



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

STRATEGIC FILE

NR 1 (135), STYCZEŃ 2024 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski, Łukasz Kulesa, Wojciech Lorenz

Brytyjska strategia globalna – wielość priorytetów przy ograniczonych środkach

Przemysław Biskup

Wraz z wystąpieniem z UE Wielka Brytania stanęła przed koniecznością całościowego przemyślenia swojej pozycji w świecie. Hasłowa wizja „Globalnej Brytanii”, która zdominowała przekaz rządzących tym państwem konserwatystów, została w latach 2021–2023 ostatecznie sprecyzowana w dokumentach. Państwo ma jednak problem z zapewnieniem środków niezbędnych do realizacji ambitnej strategii. Osiągnięcie założonych celów utrudniają też m.in. wewnętrzne spory o model relacji z UE i skalę zaangażowania w Europie w porównaniu z innymi makroregionami oraz o politykę gospodarczą i budżetową. Jednym z głównych problemów jest niechęć do zwiększenia wydatków na obronność znacząco powyżej 2% PKB.

PISM STRATEGIC FILE

W 2016 r. w polityce brytyjskiej ujawniło się – po raz kolejny w historii najnowszej – napięcie między wizjami przyszłości Zjednoczonego Królestwa jako państwa ściśle zintegrowanego z kontynentalną Europą a planami globalnej aktywności i interesów. Choć kontrolę nad procesem wystąpienia z UE sprawowały wyłącznie rządy premierów z Partii Konserwatywnej (Davida Camerona, Theresy May i Borisa Johnsona), charakterystyka podziału politycznego na tle brexitu skutecznie utrudniała sformułowanie spójnej wizji nowej polityki zagranicznej. Działo się tak zwłaszcza z uwagi na przebieg podziału politycznego na tle stosunku do UE w poprzek najsilniejszych partii politycznych i ich elektoratów, wyrównany wynik referendum (52% głosów za wystąpieniem z UE kontra 48% za pozostaniem w niej) i spory co do wynikającego stąd mandatu rządu. Naturalną konsekwencją brytyjskich problemów wewnętrznych z uzgodnieniem wspólnej wizji relacji z UE były trudności z określeniem roli pobrexitowej Brytanii w świecie.

Konsekwencją brytyjskich problemów wewnętrznych były trudności z określeniem roli pobrexitowej Brytanii w świecie.

Eskalacja wewnętrznego sporu politycznego spowodowała wyparcie pierwotnej koncepcji stosunkowo „miękkiego” brexitu, reprezentowanej

przez May w latach 2016–2019 i zakładającej utrzymanie bliskiej współpracy z UE (m.in. faktycznego członkostwa Wielkiej Brytanii w jednolitym rynku dla towarów UE), przez znacznie bardziej radykalną formułę wprowadzoną przez Johnsona w latach 2019–2020, która zakładała maksymalizację tradycyjnie rozumianej suwerenności narodowej i uwolnienie się od „kajdanów” unijnych procesów decyzyjnych, uzgodnień i polityk (*EU shackles*). Formalne zamknięcie procesu wystąpienia z UE z końcem 2020 r. na podstawie unijno-brytyjskiej Umowy o współpracy i handlu (TCA) pozwoliło przedstawić nową wizję szeroko rozumianej polityki zagranicznej Wielkiej Brytanii w wydanym w marcu 2021 r. Zintegrowanym przeglądzie polityki bezpieczeństwa, obrony, rozwojowej i zagranicznej (dalej: Zintegrowany Przegląd). W dokumencie tym zapowiedziano większe zaangażowanie poza Europą, zwłaszcza w regionie Indo-Pacyfiku. Kluczowym impulsem do aktualizacji Przeglądu w marcu 2023 r. stała się pełnoskalowa inwazja Rosji na Ukrainę rozpoczęta w lutym 2022 r. Korekta (*Refresh*) strategii potwierdziła jednak jej podstawowe pierwotne priorytety i założenia¹.

