

# Pozycja brytyjskiego szefa rządu w ramach rdzenia egzekutywy oraz kilka uwag na temat praktyki koalicyjnej z lat 2010–2015

PAWEŁ TOPÓR  
MGR

Uniwersytet Jagielloński, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych  
e-mail: sizzle3(at)gmail.com

**Słowa kluczowe** brytyjski premier, rdzeń egzekutywy, koalicja 2010–2015, Gabinet, system komitetowy

**Abstrakt** Od końca II wojny światowej aż do 2010 roku rządy w Zjednoczonym Królestwie sprawowała jedna z dwóch najważniejszych partii – Partia Konserwatywna lub Partia Pracy. Na takim gruncie stworzono szereg praktyk i wzorców, które kształtowały sposób działania niemal wszystkich najważniejszych organów ustrojowych. Dotyczyło to również premiera, który – właśnie ze względu na jednopartyjność – mógł kontrolować niemalże w pełni pracę sieciowej egzekutywy. Rządy koalicji z lat 2010–2015 w sposób oczywisty zakwestionowały ten fakt – ówczesny premier musiał dzielić się władzą ze środowiskiem, na które nie miał bezpośredniego wpływu.

Artykuł ma dwa cele. Pierwszym jest przyjrzenie się standardowej pozycji brytyjskiego szefa rządu w ramach rdzenia egzekutywy (*core executive*). Drugi to opis rozwiązań koalicyjnych, które miały wpływ na funkcjonowanie premiera w ramach rządu. W tym celu zostaną przedstawione trzy kwestie: 1) relacje z partią lub partiami, które tworzą większość parlamentarną; 2) zasady systemu komitetowego i wpływ premiera na tę strukturę oraz 3) funkcja Kancelarii Gabinetu (*the Cabinet Office*) jako głównego organu doradczego i strategicznego szefa rządu.

## Status of the British prime minister within core executive, and some remarks on the practice of 2010–2015 coalition government

**Keywords** British prime minister, core executive, coalition 2010–2015, Cabinet, committee system

**Abstract** Since the end of the Second World War, until 2010, United Kingdom has had single-party governments. This single-party practices created behavioural and institutional patterns, which shape political actions of almost all constitutional bodies. On that basis every prime minister can, at least potentially, control the entire executive network. Obviously, 2010–2015 coalition government challenged this notion, because then UK Prime Minister had to shared power with a political group, that he couldn't controlled and influenced in a standard way. Having that in mind, there are two aims of this article. Firstly, it is to present a standard set of PM's tools, which help him to control the core executive. Secondly, it is a depiction

of coalition effect on a first minister's ability to exert his power over governmental politics. In order to achieve those goals the article will focus mainly, except introductory remarks, on three themes: 1) chief executive's contacts with political party or parties that create parliamentary majority; 2) committee system and PM's ability to control that field; and 3) advisory and strategic function of Cabinet Office as a first minister's political tool.

## Wprowadzenie

Po 1945 roku dominowały w Zjednoczonym Królestwie dwa konkurujące ze sobą podejścia dotyczące tego, gdzie znajduje się najważniejszy ośrodek decyzyjny. Pierwsze z nich, nie kwestionując suwerenności parlamentu i odpowiedzialności egzekutywy wobec Izby Gmin, odwoływało się do tradycyjnego poglądu wskazującego, iż centralnym organem systemu jest Gabinet (*Cabinet*). Drugie z kolei wskazywało na wyjątkową pozycję premiera, który mógł autorytatywnie wyznaczać kierunki działania rządu. Klasyczne pojęcie rządów parlamentarnych bywało zastępowane, zależnie od poglądów, przez określenia „system gabinetowy” (*Cabinet government*) lub „system premierowski” (*prime-ministerial government*). Siłą rzeczy w takiej dychotomicznej debacie posługiwano się wieloma uproszczeniami, ponieważ o przyjęciu konkretnego stanowiska decydowała ocena, kto – kolektywny Gabinet czy premier – podejmuje kluczowe decyzje. Na tej podstawie formułowano wnioski odwołujące się do określonych makrostruktur ustrojowych, nie zagłębiając się w proces podejmowania decyzji.

W związku z tym zmieniono zasady badania władzy wykonawczej i skoncentrowano się na teorii rdzenia egzekutywy, która zaczęła zdobywać zwolenników po artykule Patricka Dunleavy'ego i Rodericka Arthura Williama Rhodesa (1990), będącym pierwszą próbą spójnego ujęcia tego podejścia badawczego. Autorzy uznali za aktorów politycznych działających w ramach egzekutywy „wszystkie organy oraz struktury, które w pierwszym rządzie mają za zadanie koordynować i integrować polityki rządowe lub działać jako ostateczny arbiter w przypadku sporów pomiędzy podmiotami rządowej maszyny” (Rhodes, 1995, s. 12). A zatem, aktorami mogą być – poza samym Gabinetem i premierem – komitety gabinetowe (*Cabinet committees*), Kancelaria Gabinetu, Ministerstwo Finansów (*Her Majesty's Treasury*), Ministerstwo Spraw Zagranicznych (*the Foreign and Commonwealth Office*), centralne biura prawne rządu oraz organy dbające o dyscyplinę partyjną w parlamencie (Dunleavy, Rhodes, 1990, s. 3). Ponadto Dunleavy oraz Rhodes przyjęli za punkt wyjścia stwierdzenie, że (prawie) każdy aktor polityczny działający w egzekutywie posiada pewną pulę zasobów i narzędzi, które mogą zostać „użyte” do realizacji konkretnych planów. Oczywiście można wyróżnić podmioty posiadające zdecydowaną przewagę dzięki zasobom ustrojowym, ale – jak w przypadku premiera – nie oznacza to, że mogą rządzić niemalże samodzielnie.

Błędem jest więc zarówno twierdzenie, że polityka rządowa jest w zupełności zdominowana przez władczego premiera, jak i przekonanie, że wyznacza ją kolektywny Gabinet. Balans władzy to nie prowadzona pomiędzy szefem rządu a Gabinetem gra o sumie zerowej; utrata

przez jeden z tych podmiotów pewnych narzędzi sprawowania władzy nie oznacza automatycznie wzmocnienia drugiego. Zakres władzy nie jest prostym odzwierciedleniem liczby i jakości posiadanych kompetencji, ostateczny efekt stanowi wypadkową interakcji pomiędzy różnymi podmiotami politycznymi. Należy jednak podkreślić, że żaden podmiot egzekutywy nie dysponuje wszystkimi zasobami koniecznymi do osiągnięcia własnych celów, nawet jeśli ma, tak jak premier, przewagę na wielu polach. Dlatego rządzenie sieciową egzekutywą jest oparte na zależnościach, a nie na rozkazach. Premier musi chociażby brać pod uwagę pozycje poszczególnych ministrów, ich oczekiwania oraz cele, ponieważ każdy z nich, jako szef konkretnego ministerstwa, ma narzędzia, które są potrzebne szefowi rządu do wdrażania konkretnych polityk. Wśród tych narzędzi można wskazać: dostęp do informacji, kontrolowanie finansów, kontrolowanie kluczowych podmiotów oraz autorytet polityczny. Jest to oczywiście jeden z przykładów skomplikowanej sieci zależności. Należy przy tym podkreślić, że teoria rdzenia egzekutywy *de facto* uznaje znaczącą pozycję premiera i Gabinetu w formalnie podzielonej egzekutywie. Stara się jednak spojrzeć na proces rządzenia w sposób funkcjonalno-systemowy i opisać praktykę sprawowania władzy jako współzależność wielu aktorów działających w centrum rządu. Dlatego, aby zrozumieć, jaką pozycję ustrojową ma premier, konieczne jest zbadanie struktur egzekutywy oraz sposobu, w jaki szef rządu kontroluje sieć relacji.

