



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

BIULETYN

Nr 89 (2021), 24 kwietnia 2020 © PISM

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

Zwrot w brytyjskiej polityce zwalczania pandemii COVID-19

Przemysław Biskup

Polityka brytyjskiego rządu wobec zagrożenia wirusem SARS-CoV-2 początkowo skupiała się na ochronie obrotu gospodarczego i skracaniu przebiegu epidemii za cenę pogodzenia się z wysoką dynamiką zachorowań. W połowie marca nastąpiła jednak zasadnicza rewizja strategii na rzecz obowiązkowego dystansowania społecznego. Wynikała ona z ryzyka systemowego przeciążenia publicznej służby zdrowia (NHS). W kolejnych dniach doszło też do zarażeń członków rządu. Wybór nowego lidera Partii Pracy, skala zachorowań i wysoki wskaźnik śmiertelności zapowiadają spór o strategię zakończenia obecnych restrykcji i nową politykę gospodarczą.

Choć pierwsze zakażenie wirusem odnotowano w Zjednoczonym Królestwie 31 stycznia, do marca zagrożenie epidemią było niedocenione w debacie politycznej i działaniach rządu. W okresie [„pierwszych 100 dni nowego rządu”](#) uwaga konserwatywnego premiera Borisa Johnsona skupiała się na kluczowych zobowiązaniach wyborczych, zaś opozycji – na ich krytyce. Obejmowały one m.in. wyjście z UE 31 stycznia, ogłoszenie programu inwestycji infrastrukturalnych i [reorganizację struktury rządu](#) w lutym, a także uchwalenie skorelowanego z nimi projektu budżetu i rozpoczęcie negocjacji nt. docelowych relacji z UE w marcu. W konsekwencji reakcja rządu na COVID-19 była opóźniona.

Strategia walki z epidemią. Do 9 marca władze skupiały się na propagowaniu higieny i samoizolacji przyjezdnych z ówczesnych ognisk pandemii. Wobec oznak przeciążenia NHS w Londynie, krajowym epicentrum zachorowań, rząd zdecydował się w dniach 16–20 marca na najpoważniejsze ograniczenia swobód obywatelskich od II wojny światowej. Zamknięto szkoły i uczelnie, uruchomiono pierwszy pakiet pomocowy dla pracowników i firm, zmobilizowano wojsko i rezerwistów, a 25 marca uchwalono ustawę *Coronavirus Act*. Na jej podstawie m.in. zakazano zgromadzeń publicznych powyżej dwóch osób, ustanowiono kontrolę władz nad prywatnymi operatorami transportu publicznego, zaostorzono kontrole w portach i na lotniskach, utworzono tymczasowe szpitale zakaźne i odroczone do maja 2021 r. wybory samorządowe. Władze zarekomendowały przejście na pracę zdalną. Najważniejsze linie lotnicze (British Airways, EasyJet, Ryanair) ograniczyły aktywność o 70–100%.

Kontekst wewnętrzny. Odbudowa większości prorządowej w parlamencie skutkowałą koncentracją debaty publicznej na sprawie przyjmowanych ustawach wdrażających zobowiązania wyborcze torysów. Równolegle Partia Pracy jako [oficjalna opozycja](#) skupiała się na wyborze nowego lidera, zakończonym 4 kwietnia zwycięstwem sir Keira Starmera. Początkowo niskie było też poparcie społeczne dla ograniczeń dotyczących swobód osobistych i rynku pracy. Wreszcie, Johnson odpolitycznił walkę z pandemią poprzez przyznanie w lutym wiodącej roli w określaniu strategii epidemiologicznej ekspertom (*science-led policy*). W rezultacie działania rządu były zgodne z opiniami społeczeństwa i naukowców brytyjskich, nie będąc skutecznie kontestowane przez opozycję.

Pod względem wizerunkowym i merytorycznym w zasadniczej rewizji oryginalnej strategii główną rolę – oprócz wspomnianych ekspertów medycznych – odegrał minister finansów Rishi Sunak, ogłaszając [pakiety osłowne](#). Zmianie tej towarzyszyła rozbudowana kampania informacyjna w mediach publicznych

i komercyjnych promująca dystansowanie społeczne i postawy solidarnościowe. Narrację tę wzmocniły informacje o [hospitalizacji premiera](#) oraz zarażeniach następcy tronu i członków rządu (m.in. ministra i wiceminister zdrowia, głównego doradcy ds. medycznych, głównego negocjatora z UE).

Kontekst międzynarodowy. Pierwotna reakcja rządu na szerzenie się wirusa wynikała również z wizji „Globalnej Brytanii”. Zakłada ona dystansowanie się Wielkiej Brytanii wobec UE (przy zachowaniu dobrych relacji sąsiedzkich), zbliżenie z USA (przy krytyce protekcjonizmu) oraz uznanie wymiany z państwami Azji i Pacyfiku za źródło brytyjskiego wzrostu gospodarczego w przyszłości. Wyrazem tej postawy była decyzja rządu Johnsona z 28 stycznia o dopuszczeniu – wbrew stanowisku USA – koncernu Huawei do udziału w budowie brytyjskiej sieci 5G. W konsekwencji rząd brytyjski starał się jak najdłużej utrzymać normalne funkcjonowanie kraju w celu podtrzymywania gospodarki (zwłaszcza międzynarodowych usług finansowych i łańcuchów produkcji). Do dzisiaj utrzymał też otwarte granice, w tym dla podróżnych z Chin.

