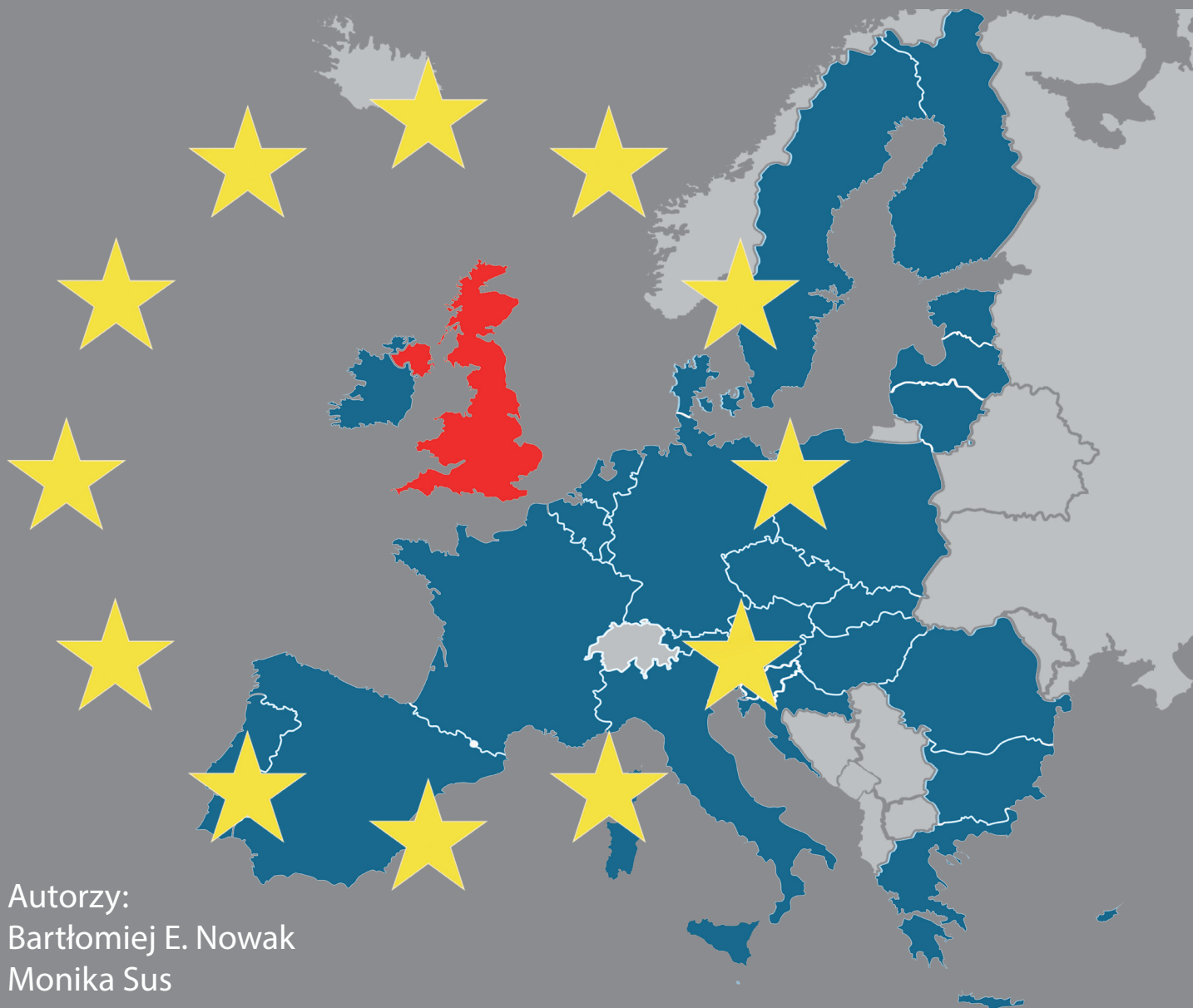


BREXIT

GDY WSZYSZY PRZEGRYWAJĄ



Autorzy:
Bartłomiej E. Nowak
Monika Sus

Bartłomiej E. Nowak
Monika Sus

BREXIT

GDY WSZYSCY PRZEGRYWAJĄ

Warszawa 2019

© Copyright by Polska Fundacja im. Roberta Schumana

Autorzy:

Dr Bartłomiej E. Nowak

Politolog, doktor nauk ekonomicznych. Wykładowca akademicki w Akademii Finansów i Biznesu Vistula

Dr Monika Sus

Doktor nauk o polityce, pracownik naukowy Hertie School of Governance w Berlinie

Autorzy dołożyli wszelkich starań, by raport był bezstronny i obiektywny – zlecniodawcy nie mieli wpływu na tezy ani wymowę opracowania.

Wszystkie prawa zastrzeżone.

ISBN: 978-83-88752-22-3

Wydawca:



Polska Fundacja im. Roberta Schumana
Aleje Ujazdowskie 37/5, 00-540 Warszawa
+48 22 621 21 61, +48 22 621 75 55
poczta@schuman.pl
www.schuman.pl

Projekt graficzny i druk:

WYDAWNICTWO

Aleksander

Partner:



Publikacja odzwierciedla jedynie stanowisko autora i Polska Fundacja im. Roberta Schumana oraz Partnerzy nie ponoszą odpowiedzialności za umieszczona w niej zawartość merytoryczną oraz za sposób wykorzystania zawartych w niej informacji.



Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union

Publikacja powstała przy wsparciu środków Komisji Europejskiej w ramach programu Europa dla Obywateli. Publikacja odzwierciedla jedynie stanowisko autora i Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za umieszczoną w niej zawartość merytoryczną oraz za sposób wykorzystania zawartych w niej informacji.

Spis treści

Wstęp	6
1. Przebieg procesu Brexitu	8
2. Konsekwencje Brexitu dla Zjednoczonego Królestwa	11
2.1 Konsekwencje gospodarcze	12
2.2 Konsekwencje polityczno-społeczne	18
2.3 Konsekwencje strategiczne	20
3. Konsekwencje Brexitu dla UE w wymiarze polityczno-społecznym, gospodarczym oraz strategicznym	22
3.1 Konsekwencje gospodarcze	22
3.2 Konsekwencje polityczno-społeczne	24
3.3 Konsekwencje strategiczne	26
4. Konsekwencje dla Polski	29
5. Podsumowanie	31
6. Bibliografia	33

WSTĘP

Wychodzenie Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej to klasyczny przypadek gry, w rezultacie której obie strony są stratne: zarówno Zjednoczone Królestwo, jak i sama Unia. Mówić możemy jedynie o minimalizowaniu wyrządzonych szkód, gdyż każda z opcji, zaczynając od miękkiego, a kończąc na twardym Brexicie, to w zasadzie wybór między mniejszym, a większym złem. Niezależnie od przyjętego modelu, wszelkie dostępne szacunki pokazują wielorakie implikacje, związane z historyczną bez wątpienia decyzją podjętą przez Brytyjczyków w referendum 2016 roku. Jest to decyzja bezprecedensowa, gdyż do tej pory, poza zupełnie nieporównywalnym przypadkiem Grenlandii (która jest terytorium zależnym Danii), żadne państwo z Unii Europejskiej jeszcze nie wystąpiło. Eksperyment tym trudniejszy jeśli weźmiemy pod uwagę, że Unia Europejska nie jest zwykłą organizacją międzynarodową, a raczej systemem politycznym o niesłychanie dużym stopniu wielopłaszczyznowej współzależności, a sama UE jest częścią wewnętrznego systemu politycznego państw ją tworzących.

Podjmując taką, a nie inną decyzję niewielką większością głosów, Brytyjczycy nie mieli wyboru wypowiedzenia się w żaden sposób za tym, jak powinny wyglądać przyszłe relacje ich kraju z UE. To decyzje politycznych elit determinowały dalszy kształt debaty. Mając do wyboru cały zestaw możliwych modeli, zdecydowano się, aby wyniki referendum zinterpretować w sposób jak najdalej idący. Wiemy już, że poreferendalna historia mogła wyglądać zupełnie inaczej. Kluczowi gracze brytyjskiej sceny politycznej nie poszukiwali jednak możliwie bliskich związków z Unią Europejską. Walka o władzę i wewnętrzne polityczne rozgrywki zupełnie przyćmiły potrzebę trzeźwej oceny tej historycznej decyzji. Tak często postulowana w brytyjskiej tradycji polityka w oparciu o dowody (ang. policy based on evidence), w tym najważniejszym momencie w zasadzie utraciła punkt oparcia.

Celem niniejszego raportu jest przedstawienie konsekwencji Brexitu, tak dla Wielkiej Brytanii, jak i dla UE, w oparciu o możliwie najlepiej udokumentowane szacunki, jak i z uwzględnieniem różnych modeli relacji możliwych do zastosowania przy wychodzeniu kraju z Unii Europejskiej. Założono, że szeroko rozumiany proces 'Brexitu' (tzn. włącznie z modelowaniem przyszłego porozumienia między Wielką Brytanią a UE) wciąż pozostawiał będzie wiele pytań otwartych. Autorzy nie oceniają więc samych przyczyn podjęcia decyzji o wystąpieniu, czy też strategii negocjacyjnych obu stron. Raport koncentruje się na pokazaniu jak skomplikowany jest proces rezygnacji z członkostwa w praktyce, a także tego, co realnie może z niego wynikać.

Raport składa się z czterech zasadniczych części: (1) wstępu i prezentacji procesu przebiegu Brexitu; (2) konsekwencji dla Wielkiej Brytanii: gospodarczych, polityczno-społecznych i strategicznych; (3) konsekwencji dla UE: polityczno-społecznych, gospodarczych, strategicznych oraz (4) specyficznych konsekwencji dla Polski; (5) podsumowania. Zestawienie przygotowano w opar-

ciu o wielopłaszczyznową analizę możliwych implikacji Brexitu. Aby dobrze zobrazować szersze konsekwencje Brexitu, raport uwzględnia również tzw. analizę kontrfaktyczną negocjacji. Tzn. bez względu na wynegocjowane (aczkolwiek jeszcze nie ratyfikowane) porozumienie między rządem Wielkiej Brytanii, a Unią Europejską, stawia pytania o możliwe skutki alternatywnych modeli.

W podsumowaniu autorzy podejmują refleksję, na ile doświadczenia pojedynczego kraju związane z jego występowaniem z UE, mają uniwersalne znaczenie dla procesu integracji europejskiej i jej pojmowania przez pozostałe państwa członkowskie.

W raporcie używa się zamiennie sformułowań Wielka Brytania i Zjednoczone Królestwo. W rzeczywistości na Zjednoczone Królestwo składa się oczywiście Wielka Brytania (Szkocja, Walia, Anglia) wraz z Irlandią Północną.

1. PRZEBIEG PROCESU BREXITU

Decyzja Brytyjczyków w referendum 2016 roku o wyjściu z Unii Europejskiej pociągała za sobą potrzebę określenia, jak konkretnie taki proces miałby wyglądać. Referendum nie decydowało bowiem ani co do zasad wychodzenia z UE, czyli jak daleko idący powinien być zakres „rozvodu”, ani co do przyszłego modelu relacji pomiędzy Zjednoczonym Królestwem a Unią Europejską. Ta kluczowa dla Brexitu interpretacja leżała całkowicie po stronie rządu Wielkiej Brytanii, czy też szerzej, brytyjskiej klasy politycznej, której stosunek do UE w największym zakresie określał postawę rządu.

Premier Theresa May w swoim przemówieniu w Lancaster House (May, 2017) zdefiniowała kilka celów dla negocjacji rozwodowych z UE:

- opuszczenie jednolitego rynku UE wraz z unią celną,
- obranie kierunku na „globalną Wielką Brytanię”, która może przyjmować porozumienia o wolnym handlu z pozostałymi innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi z UE na czele,
- odzyskanie kontroli nad imigracją i prawem brytyjskim,
- zakończenie jurysdykcji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości,
- uniknięcie tzw. „twardej granicy” z Irlandią,
- gwarancja praw obywateli UE mieszkających w Zjednoczonym Królestwie oraz praw Brytyjczyków w państwach UE.

O ile większość z tych celów nie zaskakuje, wynikała bowiem z argumentów przywoływanych w trakcie kampanii referendalnej, to o tyle stwierdzić trzeba, że opuszczenie jednolitego rynku wraz z unią celną oznaczać musiało od początku przyjęcie twardej wersji Brexitu.