Wskazanie czynników, które ułatwiają premierowi działalność, ale też ją ograniczają, może rzucić nowe światło nie tylko na interesujący nas organ, lecz także na całą strukturę. Dlatego w pierwszej kolejności skupiono się na uwarunkowaniach partyjnych, które powodują, że każdy szef rządu musi nieustannie „negocjować” ze swoim zapleczem politycznym zakres władztwa. Następnie przedstawione zostaną narzędzia, dzięki którym premier ma możliwość zarządzania sieciowymi relacjami aktorów polityki rządowej. Są to: uprawnienia do ustalania agendy Gabinetu, kształtowanie systemu komitetowego oraz ustalanie liczby ministerstw i określanie ich zadań. Następnie podkreślona zostanie koordynacyjna i nadzorcza rola Kancelarii Gabinetu jako podmiotu wspierającego szefa rządu w zakresie koordynacji i nadzoru.

Po ustaleniu pozycji pierwszego ministra w tej strukturze podmiotów zostaną poddane analizie rządy koalicyjne lat 2010–2015, kiedy to Partia Konserwatywna (*Conservative Party*) oraz Liberalni Demokraci (*Liberal Democrats*) zawarli oficjalne porozumienie o współpracy parlamentarnej. Koalicja była pierwszym od 1945 roku tego typu układem na Wyspach Brytyjskich.

Z porównania dwóch okresów – okresu rządów jednej partii i okresu koalicyjnego – będą wynikać wnioski dotyczące zmiany pozycji szefa rządu. Ponadto na podstawie analizy działalności Davida Camerona w czasie rządów koalicyjnych będzie można udzielić odpowiedzi na pytanie, czy od taktyki sprawowania władzy przyjętej przez szefa rządu może zależeć zakres jego władzy.

## Relacje premiera z partią

Konstytucyjna pozycja premiera, tak jak wiele innych elementów brytyjskiego ustroju, nie jest tworem prawa. Każda osoba piastująca to stanowisko w jego kilkusetletniej historii musiała opierać się na praktykach poprzedników, konwenansach konstytucyjnych oraz oczekiwaniach wobec

tęgo urzędu. Brak przepisów regulujących funkcjonowanie najważniejszych organów państwa powoduje, że system jest wyjątkowo elastyczny, a interesujące nas relacje premier–partia stają się pewnym rodzajem współzależności. Zwiększenie ustrojowych uprawnień szefa rządu zwiększa również jego znaczenie w partii i na odwrót: systemowy wzrost pozycji lidera partyjnego – i samej partii – powoduje, że ma on silniejszą pozycję jako premier.

Można za Stanisławem Gebethnerem wymienić pięć czynników wpływających na wysoką pozycję ustrojową szefa rządu: 1) premier jest najważniejszym ministrem i głównym doradcą monarchy, dzięki czemu – na mocy konwenansów konstytucyjnych – staje się wykonawcą prerogatyw królewskich; 2) premier jest przywódcą większości w parlamencie – nie jest już formalnie liderem Izby Gmin, jednak ma ogromny wpływ na działania większości parlamentarnej; 3) sprawuje funkcję lidera partii, której reprezentanci tworzą większość w Izbie Gmin; 4) może kontrolować obsadzanie stanowisk rządowych; 5) prawo patronatu pozwala mu także na kontrolę obsadzania stanowisk administracyjnych, sądowniczych i kierowniczych (Gebethner, 1967, s. 160–162).

Jak nietrudno zauważyć, najistotniejsze jest pełnienie funkcji szefa partii. Na mocy konwensu konstytucyjnego lider partii, która wygrała wybory oraz dysponuje odpowiednią większością w Izbie Gmin, niemalże automatycznie zostaje premierem (Urbaniak, 2008). Można więc śmiało stwierdzić, że zarządzanie partią jest jednym z najważniejszych zadań każdego premiera. Dlatego musi on dbać o poparcie swoich partyjnych kolegów i koleżanek oraz zdobyć ich zaufanie. Na pozycję szefa rządu w partii, której przewodniczy, mają wpływ czynniki określone przez Richarda Heffernana jako polityczny kapitał osobisty (*personal resources*). Są to: 1) reputacja, doświadczenie i umiejętności polityczne; 2) przyczynienie się do sukcesów partyjnych, najczęściej w postaci dobrego wyniku w wyborach parlamentarnych; 3) popularność w społeczeństwie; 4) wysoka pozycja w partii, przy względnie małym znaczeniu frakcji opozycyjnych (Heffernan, 2003, s. 350–356). Łatwo dostrzec, że nie każdy polityk może się pochwalić takim kapitałem. Wynika on z cech osobowościowych, doświadczenia i przebiegu politycznej kariery. Jest bardzo istotny w zarządzaniu partią, która – zależnie od „przydatności” premiera dla stronnictwa – może godzić się na jego większą lub mniejszą samodzielność, zgodnie ze stwierdzeniem, że każdy szef rządu „jest silny na tyle, na ile pozwolą mu jego koledzy” (Jones, 1985, s. 206). Można więc wskazać premierów mających zarówno mniejszy (James Callaghan, John Major), jak i większy (Margaret Thatcher, Tony Blair) zakres samodzielności, co w sposób bezpośredni przekłada się na styl rządzenia Gabinetem – od skrajnie indywidualistycznego po kolektywny.

Bez wątplenia najważniejszym zasobem jest przyczynienie się do sukcesów wyborczych partii. To w głównej mierze zadanie lidera. Celem, jaki przyświeca partii przy wyborze przewodniczącego, jest chęć wykreowania przywódcy, który poprowadzi ją do zwycięstwa. Dlatego liderzy partyjni skupiają na sobie uwagę całego państwa i stają się twarzą swojego ugrupowania, mimo że kandydują w jednym z 650 okręgów. Coraz większa personalizacja polityki w Zjednoczonym Królestwie sprawia, że wybory parlamentarne „są socjologicznie wyborami premiera” (Grzybowski, 1946, s. 32), a – jak ujął to Stanley Baldwin – „istotnym okręgiem wyborczym premiera jest cały kraj” (Grzybowski, 1946, s. 70). Podręcznikowym przykładem przywódcy osiągniętego

sukcesy, a przez to akceptowanego przez struktury partyjne, był Blair. Swoją wyjątkową pozycję w ugrupowaniu, która pozwalała mu prowadzić rząd w sposób skrajnie indywidualistyczny, osiągnął dzięki społecznej popularności i znaczącym sukcesom wyborczym.

Ze względu na wysoką kulturę polityczną i demokratyczną brytyjskich partii, żaden lider nie może lekceważyć swojego organizacyjnego zaplecza. Jeśli nie będzie przydatny ugrupowaniu, może ono efektywnie ograniczać jego pole manewru, a nawet pozbawić go partyjnego przywództwa, co automatycznie wiąże się z utratą stanowiska premiera.

Koronnym dowodem na prawdziwość tej tezy jest odwołanie w trakcie trwania kadencji dwóch niewątpliwie „silnych” premierów – Thatcher i Blaira. Takie rozwiązanie stosuje się jednak w ostateczności; partia w pierwszym rządzie decyduje się raczej na zwiększenie lub zmniejszenie autonomii premiera – w zależności od efektów jego przywództwa. Przykładem porażki premiera, która nie spowodowała utraty stanowiska, może być przeprowadzenie przez Theresę May przedterminowych wyborów w 2017 roku, co zakończyło się utratą bezwzględnej większości przez Partię Konserwatywną, a nie – jak planowano – zwiększeniem puli mandatów. Pozycja May jako szefa rządu została jednak wówczas zdecydowanie osłabiona.

