

*Beata Kosowska-Gąstoł*

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

## WPŁYW DEWOLUCJI NA BRYTYJSKIE PARTIE POLITYCZNE ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM ZMIAN ZACHODZĄCYCH W SZKOCJI

### I

Zagadnienie oddziaływania procesów dewolucji na brytyjskie partie polityczne dobrze wpisuje się w szerszy nurt badań nad partiami jako strukturami wielopoziomowymi. Rozwój integracji europejskiej z jednej strony oraz zachodzące w wielu państwach procesy regionalizacji i decentralizacji – z drugiej powodują, że partie polityczne zyskują nowe płaszczyzny aktywności. Walka o „najwyższą stawkę” ciągle toczy się na poziomie państwa, partie dążą przede wszystkim do uzyskania jak najlepszych wyników w wyborach do parlamentu ogólnopaństwowego oraz tworzenia rządu samodzielnie lub w koalicji z innymi partiami. Jednak powstanie Parlamentu Europejskiego, a z drugiej strony parlamentów i zgromadzeń regionalnych sprawiło, że partie polityczne zyskały nowe areny rywalizacji wyborczej oraz artykulacji poglądów i reprezentowania interesów. Wielopoziomowa rywalizacja wyborcza może być źródłem różnych organizacyjnych i politycznych napięć, dlatego ma istotne znaczenie dla rywalizacji partyjnej i tworzenia rządu na poziomie ogólnopaństwowym. Partia, dążąc do zdobycia władzy w państwie oraz w regionie, musi odwoływać się do wyborców na różne sposoby, co stanowi ogromne wyzwanie dla tradycyjnych struktur partyjnych.

Zdaniem Jonathana Hopkina tradycyjne postrzeganie polityki i rywalizacji partyjnej jako zasadniczo zachodzących na ogólnopaństwowym poziomie politycznym, pomiędzy ogólnopaństwowymi partiami, opartych na zagadnieniach ważnych dla całego społeczeństwa, jest w coraz większym

stopniu nieadekwatne dla uchwycenia dynamiki współczesnych demokracji partyjnych<sup>1</sup>. Dla pełnego obrazu trzeba uwzględnić „wymiar terytorialny” polityki partyjnej<sup>2</sup>. Należy przy tym rozważyć nie tylko pojawienie się partii etnoregionalnych i pochodzące z ich strony wyzwania dla państwa. Istotne wydaje się również zbadanie, jak ogólnopństwowe partie polityczne przystosowują się do wyzwań płynących ze strony sub- i supranarodowych poziomów<sup>3</sup>. W niniejszym artykule przedmiotem analizy będzie wyłącznie poziom subpaństwowy.

W brytyjskiej polityce wymiar terytorialny obecny był od dawna, Zjednoczone Królestwo od wieków jest unią narodów, w wyborach do parlamentu westminsterskiego w poszczególnych regionach wykształciły się odmienne wzorce poparcia. Przykładowo Partia Pracy tradycyjnie w Walii i Szkocji uzyskiwała lepsze rezultaty niż w całej Wielkiej Brytanii, z kolei Liberalni Demokraci i Partia Konserwatywna gorsze, przy czym ta ostatnia zdecydowanie gorsze. Notowany od lat 70. XX w. wzrost poparcia dla Szkockiej Partii Narodowej (SNP – *Scottish National Party*) i walijskiej Plaid Cymru jeszcze bardziej wzmacniał ideę istnienia oddzielnych aren politycznych w Szkocji i Walii<sup>4</sup>. Niemniej dopiero zainicjowane ustawami z 1998 r. procesy dewolucji i powstanie szkockiego parlamentu i walijskiego zgromadzenia pociągnęło za sobą nowe wyzwania dla partii ogólnopństwowych i wywołało wzrost zainteresowania terytorialnym wymiarem polityki partyjnej.

Opracowania poświęcone brytyjskim partiom politycznym przed rozpoczęciem dewolucji można – za Jonathanem Bradbury – scharakteryzować za pomocą trzech cech. Po pierwsze, koncentrowały się na partiach i wyborach do parlamentu westminsterskiego, gdzie rywalizacja opiera się na systemie większościowym z zasadą większości względnej. Po drugie, analizy poświę-

---

<sup>1</sup> J. Hopkin, *Political Decentralisation and Party Organisational Adaptation: A Framework for Analysis*, Paper presented at Fourth European Urban and Regional Studies Conference, Barcelona, 4–7 July 2002.

<sup>2</sup> Zob. np. W. Swenden, B. Maddens (eds.), *Territorial Party Politics in Western Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke and New York 2009, *passim*.

<sup>3</sup> Luciano Bardi i Peter Mair, charakteryzując parametry współczesnych systemów partyjnych, zwracają uwagę, że nie wystarczy określić relacji pomiędzy partiami na płaszczyźnie ogólnopństwowej, nawet jeśli uwzględnimy arenę wyborczą, parlamentarną i rządową. Dla uzyskania pełnego obrazu polityki partyjnej należy uwzględnić także aktywność i relacje pomiędzy partiami na różnych poziomach danego systemu politycznego oraz relacje pomiędzy poziomami. Autorzy zwracają uwagę na fakt, że w obrębie jednego systemu politycznego możliwe jest istnienie kilku systemów partyjnych. Każdy z nich może być rozpatrywany oddzielnie w oderwaniu od innych, jednak pewnych zachowań i interakcji pomiędzy partiami nie można wyjaśnić, nie odwołując się do innych poziomów. L. Bardi, P. Mair, *The Parameters of Party Systems*, „Party Politics” 2008, vol. 14, no. 2, s. 154, 160.

<sup>4</sup> J. Hopkin, J. Bradbury, *British Statewide Parties and Multilevel Politics*, „Publius: The Journal of Federalism” 2006, vol. 36, no. 1, s. 137.

cone były głównie dwóm partiom: Partii Konserwatywnej i Partii Pracy, które od 1922 r. zdominowały tworzenie większościowych gabinetów<sup>5</sup>. Po trzecie, badania nad ewolucją partii dotyczyły głównie sposobów przystosowania się partii brytyjskich do zmieniających się uwarunkowań społecznych, tzw. odmrożenia podziałów socjopolitycznych oraz konieczności poszukiwania wyborców w różnych warstwach społecznych, w tym wśród wyborców niezaangażowanych<sup>6</sup>.

Po przeprowadzeniu reform dewolucyjnych, na przełomie XX i XXI w. perspektywa badania partii i systemów partyjnych przez pryzmat wielopoziomowości wydaje się w przypadku Wielkiej Brytanii bardzo trafna i jest obecnie często stosowana. Oprócz wspomnianych już Jonathana Hopkina i Jonathana Bradbury warto wymienić między innymi takich badaczy jak Martin Laffin, Eric Shaw i Gerald Taylor; Dan Hough i Charlie Jeffery oraz Elodie Fabre. W polskiej literaturze przedmiotu nie brak wartościowych pozycji poświęconych zarówno dewolucji<sup>7</sup>, jak i brytyjskiemu systemowi partyjnemu<sup>8</sup>, w tym partiom nacjonalistycznym oraz stosunkowi partii politycznych do dewolucji<sup>9</sup>; znacznie gorzej wygląda kwestia analiz poświęconych wpływowi dewolucji na ogólnokrajowe partie polityczne. Pionierskie wydaje się w tym zakresie opracowanie Katarzyny Sobolewskiej-Mysłik, w którym

---

<sup>5</sup> Zob. np. R.T. McKenzie, *British Political Parties. The Distribution of Power within the Conservative and Labour Parties*, St. Martin's Press INC., New York 1955, *passim*.

<sup>6</sup> J. Bradbury, *British Political Parties and Devolution: Adapting to Multi-level Politics in Scotland and Wales* [w:] D. Hough, C. Jeffery, *Devolution and Electoral Politics*, Manchester University Press, Manchester and New York 2006, s. 214–215.

<sup>7</sup> Zob. np. S. Kubas, *Parlament Szkocki. Dewolucja – wyzwanie dla Zjednoczonego Królestwa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, *passim*; M. Kaczorowska, *Dewelucja systemu politycznego: istota, wpływ i znaczenie – casus Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej* [w:] J. Szymanek, A. Kaczorowska, A. Rother, *Ewolucja, dewolucja, emergencja w systemach politycznych*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2007, s. 107–184; M. Kaczorowska, *Proces dewolucji w Wielkiej Brytanii – między regionalizacją a federalizmem. Przypadki: Szkocji, Walii, Anglii* [w:] K. Trzciniński (red.), *Dylematy państwowości*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2006, s. 51–71.

<sup>8</sup> Zob. np. A. Zięba, *Zagadnienie systemu dwupartyjnego w Wielkiej Brytanii* [w:] M. Grzybowski, A. Zięba (red.), *Współczesne systemy partyjne wybranych państw europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1996, s. 13–39; A. Dańda, *System partyjny Wielkiej Brytanii* [w:] B. Kosowska-Gąstoł (red.), *Systemy partyjne państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010, s. 361–376.

