

BREXIT

JAKI RACHUNEK JUŻ ZAPŁACIŁO

ZJEDNOCZONE
KRÓLESTWO?



Brexit. Jaki rachunek już zapłaciło Zjednoczone Królestwo?

Przegląd kosztów politycznych, ekonomicznych i społecznych

Autorzy

Magdalena Cedro
Monika Helak
Krzysztof Kropidłowski

Redakcja

Anna Chyckowska

Projekt graficzny

Grzegorz Hubert Gerek



Publikacja została opracowana przez Politykę Insight dla Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana oraz Fundacji Konrada Adenauera. Opracowanie jest bezstronne i obiektywne, partner nie miał wpływu na jego tezy ani wymowę. Wszystkie prawa zastrzeżone.

Wydawca: Polska Fundacja im. Roberta Schumana
Al. Ujazdowskie 37/5, 00-540 Warszawa

© Copyright by Polska Fundacja im. Roberta Schumana
ISBN 978-83-88752-38-4



Dofinansowane przez
Unię Europejską

Publikacja powstała przy wsparciu Unii Europejskiej w ramach programu Citizens, Equality, Rights and Values. Wsparcie Komisji Europejskiej dla produkcji tej publikacji nie stanowi poparcia dla treści, które odzwierciedlają jedynie poglądy autorów, a Komisja Europejska nie może zostać pociągnięta do odpowiedzialności za jakiegokolwiek wykorzystanie informacji w niej zawartych.

Warszawa, kwiecień 2023 r.

Spis treści

Wprowadzenie	4
Krótką historia brexitu	6
Dlaczego opuszczać Unię Europejską	9
Polityczne skutki brexitu	11
Kryzys zaufania wobec władzy	11
Nowa polaryzacja polityczna	13
Wzrost nastrojów separatystycznych	13
Niepewność Wspólnoty Narodów	16
„Globalna Wielka Brytania” a kryzys multilateralizmu	17
Społeczne skutki brexitu	21
Zmniejszenie mobilności	21
Rosnące trudności z nieregularną migracją	22
Niepewność w świecie nauki	23
Społeczny sprzeciw wobec deregulowania	24
Ekonomiczne skutki brexitu	25
Deprecjacja funta	25
Handel i umowy handlowe	27
Brexit a inwestycje	29
Brexit a podaż pracy	30
Bilans zysków i strat	33
Co dalej	35

WPROWADZENIE

W raporcie *Brexit. Jaki rachunek już zapłaciło Zjednoczone Królestwo?* analizujemy polityczne, społeczne i ekonomiczne skutki wystąpienia Wielkiej Brytanii ze struktur europejskich. Proces ten formalnie rozpoczął się 29 marca 2017 r., kiedy to rząd brytyjski złożył zawiadomienie o zamiarze wystąpienia z Unii Europejskiej zgodnie z art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej. Uwiktane zostały w niego nie tylko organy unijne i władze krajowe, ale także przedsiębiorcy i obywatele. Wielka Brytania przestała być państwem członkowskim 21 stycznia 2020 r. Jej nowe relacje z Unią regulują wynegocjowane z Brukselą umowy, przede wszystkim porozumienie o handlu i współpracy.

Kluczowe wnioski:

- Umowa stała się protezą dawnej współpracy w gronie 28 państw – Zjednoczone Królestwo opuszczając wspólny rynek, unię celną i europejskie struktury polityczne, przestała być członkiem największego zintegrowanego bloku gospodarczego na świecie i zamiast państwem wyznaczającym trendy w dużej mierze stała się ich „biorcą”.
- Brexit doprowadził do kryzysu zaufania Brytyjczyków wobec rządu. W 2019 r. – w szczytowym momencie negocjacji dotyczących wyjścia z Unii Europejskiej – co trzeci obywatel Zjednoczonego Królestwa nie ufał władzom w Londynie; ufało – jedynie 15 proc. Takiego niskiego poziomu nie odnotowano od ponad 30 lat.
- Tradycyjny podział wyborców na zwolenników Partii Konserwatywnej i Partii Pracy zaczęła zastępować nowa polaryzacja polityczna: zwolennicy i przeciwnicy członkostwa w Unii.
- Brexit wzmógł groźbę zdestabilizowania Irlandii Północnej i przybliżył Szkocję do zorganizowania drugiego referendum, które mogłoby stać się początkiem końca unii brytyjskiej. Sprawił, że tendencje niepodległościowe nabrały znaczenia także w Walii.
- Brexit ograniczył możliwość rozwiązania problemu nieregularnej migracji przez kanał La Manche. Wielka Brytania nie jest już stroną unijnych porozumień ani podmiotem prawa regulującego azyl i migrację – inne kraje członkowskie nie mają więc wobec niej zobowiązań.
- Funt brytyjski stracił około 10 proc. bezpośrednio w wyniku referendum. Konsekwencją deprecjacji były wyższe ceny oraz niższe płace realne. Dla przeciętnego gospodarstwa domowego niższy kurs funta zwiększył koszty życia o 870 funtów rocznie. Do czasu publikacji raportu funt nie odrobił swojej wartości sprzed referendum.
- Nowa umowa handlowa z Unią Europejską (TCA) funkcjonuje od początku 2021 r. Analizy ilościowe i jakościowe silnie wskazują, że nowa umowa znacznie zmniejszyła wartość handlu międzynarodowego z krajami UE.

- Inwestycje przedsiębiorstw w latach 2016–2021 były znacząco niższe niż w przypadku pozostania Zjednoczonego Królestwa w UE. Główną przyczyną niższych inwestycji była niepewność warunków handlowych oraz regulacyjnych.
- Od 2021 r. nowi pracownicy z UE są objęci punktowym systemem wizowym, który jest restrykcyjny dla nisko zarabiających migrantów. Spowodował on niedobory w sektorach o niskich płacach. W Wielkiej Brytanii zaczęło pracować około 330 tys. mniej migrantów niż w przypadku pozostania przy wcześniejszych zasadach dla pracowników z UE.

KRÓTKA HISTORIA BREXITU

Wielka Brytania wystąpiła z Unii Europejskiej 31 stycznia 2020 r. Był to przypadek bez precedensu – do tamtego momentu żadne bowiem państwo członkowskie nie przeprowadziło procesu opuszczenia wspólnoty ani nawet nie zadeklarowało takiej chęci.

W okresie członkostwa politycy Zjednoczonego Królestwa różnych stronnictw podkreślali osobność statusu swojego kraju w strukturach unijnych. Wielka Brytania nie wstąpiła do strefy Schengen, wносиła do wspólnego budżetu mniej, niż wynikało z jej gospodarczego potencjału w związku z tzw. brytyjskim rabatem, formułowała odrębne stanowiska w toku przyjmowania traktatów wspólnotowych, przewodząc grupie krajów sceptycznych wobec dalszego zacieśniania integracji europejskiej. W ten sposób zbudowano w Wielkiej Brytanii podwaliny eurosceptycyzmu, który cieszył się poparciem społecznym niespotykanym w krajach tzw. nowej Unii. Tym samym istniało dogodne podglebie do kampanii na rzecz wyjścia i szerzej – argumentowania, że problemy i wyzwania ważnych dla Wielkiej Brytanii wynikają z braku niezbędnej niezależności i skrępowania europejskimi regulacjami. Równoprawne członkostwo w wielonarodowym sojuszu państw podważało też dawny imperialny status Zjednoczonego Królestwa.

„Brexit” jako słowo i koncepcja został sformułowany w 2012 r. przez konsultanta politycznego

Petera Wildinga, a następnie wykorzystany w debacie publicznej przez ówczesnego torysowskiego premiera Wielkiej Brytanii Davida Camerona. Kolejne lata zostały zdominowane przez gwałtowną, niekoniecznie rzetelną dyskusję polityczną, której towarzyszyły liczne płomienne wystąpienia, protesty uliczne i publiczne odezwy. Wyjście z Unii Europejskiej w opinii jego zwolenników miało pomóc rozwiązać liczne problemy, z jakimi borykała się wówczas Wielka Brytania.

Jedną z najważniejszych kwestii była migracja, pod wpływem której przekształcały się społeczeństwo i gospodarka. W 2012 r. migranci stanowili 12 proc. brytyjskiej populacji (od 2004 r. zwiększyła się ona zatem aż o jedną trzecią¹), a częścią tej grupy byli obywatele krajów południa Europy dotkniętych kryzysem ekonomicznym z 2008 r. oraz obywatele tzw. nowej Unii. Brexitowcy mieli zastrzeżenia nie tylko do wolnego przepływu ludzi wewnątrz bloku, lecz także do tego, że przepływ ten jest regulowany na unijnym poziomie, więc polityka migracyjna Wielkiej Brytanii nie jest autonomiczna.

Kwestia autonomii była zresztą istotna dla eurosceptyków ze wszystkich stron brytyjskiej sceny politycznej. Konserwatyści, np. Boris Johnson jeszcze jako burmistrz Londynu, krytykowali nadzędną europejskiego prawa nad narodowym i akcentowali potrzebę zwiększenia zakresu suwe-

¹ Briefing *Migrants in the UK: An Overview*, The Migration Observatory na Uniwersytecie Oksfordzkim, 2.08.2022, dostęp na: <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/migrants-in-the-uk-an-overview/> [30.01.2023].

rennej polityki, także w kwestiach obyczajowych. Przedstawiciele Lewicy, np. dawny lider Partii Pracy Jeremy Corbyn, twierdzili z kolei, że Unia Europejska chroni interes międzynarodowego kapitału i tym samym uniemożliwia wprowadzenie skutecznych reform społecznych, bo te wiązałyby się np. z opodatkowaniem wielkich korporacji.

Zarzewiem konfliktu były także kwestie finansowe i monetarne. Po kryzysie w 2008 r. kwestia wstąpienia do strefy euro, która teoretycznie ma być jednym z efektów wejścia do Unii Europejskiej, budziła opór i była przywoływana jako argument w kampanii na rzecz brexitu. Krytykowano także konieczność dokładania się do wspólnego europejskiego budżetu, chociaż Wielka Brytania miała szczególny status w porównaniu do innych krajów członkowskich. Wkład ten miał być nieproporcjonalnie duży do korzyści, jakie płyną z członkostwa w Unii. Na kanwie tego argumentu Boris Johnson ukuł słynny slogan o 350 mln funtów tygodniowo wpłacanych Unii, które alternatywnie mogłyby zasilić budżet National Health Service, brytyjskiego odpowiednika NFZ-u. Czerwony autobus z tą liczbą stał się jedną z medialnych ikon kampanii za wyjściem z Unii Europejskiej.

Równocześnie organizowali się zwolennicy pozostania Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej. Ostatecznie oficjalny komitet społeczny lobbujący za opcją *Remain* powstał w 2015 r. i odwoływał się do korzyści wynikających z pozostawania w Unii, co oddawało hasła *Better together* (pol. „razem lepiej”) oraz *Britain stronger in Europe* („Wielka Brytania silniejsza w Europie”). Kampania akcentowała przede wszystkim korzyści makroekonomiczne, przedstawiając prognozy większego PKB i wpływów budżetowych w wariantcie pozostania w Unii². Za pozostaniem oficjalnie opowiadał się

torysowski rząd pod wodzą Davida Camerona. W broszurze wydanej niedługo przed referendum przedstawiciele rządu wskazywali na istotność powiązania brytyjskiego rynku pracy z eksportem w krajach Unii czy dogodność ruchu turystycznego przy otwartych granicach; przestrzegali także przed szokiem ekonomicznym, jaki miał być następstwem brexitu. W sprawach społecznych, takich jak migracja, podkreślali, że Wielka Brytania już prowadzi w tej materii autorską politykę i samodzielnie zabezpiecza swoje granice.

Kampanierzy *Remain* okazali się jednak nieskuteczni. W referendum w 2016 r. wzięło udział ponad 70 proc. brytyjskich obywateli. 52 proc. głosujących opowiedziało się za opuszczeniem Unii. Wynik ujawnił kilka rozłamów. Po pierwsze, pokoleniowy – w grupach wiekowych do 40. roku życia przeważali zwolennicy *Remain*, a w starszych – odwrotnie. Po drugie, polityczny – Szkocja i Irlandia, w przeciwieństwie do Anglii i Walii, opowiedziały się zdecydowanie przeciwko wyjściu z Unii Europejskiej. Co więcej, Szkocja podjęła później kilka inicjatyw legislacyjnych mających przeforsować opcję tzw. łagodnego brexitu, który pozostawiał więcej zależności z UE w mocy, w porównaniu do twardego brexitu, za którym optowali przywódcy torysów.

W marcu 2017 r. ówczesna premier Theresa May oficjalnie wszczęła procedurę wyjścia z Unii Europejskiej. Następne lata naznaczyły negocjacje na szczeblu międzynarodowym oraz wewnątrz Zjednoczonego Królestwa dotyczące wykonania decyzji i jej praktycznych następstw dla społeczeństwa brytyjskiego oraz technicznych aspektów relacji wysp z Unią Europejską.

Z polskiej perspektywy sam brexit i droga dojścia

² Por. CEBR, *Britain Stronger in Europe*, 19.10.2015, <https://cebr.com/reports/britain-stronger-in-europe/> [30.01.2023].

do niego mogą wydawać się zaskakujące – brytyjska polityka, w przeciwieństwie do polskiej, opiera się na trwałości instytucji, zaufaniu do autorytetów i wielostronnej, wnikliwej debacie publicznej. Oto społeczeństwo o bardzo długich tradycjach parlamentaryzmu i wysokim przywiązaniu do demokracji mierzyło się ze złożoną, brzemioną w skutki decyzją polityczną. W teorii zaangażowanie wielu aktorów: dziennikarzy, ekspertów, działaczy społecznych i politycznych, oddolnych ruchów interesu, rozłożenie procesu decyzyjnego na etapy i głosowania powszechne oraz parlamentarne miały doprowadzić do przemyślanego rezultatu, który spełni wolę większości i ochroni interesy Wielkiej Brytanii. Tymczasem miał miejsce turbulentny, chaotyczny proces, którego rezultat wstrząsnął zwolennikami *Remain*, zniechęcił obywateli Unii

Europejskiej do osiedlania się w Zjednoczonym Królestwie, a nawet rozczarował wielu brexitowców. Dość powiedzieć, że najważniejszy medialny slogan o 350 funtach okazał się manipulacją³, za którą Boris Johnson miał sprawę sądową (ale też którą ostatecznie wygrał).

