednostek.

Wśród innych zmian strukturalnych wymienić należy odebranie samorządowi lokalnemu przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej (London Transport), w którego gestii pozostaje system komunikacji autobusowej i metro na obszarze Większego Londynu. Podobny los spotkał system uniwersytetów londyńskich; poddano go władzy ciała scentralizowanego. W dziedzinie gospodarki zasobami mieszkaniowymi, jednej z istotniejszych sfer działalności samorządu lokalnego, działania centrum doprowadziły do wstrzymania praktycznie wszystkich nowych inwestycji. Działania te zmusiły także samorząd lokalny do sprzedaży lokali miejskich najemcom za cenę o przeszło połowę mniejszą niż wartość rynkowa lokali. W dziedzinie planowania przestrzennego rola samorządu lokalnego została drastycznie ograniczona, a na niektórych obszarach, głównie w centrach większych miast, samorządy lokalne zostały całkowicie wyparte przez powołane przez rząd centralny przedsiębiorstwa inwestycyjne (Development Corporations), mające zagospodarować tereny przekazane w ich gestię. W dziedzinie szkolnictwa średniego władza centralna stara się „obejść” samorząd lokalny poprzez subsydiowanie prywatnych szkół technicznych, jak i oferując zachęty finansowe szkołom ogólnokształcącym, w celu skłonienia ich do wyzwolenia się spod kontroli samorządu lokalnego.

### 3. PROCES CENTRALIZACJI: FINANSE

Samorządowi odebrano prawo do samodzielnego ustalania wysokości budżetu. Minister rządu centralnego jest obecnie władny nie tylko interweniować wedle swego uznania i uchylać budżet dla takiej jednostki samorządu lokalnego, lecz także ustalać budżet dla takiej jednostki. Gdyby zaś narzuconego jej budżetu nie chciała zaakceptować, mogłaby zostać do tego przymuszona na drodze postępowania sądowego.

Do innych przejawów centralizacji w sferze finansów zaliczyć należy możliwość pozbawienia samorządu określonej puli środków przez rząd, gdyby ten uznał, iż władza lokalna czyni z nich niewłaściwy użytek. I tak, rząd centralny redukował kwoty przeznaczone zwłaszcza dla okręgów miejskich oraz obniżał pulę środków przeznaczonych na inwestycje do wysokości stanowiącej nikły ułamek kwot wydatkowanych wcześniej. W latach 1979 - 1989 rząd centralny obniżył wysokość swych świadczeń na rzecz samorządów lokalnych o 17%.

Zmienił się także rodzaj podatków ściąganych przez władze lokalne. Poprzednio był to podatek od majątku, gdy obecnie jest to podatek o sztywnej wysokości, płacony przez wszystkich pełnoletnich mieszkań-

ców danego kręgu, bez względu na wysokość uzyskiwanego przez nich dochodu. Samorząd lokalny utracił także na rzecz rządu centralnego prawa do ściągania podatków od działalności, handlowej i przemysłowej.

Samorząd lokalny bywał także atakowany z innych stron i różnymi metodami, czasami nader niewyszukanymi. Można tu wymienić przymusową prywatyzację niektórych usług, ograniczenia praw do ubiegania się o stanowiska w urzędach lokalnych, utrudnianie samorządowi lokalnemu obrony jego własnej polityki na forum publicznym, a nawet stwarzanie przeszkód we wprowadzaniu niektórych form edukacji seksualnej. Najbardziej chyba niezwykłą formą interwencjonizmu jest nacisk władz centralnych na władze lokalne, by zamykały szkoły ze względu na małą liczbę zgłoszeń, gdy równocześnie ten sam rząd centralny oferuje rodzicom uczniów ze szkół mających ulec likwidacji świadczenia pieniężne umożliwiające dalsze funkcjonowanie szkoły, szkoły tej samej, lecz już podległej władzy centralnej, nie lokalnej.

#### 4. JAK WYTŁUMACZYĆ BRYTYJSKĄ ODREBNOŚĆ?

Dlaczego doszło do owej dziwnej wojny? Choć nie mam gotowych odpowiedzi, należy przede wszystkim pamiętać o cechach charakterystycznych brytyjskiego systemu politycznego, cechach umożliwiających takie właśnie zachowanie centrum. Dalej, trzeba także zdawać sobie sprawę, że żywa jest w Wielkiej Brytanii swego rodzaju ideologia centralistyczna, która miała swój istotny udział zarówno w kształtowaniu Postaw przedstawicieli centrum, jak i przyczyniła się do sukcesu rządu centralnego. Wreszcie, należy wziąć pod uwagę również szczególne okoliczności występujące na przestrzeni ostatnich 11 lat. Rozpocznę od analizy cech systemu politycznego, zastrzegając, iż chodzi w pierwszym rzędzie o przedstawienie cech najistotniejszych, nie zaś o wyczerpującą charakterystykę.