Ewolucja założeń brytyjskiej strategii globalnej

Dokument z 2021 r. stanowi rozwinięcie wcześniejszych okresowych przeglądów strategicznych, w szczególności Strategicznego przeglądu obronnego (SDR)² z 1998 r. oraz Strategicznego przeglądu obrony i bezpieczeństwa (SDSR)³ z 2010 r. Mimo ciągłości koncepcyjnej widocznej w odniesieniu do kwestii obrony Zintegrowany Przegląd z 2021 r. ustanowił pod kilkoma względami nową jakość w brytyjskiej debacie politycznej. Był to pierwszy dokument, w którym założono integrację całej szeroko rozumianej sfery relacji zewnętrznych w jedną spójną strategię obejmującą obronność, bezpieczeństwo, dyplomację i inne sektory⁴. Została ona oparta na czterech założeniach: aktywnego

¹ Warto podkreślić, że mimo licznych zmian personalnych na szczytach polityki brytyjskiej w latach 2021–2023 oba dokumenty opracował i pilotuje wdrażanie ten sam zespół ekspercki w kancelarii premiera pod kierownictwem prof. Johna Bew, zob. S. Swinford, *Who is John Bew, Rishi Sunak's Foreign Policy Adviser?*, „The Times”, 20 października 2023 r., www.thetimes.co.uk.

² *Modern Forces for the Modern World: Strategic Defence Review*, Ministry of Defence, lipiec 1998, <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/>.

³ *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, Cabinet Office, październik 2010, <https://assets.publishing.service.gov.uk/>.

⁴ Koresponduje ona z przekształceniami w strukturze brytyjskiego rządu wdrażanymi od początku premierostwa Johnsona, m.in. z połączeniem ministerstw spraw zagranicznych oraz rozwoju międzynarodowego w marcu 2020 r. Podejście to ma też wiele podobieństw do amerykańskiego DIME (*diplomatic, informational, military, and economic*) stosowanego w planowaniu strategicznym i integrującego sfery dyplomatyczną, informacyjną,

PISM STRATEGIC FILE

kształtowania środowiska międzynarodowego, odstraszania, obrony i konkurencji we wszystkich domenach, eliminacji słabych stron i zwiększania odporności, a także tworzenia przewag strategicznych. Z tego powodu Zintegrowany Przegląd został przygotowany przez Cabinet Office (brytyjski odpowiednik KPRM), a nie przez jeden z resortów. Jest też pierwszym dokumentem strategicznym od kilku dekad, który zasadniczo opiera się na założeniu rozwijania brytyjskiego potencjału obronnego i rozszerzania zakresu ról odgrywanych przez państwo w skali globu. Celem SDR była tymczasem realizacja dywidendy pokojowej w odniesieniu do brytyjskich sił zbrojnych po zakończeniu zimnej wojny, zaś kluczowym uwarunkowaniem w opracowywaniu SDSR były cięcia budżetowe wywołane kryzysem finansowym z lat 2008–2011.

Wizja „Globalnej Brytanii” przedstawiona w Zintegrowanym Przeglądzie z 2021 r. zakłada większe zaangażowanie tego państwa w obronę porządku światowego opartego na multilateralizmie, prawie międzynarodowym, wolnym handlu i wartościach demokratycznych. Wyeksponowane zostały: zasada suwerennego formowania przez Zjednoczone Królestwo

Zintegrowany Przegląd jest pierwszym dokumentem strategicznym od kilku dekad, który zasadniczo opiera się na założeniu rozwijania brytyjskiego potencjału obronnego.

