

Przemysław Żukiewicz

Umowa poparcia dla rządu mniejszościowego – zagrożenie dla demokracji westminsterskiej? Przypadek brytyjskiego porozumienia Partii Konserwatywnej i Demokratycznej Partii Unionistycznej z 2017 roku*

SŁOWA KLUCZOWE:

Wielka Brytania, Irlandia Północna, Partia Konserwatywna, Demokratyczna Partia Unionistyczna, koalicja

Wprowadzenie

Badania nad koalicjami mają w nauce o polityce długą tradycję, a sami badacze swój przedmiot analiz postrzegają w różnych perspektywach¹. W nurcie *policy-seeking* podkreśla się znaczenie zbieżności programowej podmiotów jako czynnika zwiększającego prawdopodobieństwo zawarcia porozumienia koalicyjnego². W nurcie *office-seeking* nacisk kładziony jest na możliwe nagrody (w postaci stanowisk rządowych), które mają szansę otrzymać podmioty decydujące się na współpracę koalicyjną³.

* Artykuł jest efektem projektu badawczego nr 2015/19/B/HS5/00426 finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

¹ W. Sokół, *Teoretyczne aspekty tworzenia i funkcjonowania rządów koalicyjnych*, [w:] M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*, Olsztyn 2006; A. Antoszewski, *Tworzenie i utrzymanie koalicji gabinetowych*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 2008.

² M. Laver, K.A. Shepsle, *Coalitions and Cabinet Government*, „American Political Science Review” 1990, vol. 84, nr 3; Z. Greene, *Working through the issues: how issue diversity and ideological disagreement influence coalition duration*, „European Political Science Review” 2017, vol. 9, nr 4.

³ M. Laver, *Models of government formation*, „Annual Review of Political Science” 1998, vol. 1, nr 1, s. 6–11.

Dotychczasowe analizy wykazują jednak, że w wielu przypadkach obie motywacje współlistnieją ze sobą i trudno jednoznacznie udowodnić większą lub mniejszą wagę którejs z nich⁴. Wskazane wyżej koncepcje analityczne są zresztą dziełem badaczy wykorzystujących przede wszystkim jakościowe metody badawcze. Wśród naukowców preferujących metody ilościowe panuje zgodność co do tego, że jednym z najlepszych narzędzi do szacowania prawdopodobieństwa zainicjowania, a następnie utrzymania, porozumienia koalicyjnego jest teoria gier⁵. Współczesne badania prowadzone w tym paradygmacie różnią się jednak znacząco od siebie – część badaczy kieruje się w stronę statystycznych analiz wykonywanych na dużym zbiorze obiektów (wymiar komparatystyczny preferujące rozszerzenie pola badawczego), część badaczy próbuje udoskonalać narzędzie wielozmiennowej analizy statystycznej (wymiar poszczególnych przypadków preferujący pogłębianie pola badawczego)⁶.

Warto zwrócić jednak uwagę na to, że coraz częściej w obiegu naukowym pojawiają się prace, których autorzy próbują wykroczyć poza utarte schematy analizy. W literaturze spotkać można na przykład zastosowania metod analizy narracyjnej⁷ czy analizy sieciowej w badaniach nad koalicjami⁸.

Niniejsze rozważania osadzone są w tradycji jakościowych badań nad problematyką koalicji. Warto jednakże zaznaczyć, że nie dotyczą one koalicji w wąskim tego słowa rozumieniu, to znaczy zinstytucjonalizowanej współpracy dwóch podmiotów politycznych, spośród których oba decydują się na utworzenie rządu. Mowa będzie o tak zwanej „cichej koalicji”, czyli o międzypartyjnym porozumieniu, którego osią jest poparcie dla jednopartyjnego rządu mniejszościowego.

W artykule postaram się odpowiedzieć na pytanie, czy tego typu porozumienia pozwalające na powołanie mniejszościowego gabinetu mogą być dla demokracji westminsterskiej dysfunkcyjne. W analizie kon-

⁴ H. Helboe Pedersen, *What do Parties Want? Policy versus Office*, „West European Politics” 2012, vol. 35, nr 4, s. 896.

⁵ T. Kalandrakis, *Minimum winning coalitions and endogenous status quo*, „International Journal of Game Theory” 2010, vol. 39, nr 4.

⁶ A. Rusinowska, H. De Swart, *Negotiating a Stable Government: An Application of Bargaining Theory to a Coalition Formation Model*, „Group Decision and Negotiation” 2008, vol. 17, nr 5.

⁷ S.R. Shenhav i in., *Story Coalitions: Applying Narrative Theory to the Study of Coalition Formation: Story Coalitions*, „Political Psychology” 2014, vol. 35, nr 5.