#### 5. NAJBARDZIEJ ZUNIFIKOWANE SPOŚRÓD PAŃSTW UNITARNYCH?

##### WSZECHMOCNA WŁADZA WYKONAWCZA

Wśród warunków strukturalnych, które umożliwiły tak niezwykły i — według kryteriów międzynarodowych — nadmierny rozwój centralizacji państwowej w Zjednoczonym Królestwie, wymienić na pierwszym miejscu trzeba brak jakichkolwiek ograniczeń konstytucyjnych kompetencji rządu centralnego wobec władz lokalnych. Jak powszechnie wiadomo, Wielka Brytania nie ma konstytucji pisanej; sposób funkcjonowania instytucji politycznych i administracyjnych określany jest

przez zasadę suwerenności parlamentarnej, w myśl której żaden przyszły parlament nie może podważyć woli parlamentu obecnego. Rzecz jasna, wymaga to istnienia jakiegoś *modus operandi*; zasada się on na szeregu najważniejszych ustaw oraz na konwencjach i precedensach. Jedną z podstawowych konwencji w interesującej nas dziedzinie głosi, że samorząd lokalny nie ma niezależnego statusu i że jest tworem ustawowym. Konwencja ta znajduje swój najdoskonalszy wyraz w doktrynie *ultra vires*, w myśl której rząd centralny i władza lokalna mogą działać wyłącznie w granicach wyznaczonych delegacją parlamentarną. Skoro jednak parlament jest zawsze pod kontrolą partii rządzącej, doktryna *ultra vires* jest w praktyce źródłem ograniczeń tylko dla samorządu lokalnego, a rządowi centralnemu daje w gruncie rzeczy możliwość nieskrępowanej kontroli, aż do prawa zlikwidowania samorządu, gdyby taka była wola centrum.

Brytyjski samorząd lokalny najmuje więc dość skromną pozycję w strukturze władzy; na pozycję taką wpływają jeszcze trzy inne cechy brytyjskiej tradycji politycznej. Pierwszą z nich jest daleko posunięta jednolitość państwa brytyjskiego. Choć prawdą jest, że w Szkocji, Walii oraz do pewnego stopnia w Irlandii Północnej występują dość mocno zarysowane odrębności kulturowe, w Anglii — gdzie wszak zamieszkuje ponad 80% ludności Wielkiej Brytanii — od X wieku istnieje monarchia, a państwo charakteryzuje się na przestrzeni stuleci zadziwiająco wysokim stopniem stabilności. Owa długotrwała jednorodność i stabilność była źródłem prestiżu i wysokiej pozycji rządu centralnego oraz wywołała — w sposób niewymuszony, wręcz nieświadomy — posłuszeństwo większości społeczeństwa. Podminowała także politykę partykularną i terytorialną. Owe procesy politycznej hegemonizacji zostały jeszcze wzmocnione i przyspieszone przez trwającą ponad dwa stulecia industrializację. W konsekwencji, polityka terytorialna jest w Wielkiej Brytanii prawdopodobnie daleko słabsza niż w jakimkolwiek innym dużym państwie zachodnim. Gdy zaś taki jednorodny system jest zmuszony uczynić koncesję na rzecz polityki lokalnej, jak to ma miejsce w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej, robi to w sposób pragmatyczny, włączając do swych struktur urzędy trzech Sekretarzy Stanu, powoływanych przez władze centralne i będących członkami gabinetu. W ten sposób podstawowa, jednorodna struktura władzy pozostaje nienaruszona.