Rewizja strategii, upodabniająca restrykcje w Wielkiej Brytanii do państw kontynentalnej Europy, przyczyniła się do ograniczenia napięć w relacjach z UE. W pierwszej połowie marca podejście brytyjskie było oceniane we Francji (przez którą przechodzi ok. 90% połączeń lądowych z Wielką Brytanią) oraz w Irlandii (która tworzy ze Zjednoczonym Królestwem [wspólny obszar podróży – CTA](#)) jako eskalujące ryzyko epidemiologiczne. Prewencyjne odwołanie publicznych obchodów dnia św. Patryka w Irlandii, przy ich utrzymaniu w Irlandii Płn. z licznym udziałem obywateli Republiki, uwypukliło wyzwania epidemiologiczne wynikające z CTA i „niewidzialnej granicy” na wyspie. W drugiej połowie marca proatlantycka frakcja torysów otworzyła ponadto debatę publiczną nt. odpowiedzialności ChRL za wybuch globalnej pandemii oraz zagrożeń dla gospodarki i bezpieczeństwa kraju wynikających z chińskich inwestycji.

Wnioski i perspektywy. Rewizja strategii Johnsona zapobiegła dotąd przeciążeniu NHS. Działania rządu popiera co najmniej 60% społeczeństwa, przy poparciu w wybranych grupach społecznych (np. seniorzy) i dla określonych instrumentów (np. wzmożone kontrole graniczne) sięgającym 90%. Poparcie dla torysów przekroczyło w kwietniu 50%, przy ok. 30% dla Partii Pracy (dane Opinium i YouGov). Niemniej Zjednoczone Królestwo odnotowuje jedno z najwyższych w skali świata liczby zarażeń (140 tys.) i wskaźniki śmiertelności (14%). Wartości te wynikają nie tylko z uwarunkowań medycznych, ale też z decyzji rządu Johnsona. Na przykład kilkukrotnie niższy poziom śmiertelności w Irlandii koresponduje z decyzją o prewencyjnym ograniczeniu obchodów 17 marca. W tym czasie rząd brytyjski wciąż zezwalał na imprezy masowe (np. mecz Liverpool FC – Atletico Madryt 11 marca, z udziałem tysięcy kibiców hiszpańskich).

Prognozowane na maj cofanie się fali zarażeń otworzy dyskusję nt. przygotowania NHS do walki z epidemią (w praktyce: polityki budżetowej torysów i finansowania służby zdrowia od 2010 r.) oraz oceny zarządzania kryzysem przez rząd. Kwestia NHS jest przy tym jedną z nielicznych w ostatnich latach, w której społeczeństwo brytyjskie konsekwentnie przypisywało laburzystom wyższy poziom zaangażowania i wiarygodności. Choć rząd przeznaczył na gospodarcze programy pomocowe bezprecedensową kwotę 350 mld funtów (16% PKB), mierzy się z największym kryzysem gospodarczym i długiem publicznym od lat 20. XX w. (dane OBR). W konsekwencji debata polityczna i rywalizacja polityczna szybko przenoszą się na pole strategii wyjścia z izolacji społecznej i kryzysu gospodarczego. Zniesienie restrykcji jest zależne m.in. od zwiększenia liczby prowadzonych codziennie testów na obecność wirusa SARS-CoV-2 do 100 tys. z obecnych 21 tys.

W związku z odnową programową torysów pod rządami Johnsona najprawdopodobniej dojdzie do trwałego wzrostu nakładów na NHS, wdrożenia programu publicznych inwestycji infrastrukturalnych i stosowania interwencjonizmu gospodarczego na szeroką skalę, wbrew thatcherowskiej tradycji Partii Konserwatywnej. Należy spodziewać się też bardziej rozbudowanych propozycji ze strony laburzystów. Przy uwzględnieniu skali długu publicznego będzie to jednak skutkowało oszczędnościami na innych polach (np. wydatkach na zagraniczną aktywność wojskową).

Z punktu widzenia Polski kluczowe są decyzje dotyczące umowy o docelowych relacjach unijno-brytyjskich, która powinna zostać zawarta do 31 grudnia. Wobec zawieszenia negocjacji po pierwszej sesji (2–5 marca) i ich wznowienia dopiero 20 kwietnia w trybie telekonferencji szanse na osiągnięcie wstępnego porozumienia unijno-brytyjskiego do końca czerwca są niskie. Możliwe jest przedłużenie rozmów na wniosek dowolnej strony, jednak będący jego naturalną konsekwencją transfer brytyjskich środków budżetowych na rzecz UE (zamiast np. NHS) byłby kosztowny politycznie dla Johnsona. Z kolei brak przedłużenia oznaczałoby konieczność zawarcia i ratyfikacji umowy podczas prezydencji niemieckiej. Uniknięcie scenariusza „odroczonego twardego brexitu” stabilizowałoby obie strony na polach gospodarki i bezpieczeństwa. Niemniej zdaniem eurosceptyków brytyjskich obecne obostrzenia wręcz sprzyjają zakończeniu negocjacji z UE bez porozumienia, ułatwiając przygotowania logistyczne i obniżając cenę polityczną tego scenariusza.