W konsekwencji tej decyzji Wielka Brytania utraciła unię celną i rynkową z krajami sojuszu europejskiego, przywróciła kontrole graniczne, wyszła spod jurysdykcji sądownictwa unijnego oraz z reżimu wielostronnych negocjacji politycznych na szczeblu międzynarodowym. Zwiększyły się też napięcia wewnętrzne – szkockie społeczeństwo znacznie chętniej opowiada się za niepodległością, niewykluczone jest więc kolejne referendum w sprawie odłączenia się Szkocji od Wielkiej Brytanii.

³ Campbell Gunn, *Tax hikes and shortages are a direct result of Brexit lies*, „The Press and Journal”, 27.09.2021, <https://www.pressandjournal.co.uk/fp/opinion/columnists/3499564/brexit-nhs-bus-tax-hikes-shortages-result-lies-campbell-gunn-opinion/> [30.01.2023].

DLACZEGO OPUSZCZAĆ UNIĘ EUROPEJSKĄ

Aby zrozumieć, dlaczego brexit w ogóle był możliwy, należy cofnąć się do wydarzeń poprzedzających kampanię za wyjściem. Osoby popierające brexit pochodziły z różnych grup społecznych i reprezentowały różne światopoglądy, miały więc różne motywacje do poparcia pomysłu zerwania sojuszu europejskiego. Zanalizował je zespół badawczy profesora Paula Whiteleya z University of Essex⁴ na podstawie badań opinii publicznej.

Podobnie jak polska, brytyjska scena polityczna jest bardzo spolaryzowana, jednak zależność między chęcią opuszczenia Unii Europejskiej a wyborami politycznymi była zaskakująco słaba – wyborcy Torysów jedynie nieznacznie częściej popierali brexit niż elektorat labourystów. Sprawa brexitu stanowi przykład kryzysu reprezentacji politycznej we współczesnych demokracjach – wyborcy Wielkiej Brytanii byli często zdezorientowani wewnętrznymi sprzecznymi przekazami płynącymi z ich partii, a wielu polityków, takich jak David Cameron (zwolennik pozostania w UE, który jednocześnie uruchomił wielką debatę ostatecznie prowadzącą do brexitu), odegrało w tych wydarzeniach paradoksalną rolę. Wyjątkiem byli wyborcy Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (ang. United Kingdom Independence Party, UKIP), bardzo istotnego aktora brexitu, która od 1993 r., czyli swojego powstania, konsekwentnie lobbowała za opuszczeniem Unii Europejskiej i promowała euroscep-

tyczym. Długo pozostawała niszowa, ale systematycznie zwiększała swoją popularność i zdobywała mandaty do Parlamentu Europejskiego. W 2014 r. należała już do całkiem wpływowych – zdobyła ponad 26 proc. głosów w wyborach, uzyskując największą brytyjską reprezentację w unijnych strukturach. Zagospodarowała ona głosy najbardziej antysystemowego elektoratu.

Zgodnie z ustaleniami zespołu Whiteleya najważniejszym czynnikiem stojącym za wyborem referendalnym było przekonanie, czy Unia Europejska wywiązuje się ze swoich obietnic w kwestii ekonomicznej prosperity czy zapewnienia bezpieczeństwa. Tym samym wszystkie osoby, które np. ucierpiały w wyniku kryzysu finansowego z 2008 r., były bardziej skłonne do poparcia brexitu. Wiele niepokojów wywołały także migracje i idące za nimi przemiany etniczne brytyjskiego społeczeństwa – poszerzenie UE, a następnie otwarcie granic na uchodźców przez Niemcy wzmogły poczucie braku kontroli i zagrożenia wśród brytyjskich obywateli. Wielka Brytania należała z jednej strony do jednych z najchętniej obieranych celów imigracji w Unii Europejskiej, a z drugiej – nie nadawała tonu unijnej polityki migracyjnej.

Nie brakuje także analiz wskazujących na to, że kampania za *Remain* była po prostu nieudana i sabotowana od wewnątrz⁵. Jak wskazują dziennikarze „Guardiana”, torysowskie otoczenie premiera

⁴ Por. komunikat prasowy o badaniach: <https://www.essex.ac.uk/research/showcase/why-britain-really-voted-to-leave-the-european-union> [31.01.2023].

⁵ Rafael Behr, *How remain failed: the inside story of a doomed campaign*, „The Guardian”, 5.07.2016, <https://www.theguardian.com/politics/2016/jul/05/how-remain-failed-inside-story-doomed-campaign> [31.01.2023].

Cameron w ostatniej chwili zabrało zdecydowany głos za brexitem, choć rząd oficjalnie opowiadał się za warunkowym pozostaniem w Unii Europejskiej. Z kolei prounijni labourzyści zbyt optymistycznie podeszli do rozmowy z własnymi wyborcami – o ile wielkomięjszy przedstawiciele dobrze wykształconych, progresywnych elit bez wątpienia popierali pozostanie Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej,

o tyle robotniczy, bardziej tradycyjny i socjalny elektorat lewicy znacznie chętniej opowiadał się za eurosceptycyzmem. Wielu komentatorów interpretuje też głos za brexitem jako głos Brytyjczyków przeciwko ich własnemu, alienującemu systemowi gospodarczo-politycznemu – w tym kontekście wiodąca linia kampanijna odwołująca się do korzyści ekonomicznych była zbyt słabą odpowiedzią.

POLITYCZNE SKUTKI BREXITU

Kryzys zaufania wobec władzy

Poziom zaufania Brytyjczyków wobec rządzących wydaje się jednym z najbardziej istotnych skutków brexitu dla brytyjskiej klasy politycznej. Tuż po referendum władze w Londynie otrzymały dodatkowy kredyt zaufania od obywateli, ale ta dynamika zaczęła szybko się zmieniać na ich niekorzyść. Według danych British Election Study po referendum w sprawie dalszego członkostwa w Unii w 2016 r. 22 proc. osób twierdziło, że ufa „prawie zawsze” lub „przez większość czasu” brytyjskiemu rządowi, a 26 proc. deklarowało, że nie ufa „prawie nigdy”⁶. Choć jedynie co piąta osoba deklarowała zaufanie dla działań rządu, a już co czwarta nie ufała mu prawie wcale, to tak wysokim poziomem zaufania brytyjski rząd nie cieszył się od 2007 r. Wzrost zaufania wobec ówczesnego gabinetu Thesy May tłumaczy się z tzw. efektem flagi – z decyzją o wyjściu z Unii wiązała się duża niepewność co do przyszłości Zjednoczonego Królestwa, co wywołało wzrost poparcia dla Brytyjczyków wobec rządzących. Kredyt zaufania, jakiego obywatele udzielili władzy, szybko się jednak wyczerpał. W 2017 r. zaufanie dla rządu spadło do 20 proc., a 29 proc. deklarowało nieufność. W 2019 r., kiedy debata wokół brexitu wchodziła w kluczową fazę w związku ze zbliżającym się terminem wyjścia z Unii, odsetek ufających zmniejszył się do 15 proc., a nieufających wzrósł do 34 proc. Nie odnotowano

niższego poziomu zaufania wobec rządu w historii pomiaru prowadzonego od 1986 r., natomiast poziom nieufności był wyższy jedynie raz – w 2009 r. w związku ze skandalem wokół nadużywania przez parlamentarzystów rozliczeń wydatków, który doprowadził do pozbawienia wolności kilku członków Izby Lordów i Izby Gmin.

Rząd nie może liczyć na taryfę ulgową ze strony tej części wyborców, która w referendum w 2016 r. zagłosowała za wyjściem z Unii, bo wzrost nieufności mniej więcej po równo rozkłada się wśród zwolenników i przeciwników członkostwa. W 2016 r. rządowi nie ufało 19 proc. *remainers* i 32 proc. *leavers*, podczas gdy trzy lata później wśród zwolenników pozostania odsetek ten zwiększył się o dziewięć punktów proc. (28 proc.), a wśród chcących wyjścia z Unii – o osiem punktów proc. (40 proc.). Nieufność wobec brytyjskiej klasy politycznej charakteryzuje osoby niemające zaufania do Unii i członkostwa w niej. The National Centre for Social Research zwraca uwagę na trwałość tej postawy⁷. W 2003 r. o wiele bardziej prawdopodobne było, że wśród eurosceptyków przeważać będzie pogląd, iż rządy w Wielkiej Brytanii powinny zostać znacząco poprawione (66 proc. w stosunku do 58 proc. wśród euroentuzjastów). Eurosceptycy byli też bardziej skłonni do nieufania rządowi (31 proc. wobec 21 proc.) i wyrażania krytycznego zdania o pracy parlamentarzystów (28 proc. wobec 20 proc.). Ze spadku poziomu zaufania wobec rządu

⁶ *British Election Study Combined Wave 1-23 Internet Panel*, <https://www.britishelectionstudy.com/data-objects/panel-study-data/> [31.01.2023].

⁷ *British Social Attitudes 37, Political consequences of Brexit*, https://www.bsa.natcen.ac.uk/media/39374/bsa37_political_consequences_brexit.pdf [31.01.2023].

po brexicie nie można więc wyciągać wniosku, że ocena brytyjskich władz uległa wśród eurosceptyków pogorszeniu wskutek brexitu, ta grupa także 20 lat temu nie miała bowiem zaufania do rządzących i systemu politycznego. Co jednak istotne, w związku z brexitem nastąpiło osłabienie zaufania do brytyjskiego rządu zarówno wśród eurosceptyków, jak i euroentuzjastów.

Zmieniło się także samo postrzeganie brexitu. Według badania You Gov przeprowadzonego w połowie grudnia 2022 r. 57 proc. badanych uznała, że Wielka Brytania powinna wrócić do Unii, za pozostaniem poza nią opowiedziało się 43 proc. (podczas gdy w referendum w 2016 r. za opuszczeniem Unii zagłosowało 52 proc., a 48 proc. była przeciwnego zdania). Im więcej czasu mija od referendum, tym większa jest liczba Brytyjczyków uznających brexit za błąd. W czerwcu 2017 r., a więc rok po referendum, 44 proc. ankietowanych przez You Gov odpowiedziało, że Wielka Brytania miała rację, głosując za wyjściem z Unii, a 45 proc. uznała to za złą decyzję⁸. W 2021 r. odsetek popierających brexit spadł do 40 proc., a przekonanych, że Wielka Brytania nie miała racji wzrósł do 48 proc. Odsetek osób, które nie wiedzą, czy brexit był słuszną decyzją, jest generalnie stały i waha się między 11 a 14 proc.

Po brexicie nastąpił też wzrost poparcia dla przeprowadzenia reformy systemu wyborczego. W 2021 r. odsetek Brytyjczyków opowiadających się za zachowaniem systemu jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Izby Gmin spadł do rekordowo niskiego poziomu 44 proc. (niższego wyniku nie odnotowano w historii bada-

nia prowadzonego przez British Election Study od 1983 r.), a za zmianą była ponad połowa (51 proc.) badanych⁹. Coraz częściej w systemie *first-past-the-post* dostrzega się jedną z głównych bolączek brytyjskiego systemu politycznego ze względu na faworyzowanie dwóch głównych partii i nieproporcjonalny w stosunku do osiągniętego wyniku wyborczego podział mandatów pomiędzy ugrupowaniami. Co ciekawe, do nagłośnienia problemów wynikających z systemu wyborczego w Wielkiej Brytanii przyczyniły się wybory europejskie, ponieważ w odróżnieniu od Izby Gmin w wyborach do Parlamentu Europejskiego mandaty dzielono proporcjonalnie pomiędzy brytyjskich kandydatów. Obywatele zaczęli dostrzegać ten rozdzwięk, zwłaszcza gdy na scenie politycznej pojawiły się nowe partie polityczne. W wyborach parlamentarnych w 2010 r. o mniejsze ugrupowania, takie jak Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (znana z akronimu UKIP) i partie zielonych, które miały reprezentacje w Parlamencie Europejskim, nie otrzymały żadnego mandatu do Izby Gmin. Wówczas odnotowano pierwszy znaczący spadek poparcia dla systemu wyborczego – z 59 do 49 proc., a odsetek opowiadających się za zmianą wzrósł z 33 do 41 proc. brexit zintensyfikował debatę wokół reformy systemu wyborczego, która ma szansę stać się jednym z głównych tematów wyborczych przed kolejnymi wyborami (terminowo mają się odbyć nie później niż 24 stycznia 2025 r.)¹⁰.

⁸ *In hindsight, do you think Britain was right or wrong to vote to leave the EU?*, <https://whatukthinks.org/eu/questions/in-highsight-do-you-think-britain-was-right-or-wrong-to-vote-to-leave-the-eu/> [31.01.2023].

⁹ *Constitutional reform, Controversy or Consensus on how the UK should be governed?*, <https://www.bsa.natcen.ac.uk/latest-report/british-social-attitudes-39/constitutional-reform.aspx> [31.01.2023].

¹⁰ *Labour members back calls for electoral reform*, 26.09.2022 <https://www.bbc.com/news/uk-politics-63036884> [31.01.2023]; *The Guardian view on proportional representation: Labour should back it*, 9.12.2022, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/dec/09/the-guardian-view-on-proportional-representation-labour-should-back-it> [31.01.2023].