<sup>9</sup> M. Kaczorowska, *Szkocka Partia Narodowa – studium partii regionalnej*, „Studia Polito-logiczne” 2009, vol. 14, s. 202–247; M. Kaczorowska, *System partyjny Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pod rządami Partii Pracy (w państwie postdewolucyjnym)* [w:] F. Golebski, P. Biskup, M. Kaczorowska (red.), *Era Blaira i Browna. Wybrane problemy polityczne rządów Partii Pracy w Zjednoczonym Królestwie 1997–2010*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010, s. 113–145.

autorka na przykładzie Szkocji i Katalonii analizuje przez pryzmat wielopoziomowości aktywność partii politycznych na poziomie regionu<sup>10</sup>.

## II

W niniejszym artykule uwaga skoncentrowana zostanie na wpływie, jaki dewolucja wywiera na główne ogólnopaństwowe partie polityczne: Partię Pracy, Partię Konserwatywną oraz Liberalnych Demokratów, na tym, w jaki sposób partie odpowiedziały na wyzwania wynikające z dewolucji, a zwłaszcza jak przystosowały się do wielopoziomowej rywalizacji wyborczej. Z uwagi na rozmiar niniejszego opracowania analiza ograniczona zostanie do Szkocji, choć w pozostałych regionach podlegających dewolucji, a więc Walii i Irlandii Północnej, partie musiały zmierzyć się z podobnymi problemami. W przypadku Belfastu sytuacja jest nawet bardziej skomplikowana z powodu istniejących tam podziałów wyznaniowych i działalności Irlandzkiej Armii Republikańskiej oraz jej mutacji<sup>11</sup>. Również system partyjny Irlandii Północnej jest najbardziej odmienny od brytyjskiego, co przejawia się między innymi brakiem popularności partii ogólnopaństwowych<sup>12</sup>.

Podstawowy problem, który zostanie podjęty, to próba odpowiedzi na pytanie, czy powołanie w wyniku ustawy dewolucyjnej (*Scotland Act*, 1998) Szkockiego Parlamentu i przekazanie mu wybranych kompetencji zarezerwowanych do tej pory dla parlamentu westminsterskiego powinno wiązać się z przekazaniem pewnych kompetencji przysługujących centralnym organizacjom partyjnym na niższy poziom. Zgodnie z założeniami instytucjonalizmu racjonalnego wyboru instytucje są ważnymi determinantami procesu politycznego i wywierają znaczący wpływ na zachowania aktorów, narzucają sposób postępowania i wpływają na wybór strategii realizacji własnych celów. Działający racjonalnie aktorzy polityczni dla zmaksymalizowania swoich korzyści zmuszeni są uwzględniać istniejące ramy instytucjonalno-proceduralne<sup>13</sup>. Zastosowanie tego podejścia pozwala na postawienie hipotezy, że utworzenie Parlamentu Szkockiego, a tym samym przekazanie części kompetencji

<sup>10</sup> K. Sobolewska-Myślik, *Partie i systemy partyjne na poziomie regionu. Przykład Szkocji i Katalonii*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2012.

<sup>11</sup> Kilkakrotnie prowadziło to do zawieszania działalności Zgromadzenia Północno-irlandzkiego; M. Kaczorowska, *Reformy dewolucyjne w Zjednoczonym Królestwie* [w:] F. Gołębowski, P. Biskup, M. Kaczorowska (red.), *op.cit.*, s. 87–90, 123–124.

<sup>12</sup> M. Kaczorowska, *System partyjny...*, *op.cit.*, s. 124.

<sup>13</sup> M. Poboży, *Metoda instytucjonalna w badaniach europejskich* [w:] K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Studia europejskie. Zagadnienia metodologiczne*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010, s. 220.

ustawodawczych parlamentu westminsterskiego na niższy szczebel prowadzi do presji na partie ogólnokrajowe, aby dokonały od nowa dystrybucji władzy w partii, zwiększając uprawnienia struktur regionalnych kosztem szczebla centralnego<sup>14</sup>. Dużą rolę odgrywa również poziom zróżnicowania społeczeństwa pod względem etnicznym. W państwach homogenicznych łatwiej zachować jedność struktur partii ogólnopaństwowych, bo struktury regionalne nie reprezentują odmiennych tożsamości; w państwach heterogenicznych pod względem etnicznym w strukturach partii ogólnopaństwowych będą się pojawiały napięcia związane z reprezentowaniem różnych, często skonfliktowanych tożsamości w ramach jednej struktury partyjnej.

Przekształcenia instytucjonalne związane z procesami dewolucji i decentralizacji w społeczeństwach heterogenicznych pod względem etnicznym wywołały niewątpliwie efekt w postaci presji na partie ogólnokrajowe, te różnie jednak odpowiedziały na pojawiające się wyzwania. Odmiennych reakcji partii nie sposób wyjaśnić za pomocą instytucjonalizmu racjonalnego wyboru bez odwoływania się do czynników wewnątrzpartyjnych<sup>15</sup>, bardziej przydatny wydaje się więc w tym kontekście instytucjonalizm historyczny, za pomocą którego można uzyskać pełniejszy obraz zachodzących zmian. Koncentruje się on na tym, jak wybory dokonywane w przeszłości wpływają na późniejsze decyzje, zwraca uwagę na konsekwencje. Podjęcie takiej, a nie innej decyzji w określonych warunkach historycznych wyznacza kierunek rozwoju, zejście z raz obranej ścieżki jest ryzykowane, stąd instytucje mają tendencje do trwania i rozwijania się zgodnie z własną logiką uzależnioną od bagażu doświadczeń historycznych<sup>16</sup>. W kontekście partii politycznych umożliwia to postawienie hipotezy, że partie – będąc instytucjami politycznymi – posiadają utrwalone struktury, proceduralną i instytucjonalną spuściznę (swego rodzaju „kręgosłup” organizacyjny) i do przekształceń zachodzących w środowisku przystosowują się bardzo powoli, bez radykalnych zmian. Przy czym kierunek ich ewolucji będzie wyznaczany przez zdobyte w drodze historycznego rozwoju doświadczenia organizacyjne<sup>17</sup>. Partie mają

<sup>14</sup> J. Hopkin, J. Bradbury, *op.cit.*, s. 136.

<sup>15</sup> Elodie Fabre – doceniając wagę kontekstu instytucjonalnego – zwraca jednak uwagę, że partie nie reagują w ściśle określony, prosty do wyjaśnienia sposób na zmiany zachodzące w środowisku. Ważniejsze wydają się czynniki wewnątrzpartyjne, np. niechęć liderów partyjnych do przekazania władzy na niższy poziom; fakt, że liderzy obu poziomów wykorzystują dostępne im zasoby, aby zwiększyć swoją autonomię decyzyjną wobec innego poziomu. Zob. E. Fabre, *Party Organization in a Multi-level System: Party Organizational Change in Spain and the UK*, „Regional and Federal Studies” 2008, vol. 18, No. 4, s. 309–310, 326.

<sup>16</sup> M. Poboży, *op.cit.*, s. 223.

<sup>17</sup> Opinię o większej przydatności instytucjonalizmu historycznego niż instytucjonalizmu racjonalnego wyboru do wyjaśniania zmian zachodzących w partiach podlegających dewolucji wyrażają też J. Hopkin, J. Bradbury, *op.cit.*, s. 150.

bowiem naturalną tendencją do organizacyjnej inercji i nie odpowiadają na wszystkie zmiany zachodzące w środowisku, a ich odpowiedzi zależą od doświadczeń poszczególnych partii, zestawu zakorzenionych interesów, praktyk i przekonań<sup>18</sup>.

Dewolucja wpływa na wiele aspektów dotyczących funkcjonowania partii politycznych, największe znaczenie wydaje się jednak mieć w trzech – kluczowych dla funkcjonowania partii politycznych – obszarach: selekcji kandydatów, przyjmowaniu określonych strategii wyborczych oraz strategii gabinetowych. Każda z tych trzech sfer aktywności partii stanowi strefę potencjalnych konfliktów pomiędzy organizacją centralną oraz regionalnymi strukturami partii.

Selekcja kandydatów w wyborach do władz publicznych jest jedną z najważniejszych funkcji partii politycznych. Od umieszczenia kandydata na wysokim miejscu na liście w systemie proporcjonalnym czy wystawienia jego kandydatury w tzw. okręgu pewnym w systemie większościowym zależy, czy dostanie się do parlamentu. Organ, który dokonuje selekcji kandydatów, wpływa w dużej mierze na skład reprezentacji partii w parlamencie. Trafnie ujął to Elmer Eric Schattschneider, według którego: „ten, kto dokonuje nominacji, jest właścicielem partii. Stąd jest to jeden z najlepszych punktów do obserwacji dystrybucji władzy w partii”<sup>19</sup>. Bardzo długo selekcja kandydatów odbywała się za zamkniętymi drzwiami, a cały proces był mało przejrzysty, co skłoniło Michaela Gallaghera i Michaela Marsha do określenia go mianem „sekretnego ogrodu polityki”<sup>20</sup>. Dokonująca się w ostatnim okresie demokratyzacja w tym zakresie, poprzez włączenie do procesu wyłaniania kandydatów członków i wewnętrzne „prawybory”, zwiększyła transparentność, przez co wewnętrzne napięcia stały się bardziej widoczne i trudniejsze do kontrolowania.

