



Decentralizacja Wielkiej Brytanii wobec połączonych wyzwań pandemii i brexitu

Przemysław Biskup

Brexit i pandemia stanowią najważniejsze wyzwania dla brytyjskiej polityki wewnętrznej. O ile polityka wyjścia z UE jest kreowana przez władze centralne, o tyle pandemiczna – przez szereg niezależnych instytucji państwowych, krajowych i regionalnych. W konsekwencji zdecentralizowana polityka zdrowotna, edukacyjna i częściowo gospodarcza stała się główną kwestią wyborów krajowych i regionalnych, które odbędą się w maju 2021 r., oraz najważniejszym od 30 lat katalizatorem separatyzmów narodowych. W przypadku Szkocji wybory te mogą otworzyć drogę do jej niepodległości i do wieloletniej destabilizacji Wielkiej Brytanii jako ważnego sojusznika Polski.

Zjednoczone Królestwo stanowi unię czterech krajów: Anglii, Walii, Szkocji i Irlandii Płn., z których każdy jest podzielony na regiony. Z uwagi na demograficzną i gospodarczą dominację Anglii (ok. 85% PKB i ludności) Wielka Brytania historycznie była scentralizowanym państwem unitarnym, z ograniczoną autonomią Szkocji i Irlandii Płn. Od 1998 r. podlega jednak dewolucji – stale postępującej decentralizacji będącej odpowiedzią na postulaty poszczególnych krajów i regionów, która formalnie może być cofnięta przez parlament Zjednoczonego Królestwa. Proces ten charakteryzuje asymetria modeli podziału kompetencji między władze centralne i dewolucyjne (każdy przypadek jest inny).

Rozwój decentralizacji. Rozwiązania wdrażane od 1998 r. miały skanalizować ruchy separatystyczne w Szkocji, Walii i Irlandii Płn. poprzez nadanie autonomii tym krajom, przy jednoczesnym zdecentralizowaniu regionalnym Anglii, początkowo ograniczonym tylko do Londynu. Dewolucja w Irlandii Płn. jest zagwarantowana porozumieniem wielokopiętkowym, podobnie jak udział we władzy tamtejszych republikanów i prawo prowincji do zjednoczenia z Republiką Irlandii. We wszystkich objętych decentralizacją częściach Wielkiej Brytanii powstały organy wykonawcze i zgromadzenia przedstawicielskie, a zakres ich kompetencji skupiał się początkowo na polityce zdrowotnej, edukacyjnej, kulturalnej,

ochrony środowiska i rolnej. Od tego czasu zakres autonomii krajowej poszerzył się m.in. o możliwość stanowienia ustaw w zakresie zdecentralizowanych polityk czy częściowego kreowania polityki podatkowej i gospodarczej. W zakresie objętym dewolucją jurysdykcja władz centralnych skurczyła się do Anglii. Z kolei angielska decentralizacja opiera się na delegacji uprawnień administracyjnych na rzecz władz wybranych regionów (obecnie jedenastu). W Szkocji, Walii i Irlandii Płn. funkcjonują autonomiczne systemy partyjne zdominowane przez stronnictwa krajowe. Efektem decentralizacji było też postępujące osłabianie kluczowych instytucji ogólnobrytyjskich: medialnych (BBC), zdrowotnych (NHS) czy społeczno-gospodarczych (związki zawodowe) na rzecz instytucji krajowych, wyrażających specyfikę narodową (np. media w językach krajowych). Legitymizacja reform dewolucyjnych przez referenda faktycznie uniemożliwia zniesienie autonomii bez zgody wyborców.

Brexit a dewolucja. Od 2016 r. utrzymuje się w Wielkiej Brytanii stały podział geograficzny pod względem stosunku obywateli do UE. Wyjście z Unii zdecydowanie poparła angielska prowincja i nieznaczna większość Walijszyków, zaś członkostwo – zdecydowanie obszary metropolitalne w Anglii i Szkocja oraz nieznaczna większość mieszkańców Irlandii Płn. Podział ten ma wymiar gospodarczy: poparcie dla brexitu było

najsilniejsze w najbardziej zaniedbanych infrastrukturalnie i inwestycyjnie przemysłowych częściach Anglii i Walii, zaś najstarsze – w ośrodkach metropolitalnych Anglii, Szkocji i Walii oraz przygranicznych rejonach Irlandii Płn., gdzie dominują umiędzynarodowione produkcja, usługi i inwestycje. Dewolucja stworzyła w Szkocji, Walii i Irlandii Płn. struktury polityczne definiujące spór o brexit w kategoriach autonomii narodowej (np. Szkocka Partia Narodowa stale podkreśla sprzeczność brexitu z wolą Szkotów). Tendencję tę ilustruje obecny konflikt o uprawnienia repatriowane z UE – 31 stycznia prawo Unii obowiązujące w tym dniu zostało włączone do ustawodawstwa brytyjskiego, przenosząc kompetencje organów Unii na władze centralne. Choć obecnie trwają prace legislacyjne na rzecz przekazania części z tych uprawnień władzom dewolucyjnym (zwłaszcza w zakresie polityki rolnej i środowiska, np. rybołówstwo przekazano ustawą z 23 listopada), inna procedowana ustawa (UKIMB) ma ustanowić nadrzędną strukturę dla brytyjskiego rynku wewnętrznego. Projekt UKIMB ma zagwarantować władzom centralnym prawo do odgórnego definiowania polityki handlowej, zasad dostępu do rynku, czy standardów technicznych i (fito)sanitarnych. Projekt przewidywał też możliwość uchylecia – w imię ochrony integralności rynku brytyjskiego – części przepisów umowy o wystąpieniu z UE odnoszących się do Irlandii Płn. Stanowiły one przedmiot sporu politycznego i prawnego z UE. Z brytyjskiej perspektywy sedno problemu stanowi jednak jedność państwa: choć UKIMB zakłada transfer wielu kompetencji na rzecz władz krajowych, ustawa ta wyznaczyłaby też sztywne granice decentralizacji.