Wyeksponowana została potrzeba zdystansowania się wobec UE przy utrzymaniu bliskiej współpracy na wybranych polach z jej państwami członkowskimi, a także zwrot w stronę Indo-Pacyfiku.

polityki zagranicznej po brexicie, potrzeba zdystansowania się wobec UE przy utrzymaniu bliskiej współpracy na wybranych polach z jej państwami członkowskimi, a także zwrot w stronę regionu Indo-Pacyfiku⁵. Jako kluczowe cele nowej strategii zostały wskazane: utrzymanie przewagi strategicznej poprzez rozwój badań naukowych i technologii; utrzymanie otwartego porządku międzynarodowego; wzmacnianie zbiorowych systemów bezpieczeństwa i obrony, a także podwyższanie poziomu odporności państwa. Dokument wskazał też na zwiększenie zagrożeń państwowych poniżej progu otwartego konfliktu, obejmujących operacje wywiadowcze i cybernetyczne oraz kampanie dezinformacyjne, co ma miejsce równolegle ze wzrostem ryzyka klasycznych konfliktów zbrojnych. Wielka

Brytania uwzględniała też rywalizację systemową z państwami kwestionującymi porządek międzynarodowy (np. Rosją, Iranem i Koreą Płn.) lub dążącymi do jego przebudowy (np. Chinami). Dokument przedstawił ponadto strategiczną broń jądrową jako kamień węgielny brytyjskiej strategii obronnej, zapowiadając rozbudowę arsenału nuklearnego o ok. 45% i gotowość do modyfikacji zasad jego użycia w odpowiedzi na wrogie działania innych państw dysponujących tym typem broni masowego rażenia.

Tradycyjnie dla brytyjskiej polityki zagranicznej po II wojnie światowej jako najważniejszego sojusznika strategicznego wskazano Stany Zjednoczone. Wynika to nie tylko z potęgi USA, ale też szerokiego zakresu relacji brytyjsko-amerykańskich, obejmujących wspólnotę historyczną, kulturalną i wartości, zbliżone systemy prawne, a także ścisłe powiązania gospodarcze⁶ oraz współpracę obronną

Tradycyjnie dla brytyjskiej polityki zagranicznej po II wojnie światowej jako najważniejszego sojusznika strategicznego wskazano Stany Zjednoczone.

wojskową i gospodarczą, zob. *Joint Doctrine Note 1-18: Strategy*, Joint Chiefs of Staff, 25 kwietnia 2018 r., www.jcs.mil.

⁵ *Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, www.gov.uk.

⁶ W świetle danych za 2022 r. USA stanowiły najważniejszy rynek eksportowy dla Wielkiej Brytanii (12% wartości eksportu, 64 mld dol.) oraz inwestycyjny (bezpośrednie inwestycje zagraniczne – BIZ – o wartości 665 mld dol.). Dla USA Zjednoczone Królestwo było z kolei piątym najważniejszym rynkiem eksportowym o wartości 76 mld dol. i najważniejszym rynkiem lokowania BIZ o wartości 1100 mld dol.; *UK Trade in Goods, Year in Review*, Office for National Statistics, www.ons.gov.uk; *Direct Investment by Country and Industry, 2022*,

PISM STRATEGIC FILE

i wywiadowczą. W dokumencie w dalszej kolejności wyeksponowane zostały bliskie relacje z szeregiem państw europejskich, w szczególności z Francją, z którą Zjednoczone Królestwo łączy szczególnie bliskie partnerstwo w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Polska została określona mianem „kluczowego partnera w zakresie bezpieczeństwa europejskiego”⁷. Choć Wielka Brytania dostrzega kolektywny udział UE w zapewnianiu pokoju i dobrobytu w Europie, kluczowa rola przypisana została współpracy z poszczególnymi państwami członkowskimi.