W zdecentralizowanych systemach politycznych wspomniane napięcia mają również wymiar terytorialny. Centralne kierownictwo partii dąży, aby kontrolować selekcję kandydatów w wyborach do parlamentu ogólnopolskiego, skoro – jak wspomniano – od tego w dużej mierze zależy skład przyszłej reprezentacji parlamentarnej partii, co ma szczególne znaczenie, gdy partia sprawuje władzę wykonawczą na szczeblu centralnym. Jako że kandydaci wybierani są w terytorialnie zdefiniowanych okręgach wyborczych, powstaje pytanie, czy ich selekcję należy powierzyć liderom partii centralnej, czy regionalnej. Partie ogólnopolskie posiadają na ogół mechanizmy zapewniające, że regionalne struktury partii wybiorą kandydatów, którzy będą

<sup>18</sup> E. Fabre, *op.cit.*, s. 311–312.

<sup>19</sup> Podaję za: M. Gallagher, M. Marsh (eds.), *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*, Sage Publication, London–Newbury Park–Beverly Hills–New Delhi 1988, s. 3.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

możliwi do zaakceptowania przez kierownictwo partii. Dopuszczenie do udziału w selekcji kandydatów szeregowych członków stwarza regionalnym elitom partyjnym możliwość mobilizowania poparcia „dołów partyjnych”, aby w ten sposób przeciwstawiać się interwencji centrali<sup>21</sup>.

Podobnie jeśli regionalne organy władzy państwowej posiadają znaczącą władzę, liderzy organizacji centralnej będą dążyć do tego, aby wyłonieni zostali odpowiedni kandydaci w wyborach do instytucji regionalnych. Może to również prowadzić do konfliktów pomiędzy regionalnymi i centralnymi liderami partii, choć ci ostatni wydają się na straconej pozycji. Samo istnienie instytucji rządzenia na szczeblu subpaństwowym wydaje się uznaniem ograniczenia możliwości ingerowania partii ogólnokrajowych w sprawy subpaństwowych struktur partii, a nachalne ingerowanie wydaje się wręcz niedemokratyczne<sup>22</sup>. W sytuacji gdy silne struktury regionalne stają się dla partii ogólnopaństwowej wyzwaniem, działając na przykład niezgodnie z jej linią polityczną, interwencja może pociągać za sobą spadek poparcia i okazać się dla partii ogólnopaństwowej wielce niekorzystna, z kolei brak ingerencji może prowadzić do pogłębiania się różnic, a nawet do rozłamu w partii.

Kolejnym obszarem potencjalnych tarć są przyjmowane przez partie strategie wyborcze zarówno w wyborach ogólnopaństwowych, jak i regionalnych. Subpaństwowe struktury partii będą skłonne przywiązywać większą wagę do interesów regionalnych, wchodząc potencjalnie w konflikt z priorytetami partii na szczeblu ogólnopaństwowym. Jeżeli w danym regionie istnieją silne partie etnoregionalne (jak np. Szkocka Partia Narodowa czy walijska Plaid Cymru), regionalne struktury partii ogólnopaństwowych będą dążyły do uzyskania pewnego stopnia autonomii, aby skutecznie z nimi rywalizować<sup>23</sup>. Pozostawienie partiom regionalnym monopolu na reprezentowanie interesów regionu mogłoby się bowiem wiązać z negatywnymi skutkami wyborczymi dla partii ogólnopaństwowych w tym regionie. Nawet jeżeli w danym regionie nie ma silnych partii etnoregionalnych, subpaństwowe elity partyjne będą czuły się zobligowane do obrony interesów regionu, stąd mogą pojawić się dążenia do prowadzenia kampanii opartej na własnym programie i strategii. Jeżeli dysponują przy tym autonomicznymi zasobami wyborczymi w postaci charyzmatycznego lidera lub kontroli kanałów dystrybucji patronaży, centralne struktury partii niejako zmuszone są to akceptować, w przeciwnym razie ryzykują, że struktury subpaństwowe wystąpią z partii i utworzą alternatywne formacje regionalne.

---

<sup>21</sup> I. van Biezen, J. Hopkin, *Party Organisation in Multi-level Contexts* [w:] D. Hough, C. Jeffery, *op.cit.*, s. 16.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>23</sup> E. Fabre, *op.cit.*, s. 311.

Według Ingrid van Biezen i Jonathana Hopkina, w odpowiedzi na powyższe wyzwania związane z tworzeniem programów i strategii wyborczych, partie ogólnopaństwowe mogą się zachować na trzy sposoby. Po pierwsze, nałożyć dyscyplinę na subpaństwowe struktury partii, ryzykując spowodowanie konfliktu. Po drugie, powołać mniej lub bardziej formalne instytucje wewnątrzpartyjne do rozwiązywania pojawiających się problemów i napięć. Może to być na przykład włączenie liderów struktur regionalnych do organów podejmujących decyzje na szczeblu ogólnopaństwowym. Po trzecie, zezwolić subpaństwowym strukturom partii na stosowanie odmiennych od ogólnopaństwowej strategii wyborczych, ryzykując brak spójności partii na szczeblu ogólnopaństwowym, a nawet jej podział<sup>24</sup>.

Źródłem potencjalnego konfliktu jest również istnienie na różnych poziomach systemu politycznego odrębnych legislatyw i egzektyw. Partie mogą wchodzić w skład rządu na jednym poziomie, a na innym pozostawać w opozycji, co powoduje, że ogniwa partyjne różnych szczebli mogą mieć odmienne priorytety<sup>25</sup>. Jeszcze większe napięcia powodować może rządzenie partii na obu poziomach, pojawia się wówczas problem spójności prowadzonej polityki. Przykładowo, rząd na szczeblu regionalnym może postulować zwiększenie wydatków publicznych, a rząd centralny odpowiedzialny za politykę finansową państwa – oszczędności. Rząd subnarodowy w regionie zamieszkałym przez ludność odrębną pod względem etnicznym od reszty społeczeństwa może prowadzić politykę, która wzmacnia kulturową odrębność regionu, zwłaszcza jeśli konkuruje z partiami etnoregionalnymi podnoszącymi takie postulaty. Polityka taka nie jest zwykle popularna poza regionem, którego dotyczy. Stanowi to prawdziwe wyzwanie dla liderów organizacji na szczeblu centralnym. Zwalczanie odrębnej polityki prowadzonej przez rząd w regionie prowadzi do konfliktu wewnątrz partii i może odstręczać od niej wyborców w danym regionie. Z drugiej strony popieranie takiej polityki może zrazić wyborców w pozostałych częściach kraju. W odpowiedzi na to wyzwanie partia może zdecydować o przyjęciu struktury federalnej, ale również wówczas ryzykuje zmniejszenie spójności, a nawet groźbę rozpadu partii.

Kolejny problem pojawia się wówczas, gdy partia na jednym z poziomów rządu samodzielnie, a na drugim zmuszona jest do współtworzenia rządu

<sup>24</sup> I. van Biezen, J. Hopkin, *op.cit.*, s. 18.

<sup>25</sup> Luciano Bardi i Peter Mair zwracają uwagę, że obok wymiaru terytorialnego partii – to znaczy istnienia różnych poziomów, na jakich podejmują one swoją aktywność (lokalny, regionalny, państwowy, supranarodowy) – należy też wyróżnić arenę wyborczą, parlamentarną i rządową. Partie mogą przyjmować różne strategie na każdym z tych poziomów, jak również w obrębie poszczególnych aren. Innymi słowy, to, że wiemy, w jakie relacje partie wchodzi z sobą na arenie wyborczej, nie oznacza, że wiemy, jakie strategie będą stosować w parlamencie i rządzie; L. Bardi, P. Mair, *op.cit.*, s. 161.



z koalicjantem, który na pierwszym poziomie pozostaje w stosunku do niej w opozycji. Partie ogólnopaństwowe, nie chcąc dopuścić do takiej sytuacji, mogą wpływać na swoje struktury regionalne, aby nie wchodziły w określone układy koalicyjne, co również stanowi źródło potencjalnych konfliktów<sup>26</sup>.

