

RELACJE UNIA EUROPEJSKA – WIELKA BRYTANIA PO EWENTUALNYM BREXICIE

STANOWISKA NIEMIEC, FRANCJI, WŁOCH, HISZPANII I POLSKI

KAROLINA BOROŃSKA-HRYNIEWIECKA, ELŻBIETA KACA,
SEBASTIAN PŁÓCIENNIK, PATRYK TOPOROWSKI



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

RELACJE
UNIA EUROPEJSKA – WIELKA BRYTANIA
PO EWENTUALNYM BREXICIE
STANOWISKA NIEMIEC, FRANCJI, WŁOCH, HISZPANII I POLSKI

Redakcja: Karolina Borońska-Hryniewiecka, Sebastian Płóciennik

Autorzy: Karolina Borońska-Hryniewiecka, Elżbieta Kaca,
Sebastian Płóciennik, Patryk Toporowski

Warszawa, maj 2016

© Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2016

Pomoc w zbieraniu danych: David Tschorr, Emilia Borko i Joanna Gniadek

Redakcja i korekta
Maria Konopka-Wichrowska i Katarzyna Staniewska

Redakcja techniczna i projekt okładki
Dorota Dołęgowska

Zdjęcie na okładce
Dorota Dołęgowska

ISBN 978-83-64895-77-7 (pb)
ISBN 978-83-64895-78-4 (pdf)

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa
phone (+48) 22 556 80 00, fax (+48) 22 556 80 99
pism@pism.pl, www.pism.pl

Spis treści

Streszczenie	5
Wnioski	7
Wprowadzenie.	13
1. Relacje Unia Europejska – kraje trzecie: dotychczasowe modele	19
1.1. Model norweski	19
1.2. Model szwajcarski	21
1.3. Model turecki	22
1.4. Model kanadyjski	22
2. Prawdopodobne stanowisko Niemiec wobec nowego modelu relacji UE – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie	23
2.1. Powiązania gospodarcze	24
2.1.1. Wymiana handlowa.	24
2.1.2. Powiązania kapitałowe	25
2.1.3. Migracje	27
2.2. Preferencje dotyczące polityki gospodarczej.	28
2.2.1. Polityka regulacyjna.	28
2.2.2. Handel międzynarodowy	29
2.2.3. Redystrybucja w UE	29
2.3. Stosunek do integracji politycznej.	30
2.4. Preferowany model relacji UE – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie	31
3. Prawdopodobne stanowisko Francji wobec nowego modelu relacji UE – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie	33
3.1. Powiązania gospodarcze.	33
3.1.1. Wymiana handlowa.	33
3.1.2. Powiązania kapitałowe	34
3.1.3. Migracje	35
3.2. Preferencje dotyczące polityki gospodarczej.	36
3.2.1. Polityka regulacyjna.	36
3.2.2. Handel międzynarodowy	36
3.2.3. Redystrybucja w UE.	37
3.3. Stosunek do integracji politycznej.	37
3.4. Preferowany model relacji UE – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie	38
4. Prawdopodobne stanowisko Hiszpanii wobec nowego modelu relacji UE – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie	39
4.1. Powiązania gospodarcze.	40

4.1.1. Wymiana handlowa.	40
4.1.2. Powiązania kapitałowe	41
4.1.3. Migracje	42
4.2. Preferencje dotyczące polityki gospodarczej UE	42
4.2.1. Polityka regulacyjna.	42
4.2.2. Handel międzynarodowy	43
4.2.3. Redystrybucja w UE.	43
4.3. Stosunek do integracji politycznej.	44
4.4. Preferowany model relacji UE – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie . . .	44
5. Prawdopodobne stanowisko Włoch wobec nowego modelu relacji UE – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie	45
5.1. Powiązania gospodarcze.	45
5.1.1. Wymiana handlowa.	45
5.1.2. Powiązania kapitałowe	46
5.1.3. Migracje	47
5.2. Preferencje dotyczące polityki gospodarczej	47
5.2.1. Polityka regulacyjna.	47
5.2.2. Handel międzynarodowy	48
5.2.3. Redystrybucja w UE.	49
5.3. Stosunek do integracji politycznej	50
5.4. Preferowany model relacji UE – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie.	51
6. Prawdopodobne stanowisko Polski w sprawie nowego modelu relacji UE – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie	53
6.1. Powiązania gospodarcze.	53
6.1.1. Wymiana handlowa.	53
6.1.2. Powiązania kapitałowe	55
6.1.3. Migracje	55
6.2. Preferencje dotyczące polityki gospodarczej	56
6.2.1. Polityka regulacyjna.	56
6.2.2. Handel międzynarodowy	57
6.2.3. Redystrybucja w UE.	57
6.3. Stosunek do integracji politycznej w UE	58
6.4. Preferowany model relacji UE – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie . . .	59

Streszczenie

Niniejszy raport jest próbą odpowiedzi na pytanie, **co się stanie, jeśli w wyniku referendum 23 czerwca dojdzie do tzw. Brexitu – wystąpienia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (dalej Wielkiej Brytanii) z Unii Europejskiej.** Polski Instytut Spraw Międzynarodowych stoi na stanowisku, że taki scenariusz miałby niekorzystne konsekwencje zarówno dla Unii Europejskiej, jak i dla Zjednoczonego Królestwa. Skoro jednak na miesiąc przed referendum nie można wykluczyć, że większość głosujących opowie się za wystąpieniem ze wspólnoty, należy rozważyć możliwe skutki tego scenariusza dla dalszego rozwoju integracji europejskiej.

Brexit spowoduje konieczność wypracowania nowego porozumienia między Unią Europejską i Wielką Brytanią określającego kształt ich wzajemnych relacji. Modele tych relacji będą się mieścić między strefą preferencyjnego handlu a wspólnym rynkiem, z możliwością udziału Wielkiej Brytanii w kształtowaniu regulacji UE w obrębie sektorów objętych przez to porozumienie.

Ostateczny model będzie zależał od rozkładu interesów gospodarczych i politycznych między Wielką Brytanią a najważniejszymi krajami członkowskimi, jak: Niemcy, Francja, Włochy, Hiszpania oraz Polska (dalej B5). To wokół preferowanych przez nie rozwiązań kształtować się będą wewnątrzunijne koalicje. Mniejsze państwa członkowskie będą definiować swoje stanowiska w odniesieniu do poglądów politycznych koalicji tworzonych przez tę piątkę.

Preferencje państw dotyczące nowego porozumienia z Wielką Brytanią będą zależały od trzech czynników: skali i intensywności powiązań gospodarczych z Wielką Brytanią zbudowanych na bazie wspólnego rynku, obejmujących wymianę dóbr, usług, przepływ kapitału i osób; zbieżności ze stanowiskiem Wielkiej Brytanii w sprawie kierunku polityki gospodarczej na poziomie UE; oraz wizji dalszego rozwoju integracji.

Zestawienie tych czynników w odniesieniu do B5 wskazuje na następujące korelacje:

Niemcy będą preferowały zaawansowany model wspólnego rynku uwzględniający głos Wielkiej Brytanii w kwestii polityk regulacyjnych (model norweski plus). Jednakże stanowisko Niemiec będzie zmierzało do klarownego oddzielenia brytyjskiego wpływu na niektóre kwestie gospodarcze od spraw politycznych, dotyczących w szczególności pogłębienia integracji europejskiej.

Francja także będzie preferowała model relacji oparty na wspólnym rynku, lecz bez możliwości współkształtowania przez Wielką Brytanię polityk regulacyjnych UE. Rozwiązaniem optymalnym może być współpraca oparta na członkostwie Wielkiej Brytanii w Europejskim Obszarze Gospodarczym (model norweski), wymagająca od niej dostosowywania się do unijnego prawodawstwa, na które nie będzie wpływać. Paryż będzie się sprzeciwiał instytucjonalizacji dialogu politycznego z Wielką Brytanią, zwłaszcza gdyby takie gremia miały współdecydować o przyszłości integracji europejskiej.

Hiszpania będzie popierała model oparty na szerokim udziale Wielkiej Brytanii we wspólnym rynku, również preferując model norweski. Jeśli chodzi o zgodę na jej uczestnictwo w procesie decyzyjnym dotyczącym zarówno rynku wewnętrznego, jak i integracji politycznej, hiszpańskie władze zajmą raczej neutralne stanowisko. Będzie to podyktowane z jednej strony podobnym do brytyjskiego spojrzeniem na niektóre kwestie gospodarcze, z drugiej tradycyjnym sojuszem politycznym z Francją w sprawie przyszłości integracji europejskiej. Ostateczne stanowisko Hiszpanii będzie zależało od nowego rządu, który powstanie prawdopodobnie dopiero po czerwcowych wyborach.

Włochy będą najprawdopodobniej również optować za modelem norweskim opartym na szerokim dostępie do rynku wewnętrznego, lecz bez możliwości udziału Wielkiej Brytanii w procesie decyzyjnym UE w zakresie polityki gospodarczej oraz integracji politycznej. Republika Włoska będzie tu jednak elastyczna i może używać tych kwestii jako karty przetargowej, by uzyskać korzyści w innych ważnych dla niej sprawach niezwiązanych z Brexitem.

Polska będzie opowiadać się za utrzymaniem relacji z Wielką Brytanią polegającej na silnej integracji gospodarczej w ramach wspólnego rynku, ze szczególnym uwzględnieniem swobody przepływu osób. Jednocześnie, z powodu zbliżonej do brytyjskiej wizji polityki gospodarczej oraz integracji europejskiej, rząd polski będzie prawdopodobnie skłaniać się do poparcia zarówno przyznania Wielkiej Brytanii możliwości wpływu na regulacje rynku wewnętrznego (model norweski plus), jak i instytucjonalizacji gremiów decyzyjnych w obszarach ewentualnej współpracy politycznej między UE a Wielką Brytanią.

Z zestawienia preferencji pięciu państw wynika, że **najbardziej prawdopodobny model relacji UE – Wielka Brytania po Brexicie będzie zbliżony do członkostwa w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), czyli do modelu norweskiego**. W tym modelu Zjednoczone Królestwo miałyby szeroki dostęp do unijnego rynku wewnętrznego, jednak bez prawa głosu w sprawie unijnych regulacji, którym jednak będzie się musiało podporządkować.

Możliwe jest również osiągnięcie bardziej zaawansowanej formy współpracy, poszerzonej o wpływ Wielkiej Brytanii na kształt regulacji dotyczących wspólnego rynku (tzw. model norweski plus). Analiza interesów największych państw członkowskich UE, w tym ich powiązań gospodarczych z Wielką Brytanią, wskazuje, że takim rozwiązaniem mogą być zainteresowane w szczególności Polska oraz Niemcy. Model norweski plus mógłby być politycznie uzasadniony tym, że Norwegia nigdy nie była członkiem Unii Europejskiej, a nowy status Wielkiej Brytanii mógłby uwzględniać to, że przez kilka dziesięcioleci uczestniczyła jako członek Unii w kształtowaniu polityk regulacyjnych, a więc była ich współautorem.

Osiągnięcie porozumienia co do modelu norweskiego plus wymagałoby jednak spełnienia przynajmniej dwóch warunków. Po pierwsze, Wielka Brytania musiałaby zaakceptować wszystkie zobowiązania łączące się z członkostwem we wspólnym rynku, tj. zachowanie swobody przepływu osób oraz kontrybucji do unijnego budżetu. Po drugie, musiałaby powstać duża, wewnątrzunijna koalicja na rzecz modelu norweskiego plus, która zdołałaby przekonać Francję i Włochy do głębszej formy współpracy z Wielką Brytanią.

Kluczową rolę w budowaniu takiej koalicji mogłyby odegrać Polska i Niemcy, w których interesie jest utrzymanie brytyjskiego wpływu na wspólny rynek. **Próby te mogą jednak zostać udaremnione przez Francję**, która będzie dążyć do maksymalnego ograniczenia wpływu Wielkiej Brytanii na polityki regulacyjne i do politycznego dyskutowania jej „rezygnacji” z dziedzictwa wynikającego z udziału w Unii Europejskiej. Do tego stanowiska będzie chciała pozyskać sojuszników we Włoszech i Hiszpanii. Negocjacje nowego modelu relacji mogą stać się zatem polem **powstawania nowego podziału wpływów poszczególnych państw członkowskich, a także państw członkowskich i instytucji europejskich w dalszym procesie integracji europejskiej**.

Wnioski

Przeprowadzona analiza preferencji pięciu najważniejszych państw UE odnośnie do jej przyszłych relacji z Wielką Brytanią pozwala postawić następujące wnioski (w syntetycznej formie ujęte w Tabeli 1, szczegóły dotyczące powiązań gospodarczych w Tabeli 2):

Niemcy, ze względu na silne powiązania gospodarcze w sferze handlu dobrami i usługami oraz inwestycjach bezpośrednich, będą starały się ułatwić Wielkiej Brytanii dostęp do wspólnego rynku. Podobne przekonania w wielu kwestiach polityki gospodarczej mogą skłaniać je do tworzenia z Wielką Brytanią wspólnych gremiów konsultacyjno-decyzyjnych w politykach regulacyjnych odnoszących się do funkcjonowania wspólnego rynku. Najpoważniejszym dylematem Niemiec będzie pogodzenie interesu ekonomicznego w utrzymaniu więzi z Wielką Brytanią ze strategicznym celem pogłębienia integracji politycznej. Realizacja tego ostatniego może wymagać ograniczania wpływu Wielkiej Brytanii na kierunek tego procesu i ostrożnego podejścia do tworzenia wspólnych gremiów konsultacyjno-decyzyjnych. Brexit może być impulsem do zmiany kursu Niemiec w polityce europejskiej: odwrotu od idei szerokiej integracji i koncentracji na pogłębionej współpracy w ramach politycznego „rdzenia” Unii. W takim podejściu Niemcy zapewne znajdą politycznych sojuszników we Francji, Włoszech, Austrii, Holandii i Belgii¹.

Francja, ze względu na dość intensywną wymianę handlową oraz wzajemne inwestycje, będzie również dążyć do ukształtowania relacji z Wielką Brytanią na poziomie wspólnego rynku. Z uwagi na odmienne stanowisko w sprawie polityki gospodarczej, władze francuskie nie będą jednak naciskały na model relacji zakładający jakiś udział Wielkiej Brytanii w procesie konsultacyjno-decyzyjnym. Należy przy tym pamiętać, że negocjacje z Wielką Brytanią będą odbywać się w cieniu francuskich wyborów prezydenckich w 2017 r. Obecny rząd będzie zapewne chciał uniknąć przyznania Zjednoczonemu Królestwu zbyt wielu przywilejów, aby nie wzmocnić Frontu Narodowego. Dla Francji najbardziej korzystny byłby model norweski, czyli oparty na brytyjskim członkostwie w EOG, ponieważ Wielka Brytania musiałaby się automatycznie dostosowywać do prawodawstwa UE, bez możliwości wpływania na nie. Gdyby jednak doszło do negocjowania wspólnych instytucji decyzyjnych, Francja będzie dążyła do jak największego osłabienia głosu Wielkiej Brytanii w sprawach polityki gospodarczej oraz dalszej integracji. Dla Francji nieuczestniczenie brytyjskiego rządu w unijnych decyzjach będzie oznaczać szansę na pogłębienie integracji strefy euro, budowanie europejskiej polityki socjalnej, a także wzmocnienie polityki bezpieczeństwa UE.

Hiszpania, z uwagi na znaczącą obecność hiszpańskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w Wielkiej Brytanii, nadwyżkę w handlu towarami i usługami, a także bliską współpracę w sektorze finansowym, będzie opowiadać się za wysokim poziomem integracji gospodarczej ze Zjednoczonym Królestwem. To również oznacza preferencję dla modelu wspólnego rynku w ramach EOG. Choć zachowanie swobody przepływu osób byłoby korzystne dla Hiszpanii ze względu na zwiększającą się skalę migracji do tego państwa, ta kwestia może zostać uregulowana w ostateczności na zasadzie umowy dwustronnej, z powodu znacznej liczby Brytyjczyków na Półwyspie Iberyjskim. Pomimo podobnego spojrzenia na niektóre kwestie gospodarcze, hiszpańskie władze zajmą raczej neutralne stanowisko w ewentualnej debacie o włączaniu Wielkiej Brytanii w proces decyzyjny UE w obszarze wspólnego rynku. Przewidywanie stosunku Hiszpanii do instytucjonalizacji brytyjskiego wpływu na regulacje unijne utrudnia przeciągający się kryzys polityczny i brak rządu w Madrycie, a tym samym brak zaangażowania hiszpańskich władz w kształtowanie wizji przyszłości integracji UE. Stanowisko Hiszpanii w dużej mierze zależeć będzie od wyników ponownych wyborów parlamentarnych, które odbędą się zaledwie trzy dni po brytyjskim referendum.

¹ K. Borońska-Hryniewiecka, *Holenderskie przewodnictwo w UE: między poszukiwaniem jedności a skutecznością polityczną*, „Biuletyn PISM”, nr 3 (1353), 12 stycznia 2016 r., www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-3-1353.

Ze względu na dość silne powiązania kapitałowe oraz w sektorze usług **Włochy** będą najprawdopodobniej również popierać model norweski, oparty na członkostwie w EOG, który zagwarantuje Wielkiej Brytanii szeroki udział w rynku wewnętrznym. Biorąc pod uwagę ostrożny stosunek Włoch do regulacji rynkowych oraz dążenie do pogłębienia integracji politycznej w ramach Unii, można się spodziewać, że będą one przeciwne przyznaniu Zjednoczonemu Królestwu prawa wpływu na politykę gospodarczą oraz na kierunek ewolucji UE. Mogą próbować wykorzystać Brexit do forsowania idei zróżnicowanej integracji i rozwiązań wspólnotowych, szczególnie w polityce zatrudnienia oraz migracyjnej.

Polska, która w 2015 r. osiągnęła pierwszą od dawna nadwyżkę handlową dzięki m.in. eksportowi do Wielkiej Brytanii, i której obywatele stanowią tam największą grupę imigrantów, będzie dążyła do rozwiązania zapewniającego jej obecność we wspólnym rynku, z zachowaniem swobody przepływu osób. Z powodu zbliżonej do brytyjskiej wizji działania rynku wewnętrznego polskie władze będą popierać przyznanie Wielkiej Brytanii możliwości wpływu na politykę gospodarczą UE. Można się spodziewać, że w przypadku negocjacji ewentualnego brytyjskiego udziału w kształtowaniu unijnych regulacji wspólnota interesów w obrębie jednolitego rynku i polityki handlowej przeważy nad różnicami w podejściu obu krajów do unijnego budżetu. Biorąc pod uwagę, że oba rządy są niechętne głębszej integracji politycznej w ramach UE oraz pozostają poza strefą euro, Polska będzie też skłonna popierać taki kształt relacji UE i Wielkiej Brytanii, który pozostawiałby stronie brytyjskiej choćby miękki (konsultacyjny) wpływ na proces podejmowania decyzji politycznych w Unii. Ze względu na zbliżone postawy wobec Rosji taki wpływ byłby szczególnie pożądanym dla Polski z punktu widzenia polityki zagranicznej, gdyż stanowiłby przeciwwagę dla bardziej zachowawczo nastawionych Niemiec, Francji i Włoch.

Tabela 1. Argumenty za utrzymaniem bliskich relacji między Unią Europejską a Wielką Brytanią po ewentualnym Brexicie wynikające z siły powiązań gospodarczych oraz zbieżności stanowisk w polityce gospodarczej i kwestii integracji europejskiej

		Niemcy	Francja	Hiszpania	Włochy	Polska
Powiązania gospodarcze z Wielką Brytanią	Wymiana dóbr*	Green	Blue	Blue	Blue	Green
	Wymiana usług*	Green	Green	Green	Green	Green
	Powiązania BIZ*	Green	Green	Green	Green	Blue
	Powiązania migracyjne*	Yellow	Blue	Blue	Yellow	Green
Polityka gospodarcza: zbieżność stanowisk z Wielką Brytanią	Poparcie dla deregulacji na wspólnym rynku UE	Green	Red	Yellow	Yellow	Green
	Poparcie liberalnej polityki handlowej UE	Green	Red	Blue	Blue	Green
	Poparcie dla ograniczania redystrybucji w UE	Green	Red	Red	Red	Red
Rozwój integracji: zbieżność stanowisk z Wielką Brytanią	Zbieżność poglądów z Wielką Brytanią w sprawie pogłębienia integracji politycznej	Red	Red	Yellow	Red	Green
Objaśnienia	<i>Argumenty za zaawansowaną formą współpracy między UE a Wielką Brytanią po Brexicie</i>					
	Green	Argument o dużym znaczeniu				
	Blue	Argument o średnim znaczeniu				
	Yellow	Argument o niewielkim znaczeniu				
	Red	Kontrargument				
* Szczegółowe dane zostały umieszczone w Tabeli 2.						

Źródło: oprac. własne.

Tabela 2. Powiązania gospodarcze między Wielką Brytanią a Niemcami, Francją, Hiszpanią, Włochami i Polską

		Niemcy	Francja	Hiszpania	Włochy	Polska
Wymiana dóbr*	Pozycja Wielkiej Brytanii na liście najważniejszych partnerów w wymianie, 2015	5	7**	6	6	6
	Wymiana dóbr (eksport i import) jako procent PKB, 2015	4,21	2,34**	2,85	2,02	3,85
	Nadwyżka w wymianie dobrami, procent PKB, 2015	1,69	0,5**	0,52	0,73	1,72
Wymiana usług*	Pozycja Wielkiej Brytanii na liście najważniejszych partnerów w wymianie usługami, 2014	2	2	1	4	2
	Wymiana usług jako procent PKB, 2014	1,4	2,02	1,88	0,90	1,09
	Nadwyżka w wymianie usług jako procent PKB, 2014	0,01	0,21	0,56	-0,06	0,05
BIZ (bezpośrednie inwestycje zagraniczne)*	Pozycja Wielkiej Brytanii na liście najważniejszych partnerów w BIZ (wzajemne inwestycje), 2014	4	4	2	4	10
	Poziom wzajemnych BIZ jako procent PKB, 2014	6,93	7,16	10,65	3,16	1,49
	Nadwyżka BIZ ulokowanych w Wielkiej Brytanii nad BIZ z Wielkiej Brytanii jako procent PKB, 2014	2,67	1,62	0,76	-0,45	-1,13
Migracja*	Pozycja Wielkiej Brytanii na liście krajów o najwyższych powiązaniach migracyjnych (emigracja i imigracja), 2015	11	8	5	13	2
	Migracja do i z Wielkiej Brytanii jako procent populacji, 2015	0,53	0,52	0,87	0,36	1,91
	Saldo migracji: różnica między liczbą emigrantów w Wielkiej Brytanii a liczbą imigrantów z Wielkiej Brytanii jako procent populacji, 2015	0,27	-0,06	-0,47	0,15	1,73

* powyższe dane, szczególnie znaczenie Wielkiej Brytanii w powiązaniach gospodarczych danego kraju z zagranicą (pozycja w przedziale 1–5, 6–10, 11–20), są punktem odniesienia dla określenia preferencji wobec relacji między UE a Wielką Brytanią po ewentualnym Brexicie (zob. Tabela 1).

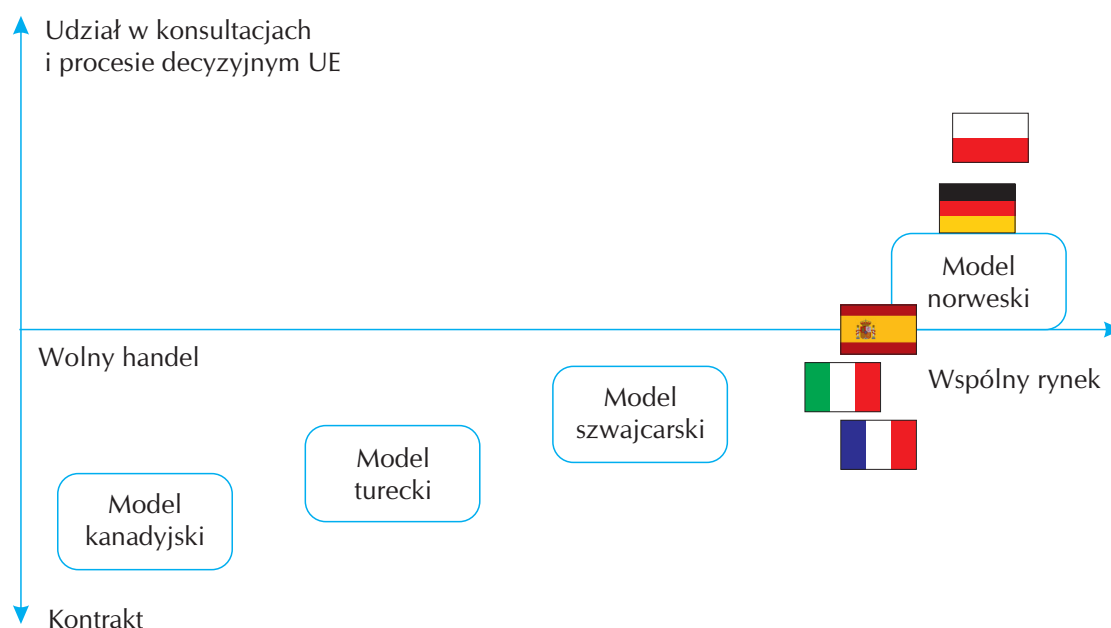
** Dane dotyczą 2014 r.

Źródło: OECD.Stat; *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2015 (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015); *World Population Prospects: The 2015 Revision*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2015, DVD edition. Obliczenia własne.

Z zestawienia preferencji państw B5 wyłania się model relacji UE – Wielka Brytania oparty na casusie norweskim, czyli członkostwie w Europejskim Obszarze Gospodarczym. Choć każde z państw ma w ramach wspólnego rynku specyficzne interesy i może chcieć forsować liberalizację relacji z Wielką Brytanią w konkretnych sektorach, wszystkim będzie zależało na utrzymaniu jak najszerzego porozumienia, w obawie, aby wybiórczość nie wyłączyła z niego obszarów istotnych dla nich samych.

W kwestii przyznania Wielkiej Brytanii możliwości współdecydowania o regulacjach wspólnego rynku i polityki gospodarczej UE, zdania B5 będą podzielone. Podczas gdy Niemcy i Polska prawdopodobnie będą popierać jej włączenie w tworzenie odpowiednich szczegółowych rozwiązań, można oczekiwać blokowania takiego rozwiązania przez Francję i Włochy; Hiszpania może okazać się neutralna, lecz w razie konieczności zajęcia konkretnego stanowiska skłoni się raczej w stronę koalicji z państwami południa.

Diagram 1. Kraje B5 wobec modeli relacji między Unią Europejską a Wielką Brytanią po Brexicie



Źródło: oprac. własne.

Problem instytucjonalizacji gremiów konsultacyjno-decyzyjnych zapewniających Wielkiej Brytanii wpływ na jakiegokolwiek aspekty lub kierunki integracji politycznej UE po Brexicie wydaje się dość odległy. Jednakże gdyby do takich negocjacji doszło, jedynie Polska z państw B5 byłaby skłonna lobbować za zapewnieniem jej głosu. Można się spodziewać, że główną osią podziału wśród państw członkowskich stanie się tu członkostwo w strefie euro oraz wizja ewolucji UE. Sprzymierzeńcami Polski w tej kwestii mogą okazać się Węgry i Czechy – państwa spoza strefy euro, o sceptycznym podejściu do integracji politycznej w UE.

Choć państwa członkowskie będą stawiać twarde warunki w kwestii relacji UE – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie, na ostateczne porozumienie będzie miał też wpływ brytyjski rząd, który zrobi wszystko, aby zminimalizować negatywne skutki wyjścia z UE.

