



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 114 (1556), 22 listopada 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Brytyjski system partyjny a negocjacje w sprawie brexitu

Przemysław Biskup

Podczas dorocznych konwencji brytyjskie partie przedstawiły zaktualizowane wizje wyjścia z UE. Konserwatyści i laburzyści otwarcie opowiedzieli się odpowiednio za „twardym” i „miękkim” brexitem. Decyzje te wynikają z podziału w społeczeństwie brytyjskim i są obliczone na wzmocnienie dominacji obydwu partii wobec pozostałych ugrupowań. Rywalizacja międzypartyjna usztywnia jednak stanowisko brytyjskiego rządu w negocjacjach z UE. Zwiększa też prawdopodobieństwo zastąpienia premier Theresy May konserwatywnym eurosceptykiem w przypadku kryzysu na tle rozmów z UE.

Logika systemu westminsterskiego. Brytyjski system partyjny od początku oparty jest o rywalizację dwóch ugrupowań głównych, przy czym od lat 20. XX w. są to torysi i laburzyści. Jej celem jest wyłonienie jednopartyjnego rządu większościowego oraz sprawnej oficjalnej opozycji. Tę ostatnią tworzy najliczniejsza w Izbie Gmin partia pozarządowa, która formułuje alternatywne polityki w ramach „gabinetu cieni” oraz ma prawo do specjalnego finansowania z funduszy publicznych i zarządzania częścią prac parlamentu. Aby utrzymać ten wyraźny podział, wybory bez jednoznacznego wyniku są powtarzane lub prowadzą do jednopartyjnego rządu mniejszościowego (koalicje są niepożądanym wyjątkiem). Sukces głównych partii oddzielnie zależy od zdolności do budowania szerokich koalicji programowych skupiających całość danego obozu politycznego, a następnie – od zdolności do zmobilizowania wyborców. Trudności w tym przypadku wiążą się z uzyskaniem lokalnej większości w kilkuset okręgach wyborczych z osobna. Wspólny sukces obu partii głównych zależy z kolei od monopolizacji debaty publicznej i poparcia wyborczego (duopol). Im silniejszy jest duopol, tym mniejsze są dysproporcje między liczbą głosów a liczbą mandatów uzyskanych przez każdą z tych partii kosztem ugrupowań trzecich oraz tym silniejszy jest mandat demokratyczny dla rządu i oficjalnej opozycji.

Společne uwarunkowania brexitu. W ostatnich 30 latach Partia Konserwatywna (PK) i Partia Pracy (PP), skupiając się na reprezentowaniu klasy średniej, stały się liberalne gospodarczo i społecznie oraz zbliżyły się do siebie programowo. Początkowo wielu tradycyjnych wyborców, w poczuciu braku alternatywy, wciąż głosowało na swoje partie, ale z czasem stawało się wyborcami biernymi lub przenosiło poparcie na ugrupowania trzecie. Równolegle pogłębiały się podziały narodowe w Zjednoczonym Królestwie. W ostatniej dekadzie spadek frekwencji oraz poparcia dla obu partii głównych podważał stabilne działanie systemu.

Kampanie z lat 2015–2017 uwiaryściły nowy podział społeczny, do którego partie główne muszą się dostosować. Jego sednem jest otwartość społeczna (stosunek do imigracji, społeczeństwa wielokulturowego czy tradycji narodowej) powiązana z wiekiem i wykształceniem. Wyniki kampanii referendalnej w ub.r. i wyborczej w br. ujawniły, że nastawienie wyborców wobec zarówno UE, jak i partii politycznych wynika z powyższych kryteriów, a nie – jak w przeszłości – z przynależności klasowej czy statusu majątkowego. Ponadto te kwestie skutecznie mobilizują osoby dotychczas bierne wyborczo (to one przesądziły o zaskakujących wynikach tych kampanii).

Brexit a podziały partyjne. Politycy obu głównych partii są podzieleni na tle wyjścia z UE. Podzielone są także ich elektoraty. Brexit poparło 61% wyborców konserwatywnych i 35% laburzystowskich (wg badań agencji YouGov), co w realiach Wielkiej Brytanii zasadniczo zmniejsza szanse każdej z obu partii na jednoznaczne zwycięstwo wyborcze. Innym ważnym skutkiem podziału obu partii na tym tle jest ścisła współpraca ponadpartyjna przeciwników brexitu przy Ustawie o wyjściu z UE¹, a także wezwania eurosceptyków laburzystowskich do utworzenia rządu jedności narodowej, który sprawnie sfinalizowałby wyjście z UE.

Brexit a duopol. Brexit jest jednym z najważniejszych tematów debaty publicznej przed kolejnymi wyborami parlamentarnymi. Do czerwca br. obie partie akcentowały wizerunkowo konsens w tej sprawie, m.in. zgodnie uchwalając ustawę inicjującą wyjście z UE. W oczach wyborców stosunek do Unii tymczasowo stracił na znaczeniu jako kwestia odróżniająca PK i PP. W ostatniej kampanii wyborczej laburzystom udało się skoncentrować debatę na polityce społecznej. Wskutek pata wyborczego w 2017 r. obie partie są jednak zmuszone do intensywniejszej mobilizacji wyborców. Ponieważ najskuteczniej dokonują tego w ramach duopolu, potrzebują emocjonującego i angażującego opinię publiczną sporu, w ramach którego mogłyby zająć przeciwstawne stanowiska. Upolitycznienie brexitu oferuje takie możliwości.

