Chorzowskie Studia Polityczne
Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 5 rok 2012

Marta Obrębska

Samodzielność finansowa gmin angielskich

1. Wstęp

Autonomia finansowa władz lokalnych bezpośrednio wpływa na zakres, w jakim instytucja ta może wykorzystywać swój mandat do działania, pochodzący z bezpośrednich wyborów, do podejmowania decyzji, które będą się różniły od decyzji rządu centralnego[1]. Z tego też powodu kwestia finansów lokalnych stoi w centrum zainteresowania debat nad przyszłością angielskiego samorządu lokalnego już kilka dekad[2]. W artykule przeanalizowano, w jakim stopniu lokalne władze mogą prowadzić samodzielną politykę finansową. W dużej mierze oparto się na danych za rok finansowy 2008–2009, gdyż w momencie jego pisania były to najaktualniejsze dostępne, kompletne informacje.

2. Dochody jednostek samorządu lokalnego oraz zakres samodzielności władz lokalnych w ich wydatkowaniu

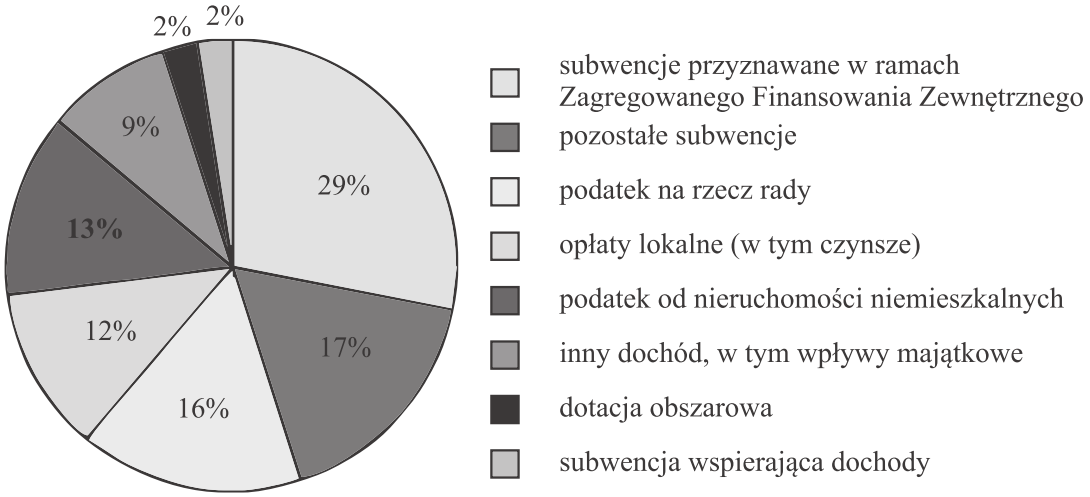
W roku finansowym 2008–2009 angielskie rady wydały 160 miliardów funtów. Wydatki samorządu lokalnego stanowią 1/4 wydatków państwa[3] i generują około

[1] T. Travers, L. Esposito, *Nothing to Lose but Your Chains: Reforming the English Local Government Finance System*, Policy Exchange Limited, London 2004, s. 9.

[2] A. Stevens, *Politico's Guide to Local Government*, 2nd ed., Politico's Publishing, London 2006, s. 119.

[3] DCLG, *Local Government Financial Statistics England*, 2010, No. 20, Department for Communities and Local Government, London, sekcja K1, http://www.communities.gov.uk/documents/

10% PKB[4]. Można je podzielić na bieżące i majątkowe, finansowane w różny sposób. Poniżej, na rysunku 1, jako wstęp do rozważań przedstawiony został diagram ukazujący procentowy udział poszczególnych źródeł dochodów bieżących i majątkowych władz lokalnych w ich całkowitych przychodach. Następnie omówione zostały źródła dochodów bieżących i majątkowych, z uwzględnieniem zmian, jakie w nich zachodziły w ostatniej dekadzie, oraz przedstawiono analizę ich wpływu na samodzielność władz lokalnych w wydatkowaniu gromadzonych środków.



Rysunek 1. Procentowy udział poszczególnych źródeł dochodów władz lokalnych w całkowitych przychodach gmin – rok finansowy 2008–2009 (dane uwzględniają informacje przekazywane przez władz Wielkiego Londynu)

Źródło: DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, wykres 2.1b.

Aż 62% dochodu samorządu lokalnego pochodziło w roku finansowym 2008–2009 ze środków przekazanych mu przez rząd. Pozostałe niecałe 40% to dochody ze źródeł lokalnych[5]. Do tej pory nie ustalono dokładnie, w jakim stopniu wysokość przychodu gromadzonego lokalnie wpływa na lokalną niezależność. Pomimo to warto zauważyć, że zależność pomiędzy wysokością środków finansowych pochodzących z lokalnych źródeł, potrzebnych na realizację zadań samorządu, a niezależnością władz lokalnych od centrum na pewno istnieje[6]. Istotne jest także, jaką część swoich przychodów władze lokalne rzeczywiście kontrolują. Tu nie sposób nie wspomnieć o ogromnym udziale środków pocho-

statistics/pdf/1622439.pdf, dostęp: 24.08.2010 r. W tym miejscu warto nadmienić, że rok budżetowy trwa w Anglii od 1 kwietnia do 31 marca.

[4] D. Wilson, C. Game, *Local Government in the UK*, 4th revised ed., Palgrave Macmillan, Basingstoke 2006, s. 192.

[5] DCLG, *Local Government Financial*, No. 20, sekcja K.3.

[6] T. Travers, L. Esposito, *Nothing to Lose*, s. 9.

dzących z dotacji celowych i zmniejszającej się kwocie przekazywanej w postaci subwencji. Należy także podkreślić, że na środki, jakie rady gromadzą ze źródeł lokalnych, nałożonych jest wiele ograniczeń. Dotyczą one zarówno wysokości nakładanego podatku lokalnego czy ustalanych opłat, jak i sposobu wykorzystywania zebranych sum.

3. Źródła finansowania wydatków bieżących oraz zakres samodzielności władz lokalnych w ich wydatkowaniu

Wydatki bieżące rad finansowane są z czterech głównych źródeł: jedynego podatku lokalnego – podatku na rzecz rady, subwencji rządowych, podatku od nieruchomości niemieszkalnych (który w rzeczywistości jest przekazywany w postaci subwencji) oraz opłat lokalnych[7].

Podatek na rzecz rady jest kalkulowany w odniesieniu do wartości rynkowej każdej nieruchomości mieszkalnej[8]. Lokale mieszkalne umieszczane są w Anglii w ośmiu przedziałach podatkowych, od A do H – grupa A zawiera najtańsze nieruchomości, H – najdroższe[9]. W obliczaniu podatku uwzględnia się także element osobowy – liczbę mieszkańców danej nieruchomości oraz ich sytuację życiową. Należy ponadto zaznaczyć, że wpływy z tego podatku służą do pokrycia wydatków nie tylko jednostki samorządowej, która go pobiera, ale także innych władz działających na danym obszarze[10].

Podatek na rzecz rady, jako podatek nakładany na nieruchomość, ma wiele zalet. Jest to zresztą jeden z najbardziej popularnych typów podatków nakładanych przez władze lokalne w Europie. Jest łatwy do administrowania i do pobierania, gdyż trudno jest unikać jego płacenia[11]. W roku finansowym 2008–2009 ściągalność tego podatku w Anglii wyniosła 97%[12]. Nieruchomości stanowią bezpieczną bazę, na której można opierać system podatkowy. Także z perspektywy płacących go obywateli system jest prosty i przez większość dobrze rozumiany. Wszystkie te zalety, przy obecnym reżimie lokalnych finansów, który uwypukla wady tego podatku, schodzą jednak na drugi plan[13].

---

[7] G. Berman, J. Anseau, *Local Government Finance Settlement 2008/09-2010/11*, Research Paper 08/11, 1 February 2008, House of Commons Library, s. 8, http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2008/rp08-011.pdf, dostęp: 27.08.2010 r.

[8] J.A. Chandler, *Local Government Today*, Manchester University Press, Manchester 2008, s. 55.

[9] Informacje uzyskane na stronie Local Government Association, http://www.idea.gov.uk/idk/core/ page.do?pageId=71573, dostęp: 28.08.2010; J.A. Chandler, op. cit., s. 55.

[10] Informacje uzyskane na stronie Local Government Association, http://www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=71573, dostęp: 28.08.2010 r.

[11] T. Travers, L. Esposito, *Nothing to Lose*, s. 23.

[12] DCLG; *Local Government Financial Statistics*, No. 20.

[13] T. Travers, L. Esposito, *Nothing to Lose*, s. 23.