Z punktu widzenia Wielkiej Brytanii najbardziej optymalnym rozwiązaniem byłoby zapewnienie sobie jak najszerszego dostępu do wspólnego rynku oraz utrzymanie tylko tych elementów współpracy politycznej, które służą brytyjskim interesom². Szczególnie ważne będzie dla Brytyjczyków zachowanie swobody przepływu usług, które stanowią ok. 80% brytyjskiej gospodarki³. W tym względzie szczególnie istotne będzie utrzymanie swobody przepływu usług finansowych na podstawie przepisów prawa paszportowania dla banków, co możliwe jest tylko w ramach członkostwa w EOG.

² *Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union*, Cabinet Office of the British Government, Policy Paper, 4 marca 2016 r., www.gov.uk/government/publications/alternatives-to-membership-possible-models-for-the-united-kingdom-outside-the-european-union.

³ Wielka Brytania notuje nadwyżkę w handlu usługami z UE.

Rząd Camerona zdaje sobie sprawę, że całkowity dostęp do wspólnego rynku wymagałby akceptacji wielu zobowiązań oraz poniesienia pewnych kosztów związanych z członkostwem w UE, tj. zachowanie swobody przepływu osób czy ponoszenia kontrybucji do unijnego budżetu. Alternatywny byłby oczywiście model oparty na umowie o wolnym handlu, lecz nawet najbardziej rozbudowana jej forma oferuje mniejszy dostęp do wspólnego rynku niż członkostwo w UE. W istocie, każdy z przedstawionych modeli pozbawiłby Wielką Brytanię możliwości wpływania na unijne decyzje oraz regulacje wspólnego rynku, które pomimo brytyjskiego wyjścia z UE nadal będą miały fundamentalne znaczenie dla brytyjskiego biznesu.

Brytyjskie preferencje w zestawieniu z preferencjami B5 oznaczają, że modelem bazowym będzie członkostwo w EOG (model norweski). Jednakże, jak przyznaje sam Cameron, nie wystarczy powielenie profilu Norwegii, gdyż ta nie ma wpływu na decyzje podejmowane w ramach wspólnego rynku. Jeśli Brytyjczycy będą chcieli wynegocjować coś więcej, napotkają opór Francji i Włoch. Jeśli jeszcze do tego dojdzie brytyjski sprzeciw wobec zachowania swobody przepływu osób oraz kontrybucji do unijnego budżetu, do państw blokujących preferencyjne porozumienie mogą dołączyć Niemcy i Polska. W tej napiętej sytuacji przywódcy UE mogą wymusić na Wielkiej Brytanii wybór między modelem norweskim a powrotem do samego członkostwa w WTO⁴. W gruncie rzeczy to oni, a nie Downing Street, będą mieć silniejsze karty. W rozrachunku ekonomicznym bowiem to Wielka Brytania straci więcej na Brexicie niż UE⁵. Ze względów politycznych państwa UE nie będą skore do specjalnego traktowania Wielkiej Brytanii, aby nie ustanowić precedensu i nie zachęcać innych do podążenia jej tropem.

Podsumowując: niepewność wyniku brytyjskiego referendum zdaje się przesłaniać inną, równie ważną niewiadomą, jaką jest forma przyszłych relacji między Wielką Brytanią i UE oraz jej wpływ na interesy poszczególnych państw członkowskich. Ten raport nakreślił preferencje tylko pięciu najważniejszych graczy w UE odnośnie do scenariuszy po Brexicie. Zastosowane w nim podejście badawcze może jednak posłużyć do ustalenia stanowisk pozostałych 22 państw członkowskich w kwestii przyszłych relacji z Wielką Brytanią. Ponadto może pomóc w ustaleniu, jaką formę relacji z UE wybrać mogłyby państwa członkowskie, które w przyszłości zechcą rozpatrywać redefinicję lub zmianę swoich związków ze wspólnotą.

⁴ Członkostwo w WTO byłoby dla Wielkiej Brytanii ostatecznością – oznaczałoby najbardziej zdecydowane zerwanie więzi gospodarczo-politycznych z UE i ustanowienie barier taryfowych dla handlu, co naraziłoby Wielką Brytanię na utratę przewagi konkurencyjnej.

⁵ Rynek UE jest znacznie ważniejszy dla Wielkiej Brytanii pod względem powiązań gospodarczych niż rynek brytyjski dla UE. Ok. 50% brytyjskiego eksportu skierowane jest to Unii, podczas gdy tylko ok. 10% unijnego do Wielkiej Brytanii (Global Counsel, *BREXIT: Potential impact on the UK and EU*, czerwiec 2015, www.global-counsel.co.uk/system/files/publications/Global_Counsel_Impact_of_Brexit_June_2015.pdf).

Wprowadzenie

Obywatele Wielkiej Brytanii 23 czerwca 2016 r. wezmą udział w ogólnokrajowym referendum w sprawie członkostwa Zjednoczonego Królestwa w Unii Europejskiej (UE). Pytanie, na które będą odpowiadać, brzmi: Czy Wielka Brytania powinna pozostać członkiem Unii Europejskiej, czy powinna ją opuścić? Na miesiąc przed głosowaniem prawdopodobieństwo, że głosujący opowiedzą się za wystąpieniem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, jest realne.

Ostatnie przeprowadzone sondaże wskazują, że różnica procentowa między zwolennikami a przeciwnikami brytyjskiego wyjścia z UE jest niewielka⁶ i w ciągu ostatnich sześciu miesięcy podlegała wahanom⁷. Pomimo zawarcia w lutym 2016 r. satysfakcjonującego rząd brytyjski porozumienia z UE w sprawie postulowanych przez Wielką Brytanię reform, co premier David Cameron przedstawił jako swój jednoznaczny polityczny sukces⁸, nie nastąpił znaczący wzrost poparcia dla idei pozostania w Unii.

Na niekorzyść zwolenników dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w UE przemawia także efekt kumulacji poważnych wyzwań dla Unii. Niezależnany do tej pory kryzys uchodźczy⁹, niedawne zamachy terrorystyczne w Europie, wreszcie nierozwiązany grecki problem strefy euro sprawiają, że UE łatwo może być przedstawiana przez zwolenników Brexitu jako źródło problemów. Przeciwników członkostwa wzmacniają też sukcesy oponentów integracji europejskiej w innych państwach członkowskich. Odrzucenie umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą w holenderskim referendum dostarcza argumentu, że idea integracji europejskiej jest krytkowana także w innych krajach, a zatem „koniec Unii Europejskiej jest już bliski”¹⁰. Ponadto komplikuje się sytuacja wewnętrzna w samej Wielkiej Brytanii. Ujawnienie w tzw. aktach z Panamy powiązań finansowych premiera Davida Camerona z funduszami *offshore* ulokowanymi w raju podatkowym poważnie nadszarpięło jego wizerunek i może mieć wpływ na wynik referendum¹¹.

Mając na uwadze powyższe, Unia Europejska powinna zatem przygotować się na ewentualność, że będzie musiała ułożyć swoje relacje z Wielką Brytanią na nowo, już jako z państwem nieczłonkowskim. **Celem niniejszego raportu jest zbadanie, jak te nowe relacje mogą wyglądać i jakie rozwiązania są najbardziej prawdopodobne.** Realizację tak zdefiniowanego zadania analitycznego utrudniały trzy podstawowe problemy.

⁶ Według sondażu przeprowadzonego w połowie maja przez YouGov 44% Brytyjczyków chce pozostania w Unii, 40% jest temu przeciwnych, a 15% nie ma zdania. W tym samym okresie w badaniu ICM 43% respondentów było za pozostaniem, a 47% za wyjściem (przy 10% niezdecydowanych). Natomiast w badaniu Ipsos MORI 55% było za pozostaniem, a 37% za wyjściem. Por. M. Goodwin, *Don't trust received wisdom on UK's EU referendum vote*, Chatham House, www.chathamhouse.org/expert/comment/don-t-trust-received-wisdom-uk-eu-referendum-vote?utm_source=Chatham%20House%20Newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=6968890_Newsletter%20-%2008.04.2016&utm_content=EU-CTA&dm_i=1TYB,45D8A,153760,F2XB6,1.

⁷ Zestawienie badań opinii publicznej od września 2015 r., „Financial Times”, <https://ig.ft.com/sites/brexit-polling>.

⁸ K. Borońska-Hryniewiecka, *A Win-Win Situation? What to Make of the EU-UK Deal*, PISM Strategic File, nr 3 (84), luty 2016, www.pism.pl/Publications/PISM-Strategic-Files/PISM-Strategic-File-no-3-84.

⁹ Wprawdzie niedawno podpisana umowa między Turcją a UE ograniczyła w krótkim okresie liczbę uchodźców przekraczających granicę UE, jednak Unii nadal brakuje systemowych rozwiązań dotyczących reformy polityki azylowej, ochrony granic zewnętrznych oraz mechanizmu relokacji uchodźców już przebywających na jej terenie. Ponadto porozumienie Turcja-UE jest kwestionowane przez prawników międzynarodowych i nie wiadomo, jak długo uda się je realizować.

¹⁰ Post Geerta Wildersa, lidera holenderskiej prawicy, opublikowany na Twitterze bezpośrednio po ogłoszeniu wstępnych wyników referendum.

¹¹ N. Nougayrede, *The Brexit nightmare is becoming reality. The remain camp is in denial*, „The Guardian”, 9 kwietnia 2016 r., www.theguardian.com/commentisfree/2016/apr/09/brexit-nightmare-remain-camp-denial-cameron-panama-papers.

Po pierwsze, obecnie żaden z rządów państw członkowskich nie zajmuje stanowiska w sprawie przyszłych relacji UE – Wielka Brytania. W Europie panuje bowiem pełny konsensus, że najlepszym rozwiązaniem byłoby pozostanie Wielkiej Brytanii w Unii. Żadne państwo członkowskie nie widzi w Brexicie więcej korzyści niż strat¹². Powszechnie oczekuje się problemów gospodarczych wynikających z utrudnień w handlu, przepływie kapitału i osób. Pojawią się także istotne konsekwencje polityczne. Pozycja Unii Europejskiej względem innych partnerów w świecie w wyniku Brexitu zostanie poważnie osłabiona. Wielka Brytania ma duży potencjał militarny oraz głos w Radzie Bezpieczeństwa ONZ: jej brak w projektach wspólnej polityki bezpieczeństwa będzie z pewnością odczuwalny¹³. Dla Unii ewentualne wyjście Wielkiej Brytanii spowodowałoby ponadto ogromne komplikacje wewnętrzne. Zmusiłoby np. kraje członkowskie do korekty unijnego budżetu¹⁴, która z pewnością wywołałaby spory między krajami płatnikami a krajami beneficjentami. Jest bardzo prawdopodobne, że UE weszłaby w okres turbulencji politycznych, tworzenia nowych koalicji interesów czy nowych mniejszości blokujących, może nawet kolejnych „exitów”. Ryzyko strat związanych z Brexitem jest zatem tak duże, że nawet jeśli niektóre państwa członkowskie dostrzegają jakieś szanse na przeforsowanie swoich interesów w UE bez Wielkiej Brytanii, to na razie powstrzymują się od prezentowania swoich preferencji.

Rząd Wielkiej Brytanii, podzielony w sprawie referendum, także nie jest zdolny na tym etapie do opowiedzenia się za konkretnym modelem, skupiając się w ostatnich miesiącach na przedstawianiu znaczących kosztów gospodarczych, a także problemów natury politycznej, które Brexit może spowodować¹⁵. Ekonomiści szacują, że wyjście z UE spowoduje wzrost gospodarczy Wielkiej Brytanii do 1% PKB w 2017 r. oraz podwyższy inflację do 2%¹⁶. Ostrzegają też, że uderzy on w konkurencyjność brytyjskiej gospodarki, czemu będzie towarzyszył stopniowy wzrost zadłużenia publicznego¹⁷. Ponadto istnieje realne ryzyko, że po Brexicie Szkocja – chcąc pozostać w UE – zacznie dążyć do przeprowadzenia kolejnego referendum w sprawie niepodległości, co mogłoby doprowadzić do rozpadu Zjednoczonego Królestwa.

Po drugie, przyszłość relacji UE – Wielka Brytania nie jest w żadnym razie zdeterminowana. Nie istnieją żadne zobowiązania po stronie UE, aby – przy okazji negocjowania wyjścia Wielkiej Brytanii – podpisywać z nią nową umowę handlową czy jakiegokolwiek inne porozumienie. Prawo UE zakłada, że sama procedura wystąpienia kraju członkowskiego może trwać nawet dwa lata, a następnie zostać przedłużona za zgodą Rady Europejskiej¹⁸. Nie jest jednak jasne, czy i do jakiego stopnia porozumienie dotyczące samego aktu wystąpienia będzie również określało warunki przyszłych relacji Wielkiej Brytanii z UE. Artykuł 50 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) odnosi się bowiem tylko do umowy dotyczącej wystąpienia i mówi, że powinna ona uwzględniać „ramy przyszłych stosunków” danego państwa z Unią. Nieprecyzyjność tego zapisu pozwala na tworzenie różnych scenariuszy nie tylko samej procedury wyjścia, lecz także przyszłych relacji UE z Wielką Brytanią.

¹² Global Counsel, *op. cit.*

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ Np. Wielka Brytania, która jest drugim po Niemczech płatnikiem netto.

¹⁵ *HM Treasury analysis: the long-term economic impact of EU membership and the alternatives*, 18 kwietnia 2016 r., www.gov.uk/government/publications/hm-treasury-analysis-the-long-term-economic-impact-of-eu-membership-and-the-alternatives.

¹⁶ *One in three chance Britain will leave the EU, warns Morgan Stanley*, „The Telegraph”, 12 maja 2016 r., www.telegraph.co.uk/finance/economics/11974221/One-in-three-chance-Britain-will-leave-the-EU-warns-Morgan-Stanley.html.

¹⁷ Por. *Why Britain Is Better Off Losing the 'Brexit' Debate on Migrants*, Bloomberg, 12 January 2016 r., www.bloomberg.com/news/articles/2016-01-12/why-britain-is-better-off-losing-the-brexit-debate-on-limiting-migrants, oraz: *The Economic Consequences of Brexit: A Taxing Decision*, www.oecd.org/economy/the-economic-consequences-of-brexit-a-taxing-decision.htm.

¹⁸ Art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej.

Po trzecie, o ile porozumienie dotyczące wystąpienia na podstawie art. 50 TUE może zostać osiągnięte wskutek większości kwalifikowanej głosów w Radzie UE, o tyle nowa umowa o dostępie Wielkiej Brytanii do wspólnego rynku będzie wymagała ratyfikacji wszystkich państw członkowskich, a może także zgody wyrażonej w referendum¹⁹. Należy zatem zakładać, że konieczne będzie uruchomienie długotrwałej procedury negocjacyjnej. Samej Wielkiej Brytanii powinno zależeć, aby porozumienie o wystąpieniu nie zawierało zbyt wielu szczegółów jej przyszłych relacji z UE, gdyż – zgodnie z artykułem 50(4) TUE – nie będzie miała prawa brać udziału ani w obradach, ani w podejmowaniu decyzji Rady Europejskiej i Rady UE o warunkach tego wystąpienia. Innymi słowy, w interesie Wielkiej Brytanii jest wynegocjowanie warunków wyjścia, a następnie w osobnym trybie lub równoległe podjęcie rozmów z UE o nowym modelu wzajemnych relacji²⁰.

Ze względu na te uwarunkowania, w analizie zostały przyjęte następujące założenia.

Po pierwsze, potencjalne modele przyszłych relacji Wielkiej Brytanii z UE będą mieścić się w zakresie wyznaczonym przez dwie zmienne: głębokość relacji gospodarczych oraz głębokość współpracy politycznej. W przypadku pierwszej w grę wchodzi forma mniej zaawansowana niż obecny status członkowski, a więc strefa preferencji handlowych, następnie strefa wolnego handlu, unia celna oraz wspólny rynek²¹. W przypadku drugiej chodzi o odróżnienie formuły statycznego kontraktu – w której państwo trzecie ma wpływ na relacje z UE w momencie, gdy negocjuje dane porozumienie, a po jego wynegocjowaniu traci możliwość oddziaływania na unijne decyzje – od formy współkształtowania i kontroli procesu decyzyjnego UE w zakresie objętym porozumieniem, najczęściej przez utworzenie wspólnych instytucji. Obydwie zmienne – a więc forma integracji gospodarczej oraz forma relacji politycznych – są skorelowane: im bardziej zaawansowana forma gospodarcza, tym wyższe prawdopodobieństwo instytucjonalizacji politycznej.

Po drugie, nowe relacje brytyjsko-unijne będą efektem żmudnych negocjacji, zależnym od wypadkowej interesów gospodarczych i politycznych państw członkowskich – przede wszystkim największych, czyli Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii oraz Polski²². To wokół preferowanych przez nie rozwiązań będą budowały się koalicje, w skład których zaczną wchodzić mniejsze państwa członkowskie.

Po trzecie, skoro największe państwa członkowskie będą miały decydujący wpływ na negocjacje między UE a Wielką Brytanią, kluczowe jest określenie ich interesów i preferencji dotyczących relacji po Brexicie. Dla celów poniższej analizy przyjmujemy, że na stanowiska poszczególnych państw będą wpływały następujące czynniki (zobacz też Tabela 1 i 2):

1. Intensywność powiązań gospodarczych z Wielką Brytanią

Zakres tych powiązań można ustalić, obserwując główne obszary wspólnego rynku, a więc wymianę dóbr i usług oraz przepływ kapitału i osób. Państwa członkowskie, które notują wysoki poziom obrotów w handlu dobrami i usługami z Wielką Brytanią (eksport i import), są powiązane

¹⁹ W przypadku porozumień o charakterze mieszanym, tzn. dotyczących obszarów kompetencji dzielonych pomiędzy państwa członkowskie a UE (tj. wspólny rynek), wymagana jest ratyfikacja parlamentów narodowych.

²⁰ Prawnicy wskazują na możliwość negocjowania dwóch porozumień równoległe, jednego dotyczącego wystąpienia oraz drugiego odnośnie do przyszłych relacji Wielkiej Brytanii z UE, *11th Report of Session 2015–16, The Process of withdrawing from the European Union*, House of Lords European Union Committee, 4 maja 2016 r., www.gov.uk/government/publications/the-process-for-withdrawing-from-the-european-union.

²¹ David Cameron często podkreślał, że w interesie Wielkiej Brytanii jest członkostwo we w pełni zintegrowanym wspólnym rynku, a nie w unii politycznej. Dlatego w wyniku ostatnich negocjacji z Brukselą, zakończonych porozumieniem w lutym 2016 r., Wielka Brytania uzyskała *opt-out* z tzw. *ever closer union*, czyli coraz ściślejszego związku między narodami Europy.

²² Przy określaniu B5 zostało przyjęte kryterium populacji, PKB i liczby głosów w Radzie UE.

z nią przez inwestycje bezpośrednie (BIZ) oraz strumienie migracji, będą zainteresowane utrzymaniem dotychczasowych reguł gry (zobacz zestawienie w Tabeli 2). W razie ich zmiany i pojawienia się barier mogłyby nastąpić negatywne skutki dla rynku pracy, zysków firm oraz poziomu cen – tym większe, im bardziej intensywne i złożone są relacje ekonomiczne z Wielką Brytanią. Warto przy tym pamiętać, że nie polegają one wyłącznie na konkutowaniu, ale również na współpracy w globalnych łańcuchach produkcji i kooperacji technologicznej: koszty ich osłabienia byłyby wysokie dla wszystkich zainteresowanych. Nacisk na zachowanie dotychczasowych zasad będzie jeszcze silniejszy, jeśli w kluczowych obszarach wymiany notowane będą nadwyżki. Państwa członkowskie UE, osiągające np. nadwyżkę eksportu nad importem, mające więcej własnych inwestycji i migrantów w Zjednoczonym Królestwie niż brytyjskich u siebie, są bardziej eksponowane na koszty ewentualnych zmian, stąd mają wyraźny interes w utrzymaniu obecnych warunków współpracy.

Na większą asertywność w negocjacjach przyszłych relacji między Wielką Brytanią a Unią Europejską mogą nalegać państwa, które nie mają istotnych związków gospodarczych z tym krajem. Trudno jednak liczyć na taki przypadek: Zjednoczone Królestwo to ostatecznie druga pod względem PKB gospodarka Europy i w większości obszarów współpracy ekonomicznej lokuje się wśród największych partnerów. Jednakże państwa członkowskie UE, notujące np. deficyty w wymianie handlowej, mogą dostrzegać w wyparciu brytyjskich konkurentów szanse wzmocnienia własnych producentów.

2. Podejście do polityki gospodarczej UE

Konieczne jest tu zbadanie trzech szczegółowych kwestii:

Stosunek do deregulacji w obszarze wspólnego rynku. Brytyjskie podejście jest niezmiennie: im mniej tworzonych przez państwo i unijne instytucje regulacji oraz kontroli, tym lepiej dla gospodarki UE. To myślenie ma źródła wewnętrzne. Wielka Brytania ma tradycyjnie liberalny stosunek do spraw gospodarczych, ponadto w ostatnich latach przeprowadzała deregulację swego rynku pracy, a także ograniczała wydatki socjalne. W UE to „anglosaskie” podejście ma zarówno zwolenników – którzy często wspólnie z Wielką Brytanią byli w stanie przeforsować swoje interesy – jak i przeciwników. Ci ostatni reprezentują stanowisko bardziej interwencyjonistyczne i etatystyczne, uznając daleko posuniętą regulację rynków za niezbędny element polityki gospodarczej.

Kwestia otwartości Unii Europejskiej w handlu z krajami trzecimi. Wielka Brytania zawsze optowała za minimum ograniczeń w tej dziedzinie ze względu na swoje tradycyjne więzi z krajami Commonwealthu. W tym podejściu znajdowała w UE zarówno sojuszników, jak i przeciwników preferujących protekcjonizm.

Stosunek do polityk transferowych i redystrybucji w UE, w szczególności do wspólnej polityki rolnej oraz polityk strukturalnych. Wielka Brytania w tej kwestii zachowywała dużą rezerwę – głównie ze względu na składki do unijnego budżetu, ale także na problem zniekształceń rynkowych wywoływanych przez wspólne polityki. Część krajów – zwłaszcza płatników netto do budżetu UE – często inspirowała się stanowiskiem rządu Wielkiej Brytanii.

3. Podejście do integracji politycznej

Brytyjskie stanowisko wobec integracji europejskiej od dziesięcioleci cechowały wstrzeźliwość wobec delegowania uprawnień do instytucji wspólnotowych oraz preferencja dla międzyrządowego modelu podejmowania decyzji. W rezultacie członkostwo Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej charakteryzuje się systemem różnego rodzaju wyłączeń z polityk wspólnotowych. Nie uczestniczy więc ona ani w integracji monetarnej w strefie euro, ani w strefie

Schengen, korzysta z rabatu w składce do unijnego budżetu oraz uzyskała *opt-out* w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. W ostatnim czasie w UE coraz bardziej widoczna jest w tych kwestiach różnica zdań. Niektóre państwa członkowskie podzielają brytyjski sceptycyzm wobec dalszego pogłębiania integracji i popierają raczej ideę integracji wybiórczej, *à la carte*. Inne akcentują konieczność szybkiego utworzenia unii politycznej („rdzeń”, Europa wielu prędkości, *Kerneuropa*), zdolnej do wewnętrznych transferów finansowych oraz mającej wspólną politykę bezpieczeństwa.

Ze względu na to zróżnicowanie stanowisk krajów członkowskich wobec Wielkiej Brytanii można sformułować następujące hipotezy odnośnie do nowych relacji:

H1: Państwa UE, które mają silne związki gospodarcze z Wielką Brytanią, będą dążyć do zabezpieczenia tych związków przez jak najbardziej zaawansowaną formę integracji gospodarczej, czyli wspólny rynek.

H2: Państwa UE, dla których relacje gospodarcze z Wielką Brytanią nie mają strategicznego znaczenia, będą w tej kwestii dużo bardziej indyferentne, skłonne raczej do zaakceptowania najmniej skomplikowanych struktur, np. strefy wolnego handlu.

H3: Państwa UE podzielające stanowisko Wielkiej Brytanii w kwestii polityki gospodarczej będą chciały utrzymać jak najwięcej obszarów, w których rząd brytyjski będzie mógł wpływać na wspólny rynek i politykę gospodarczą Unii Europejskiej. Możliwe, że zaczną one dążyć do powołania nowych instytucji odpowiadających ich politycznym preferencjom w tym zakresie.

H4: Z kolei państwa, które preferują mocniejszą regulację rynków i interwencję państwa, będą dążyć do maksymalnego ograniczenia oddziaływania Wielkiej Brytanii na unijną politykę gospodarczą, a więc sprzeciwią się instytucjonalizacji brytyjskiego wpływu na regulacje UE.

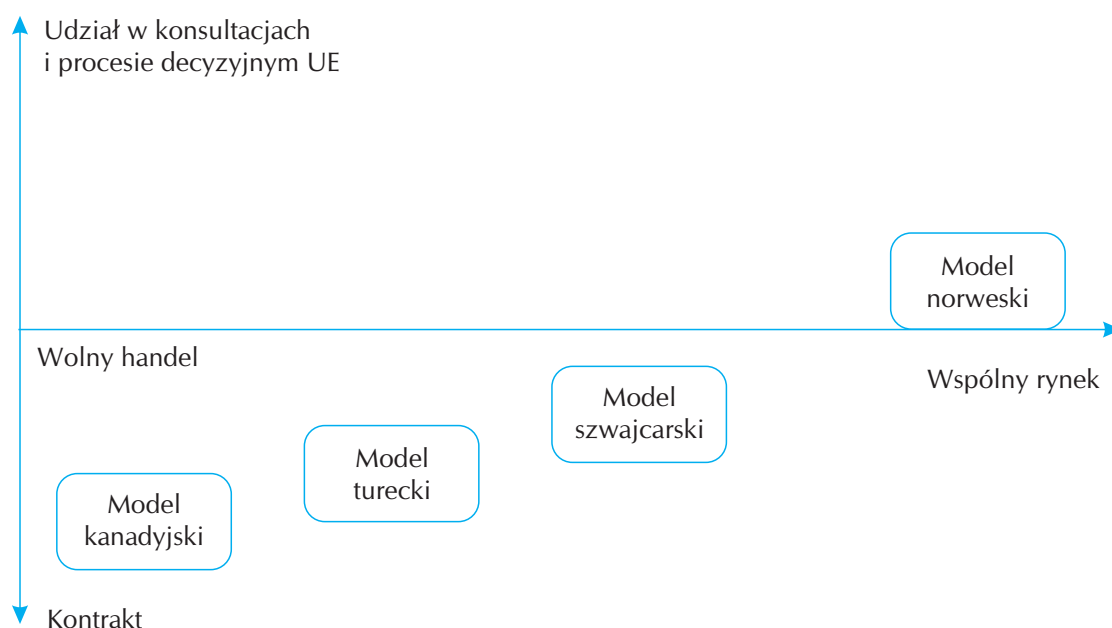
H5: Państwa niechętnie idei pogłębiania integracji politycznej będą optować za tym, by wpływ Wielkiej Brytanii na bieg spraw politycznych w UE – w szczególności przez instytucje konsultacyjno-decyzyjne – pozostał istotny.

H6: Z kolei kraje, które dążą do głębszej integracji politycznej w ramach UE, będą próbowały ograniczyć możliwość Wielkiej Brytanii hamowania tego procesu. Będą więc się sprzeciwiać instytucjonalizacji wpływu brytyjskiego na proces podejmowania decyzji politycznych w UE.

1. Relacje Unia Europejska – kraje trzecie: dotychczasowe modele

Negocjując nową formę relacji z Wielką Brytanią po ewentualnym Brexicie, UE nie będzie wkraczać na zupełnie nieznaną grunty. W ubiegłych dekadach zawierano wiele porozumień z krajami trzecimi, stanowiących kombinacje kryteriów: głębokości integracji gospodarczej oraz intensywności integracji politycznej. Będą one niewątpliwie punktem odniesienia zarówno dla Wielkiej Brytanii, jak i dla krajów członkowskich UE, dlatego warto najważniejsze z nich krótko omówić²³.

Diagram 2. Relacje między Unią Europejską a państwami trzecimi



Źródło: oprac. własne.