Po stronie UE, Rada Europejska przyjęła również jasne wytyczne (European Council, 2017) negocjacji z Wielką Brytanią:

- wyjście z UE nie może wiązać się z posiadaniem tych samych praw i korzyści, a także obowiązków, jak w przypadku państwa członkowskiego;
- niepodzielność czterech wolności jednolitego rynku (wolność przepływu usług, osób, towarów i kapitału), co oznacza że Wielka Brytania nie ma możliwości wybierania sobie „najlepszych wisierek na torcie”;
- negocjacje zawierać będą dwie kluczowe fazy dotyczące warunków wyjścia oraz przyszłych stosunków UE - Wielka Brytania, co oznacza odrzucenie postulatu równoległych negocjacji dwóch porozumień.

Stanowisko rządu brytyjskiego premier May rozwijała w kolejnych trzech dużych przemówieniach (Florencja, Mansion House, Monachium). Kształt przyszłej relacji z UE został zaś zaproponowany w tzw. Białej Księdze (HM Government, 2018a). Stwierdzono w niej, że relacja ta powinna być znacznie szersza w swym zakresie, niż jakkolwiek do tej pory istniejąca pomiędzy UE, a państwem trzecim. Warto zaznaczyć, że nie do końca pokrywało się to z rzeczywistością, przynajmniej w dzie-

dzinie gospodarczej. Zarówno Norwegia, jak i Szwajcaria mają bowiem bliższą współpracę z UE, niż ta negocjowana z Wielką Brytanią (o czym w dalszej części tekstu). Do porozumienia gospodarczego Biała Księga dodawała natomiast takie wątki, jak bezpieczeństwo (zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym) oraz obronność, ochrona danych i informacji tajnych, rybołówstwo, a także wspólne rozwiązania instytucjonalne, w tym takie, które służą rozstrzygnięciu sporów.

Jako model relacji gospodarczych, Biała Księga proponowała strefę wolnego handlu, poszerzoną o usługi i rynek cyfrowy. Oprócz tego, partnerstwo obejmowałoby wspólne zasady dla towarów, w tym rolniczych i żywności, uczestnictwo Wielkiej Brytanii w wybranych agencjach UE, które autoryzują towary, uproszczoną unią celną (bez wspólnych taryf zewnętrznych), zasadę „zero taryf na jakiegokolwiek towary” oraz nowe uzgodnienia na temat usług finansowych, współpracę w energii i transporcie, nowe porozumienie odnośnie kontroli granicznych, a wreszcie gwarancje otwartego i uczciwego środowiska handlowego.

Całość, według Wielkiej Brytanii, miała rozwiązywać problem „twardej granicy” między Irlandią a Irlandią Północną, chociaż nie sprecyzowano w jaki konkretnie sposób. Problem jednak w tym, że Wielka Brytania zaproponowała model na przyszłość, który w swoim założeniu zrównywał dwa nieporównywalne byty: pod względem rozmiarów, siły, struktury (ang. partnership of equals). Unia opiera się na założeniu równości swoich państw członkowskich i solidarności między nimi. Praktyczna realizacja modelu zaproponowanego przez Wielką Brytanię mogłaby w praktyce doprowadzić do złamania tych zasad i przyznania państwu trzeciemu, które w dodatku z UE wyszło, praw nadzwyczaj hojnych w stosunku do kolektywnej woli UE-27. Wydaje się, że na tym przykładzie od razu widać niezrozumienie, co realnie oznaczać może Brexit. Unia z zasady nie może bowiem przyznać państwu trzeciemu, czyli Wielkiej Brytanii, warunków preferencyjnych kosztem interesów swoich własnych członków (Irlandii).

Propozycja Wielkiej Brytanii oscylowała wokół modelu „Kanada+” (lub CETA+), czyli porozumienia o wolnym handlu poszerzonego o wiele innych obszarów. Model norweski – czyli członkostwo w jednolitym rynku i akceptacja jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości UE i swobody przepływu osób – nie wchodził w grę. Premier May zarysowała bowiem „czerwone linie”, które od początku go wykluczyły. Z kolei UE niezbyt przychylnie spoglądała na model szwajcarski – częściowe członkostwo w jednolitym rynku, bardzo skomplikowany system zarządzania poprzez wspólne komitety, znacząca rola szwajcarskich sądów w interpretacji prawa – ze względu na stopień jego skomplikowania i nieustanne wręcz negocjacje z tym związane.

Problem w tym, że porozumienie na wzór CETA oznacza krok w tył jeśli chodzi o harmonizację standardów i wzajemną uznawalność, co jest zasadniczą częścią jednolitego rynku i na czym Wielkiej Brytanii powinno zależeć. Przy tym jej handel z pozostałymi państwami UE jest ośmiokrotnie większy niż w przypadku Kanady. Ostatecznie, już po zakończeniu negocjacji o wystąpieniu, rząd brytyjski (HM Government, 2018b) zarysował cztery możliwe scenariusze swojej przyszłej relacji z UE:

- pożądaný (zawarty w Białej Księdze);

- hipotetyczne porozumienie o wolnym handlu, zakładające brak taryf i przeciętny poziom barier pozataryfowych;
- model wzorowany na Europejskim Obszarze Gospodarczym, gdzie Wielka Brytania uczestniczy w jednolitym rynku, jednocześnie będąc poza unią celną (model dla państw nie będących w UE), nie stosuje się taryf i istnieje przeciętny poziom barier pozataryfowych, ale obowiązuje wolny przepływ osób;
- brak porozumienia, bazujący na przeciętnych kosztach barier pozataryfowych handlu na zasadach Światowej Organizacji Handlu (WTO), z założeniem, że UE przyzna Wielkiej Brytanii klauzulę najwyższego uprzywilejowania.

Ostateczny rezultat negocjacji nie był wielkim zaskoczeniem. Porozumienie o wystąpieniu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej składa się z dwóch części: zasadniczego porozumienia oraz deklaracji politycznej, która wskazuje kierunek i ogólne zasady przyszłych relacji. Pierwsza część (Agreement..., 2018) daje gwarancje ochrony praw obywateli UE zamieszkujących już w Wielkiej Brytanii i vice versa, włączając w to wzajemną uznawalność kwalifikacji. W tym zakresie brytyjskie sądy będą również brały pod uwagę przyszłe orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE. Do końca 2020 roku trwał będzie okres przejściowy, podczas którego obowiązywały będą jeszcze wspólne zasady ujęte w prawie europejskim, chociaż Wielka Brytania nie będzie już członkiem UE. Wiąże się to z koniecznością kontynuowania wpłacania składki członkowskiej do budżetu UE. Wielka Brytania będzie mogła jednak stosować selektywne zasady jeśli chodzi o uczestnictwo we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, podobnie jak uczestniczyć w wybranych agencjach UE. W pełni za to w okresie przejściowym uczestniczyć będzie w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych UE. Okres przejściowy może być przedłużony jednokrotnie, jeśli UE i Wielka Brytania zgodzą się na to. Wielka Brytania pozostanie w unii celnej dopóki obowiązywać będzie tzw. bezpiecznik (ang. backstop), który gwarantuje brak twardej granicy między Irlandią (członkiem UE), a Irlandią Północną (która wychodzi wraz z Wielką Brytanią).

Polityczna deklaracja przyjęta przez Wielką Brytanię i Unię wkrótce po uzgodnieniu porozumienia o wystąpieniu zarysowuje możliwy kształt wzajemnej relacji w przyszłości (Political Declaration..., 2018). Zakłada ona porozumienie o wolnym handlu opierające się o mocną współpracę regulacyjną i celną. Uzupełnione ma być o porozumienie na temat usług i inwestycji, które będzie znacząco wychodziło poza reguły oparte na WTO. Oprócz tego deklaracja przewiduje porozumienie dotyczące rynku cyfrowego, podróżowania, transportu lotniczego, rybołówstwa, wysokich standardów ochrony danych oraz otwartej i wolnej konkurencji. Wielka Brytania będzie też uczestniczyć w wybranych programach Unii dotyczących nauki i innowacji, młodzieży, kultury i edukacji, polityki rozwojowej, zdolności obronnych, obrony cywilnej i przestrzeni kosmicznej. Obie strony zakładają specjalne wszechstronne partnerstwo w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, a także współpracę w sprawach kryminalnych, nielegalnej migracji i w polityce cyberbezpieczeństwa. Bliska współpraca dotyczyć ma globalnej polityki klimatycznej, czy stanowisk zajmowanych na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych.

2. KONSEKWENCJE BREXITU DLA ZJEDNOCZONEGO KRÓLESTWA

Analiza konsekwencji Brexitu nie jest prostym zadaniem. Po pierwsze, dotyczy ona wielu, powiązanych ze sobą płaszczyzn: gospodarczej, finansowej, politycznej, społecznej. Oceniając konsekwencje gospodarcze, należałoby przyjąć, że gospodarka brytyjska rozwija się w sposób stabilny w określonym tempie, a dopiero wystąpienie z Unii Europejskiej i zawarcie nowych porozumień istotnie wpłynie na jej rozwój. Rząd Wielkiej Brytanii w swojej długoterminowej ocenie wpływu poczynił np. założenie, że gospodarka będzie się rozwijała niezależnie od przyjętego scenariusza, zastrzegając jednocześnie, że poziom rozwoju może być bardzo różny ze względu zarówno na czynniki zewnętrzne, jak i zdolność do reform w samej Wielkiej Brytanii (HM Government, 2018b). W ostatnich 10 latach średni roczny wzrost PKB Wielkiej Brytanii wynosił 1,1% (Hantzsche, Kara, Young, 2018). Dzisiaj gospodarki rozwinięte rosną w tempie średnio dwukrotnie szybszym niż brytyjska. Słaby wzrost można przypisać efektowi antycypacji Brexitu, ale tylko częściowo. Dostyc zgodne wśród różnych badaczy szacunki pokazują, że w nieco ponad dwa lata od momentu podjęcia decyzji w referendum, Wielka Brytania straciła od 2% do 2,5% PKB (Schultz, 2018; Hantzsche, Kara, Young 2018; Born, Muller, Schularick, Sedlacek, 2018), realne dochody gospodarstw domowych ucierpiały o 4% (Carney, 2018), a dziura w finansach publicznych powiększa się w tempie 26 mld £ rocznie, lub 500 mln £ tygodniowo (Springford, 2018).

Po drugie, dla oceny konsekwencji Brexitu nie wystarczy po prostu przyjąć trzech scenariuszy: aktualne porozumienie wynegocjowane przez rząd Theresy May, brak takiego porozumienia, czy wreszcie wycofanie się z Brexitu (ang. deal, no deal, no Brexit). Konsekwencje Brexitu w poszczególnych obszarach w stopniu zasadniczym związane są bowiem z kształtem przyszłej relacji pomiędzy Wielką Brytanią a Unią Europejską. Negocjacje nad tym statusem będą jeszcze trwały i zawierają w sobie mnóstwo niewiadomych. Chodzi nie tylko o sam model relacji, a możliwych jest kilka, ale również o sytuację polityczną na brytyjskiej scenie politycznej, w tym problem jedności Zjednoczonego Królestwa, a także w Unii Europejskiej po wyborach w 2019 roku.

Po trzecie wreszcie, założyć trzeba, że ocena konsekwencji Brexitu z punktu widzenia Wielkiej Brytanii jest w pewnym stopniu kwestią subiektywną. W referendum z 2016 roku nie postawiono przecież pytania o to, jakie zasady rozvodu wydają się Brytyjczykom sensowne, ani jak mają wyglądać przyszłe relacje z UE. Brytyjska klasa polityczna mogła w inny sposób zinterpretować wyniki referendum, którego rezultat 52-48% pokazywał przede wszystkim, jak podzielony jest kraj. Gdyby w tym pierwszym momencie nie podkreślono, że „Brexit znaczy Brexit” i nie zarysowano „czerwonych linii”, co de facto oznaczało wybór twardej wersji Brexitu, dzisiejsza rzeczywistość mogłaby wyglądać inaczej. Jednym z głównych haseł tych, którzy organizowali kampanię na rzecz wyjścia z UE, było „odzyskanie kontroli”. Jest to pojęcie subiektywne i trudne do oceny. Wielka

Brytania z pewnością będzie na poziomie krajowym podejmowała znacznie więcej decyzji niż do tej pory. Nie oznacza to jednak większej suwerenności, gdyż w wielu obszarach to właśnie Unia Europejska dawała Brytyjczykom możliwość skutecznego wpływu niż w pojedynkę. Brexit będzie więc jednym wielkim ćwiczeniem z rozplątywania współzależności. Będzie procesem, a nie jednorazowym wydarzeniem. Były szef Światowej Organizacji Handlu, Pascal Lamy, porównał go do wyjmowania jajka z gotowego omletu (The Economist, 2019). Inna sprawa, że przecież decyzje, które podejmowała Unia Europejska, zapadały wspólnie z rządem Wielkiej Brytanii, a nie wbrew niemu. Brytyjczycy mieli też specjalny status w Unii, gdyż w niemal wszystkich najważniejszych porozumieniach zapewniali sobie „wyjątki”, lub szczególne traktowanie.