Podatek na rzecz rady ma naturę regresywną. Oznacza to, że obywatele zajmujący nieruchomości znajdujące się w niższych przedziałach wyceny płacą nieproporcjonalnie więcej od tych, którzy zamieszkują nieruchomości wycenione wyżej[14]. Wszelkie podwyżki powodują większe obciążenia dla gospodarstw domowych o niższych dochodach[15], co jest jednym z powodów braku popularności tego podatku w społeczeństwie[16]. Co więcej, poza dodatkiem mieszkaniowym dla najuboższych, w systemie tak na prawdę nie uwzględniono zdolności ludzi do zapłaty tego podatku. Nie zwrócono uwagi na to, że wysoka wycena danej nieruchomości nie musi oznaczać, że zamieszkują ją ludzie o wysokich dochodach (przykładem są emeryci)[17]. Dodatkowo, w przeciwieństwie do podatku dochodowego, wysokość podatku na rzecz rady nie rośnie automatycznie z dochodami. Jego podwyżka oznacza konieczność publicznego ogłoszenia tego faktu przez lokalne władze, co powoduje, że płacący go mieszkańcy są bardziej świadomi wszelkich zmian w jego wysokości. Podatek na rzecz rady to jedyny dostępny radom podatek. Jego „widoczność" powoduje, że wszelkie podwyżki od razu przykuwają uwagę obywateli[18]. Kolejnym problemem pozostaje brak rewaluacji wartości nieruchomości (przedziały podatkowe opierają się na wartości nieruchomości według oszacowania przeprowadzonego jeszcze w 1991 roku[19]) oraz to, że opodatkowaniu podlega w miarę stała liczba nieruchomości, tak że podatek na rzecz rady nie może generować dużo większych dochodów niż obecnie[20].

Niewątpliwie negatywny wpływ na kondycję lokalnych finansów ma sprawowana nad nimi kontrola rządu. Podatek na rzecz rady postrzegany jest, co jest naturalne, jako podatek lokalny. Jego nakładanie, pobieranie i wydatkowanie zebranych z niego środków sprawiają, że to rady są traktowane jako bezpośrednio odpowiedzialne za jego wysokość. Na ustalanie tej wysokości, a nawet na sposób wydatkowania zgromadzonych środków finansowych, przemożny wpływ ma jednak rząd centralny. Tony Travers i Lorena Esposito posunęli się wręcz do stwierdzenia, że jest to podatek kontrolowany centralnie, a lokalnie jedynie administrowany[21]. Swoją tezę oparli na kilku faktach związanych z funkcjonowaniem systemu finansów angielskich rad. Po pierwsze, wycena dokonywana jest przez Biuro Oszacowań, a nie władze lokalne, które nie mogą nawet w najmniejszym stopniu kontrolować wartości nieruchomości. Jeśli weźmie się pod uwagę niechęć kolejnych rządów do przeprowadzenia rewaluacji, uregulowanie to pozostaje dla

[14] Ibidem, s. 22.

[15] T. Travers, L. Esposito, *I'm a Local Councillor, Get Me Out of Here! England's System of Local Government Finance*, Policy Exchange Limited, London 2004, s. 21.

[16] T. Travers, L. Esposito, *Nothing to Lose*, s. 22.

[17] T. Travers, L. Esposito, *I'm a Local*, s. 21.

[18] Ibidem, s. 22.

[19] Informacje uzyskane na stronie Local Government Association: http://www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=71573, dostęp: 28.08.2010 r.

[20] T. Travers, L. Esposito, *Nothing to Lose*, s. 22; Travers, L. Esposito, *I'm a Local*, s. 23.

[21] T. Travers, L. Esposito, *I'm a Local*, s. 23.

lokalnych rad niekorzystne. Także zasady alokacji nieruchomości w konkretnych przedziałach są ustanawiane przez rząd. Rady mogą jedynie ustalić kwoty bazowe dla nieruchomości w przedziale B i D, a obliczenie pozostałych opiera się na formule rządowej. Poziom podatku zależy przede wszystkim od opinii rządu (nie rady czy mieszkańców), który stosuje tzw. limitowanie, czyli ustalanie maksymalnych podwyżek omawianego podatku. Od momentu wprowadzenia limitowania w 1984 roku władze samorządowe mają ograniczoną możliwość samodzielnego dysponowania środkami, jakie mogą wydatkować na realizowanie swoich zadań. Jak zauważa Jim Chandler, wszelkie pretensje dotyczące wysokości podatku na rzecz rady (który rośnie szybciej niż stopa inflacji) powinny być w rzeczywistości kierowane do rządu centralnego[22]. Wygrywając wybory w 1997 roku, Laburzyści obiecali znieść uniwersalne limitowanie. Obietnicę tę zrealizowano, ministrowie zachowali jednak prawo, by w sposób selektywny kontynuować tę praktykę. Od 2004 roku członkowie rządu zaczęli korzystać z pozostawionych im kompetencji. W roku finansowym 2008–2009 limitowaniu poddano budżety ośmiu jednostek lokalnych[23]. Jak zauważają Tony Travers i Lorena Esposito: „Jakakolwiek próba limitowania lokalnych finansów jest zniewagą wobec lokalnych swobód i całkowicie neguje jakąkolwiek ideę lokalnej demokracji i odpowiedzialności". Autorzy podkreślają, że limitowanie nie jest tylko elementem systemu lokalnych finansów. Przede wszystkim ogranicza możliwość członków społeczności lokalnych do wybrania, poprzez akt wyborczy, opcji zwiększającej wydatki na interesujące ich usługi, za które gotowi byliby więcej zapłacić. Oznacza to, że „limitowanie zniekształca proces wyborczy, ograniczając swobodę wyboru polityki budżetowej"[24].

Sytuacja, w której lokalne władze mają do dyspozycji tylko jeden typ ustalanego przez siebie podatku funkcjonującego w systemie, w którym centrum ściśle kontroluje finanse samorządu, powoduje, że efekty spowodowane jego wspomnianymi powyżej wadami kumulują się. Poważnym problemem jest w tym kontekście dysproporcja między dochodami gmin pochodzącymi z podatku na rzecz rady a wpływami z subwencji rządowych[25]. Podwyżka podatku na rzecz rady to bowiem właściwie jedyny sposób, by w przypadku różnicy między wymaganiami budżetowymi rad a przyznanymi im subwencjami rządowymi zdobyć potrzebne środki finansowe[26]. Należy zauważyć, że rady mają niewielkie możliwości zlikwidowania dziury budżetowej przez podniesienie

[22] J.A. Chandler, op. cit., s. 61.

[23] Informacje uzyskane na stronie DCLG, *Council Tax: The facts*, http://www.communities.gov.uk/localgovernment/localgovernmentfinance/counciltax/counciltaxfacts/, dostęp: 28.08.2010 r.

[24] J. Stewart, *Modernising British Local Government: An Assessment of Labour's Reform Programme*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2003, s. 231, 232, za: T. Travers, L. Esposito, *Nothing to Lose*, s. 24, 25.

[25] T. Travers, L. Esposito, *Nothing to Lose*, s. 21.

[26] Ibidem, s. 22.

lokalnych opłat[27]. Dysproporcja między dochodami własnymi gmin a sumą subwencji i dotacji rządowych powoduje tzw. efekt przełożenia. Istniejąca w obecnym systemie finansów samorządowych równowaga finansowania zadań, oznaczająca, że lokalna władza 3/4 swoich dochodów czerpie od rządu, sprawia, że jednoprocentowy wzrost wydatków budżetowych rad (ponad ustalone centralnie pułapy) będzie powodował czteroprocentowy wzrost wysokości podatku lokalnego[28].To z kolei prowadzi do zamazania odpowiedzialności za wysokość lokalnego podatku[29]. Wysoki udział centralnie rozdzielanych środków w finansowaniu samorządu lokalnego, zniekształcając relację, jaka zachodzi między wydatkowaniem środków finansowych a poziomem podatku, obniża zaufanie publiczne do systemu podatkowego i podważa wiarę w odpowiedzialność władz samorządowych[30].

Około 3/4 środków potrzebnych na pokrycie kosztów wydatków bieżących rad pochodzi z subwencji i dotacji[31]. Większość z nich, jak omawiane poniżej subwencje ogólne oraz większość subwencji i dotacji specyficznych, kolektywnie nazywana jest Zagregowanym Finansowaniem Zewnętrznym (ZFZ)[32]. Dodatkowo rząd wypłaca także dotacje zarządzane poza ZFZ – na przykład na wypłaty obowiązkowych stypendiów dla uczniów czy wypłatę zasiłku mieszkaniowego[33]. Kilka mniejszych dotacji jest przyznawanych na zarządzanie programami rządowymi, jak rozwój centrów miast. Co więcej, oprócz wspomnianych dotacji

---

[27] Dokładniej na ten temat piszę w dalszej części artykułu. Tu jedynie wspomnę, że niczego nie zmieniłoby na przykład podniesienie czynszów za mieszkania komunalne, gdyż dochody z czynszów wpływają na oddzielny rachunek, z którego środki mogą być przeznaczane tylko na cele mieszkaniowe. Zbytnie podniesienie innych opłat lokalnych może z kolei spowodować zmniejszenie zainteresowania świadczonymi przez rady usługami.

[28] DTLR, *Strong Local Leadership Leadership – Quality Public Services*, Cm 5237, Department for Transport, Local Government and the Regions, London 2001, Część 2, paragraf 2.15.

[29] T. Travers, L. Esposito, *Nothing to Lose*, s. 21.

[30] T. Travers, L. Esposito, *I'm a Local*, s. 22.

[31] G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 10. W roku finansowym 2007–2008 było to 76%. W latach 1996–1997 rząd finansował w ten sposób 80% wydatków bieżących rad; por. G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 10.

[32] DCLG, *Local Government Financial Statistics* , No 20, sekcja 2.4.1; DCLG, *Distribution of Formula Grant to Local Authorities in England*, Communities and Local Government, Local Government Finance, Formula Grant Distribution Division, September 2007, s. 2, http://www.im.dk/imEverest/Publications/imdk%20x2D%20engelsk/Papers/20070910151548/CurrentVersion/Ponsford_Distribution%20of%20Formula%20Grant%20to%2 0Local%20%20A uthorities% 20in% 20England.pdf, dostęp: 27.08.2010 r. Pod koniec rządów laburzystów wysokość gwarantowanych podwyżek subwencji w ramach ZFZ została zmniejszona; por. G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 8.