1.1. Model norweski

Relacje Norwegii i UE bazują na obecności tej ostatniej we wspólnym rynku, opartej na członkostwie w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) – obejmującym wszystkie 28 państw UE oraz Norwegię, Islandię i Liechtenstein. Obecność w EOG oznacza stosowanie unijnych przepisów w zakresie jednolitego rynku, dotyczących czterech wolności, czyli swobodnego przepływu towarów, usług, osób i kapitału.

Norwegia musi stosować obowiązujące w UE zasady konkurencji i pomocy państwa, a także dostosowywać wiele polityk horyzontalnych – jak ochrona konsumentów, prawo spółek, ochrona środowiska, polityka społeczna czy statystyka – do wymogów UE. Porozumienie EOG gwarantuje jego obywatelom i podmiotom gospodarczym równe prawa i obowiązki w ramach jednolitego rynku, włącznie z prawem podejmowania zatrudnienia i pobierania świadczeń socjalnych. Zgodnie z wyliczeniami Eurostatu w 2014 r. aż 6% populacji Norwegii stanowili

²³ Dla porównania: J.C. Piris, *If the UK votes to leave: The seven alternatives to EU membership*, Policy Brief, Centre for European Reform, 12 stycznia 2016 r., www.cer.org.uk/publications/archive/policy-brief/2016/if-uk-votes-leave-seven-alternatives-eu-membership; Global Counsel, *op. cit.*; Oxford Economics, *Assessing the Economic Implications of Brexit*, 22 marca 2016 r.; *Alternatives to membership...*, *op. cit.*

obywatele innych krajów UE, co dawało odsetek wyższy niż w przypadku Wielkiej Brytanii²⁴. Ponadto Norwegia – podobnie jak państwa członkowskie UE – płaci znaczną składkę do unijnego budżetu, współfinansując np. programy badawcze i edukacyjne, a także agencje, z którymi współpracuje²⁵.

W dostępie Norwegii do unijnego rynku są jednak wyjątki. Dotyczą one np. rolnictwa i rybołówstwa: w niektórych grupach produktowych są kontyngenty taryfowe i kwoty. Poważnym wyłomem jest też brak unii celnej, co oznacza, że choć Norwegii nie obowiązują cła w odniesieniu do towarów objętych porozumieniem EOG, norweskie firmy mają obowiązek udowodnienia, że eksportowane przez nie produkty i ich komponenty pochodzą z obszaru EOG lub są zgodne z zasadami unijnymi. Niebędąca w unii celnej Norwegia nie stosuje wspólnych z UE zasad i taryf celnych w wymianie z krajami trzecimi. Nie jest również stroną umów handlowych między UE a państwami trzecimi, choć ma autonomię negocjowania takich porozumień we własnym zakresie. Dotychczas jednak były one negocjowane w ramach Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), obejmującego oprócz Norwegii także Szwajcarię, Islandię i Liechtenstein.

Norwegia współpracuje z UE także w innych, pozagospodarczych obszarach. Jednym z nich jest przynależność do strefy Schengen²⁶, w ramach której Norwegia bierze udział w dyskusjach na forum Rady UE, lecz bez prawa głosu. Ma również ograniczone prawo głosu w agencji UE Frontex, współpracuje także z Europolem i Eurojustem²⁷.

Ponieważ jedną z głównych cech porozumienia EOG jest to, że jego wspólne zasady są stale aktualizowane w wyniku ewoluowania prawodawstwa UE, Norwegia musi dbać o to, aby jej krajowe regulacje w zakresie wspólnego rynku były zgodne z normami unijnymi. Oznacza to, że norweski parlament transponuje znaczącą część przepisów UE do prawa krajowego. Norwegia nie ma reprezentacji w gremiach decyzyjnych UE (jak Komisja, Rada i Parlament Europejski, Europejski Trybunał Sprawiedliwości), a jej wpływ na polityki i regulacje unijne w obrębie wspólnego rynku jest dosyć ograniczony. Jest on możliwy głównie przez udział ekspertów krajów EOG w pracach grup eksperckich Komisji Europejskiej na wczesnym etapie formułowania propozycji legislacyjnych. Ponadto norwescy reprezentanci uczestniczą w pracach Wspólnego Komitetu EOG, gdzie mogą wymieniać poglądy z przedstawicielami UE i gdzie decyzje dotyczące włączenia prawodawstwa unijnego w porozumienie EOG podejmowane są na zasadzie konsensusu.

Wreszcie, norwescy eksperci mogą przekazywać instytucjom UE swoje opinie o projektach regulacji w obrębie wspólnego rynku przez udział w Komitecie Konsultacyjnym EOG, obejmującym członków Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Komitet ten działa w celu wzmocnienia kontaktów między partnerami społecznymi stron porozumienia, dostarczając danych na temat aspektów ekonomicznych i społecznych EOG.

Organem strategicznym porozumienia EOG jest Rada składająca się z ministrów spraw zagranicznych UE i państw EFTA należących do EOG. Daje ona polityczny impuls do rozwoju porozumienia i wytycznych dla Wspólnego Komitetu. Ten stosunkowo głęboki zakres współpracy politycznej jest kompatybilny ze wspólnotą interesów bezpieczeństwa, które wyrażają się choćby w polityce wobec Rosji i członkostwie w NATO.

²⁴ *Alternatives to membership...*, *op. cit.*

²⁵ <http://www.eu-norway.org/eu/Financial-contribution/#.VzW8ROTGAWA>.

²⁶ Norwegia należy do Schengen od 2001 r.

²⁷ Europejski Urząd Policji (Europol) to unijna agencja egzekwowania prawa, której zadaniem jest zwiększanie poziomu bezpieczeństwa w Europie poprzez zapewnianie pomocy organom ścigania w państwach członkowskich UE.

1.2. Model szwajcarski

Model szwajcarski oparty jest na szeregu umów bilateralnych między Szwajcarią a UE, regulujących dostęp tej pierwszej do wspólnego rynku bez członkostwa w EOG. Przez ostatnie dwie dekady Szwajcaria wynegocjowała ponad 100 takich umów w poszczególnych sektorach²⁸. Z ekonomicznego punktu widzenia mamy tu do czynienia z systemem mieszanym, z elementami strefy wolnego handlu i wspólnego rynku.

Najszerzy dostęp do unijnego rynku Szwajcaria ma w sferze dóbr, choć rolnictwa dotyczy sporo wyjątków. Jej dostęp do sfery usług jest ograniczony, szczególnie do usług o charakterze profesjonalnym, jak księgowość, audyt czy usługi prawne, co powoduje ograniczenie możliwości eksportu w tych obszarach²⁹. Szwajcaria nie ma też dostępu do unijnego rynku usług finansowych (nie obejmuje jej procedura tzw. paszportowania, minimalizująca bariery prawne dla podmiotów finansowych), co zmusza szwajcarskie banki do tworzenia spółek w krajach UE lub EOG³⁰.

Szwajcaria przez długi czas respektowała zasadę swobody przepływu osób³¹. Dopiero w 2014 r., w wyniku referendum, w którym ponad połowa mieszkańców Szwajcarii (50,3%) głosowała za wprowadzeniem rocznych kwot dla osób nieposiadających obywatelstwa szwajcarskiego, swobodny dostęp do rynku pracy dla obywateli UE został zakwestionowany. W odpowiedzi UE ograniczyła Szwajcarii dostęp do programów edukacyjnych, jak Erasmus, czy do finansowania badań naukowych. Wobec stanowczej odmowy UE dotyczącej renegotjacji umowy o swobodnym przepływie osób, rząd szwajcarski znalazł się w impasie polityczno-prawnym i nadal prowadzi konsultacje z Komisją Europejską w tej sprawie³². Konsekwencje tego sporu mogą przenieść się na kolejne sfery współpracy.

Podobnie jak Norwegia, Szwajcaria nie jest częścią unii celnej ani stroną umów handlowych między UE a państwami trzecimi. Należy do strefy Schengen i współpracuje z Europolem, ale bez prawa głosu w jego decyzjach wewnętrznych. W zamian za dostęp do wspólnego rynku wpłaca kontrybucję do unijnego budżetu, ale jest ona zdecydowanie niższa niż norweska.

W przeciwieństwie do modelu norweskiego, umowy dwustronne Szwajcarii z UE mają charakter statyczny. Szwajcaria nie jest formalnie zobligowana do dostosowywania na bieżąco swojego prawa krajowego do przepisów unijnych³³. Jednakże, aby uniknąć sytuacji, w której Unia mogłaby zablokować dostęp do wspólnego rynku z powodu niedopasowania krajowych przepisów, szwajcarski rząd stara się je aktualizować. Podobnie jak Norwegia, Szwajcaria nie ma reprezentacji w unijnych instytucjach i nie bierze udziału w głosowaniach w Radzie UE. Ma wpływ na relacje z UE tylko wtedy, gdy negocjuje jakieś porozumienie bilateralne. Po jego wynegocjowaniu – w przeciwieństwie do Norwegii – traci możliwość jakiegokolwiek oddziaływania na decyzje podejmowane przez UE i dotyczące danego obszaru – nawet w wymiarze konsultacyjnym.

²⁸ *Switzerland*, European Commission, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/switzerland>.

²⁹ *Alternatives to membership...*, *op. cit.*

³⁰ *Ibidem*.

³¹ W 2015 r. ponad 16% populacji Szwajcarii stanowili obywatele z innych krajów UE.

³² Realizacja wyników referendum byłaby nie tylko sprzeczna z umową bilateralną z UE, lecz również na mocy „klausuli gilotynowej” zagroziłaby całej serii zawartych przez ten kraj innych umów z UE – jeżeli jedna umowa zostanie wypowiedziana, pozostałe umowy tracą moc.

³³ Dlatego coraz trudniej jest skutecznie zarządzać znaczną liczbą osobnych umów, a utrzymywanie ich aktualnego charakteru jest bardzo czasochłonne. 22 maja 2014 r. Szwajcaria rozpoczęła z UE negocjacje umowy ramowej mającej na celu rozstrzygnięcie problemów związanych ze zmieniającymi się regulacjami unijnymi dotyczącymi rynku wewnętrznego oraz wprowadzenie mechanizmu rozstrzygnięcia sporów w obecnej sieci dwustronnych traktatów.

1.3. Model turecki

Współpraca Turcji i UE opiera się na unii celnej. Oznacza to dostęp do rynku UE dla towarów przemysłowych i przetworzonych produktów rolnych. Wyłączenie dotyczy nieprzetworzonych produktów rolnych, usług i zamówień publicznych. Turcja musi dostosowywać przepisy krajowe do wymogów unijnych, tam gdzie ma dostęp do jednolitego rynku. Turcja i UE mają wspólną zewnętrzną taryfę celną, przy czym ze względu na asymetrię partnerów to UE jest „dawcą reguł”. Turcja – choć może podpisywać umowy handlowe z krajami trzecimi – musi przestrzegać zasady, że jej cła zewnętrzne są zgodne z taryfami UE. Z kolei, kiedy UE podpisuje umowę handlową z krajem trzecim, Turcja musi zagwarantować temu ostatniemu dostęp do własnego rynku, na tych samych warunkach, podczas gdy ten kraj już nie jest zobowiązany do wzajemności.

Turcja nie ma wpływu na decyzje podejmowane przez UE. Nie ma żadnej reprezentacji w jej instytucjach, w niewielkim stopniu współpracuje z Unią w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Nie uczestniczy w strefie Schengen ani we współpracy policyjnej w ramach Europolu. Jej status polityczny podwyższają jednak instytucja stowarzyszenia i prowadzenie negocjacji akcesyjnych, choć trwają one od ponad dekady.

1.4. Model kanadyjski

Model kanadyjski odnosi się do niedawno wynegocjowanej kompleksowej umowy gospodarczo-handlowej (CETA), której głównym punktem jest rozbudowane porozumienie o wolnym handlu, obejmujące dobra przemysłowe, niektóre produkty rolne oraz niektóre usługi³⁴. Pojawiają się w niej istotne ograniczenia (np. kwoty eksportowe w niektórych branżach) lub nawet całkowite wyłączenie z preferencyjnego traktowania (np. usługi audiowizualne czy transport lotniczy). Podobnie jak w większości układów handlowych, także w tym obowiązują reguły pochodzenia: kanadyjskie firmy muszą udowodnić wystarczający udział surowców czy komponentów (tj. materiałów importowanych) nie pochodzących z państw trzecich w cenie fabrycznej produktu finalnego, będącego przedmiotem wymiany handlowej.

Model kanadyjski nie wychodzi zasadniczo poza uzgodnienia dotyczące handlu. W niewielkim zakresie pojawia się w nim wzajemna uznawalność kwalifikacji, nie ma także swobodnego przepływu osób³⁵, ani swobody inwestycji w sektorze bankowym. Z oczywistych względów CETA nie uwzględnia elementów integracji politycznej: to relacja w pierwszej kolejności kontraktowa, a istniejące w jej ramach instytucje służą wyłącznie realizacji umowy.

Przyszłe relacje między Wielką Brytanią i UE z dużym prawdopodobieństwem będą plasowały się między opisanymi modelami, choć nie będą ich literalnie powielać, ponieważ każdy z nich jest odzwierciedleniem specyficznej sytuacji i negocjacji bilateralnych.

Nie można także wykluczyć, że w wyniku negocjacji post-Brexit powstanie nowy model relacji między stronami, który według jednego skrajnego scenariusza będzie stanowił formę wspólnego rynku ze znacznie silniejszym komponentem politycznym, tj. z bardziej zinstytucjonalizowanym udziałem Wielkiej Brytanii w procesie decyzyjnym, niż byłby w rozwiązaniu norweskim; a według drugiego – będzie degradował relacje UE i Wielkiej Brytanii do poziomu porozumień Światowej Organizacji Handlu.

³⁴ Negocjacje między Kanadą a UE zajęły siedem lat i zostały sfinalizowane w 2014 r. Jednak porozumienie nie weszło jeszcze w życie, gdyż nadal oczekuje na ratyfikację Parlamentu Europejskiego.

³⁵ CETA pociąga za sobą wymóg przyjęcia ustaleń dotyczących czasowego przepływu specjalistów pracujących w sektorze usług.

2. Prawdopodobne stanowisko Niemiec wobec nowego modelu relacji UE – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie

Stosunek Republiki Federalnej do uczestnictwa Wielkiej Brytanii w głównym nurcie integracji na kontynencie skupia – niczym w soczewce – różnorodne dylematy niemieckiej polityki europejskiej.

Niemcy widzą swój żywotny interes w tym, by Zjednoczone Królestwo należało do głównego nurtu integracji. Od początku budowania wspólnot przemawiały za tym względy ekonomiczne: odradzający się po wojnie przemysł niemiecki traktował rynek brytyjski priorytetowo, a elity gospodarcze obydwu krajów zdecydowanie popierały znoszenie barier w handlu międzynarodowym. Wielka Brytania miała też kluczowe znaczenie w sferze bezpieczeństwa, ze względu nie tylko na swój potencjał militarny, lecz także na wzmacnianie więzi transatlantyckich. Członkostwo Wielkiej Brytanii we wspólnotach europejskich pomagało również Niemcom w równoważeniu wpływów Francji, która w pierwszych dekadach integracji uważała się za jej politycznego lidera i w sposób zdecydowany forsowała swoje interesy. Ponadto członkostwo Wielkiej Brytanii wpisywało się w wizję adenauerowskiego „zjednoczenia Europy”. Szeroka integracja, obejmująca coraz więcej państw, miała w dalszej perspektywie umożliwić zjednoczenie Niemiec. Z tych względów RFN z zaangażowaniem popierała pierwsze wnioski rządu brytyjskiego o akcesję do WE, biorąc na siebie trudną rolę adwokata przekonującego niechętną rozszerzeniu Francję. To, że w 1973 r. Wielka Brytania została ostatecznie członkiem wspólnot, było w niemałym stopniu efektem cierpliwej polityki Niemiec.

Nie oznacza to jednak, że obecność Zjednoczonego Królestwa w głównym nurcie integracji była z punktu widzenia RFN kwestią wolną od dylematów. Należy bowiem pamiętać, że Niemcy chcieli Europy nie tylko „szerokiej”, lecz także „politycznej”, zmierzającej ku rozwiązaniom federalnym, quasi-państwowym. Wielka Brytania otwarcie kontestowała takie idee, co zmuszało Niemców do prowadzenia trudnej gry o utrzymanie spójności integracji. Głównym jej narzędziem była metoda „otwartej awangardy”, która pozwalała Niemcom pogłębiać współpracę w gronie zainteresowanych państw i jednocześnie wspierać kolejne rozszerzenia.

Opuszczenie przez Wielką Brytanię Unii Europejskiej byłoby z pewnością dotkliwą stratą dla Niemiec. Problemy gospodarcze, destabilizacja polityk UE (np. kwestii finansowania budżetu), wzmocnienie nastrojów niechętnych integracji europejskiej, także w samych Niemczech, ryzyko kolejnych „exitów” – to tylko główne i najbardziej przewidywalne konsekwencje Brexitu. Dlatego zdecydowanego wsparcia kampanii Davida Camerona na rzecz pozostania Wielkiej Brytanii w UE udziela nie tylko Angela Merkel³⁶, ale nawet uznawana za sceptyczną wobec UE partia Alternatywa dla Niemiec (Alternative für Deutschland, AfD).

Jeśli jednak do Brexitu by doszło, mogłoby to doprowadzić do zmiany niemieckiego podejścia do integracji europejskiej. Do operacyjnych dylematów przewodzenia Unii w czasach kryzysów euro doszłyby kolejne, np. czy czekać na „powrót” Brytyjczyków do szerokiej UE, czy pójść ku zdecydowanemu pogłębianiu politycznej integracji i budowie zwiększającej wpływy Niemiec *Kerneuropy*? A może wybrać – jak sugeruje rosnące grono eurosceptyków – opcję mniej zintegrowanej Europy i forsować własne interesy jako największa siła na kontynencie? Ostateczny wybór będzie zależał od wielu czynników, ale kwestia ułożenia relacji między Unią Europejską a Wielką Brytanią będzie miała dla niego znaczenie fundamentalne. Dlatego tak ważne są pytania: jak bardzo istotne są relacje gospodarcze z Wielką Brytanią dla niemieckich interesów, w jakim stopniu Niemcy potrzebują Brytyjczyków do realizacji własnych celów w europejskiej

³⁶ Merkel wirbt für Verbleib Großbritanniens in der EU, „Zeit Online“, 12 lutego 2016 r., www.zeit.de/politik/2016-02/angela-merkel-david-cameron-brexit.

polityce gospodarczej, a także – na ile popularny obecnie jest w Niemczech projekt pogłębionej, politycznej integracji.

2.1. Powiązania gospodarcze

2.1.1. Wymiana handlowa

Wielka Brytania jest dla Niemiec trzecim – po USA i Francji – rynkiem eksportowym. Według danych Federalnego Urzędu Statystycznego jego wartość wyniosła w 2015 r. niemal 90 mld euro. Wagę rynku brytyjskiego dla Niemiec podkreśla dodatkowo ogromna, wynosząca 51 mld euro nadwyżka (jedynie w wymianie z USA była ona jeszcze większa). Tak wysokie dodatnie saldo wynika z dużo niższego importu, który wynosił w 2015 r. jedynie 38,3 mld euro³⁷. Warto podkreślić, że pozycja Wielkiej Brytanii w niemieckim handlu zagranicznym zmieniała się w ostatnich latach. Jeszcze w 2011 r. eksport przynosił „jedynie” 65,5 mld, z kolei import był wyższy niż obecnie (44,8 mld euro), co przekładało się na odpowiednio mniejszą nadwyżkę po stronie Niemiec³⁸. Po stronie brytyjskiej nastąpił zatem wyraźny regres.

Dane te wynikają w dużym stopniu ze struktury obydwu gospodarek. Niemcy są gospodarką opartą na przemyśle, eksportującą zaawansowane dobra wysokiej jakości (dzięki sprawdzonym, dojrzałym technologiom). Popyt na te produkty jest stosunkowo sztywny i nie ulega dramatycznym wahaniom nawet w czasach gorszej koniunktury. Udział tego sektora w tworzeniu PKB wynosił w 2015 r. 22,3% i praktycznie nie zmienił się od 1994 r. (23%). To ewenement, ponieważ w UE wskaźnik ten oscyluje wokół 15–16% (15,3% w 2015 r.). W samej Wielkiej Brytanii jest on wyjątkowo niski: wynosi jedynie 9,4% PKB³⁹. To może wyjaśniać nierównowagę w wymianie handlowej, napędzaną przez niemieckie przewagi w takich grupach produktowych, jak pojazdy, maszyny, wyroby chemiczne oraz urządzenia do przetwarzania danych, elektryczne oraz optyczne. Warto zauważyć, że z Wielkiej Brytanii na rynek niemiecki trafiają w stosunkowo wysokiej proporcji ropa naftowa i gaz ziemny – a więc surowce (wrażliwe na wahania cen)⁴⁰.

Dużo bardziej zrównoważona jest wymiana usług, w których Wielka Brytania ma zdecydowanie silniejszą pozycję niż w przemyśle – choćby dlatego, że dysponuje potężnym sektorem finansowym, z jego największą „fabryką”, czyli londyńskim City. Jednakże, dzięki reformom podejmowanym w ostatnich latach i coraz bardziej aktywnym bankom i firmom ubezpieczeniowym, również Niemcy mają w tym obszarze gospodarki coraz więcej do zaoferowania. W 2014 r. wyeksportowały na brytyjski rynek usługi o wartości 20,6 mld euro, co stanowiło istotny udział w całkowitym, obliczanym na 106 mld euro eksporcie usług z RFN na rynki UE. Z kolei brytyjski eksport usług do Niemiec wyniósł 20,2 mld euro, odpowiadając za 1/8 całkowitego importu usług z UE przez Niemcy⁴¹. Relacje między obydwojema krajami należy więc uznać za intensywne.

³⁷ *Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland*, Statistisches Bundesamt, 2016, www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Aussenhandel/Handelspartner/Tabellen/RangfolgeHandelspartner.pdf?__blob=publicationFile.

³⁸ *Export, Import, Globalisierung 2011*, Statistisches Bundesamt, 2012, www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Aussenhandel/Gesamtentwicklung/AussenhandelWelthandel5510006127004.pdf?__blob=publicationFile.

³⁹ *Anteil der Industrie am BIP seit 20 Jahren nahezu konstant*, Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung nr 124, 8 kwietnia 2015 r., www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/04/PD15_124_811.html.

⁴⁰ *Großbritannien – Statistik – Umsatz – Einfuhr – Ausfuhr – Export – Import*, Enterprise Europe Network, www.een-bayern.de/een/inhalte/Unser-Service-fuer-Sie/Auslandsmarkterschliessung/Laender/Europa/Grossbritannien/Export-Import-Statistik-Grossbritannien.jsp.

⁴¹ *Außenhandel und Dienstleistungen der Bundesrepublik Deutschland mit dem Ausland*, Statistisches Bundesamt, 2015, www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Aussenhandel/Gesamtentwicklung/AussenhandelDienstleistungsverkehr.html.

Tabela 3. Dane dotyczące handlu zagranicznego Niemiec: główni partnerzy handlowi w 2015 r. w mld euro

Eksport			Import	
1.	USA	113,9	Chiny	91,6
2.	Francja	103,0	Holandia	88,0
3.	Wielka Brytania	89,3	Francja	67,0
4.	Holandia	79,5	USA	59,3
5.	Chiny	71,3	Włochy	49,1
6.	Włochy	58,1	Polska	44,5
7.	Austria	58,1	Szwajcaria	42,7
8.	Polska	52,1	Czechy	39,3
9.	Szwajcaria	49,2	Wielka Brytania	38,3
10.	Belgia	41,3	Austria	37,4
Obroty (eksport + import)			Saldo (eksport – import)	
1.	USA	173,1	USA	+ 54,6
2.	Francja	170,1	Wielka Brytania	+ 51,0
3.	Holandia	167,6	Francja	+ 36,0
4.	Chiny	162,9	Austria	+ 20,7
5.	Wielka Brytania	127,6	Zjednoczone Emiraty Arabskie	+ 13,7
6.	Włochy	107,2	Hiszpania	+ 12,3
7.	Polska	96,6	Korea Południowa	+ 10,2
8.	Austria	95,4	Arabia Saudyjska	+ 9,1
9.	Szwajcaria	91,9	Włochy	+ 9,0
10.	Belgia	78,2	Szwecja	+ 8,9

Źródło: Statistisches Bundesamt.

2.1.2. Powiązania kapitałowe

Niemcy są jednym z najważniejszych eksporterów kapitału na świecie, co jest zrozumiałe w obliczu strukturalnych nadwyżek w handlu zagranicznym. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) w 2013 r. wyniosły 1,233 bln euro, z czego ok. połowa – 665,9 mld euro – została ulokowana w państwach Unii Europejskiej. W tej grupie Wielka Brytania jest najważniejszym partnerem. Poziom BIZ z Niemiec w tym kraju wynosił, według danych Bundesbanku, ponad 126 mld euro. Inwestycje tych dokonało ponad 2200 firm zatrudniających 354 tys. pracowników, o łącznym obrocie 172,6 mld euro (Siemens, Bosch, BMW, VW, RWE, E.ON, Deutsche Telekom, Deutsche Post, Linde, Heidelberg Zement)⁴².

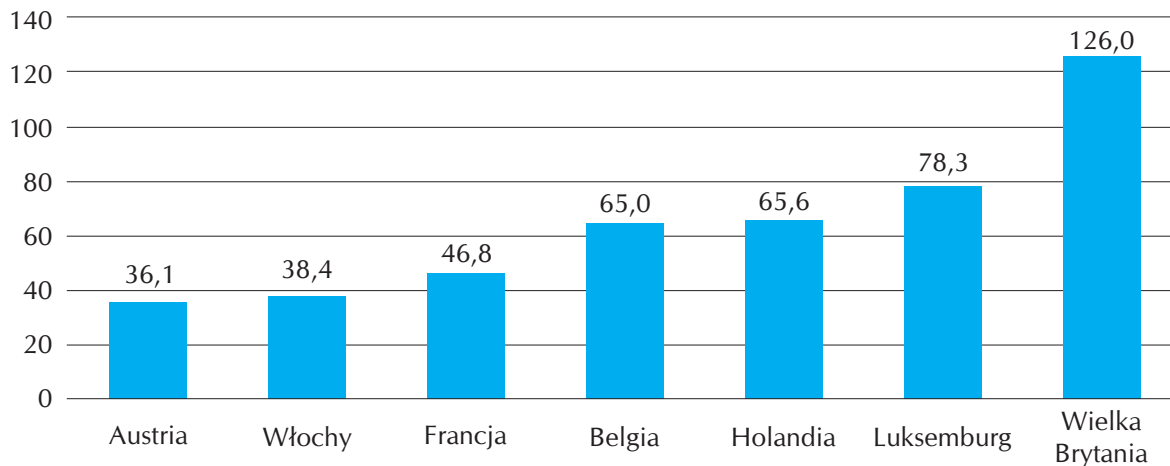
Niemiecka obecność na brytyjskim rynku może wkrótce stać się jeszcze bardziej widoczna. W lutym 2016 r. ogłoszono plan fuzji giełd London Stock Exchange (LSE) oraz Deutsche Börse AG z Frankfurtu. Wygląda na to, że planowane od niemal dwóch dekad połączenie dojdzie wreszcie do skutku, przy czym Niemcy przejmą 54,4% udziałów w szacowanym na 30,5 mld dol. przedsięwzięciu. Będzie to jednak w istocie sojusz niemiecko-brytyjsko-włoski, ponieważ dekadę temu LSE przejęła mediolańską Borsa Italiana. Poza oszczędnościami, nowy podmiot liczy na skuteczną konkurencję z Euronextem, sojuszem Paryża, Brukseli, Amsterdamu i Lizbony, którego właścicielem jest firma Intercontinental Exchange (ICE), operator giełdy w Nowym Jorku⁴³.