Brexitu nie można analitycznie zestawić i porównać z innymi podobnymi wydarzeniami, bo takowe nie miały miejsca. Unia Europejska jest unikalną organizacją międzynarodową i do tej pory, poza Grenlandią, która miała jednak zupełnie inny status i znaczenie, nikt z Unii jeszcze nie wystąpił. Dodatkowo utrudnia to analizę, ponieważ brakuje narzędzi do zbadania skutków procesu wyjścia kraju ze struktur unijnych.

Biorąc pod uwagę te trzy zastrzeżenia, które z punktu widzenia Wielkiej Brytanii czynią analizę Brexitu wysoce niedoskonałą, a nawet spekulatywną, w niniejszej części dokonano systematyzacji możliwych konsekwencji pod względem gospodarczym i polityczno-społecznym. W każdym z nich przyjęte kryteria są inne. Nie zmienia to faktu, że ich wspólnym mianownikiem są problemy, a czasem turbulencje, jakie wywołuje proces wychodzenia z Unii Europejskiej. W żadnym z tych obszarów Brexit nie oferuje większych korzyści, niż te wynikające z członkostwa Wielkiej Brytanii w UE.

2.1 Konsekwencje gospodarcze

Gospodarka Wielkiej Brytanii jest piątą największą na świecie pod względem PKB, a czwartą pod względem poziomu innowacji (Global Innovation Index, 2018). Oparta jest w 80% na sektorze usług, który odpowiada za 45% brytyjskiego eksportu. Aż 40% popytu na brytyjskie usługi pochodzi z państw Unii Europejskiej, dla porównania z BRIC (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny) tylko około 10%.

W sektorze usług Wielka Brytania posiada nadwyżkę handlową z UE (w przeciwieństwie do handlu towarowego), wartą 28 mld £. Wyjście z jednolitego rynku oznaczać będzie bardzo wymierne straty. Chociaż poziom liberalizacji jednolitego rynku jest jeszcze daleki od doskonałości, i tak w niektórych sektorach jest np. większy niż pomiędzy poszczególnymi stanami USA. Brytyjskie usługi finansowe (nie wliczając w to ubezpieczeń i funduszy emerytalnych) ucierpią najbardziej, długoterminowo będą około 60% niższe (Lowe, 2018). Podobne liczbowo szacunki odnoszą się do całego sektora usług (Hantzsche, Kara, Young, 2018), a przypomnieć trzeba, że porozumienie o wystąpieniu nie dotyczy sektora usług. Wielka Brytania nie będzie w stanie szybko zdywersyfikować swojego portfolio. Spośród wszystkich usług finansowych tylko 28% jest eksportowanych

poza Europę, a aż 67% trafia do państw UE. Z kolei zakres liberalizacji usług w reżimie WTO jest bardzo niski i nie należy spodziewać się daleko idących zmian w tym obszarze.

Handel międzynarodowy stanowi równowartość 62% PKB Zjednoczonego Królestwa i jest głęboko zintegrowany z globalnymi łańcuchami dostaw. Około 2/3 brytyjskiego handlu dotyczy UE lub państw, z którymi ma ona podpisane porozumienia handlowe. Według specjalnego modelu przygotowanego przez komisję Centrum Reformy Europejskiej, sam fakt członkostwa w UE zwiększył handel Wielkiej Brytanii z pozostałymi członkami UE o ok. 55% (Centre for European Reform, 2016).

Zyski z potencjalnej de-europeizacji i deregulacji brytyjskiej gospodarki – jeden z ważnych argumentów za opuszczeniem UE – są minimalne, między 0,13% (Oxford Economics, 2016), a 0,3% (PwC, 2016). Należy zadać pytanie, do jakiego stopnia po Brexicie występowała będzie konwergencja regulacyjna między Wielką Brytanią, a UE? Sam proces odchodzenia od konwergencji jest przecież tym, czemu zasady UE mają za zadanie przeciwdziałać. Unia nie może pozwolić na korzystanie z jej regulacji na zasadzie „pasażera na gapę”. A ci, którzy organizowali kampanię za wyjściem z UE, nie przedstawili żadnych realnych opcji alternatywnych, które zwiększałyby pozycję konkurencyjną Wielkiej Brytanii w świecie. Brytyjskiej gospodarki nie będzie można zderegulować w znacząco większym stopniu, niż do tej pory. Według indeksu wolności gospodarczej Wielka Brytania jest trzecią w Europie (po Szwajcarii i Irlandii) i siódmą na świecie najbardziej „wolną” gospodarką (Miller, Kim, Roberts, 2019), a według OECD drugą najbardziej zderegulowaną gospodarką w Europie jeśli chodzi o rynki produktów (zaraz po Holandii). Poziom regulacji jest znacznie niższy niż w przypadku pozostałej części UE. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku regulacji na rynku pracy, gdzie brytyjska gospodarka jest zbliżona do poziomu Stanów Zjednoczonych, Szwajcarii, czy Singapuru (World Economic Forum, 2019).

Trzeba też wziąć pod uwagę fakt, że porozumienie typu „Kanada+” może okazać się bardzo kosztowne dla Wielkiej Brytanii. UE wcale nie musi być chętna do oferowania większych koncesji niż do tej pory w przypadku państw trzecich. Można założyć, że będzie bardzo selektywna, żądać finansowania w zamian za dostęp do rynku, czy zwiększonej roli Trybunału Sprawiedliwości UE. Wcześniejsze szacunki ministerstwa skarbu Wielkiej Brytanii zakładały, że w scenariuszu kanadyjskim byłaby ona „definitywnie uboższa” tracąc 6,2% PKB do 2030 roku oraz 19% wartości handlu i 20% inwestycji zagranicznych w porównaniu do scenariuszu członkostwa w UE (HM Government, 2016). W tym samym przedziale czasowym OECD szacowało spadek PKB Wielkiej Brytanii tylko minimalnie niżej, na 5,1% (OECD, 2016).

Scenariusz „Kanada+” to de facto pójście w kierunku umów o pogłębionym i całościowym handlu tzw. DCFTA (ang. Deep and Comprehensive Free Trade Agreement), czyli zaawansowanego i kompleksowego porozumienia o wolnym handlu. Tyle że UE nie ma interesu w jego przyznawaniu. Proces Brexitu powinien teoretycznie być odwrotny do logiki DCFTA. Ten pierwszy ma za zadanie oddalenie Wielkiej Brytanii od UE, a ten drugi ściśle związanie państwa trzeciego z Unią. Poza tym, wszystkie DCFTA sygnowane do tej pory są raczej dowodem na asymetrię potencjałów między

UE, a jej partnerami. Ciężko zakładać, że Wielka Brytania chciałaby przystać na taki rodzaj porozumienia. Możemy więc być świadkami bardzo długich i trudnych negocjacji w przyszłości, bez gwarancji sukcesu. Takie porozumienie będzie bowiem musiało być ratyfikowane zarówno przez instytucje Unii Europejskiej, jak i każde z państw członkowskich osobno.

Niemal połowa Bezpośrednich Inwestycji Zagranicznych (BIZ) napływających do Wielkiej Brytanii pochodzi z krajów UE, z czego większość dotyczy usług finansowych (UNCTAD, 2018). Szacunki konsekwencji Brexitu w tym zakresie są różne, gdyż trudno odizolować w jaki sposób samo wychodzenie z UE wpływa na brytyjskie BIZ. Dwa lata po referendum związana z Brexitem niepewność w sektorze biznesu przełożyła się na zmniejszony napływ BIZ (w stosunku do oczekiwanego) pomiędzy 6% (Bloom, Chen, Mizen, 2018), a 16% (Serwicka, Tamperi, 2018), redukcję poziomu zatrudnienia o 1,5% i spadek produktywności (Bloom, Chen, Mizen, 2018). W wypadku braku porozumienia z UE, szacowany spadek BIZ w Wielkiej Brytanii może sięgnąć nawet 20-27% (Ebell, Warren, 2016; Dhingra i in., 2017).

Może się też okazać, że występując z Unii, Wielka Brytania sama pozbawi się kontroli co do reguł panujących w sektorze finansów, co byłoby zupełnie paradoksalnym rezultatem jeśli chodzi o „odzyskiwanie kontroli.” Trafnie ujął to prezes Europejskiego Banku Centralnego Mario Draghi: „Prawdziwa suwerenność nie polega na zdolności do tworzenia prawa, ale na zdolności do kontrolowania wyników i odpowiadania na fundamentalne potrzeby ludzi.” (Draghi, 2018). Londyńskie „City” nie powinno mieć złudzeń, że w przypadku Brexitu utrzyma swoją pozycję. Natychmiast po negatywnej decyzji w referendum główne centra finansowe UE (Frankfurt nad Menem, Paryż i Amsterdam) już zaczęły rywalizację o to, kto najbardziej skorzysta z jego osłabienia. Członkostwo w jednolitym rynku umożliwiło brytyjskim firmom świadczącym usługi finansowe działalność w innych państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego poprzez tzw. „paszportowanie.” Nie będzie ono możliwe, ani przy porozumieniu wzorowanym na kanadyjskim, ani na zasadach WTO/GATT.

Najprostsza analiza ekonomiczna oparta jest o trzy możliwe scenariusze: porozumienie wynegocjowane przez rząd – brak porozumienia – odstąpienie od Brexitu. Długoterminowo, zakładając niewystępowanie jakichś poważniejszych turbulencji w gospodarce brytyjskiej, w wypadku braku porozumienia, PKB per capita Wielkiej Brytanii może być mniejszy w przedziale od 3,5% aż do 8,7%, w porównaniu z opcją pozostawania w UE (Menon, Portes, 2018). Przyjmując porozumienie wynegocjowane przez Theresę May, Wielka Brytania długoterminowo utraci 4% PKB, a gdyby pozostała w unii celnej 2% PKB (Hantzsche, Kara, Young, 2018).

Znacznie trudniejsze w modelowaniu są szacunki, które zakładają pewien ogólny kształt przyszłego porozumienia z Wielkiej Brytanii z UE. Niezależny Narodowy Instytut Badań Ekonomicznych i Społecznych oszacował w perspektywie 2030 roku, że każda zmiana w porównaniu do statusu quo (czyli pozostania w UE) jest wysoce niekorzystna dla Wielkiej Brytanii. Najgorszym wariantem jest wyjście bez porozumienia, choć wydaje się, że akurat w badaniu wysoce nieoszacowanym, gdyż założono, że będzie się ono odbywać w sposób uporządkowany, co jest mało prawdopodob-

ne. Względnie najbezpieczniejszym rozwiązaniem (drugim najlepszym po niewychodzeniu z UE), jest porozumienie wynegocjowane przez Theresę May (Tabela 1.).

Tabela 1. Długoterminowy efekt gospodarczy (2030 rok) w porównaniu do scenariusza pozostania Wielkiej Brytanii w UE.

	PKB, różnica w %	PKB w cenach z 2016 roku	PKB per capita, różnica w %	PKB per capita w cenach z 2016 roku
Porozumienie + Umowa o wolnym handlu	-3,9%	-100 mld £	-3,0%	-1090£
Porozumienie zakładające utrzymanie „bezpiecznika irlandzkiego” (ang. backstop), czyli również uczestnictwo w unii celnej	-2,8%	-70 mld £	-1,9%	-700£
Uporządkowane wyjście bez porozumienia	-5,5%	-140 mld £	-3,7%	-1330£

Źródło: (Hantzsche, Kara, Young, 2018)

Analiza wykonana z kolei przez rząd Wielkiej Brytanii już po wynegocjowaniu porozumienia z UE, jako scenariusz bazowy dla wyliczeń bierze brak porozumienia pomiędzy Wielką Brytanią a Unią Europejską. W takim wypadku znowu najlepiej wypada model kompleksowego i zaawansowanego porozumienia z UE o wolnym handlu, typu Kanada+. Zanalizy płynię prosty, choć niezapisany wniosek: każda opcja dla Wielkiej Brytanii oznacza wybór między złym, a gorszym scenariuszem.

Tabela 2. Całościowy wpływ na PKB (biorąc pod uwagę handel, migracje, elastyczną regulację) w porównaniu do braku porozumienia o wystąpieniu z UE (przyjęcie reguł WTO).