Nowa polaryzacja polityczna

Kwestia członkostwa w Unii wydaje się zastępować tradycyjny podział wyborców na zwolenników Partii Konserwatywnej i Partii Pracy. The National Centre for Social Research określiło to jako „jeden z uderzających trendów w ciągu ostatniego półwiecza”¹¹. Przy czym odejście od identyfikowania się z partiami politycznej następowało stopniowo od lat 80. XX w. W 1983 r. blisko dziewięć na dziesięć osób (87 proc.) utożsamiało się z ugrupowaniami politycznymi, a w 2012 r. było to już mniej niż osiem na dziesięć osób (76 proc.)¹². W 2019 r. odsetek ten spadł do 68 proc. Co więcej, istotnie zmniejszyła się grupa badanych deklarujących silną identyfikację z partią polityczną, na którą głosują – z 46 proc. w 1987 r. do zaledwie 15 proc. w 2019 r. To oznacza, że kiedyś wiele osób powiedziałoby: „jestem laburzystą” lub „jestem konserwatystą”, a dziś zrobi ktoś z rzadka i niezależnie od stopnia zaangażowania w życie polityczne. Paradoksalnie jednak, im Brytyjczycy czują coraz mniejszą identyfikację polityczną z partiami, tym ich zainteresowanie polityką rośnie. Jak wynika z badania British Social Attitude, w latach 1983–2013 średnio 31 proc. Brytyjczyków deklarowało duże lub całkiem spore zaangażowanie w życie polityczne i wynik ten wahał się maksymalnie o cztery punkty proc.¹³. Po referendum w 2016 i 2017 r. odsetek ten wzrósł do odpowiednio 44 i 43 proc., i chociaż w kolejnych latach ulegał zmniejszeniu, nadal pozostaje powyżej średniej z poprzednich lat.

Podczas gdy podział sceny politycznej na konserwatystów i laburzystów przestał wzbudzać entuzjazm wśród wyborców, nowym źródłem politycz-

nej tożsamości stała się kwestia stosunku do Unii. W badaniu przeprowadzonym przez You Gov przed wyborami parlamentarnymi w Wielkiej Brytanii w grudniu 2019 r. znacząca większość respondentów (86 proc.) zaklasyfikowała siebie jako zwolennicy pozostania w Unii lub jej opuszczenia (jak pisaliśmy wyżej, jedynie dwie trzecie wyborców wskazała na identyfikację z partią)¹⁴. Więcej niż jedna piąta Brytyjczyków (22 proc.) ma więc silne przekonanie dotyczące brexitu i jednocześnie nie identyfikuje się z żadną partią polityczną. Trend ten może się w nadchodzących latach pogłębiać, co zwiększy przepływy wyborców pomiędzy partiami, a co za tym idzie przewidywalność wyborczego wyniku dla partii politycznych będzie mniejsza. Nie oznacza to jednak zasadniczej zmiany na scenie politycznej, ponieważ tę mogłaby przynieść dopiero ordynacja proporcjonalna w miejsce jednomandatuowych okręgów wyborczych, co jest wciąż mało prawdopodobne ze względu na brak znaczącej siły politycznej popierającej ten postulat.

Wzrost nastrojów separatystycznych

Wyjście Wielkiej Brytanii z Unii przyniosło groźbę zdestabilizowania Irlandii Północnej i przybliżyło Szkocję do zorganizowania drugiego referendum, które mogłoby stać się początkiem końca unii brytyjskiej. Brexit sprawił, że tendencje niepodległościowe nabrały znaczenia także w Walii, która jednak w przeciwieństwie do dwóch pozostałych krajów w 2016 r. zagłosowała za wyjściem z UE – brexit poparło tam 52 proc. osób.

¹¹ British Social Attitudes 37, *Political consequences of Brexit, Has Brexit damaged our politics?*, https://www.bsa.natcen.ac.uk/media/39374/bsa37_political_consequences_brexit.pdf [31.03.2023].

¹² *Is there need for growing concern?*, <https://www.bsa.natcen.ac.uk/latest-report/british-social-attitudes-30/politics/is-there-need-for-growing-concern.aspx> [31.03.2023].

¹³ Ibidem.

¹⁴ Adam McDonnell, *Brexit comes before party in this election*, 14.11.2019, <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2019/11/14/brexit-comes-party-election> [31.03.2023].

Brexit stał się motorem dla szkockiego ruchu niepodległościowego. W minionym wieku wzrost jego popularności przyniósł rozszerzenie szkockiej autonomii. Apogeum tego procesu nastąpiło w 1998 r., kiedy przeprowadzono tzw. dewolucję, ustanawiając szkocki parlament decydujący w kwestiach niezastrzeżonych dla władz w Londynie, takich jak polityka zagraniczna i monetarna oraz kwestie związane z ustrojem unii brytyjskiej, w tym organizowanie referendum. W 2014 r. rządzącej Szkockiej Partii Narodowej (SNP) udało się przeforsować w Londynie zgodę na przeprowadzenie referendum w sprawie szkockiej niepodległości, które jednak przegrali – za pozostaniem w Zjednoczonym Królestwie zagłosowało 55 proc. Ówczesny premier David Cameron, który dał zielone światło do przeprowadzenia plebiscytu, uznał, że przesądziło ono kwestię szkockiego członkostwa w unii brytyjskiej na dekady, z czym zgodziła się liderka SNP i szefowa szkockiego rządu Nicola Sturgeon – uznała, że takie głosowanie powinno odbywać się „raz na pokolenie”. Po referendum w 2016 r. secesjoniści zaczęli jednak wiązać kwestię niepodległości z wyjściem Wielkiej Brytanii z Unii, co w ich ocenie uzasadnia zorganizowanie drugiego głosowania. Argumentują, że Szkocja opowiedziała się w 2016 r. za pozostaniem w UE – zagłosowało za tym 62 proc. Szkotów, podczas gdy brexit poparło zaledwie 38 proc. Według SNP pozytywny wynik drugiego referendum miałyby jednocześnie prowadzić do dołączenia przez Szkocję do Unii jako suwerenne państwo.

Brexit zmienia także podejście Szkotów do niepodległości. Przeprowadzone przez You Gov badanie w styczniu 2020 r. – a więc w przededniu brexitu – pokazało, że jedna na pięć osób (21 proc.)

głosujących za pozostaniem w Unii w 2016 r., ale przeciwko ogłoszeniu niepodległości przez Szkocję w 2014 r., zmieniła zdanie w sprawie rozvodu z Londynem i poparła szkocką suwerenność¹⁵. Taka zmiana powoduje, że zwolennicy zorganizowania drugiego referendum mieliby dużo większe niż w 2014 r. szanse na wygraną – zgodnie z badaniem You Gov pod koniec stycznia 2020 r. secesję poparła po raz pierwszy od badania w 2015 r. nieco ponad połowa Szkotów (51 proc.).

Brak zgody władz w Londynie na drugie referendum uniemożliwia jednak jego przeprowadzenie. Rishi Sunak jest trzecim po Borisie Jonhsonie i Theresie May premierem, który odmawia Edynburgowi rozpisania kolejnego plebiscytu. O wątpliwościach ustrojowych przesądził z kolei Sąd Najwyższy Zjednoczonego Królestwa, który 23 listopada orzekł, że szkocki parlament nie ma uprawnień w kwestii organizowania referendum. Nicola Sturgeon pogodziła się z rozstrzygnięciem, zapowiadając jednocześnie, że referendum nad przyszłością jej kraju będą kolejne wybory parlamentarne. Blokowanie referendum może jednak doprowadzić do wzrostu niezadowolenia i nastrojów secesjonistycznych wśród Szkotów. Badania przeprowadzone przez You Gov po wyroku w sprawie referendum znowu dawały większość zwolennikom niepodległości (w listopadzie opowiedziało się za nią 51 proc. respondentów, a w grudniu – 53 proc.)¹⁶.

Wyjście z Unii doprowadziło do zaburzenia konsensusu wokół kwestii północnoirlandzkiej, które udało się osiągnąć w 1998 r. w ramach porozumienia wielkopiątkowego. Brexit oznaczał bowiem opuszczenie wspólnego rynku i unii celnej, które gwarantowały pokój na wyspie – zapewniały brak kontroli granicznych i celnych pomiędzy Irlandią

¹⁵ Chris Curtis, *Scottish independence: Yes leads as Remainers increasingly back splitting with UK*, 30.01.2020, <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2020/01/30/scottish-independence-yes-leads-remainers-increasi> [31.03.2023].

¹⁶ *How would you vote in a Scottish independence referendum if held now? (asked after the EU referendum)*, <https://whatscotlandthinks.org/questions/how-would-you-vote-in-the-in-a-scottish-independence-referendum-if-held-now-ask/?removed> [31.03.2023].

a Irlandią Północną. Po referendum w 2016 r. uzgodniono, że infrastruktura graniczna nie powróci na irlandzką wyspę i tym samym zachowana zostanie „niewidzialna granica”. Aby zapewnić jednak, że towary przewożone przez Irlandię Północną do Irlandii z Wielkiej Brytanii spełniają standardy wspólnego rynku, konieczne było wprowadzenie kontroli celnych między Wielką Brytanią a Irlandią Północną. Uregulowano to w protokole będącym częścią umowy o wyjściu – międzynarodowego traktatu między UE a Wielką Brytanią, który wszedł w życie 1 lutego 2020 r. Wbrew intencjom protokół nie doprowadził do zachowania procesu pokojowego, lecz do zakłóceń w handlu pomiędzy Irlandią Północną a resztą Zjednoczonego Królestwa oraz do wzrostu napięć i kryzysu rządowego w Belfaście. Występująca przeciwko protokołowi Demokratyczna Partia Unionistyczna (DUP) odmówiła współpracy w ramach rządu północnoirlandzkiego do momentu wycofania lub zmiany zapisów protokołu. Rząd w Londynie zaczął więc naciskać w negocjacjach z Brukselą na modyfikację przepisów i groził, że brytyjskie władze są gotowe jednostronnie wprowadzić zmiany w funkcjonowaniu handlu. Kolejni brytyjscy premierzy, Theresa May, Boris Johnson, Liz Truss i Rishi Sunak, mierzyli się z dwiema trudnymi do pogodzenia trudnościami: wzrostem napięć na irlandzkiej wyspie i pogorszeniem stosunków z Unią, które grozi wojną handlową¹⁷.

Jednocześnie dyskusja o granicy ożywiła wśród mieszkańców Irlandii Północnej historyczną dys-

kusję o przynależności i tożsamości. Według badania Lucid Talk różnica pomiędzy przeciwnikami a zwolennikami zjednoczenia wyspy po brexicie zaczęła maleć. O ile jeszcze w październiku 2017 r. za zjednoczeniem wyspy opowiadało się jedynie 34 proc. respondentów, a 55 proc. popierało pozostanie w Zjednoczonym Królestwie¹⁸, o tyle już w sierpniu 2022 r. 41 proc. chciało zjednoczenia, a za nią opowiadało się 48 proc.¹⁹. Na niekorzyść unii brytyjskiej w Irlandii Północnej przemawia też to, że bardziej skłonne do odejścia od statusu quo i wyjścia z unii są młodsze pokolenia, a liczba katolików w 2021 r. w spisie powszechnym przewyższyła liczbę protestantów. Oba te czynniki mogą wskazywać na nasilenie trendów secesjonistycznych w przyszłości. Więż z Londynem osłabi też – podobnie jak w innych krajach wchodzących wspólnie z Anglią w skład Zjednoczonego Królestwa i Wspólnoty Narodów – śmierć królowej Elżbiety II. Należy założyć, że im dłużej rząd w Londynie nie będzie w stanie znaleźć skutecznego rozwiązania problemu, tym bardziej polaryzować się będą postawy mieszkańców Irlandii Północnej.

Najmniej problematyczna z punktu widzenia Londynu jest Walia, czwarty kraj wchodzący w skład Zjednoczonego Królestwa, który – jak już pisaliśmy – podobnie jak Anglia opowiedział się za wyjściem z UE. Zgodnie z badaniem You Gov przeprowadzonym dla „Sunday Times” w styczniu 2021 r. 23 proc. ankietowanych opowiedziało się za niepodległością, natomiast przeciwna temu była ponad połowa (52

¹⁷ Podczas prac nad tym raportem rządowi Rishiego Sunaka udało się doprowadzić do przełomu w negocjacjach z Brukselą – 9 stycznia 2023 r. w wydanym wspólnie unijno-brytyjskim oświadczeniu podano, że UE i Zjednoczone Królestwo osiągnęły wstępne porozumienie w sprawie zapewnienia stronie unijnej dostępu do brytyjskich systemów informatycznych, co pozwoliłoby rozwiązać problem kontroli celnych na Morzu Irlandzkim. Obie strony zapowiedziały dalsze negocjacje w celu rozwiązania innych problemów, <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-from-foreign-secretary-james-cleverly-and-vice-president-maros-sefcovic> [31.03.2023].

¹⁸ *LT NI Tracker Poll (October 2017) – Results Report*, 2.11.2017, <https://www.lucidtalk.co.uk/single-post/2017/11/02/lt-ni-tracker-poll-october-2017-results-report> [31.03.2023].

¹⁹ Rory Carroll, *‘It’s closer now than it’s ever been’: could there soon be a united Ireland?*, 6.10.2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/oct/06/its-closer-now-than-its-ever-been-could-there-soon-be-a-united-ireland> [31.03.2023].

proc.)²⁰. Choć nadal zwolennikom wystąpienia ze Zjednoczonego Królestwa w Walii dużo brakuje do większości gwarantującej wygraną w referendum niepodległościowym, ich liczba rośnie – w 2012 r. za niepodległością opowiadało się zaledwie 12 proc. badanych²¹. Walijskie tendencje niepodległościowe mają historyczne podłoże i stały reprezentacją na scenie politycznej – do zorganizowania referendum niepodległościowego dąży nacjonalistyczna i lewicowa partia Plaid Cymru, która co prawda w latach 70. sprzeciwiała się członkostwu Wielkiej Brytanii w Unii, ale przed referendum w 2016 r. zabiegała o pozostanie we Wspólnocie. Nawet nieznaczące nastroje separatystyczne nie powinny być jednak lekceważone, bo tendencje separatystyczne w innych częściach państwa mogą inspirować także klasę polityczną w Cardiff.

Poza napięciami między poszczególnymi krajami Wielkiej Brytanii po referendum ujawniły się też podziały między metropoliami a małymi miastami, różnymi grupami wiekowymi i klasami społecznymi.