Jednym z istotniejszych uprawnień premiera jest możliwość obsadzania stanowisk rządowych. Powołanie Gabinetu oraz wskazywanie kandydatów na inne stanowiska jest pierwszym obowiązkiem nowo wybranego szefa rządu, będącego realnym wykonawcą prerogatyw królewskich. Możliwość powoływania i odwoływania polityków leży wyłącznie w kompetencji pierwszego ministra i dzięki temu sprawnie zarządza sprawami państwowymi. Formalnie premier może powołać do rządu dowolną osobę, ale w praktyce musi brać pod uwagę układy wewnątrzpartyjne. Swoboda kreowania składu Gabinetu jest również ograniczona przez konwenans, który nakazuje powołać do tego organu osoby odpowiedzialne za poszczególne resorty; dotyczy to ministra ds. finansów, ministra ds. wewnętrznych, sekretarza stanu ds. Szkocji czy ministra ds. obrony (Barnett, 2002, s. 317–318). Premier – poza wskazywaniem kandydatów na wysokie stanowiska w administracji publicznej – może mieć również wpływ na wiele nominacji, o których decydują ministrowie, gdyż ci czują się zobowiązani skonsultować swoją decyzję z „przełożonym”.

Jak już zostało podkreślone, nominowanie i odwoływanie członków rządu, a także wymiana między stanowiskami leży jedynie w gestii pierwszego ministra, co nie oznacza oczywiście, że ma on pełną swobodę w tym względzie. Odkąd premier zawdzięcza swoje stanowisko poparciu własnej partii, odpowiada również za panujące w niej nastroje. Najlepszym mechanizmem ich regulowania wydaje się nominowanie „partyjnych magnatów” na członków Gabinetu. Premier spłaca w ten sposób dług wobec liderów partyjnych, którzy wynieśli go do władzy, oraz ułatwia sobie kontrolowanie sytuacji, gdyż teraz potencjalni partyjni „wrogowie” współpracują z nim na co dzień.

Z ustawowymi obowiązkami ministrów wiąza się jednak pewne przywileje, jak chociażby dostęp do informacji resortu, którym kierują, co jest negatywną stroną nominowania potencjalnych rywali politycznych na stanowiska rządowe. Należy zwrócić szczególnie uwagę na wyjątkową pozycję ministra ds. finansów – Kanclerza Skarbu (*Chancellor of the Exchequer*). Ze względu na polityczne znaczenie stanowiska, kierownictwo resortu przejmują zazwyczaj

czołowe postacie partii rządzącej, co sprawia, że są praktycznie nieusuwalni, gdyż reprezentują znaczącą część wpływowych frakcji.

Dlatego „przejęcie” Ministerstwa Finansów jest dla partii najdogodniejszym sposobem limitowania działań premiera. Jeśli na urząd ministra powołana zostanie osoba reprezentująca frakcję konkurencyjną wobec tej, z której wywodzi się szef rządu, utworzy się formalny organ kontroli lidera ugrupowania, gdyż minister może obserwować codzienną pracę rządu. Minister ds. finansów sprawuje nadzór nad podmiotem zajmującym się kwestiami finansowymi, gospodarczymi i skarbowymi, dlatego jest w sposób bezpośredni zaangażowany w prace innych ministerstw, które mają w tym względzie obowiązki wynikające z reguł konwenansowych. Przyjmuje się mianowicie, że żadne z nich nie może zaplanować wydatków publicznych bez zgody Kanclerza Skarbu (Turpin, Tomkins, 2011, s. 395). Tak zwany nadzór wydatków operacyjnych to tylko jedno z narzędzi quasi-kontroli Ministerstwa Finansów. Kolejnym jest przyjmowanie szeregu różnych danych z innych ministerstw, które dostarczają informacji pozwalających efektywnie realizować politykę budżetową. Aby sprawnie wywiązywać się z tego zadania, Ministerstwo Finansów ma także w swoich strukturach jednostki odpowiadające za pracę innych ministerstw, analizujące ich budżety oraz opiniujące propozycje wydatkowania finansów publicznych. Gdy któreś z ministerstw zamierza przekroczyć przyjęty wcześniej limit wydatków, również musi uzyskać zgodę Ministerstwa Finansów (National Audit Office, 2014, s. 12).

Należy więc zauważyć, że Ministerstwo Finansów ma kluczowe znaczenie dla podejmowania działań politycznych, a zyskując dostęp do wielu kluczowych informacji, może wpływać na podejmowanie decyzji. Wykorzystywanie tych narzędzi jest jednak uwarunkowane wieloma czynnikami, w pierwszym rzędzie relacjami pomiędzy grupami wpływu w partii. Jeśli zatem stanowisko ministra ds. finansów obejmie polityk reprezentujący frakcję, która ma inne plany polityczne niż premier, to sprawowanie władzy na tym ważnym odcinku będzie bardziej pluralistyczne. Będzie to również potwierdzenie tezy mówiącej, że pozycja szefa rządu w ramach (rządzenia) egzekutywy jest zmienna, niestała i odmienna w różnych dziedzinach polityki.

Paradoksalnie to właśnie podczas sprawowania urzędu przez jednego z najbardziej autorytarnych premierów pojawił się jeden z najbardziej autorytarnych ministrów ds. finansów. Styl rządów Blaira i aktywność Gordona Browna skłoniły nawet niektórych badaczy do stwierdzenia, że pozycja ministra ds. finansów przypomina pozycję „francuskiego premiera, z Blairem jako kimś w rodzaju Prezydenta Piątej Republiki” (Heffernan, 2005, s. 614).

W przypadku rządów Blaira o uszczuplaniu władzy premiera może świadczyć polityka społeczno-gospodarcza rządu. Jak przekonują Mark Bevir i Rhodes, najważniejszy głos w sprawie reform społecznych miał minister Brown, a nie premier (Bever, Rhodes, 2006, s. 679). To dzięki temu politykowi przeprowadzono wiele reform społecznych. Brown, decydując się na zwiększenie wydatków na służbę zdrowia poprzez zwiększenie składki ubezpieczeniowej, wyznaczył kierunek reform w tej dziedzinie wbrew bardziej liberalnym planom Blaira (Smith, 2003, s. 78).

Ponadto poza wykorzystaniem narzędzi już przysługujących ministrowi ds. finansów, Brown zdołał również wzmocnić pozycję instytucjonalną ministra. Mianowicie Blair powierzył Kanclerzowi Skarbu kierowanie głównym podmiotem gabinetowym, tj. komitetem ds. ekonomicznych

(Heffernan, 2003, s. 365), co nie zdarzyło się od 1966 roku. To potwierdza tezę, że formalne uprawnienia premiera są uzależnione od kontekstu politycznego i bywają ograniczane, jeśli władza jest rozproszona, nawet gdy największa jej część przypada szefowi rządu. Ostateczny efekt politycznej koegzystencji tego duetu, czyli objęcie stanowiska przez Browna w 2007 roku, wskazuje na to, że szef rządu musi ciągle negocjować swoją pozycję z zapleczem partyjnym.

Jest to przykład tym bardziej wymowny, gdy weźmiemy pod uwagę skłonność Blaira do koncentrowania władzy i do tworzenia sztywnych hierarchicznych relacji. Jak już zostało podkreślone wcześniej, uzyskanie przez jednego z ministrów tak dużego wpływu na politykę rządową w podobnych warunkach jest argumentem potwierdzającym tezę, iż szef rządu nie może realizować swoich planów politycznych w autorytarny sposób, gdyż musi ciągle pertraktować balans władzy w ramach egzekutywy. Można tu mówić o efektywnym ograniczaniu jego możliwości.