[33] G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 8; D. Wilson, C. Game, op. cit., s. 202. Por. DCLG, *Housing Benefit – Overview*, http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/On_a_low_income/DD_10018926, dostęp: 11.09.2010 r.; DCLG, *Housing Benefit – What you will get*, http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/On_a_low_income/DG_10018928, dostęp: 11.09.2010 r.

celowych władze lokalne mogą otrzymywać jednorazowe wypłaty, by pokryć koszty drogich i niespodziewanych wydatków, jak naprawa ufortyfikowań przybrzeżnych po silnych sztormach[34]. Londyn, jako stolica, otrzymuje ponadto specjalną subwencję[35].

Sposób, w jaki rząd centralny rozdziela środki finansowe, określany jest jako „złożony"[36] – wprowadzono trzy oddzielne systemy finansowania głównych bloków wydatków rad lokalnych. Dzieli się je na bloki: wydatków majątkowych, wydatków bieżących na mieszkania komunalne (subwencja ta wpływa na oddzielny rachunek) oraz wydatków bieżących na inne usługi poza mieszkaniowymi[37]. Wysokość środków finansowych, jakie zostaną przekazane władzom samorządowym, jest ogłaszana w rządowych wszechstronnych przeglądach wydatków[38], które obecnie, na mocy reform laburzystów, programowane są na trzy lata, co ma zapewnić stabilność finansowania władz lokalnych[39].

Najistotniejszą rolę odgrywają subwencje ogólne[40]. Od roku finansowego 2003–2004 do grupy tej zaliczają się trzy subwencje: redystrybuowane dochody z podatku od nieruchomości niemieszkalnych, subwencja wspierająca dochody oraz subwencja policyjna (dla rad realizujących zadania policyjne oraz władz policyjnych)[41]. Przydzielanie subwencji ogólnej opiera się na czterech wskaźnikach: relatywnych potrzeb, relatywnych zasobów, alokacji centralnej (opartej na liczbie mieszkańców) oraz tzw. *floor damping scheme*[42].

By chronić lokalne władze i ich finanse, rząd ustala gwarantowane minimalne podwyżki subwencji w stosunku do uzyskanych w roku poprzednim, dostosowane na zasadzie *like-for-like* – czyli takiej samej sumy środków (w cenach realnych, gdyż uwzględnia się inflację) za świadczenie tych samych usług. Próg ten

---

[34] J.A. Chandler, op. cit., s. 57.

[35] DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, tab. 2.4a.

[36] G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 8.

[37] DCLG, *Distribution of Formula*, s. 2.

[38] Comprehensive Spending Review: G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 8.

[39] Pierwszy raz programowanie takie rozpoczęto w 2007 roku – zaplanowano wydatki na lata 2008–2011; por. H.M. Treasury, *Spending Review*, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ 2010 0407010852/http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_index.htm, dostęp: 3.09.2010 r.

[40] W Anglii stosowanie terminu subwencja ogólna oznacza odniesienie do bloku trzech subwencji. Używanie pojęcia subwencji ogólnej w odniesieniu do pojedynczych subwencji jest dużo rzadsze.

[41] Informacje uzyskane na stronie: DCLG, *Local Government Finance Formula Grant Distribution*, http://www.communities.gov.uk/publications/localgovernment/formulagrantdistribution, dostęp: 31.08.2010 r.

[42] Obliczenia te obejmują subwencję wspierającą dochody oraz redystrybuowany podatek od nieruchomości niemieszkalnych. Specjalna subwencja policyjna jest obliczana według innej formuły niż model czteroelementowy. W przeciwieństwie do dwóch wspomnianych subwencji, subwencja policyjna jest przyznawana nie przez Ministerstwo ds. Wspólnot i Samorządu Lokalnego, ale Ministerstwo Spraw Wewnętrznych; por. Home Office, *Plain English guide to the police allocation formula*, http://www.homeoffice.gov.uk/police/pe-guide-police-alloc-formula/, dostęp: 11.09.2010 r.

ustalany jest oddzielnie dla różnych typów władz lokalnych. Koszt zapewnienia gwarantowanych podwyżek subwencji jest pokrywany przez ich zredukowanie tym radom, którym z wyliczeń można było przyznać wyższą subwencję niż gwarantowane minimum (już po obowiązkowej podwyżce). Taki system nazywany jest „samofinansującym się"[43].

Po ustaleniu całkowitej wysokości subwencji ogólnej, jaka przysługuje poszczególnym radom, oblicza się proporcje, ile z tych środków będzie sfinansowanych poprzez subwencję wspierającą dochody, a ile poprzez redystrybuowany podatek od nieruchomości niemieszkalnych[44]. Subwencja wspierająca dochody długo pozostawała najważniejszym źródłem subwencji. Rady mogły wydatkować otrzymywane z niej środki zgodnie z własnym uznaniem. W 2006 roku jej wysokość została zmniejszona o wielkość dotacji dla szkół. Od tego momentu środki przekazywane radom w ramach tej subwencji stale maleją. W latach finansowych 2004–2005 i 2005–2006 jej wysokość wyniosła ponad 26,5 miliarda funtów, w następnym roku finansowym już jedynie nieco ponad 3 miliardy funtów, w roku 2008–2009 jeszcze mniej – 2,854 miliarda funtów[45]. Tym samym, poprzez przesunięcie środków z subwencji na dotację, znacznie ograniczono swobodę wydatkowania środków finansowych przez rady[46]. Kroki te spotkały się ze sprzeciwem. Stowarzyszenie Samorządu Lokalnego słusznie zauważyło, że wprowadzenie dotacji dla szkół znacznie utrudnia samorządowi realizowanie szerszego programu związanego z edukacją i usługami dla dzieci[47]. Głównie w związku z wdrożeniem wspomnianej już dotacji – Dedicated Schools Grant – proporcja dotacji celowych w Zagregowanym Finansowaniu Zewnętrznym wzrosła z 8 do 53%[48], a subwencja wspierająca dochody drastycznie zmalała[49]. Warto zaznaczyć, że nawet nie biorąc pod uwagę nowej dotacji na szkoły, proporcja dotacji w ramach ZFZ stale rosła. W roku 1995–1996

[43] G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 13.

[44] Ibidem, s. 14.

[45] DCLG, *Local Government Financial Statistics England No. 18*, Department for Communities and Local Government, London 2008, tab. 2.1a, 1.6b, http://www.communities.gov.uk/documents/statistics/pdf/1308232.pdf, dostęp: 30.08.2010 r.; DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, tab. 1.6b.

[46] Już wcześniej zresztą rząd wprowadził obowiązek przekazywania określonych części subwencji ogólnej (tzw. *passporting*) na działania związane z edukacją; por T. Travers, L. Esposito, *Nothing to Lose*, s. 63; Association of London Government, *The Provisional Local Government Finance Settlement for 2005/06 and the 2003/04 Amending Report, Response by the Association of London Government*, 11 January 2005, http://www.londoncouncils.gov.uk/London%20Councils/Local%20Government%20Finance/Local%20Government%20Finance%20Consultations/ Consultation Respons.pdf, dostęp: 11.09.2010 r.

[47] *Don't fence us in, Local Government Association,* March 2005, za: G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 16.

[48] G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 16.

[49] DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, sekcja 2.4.2.

dotacje te stanowiły jedynie 5[50], w roku 2010–2011 już 9,3%[51] przyznawanych środków rządowych. W latach 70. stosunek dotacji celowych do ogólnych wynosił 1:4. Obecnie suma dotacji celowych jest wyższa od sumy subwencji[52].

Szerzej zagadnienie to omówiłam w dalszej części, analizując zmiany w systemie dotowania władz lokalnych. W tym miejscu należy się skupić na podatku od nieruchomości niemieszkalnych. Obecnie wpływy z niego stanowią główne źródło subwencji rozdzielanej w ramach subwencji ogólnej. W roku finansowym 2008–2009 stanowiły one aż 88% środków dostępnych w ramach subwencji ogólnej (wyłączając z tych obliczeń subwencję policyjną, która z kolei stanowi jedynie poniżej 20% subwencji pochodzącej ze środków z poboru podatku od nieruchomości niemieszkalnych). Oznacza to, że przemożna część środków ustalana w porozumieniu finansowym pochodzi z podatku, za którego pobór odpowiadają władze lokalne[53].

Wprowadzenie zmian w sferze subwencjonowania w ostatnich dekadach miało na celu zwiększenie stabilności finansowania władz lokalnych oraz, dzięki trzyletniemu okresowi planowania wydatków, zapewnienie większej przewidywalności otrzymywanych centralnie środków[54]. Na pewno zmiany te należy ocenić pozytywnie. Niekorzystnym dla samorządu uregulowaniem pozostaje jednak to, że finansowanie podwyżek dla jednych rad realizowane jest poprzez zabranie środków innym. Ze sprzeciwem spotkało się także zreformowanie przez poprzednie rządy laburzystów formuły obliczania subwencji. Wad nowego systemu upatruje się w jego mniejszej przejrzystości[55]. Podkreśla się, że wprowadzona metodologia opierająca się na czteroelementowym modelu raczej utrudnia zrozumienie podstawowych decyzji dotyczących zmian w subwencjach, niż je wyjaśnia[56]. Krytykuje się fakt, że ogólna suma ogłaszanych do rozdysponowania środków nadal opiera się na decyzji rządowej, na subiektywnej ocenie. W rezultacie rząd decyduje, co rady powinny robić i jak[57].