Rewizja dokonana w 2023 r.⁸, zachowując istotę pierwotnej koncepcji, wskazała na konieczność uszczegółowienia i ponownego przemyślenia brytyjskiej odpowiedzi na wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa, zwłaszcza w kontekście zaangażowania na rzecz obrony Ukrainy i brytyjsko-

Rewizja dokonana w 2023 r. podkreśla ścisły związek bezpieczeństwa Zjednoczonego Królestwa z wynikiem wojny na Ukrainie.

amerykańsko-australijskiego partnerstwa w zakresie bezpieczeństwa (AUKUS). Nowa wersja podkreśla ścisły związek bezpieczeństwa Zjednoczonego Królestwa z wynikiem wojny na Ukrainie, co powinno wpływać na brytyjską determinację do udzielania jej wsparcia militarnego oraz przeciwstawiania się Rosji

będącej podstawowym źródłem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa zbiorowego w Europie. W przypadku ChRL silniej wyeksponowano ocenę tego państwa jako rywala systemowego, choć mimo intensywnej debaty eksperckiej i politycznej powstrzymano się od określenia Chin mianem adwersarza. W dokumencie z 2023 r. wyeksponowano takie źródła zagrożeń ze strony ChRL, jak próby budowy sinocentrycznego ładu światowego, wzmacnianie współpracy chińsko-rosyjsko-irańskiej czy zbrojenia. Wzmocniono też przekaz dotyczący przeciwstawiania się Wielkiej Brytanii działaniom Chin zmierzającym do zmiany porządku międzynarodowego siłą (np. ograniczenia swobody żeglugi na Morzu Południowochińskim) poprzez jej silniejsze zaangażowanie w sojusze regionalne (np. AUKUS) i rywalizację technologiczną.

Zgodnie z zasadami brytyjskiej polityki wobec rosyjskiej agresji⁹, które opierają się na konsekwentnym wspieraniu wysiłku wojennego Ukrainy dostawami uzbrojenia, informacji wywiadowczych, szkoleniami wojska i w mniejszym stopniu pomocą finansową, w rewizji z 2023 r. zadeklarowane zostało przeznaczenie na obronę tego państwa dodatkowych 2,3 mld funtów w roku finansowym 2023/2024¹⁰. Ponadto w 2023 r. wydatki na obronę zostały powiększone o 11 mld funtów (na lata 2023–2025) w stosunku do pakietu o wartości 24 mld funtów przyznanego Ministerstwu Obrony wraz przyjęciem Zintegrowanego Przeglądu w 2021 r. (lata 2021–2025). Pakiet z 2023 r. ma zostać przeznaczony głównie na uzupełnienie zapasów amunicji i sprzętu przekazanych Ukrainie przez siły zbrojne Zjednoczonego Królestwa oraz na dofinansowanie programu budowy okrętów podwodnych (AUKUS). Zmiany te podniosą udział wydatków na obronę do poziomu 2,25% PKB¹¹. Wielka Brytania planuje ponadto dodatkowe inwestycje w naukę i technologię. W 2022 r.

U.S. Bureau of Economic Analysis, www.bea.gov; *United Kingdom's Top Trading Partners 2022*, World's Top Exports, www.worldstopexports.com; Top Export Partners U.S. 2022, Statista, www.statista.com.

⁷ Por. P. Biskup, *Polityka Polski wobec Wielkiej Brytanii*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2021”, PISM, Warszawa 2023.

⁸ *Integrated Review Refresh 2023: Responding to a More Contested and Volatile World*, www.gov.uk.

⁹ P. Biskup, *Brytyjska polityka wobec Ukrainy: Rewizja czy rozwinięcie globalnej strategii?*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2022, nr 2, s. 78–89; J. Rogers, P. Biskup, H. Shelest, *The Trilateral Initiative: Rekindling Relations Between Britain, Poland and Ukraine*, Centre on Geostategy, 1 lutego 2023 r., www.geostategy.org.uk.

¹⁰ Wedle danych za maj 2023 r. Zjednoczone Królestwo było drugim po USA dostawcą pomocy dla Ukrainy, jej całkowita wartość wynosiła ok. 11 mld dol., zob. *Total Bilateral Aid to Ukraine by Country & Type 2023*, Statista, www.statista.com; C. Mills, *Military Assistance to Ukraine since the Russian Invasion*, House of Commons Library Research Briefing no. 9477, 4 października 2023 r., www.commonslibrary.parliament.uk.

