



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

BIULETYN

Nr 185 (1933), 30 grudnia 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Przyszłość hiszpańskiego rządu w kontekście separatyizmu katalońskiego

Maciej Pawłowski

Hiszpańska Socjalistyczna Partia Robotnicza (PSOE), kierowana przez Pedro Sáncheza, 10 listopada br. ponownie wygrała przedterminowe wybory parlamentarne, a 12 listopada zawarła koalicję z liderem lewicowego [Unidas Podemos \(UP\)](#), Pablo Iglesiasem. Ukonstytuowanie rządu jest jednak niemożliwe bez porozumienia z Katalońską Lewicą Republikańską (ERC), która w zamian oczekuje rozpoczęcia zinstytucjonalizowanego dialogu między rządami: centralnym i Katalonii, a także bez neutralności mniejszych partii. Choć szanse na utrzymanie władzy przez Sáncheza są wysokie, brak stabilnego zaplecza parlamentarnego osłabi go w polityce krajowej i europejskiej.

Rząd Sáncheza od powstania w czerwcu 2018 r. uzależniony był od poparcia ERC. Dwukrotne przedterminowe [wybory w kwietniu](#) i listopadzie 2019 r. utrwaliły tę sytuację, dodatkowo nasilając spór PSOE z ERC i wzmacniając prawicę. W nowym kongresie deputowanych koalicja PSOE-UP ma tylko 155 mandatów na 350, podczas gdy 89 deputowanych reprezentuje centroprawicową Partię Ludową (PP), 52 – konserwatywny [Vox](#), 10 – liberalne Ciudadanos (Cs) a 2 – lewicowe Más País. Partie regionalne zdobyły łącznie 42 mandaty, w tym separatyści katalońscy: z ERC – 13 mandatów, a Razem dla Katalonii (JxCAT) – 8.

Uwarunkowania konstytucyjne. Do utworzenia rządu wymagana jest w pierwszym głosowaniu większość bezwzględna, a w kolejnych – zwykła. W tym celu potrzeba głosów PSOE i UP, a także wstrzymania się od głosu 41 deputowanych z innych partii. Jeżeli rząd nie ukonstytuuje się w ciągu dwóch miesięcy od pierwszego głosowania, zostaną ogłoszone przedterminowe wybory (czwarte od 2016 r.). Utrzymaniu władzy przez PSOE sprzyja konstytucja, zgodnie z którą rząd można odwołać wyłącznie w drodze konstruktywnego wotum nieufności. Istotna jest także zasada, że nieuchwalenie budżetu państwa na dany rok skutkuje automatycznym ustanowieniem prowizorium na bazie budżetu z roku ubiegłego. W konsekwencji, wobec rozdrobnienia parlamentu, odwołanie rządu jest trudne, a jego trwaniu nie zagraża nawet brak uchwalonego budżetu. Rząd mniejszościowy nie może jednak prowadzić aktywnej polityki fiskalnej i finansowej.

Sytuacja separatystów katalońskich. Liderzy ERC zdają sobie sprawę, że PSOE i UP to jedyne ugrupowania ogólnokrajowe otwarte na dialog z nimi. PP, Vox i Cs opowiadają się za zniesieniem autonomii regionu, a nawet za delegalizacją partii separatystycznych. Wpływ ERC na nowy rząd znacznie jednak osłabnie po jego ukonstytuowaniu i ograniczy się do utrudniania procesu legislacyjnego. Ponadto ERC nie ufa Sánchezowi z uwagi na jego konfrontacyjną postawę wobec autonomicznego rządu Katalonii (Generalitat) w trakcie kampanii wyborczej. Premier wykluczył możliwość ułaskawienia organizatorów nielegalnego [referendum niepodległościowego](#) z 2017 r., w tym lidera ERC Oriola Junquera. Domagał się też od przewodniczącego Generalitat Quima Torry potępienia ataków demonstrantów separatystycznych na służby porządkowe i przeciwników secesji. Problemem jest też wydane podczas kampanii wyborczej (przez króla na wniosek rządu) rozporządzenie z mocą ustawy w sprawie rynku cyfrowego („dekret cyfrowy”), uprawniające rząd do likwidacji stron internetowych i blokowania serwerów bez zgody sądu. Ma

ono uniemożliwić wykorzystanie przez Generalitat testów technologii 5G w Barcelonie do zbudowania „cyfrowej republiki Katalonii”.

W wyniku rywalizacji o elektorat separatystyczny i rozczarowania brakiem efektów prowadzonego od czerwca 2018 r. dialogu między Torrą a Sánchezem, współrządzająca z ERC w Katalonii partia JxCAT przyjmuje bardziej konfrontacyjną postawę wobec rządu PSOE-UP. Wyklucza poparcie koalicji, postuluje organizację kolejnego (nielegalnego) referendum niepodległościowego w Katalonii i uzależnia uznanie wyniku rozmów między rządem centralnym a katalońskim od udziału w nich międzynarodowego mediatora.