Nowe pozycje partii wobec brexitu. Program torysów bazuje na propozycji premier Theresy May z września², nadającej priorytet odzyskaniu przez Wielką Brytanię pełnej suwerenności, choć przy zgodzie na przejściowe ustępstwa wobec UE. Konserwatyści opowiedzieli się zatem za „twardym” brexitem, jednak bez zrywania z umiarkowanymi wyborcami z politycznego centrum. W tym samym czasie laburzyści zadeklarowali obronę dostępu do jednolitego rynku kosztem ustępstw na rzecz UE, co wizerunkowo czyni ich partią „miękkiego” brexitu. PP stara się także przyciągać kontestatorów brexitu, niewierzących w skuteczność mniejszych ugrupowań (np. Liberalnych Demokratów – LD).

Pozostałym partiom ogólnobrytyjskim pozostaje reprezentacja niszowych grup zdeklarowanych przeciwników wyjścia z UE (LD) albo zwolenników bezkompromisowej postawy wobec UE (Partia Niepodległości – UKIP). Konkurencja duopolu z partiami trzecimi jest jednak kluczowa dla uformowania jednopartyjnego rządu większościowego. W 2017 r. dzięki zdobyciu 2 mln głosów kosztem UKIP torysi zdołali zachować władzę. Natomiast na drodze PP do zwycięstwa po raz kolejny stanęli szkoccy nacjonałiści i LD. Los rządu May zależy też od koalicji parlamentarnej z unionistami północnoirlandzkimi i w tym kontekście – od sukcesu negocjacji z UE ws. reżimu granicznego.

Brexit a przywództwo partyjne. W wyniku ostatnich wyborów torysi utracili samodzielną większość parlamentarną, choć ich celem było zwiększenie przewagi nad opozycją. Autorytet przywódcy May został trwale nadszarpięty. Gdyby do wiosny 2019 r. rząd utracił poparcie w parlamencie, faworytem do objęcia urzędu premiera byłby Boris Johnson jako kandydat eurosceptycznego skrzydła torysów. Jednak jeżeli May osiągnie porozumienie z UE, odsuwając perspektywę wyborów do 2022 r., wzrosną szanse na premierostwo polityków z obecnego drugiego szeregu. Natomiast w PP obecna równowaga opiera się na warunkowej akceptacji lewicowego programu Jeremy’ego Corbyna przez większość posłów popierających program liberalny, w zamian za przeniesienie środka ciężkości brexitu na kwestię jednolitego rynku UE.

Wnioski i prognozy. Słabość obecnego rządu skłania PK i PP do zaciętej konkurencji – zarówno wzajemnej, jak i z partiami trzecimi. Skutkiem jest narastające upolitycznienie negocjacji z UE po stronie brytyjskiej w wyniku wpływu nowych podziałów społecznych w sprawie brexitu na strategię partii. Międzypartyjna gra wyjściem z UE w znacznej mierze zdecyduje, które ugrupowanie i pod czym kierownictwem będzie formować rząd większościowy, czy też z trudem budować mniejszościowy lub koalicję. Niemniej brytyjska polityka ws. brexitu jest pełna sprzeczności wewnętrznych. Logika wyborcza wymusza na ugrupowaniach zajęcie jednoznacznych i antagonistycznych stanowisk w tej sprawie, jednak dotyczące jej decyzje są odrzucane przez znaczną część polityków i aktywistów danego obozu. Główne partie są zatem wrażliwe na rebelie we własnych szeregach.

Postawa rządu konserwatywnego w negocjacjach z UE jest wypadkową silnych napięć wewnętrznych i konieczności podtrzymywania wizerunku twardego obrońcy suwerenności. Rezultatem jest podejście transakcyjne i taktyka wymiany ustępstw z UE. Jednak w obliczu nieustępliwości UE brak porozumienia jest także opłaczalny wyborczo dla PK, uwiarygodnia ją bowiem jako partię „twardego” brexitu. Upartyjnienie po stronie brytyjskiej sporu o model wyjścia z UE wydatnie podnosi ryzyko fiaska negocjacji, usztywniając postawę rządu May, co należy uznać za najbardziej niepomysłny scenariusz dla obu stron. Strona unijna może moderująco wpływać na debatę brytyjską. Po pierwsze, zgoda na otwarcie rozmów na temat przyszłych relacji wzmocniłaby premier May i ułatwiła jej rządowi zgodę na ustępstwa. Po drugie, ważna jest daleko idąca przejrzystość w formułowaniu oczekiwań finansowych, ponieważ kwestie te najłatwiej jest wykorzystać brytyjskim eurosceptykom do kształtowania negatywnego wizerunku UE.

¹ P. Biskup, *Znaczenie brytyjskiego projektu ustawy o wystąpieniu z UE dla negocjacji z UE*, „Biuletyn PISM”, nr 93 (1535), 4 października 2017 r.

² P. Biskup, *Przemówienie Theresy May we Florencji*, „Komentarz PISM”, nr 55/2017, 25 września 2017 r.