Niepewność Wspólnoty Narodów

Po referendum w 2016 r. brytyjski rząd zaczął forsować większe otwarcie na partnerów pozaeuropejskich. Strategię polityki zagranicznej bardziej otwartej i nastawionej na współpracę z państwami zamorskimi nazwano „Globalną Wielką Brytanią” (*Global Britain*). Nową pozycję Zjednoczonego Królestwa w świecie określono w dwóch dokumentach: zintegrowanym przeglądzie bezpieczeństwa, obrony, rozwoju i polityki zagranicznej zatytułowanym „Globalna Wielka Brytania w epoce rywalizacji” (*Global Britain in a Competitive Age*) oraz dokumencie dowództwa obrony „Obrona w epo-

ce rywalizacji” (*Defence in Competitive Age*). Oba zostały opracowane za rządów Borisa Johnsona, a zaprezentowano je w marcu 2021 r. Ówczesny premier największej szansy w brexicie upatrywał w polityce zagranicznej, która wolna od zobowiązań w ramach Unii miała skupić się na szukaniu nowych sojuszników w świecie – w regionach historycznie i strategicznie powiązanych z historią Zjednoczonego Królestwa. W ten sposób od powodzenia lub porażki „Globalnej Wielkiej Brytanii” zaczął bezpośrednio zależeć sukces brexitu.

Rola Wielkiej Brytanii w świecie miała zostać wzmocniona poprzez ożywienie współpracy w ramach Wspólnoty Narodów (*Commonwealth*) – to organizacja zrzeszająca 56 państw, która wyewoluowała z Imperium Brytyjskiego. Do Wspólnoty Narodów należą m.in. Australia, Bangladesz, Indie, Kanada, Malezja, Nowa Zelandia, Pakistan, Republika Południowej Afryki, Singapur i inne kraje głównie leżące w dawnych koloniach brytyjskich lub na terenach niegdyś podległych Wielkiej Brytanii na kontynentach afrykańskim i azjatyckim, a także w rejonie Morza Karaibskiego. Łącznie Wspólnota Narodów liczy 2,4 mld ludzi, co stanowi jedną trzecią mieszkańców globu, a PKB przekracza 10 bln dolarów, czyli około 14 proc. światowego PKB. Stanowi to olbrzymi potencjał do współpracy gospodarczej, handlowej i politycznej, co podkreślono w „Zintegrowanym przeglądzie”.

Największym mankamentem Wspólnoty Narodów jest współpraca w wymiarze politycznym. Jej osią miało stać się przyjęcie w 2012 r. Karty Wspólnoty Narodów (*Commonwealth Charter*), której sygnatariusze zgodzili się przestrzegać wspólnych wartości takich jak demokracja, prawa człowieka, zrównoważony rozwój czy równość rasowa i płciowa. W odróżnieniu od UE, OECD czy G7 kraje

²⁰ YouGov, *Sunday Times Survey Results*, https://docs.cdn.yougov.com/nh08mh24pk/SundayTimesResults_210121_StateoftheUnion_W.pdf [31.03.2023].

²¹ Graham Henry, *Wales says no to Scottish independence: our exclusive YouGov poll*, 19.04.2014, <https://www.walesonline.co.uk/news/wales-news/wales-says-no-scottish-independence-7007185> [31.03.2023].

wchodzące w skład *Commonwealth* są jednak niewzajemnie zróżnicowane pod względem standardów rządów prawa i przestrzegania praw człowieka, co pod dużym znakiem zapytania stawia przyszłą integrację polityczną. Choć w przeszłości Wspólnota Narodów nakładała sankcje gospodarcze na kraje łamiące wspólne wartości lub zawieszala ich członkostwo (np. Republika Południowej Afryki w czasach apartheidu, Nigeria, Zimbabwe, Gambia, Malediwy), to nadal jest ona krytykowana za zbyt pobłażliwe traktowanie mniejszości etnicznych czy seksualnych w niektórych państwach.

Słabością Wspólnoty Narodów jest też jej niewielki budżet – rocznie organizacja dysponuje około 40 mln dol., które są głównie przeznaczone na wymianę młodzieży i obsługę techniczną²². Podstawą współpracy instytucjonalnej jest sekretariat generalny z siedzibą w Londynie, którego przewodnicząca lub przewodniczący są wybierani przez Wspólnotę Narodów na czteroletnią kadencję z możliwością wydłużenia o kolejne cztery lata. Niewystarczające finansowanie znacząco utrudnia pogłębianie współpracy gospodarczej pomiędzy państwami i wzmacnianie roli Zjednoczonego Królestwa jako jego historycznego lidera.

Brexit jeszcze bardziej osłabił przywódczą rolę Wielkiej Brytanii we Wspólnocie Narodów. Poza znacznie mniejszym potencjałem ludnościowym w porównaniu z wieloma wchodzącymi w jej skład krajami Zjednoczone Królestwo straciło także dominującą rolę lidera gospodarczego – według Banku Światowego Indie w ostatnich latach doganiają Wielką Brytanię pod względem wielkości PKB. Wielka Brytania straciła również na atrakcyjności dla wielu gospodarek *Commonwealthu*, które na przestrzeni lat nawiązały relacje z wschodzącymi rynkami azjatyckimi, przede wszystkim chińskim.

Brexit w dłuższej perspektywie może przynieść dalsze osłabienie zainteresowania Zjednoczonego Królestwa jako partnera gospodarczego w krajach Wspólnoty Narodów, co wynika z mniejszego potencjału – współpraca z Wielką Brytanią przed brexitem gwarantowała dostęp do wspólnego rynku Unii liczącego 500 mln potencjalnych konsumentów.

Brexit nie tylko wywindował rangę Wspólnoty Narodów w polityce zagranicznej Zjednoczonego Królestwa, ale też postawił Londyn przed zadaniem przeprowadzenia jej głębokiej transformacji, od której może zależeć sukces lub porażka *Global Britain*. Zamiar umocnienia współpracy w ramach *Commonwealth* utrudni też śmierć królowej Elżbiety II, która przyspieszy detronizację brytyjskiego monarchy w niektórych krajach Wspólnoty Narodów. Brytyjski monarcha jest uznawany za głowę państwa w 14 spośród nich, liczba ta może się jednak wkrótce pomniejszyć o kolejne kraje, np. w rejonie Morza Karaibskiego – śladami Barbadosu, który przeprowadził detronizację w 2021 r., mogą pójść Antigua i Barbuda, Belize, Jamajka. O odejściu od monarchii na rzecz republiki dyskutuje się też w Australii, Nowej Zelandii i Kanadzie. Choć śmierć królowej i okres żałoby wyciszyły tendencje separatystyczne, a w obszarze Wspólnoty Narodów demonstrowano współpracę, powrót do kwestii związku z koroną brytyjską będzie nieunikniony w dłuższej perspektywie²³.

„Globalna Wielka Brytania” a kryzys multilateralizmu

Poza Wspólnotą Narodów potencjał Zjednoczonego Królestwa w świecie daje także stałe człon-

²² James McBride, *The Commonwealth of Nations: Brexit and the Future of 'Global Britain'*, 5.03.2020 <https://www.cfr.org/background/global-britain-and-commonwealth-nations> [31.03.2023].

²³ Magdalena Cedro, *Wielka Brytania stoi przed nowymi wyzwaniem*, 13.09.2022 <https://www.politykainsight.pl/europa/dyplomacja/2181176,1,wielka-brytania-stoi-przed-nowymi-wyzwaniami.read> [31.03.2023].

kostwo w Radzie Bezpieczeństwa ONZ oraz udział w formatach gromadzących dominujące światowe gospodarki G7 i G20 oraz w sojuszu NATO. Wielka Brytania w ostatnich latach uaktywniła się na tych forach i zyskała dużą siłę przebicia.

Londyn wykorzystał swoje przewodnictwo w G7 w 2021 r., łącząc jej priorytety z celami określonymi w strategii „Globalna Wielka Brytania”. Aktywna prezydencja dążyła do wzmocnienia współpracy państw demokratycznych, co nabrało znaczenia po rosyjskim ataku na Ukrainę 24 lutego 2022 r., kiedy w ramach G7 koordynowano sankcje nakładane na Rosję przez UE, USA, Wielką Brytanię, Japonię i Kanadę. Wielka Brytania w trakcie przewodnictwa w G7 postawiła też na wzmocnienie współpracy „państw podobnie myślących” w związku z rosnącymi wpływami Chin.

Wielka Brytania postawiła także na wzmocnienie swojego potencjału militarnego, co było obliczone na podniesienie jej rangi w NATO. W dokumencie „Obrona w epoce rywalizacji” (w którym w ogóle nie wspomniano współpracy z Unią) wyznaczono jako cel zdobycie pozycji „jednej z najbardziej zintegrowanych, cyfrowych i sprawnych sił na świecie”²⁴. Ogłoszone przez Borisa Johnsona w 2021 r. zwiększenie wydatków obronnych o 14 proc. sprawiło, że Wielka Brytania stała się liderem pod względem wydatków na obronę wśród europejskich członków NATO. Inwestycja w bezpieczeństwo i aktywność w ramach NATO pozwoliła Zjednoczonemu Królestwu odgrywać istotną rolę po rosyjskiej napaści na Ukrainę 24 lutego 2022 r. Wielka Brytania koordynowała razem z UE i USA odpowiedź na rosyjską agresję i zaangażowała się w dyskusję na temat wzmacniania europejskiego bezpieczeństwa, a oferując znaczące wsparcie

dla Ukrainy, Londyn uniknął ryzyka marginalizacji w wymiarze współpracy transatlantyckiej²⁵, co mogło być potencjalną konsekwencją brexitu.

Wychodząc z Unii, Wielka Brytania postawiła na promowanie multilateralizmu. Twierdziła bowiem, że wielostronna współpraca pomiędzy krajami w świecie zapewnia największe korzyści. W tym celu planowała działać na rzecz zachowania globalnego systemu wolnego handlu – zapowiedziała przejście od USA roli reformatora Światowej Organizacji Handlu (WTO) oraz podpisanie szeregu nowych umów handlowych. Otwarcie na współpracę gospodarczą w świecie miało z kolei pomóc w uczynieniu z Londynu międzynarodowego centrum finansowego na wzór Singapuru.

Brexit wskazywano jako jeden z głównych czynników umożliwiających zwrot ku multilateralizmowi. Będąc w Unii, Wielka Brytania jako państwo członkowskie przenosiła uprawnienia w zakresie kształtowania polityki handlowej na Komisję Europejską, która w rozmowach z krajami trzecimi reprezentowała interesy wszystkich unijnych stolic. Dlatego Wielka Brytania postrzegała politykę Brukseli jako zbyt protekcyjną i ostrożną. Uwalniając się ze zobowiązań w ramach wspólnoty, Londyn postawił na znoszenie barier w handlu i promowanie otwartości we współpracy gospodarczej. W kampanii przed referendum w 2016 r. podkreślano potencjał przyszłych umów, jakie Wielka Brytania miała zawrzeć po rozwodzie z Unią Europejską z Indiami, Chinami i Stanami Zjednoczonymi. Za sprawą brexitu Zjednoczone Królestwo odzyskało swobodę wstępowania do bloków gospodarczych lub nawet ich współkreowania. Nadzieje wiązano też z rosnącymi gospodarkami *Commonwealthu*. Średni roczny wzrost PKB we Wspólnocie Narodów

²⁴ Parlament Europejski, *‘Global Britain’ and ‘Europe of Defence’, Prospects, challenges and opportunities*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/696176/EPRS_BRI\(2021\)696176_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/696176/EPRS_BRI(2021)696176_EN.pdf) [31.03.2023].

²⁵ W sumie Wielka Brytania udzieliła Ukrainie 2,3 mld funtów pomocy wojskowej w 2022 r., a rząd zobowiązał się do utrzymania tego samego poziomu finansowania w 2023 r., <https://www.gov.uk/government/news/uk-military-support-for-ukraine-continues-with-delivery-of-counter-explosive-ordnance-equipment> [31.03.2023].

na poziomie 4,4 proc. zestawiano z rosnącą roczne w tempie 2 proc. PKB gospodarką Unii Europejskiej.

Po referendum w 2016 r. rząd Theresy May rozpoczął szeroko zakrojone negocjacje handlowe z partnerami na całym świecie. Łącznie do 2023 r. kolejne rządy brytyjskie wynegocjowały 71 umów handlowych²⁶. Ich wartość jest jednak znikoma, ponieważ w większości odtwarzają one umowy handlowe, które obowiązywały w okresie członkostwa Zjednoczonego Królestwa w Unii Europejskiej. Jak podkreśla UK Trade Policy Observatory, nie tylko nie wnoszą one do handlu Wielkiej Brytanii, ale wręcz – ponieważ nie odwzorowują ich wiernie – osłabiają wymianę handlową²⁷.

Wśród kilkudziesięciu umów zawartych w związku z brexitem Wielka Brytania wskazywała na wartość dodaną porozumień z Nową Zelandią i Australią, z którymi Unia nie miała podpisanych umów handlowych w okresie członkostwa Zjednoczonego Królestwa (umowę z Nową Zelandią Bruksela wynegocjowała w 2022 r., a zakończenie rozmów z Australią spodziewane jest w 2023 r.). Australia i Nowa Zelandia nie są jednak znaczącymi partnerami handlowymi dla Zjednoczonego Królestwa – odpowiadają za odpowiednio 1,7 proc. i 0,2 proc. brytyjskiego eksportu oraz 1 proc. i 0,2 proc. brytyjskiego importu. Porozumienia handlowe wpłynęły pozytywnie na współpracę, ale ze względu na dystans geograficzny nie zwiększą jej w wielkim stopniu. Brytyjski rząd uznaje też jako nowe porozumienie zawarte z Japonią, ponieważ umowa podpisana z tym krajem przez Unię Europejską w momencie brexitu nie była w pełni operacyjna. Jak jednak zauważa UK Trade Policy Observatory, porozumienie z Japonią jest wzorowane na umowie

unijnej i zawiera jedynie kilka różnic. W stosunku do braku porozumienia sam rząd szacuje, że umowa podniesie PKB Wielkiej Brytanii o 1,5 mld funtów (0,07 proc. lub 22 funty na mieszkańca), ale w porównaniu z tym, co miałyby ona, jeśli do brexitu by nie doszło, zyski są znikome lub ujemne.