### III

Powracając do rozważań na temat partii politycznych w Szkocji, należy zwrócić uwagę, że wyżej omówione trzy obszary szczególnie istotne dla funkcjonowania partii (selekcja kandydatów, strategie wyborcze, strategie gabinetowe), w których potencjalnie może dochodzić do konfliktów, wiążą się z wyborami parlamentarnymi. Elekcja każdorazowo pociąga za sobą wysuwanie kandydatów partii, opracowywanie strategii wyborczych, a po wyborach – w zależności od uzyskanych rezultatów – tworzenie rządu samodzielnie lub w koalicji z innymi partiami albo funkcjonowanie w charakterze partii opozycyjnej. Dla uczynienia dalszej analizy bardziej klarowną przytoczone zostaną wyniki wyborów do szkockiego oraz brytyjskiego parlamentu od momentu zapoczątkowania procesów dewolucyjnych. Przy czym – ze względu na zakres tematyczny artykułu – uwzględnione zostaną wyłącznie trzy główne partie ogólnokrajowe oraz Szkocka Partia Narodowa. Parlament szkocki wybierany był do tej pory cztery razy w: 1999, 2003, 2007 oraz 2011 r., wybory do parlamentu westminsterskiego miały miejsce w: 1997, 2001, 2005 i 2010 r.

Tab. 1. Wyniki wyborów do Szkockiego Parlamentu w latach 1999, 2003, 2007, 2011

	1999		2003		2007		2011	
	% głosów	liczba mandatów	% głosów	liczba mandatów	% głosów	liczba mandatów	% głosów	liczba mandatów
Partia Pracy	36,2%	56	32,0%	50	30,6%	46	29,0%	37
Partia Konserwatywna	15,5%	18	16,1%	18	15,2%	17	13,15%	15
Liberalni Demokraci	13,3%	17	13,6%	17	13,7%	16	6,55%	5
Szkocka Partia Narodowa	28,0%	35	22,3%	27	32,0%	47	44,7%	69
Inne	7,0%	3	16,0%	17	8,4%	3	6,6%	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: E. Tetteh, *UK Election Statistics: 1919–2007*, House of Commons Library Research Paper 08/12, 1 February 2008, s. 52, <http://www.parliament.uk> (dostęp: 2.04.2012) oraz oficjalna strona Szkockiego Parlamentu <http://www.scottish.parliament.uk> (dostęp: 2.04.2012).

<sup>26</sup> I. van Biezen, J. Hopkin, *op.cit.*, s. 19.

Z wyników przedstawionych w tabeli 1 wynika, że w początkowym okresie dewolucji w wyborach do Szkockiego Parlamentu zdecydowanie najsilniejszym ugrupowaniem była Partia Pracy, która wygrała dwie pierwsze elekcje w 1999 i 2003 r. Ze względu na stosowany w Szkocji – odmienny od brytyjskiego – mieszany system wyborczy<sup>27</sup> nie udało jej się jednak utworzyć jednopartyjnego rządu większościowego i zdecydowała się na utworzenie koalicji z Liberalnymi Demokratami, którzy znaleźli się na czwartym miejscu pod względem liczby zdobytych mandatów – po Szkockiej Partii Narodowej oraz Partii Konserwatywnej.

Koalicja przetrwała przez dwie kadencje aż do wyborów w 2007 r., które po raz pierwszy przyniosły zwycięstwo Szkockiej Partii Narodowej. Partia ta zdobyła 47 mandatów (zaledwie o jeden więcej niż Partia Pracy), nie posiadając bezwzględnej większości zdecydowała się na utworzenie jednopartyjnego rządu mniejszościowego okazjnie wspieranego w parlamencie przez dwóch deputowanych ze Szkockiej Partii Zielonych<sup>28</sup>. W 2011 r. SNP ponownie okazała się najsilniejszą partią, zdobywając tym razem 69 mandatów, co umożliwiło jej utworzenie rządu cieszącego się poparciem bezwzględnej większości członków parlamentu złożonego ze 129 deputowanych.

Aby zidentyfikować napięcia mogące powstać pomiędzy szkockimi oraz ogólnobrytyjskimi strukturami partii, należy przyjrzeć się, jak w tym czasie wyglądały wyniki wyborów do parlamentu westminsterskiego oraz które ugrupowania brały udział w rządzeniu na szczeblu ogólnopaństwowym. Dane z wynikami wyborów zaprezentowane zostały w tabeli 2. Wynika z niej jednoznacznie, że od rozpoczęcia procesów dewolucji do ostatnich wyborów w 2010 r. zdecydowaną przewagę w Izbie Gmin posiadała Partia Pracy, tworząc w tym okresie jednopartyjny rząd większościowy. Zwycięstwo w wyborach w 2010 r. odniosła Partia Konserwatywna, nie uzyskała jednak wyniku pozwalającego na utworzenie jednopartyjnego rządu większościowego i zdecydowała się na koalicję z Liberalnymi Demokratami plasującymi się na trzeciej pozycji zarówno pod względem liczby głosów, jak i mandatów.

Warto również zwrócić uwagę na różnice w poziomie poparcia uzyskiwanego przez partie w wyborach do Izby Gmin na terenie całego państwa oraz w szkockich okręgach wyborczych. Na uwagę zwraca przede wszystkim fakt, że Partia Pracy tradycyjnie zyskuje lepsze wyniki w Szkocji niż w całym państwie, z kolei Partia Konserwatywna wypada tu zdecydowanie słabiej, a stosowany w tych wyborach większościowy system wyborczy sprawia, że uzyskuje na ogół zaledwie jeden mandat lub wcale nie posiada swojej reprezentacji.

---

<sup>27</sup> Szczegółowych informacji na temat systemu wyborczego do Szkockiego Parlamentu dostarcza S. Kubas, *op.cit.*, s. 66–72.

<sup>28</sup> E. Fabre, *op.cit.*, s. 318.

Tab. 2. Wyniki wyborów do Izby Gmin w latach 1997, 2001, 2005, 2010

	1997		2001		2005		2010	
	% głosów	liczba man-datów	% głosów	liczba man-datów	% głosów	liczba man-datów	% głosów	liczba man-datów
Partia Pracy	43,2%	418	40,7%	412	35,2%	355	29%	258
Partia Konserwatywna	30,7%	165	31,7%	166	32,4%	198	36%	305
Liberalni Demokraci	16,8%	46	18,3%	52	22,0%	62	23%	57
Szkocka Partia Narodowa	2,0%	6	1,8%	5	1,5%	6	1,7%	6
Inne	7,3%	24	7,6%	24	8,9%	25	10,2%	23

Źródło: opracowanie własne na podstawie: E. Tetteh, *UK Election Statistics: 1919–2007*, House of Commons Library Research Paper 08/12, 1 February 2008, s. 52 oraz R. Cracknell *et al.*, *General Election 2010. Preliminary analysis*, House of Commons Library Research Paper 10/38, 18 May 2008, s. 6, 12, <http://www.parliament.uk> (dostęp: 2.04.2012).

Ciekawe wydaje się także porównanie wyników uzyskiwanych w szkockich okręgach do Izby Gmin z wynikami do Parlamentu Szkockiego. W tym ostatnim – jak już wspomniano – Partia Pracy również posiada silną pozycję, do 2007 r. była nawet najsilniejszym ugrupowaniem, jednak uzyskuje mniej głosów niż w wyborach do Izby Gmin. Z kolei Partia Konserwatywna, uzyskując podobną liczbę głosów, posiada zdecydowanie liczniejszą delegację w szkockiej legislaturze niż w szkockiej reprezentacji w Izbie Gmin. Zjawisko to związane jest niewątpliwie ze stosowanym w Szkocji mieszanym systemem wyborczym. Warto też zwrócić uwagę, że SNP uzyskuje więcej głosów w wyborach do szkockiego niż westminsterskiego parlamentu. Liberalni Demokraci uzyskują większe poparcie w szkockich okręgach wyborczych do Izby Gmin, w których stanowią drugą siłę po Partii Pracy, natomiast w Parlamencie Szkockim ustępują miejsca nie tylko Partii Pracy i SNP, lecz także Partii Konserwatywnej, lokując się na czwartej pozycji. Można więc zwrócić uwagę na zarysowującą się prawidłowość, że w wyborach do Izby Gmin wyborcy chętniej popierają partie ogólnopaństwowe, zaś w elekcji Szkockiego Parlamentu – regionalną SNP.

Okres dewolucji trwa jeszcze zbyt krótko, aby można było wyciągnąć ostateczne wnioski odnośnie do jej wpływu na relacje pomiędzy partiami, niemniej można zaobserwować, że do tej pory w Szkocji wykształciły się odmienne od ogólnopaństwowych wzorce rywalizacji partyjnej. O ile na płaszczyźnie ogólnopaństwowej główna rywalizacja toczy się pomiędzy Partią Pracy i Partią Konserwatywną, w wyborach do Szkockiego Parlamentu Partia

Pracy rywalizuje ze Szkocką Partią Narodową. W wyborach do Izby Gmin w szkockich okręgach Partia Pracy wydaje się bezkonkurencyjna, zdobywając zdecydowanie lepsze rezultaty od Liberalnych Demokratów, SNP, a zwłaszcza Partii Konserwatywnej. Na obu poziomach inaczej wygląda również kwestia tworzenia egzekutywy, kształtują się odmienne wzorce zawierania koalicji, a liberałowie poprzez współrządzenie najpierw z labourzystami na szczeblu regionalnym, a następnie z konserwatystami na szczeblu centralnym nabierają cech partii piwotalnej.