⁸ M. Banaś, M. Zieliński, *Formowanie koalicji gabinetowych w perspektywie sieciowej Studium przypadku sojuszu PO–PSL z 2007 roku*, Wrocław 2015.

kretnego przypadku (*case study* jako metoda badawcza⁹) – porozumienia pomiędzy Partią Konserwatywną a Demokratyczną Partią Unionistyczną zawartego w Wielkiej Brytanii w 2017 roku – posłużę się klasycznymi narzędziami stosowanymi w badaniach systemów partyjnych: analizą treści (programy wyborcze partii oraz tekst porozumienia), analizą dyskursu (przekaz medialny kreowany przez liderki poszczególnych ugrupowań) oraz pomiarem zmiennych wskazujących na dynamikę systemu partyjnego (wyniki wyborów).

Tło rozważań

Wielka Brytania przez wiele lat stanowiła wzorzec westminsterskiego systemu demokratycznego, w którym wartość stabilnych i jednopartyjnych rządów była wyżej ceniona aniżeli konieczność wiernego odzwierciedlenia woli wyborców w rozkładzie miejsc parlamentarnych pomiędzy funkcjonujące w systemie partie polityczne. Bikameralizm, unitaryzm i większościowy system wyborczy miały gwarantować brak podatności systemu politycznego na wstrząsy oraz niwelować tendencje separatoryczne. Przez wiele lat model powyższy sprawdzał się w praktyce, powodując swoiste zakonserwowanie systemu partyjnego, którego bipolarnego kształtu nie mogły naruszyć mniejsze podmioty¹⁰.

Sytuacja uległa znaczącej zmianie w 2010 roku, kiedy to wyniki wyborów do Izby Gmin nie pozwoliły Partii Konserwatywnej na utworzenie jednopartyjnego rządu (zob. tabela 1)¹¹. Zdecydowano wówczas o zawarciu porozumienia koalicyjnego z ruchem Liberalnych Demokratów (który sam w sobie nie był monolitycznym podmiotem)¹². Doświadczenie rządów koalicyjnych okazało się jednak fatalne w skutkach dla liberałów, ponieważ w kolejnych wyborach ponieśli oni dotkliwą porażkę, tracąc nieomal pięćdziesiąt z posiadanych uprzednio mandatów. Przyczyny tego stanu rzeczy doczekały się już w literaturze naukowej opracowa-

⁹ R.K. Yin, *Studium przypadku w badaniach naukowych*, Kraków 2015.

¹⁰ G. Peele, *Governing the UK: British Politics in the 21st Century*, Oxford 2004.

¹¹ R. Whitaker, *United Kingdom*, „European Journal of Political Research” 2011, vol. 50, nr 7–8.

¹² M. Debus, *Portfolio allocation and policy compromises: How and why the Conservatives and the Liberal Democrats formed a coalition government*, „The Political Quarterly” 2011, vol. 82, nr 2; R. Muir, *Coalition: A new era in British politics*, „Juncture” 2010, vol. 17.

nia¹³. Przypadek brytyjskich Liberalnych Demokratów potwierdził po raz kolejny hipotezę o negatywnym wpływie tworzenia koalicji na wynik wyborczy mniejszych partnerów koalicyjnych. Ponoszą oni zwykle wyższy koszt współrządzenia od swoich większych koalicjantów¹⁴

Tabela 1. Wyniki wyborów do brytyjskiej Izby Gmin w latach 2010–2017

	2010		2015		2017	
Partia Konserwatywna (CP)	36,1%	307	36,9%	331	42,4%	318
Partia Pracy (LP)	29,0%	258	30,4%	232	40,0%	262
Liberalni Demokraci (LD)	23,0%	57	7,9%	8	7,4%	12
Szkocka Partia Narodowa (SNP)	1,7%	6	4,7%	56	3,0%	35
Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (UKIP)	–	–	12,6%	1	1,8%	–
Zieloni (Green)	0,9%	1	3,8%	1	1,6%	1
Demokratyczna Partia Unionistyczna (DUP)	0,6%	8	0,6%	8	0,9%	10
My Sami (Sinn Féin)	0,6%	5	0,6%	4	0,7%	7
Partia Walii (Plaid Cymru)			0,6%	3	0,5%	4
Socjaldemokratyczna Partia Pracy (SDLP)	0,4%	3	0,3%	3	0,3%	–
Ulsterska Partia Unionistyczna (UUP)	0,3%	–	0,4%	2	0,3%	–
Niezależni/inni	6,8%	2	1,2%	1	1,1%	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Wyborczej: <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/uk-general-elections> (dostęp: 24.10.2017).

Spadek poziomu popularności Davida Camerona we własnej partii oraz jego słaba pozycja premiera wynikająca z przewodzenia koalicyjnemu gabinetowi spowodowały, że podjął on negocjacje z frakcją Partii Konserwatywnej, która domagała się renegecji dotychczasowych traktatów UE. Dopuszczała przy tym, że gdyby traktatów tych nie udało się renegecjować lub warunki ich renegecji byłyby dla Wielkiej Brytanii niesatysfakcjonujące, ta powinna ze struktur UE wystąpić. Ustalenia wewnątrzpartyjne zostały zinstytucjonalizowane przyjęciem w 2013 roku

¹³ E. Evans, E. Sanderson-Nash, *From Sandals to Suits: Professionalisation, Coalition and the Liberal Democrats*, „The British Journal of Politics and International Relations” 2011, vol. 13, nr 4.