#### DOMINACJA SYSTEMU DWUPARTYJNEGO

Drugą cechą umożliwiającą utrzymywanie się tradycji jednorodności i anty-terytorializmu jest fakt istnienia systemu dwupartyjnego. System ten zwykle arykułuje preferencje wyborców w kategoriach dualistycz-

nych, i to w kategoriach wywiedzionych nie z kryterium terytorialnego, lecz ogólnonarodowego, gdzie „pionową” linię podziału wyznacza przynależność klasowa, zawód, religia lub pozycja społeczna, opowiadanie się za partią królewską czy też przeciwko niej, za Rządem czy za Opozycją. Inne źródła zróżnicowania politycznego, zwłaszcza podziały „poziome”, wynikające z przesłanek terytorialnych, odgrywały zwykle małą rolę. I tak Partia Pracy — aktualnie w opozycji — jest dzisiaj faktycznie partią prowincji. Całkowicie zdominowała ona szkocką scenę polityczną, i jest bliska uzyskania kontroli nad Walią i Północną Anglią, lecz (pomijając robotnicze przedmieścia Londynu) ma tylko dwa miejsca w Parlamencie z okręgów wyborczych z Południowej Anglii, tj. z okręgów leżących na południe od linii łączącej rzeki Severn i Wash. Mimo to niezwykle trudno byłoby odnaleźć tę podstawową właściwość bazy partyjnej analizując politykę labourzystów; jest wysoce prawdopodobne, że partia ostro przeciwstawiłaby się jakimkolwiek próbom zmian strategii i przejścia od koncepcji „zróżnicowania pionowego” (partia „nieposiadających”) do koncepcji, która dawałaby wyraz faktycznemu statusowi partii jako „partii prowincji”. I rzeczywiście, w 1979 r. była skłonna ryzykować raczej utratą władzy, niż przyznać Szkocji uprawnienia o zakresie niewiele tylko wykraczającym poza kompetencje rady hrabstwa (conuty conucil). W rezultacie partia władzę straciła, lecz w jej łonie nie pojawiło się ani poczucie zawodu, ani głosy oskarżenia pod adresem autorów tej dziwnej decyzji.

#### IZOLACJA CENTRUM

Ostatnia cecha strukturalna, która pozwoliła na wykształcenie się tak znacznej jednorodności struktur państwowych w Wielkiej Brytanii, to izolacja centrum od społeczności lokalnych. W odróżnieniu od sytuacji występującej w większości państw zachodnich, zwłaszcza zaś w Europie Południowej, gdzie „klientelizm” w różnych odmianach jest formułą nadal dominującą, brytyjski parlamentarzysta (MP) nie pozostaje w bliższych kontaktach ze społecznością, która go wybrała. Nierzadko członek Parlamentu nie zamieszkuje nawet w okręgu, który reprezentuje. Po Wyborze do Izby Gmin zrywa wszelkie związki z polityką lokalną, nawet jeśli poprzednio działał aktywnie na tej niwie (dotyczy to ok. 40% posłów). Choć trudno o bliższe dane, prawdopodobnie nie więcej niż kilkunastu posłów (spośród 650) zachowuje po wyborze do Parlamentu członkostwo w radach lokalnych. Jeśli członek Izby Gmin chciałby myśleć poważnie o karierze ministerialnej, zerwanie więzi ze społecznością lokalną staje się koniecznością. Trzeba dodać, że jest to zabieg podejmowany przez obie strony: społeczności lokalne również przestają być za-

interesowane podtrzymywaniem więzi z Parlamentem, skoro większość jego członków nie ma bieżącego kontaktu z polityką wykonawczą. Nie ma zaś go dlatego że administracja centralna — z wyjątkiem tych jej przedstawicieli, którzy są zarazem posłami — także starannie izoluje się od Parlamentu.

CENTRALNA SŁUŻBA PAŃSTWOWA JAKO CIAŁO NIE MAJĄCE CHARAKTERU WYKONAWCZEGO

Prezentowane wyżej procesy izolacyjne są uzupełniane przez tradycję nie realizowania przez biurokrację centralną bezpośredniej polityki wykonawczej. Poza dystrybucją niektórych świadczeń socjalnych oraz pewnymi anomaliami, jak np. prowadzeniem instytucji organizujących egzaminy dla kierowców, brytyjska administracja centralna nie zajmuje się wdrażaniem polityki publicznej. Do realizacji tego typu działań powołane są różnego rodzaju instytucje wykonawcze. Najogólniej mówiąc, można je podzielić na trzy grupy. Pierwszą tworzą przedsiębiorstwa rynkowe sektora państwowego, zajmujące się działalnością w sferze użyteczności publicznej (głównie tzw. monopole naturalne). Jest to obecnie kategoria wymierająca, wypierana przez instytucję innego typu — monopol prywatny. Do drugiej grupy zaliczyć należy instytucje samorządu lokalnego, powołane dla dystrybucji dóbr publicznych łąb quasi-ipublicznych, nie będących w obrocie rynkowym. Ostatnia grupa obejmuje instytucje para-rządowe, świadczące usługi ze sfery pozarynkowej, dla dystrybucji których instytucje rządowe szczebla centralnego lub lokalnego nie byłyby z różnych przyczyn właściwe.