## Miejsce premiera w systemie komitetowym

Opisane wyżej narzędzia personalne, które są kluczowe dla kształtowania pozycji szefa rządu w jego ugrupowaniu, należy oceniać inaczej niż drugi zestaw zasobów – tzw. narzędzia instytucjonalne. Rozporządza nimi każdy premier, bez względu na zakres jego władztwa nad partią. Dzięki nim ma możliwość zarządzania skomplikowaną siecią podmiotów. Są to: 1) pełnienie funkcji pierwszego ministra i głównego doradcy korony; 2) ustalanie politycznej agendy przez kontrolowanie Gabinetu i systemu komitetów; 3) dysponowanie zapleczem w postaci Kancelarii Gabinetu (szczególnie po reformach Blaira); 4) kontrolowanie przekazu rządowego dzięki monopolowi na kontakty z mediami (Heffernan, 2003, s. 356–364).

W przypadku interesującej nas kwestii najistotniejsze wydają się narzędzia wymienione w punktach 2 i 3, które są następstwem pełnienia przez kolejnych premierów funkcji głównego doradcy monarchy. Żeby sprawdzić, w jaki sposób działają, należy przyjrzeć się strukturze rządu, będącego platformą kontaktową podmiotów działających w ramach egzekutywy. Krótka charakterystyka brytyjskiego systemu komitetowego pozwoli zrozumieć, czym jest środowisko instytucjonalne, w którym funkcjonuje szef rządu, a także czym są narzędzia umożliwiające premierowi nadzorowanie i kontrolowanie polityki rządowej. W dalszej części pojawi się kwestia kontrolowania przez premiera Kancelarii Gabinetu, będącej *de facto* zapleczem szefa rządu, a nie całej grupy ministrów.

Funkcjonujące w obrębie rządu komitety gabinetowe to komórki, które składają się z osób reprezentujących wiele różnych podmiotów władzy wykonawczej (Cabinet Office, 2011, s. 22–23). Są to głównie ministrowie (*senior ministers*) i wiceministrowie (*junior ministers*), jednak do komitetów mogą być powołani również urzędnicy prawa (*law officers*). Istnieją dwa główne rodzaje tych organów. Pierwsze z nich to komitety stałe (*standing committees*), które dzielą się na podkomitety. Co do zasady zajmują się typowymi zadaniami aparatu państwowego. Możemy wśród nich wyróżnić komitet ds. ekonomicznych czy komitet ds. legislacji i prac parlamentarnych. Drugim typem są komitety specjalne (*ad hoc committees*), mające konkretne zadanie

i działające przez określony czas, a następnie rozwiązywane. Ten typ prezentuje np. komitet ds. handlu oraz komitet ds. opuszczenia Unii Europejskiej.

System komitetowy został stworzony po to, by odciążyć Gabinet, który nie radzi sobie z liczbą zadań znajdujących się w gestii rządu. Rozwiązanie opiera się na trzech założeniach: 1) Gabinet nie jest w stanie zajmować się wszystkimi sprawami państwowymi, więc z konieczności musi przekazać niektóre z nich innym podmiotom; 2) jeśli ministrowie i wiceministrowie ponoszą kolegialnie odpowiedzialność za działania całego rządu, powinni być w jakimś zakresie włączeni w proces podejmowania decyzji, a skoro nie każdy z nich może być członkiem Gabinetu, idealnym miejscem „akomodacji” politycznej będą komitety gabinetowe; 3) wszelkie kwestie powinny być rozstrzygane na jak najniższym poziomie struktury władzy wykonawczej.

Dla pełniejszego zobrazowania systemu komitetowego należy przedstawić również ogólny zarys hierarchii podmiotów rządowych. Praca ministrów odbywa się na trzech poziomach. Pierwszy z nich to resorty, którymi kierują, wypełniając swoje obowiązki. Na drugim poziomie znajdują się komitety gabinetowe, w których obradują mniej liczne grupy polityków rządowych niż w Gabinetcie. Trzeci poziom to sam Gabinet, w którego pracach oczywiście nie mogą uczestniczyć wszyscy członkowie rządu. Co istotne, premier sprawuje kontrolę nad każdym z tych szczebli: mianuje członków Gabinetu i wskazuje sprawy będące przedmiotem obrad, ustala skład, liczbę, zakres przedmiotowy komitetów gabinetowych oraz wybiera przewodniczącego każdego z nich (może nominować na to stanowisko siebie), a także może kształtować dowolnie – pod względem ilościowym, przedmiotowym i personalnym – strukturę ministerstw.

Zwykle komitety i Gabinet „przejmują” sprawy od ministerstw, gdy dotyczą one kwestii ponadresortowych, są ważne dla opinii publicznej lub związane z bezpieczeństwem narodowym. Innym powodem, istotnym dla pozycji premiera, może być również konieczność rozsądzania sporów pomiędzy członkami rządu. Quasi-odwoławczą rolę w tej trzyszczeblowej strukturze pełnią zarówno komitety gabinetowe, jak i Gabinet. Otóż w przypadku trudności z dojściem do porozumienia na poziomie ministerstw, dana sprawa może zostać skierowana do odpowiedniego komitetu, a jeśli tam – po uzgodnieniu wszystkich szczegółów – ktoś zakwestionuje podjętą decyzję, może złożyć „odwołanie” do Gabinetu. Oczywiście nie ma gwarancji, że któryś z tych organów zechce rozpatrzyć wniosek.

Należy mieć na uwadze, że opisany sposób działania nie ma żadnej formalnej mocy, przez co nie można wyegzekwować jego stosowania na drodze prawnej. Są to jedynie wskazówki, a zastosowanie się do nich zależy od przyjętej praktyki i decyzji premiera, jako przewodniczącego Gabinetu, oraz przewodniczących komitetów. Kompetencje szefa rządu w tej dziedzinie wynikają z regulacji konwenansowych. Jako przewodniczący Gabinetu, pierwszy minister kontroluje agendę tego organu i może blokować dyskusje o niektórych problemach. Tak samo wygląda procedura działania komitetów – to przewodniczący decyduje, czy zająć się daną sprawą, odesłać ją z powrotem na poziom ministerstwa czy skierować do Gabinetu. Pamiętając o tym, że premier ma prawo nominować siebie na stanowisko przewodniczącego każdego komitetu, możemy śmiało stwierdzić, że kontroluje on w ten sposób proces podejmowania decyzji.



Podobnie jak przewodniczący komitetu podejmuje decyzje, którymi problemami będzie się zajmował komitet, premier robi to w Gabinetcie, dbając przy tym, by zajmowano się poszczególnymi sprawami na jak najniższym poziomie. Sugestię, aby jak największą liczbę spraw rozwiązywać na jak najniższym szczeblu, zawarto nawet w oficjalnym dokumencie rządowym wskazującym pożądane praktyki ministerialne (Cabinet Office, 2018, s. 4–5).

Pomijanie najwyższego szczebla rządowego jest możliwe również dlatego, że komitety gabinetowe działają na tych samych podstawach konwenansowych co Gabinet, czyli w głównej mierze na zasadzie odpowiedzialności kolegalnej – przez to ich decyzje mają ten sam stopień ważności (Cabinet Office, 2018, s. 4). Prowadzi to obecnie do przesunięcia pracy rządu do komitetów gabinetowych. Ponadto od 20–30 lat brytyjscy premierzy promują nieformalne sposoby podejmowania decyzji, głównie formę dwu- lub wielostronnych spotkań z ministrami. Nie muszą wtedy angażować podmiotów kolektywnych, ponieważ decyzje podjęte w takich gronach są najczęściej akceptowane przez Gabinet i komitety. Ministrowie godzą się na takie praktyki z dosyć paradoksalnego powodu. Otóż każdy z nich, przytłoczony sprawami swojego resortu, wychodzi z założenia, że łatwiej osiągnie zamierzony cel, gdy będzie miał do przekonania tylko premiera, a nie 10 lub 20 osób. A byłby do tego byłby zmuszony, w sposób konsekwentny stosowano zasadę kolektywnego podejmowania decyzji.