Tab. 3. Wyniki wyborów do Izby Gmin w okręgach szkockich w latach 1997, 2001, 2005, 2010

	1997		2001		2005		2010	
	% głosów	liczba mandatów	% głosów	liczba mandatów	% głosów	liczba mandatów	% głosów	liczba mandatów
Partia Pracy	45,6%	56	43,3%	55	38,9%	40	42,0%	41
Partia Konserwatywna	17,5%	0	15,6%	1	15,8%	1	16,7%	1
Liberalni Demokraci	13,0%	10	16,3%	10	22,6%	11	18,9%	11
Szkocka Partia Narodowa	22,1%	6	20,1%	5	17,7%	6	19,9%	6
Inne	1,9%	0	4,7%	1	5,0%	1	2,4%	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: E. Tetteh, *UK Election Statistics: 1919–2007*, House of Commons Library Research Paper 08/12, 1 February 2008, s. 52 oraz R. Cracknell *et al.*, *General Election 2010. Preliminary analysis*, House of Commons Library Research Paper 10/38, 18 May 2008, s. 6, 12, <http://www.parliament.uk> (dostęp: 2.04.2012).

## IV

Odnosząc to, co zostało powiedziane wcześniej na temat potencjalnych napięć, jakie mogą się pojawić w partiach ogólnopaństwowych pod wpływem dewolucji, do zarysowujących się wzorców rywalizacji i tworzenia gabinetów, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na fakt, że w okresie 1999–2007 na obu poziomach rządziła Partia Pracy, dlatego też była to partia najbardziej narażona na konflikty wewnętrzne. Chcąc utrzymać się przy władzy na szczeblu centralnym, zmuszona była dbać o spójność prowadzonej polityki oraz zapobiegać potencjalnym rozłamom. Dodatkowo na poziomie Szkocji współtworzyła gabinet z Liberalnymi Demokratami, którzy na poziomie centralnym pozostawali w opozycji wobec rządu. Sprawilo to, że dewolucja stała

się największym wyzwaniem właśnie dla tej partii, zwłaszcza że przed 1997 r. jej struktura była silnie scentralizowana<sup>29</sup>.

Oddział partii w Szkocji przed dewolucją posiadał swoją siedzibę, Komitet Wykonawczy i Konferencję, funkcjonował jednak raczej jak biuro regionalne partii brytyjskiej. Najważniejsze osoby w szkockich strukturach partii, w tym sekretarz generalny, mianowane były przez brytyjską centralę, która odpowiadała też za finansowanie organizacji regionalnej. Mianowanie sekretarza stanu do spraw Szkocji, gdy partia rządziła, lub jego odpowiednika w gabinecie cieni, gdy była w opozycji, pozostawało w gestii lidera organizacji centralnej. *De facto* zostawał nim sekretarz generalny partii w Szkocji. Strategie i agendy polityczne struktur szkockich odzwierciedlały te przyjmowane na szczeblu ogólnopaństwowym, regionalne struktury partii pozostawały całkowicie lojalne wobec centrali. W 1994 r. przyjęto wprowadzić nazwę Szkocka Partia Pracy, jednak było to raczej symboliczne posunięcie, z którym nie wiązało się zwiększenie władzy organizacji regionalnej<sup>30</sup>.

W 1997 r. miała miejsce radykalna przebudowa struktur organizacyjnych Partii Pracy, była ona jednak tylko częściowo związana z dewolucją. Formułowanie polityki partii, które wcześniej było kompetencją Krajowego Komitetu Wykonawczego oraz dorocznej Konferencji partii, stało się uprawnieniem nowo utworzonego Krajowego Forum Politycznego, choć formalnie Konferencja posiada prawo zatwierdzania przyjętej polityki. Forum zostało

---

<sup>29</sup> Jeżeli weźmiemy pod uwagę, że podział władzy w partii może być rozpatrywany w aspektach horyzontalnym i wertykalnym, liczne badania nad strukturami Partii Pracy w okresie przed dewolucją koncentrowały się na tym pierwszym. Problemem było nie to, czy i do jakiego stopnia władza jest skoncentrowana w strukturach partii szczebla centralnego (centralizacja) oraz czy i w jakim zakresie biorą w niej udział regionalne struktury partii (decentralizacja), ale raczej to, do którego organu czy organów szczebla centralnego należy podejmowanie najważniejszych w partii decyzji. Innymi słowy, czy władza jest instytucjonalnie skoncentrowana (oligarchiczna) w jednym organie, czy rozproszona pomiędzy różne organy (pluralistyczna), z których każdy ma możliwość powstrzymywania innych. Dystrybucja władzy w Partii Pracy podlegała przekształceniom i o ile do niedawna szala przechylała się w kierunku bieguna pluralistycznego, w Nowej Partii Pracy mamy raczej do czynienia ze zbliżeniem się w kierunku bieguna oligarchicznego, choć pewne elementy pluralizmu nadal przetrwały. Tradycyjnie struktura władzy w Partii Pracy była opisywana przez dwa modele: model demokracji partyjnej, który zakładał, że władza spoczywa w rękach szeregowych członków zgodnie z teorią suwerenności konferencji, oraz opracowany przez R.T. McKenziego model parlamentarny, w którym władza skoncentrowana była w rękach frakcji parlamentarnej. Zdaniem M. Laffina, E. Showa i G. Taylora rozwój historyczny partii sprawił, że powyższe modele stanowią zbytnie uproszczenie zagadnienia władzy i demokracji wewnątrzpartyjnej. M. Laffin, E. Show, G. Taylor, *Devolution and Party Organisation in Britain: How Devolution has Changed the Scottish and Welsh Labour Parties*, ESRC Research programme on Devolution and Constitutional Change, s. 2–3; [www.devolution.ac.uk](http://www.devolution.ac.uk) (dostęp: 2.05.2012).

<sup>30</sup> J. Bradbury, *British Political Parties and Devolution: Adapting to Multi-level Politics in Scotland and Wales* [w:] D. Hough, C. Jeffery, *op.cit.*, s. 220–221.

pomyślane jako organ mający zapobiegać zinstytucjonalizowanym sporom pomiędzy gabinetem reprezentującym prawe skrzydło oraz Krajowym Komitetem Wykonawczym i Konferencją, które w większym stopniu obsadzone były przez lewicę partyjną. W praktyce Forum służy raczej zapewnieniu przewagi sił tworzących gabinet<sup>31</sup>. Podobne organy powołano w regionach, w 1998 r. Szkocka Partia Pracy zyskała więc nowy organ w postaci Szkockiego Forum Politycznego, które miało przygotowywać program przed wyborami do regionalnego parlamentu, koncentrując się na kwestiach, które zostały przekazane temu parlamentowi.

Jonathan Bradbury wyraził przekonanie, że dostosowywanie się Partii Pracy do dewolucji nie było realizacją jakiegoś wcześniej ustalonego planu, polegało raczej na stopniowym procesie uczenia się, jak zarządzać pojawiającymi się napięciami w relacjach pomiędzy szkockimi i centralnymi strukturami partii. Punktem wyjścia była scentralizowana struktura, stąd w pierwszym okresie centralne kierownictwo partii dążyło do zachowania kontroli nad kwestiami organizacyjnymi i politycznymi. Stawiając sobie za cel przede wszystkim utrzymanie spójności i zdolności do rządzenia na szczeblu centralnym, elity partyjne nie chciały dopuścić do wewnętrznego zróżnicowania partii. Ta musiała znaleźć jakiś sposób tworzenia reprezentacji w instytucjach regionalnych, które miały realizować interesy wyborców na szczeblu regionalnym, a jednocześnie mieć na uwadze jedność ugrupowania. Po 1999 r. partia podjęła starania o wypracowanie równowagi pomiędzy scentralizowaną strukturą oraz czymś, co Bradbury określa „dyskrecjonalną dewolucją w partii”<sup>32</sup>. Wcześniej centralne struktury dokonywały poważnych ingerencji w sprawę partii szkockiej.

Bardzo wyraźnie było to widoczne w procesie selekcji kandydatów przed pierwszymi wyborami do Parlamentu Szkockiego w 1999 r., gdy centralne kierownictwo partii wykluczyło niepożądanych kandydatów. W wyborach do Izby Gmin i Parlamentu Europejskiego kandydaci wybierani są przez członków partii na zasadzie jeden członek jeden głos. Najpierw jednak muszą przejść etap rozmów i pozytywnej weryfikacji przez komitet partyjny. Taką samą procedurę zastosowano w wyborach do szkockiej legislatury; komisja selekcyjna składała się z członków Krajowego Komitetu Wykonawczego i Szkockiego Komitetu Wykonawczego<sup>33</sup>, korzystając ze sposobności wykluczyła z dalszych etapów wyborów ogromną liczbę kandydatów, głównie z po-

<sup>31</sup> M. Laffin, E. Show, G. Taylor, *Devolution...*, *op.cit.*, s. 3.

<sup>32</sup> J. Bradbury, *op.cit.*, s. 220, 225.