Oprócz subwencji wspierającej dochody i redystrybuowanego podatku od nieruchomości niemieszkalnych rząd przyznaje władzom lokalnym różnego rodzaju subwencje i dotacje kolektywnie zwane specyficznymi. Wśród nich wymienić należy przede wszystkim subwencje przedmiotowe oraz dotacje celowe. Dotacje celowe są stosowane szczególnie w sferach, które stanowią priorytety rządu.

---

[50] T. Travers, L. Esposito, *Nothing to Lose*, s. 61, 62; por.: ODPM, *Local Government Financial Statistics No. 15*, Office of the Deputy Prime Minister, London 2004, http://communities.gov.uk/documents/statistics/pdf/1308337.pdf, dostęp: 5.09.2010 r.

[51] G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 17.

[52] D. Wilson, C. Game, op. cit., s. 203.

[53] G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 14.

[54] Informacje z: www.statistics.gov.uk/events/gss2006/downloads/A1Sussex.ppt; G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 7.

[55] Ibidem, s. 12.

[56] Ibidem, s. 14.

[57] D. Wilson, C. Game, op. cit., s. 204.

Subwencje przedmiotowe są niekiedy klasyfikowane jako ogólne[58]. W rzeczywistości jest to źródło finansowania, którego cel wydatkowania przez władze samorządowe jest na tyle konkretnie określony centralnie, że raczej należy je analizować poprzez pryzmat dotacji celowych. Różnica pomiędzy subwencjami przedmiotowymi a dotacjami celowymi polega na tym, że „subwencje przedmiotowe pozostają subwencjami specyficznymi, mającymi określony cel", ale „nie muszą być wydatkowane w specyficzny [określony – M.O.] sposób"[59]. Fakt, że subwencje przedmiotowe muszą być jednak wydatkowane w określonej odgórnie sferze usług powoduje, że są one formą dotacji celowych[60]. System subwencji specyficznych komplikują dodatkowo należące do tej grupy dotacje o bardziej ogólnym charakterze, którymi rady mogą dysponować dużo swobodniej. Są one przyznawane na realizowanie usług wymagających działań przekraczających jedną sferę zadań samorządu. Dotacjami takimi są dotacje na przeciwdziałanie bezdomności[61]. Należy do nich także dotacja obszarowa[62], funkcjonująca od roku 2008–2009. Jej wysokość nie wynika z zastosowania formuły matematycznej, ale jest uznaniowa, jest bowiem związana z urzeczywistnianiem wprowadzanych przez rząd programów realizujących jego politykę. Lokalne władze mogą wydatkować te środki według własnego uznania, by „wspierać realizację lokalnych, regionalnych i narodowych priorytetów na swoich obszarach"[63].

Pomimo że środki zgromadzone z podatku od nieruchomości niemieszkalnych są przekazywane radom w postaci subwencji ogólnej, podatek ten wymaga oddzielnego, dodatkowego omówienia. Przed rokiem 1990 lokalne władze nie tylko pobierały, ale i ustalały jego wysokość. Dochody z jego poboru były dysponowane lokalnie. Ustawa z 1988 roku zlikwidowała prawo władz lokalnych do ustalania podatku od nieruchomości komercyjnych i przeniosła to prawo na rząd centralny. Pod koniec lat 80. wpływy z tego podatku stanowiły ponad 1/4 przychodów bieżących samorządu, czyli były większe niż wpływy z podatku lokalnego (wówczas *domestic rate*). Z chwilą gdy podatek od nieruchomości niemieszkalnych stał się podatkiem krajowym, władze lokalne, w miejsce kontrolowania ponad połowy swojego przychodu, zaczęły kontrolować jedynie 25%. Uchwalenie przepisów z 1988 roku oznaczało, że zniszczono wszelkie bezpośrednie związki między lokalnymi władzami i ich decyzjami a rozwijającym się na ich terenie biznesem[64].

Przed rokiem finansowym 2006–2007 pulę środków zgromadzonych z poboru tego podatku rozdzielano między rady na podstawie liczby ich miesz-

[58] G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 8, 15.

[59] J. Stewart, *Modernising British*, s. 237, za: T. Travers, L. Esposito, *I'm a Local*, s. 27.

[60] T. Travers, L. Esposito, *I'm a Local*, s. 27.

[61] Liczne przykłady subwencji i dotacji specyficznych można znaleźć na: http://moderngov.cheshireeast.gov.uk/ecminutes/ Published/C00000241/M00002319/AI00002601/$CECCabinetReport SpecificGrantsFromulaGrantAppendixBJul08LQ.docA.ps.pdf, dostęp: 22.10.2010 r.

[62] DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, sekcja 2.4.5.

[63] Ibidem, sekcja 2.4.1.

[64] D. Wilson, C. Game, op. cit., s. 205.

kańców. Od roku 2006–2007 stanowi ona element subwencji ogólnej i zasady jej przyznawania są takie same jak dla subwencji wspierającej dochody[65]. Wysokość podatku opiera się na wartości rocznego wynajmu danego lokalu w cenach rynkowych, ustalanej w określonym czasie. Obecnie obowiązują ceny z 1 kwietnia 2003 roku. Posłużyły do utworzenia list, które mocy nabrały 1 kwietnia 2005 roku[66]. Wartość ta jest następnie mnożona przez krajowy mnożnik podatkowy. Uzyskany wynik to podatek nałożony na daną nieruchomość[67]. Obecnie lokalne władze nie mają kontroli ani nad ustalaniem zasad wyceny nieruchomości niemieszkalnych, ani nad projektowaniem mnożnika[68]. Ponieważ omawiany podatek zarządzany jest centralnie, władze lokalne nie mają szerokich kompetencji do przyznawania zwolnień czy też ulg od jego płacenia. Lokalne władze mogą na przykład podnieść procentowy próg zwolnienia od podatku od nieruchomości zajmowanych przez organizacje charytatywne – z 80 do 100%. Decydując się na taki krok, są zobowiązane do częściowego pokrycia kosztów takiego działania[69].

Odebranie lokalnym władzom możliwości swobodnego dysponowania podatkiem od nieruchomości niemieszkalnych spotkało się z dużym sprzeciwem, a przywrócenie wcześniejszego status quo pozostaje do tej pory często spotykanym postulatem. Rząd Partii Pracy, nie realizując w pełni żądania przywrócenia podatku od nieruchomości niemieszkalnych jako podatku lokalnego, wprowadził prawo władz lokalnych do nakładania do niego domiaru. Możliwe jest to na mocy różnorodnych zapisów, w odmienny sposób regulujących realizację nowej kompetencji przez różne typy jednostek samorządowych. Możliwość nałożenia takiego domiaru lokalnego jest jednakże w każdym przypadku znacznie ograniczona.

Jednym ze sposobów wykorzystania kompetencji nakładania domiaru do podatku od nieruchomości niemieszkalnych jest utworzenie dystryktów rozwijania biznesu. Podstawy prawne działania takich dystryktów zawarto w Local Government Act z 2003 roku. Dystrykt rozwijania biznesu to forma partnerstwa władzy samorządowej i lokalnych przedsiębiorców, która ma na celu poprawę bądź też świadczenie na określonym terenie dodatkowych usług. Działania mające realizować ten cel są w całości lub w znacznej części finansowane z nakładanego przez rady domiaru do podatku[70]. Obszary te mogą tworzyć jednostki pobierające podatek od nieruchomości niemieszkalnych. Pozostałe jednostki samorządowe,

---

[65] G. Berman, J. Anseau, op. cit., s. 14; DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, sekcja 2.3.1.

[66] DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20,*, sekcja 2.3.3.*

[67] K. Parry, *Business Improvement Districts (BIDs)*, SN/PC/4591, 15 January 2010, House of Commons Library, s. 3, http://www.parliament.uk/briefingpapers/commons/lib/research/briefings/snpc-04591.pdf, dostęp: 5.09.2010 r.; sekcje 43(4) i 54(4) Local Government Finance Act 1988 (c. 41) oraz załączniki 6 i 7, http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1988/cukpga_19880041_ en_1; por. nowelizacja tych zapisów dokonana w Local Government Act 2003 (c. 26), sekcje 62, 70.

[68] T. Travers, L. Esposito, *Nothing to Lose*, s. 29.

[69] DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, sekcja 2.3.5.