Londyn liczył też na rozwój handlu z państwami w rejonie Pacyfiku. W lutym 2021 r. złożył wniosek o udział w porozumieniu transpacyficznym (*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, CPTPP). Chodzi o umowę, podpisało w 2018 r. podpisało 11 krajów rejonu Azji i Pacyfiku: Australia, Brunei, Chile, Japonia, Kanada, Malezja, Meksyk, Nowa Zelandia, Peru, Singapur i Wietnam. Wielka Brytania byłaby pierwszym krajem, który dołączył do inicjatywy już po jej założeniu. 2022 r. nie przyniósł jednak przełomu w negocjacjach. Problemem jest poziom dostępu do brytyjskiego rynku, jakiego chcą od Zjednoczonego Królestwa niektóre państwa sygnatariusze porozumienia²⁸.

Największe nadzieje wiązano w Londynie z negocjacjami handlowymi ze Stanami Zjednoczonymi. Ze względu na pozycję, jaką w brytyjskim handlu zajmują USA, umowa z Waszyngtonem przyniosłaby nie tylko korzyści gospodarcze, ale byłaby też największą polityczną nagrodą dla rządów torysów za ich zaangażowanie w wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Po objęciu stanowiska prezydenta w 2021 r. Joe Biden zawiesił jednak wszystkie negocjacje handlowe, argumentując to ochroną miejsc pracy w Stanach Zjednoczonych. Zawieszenie rozmów z Wielką Brytanią ma także wymiar polityczny – administracja Bidena zaangażowała się bowiem w spór o protokół północnoirlandzki pomiędzy Zjednoczonym Królestwem a Unią Eu-

²⁶ *UK trade agreements in effect*, 3.11.2022, <https://www.gov.uk/guidance/uk-trade-agreements-in-effect> [31.03.2023].

²⁷ Alan Winters, Guillermo Larbalestier, *The UK's new Trade Agreements: Curb your Enthusiasm*, 8.11.2021, <https://blogs.sussex.ac.uk/uktpo/2021/11/08/the-uks-new-trade-agreements-curb-your-enthusiasm/> [31.03.2023].

²⁸ Yusuke Nakajima, *U.K. pushes Indo-Pacific trade deals to next year as dissent grows*, 22.12.2022, <https://asia.nikkei.com/Economy/Trade/U.K.-pushes-Indo-Pacific-trade-deals-to-next-year-as-dissent-grows>

ropejską. Waszyngton sygnalizował, że jest gotowy uzależnić współpracę gospodarczą z Wielką Brytanią od jej zdolności do znalezienia rozwiązania gwarantującego nienaruszalność porozumienia wielkopiątkowego z 1998 r. Stało się to powodem, dla którego następcy Borisa Johnsona dystansowali się od kwestii umowy o wolnym handlu. Liz Truss wprost powiedziała, że nie należy oczekiwać jej zawarcia w krótkiej perspektywie²⁹. Rishi Sunak z kolei podkreślał potencjał współpracy gospodarczej bez doprecyzowania jego związku z porozumieniem handlowym³⁰.

Wielkiej Brytanii nie udało się także zawrzeć umowy o wolnym handlu z Indiami ze względu na silnie protekcjonistyczne podejście tego rosnącego azjatyckiego giganta³¹. Wojna w Ukrainie stała się jednak politycznym imperatywem. Od momentu rosyjskiego ataku na Ukrainę brytyjski rząd – tak samo, jak Komisja Europejska – dostrzeża w negocjacjach handlowych przede wszystkim szansę na zbliżenie z New Delhi, które pozostaje raczej neutralne wobec wojny, czego powodem jest uzależnienie Indii od rosyjskiego uzbrojenia i możliwość importowania rosyjskich surowców po konkurencyjnych cenach ze względu na odcięcie od nich zachodnich gospodarek. Londyn, tak samo jak Bruksela, zapowiedział przełom w negocjacjach z Indiami w 2023 r.

Kwestia umów handlowych pokazuje, że pomimo brexitu i nowej strategii w polityce zagranicznej interesy i szanse Zjednoczonego Królestwa i Unii Europejskiej pozostają zbieżne. Podobnie do unijnego zmienia się podejście Wielkiej Brytanii do Chin. O ile w czasie referendum w 2016 r. współpraca z Chinami wydawała się perspektywiczna, o tyle prorosyjska postawa Pekinu wobec wojny w Ukrainie pogłębiła rosnące w ostatnich latach

wątpliwości wobec współpracy z Państwem Środka. Przy czym Zjednoczone Królestwo zajmuje obecnie stanowisko wobec tego kraju bliższe asertywnej i stanowczej polityce Stanów Zjednoczonych niż ostrożnej Unii Europejskiej.

Nad przyszłością globalnego porządku bazującego na wolnym handlu i multilateralizmie największy znak zapytania postawiła rosyjska agresja na Ukrainę, bo zweryfikowała plany i diagnozy postawione w *Global Britain*. O ile strategia wzmocnienia architektury bezpieczeństwa okazała się słuszna, o tyle postawienie na globalizację i otwarty handel wymaga korekty.

Globalne wyzwania, przed jakimi stanęła Wielka Brytania po brexicie (rosyjski imperializm, rosnąca niepewność ze strony Chin) Wielka Brytania rozwiązuje wspólnie z Unią, chociaż na jej rubieżach, czyli bez możliwości wpływania na kształt unijnych polityk. Chociaż Zjednoczone Królestwo zamierzało prowadzić politykę zagraniczną niezależnie od Unii, wojna w Ukrainie doprowadziła do skonsolidowania zachodnich sił. Wielka Brytania koordynuje swoje działania z UE i USA – dołącza do zachodnich obostrzeń nakładanych na Rosję, dystansuje się od Chin i w ramach chińskiego decouplingu stawia na tych samych partnerów gospodarczych w świecie, np. na Indie. Ale już wcześniej – przed wojną, kiedy brytyjska dyplomacja przekonana była do multilateralizmu – Wielka Brytania bardziej od wyznaczania trendów zajmowała się nadrabianiem zaległości wynikających z brexitu.

²⁹ <https://www.bbc.com/news/uk-politics-62959374> [31.03.2023].

³⁰ *UK's Sunak expresses optimism on U.S. economic ties without talking trade deal*, 16.11.2022, <https://www.reuters.com/world/uks-sunak-expresses-optimism-more-trade-with-us-did-not-raise-deal-2022-11-16/> [31.03.2023].

³¹ Wojna w Ukrainie zdynamizowała jednak rozmowy, negocjacje handlowe mają zostać przyspieszone w 2023 r.

SPOŁECZNE SKUTKI BREXITU

Zmniejszenie mobilności

Migracja była kluczowym tematem w debacie publicznej w Zjednoczonym Królestwie w latach poprzedzających brexit – na tę kwestię jako najważniejszą w badaniu opinii publicznej przeprowadzonym w przededniu referendum w 2016 r. wskazywało 56 proc. Brytyjczyków³². Dlatego hasło przywrócenia kontroli nad granicami miało znaczący wpływ na wynik plebiscytu w sprawie dalszego członkostwa w Unii Europejskiej. Determinowało też działania rządów w jego następstwie. Unijni obywatele, którzy zamieszkali w Zjednoczonym Królestwie przed końcem 2020 r., mogli zostać, ale najpierw musieli udowodnić odpowiednio długi pobyt. Osoby mieszkające przez pięć lat i dłużej mogły wnioskować o status osoby osiedlonej (*settled status*), a dla unijnych obywateli przebywających krócej w Wielkiej Brytanii przewidziano status tymczasowy (*pre-settled status*). Z prawa do pozostania w Zjednoczonym Królestwie skorzystało blisko 6 mln obywateli krajów członkowskich Unii³³.

Natomiast brytyjski rząd zdecydował się ograniczyć dostęp do brytyjskiego rynku pracy dla przyszłych potencjalnych migrantów z Unii. Swoboda przepływu osób – jedna z czterech kluczowych swobód w ramach wspólnego rynku Unii – została wygaszona 1 stycznia 2021 r. Tego dnia weszła w życie nowa polityka migracyjna, która wprowadziła

restrykcyjne kryteria dla obywateli Unii bazujące na wysokich kwalifikacjach i jednocześnie liberalizowała wymogi dla osób ubiegających się o wize pracownicze z krajów spoza Unii. Zapoczątkowało to rewolucję w przepływach migracyjnych do Wielkiej Brytanii, które w poprzedzającej zmianę dekadzie zdominowali migranci z krajów Europy Środkowej. Szacuje się, że w latach 2014–2019 rocznie do Wielkiej Brytanii w celu podjęcia pracy przyjeżdżało średnio 140 tys. obywateli innych krajów członkowskich, z czego 90 tys. miało już posadę. Tymczasem w okresie pomiędzy 2019 r. a czerwcem 2022 r. mieszkańcom UE przyznano zaledwie 31 tys. wizy pracowniczych, a w czołówce zamiast Polaków, Rumunów i Bułgarów korzystających wcześniej ze swobody przepływu osób znaleźli się Francuzi, Niemcy i Włosi. W tym samym okresie wzrósł za to skokowo odsetek wiz przyznawanych obywatelom spoza krajów UE – o 80 proc.³⁴. Liberalizacja przepisów doprowadziła do wzrostu liczby wiz przyznawanych m.in. obywatelom Indii (liczba ta wzrosła do 111 tys.), ale także Filipińczykom i Nigeryjczykom. Liberalizacja kryteriów wizowych dla osób z krajów trzecich miała zapewnić brytyjskiemu rynkowi pracy nieprzerwany dostęp do taniej i sezonowej siły roboczej w odpowiedzi na obawy rolników i producentów żywności o brak rąk do pracy.

Resentyment wobec migrantów z krajów Europy Środkowej był też najprawdopodobniej przy-

³² *Where Next? The Future of the UK-EU Relationship*, raport ośrodka UK in a Changing Europe, s. 16.

³³ *EU Settlement Scheme quarterly statistics, June 2022*, 27.09.2022, <https://www.gov.uk/government/statistics/eu-settlement-scheme-quarterly-statistics-june-2022/eu-settlement-scheme-quarterly-statistics-june-2022#key-points> [31.03.2023].

³⁴ *How has immigration changed under the UK's new 'points based' system?*, 27.09.2022, <https://commonslibrary.parliament.uk/how-has-immigration-changed-under-the-uks-new-points-based-system/> [31.03.2023].

czyną, dla której Wielka Brytania wprowadziła bardzo nieelastyczną politykę wobec uchodźców z Ukrainy po rosyjskiej napaści 24 lutego 2022 r. Pomimo dużej diaspory ukraińskiej na Wyspach i bezprecedensowego militarnego wsparcia brytyjskiego rządu dla Ukrainy do Zjednoczonego Królestwa udało się 155 tys. osób, mniej niż do Hiszpanii i Włoch³⁵. Wielka Brytania nie zniosła obowiązku wizowego dla ukraińskich obywateli. Pozwolenie na pobyt mogły otrzymać jedynie osoby, które miały już bliskich w tym kraju w ramach łączenia rodzin albo mogły udowodnić, że mieszkały wcześniej w Wielkiej Brytanii i znalazły tam sponsora, który był w stanie zapewnić im miejsce pobytu.

Brytyjscy obywatele cenili sobie swobodę przepływu osób w ramach Unii Europejskiej. W 2015 r. prawie 1,5 mln osób urodzonych w Wielkiej Brytanii zamieszkiwała inne kraje członkowskie, w tym ponad 300 tys. w Hiszpanii³⁶. O ile osoby mieszkające już w krajach członkowskich mogły na zasadzie wzajemności ubiegać się o prawo do stałego pobytu, o tyle Brytyjczycy, którzy chcieliby przenieść się do krajów członkowskich, muszą obecnie zabiegać o wizy. Dotyczy to także studentów ze względu na wstrzymanie wymian studenckich. Co prawda obywatele brytyjscy nie potrzebują wizy, jeśli ich wizyta nie przekracza 90 dni, ale od 2024 r. będą musieli rejestrować się w systemie ETIAS, by móc wjechać do unijnych krajów lub podróżować przez nie. Brexit w dużej mierze nie powinien więc utrudnić turystyki pomiędzy krajami, wyjątkiem są osoby spędzające zimę na południu Europy, które będą musiały opuścić terytorium Unii po niespełna trzech miesiącach.

Rosnące trudności z nieregularną migracją

Brexit przywrócił kontrolę jedynie nad legalną migracją pomiędzy Wielką Brytanią a 27 krajami członkowskimi Unii. Wbrew zapowiedziom rządów torysów nie udało się znaleźć skutecznej odpowiedzi na przepawy przez kanał La Manche bez pozwolenia. Według rządowych statystyk w 2018 r. obserwowano przepawę przez kanał jednej łódki rzadziej niż co dziesięć dni, w efekcie liczba osób, które przybyły w tamtym czasie do Wielkiej Brytanii bez pozwolenia, wyniosła 300³⁷. Tymczasem w 2022 r. liczba ta wzrosła do 40 tys., a przepawy łodzi z co najmniej 40 osobami na pokładzie obserwowane są co najmniej co drugi dzień. Brexit nie tylko nie okazał się więc w tej kwestii pomocny, ale też ograniczył możliwość rozwiązania tego problemu do stosunków dwustronnych pomiędzy Wielką Brytanią a Francją (takie porozumienie zostało zawarte w listopadzie 2022 r.³⁸).

Innymi słowy Londyn pozbawił się prawa głosu w zarządzaniu migracją na poziomie europejskim i wypracowywaniu wspólnego rozwiązania np. w ramach debatowanego w Unii paktu migracyjnego czy składania skarg przed Trybunałem Sprawiedliwości UE w Luksemburgu. Wzrost liczby osób przepawiających się do Wielkiej Brytanii jest bowiem pokłosiem rosnącego ponownie od dwóch lat naporu migracyjnego na południowe granice Unii Europejskiej. Zjednoczone Królestwo nie jest też już stroną rozporządzenia dublińskiego, zgodnie z którą osoby zabiegające o status uchodźcy

³⁵ Marek Świerczyński, Kacper Wańczyk, *Gdzie schronili się Ukraińcy i Ukrainki*, <https://www.politykainsight.pl/serwis-specjalny/uchodzcy> [31.03.2023].

³⁶ *Migration and brexit*, <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/projects/migration-and-brexit/> [31.03.2023].