<sup>33</sup> Napięcia wystąpiły więc nie tyle pomiędzy centralną i szkocką strukturą partyjną, ile pomiędzy krajowymi i szkockimi elitami partyjnymi z jednej strony a lewym skrzydłem Szkockiej Partii Pracy z drugiej; M. Laffin, E. Show, G. Taylor, *The New Sub-National Politics of the British Labour Party*, „Party Politics” 2007, vol. 13, No. 1, s. 93.

wodów politycznych. Spośród 534 zgłoszonych kandydatów, 208 wykluczono bez przeprowadzenia z nimi rozmów, dalszych 159 po rozmowach, pozostawiając tylko 167 kandydatów, którzy mieli wziąć udział w selekcji przeprowadzonej przez wszystkich członków Szkockiej Partii Pracy. Biorąc pod uwagę, że partia mogła zgłosić 129 kandydatów, rzeczywistej selekcji dokonały więc centralne struktury partii (wykluczając 367 kandydatów), a nie członkowie partii (mogący odrzucić jedynie 38 osób)<sup>34</sup>.

Cała procedura miała na celu ograniczenie wpływów lewego skrzydła w partii oraz przeciwników Blaira. Nie do końca była jednak skuteczna, odrzucono między innymi Dennisa Canavana – członka parlamentu westminsterskiego reprezentującego partyjną lewicę, ten zdecydował się na start w wyborach jako kandydat niezależny i zdecydowanie wygrał z oficjalnym kandydatem Szkockiej Partii Pracy. Przykład Canavana wskazuje na dystans pomiędzy hierarchią partyjną a wyborcami Partii Pracy w Szkocji<sup>35</sup>. W kolejnych wyborach interwencja centralnych struktur partii była zdecydowanie mniejsza, częściowo również dlatego, że selekcja kandydatów nie była już tak istotna jak w 1999 r., gdy wybory odbywały się po raz pierwszy, stąd od podstaw wyłaniano całą pulę kandydatów<sup>36</sup>.

Drugim obszarem potencjalnych tarć związanych z dewolucją była potrzeba stworzenia w kontekście wyborów do Szkockiego Parlamentu przekazu atrakcyjnego dla szkockiego elektoratu. Zezwolenie strukturom regionalnym na przyjęcie własnego programu oraz stylu prowadzenia kampanii mogło zagrozić osłabieniem jednolitego dyskursu politycznego korzystnego dla partii w wyborach ogólnokrajowych. Centralne struktury nie chciały do tego doprowadzić, stąd napięcia pojawiające się przed wyborami w 1999 r. Partia Pracy wygrała wybory do parlamentu westminsterskiego w 1997 i 2001 r. pod hasłami „New Labour” i „trzeciej drogi”. Zwracając się w kierunku liberalizmu, chciała trafić ze swoim apelem również do klasy średniej. Tymczasem wyborcy Partii Pracy w Szkocji reprezentujący w dużej mierze robotników przywiązani byli raczej do tradycyjnych ideałów socjaldemokracji. Mając tego świadomość, centralne kierownictwo partii dążyło, aby wśród kandydatów do szkockiego parlamentu znaleźli się zwolennicy nowej polityki Blaira, stąd przywiązywanie tak dużej wagi do selekcji kandydatów, o czym była mowa wyżej. Szkocka egzekutywa partii również zdominowana była przez polityków lojalnych wobec Londynu. Sprawilo to, że od 1998 r. regionalne struktury partii zaczęły się określać jako „Scottish New Labour”; przyjęły w 1999 r. manifest wyborczy zgodny z polityką rządu londyńskiego

---

<sup>34</sup> I. van Biezen, J. Hopkin, *op.cit.*, s. 27.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> E. Fabre, *op.cit.*, s. 322.

i prowadziły kampanię nieodbiegającą od linii centrali partyjnej. Zwracano między innymi uwagę na „groźbę separatyzmu” płynącą ze strony SNP<sup>37</sup>.

Świadome krótkowzroczności takiej polityki centralne kierownictwo partii zmieniło swoje nastawienie po wyborach w 1999 r., zmniejszając kontrolę nad strukturami regionalnymi i zezwalając na autonomię w zakresie kształtowania manifestów wyborczych. Nie spowodowało to jednak poważnych zmian, ponieważ kolejni liderzy partii w Szkocji (Henry McLeish, Jack McConnell) w pełni akceptowali program Blaira<sup>38</sup>. Pozostawanie na ustalonych pozycjach przyczyniło się do nieznacznego spadku poparcia dla partii w wyborach w 2003 r. Najbardziej lewicowa część elektoratu zdecydowała się poprzeć radykalną lewicę (Szkoccy Socjaliści)<sup>39</sup>. Poglądy elit partyjnych zdecydowanie odbiegały od oczekiwań części szkockich wyborców Partii Pracy. Jonathan Hopkin i Jonathan Bradbury zwracają uwagę, że partię przed rozpadem uchroniło silne poczucie lojalności w strukturach całej partii, a także w dużej mierze osoba Gordona Browna. Zasiadając w gabinecie Blaira, był zarazem politykiem szkockim i rzecznikiem „New Labour” w Szkocji. Potrafił prezentować nową politykę językiem starej socjaldemokracji<sup>40</sup>.

Pomimo że partia w Szkocji od wyborów w 2003 r. posiadała w zasadzie swobodę w kształtowaniu platform wyborczych, jej programy nie odbiegały od linii prezentowanej przez partię w wyborach ogólnopństwowych. W wyborach w 2007 r., kiedy koalicja Partii Pracy i Liberalnych Demokratów była zagrożona przez wzrost popularności Szkockiej Partii Narodowej, centralne kierownictwo partii w większym stopniu zaangażowało się w kampanię wyborczą. Blair i Brown wraz z liderami szkockiej partii namawiali wyborców do odrzucenia agendy SNP oraz wskazywali na zalety pozostawiania Szkocji w Zjednoczonym Królestwie<sup>41</sup>. Nie przyniosło to jednak oczekiwanych rezultatów i – jak już wspomniano – wybory zarówno w 2007 r., jak i 2011 r. zakończyły się zwycięstwem SNP.

W trzecim z potencjalnych obszarów napięć, jakim są przyjmowane przez partie strategie rządzenia, Partia Pracy nie odnotowała większych konfliktów. Rządząc samodzielnie na poziomie ogólnokrajowym, jednocześnie współtworzyła w Szkocji rząd koalicyjny z Liberalnymi Demokratami, którzy pełnili funkcję partii dopełniającej. Stosunkowo duża bliskość ideowa pomiędzy tymi partiami nie wywołała sporów odnoszących się do wyboru koalicjanta. Pojawiały się jednak problemy dotyczące wybranych zagadnień prowadzonej polityki. W zamian za udzielnie rządowi poparcia, Liberalni Demokraci zdo-

---

<sup>37</sup> J. Hopkin, J. Bradbury, *op.cit.*, s. 143–144.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 145.

<sup>39</sup> I. van Biezen, J. Hopkin, *op.cit.*, s. 31.

<sup>40</sup> J. Hopkin, J. Bradbury, *op.cit.*, s. 145.

<sup>41</sup> E. Fabre, *op.cit.*, s. 322–323.



łali przeforsować swoje stanowisko w kilku ważnych sprawach, które ustawiły szkocką egzekutywę przeciwko gabinetowi w Londynie. Przykładowo rząd Partii Pracy w Londynie postanowił wprowadzić w życie niepopularną decyzję dotyczącą opłat za studia, tymczasem w Szkocji przybrała ona postać podatku od absolwentów. Centralne struktury obawiały się, że spowoduje to protesty społeczne i zmniejszy możliwość egzekwowania opłat w pozostałych częściach Zjednoczonego Królestwa. Relatywnie niewielka uwaga, jaką media brytyjskie przywiązują do spraw szkockich, pomogła Partii Pracy przezwyciężyć tę sytuację, ale cała sprawa dobrze ilustruje potencjał różnic mogących się pojawiać pomiędzy rządami na różnych szczeblach oraz kosztów, jakie może to oznaczać dla partii ogólnokrajowej<sup>42</sup>.

Po wyborach do Szkockiego Parlamentu w 2007 r. oraz do Izby Gmin w 2010 r. Partia Pracy na obu poziomach struktury państwowej znalazła się w opozycji. Być może spowoduje to decentralizację partii i pozostawienie regionalnym strukturom większej samodzielności w zakresie prowadzonej polityki.