⁴² Bestandserhebung über Direktinvestitionen, Deutsche Bundesbank, kwiecień 2015, www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Statistische_Sonderveroeffentlichungen/Statso_10/2015.pdf?__blob=publicationFile.

⁴³ J. Detrixhe, *Deutsche Boerse Nears Merger with LSE as Brexit Vote Looms*, Bloomberg, 26 lutego 2016 r., www.bloomberg.com/news/articles/2016-02-26/deutsche-boerse-moves-closer-to-merger-with-lse-as-brexit-looms.

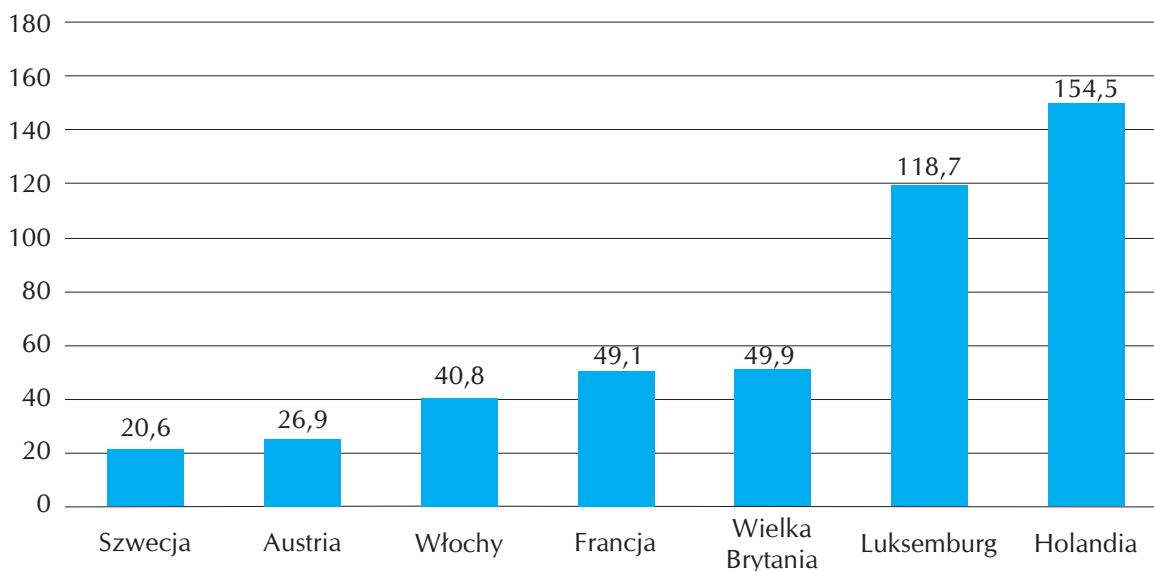
Brytyjskie inwestycje bezpośrednie w samych Niemczech są znaczne, ale dużo niższe. Udział Wielkiej Brytanii w BIZ w RFN, wynoszących w 2013 r. 650,8 mld euro (z czego firmy z państw Unii Europejskiej zainwestowały 504,5 mld euro), sięga niemal 50 mld euro. Wśród największych inwestorów są koncerny paliwowe, jak BP, Shell, a także GKN, Terra Firma czy Rolls Royce. Wielka Brytania zajmuje w niemieckich statystykach trzecie miejsce po Luksemburgu i Holandii⁴⁴. Trzeba jednak mieć na względzie, że gros inwestycji z tych dwóch krajów to tak naprawdę przedsięwzięcia spółek córek niemieckich firm.

Wykres 1. Niemieckie inwestycje bezpośrednie w krajach Unii Europejskiej w 2013 r. w mld euro



Źródło: Bundesbank.

Wykres 2. Bezpośrednie inwestycje z krajów UE w Niemczech w 2013 r. w mld euro



Źródło: Bundesbank.

⁴⁴ Za: Deutsche Bundesbank.

2.1.3. Migracje

Dużo mniejsze znaczenie dla relacji gospodarczych Niemiec i Wielkiej Brytanii niż handel i inwestycje ma migracja. Według Organizacji Narodów Zjednoczonych w 2013 r. w Wielkiej Brytanii mieszkało 311,3 tys. osób pochodzenia niemieckiego (dokładnie: urodzonych w Niemczech). W RFN z kolei mieszkało 96,9 tys. osób pochodzenia brytyjskiego⁴⁵. Biorąc pod uwagę rozmiar populacji obydwu krajów, są to dane o marginalnym znaczeniu. Więcej w Niemczech jest nie tylko osób pochodzenia tureckiego (1,5 mln) czy polskiego (1,14 mln), ale również greckiego, włoskiego, chorwackiego, czy nawet irańskiego (120 tys.)⁴⁶. Niewielkie znaczenie migracji między Niemcami a Wielką Brytanią stosunkowo łatwo wyjaśnić: nie ma między nimi ani znaczącej różnicy płac, ani też żaden z tych krajów nie pogrążył się w ostatnich dekadach w kryzysach, które mogłyby zachęcić znaczącą część populacji do wyjazdu.

Tabela 4. Niemieccy studenci za granicą w latach 2003 i 2012

	2003	2012
Austria	6151	32 192
Holandia	6479	25 019
Szwajcaria	6716	14 352
Wielka Brytania	10 760	13 720
USA	8745	9819
Francja	6496	6400
Chiny	1280	6271
Suma	64 800	135 960

Źródło: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2014. Bundesministerium des Innern, styczeń 2016 r., s. 116–117.

Bardziej interesujący od ilościowego aspektu migracji jest jej jakościowy charakter, który może przy okazji wyjaśniać, dlaczego więcej Niemców mieszka w Wielkiej Brytanii, niż Brytyjczyków w Niemczech. Z punktu widzenia Niemców Zjednoczone Królestwo to miejsce wyjątkowo atrakcyjne dla wykwalifikowanej siły roboczej, naukowców i studentów. W szczególności sektor finansowy (londyńskie City) oraz uczelnie cieszą się niesłabnącą renomą. Według danych Niemieckiej Centrali Wymiany Akademickiej DAAD (Deutscher Akademischer Austauschdienst), z 17 886 niemieckich naukowców, którzy w 2013 r. zdecydowali się na pobyt badawczy za granicą, 16,1% wybierało USA, a na drugim miejscu właśnie Wielką Brytanię (6,2%)⁴⁷. Zjednoczone Królestwo jest także ważnym kierunkiem wyjazdów edukacyjnych. Spośród prawie 136 tys. niemieckich studentów, którzy zostali w 2012 r. immatrykulowani na zagranicznych uczelniach, Wielką Brytanię wybrało 13,7 tys. Więcej było ich wprawdzie w Austrii (ponad 32 tys.), w Holandii (25 tys.) oraz w Szwajcarii (13,4 tys.)⁴⁸, jednak przy tym porównaniu trzeba mieć na uwadze bardzo wysokie koszty nauki na uczelniach Zjednoczonego Królestwa. W drugą stronę przepływ jest nieporównywalnie mniejszy. W semestrze zimowym 2014/2015 naukę na uczelniach RFN podjęło 1163 studentów brytyjskich, niemal czterokrotnie mniej niż z Włoch czy Hiszpanii⁴⁹. Bariera kluczową jest naturalnie język, ale nie zachęcają też

⁴⁵ *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2013. (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013).

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2014*, Bundesministerium des Innern, styczeń 2016, s. 222, www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2014.pdf?__blob=publicationFile.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 116.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 197.

Brytyjczyków perspektywy zawodowe. Płace dla specjalistów są niższe, a możliwości awansu „outsiderów” w opartej na korporacjach gospodarce RFN stosunkowo ograniczone.

2.2. Preferencje dotyczące polityki gospodarczej

2.2.1. Polityka regulacyjna

Na pierwszy rzut oka niemiecki model gospodarczy niezbyt wiele łączy z liberalnym podejściem do gospodarki dominującym w Wielkiej Brytanii. Za takim poglądem przemawiają silny kolektywizm Niemców, szczególna rola przypisywana związkom zawodowym, wreszcie tradycyjnie duże znaczenie polityki socjalnej. To nie przypadek, że określenia opisujące Niemcy, takie jak: „model reński”, „koordynowany kapitalizm” (Coordinated Market Economy, CME) czy społeczna gospodarka rynkowa, są przeciwstawiane kapitalizmowi anglosaskiemu. Odmienności przekładały się często na różnice w podejściu do niektórych obszarów wspólnego rynku. Niemcy są np. bardziej sceptyczni wobec swobodnego przepływu usług, a także deregulacji sektora finansowego.

Bardziej zniuansowana analiza pozwala jednak dostrzec wiele podobieństw. Po pierwsze, gospodarczy liberalizm ma silne korzenie także w Niemczech, choć wyraża się w specyficznej formie tzw. ordoliberalizmu, rozwijanego w latach 30. przez tzw. szkołę fryburską. Nieco później stał się on doktrynalną podstawą reform realizowanych przez Ludwiga Erharda. Niemiecki liberalizm uznaje wolny rynek za najlepszy możliwy mechanizm koordynacji decyzji gospodarczych, zakłada jednakże, że jego funkcjonowanie wymaga istnienia porządku (*ordo*) gwarantującego konkurencję i hamującego koncentrację władzy. Wprawdzie w późniejszych latach pojawiło się wiele odstępstw od liberalnego myślenia (np. ekspansja korporacjonizmu), niemniej jego rola w kształtowaniu polityki gospodarczej pozostała ważna. Wyjaśnia to w niemałym stopniu, dlaczego – jeszcze za wczesnej EWG lat 60. – Niemcy były głównym zwolennikiem rozszerzenia o Wielką Brytanię. W obliczu politycznej dominacji etatystycznych Francuzów liberalny sojusznik mógł się okazać niezwykle potrzebny. Ten schemat niewiele się zmienił w kolejnych dekadach. Niezbyt ostentacyjna, ale skuteczna współpraca Niemców i Brytyjczyków w utrzymaniu prymatu wolnego rynku w Unii Europejskiej często zmuszała bardziej interwencjonistyczne kraje do ustępstw.

W ostatnich latach Brytyjczyków i Niemców zbliżyły podobieństwa reform rynku pracy i polityki socjalnej. Ich fundamentem była tzw. trzecia droga, koncepcja próbująca łączyć socjaldemokratyczne idee z wolnym rynkiem. Opracowana przez brytyjskiego socjologa Anthony’ego Giddensa⁵⁰, stała się credo zarówno dla Tony’ego Blaira, jak i dla Gerharda Schrödera, który w latach 2001–2005 realizował swój słynny liberalny program Agenda 2010 i reformy Hartz IV. Ich istotą była aktywizacja bezrobotnych przez ograniczenie zasiłków i deregulację rynku pracy, dzięki czemu powstało wiele atypowych, niskopłatnych miejsc zatrudnienia. Rządy Angeli Merkel kontynuowały to podejście, co w dużym stopniu przyczyniło się do obecnego bardzo niskiego bezrobocia (4,7%). Ceną tego sukcesu okazały się rosnące nierówności dochodowe⁵¹, na które dopiero niedawno zareagowano wprowadzeniem godzinowej płacy minimalnej.

Praktyczną konsekwencją wielu podobieństw między brytyjskim i niemieckim podejściem do problemów rynku pracy jest poparcie obydwu rządów dla ograniczania zasiłków dla imigrantów z innych państw UE. Gdy Brytyjczycy podnieśli ten problem na forum UE i wynegocjowali odpowiednie ustępstwa, w Niemczech przyjęto to ze zrozumieniem jako dążenie do ekwiwalencji

⁵⁰ A. Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Malden 1999.

⁵¹ M. Fratzscher, *Verteilungskampf: Warum Deutschland immer ungleicher wird*, Hanser, München 2016.

praw, a nie dyskryminacji. Już wcześniej rząd RFN powoływał się na wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z września 2009 r., który potwierdził prawo państw członkowskich do ograniczania świadczeń socjalnych osób pracujących przez krótki czas⁵². Obecnie minister spraw pracy Andrea Nahles zapowiada dalsze ograniczenia w dostępie pracowników z UE do niemieckiego systemu zasiłków⁵³.

2.2.2. Handel międzynarodowy

Zarówno Niemcy, jak i Wielka Brytania przywiązują wielką wagę do liberalizacji handlu i uznają otwartość na gospodarkę światową za szansę, a nie zagrożenie. Brytyjskie stanowisko wynika z jednej strony z przekonania do koncepcji liberalnych, z drugiej – z silnych związków z krajami Commonwealthu. Handel z Indiami czy Australią, w szczególności w sektorze rolnym, długo pozostawał kością niezgody w relacjach np. z Francją i prowokował spory dotyczące orientacji wspólnotowej polityki handlowej.

Podejście Niemiec wynika z nieco innych przesłanek. W drugiej połowie XX w. dla RFN wymiana gospodarcza z zagranicą stała się czynnikiem nie tylko wzrostu PKB, ale również kompensacji okrojonej suwerenności i budowania wpływów politycznych w świecie. W efekcie Niemcy – gospodarka średniej wielkości – stały się „mistrzem eksportu” i przez wiele lat przewodziły statystykom międzynarodowym w handlu. Ten stan utrzymuje się do dziś. Nawet jeśli RFN została wyprzedzona przez Chiny i USA na liście największych sprzedawców, to jej nadwyżki na rachunku obrotów bieżących, przekraczające 200 mld euro, nie pozostawiają wątpliwości co do vitalności eksportu z tego kraju. Warto podkreślić w szczególności niemieckie związki z rynkami pozaeuropejskimi – tym bardziej że ulegają wciąż wzmocnieniu, a nie osłabianiu. Znamienne jest to, że w 2015 r., pierwszy raz od początku lat 60., USA znalazły się na pierwszym miejscu wśród najważniejszych rynków ekspertowych RFN.

Choćby z tego względu należałoby się spodziewać, że Niemcy będą zainteresowane dalszą liberalizacją handlu – w szczególności zawarciem TTIP – i zechcą w tej kwestii ściśle współpracować z Wielką Brytanią. O ile jednak wielki biznes niemiecki, a nawet Mittelstand (firmy średnie) są zainteresowane umową z USA, o tyle społeczeństwo jest coraz bardziej sceptyczne. Obawy dotyczą głównie bezpieczeństwa konsumentów, a także drażliwej kwestii politycznego wpływu wielkich firm na rządy – sprawy szczególnie głośnej po kryzysie finansowym. O ile więc strukturalne wskaźniki i analiza interesów wskazywałyby na wspólnotę przekonań Wielkiej Brytanii i Niemiec w kwestii wolnego handlu, o tyle narastający spór polityczny w Republice Federalnej wokół TTIP powinien skłaniać do ostrożności w formułowaniu jednoznacznych sądów.

2.2.3. Redystrybucja w UE

Niemcy i Wielka Brytania – jako kraje o wysokim poziomie PKB na głowę mieszkańca – są płatnikami netto do budżetu Unii Europejskiej. Na pierwszy rzut oka ich interesy są tożsame i powinny przekładać się na wspólne temperowanie oczekiwań beneficjentów netto zainteresowanych wysokimi transferami. Różni je jednak dość wyraźnie podejście polityczne.

Brytyjczycy składkę traktują właściwie jako cenę dostępu do unijnego rynku i – co w tej percepcji naturalne – dążą do jej maksymalnego obniżenia. Z tej logiki wynikało zresztą żądanie

⁵² *Deutschland darf EU-Migranten Hartz IV verweigern*, „Der Tagesspiegel”, 15 września 2015 r., www.tagesspiegel.de/wirtschaft/urteil-des-eugh-deutschland-darf-eu-migranten-hartz-iv-verweigern/12321312.html.

⁵³ *Andrea Nahles: Sozialeleistungen für EU-Ausländer stark beschränken*, „Wirtschaftswoche”, 28 kwietnia 2016 r., www.wiwo.de/politik/deutschland/andrea-nahles-sozialeleistungen-fuer-eu-auslaender-stark-beschaenken/13513630.html?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter.

tzw. rabatu brytyjskiego, które przełożyło się na składkę niższą, niż wynikałoby to z budżetowej arytmetyki. Niemcy z kolei uważają wewnątrzunijną redystrybucję przez wspólną politykę rolną, politykę regionalną i strukturalną za konieczny składnik europejskiej solidarności i cenę postępu integracji. Słynne powiedzenie o „polityce książeczki czekowej” rządów Helmuta Kohla wzięło się właśnie z metody politycznej perswazji, która polegała na przełamaniu oporu partnerów na unijnych szczytach obietnicami wyższych wpłat do wspólnego budżetu. Nie przeszkadzało to Niemcom w wykorzystywaniu Wielkiej Brytanii do forsowania żądań dyscypliny budżetowej i zmniejszania transferów – postulatów, na które Niemcy politycznie nie mogły sobie pozwolić. W sferze unijnej polityki transferowej istniała zatem między obydwojma państwami symbioza: Brytyjczycy mieli niższe składki, Niemcy mogli natomiast używać argumentu o swym wkładzie na rzecz „jedności Europy”.

Niemiecki sceptycyzm wobec redystrybucji jest widoczny wyraźniej w innej sferze integracji: polityce fiskalnej. W czasie kryzysu finansowego po 2008 r. głośne stały się postulaty, by strefa euro zwiększyła skalę redystrybucji, emitując wspólne euroobligacje czy przeprowadzając oddłużenie szczególnie dotkniętych kryzysem państw. Niemcy zdecydowanie sprzeciwiły się tym keynesowskim pomysłom, forsując politykę oszczędności i ograniczania wydatków (*austerity*), czyli wyjścia z kryzysu przez restrykcyjną politykę budżetową i reformy podażowe (np. deregulację rynku pracy). Wielka Brytania nie jest członkiem strefy euro i nie była stroną w tych debatach. Można jednak przypuszczać, że gdyby pojawiły się jakiegokolwiek elementy „unii transferowej”, dotykającej także interesów krajów spoza strefy euro, Brytyjczycy opowiedzieliby się po stronie restrykcyjnego stanowiska Niemiec.

2.3. Stosunek do integracji politycznej

Od początku działań integracyjnych niemiecka polityka europejska postawiła na ambitny cel: jednoczesne dążenie do unii politycznej i budowanie „szerokiej” Europy przyjmującej kolejne kraje do grona członków. Lokowało to RFN w specyficznej roli pośrednika między francuskim pomysłem ekskluzywnej integracji, opartej na silnych instytucjach wspólnotowych, a podejściem brytyjskim, które najchętniej ograniczyłoby integrację do wspólnego rynku i zagadnień gospodarczych. Wielka Brytania nigdy nie była zainteresowana pogłębianiem integracji, co przełożyło się na jej dystans wobec pomysłów unii monetarnej, czy też uczestnictwa w strefie Schengen.

Odpowiedzią Niemiec na ten dylemat była metoda „awangardy”. Oznaczała ona, że jeśli nie ma możliwości osiągnięcia konsensusu w sprawie dalszych kroków integracyjnych między wszystkimi krajami członkowskimi, mniejsza, ale zdeterminowana grupa powinna mieć prawo do pogłębienia integracji. Taki „twardy rdzeń” musi jednak pozostać otwarty, by pozostałe kraje Unii Europejskiej mogły do niego przystąpić po spełnieniu określonych kryteriów. Ten warunek, pozwalający godzić pogłębienie i rozszerzenie integracji, został szczegółowo wyłożony w 1994 r. przez Wolfganga Schäublego i Karla Lammersa, polityków chadecji, którzy obserwując ówczesne tarcia między krajami członkowskimi o przyszłość integracji, zaproponowali „Europę wielu prędkości”⁵⁴.

Efektom metody awangardy jest to, że Niemcy mają dziś zarówno „szeroką” Europę, jak i pogłębioną integrację. Są głównym członkiem „rdzenia”, czyli strefy euro, formułują także projekty coraz bardziej zaawansowanych platform integracji. Ostatnio głosy za ożywieniem awangardy zaczęły się nasilać w związku z kryzysem strefy euro i kryzysem migracyjnym⁵⁵.

⁵⁴ W. Schäuble, K. Lammers, *Überlegungen zur europäischen Politik*, CDU-CSU, 1 września 1994 r.

⁵⁵ R. Herzinger, *Nur staatlich geeint kann Europa dem Terror standhalten*, „Die Freie Welt” (blog), <http://freie.welt.de/2016/03/28/nur-staatlich-geeint-kann-europa-dem-terror-standhalten>.

Jedną z nowszych inicjatyw wyrażających ten sposób myślenia był wspólny manifest ministrów gospodarki Niemiec i Francji (Sigmara Gabriela i Emmanuela Macrona), którzy nawoływali do stworzenia wspólnego parlamentu i ministra finansów strefy euro⁵⁶. W sytuacji, gdy trudno uzyskać zgodę 28 państw członkowskich, co paraliżuje i dyskredytuje UE, metoda otwartego „rdzenia” wydaje się coraz bardziej atrakcyjna. Nie powinno przy tym umknąć uwadze, że w takiej „małej Europie” względna siła Niemiec rośnie, a nie maleje.

Należy jednak podkreślić, że nie jest to jedyna opcja w niemieckim podejściu do integracji. W 2013 r. na scenie politycznej pojawiła się partia Alternatywa dla Niemiec (Alternative für Deutschland, AfD), która rozwinęła się w ciągu trzech lat w poważną siłę polityczną, negatywnie odnoszącą się do kluczowych elementów integracji europejskiej. Wśród postulatów tej partii na szczególną uwagę zasługuje rozwiązanie strefy euro, wzmocnienie roli państw narodowych i ograniczenie integracji do wspólnego rynku. Takie podejście zdecydowanie zbliża AfD do brytyjskich konserwatystów, dlatego jej liderzy opowiadają się za pozostaniem Wielkiej Brytanii w UE. Nie można wykluczyć, że pojawienie się AfD jest forpocztą zmiany kursu w niemieckiej polityce europejskiej i za kilka lat nikogo nie będą dziwić pomysły odwrotu od integracji. Na razie jednak Alternatywa zyskuje nie więcej niż kilkanaście procent poparcia, a dominujący establishment zdecydowanie opowiada się za kontynuowaniem integracji politycznej.

2.4. Preferowany model relacji UE – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie

W razie wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej Niemcy znajdą się w trudnej sytuacji: między gospodarczą potrzebą utrzymania ścisłych więzi z niedawnym członkiem a chęcią wykorzystania szansy zbudowania „małej” unii politycznej.

Powiązania gospodarcze popychają Niemcy w pierwszym kierunku. Duże znaczenie rynku brytyjskiego dla niemieckich firm będzie skłaniać rząd RFN do preferowania możliwie najbardziej zaawansowanej formy współpracy z Wielką Brytanią – czyli wspólnego rynku. Im mniej zaawansowana forma, tym większe ryzyko wprowadzenia utrudnień w wymianie, które będą szkodzić gospodarce niemieckiej. Ryzyko i tak jest spore, ze względu na prawdopodobny spadek kursu funta w stosunku do euro, który według analizy banku Goldman Sachs sięgnie po Brexicie nawet 20%. Spowodowałoby to ograniczenie konkurencyjności cenowej niemieckich towarów, obniżenie eksportu i zredukowanie bardzo wysokiej nadwyżki⁵⁷. Podobnie będzie z argumentem powiązań kapitałowych. Są one na tyle duże, że niemiecki biznes będzie dążył do ograniczania niepewności i kontynuowania dotychczasowych warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Oznacza to jednak konieczność większego zintegrowania na poziomie wspólnego rynku. Nie ma natomiast znaczenia kwestia powiązań migracyjnych, które mają ograniczony charakter.

Zachowanie ściślejszych więzi z Wielką Brytanią zgodne jest z preferencjami w polityce gospodarczej. Z dużych krajów UE Niemcy mają poglądy na funkcjonowanie gospodarki najbliższe liberalnym i wielu kwestiach mogą liczyć na poparcie Zjednoczonego Królestwa. W razie Brexitu siła głosu RFN wobec krajów o bardziej etatystycznym nastawieniu ulegnie osłabieniu. Szacuje się, że w Unii z Wielką Brytanią koalicja krajów opowiadających się za deregulacją może liczyć na 41% głosów, podczas gdy bez niej tylko na 33% (wymagana mniejszość blokująca to 35%). Jednocześnie Niemcy będą miały o wiele mniejsze pole manewru, gdy będą próbowały blokować

⁵⁶ S. Gabriel, E. Macron, *Gemeinsame Erklärung zur wirtschaftlichen Integration, Deutsch-Französischer Ministerrat am 31. März 2015 in Berlin*, www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/C-D/deutsch-franzoesischer-ministerrat-gemeinsame-erklarung-zur-wirtschaftlichen-integration,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf.

⁵⁷ J. Kollwe, *Brexit could slash sterling by 20%, warns Goldman Sachs*, „The Guardian”, 4 lutego 2016 r., www.theguardian.com/business/2016/feb/04/brexit-slash-sterling-20-warns-goldman-sachs.

nieoliberalne rozwiązania⁵⁸. Dlatego w ich interesie będzie budowanie jak największej liczby zinstytucjonalizowanych form współpracy UE z Wielką Brytanią w sprawach gospodarczych.

Dla sfery integracji politycznej natomiast pewne osłabienie więzi z Wielką Brytanią będzie korzystne. Niemiecki interes w budowaniu unii politycznej może skłaniać do redukcji wpływu rządu brytyjskiego na funkcjonowanie pogłębionej integracji. Jest to zatem tendencja odwrotna niż w przypadku polityki gospodarczej. Może ona jednak wygrać, jeśli rzeczywiście pojawi się szansa realizacji federalnego projektu Unii Europejskiej, w którym uczestniczyć będzie kilka najbardziej zdeterminowanych państw.

⁵⁸ Global Counsel, *op. cit.*

3. Prawdopodobne stanowisko Francji wobec nowego modelu relacji UE – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie

Dla Francji obecność Wielkiej Brytanii w UE jest bardzo istotna z wielu powodów. Przede wszystkim Zjednoczone Królestwo to najważniejszy sojusznik Francji w promowaniu działań UE w stosunkach międzynarodowych. Oba państwa są stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa ONZ, mają znaczne zdolności militarne i deklarują zwiększenie wydatków na obronę do 2% PKB, co pozwala na prowadzenie interwencjonistycznej polityki międzynarodowej.

Z perspektywy Francji Wielka Brytania zapewnia ponadto polityczną równowagę sił w UE, neutralizując dominującą pozycję Niemiec⁵⁹. Należy pamiętać, że Francja przez wiele lat sprzeciwiała się wejściu Wielkiej Brytanii do Unii i dopiero ze względu na rosnące znaczenie gospodarcze swojego wschodniego sąsiada zdecydowała się w 1969 r. na poparcie brytyjskiej kandydatury⁶⁰. Argument ten nie stracił na aktualności. Z tego punktu widzenia francuskie obawy dotyczą kształtu unijnego budżetu. Zmniejszyłby się on bowiem po ewentualnym Brexicie, co więcej, Francja stałaby się w UE drugim po Niemczech płatnikiem netto (obecnie jest nim Wielka Brytania).

Francuskie elity obawiają się także pośrednich skutków ewentualnego Brexitu, w szczególności wzmocnienia nastrojów niechętnych integracji⁶¹. Działania Wielkiej Brytanii stanowiłyby punkt odniesienia dla ultrapravicowego Frontu Narodowego, kontestującego Unię. Przewodnicząca partii Marine Le Pen już deklaruje, że jeśli wygra wybory prezydenckie w 2017 r., powieli brytyjski model relacji z UE, domagając się przy tym odzyskania przez Francję autonomii kompetencyjnej w zarządzaniu granicami, polityce monetarnej i budżetowej⁶².

Powyższe kwestie skłaniają Francję do zdecydowanego poparcia „Bremain” (pozostania Wielkiej Brytanii w UE). Jeśli jednak dojdzie do Brexitu, powstanie zupełnie nowa sytuacja polityczna, w której Francja wcale nie będzie musiała popierać ścisłych więzi między Wielką Brytanią a Unią Europejską. Taka kalkulacja może wynikać z układu powiązań gospodarczych oraz preferencji w polityce gospodarczej i integracji politycznej.