³⁷ *Irregular migration to the UK, year ending December 2022*, 23.02.2023, <https://www.gov.uk/government/statistics/irregular-migration-to-the-uk-year-ending-december-2022/irregular-migration-to-the-uk-year-ending-december-2022> [31.03.2023].

³⁸ *UK-France migration deal: how does Brexit factor into the plan to stop small boats?*, 18.11.2022, <https://the-conversation.com/uk-france-migration-deal-how-does-brexit-factor-into-the-plan-to-stop-small-boats-194763> [31.03.2023].

powinny być zwracane do pierwszego kraju członkowskiego po przekroczeniu granic Unii. Londyn nie może więc domagać się od Paryża przyjmowania migrantów, którzy przekroczyli kanał La Manche, a bilateralna umowa zawarta pod koniec 2022 r. nie zawiera porozumienia w tej sprawie. Wielka Brytania nie może także korzystać z umów zawieranych przez Unię z bezpiecznymi krajami trzecimi regulującymi readmisję – a więc przyjmowanie przez rządy krajów trzecich z powrotem swoich obywateli, których wnioski o status uchodźcy odrzucono. Pokłosiem tego było porozumienie zawarte w kwietniu 2022 r. przez rząd Borisa Johnsonsa z Rwandą, która miała przyjąć „dziesiątki tysięcy” osób w zamian za brytyjskie inwestycje rozwojowe o wartości 120 mln funtów. Umowa wywołała duże kontrowersje nie tylko w obszarze praw człowieka, ale też racjonalności, ponieważ wśród osób przepływających się na łodziach do Wielkiej Brytanii Afrykańczycy stanowią mniejszość (według danych *Home Office* w 2021 r. najliczniejszą grupą narodowościową byli Irańczycy)³⁹.

Niepewność w świecie nauki

Zgodnie z umową handlową pomiędzy Wielką Brytanią a Unią Zjednoczone Królestwo miało dalej brać udział w programach naukowych, w tym w kluczowym unijnym instrumencie finansowania badań naukowych i innowacyjności Horyzont Europa oraz programie obserwowania satelitarne Ziemi Copernicus. Wielka Brytania zadeklarowała wnieść do wartego 95 mld euro Horyzontu 15 mld funtów, co miało zapewnić brytyjskim placówkom naukowym udział w programach w czasie całej siedmioletniej perspektywy unijnego budżetu

na lata 2021–2027. W związku jednak ze sporem o protokół północnoirlandzki i groźbę jego obchodzenia przez Londyn Bruksela wstrzymała w 2022 r. dostęp Brytyjczyków do programów naukowych. Chociaż spotkanie premiera Rishiego Sunaka i przewodniczącej KE Ursuli von der Leyen 27 lutego 2023 r. przyniosło polityczne porozumienie w sprawie protokołu, kwestia udziału Wielkiej Brytanii w programach naukowych nadal nie została przesądzona. Von der Leyen co prawda zadeklarowała powrót Brytyjczyków do programu Horyzont Europa, ale potem z Londynu zaczęły płynąć doniesienia, że brytyjski rząd zaakceptuje powrót do współpracy naukowej jedynie pod warunkiem, że porozumienie dotyczące finansów będzie dla Zjednoczonego Królestwa wystarczająco atrakcyjne⁴⁰. Chodzi przede wszystkim o to, kiedy i na jakich warunkach Londyn ma wpłacić do unijnego budżetu swój zapowiadany wkład. W czasie politycznych napięć z Brukselą rząd Borisa Johnsona rozważał także powołanie własnego programu naukowego, który miałby omijać współpracę z Unią, a otwierać ją na partnerów światowych.

Brytyjskie władze nie są przekonane do podtrzymywania współpracy naukowej z Unią Europejską pomimo zapisów samej umowy brexitowej oraz ponawianych apeli samych naukowców z brytyjskich placówek naukowych i badawczych, którzy nie tylko obawiają się o brak finansowania swoich badań, ale przede wszystkim przestrzegają przed odizolowaniem brytyjskiej nauki od reszty Europy. Wielka Brytania wystąpiła także z Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji, placówki naukowej zapewniającej kształcenie i możliwość prowadzenia badań z zakresu humanistyki i badań społecznych na poziomie doktoranckim i postdoktoranckim. Ograniczyło to dostęp brytyjskich

³⁹ Aimée-Noël Mbiyozo, *Rwanda–UK deal degrades refugee conventions and Africa’s approach*, 26.04.2022 <https://issafrica.org/iss-today/rwandauk-deal-degrades-refugee-conventions-and-africas-approach> [31.03.2023].

⁴⁰ *Rishi Sunak holds back on rejoining Horizon after Brexit breakthrough*, Financial Times, <https://www.ft.com/content/409bccc7-8cb4-4f44-87c4-340d15147c55> [31.03.2023].

studentów do prestiżowego ośrodka badań, który pozwala także na budowanie sieci powiązań pomiędzy europejskimi naukowcami i instytucjami.

Obecnie najbardziej paląca pozostaje kwestia udziału w programie Horyzont Europa – im później brytyjska akademia do niego dołączy, tym mniej projektów będzie zrealizowanych w obecnej siedmioletniej perspektywie budżetowej. Skłonność Londynu i Brukseli do toczenia sporów wskazuje na potencjalne przyszłe problemy z prowadzeniem współpracy naukowej, która stała się zakładnikiem politycznych tarć pomiędzy Zjednoczonym Królestwem a KE. Rezygnacja z udziału w tak dużym programie badawczym utrudniłaby powrót do niego w kolejnej perspektywie finansowej.

Podobnie niespodziewana była decyzja o zrezygnowaniu przez Wielką Brytanię z udziału w wymianie naukowej Erasmus Plus, którą rząd Borisa Johnsona ogłosił tuż przed sfinalizowaniem rozmów na temat umowy brexitowej w grudniu 2020 r. Podobnie jak w przypadku Horyzontu Europa, brytyjski rząd ogłosił alternatywny program Turing (od nazwiska wybitnego brytyjskiego matematyka). Johnson oświadczył wówczas, że Erasmus Plus kosztuje brytyjski budżet za dużo. Budżet programu Turing ma wynosić mniej od brytyjskiej składki do unijnego programu i być dostępny jedynie dla studentów brytyjskich uczelni (studenci z krajów

członkowskich Unii nie mogą więc już dłużej jeździć na wymianę do Wielkiej Brytanii), którzy będą mogli wybierać nie tylko spośród uczelni europejskich, ale też innych na świecie.

Spółeczny sprzeciw wobec deregulowania

Brytyjski rząd, negocjując nowe porozumienia, musi brać też pod uwagę brak poparcia dla deregulacji wśród Brytyjczyków. Według badania opublikowanego w październiku 2022 r. przez Tony Blair Institute for Global Change poparcie społeczne dla rezygnowania ze standardów np. w zakresie rynku pracy na rzecz podpisywania umów handlowych jest niewielkie⁴¹. Ponad połowa badanych (54 proc.) popiera bardziej rygorystyczne krajowe zabezpieczenia regulacyjne, nawet jeśli ograniczy to możliwość podpisywania umów handlowych z dużymi gospodarkami takimi jak Stany Zjednoczone. Gotowość do zrezygnowania ze standardów w zamian za nowe partnerstwa handlowe poparła mniej niż jedna trzecia respondentów (27 proc.). Co ciekawe, zwolennicy brexitu byli w tej sprawie podzieleni – 42 proc. chciało mocniejszych zabezpieczeń, a 37 proc. była gotowa je poświęcić w zamian za więcej umów handlowych.

⁴¹ Anton Spisak, *Moving On: How the British Public Views Brexit and What It Wants From the Future Relationship With the European Union*, 18.10.2022, <https://institute.global/sites/default/files/articles/Moving-On-How-the-British-Public-Views-Brexit-and-What-It-Wants-From-the-Future-Relationship-With-the-European-Union.pdf> [31.03.2023].

EKONOMICZNE SKUTKI BREXITU

Od momentu ogłoszenia wyników referendum w sprawie wyjścia z Unii Europejskiej gospodarka Wielkiej Brytanii przechodzi trudny okres. Zjednoczone Królestwo jest jedynym krajem G7, który do końca 2022 r. produkował mniej niż przed pandemią⁴². Brytyjska gospodarka jest również jedną z krajów G7, której rozmiar ma się zmniejszyć w 2023 r., według prognoz IMF⁴³. Wolniej rosną również handel międzynarodowy⁴⁴ oraz inwestycje⁴⁵, a wiele sektorów boryka się z niedoborami na rynku pracy⁴⁶.

Nie wszystkie z tych skutków można przypisać wpływowi brexitu. Pandemia COVID-19 oraz rosyjska agresja na Ukrainę również osłabiły gospodarkę Zjednoczonego Królestwa. Niemniej to właśnie Wielka Brytania przez ostatnie siedem lat notuje słabsze wyniki niż podobne jej gospodarki. Analiza dostępnej literatury wskazuje, że brexit przyczynił się do wzrostu cen importu, mniejszych inwestycji, niedoborów pracowników i zmniejszenia produkcji krajowej. Wyjście z Unii Europejskiej poskutkowało też wyższymi kosztami życia dla przeciętnej osoby mieszkającej w Wielkiej Brytanii. Jak do tego doszło?

Deprecjacja funta

W dzień po referendum nastąpił największy spadek wartości którejkolwiek z największych czterech walut od czasu upadku systemu z Bretton Woods⁴⁷. Funt brytyjski stracił około 10 proc. swojej wartości bezpośrednio po ogłoszeniu wyniku referendum. Funt nie odrobił strat brexitowych – utrzymuje się na znacznie niższej wartości niż przed referendum aż do czasu publikacji tego raportu (wykres 1 na stronie 26).

Główną konsekwencją deprecjacji funta był wzrost cen importu, który napędził wzrost inflacji. Ponieważ za obce waluty należało zapłacić więcej, osoby oraz firmy w Wielkiej Brytanii doświadczyły nagłego wzrostu cen produktów i półproduktów sprzedawanych w obcych walutach. Firmy importujące doświadczyły nagłego wzrostu kosztów, a konsumenci nagłych wzrostów cen towarów z zagranicy.

Według analizy ekonomistów z Centre for Economic Policy Research (CEPR) deprecjacja funta zwiększyła inflację CPI o 2,9 p.p. w 2017 r.⁴⁸. Dla

⁴² *Brexit and the economy: the hit has been 'substantially negative'*, Financial Times, <https://www.ft.com/content/e39d0315-fd5b-47c8-8560-04bb786f2c13> [31.03.2023].

⁴³ *Britain the only G7 economy forecast to shrink in 2023*, The Guardian, 31.01.2023, <https://www.theguardian.com/business/2023/jan/31/britain-only-g7-economy-expected-shrink-2023-imf> [31.03.2023].

⁴⁴ *Brexit reduced overall EU-UK goods trade flows by almost one-fifth*, EERI, 19.10.2022, <https://www.esri.ie/news/brexit-reduced-overall-eu-uk-goods-trade-flows-by-almost-one-fifth> [31.03.2023].

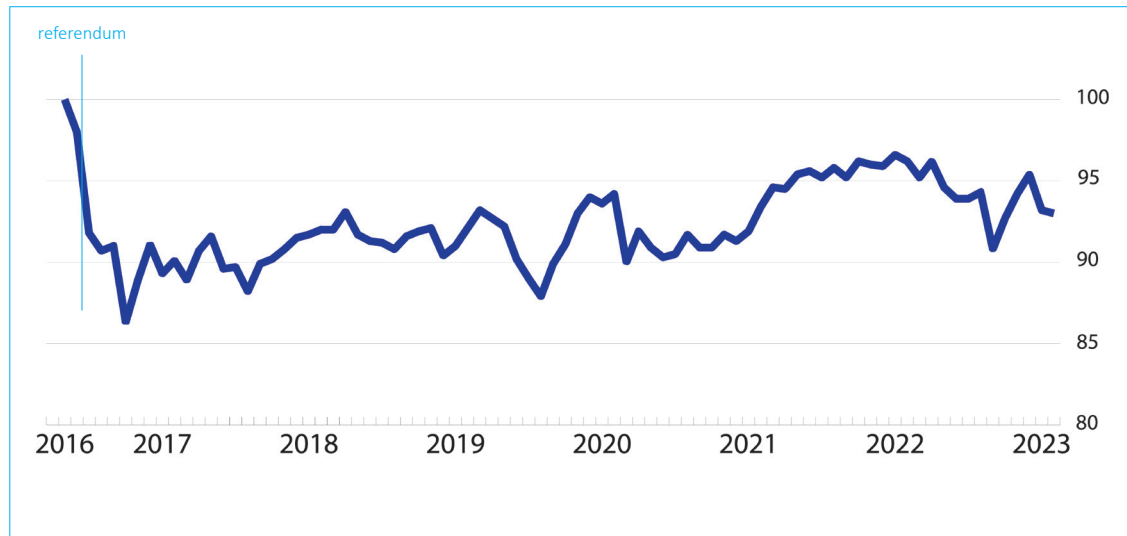
⁴⁵ *Brexit hit UK investment by £29bn, says Bank of England policymaker*, 13.02.2023 <https://www.bbc.com/news/business-64623488> [31.03.2023].

⁴⁶ Madeleine Sumption, Chris Forde, Gabriella Alberti, Peter William Walsh, *How is the End of Free Movement Affecting the Low-wage Labour Force in the UK?*, 15.08.2022, <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/reports/how-is-the-end-of-free-movement-affecting-the-low-wage-labour-force-in-the-uk/> [31.03.2023].

⁴⁷ Rui Costa, Swati Dhingra, Stephen Machin, *New dawn fades: Trade, labour and the Brexit exchange rate depreciation*, 7.12.2022, https://cep.lse.ac.uk/_NEW/publications/abstract.asp?index=9750 [31.03.2023].

⁴⁸ Thomas Sampson, Elsa Leromain, Dennis Novy, Holger Breinlich, *The Brexit vote and inflation – updated evidence*,

Wykres 1. Deprecjacja funta brytyjskiego
Wskaźnik realnego kursu funta brytyjskiego (maj 2016 = 100)



Źródło: Bank Rezerwy Federalnej St. Louis.