## V

Dewolucja stanowiła zdecydowanie mniejsze wyzwanie dla Partii Konserwatywnej. Ta zajęta była w pierwszej kolejności zmaganiem się z innymi problemami wewnętrznymi, niezwiązanymi z dewolucją, ale raczej z długoletnim pozostawaniem w opozycji. Partia nie popierała dewolucji, w referendum, które odbyły się w 1997 r., cała struktura partyjna zgodnie opowiedziała się przeciwko reformom dewolucyjnym. Konserwatyści nie cieszyli się dużym poparciem wyborczym w regionach podlegających dewolucji. Nie spodziewano się więc ani przejścia władzy w Szkocji czy Walii, ani sukcesów wyborczych w tych regionach w wyborach do parlamentu westminsterskiego. Nie znaczy to jednak, że Partia Konserwatywna nie prowadziła własnej polityki terytorialnej zarówno przed zapoczątkowaniem procesów dewolucji, jak i po nich. W Szkocji była ona odmienna od tej przyjętej przez Partię Pracy. Formalnie konserwatyści zaakceptowali decentralizację struktur partyjnych, zgadzając się na stosowanie przez struktury regionalne odmiennych strategii. W praktyce jednak podejmowane decyzje stanowiły wyraz kompromisu pomiędzy organizacją szkocką i kierownictwem struktur centralnych. Te ostatnie miały

---

<sup>42</sup> I. van Biezen, J. Hopkin, *op.cit.*, s. 33.

na względzie potrzebę zabezpieczenia jednolitej polityki partii, gdy ta powróci do władzy na szczeblu centralnym, oraz zabezpieczenia stabilizacji unii<sup>43</sup>.

W okresie kiedy zapoczątkowano reformy dewolucyjne, Partia Konserwatywna była nie mniej scentralizowana niż Partia Pracy. W Szkocji inna była geneza tej centralizacji – do 1965 r. funkcjonowała tu bowiem oddzielana Szkocka Partia Unionistyczna posiadająca własne finanse, działacze i członków partyjnych. Ugrupowanie współpracowało ściśle z brytyjską Partią Konserwatywną, ale formalnie nie było jej częścią. W połowie lat 60. XX w. dokonano zmiany nazwy, przyjmując określenie – Szkocka Partia Konserwatywna i Unionistyczna. Zapoczątkowało to proces przyłączania szkockiego ugrupowania do struktur Partii Konserwatywnej, który zakończył się w 1977 r. włączeniem delegatów szkockich do Konferencji Partii Konserwatywnej, w której do tej pory zasiadali w roli obserwatorów. W okresie przywództwa Margaret Thatcher organizacja szkocka traktowana była na równi z innymi strukturami jako część partii brytyjskiej. Konserwatyści nie cieszyli się w Szkocji popularnością, a jako przeciwnicy dewolucji postrzegani byli wręcz jako partia antyszkocka.

Wejście w życie ustawy dewolucyjnej wywołało w partii dyskusję nad przyszłością jej struktur. Pojawiły się wówczas cztery możliwe scenariusze rozwoju. Pierwszy zakładał pozostawienie *status quo*; drugi – dewolucję władzy w partii z jednoczesnym wprowadzeniem federalnej struktury lub utrzymaniem struktury unitarnej, ale z dyskrejoną dewolucją; trzeci – formalną separację organizacji regionalnych, ale jednocześnie z zachowaniem przez nie konserwatywnej tożsamości oraz związków z partią brytyjską; czwarty – przyjęcie tzw. opcji bawarskiej, polegającej na utworzeniu oddzielnej partii na poziomie regionu, która będzie współpracować z brytyjską Partią Konserwatywną. Ostatecznie przyjęto rozwiązanie najbliższe trzeciej opcji, uważając, że tylko radykalne kroki są w stanie poprawić wizerunek partii postrzeganej jako antyszkocka. Niewątpliwie przyczyniły się do tego tradycje istnienia w Szkocji samodzielnej partii przed 1965 r. Szkocka Partia Konserwatywna stała się organizacją afiliowaną przy partii brytyjskiej, odrębną pod względem formalnym<sup>44</sup>, która wybiera własnego lidera, tworzy własne listy wyborcze, włączając w to wybory do parlamentu westminsterskiego, posiada własne członkostwo, Komitet Wykonawczy z wybieranym przez niego przewodniczącym, niezależną komisję polityczną i prawo do przyjmowania własnego programu wyborczego, który nie wymaga zatwierdzenia przez partię brytyjską<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> J. Bradbury, *op.cit.*, s. 230.

<sup>44</sup> Jonathan Hopkin i Jonathan Bradbury określają relacje pomiędzy partią brytyjską i szkocką jako konfederacyjne; J. Hopkin, J. Bradbury, *op.cit.*, s. 142.

<sup>45</sup> J. Bradbury, *op.cit.*, s. 231–232.

Wewnętrzna reforma instytucjonalna nie przyniosła jednak partii sukcesów. Szybko okazało się, że formalny brak centralnej kontroli nie oznacza jeszcze dostosowania się partii do procesów dewolucji, a raczej brak angażowania się wzajemnie w sprawy struktur działających na różnych poziomach, w szczególności brak zainteresowania centrali partyjnej rozwojem sytuacji w szkockiej partii. Ingrid van Biezen i Jonathan Hopkin mówią wprost, że konserwatyści w regionach, gdzie przeprowadzono dewolucję, zostali w mniejszym lub większym stopniu pozostawieni sami sobie i samodzielnie musieli szukać odpowiedzi na dylematy związane z dewolucją<sup>46</sup>. Między innymi należało zająć wobec niej stanowisko. Partia, zmieniając nastawienie, zaakceptowała ustawę dewolucyjną i utworzone na jej podstawie organy szkockie, sprzeciwiając się zarazem pełnej niepodległości Szkocji. Z drugiej jednak strony – pomimo przyznania partii szkockiej swobody w kreowaniu elit partyjnych, sporadycznie zdarzały się przypadki ingerencji władz centralnych w obsadę stanowisk na szczeblu regionalnym, co było akceptowane przez regionalne elity partii. Wysyłano w ten sposób do wyborców niespójne sygnały o odrębności partii, a zarazem o jej podporządkowaniu strukturom ogólnopaństwowym<sup>47</sup>.

## VI

Liberalni Demokraci, podobnie jak Partia Konserwatywna, nie cieszyli się w Szkocji poparciem, które pozwoliłoby mieć nadzieję na przejęcie władzy w tym regionie. Niemniej odejście od stosowanego w wyborach do parlamentu westminsterskiego systemu większościowego i przyjęcie mieszanego stwarzało partii realne szanse na wejście do koalicji rządowej, ponieważ wszystko wskazywało na to, że Partii Pracy nie uda się samodzielnie stworzyć rządu większościowego. Otwierało to przed liberałami możliwość wejścia w skład rządu na poziomie regionalnym, a spodziewano się, że być może również uzyskanie większego poparcia w wyborach ogólnopaństwowych i zwiększenie szans na wejście do rządu centralnego<sup>48</sup>.

Partia liberalna była zdecydowanie lepiej przygotowana do dewolucji od dwóch głównych partii ze względu na fakt, że posiadała federalną strukturę przyjętą w momencie połączenia się Partii Liberalnej z Partią Socjaldemokratyczną w 1988 r., a więc kiedy Wielka Brytania była scentralizowanym państwem. Jeszcze przed wejściem w życie ustawy dewolucyjnej szkocka or-

<sup>46</sup> I. van Biezen, J. Hopkin, *op.cit.*, s. 32.

<sup>47</sup> J. Bradbury, *op.cit.*, s. 234.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 235.

ganizacja sama wybierała swojego lidera, wyłaniała kandydatów do wyborów, formułowała politykę i określała procedury wewnętrzne. Status trzeciej siły w państwie i wiążący się z tym brak udziału w rządzeniu sprawiały, że nie musiała obawiać się o potrzebę zapewnienia wysokiego stopnia spójności czy troszczyć o dyscyplinę pozwalającą na utrzymanie się przy władzy. Nie oznaczało to jednak braku koordynacji polityki partyjnej na szczeblu ogólnopartyjnym, struktury regionalne adaptowały linię partii do różnych regionalnych kontekstów, a później także do potrzeby zawierania kompromisów związanych z wchodzeniem w koalicje rządowe z Partią Pracy na szczeblu regionalnym<sup>49</sup>.

Kwestie związane z selekcją kandydatów nie przysparzały Liberalnym Demokratom większych problemów. Federalna struktura partii powodowała, że wszelkie działania w tym zakresie pozostawiono w rękach struktur subpaństwowych, podobnie przyjmowanie manifestów i strategii wyborczych. Struktury regionalne podejmowały w tej sprawie decyzje niezależnie od siebie. Ingrid van Biezen i Jonathan Hopkin zwracają uwagę, że przed wyborami w 2003 r. organizacje ze Szkocji i Walii nawet nie zapoznały się wzajemnie ze swoimi platformami wyborczymi przed ich opublikowaniem<sup>50</sup>.

Wejście w skład koalicji rządowej w Szkocji w 1999 r. odbyło się w sposób zupełnie bezproblemowy, centralne kierownictwo partii pozostawiło w tym zakresie całkowitą swobodę strukturom regionalnym. Udział w rządzeniu traktowano jako narzędzie zwiększenia popularności partii, a co za tym idzie – poparcia w kolejnych wyborach. W trakcie kampanii w 1999 r. partia zapowiadała zniesienie opłat za studia i wprowadzenie systemu proporcjonalnego w wyborach lokalnych. W praktyce udało się zrealizować tylko pierwszy postulat. W wyborach do parlamentu westminsterskiego w 2001 r. liberałowie zwiększyli swoje poparcie w Szkocji o 3,3% w porównaniu z rokiem 1997, zdobywając więcej głosów niż konserwatyści i stając się trzecią siłą za Partią Pracy i SNP. Uznano, że udział w koalicji spełnił odegrał swoją rolę, bowiem partia poprawiła wynik wyborczy, spodziewano się, że w wyborach do Parlamentu Szkockiego będzie to jeszcze wyraźniejsze.