¹¹ *PM announces major defence investment in launch of Integrated Review Refresh*, Prime Minister's Office, 13 marca 2023 r., www.gov.uk; W. Jessett, T. McKane, P. Watkins, *How Refreshing? An Initial Assessment of the*

PISM STRATEGIC FILE

zaplanowano w wieloletnim planie finansowym przeznaczenie na badania i rozwój rekordowej sumy 39,8 mld funtów (lata 2022–2025), z założeniem osiągnięcia do 2027 r. udziału tej polityki w PKB na poziomie 2,4%. W 2023 r. ten program finansowy powiększono o 3,5 mld funtów (do wydania do 2034 r.)¹².

Brytyjskie strategie obronne z 2021 r. i 2023 r.¹³, które uszczegóławiają Zintegrowany Przegląd z 2021 r. i jego rewizję z 2023 r., mają poważne konsekwencje dla współpracy w NATO. Dokumenty potwierdziły brytyjskie zobowiązania w ramach NATO, w tym obecność wojskową w Polsce i Estonii oraz podwyższenie poziomu wydatków obronnych do 2,2% PKB. Struktura wydatków, rozbudowa arsenału odstraszania nuklearnego o ok. 45% i modyfikacja zasad jego użycia, plany rozwoju baz i misji wojskowych w Afryce, Azji i Australii, a także wzmocnienie ofensywnych zdolności cybernetycznych i robotyzacji pola walki wskazują jednak na przekierowywanie znaczącej części brytyjskiej aktywności poza Europę. Zintegrowany Przegląd w 2021 r. założył ponadto redukcję wojsk lądowych do 73 tys., co zostało podtrzymane w rewizji z 2023 r.

W strategii obronnej z 2023 r. zwiększony został nacisk na zdolności do reagowania na zagrożenia ze strony aktorów państwowych.

W strategii obronnej z 2023 r. zwiększony został nacisk na zdolności do reagowania na zagrożenia ze strony aktorów państwowych (np. konflikty symetryczne, zakłócenia stabilności systemu międzynarodowego, rywalizację technologiczną i wyścig zbrojeń). Mniejsze znaczenie ma natomiast reagowanie na takie zagrożenia, jak terroryzm czy zmiany klimatyczne. W konsekwencji punkt ciężkości brytyjskich wysiłków na polu

szeroko rozumianego bezpieczeństwa został przesunięty ku modernizacji sił zbrojnych oraz rozwijaniu potencjału produkcyjnego i gospodarczego – niezbędnych do rywalizacji z wrogimi państwami. W szczególności wskazano na konieczność pilnego wzmocnienia infrastruktury krytycznej oraz obrony cywilnej, powietrznej i przeciwrakietowej. Położono też nacisk na utrzymanie narzędzi wiarygodnego odstraszania poprzez inwestycje w broń jądrową, konwencjonalną, cybernetyczną i kosmiczną, przy utrzymaniu centralnej roli NATO w brytyjskim systemie sojuszy. Zdaniem Zjednoczonego Królestwa organizacja ta powinna też odgrywać główną rolę w koordynowaniu wsparcia dla Ukrainy. Zaakcentowano również tworzenie przewagi strategicznej poprzez kształcenie kadr dla sektora obronnego, wspieranie innowacji, szerszego wykorzystania nowych technologii (zwłaszcza cyfrowych, np. sztucznej inteligencji) i bliskiej współpracy między siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa a przemysłem. Wreszcie, nawiązując do pozytywnych doświadczeń przy wspieraniu obrony Ukrainy, wskazano potrzebę zwiększenia odporności gospodarczej poprzez zacieśnienie współpracy z państwami G7.