[70] K. Parry, *Business Improvement Districts*, s. 3.

w tym także parafie, mogą uczestniczyć w finansowaniu tych obszarów. Możliwe jest także tworzenie jednego dystryktu rozwijania biznesu dla kilku jednostek samorządu[71]. Istotne jest, że utworzenie takiego obszaru nie następuje wyłącznie na mocy decyzji rady. Na jego powstanie muszą się zgodzić przedsiębiorcy, którzy zostaną obciążeni dodatkowym podatkiem. Do ustanowienia dystryktu potrzebne jest przeprowadzenie wśród nich głosowania oraz uzyskanie podwójnej większości – ponad 50% głosujących musi się opowiedzieć za utworzeniem takiego obszaru, a także wartość podlegających opodatkowaniu nieruchomości tych głosujących „za" musi być wyższa niż tych głosujących „przeciw"[72]. Unormowania dotyczące utworzonego dystryktu rozwijania biznesu pozostają w mocy przez pięć lat. Po upływnie tego terminu konieczne jest przeprowadzenie ponownego głosowania. Sekretarz Stanu może w każdej chwili zakończyć działanie takiego dystryktu[73]. Podobnie jak w przypadku dochodów z czynszów za mieszkania komunalne, jeśli dana rada zdecyduje się na nałożenie wspomnianego domiaru, zobowiązana jest ona utworzyć oddzielny rachunek dla zbieranych w ten sposób środków[74]. Oznacza to, że mogą być one wydawane tylko i wyłącznie na realizowanie zadań określonych w porozumieniu ustanawiającym dany dystrykt rozwoju biznesu. Domiar do podatku od nieruchomości niemieszkalnych nie musi być obliczany na podstawie podlegającej opodatkowaniu wartości nieruchomości. O jego wysokości decydują zapisy umieszczane w zawieranym porozumieniu o utworzeniu dystryktu. Rady mogą proponować zniżki[75]. Ustanowienie domiaru do podatku od nieruchomości niemieszkalnych, mimo tak licznych zastrzeżeń do jego wprowadzenia i funkcjonowania, znacząco wzmacnia władze lokalne. Dystrykty rozwoju biznesu funkcjonują od stosunkowo niedawna i trudno oceniać ich wpływ na lokalną politykę, a także skuteczność. Wydaje się jednak, że zyskują na popularności[76]. W styczniu 2010 roku było ich już ponad 70[77].

Na mocy Business Rate Supplements Act z roku 2009 umożliwiono hrabstwom i jednostkom unitarnym nakładanie innego typu domiaru do podatku od nieruchomości niemieszkalnych[78], by te mogły zyskać nowe źródła finansowania dużych, rozwojowych projektów. Z prawa tego skorzystano na przykład w Lon-

[71] Local Government Act 2003 (c. 26), sekcje 41–43.

[72] Local Government Act 2003 (c. 26), sekcja 50; jeśli w głosowaniu warunki te zostaną jednak spełnione i większość opowie się za utworzeniem takiego dystryktu, do uiszczania należności związanych z domiarem są zobowiązani wszyscy przedsiębiorcy prowadzący swoje firmy na terenie określonym granicami nowego dystryktu; K. Parry, *Business Improvement Districts*, s. 3.

[73] Local Government Act 2003 (c. 26), sekcja 54.

[74] Ibidem, sekcje 47.

[75] Ibidem, sekcje 45.

[76] Więcej w: UK BIDs, *Established BIDs*, http://www.ukbids.org/BIDS/index.php, dostęp: 30.08.2010 r.

[77] K. Parry, *Business Improvement Districts*, s. 6.

[78] Business Rate Supplements Act 2009 (c. 7), sekcje 1 i 2, dokument dostępny na: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/7/contents, dostęp: 4.09.2010 r.

dynie, by częściowo sfinansować budowę linii kolejowej[79]. Nowe uregulowania różnią się od tych umożliwiających powstawanie dystryktów rozwoju biznesu. Na przykład, w ustawie z 2009 roku nie ustalono odgórnie maksymalnego okresu pobierania tego typu domiarów. Taka informacja musi się znaleźć jedynie w tekście porozumienia. Są one nakładane na nieruchomości niemieszkalne na całym obszarze działania danej rady hrabstwa czy jednostki unitarnej. Podczas gdy dystrykty rozwoju biznesu służą głównie uatrakcyjnieniu danego obszaru, a także zwiększeniu jego bezpieczeństwa (np. montowanie monitoringu), dochody z domiarów wprowadzonych ustawą z 2009 roku muszą zostać przeznaczone na rozwój ekonomiczny. Odgórnie ustalono, że nieruchomości, których wartość podlegająca opodatkowaniu równa się 50 000 funtów lub mniej, są zwolnione z uiszczania dodatkowej opłaty[80]. Rady mogą nałożyć domiar do 2 pensów na funt opodatkowanej wartości nieruchomości[81]. Co istotne, rady mogą nakładać kilka domiarów, jednak ich suma nie może przekroczyć wspomnianych 2 pensów[82]. W przypadku gdy dochody z domiaru są przeznaczone na pokrycie ponad 1/3 kosztów danego przedsięwzięcia, lokalne władze zobowiązane są do przeprowadzenia głosowania[83]. Podobnie jak w przypadku dystryktów rozwijania biznesu, w kwestii ważności tego głosowania obowiązuje zasada podwójnej większości[84].

Omawiając podatek od nieruchomości niemieszkalnych, należy poruszyć jeszcze jedną kwestię. W 2003 roku uchwalono bowiem w jego zakresie także inne zmiany, niezwiązane z analizowaną już możliwością tworzenia dystryktów rozwijania biznesu, ważne dla władz lokalnych[85]. Wprowadzono zapisy umożliwiające sekretarzowi stanu uruchamianie projektów, w których lokalne władze mogą zatrzymywać część lub nawet całość przychodów z podatku od nieruchomości niemieszkalnych. Nie muszą przekazywać ich rządowi centralnemu. Zapisy te mają zachęcać lokalne władze oraz przedsiębiorców do współpracy na rzecz rozwoju ekonomicznego gmin i jednocześnie generować dodatkowe środki finansowe na zaspokajanie lokalnych potrzeb. Oczywiście, możliwość zatrzymania dochodu z podatku od nieruchomości niemieszkalnych przez rady jest warunkowana wieloma dodatkowymi zapisami[86]. To sekretarz stanu ustala wszystkie zasady zatrzymywania tego dochodu. Wprowadzając taki projekt, musi także

---

[79] Por. http://www.crossrail.co.uk/the-railway/why-crossrail/funding-for-crossrail, dostęp: 3.09.2010 r.

[80] K. Parry, *Business Improvement Districts*, s. 7.

[81] K. Parry, *Business Rate Supplements Bill*, s. 7.

[82] Business Rate Supplements Act 2009 (c. 7), sekcja 14.

[83] K. Parry, *Business Rate Supplements Bill*, s. 7.

[84] Business Rate Supplements Act 2009 (c. 7), sekcja 8.

[85] Na mocy sekcji 70 Local Government Act 2003 (c. 26), zmieniającej załącznik 8 do Local Government Finance Act 1988.

[86] Nowe zapisy paragrafu 4(4B) wykluczają City of London, jednak Sekretarz Stanu może zarządzeniem taką kompetencję władzom tej jednostki nadać; por. Explanatory Notes Local Government Act 2003 (26), sekcja 129, http://legislation.data.gov.uk/ukpga/2003/26/notes/ data. htm? wrap=true, dostęp: 2.09.2010 r.

uzyskać zgodę Ministerstwa Finansów. Na obszarach, na których funkcjonuje więcej niż jeden szczebel samorządu, to sekretarz stanu decyduje o podziale nieprzekazywanych centrum środków pomiędzy poszczególne jednostki[87]. W tym kontekście warto także dodać, że obecny system finansowy utrudnia pełne wykorzystanie przyznanej radom kompetencji. Powodem tego jest sposób, w jaki jest obliczany krajowy mnożnik, oraz stosowanie limitów nakładanych na dochody z omawianego podatku[88]. W opisywanym systemie, na poziomie krajowym, zwiększenie wartości nieruchomości niemieszkalnych nie prowadzi do wzrostu dochodu z podatku, ponieważ mnożnik podlega ponownym obliczeniom po każdej rewaluacji (dokonywanej co pięć lat[89]) tak, by uzyskiwane całkowite przychody z podatku, liczone w cenach realnych, utrzymane były na podobnym poziomie. Wzrost wartości nieruchomości jest wykorzystywany, by zmniejszyć wysokość podatku. W sytuacji kryzysu podatek jest podnoszony. Takie unormowania i sposób funkcjonowania systemu powodują, że nawet przy wzroście wartości nieruchomości nie generuje się żadnego dodatkowego dochodu, który mógłby być przekazany lokalnym władzom jako tym, które przyczyniły się do wzrostu podstawy podatkowej[90]. Wpływ na dochody z podatku od nieruchomości niemieszkalnych w jednej jednostce samorządowej mają zmiany nie tylko na jej obszarze, ale przede wszystkim te zachodzące w innych gminach[91]. Takie uregulowania nie skłaniają członków rad do budowania silnej bazy dla rozwoju przedsiębiorczości, gdyż jednostki, które reprezentują, nie czerpią z tego żadnych zysków. Co więcej, nałożone na przychody limity powodują, że podczas rewaluacji mogą się one znacząco zmieniać. Dlatego też wszelkie uruchamiane projekty mające zachęcać rady do aktywnego wykorzystywania zatrzymywanych (nieprzekazywanych na poziom centralny) dochodów z podatku od nieruchomości niemieszkalnych są mniej skuteczne. Niełatwo bowiem w ramach takich uregulowań przewidzieć realne korzyści podejmowanych działań, a planowanie długoterminowe jest utrudnione[92].

W literaturze podkreśla się, że większość dochodów władz lokalnych pochodzi z subwencji i dotacji rządowych, uzupełnionych dochodami z podatku na rzecz rady. Lokalne władze mają jednak możliwość, w związku ze świadczonymi przez siebie usługami, nakładania opłat za korzystanie z nich[93]. Część zysków

---

[87] Explanatory Notes Local Government Act 2003 (26), sekcje 127–31.