3.1. Powiązania gospodarcze

3.1.1. Wymiana handlowa

Według danych francuskiego urzędu ds. ceł i podatków pośrednich (Direction générale des douanes et droits indirects)⁶³ Wielka Brytania zajmuje w eksporcie Francji pozycję piątą, a w jej imporcie – ósmą. W 2015 r. eksport wyniósł 31,6 mld euro (7,1% całego eksportu), a import 19,5 mld euro (3,9% całego importu). Nie są to wysokie wskaźniki, jeśli wziąć pod uwagę bliskość geograficzną obu państw, wielkość ich gospodarek i długą tradycję współpracy.

Struktura wymiany handlowej jest bardziej korzystna dla Francji niż dla Wielkiej Brytanii. Zjednoczone Królestwo zajmuje pierwsze miejsce, jeśli chodzi o wysokość francuskiej nadwyżki

⁵⁹ *Audition de Mme Sylvie Bermann, Ambassadeur de France auprès du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord*, Sénat, 3 lutego 2016 r., www.senat.fr.

⁶⁰ Th. Chopic, Ch. Lequesne (red.), *BREXIT: What Fair Deal between UK and EU Member States?*, SciencesPo Centre des Recherches Internationales, październik 2015.

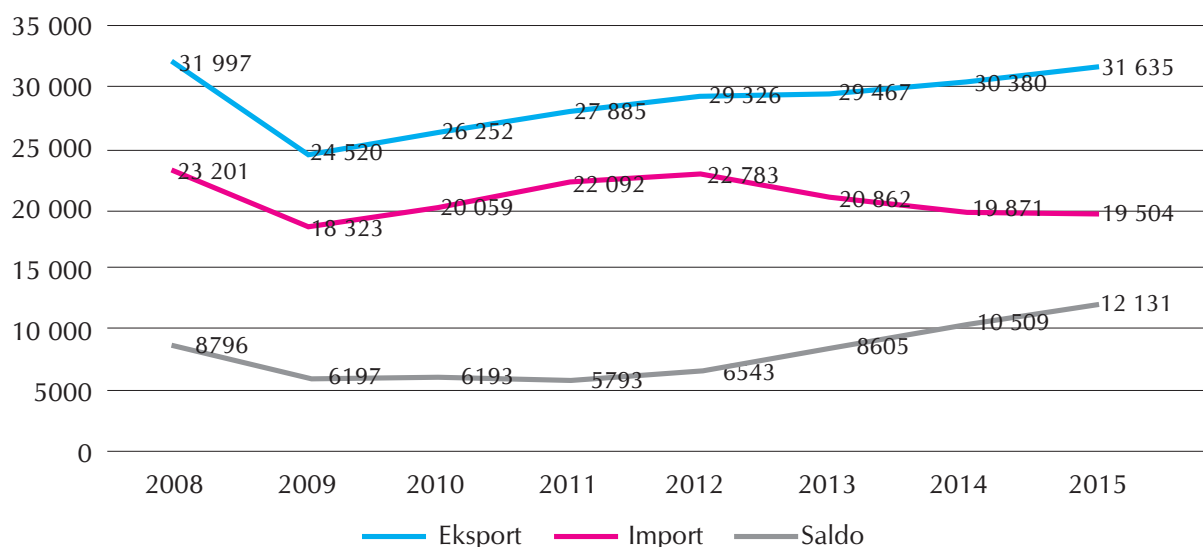
⁶¹ Dane na podstawie: *Progression du Front National: analyses et infographies*, blog Nila Sanyasa, 22 marca 2016 r., www.votrejournaliste.com/progression-du-front-national-analyses-et-infographies.

⁶² A. Chassany, *National Front hopes Brexit vote will inspire Frexit campaign*, „Financial Times”, 17 lutego 2016 r.

⁶³ *Le Royaume-Uni, premier excédent bilatéral de la France*, Direction générale des douanes et droits indirects, wrzesień 2015, http://lekiosque.finances.gouv.fr/fichiers/etudes/tableaux/ee_60.pdf.

w handlu, która rosła od 2011 r., a w 2015 r. osiągnęła 12,1 mld euro (0,55% PKB). Te dane wynikają z sukcesywnego wzrostu eksportu przy jednoczesnym spadku importu. Wysoka nadwyżka w handlu z Wielką Brytanią ma dla Francji tym większą wartość, że od 2004 r. kraj notuje deficyty w całościowej wymianie z zagranicą⁶⁴. Wymiana między obydwiema gospodarkami ma charakter wewnątrzgałęziowy. Zarówno eksport, jak i import Francji z Wielką Brytanią obejmują głównie auta i części samochodowe, produkty farmaceutyczne, samoloty i statki kosmiczne.

Wykres 3. Eksport, import i saldo w wymianie handlowej Francji z Wielką Brytanią w latach 2008–2015 w mln euro



Źródło: oprac. własne na podstawie danych Direction générale des douanes et droits indirects, kwiecień 2016 r.

3.1.2. Powiązania kapitałowe

Wielka Brytania jest znaczącym rynkiem dla inwestorów z Francji. Według danych OECD w 2014 r. ich zaangażowanie sięgnęło 102,3 mld euro (4,8% PKB Francji)⁶⁵, głównie w sektorze informacji i telekomunikacji, handlu detalicznego i motoryzacji, żywności i napojów oraz usług finansowych⁶⁶. Francja była trzecim (po USA i Holandii) inwestorem zagranicznym w Wielkiej Brytanii, a jej udział w inwestycjach od 2005 r. stale rośnie. Regularnie zwiększa się też liczba nowych projektów podejmowanych przez Francję w Wielkiej Brytanii: w okresie 2014–2015 Francja rozpoczęła tam 124 projekty (6,2% wszystkich swoich projektów), co stanowiło drugi wynik po USA (564 projekty)⁶⁷. Co istotne, Wielka Brytania zajmuje wśród krajów europejskich pierwsze miejsce pod względem liczby filii francuskich firm, jak również liczby zatrudnianych przez nie pracowników, a drugie miejsce (po Niemczech), jeśli chodzi o wysokość obrotów tych firm⁶⁸. W 2012 r. w Zjednoczonym Królestwie działały 3074 filie z Francji zatrudniające 359 tys. pracowników, o obrotach w wysokości 113,2 mld euro (np. L'Oréal,

⁶⁴ *France Balance of Trade 1970–2016*, Tradings Economics, www.tradingeconomics.com/france/balance-of-trade.

⁶⁵ *FDI positions by partner country BMD4*, OECD. Stat, 10 maja 2016 r., https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FDI_POS_CTRY.

⁶⁶ *Foreign Direct Investment, 2014*, Office for National Statistics, 3 grudnia 2016 r., <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk>.

⁶⁷ *UKTI Inward Investment Report 2014 to 2015*, UK Trade&Investment, 17 czerwca 2016 r., www.gov.uk/government/publications/ukti-inward-investment-report-2014-to-2015.

⁶⁸ *Implantations croisées d'entreprises France/Royaume-Uni*, Ambassade de France au Royaume-Uni service économique régional, marzec 2015, www.tresor.economie.gouv.fr/File/412749.

Givenchy, Renault, Citroën, Électricité de France, Sodexo, Capgemini)⁶⁹. Najważniejszą obecnie planowaną francuską inwestycją, o wartości 24,4 mld euro, jest budowa elektrowni atomowej Hinkley Point C w Somerset przez francuski EDF Energy⁷⁰. Firma ta posiada w Wielkiej Brytanii osiem elektrowni jądrowych, a oprócz Hinkley Point C planuje zbudować nowe reaktory Sizewell C w Suffolk i Bradwell B w Essex⁷¹.

Znaczący jest także udział inwestycji brytyjskich we Francji. Według danych z 2014 r. wyniosły one 64,6 mld euro⁷². Pod względem liczby nowych projektów inwestycyjnych Wielka Brytania sytuowała się w 2015 r. wciąż na wysokiej, czwartej pozycji, po USA, Niemczech, Włoszech (8,4% wszystkich projektów), a pod względem liczby nowo zatrudnionych pracowników (2833 osoby) – na trzeciej⁷³. W 2014 r. we Francji funkcjonowało 200 firm z kapitałem brytyjskim, zatrudniających 200 tys. osób, a najwięksi inwestorzy to Elior (hotelarstwo), Castorama, Compass, Darty (urządzenia elektroniczne), Camaïeu (tekstylnia)⁷⁴.

Przy ocenie wzajemnych relacji gospodarczych warto wziąć też pod uwagę powiązania w sektorze finansowym. Banki francuskie (z których największym na rynku brytyjskim jest BNP Paribas) pożyczają znaczne środki finansowe od banków brytyjskich. W 2013 r. wartość tych pożyczek osiągnęła 343 mld euro (16,2% PKB Francji)⁷⁵. Należy podkreślić, że w razie Brexitu Paryż może starać się wzmocnić własną pozycję centrum finansowego względem Londynu, a także Frankfurtu nad Menem – odcięcie City od europejskiego rynku kapitałowego mogłoby skłonić duże instytucje finansowe do przenosin do Paryża⁷⁶.

3.1.3. Migracje

Poziom migracji między obydwoma krajami rozkłada się dość równomiernie. Szacuje się, że w 2014 r. w Wielkiej Brytanii przebywało ok. 300 tys. obywateli Francji, choć tylko 126 804 osób z tej grupy zarejestrowało swój pobyt⁷⁷. Głównie są to ludzie młodzi (w wieku 25–40 lat), a średnia długość pobytu wynosi 5,7 lat⁷⁸. We Francji przebywało zaś w 2015 r. ok. 200 tys.⁷⁹ zarejestrowanych obywateli Wielkiej Brytanii, choć szacuje się, że w rzeczywistości ta liczba jest znacznie większa ze względu na nierejestrowanie pobytu⁸⁰. Co istotne, ponad 33% osób w tej grupie było w wieku emerytalnym. Ten wskaźnik wpisuje się w ogólny trend migracji brytyjskich emerytów do europejskich krajów południowych.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ T. Macalister, *France agrees bailout for EDF to proceed with Hinkley Point C*, „The Guardian”, 17 marca 2016 r.

⁷¹ Na podstawie: *EDF Energy Nuclear New Build*, EDF Energy, 22 marca 2016 r., www.edfenergy.com/energy/nuclear-new-build-projects.

⁷² *FDI positions by partner country BMD4*, OECD. Stat, 10 maja 2016 r., https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FDI_POS_CTRY.

⁷³ *The international development of French economy: 2015 Annual report. Foreign direct investments*, Business France, marzec 2016, s. 25, http://invest.businessfrance.fr/wp-content/uploads/2016/03/2016_RA_BF_UK_V2.pdf.

⁷⁴ *Investissements britanniques en France et en Languedoc-Roussillon*, Invest Sud de France, maj 2015, www.investsuddefrance.com/uploads/paytodownload/2015-10/1444003200_0520866b89c77add0d2520e-a25360c95.pdf.

⁷⁵ Global Counsel, *op. cit.*

⁷⁶ A. Hug (red.), *Renegotiation, reform and referendum: does Britain have an EU future?*, The Foreign Policy Centre, <http://fpc.org.uk/fsblob/1616.pdf>.

⁷⁷ Na podstawie: 22 marca 2016 r., www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-citoyens/preparer-son-expatriation/dossiers-pays-de-l-expatriation/royaume-uni; ONZ podaje z kolei, że w 2015 r. przebywało w Wielkiej Brytanii ponad 150 tys. Francuzów.

⁷⁸ France Diplomatie, „Royaume-Uni”, *op. cit.*

⁷⁹ Z kolei według danych ONZ liczba Brytyjczyków we Francji w 2015 r. wynosiła ok. 185 tys.

⁸⁰ M. Turck, *Les expatriés britanniques dans l'angoisse d'un «Brexit»*, „Le Monde”, 19 lutego 2016 r., dane brytyjskie na: www.statslife.org.uk, www.gov.uk (dostęp 22 marca 2016 r.).

W razie Brexitu pewnym wyzwaniem dla Francji byłaby konieczność uregulowania kontroli granicznych z Wielką Brytanią, co miałyby konsekwencje gospodarcze związane z zapewnieniem płynności przepływu osób i towarów. Francuskie władze deklarują, że wypowiedzą dotyczącą tego dwustronną umowę z Le Touquet⁸¹, a kontrole graniczne będą się odbywały w Kent lub Dover, po stronie brytyjskiej⁸². Przeprowadzanie kontroli po francuskiej stronie granicy jest dla władz Francji dużym problemem ze względu na regularne próby forsowania granicy przez migrantów i organizowanie dzikich koczowisk, np. w Calais⁸³. Gdyby Francja wypowiedziała umowę z Le Touquet, strona brytyjska musiałaby rozpatrywać wnioski o azyl nieudokumentowanych osób, a kontrole mogłyby być przeprowadzane po stronie brytyjskiej⁸⁴. Takie ryzyko w sytuacji Brexitu wymusiłoby zapewne na Wielkiej Brytanii rewizję uzgodnień w sprawie kontroli granicznych między obydwojoma państwami.

3.2. Preferencje dotyczące polityki gospodarczej

3.2.1. Polityka regulacyjna

Stanowiska Francji i Wielkiej Brytanii różnią się w sprawie polityki gospodarczej i polityki konkurencji UE. Francja sprzyja regulacji, podczas gdy Wielka Brytania – deregulacji⁸⁵. Choć wpływa na to wiele czynników, największe znaczenie mają odmienne modele gospodarcze obu państw: jeśli chodzi o rozwój gospodarki, we Francji dominują poglądy etatystyczne, w Wielkiej Brytanii zaś wolnorynkowe.

Oba państwa wielokrotnie ścierały się ze sobą w najważniejszych dyskusjach o rozwoju wspólnego rynku i konkurencyjności unijnej gospodarki. W latach 2004–2006 podczas debaty nad przyjęciem dyrektywy usługowej (tzw. dyrektywy Bolkensteina), zakładającej wprowadzenie jednolitych standardów w handlu i inwestycjach w obszarze usług, Francja przewodziła koalicji państw sprzeciwiającej się deregulacji, podczas gdy Wielka Brytania działała na rzecz daleko idącej liberalizacji przepisów⁸⁶. Wielka Brytania była z kolei głównym przeciwnikiem wprowadzenia promowanego przez Francję podatku od transakcji finansowych, który ostatecznie ma być przyjęty do czerwca 2016 r. przez dziesięć państw na zasadzie wzmocnionej współpracy⁸⁷.

3.2.2. Handel międzynarodowy

Francja prezentuje mniejszą niż Wielka Brytania otwartość w handlu zagranicznym⁸⁸. Choć we francuskim eksporcie znaczny jest udział krajów spoza UE – 40,8% w 2015 r. (głównie

⁸¹ Umowa reguluje kontrole graniczne, a także pozwala na obecność brytyjskich pograniczników na terytorium Francji oraz przeprowadzanie przez nich kontroli. Pełny tekst: *Treaty between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the French Republic concerning the implementation of frontier controls at the Sea Ports of Both countries on the Channel and North Sea*, Le Touquet, 3 lutego 2003 r.

⁸² A. Asthana, *François Hollande: Brexit would affect immigration*, „The Guardian”, 3 marca 2016 r.

⁸³ *The Implications of Brexit for Border Controls in Calais*, Migration Watch UK, marzec 2016, www.migrationwatchuk.org/briefing-paper/376.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ A. Möller, T. Oliver (red.), *The United Kingdom and the European Union: What would a “Brexit” mean for the EU and other States around the World?*, DGAP Analyses nr 16, wrzesień 2014.

⁸⁶ E. Grossman, C. Woll, *The French debate over the Bolkestein directive*, „Comparative European Politics” 2011, t. 9, nr 3, s. 344–366.

⁸⁷ E. Maurice, *EU financial transaction tax on life support*, EUObserver, 5 grudnia 2016 r., <https://euobserver.com/economic/131435>; *Financial Regulation Outlook, Revival of Europe’s financial transactions tax*, BBVA, luty 2016, www.bbva-research.com/wp-content/uploads/2016/02/Financial-Regulation-Outlook_Feb_2016_Cap8.pdf.

⁸⁸ A. Möller, T. Oliver (red.), *op. cit.*

Chin i Stanów Zjednoczonych), podczas gdy państw UE – 59,2%⁸⁹, to Francja skłania się często ku dość protekcjonistycznej polityce. Na przykład w negocjacjach o mandacie UE w sprawie TTIP Francja otwarcie zabiegała o ograniczenie liberalizacji wymiany handlowej ze Stanami Zjednoczonymi i osiągnęła m.in. wykluczenie sektora audiowizualnego z zakresu porozumienia⁹⁰. Obecnie francuski rząd sprzeciwia się podpisaniu tej umowy, gdyż nie zgadza się na liberalizację wymiany handlowej w obszarze rolnictwa, kultury oraz dostępu do zamówień publicznych⁹¹.

3.2.3. Redystrybucja w UE

Stanowiska Francji i Wielkiej Brytanii w sprawie unijnego budżetu zależą od konkretnego obszaru finansowania. Generalnie Francja opowiada się za wysokim poziomem finansowania mechanizmów redystrybucyjnych w UE w preferowanych obszarach i za dużym unijnym budżetem, co koliduje z brytyjskim stanowiskiem w tej sprawie. W trakcie negocjacji kolejnych budżetów Unii Francja i Wielka Brytania regularnie się ścierały, zwłaszcza w kwestii finansowania wspólnej polityki rolnej (WPR). Nie inaczej było podczas negocjacji perspektywy finansowej na lata 2014–2020. Francja opowiadała się wtedy za ochroną rolników z UE i jak najwyższym poziomem dopłat dla rolnictwa, podczas gdy Wielka Brytania dążyła do jak największych redukcji finansowania WPR⁹².

Niemniej jednak w niektórych obszarach finansowania budżetu UE możliwe są kompromisy z Wielką Brytanią. Dla Francji, ze względu na problemy jej gospodarki, istotne są zwłaszcza wydatki na inwestycje infrastrukturalne w ramach planu Junckera⁹³. Wielka Brytania popiera ten plan, gdyż również korzysta z tego typu wsparcia⁹⁴.

3.3. Stosunek do integracji politycznej⁹⁵

Francja od początku procesu integracji europejskiej dostrzegała jej polityczny wymiar, dlatego angażowała się w tworzenie instytucji politycznych i pogłębianie współpracy. Brytyjczycy co do zasady nie podzielali tego podejścia, co zresztą było jednym z powodów blokowania przez Francję brytyjskich aplikacji akcesyjnych w latach 60. Od tamtego czasu trudno mówić o zmianie sytuacji. Wielka Brytania wciąż postrzegana jest jako główny kraj hamujący pogłębienie integracji ze względu na jej odmienną wizję, ograniczającą się do rynku i gospodarki⁹⁶. Francuski rząd postuluje natomiast integrację polityczną strefy euro⁹⁷, zwłaszcza w polityce fiskalnej i socjalnej, oraz utworzenie „rządu” strefy euro z osobnym budżetem i parlamentem⁹⁸. Z perspektywy Francji

⁸⁹ *Aperçu du commerce extérieur de la France* (données de référence : Février 2016), <http://lekiosque.finances.gouv.fr>.

⁹⁰ G.X. Bender, *France's unexpected role on the way to a reasonable and balanced TTIP*, The German Marshall Fund, czerwiec 2015.

⁹¹ N. Vinocur, *François Hollande: 'No' to TTIP at this stage*, „Politico”, 3 maja 2016 r., www.politico.eu/article/francois-hollande-no-to-ttip-at-this-stage-matthias-fekl.

⁹² H. Klavert, N. Keijzer, *A review of stakeholders' views on CAP reform*, European Centre for Development Policy Management, listopad 2012.

⁹³ *Audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international*, Assemblée nationale, 1 marca 2016 r., www.assemblee-nationale.fr.

⁹⁴ J. Fleming, *UK set to mop up Juncker Plan gains*, EurActiv, 24 lutego 2015 r., www.euractiv.com; G. Gotev, *UK makes the biggest contribution to the Juncker Plan*, EurActiv, 19 lipca 2015 r., www.euractiv.com.

⁹⁵ Analiza na podstawie oficjalnych wypowiedzi przedstawicieli rządu oraz posłów Partii Socjalistycznej (w szczególności debat w trakcie posiedzeń Komisji Spraw Zagranicznych Zgromadzenia Narodowego i Senatu, Komisji Spraw Europejskich ZN oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych w okresie styczeń 2015 – marzec 2016).

⁹⁶ A. Robert, C. Barbière, *Irritated French politicians begin backing Brexit*, EurActiv.fr, 10 marca 2016 r., www.euractiv.com/section/uk-europe/news/irritated-french-politicians-back-brexit/.

⁹⁷ *Audition de M. Jean-Marc Ayrault...*, op. cit.

⁹⁸ *François Hollande: "Ce qui nous menace, ce n'est pas l'excès d'Europe, mais son insuffisance"*; „Le Journal de Dimanche”, 19 lipca 2015 r.

„Europa wielu prędkości” jest już faktem, a żaden kraj pozostający poza strefą euro nie powinien mieć prawa weta w kwestii jej rozwoju.

Różnice między Francją a Wielką Brytanią widać również w kształtowaniu wspólnej polityki bezpieczeństwa. Choć oczywiście francuscy politycy obawiają się, że Brexit osłabi politykę zagraniczną UE w ważnych dla niej regionach, takich jak południowe sąsiedztwo, Bliski Wschód i Afryka, to jednocześnie wyjście Wielkiej Brytanii z Unii może ułatwić realizację jej ambicji integracyjnych w dziedzinie bezpieczeństwa. Wielka Brytania nie jest zainteresowana rozwojem zdolności militarnych Unii, promowanym przez francuski rząd. Mimo że w latach 90. oba kraje doprowadziły do instytucjonalizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, Wielka Brytania od tamtej pory nie popierała jej wzmocnienia, preferując współpracę międzyrządową. Przykładem było podpisanie dwustronnej umowy o współpracy militarnej z Francją (umowa z Lancaster w 2010 r.)⁹⁹, na podstawie której w 2016 r. rozpocznie działania wspólny korpus ekspedycyjny. Brexit umożliwiłby Francji przede wszystkim promowanie integracji w dziedzinie przemysłu zbrojeniowego. Francuskie władze zgłaszały takie propozycje przed szczytem UE poświęconym wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony w grudniu 2013 r.¹⁰⁰

3.4. Preferowany model relacji UE – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie

Analizując powiązania gospodarcze, można ocenić, że ze względu na wysoki poziom wymiany handlowej, francuską nadwyżkę oraz wzajemne inwestycje Francja będzie prawdopodobnie dążyła do ukształtowania relacji z Wielką Brytanią na poziomie wspólnego rynku¹⁰¹. Poziom ten obejmuje kwestie istotne dla Francji: handel, przepływ usług finansowych czy prawa francuskich pracowników. W tej ostatniej sprawie Francja może liczyć na korzystne porozumienie dwustronne ze uwagi na równomierny rozkład migracji między obydwojema krajami.

Ponieważ jednak brytyjskie i francuskie podejścia do polityki gospodarczej diametralnie się różnią, a francuskie inicjatywy były dotychczas często blokowane przez Wielką Brytanię, należy się spodziewać, że Francja będzie preferowała taki model współpracy, który nie przewiduje udziału Zjednoczonego Królestwa w procesie decyzyjnym UE w obszarze wspólnego rynku (EOG lub model szwajcarski). Dzięki temu będzie miała większe szanse na przeforsowanie korzystnych dla siebie rozwiązań. Z kolei ze względu na szerokie powiązania gospodarcze najbardziej korzystny dla Francji byłby EOG, gdyż nie wymaga on długotrwałych negocjacji porozumień sektorowych, a Wielka Brytania musiałaby się automatycznie dostosowywać do prawodawstwa UE.

Do blokowania brytyjskiego wpływu na proces decyzyjny w ramach UE przyczyni się również odmienna od brytyjskiej wizja politycznej integracji. Zinstytucjonalizowany głos Wielkiej Brytanii nawet w niektórych kwestiach dotyczących wspólnego rynku mógłby zablokować plany dalszego pogłębiania integracji w strefie euro. Można jednak oczekiwać, że Francja będzie zainteresowana współpracą z Wielką Brytanią np. w sektorze obronnym, zarówno dwustronną, jak i na poziomie UE.

⁹⁹ Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic for Defence and Security Co-operation, London, 2 listopada 2010 r.

¹⁰⁰ N. Dufour, *France's Intent at the December Defence Council: Opportunities for Poland*, „PISM Bulletin” nr 138 (591), 17 grudnia 2013 r., www.pism.pl/publications/bulletin/no-138-591.

¹⁰¹ D. Auroi, *Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur les négociations de l'Union européenne avec le Royaume Uni relatives à son maintien au sein de l'Union*, Assemblée Nationale, 11 lutego 2016 r., www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000114.

4. Prawdopodobne stanowisko Hiszpanii wobec nowego modelu relacji UE – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie

Pozostanie Wielkiej Brytanii w UE jest dla Hiszpanii ważne przede wszystkim dlatego, że Brexit mógłby nasilić tendencje separatystyczne w Europie. Po ewentualnym przeprowadzeniu w Szkocji referendum w sprawie jej secesji ze Zjednoczonego Królestwa i pozostania w Unii można by się spodziewać podobnych ruchów w Katalonii i Kraju Basków. Dotychczas rząd hiszpański nie zezwalał na referenda w tych regionach, argumentując, że jest to niezgodne z konstytucją. Pod koniec czerwca w Hiszpanii odbędą się wybory parlamentarne, a kampania wyborcza jest okazją do debaty na ten temat w związku z sytuacją w Wielkiej Brytanii.

Obecność Zjednoczonego Królestwa z Unii jest także istotna dla hiszpańskich interesów w obszarze polityki sprawiedliwości i spraw wewnętrznych UE, a zwłaszcza w kwestiach migracji. Po pierwsze, Hiszpanii, jako państwu zarządzającemu zewnętrzną granicą Schengen i narażonemu na niekontrolowany napływ migrantów, zależy na brytyjskim wsparciu logistycznym dla unijnej agencji Frontex¹⁰². Po drugie, hiszpańskie władze mają możliwość sprawdzania w europejskich bazach danych, w tym Europolu¹⁰³, osób z Wielkiej Brytanii podejrzanych o terroryzm. Po atakach w Madrycie w 2004 r. Hiszpania rozwija w UE współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa. Wraz z Wielką Brytanią wzmacnia obecnie system wymiany danych karnych, w tym za pośrednictwem europejskich rejestrów karnych (ECRIS). Ważne jest też egzekwowanie europejskiego nakazu aresztowania (czyli uproszczonej procedury ekstradycji) w relacjach z Wielką Brytanią. Brytyjskie dane wskazują, że w latach 2009–2013 z Wielkiej Brytanii wydano do Hiszpanii szereg osób podejrzanych o terroryzm, poszukiwanych w związku z działalnością ETA lub Al-Kaidy, podczas gdy z Hiszpanii poddano ekstradycji 130 przestępców (na 507 z całej UE)¹⁰⁴.

Sytuacja Hiszpanii jest wyjątkowa ze względu na polityczny spór z Wielką Brytanią o status Gibraltaru. Ewentualny Brexit może zostać wykorzystany do rozmów na ten temat i skłonienia Hiszpanii do twardych negocjacji na poziomie UE. Hiszpania nie uznaje granicy morskiej Gibraltaru, brytyjskiego terytorium zamorskiego. Z tego powodu od ponad trzystu lat uwikłana jest w nawracające konflikty z Wielką Brytanią, a od kilku lat w mediacje sporu angażuje się Unia. Mimo że Gibraltar ma specjalne relacje z UE i nie uczestniczy w jej kilku ważnych politykach, w tym unii celnej czy też wspólnej polityce rolnej, Brexit przyniosłby temu terytorium znaczne straty gospodarcze ze względu na powiązania z Hiszpanią i państwami UE w sektorze usług, przepływów finansowych i turystyki¹⁰⁵. Hiszpańskie władze mogą w razie Brexitu wprowadzić wobec Gibraltaru restrykcyjną politykę w tych dziedzinach¹⁰⁶, co wymusiłoby rozmowy o jego pozostaniu w UE i rewizji jego relacji z Hiszpanią.