¹⁴ C. Johnson, A. Middleton, *Junior coalition parties in the British context: Explaining the Liberal Democrat collapse at the 2015 general election*, „Electoral Studies” 2016, vol. 43.

ustawy zakładającej przeprowadzenie referendum związanego z pozostaniem lub opuszczeniem UE do końca 2017 roku¹⁵.

Kolejnym punktem przełomowym dla brytyjskiego systemu politycznego okazały się wybory do Parlamentu Europejskiego (PE), które odbyły się 22 maja 2014 roku. Ich niekwestionowanym zwycięzcą została eurosceptyczna Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (UKIP) pod wodzą charyzmatycznego populisty Nigela Farage'a¹⁶. Opozycyjna Partia Pracy uzyskała drugi w kolejności wynik, natomiast rządzący konserwatyści uplasowali się dopiero na trzeciej pozycji, tracąc w stosunku do poprzedniej elekcji aż dziewięć mandatów w PE. Co ciekawe i warte podkreślenia, wybory do PE odbywają się w Wielkiej Brytanii zgodnie z zasadą proporcjonalności, choć w różnych regionach stosowane są w tym zakresie różne rozwiązania: w Anglii, Szkocji i Walii jest to system list partyjnych z zastosowaniem formuły d'Hondta, natomiast w Irlandii Północnej jest to system STV (*Single Transferable Vote*).

Coraz bardziej popularna UKIP zaczęła stanowić poważne zagrożenie dla Partii Konserwatywnej i wzmocniła w niej frakcję opowiadającą się za zdecydowanie bardziej stanowczą polityką wobec UE. Jednak ugrupowanie N. Farage'a nie zdołało powtórzyć swojego wyborczego rezultatu w wyborach parlamentarnych w 2015 roku. O ile w elekcji do Parlamentu Europejskiego UKIP zdobyła łącznie 26,6% głosów, o tyle w elekcji krajowej już tylko 12,6%. Dyskryminujący wobec podmiotów małych większociowy system wyborczy dodatkowo obniżył rangę przywoływanego wyniku – partia uzyskała w Izbie Gmin wyłącznie jeden mandat¹⁷. Zwycięstwo konserwatystów wzmocniło wprawdzie lidera, D. Camerona, ale nie spowodowało zmniejszenia poziomu wewnątrzpartyjnych napięć. By osłabić frakcję eurosceptyczną, premier zdecydował o przeprowadzeniu w czerwcu 2016 roku referendum w sprawie opuszczenia struktur UE (przyjęło się określać nazwę tego procesu mianem *Brexitu*)¹⁸.

¹⁵ T. Heppell, *Cameron and Liberal Conservatism: Attitudes within the Parliamentary Conservative Party and Conservative Ministers*, „The British Journal of Politics and International Relations” 2013, vol. 15, nr 3.

¹⁶ S. Cushion, R. Thomas, O. Ellis, *Interpreting UKIP's 'Earthquake' in British Politics: UK Television News Coverage of the 2009 and 2014 EU Election Campaigns*, „The Political Quarterly” 2015, vol. 86, nr 2.

¹⁷ V. Bogdanor, *The British General Election of 2015 and the Rise of the Meritocracy*, „The Political Quarterly” 2016, vol. 87 nr 1.

¹⁸ J. Curtice, *Playing with political fire: Cameron, the Conservatives and the EU referendum*, „Juncture” 2015, vol. 22, nr 3.

Ryzyko polityczne takiego posunięcia zrazu nie wydawało się duże, wszak wyniki sondaży jednoznacznie wskazywały na przewagę zwolenników pozostania w ramach struktur UE (choć pod określonymi warunkami, o których wynegocjowanie starał się D. Cameron). Powszechnie wyrażany jest natomiast pogląd, że zadziałał w tym przypadku tzw. efekt uśpienia, znany w teorii marketingu politycznego z wyborów parlamentarnych lub prezydenckich (chodzi o brak aktywności kandydatów, którzy w sondażach znacząco wyprzedzają swoich konkurentów). Narastające niezadowolenie z rezultatów negocjacji, bardzo aktywna kampania antyeuropejska oraz brak informacji dotyczących realnych skutków referendum wpłynęły jednak na zmianę postaw opinii publicznej¹⁹. Ostatecznie głosujący opowiedzieli się za opuszczeniem przez Wielką Brytanię Unii Europejskiej, choć wynik dowodził bardzo wyraźnej polaryzacji: 51,89% głosujących wyraziło chęć opuszczenia UE, a 48,11% – pozostania w niej²⁰.