Wykres przedstawia zmianę realnego kursu funta brytyjskiego liczonego jako średnia ważona kursów nominalnych przy uwzględnieniu zmian cen.

przeciętnego gospodarstwa domowego, przełożyło się to na wzrost rocznego kosztu życia o 870 funtów rocznie. Wzrost inflacji był szczególnie wysoki wśród dóbr takich jak jedzenie, napoje oraz odzież. Są to przykłady dóbr, z których znaczna część na brytyjskim rynku jest importowana⁴⁹. Znaczny wzrost cen produktów importowanych przyczynił się do spadku płac realnych. Dane wartości inflacji oraz wzrostu płac realnych są spójne z tymi analizami. Wzrostowi konsumenckiej inflacji po referendum towarzyszyło zatrzymanie wzrostu płac realnych, a nawet ich spadek.

W konwencjonalnej teorii ekonomii deprecjacja waluty może przynieść firmom oraz pracownikom zyski wynikające ze zwiększonego eksportu. Istnieje więc możliwość, że zyski z większego eksportu

pokryłyby straty związane z mniejszym importem oraz wyższą inflacją konsumencką.

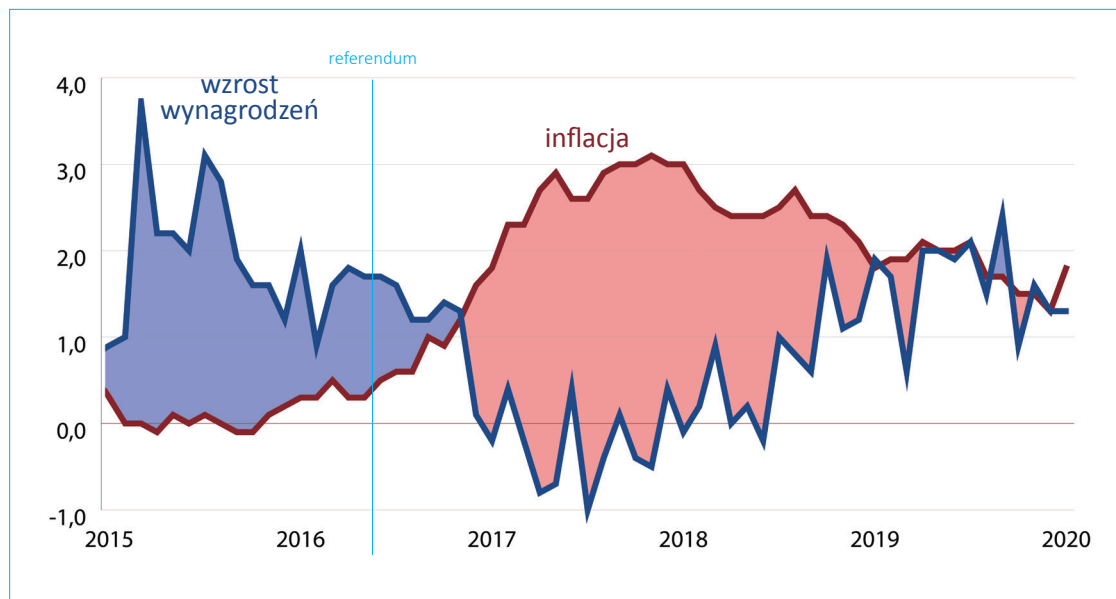
Trudno doszukać się dowodów na zwiększone zyski w brytyjskim eksporcie w wyniku deprecjacji. W październiku 2020 r. ekonomiści z Centre for Economic Performance opublikowali analizę wpływu deprecjacji funta na brytyjskie firmy, korzystając z danych ponad 16 tys. brytyjskich firm zaangażowanych w handel zagraniczny⁵⁰. Analiza ekonomistów z CEP wskazuje, że eksporterzy wcale nie doświadczyli na tyle zwiększonych dochodów, by mogłyby pokryć straty wynikające z wyższych kosztów importu. Stało się tak dlatego, że wiele z firm eksportowych doświadczyło wzrostu kosztów w wyniku wyższych cen produktów importowanych. Firmy te w dużej mierze polegały też na pól-

2.03.2020, <https://cepr.org/voxeu/columns/brexit-vote-and-inflation-updated-evidence> [31.03.2023].

⁴⁹ Swati Dhingra, Emily Fry, Sophie Hale, Ningyuan Jia, *The Big Brexit*, 22.06.2022, <https://economy2030.resolution-foundation.org/reports/the-big-brexit/> [31.03.2023].

⁵⁰ Rui Costa, Swati Dhingra, Stephen Machin, *New dawn fades: Trade, labour and the Brexit exchange rate depreciation*, 7.12.2022, https://cep.lse.ac.uk/_NEW/publications/abstract.asp?index=9750 [31.03.2023].

Wykres 2. Wzrost płac realnych zwołań po referendum Wskaźnik inflacji konsumenckiej (CPI) oraz wzrost realnych wynagrodzeń



Źródło: Office for National Statistics.

produktach z zagranicy, przez co nie były w stanie obniżyć swoich cen, by pokryć straty wynikłe ze wzrostu kosztów importu.

Badanie ekonomistów z CEP wskazuje również, że pracownicy w sektorach o większej ekspozycji na spadek kursu funta doświadczyli niższego wzrostu płac niż pozostali pracownicy. Dane wskazują więc, że w wyniku struktury importu brytyjskich firm większość straciła na deprecjacji funta. Całościowy wpływ spadku wartości to wyższe koszty dla firm oraz wyższe ceny dla konsumentów, co zubożyło przeciętne gospodarstwo domowe.

Handel i umowy handlowe

Według polityków probrexitowych wyjście z Unii Europejskiej miało przynieść Wielkiej Brytanii nowe, korzystne umowy handlowe, pozbawione

barier narzuconych przez UE. Dotychczas brytyjskiemu rządowi udało się podpisać jedynie kilka umów handlowych, w tym z krajami Unii Europejskiej, Japonią, Australią oraz Nową Zelandią⁵¹. Relacje handlowe z większością pozostałych krajów funkcjonują na tych samych zasadach co przed referendum.

Umowa handlowa z Unią Europejską (TCA)

Najważniejszą zmianą po brexicie w obszarze warunków handlowych jest wejście w życie Trade and Cooperation Agreement (TCA). Umowa, która reguluje nowe zasady handlu z Unią Europejską, weszła w życie 31 grudnia 2020 r.

Nowa umowa handlowa z Unią Europejską nie jest dobrze oceniana przez przedsiębiorców. Według sondażu British Chamber of Commerce 77 proc. firm, na które wpływ ma TCA, uznało, że nie pomaga im ono zwiększyć sprzedaży. Z kolei 56 proc.

⁵¹ *The UK's trade agreements*, 2.03.2020, <https://www.gov.uk/government/collections/the-uks-trade-agreements#trade-agreements-in-force> [31.03.2023].

respondentów stwierdziło, że trudno zaadaptować im się do nowych reguł handlu towarami⁵². Z badań BCC wynika, że nowe obciążenia celne, nowe bariery regulacyjne oraz opóźnienia związane z przekraczaniem granic są głównymi źródłami problemów, jakie TCA dostarczyło przedsiębiorcom⁵³.

Bezpośrednio po wejściu w życie TCA eksport i import brytyjskiej gospodarki znacząco spadły. Z kolei w 2021 r. niemalże każda inna rozwinięta gospodarka doświadczyła znaczącego wzrostu wartości handlu. Opublikowano już kilka badań, które podsumowują wpływ TCA na brytyjski handel międzynarodowy. Wyniki analiz ilościowych wskazują, że nowe reguły handlu negatywnie wpłynęły zarówno na import, jak i na eksport. Różnią się jednak pod względem szacunków skali negatywnych skutków.

Prof. Jun Du, ekonomistka z Aston Business School, zbudowała model gospodarki brytyjskiej, by zasymulować handel bez nowych barier. Jej analiza wskazuje, że import do Zjednoczonego Królestwa zdążył nadrobić braki wynikłe z TCA w półtora roku. Z kolei eksport do UE nie nadrobił swojej wartości – i był 26 proc. niżej na koniec analizy (tj. początek 2022 r.) niż w modelu gospodarki bez nowych barier⁵⁴.

Do podobnych wniosków doszli ekonomiści z irlandzkiego Economic and Social Research Institute (ESRI). Według ich analizy nowe bariery zmniejszy-

ły brytyjski eksport do europejskich gospodarek o 16 proc. Nowe bariery miały także zmniejszyć europejski import do Zjednoczonego Królestwa o 20 proc⁵⁵. Analiza brytyjskiego Office for Budget Responsibility (OBR) z października 2021 r. wskazuje, że nowe bariery w handlu wynikły z TCA spowodują 4-procentowy spadek długoterminowego wzrostu gospodarczego⁵⁶.

Pozostałe umowy handlowe

Większość umów handlowych obecnie stosowanych przez Wielką Brytanię jest oparta na dokładnie tych samych warunkach co przed wyjściem z UE. Zjednoczone Królestwo jest wciąż w procesie negocjacji nowych zasad handlu z innymi krajami. Pierwsze umowy z nowymi warunkami zostały podpisane z Japonią (2020), Australią (2021) i Nową Zelandią (2021). Umowy z krajami spoza Unii Europejskiej będą miały o wiele mniejszy wpływ niż TCA. To kraje członkowskie Unii Europejskiej są największymi partnerami eksportowymi oraz importowymi Wielkiej Brytanii. Dane z krajami spoza UE wskazują, że nowe zasady handlowe nie spowodowały handlowego renesansu. Brytyjski eksport do Japonii spadł o 3,3 proc. w pierwszym roku obowiązywania nowych warunków⁵⁷. Związki rolników oraz eksperci ostro krytykują jednostronność podpisanej umowy z Australią. Po PR-owych porażkach pierwszych umów

⁵² *Brexit Trade Deal Not Delivering*, 21.12.2022 <https://www.britishchambers.org.uk/news/2022/12/brexit-trade-deal-not-delivering> [31.03.2023].

⁵³ British Chambers of Commerce, *The Trade and Cooperation Agreement: Two Years On* <https://www.britishchambers.org.uk/media/get/Trade%20and%20Cooperation%20Agreement%20-%20Two%20Years%20On%20FINAL.pdf> [31.03.2023].

⁵⁴ Oleksandr Shepotylo, Jun Du, *Brexit and Services Trade New Evidence from the Synthetic Diff-in-Diff Approach*, 19.07.2022, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4166935 [31.03.2023].

⁵⁵ ESRI, *Brexit reduced overall EU-UK goods trade flows by almost one-fifth*, 19.10.2022, <https://www.esri.ie/news/brexit-reduced-overall-eu-uk-goods-trade-flows-by-almost-one-fifth> [31.03.2023].

⁵⁶ *Economic and fiscal outlook – October 2021*, 27.10.2021, <https://obr.uk/efo/economic-and-fiscal-outlook-october-2021/> [31.03.2023].

⁵⁷ Jon Ungeod-Thomas, Michael Savage, *Brexit blow: exports to Japan slump after 'landmark' free trade deal*, 26.11.2022, <https://www.theguardian.com/politics/2022/nov/26/brexit-britain-japan-trade-deal-exports-slump> [31.03.2023].

Tabela 1. Umowy handlowe z krajami spoza UE mogą mieć mały wpływ na brytyjski handel zagraniczny

Eksport do krajów UE jako część całego brytyjskiego eksportu (%) oraz import z krajów UE jako część całego brytyjskiego importu (%)

Rok	eksport do krajów UE	import z krajów UE
2010	47,40%	51,00%
2011	47,50%	50,30%
2012	45,50%	50,80%
2013	44,70%	51,40%
2014	44,70%	52,20%
2015	42,60%	52,90%
2016	43,10%	52,90%
2017	44,00%	52,70%
2018	44,40%	53,10%
2019	42,60%	51,60%
2020	41,90%	50,00%
2021	42,00%	44,70%

rząd Sunaka ogłosił bardziej cierpliwe podejście do kolejnych negocjacji⁵⁸.

Brexit a inwestycje

Jednym z najlepiej udokumentowanych efektów brexitu był spadek inwestycji przedsiębiorstw. Przed referendum kwartalny wzrost inwestycji przedsiębiorstw kształtował się na poziomie 1,7

proc. Przez trzy lata po referendum inwestycje przedsiębiorstw spadały średnio o 0,1 proc. na kwartał⁵⁹. Według Banku Anglii do końca 2020 r. ważną przeszkodą w inwestowaniu w Wielkiej Brytanii była niepewność nowych warunków przepływu ludności oraz dóbr pomiędzy Wielką Brytanią a Unią Europejską⁶⁰. Nowe warunki handlowe są oceniane przez brytyjski biznes jako utrudniające inwestycje. Według wyników sondażu przeprowa-

⁵⁸ *The UK-Australia trade deal: 'too much for far too little*, Financial Times, <https://www.ft.com/content/bb70437e-b565-4415-a008-0c2424c0b0de> [31.03.2023].

⁵⁹ Op. cit., <https://economy2030.resolutionfoundation.org/reports/the-big-brexit/> [31.03.2023].

⁶⁰ Philip Bunn et al, *Influences on investment by UK businesses: evidence from the Decision Maker Panel*, 25.06.2021

dzanego przez Bank Anglii przyczyną mniejszych inwestycji krajowych po 2020 r. wciąż pozostaje brexit.

Dane te są spójne z trendami w krajowych inwestycjach, jakie widać po referendum w Wielkiej Brytanii. Wielka Brytania w porównaniu do wzrostu inwestycji w Unii Europejskiej oraz Stanach Zjednoczonych wypada znacznie gorzej. Wszystkie te kraje od czasu pandemii doświadczyły spadku tempa wzrostu inwestycji, jednakże to Wielka Brytania od czasu referendum poważnie oddaliła się od podobnych gospodarek.

Badania ilościowe również potwierdzają tezę, że brexit zmniejszył krajowe inwestycje. Wyniki analizy ekonomistów Banku Anglii oraz Uniwersytetu Stanfordzkiego wskazują, że w roku finansowym 2020–2021 brexit zmniejszył krajowe inwestycje o około 23 proc.⁶¹. Analiza porównuje trendy we wzroście inwestycji między firmami, na które brexit wpłynął w dużym oraz małym stopniu. Ekonomiści dodatkowo użyli wyników z sondażu firm przeprowadzonego przez BoE, aby lepiej ocenić, gdzie zmierzały inwestycje przed referendum.