¹⁰² M. Drent, K. Homan, D. Zandee, *Civil-Military Capacities for European Security*, Netherlands Institute of International Affairs Clingendael, 2013.

¹⁰³ T. Escritt, *Brexit would make UK counter-terrorism job harder: Europol*, Reuters, 22 lutego 2016 r., www.reuters.com/article/us-britain-eu-europol-idUSKCN0VV1CR.

¹⁰⁴ *Spain-UK cooperation in fighting organised crime*, Home Office, 27 lutego 2014 r., www.gov.uk/government/news/spain-uk-cooperation-in-fighting-organised-crime.

¹⁰⁵ F. Picardo, *'Brexit' would destroy Gibraltar*, „Politico”, 1 czerwca 2015 r.

¹⁰⁶ G. Keeley, A. Ellson, *Spain threatens action against Gibraltar if Britain leaves EU*, „The Times”, 29 marca 2016 r.

4.1. Powiązania gospodarcze

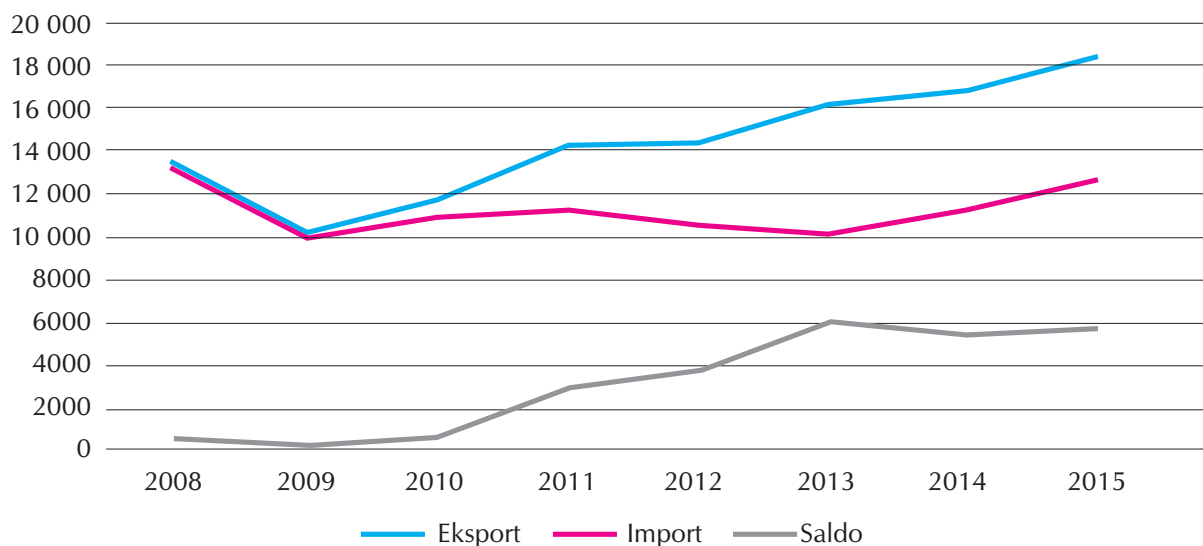
4.1.1. Wymiana handlowa

Według danych hiszpańskiego Ministerstwa Gospodarki i Konkurencyjności z 2015 r.¹⁰⁷ Zjednoczone Królestwo zajmuje w statystykach eksportowych Hiszpanii czwarte miejsce, po Francji, Niemczech i Włoszech, a w statystykach importowych – szóste. W 2015 r. eksport do Wielkiej Brytanii wynosił 18,23 mld euro, czyli 7,3% wartości całego eksportu, a począwszy od 2009 r. jego wartość rośnie. Jednocześnie import wyniósł 12,58 mld euro, czyli 4,6% całego importu.

Dla Hiszpanii, notującej generalnie deficyt w handlu zagranicznym¹⁰⁸, Wielka Brytania jest ważnym partnerem gospodarczym ze względu na utrzymującą się od ponad dekady nadwyżkę w wymianie. Ta nadwyżka od 2009 r. znacznie się powiększyła i w 2015 r. wyniosła ok. 5,65 mld euro. Jej pojawienie się należy wiązać z reformami po kryzysie finansowym, które poprawiły konkurencyjność kosztową hiszpańskiej gospodarki¹⁰⁹.

Głównymi branżami eksportu są środki transportu (np. samochody, ciężarówki, autobusy, samoloty), dobra trwałe użytku, a także żywność i produkty farmaceutyczne. Szczególną rolę odgrywa sektor zbrojeniowy. Hiszpania jest jednym z największych eksporterów broni na świecie (siódma pozycja w 2013 r.), a w 2014 r. Wielka Brytania stała się pierwszym rynkiem sprzedaży hiszpańskiego uzbrojenia, wyprzedzając Francję, Arabię Saudyjską, Niemcy i Turcję¹¹⁰.

Wykres 4. Eksport, import i saldo w wymianie handlowej Hiszpanii z Wielką Brytanią w latach 2008–2015 w mln euro



Źródło: oprac. własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki i Konkurencyjności Hiszpanii, kwiecień 2016 r.

¹⁰⁷ ICEX España Exportación e Inversiones, 25 kwietnia 2016 r., www.icex.es.

¹⁰⁸ *Spanish external sector and competitiveness: facts and figures*, 19 listopada 2015 r., www.thespanisheconomy.com/stfls/tse/ficheros/2013/agosto/150220_Spanish_External_Sector_Facts_and_Figures.pdf.

¹⁰⁹ *Implications of Brexit for Spain*, AFI Research on Spain, luty 2016.

¹¹⁰ *Ibidem*.

Hiszpania importuje głównie pojazdy mechaniczne, półprodukty (w tym chemiczne i farmaceutyczne), dobra trwałego użytku, artykuły spożywcze i napoje, produkty energetyczne i paliwa. Duże znaczenie dla bilansu płatniczego mają przyjazdy brytyjskich turystów, których według danych hiszpańskiego urzędu statystycznego w 2015 r. do Hiszpanii przyjechało ok. 15,7 mln (23% wszystkich przyjazdów). Wydali oni 14,1 mld euro (20,9% wszystkich wydatków)¹¹¹.

4.1.2. Powiązania kapitałowe

Według danych Banku Hiszpanii z 2014 r.¹¹² Wielka Brytania była na pierwszej pozycji pod względem wysokości hiszpańskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych (17% wszystkich inwestycji Hiszpanii) wynoszących 75,6 mld euro. Około dwóch trzecich wartości inwestycji dotyczyło sektora finansowego i telekomunikacyjnego¹¹³. Największe firmy z Hiszpanii obecne na brytyjskim rynku to Banco Santander, Telefónica, Iberdrola, Inditex (Zara, Massimo Dutti), Mango, firmy budowlane FCC i ACS, firmy z sektora energii odnawialnych na czele z Gamesa, Abengoa, Fagor, Ferrovial, Acerinox (aluminium), Abertis (franchising), Repsol (ropa naftowa), Mapfre (ubezpieczenia), Meliá Hotels International (grupa hotelowa)¹¹⁴. W 2012 r. w Wielkiej Brytanii istniało ponad 300 hiszpańskich firm¹¹⁵.

Dla Hiszpanii Wielka Brytania jest trzecim inwestorem zagranicznym (po Holandii i Luksemburgu), a w 2014 r. brytyjskie inwestycje wyniosły 12,4% wszystkich inwestycji, czyli 59,4 mld euro¹¹⁶. Brytyjskie inwestycje dotyczyły głównie sektora tytoniowego, telekomunikacji i finansowego¹¹⁷. Najważniejsze brytyjskie firmy w Hiszpanii to Alliance, Aviva, BP, Barclays, RBS, British American Tobacco, Cadbury Schweppes, Compass, Deloitte, Diageo, Fitness First, Halifax, Primark, Shell, Vodafone. Według danych z 2012 r. w Hiszpanii było aktywnych 700 firm z kapitałem brytyjskim¹¹⁸.

Hiszpania wykazuje również silne powiązania z Wielką Brytanią w sektorze finansowym. Po pierwsze, na brytyjskim rynku znaczne udziały mają dwa duże hiszpańskie banki: Santander – 10%¹¹⁹ i TSB – 4,3% (w posiadaniu hiszpańskiego Sabadell)¹²⁰. Po drugie, największe zagraniczne aktywa finansowe Hiszpanii znajdują się w Wielkiej Brytanii (17% hiszpańskiego PKB), następnie w krajach Ameryki Łacińskiej (12% PKB), podczas gdy łącznie w Niemczech, Francji i Holandii tylko 8%¹²¹. Po trzecie, zobowiązania banków hiszpańskich są największe w Wielkiej Brytanii z należnościami o wartości ok. 30% hiszpańskiego PKB¹²².

¹¹¹ Flujos de inversión entre Reino Unido y España, ICEX, sierpień 2012, <http://bitly.pl/uodNV>

¹¹² *Balanza de pagos y posición de inversión internacional de España*, Banco de España, 2014, www.bde.es/bde/es/secciones/informes/Publicaciones_an/Balanza_de_Pagos.

¹¹³ *Implications of Brexit for Spain*, op. cit.

¹¹⁴ *Flujos de inversión entre Reino Unido y España*, ICEX, sierpień 2012, www3.icex.es/icex/cma/contentTypes/common/records/mostrarDocumento/?doc=4003124.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ *Balanza de pagos y posición...*, op. cit.

¹¹⁷ *Implications of Brexit for Spain*, op. cit.

¹¹⁸ *Flujos de inversión entre Reino Unido y España*, op. cit.

¹¹⁹ *About Santander*, 5 kwietnia 2016 r., www.wearesantander.co.uk/de/about-santander.

¹²⁰ M. Scuffham, J. Aguado, *Sabadell eyes more UK deals after \$2.5 billion TSB takeover*, Reuters, 20 marca 2015 r., www.reuters.com/article/sabadell-tsb-idUSL6N0WM0TD20150320.

¹²¹ *Country Report Spain 2015 Including an In-depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, European Commission, 26 lutego 2015 r.

¹²² *Ibidem*.

4.1.3. Migracje

Przepływ migrantów między Wielką Brytanią a Hiszpanią charakteryzuje się zdecydowaną przewagą migracji Brytyjczyków do Hiszpanii. Trudno ustalić rzeczywistą liczbę obywateli brytyjskich mieszkających na stałe w tym kraju ze względu na nierejestrowanie pobytu. Brytyjskie służby konsularne szacują, że na stałe bądź przynajmniej przez część roku przebywa w Hiszpanii ok. 800 tys. Brytyjczyków¹²³. Według danych hiszpańskiego urzędu statystycznego w 2015 r. było tylko 282 tys. zarejestrowanych Brytyjczyków¹²⁴, a ich średni wiek wynosił 52,8 lat¹²⁵. Do Hiszpanii na stałe wyjeżdżają głównie ludzie starsi, w zdecydowanej większości na pobyty długoterminowe (ponad cztery lata)¹²⁶.

Migracja w drugą stronę jest mniejsza i ma inny charakter. Wiąże się przede wszystkim z nadal odczuwalnymi skutkami kryzysu gospodarczego. Wielka Brytania jest obecnie pierwszym krajem docelowym migracji zarobkowej Hiszpanów¹²⁷. W latach 2013–2014 na wyjazd tam zdecydowało się ich ok. 17 tys., głównie osób młodych w wieku 25–44 lat¹²⁸. Według danych brytyjskiego urzędu statystycznego w 2014 r. obywatele Hiszpanii byli na trzeciej pozycji (po obywatelach Rumunii i Polski), jeśli chodzi o liczbę osób zarejestrowanych jako pracownicy z wynikiem 45,6 tys. (rejestracja nie oznacza pobytu na stałe, gdyż dotyczy również pracowników sezonowych i pracujących studentów)¹²⁹. Według danych ONZ z 2015 r. w Wielkiej Brytanii przebywa ok. 91 tys. obywateli Hiszpanii¹³⁰.

4.2. Preferencje dotyczące polityki gospodarczej UE

4.2.1. Polityka regulacyjna

Ze względu na specyfikę swojej gospodarki Hiszpania, choć najczęściej współdziałająca w UE z pozostałymi państwami południowymi, podziela brytyjski punkt widzenia w niektórych kwestiach gospodarczych, o ile nie jest to sprzeczne z jej interesami wynikającymi z członkostwa w strefie euro¹³¹. Za przykład może posłużyć współpraca w dziedzinie usług. Ponieważ model produkcyjny Hiszpanii i Wielkiej Brytanii oparty jest na znaczącym udziale tego sektora¹³², na poziomie UE przekłada się to na popieranie jego liberalizacji i promowanie wolnej konkurencji w tym obszarze. W toczącej się w latach 2004–2006 debacie nad przyjęciem dyrektywy usługowej (tzw. dyrektywy Bolkensteina) Hiszpania dołączyła do koalicji państw na czele z Wielką Brytanią

¹²³ Por.: „Daniel Pruce, Deputy Head of Mission, Madrid, My first blog”, 22 października 2013 r., Foreign & Commonwealth Office, <http://blogs.fco.gov.uk/danielpruce/2013/10/22/my-first-blog>.

¹²⁴ Z kolei według ONZ liczb Brytyjczyków w tym roku wynosiła ok. 309 tys.

¹²⁵ *Avance de la Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2015*, Instituto Nacional de Estadística, s. 8, www.ine.es/prensa/np904.pdf.

¹²⁶ *Emigration from the UK*, Research Report, Home Office, 2012, s. 17–22, www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/116025/horr68-report.pdf.

¹²⁷ *Implications of Brexit for Spain*, AFI Research on Spain, luty 2016.

¹²⁸ *Estadística de Migraciones 2014*, Instituto Nacional de Estadística, www.ine.es/prensa/np917.pdf.

¹²⁹ *Statistical Bulletin Office for National Statistics. Migration Statistics Quarterly Report*, November 2014, www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/migrationstatisticsquarterlyreport/2015-06-30.

¹³⁰ *International migrant stock 2015*, United Nations Population Division, 10 maja 2016, www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml.

¹³¹ A. Möller, T. Oliver (red.), *op. cit.*

¹³² E. Fernández Corugedo, E. Pérez Ruiz, *The EU Services Directive: Gains from Further Liberalization*, IMF Working Papers, lipiec 2014, s. 6.

popierających deregulację w tej dziedzinie (wraz z Holandią, Czechami, Słowacją i Polską)¹³³. Choć wiele państw członkowskich opóźnia obecnie wdrażanie tej dyrektywy (np. Francja i Niemcy)¹³⁴, Hiszpania i Wielka Brytania dążą do dalszej liberalizacji sektora. W 2012 r., wraz z Holandią, Włochami, Estonią, Łotwą, Finlandią, Irlandią, Czechami, Słowacją, Polską i Szwecją, podpisały list do KE wzywający do otwarcia rynku usług w UE¹³⁵.

W niektórych jednak istotnych obszarach unijnej polityki gospodarczej Hiszpania ma odmienne stanowisko niż Wielka Brytania. Przykładem jest kwestia sprzecznego z brytyjskimi interesami podatku od transakcji finansowych, który ma zostać wprowadzony w trybie wzmocnionej współpracy przez Hiszpanię, Francję, Austrię, Belgię, Niemcy, Grecję, Włochy, Portugalię, Słowację i Słowenię¹³⁶.

4.2.2. Handel międzynarodowy

Hiszpania, ze względu na swoją poprawiającą się obecnie sytuację gospodarczą i poszukiwanie nowych rynków zbytu, ma do liberalizacji handlu zagranicznego UE podejście dość podobne jak Wielka Brytania. Na przykład we wspólnym artykule z września 2015 r. premierzy obu tych państw poparli podpisanie porozumienia TTIP¹³⁷. Wiąże się to ze strukturą hiszpańskiego eksportu i rozwijaniem handlu w skali globalnej. Według danych Ministerstwa Gospodarki i Konkurencyjności w 2015 r. 53% eksportu było skierowane do UE, podczas gdy 47% do krajów pozaunijnych, m.in Azji i Afryki¹³⁸.

4.2.3. Redystrybucja w UE

Hiszpania, od momentu przystąpienia do Unii do jej rozszerzenia w 2004 r., zaliczała się do jej biedniejszych państw, czerpiących intensywnie z unijnych funduszy. W ciągu ostatniej dekady wpływy Hiszpanii z budżetu UE znacznie się zmniejszyły (choć nadal jest beneficjentem netto)¹³⁹, jednak w związku z kryzysem gospodarczym w 2008 r. korzystała z pożyczek UE, a pomoc Unii jest wciąż istotna dla jej gospodarki. Dlatego Hiszpania popiera zwiększanie mechanizmów redystrybucyjnych w UE, a w polityce europejskiej dołączała najczęściej do koalicji państw południowych, mających podobny punkt widzenia. To sytuowało ją na przeciwnym biegunie niż Wielką Brytanię, będącą płatnikiem netto i poszukującą oszczędności w wydatkach unijnego budżetu¹⁴⁰. Dla przykładu – w trakcie negocjacji kolejnych budżetów UE Hiszpania domagała się wraz z Francją wysokiego finansowania wspólnej polityki rolnej, krytykowanego przez Wielką Brytanię. Wynika to z tego, że Hiszpania jest oprócz Francji jednym z głównych beneficjentów tej polityki, a w 2013 r. aż 50% wydatków z unijnego budżetu w tym państwie zostało przeznaczonych na WPR¹⁴¹.

¹³³ K. Nicolaidis, S.K. Schmidt, *Mutual Recognition 'on Trial': The Long Road to Services Liberalization*, „Journal of European Public Policy” 2007, t. 14, nr 5, s. 726–727.

¹³⁴ *Services Directive causes further EU headaches*, EurActiv, 21 stycznia 2010 r., www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/news/services-directive-causes-further-eu-headaches.

¹³⁵ *David Cameron and EU leaders call for growth plan in Europe: full letter*, „The Telegraph”, 20 lutego 2012 r.

¹³⁶ E. Maurice, *EU financial transaction tax on life support*, EUObserver, 5 grudnia 2016 r., <http://euobserver.com/Financial-Regulation-Outlook...>, *op. cit.*

¹³⁷ D. Cameron, M. Rajoy, *Jobs and growth in Europe*, Prime Minister's Office, 4 września 2015 r., www.gov.uk.

¹³⁸ *ICEX España Exportación e Inversiones*, *op. cit.*

¹³⁹ *Spain in the EU*, 27 kwietnia 2016 r., <http://europa.eu/about-eu>.

¹⁴⁰ W. Van Aken, *Voting in the Council of the European Union: Contested Decision-Making in the EU Council of Ministers (1995–2010)*, SIEPS 2012:2, www.sieps.se/sites/default/files/2012_2rap_1.pdf.

¹⁴¹ *Spain, country info*, European Commission, 6 kwietnia 2016 r., http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/spain/index_en.htm.

4.3. Stosunek do integracji politycznej

Pomimo silnych powiązań gospodarczych, Hiszpania i Wielka Brytania mają różne wizje integracji europejskiej. Wynika to głównie z tego, że Hiszpania jest członkiem strefy euro i popiera pogłębienie integracji w kierunku unii fiskalnej, co z kolei Wielka Brytania traktuje z dystansem¹⁴². Hiszpania, mocno dotknięta kryzysem gospodarczym w 2008 r., podobnie jak Francja widzi w takiej integracji szansę na zwiększanie inwestycji Unii w biedniejszych krajach strefy euro¹⁴³.

Jednocześnie Hiszpania, koncentrując się na aspektach swojej wewnętrznej polityki gospodarczej, nie angażuje się w debatę na temat przyszłości integracji politycznej¹⁴⁴. W kwestii wizji integracji strefy euro hiszpańskie władze popierają stanowisko wypracowywane przez Francję¹⁴⁵. Na przykład w trakcie negocjacji między UE a Wielką Brytanią Hiszpania sprzeciwiała się prawu weta dla Wielkiej Brytanii w sprawie funkcjonowania strefy euro¹⁴⁶, a także nadmiernemu wzmocnieniu parlamentów narodowych, co było głównym postulatem rządu brytyjskiego.

4.4. Preferowany model relacji UE – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie

Z uwagi na powiązania gospodarcze obu państw hiszpańskie władze będą zainteresowane współpracą z Wielką Brytanią w ramach wspólnego rynku. Przemawiają za tym nie tylko powiązania handlowe, ale przede wszystkim wysoki poziom wzajemnych inwestycji oraz współpraca w sektorze finansowym i zbrojeniowym. Ze względu na wysoką liczbę migrantów z Wielkiej Brytanii hiszpańskie władze mogą liczyć na obustronnie korzystne warunki w zakresie przepływu osób na podstawie umowy dwustronnej.

Nie jest jednoznaczne, czy Hiszpania chciałaby istotnego wpływu Wielkiej Brytanii na politykę gospodarczą UE. Za tym mogłoby przemawiać wspólne podejście do kwestii regulacji usług i handlu międzynarodowego, przeciw natomiast – znaczenie sektora rolnego i uzależnienie od funduszy europejskich. Można przypuszczać, że Hiszpania poprze tu stanowisko Francji.

Podobne dylematy Hiszpania może mieć w odniesieniu do integracji politycznej, ponieważ nie prezentowała dotąd swojego stanowiska w tej sprawie. Członkostwo w strefie euro powinno czynić z Hiszpanii zwolennika dalszego pogłębienia integracji, jednak hiszpański rząd, ze względu na interesy gospodarcze z Wielką Brytanią, będzie się zapewne starał jak najdłużej zachować neutralną pozycję. Jeśli Niemcy i Francja przedstawią ofertę pogłębionej integracji politycznej strefy euro, Hiszpania najprawdopodobniej taki projekt poprze.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, Hiszpania będzie się zapewne opowiadała za wysokim poziomem integracji gospodarczej z Wielką Brytanią, najlepiej w ramach wspólnego rynku. Nie jest jednak jasno określone, czy powinno to oznaczać bliską współpracę polityczną ani czy korzystnym rozwiązaniem byłaby jakaś forma instytucjonalizacji relacji UE z Wielką Brytanią.

¹⁴² A. Möller, T. Oliver (red.), *op. cit.*

¹⁴³ *Britain in the EU: Renegotiation Scorecard*, ECFR, 2015, www.ecfr.eu/europeanpower/britain/renegotiation.

¹⁴⁴ A. Möller, T. Oliver (red.), *op. cit.*

¹⁴⁵ J. Lichfield, *Greece debt crisis: Hollande calls for a 'eurozone government' to further integrate member states – but what will it mean for Britain?*, „The Independent”, 19 lipca 2015 r.

¹⁴⁶ *Britain in the EU...*, *op. cit.*

5. Prawdopodobne stanowisko Włoch wobec nowego modelu relacji UE – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie

Według Istituto Affari Internazionali koszty Brexitu dla Włoch będą znaczące ze względu na rozwinięte relacje gospodarcze z Wielką Brytanią – handlowe i inwestycyjne¹⁴⁷. Brexit może mieć także dla Włoch negatywne skutki w wymiarze transferowym. W razie wyjścia z UE Zjednoczonego Królestwa, drugiego największego płatnika netto do unijnego budżetu, Włochy będą płacić do wspólnej kasy ok. 10% więcej niż dotychczas, czyli o ok. 1,4 mld euro rocznie¹⁴⁸.

Dla Włoch Brexit wiązałby się także z niekorzystnymi konsekwencjami politycznymi, głównie wskutek osłabienia stabilności UE. Przede wszystkim Włochy obawiają się powtórzenia scenariusza referendum w sprawie wyjścia z UE przez kolejne państwa członkowskie. Minister finansów Pier Carlo Padoan zauważył, że podobne tendencje mogą pojawić się we Francji¹⁴⁹. Rząd musi się też liczyć ze wzrostem nastrojów niechętnych integracji europejskiej w kraju. Istnieje obawa, że włoskie partie eurosceptyczne wykorzystają Brexit do wzmocnienia presji na rząd, aby zdecydowanie przeciwstawił się polityce oszczędności Komisji Europejskiej nałożonej na kraj w wyniku kryzysu zadłużenia. W 2015 r. coraz popularniejsza w sondażach wyborczych włoska partia opozycyjna Ruch Pięciu Gwiazd zebrała ponad 100 tys. podpisów pod petycją wzywającą do przeprowadzenia referendum w sprawie wyjścia Włoch ze strefy euro. Ponadto Włochy obawiają się, że po Brexicie ich rola może się zmniejszyć ze względu na wzmocnienie wpływu Niemiec i Francji na politykę UE.

5.1. Powiązania gospodarcze

5.1.1. Wymiana handlowa

Wielka Brytania jest dla Włoch ważnym partnerem handlowym, zwłaszcza w eksporcie. Według Eurostatu w 2015 r. jego wartość wyniosła 22,5 mld euro (5,4% włoskiego eksportu), co jest kwotą adekwatną do znaczenia brytyjskiej gospodarki w UE. Głównymi dobrami eksportowanymi do Zjednoczonego Królestwa były samochody i części do nich, a także leki. Znacznie słabsze więzi istnieją w imporcie, którzy osiągnął 10,6 mld euro (ok. 2,9% importu), a dotyczył głównie tych samych grup co eksport. Włochy w 2015 r. zanotowały w handlu z Wielką Brytanią dużą nadwyżkę o wartości ok. 11,9 mld euro, która zresztą od rozpoczęcia kryzysu gospodarczego w strefie euro dość systematycznie rośnie.

Tabela 5. Najwięksi partnerzy handlowi Włoch w 2015 r.

Państwo	Pozycja w eksporcie	Wartość eksportu (mld euro)	Państwo	Pozycja w imporcie	Wartość importu (mld euro)
Niemcy	1	51,0	Niemcy	1	56,8
Francja	2	42,5	Francja	2	32,1
USA	3	36,0	Chiny	3	28,2
Wielka Brytania	4	22,5	Holandia	4	20,7

¹⁴⁷ R. Alcaro, *Italy and the renegotiation of the UK's EU membership*, IAI Working Papers, listopad 2015 r.

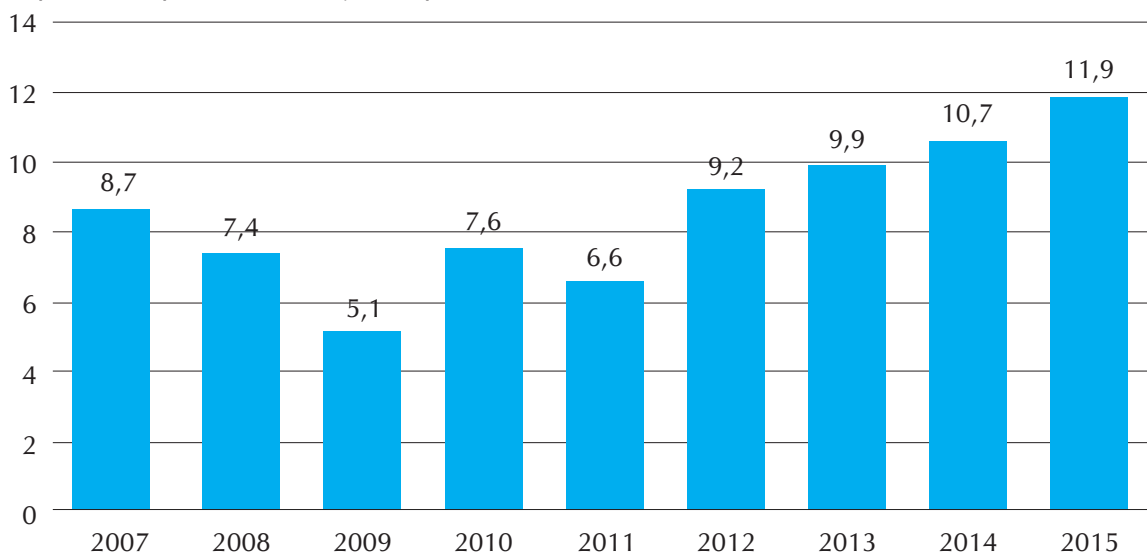
¹⁴⁸ Obliczenia własne na podstawie raportu Komisji Europejskiej: *EU Budget 2014, Financial Report*.