D. Cameron po ogłoszeniu wyników referendum zapowiedział rezygnację z zajmowanych funkcji. Już w lipcu 2016 roku nastąpiła zmiana na stanowiskach przewodniczącego partii oraz premiera. Zajął ją Theresa May, która jednak nie miała mocnego mandatu do sprawowania swej funkcji. Partia dysponowała bowiem w parlamencie wątpliwą większością (6 głosów ponad próg 50%), a frakcja przeciwników nowej premier była liczebnie znacząca. Oba przywołane fakty oraz – dodatkowo – kierowanie się kalkulacjami sondażowymi wskazującymi na rosnące poparcie dla Partii Konserwatywnej spowodowały, że w 2017 roku – dość nieoczekiwanie – T. May zgłosiła wniosek o przeprowadzenie przedterminowych wyborów parlamentarnych. W oficjalnym przemówieniu nie kryła nawet tego, że chce zdecydowanie wzmocnić swój mandat przed rozpoczynającymi się negocjacjami międzynarodowymi dotyczącymi procedury opuszczenia UE przez Wielką Brytanię.

Tak jak w przypadku referendum w 2016 roku, tak i tym razem kalkulacje sondażowe okazały się nie dość wiernie odzwierciedlać rzeczywistość społeczno-polityczną. Partia Konserwatywna zdobyła wprawdzie globalnie zdecydowanie więcej głosów niż dwa lata wcześniej (42,4% wobec uprzednich 36,9%), ale w poszczególnych okręgach wyborczych ta przewaga nie okazała się tak znacząca. W efekcie tego konserwatyści uzyskali o 13 mandatów mniej niż przed dwoma laty i utracili większość

¹⁹ A. Dodds, *Why people voted to Leave and what to do now: A view from the doorstep*, „The Political Quarterly” 2016, vol. 87, nr 3.

²⁰ M. J. Goodwin, O. Heath, *The 2016 Referendum, Brexit and the Left Behind: An Aggregate-level Analysis of the Result*, „The Political Quarterly” 2016, vol. 87, nr 3.

parlamentarną. Było to zatem pyrrusowe zwycięstwo, a T. May miast wzmocnić swój mandat premiera, znacząco go osłabiła²¹.

Demokratyczna Partia Unionistyczna jako relewantny podmiot polityczny

Wynik wyborczy wprowadził w konfuzję nie tylko publicystów, ale także samych polityków. Potencjalnie możliwe stały się różne warianty koalicji. Biorąc pod uwagę wyłącznie liczbę posiadanych mandatów, minimalnie zwycięską koalicją byłaby koalicja konserwatystów oraz Sinn Féin uzupełniona bądź o deputowanego niezależnego, bądź o deputowanego reprezentującego Zielonych (większość 326 mandatów). Jednakże wariant powyższy można rozpatrywać wyłącznie hipotetycznie, ponieważ podmioty potencjalnie tworzące taką minimalnie zwycięską koalicję pozostawały ideologicznie niezbieżne.

Największą przeszkodą, która wykluczała zawiązanie takiej koalicji, była kwestia stosunku do autonomii poszczególnych części składowych Zjednoczonego Królestwa. Z tego samego powodu za ideologicznie niezbieżny uznać należałoby potencjalny sojusz Partii Konserwatywnej ze Szkocką Partią Narodową (łącznie dysponowałyby one 353 głosami). W przypadku Liberalnych Demokratów barierą w zainicjowaniu ewentualnej koalicji stanowiło historyczne doświadczenie współpracy z Partią Pracy w latach 2010–2015. Z jednej strony konserwatyści podkreślali niezbieżność ideologiczną (zwłaszcza w aspekcie światopoglądowym) z liberałami, z drugiej strony doświadczenie liberałów w zakresie tworzenia koalicji w roli mniejszego partnera spowodowało, że sceptycznie podchodzili oni do ponownego sojuszu koalicyjnego.

Obie najważniejsze osie sporu – to jest stosunek do zakresu autonomii oraz do kwestii światopoglądowych – wydawały się nie dzielić w sposób zasadniczy deputowanych Demokratycznej Partii Unionistycznej i Partii Konserwatywnej. W powszechnej opinii program DUP sytuował wręcz to ugrupowanie w grupie partii skrajnie prawicowych (*extreme right-wing*). Decydować o tym miały takie poglądy liderów oraz elementy programu wyborczego, jak: akceptacja kracjonizmu, sprzeciw wobec małżeństw

²¹ O. Heath, M. Goodwin, *The 2017 General Election, Brexit and the Return to Two-Party Politics: An Aggregate-Level Analysis of the Result*, „The Political Quarterly” 2017, vol. 88, nr 3; V. Bogdanor, *2017: The Election of the Trojan Horses*, „The Political Quarterly” 2017, vol. 88, nr 3.

zawieranych przez osoby homoseksualne oraz sprzeciw wobec jakiegokolwiek reformy prawa antyaborcyjnego obowiązującego w Irlandii Północnej.