[88] M. Lyons, *Lyons Inquiry into Local Government, Place-shaping: A shared ambition for the Future of Local Government: Final Report*, March 2007, paragraf 9.50, http://www.webarchive.org.uk/wayback/archive/20070428120000/http://www.lyonsinquiry.org.uk/docs/final-complete.pdf, dostęp: 5.09.2010 r.

[89] Ostatnia miała miejsce w 2010 roku.

[90] M. Lyons, *Lyons Inquiry*, paragraf 9.51.

[91] Ibidem, paragraf 9.53.

[92] Ibidem, paragraf 9.52.

[93] Należy podkreślić, że niektóre sfery zadań władz lokalnych są wyłączone z tej kompetencji i ich świadczenie nie może się opierać na pobieraniu opłat.

z opłat pochodzi z prowadzonej działalności gospodarczej. Do opłat niejednokrotnie zaliczane są także czynsze pobierane od mieszkańców domów komunalnych[94]. Waga przychodów pochodzących z opłat lokalnych jest często niedoceniana. W roku finansowym 2008–2009 wydatki samorządu lokalnego sięgnęły 160 miliardów funtów. Znaczna suma – 11,6 miliarda funtów – przeznaczona na ich pokrycie pochodziła ze środków zgromadzonych z poboru opłat lokalnych innych niż czynsze (nie wliczając środków z zewnętrznego rachunku handlowego[95]). Jest to ponad połowa sumy, jaką zebrano z podatku na rzecz rady. Gdy doda się do tego także opłaty czynszowe, które wyniosły ponad 6 miliardów funtów, okazuje się, że lokalne opłaty przyniosły 17,8 miliarda funtów dochodu, a podatek na rzecz rady 21,2 miliarda funtów[96]. Z drugiej strony należy podkreślić, że część tych dochodów, jak czynsze czy na przykład opłaty drogowe, musi być wydatkowana zgodnie z zaleceniem rządu. Sposób wydatkowania środków zebranych z poboru podatku na rzecz rady zależy wyłącznie od niej.

Pobieranie przez gminy opłat z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej zostało, po uprzednim znacznym ograniczeniu tej możliwości przez rząd Clementa Atlee'a, ponownie rozbudowane przepisami z roku 2003. Uregulowania wprowadzone w Local Authorities (Goods and Services) Act 1970, które umożliwiały władzom lokalnym handel z innymi jednostkami samorządowymi i „wskazanymi podmiotami publicznymi"[97], zastąpiono nowymi przepisami. Poszerzono nimi możliwość prowadzenia przez rady działalności gospodarczej. Local Government Act 2003 daje lokalnym władzom kompetencje do brania udziału, w związku ze świadczeniem usług, w generujących profit działaniach handlowych. Jednakże ta sama ustawa wprowadza liczne obostrzenia dotyczące podjęcia takiej działalności. Władze lokalne mogą jednak realizować taką działalność jedynie poprzez spółki[98]. Kompetencji tej rady nie mogą wykorzystać do prowadzenia działalności handlowej w sferach usług statutowych, które już są zobowiązane świadczyć, z osobami, którym już te usługi świadczą. Nie mogą także działać na mocy nowych zapisów w sferach zadań już regulowanych wcześniejszymi przepisami dotyczącymi prowadzenia działalności gospodarczej.

Władze lokalne mają prawo do pobierania opłat także za część usług, których nie świadczą na zasadach kontraktu czy przez prowadzenie działalności gospo-

---

[94] DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, sekcja 2.5.1.

[95] Jest to kolejny rachunek, który tak jak mieszkaniowy, jest oddzielny od rachunku ogólnego.

[96] DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, wykres K.1b, sekcja 2.5.1; dochody z opłat w czasie kadencji laburzystów znacząco wzrosły (w roku finansowym 2002–2003 były wyższe o 62% w stosunku do dochodów z roku finansowego 1997–1998): http://www.local. odpm. gov.uk/finance/stats/lgfs/lgfs15/chapter2.htm#e, dostęp: 2.09.2010 r.

[97] DTLR, Strong Local Leadership, Część 2, paragraf 8.8.

[98] Local Government Act 2003 (c. 26), sekcja 96; chodzi o spółki w rozumieniu części 5 Local Government and Housing Act 1989 – spółki, w których lokalne władze mają udziały.

darczej[99]. Wśród nich najpowszechniejsze obecnie są opłaty przewozowe, parkingowe, za pomoc i opiekę domową, posiłki w szkole, a także czynsze.

Większość nakładanych opłat jest uznaniowa. Rady same decydują, za co mieszkańcy będą płacić. W ich kompetencji leży także możliwość ustalenia zróżnicowanej wysokości opłaty dla różnych świadczeniobiorców, w zależności od ich możliwości zapłaty (jest to stosowane w domach opieki)[100]. Należy zaakcentować, że wysokość niektórych opłat za usługi, które leżą w sferze zadań obowiązkowych rad, ustala rząd[101]. Istotne też, że rząd może nałożyć na rady obowiązek wykorzystywania przychodów z ustalanych przez władze lokalne opłat w konkretny, ustanowiony odgórnie sposób.

Na mocy sekcji 16 ustawy z 1999 roku lokalne rady mają prawo do ustalania opłat za już świadczone przez siebie usługi dyskrecjonalne[102]. Ponowne rozszerzenie istniejących kompetencji władz lokalnych do nakładania opłat lokalnych nastąpiło w momencie uchwalenia Local Government Act z roku 2003. Także te zapisy zawierają liczne obostrzenia. Podjęcie działań związanych z nakładaniem opłat umożliwiono tylko jednostkom o statusie Best Value i tylko w przypadku usług, które realizują uznaniowo, a na które nie nałożono zakazu pobierania należności lub dla których ustalanie opłat nie zostało wprowadzone na mocy innych zapisów. Władze lokalne mogą decydować o tym, od kogo i jak wysoką opłatę będą pobierać, jednak przychód z poszczególnych usług, na które nałożono opłatę, nie może przekraczać kosztu świadczenia danej usługi[103]. Sekretarz stanu może odebrać moc pobierania opłat przyznaną w paragrafie 93 także indywidualnym jednostkom[104].

Władze lokalne mają dużą swobodę nakładania opłat w sferach o mniejszym ciężarze gatunkowym, na przykład za korzystanie z obiektów sportowych czy kulturalnych. Opłaty uzyskiwane z działalności takich obiektów nie są jednak źródłem zysków, które znacznie zmieniłyby przychody danej władzy samorządowej (poza gminami, które stanowią duże atrakcje turystyczne)[105].

W czasie trwania kadencji laburzystów lokalne władze zyskały kolejne źródło dochodów[106], przy czym także ono nie jest tym, którym mogą swobodnie dysponować. Tak zgromadzone środki finansowe samorządy mają przeznaczać na poprawę lokalnego środowiska (w przypadku grzywien za niewłaściwe parkowanie także na cele transportowe). Swobodne dysponowanie zebranymi z grzywien dochodami obiecano jedynie doskonale funkcjonującym władzom lokalnym[107].

---

[99] DTLR, *Strong Local Leadership*, Część 2, paragraf 8.9.
[100] D. Wilson, C. Game, op. cit., s. 201.
[101] DTLR, *Strong Local Leadership*, Część 2, paragraf 8.10.
[102] Ibidem, paragrafy 8.11, 8.12.
[103] Local Government Act 2003 (c. 26), sekcja 93.
[104] Ibidem, sekcja 94.
[105] J.A. Chandler, op. cit., s. 58.
[106] Wcześniej przekazywane były one centrum (chodzi o grzywny za zaśmiecanie oraz niesprzątanie po posiadanym przez siebie zwierzęciu): Local Government Act 2003 (c. 26), sekcja 119.
[107] DTLR, *Strong Local Leadership*, Część 2, paragrafy 8.6, 8.15.

4. Źródła finansowania wydatków majątkowych oraz zakres samodzielności władz lokalnych w ich wydatkowaniu

Wydatki majątkowe są także finansowane z czterech głównych źródeł: pożyczek, wpływów majątkowych (ze sprzedaży ziemi czy budynków), subwencji majątkowych oraz przychodów bieżących[108].

Jednostki samorządowe mogły pożyczać pieniądze już w XIX wieku. Pożyczki mogą zaciągać na otwartym rynku od banków komercyjnych, mogą wyemitować obligacje, a także pożyczać od Public Works Loan Board (PWLB). Podmiot ten jest powiązany z funduszem rządowym i dzięki temu lokalne władze najchętniej pożyczają właśnie od niego (płacą mniejsze odsetki niż w banku komercyjnym). Limity kwot, jakie można pożyczać od PWLB, ustala Ministerstwo Finansów, co jest sposobem regulowania wydatków majątkowych[109]. Aż 76% zaciągniętych pożyczek długoterminowych w roku finansowym 2008–2009 było zaciągniętych w Public Works Loan Board[110].

Ustawa z 2003 roku umożliwiła samorządom pożyczanie bez bezpośredniej zgody rządu, pod warunkiem że stosują się do tzw. kodeksu rozważności[111]. Przestrzeganie go ma gwarantować, że przez przynajmniej 3 kolejne lata koszt pożyczki nie wykroczy poza finansowe zdolności władzy lokalnej do jej samodzielnej spłaty[112]. Funkcjonowanie tego kodeksu jest dodatkowo zabezpieczone poprzez ustalanie przez rząd maksymalnych pułapów pożyczania – zarówno wobec wszystkich, jak i indywidualnych rad. System ten ma skłonić lokalnych polityków do realnego szacowania możliwości spłaty zaciąganych zobowiązań. Korzyści dla lokalnych władz z takiego „rozważnego pożyczania" polegają na tym, że mogą się one skupić na planowanych wynikach, a nie wkładzie, jaki muszą w dany projekt zainwestować, same bowiem decydują, czy je rzeczywiście na niego stać. Mogą realizować inwestycje, które w przyszłości, dzięki nałożeniu opłaty za korzystanie z powstałych obiektów, same się sfinansują. Działania te są alternatywą wobec finansowania projektów poprzez PFI[113].