¹⁴⁹ P. Wintour, R. Syal, *Brexit would damage EU and UK 'politically and economically'*, „The Guardian”, 6 marca 2016 r., www.theguardian.com/politics/2016/mar/06/brexit-damage-eu-uk-politically-economically-italian-minister-padoan.

Państwo	Pozycja w eksporcie	Wartość eksportu (mld euro)	Państwo	Pozycja w imporcie	Wartość importu (mld euro)
Hiszpania	5	19,9	Hiszpania	5	18,4
Szwajcaria	6	19,2	Belgia	6	17,2
Belgia	7	14,6	Rosja	7	14,3
Polska	8	10,9	USA	8	14,2
Chiny	9	10,4	Szwajcaria	9	10,8
Turcja	10	10,0	Wielka Brytania	10	10,6

Źródło: Eurostat.

Wykres 5. Wysokość włoskiej nadwyżki w handlu w latach 2007–2015 w mld euro



Źródło: Eurostat.

5.1.2. Powiązania kapitałowe

Prowadzenie biznesu w Wielkiej Brytanii ułatwia działalność biznesową z partnerami pozaeuropejskimi, dlatego Zjednoczone Królestwo jest dla włoskich inwestorów czwartym kierunkiem ekspansji (w 2014 r. było to 23 mld euro, czyli prawie 6% włoskich BIZ). Włosko-Brytyjska Izba Handlowa zarejestrowała 695 włoskich podmiotów prowadzących projekty inwestycyjne w Wielkiej Brytanii¹⁵⁰.

Najwięcej kapitału Włosi lokują w przemyśle elektromaszynowym, zwłaszcza w sektorach odnawialnych źródeł energii (TerniEnergia, Falck Renewables, Conergy Group, Gala), lotnictwa (Finmeccanica), motoryzacji (Fiat Chrysler Automobiles UK) i technologii cyfrowych (Aruba)¹⁵¹. Wśród dużych włoskich inwestorów w Wielkiej Brytanii znajduje się Investindustrial lokujący kapitał m.in. w brytyjskim sektorze motoryzacyjnym (w tym 37% udziałów w Aston Martin za kwotę 150 mln funtów brytyjskich)¹⁵². Z kolei włoskie banki w Zjednoczonym Królestwie są prawie nieobecne (jedynie w niewielkim stopniu Intesa Sanpaolo i UniCredit).

¹⁵⁰ *Survey of Italian Investments in the UK: A Sector Analysis 14*, The Italian Chamber of Commerce and Industry for the UK, 2014 www.italchamind.eu/ICC_Survey_eBook/index.html#p=1.

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² *Ibidem*, s. 50.

Dla Włoch Wielka Brytania jest ważnym inwestorem – ulokowała tam ok. 9% wszystkich swoich bezpośrednich inwestycji zagranicznych (ok. 32 mld euro w 2014 r.). We włoski przemysł Brytyjczycy zainwestowali ok. 26% swojego kapitału, w usługi – ok. 56%, w tym ok. 10% w usługi finansowe. Brytyjska aktywność w bankowości na tle innych państw UE jest umiarkowana. Brytyjski kapitał w tym sektorze szacuje się na ok. 10% włoskiego PKB¹⁵³.

5.1.3. Migracje

Choć powiązania migracyjne pomiędzy Wielką Brytanią a Włochami są umiarkowanie intensywne (zob. Tabela 2), ostatnio na znaczeniu zyskuje emigracja zarobkowa do Zjednoczonego Królestwa, zwłaszcza wśród młodego pokolenia Włochów wchodzącego na rynek pracy¹⁵⁴. W 2015 r. w Wielkiej Brytanii przebywało ok. 152 tys. włoskich obywateli, co stanowi ok. 10% wszystkich Włochów w UE. Głównym powodem emigracji do Wielkiej Brytanii jest utrzymujące się wysokie bezrobocie wśród młodych¹⁵⁵. Atrakcyjność brytyjskiego rynku wzrosła zwłaszcza od początku kryzysu, gdy Włochy były zmuszone stosować politykę oszczędności, która przekładała się na pogarszanie krajowych warunków pracy (w tym pogłębiający się dualizm rynku pracy, czyli podział na dobrze płatne i stabilne stanowiska pracy chronione przez związki zawodowe w dużych firmach oraz na niestabilne i mniej płatne stanowiska w firmach mniejszych, wraz z malejącą możliwością przeniesienia się z „gorszego” segmentu rynku do „lepszego”). Dla części młodzieży duże znaczenie ma także prestiż oraz dobre perspektywy kariery, jakie dają brytyjskie uniwersytety – w konsekwencji 13,7 tys. Włochów studiuje w Zjednoczonym Królestwie.

Z kolei w 2015 r. liczba Brytyjczyków we Włoszech wynosiła ok. 65 tys.¹⁵⁶, czyli ok. 6% brytyjskich migrantów do UE. Umiarkowana popularność Włoch wynika z przewlekłych procedur związanych z uzyskaniem zezwolenia na pobyt stały i w konsekwencji z czasowym ograniczeniem dostępu do usług państwowych, w tym służby zdrowia¹⁵⁷, a także z kosztów utrzymania wyższych niż np. w Hiszpanii i Portugalii.

5.2. Preferencje dotyczące polityki gospodarczej

5.2.1. Polityka regulacyjna

Po kryzysie finansowym rząd Matteo Renzi zaczął stopniowo zmieniać profil gospodarczy kraju na rzecz większej konkurencyjności, m.in. ograniczając wpływ związków zawodowych i przyjmując pakiet reform zmniejszających obciążenia administracyjne¹⁵⁸. W istocie Włochy stały się nieco bardziej prorynkowe także w europejskiej polityce gospodarczej,

¹⁵³ Dla porównania w Niemczech brytyjski kapitał w sektorze bankowym to już 19%, a we Francji 25% PKB. Global Counsel, *op. cit.*

¹⁵⁴ N. Squires, *Young Italians abandon la dolce vita to move to Britain*, „The Telegraph”, 8 października 2014 r.; J. McKenna, *Italians help fuel surge in UK immigration*, TheLocal.it, 27 sierpnia 2015 r., www.thelocal.it/20150827/italians-help-fuel-surge-in-uk-immigration.

¹⁵⁵ Dla porównania, w 2015 r. bezrobocie w Wielkiej Brytanii sięgało 5,4%, podczas gdy we Włoszech 12,4%, a w przypadku młodzieży odpowiednio 14,6% i 40,3%.

¹⁵⁶ *Trends in International Migrant Stock: Migrant by Destination and Origin* (baza danych POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015), United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, grudzień 2015 r.

¹⁵⁷ *British expats fall victim to NHS clampdown*, TheLocal.es, 17 kwietnia 2015 r. (uaktualniony 21 kwietnia 2015 r.), www.thelocal.es/20150417/british-expats-fall-victim-to-nhs-clampdown.

¹⁵⁸ A. Mingardi, *Renzi's Messy Metamorphosis*, „Politico”, 16 lutego 2016 r., www.politico.eu/article/matteo-renzi-messy-metamorphosis-italy; M. Fana, D. Guarascio, V. Cirillo, *Labour Market Reforms in Italy: Evaluating the Effects of the Jobs Act*, ISIGrowth Working Paper, grudzień 2015.

popierając deregulację w niektórych obszarach wspólnego rynku¹⁵⁹, na czym bardzo zależy również Wielkiej Brytanii¹⁶⁰. Przykładowo, ministrowie spraw zagranicznych obu państw wspólnie popierają zwiększenie konkurencyjności UE poprzez lepsze wykorzystanie rynku wewnętrznego w zakresie przepływu usług i rynku cyfrowego¹⁶¹. Wspólnym celem jest również utworzenie unii rynków kapitałowych ułatwiającej małym włoskim firmom dostęp do finansowania¹⁶².

Jednak zmiany te – choć istotne – nie stanowią jeszcze masy krytycznej. Włochom nadal bliższy jest model etatystyczny, w którym praktykuje się daleko idącą regulację i kontrolę biurokratyczną. To nie przypadek, że według fundacji Heritage w 2015 r. Włochy znajdowały się na 86. miejscu na świecie pod względem wolności gospodarczej.

5.2.2. Handel międzynarodowy

Dla Włoch rynek pozaunijny jest istotny, ponieważ eksportują one do krajów trzecich ponad 45% swoich towarów. Od początku kryzysu rynki pozaeuropejskie nabrały większego znaczenia dla włoskich producentów – ich udział we włoskim eksporcie wzrósł o ok. 5 pkt proc. w latach 2008–2015. Natomiast udział importu spoza UE od 2012 r. stopniowo spadał i w 2015 r. stanowił 41,5%.

Włochy przywiązują dużą wagę do polityki handlowej UE, a zwłaszcza do negocjowanego TTIP. Stany Zjednoczone są trzecim największym włoskim rynkiem zbytu i ósmym największym dostawcą, a według włoskiego planu promocji eksportu – najważniejszym partnerem strategicznym¹⁶³. Stanowisko Włoch wobec liberalizacji handlu jest pozytywne, co było widać podczas kryzysu, gdy zastosowały one podobną liczbę środków chroniących własny rynek (31) jak Zjednoczone Królestwo (30), a mniejszą niż Niemcy (43)¹⁶⁴. Wskazuje to, że ich stanowisko w sprawie handlu zagranicznego jest zbliżone do stanowiska Wielkiej Brytanii.

Włochy skłonne są jednak popierać protekcjonistyczne metody w wybranych obszarach handlu, jeśli leży to w interesie państwa. Wskazują na to postulaty poprzednich rządów dotyczące zachowania zasad konkurencji w handlu międzynarodowym¹⁶⁵. Oznaczają one, że Włochy są gotowe wpływać na UE, by ograniczać import dóbr, które ich zdaniem mogą naruszać zasady konkurencji.

¹⁵⁹ *A Shared European Policy Strategy for Growth, Jobs, and Stability*, Ministero dell'Economia e delle Finance, luty 2016.

¹⁶⁰ Jednym z czterech postulatów Camerona w negocjowaniu reformy UE było zwiększenie konkurencyjności UE poprzez zmniejszenie obciążeń regulacyjnych dla biznesu.

¹⁶¹ Ph. Hammond, P. Gentiloni, *Britain and Italy stand together on EU reform*, „The Telegraph”, 14 grudnia 2015 r.

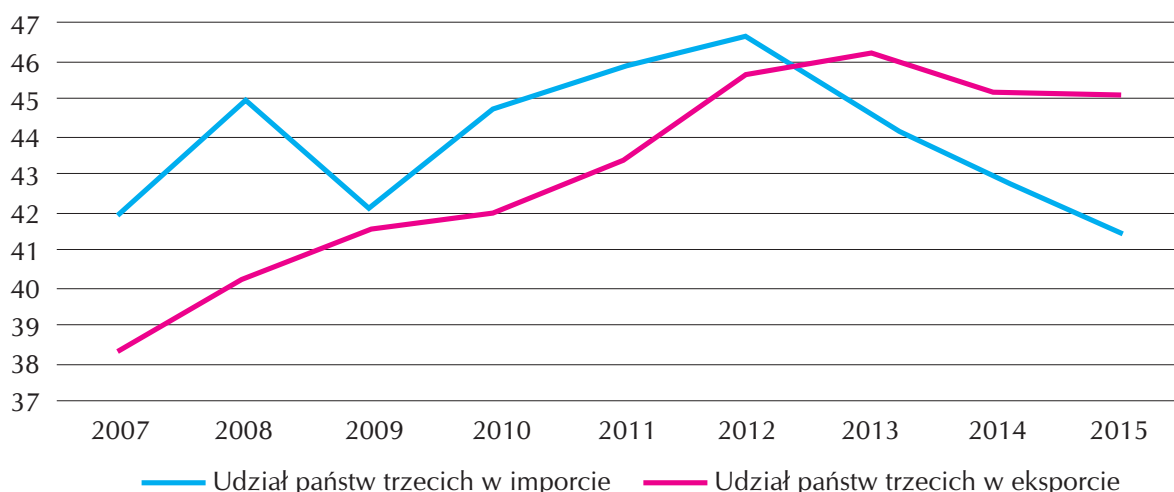
¹⁶² R. Alcaro, *Italy and the renegotiation of the UK's EU membership*, IAI Working Papers, listopad 2015.

¹⁶³ *Piano per la promozione straordinaria dell'export*, Ministero dello Sviluppo Economico, marzec 2015, www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/commercio_internazionale/piano_straordinario_made_italy/piano_promozione_straordinaria.pdf.

¹⁶⁴ S. Durusoy, E. Sica, Z. Beyhan, *Economic Crisis and Protectionism Policies: The Case of the EU Countries*, „International Journal of Humanities and Social Science” 2015, t. 5, nr 6 (1).

¹⁶⁵ *EU Future Trade Policy, Position Paper by the Italian Government*, wrzesień 2010, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc_146648.pdf.

Wykres 6. Udział państw trzecich we włoskim handlu w latach 2007–2015, w %



Źródło: oprac. własne na podstawie danych Eurostatu.

5.2.3. Redystrybucja w UE

Jeśli chodzi o unijny budżet, Włochy zajmują inne stanowisko niż Wielka Brytania. Choć na przykład w przypadku budżetu UE podczas negocjacji wieloletnich ram finansowych w 2012 i 2013 r. należały, tak jak Zjednoczone Królestwo, do grupy płatników netto, to poparcie cięć nie było tak wysokie, jak w Wielkiej Brytanii. Ponadto, ze względu na duże zróżnicowanie w rozwoju regionów (w niektórych południowych regionach, jak na przykład w Kalabrii, PKB na głowę nie przekracza 60% średniej UE), Włochy popierają silną politykę spójności, która z założenia opiera się na mechanizmach redystrybucyjnych. Pomimo swojej przynależności do grupy płatników netto, Włochy sympatyzowały z grupą przyjaciół polityki spójności, obejmującą beneficjentów netto unijnego budżetu posiadających słabo rozwinięte regiony¹⁶⁶.

Jednocześnie Włochy, ze względu na duże znaczenie rolnictwa w południowych regionach, wspierają silną wspólną politykę rolną. Razem z Francją i Hiszpanią w 2012 r. przygotowały stanowisko popierające utrzymanie wysokości nakładów UE na tę politykę i jednocześnie większą elastyczność w wydatkowaniu środków oraz wolniejsze wyrównywanie dopłat bezpośrednich dla rolników pomiędzy państwami UE¹⁶⁷.

Poza budżetem UE, element redystrybucyjny jest ważny dla Włoch również w przypadku dalszej integracji strefy euro. Według Włoch powinna ona wykorzystywać instrument redystrybucyjny (zwany zdolnością fiskalną – ang. *fiscal capacity*) w celu m.in. stymulowania nowych inwestycji w gospodarkach państw przeżywających stagnację. Takie stanowisko wynika z dwóch przyczyn: po pierwsze, jest to zgodne z włoską wizją integracji europejskiej, po drugie, rosnące kłopoty gospodarcze, w tym wysoki dług publiczny oraz stopa bezrobocia wśród młodych, zachęcają Włochy do poszukiwania odciążających budżet krajowy rozwiązań na poziomie UE.

Ze względu na interes krajowy rząd Renziego promuje również mechanizmy redystrybucyjne w politykach sektorowych. Przykładowo, ponieważ sektor bankowy jest

¹⁶⁶ M. Kölling, C. Serrano, *The Negotiation of the Multiannual Financial Framework: Budgeting Europe 2020 or Business as Usual?*, Real Instituto Elcano, 19 października 2012 r., http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/europe/ari68-2012_mff_negotiation_europe2020.

¹⁶⁷ *Italy, France and Spain join forces on the CAP*, ARC2020, 23 października 2012 r., www.arc2020.eu/2012/10/italy-france-and-spain-join-forces-on-the-eu-agricultural-budget.

zagrożony niewypłacalnością, Włochy opowiadają się za szybszym utworzeniem wspólnego funduszu gwarancji depozytów oraz instytucji skupującej złe długi instytucji finansowych. Idea powołania takich instytucji natrafia jednak na opór innych państw. Podobnie z powodu trudnej sytuacji na krajowym rynku pracy (wysokie bezrobocie zwłaszcza wśród młodzieży) Włochy proponują wspólne ubezpieczenie i fundusz na rzecz walki z bezrobociem na poziomie strefy euro¹⁶⁸.

5.3. Stosunek do integracji politycznej

Włochy od początku wyrażały poparcie dla idei pogłębiania integracji politycznej w UE. Trudno uznać to za zaskoczenie: włoskim ojcom założycielom Wspólnoty Europejskiej od początku przyświecała idea federalnej Unii, która w latach 80. znalazła swój wyraz w tzw. planie Spinellego. Włosi zawsze starali się należeć do integracyjnej awangardy i cechowała ich stosunkowo duża otwartość wobec przenoszenia części kompetencji krajowych na poziom UE.

Poparcie to przejawia się na kilka sposobów. W obszarze gospodarczo-finansowym rząd włoski opowiada się za głęboką reformą strefy euro w kierunku unii fiskalnej i bankowej, a także za utworzeniem parlamentu strefy euro¹⁶⁹ oraz stanowiska europejskiego ministra finansów¹⁷⁰. Ponadto Włochy w imię rozwoju projektu europejskiego popierają uwspólnotowanie lub dalsze zharmonizowanie części podatków. Dały temu wyraz w sprawie podatku UE od transakcji finansowych. Projekt ten był promowany przez ówczesny rząd premiera Mario Montiego, który wspólnie z kanclerz Merkel przekonywał¹⁷¹, że podatek powinien obejmować wszystkie państwa UE, bez względu na to, czy przynależą do strefy euro, czy też nie¹⁷². Włochy podnoszą również kwestię dalszej harmonizacji innych podatków (VAT, CIT) jako koniecznego warunku utworzenia Unii rynków kapitałowych.

W innych obszarach polityk UE na szczycie listy najważniejszych kwestii do rozwiązania znajduje się obecnie reforma polityki migracyjnej i azylowej UE, w ramach których Włosi również popierają rozwiązania wspólnotowe. Proponują utworzenie Europejskiej Służby Granicznej i unijnego systemu relokacji uchodźców, które według włoskiej propozycji mogłyby być współfinansowane z emisji obligacji UE¹⁷³. Wobec sprzeciwu części państw członkowskich, skutkującego brakiem rozwiązań w tej dziedzinie, Włochy wykazują zainteresowanie wykorzystaniem mechanizmu zróżnicowanej integracji, który pozwoliłby im podejmować wzmocnioną współpracę z ograniczoną grupą państw w celu efektywnego rozwiązywania problemów w UE. Na taką potrzebę wskazał w lutym 2016 r. na specjalnym spotkaniu ministrów spraw zagranicznych państw założycielskich UE włoski minister Paolo Gentiloni¹⁷⁴.

Na prointegracyjny profil Włoch nakładają się jednak bieżące interesy związane z trudną sytuacją gospodarczą państwa. W krótkim okresie mogą one wpłynąć na stosunek do integracji politycznej. Tak się dzieje w przypadku Semestru Europejskiego, w ramach którego rząd Renzi opowiada się za poluzowaniem koordynacji polityki fiskalnej, przez co wszedł w konflikt

¹⁶⁸ *Ibidem*; *A Shared European Policy...*, *op. cit.*

¹⁶⁹ J. Politi, *Italy's Pier Carlo Padoan calls for 'political union', to save euro*, „Financial Times”, 26 lipca 2015 r., www.ft.com/intl/cms/s/0/2c57fb62-3205-11e5-8873-775ba7c2ea3d.html#axzz46HexDeRW.

¹⁷⁰ P. Wintour, R. Syal, *op. cit.*

¹⁷¹ Rząd Renzi jest w porównaniu z poprzednimi bardziej skonfliktowany z Niemcami, ale nadal prezentuje podejście prointegracyjne (popiera np. ukończenie unii bankowej czy wzmocnienie zarządzania gospodarczego w strefie euro), zbliżone do podejścia francuskiego.

¹⁷² V. Pop, *Monti and Merkel: Financial tax must cover whole EU*, *EUObserver*, 12 stycznia 2012 r., <https://euobserver.com/economic/114847>.

¹⁷³ *A Shared European Policy...*, *op. cit.*

¹⁷⁴ T. Palmeri, *Ministers of core Europe plan EU's future*, „Politico”, 8 lutego 2016 r., www.politico.eu/article/ministers-core-europe-plan-eu-future-rome-meeting-founding-members-integration.

z Komisją Europejską i Niemcami¹⁷⁵. Paradoksalnie, Wielka Brytania może w tym przypadku wesprzeć Włochy w sporach z instytucjami UE, jako zwolennik większej elastyczności Unii w rozwiązywaniu problemów gospodarczych¹⁷⁶.

Pomimo tej zbieżności włoską i brytyjską wizję integracji europejskiej więcej różni niż łączy. Większość argumentów przemawia zatem przeciw zainteresowaniu Włoch utrzymaniem przez Wielką Brytanię wpływu na kierunek integracji politycznej w UE.

5.4. Preferowany model relacji UE – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie

Ze względu na dość silne powiązania gospodarcze Włoch z Wielką Brytanią, Włochy najprawdopodobniej opowiedzą się za takim modelem relacji, który będzie gwarantował znaczny udział Wielkiej Brytanii w rynku wewnętrznym, w szczególności w korzyściach wynikających z przepływu kapitału. Będą natomiast przeciwne przyznaniu Zjednoczonemu Królestwu prawa wpływu na politykę gospodarczą i kierunek integracji w UE. Oznacza to, że preferowanym rozwiązaniem będzie przyjęcie modelu Europejskiego Obszaru Gospodarczego, w którym Wielka Brytania byłaby pełnoprawnym członkiem wspólnego rynku, ale bez wpływu na politykę regulacyjną UE.

Także ze względu na preferencje dotyczące integracji politycznej Włochy będą skłaniały się raczej ku ograniczeniu wpływu Wielkiej Brytanii na decyzje UE. Wynika to głównie z prointegracyjnej postawy Włoch, która może ulec wzmocnieniu, jeśli pojawi się projekt integracji wielu prędkości. Może ona przeważać nad kalkulacją, która dotychczas pojawiała się w polityce Włoch: że Wielka Brytania jest ważnym partnerem w równoważeniu politycznej siły tandemu niemiecko-francuskiego.

¹⁷⁵ B. Romano, *After Juncker rebuke, sharp tensions with EU burst out in the open*, ItalyEurope24, 16 stycznia 2016 r., www.italy24.ilsole24ore.com/art/public-finance/2016-01-15/renzi-juncker-183735.php?uuid=ACrbY2AC.

¹⁷⁶ Ph. Hammond, P. Gentiloni, *op. cit.*

6. Prawdopodobne stanowisko Polski w sprawie nowego modelu relacji UE – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie

Wielka Brytania zawsze należała do ważnych politycznych sojuszników Polski w Unii Europejskiej. Była jednym z największych zwolenników rozszerzenia Unii¹⁷⁷, a także pierwszym państwem członkowskim, które otworzyło krajowy rynek pracy dla obywateli nowo przyjętych państw. Ponadto, od czasu ostatnich wyborów parlamentarnych w Polsce oba rządy podzielają ostrożny stosunek do głębszej integracji politycznej w Unii. Polsko-brytyjski głos w tej sprawie stanowi przeciwwagę dla wizji Niemiec i Francji. W swoim exposé wygłoszonym 29 stycznia 2016 r. minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski umieścił Wielką Brytanię na pierwszym miejscu wśród najważniejszych europejskich partnerów, których łączy wspólna percepcja problemów europejskich. Polityczną współpracę obu państw ułatwia także fakt, że obie partie rządzące należą do tej samej rodziny politycznej w UE i w Parlamencie Europejskim współpracują w grupie Europejskich Konserwatystów i Reformatorów.

Obecność Wielkiej Brytanii w UE jest też dla Polski ważna ze względu na podobne podejście do polityki wschodniej, szczególnie wobec rozwoju konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Oba kraje sprzeciwiają się normalizacji stosunków z Moskwą, dopóki rosyjski rząd nie wypełni wszystkich postanowień pokojowych i nie wycofa się z Ukrainy. W związku z tym Polska obawia się, że Brexit mógłby osłabić determinację UE w utrzymaniu sankcji nałożonych na Rosję.

Członkostwo Wielkiej Brytanii w UE przynosi Polsce także korzyści gospodarcze. Polska notuje nadwyżkę w handlu towarami i usługami z Wielką Brytanią, która jest też jednym z najważniejszych kierunków polskiej emigracji. Wreszcie, w wymiarze finansowym Polska jest obecnie największym biorcą funduszy z unijnego budżetu, do którego Wielka Brytania jest jednym z głównych płatników netto.

6.1. Powiązania gospodarcze

6.1.1. Wymiana handlowa

Zjednoczone Królestwo to drugi zagraniczny odbiorca polskich towarów, a podmioty działające w Polsce w 2015 r. eksportowały tam 6,8% produktów o wartości 12,1 mld euro. Najważniejszą grupą produktów eksportowych są samochody, ich części i wyposażenie, a także sprzęt AGD i RTV. Z kolei import ze Zjednoczonego Królestwa wyniósł 5,1 mld euro (2,7% polskiego importu). Głównymi grupami importowymi są również towary z branży motoryzacyjnej, a także leki.

Tabela 6. Najwięksi partnerzy handlowi Polski w 2015 r.

Państwo	Pozycja w eksporcie	Wartość eksportu (mld euro)		Państwo	Pozycja w imporcie	Wartość importu (mld euro)
Niemcy	1	48,5		Niemcy	1	48,4
Wielka Brytania	2	12,1		Chiny	2	13,1
Czechy	3	11,8		Rosja	3	12,6
Francja	4	9,9		Holandia	4	10,2

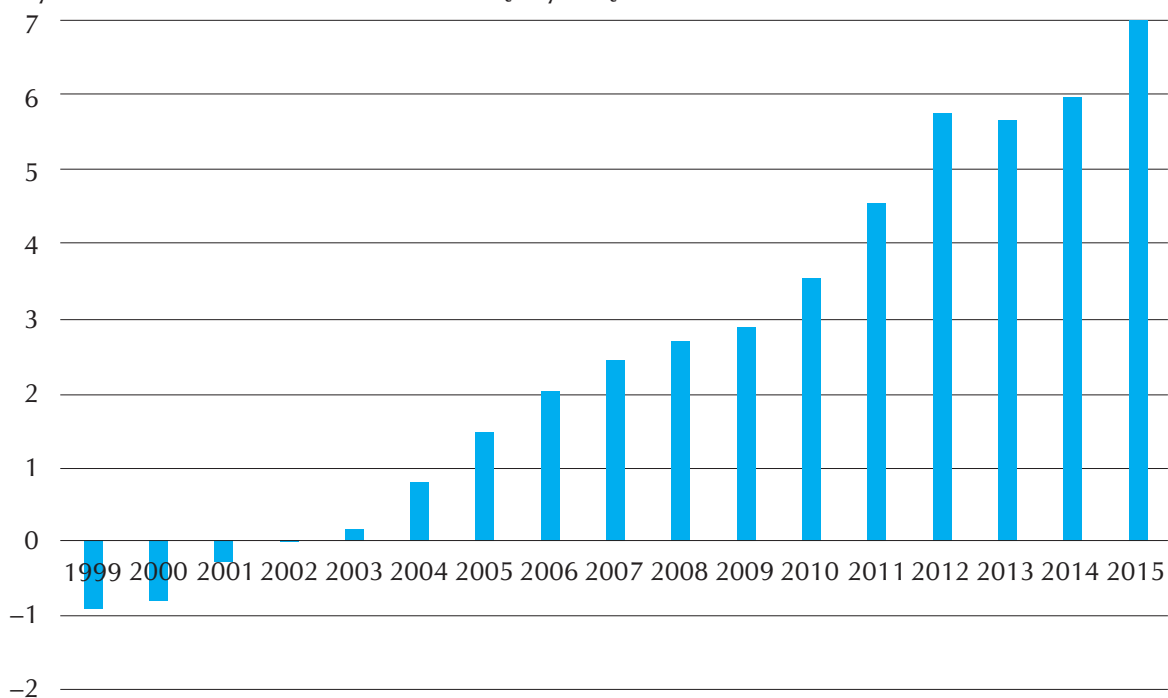
¹⁷⁷ Choć paradoksalnie Wielka Brytania wynegocjowała sobie ulgę w składce w budżecie UE na politykę strukturalną nowo przyjętych państw członkowskich.