Samo ugrupowanie, z którymi brytyjscy konserwatyści mieliby tworzyć koalicję, zostało założone w 1971 roku, a jego najważniejszym punktem programu był wówczas postulat pozostania Irlandii Północnej w strukturach Zjednoczonego Królestwa. Silna relewancja DUP w lokalnym północnoirlandzkim systemie politycznym w I i II dekadzie XXI w. jest jednym z czynników, który osłabił motywację *office-seeking* w przypadku negocjacji koalicyjnych na poziomie centralnym.

Problemem okazała się jednak sama postać liderki DUP, Arlene Foster. Swoją polityczną karierę rozpoczęła ona jeszcze w latach 90., przystępując do Unionistycznej Partii Ulsteru. W roku 2003 została po raz pierwszy wybrana deputowaną do północnoirlandzkiego parlamentu. W efekcie sporów z ówczesnym liderem ugrupowania, Davidem Trimblem, zdecydowała jednak o przejściu do DUP. Zajmowała kolejno stanowiska ministra: środowiska, handlu i inwestycji oraz ekonomii. Jako polityk znana była ze swojej – zwłaszcza słownej – bezkompromisowości, którą wielokrotnie wyrażała w odniesieniu do najistotniejszej tożsamościowej kwestii: przynależności Irlandii Północnej do Zjednoczonego Królestwa²².

W styczniu 2016 roku została powołana na stanowisko Pierwszego Ministra Irlandii Północnej. Po niecałym roku urzędowania została oskarżona o nieprawidłowości w funduszu wsparcia odnawialnej energii, którego straty miały sięgnąć prawie 500 milionów funtów. Fundusz rozpoczął działanie w czasach, gdy A. Foster była jeszcze ministrem ekonomii. W proteście przeciwko tym nieprawidłowościom do dymisji podał się zastępca Pierwszego Ministra, Martin McGuinness, co oznaczało także zawieszenie samej Pierwszej Minister²³.

Politycznego kryzysu w Irlandii Północnej nie rozwiązało ogłoszenie przyspieszonych wyborów do *Stormontu*. Wymóg porozumienia DUP oraz Sinn Féin w sprawie obsady stanowisk w ramach Egzekutywy Irlandii Północnej powoduje, że instytucja ta realnie nie może funkcjonować dopóki oba ugrupowania nie dojdą do porozumienia. W tych warunkach DUP stała się dodatkowo problematycznym partnerem koalicyjnym dla Partii Konserwatywnej.

²² Arlene Foster: *Effective politician, but with a fierce temper*, <https://www.irishtimes.com/news/politics/arlene-foster-effective-politician-but-with-a-fierce-temper-1.2440148> (dostęp: 12.09.2017).

²³ 'Cash for ash': *The energy scandal surrounding DUP leader Arlene Foster*, <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/cash-for-ash-arlene-foster-dup-tory-deal-energy-scandal-sinn-fein-martin-mcguinness-resign-first-a7787511.html> (dostęp: 12.09.2017).

Porozumienie w sprawie wotum zaufania i budżetu

W systemach politycznych wyróżnia się kilka rodzajów koalicji. Jednym z bardziej czytelnych kryteriów ich wyodrębniania jest kryterium rezultatu, do którego prowadzi podpisanie porozumienia koalicyjnego. Najczęściej mowa jest wówczas o koalicji gabinetowej (rezultat: powołanie i funkcjonowanie koalicyjnego gabinetu, w skład którego wchodzi przedstawiciele wszystkich koalicyjnych podmiotów). Nieco rzadziej wyodrębnia się koalicję przedwyborczą (rezultat: ustalenie wspólnych zasad rządzących procesem wyłaniania kandydatów, którzy reprezentują w elekcji wszystkie koalicyjne podmioty).

Nie doczekała się jednak w polskiej literaturze przedmiotu opracowania jeszcze inna forma koalicji, nazwana na potrzeby niniejszego artykułu „cichą koalicją”. Rezultatem jej zawiązania staje się powołanie rządu mniejszościowego, który tworzą wyłącznie przedstawiciele jednego (silniejszego) z podmiotów koalicyjnych. Podmiot mniejszy (lub podmioty mniejsze) decyduje się na udzielenie takiemu gabinetowi poparcia w kluczowych – z punktu widzenia stabilności rządu – kwestiach, zachowując przy tym określoną autonomię w zakresie głosowań niewpływających na funkcjonowanie rządu. W systemach westminsterskich porozumienie, w ramach którego określa się warunki popierania rządu mniejszościowego, nazywane jest porozumieniem w sprawie wotum zaufania i budżetu (*confidence and supply agreement*), ponieważ to właśnie głosowania nad tymi kwestiami mogą doprowadzić do upadku rządu²⁴.