Zwrot ku Indo-Pacyfikowi

W Zintegrowanym Przeglądzie z 2021 r. Wielka Brytania została scharakteryzowana jako państwo europejskie o szerokim spektrum interesów globalnych. Choć jej dobrobyt ma zależeć od pogłębienia powiązań gospodarczych z dynamicznymi regionami poza Europą (np. Afryką, Zatoką Perską) i utrzymania współpracy z państwami europejskimi, rolę nowego koła zamachowego dla brytyjskiego handlu

W Zintegrowanym Przeglądzie z 2021 r. Wielka Brytania została scharakteryzowana jako państwo europejskie o szerokim spektrum interesów globalnych.

UK's Integrated Review Refresh, RUSI, 27 marca 2023 r., www.rusi.org; *UK Budget 2023: The Chancellor's Speech in Full*, „Financial Times”, 15 marca 2023 r., www.ft.com.

¹² *Government Announces Plans for Largest Ever R&D budget*, 14 marca 2022 r., www.gov.uk; *Government Commits Up to £3.5 Billion to Future of Tech and Science*, 16 marca 2023 r., www.gov.uk.

¹³ *Defence Command Paper 2021: Defence in a Competitive Age*, www.gov.uk; *Defence Command Paper 2023: Defence's Response to a More Contested and Volatile World*, www.gov.uk.

PISM STRATEGIC FILE

Rolę nowego koła zamachowego dla brytyjskiego handlu i wzrostu gospodarczego odgrywać ma w XXI w. region Indo-Pacyfiku.

i wzrostu gospodarczego odgrywać ma w XXI w. region Indo-Pacyfiku. Jest to obszar o największej dynamice gospodarczej i jednocześnie kluczowym znaczeniu strategicznym, z którym Zjednoczone Królestwo ma liczne powiązania historyczne, polityczne, gospodarcze i społeczne (w tym liczącą 1,7 mln osób diasporę).

Od początku XIX do połowy XX w. region ten – definiowany wówczas jako Daleki Wschód – miał duże znaczenie dla gospodarki i polityki zagranicznej Wielkiej Brytanii jako mocarstwa kolonialnego. Po okresie względnego spadku jego znaczenia w brytyjskiej polityce w II połowie XX w. stawał się coraz istotniejszy w wyniku pozimnowojennej globalizacji (w której kluczową rolę odgrywały Chiny). Podczas premierostwa Davida Camerona relacje dwustronne z ChRL definiowano wręcz jako „złoty okres”. Wszystkie te czynniki były ważne podczas kampanii referendalnej w 2016 r., gdy zwolennicy brexitu prezentowali hasłową wizję „Globalnej Brytanii” jako alternatywę dla UE. Wskazywali na potrzebę i możliwość odnowienia relacji z państwami Wspólnoty Narodów z jednej strony i ekspansji na dynamicznie rozwijających się rynkach państw azjatyckich z drugiej. Ostatnimi przykładami tego podejścia były jeszcze decyzje z przełomu lat 2020 i 2021 dotyczące otwarcia brytyjskiej infrastruktury krytycznej na chińskie inwestycje¹⁴.