## Kancelaria Gabinetu

Podobnie jak każdy szef rządu, brytyjski premier musi dysponować narzędziami, które pozwolą kreować i koordynować politykę rządową. Pomaga mu w tym Kancelaria Gabinetu, której pierwotna forma wykształciła się z sekretariatu Komitetu Obrony Imperium (*Committee of Imperial Defence*) i była organem o charakterze techniczno-administracyjnym mającym przede wszystkim tworzyć protokoły z obrad Gabinetu i komitetów gabinetowych (Stembrowicz, 1982, s. 53).

Z upływem czasu organ ten zaczął zyskiwać nowe kompetencje, co było bezpośrednim skutkiem rozwoju systemu komitetowego, który wymagał całościowego nadzoru służącego wzmocnieniu efektywności polityki rządowej. W 1968 roku Kancelaria Gabinetu uzyskała status jednostki administracji rządowej o randze ministerstwa. Szereg kolejnych reform sprawił, że z organu będącego zapleczem całego Gabinetu zmieniła się w komórkę uważaną powszechnie za pozostającą do zaplecze organizacyjne premiera (Burch, Holliday, 1999). Wśród głównych zadań Kancelarii wymienia się wspieranie pierwszego ministra, a – co istotne – dopiero w dalszej kolejności wspieranie Gabinetu i jego komitetów (GOV, 2018). Wsparcie dla tych podmiotów ma na celu usprawnienie koordynacji polityki rządowej.

Kancelaria Gabinetu jest kierowana przez dwie osoby – premiera oraz specjalnie powołanego ministra (*Minister for the Cabinet Office*), który jest członkiem Gabinetu. A zatem szef rządu, jeden z podmiotów rdzenia egzekutywy, ma bezpośredni kontakt z tym strategicznym organem egzekutywy.

Aby Kancelaria Gabinetu mogła koordynować pracę resortów, do czego jest powołana, ma w swojej strukturze jednostki, których zadaniem jest nadzorowanie danego segmentu polityki

(jak np. kwestie bezpieczeństwa narodowego, politykę wewnętrzną czy posunięcia polityczne w Unii Europejskiej). Dodatkowo Kancelaria wymaga od wszystkich ministerstw tworzenia rocznych planów działania, które są później analizowane (National Audit Office, 2013, s. 17). A zatem premier ma unikatową możliwość wglądu w prace każdego resortu oraz ich efektywnego nadzoru.

W ramach Kancelarii Gabinetu funkcjonuje także Kancelaria Premiera (*Prime Minister's Office*), której instytucjonalne znaczenie wzrosło po reformach Blaira. W przypadku tego podmiotu podkreśla się rolę czterech komórek, które zajmują się kontaktami premiera z podległą mu administracją, doradzaniem w kwestiach politycznych, kontaktami z mediami oraz relacjami z zapleczem partyjnym. Należy jednak pamiętać, że po szeroko zakrojonych zmianach Blaira rozróżnienie obowiązków i zadań – ale też odpowiedzialności – Kancelarii jest niezwykle trudne. Oba podmioty powinny w pierwszym rządzie udzielać wszelkiej pomocy premierowi, przez co Kancelaria Gabinetu jest często nazywana nieoficjalnym ministerstwem premiera. Współpraca ta była zacieśniana już za czasów urzędowania Thatcher, aby poprawić system obiegu informacji. Podstawową zmianą w tym względzie było wprowadzenie zasady, że sekretariaty Kancelarii kontaktują się bezpośrednio z pierwszym ministrem, bez udziału jakichkolwiek organów pośredniczących (Burch, Holiday, 1999, s. 40). Dziś taki sposób działania jest powszechnie akceptowany i rozwijany. I tak, na przykład jednostka odpowiedzialna za wdrażanie polityk rządowych – *Implementation Unit*<sup>1</sup> – ma informować Kancelarię Premiera – a nie np. Gabinet – o postępach prac i ewentualnych trudnościach w realizacji projektów (National Audit Office, 2014, s. 12).

## Pozycja szefa rządu w koalicji z lat 2010–2015

Zawiązanie koalicji Partii Konserwatywnej i Liberalnych Demokratów zrodziło potrzebę stworzenia mechanizmów, dzięki którym dwie partie byłyby w stanie rządzić wspólnie przez całą kadencję. Z oczywistych względów oznaczało to, że funkcjonowanie całej egzekutywy będzie bardziej kolektywne niż w czasach rządów jednopartyjnych. Było to tym łatwiejsze do zaakceptowania, że zbiegało się z deklaracjami Camerona, który podkreślał wielokrotnie, że przywróci „właściwy [kolektywny – dop. P.T.] sposób funkcjonowania rządu”, dodając jednocześnie, że ma zamiar zostać „premierem tego kraju, a nie prezydentem” (Henessy, 2007, s. 345).

Podstawowym problemem nowo powstałej koalicji była konieczność zagwarantowania stabilnego funkcjonowania dwupartyjnej większości w Izbie Gmin. W tym celu ustalono w umowie koalicyjnej, że następne wybory do Izby Gmin odbędą się 7 maja 2015 roku (Coalition Agreement, 2010). Doszło zatem do uszczuplenia uprawnień premiera, który do tej pory mógł *de facto* odwołać parlament w dowolnym momencie, a przez to doprowadzić do przedterminowych wyborów. Już rok później ujęto tę zmianę w ramy prawne i uchwalono ustawę o kadencji parlamentarnej

<sup>1</sup> Jest to relatywnie młody twór, który powstał w 2012 roku w celu ściślejszej koordynacji prac rządowych.

(*Fixed-term Parliaments Act*) (Blick, 2016; Wiecech, 2013; Łukaszewski, 2014), która odebrała premierowi jednostronną możliwość skrócenia pełnomocnictw parlamentu.

### Kontrola premiera nad rządem w ramach koalicji

Partia Konserwatywna zdobyła w wyborach z 2010 roku 306 miejsc w Izbie Gmin. Nie uzyskawszy większości pozwalającej na samodzielne rządy, postanowiła stworzyć koalicję z Liberalnymi Demokratami, którzy zajęli w głosowaniu trzecie miejsce, uzyskując 57 mandatów poselskich. W efekcie Cameron, szef rządu koalicyjnego, stał się głównym doradcą monarchy i formalnie zyskał wiele kluczowych kompetencji, pomagających premierom w przewodzeniu egzekutywie. Ten model nie odzwierciedlał jednak faktycznej struktury ówczesnych rządów, gdyż porozumienie koalicyjne zmodyfikowało dotychczasowe praktyki polityczne.

Zasadniczo relacje premiera z partią, której jest przedstawicielem, nie uległy zmianie. W dalszym ciągu pierwszy minister musiał brać pod uwagę głosy swojego środowiska, co można zaobserwować bezpośrednio podczas dystrybucji stanowisk rządowych. Nowością była konieczność uwzględnienia w tym politycznym równaniu oczekiwań partnera koalicyjnego. 57 posłów Liberalnych Demokratów stanowiło 9% składu Izby Gmin i 16% ogólnej liczby członków koalicji, dlatego przyznanie tej partii pięciu miejsc w Gabinetcie (na 23, tj. 22%) rodziło sprzeciw części posłów Partii Konserwatywnej (Dorey, Garnett, 2016, s. 30–31). Mniejszy partner koalicyjny pozyskał również 11 stanowisk wiceministerialnych, a Partia Konserwatywna 48.