Istotą omawianej obecnie tradycji jest ograniczenie aktywności rządu centralnego do najistotniejszych aspektów kontroli administracyjnej, działalności w dziedzinie finansów, legislacji, nadzoru i doradctwa, ograniczenie wynikające z zamiaru osiągnięcia możliwie wysokiego stopnia efektywności działania. Można system taki określić manem „modelu imperialnego”, a jego prototypu można by dopatrywać się w sposobie funkcjonowania Urzędu Kolonialnego i Urzędu d/s Indii, gdzie mniej więcej 80 wysokich rangą urzędników państwowych zawiadywało Imperium o obszarze równym prawie 1/5 części świata.

Najważniejsze wnioski płynące z rozważań na temat izolacji centrum — prócz tego, że brytyjska centralna służba publiczna jest klasycznym bastionem biurokracji typu weberowskiego — dadzą się zawrzeć w stwierdzeniu, że izolacja ta zarówno osłabia wrażliwość systemu na problemy zróżnicowania terytorialnego i lokalnego, jak i zmniejsza prawdopodobieństwo opanowania centrum przez zwolenników opcji lokalnej i tym samym zmniejsza ich szanse na wzmocnienie własnych pozycji

w łonie rządu centralnego. Myśl, że członek rządu brytyjskiego mógłby — na wzór francuski — zachować stanowisko szefa społeczności lokalnej i w ten sposób forować jej interesy, jest w kontekście brytyjskim nie tylko dziwaczna, lecz w ogóle nie do przyjęcia.

## 6. ANTY-TERYTORIALIZM W POSTAWACH I IDEOLOGII

Z kolei pojawia się pytanie, jakie postawy, czy może ideologie, stanowiąły pożywkę dla brytyjskiej tradycji anty-terytorializmu. W warstwie najgłębszej można dopatrywać się źródeł w demokratyzmie brytyjskim, dla którego skala nigdy nie była jakimś istotniejszym wyróżnikiem jakościowym. Formułując tę kwestię inaczej, nie uważa się, by małe społeczności miały być bardziej demokratyczne niż większe np. dlatego, że w mniejszej grupie bardziej liczy się wola jednostek, czy że rządzący są bliżej rządzonych, czy wreszcie że łatwiej tam o zorganizowanie zgranej akcji zbiorowej. Jeszcze mniej zwolenników znalazłby pogląd, że niałe społeczności są mniej zbiurokratyzowane, albo że są potencjalnie mniej skłonne do stosowania „rozwiązań siłowych”. Krótko mówiąc, założenie, które w mniejszym lub większym stopniu podzielane jest przez inne społeczeństwa zachodnie, mianowicie że decentralizacja jest ważnym elementem współczesnego systemu przedstawicielskiego ze zględu na tkwiący w niej większy stopień „demokratyzmu”, praktycznie nie znajduje wyrazu w brytyjskiej tradycji demokratycznej. Być może nawet przeważa pogląd przeciwny: wielu opowiedziało się za rządem centralnym, a przeciwko władzy lokalnej, bowiem suwerenność parlamentarna — i wyłącznie suwerenność parlamentarna — uważana jest za warunek konieczny, ale także wystarczający dla istnienia demokracji.

do pewnego stopnia pogląd taki nie może nawet specjalnie dziwić. W państwie unitarnym, inaczej niż w państwie federalnym, nie ma szczególnej potrzeby podkreślania zalet systemu „władzy podzielonej”. Ponadto Wielka Brytania nigdy w erze współczesnej nie sięgała po antydemokratyczny instrument *pronunciamento*, ani też nie była pod okupacją państwa niedemokratycznego. W krajach, które doświadczyły jednego lub drugiego — a do takich należy większość państw Europy Zachodniej — zwłaszcza zaś w krajach, które znają skutki *pronunciamento* (Niemcy, Włochy, Hiszpania, Portugalia, Austria i Grecja), łączenie decentralizacji z demokracją nie może dziwić. Wskazana teraz różnica może jednak dostatecznie tłumaczyć brytyjskiej obojętności na ukryte związki między demokracją i rozmiarami społeczności. Wszak państwem unitarnym, które nie doświadczyło antydemokratycznej re-

wolucji czy okupacji jest również Szwecja, a jest ona głęboko świadoma zagrożeń, które dla demokracji stwarza centralizacja. Świadomość ta znalazła wyraz w programie reformy samorządu lokalnego i ujawniła się w pełni w trakcie długotrwałych debat nad nową Konstytucją w latach siedemdziesiątych.