Porozumienie pomiędzy Partią Konserwatywną a Demokratyczną Partią Unionistyczną zostało podpisane 26 czerwca 2017 roku, to jest osiemnaście dni po przeprowadzonych wyborach parlamentarnych. Jest to czas względnie krótki – zwłaszcza w porównaniu do procesu kreowania większościowych koalicji gabinetowych oraz w odniesieniu do państw Europy Środkowej i Wschodniej.

Podobnie krótki, bo liczący zaledwie trzy strony, jest sam dokument określający warunki porozumienia. Składa się on z preambuły, trzech podrozdziałów merytorycznych i dwóch akapitów technicznych. Te ostatnie dotyczą czasu trwania porozumienia oraz powołania doraźnej komisji mającej nadzorować współpracę, w skład której to komisji wchodzić będą

²⁴ A. Paun, A. Hibben, *Supplying confidence: How confidence and supply agreements between minority governments and smaller parties work*, London 2017, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IfG%20Insight%20Confidence%20and%20Supply%20final.pdf> (dostęp: 12.09.2017).

przedstawiciele obu ugrupowań. Kwestie merytoryczne podzielono na te dotyczące: kooperacji w brytyjskim parlamencie, programu wyborczego oraz statusu Irlandii Północnej²⁵.

Głównym zobowiązaniem parlamentarnym DUP było zgodne głosowanie w kluczowych dla funkcjonowania rządu T. May kwestiach: wotum zaufania; przemówienia królowej; budżetu i ustaw związanych z finansami państwa; negocjacji dotyczących opuszczenia przez Wielką Brytanię Unii Europejskiej; legislacji antyterrorystycznej; spraw związanych z bezpieczeństwem państwa²⁶.

Ustępstwem programowym konserwatystów była zgoda na odstąpienie od reform systemu wsparcia emerytalnego oraz kontynuowanie zwrotu środków poniesionych przez osoby w podeszłym wieku na ogrzewanie w sezonie zimowym (program *Winter Fuel System*). Obie partie zgodziły się także co do tego, że zgodnie ze zobowiązaniami, jakie Wielka Brytania ma wobec NATO, środki przeznaczone na obronność nie powinny być niższe niż 2% PKB. Za najważniejsze – z punktu widzenia Irlandii Północnej – uznano negocjacje dotyczące Brexitu w zakresie polityki rolnej²⁷.

Obie strony umowy podkreśliły w niej, że Irlandia Północna musi pozostać częścią Zjednoczonego Królestwa. Zobowiązano się jednakże do bezwarunkowego przestrzegania warunków porozumień wielkopłatkowych, które zakończyły w latach 90. konflikt północnoirlandzki. Rząd brytyjski potwierdził wolę dalszej współpracy z rządem Irlandii przy poszanowaniu dotychczasowych ustaleń. DUP – w dość ogólnikowych stwierdzeniach – uznało konieczność szybkiego rozwiązania kryzysu politycznego i ustanowienia funkcjonalnej Egzekutywy Irlandii Północnej w sposób gwarantujący inkluzywność i stabilność lokalnego systemu politycznego²⁸.

Do oficjalnej umowy został dołączony aneks pt. „Finansowe wsparcie rządu Wielkiej Brytanii dla Irlandii Północnej”. Za swoje poparcie dla rządu DUP otrzymała obietnice wsparcia finansowego dla Irlandii Północnej w niebagatelnej kwocie 1 miliarda funtów. Ustalono, że w pierwszych dwóch latach 400 milionów funtów przeznaczonych będzie na projekty infrastrukturalne, 200 milionów funtów – na inwestycje w systemie

²⁵ *Confidence and Supply Agreement between the Conservative and Unionist Party and the Democratic Unionist Party*, <https://www.gov.uk/government/publications/conservative-and-dup-agreement-and-uk-government-financial-support-for-northern-ireland> (dostęp: 12.09.2017).

²⁶ Tamże.

²⁷ Tamże.

²⁸ Tamże.

ochrony zdrowia, 150 milionów – na szybki szerokopasmowy system łączności. W aneksie precyzyjnie wskazano także inne kierunki wsparcia wraz z konkretnymi kwotami²⁹. Wyliczono dokładnie, że poparcie każdego z dziesięciu deputowanych DUP kosztowało Partię Konserwatywną 100 milionów euro, oraz że oznacza to dodatkowo 550 funtów rocznie dla każdego mieszkańca Irlandii Północnej³⁰. Co ciekawe, ani w porozumieniu w sprawie wotum zaufania i budżetu, ani w aneksie „ekonomicznym” w ogóle nie poruszono kwestii światopoglądowych – nie wspomniano ani o małżeństwach par jedнопłciowych, ani o prawie kobiet do aborcji³¹.