Umowa koalicyjna podkreślała, że każda zmiana na stanowisku ministra powinna być podjęta po konsultacji premiera z wicepremierem. Wymóg współdziałania liderów partyjnych nie zmienił jednak tego, że za konkretne nominacje odpowiadali liderzy partyjni, każdy w odniesieniu do swojej partii. W ten sposób Nick Clegg, szef Liberalnych Demokratów, mógł – podobnie jak Cameron – dowolnie wymieniać „swoich” ministrów. Taka sytuacja miała dwa zasadnicze efekty. Po pierwsze, gdyby premier lub jego zaplecze partyjne byli niezadowoleni z pracy któregoś z ministrów Liberalnych Demokratów, jedynym sposobem odwołania było uzyskanie zgody Clegga. Oznacza to, że kontrola szefa rządu nad mniej więcej jedną piątą członków rządu była utrudniona, jeśli nie niemożliwa. Po drugie, premier nie mógł *de facto* kształtować dowolnie struktury ministerstw, co w przypadku rządów jednopartyjnych było stałą praktyką. Każde połączenie, rozszerzenie lub zlikwidowanie stanowisk ministerialnych naruszałoby wypracowany kompromis koalicyjny, w odniesieniu zarówno do ilościowej, jak i przedmiotowej dystrybucji pozycji zajmowanych przez przedstawicieli obu partii.

Poza kompetencjami premiera dotyczącymi obsady rządu zakwestionowano również szczególną pozycję pierwszego ministra, która wynikała z dostępu do informacji i z koordynowania działań politycznych. Pojawienie się w mechanizmie egzekutywy drugiej partii i jej lidera wiązało się z koniecznością zagwarantowania narzędzi, które umożliwiłyby mniejszemu partnerowi koalicyjnemu nadzorowanie polityki rządowej. Osiągnięciu tego celu służyło wciągnięcie Clegga do struktury rządowej, tj. powierzenie mu stanowiska wicepremiera (*Deputy Prime Minister*). Nowością ustrojową było wyposażenie tego urzędu w narzędzia niedostępne poprzednim piastunom tego stanowiska.

W warunkach rządów jednopartyjnych urząd wicepremiera jest czysto tytularny i może być wykorzystywany przez premierów do podkreślenia znaczącej pozycji jednego z ministrów (Kirkup, Thorton, 2017). Do tej pory nie dokonano konstytucjonalizacji organu wicepremiera, a tym samym nie przyznano piastunom stanowiska żadnych stałych kompetencji. Ranga każdego wicepremiera wynikała z jego wysokiej pozycji w partii i/lub dobrych relacji z urzędującym premierem. Żaden wicepremier nie mógł się zatem cieszyć stabilnością, dzięki której możliwe byłoby kształtowanie polityki rządowej, oczywiście proporcjonalnie do przyznanych im zadań.

Sytuacja wyglądała zasadniczo odmiennie w przypadku szefa Liberalnych Demokratów, który – mimo bycia członkiem gabinetu – nie zdecydował się na objęcie przewodnictwa nad żadnym ministerstwem. Pełnił w zamian nieoficjalną funkcję wicepremiera.

Podczas jednej z debat w Izbie Gmin Clegg precyzował, że jako „wicepremier wspiera premiera w nadzorowaniu polityk oraz inicjatyw rządowych, zajmując się w szczególności koordynacją rządowych polityk wewnętrznych” (Turpin, Tomkins, 2011, s. 396). W tym celu utworzono w Kancelarii Gabinetu osobną komórkę: Biuro Wicepremiera (*the Office of the Deputy Prime Minister*), na której czele stanął wicepremier. Było to jedno z wielu posunięć mających przyczynić się do realizacji postulatu zawartego w umowie koalicyjnej, w której zapisano, że premier i wicepremier będą mieć pełny i równy wgląd w pracę całego rządu. Włączenie Biura Wicepremiera do struktury Kancelarii Gabinetu miało mu ułatwić dostęp do informacji, a tym samym nadzór nad całym rządem. Wymagało to oczywiście oficjalnego poinstruowania komórek Kancelarii, aby uwzględniły wicepremiera w swoich działaniach.

Umowa koalicyjna nie precyzowała jednak, w jaki sposób należy zapewnić wicepremierowi dostęp do informacji o rządowych politykach realizowanych przez ministerstwa, które znajdowały się w gestii Partii Konserwatywnej. Zakładano, że ta kwestia zostanie rozwiązana przez komitety gabinetowe, i w pewnym sensie tak właśnie się stało. Nie był to jednak wystarczający sposób, skoro w latach 2011–2012 zwiększono liczbę doradców mających dostarczać szefowi Liberalnych Demokratów koniecznych informacji o działalności rządu (Riddel, 2015, s. 125).

Dzięki objęciu stanowiska wicepremiera i utworzeniu Biura Clegg zyskał dostęp do informacji rządowych, zarówno ministerialnych i komitetowych, jak i tych posiadanych przez Kancelarię Gabinetu. A że miał stosunkowo silną pozycję w koalicji, zakwestionował monopol szefa rządu na kontrolowanie informacji o politykach rządowych i nadzór nad całą strukturą egzekutywy. Była to znacząca zmiana, gdyż – obok oczywistego uszczuplenia narzędzi premiera, takich jak możliwość swobodnego kształtowania składu osobowego rządu – wprowadzała do egzekutywy podmiot, którego pierwszy minister nie mógł bezpośrednio kontrolować.

## System komitetowy w realiach rządów koalicyjnych

Praca rządu odbywa się przede wszystkim w komitetach gabinetowych, dlatego rozwiązania zaproponowane w tej sferze przez koalicję wymagają szczególnej uwagi. Dystrybucja stanowisk w komitetach według kryterium ilościowego nie dawała Liberalnym Demokratom szansy na uzyskanie znaczącego wpływu na tym poziomie. Mniejszy partner koalicyjny miał przewodniczących tylko w jednym z dziewięciu komitetów gabinetowych, i w pięciu z siedemnastu

podkomitetów (Dorey, Garnett, 2016, s. 36). Pamiętając o szerokich uprawnieniach szefów tych komórek, takich jak pełne kontrolowanie ich agendy, możemy stwierdzić, że była to dla partii istotna kwestia.

Tak jak kształtowanie struktury ministerstw miało odbywać się poprzez konsultacje dwóch liderów, tak struktura komitetowa nie mogła być w żadnym aspekcie dowolnie modyfikowana przez szefa rządu. Dodatkowo, na mocy umowy koalicyjnej, wiceprzewodniczącym każdego komitetu gabinetowego miał być reprezentant Liberalnych Demokratów, chyba że przedstawiciel tej partii pełnił funkcję przewodniczącego.

W umowie koalicyjnej postanowiono również, że zostanie utworzony komitet koalicyjny (*coalition committee*), który będzie się zajmował zarządzaniem polityką rządową, sprawami związanymi z jej wdrażaniem oraz realizacją umowy koalicyjnej. Przewodnictwo nad komitetem zostało powierzone dwóm osobom – Cameronowi i Cleggowi, a jego skład został skomponowany z wykorzystaniem zasady pełnej równości dwóch partii, mimo różnicy w reprezentacji parlamentarnej, i każda z nich posiadała pięciu przedstawicieli (Bennister, Heffernan, 2012, s. 784). Było to więc ciało kontrolowane w równym stopniu przez dwie partie, dzięki czemu Liberalni Demokraci mogli potencjalnie sprzeciwić się podjęciu decyzji we wszystkich sprawach kierowanych pod jego obrady.