Pożądaný model (Biała Księga)			
Porównanie do modelu bez porozumienia (różnica w punktach procentowych)	Pożądaný model (Biała Księga)	Pożądaný model (Biała Księga), uwzględniający wpływ barier pozataryfowych na handel	Przeciętny model porozumienia o wolnym handlu
PKB	+6,9%	+5,4%	+2,7%

Źródło: HM Government, 2018.

Co uderzające, w rządowych porównaniach nie widać niemal żadnych korzyści, jakie miałyby odnieść Wielka Brytania z wyjścia z UE. Niektóre (Tabela 3.) zakładają nawet brak zmian w zasadach polityki migracyjnej, czyli rzeczywistość kontrfaktyczną w stosunku do wynegocjowanego przez Theresę May porozumienia.

Tabela 3. Całościowy wpływ na PKB (uwzględniając handel, migracje, elastyczną regulację) w porównaniu do członkostwa w UE i biorąc pod uwagę brak zmian w zasadach migracji do Wielkiej Brytanii, bądź brak napływu siły roboczej z Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Porównanie do obecnych zasad w UE (zmiany procentowe)		Brak porozumienia z UE	Przeciętne porozumienie o wolnym handlu	Model Europejskiego Obszaru Gospodarczego Požadany model (Biała Księga)	Požadany model (Biała Księga)	
					Požadany model (Biała Księga)	Požadany model z uwzględnieniem barier pozataryfowych
Bez zmian w zasadach migracji	PKB	-7,7	-4,9	-1,4	-0,6	-2,1
	PKB per capita	-7,6	-4,9	-1,4	-0,6	-2,1
Brak napływu siły roboczej z EOG	PKB	-9,3	-6,7	Nie odnosi się	-2,5	-3,9
	PKB per capita	-8,1	-5,4	Nie odnosi się	-1,2	-2,7

Najgorszy scenariusz, czyli brak porozumienia, oznacza, że Wielka Brytania opuszcza jednolity rynek UE wraz z unią celną i przechodzi na zasady Światowej Organizacji Handlu. W takiej sytuacji, jeśli prowadziłaby niezależną od UE politykę handlową wobec krajów trzecich, to nawet według bardzo optymistycznych założeń, nie odniesie z tego faktu specjalnych korzyści (Oxford Economics, 2016; PwC, 2016). Założenia te można uznać za optymistyczne dlatego, że Wielka Brytania utraci przecież uprzywilejowany dostęp do ponad 60 państw, z którymi UE ma zawarte porozumienia. Negocjacje bilateralne zajmą Brytyjczykom sporo czasu i z pewnością nie okażą się łatwe. Przyszli partnerzy handlowi Wielkiej Brytanii mogą się wstrzymać z porozumieniem, póki ona sama nie ustali swoich relacji gospodarczych z UE. Pozycja negocjacyjna niektórych państw w stosunku do Wielkiej Brytanii będzie też zdecydowanie silniejsza, niż gdyby takie negocjacje prowadziła UE. Przykładowo, Stany Zjednoczone już zasygnalizowały, że oczekują obniżenia wymaganych standardów żywności i dopuszczenia na rynek kurczaków i wołowiny hodowanej z użyciem hormonów (Financial Times, 2019). Inni partnerzy z kolei chcą liberalizacji polityki migracyjnej Wielkiej

Brytanii w zamian za większe otwarcie swoich rynków na produkty brytyjskie. Poza tym, trzeba wziąć pod uwagę, że przyszłe relacje handlowe między Wielką Brytanią a UE będą trudniejsze, niż w przypadku często przywoływanych Norwegii i Szwajcarii ze względu na wyższe bariery pozataryfowe. Norwegia ma bowiem pełny dostęp do rynku wewnętrznego UE przez członkostwo w Europejskim Obszarze Gospodarczym, co wiąże się z nieakceptowaną dla Wielkiej Brytanii wysoką składką. Szwajcaria natomiast ma wysokie regulacyjne dopasowanie (w zamian za koncesje w obszarze wolnego przepływu osób).

Skomplikują się też stosunki handlowe Wielkiej Brytanii z samą UE. Jeśli porozumienie o wystąpieniu nie będzie ratyfikowane, Unia musiałaby przyznać Wielkiej Brytanii klauzulę najwyższego uprzywilejowania. Ale będzie ona obłożona wyższymi kosztami wymiany handlowej, które wiąże się z kontrolą celną na granicach, zasadami pochodzenia, certyfikacji i testowania produktów. Koszty związane z handlem mogą okazać się niemal dwukrotnie wyższe, niż gdyby Brytyjczycy przyjęli porozumienie wynegocjowane przez premier May.

Jednolity rynek UE jest najbardziej rozwiniętym na świecie pod względem redukcji barier pozataryfowych pomiędzy jego uczestnikami. Wiąże się to z ujednoliceniem standardów, wzajemną uznawalnością, równymi zasadami gry w obszarach takich jak konkurencja, standardy pracy, polityki podatkowe i ochrona środowiska. Głównym zagrożeniem w rezultacie Brexitu jest więc wzrost barier pozataryfowych w handlu, szacowany na 8,3%, nawet gdyby Wielka Brytania pozostała w unii celnej, a wyszła tylko z jednolitego rynku (Menon, Portes, 2018). W rezultacie spadek dochodów per capita w wypadku braku porozumienia wyniesie aż 8,1%, podczas gdy w wypadku akceptacji porozumienia o wystąpieniu znacznie mniej, bo 4,9%. Dodatkowo, pamiętać trzeba, że zasady WTO nie obejmują kilku obszarów, które będą dla Wielkiej Brytanii ważne po wyjściu z UE (np. przewozy drogowe, lotnictwo, dane, energia, testowanie produktów, medycyna, rybołówstwo, dużą część usług finansowych i inwestycji).

Rezultaty Brexitu mogą więc być znacząco różne od tych, jakich Wielka Brytania oczekuje. Paradoks polega na tym, że Wielka Brytania może być mniej otwarta na świat niż do tej pory, gdyż utraci uprzywilejowany dostęp do rynków UE i jej partnerów, a sama wynegocjuje nowe zasady, które będą jednak gorsze niż do tej pory obowiązujące ją jako państwo członkowskie UE.

„Rachunek rozwodowy” Wielkiej Brytanii z UE wyniesie ok. 37 mld £ (Office for Budgetary Responsibility, 2018), a większość zobowiązań do spłacenia przypadnie na lata 2022-24. W każdym wypadku koszty Brexitu są znacznie większe, niż oszczędności wynikające z nieuiszczenia składki do budżetu UE. Warto pamiętać, że duża część wpłat do UE wracała następnie do Wielkiej Brytanii w postaci dotacji w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, programów edukacyjnych i naukowych.

Akceptacja porozumienia wynegocjowanego przez Premier May spowoduje szacunkowy ubytek w finansach publicznych Wielkiej Brytanii rządu od 0,4%, do 1,8% PKB, a w wypadku braku porozumienia utratę od 1% do 3,1% (Schultz, 2018), nawet biorąc pod uwagę oszczędności związane z wpłatami do budżetu UE, szacowane na 0,4% PKB. Szacunki te mają się nijak do obietnicy prze-

znaczenia zaoszczędzonych sum na brytyjską służbę zdrowia. Co gorsza, niedobór pracowników w tym sektorze jest szacowany na około 100 tys. osób. Problemy pojawią się zarówno w związku z nowymi zasadami migracji do Wielkiej Brytanii, a także odnośnie uznawania kwalifikacji. Nie wiadomo jakie będą też ceny leków, bo to zależy od zasad handlu z Unią Europejską. W najgorszym przypadku braku porozumienia mogą zostać zakłócone całe łańcuchy dostaw, a brytyjscy obywatele nagle spotkają się z niedoborem leków na aptekarskich półkach.

2.2 Konsekwencje polityczno-społeczne

Polityczne znaczenie Unii Europejskiej dla Wielkiej Brytanii chyba najlepiej określiło brytyjskie ministerstwo spraw zagranicznych w swoim raporcie na temat podziału kompetencji z UE skierowanym do parlamentu (Foreign and Commonwealth Office, 2012). Stwierdzono w nim:

„Członkostwo w Unii Europejskiej jest w narodowym interesie Wielkiej Brytanii. (...) Bycie częścią UE jest kluczowe dla tego, w jaki sposób Wielka Brytania tworzy miejsca pracy, rozwija handel i chroni swoje interesy w świecie. Pozwala nam to na nadawanie tempa i kierunku Jednolitemu Rynkowi, obejmującemu około 500 milionów ludzi, o łącznym PKB 11 bln £, na którym brytyjscy obywatele mogą swobodnie handlować, pracować i przemieszczać się. Jest to główna przyczyna atrakcyjności Wielkiej Brytanii jako globalnego centrum biznesowego i miejsca inwestowania. Daje on podstawy dla współpracy z naszymi najbliższymi partnerami na temat wyzwań, które w naturze swojej są ponadgraniczne, jak zmiany klimatu, międzynarodowa polityka rozwojowa, migracje i transnarodowa przestępczość. Wzmacnia to głos Wielkiej Brytanii i pomaga promować nasze wartości demokracji, otwartych rynków i praw jednostki w szerszym świecie.”

Po 40 latach „europeizacji”, przywracanie kontroli jest zadaniem niesłychanie trudnym. We wszystkich tych obszarach Wielka Brytania musi na nowo zdefiniować to, w jaki sposób chce przedstawiać swoje interesy i jak skutecznie je promować w globalnej konkurencji. To wyzwanie z kategorii tożsamościowych. Do tej pory obowiązujące prawo UE, które w mniejszym lub większym stopniu dotyczyło niemal wszystkich polityk publicznych, będzie musiało być zastąpione przez prawo krajowe. Szacuje się, że od 15 do 50% prawa wewnętrznego Zjednoczonego Królestwa w sposób bezpośredni lub pośredni było wynikiem prawa UE (Reid, 2016).

Brytyjskie referendum wiązało się z bardzo wysokim poziomem populizmu w samym centrum procesu politycznego, rekonfiguracją sceny partyjnej, pytaniem o integralność terytorialną Zjednoczonego Królestwa, a także o jego politykę zagraniczną. Wychodzenie z UE w zasadniczy sposób dotknie wszystkich tych obszarów. Biorąc pod uwagę poziom polaryzacji referendalnej, nie należy się dziwić, że uzgadnianie brytyjskiego stanowiska wobec porozumienia o wyjściu i co do przyszłego modelu relacji z UE nastrocza tak dużo trudności i powoduje kolejne perturbacje polityczne. Te podziały będą widoczne przez długie lata i mogą mieć zasadniczy wpływ na zdolność Wielkiej Brytanii do rządzenia i do skutecznego zastępowania prawa europejskiego przez prawo krajowe.

Brexit stanowi też wyzwanie dla jedności Zjednoczonego Królestwa. Ostrzegali przed tym byli premierzy, John Major i Tony Blair, ale było to widoczne zwłaszcza w wynikach referendum (Tabela 4). Jeżeli Brexit odbędzie się w sposób chaotyczny i bez porozumienia, to może wywołać poważne reperkusje przede wszystkim w przypadku Szkocji i Irlandii Północnej. Chodzi nie tylko o tzw. irlandzki „bezpiecznik” i ryzyko przywrócenia „twardej granicy”.

Tabela 4. Rezultaty referendum na temat wystąpienia z Unii Europejskiej

	Wyjście z UE	Pozostanie w UE
Szkocja	38%	62%
Irlandia Północna	44,2%	55,8%
Walia	52,5%	47,5%
Anglia	53,4%	46,6%
Zjednoczone Królestwo	51,9%	48,1%

Przykładowo, Szkocja (Scottish Government, 2016) i Walia (Welsh Government, 2017) uznały, że dostęp do jednolitego rynku UE jest dla nich priorytetem. Wspólnie z Irlandią Północną sprzeciwiały się ograniczeniom w wolnym przepływie osób, sugerując osobne rozwiązania wizowe, pozwolenia na pracę czy w ogóle politykę migracyjną. Dla każdej z nich Brexit oznacza utratę finansowania z funduszy europejskich, szczególnie w obszarach rolnictwa i rozwoju wsi, rybołówstwa, polityki społecznej i badawczej. Wiąże się to z negocjacjami z rządem Wielkiej Brytanii nad wyrównaniem strat.

Proces repatriacji kompetencji z Unii Europejskiej będzie bolesnym ćwiczeniem dla Zjednoczonego Królestwa, a rząd Wielkiej Brytanii przywiązywał do tej pory niewielką wagę do uwzględniania w negocjacjach z UE stanowiska innych podmiotów (Birrel, Gray, 2017). Rząd Irlandii określił Brexit jako największe przedsięwzięcie ostatniego półwiecza, dotyczy ono bowiem nie tylko kwestii handlu, ale również utrzymania pokoju (Irish Government, 2017).