COVID-19 a dewolucja. Pandemia uświadomiła politykom i wyborcom niedostrzegane wcześniej konsekwencje przeniesienia polityki zdrowotnej, edukacyjnej i częściowo gospodarczej z poziomu centralnego na krajowy i wynikające stąd konflikty kompetencyjne. Walka z epidemią dobitnie uwidoczniła brak jednolitej polityki zdrowotnej dla całego państwa brytyjskiego, zastąpionej przez cztery faktycznie niezależne polityki krajowe (z których rząd centralny determinuje tylko angielską). Władze autonomiczne podejmują m.in. decyzje dotyczące kalendarza, stopnia i organizacji kwarantanny, służby zdrowia (w tym szpitali regularnych i jednoimiennych), nadzoru policji, trybu nauczania w szkołach i uniwersytetach, ograniczeń pandemicznych dla biznesu czy restrykcji w brytyjskim i międzynarodowym ruchu osobowym. Symboliczne były: przegrany przez Borisa Johnsona spór o prawo władz centralnych do wiążącego definiowania listy państw, z których przyjazdy stanowią ryzyko pandemiczne, oraz decyzje władz Szkocji i Walii o zamknięciu granic z Anglią. Wobec recesji i rekordowego zadłużenia publicznego (odpowiednio 12% i 2,5 bln funtów w skali całego państwa)

kluczową kwestią gospodarczą są programy pomocowe. Pandemia wzmacnia napięcie między władzami krajowymi (uprawnionymi do epidemicznego zamykania gałęzi gospodarki i przyznawania subsydiów) a centralnymi (generalnie odpowiedzialnymi za finansowanie tych działań i zaciąganie długu publicznego). Wynika stąd wyższa gotowość władz krajowych do popularnych wyborczo w całym państwie działań prewencyjnych (poparcie dla lockdownu sięga 80%) przy faktycznym przrzuceniu ciężaru związanych z tym decyzji podatkowych i finansowych na władze centralne. Badania opinii publicznej ujawniają zasadnicze różnice w percepcji skuteczności działań właściwych władz krajowych między Anglią a Szkocją, Walią i Irlandią Płn. Obywatele postrzegają działania władz autonomicznych jako kompetentne, a rządu centralnego – jako chaotyczne, choć ich realne efekty są bardziej zrównoważone (np. w Anglii umiera na COVID-19 proporcjonalnie mniej osób niż w Szkocji).

W kontekście nadchodzących wyborów do parlamentów krajowych w Szkocji i Walii oraz regionalnych w Anglii pandemia stała się kluczowym czynnikiem mobilizacji poparcia wyborczego przez władze dewolucyjne. W przypadku Szkocji powyższy trend przekłada się na wzrost poparcia dla niepodległości, która jest głównym tematem kampanii. Choć powoli wzrastało ono już od 2016 r., od wybuchu pandemii systematycznie przekracza poziom 50% (obecnie 56%), przy biegunowo różnych wskaźnikach zaufania dla pierwszej minister (szefowej rządu) Szkocji Nicolii Sturgeon i dla Johnsona (odpowiednio +72% i -76%).

Wnioski dla UE i Polski. Przeworsowanie przez rząd Johnsona odbudowy jednolitego rynku brytyjskiego wzmocni atrakcyjność Zjednoczonego Królestwa jako partnera gospodarczego. Konieczne jest jednak stworzenie stabilnego, przejrzystego i legitymizowanego demokratycznie modelu podziału władzy między szczebel centralny a krajowy. Sukces w tym zakresie utrudniają sprzeczne oczekiwania wyborców w poszczególnych częściach państwa oraz zdrowotne i gospodarcze skutki pandemii. Dalsze narastanie separatyzmów w Wielkiej Brytanii będzie miało istotny wpływ na politykę UE i Polski. Chaotyczna decentralizacja tego państwa w zakresie polityki handlowej komplikowałaby negocjacje unijno-brytyjskie w przyszłości. Niepodległość Szkocji zasadniczo zdestabilizowałaby Wielką Brytanię i naruszyła jej zdolności wojskowe (m.in. z uwagi na krytyczną infrastrukturę nuklearną i lotniczą w Szkocji), szczególnie ważne w kontekście bezpieczeństwa flanki wschodniej NATO i transportu z USA do Europy. Zjednoczenie Irlandii Płn. z Irlandią przeniosłoby z kolei ciężar dofinansowywania tej prowincji i zwalczania terroryzmu na Republikę i szerzej – na Unię.