Komitet koalicyjny miał rozpatrywać wszelkie sporne kwestie, które nie zostały rozwiązane na poziomie ministerstw lub komitetów gabinetowych. Prawo do przekazania danej sprawy do tego organu przysługiwało przewodniczącym oraz – na co warto zwrócić uwagę – wiceprzewodniczącym komitetów gabinetowych (Cabinet Office, 2010, s. 4). Było to wyraźne zakwestionowanie dotychczasowej trzyszczeblowej struktury rządu, składającej się z ministerstw, komitetów gabinetowych i Gabinetu. W ten sposób dokonało się kolejne uszczuplenie uprawnień premiera, który nie mógł już kontrolować procesu podejmowania decyzji, a przynajmniej nie w takim stopniu, jak wcześniej. Możliwość przekazywania spraw do podmiotu z równą reprezentacją obu partii koalicyjnych i dwuosobowym przewodnictwem dawała Liberalnym Demokratom nieproporcjonalnie dużą władzę, odbierając zarazem szefowi rządu przewagę, jaką miał w standardowym modelu jednopartyjnym.

W początkowym okresie rządów koalicji na posiedzeniach komitetu zajmowano się – poza sporami niższych szczebli egzekutywy – planowanymi reformami, jak chociażby zmianami w funkcjonowaniu służby zdrowia lub zapowiadaną reformą okręgów wyborczych do Izby Gmin. Ostatecznie komitet koalicyjny nie odegrał tak dużej roli, jak przewidywano. Miał obradować co tydzień, ale odbywało się to jednak zbyt rzadko, by zdołał stać się kluczową instytucją rządów koalicyjnych. Jak zostało podkreślone wyżej, Liberalni Demokraci mogli „używać” tego podmiotu do swoich celów, jednak w praktyce traktowano go jako instytucję rezerwową. Wynikało to z faktu, że szefowie partii, Cameron i Clegg, pozostawali w przyjacielskich relacjach. Ówczesny premier działał w dość osobliwych warunkach i mógł oczekiwać większego oporu i większej krytyki ze strony posłów własnego ugrupowania, kwestionujących często sens utworzenia rządu koalicyjnego, niż ze strony Liberalnych Demokratów. Tak podsumował swoje relacje z partyjnymi partnerami: „Więcej kłopotów przysparzają mi Ken Clarke, Liam Fox

i Iain Duncan Smith niż Nick [Clegg – dop. P.T.]” (Bennister, Heffernan, 2012, s. 783). Dlatego angażowanie komitetu koalicyjnego było ograniczone do minimum, a wiele spraw rozstrzygano w sposób nieformalny – na spotkaniach liderów lub grupy określanej mianem Quad, do której, poza Cameronem i Cleggiem, wchodził George Osborne (minister ds. finansów z Partii Konserwatywnej) i Danny Alexander (wiceminister ds. finansów z Liberalnych Demokratów). Rozstrzygano na nich sprawy mogące być potencjalnym zarzewiem sporu i w efekcie prowadzić do rozpadu koalicji. Próby rozwiązywania konfliktów w sposób nieformalny spowodowały, że i tak uszczuplone kompetencje premiera nie były już kontestowane przez wicepremiera i jego partię.

## Podsumowanie

Struktura brytyjskiej władzy wykonawczej wyklucza przypisanie jednemu podmiotowi całości kompetencji. Takie podejście było jednak przez długi czas obecne w badaniach nad brytyjską egzekutywą, w których ukazywano premiera lub Gabinet jako podmioty sprawujące pełną, niemal dyktatorską kontrolę nad polityką rządową. Zakwestionowanie tego modelu przyniosło wymierne efekty badawcze, dzięki którym wiedza o procesach zachodzących w rządzie została poszerzona i usystematyzowana.

Nie powielając uwag zawartych we wprowadzeniu, należy tylko wspomnieć, że wpływy, pozycja i zakres władzy aktorów politycznych są wynikiem ciągłych interakcji i negocjacji, podczas których wymieniają oni zasoby i narzędzia pozostające w ich dyspozycji. W tym konglomeracie instytucji, jedynie premier ma – dzięki posiadanym uprawnieniom – znaczącą przewagę nad innymi organami. Poza sprawowaniem funkcji partyjnego lidera, może kształtować skład Gabinetu, ministerstw, komitetów gabinetowych oraz wpływać na obsadzanie wielu stanowisk w Kancelarii Gabinetu. Co więcej, możliwość kształtowania całej struktury systemu komitetowego pozwala każdemu premierowi, przynajmniej teoretycznie, realizować cele, które w innych warunkach byłyby trudne do osiągnięcia. Interesującym przykładem tego, jak wykorzystać owe przewagi, są posunięcia Thatcher z początkowej fazy rządów. Nie znajdując dostatecznego poparcia dla swojej polityki ekonomicznej w Gabinetcie, przeniósła podejmowanie kluczowych decyzji na poziom komitetu, który był – ze względu na skład – „przyjaźniej” nastawiony do proponowanych zmian.

Każdy szef rządu, kontrolując obieg informacji i proces podejmowania decyzji oraz ustalając w wielu przypadkach agendę Gabinetu i komitetów, musi mieć jednak na uwadze, że równie ważna jest taktyka i sposób wykorzystywania szerokich uprawnień premiera. Konieczność sprawnego manewrowania w rdzeniu egzekutywy wymaga czegoś więcej niż wyboru określonego sposobu postępowania i radzenia sobie z siecią strukturą podmiotów rządowych.

Kwestia relacji premiera z grupami wpływów w partii jest często niedostrzegana przez obserwatorów życia publicznego. Inaczej było w czasach koalicji Partii Konserwatywnej i Liberalnych Demokratów. Przez sformalizowanie umowy koalicyjnej można było zobaczyć, w jakim stopniu nowe warunki polityczne wpłynęły na każdy organ egzekutywy, w tym na premiera. Dlatego dorobek koalicji z lat 2010–2015 jest tak ważny w ocenie pozycji premiera.

W pierwszej kolejności potwierdza to, co jest widoczne również w przypadku rządów jednopartyjnych – w ramach egzekutywy funkcjonuje szereg współzależności dotyczących władzy, które wpływają na pozycję premiera. Po drugie, na podstawie dorobku koalicyjnego możemy zaobserwować, dlaczego brak prawnych uregulowań pozycji premiera jest szansą dla pozostałych aktorów rządowych. Niejednoznaczność kompetencji szefa rządu zachęca do ciągłego „negocjowania” zakresu wpływów poszczególnych podmiotów (patrz: pozycja wicepremiera). Jednak najważniejszy wniosek dotyczy niewątpliwie tego, jak premier, zależnie od wybranej taktyki, może kształtować swoją pozycję. Jak zostało już przedstawione, oficjalna współpraca dwóch partii ograniczyła premierowi pole manewru w kilku aspektach. Z pewnością szef rządu, co oczywiste, nie miał wpływu na wybór ministrów wywodzących się z ugrupowania Liberalnych Demokratów oraz na ich odwołanie. Z tym wiąże się kolejne ograniczenie: skoro podział tek ministerialnych był wynikiem międzypartyjnych negocjacji, premier nie mógł później w sposób dowolny kształtować struktury ministerstw.

Najciekawsze jest jednak to, w jaki sposób Cameron zneutralizował działanie szeregu mechanizmów, które mogły jeszcze bardziej osłabić jego pozycję. Największym „zagrożeniem” dla pierwszego ministra był bez wątpienia komitet koalicyjny. Jak już zostało zaznaczone, mógł on być wykorzystany przez mniejszego partnera do wetowania wielu planowanych posunięć. Nie stało się tak, m.in. dzięki przyjętej przez Camerona taktyce sprawowania władzy.