Społeczny wymiar Brexitu opisać możemy przede wszystkim przez pryzmat podziałów, jakie wywołuje. Biegają one nie tylko poprzez poszczególne podmioty polityczne Zjednoczonego Królestwa, ale dzielą również mieszkańców wsi i miast, a także młodsze i starsze pokolenia. Dotykają pytania o złożoną tożsamość Wielkiej Brytanii. Uderzające, że decyzję o tak dalekosiężnych skutkach podjęły starsze pokolenia Brytyjczyków, a młodsze były przeciwnie. Tyle, że słabo zmobilizowały się do wzięcia udziału w głosowaniu (Tabela 5.). Wśród młodszych osób zdecydowanie najważniejsze powody głosowania za pozostaniem były ekonomiczne, związane z pracą i możliwością podróżowania, a także potrzebą współpracy międzynarodowej w dobie globalizacji.

Tabela 5. Referendum 2016 roku, wyniki głosowania w podziale na grupy wiekowe

Grupa wiekowa	18-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65+
Wyjście Wielkiej Brytanii z UE	27%	38%	48%	56%	57%	60%
Pozostanie Wielkiej Brytanii w UE	73%	62%	52%	44%	43%	40%

Natomiast dla głosowania Brytyjczyków za wyjściem z UE najważniejszym argumentem była potrzeba przywrócenia kontroli nad migracją. Problem ten ma zarówno wymiar społeczny, tożsamościowy, jak i ekonomiczny. W deklaracji politycznej, która ma być fundamentem dla porozumienia o przyszłych relacjach UE i Wielkiej Brytanii, stwierdzono wyraźnie, że wolny przepływ osób ulegnie zakończeniu. Stanowisko takie jest w ogromnej mierze podyktowane jedynie względami politycznymi. Nie bierze pod uwagę, że chociaż liczba emigrantów w Wielkiej Brytanii zwiększyła się z 5,3 mln w 2004 roku do 9,4 mln w 2017 roku, to ci pochodzący z UE stanowią tylko 39% (University of Oxford, 2018). Stanowisko Wielkiej Brytanii w tym obszarze abstrahuje też od konsekwencji ekonomicznych, przede wszystkim dla rynku pracy i usług. Będzie ono miało wyraźne przełożenie na gospodarkę i długoterminowo pomniejszy brytyjski PKB o 1,4 – 1,8% (Menon, Portes, 2018). Imigranci z Europejskiego Obszaru Gospodarczego „kontrybuują znacznie więcej niż konsumują w obszarze usług zdrowotnych i zapewniania opieki socjalnej, zarówno pod względem finansowym, jak i w postaci ich własnej pracy.” Nie zabierają też pracy Brytyjczykom, ani nie zaniżają poziomu płac (Migration Advisory Committee, 2018).

Nie do końca wiadomo, w jaki sposób Brexit miałby doprowadzić do „Globalnej Brytanii”, co jest założeniem rządu May. Zjednoczone Królestwo w polityce zagranicznej cały czas ma przecież globalne interesy i dobrze rozbudowaną sieć swoich placówek dyplomatycznych, ale to Unia Europejska znacząco zwiększała siłę brytyjskiego głosu w świecie. „De-europeizacja” polityki zagranicznej odbywać się będzie głównie na poziomie instytucjonalnym, gdyż obie strony zdają sobie sprawę, że możliwie ścisła współpraca jest koniecznością.

2.3 Konsekwencje strategiczne

Brexit wpłynie także w sposób zasadniczy na miejsce Wielkiej Brytanii na świecie oraz na politykę zagraniczną tego kraju. W przemówieniu w Lancaster House z 17 stycznia 2017 r., premier May nawiązała do idei tzw. globalnej Wielkiej Brytanii (ang. global Britain) i podkreśliła, że Brytyjczycy głosowali za tym, żeby „opuścić Unię Europejską i objąć świat” (May 2017). Premier zauważyła, że Wielka Brytania to „wielki globalny kraj handlowy”, który po wyjściu z Unii powróci do roli samodzielnego i aktywnego gracza na arenie międzynarodowej, kontynuując wielowiekową tradycję

globalnego zaangażowania. Jej zdaniem będzie to możliwe do realizacji dzięki odnowieniu więzi z krajami pozostającymi we Wspólnocie Narodów, szczególnym stosunkom ze Stanami Zjednoczonymi oraz roli, jaką Zjednoczone Królestwo pełni w organizacjach międzynarodowych, jak np. Rada Bezpieczeństwa ONZ.

Eksperti wskazują jednak, że wizja globalnej Wielkiej Brytanii jest utopijna i oparta na nieprzystających do współczesnych realiów geopolitycznych przesłankach. USA jest zorientowane gospodarczo oraz politycznie na region Azji i Pacyfiku a szczególne relacje z Londynem były dla Waszyngtonu tak długo cenne, jak długo służyły promocji amerykańskich interesów w Europie. Podobnie mało prawdopodobne jest zacieśnienie kontaktów z krajami należącymi do Wspólnoty Narodów – pozycja międzynarodowa wielu z jej członków zdecydowanie wzrosła na przestrzeni ostatnich kilku dekad i nie są one już tak żywotnie zainteresowane szczególnymi relacjami ze Zjednoczonym Królestwem. Bardziej atrakcyjnym rynkiem pozostaje dla nich Unia Europejska jako większy gracz o różnorodnym rynku zbytu. Kolejnym aspektem, z powodu którego wizja globalnej Wielkiej Brytanii jest mało prawdopodobna, jest nie najlepszy stan brytyjskiej armii, spowodowany cięciami budżetowymi obowiązującymi od 2010 r., które doprowadziły do redukcji liczebności armii o jedną szóstą w latach 2010-2016 (Defence 24).

Można zatem stwierdzić, iż Brexit osłabi pozycję Wielkiej Brytanii na świecie. Utraci ona możliwość występowania na arenie międzynarodowej jako część zjednoczonej Europy, której zbiorczy potencjał strategiczny jest większy niż samodzielny potencjał Zjednoczonego Królestwa.

3. KONSEKWENCJE BREXITU DLA UE W WYMIARZE POLITYCZNO-SPOŁECZNYM, GOSPODARCZYM ORAZ STRATEGICZNYM

Decyzja Wielkiej Brytanii o wyjściu z Unii Europejskiej ma istotne konsekwencje dla pozostałych 27 państw członkowskich. Unia bez Wielkiej Brytanii jest mniejsza i słabsza w sensie geopolitycznym i ekonomicznym – Zjednoczone Królestwo jest potęgą gospodarczą (zgodnie z danymi Międzynarodowego Funduszu Walutowego stanowi szóstą gospodarkę świata według PKB nominalnego i ósmą gospodarkę świata według parytetu siły nabywczej) polityczną i kulturalną, zaś londyńskie City to jedno z najważniejszych centrów finansowych na świecie. Nie bez znaczenia jest także wpływ Brexitu jako przykładu tendencji dezintegracyjnych z punktu widzenia wizerunku Unii w świecie. Poniżej zostaną zarysowane skutki polityczno-społeczne, gospodarcze i strategiczne, jakie wyjście Zjednoczonego Królestwa ma dla Unii Europejskiej. Osobny paragraf zostanie poświęcony specyficznym konsekwencjom Brexitu dla Polski.

3.1 Konsekwencje gospodarcze

Brexit pociąga za sobą wielorakie konsekwencje ekonomiczne dla Unii, wśród których można wyróżnić skutki dla budżetu UE, wzrostu gospodarczego, handlu między UE a Zjednoczonym Królestwem oraz produkcji i zatrudnienia w związku z zakłóceniami w łańcuchu dostaw.

Jeśli chodzi o budżet Unii Europejskiej, to wkład Zjednoczonego Królestwa wyniósł w 2016 r. 19,4 mld EUR. Po odliczeniu około 7 mld euro, które Wielka Brytania otrzymywała w formie dotacji z budżetu UE, straty dla budżetu wyniosą ponad 11 mld EUR, czyli około 5% całości budżetu. Państwa członkowskie stoją przed wyborem zwiększenia wpłat lub ograniczenia unijnego budżetu lub zmniejszenia wydatków. Może to prowadzić do cięcia dotacji dla dotychczasowych beneficjentów, wśród których Polska jest największym biorcą netto. Cięcia najbardziej dotkną unijną politykę regionalną, z której korzystają w szczególnym stopniu województwa na wschodzie Polski. Eksperti z brukselskiego think tanku Bruegel oszacowali także wpływ Brexitu na obecne wieloletnie ramy finansowe i stwierdzili, że w najbardziej skrajnym przypadku tzw. twardego Brexitu, budżet UE straciłby około 16,5 mld EUR w latach 2019-2020 (Wolff, 2019). Nawet po uwzględnieniu ewentualnych dochodów z ceł pochodzących ze Zjednoczonego Królestwa, liczba ta zmniejszyłaby się tylko nieznacznie, do 15,7 mld EUR. W dłuższej perspektywie koszty Brexitu dla unijnego budżetu szacowane są na 45-50 mld EUR (ibid.). Jeśli chodzi o projekt wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027, to zakłada on ich wielkość na poziomie 1135 mld euro, co odpowiada 1,11% PNB 27 państw UE w porównaniu do obecnego 1% tej wartości (European Commission, 2018).

Wypełnienie luki po Brexicie planowane jest poprzez dobrowolne zwiększenie składek państw członkowskich (kilka państw w tym Niemcy, Czechy czy Słowacja zadeklarowały już taką wolę) oraz zmniejszenie nakładów na wspólną politykę rolną i politykę spójności o 5% dotychczas przeznaczanych na nie kwot (Koreń, 2018; ibid.).

Wpływ wyjścia Zjednoczonego Królestwa na wzrost gospodarczy jest trudny do oszacowania, ponieważ w zasadniczy sposób zależy od porozumienia osiągniętego przez obie strony. W wyniku Brexitu szacuje się, że unijne PKB zmniejszy się od 0,4 (Rojas-Romagosa, 2016) do 1,5% (MFW, 2018) w skali roku. Różnice w szacunkach wynikają z przedstawionych w pierwszej części analizy scenariuszy, określających zasady wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Najbardziej pesymistyczny scenariusz przewiduje skutki tzw. twardego Brexitu, czyli wyjścia bez umowy i bez dwuletniego okresu przejściowego, a najbardziej optymistyczny zakłada pozostanie Londynu we wspólnym rynku. Udział Unii Europejskiej w światowym PKB liczony według parytetu siły nabywczej spadnie z 17% do 14,6%, zaś udział UE w światowym eksporcie towarów i usług po cenach bieżących i bieżących kursach wymiany spadnie z 33,9% do 30,3%. Są to zmiany znaczące i mogą wpłynąć negatywnie na konkurencyjność Unii oraz spowolnienie wzrostu gospodarczego unijnych gospodarek.

Do spowolnienia wzrostu gospodarczego przyczynić się także mogą bariery w handlu – opuszczając Unię, Wielka Brytania występuje ze wspólnego rynku i panujące na nim cztery swobody przepływu kapitału, usług, towarów i osób przestają obowiązywać w relacjach między Londynem a pozostającymi w jednolitym rynku krajami. Z uwagi na to, że Zjednoczone Królestwo jest jednym z trzech największych partnerów handlowych Unii Europejskiej, stanowiąc 13% jej handlu w bloku, bariery handlowe (np. cła, licencje importowe i eksportowe, wymogi fitosanitarne) powstałe na skutek Brexitu będą dotkliwe. Skutki dotkną zarówno kraje eksportujące towary na wyspy jak i importujące wyprodukowane w Wielkiej Brytanii artykuły. Wielka Brytania była największym importerem dóbr z krajów Unii Europejskiej – Eurostat szacuje wartość brytyjskiego importu z krajów UE na 300 mld euro, co stanowi 53% całości brytyjskiego importu (PwC, 2016: 2). Wyjście Zjednoczonego Królestwa ze struktur unijnych, niezależnie od tego, czy miał miejsce twardy czy miękki Brexit, będzie niekorzystne nie tylko dla gospodarki brytyjskiej, ale także dla krajów, które dużą część swojego eksportu wysyłały na Wyspy (Barigazzi, 2018). Szczególnie narażone są gospodarki Irlandii (wartość eksportu do Wielkiej Brytanii stanowiła w 2018 r. ponad 8% PKB), Holandii, Belgii (szczególnie Flandrii), Niemiec i Francji. Jeśli chodzi o Irlandię, to eksport do i import z Wielkiej Brytanii stanowią odpowiednio 14 i 34% obrotów handlowych tego kraju. Poza zakłóceniami w handlu, jakimi skutkuje Brexit, ponowne wprowadzenie granicy celnej pociąga za sobą nowe koszty związane między innymi z czasem trwania transakcji transgranicznych i będzie niekorzystne dla irlandzkiej gospodarki, szczególnie dla rybołówstwa oraz rolnictwa (PwC, 2016: 3). Niepokój Dublina budzi także bezpieczeństwo energetyczne Irlandii, które zależy od ciągłości importu z Wielkiej Brytanii dostarczającej do Irlandii 89% produktów ropopochodnych i 93% gazu (Barigazzi, 2018). Również Polska, której wartość eksportu na Wyspy szacowana jest na 2,8% PKB,

będzie poszkodowana Brexitem (więcej danych o wpływie Brexitu na polską gospodarkę w dalszej części raportu).