Podsumowanie

System polityczny Wielkiej Brytanii w ostatnich dziesięciu latach uległ znaczącej transformacji. Dotychczasowy monopol dwóch głównych podmiotów politycznych – Partii Pracy oraz Partii Konserwatywnej – został w nim naruszony. Jednym z rezultatów tego stanu rzeczy stała się konieczność poszukiwania partnerów koalicyjnych. O ile w 2010 roku Partia Pracy zdecydowała się na pełni zinstytucjonalizowaną współpracę z blokiem Liberalnych Demokratów w ramach klasycznej koalicji popierającej rząd większościowy, o tyle w 2017 roku premier Theresa May zawarła z Demokratyczną Partią Unionistyczną porozumienie, na mocy którego zyskała poparcie dla przewodzonego przez siebie jedнопartyjnego rządu mniejszościowego. Z punktu widzenia konsolidacji systemu politycznego samo zawiązywanie takich koalicji nie może wzbudzać żadnych wątpliwości: nie zostają w ten sposób naruszone żadne proceduralne ani substancjalne reguły demokracji.

Problem analizowanego przypadku polega jednak na tym, że powyższa analiza dowodzi, iż partie nie podpisały pomiędzy sobą klasycznego porozumienia koalicyjnego, w którym rozstrzygnięto by jakiegokolwiek kwestie sporne bądź zgodzono się na realizację wspólnego programu gospodarczo-politycznego. Porozumienie to przypomina raczej transakcję, w której za określony profit (poparcie dziesięciu deputowanych DUP dla rządu mniejszościowego w kwestiach kluczowych z punktu widzenia jego

²⁹ *UK Government financial support for Northern Ireland*, <https://www.gov.uk/government/publications/conservative-and-dup-agreement-and-uk-government-financial-support-for-northern-ireland> (dostęp: 12.09.2017).

³⁰ J. Tonge, *Supplying Confidence or Trouble? The Deal Between the Democratic Unionist Party and the Conservative Party*, „The Political Quarterly” 2017, vol. 88, nr 3, s. 412.

³¹ Tamże, s. 413.

przetrwania) zaferowano bardzo wymierną zapłatę (transfer środków publicznych do Irlandii Północnej). Tak interpretowane porozumienie nie mieści się ani w koncepcjach *office-seeking* (brak jest bowiem w umowie jakichkolwiek przepisów regulujących te kwestie), ani w koncepcjach *policy-seeking* (nie porozumiano się w szczegółach co do żadnego konkretnego programu politycznego). Najbliżej jest natomiast temu porozumieniu do klasycznych patronacko-klientelistycznych wzorców powiązań politycznych, które – pomimo tego, że występują zarówno w systemach demokratycznych, jak i nie demokratycznych – mogą w dłuższej perspektywie prowadzić do niestabilności systemu politycznego.

STRESZCZENIE

Artykuł stanowi próbę teoretycznego osadzenia rozważań dotyczących porozumień, jakie zawierają dwie partie, spośród których jedna decyduje się na poparcie rządu, nie desygnując do niego swoich przedstawicieli. Staram się odpowiedzieć na pytanie, czy takie porozumienie – z punktu widzenia transparentności systemu politycznego – jest funkcjonalne czy dysfunkcjonalne dla stabilności demokracji westminsterskiej. Analizuję przypadek sojuszu Partii Konserwatywnej i Demokratycznej Partii Unionistycznej z 2017 roku. Wykorzystuję metodę studium przypadku oraz narzędzia analizy systemowej oraz analizy treści. Konkluduję, że w przypadku brytyjskim proces formowania nieformalnej koalicji, której zadaniem ma być popieranie rządu mniejszościowego Theresy May, nie przebiegał odmiennie aniżeli ma to miejsce w klasycznym politycznym systemie demokratycznym, ale transakcyjny charakter porozumienia zbliżył brytyjski system polityczny do wzorców patronacko-klientelistycznych.

Przemysław Żukiewicz

IS A CONFIDENCE AND SUPPLY AGREEMENT A THREAT TO WESTMINSTER DEMOCRACY? THE CASE OF THE 2017 AGREEMENT BETWEEN THE CONSERVATIVE PARTY AND DEMOCRATIC UNIONIST PARTY

The article is an attempt of a theoretical reflection on the agreements signed by two parties, with different relevance in political systems, in order to create a base of support for a minority government. The author try to answer the question whether such an agreement – in terms of transparency of a political system – is functional

or dysfunctional for the stability of the Westminster democracy. He analyses the case of the 2017 agreement between the Conservative Party and Democratic Unionist Party using some system analysis and content analysis techniques. He concludes that in the case of the United Kingdom the process of forming an informal coalition in order to support the Theresa May's minority government was typical for the democratic system, but the transactional nature of the agreement brought the British political system closer to patron-client patterns.