Martin J. Smith wyróżnił trzy sposoby rządzenia, które może w tych warunkach stosować premier. Są to: 1) nieformalne kontakty z pojedynczymi ministrami lub kilkoma naraz; 2) budowanie konsensusu dla swojej polityki w samym Gabinetcie; 3) używanie „twardych” narzędzi, tj. wykorzystywanie Kancelarii Gabinetu lub Kancelarii Premiera (Smith, 1999, s. 88–89).

Cameron, wybierając pierwszy z tych sposobów, nie mógł znacząco poszerzyć swojego pola działania, ale z pewnością przyczynił się do powstrzymania procesu osłabiania pozycji szefa rządu. Przenosząc prowadzenie polityki na nieformalny poziom i utrzymując przyjazne relacje z Cleggiem, sprawiał, że oficjalne organy traciły znaczenie, a dzięki spotkaniom grupy Quad ustalano główne kierunki polityki w zaciszu gabinetów, nie dając oponentom okazji do podważania rangi ustrojowej premiera.

Ta nieformalność nie była bynajmniej czymś oczywistym. Równie dobrze premier mógł wybrać dwa inne modele prowadzenia polityki rządowej. Niewątpliwie, posługiwanie się w sposób autorytarny Kancelarią Gabinetu i Kancelarią Premiera lub próba budowania koalicji w Gabinetcie mogły zakończyć się porażką. Taką ewentualność należy uznać za prawdopodobny scenariusz, jeśli pamięta się o sporej niechęci do rządów koalicyjnych zarówno w Partii Konserwatywnej, jak i w ugrupowaniu Liberalnych Demokratów.

## Bibliografia

- Barnett, H. (2002). *Constitutional and Administrative Law*. London: Cavendish Publishing.
- Bennister, M., Heffernan, R. (2012). Cameron as Prime Minister. The Intra-Executive Politics of Britain's Coalition Government. *Parliamentary Affairs*, 4 (65), 778–801. DOI: 10.1093/pa/gsr061.
- Bevir, M., Rhodes R.A.W. (2006). Prime Ministers, Presidentialism and Westminster Smokescreens. *Political Studies*, 4 (54), 671–690. DOI: 10.1111/j.1467-9248.2006.00632.x.
- Blick, A. (2016). Constitutional Implications of the Fixed-Term Parliaments Act 2011. *Parliamentary Affairs*, 1 (69), 19–35. DOI: 10.1093/pa/gsv004.
- Burch, M., Holliday, I. (1999). The Prime Minister's and Cabinet Offices. An Executive Office in All But Name. *Parliamentary Affairs*, 1 (52), 32–45. DOI: 10.1093/pa/52.1.32.
- Coalition Agreement (2010). *Coalition Agreement for Stability and Reform*. Pobrane z: [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/78978/coalition-agreement-may-2010\\_0.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78978/coalition-agreement-may-2010_0.pdf) (2.05.2018).
- Cabinet Office (2010). *Guide to Cabinet and Cabinet Committees*. Pobrane z: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120305171808/http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/cabinet-committees.pdf> (3.05.2018).
- Cabinet Office (2011). *The Cabinet Manual. A Guide to Laws, Conventions and Rules on the Operation of Government*. Pobrane z: [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/60641/cabinet-manual.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60641/cabinet-manual.pdf) (3.05.2018).
- Cabinet Office (2018). *Ministerial Code*. Pobrane z: [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/672633/2018-01-08\\_MINISTERIAL\\_CODE\\_JANUARY\\_2018\\_FINAL\\_\\_\\_3\\_.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/672633/2018-01-08_MINISTERIAL_CODE_JANUARY_2018_FINAL___3_.pdf) (8.05.2018).
- Dorey, P., Garnett, M. (2016). *The British Coalition Government, 2010–2015. A Marriage of Inconvenience*. London: Palgrave Macmillan.
- Dunleavy, P., Rhodes, R.A.W. (1990). Core Executive Studies in Britain. *Public Administration*, 1 (68), 3–28. DOI: 10.1111/j.1467-9299.1990.tb00744.x.
- Gebethner, S. (1967). *Rząd i opozycja JKM w systemie politycznym Wielkiej Brytanii*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- GOV (2018). Pobrane z: [www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office/about](http://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office/about) (22.05.2018).
- Grzybowski, K. (1946). *Demokracja angielska*. Kraków: Spółdzielnia Wydawnicza Czytelnik.
- Heffernan, R. (2003). Prime Ministerial Predominance? Core Executive politics in the UK. *The British Journal of Politics and International Relations*, 3 (5), 347–372. DOI: 10.1111/1467-856X.00110.
- Heffernan, R. (2005). Exploring (and Explaining) the British Prime Minister. *The British Journal of Politics and International Relations*, 4 (7), 605–620. DOI: 10.1111/j.1467-856X.2005.00203.x.
- Hennessy, P. (2007). From Blair to Brown. The Condition of British Government. *The Political Quarterly*, 3 (78), 344–352. DOI: 10.1111/j.1467-923X.2007.00863.x.
- Jones, G.W. (1985). The Prime Minister's Power. W: A. King (red.), *The British Prime Minister* (s. 195–220). London: Macmillan Education.
- Kirkup, J., Thornton, S. (2017). 'Everyone Needs a Willie'. The Elusive Position of Deputy to the British Prime Minister. *British Politics*, 4 (12), 492–520. DOI: 10.1057/bp.2015.42.
- Łukaszewski, M. (2014). W kierunku skandynawskiego modelu monarchii parlamentarnej? Zmiany w brytyjskim prawie konstytucyjnym wobec Fixed-Term Parliaments Act 2011. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 6 (22), 29–54. DOI: 10.15804/ppk.2014.06.02.
- National Audit Office (2014). *The Centre of Government, Report by the Comptroller and Auditor General*. Pobrane z: [www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/06/The-centre-of-government.pdf](http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/06/The-centre-of-government.pdf) (20.05.2017).
- National Audit Office (2013). *Integration across Government, Report by the Comptroller and Auditor General*. Pobrane z: [www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/03/10091-001\\_Integration-across-government.pdf](http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/03/10091-001_Integration-across-government.pdf) (22.05.2017).
- Rhodes, R.A.W. (1995). From Prime Ministerial Power to Core Executive. W: P. Dunleavy, R.A.W. Rhodes (red.), *Prime Minister, Cabinet and Core Executive* (s. 11–37). London: Macmillan Press.
- Riddell, P. (2015). The Coalition and Executive. W: A. Seldon, M. Finn (red.), *The Coalition Effect, 2010–2015* (s. 113–135). Cambridge: Cambridge University Press.



- Smith, M.J. (2003). The Core Executive and the Modernization of Central Government. W: R. Dunleavy, A. Gamble, R. Heffernan, G. Peel (red.), *Developments in British Politics 7* (s. 60–81). New York: Palgrave Macmillan.
- Smith, M.J. (1999). *The Core Executive in Britain*. London: Macmillan Press.
- Stembrowicz, J. (1982). *Rząd w systemie parlamentarnym*. Warszawa: PWN.
- Turpin, C., Tomkins, A. (2011). *British Government and the Constitution. Text and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Urbaniak, K. (2008). Formowanie rządu w Wielkiej Brytanii. Wybrane problemy teorii i praktyki. W: T. Mołdawa, J. Szymanek (red.) *Parlament, prezydent, rząd. Zagadnienia konstytucyjne na przykładach wybranych państw* (s. 175–197). Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Wieciech, T. (2013). Rozwiązanie parlamentu w Wielkiej Brytanii na podstawie ustawy o kadencji parlamentarnej z 2011 r. *Przegląd Sejmowy*, 3 (116), 79–84.