W odniesieniu do wpływu Brexitu na produkcję i zatrudnienie, Międzynarodowy Fundusz Walutowy obliczył, że luka produktowa dla UE jako całości wyniesie 0,2% w przypadku, gdyby Wielka Brytania i UE zawarły umowę o wolnym handlu. Jeśli to się nie powiedzie i relacje między państwami unijnymi a Londynem będą regulowane zasadami Światowej Organizacji Handlu, luka produktowa wyniesie 0,5%, w porównaniu z wartością, gdyby Londyn pozostał w Unii Europejskiej (Chen et al., 2018).

Ponadto, Brexit zmniejsza znaczenie liberalnego gospodarczo bloku państw unijnych, w którym pozostały jedynie małe kraje takie jak Holandia, Szwecja, Dania i Estonia. Wielka Brytania była silnym zwolennikiem Europy liberalnej gospodarczo, wspierając pod koniec lat osiemdziesiątych inicjatywy finalizujące budowę jednolitego rynku i opowiadając się za wzmocnieniem wolnego rynku i jego liberalizacją. Z tego względu, nie można wykluczyć scenariusza, iż w wyniku Brexitu Unia Europejska stanie się bardziej protekcjonistyczna.

Dokładne konsekwencje Brexitu dla unijnej gospodarki są trudne do oszacowania, jednakże przedstawione powyżej dane pokazują, iż z pewnością wystąpienie Wielkiej Brytanii przyczyni się do spadku konkurencyjności Unii w gospodarce światowej i zwiększenia bezrobocia w krajach najbardziej dotkniętych ograniczeniem eksportu na Wyspy, co może spowodować spowolnienie rozwoju tych krajów. Skala negatywnych skutków zależy od kształtu relacji między Londynem a pozostałymi krajami unijnymi – jeśli Wielka Brytania zdecyduje się pozostać we wspólnym rynku, skutki te będą niewielkie.

3.2 Konsekwencje polityczno-społeczne

Wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej osłabiło ją politycznie – udział ludności zamieszkującej Unię w populacji światowej spadł z 7,0% do 6,1%, co przyczynia się do ograniczenia pozycji przetargowej Unii na arenie światowej (dla porównania grupa G7 reprezentuje 11% światowej populacji, a grupa G20 54%).

Zamieszkiwana przez 61 mln obywateli Wielka Brytania była trzecim, po Niemczech i Francji, najlicniejszym państwem unijnym oraz trzecią najsilniejszą gospodarką i odgrywała rolę ważnego gracza politycznego, który przyczyniał się do zachowania równowagi w Unii Europejskiej. Jej wyjście zmieniło układ sił politycznych w unijnych instytucjach, powodując z jednej strony dalsze wzmocnienie roli Niemiec i Francji oraz wzrost znaczenia państw południowych, a z drugiej spadek znaczenia małych państw i państw Europy Północnej, których interesy ekonomiczne i wizje dalszej integracji były często zbieżne z brytyjskimi.

W ciągu ostatniej dekady dominacja polityczna i gospodarcza Niemiec połączona z relatywną słabością Francji, Włoch czy Hiszpanii była balansowana przez kluczową rolę brytyjskiego partnera.

Po Brexicie równowaga ta została zachwiana i powstało miejsce do tworzenia się nowych sojuszy. Póki co, obserwujemy wzmocnienie współpracy między Niemcami a Francją, jednakże w obliczu różnic zarówno w kwestiach gospodarczych jak i politycznych między tymi dwoma państwami na konkretne efekty tej współpracy trzeba poczekać. Nie ulega natomiast wątpliwości, że po Brexicie pozostałym państwom unijnym będzie się znacznie trudniej przeciwstawić francusko-niemieckiemu tandemowi, o ile ten osiągnie porozumienie odnośnie kwestii spornych i faktycznie stworzy zjednoczony front (Kempin and Kunz, 2019). Jedną z reakcji na zmieniającą się dynamikę w ramach UE jest odnowiony format współpracy między Irlandią, Holandią, państwami nadbałtyckimi i północnymi, zwany nową Ligą Hanzeatycką i nawiązujący do związku miast handlowych Europy Północnej z czasów średniowiecza i początku ery nowożytnej. Ten sojusz małych państw, które mają podobne problemy ekonomiczne i zbieżny punkt widzenia na rozwój gospodarki oraz dyscyplinę fiskalną, ma służyć lepszej reprezentacji ich interesów na arenie unijnej. Podobne próby zacieśnienia współpracy regionalnej są widoczne także między państwami Europy Środkowej i Wschodniej w ramach Grupy Wyszehradzkiej (funkcjonującej jako forum współpracy także przed Brexitem), jest ona wykorzystywana przez jej członków do budowania wspólnego frontu przeciwko decyzjom unijnym postrzeganym przez nich jako niezgodne z ich interesami np. w zakresie polityki migracyjnej. Jednakże, poprzez fakt pozostawiania trzech z czterech jej członków poza strefą euro oraz konflikt między Polską i Węgrami a Komisją Europejską dotyczący praworządności, pozycja Grupy jest stosunkowo słaba. W przyszłości można jednak oczekiwać tworzenia się kolejnych sojuszy i grup państw reprezentujących podobne interesy i chcących zrównoważyć znaczenie większych graczy, co w dłuższej perspektywie może prowadzić do fragmentacji Unii. W efekcie, Brexit wzmocnił istniejącą już tendencję do tworzenia się różnych kręgów integracji oraz elastycznych form współpracy między państwami członkowskimi w zależności od politycznych dossier.

Co najmniej na równi z wymiernymi skutkami politycznymi, wyjście Wielkiej Brytanii z UE zmieniło wewnętrzną oraz zewnętrzną percepcję i atrakcyjność integracji, która przestała być postrzegana jako droga bez powrotu. Jeśli chodzi o poczucie atrakcyjności Unii w oczach jej członków, to kolejne wystąpienia z UE ze strony państw, których rządy sprzeciwiają się dalszej integracji, nie są wykluczone. W dyskursie politycznym pojawiły się już wzmianki o Grexicie i Polexicie, choć na tę chwilę żaden inny kraj nie zgłasza chęci opuszczenia Unii. Brexit przeciera jednak szlak w niedobrym kierunku. Zgodnie z danymi Eurobarometru z 2018 r., zaufanie do Unii Europejskiej deklarowało jedynie 26% Greków i było ono najniższe ze wszystkich krajów UE, co w połączeniu z problemami gospodarczymi i politycznymi tego kraju mogłoby doprowadzić do debaty o potencjalnych korzyściach związanych z opuszczeniem UE. Dane zebrane przez Fundację Bertelsmanna pokazują, że w 2018 r. z wyjątkiem Włoch, gdzie wystąpienie z Unii popierało 41%, jedynie 17% Polaków, 21% Niemców czy 31% Francuzów opowiedziało się za wyjściem ich kraju z UE. Jednakże, znaczenie partii eurosceptycznych w wielu krajach rośnie – Front Narodowy we Francji, Duńska Partia Ludowa, Holenderska Partia Wolności, Prawo i Sprawiedliwość w Polsce, Alternatywa dla Niemiec oraz Austriacka Partia Wolności weszły do parlamentów narodowych, stając się często drugą co do wielkości partią lub, jak w przypadku Austrii, Włoch, Polski i Finlandii, tworząc bądź współtworząc

ząd. Nie można zatem wykluczyć efektu domina i kolejnych wystąpień, a przynajmniej wzrostu poparcia dla głoszonych do niedawna głównie przez Brytyjczyków postulatów sprzeciwiających się dalszemu postępowaniu procesu integracji. Dziś wiele państw chce jego zatrzymania na obecnym etapie lub nawet zmniejszenia roli unijnych instytucji i wzmocnienia państw narodowych.

Brexit osłabił również zewnętrzny wizerunek Unii i jej „siłę przyciągania” (ang. power of attraction) w oczach państw kandydujących, bądź aspirujących do członkostwa. Jak dotąd integracja była jednokierunkowa i wydawało się, że korzyści z członkostwa w Unii Europejskiej są na tyle istotne, że żadne państwo samoistnie z nich nie zrezygnuje. Z tego względu, państwa Bałkanów Zachodnich od wielu lat reformują swoje gospodarki i systemy polityczne, chcąc spełnić kryteria kopenhaskie i zostać przyjętym do UE. Przykład Wielkiej Brytanii pokazał jednak, że nie dla każdego kraju członkostwo w UE jest rzeczą pożądaną i że jedno z najsilniejszych państw w Europie decyduje się świadomie na opuszczenie struktur integracyjnych. Dezintegracja europejska stała się realnym zagrożeniem, a świat naukowy rozpoczął debatę o teoriach dezintegracji (Jones, 2018; Schimmelfennig, 2018).

3.3 Konsekwencje strategiczne

Mimo brytyjskiego sceptycyzmu wobec postępującej integracji w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), Brexit stanowi jednoznaczną stratę dla Unii Europejskiej w kontekście geopolitycznym. Wielka Brytania była jedyną poza Francją potęgą wojskową UE dysponującą pełnym arsenałem obronnym, wraz z bronią masowego rażenia, znacznym potencjałem wywiadowczym oraz rozbudowaną i doskonale wyposażoną siecią dyplomatyczną na całym świecie, z zasobów i kompetencji której Unia niejednokrotnie korzystała (Martill, Sus, 2018). Budżet na obronność Zjednoczonego Królestwa wynosi 54,9 mld USD i jest najwyższy wśród europejskich członków NATO. Stanowi tym samym 24% wydatków przeznaczanych na obronność we wszystkich państwach Europy (NATO, 2017: 7). Po wyjściu Wielkiej Brytanii suma wydatków na obronność wszystkich należących do sojuszu państw UE spadnie z 23 do 19% łącznych wydatków na obronność wszystkich państw NATO, zwiększając tym samym znaczenie Stanów Zjednoczonych w tej organizacji (ibid.).

Wycofanie się Wielkiej Brytanii oznacza także znaczny spadek potencjału wojskowego UE, w którym siły brytyjskie stanowiły 20% całkowitych zdolności obronnych. Ponadto, Unia straciła jedno ze swoich dwóch państw członkowskich posiadających stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, co wiąże się także z utratą korzyści płynących z koordynacji działań Wielkiej Brytanii i stanowisk pozostałych państw UE w Zgromadzeniu Ogólnym. Stanowi to osłabienie pozycji Unii, gdyż Zjednoczone Królestwo jako stały członek Rady Bezpieczeństwa reprezentowało wraz z Francją wspólnie uzgodnione stanowisko wszystkich państw unijnych, co dawało unijnym interesom przewagę w negocjacjach z Chinami, Rosją i USA (Gowan, 2018).