#### DUŻY PRESTIŻ WŁADZY. CENTRALNEJ; MAŁY PRESTIŻ WŁADZY LOKALNEJ

Powyższe wyjaśnienia winny być uzupełnione analizą dalszych czynników. Takim dodatkowym czynnikiem jest z pewnością duży prestiż rządu centralnego Wielkiej Brytanii. Przyczyny takiego stanu rzeczy są złożone i wielorakie. Tutaj wystarczy stwierdzić, że centrum czerpie znaczny prestiż z faktu, iż pojęcie państwa jest w brytyjskiej tradycji politycznej dalekie od jednoznaczności. Rząd centralny nie ma samodzielnej racji bytu, lecz jest definiowany w kategoriach instrumentalnych, jako mający służyć lepszemu zorganizowaniu społeczeństwa, które zawsze było uważane za nadrzędne i pierwotne w stosunku do państwa. Rząd centralny nie musi także symbolizować siebie pod postacią aparatu państwowego, sięgającego do każdej poszczególnej społeczności lokalnej. Nie ma potrzeby tworzenia symboli zwierzchności, bowiem uważa się, że państwo jest immanentnie obecne w społeczeństwie. Poprzez odizolowanie się od społeczności lokalnych, centrum zagarnęło cały prestiż Korony, a uniknęło wrogości generowanej przez hegemoniczne postawy aparatu. Jest również wysoce prawdopodobne, że główną przyczyną dużego prestiżu centrum jest relatywnie niska pozycja samorządu lokalnego. W żadnym innym państwie zachodnim władza lokalna nie jest chyba w mniejszym poważaniu. Jeden z komentatorów określił brytyjskie postawy wobec niej mianem „kultury pogardy”.

W ten sposób dotarliśmy do końca prezentacji głównych okoliczności tłumaczących fakt wypowiedzenia wojny samorządowi lokalnemu przez rząd centralny w minionej dekadzie. Nie jest to oczywiście katalog wyczerpujący; szczupłość miejsca nie pozwala jednak na bardziej staranną analizę.

#### 7. WSPÓŁCZESNE CZYNNIKI PROWADZĄCE DO CENTRALIZACJI

Na pierwszym miejscu wymienić należy kryzys finansowy wywołany „szokiem naftowym” z połowy lat siedemdziesiątych. Kryzys ten miał w Wielkiej Brytanii szczególnie ostry przebieg i doprowadził między innymi do znacznego deficytu budżetowego, co z kolei skłoniło

ówczesny rząd do zwrócenia się o pomoc do Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Paradoksalnie, koleje losu polityki ekonomicznej układają się w tak przedziwny sposób, że dzisiaj deficyt budżetowy jest daleko wyższy niż w roku 1975, a nikt nie byłby skłonny nawet mimochodem wspomnieć o Funduszu, a co dopiero zwrócić się doń o pomoc. Tak czy inaczej, w owym czasie uważano to za ważne, a jednym z warunków uzyskania pożyczki od MFW było znaczne ograniczenie wydatków budżetowych. Choć samorząd lokalny ucierpiał na tej operacji nie bardziej, niż inne jednostki sektora publicznego, proces ten wywołał zainteresowanie rządu centralnego, a zwłaszcza Skarbu Państwa, kontrolą i redukcją wydatków władz lokalnych. Mówiąc w skrócie, rygorystyczne podejście do wydatków samorządowych wyprzedziło w czasie nadejście ery Margaret Thatcher, a cięcia dokonane w owym czasie w budżetach lokalnych nie miały sobie równych w całej powojennej historii brytyjskiej. Można także utrzymywać, że recesja, którą rozpoczął kryzys z 1975 r., zmieniła także postawy społeczne wobec wydatków publicznych, których poziom od wczesnych lat pięćdziesiątych nieprzerwanie wzrastał, zwłaszcza na szczeblu lokalnym. Jest to być może stwierdzenie dyskusyjne, ale nie da się zaprzeczyć, że dążenia centrum do redukcji wydatków lokalnych po dojściu do władzy Partii Konserwatywnej w 1979 roku były częścią szerszej polityki monetarystycznej, skierowanej przeciwko powojennemu konsensusowi opartemu na założeniach keynesowskich, oraz że wywołało to ostry konflikt między władzą lokalną a centralną, dodatkowo wzmocniony sporami międzypartyjnymi. Większość dużych miast pozostawała pod kontrolą Partii Pracy i uważały one monetarystyczną politykę centrum za skierowaną przeciwko ich partii atak polityczny. Z punktu widzenia naszych rozważań najistotniejszą konsekwencją tego starcia było wzmocnienie tendencji centralistycznych rządu centralnego, jako reakcja na mocny opór ośrodków lokalnych. Na przestrzeni lat osiemdziesiątych walka partyjna stopniowo słabła, już choćby z tego względu, że centrum zneutralizowało potencjał obronny miast pozostających pod kontrolą Partii Pracy. Można dodać, że rady miejskie niektórych z nich w szczególny sposób naraziły się rządowi centralnemu, realizując politykę uważaną za skrajnie lewicową.