Wprowadzone uregulowania na pewno są początkiem pozytywnych zmian. Rady nadal mogą zaciągać pożyczki, w których spłacie potrzebują pomocy rządu[114]. W tym wypadku także ustalane są centralne limity wysokości takich pożyczek[115]. W roku finansowym 2004–2005 pożyczki zaciągane przy wsparciu

---

[108] D. Wilson, C. Game, op. cit., s. 192–194.

[109] J.A. Chandler, op. cit., s. 58, 59.

[110] DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, sekcja 5.2.1.

[111] Ustalonego przez the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy – CIPFA, http://www.cipfa.org.uk/.

[112] J.A. Chandler, op. cit., s. 59. Rady obliczają swoją zdolność finansową na podstawie tabel tworzonych przez CIPFA; por. D. Wilson, C. Game, op. cit., s. 193.

[113] D. Wilson, C. Game, op. cit., s. 193.

[114] DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, sekcja 4.4.2.

[115] D. Wilson, C. Game, op. cit., s. 193.

rządu stanowiły główne źródło dochodów na wydatki majątkowe (26%), a pożyczki zaciągane bez takiego wsparcia stanowiły jedynie około 7%. W roku finansowym 2008–2009 pożyczki udzielane ze wsparciem rządu stanowiły już jedynie 15% przychodów wykorzystywanych na wydatki majątkowe. Od roku finansowego 2007–2008 pożyczki zaciągane bez gwarancji rządowych stały się drugim najważniejszym źródłem finansowania wydatków majątkowych[116]. W roku finansowym 2008–2009 stanowiły już 21% dochodów przeznaczanych na wydatki majątkowe (było to około 4,2 miliarda funtów)[117].

Poprzedni system finansowania wydatków majątkowych poprzez zaciąganie pożyczek był ściśle kontrolowany przez rząd centralny. Władze lokalne miały swobodę w wyborze podmiotu, od którego chciały pożyczać środki finansowe, jednak górne wysokości pożyczek, o jakie mogły się starać, były każdorazowo ustalane centralnie. Wydawanie podstawowej zgody na kredyt na krótko przed rozpoczęciem kolejnego roku finansowego, w którym miały być wydane dane środki, utrudniało planowanie wydatków majątkowych. Mechanizm przyznawania dodatkowych pozwoleń kredytowych oraz rządowe subwencje oznaczały w rzeczywistości źródła finansowania wydatków majątkowych, których przeznaczenie było ściśle określone[118]. Nieznaczna suma dochodów bieżących, niekontrolowanych centralnie, przeznaczana na wydatki majątkowe, nie zapewniała radom swobody działania. Wprowadzenie stosunkowo niedawno nowego systemu zaciągania pożyczek utrudnia ocenę, w jakim stopniu jest on efektywny. Na pewno zwiększa on swobodę lokalnych władz, umożliwia im kontrolowanie, ile wydają na projekty inwestycyjne, oraz umożliwia podejmowanie decyzji, jak zainwestują swoje środki finansowe (muszą oczywiście wykazać, że daną jednostkę stać na podejmowane działania)[119]. Z innej strony władze samorządowe dysponują tylko ograniczonymi źródłami przychodów bieżących, które nie podlegają kontroli centralnej – przede wszystkim z poboru podatku na rzecz rady. Spłacanie dużych kredytów prowadzi do ograniczenia nakładów na niektóre usługi bądź też podwyżki lokalnego podatku (co wówczas może doprowadzić do nałożenia na radę limitów). Oba warianty działań powodują sprzeciw lokalnych społeczności. Swoboda podnoszenia wydatków majątkowych nie została więc zwiększona, tak jak mogłoby się wydawać[120]. Ponieważ rząd centralny nadal posiada kompetencję limitowania wydatków majątkowych oraz kontroluje wysokość subwencji, które stanowią znaczną część dochodów samorządu, oferowana przez kodeks rozważności samodzielność władz lokalnych i elastyczność działania są ograniczone[121].

---

[116] Pierwszym źródłem są subwencje kapitałowe.

[117] DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, sekcja 4.4.2.

[118] W języku angielskim środki celowe określane są jako *ringfenced*.

[119] T. Travers, L. Esposito, *I'm a Local*, s. 29.

[120] R. Murphy, *Paying for Local Investment: New Finance Mechanisms for Local Government,* Policy Exchange Limited, London 2005, s. 11, http://www.taxresearch.org.uk/Documents/NEF-PolicyExchange-CapitalFinancing.pdf, dostęp: 2.09.2010 r..

[121] Ibidem, s. 8.

Rząd centralny może także wprowadzać limity na pożyczanie, więc nadal istnieje możliwość, że w przyszłości lokalne rady będą ponownie potrzebowały jego zgody na zaciąganie kredytów[122].

Wpływy majątkowe lokalne władze uzyskują ze sprzedaży lub wynajmu swojego majątku, jak ziemia czy budynki[123], a także ze spłacanych im różnego rodzaju pożyczek na wydatki majątkowe zaciągniętych u nich przez inne podmioty[124]. Przeważająca część wpływów majątkowych pochodzi ze sprzedaży majątku jednostek samorządowych (w roku finansowym 2008–2009 było to 95% wszystkich wpływów majątkowych – nawet pomimo zapaści ekonomicznej)[125]. Do 31 marca 2004 roku nie wszystkie środki zgromadzone z wpływów majątkowych mogły być swobodnie wydatkowane na potrzeby inwestycyjne. Wpływy majątkowe były dzielone i tylko ich część mogła być wykorzystana na wydatki majątkowe. Pozostałe zarezerwowane były na spłatę zaciągniętych długów lub innych zobowiązań finansowych[126].

Rząd laburzystów zlikwidował istniejące ograniczenia. Obecnie nie trzeba odkładać części wpływów, chociaż w zamian wprowadzono system, który także ogranicza ich wykorzystanie. Zobowiązuje on bowiem rady do przekazywania części środków uzyskanych ze sprzedaży majątku rządowi[127]. Oznacza to, że kosztem rozluźnienia zasad korzystania ze środków z wpływów majątkowych, rady są zobowiązane do zrzeczenia się ich części na rzecz centrum[128]. Zmiany te trudno rozpatrywać w pozytywnym świetle. O tym, jak niekorzystne są wprowadzone rozwiązania, świadczy niechęć rad do korzystania z tego źródła dochodów majątkowych. Od roku finansowego 2005–2006 udział wpływów majątkowych w finansowaniu wydatków majątkowych systematycznie spada[129].

Kolejnym źródłem dochodów majątkowych są subwencje rządowe na wydatki majątkowe. Subwencje majątkowe długo były przyznawane na ściśle określone cele. Od 1 kwietnia 2004 roku, na mocy ustawy z 2003 roku, mogą być one przyznawane na znacznie szerszy zakres działań i celów[130]. W roku finansowym 2004–2005 subwencje rządowe stanowiły 22% środków przeznaczonych na wydatki majątkowe. Pula środków pochodzących z subwencji jednak stale rośnie. W roku finansowym 2008–2009 stanowiły one już 28% środków finansujących wydatki majątkowe[131].

---

[122] Ibidem, s. 11.

[123] Lokalne władze mogą poza nieruchomościami i ruchomościami materialnymi sprzedawać posiadane przez siebie licencje i patenty: DCLG, *Local Government Financial Statistics England No.20, Annexes*, s. 212.

[124] DCLG, *Local Government Financial Financial Statistics*, No. 20, sekcja 4.6.1.

[125] Ibidem, sekcja 4.6.3.

[126] DCLG, *Local Government Financia Financial Statistics*, No. 20, *sekcja 4.6.2.*

[127] D. Wilson, C. Game, op. cit., s. 194.

[128] J.A. Chandler, op. cit., s. 59.

[129] DCLG, *Local Government Financia Financial Statistics*, No. 20, sekcja 4.4.2.

[130] Ibidem, sekcja 4.5.4.

[131] Ibidem, sekcja 4.4.2.

Lokalne władze na sfinansowanie wydatków majątkowych mogą także wykorzystywać dochody bieżące. Warto pamiętać, że pomimo iż taka możliwość istnieje, to mając na uwadze praktykę limitowania połączoną z koniecznością sfinansowania z dochodów bieżących przede wszystkim bieżących wydatków, pozyskane tak środki nie są wystarczające, by rady mogły oprzeć na nich finansowanie dużych projektów[132]. Udział dochodów bieżących w pokryciu wydatków majątkowych znacznie w ostatniej dekadzie spadł – w roku finansowym 2002–2003 wynosił on aż 25%[133].