Utrata możliwości korzystania z militarnego i pozamilitarnego potencjału Zjednoczonego Królestwa zmniejsza potencjał obronny i polityczny UE i ogranicza możliwość odgrywania przez Unię

aktywnej roli w międzynarodowej polityce bezpieczeństwa. Wspomniana niechęć Brytyjczyków do pogłębiania integracji w ramach Unii wynikająca z obawy przed osłabianiem NATO nie przeszkadzała im wnosić istotny wkład w unijne operacje (np. w misję Concordia w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, w misję EUFOR Althea w Bośni i Hercegowinie, czy aktualnie prowadzoną misję morską EUNAVFOR Atalanta, do której Londyn dostarczył okręty i samoloty marynarki wojennej, a także zorganizował kwaterę główną operacji w Northwood) oraz w rozwój zdolności wojskowych poprzez aktywne uczestnictwo w grupach bojowych. Liczbowo, wkład Wielkiej Brytanii był stosunkowo niewielki – udział brytyjskich żołnierzy we wszystkich misjach cywilnych i wojskowych zainicjowanych przez UE w latach 2007-2015 wynosił 4,33%, podczas gdy w stosunku do wielkości populacji Wielkiej Brytanii i w porównaniu z innymi krajami UE udział Brytyjczyków powinien być dziesięciokrotnie większy – lecz rekompensowała go jego jakość i znaczenie polityczno-wojskowe. Dla przykładu: ponad połowa sprzętu lotniczego koniecznego do przeprowadzenia unijnych misji cywilnych i wojskowych, była dostarczana przez Brytyjczyków. Brexit oznacza więc z jednej strony koniec brytyjskiego weta wobec przyspieszania integracji polityki bezpieczeństwa i obrony – od 2016 r. dokonał się istotny postęp w koordynacji rozwoju zdolności obronnych poprzez aktywowanie tzw. wzmocnionej współpracy strukturalnej (PESCO) czyli mechanizmu umożliwiającego grupie kilku państw członkowskich pogłębioną współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, stworzenie militarnej kwatery głównej koordynującej misje unijne i skoordynowanego rocznego przeglądu w zakresie obronności (CARD) oraz powołanie do życia Europejskiego Funduszu Obrony, w ramach którego po raz pierwszy wspólny budżet unijny będzie przeznaczany na obronność (Sus, 2017). Z drugiej zaś strony, Brexit oznacza znaczne osłabienie potencjału dyplomatycznego i militarnego WPBiO z uwagi na wspomniane powyżej zasoby, jakimi dysponuje Londyn w polityce bezpieczeństwa i obrony. Nawet planowane dwudziestodwukrotne zwiększenie budżetu obronnego, jakie Komisja Europejska zaplanowała we wieloletnich ramach finansowych, nie zrekompensuje środków i aktywów, jakie do WPBiO wносиła Wielka Brytania (European Commission, 2018: 17).

Kolejnym negatywnym skutkiem Brexitu jest utrata przez Unię Europejską państwa, które było postrzegane przez Stany Zjednoczone jako pomost między nimi a Europą. Przez dekady, Londyn wspomagał rozwój relacji transatlantycznych wspierając wypracowywanie wspólnych stanowisk przez partnerów i czynnie angażując się w rozwój tych relacji. W obliczu narastających wzywań w relacjach między Unią a USA, wynikających z rozbieżności interesów i podważania sensu multilateralizmu przez prezydenta Donalda Trumpa, rola Londynu mogłaby być kluczowa. Aspiracje do zajęcia miejsca Londynu jako szczególnego partnera USA zgłasza kilka państw – Francja, Polska czy Hiszpania. Żadne z nich nie jest jednak w stanie odegrać takiej roli, jaką odgrywała Wielka Brytania, opierając się na szczególnych więzach politycznych i kulturowych ze Stanami Zjednoczonymi.

Negatywne skutki Brexitu będą także widoczne w zakresie polityki rozwojowej i humanitarnej. Wielka Brytania przeznacza rocznie około 14 mld £ na zagraniczną pomoc rozwojową, z czego jedna dziesiąta przekazywana była za pośrednictwem budżetu UE przeznaczanego na „Globalny Wy-

miar Europy” oraz poprzez Europejski Fundusz Rozwoju. Wielka Brytania stała się trzecim największym dostarczycielem takiej pomocy i w skutek Brexitu miękka siła Unii Europejskiej, budowana między innymi właśnie poprzez pomoc rozwojową i humanitarną, została tym samym osłabiona.

Ramy instytucjonalne, na których ma opierać się współpraca między Unią a Wielką Brytanią w zakresie polityki bezpieczeństwa po Brexicie oraz zakres tej współpracy pozostają niedoprecyzowane. Wiadomo jedynie, że występując z Unii Londyn utracił miejsce w strukturach decyzyjnych w zakresie WPBiO (w Radzie Europejskiej, Radzie Spraw Zagranicznych, Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa oraz w szeregu grup roboczych w ramach Rady UE) i jego zaangażowanie będzie odbywało się na zasadach obowiązujących tzw. państwa trzecie. Jest to powszechna praktyka we współpracy w zakresie WPBiO z państwami takimi jak Norwegia, Turcja czy Kanada. Wielka Brytania odrzuciła jednak możliwość angażowania się w działania zewnętrzne UE bez posiadania możliwości oddziaływania na proces decyzyjny i wniosowała o status specjalny (HM Government, 2017: 2), na co Unia Europejska nie chciała się zgodzić. Z tego względu, przyszłe relacje będą najprawdopodobniej konstruowane ad hoc w zależności od potrzeb i bez formalnego umocowania w umowach dwustronnych. Jednocześnie można przypuszczać, iż Londyn zwiększy swoje zaangażowanie w strukturach NATO i postawi na bilateralne porozumienia z wybranymi państwami członkowskimi, reprezentującymi podobne interesy geopolityczne np. z Francją oraz na minilateralizm (jak w przypadku prac nad irańską umową jądrową) i „koalicje chętnych” (Martill and Sus, 2019). Warto podkreślić, iż współpraca dwustronna lub poprzez mniejsze formaty nie zastąpi współpracy wielonarodowej w ramach UE, która przyczyniała się do wzrostu znaczenia zarówno Unii, jak również samej Wielkiej Brytanii jako państwa członkowskiego, na arenie międzynarodowej.

4. KONSEKWENCJE DLA POLSKI

Wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej jest dla Polski jednoznacznie niekorzystne. Warszawa straciła bardzo ważnego sojusznika o zbieżnych interesach politycznych i gospodarczych, który w pierwszym exposé rządu Prawa i Sprawiedliwości został nawet określony jako partner strategiczny (Waszczykowski, 2016). Londyn opowiadał się przeciwko Unii wielu prędkości oraz, jako państwo będące poza unią walutową, sceptycznie odnosił się wobec dalszej integracji strefy euro. Przeciwwstawienie się planom pogłębienia integracji wokół państw tzw. „twardego rdzenia”, lub w ramach unii walutowej między państwami strefy euro stało się po Brexicie trudniejsze. Dowodem na to jest choćby decyzja o wydzieleniu osobnych środków (a Francja i Niemcy postulują osobny budżet) dla państw strefy euro w wieloletnich ramach finansowych 2021-2027, której pozostałe państwa członkowskie nie były w stanie się przeciwstawić. Gdyby Wielka Brytania – największa gospodarka poza strefą euro – nie opuściła Unii Europejskiej, pozycja negocjacyjna państw spoza strefy byłaby lepsza. Po Brexicie udział państw nieposiadających waluty euro w unijnym PKB spadł z około 27% do 15%, co spycha Danię, Szwecję, Polskę, Czechy, Węgry, Rumunię, Bułgarię i Chorwację na peryferie polityczne i gospodarcze oraz zdecydowanie utrudni promocję ich interesów.

Zjednoczone Królestwo wspierało również kluczowe interesy Polski na płaszczyźnie geopolitycznej, szczególnie potrzebę zdecydowanej reakcji ze strony Unii wobec rosnącego zagrożenia ze strony Federacji Rosyjskiej. Londyn był nie tylko zdecydowanym zwolennikiem nałożenia sankcji na Rosję w związku z aneksją Krymu i działaniami wojennymi na Wschodzie Ukrainy, ale także ze względu na szczególne kompetencje brytyjskiej dyplomacji, odegrał ważną rolę w projektowaniu reżimu sankcyjnego. Co więcej, nieustające wsparcie Londynu przy przedłużaniu sankcji było kluczowe. Bez tego wsparcia oraz przy rosnącym sprzeciwie wobec kontynuowania sankcji ze strony Włoch czy części niemieckiego biznesu, przedłużenie sankcji, obecnie obowiązujących jedynie do 31 lipca 2019 r., nie jest pewne. Wielka Brytania należała także, wraz z Polską, do nielicznej grupy państw UE przeznaczających 2% swojego PKB na wydatki obronne, co przekładało się na wzrost potencjału obronnego Unii jako całości i na większe bezpieczeństwo Polski.

Innym istotnym punktem wspólnym między polską a brytyjską dyplomacją było wsparcie dla polityki rozszerzeniowej, w tym wspieranie Ukrainy oraz krajów Bałkanów Zachodnich na drodze do członkostwa w Unii. Bez wsparcia Wielkiej Brytanii Warszawie będzie trudno promować agendę rozszerzeniową w obliczu rosnącej niechęci do przyjmowania nowych członków w krajach Europy Zachodniej i Południowej. Rozszerzanie Unii Europejskiej, zwłaszcza o Ukrainę, przyczynia się do zwiększenia bezpieczeństwa Polski i stanowić może ważny cel polskiej dyplomacji.

Jak wspomniano powyżej, opuszczenie Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię oznacza mniejsze wpłaty do budżetu UE, co dla Polski, która pozostaje jednym z największych beneficjentów środków unijnych, oznacza ich spadek. Polska gospodarka straci także na innym polu: eksport do Zjed-

noczonego Królestwa stanowił w 2018 r. 2,8% polskiego PKB i ucierpi na barierach handlowych wywołanych Brexitem. Szczególnie dotknięci będą producenci żywności (Brytyjczycy importują 13% polskiego drobiu oraz 45% przetworów mięsnych) oraz branża motoryzacyjna (6% polskiej motosprzedazy trafiło w ubiegłym roku do Wielkiej Brytanii, a jej szacowana wielkość to 1,5 mld euro) (Money.pl, 2018). Szacuje się, że polska branża motoryzacyjna odczuje zarówno straty bezpośrednio wynikające z ograniczenia eksportu na Wyspy jak i straty pośrednie związane z zakłóceniami w łańcuchu dostaw – wskutek Brexitu zmniejszy się prawdopodobnie sprzedaż aut na Wyspach, co pociągnie za sobą mniejsze zapotrzebowanie na części samochodowe produkowane właśnie w Polsce. Polskie firmy motoryzacyjne muszą szukać alternatywnych rynków zbytu dla swoich produktów. Ponadto, Niemcy, najważniejszy partner handlowy Polski, eksportuje największą część motoryzacyjnych do Wielkiej Brytanii i straty jakie odnotuje w wyniku ograniczenia tego eksportu, wpłyną negatywnie na niemiecką gospodarkę, co przełoży się także na straty polskiej gospodarki (Money.pl, 2018).

Opuszczenie przez Zjednoczone Królestwo Unii Europejskiej zmieni sytuację blisko miliona Polaków żyjących na Wyspach oraz utrudni wyjazd tym, którzy planowali emigrację w najbliższych latach. Trudno jest w obecnej chwili oszacować jak dokładnie zmieni się status polskich imigrantów żyjących w Wielkiej Brytanii, ale zakładając utrudnienia, jakie mogą oni napotkać, prawdopodobieństwo ich powrotu do Polski wzrosło. Ich powrót do kraju może mieć z jednej strony skutki pozytywne – wracają osoby ze znajomością języka angielskiego i brytyjskiego rynku pracy, a ich doświadczenie może być przydatne w zagranicznych firmach w Polsce (Barigazzi, 2018). Z drugiej zaś strony, powrót migrantów zarobkowych może prowadzić do zwiększenia bezrobocia w Polsce, oraz spadku konsumpcji na skutek braku przysyłanych przez nich rodzinom żyjącym w Polsce pieniędzy (European Committee of the Regions, 2018: 40-41).

5. PODSUMOWANIE

Proces wychodzenia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej jest ćwiczeniem z rozplątywania kompleksowej współzależności, której budowanie zajęło ponad czterdzieści lat. Wszystkie dostępne analizy pokazują, że obie strony na nim tracą: Wielka Brytania oraz Unia Europejska. Niezależnie od tego, jaki przyszły model relacji z Unią Europejską zostanie ustalony, w porównaniu do statusu quo w postaci członkostwa w UE, Zjednoczone Królestwo w każdym wariantcie poniesie negatywne konsekwencje gospodarcze i stanie się politycznie słabsze. Zyska możliwość samodzielnego decydowania w politykach, które do tej pory były rezultatem skomplikowanego procesu decyzyjnego Unii Europejskiej, kończącego się konsensusem i ustępstwami każdej ze stron. W wymiarze międzynarodowym taka samodzielność może jednak wiązać się z mniejszym, a nie większym wpływem na ustanawianie reguł, które przekładać się będą na politykę krajową Wielkiej Brytanii. Negocjując nowe porozumienia handlowe i gospodarcze z innymi państwami, Zjednoczone Królestwo będzie w ewidentnie słabszej pozycji, niż do tej pory jako członek UE. Możemy też oczekiwać długich i skomplikowanych negocjacji nad nowym porozumieniem z UE, które będzie dotyczyło przyszłych relacji.