#### IDEOLOGIA MARGARET THATCHER

Dochodzimy wreszcie do ostatniego i być może najbardziej niezwykłego wątku naszych rozważań: do osobowości i postawy samej Margaret Thatcher. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że była ona

bardzo niechętna samorządom lokalnym. Nie pomijała żadnej okazji, by dać temu wyraz. Możemy zakładać, że tego rodzaju patologiczne nastawienie nieczęsto występuje u tych, którzy doszli do najwyższych urzędów w państwie demokratycznym. Nie mamy danych, by wnosić o ogólnych przyczynach owej wrogości. Istnieją jednak przesłanki, wskazujące na bardzo osobiste źródła, takie jak porażka ojca Margaret Thatcher w wyborach na drugą kadencję do rady miejskiej w Grantham, czy sposób, w jaki zwolennicy samorządu lokalnego w Izbie Lordów doprowadzili do odrzucenia jej projektu ustawy (Public Access Bill) w późnych latach pięćdziesiątych. Pozostawiając na boku spekulacje i anegdoty, a wracając na grunt akademicki, wystarczy odwołać się do często deklarowanego przez Margaret Thatcher uczucia odrazy pod adresem samorządu lokalnego, jako podejrzanego tworu, który — jak związki zawodowe — staje między obywatelem a czymś, co jest według niej warunkiem *sine qua non* praw obywatela państwa demokratycznego, mianowicie jego swobody wyrażania swych preferencji utylitarnych w społeczeństwie zorganizowanym na zasadach rynkowych. Krótko mówiąc, chciała ona sparaliżować samorząd lokalny (a na dłuższą metę zlikwidować większość jego agend), by — w jej rozumieniu — uczynić obywatela wolnym. Koncepcja ta nie tylko mieściła się w głównym nurcie brytyjskiej tradycji centralistycznej, ale szła nawet dalej, traktując samorząd jako instytucję niedemokratyczną. W ten więc sposób postawiła Margaret Thatcher na głowie teorię, której sama mieniła się być wyznawczynią — klasyczną myśl liberalną. Do podstawowych aksjomatów tej teorii należy bowiem pogląd, że instytucje pośrednie są jedną z głównych metod obrony wolności jednostki przed wszechogarniającą penetracją współczesnego państwa. Stanowią one przeszkodę dla zapędów państwa w kierunku stworzenia masowego społeczeństwa i zatomizowanej jednostki. Podobnym przejawem wypaczenia teorii liberalnej są realizowane w imię wymogów gospodarki rynkowej konsekwentne dążenia Margaret Thatcher do przekształcania przedsiębiorstw państwowych w monopole prywatne. Nie jest moim zadaniem ani pogrążanie się w analizę sposobu rozumowania Margaret Thatcher, ani tym bardziej interpretacja jej sposobu myślenia. Nie ulega jednak wątpliwości, że sposób ten odgrywał decydującą rolę w procesie osłabiania samorządów lokalnych i demokracji w Wielkiej Brytanii na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat.

*Z języka angielskiego tłumaczył Andrzej Szlęzak*

## DEMOCRACY AND LOCAL GOVERNMENT IN THE UK — AN OUTLINE

## S u m m a r y

The article discusses the position of local government in the UK over the last decade. The author presents and analyses various factors which shaped the relation between the position of the central and local authorities in the 1970s and 1980s. The main factor is the process of centralization, implomented vigorously by the centre and reinforced by the long-lasting traditions of British political life. Centralization has also been faciliteted by the operation of some other factors, such as financial considerations, the all powerful-executive, the dominance of the two party system, 'the insulation of the centre, the non-executant tradition of the central civil service, and the personality and personal attitudes of Mrs. Thatcher.

The author concludes -that local government and democracy have bee strongly undermined in the UK over the last decade.