Pozycja negocjacyjna ERC. ERC proponuje powołanie „okrągłego stołu”, w ramach którego rząd centralny razem z regionalnym wypracowałyby rozwiązanie kryzysu politycznego. ERC oczekuje, że negocjacje będą dotyczyć amnestii dla działaczy katalońskich i zorganizowania legalnego referendum niepodległościowego. ERC domaga się też uznania Generalitat za równy rządowi Hiszpanii, zobowiązania się przez rząd centralny do zawarcia porozumienia w ściśle określonych ramach czasowych i przedstawienia (bliżej nieokreślonych) gwarancji wypełnienia ustaleń „okrągłego stołu”. Przedmiotem negocjacji ma być też współpraca PSOE i ERC na rzecz uchwalenie budżetów państwa i regionu. Z powodu wzajemnej blokady wciąż obowiązują w Hiszpanii i Katalonii prowizoria budżetowe odpowiednio z 2018 r. i 2017 r., co uniemożliwia obu partiom realizację obietnic wyborczych.

Uwarunkowania strony rządowej. W przypadku braku porozumienia z ERC socjaliści byliby zmuszeni do zabiegania o poparcie PP lub Cs. Współpraca z tymi partiami wymagałaby jednak od PSOE rezygnacji z kluczowych postulatów: reformy prawa pracy, zwiększenia świadczeń socjalnych i federalizacji Hiszpanii. Porozumienie socjalistów z centroprawicą byłoby zatem trudne do przyjęcia dla wyborców, związków zawodowych oraz UP. W obawie przed konsekwencjami takiego scenariusza liderzy związkowi od miesięcy odbywają spotkania z Sánchezem, Junquerasem i Iglesiasem. Między PSOE a ERC mediuje też UP, zaś część partii regionalnych uzależnia poparcie dla koalicji od jej porozumienia z ERC. Ukonstytuowania nowego rządu Hiszpanii oczekuje też Komisja Europejska, która 16 listopada br. zaapelowała o przyspieszenie prac nad budżetem państwa na 2020 r. i obniżeniem deficytu budżetowego z 2% do 0,9% PKB.

Pozycja negocjacyjna PSOE. Socjaliści deklarują gotowość do dialogu w sprawie amnestii oraz zwiększenia autonomii Katalonii, które ma poparcie ponad 50% mieszkańców regionu. Dalsze poszerzenie jest jednak coraz trudniejsze z uwagi na już szeroki jej zakres (własna policja, zarządzanie ponad połową wpływów podatkowych z regionu, funduszami UE i subwencjami, nadzór nad regionalnymi mediami, organizacjami społecznymi, sportowymi i kulturalnymi).

PSOE wyklucza jednak dyskusję o referendum niepodległościowym w Katalonii jako stwarzającym zbyt duże ryzyko dla Hiszpanii. Jest to najbogatszy region kraju, generujący ok. 19% PKB i dopłacający do budżetu centralnego ok. 10 mld euro rocznie. Wynik potencjalnego referendum jest niepewny, mimo że od czerwca ub.r. do października br. poparcie dla secesji spadło z 48,7% do 41,9%, zaś sprzeciw wobec niej wzrósł z 41,4% do 48,8%. Z kolei UP, mimo że jest przeciwne niepodległości Katalonii, opowiada się za organizacją legalnego referendum w tej sprawie.

Perspektywy. Obie strony mają interes w zawarciu porozumienia. ERC chce uniknąć kolejnych przedterminowych wyborów, które mogłyby skutkować powstaniem rządu PP i Vox. Dlatego najprawdopodobniej poprze koalicję PSOE-UP w zamian za powołanie „okrągłego stołu” skupionego na kwestiach amnestii, zwiększenia autonomii regionu, pracach budżetowych i „dekrecie cyfrowym”. W interesie socjalistów jest z kolei uzyskanie poparcia ERC dla ukonstytuowania nowego rządu i akceptacji budżetu na 2020 r. oraz następnie przedłużanie „okrągłego stołu” w celu realizacji doraźnych celów i deeskalacji konfliktu. Z tego powodu zinstytucjonalizowany dialog w sprawie Katalonii może trwać przez całą kadencję nowego parlamentu, doprowadzając stopniowo do ułaskawienia działaczy katalońskich, złagodzenia „dekretu cyfrowego” i zmniejszenia obciążeń podatkowych regionu względem budżetu centralnego.

Kwestia samostanowienia Katalonii będzie jednak powracać przy okazji prac nad uchwalaniem kolejnych budżetów państwa. Mając świadomość braku możliwości doprowadzenia do legalnego referendum niepodległościowego, ERC będzie wykorzystywać ten postulat jako element strategii negocjacyjnej, służący maksymalizacji ustępstw ze strony PSOE. Konieczność prowadzenia skomplikowanych negocjacji z ERC w sprawie wszystkich decyzji wymagających poparcia parlamentu utrudni rządowi Sancheza odgrywanie aktywnej roli w polityce europejskiej w okresie ważnym dla kształtowania [wieloletnich ram finansowych UE na lata 2021–2027](#), [finalizacji brexitu](#), czy tworzenia planów dotyczących polityki klimatycznej UE. Hiszpania konkuruje z Polską o środki z funduszy UE i domaga się przyspieszenia dekarbonizacji gospodarek UE. Prawdopodobne zmniejszenie przychodów budżetu centralnego z tytułu podatków zbieranych w Katalonii i zapowiedziany wzrost wydatków socjalnych uniemożliwią Hiszpanii spełnienie zaleceń KE w zakresie dyscypliny budżetowej, co może negatywnie wpłynąć na kondycję strefy euro.