Po referendum Zjednoczone Królestwo uzyskało mieszane wyniki w przyciąganiu inwestycji zagranicznych. W 2017 r. Wielka Brytania została prześcignięta przez Niemcy z pozycji europejskiego kraju o największej wartości otrzymywanych bezpośrednich inwestycji zagranicznych (FDI). Analiza zespołu ekonomicznego UK Trade Policy Observatory wskazuje, że w pierwszych latach po referendum brexit zmniejszył zagraniczne inwestycje

do Wielkiej Brytanii o 16–20 proc⁶². Jednocześnie procentowy udział Wielkiej Brytanii w bezpośrednich inwestycjach zagranicznych z UE pozostaje na poziomie powyżej przedreferendalnego⁶³. Na potwierdzenie tezy, że brexit zmniejszył bezpośrednie inwestycje zagraniczne do Wielkiej Brytanii, nie ma jednoznacznych dowodów.

Konsekwencjami spadku inwestycji jest długoterminowy spadek produktywności, a co za tym idzie – płac realnych oraz produkcji. Office for Budget Responsibility (OBR) szacuje, że 40 proc. spadku produktywności związanego z brexitem miało miejsce przed wejściem w życie TCA i było związane przede wszystkim z niepewnością warunków handlowych i mniejszymi inwestycjami.

Brexit a podaż pracy

Jedną z czołowych obietnic brexitu było zakończenie wolnego przepływu ludności w ramach UE i zastąpienie go punktowym systemem wizowym. Od 2021 r. obywatele UE muszą ubiegać się o wizę, aby pracować na terenie Zjednoczonego Królestwa. Wizę do pracy mogą otrzymać jedynie osoby mające zarabiać powyżej 25 600 funtów rocznie, czyli tzw. wykwalifikowani pracownicy⁶⁴.

Dane z rynku pracy wskazują na zwiększenie niedoboru pracowników po wprowadzeniu systemu wizowego dla obywateli UE. W listopadzie 2022 r. 13,3 proc. brytyjskich firm zgłaszało niedobory pracowników⁶⁵. W trzecim kwartale 2022 r. Wielka

<https://www.bankofengland.co.uk/quarterly-bulletin/2021/2021-q2/influences-on-investment-by-uk-businesses-evidence-from-the-decision-maker-panel> [31.03.2023].

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ilona Serwicka, Nicolo Tamperi, *Not Backing Britain: FDI Inflows Since the Brexit Referendum*, 23.10.2018 <https://blogs.sussex.ac.uk/uktpo/publications/not-backing-britain-fdi-inflows-since-the-brexit-referendum/> [31.03.2023].

⁶³ Op. cit., <https://economy2030.resolutionfoundation.org/reports/the-big-brexit/> [31.03.2023].

⁶⁴ *UK worker shortfall due to Brexit curbs estimated at 330,000*, Financial Times, <https://www.ft.com/content/11414939-5fb6-48bd-8b84-baa0819fe821> [31.03.2023].

⁶⁵ Brigid Francis-Devine, Isabel Buchanan, *Skills and labour shortages*, 10.01.2023 <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CDP-2023-0001/CDP-2023-0001.pdf> [31.03.2023].

Tabela 2. Wielka Brytania straciła najwięcej pracowników w sektorach o niskich płacach

Wzrost/spadek siły roboczej w danym sektorze 2020-22. Porównanie z modelem Wielkiej Brytanii bez nowego systemu wizowego

		wzrost/spadek
Sektor zakwaterowania i gastronomii	Pracownicy z EU	-67000
	Pracownicy spoza EU	-31000
Sektor transportu i magazynowania	Pracownicy z EU	-128000
	Pracownicy spoza EU	-3100
Sektor budowlany	Pracownicy z EU	-46000
	Pracownicy spoza EU	-6600
Sektor usług profesjonalnych, naukowych, technicznych	Pracownicy z EU	-48000
	Pracownicy spoza EU	23000
Administracja publiczna i sektor obrony	Pracownicy z EU	-5800
	Pracownicy spoza EU	25000

Źródło: CER

Brytania była jedynym krajem G7 z wskaźnikiem zatrudnienia poniżej poziomu sprzed pandemii⁶⁶.

Centre for European Reform opublikowało raport, w którym konkluduje, że Wielka Brytania straciła 460 tys. potencjalnych pracowników z UE w związku z nowym systemem wizowym. Zmiany w tym systemie przyciągnęły jednak tylko 130 tys. pracowników spoza Unii Europejskiej. Nowy system wizowy spowodował spadek brytyjskiej siły roboczej o 330 tys. w perspektywie dwóch lat.

Pracowników brakuje przede wszystkim w sektorach, w których trudno ubiegać się o wizę do pracy. W listopadzie 2022 r. najwięcej firm zgłaszało niedobory w sektorze zakwaterowania i gastronomii (35,5 proc.) oraz sektorze budowlanym (20,7 proc.). Jednocześnie ekonomiści z CER wskazują, że to właśnie te i inne sektory z niskimi zarobkami straciły najwięcej europejskich pracowników. Według analiz CER Wielka Brytania straciła najwięcej potencjalnych pracowników w transporcie

⁶⁶ John Springford, Jonathan Portes, *Early Impacts Of The Post-Brexit Immigration System On The Uk Labour Market*, 17.01.2023, <https://www.cer.eu/insights/post-brexit-immigration-uk-labour-market> [31.03.2023].

i magazynowaniu (128 tys.), sprzedaży hurtowej i detalicznej (103 tys.) oraz zakwaterowaniu i gastronomii (67 tys.). Też, że brak europejskich pracowników prowadzi do niedoborów, potwierdza również sondaż brytyjskich firm przeprowadzony przez Office for National Statistics. W 2021 r. aż 25 proc. firm doświadczających niedoborów pracowników stwierdziło, że mała liczba europejskich aplikantów to jedna z przyczyn. W sektorze transportowym oraz magazynowym liczba firm wskazujących brak europejskich aplikacji jako przyczynę niedoborów wynosiła już 46 proc.⁶⁷.

Po brytyjskim referendum dużo mniej europejskich specjalistów napływa do Wielkiej Brytanii. Przykładem może być sektor ochrony zdrowia, gdzie dopływ europejskich specjalistów był kluczowy dla takich specjalizacji jak anestezjologia, pediatria czy psychiatria. Raport Nuffield Trust, organizacji zajmującej się poprawianiem jakości ochrony zdrowia, wskazuje, że znacząco zmniejszyła się liczba nowych lekarzy oraz pielęgniarek osiedlających się z Unii Europejskiej⁶⁸. W kilku spe-

cializacjach przełożyło się to na zmniejszenie liczby nowych rekrutów, jako że rekrutacja spoza UE nie wystarczyła, aby pokryć niedobory.

W odpowiedzi na zgłaszane niedobory pracowników niskowyciekwalifikowanych rząd wprowadził listę zawodów, w której obniża minimalne zarobki wymagane do przyznania wizy. Wśród grup pracodawców częste są głosy, że lista jest za krótka, a minimalne zarobki nadal są zbyt wysokie⁶⁹.

Restrykcyjny system migracyjny w Wielkiej Brytanii okazał się obietnicą trudną do spełnienia. Rząd zrozumiał, że niemożliwe jest jednoczesne stawianie barier dla nowych zagranicznych pracowników oraz uniknięcie niedoborów na rynku pracy. Brytyjski rząd pokazał, że jest skłonny wycofywać się z antyimigracyjnych obietnic brexitu. Z czasem możemy oczekiwać dalszego napływu migrantów, który zaspokoi część niedoborów na rynku pracy. Rozluźnienie kolejnych barier dla pracowników niskowyciekwalifikowanych przyspieszyłoby proces dostosowania się rynku pracy.

⁶⁷ *Hospitality businesses are most likely to be struggling to fill vacancies*, 16.09.2021, <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/articles/hospitalitybusinessesaremostlikelytobestrugglingtofillvacancies/2021-09-16> [31.03.2023].

⁶⁸ Martha McCarey et al., *Health and Brexit: six years on*, 19.12.2022, <https://www.nuffieldtrust.org.uk/research/health-and-brexit-six-years-on> [31.03.2023].

⁶⁹ Op. cit., <https://www.ft.com/content/11414939-5fb6-48bd-8b84-baa0819fe821> [31.03.2023].

BILANS ZYSKÓW I STRAT

Dostępne dane i analizy wskazują, że brexit ma jednoznacznie negatywne konsekwencje dla brytyjskiej gospodarki. Nowe warunki regulacyjne i handlowe, spadek kursu funta oraz niepewność związana z brexitem znacząco zmniejszyły handel międzynarodowy oraz inwestycje. Bardziej restrykcyjny system wizowy spowodował niedobory na rynku pracy, szczególnie w sektorach o niskich płacach. W wyniku tych konsekwencji brexitu spadły produktywność, PKB oraz płace realne.

Na ten moment trudno przewidzieć, jak długotrwałe będą negatywne skutki ekonomiczne opuszczenia Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię. Pierwsze analizy wskazują, że wyklarowanie części zasad handlowych oraz regulacji związanych z brexitem zwiększyło chęć przedsiębiorstw do inwestowania. Jednakże dodatkowe bariery handlowe, bardziej restrykcyjny system migracyjny oraz dalsza niepewność regulacyjna zostaną z Wielką Brytanią jeszcze na długo. Możemy się zatem spodziewać, że niższe inwestycje, handel międzynarodowy oraz wzrost gospodarczy zostaną na wyspach przez dłuższy czas.

Z brexitem wiąże się także spadek zaufania Brytyjczyków do klasy politycznej oraz wzrost napięć pomiędzy krajami wchodzącymi w skład Zjednoczonego Królestwa grożący jego destabilizacją. Wyjście z Unii wprowadziło do brytyjskiej prze-

strzeni publicznej nową polaryzację polityczną determinowaną podejściem do brexitu – podczas gdy jego przeciwnicy widzą w nim przyczynę większości obecnych problemów Wielkiej Brytanii, jego zwolennicy uznają je za trudności przejściowe, które nadal są akceptowalną ceną za wyjście z Unii.

Wielka Brytania kończąc członkostwo w Unii, zyskała geopolityczną samodzielność i możliwość prowadzenia bardziej podmiotowej i aktywnej polityki zagranicznej. Przejawem zaangażowanej w kwestie międzynarodowe postawy Zjednoczonego Królestwa jest znaczące wsparcie, jakiego Zjednoczone Królestwo udziela Ukrainie w walce z rosyjskim najeźdźcą⁷⁰.

Istotnym elementem nowego wizerunku Wielkiej Brytanii jest innowacyjność, która w ocenie zwolenników brexitu pozostawała skrępowana zasadami panującymi na wspólnym rynku. Z pozytywnym skutkiem udało się przetestować nowy napęd w trakcie pandemii – kiedy szczepionka przeciwko COVID-19 opracowana przez brytyjsko-szwedzki koncern AstraZeneca i Uniwersytet w Oksfordzie została dopuszczona w Wielkiej Brytanii, Unia Europejska nadal negocjowała umowy gwarantujące proporcjonalne dostawy do wszystkich krajów członkowskich. Premią za brexit jest więc większa samodzielność, ale ta na dłuższą metę wiązać się będzie z rosnącym osamotnieniem Zjednoczonego Królestwa w świecie. Występując z Unii, Londyn

⁷⁰ Wielka Brytania jest trzecim po Stanach Zjednoczonych i Niemczech krajem, które zapowiedziało i/lub udzieliło największej pomocy Ukrainie. Marek Świerczyński, Kacper Wańczyk, *Kto i jak pomaga Ukrainie*, <https://www.politykainsight.pl/serwisspecjalny/wsparcie> [31.03.2023].

pozbawił się bowiem możliwości kształtowania zasad i wytyczania kierunków działania jednego z najistotniejszych podmiotów międzynarodowych i najsilniejszego bloku gospodarczego na świecie, na którego peryferiach po brexicie znalazła się Wielka Brytania, stając się niejako biernym biorcą zasad.

Mankamentem pozostaje też nowa strategia działania w świecie wytyczona po brexicie, która bazuje na promowaniu multilateralizmu – podejścia zdyskredytowanego przez Rosję po inwazji na Ukrainę, a wcześniej przez rosnący antagonizm pomiędzy Chinami a USA.

CO DALEJ

Najmniej prawdopodobnym obecnie scenariuszem jest powrót Zjednoczonego Królestwa do Unii Europejskiej. Niezależnie od zmieniających się na korzyść członkostwa nastrojów społecznych na brytyjskiej scenie politycznej nie istnieje i najprawdopodobniej w najbliższym czasie nie pojawi się siła, która będzie promowała powrót do bloku. Scenariuszem nieco bardziej prawdopodobnym, chociaż nadal o niewielkich szansach realizacji, jest eskalacja napięć w relacjach z Unią, co wiązałoby się z dalszym wzrostem kosztów brexitu dla Zjednoczonego Królestwa i konfliktem handlowym z unijną wspólnotą. Aby do tego jednak doszło, nastawiona bardziej krytycznie

wobec Unii od laburzystów Partia Konserwatywna musiałaby utrzymać się przy władzy po wyborach parlamentarnych, a premierem – zostać polityk nastawiony na konfrontację z Brukselą, np. Boris Johnson, który prowadził najbardziej jastrzębią politykę spośród premierów sprawujących urząd po referendum w 2016 r. Na to szanse są coraz mniejsze ze względu na słabnące notowania konserwatywistów i mało optymistyczne prognozy gospodarcze. Najbardziej prawdopodobnym scenariuszem jest rozwijanie współpracy z Unią jako krajem trzecim, do czego będzie przybliżać Wielką Brytanię trwająca wojna w Ukrainie i coraz bardziej asertywna postawa Chin.



ISBN 978-83-88752-38-4



9 788388 752384

**SCHU
MAN**

 **KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

**POLITYKA
INSIGHT**



**Dofinansowane przez
Unię Europejską**