W partii pojawiły się też jednak niepokoje związane z możliwymi implikacjami wchodzenia w skład rządu, wskazywano na potrzebę większej elastyczności. Pół roku przed wyborami do Szkockiego Parlamentu w 2003 r. szeregowi członkowie partii domagali się nawet wystąpienia z koalicji w obawie przed utratą tożsamości<sup>51</sup>. Tak się jednak nie stało, poparcie dla partii w 2003 r. oraz w 2007 r. utrzymało się na tym samym poziomie. Na skutek

---

<sup>49</sup> E. Fabre, *op.cit.*, s. 323.

<sup>50</sup> I. van Biezen, J. Hopkin, *op.cit.*, s. 32.

<sup>51</sup> J. Bradbury, *op.cit.*, s. 238.

zwycięstwa SNP i utworzenia przez nią rządu liberałowie znaleźli się w opozycji. W ostatnich wyborach z 2011 r. partia uzyskała niecałe 7% głosów oraz pięć mandatów, co wobec posiadanych wcześniej 16–17 uznać należy za oczywistą klęskę. Pozostawanie w rządzie przysparzało więc partii więcej wyborców niż z bycie partią opozycyjną.

Kolejne wyzwania stanęły niewątpliwie przed Liberalnymi Demokratami po wyborach do Izby Gmin w 2010 r., po których partia została włączona w skład koalicyjnego rządu tworzonego przez konserwatystów. Spowoduje to niewątpliwie konieczność zwrócenia większej uwagi na spójność partii i organizowanie poparcia dla struktur centralnych. Może się wiązać z koniecznością zmiany strategii partii centralnej i większą ingerencją w działalność struktur regionalnych w celu usunięcia rozbieżności i prowadzenia spójnej polityki. Na razie jednak za wcześnie, by o tym mówić.

## VII

Podsumowując powyższe rozważania, należy zwrócić uwagę, że brytyjskie partie zmuszone zostały odpowiedzieć na dewolucję, uczyniły to w bardzo ostrożny sposób. Żadna z nich nie dokonała bowiem radykalnych zmian w swojej strukturze, stosując raczej metodę małych kroków, uwzględniając przy tym własną historię i tradycje organizacyjne partii. Najłatwiej do nowych ram instytucjonalnych przystosowała się partia Liberalnych Demokratów. Posiadając już wcześniej federalną strukturę, zezwoliła swoim organizacjom regionalnym na dużą swobodę w zakresie: selekcji kandydatów w wyborach parlamentarnych, przyjmowania strategii wyborczych oraz koalicyjnych. Taktyka okazała się dla partii korzystna, udało jej się dwukrotnie wejść w skład rządu w Szkocji, gdzie tworzyła koalicję z Partią Pracy, a po wyborach w 2010 r. weszła w skład rządu ogólnopaństwowego tworzonego przez Partię Konserwatywną. Wydaje się więc, że w pełni wykorzystała swoją szansę, stając się ugrupowaniem piwotalnym.

Dewolucja okazała się zdecydowanie większym wyzwaniem dla dwóch głównych partii, przede wszystkim ze względu na ich scentralizowaną strukturę. Przy czym Partia Konserwatywna osiągająca słabe wyniki w Szkocji nie przywiązywała do tego regionu większej wagi. Nawiązano do tradycji istnienia w Szkocji przed 1965 r. oddzielnej partii współpracującej z brytyjskimi konserwatystami i rozwiązanie to w pewnym sensie przywrócono w 1998 r., gdy przyznano autonomię organizacji szkockiej przy jednoczesnym zachowaniu przez nią tożsamości konserwatywnej i stowarzyszeniu jej z brytyjską Partią Konserwatywną. Formalna autonomia nie była jednak w praktyce

konsekwentnie przestrzegana. Z jednej strony partia szkocka pozostawiona została sama sobie, z drugiej – sporadycznie zdarzały się ingerencje ze strony struktur centralnych.

Z największymi problemami musiała się zmierzyć Partia Pracy i to nie tylko ze względu na fakt, że posiadała scentralizowaną strukturę, lecz także dlatego, że cieszyła się w Szkocji największym poparciem. Najistotniejsze wydaje się jednak to, że w momencie wejścia w życie ustawy dewolucyjnej rządziła na szczęblu ogólnopaństwowym oraz współtworzyła rząd w Szkocji. W obawie przez utratą poparcia na szczęblu centralnym partia nie zdecydowała się na przyznanie regionalnym strukturom autonomii, obawiając się, że zgrozi to spójności partii i jednolitości prowadzonej polityki, zwłaszcza że wyborcy w Szkocji byli reprezentantami lewego skrzydła w partii, niechętnymi polityce prowadzonej przez rząd Blaira. Stopniowo Partia Pracy zmniejszała kontrolę nad strukturami regionalnymi, stąd mowa o dyskrecjonalnej dewolucji. Nie uchroniło to jednak partii przed klęskami wyborczymi na poziomie Szkocji i całego Zjednoczonego Królestwa.

Na koniec należy zwrócić uwagę, że powyższe ustalenia odnoszą się głównie do pierwszego okresu dewolucji. Przejęcie władzy w Szkocji przez Szkocką Partię Narodową, a w państwie przez koalicję konserwatywno-liberalną, przyniosło niewątpliwie nowe wyzwania dla partii ogólnokrajowych, zwłaszcza dla Partii Pracy i Liberalnych Demokratów. Pierwsza, pozostając w opozycji, będzie miała czas na przemyślenie i reorganizację struktur. Druga dostała szansę na sprawdzenie federalnej struktury partii w warunkach współrządzenia państwem. Okaże się, czy pozostawienie dużej swobody organizacjom regionalnym nie wpłynie negatywnie na dyscyplinę partyjną w parlamencie westminsterskim i przyczyni się do wytworzenia obrazu Liberalnych Demokratów jako godnego zaufania koalicjanta. Alternacja władzy, jaka zaszła w ostatnich latach zarówno na poziomie Szkocji, jak i całego Zjednoczonego Królestwa, spowoduje niewątpliwie ujawnienie się dalszych wyzwań związanych z wielopoziomowością. Ciągle jest to więc obszar wymagający intensywnych badań.

## Streszczenie

Celem artykułu jest określenie wpływu, jaki dewolucja w Szkocji wywiera na główne ogólnopaństwowe partie polityczne, oraz udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak przystosowały się one do wielopoziomowej rywalizacji wyborczej. W artykule analizowano trzy obszary aktywności partii, które są źródłem potencjalnych konfliktów pomiędzy centralnymi oraz regionalnymi strukturami partii (selekcja kandydatów, strategie wyborcze, strategie rządowe). W odpowiedzi na dewolucję brytyjskie par-

tie nie dokonały radykalnych zmian w swoich strukturach, stosując raczej metodę małych kroków, uwzględniając przy tym własną historię i tradycje organizacyjne. Liberalni Demokraci – partia, która już wcześniej posiadała federalną strukturę – najłatwiej przystosowała się do nowych ram instytucjonalnych. Dewolucja okazała się zdecydowanie większym wyzwaniem dla dwóch głównych partii, przede wszystkim ze względu na ich scentralizowane struktury. Ugrupowania te zareagowały w odmienny sposób. Partia Konserwatywna formalnie dała autonomię organizacji szkockiej, nie zaprzestała jednak ingerowania w jej sprawy. Z kolei Partia Pracy przeciwnie – nie zdecydowała się na przyznanie autonomii strukturom regionalnym, obawiając się, że zagrozi to spójności partii i jednolitości prowadzonej polityki. W praktyce zmniejszała jednak stopniowo kontrolę nad strukturami regionalnymi, co określane jest mianem dyskrecjonalnej dewolucji.

## Summary

This article aims to determine the impact of the devolution in Scotland on the main statewide political parties and to answer the question of how they have adapted to the multi-level electoral competition. The paper analyzes three areas of political parties' activities which are a source of potential conflicts between the central and regional party structures (selection of candidates, electoral strategies, government strategies). In response to the devolution, the British political parties did not make far-reaching changes of their structures and used the method of small steps instead, taking into account their own history and traditions of the organization. Liberal Democrats had a federal structure already before the devolution, and therefore easily adapted to the new institutional framework. The devolution has proved far more challenging for the two main parties, primarily because of their centralized structure. These parties have responded differently. The Conservative Party formally gave the autonomy to Scottish organization, however, did not stop interfering in its activities. The Labour Party acted the other way round and did not decide to grant the autonomy of regional structures, fearing that it will threaten the party cohesion and consistency of policies. In practice, however, it has gradually diminished control over the regional structures, thus the discretionary devolution has taken place.