Państwo	Pozycja w eksporcie	Wartość eksportu (mld euro)	Państwo	Pozycja w imporcie	Wartość importu (mld euro)
Włochy	5	8,5	Włochy	5	9,1
Holandia	6	7,9	Francja	6	7,2
Rosja	7	5,1	Czechy	7	6,8
Szwecja	8	4,9	Belgia	8	5,8
Węgry	9	4,7	Wielka Brytania	9	5,1
Hiszpania	10	4,7	Słowacja	10	4,6

Źródło: Eurostat.

Polska w handlu z Wielką Brytanią notuje nadwyżkę w wysokości 7 mld euro, która systematycznie rośnie. Jest to ważne dla Polski z uwagi na utrzymujący się deficyt handlowy państwa z resztą świata¹⁷⁸.

Wykres 7. Saldo handlu towarami z Wielką Brytanią w latach 1999–2015 w mld euro



Źródło: Eurostat.

Wielka Brytania jest również istotnym partnerem Polski zarówno w handlu usługami, jak i w wymianie towarowej: według OECD w 2014 r. 6,5% polskiego eksportu (2,3 mld euro) i 7,8% polskiego importu (2,15 mld euro) stanowi wymiana ze Zjednoczonym Królestwem. Polska notuje tu niewielką nadwyżkę w wysokości 190 mln euro. Od 2010 r. saldo w handlu usługami utrzymuje się w pobliżu zera, a w 2012 r. stało się nieznacznie ujemne.

¹⁷⁸ Nadwyżka w globalnym handlu Polski za 2015 r. wyniosła ok. 3,5 mld euro, czyli mniej niż sama nadwyżka w handlu z Wielką Brytanią.

6.1.2. Powiązania kapitałowe

Polska jest biorcą netto bezpośrednich inwestycji zagranicznych z Wielkiej Brytanii. Według Narodowego Banku Polskiego w 2014 r. wysokość zobowiązań Polski z tego tytułu wyniosła 5,9 mld euro (Zjednoczone Królestwo jest 10. największym inwestorem w kraju¹⁷⁹). Z kolei zobowiązania Wielkiej Brytanii wobec Polski to zaledwie 807 mln euro, stanowią one jednak 10,1% całkowitych polskich BIZ.

To względnie duże zainteresowanie polskich inwestorów Wielką Brytanią na tle innych rynków wynika zarówno z otoczenia regulacyjnego sprzyjającego działalności biznesowej, jak i z szerokiego dostępu do rynków pozaeuropejskich, co ułatwia współpracę z partnerami spoza UE. Równie ważną jego przyczyną było wczesne otwarcie brytyjskiego rynku pracy, co przełożyło się na zwiększenie zapotrzebowania na polskie produkty i usługi. Poza tym, firmy inwestujące w Wielkiej Brytanii zyskały możliwość efektywnego budowania swojej marki jako firmy o zasięgu globalnym. Zainwestowały tam takie firmy jak Integer, który rozbudowuje tam sieć paczkomatów, Inglot, Fakro czy grupa Nowy Styl. W Wielkiej Brytanii zainwestowały również m.in. Can-Pack, REC Global, Comarch, Black Red White, Forte czy Amika¹⁸⁰. Według Brytyjsko-Polskiej Izby Handlowej od 2007 r. w Wielkiej Brytanii działa ponad 40 tys. zarejestrowanych polskich firm¹⁸¹.

6.1.3. Migracje

Polacy są największą grupą imigrantów z państw UE w Wielkiej Brytanii. Według ONZ w 2015 r. w Zjednoczonym Królestwie przebywało ok. 703 tys. polskich imigrantów, co stanowi prawie 2% społeczeństwa¹⁸². Głównymi tego przyczynami są duża atrakcyjność brytyjskiego rynku pracy (wysokie zarobki i stosunkowo niskie bezrobocie), niewielka bariera językowa oraz wczesne zniesienie barier w dostępie do pracy, co przełożyło się na utworzenie silnych struktur polonijnych.

Wskutek migracji zarobkowej Polaków do Wielkiej Brytanii nasiliły się prywatne transfery pieniężne do Polski – w 2013 r. szacowane na 902 mln euro¹⁸³. Wielka Brytania jest drugim państwem, po Niemczech, pod względem wielkości transferów z udziałem 22% wszystkich środków od imigrantów skierowanych do Polski. Ponowne zamknięcie granic w wyniku Brexitu może spowodować powrót części emigrantów do Polski, a w konsekwencji wzrost bezrobocia i obciążenia dla budżetu państwa¹⁸⁴.

¹⁷⁹ Dane nie są jednoznaczne ze względu na trudności z właściwym określeniem pochodzenia kapitału przechodzącego przez państwa takie jak Cypr czy Luksemburg. Dlatego rzeczywista pozycja inwestycyjna Wielkiej Brytanii może być wyższa.

¹⁸⁰ D. Kazimierzczak, *Kto i gdzie inwestuje*, Portal Promocji Eksportu, 17 czerwca 2015 r., <https://uk.trade.gov.pl/pl/inwestycje/1667,kto-i-gdzie-inwestuje.html>.

¹⁸¹ *After 20 years of growth, Polish firms need the UK to go global*, „Contact Online” 2012, nr 6 (101), British Polish Chamber of Commerce, <http://contact.bpsc.org.pl/issue06/articles/after-20-years-of-growth-polish-firms-need-the-uk-to-go-global>.

¹⁸² Dane ONZ dot. migracji: www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml.

¹⁸³ I. Chmielewska, *Transfery z tytułu pracy Polaków za granicą w świetle badań Narodowego Banku Polskiego*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2015.

¹⁸⁴ Mogą pojawić się również pozytywne skutki powrotów dzięki pokryciu rosnącego rodzimego popytu na pracowników (por. K. Borońska-Hryniewiecka, *Wpływ Brexitu na sytuację imigrantów ekonomicznych w Wielkiej Brytanii: implikacje dla Polski i polskich obywateli*, „Biuletyn PISM”, nr 24 (1374), 23 marca 2016 r., www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-24-1374).

Kolejną powiększającą się grupą Polaków w Zjednoczonym Królestwie są studenci. Kierują się oni przede wszystkim wysoką jakością uczelni, które dają większą szansę na zatrudnienie, najczęściej poza granicami Polski¹⁸⁵. Według szacunków OECD brytyjskie uczelnie w 2013 r. przyjęły 5232 studentów z Polski¹⁸⁶.

6.2. Preferencje dotyczące polityki gospodarczej

6.2.1. Polityka regulacyjna

Stanowiska Polski i Wielkiej Brytanii w wymiarze polityki gospodarczej UE są do siebie zbliżone. Dla obu państw największą wartością dodaną z UE jest rynek wewnętrzny o dużym stopniu deregulacji. Rząd RP wielokrotnie podkreślał jego rolę w rozwoju gospodarczym państwa i próbował go wzmacniać, tak jak w przypadku popierania dyrektywy usługowej, która budziła opór państw opowiadających się za silniejszą regulacją¹⁸⁷.

Bliskość obydwu państw obrazuje też elastyczne podejście do polityki rynku pracy¹⁸⁸. Choć od 2015 r. pojawiły się w Polsce usztywniające go rozwiązania (ustanowienie stawki minimalnej, ozusowanie umów zleceń), to jednak od rozpoczęcia kryzysu gospodarczego utrzymywanie deregulacji rynku pracy jest trendem dominującym m.in. za sprawą trzech pakietów deregulujących zawody¹⁸⁹, a także dodatkowego uelastycznienia rynku w ramach ustawy antykryzysowej¹⁹⁰.

Pogłębienie i zderegulowanie przepływu pozostałych trzech swobód (kapitału, dóbr i usług) jest dla Polski, tak jak dla Zjednoczonego Królestwa, ważnym elementem polityki gospodarczej w wymiarze europejskim. Przykładowo, rząd RP wskazuje na potencjał rozwoju europejskiego rynku usług¹⁹¹, co ma znaczenie również dla Wielkiej Brytanii, której 80% eksportu stanowią usługi. Ponadto Polska ma podobne jak Wielka Brytania interesy w tworzeniu rynku cyfrowego, co znalazło odzwierciedlenie w podpisaniu wspólnego z nią i wybranymi państwami listu do Komisji Europejskiej, w którym sygnatariusze poparli minimalizację unijnej regulacji platform cyfrowych¹⁹². Jeśli chodzi o tworzenie unii rynków kapitałowych, to Polska – choć ma zastrzeżenia co do możliwego odpływu kapitału z Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie – w sumie pozytywnie ocenia pogłębienie integracji rynków finansowych. Ta wspólnota interesów w wymiarze rynku wewnętrznego może skłaniać Polskę do popierania modeli relacji UE z Wielką Brytanią z zachowaniem jej politycznego wpływu na regulacje wewnętrznego rynku unijnego.

¹⁸⁵ B. Sendrowicz, *Czy polscy studenci wrócą z Anglii do kraju?*, „Gazeta Wyborcza”, 26 lutego 2015 r., http://wyborcza.biz/biznes/1,147753,17485148,Czy_polscy_studenci_wroca_z_Anglii_do_kraju_.html.

¹⁸⁶ „Enrolment of international students by origin”, baza danych OECD, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RFOREIGN#>.

¹⁸⁷ *Polskie 10 lat w Unii. Raport*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2014, s. 14, 15, 17, 45, 46.

¹⁸⁸ OECD podaje, że wskaźnik prawnej ochrony zatrudnienia w Polsce wynosi 2,23 pkt., co oznacza, że polski rynek jest jednym z bardziej elastycznych wśród państw OECD, „Strictness of Employment Protection – individual and collective dismissals”, baza OECD; *2016 Index of Economic Freedom*, Heritage Foundation, www.heritage.org/index/explore.

¹⁸⁹ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów; Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, Ministerstwo Sprawiedliwości, www.ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow.

¹⁹⁰ Ustawa o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, Dz.U. z 2009 r., nr 125, poz. 1035.

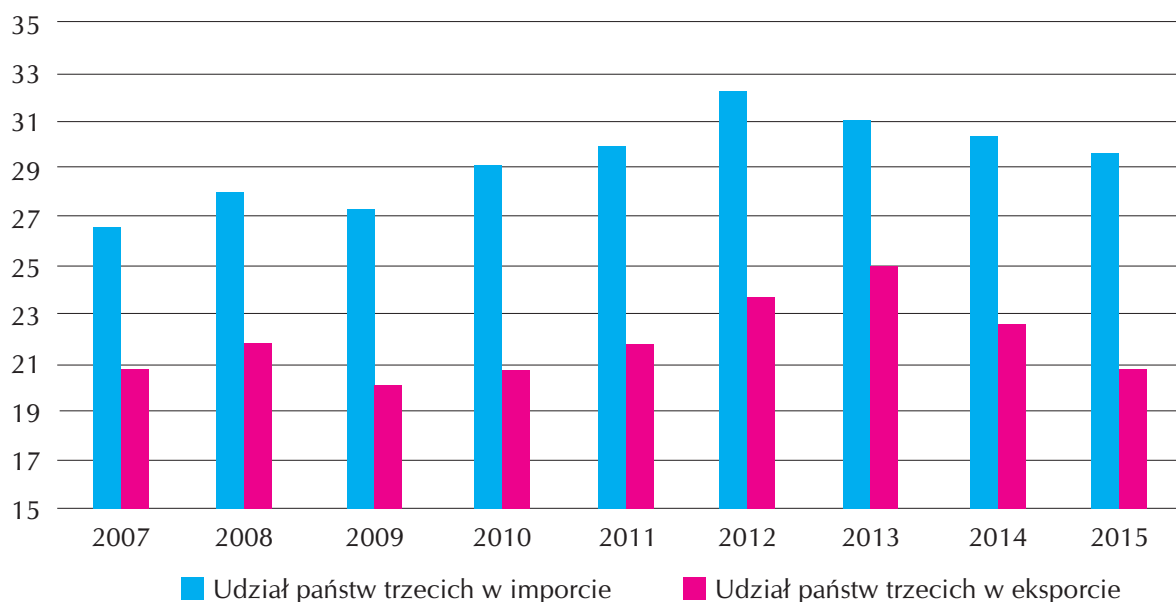
¹⁹¹ Exposé ministra spraw zagranicznych Witolda Waszczykowskiego, w: *Sprawozdanie Stenograficzne z 10. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 29 stycznia 2016 r. (drugi dzień obrad)*, Warszawa 2016, [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/6A4CD2F71231A36FC1257F4D003FECA4/\\$File/10_b_ksiazka_bis.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/6A4CD2F71231A36FC1257F4D003FECA4/$File/10_b_ksiazka_bis.pdf).

¹⁹² *Joint Letter from the United Kingdom, the Czech Republic, Poland, Luxembourg, Finland, Sweden, Denmark, Estonia, Latvia, Lithuania and Bulgaria*, Brussels, 4 kwietnia 2016 r.

6.2.2. Handel międzynarodowy

Państwa spoza UE nie są tak dużymi partnerami handlowymi Polski jak państwa członkowskie. Tylko ok. 20% polskich towarów wartych 37 mld euro w 2015 r. odebrały państwa trzecie. Większe znaczenie mają one w polskim imporcie – ok. 30% importowanych dóbr wartych ok. 51,8 mld euro w 2015 r. pochodziło spoza UE. Najważniejszymi pozaunijnymi partnerami handlowymi są Chiny i Rosja, dostarczające Polsce elektronikę oraz surowce. Rząd RP planuje jednak zwiększać współpracę z partnerami pozaeuropejskimi¹⁹³. Dlatego też popiera TTIP negocjowane przez Komisję Europejską¹⁹⁴. Wprawdzie Stany Zjednoczone nie należą do największych partnerów handlowych Polski, na jej stanowisko wpływa jednak całokształt relacji transatlantyckich w jej polityce zagranicznej, obejmujących takie obszary, jak bezpieczeństwo czy napływ amerykańskich inwestycji (USA są piątym największym inwestorem w Polsce)¹⁹⁵. Podobnie, Polska wspierała ograniczenie barier pozataryfowych oraz przyspieszenie zakończenia rozmów o umowie UE z Kanadą¹⁹⁶.

Wykres 8. Udział państw trzecich w polskim handlu w latach 2007–2015, w %



Źródło: Eurostat.

6.2.3. Redystrybucja w UE

Polskę i Wielką Brytanię najbardziej dzieli kwestia transferów finansowych w UE. Podczas gdy Zjednoczone Królestwo naciska na maksymalne ograniczenie wielkości unijnego budżetu (oraz na utrzymanie brytyjskiej ulgi w płaceniu składek), Polska przeciwnie – chce jak największego wspólnego budżetu, bez ulg dla wybranych państw. Odmienne jest także podejście

¹⁹³ Exposé ministra spraw zagranicznych Witolda Waszczykowskiego, *op. cit.*

¹⁹⁴ P. Sikora, K. Gałkowski, *The Polish Government's Standpoint on ISDS Inclusion in the Scope of TTIP*, 2015, <https://efilablog.org/2015/10/20/the-polish-governments-standpoint-on-isds-inclusion-in-the-scope-of-ttip>.

¹⁹⁵ E. Kaliszuk, *Transatlantic Trade and Investment Partnership: Polish Perspective*, „The Journal of International Relations” 2015, t. 39, nr 1.

¹⁹⁶ *Poland-Canada consultations on CETA*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, grudzień 2015, www.msz.gov.pl/en/p/msz_en/news/poland_canada_consultations_on_ceta.

do najważniejszych pozycji budżetowych. Przykładowo rząd RP popiera silną politykę spójności i podkreśla jej europejski charakter. Wielka Brytania uważa zaś, że zakłóca ona rynkową alokację oraz jest kosztowna i niepotrzebna, dlatego proponuje ograniczenie jej tylko do najuboższych regionów w UE. W przypadku rynku rolnego i wspólnej polityki rolnej Wielka Brytania krytykuje sposób i wielkość jej finansowania, Polska natomiast akceptuje jej kształt i budżet, pomimo zastrzeżeń co do tempa zbliżania się dopłat dla polskich rolników do poziomu „starszych” państw UE. Należy jednak podkreślić, że podejścia do tych polityk są silnie zdeterminowane przez rachunek zysków i strat: polityka spójności i wspólna polityka rolna wiążą się ze znaczącymi transferami środków do Polski (np. w 2014 r. łącznie ok. 17 mld euro), a niewielkimi – do Wielkiej Brytanii.

Różnice w podejściu do redystrybucji są także widoczne w przypadku brytyjskiej propozycji ograniczania świadczeń dla imigrantów, w tym zasiłków związanych z rynkiem pracy i świadczeń na dzieci mieszkające poza Wielką Brytanią¹⁹⁷. Ze względu na duży odsetek polskich imigrantów w Zjednoczonym Królestwie, propozycje te były dla strony polskiej trudne do zaakceptowania podczas negocjacji nowych reguł funkcjonowania Wielkiej Brytanii w UE¹⁹⁸.

6.3. Stosunek do integracji politycznej w UE

Brexit byłby dla Polski niekorzystny politycznie, ponieważ łączy ją z Wielką Brytanią zbliżona wizja integracji, a w konsekwencji podobne interesy w ramach Unii. Ta zbieżność widoczna jest w kilku wymiarach.

Przede wszystkim od pewnego czasu Polska w coraz większym stopniu zwraca się ku preferowanej przez Wielką Brytanię współpracy międzyrządowej w ramach UE. Stanowisko Polski w tej sprawie od 2004 r. ewoluowało od silnego poparcia metody wspólnotowej, w której znaczącą rolę jako *honest brokers* odgrywały Komisja i Parlament Europejski¹⁹⁹, poprzez pewne rozczarowanie słabością instytucji ponadnarodowych w zabezpieczeniu wspólnotowej formuły rozwiązania kryzysu finansowego oraz strefy euro²⁰⁰, do wyraźnego spadku zaufania wobec unijnej egzekutywy po wyborach parlamentarnych w 2015 r.

Pomimo zagrożenia marginalizacją Polski – jako średniego państwa – w wyniku metody międzyrządowej, nowy rząd RP jasno opowiada się za takim podejściem²⁰¹, m.in. ze względu na coraz częstsze – w przekonaniu polskich polityków – wykorzystywanie przez największe państwa UE instytucji wspólnotowych do realizowania własnych polityk²⁰². Ponadto przyczyniają się do tego coraz większe różnice między Polską a Komisją Europejską w takich kluczowych kwestiach, jak rozwiązanie kryzysu migracyjnego czy reforma polityki azylowej UE. Nakłada się na to wciąż słaba obecność polskich reprezentantów w strukturze kadrowej unijnych instytucji,

¹⁹⁷ *Brytyjski premier w Warszawie. Trwa spotkanie z premier Beatą Szydło*, PAP/IAR, 5 lutego 2016 r., www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1578668,Brytyjski-premier-w-Warszawie-Trwa-spotkanie-z-premier-Beata-Szydlo.

¹⁹⁸ Por. K. Borońska-Hryniewiecka, *A Win-Win Situation?...*, *op. cit.*

¹⁹⁹ Polska wyjątkowo mocno popierała metodę wspólnotową w kolejnych perspektywach finansowych (2007–2013 i 2014–2020) w których Komisja, jako instytucja ponadnarodowa, opowiadała się za dużym budżetem umożliwiającym finansowanie unijnych polityk, a tym samym wpływ na ich funkcjonowanie.

²⁰⁰ Wówczas Polska wsparła przewodniczącego KE José Manuela Barroso i sprzeciwiła się francuskim i niemieckim próbom wzmocnienia metody międzyrządowej (w tym utworzeniu ram międzyrządowych do przeciwdziałania kryzysowi w strefie euro, takich jak np. Pakt Euro Plus), *Poland supports Barroso's fight for 'Community method'*, EurActiv, 14 lutego 2011 r., www.euractiv.com/section/med-south/news/poland-supports-barroso-s-fight-for-community-method.

²⁰¹ *Exposé* ministra spraw zagranicznych Witolda Waszczykowskiego, *op. cit.*

²⁰² P. Musiałek, *Małżeństwo z rozsądku. Unia Europejska według Jarosława Kaczyńskiego*, Klub Jagielloński, 11 stycznia 2016 r., <http://jagiellonski24.pl/2016/01/11/malzenstwo-z-rozsadku-unia-europejska-wedlug-jaroslaw-kaczynskiego>.

szczególnie na najwyższych kierowniczych stanowiskach w Komisji Europejskiej, co oznacza niską reprezentatywność i niewielkie polskie wpływy w przypadku zastosowania tej metody²⁰³.

Oprócz promowania większej autonomii kompetencyjnej w relacjach z Brukselą, zarówno Polska, jak i Zjednoczone Królestwo wskazują też na potrzebę zwiększenia demokratycznej legitymizacji procesu decyzyjnego UE poprzez respektowanie zasady subsydiarności oraz wzmocnienie roli parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym w UE²⁰⁴.

Polskę i Wielką Brytanię, jako kraje nieposiadające unijnej waluty²⁰⁵, łączy również wspólnota interesów, jeśli chodzi o sposób zarządzania wewnątrz strefy euro, oparty na ściślejszej koordynacji jej decyzji z państwami spoza strefy. Dlatego podczas negocjacji nowych zasad funkcjonowania Wielkiej Brytanii w UE Polska popierała brytyjski postulat zabezpieczenia interesów państw spoza strefy euro w decyzjach gospodarczych Eurolandu poprzez dodatkowy mechanizm konsultacji²⁰⁶. Ponadto Polska – tak jak Zjednoczone Królestwo – dystansuje się od idei silniejszego zarządzania gospodarczego na poziomie UE. Przykładowo, ze względu na specyfikę krajowego systemu bankowego (tylko 34% aktywów jest polskiego pochodzenia²⁰⁷) Polska nie dołączyła w pełni do unii bankowej²⁰⁸ i nie poparła, podobnie jak Wielka Brytania, idei zwiększenia koordynacji podatkowej. Nie znalazła się przez to w gronie państw wprowadzających podatek od transakcji finansowych w trybie wzmocnionej współpracy.

Pomimo bliskości poglądów na sprawy bezpieczeństwa regionalnego oraz zbliżonych wydatków budżetowych na obronność²⁰⁹, obszarem współpracy politycznej w ramach UE, w którym polskie podejście różni się od brytyjskiego, jest wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony. Zjednoczone Królestwo niezmiennie stara się osłabić ten wymiar integracji europejskiej, polegając w tej kwestii na Sojuszu Północnoatlantyckim i współpracy międzyrządowej (tzw. koalicje chętnych), Polska natomiast – od momentu przystąpienia do UE – zabiegała o wzmocnienie unijnej polityki obronnej. W 2011 r. rząd Donalda Tuska uczynił to jednym z priorytetów polskiej prezydencji w Radzie UE²¹⁰. Wielka Brytania była wówczas głównym państwem, które hamowało polskie dążenia, m.in. do wzmocnienia zdolności Unii do samodzielnego dowodzenia operacjami wojskowymi poprzez utworzenie odpowiedniego dowództwa. Rząd Beaty Szydło będzie najprawdopodobniej popierał dalsze wzmocnianie wymiaru obronnego UE²¹¹.

6.4. Preferowany model relacji UE – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie

Z punktu widzenia Polski silne związki w handlu dobrami i usługami z Wielką Brytanią, a także duża liczba polskich imigrantów w Zjednoczonym Królestwie będą przemawiać za

²⁰³ Mapa kierunków narodowych, wywiad z sekretarzem stanu ds. europejskich Konradem Szymańskim, „Nasz Dziennik”, 17 grudnia 2015 r.

²⁰⁴ Exposé ministra spraw zagranicznych Witolda Waszczykowskiego, *op. cit.*

²⁰⁵ Wielka Brytania ma formalny *opt-out* na członkostwo w strefie euro, podczas gdy Polska jest traktatowo zobowiązana do przystąpienia do strefy.

²⁰⁶ K. Borońska-Hryniewiecka, *Stąpienie po cienkim lodzie: „renegocjacje” członkostwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej*, „Biuletyn PISM”, nr 100 (1337), 18 listopada 2015 r., <http://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-100-1337#>.

²⁰⁷ P. Hüttl, D. Schoenmaker, *Should the ‘outs’ join the Banking Union?*, Bruegel Policy Contribution, luty 2016.

²⁰⁸ Polska podpisała Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie utworzenia wspólnego funduszu uporządkowanej likwidacji, ale go nie ratyfikowała. Wielka Brytania z kolei nie podpisała Porozumienia.

²⁰⁹ Polska i Wielka Brytania należą do niewielkiej grupy państw UE, które spełniają kryterium wydatkowania 2% budżetu na obronność.

²¹⁰ K. Miszczak, *Polska a wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, [w:] M. Fiszer (red.), *Dziesięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Próba bilansu i nowe otwarcie*, ISP PAN, Warszawa 2015.

²¹¹ Exposé ministra spraw zagranicznych Witolda Waszczykowskiego, *op. cit.*; Należy jednak podkreślić, że w tej chwili w UE agenda w zakresie WPBiO nie przewiduje ambitnych i kontrowersyjnych projektów politycznych, a sama WPBiO pozostaje zmarginalizowanym instrumentem polityki bezpieczeństwa w Europie.

utrzymaniem ścisłej integracji w ramach wspólnego rynku, obejmującej swobodę przepływu osób. Każda inna, mniej zaawansowana forma integracji gospodarczej będzie narażała interesy gospodarcze Polski.

Choć stanowiska Polski i Wielkiej Brytanii znacznie różni podejście do kwestii redystrybucji w UE, to całościowo – w wymiarze polityki gospodarczej – przeważa wspólnota interesów. Jest ona szczególnie widoczna w poglądach na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, deregulację i handel międzynarodowy. W przypadku Brexitu mogłoby to oznaczać poparcie przez Polskę modelu relacji dającej Wielkiej Brytanii udział w procesie decyzyjnym dotyczącym wspólnego rynku.

Zarówno rząd polski, jak i brytyjski dystansują się od pogłębiania integracji politycznej w UE, a zwłaszcza od idei utworzenia unii politycznej i wzmocnienia metody wspólnotowej. Polska, podobnie jak Wielka Brytania, opowiada się jednak za sektorowym pogłębieniem integracji w obszarze wspólnego rynku. Można zatem zakładać, że będzie skłonna popierać taki kształt relacji UE i Wielkiej Brytanii, który pozostawiałby stronie brytyjskiej choćby miękki (konsultacyjny) wpływ na proces polityczny w Unii. Ze względu na zbliżone postawy wobec Rosji taki wpływ byłby szczególnie pożądanym dla Polski z punktu widzenia polityki zagranicznej, gdyż stanowiłby przeciwwagę dla bardziej zachowawczo nastawionych tzw. państw rdzenia (Niemiec, Francji i Włoch).



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM) jest jednym z najbardziej wpływowych instytutów badawczych zajmujących się sprawami międzynarodowymi w Europie Środkowej i Wschodniej. Sytuując się pomiędzy światem polityki a niezależną analizą, PISM zapewnia wsparcie decydentom i dyplomatom, inicjuje publiczną debatę ekspercką oraz upowszechnia wiedzę o współczesnych stosunkach międzynarodowych. Działalności PISM przyświeca przekonanie, że proces podejmowania decyzji na arenie międzynarodowej powinien się opierać w jak największym stopniu na wiedzy płynącej z rzetelnych i wiarygodnych badań. PISM realizuje własne i międzynarodowe projekty badawcze, przygotowuje raporty i analizy oraz współpracuje z instytucjami o podobnym profilu na świecie.

ISBN 978-83-64895-77-7 (pb)

ISBN 978-83-64895-78-4 (pdf)