KEY WORDS: *United Kingdom, Northern Ireland, Conservative Party, Democratic Unionist Party, coalition*

Bibliografia

- A. Antoszewski, *Tworzenie i utrzymanie koalicji gabinetowych*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 2008.
- M. Banaś, M. Zieliński, *Formowanie koalicji gabinetowych w perspektywie sieciowej Studium przypadku sojuszu PO-PSL z 2007 roku*, Wrocław 2015.
- V. Bogdanor, 2017: *The Election of the Trojan Horses*, „The Political Quarterly” 2017, vol. 88, nr 3.
- V. Bogdanor, *The British General Election of 2015 and the Rise of the Meritocracy*, „The Political Quarterly” 2016, vol. 87, nr 1.
- Confidence and Supply Agreement between the Conservative and Unionist Party and the Democratic Unionist Party*, <https://www.gov.uk/government/publications/conservative-and-dup-agreement-and-uk-government-financial-support-for-northern-ireland> (dostęp: 12.09.2017).
- J. Curtice, *Playing with political fire: Cameron, the Conservatives and the EU referendum*, „Juncture” 2015, vol. 22, nr 3.
- S. Cushion, R. Thomas, O. Ellis, *Interpreting UKIP's 'Earthquake' in British Politics: UK Television News Coverage of the 2009 and 2014 EU Election Campaigns*, „The Political Quarterly” 2015, vol. 86, nr 2.
- M. Debus, *Portfolio allocation and policy compromises: How and why the Conservatives and the Liberal Democrats formed a coalition government*, „The Political Quarterly” 2011, vol. 82, nr 2.
- A. Dodds, *Why people voted to Leave and what to do now: A view from the doorstep*, „The Political Quarterly” 2016, vol. 87, nr 3.
- E. Evans, E. Sanderson-Nash, *From Sandals to Suits: Professionalisation, Coalition and the Liberal Democrats*, „The British Journal of Politics and International Relations” 2011, vol. 13, nr 4.
- M.J. Goodwin, O. Heath, *The 2016 Referendum, Brexit and the Left Behind: An Aggregate-level Analysis of the Result*, „The Political Quarterly” 2016, vol. 87, nr 3.
- Z. Greene, *Working through the issues: how issue diversity and ideological disagreement influence coalition duration*, „European Political Science Review” 2017, vol. 9, nr 4.
- O. Heath, M. Goodwin, *The 2017 General Election, Brexit and the Return to Two-Party Politics: An Aggregate-Level Analysis of the Result*, „The Political Quarterly” 2017, vol. 88, nr 3.
- H. Helboe Pedersen, *What do Parties Want? Policy versus Office*, „West European Politics” 2012, vol. 35, nr 4.

- T. Heppell, *Cameron and Liberal Conservatism: Attitudes within the Parliamentary Conservative Party and Conservative Ministers*, „The British Journal of Politics and International Relations” 2013, vol. 15, nr 3.
- C. Johnson, A. Middleton, *Junior coalition parties in the British context: Explaining the Liberal Democrat collapse at the 2015 general election*, „Electoral Studies” 2016, vol. 43.
- T. Kalandrakis, *Minimum winning coalitions and endogenous status quo*, „International Journal of Game Theory” 2010, vol. 39, nr 4.
- M. Laver, *Models of government formation*, „Annual Review of Political Science” 1998, vol. 1, nr 1.
- M. Laver, K.A. Shepsle, *Coalitions and Cabinet Government*, „American Political Science Review” 1990, vol. 84, nr 3.
- R. Muir, *Coalition: A new era in British politics*, „Juncture” 2010, vol. 17, nr 1.
- A. Paun, A. Hibben, *Supplying confidence: How confidence and supply agreements between minority governments and smaller parties work*, London 2017, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IfG%20Insight%20Confidence%20and%20Supply%20final.pdf> (dostęp: 12.09.2017).
- G. Peele, *Governing the UK: British Politics in the 21st Century*, Oxford 2004.
- A. Rusinowska, H. de Swart, *Negotiating a Stable Government: An Application of Bargaining Theory to a Coalition Formation Model*, „Group Decision and Negotiation” 2008, vol. 17, nr 5.
- S.R. Shenhav, O. Oshri, D. Ofek, T. Sheaffer, *Story Coalitions: Applying Narrative Theory to the Study of Coalition Formation: Story Coalitions*, „Political Psychology” 2014, vol. 35, nr 5.
- W. Sokół, *Teoretyczne aspekty tworzenia i funkcjonowania rządów koalicyjnych*, [w:] M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*, Olsztyn 2006.
- J. Tonge, *Supplying Confidence or Trouble? The Deal Between the Democratic Unionist Party and the Conservative Party*, „The Political Quarterly” 2017, vol. 88, nr 3.
- UK Government financial support for Northern Ireland*, <https://www.gov.uk/government/publications/conservative-and-dup-agreement-and-uk-government-financial-support-for-northern-ireland> (dostęp: 12.09.2017).
- R. Whitaker, *United Kingdom*, „European Journal of Political Research” 2011, vol. 50, nr 7–8.
- R.K. Yin, *Studium przypadku w badaniach naukowych*, Kraków 2015.