Unia Europejska z kolei traci jedno z najsilniejszych gospodarczo i politycznie państw członkowskich. Takie, które miało decydujący wpływ na definiowanie jednolitego rynku UE, czy jej polityki zagranicznej. Może to wzmacniać procesy dezintegracyjne w Europie i zdecydowanie osłabiać pozycję i wizerunek Unii w świecie. Wyjście Wielkiej Brytanii będzie miało istotne konsekwencje dla układu sił wewnątrz UE, nowej mapy zawieranych koalicji i w rezultacie ostatecznego kształtu różnych polityk. W niektórych politykach UE proces Brexitu nadał nowy impuls integracyjny. Przykładem jest strefa euro, czy wspólna polityka bezpieczeństwa i obronności. W innych z kolei odbił się na UE negatywnie, jak choćby rosnące zagrożenie protekcjonizmem na wspólnym rynku, czy też zmniejszona siła koalicji sprzeciwiającej się gazociągowi Nord Stream 2.

Obie strony skazane są na współpracę w wielu obszarach. Poczynając od polityki bezpieczeństwa, gdzie współpraca pomiędzy NATO a UE jest koniecznością. Warto odnotować, że po Brexicie ok. 80% wydatków obronnych Sojuszu generowane będzie przez państwa nie będące członkami UE, co ma istotne znaczenie dla architektury bezpieczeństwa w Europie. Inne obszary współpracy dotyczą np. sprawiedliwości oraz spraw wewnętrznych, polityki klimatycznej, energetycznej, edukacyjnej i wielu innych. Nie wiadomo jednak, jak w praktyce ta współpraca będzie wyglądać.

Motywy tak, wydaje się, nieracjonalnej decyzji Brytyjczyków są wielorakie. Szczególnie podkreślić jednak należy odpowiedzialność klasy politycznej. Nie tylko w Wielkiej Brytanii istnieje wyraźna tendencja do europeizacji problemów krajowych (obwiniania UE) i nacjonalizacji (przywłaszczania) sukcesów europejskich. Pamiętać trzeba, że Unia Europejska, jak każda organizacja międzynarodowa, jest projektem śmiertelnym. Jest tak naprawdę niczym więcej, niż wypadkową woli państw ją tworzących. Instytucje Unii nie będą się w stanie same obronić, muszą znaleźć obroń-

ców na poziomie narodowym. Jeżeli tak się nie dzieje, to przykład Wielkiej Brytanii bardzo dobrze pokazuje, jaki może być finał.

Referendum brytyjskie nie musiało się odbyć. Było niewymuszoną koncesją premiera Davida Camerona na rzecz eurosceptycznych środowisk w jego własnej partii, które, jak mniemał, zostały zablokowane przez liberalnego partnera w koalicji rządzącej. Tyle, że premier Cameron nie przewidział, że wygrywając wybory utworzy rząd większościowy. Z kolei liderzy eurosceptyków okazali się zupełnie nieprzygotowani na scenariusz wygrania referendum i opracowania scenariusza alternatywnego dla członkostwa w Unii Europejskiej. Polityką rządzą więc przypadki, które niewiele mają wspólnego z racjonalną kalkulacją. Sytuacja może z łatwością wymknąć się spod kontroli, a jej konsekwencje wpływać będą na los obecnych i przyszłych pokoleń. Nawet jeśli nie były one zamierzone.

W liście skierowanym do wszystkich Europejczyków, opublikowanym w kilkunastu europejskich gazetach na początku marca 2019 r., prezydent Francji Emmanuel Macron zaznaczył, że Brexit reprezentuje kłamstwo i nieodpowiedzialność, które mogą zniszczyć Europę. Głosujący w referendum w czerwcu 2016 r. obywatele Wielkiej Brytanii nie wiedzieli za czym lub przeciwko czemu się opowiadają, gdyż nie było wiadomo, jak będzie przebiegał, czym będzie skutkował i jaki wpływ przyniesie na ich życie proces wyjścia z Unii Europejskiej. Obecnie jest już prawdopodobnie za późno aby Brexit zatrzymać. Wszystko, co możemy zrobić, to wyciągnąć wnioski i potraktować go jako przestrożę dla innych państw i dla samej Unii.

6. BIBLIOGRAFIA

1. *Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union, and the European Atomic Energy Community, as endorsed by leaders at a special meeting of the European Council on 25 November 2018*, 25.11.2018.
2. Birrell D., Gray A. M. (2017) 'Devolution: The Social, Political and Policy Implications of Brexit for Scotland Wales and Northern Ireland', *Journal of Social Policy*, 46 (4), s. 765-782.
3. Barigazzi, J. (2018) 'Where Brexit will hurt most in Europe', *Politico*, 20 April. Available at: <https://www.politico.eu/article/brexit-impact-on-european-regions-revealed-by-eu-report-phase-2-negotiations/>.
4. Bloom N., Chen J., Mizen P. (2018) *Rising Brexit uncertainty has reduced investment and employment*, VOX-CEPR Policy portal, 16.11.2018.
5. Born B., Muller G. J., Schularick M., Sedlacek P. (2018) *The costs of economic nationalism: evidence from the Brexit Experiment*, CEPR Discussion Paper.
6. Carney M. (2018) *Guidance, contingencies and Brexit*, speech to the Society of Professional Economists, 24.05.
7. Centre for European Reform (2016), *The economic consequences of leaving the EU. The final report of the CER commission on Brexit 2016*, London.
8. Chen, J. et al (2018) The Long-Term Impact of Brexit on the European Union, IMFBlog. <https://blogs.imf.org/2018/08/10/the-long-term-impact-of-brexit-on-the-european-union/> (Dostęp: 25.02.2019).
9. Defence 24 (2016) Były szef dowództwa sił zbrojnych Wielkiej Brytanii: Armia nie jest w stanie obronić państwa, 17.09., <https://www.defence24.pl/byly-szef-dowodztwa-sil-zbrojnych-wielkiej-brytanii-armia-nie-jest-w-stanie-obronic-panstwa>
10. Dhingra S., Ottaviano G., Sampson T., van Reenen J. (2017) *The impact of Brexit on foreign direct investment in the UK*, CEP Brexit Analysis Nr. 3.
11. Draghi M. (2019), *Sovereignty in a globalised world*, Speech on the award of Laurea honoris causa in law, University of Bologna, 22.02.2019.
12. Ebell M., Warren J. (2018), *The long-term economic impact of leaving the EU*, National Institute Economic Review, Nr. 236, s. 121-138.
13. European Commission (2018) A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends - The Multi-annual Financial Framework for 2021-2027. COM (2018) 321 final. Brussels, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF.
14. European Committee of the Regions (2018) Assessing the impact of the UK's withdrawal from the EU on regions and cities in EU27.
15. European Council, *Brexit Guidelines*, Brussels, 29.04.2017.
16. Foreign and Commonwealth Office, *Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union. Presented to the Parliament by the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs by Command of Her Majesty*, London, July 2012.
17. Global Innovation Index 2018 (2018) Cornell University, INSEAD, World Intellectual Property Organisation.
18. Hantzsche A., Kara A., Young G. (2018) *The Economic Effects of the Government's Proposed Brexit Deal*, National Institute of Economic and Social Research, London, 26.11.2018.
19. Gowan, R. (2018) Separation anxiety: European influence at the UN after Brexit, ECFR.
20. HM Government (2016) *HM Treasury analysis. The immediate economic impact of leaving the EU*, London, 23.05.2016.
21. HM Government (2018a) *The Future Relationship Between the United Kingdom and the European Union*, London, July 2018.
22. HM Government (2018b) *EU Exit. Long-term economic analysis*, London, November 2018.
23. HM Government (2017) 'Foreign policy, defense and development. A future partnership paper.' Londyn.
24. Irish Government (2017) *Ireland and the negotiations on the UK's withdrawal from the European Union: the government's approach*, Dublin, 2017.
25. Jones, E. (2018) 'Towards a theory of disintegration', *Journal of European Public Policy*, 25(3), ss. 440-451. doi: 10.1080/13501763.2017.1411381.

26. Kempin, R. and Kunz, B. (2019) Der Aachener Vertrag muss mit Leben gefüllt werden, SWP Kurz gesagt, Berlin.
27. Koreň, M. (2018) 'Lepsza Europa nie jest możliwa za mniej pieniędzy – państwa członkowskie UE wobec nowego budżetu', EurActiv, Maj.
28. Lowe S. (2018) *Brexit and services. How deep can the UK-EU relationship go?*, Centre for European Reform, December.
29. May T. (2017) *Speech at Lancaster House*, 17.01.
30. Martill, B. and Sus, M. (2018) 'Post-Brexit EU / UK security cooperation : NATO , CSDP + , or “ French connection ”?', *The British Journal of Politics and International Relations*, 20(4), ss. 846–863. doi: 10.1177/1369148118796979.
31. Martill, B. and Sus, M. (2019) 'Channel Trouble? Challenges to UK-EU Security Collaboration after Brexit', in Baciú, C.-A. and Doyle, J. (wyd.) *Peace, Security and Defence Cooperation in Post-Brexit Europe. Risks and Opportunities*. Springer, (w druku).
32. Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2018) Euro area policies. Selected issues. Country Report No. 18/224. Waszyngton, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/07/18/Euro-Area-Policies-Selected-Issues-46097> Dostęp: 25.02.2019).
33. Money.pl (2018) Exact Systems: Twardy Brexit groźniejszy dla automotive Polski niż innych w CEE.
34. Migration Advisory Committee (2018) *EEA migration in the UK: Final Report*, London, September 2018.
35. Miller T., Kim A. B., Roberts J. M. (2019) *2019 Index of Economic Freedom*, Washington D. C..
36. NATO (2017) Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017), https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf (Dostęp: 25.02.2019).
37. Rojas-Romagosa, H. (2016) Trade effects of Brexit for the Netherlands. Den Haag.
38. Schultz Ch. (2018) *UK Outlook*, The IFS Green Budget, October.
39. Scottish Government (2016), *Scotland's Place in Europe*, Edinburgh.
40. Serwicka I., Tamberi N. (2018) *Not backing Britain: FDI inflows since the Brexit referendum*, UK Trade Policy Observatory Briefing Paper, Nr. 23.
41. Schimmelfennig, F. (2018) 'Brexit: differentiated disintegration in the European Union', *Journal of European Public Policy*, 25(8), ss. 1154–1173. doi: 10.1080/13501763.2018.1467954.
42. Sus, M. (2017) 'Institutional innovation of EU's foreign and security policy: Big leap for EU's strategic actorness or much ADO about nothing?', *International Politics*. doi: 10.1057/s41311-017-0133-x.
43. Springford J. (2018) *The Cost of Brexit to June 2018*, Centre for European Reform, 30.09.
44. Menon A., Portes J. (2018) *The economic consequences of the Brexit deal*, Centre for Economic Performance, The UK in a Changing Europe, Londyn.
45. OECD (2016) *The Economic Consequences of Brexit: a Taxing Decision*, OECD Economic Policy Paper, Nr. 16, April.
46. Office for Budgetary Responsibility (2018), *Economic and Fiscal Outlook*, London, March 2018.
47. Oxford Economics (2016), *Assesing the economic implications of Brexit*, London, March 2016.
48. PwC (2018) *Leaving the EU: Implications for the UK economy*, London, March 2018.
49. PwC (2016) Brexit Monitor The impact of Brexit on (global) trade. <https://www.pwc.nl/nl/brexit/documents/pwc-brexit-monitor-trade.pdf>.
50. *Political Declaration Setting Out the Framework for the Future Relationship Between the European Union and the United Kingdom*, 25.11.2018.
51. Reid A. S. (2016) *Brexit Begins: an overview of the legal issues*, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/07/brexit-begins-overview-of-legal-issues.html>
52. The Economist (2019) *The mother of all messes*, 19.01.
53. *The Migration Observatory* (2018) University of Oxford, Londyn.
54. UNCTAD (2018) *World Investment Report 2018*, Geneva.
55. Waszczykowski, W. (2016) „Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 r.”, https://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_o_priorytech_polskiej_dyplomacji;jsessionid=D6F99CCCF01AE25D715E3C351D32BED7.cmsap1p.
56. Welsh Government (2017) *Securing Wales's Future: transition from the European Union to a new relationship with Europe*, Cardiff. Wolff, B. G. (2019) *What does a possible no-deal Brexit mean?*, *Bruegel*, <http://bruegel.org/2019/01/what-does-a-possible-no-deal-brexit-mean/> (Dostęp: 25.02.2019).
57. World Economic Forum (2019) *The Global Competitiveness Report 2018*.

**SCHU
MAN**

 **KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**



Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union