5. Zewnętrzna kontrola finansów jednostek samorządu lokalnego

Na koniec warto przypomnieć, że w Anglii mamy do czynienia z bardzo rozbudowaną kontrolą finansów jednostek samorządu lokalnego nie tylko pod względem tego, na co i ile wydają pieniędzy, ale także, w jaki sposób to czynią. Wszystkie obowiązujące mechanizmy umożliwiają rządowi centralnemu dużą ingerencję w decyzje finansowe rad. Kontrolowanie wysokości oraz celów wydatkowania zasobów finansowych zostało już w dużej mierze omówione. Rząd czyni to poprzez nakładanie ograniczeń na inwestycje, poprzez ustalanie wysokości przyznawanych subwencji i coraz częściej stosowanych dotacji, a także poprzez kontrolowanie wysokości podatku na rzecz rady[134], czyli wspominane już także limitowanie.

Kontrola finansów gmin dotyczy jednak, poza sprawdzeniem zgodności rachunków, kontrolowania źródeł dochodów, sumy, jaka jest lokalnie wydatkowana, a także sposobów, na jakie te środki są wydawane. Inspekcji poddane jest, na co rady przeznaczają pieniądze i czy czynią to w sposób gospodarny i celowy. Ocenia się, czy realizowana jest zasada działań najlepszej jakości za dostępne radzie środki (*Value for Money*), by sprawdzić, czy rada, wykorzystując swoje zasoby, jest oszczędna, wydajna i skuteczna[135].

Zakończenie

Finanse niewątpliwie są newralgicznym punktem prawidłowego działania samorządu. W ostatniej dekadzie w sferze finansowania zadań gmin angielskich wprowadzono wyjątkowo dużo zmian. Reformą, która do pewnego stopnia poprawiła pozycję lokalnych władz, jest możliwość nakładania przez hrabstwa i jed-

[132] J.A. Chandler, op. cit., s. 59.

[133] Tu warto przypomnieć, że w 2004 roku rząd wznowił praktykę limitowania, od której początkowo laburzyści się odżegnywali.

[134] D. Wilson, C. Game, op. cit., s. 169, 170.

[135] Nazwa oryginalna: Inspection Letter.

nostki unitarne domiaru do podatku od nieruchomości niemieszkalnych. Rozszerzono możliwość prowadzenia przez jednostki samorządowe działalności gospodarczej. Ułatwiono im zaciąganie pożyczek. Wprowadzając trzyletni okres programowania, zwiększono przewidywalność otrzymywanych centralnie środków i stabilność, tak potrzebną dla możliwości podejmowania długofalowych decyzji. Nakłady na finansowanie zadań władz lokalnych rosną z roku na rok. Jednak mimo wspomnianych pozytywnych dla władz lokalnych reform i podjętych działań należy pamiętać, że główne źródło dochodów angielskich gmin – dotacje i subwencje – zreformowano tak, że obecnie znacząco ograniczono i tak niewielką swobodę finansową władz samorządowych. Udział dotacji celowych jest teraz dużo większy niż dekadę wcześniej. System dotacji powoduje, że lokalne rady, świadcząc usługi, czynią to pod dyktando rządu, podczas gdy przede wszystkim powinny działać w imieniu społeczności lokalnych, które reprezentują, oraz reagować na pojawiające się lokalnie różne potrzeby[136]. Wprowadzony system obliczania wysokości subwencji i dotacji jest skomplikowany i dla przeciętnego obywatela niezrozumiały. Podatek na rzecz rady pozostaje niezreformowany, a utrzymanie praktyki limitowania powoduje, że wszystkie wady tego systemu podatkowego są odczuwane przez rady (i obywateli) z podwójną siłą. Przytaczając słowa Michaela Burtona: „konkluzja musi być taka, że niekończąca się awantura o to, jak rząd brytyjski i ratusz powinny dzielić finansowanie, nie została, i nigdy nie zostanie, rozwiązana. Ministrowie żadnego rządu nie mają zamiaru wyrzec się kontroli nad wydatkami samorządu lokalnego”[137]. Brytyjski system finansów lokalnych, pomimo reform trwających ponad dekadę rządów laburzystów, pozostaje przestrogą przed zbytnią centralizacją.

Literatura

Association of London Government, *The Provisional Local Government Finance Settlement for 2005/06 and the 2003/04 Amending Report, Response by the Association of London Government*, 11 January 2005, http://www.londoncouncils.gov.uk/London %20Councils/Local%20Government%20Finance/Local%20Government%20Finance %20Consultations/ConsultationRespons.pdf, dostęp: 11.09.2010 r.

Berman, G., Anseau, J., *Local Government Finance Settlement 2008/09-2010/11*, Research Paper 08/11, 1 February 2008, House of Commons Library, http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2008/rp08-011.pdf, dostęp: 27.08.2010 r.

Business Rate Supplements Act 2009 (c. 7), http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/ 7/ contents, dostęp: 4.09.2010 r.

Chandler, J.A., *Local Government Today, Manchester University Press*, Manchester 2008.

[136] T. Travers, L. Esposito, *I'm a Local*, s. 28.

[137] M. Burton, *Public opinion*, The Times Public Agenda Supplement, 27 March 2007, s. 3, za: K. Parry, *The Lyons Report: Key Points on Local Government Finance*, SN/PC/4308, 16 April 2007, House of Commons Library, s. 10.

DCLG, *Council Tax: The Facts*, http://www.communities.gov.uk/localgovernment/localgovernmentfinance/counciltax/counciltaxfacts/, dostęp: 28.08.2010 r.

DCLG, *Distribution of Formula Grant to Local Authorities in England,* Communities and Local Government, Local Government Finance, Formula Grant Distribution Division, September 2007, http://www.im.dk/imEverest/Publications/imdk%20x2D%20engelsk/Papers/20070910151548/CurrentVersion/Ponsford_Distribution%20of%20Formula% 20Grant%20to%20Local%20%20Authorities%20in%20England.pdf, dostęp: 27.08.2010 r.

DCLG, *Housing Benefit – Overview*, http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/On_a_low_income/DG_10018926, dostęp: 11.09.2010.

DCLG, *Housing Benefit – What you will get*, http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTax AndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/On_a_low_income/ DG_ 10018928 , dostęp: 11.09.2010 r.

DCLG, *Local Government Finance Formula Grant Distribution*, http://www.communities.gov.uk/publications/localgovernment/formulagrantdistribution, dostęp: dostęp: 31.08.2010 r.

DCLG, *Local Government Financial Statistics*, No. 20, 2010, http://www.communities.gov.uk/publications/corporate/statistics/financialstatistics202010, dostęp: 20.08.2010 r.

DCLG, *Local Government Financial Statistics England*, No. 18, Department for Communities and Local Government, London 2008, http://www.communities.gov.uk/documents/statistics/pdf/1308232.pdf , dostęp: 30.08.2010 r.

DCLG, *Local Government Financial Statistics England, No.20,* Department for Communities and Local Government, London 2010, http://www.communities.gov.uk/documents/statistics/pdf/1622439.pdf, dostęp: 24.08.2010 r.

DTLR, *Strong Local Leadership – Quality Public Services*, Cm 5237, Department for Transport, Local Government and the Regions, London 2001.

HM Treasury, Spending Review, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407010852/http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_index.htm, dostęp: 3.09.2010 r.

Home Office, *Plain English Guide to the Police Allocation Formula*, http://www.homeoffice.gov.uk/police/pe-guide-police-alloc-formula/, dostęp: 11.09.2010 r.

http://www.crossrail.co.uk/the-railway/why-crossrail/funding-for-crossrail.

http://www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=71573, dostęp: 28.08.2010 r.

UK BIDs, Established BIDs, http://www.ukbids.org/BIDS/index.php, 30.08.2010 r.

Local Government Act 2003 (c. 26), http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/26/contents, dostęp: 15.04.2011.

Local Government Finance Act 1988 (c. 41), http://www.opsi. gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1988/cukpga_19880041_en_1, dostęp: 20.01.2011 r.

Lyons, M., *Lyons Inquiry into Local Government, Place-shaping: A shared Ambition for the Future of Local Government: Final Report,* March 2007, http://www.webarchive.org.uk/wayback/archive/20070428120000/http://www.lyonsinquiry.org.uk/docs/final - complete.pdf, dostęp: 5.09.2010 r.

Murphy, R., *Paying for Local Investment: New Finance Mechanisms for Local Government,* Policy Exchange Limited, London 2005, s. 11, http://www.taxresearch.org.uk/Documents/NEF-PolicyExchange-CapitalFinancing.pdf, dostęp: 2.09.2010 r.

ODPM, *Local Government Financial Statistics No. 15,* Office of the Deputy Prime Minister, London 2004, http://communities.gov.uk/documents/statistics/pdf/1308337.pdf, dostęp: 5.09.2010 r.

Parry, K., *Business Improvement Districts (BIDs),* SN/PC/4591, 15 January 2010, House of Commons Library, http://www.parliament.uk/briefingpapers/commons/lib/research/briefings/snpc-04591.pdf, dostęp: 5.09.2010 r.

Parry, K., *The Lyons Report: Key Points on Local Government Finance,* SN/PC/4308, 16 April 2007, House of Commons Library.

Stevens, A., *Politico's Guide to Local Government*, 2nd ed., Politico's Publishing, London 2006.

Stewart, J., *Modernising British Local Government: An Assessment of Labour's Reform Programme*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2003.

Travers, T., Esposito, L., *I'm a Local Councillor, Get Me Out of Here!: England's System of Local Government Finance*, Policy Exchange Limited, London 2004.

Travers, T., Esposito, L., *Nothing to Lose But Your Chains: Reforming the English Local Government Finance System*, Policy Exchange Limited, London 2004.

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

www.statistics.gov.uk/events/gss2006/downloads/A1Sussex.ppt.