W latach 2020–2021 dokonał się jednak zasadniczy zwrot w brytyjskiej polityce względem Chin i – w konsekwencji – całego regionu Indo-Pacyfiku. Miał on szereg przyczyn, z których najważniejszymi były zmiana przez ChRL statusu Hongkongu przy pogwałceniu brytyjsko-chińskiej Wspólnej Deklaracji z 1984 r.¹⁵ oraz utrata zaufania do tego państwa na tle jego polityki pandemicznej i wrogich reakcji (sankcje handlowe) na australijskie dochodzenie w sprawie przyczyn pandemii. Ważną rolę odegrały też nagłościone w Wielkiej Brytanii prześladowania ludności ujgurskiej i polityka administracji prezydenta USA Donalda Trumpa zniechęcająca sojuszników do współpracy z chińskimi firmami przy budowie sieci 5G. Zwrot zmaterializował się m.in. w postaci zablokowania udziału chińskich inwestorów w rozbudowie całej brytyjskiej infrastruktury krytycznej (m.in. sieci telekomunikacyjnych, elektrowni jądrowych) oraz w przedsiębiorstwach sektora zbrojeniowego i elektronicznego (firmy brytyjskie odgrywają m.in. kluczową rolę na świecie w projektowaniu półprzewodników). Chociaż Zintegrowany Przegląd wskazuje na Chiny jako „rywala systemowego”, z którym jest możliwa współpraca w wybranych sprawach (np. globalnych zmian klimatycznych), to Wielka Brytania ma podchodzić ostrożniej do współpracy z nimi, aby ograniczać związane z nią ryzyko (*derisking*)¹⁶.

W latach 2020–2021 dokonał się jednak zasadniczy zwrot w brytyjskiej polityce względem Chin i całego regionu Indo-Pacyfiku.

Gospodarczym fundamentem brytyjskiego zwrotu indopacyficznego jest obecnie członkostwo w CPTPP.

Gospodarczym fundamentem brytyjskiego zwrotu indopacyficznego jest obecnie członkostwo w Całościowym i progresywnym partnerstwie transpacyficznym (CPTPP), które poprzedziło

zawarcie dwustronnych umów handlowych z Japonią i Australią¹⁷. Po brytyjskiej akcesji Partnerstwo Transpacyficzne liczy 12 państw i ok. 500 mln mieszkańców, dysponując dziesięcioprocentowym

¹⁴ P. Biskup, *Dynamika i perspektywy relacji brytyjsko-chińskich w latach 2010–2021*, w: *Chiny w polityce międzynarodowej*, Ośrodek Myśli Politycznej, Studia i Analizy, Kraków 2022.

¹⁵ *Official Publication: Sino-British Joint Declaration on the Question of Hong Kong*, 7 Loy. L.A. Int'l & Comp. L. Rev. 139 (1984), <http://digitalcommons.lmu.edu/>.

¹⁶ P. Biskup, *Polityka Zjednoczonego Królestwa wobec Indo-Pacyfiku: Od brytyjsko-chińskiej złotej ery do AUKUS*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2023, nr 4 (w przygotowaniu).

¹⁷ *Accession Protocol of the UK to the CPTPP*, 17 lipca 2023 r., www.gov.uk; *UK–Japan Comprehensive Economic Partnership Agreement*, www.gov.uk; *UK–Australia Free Trade Agreement*, www.gov.uk.

PISM STRATEGIC FILE

udziałem w światowym PKB (w porównaniu do ok. 15% dla UE)¹⁸. Brytyjska aktywność w regionie uwzględnia też zacieśnianie współpracy z tradycyjnym najważniejszym blokiem regionalnym – ASEAN. Ma ona jednak węższy zakres i skupia się na usprawnianiu wielostronnego systemu handlowego, walce z korupcją i skutkami pandemii COVID-19, innowacjach cyfrowych oraz tworzeniu odpornych łańcuchów wartości¹⁹.

Od 2020 r. rosła aktywność wojskowa Zjednoczonego Królestwa w regionie, której symbolem był inauguracyjny rejs brytyjskiej grupy lotniskowcowej HMS Queen Elisabeth z mieszaną brytyjsko-amerykańską grupą lotniczą na pokładzie. Jednym z najważniejszych momentów realizacji brytyjskiej

W marcu 2023 r. trójstronne porozumienie AUKUS zostało uzupełnione pierwszym porozumieniem wykonawczym.

strategii bezpieczeństwa dla regionu Indo-Pacyfiku było zawarcie we wrześniu 2021 r. trójstronnego porozumienia AUKUS o współpracy w zakresie bezpieczeństwa, obrony i technologii²⁰. W marcu 2023 r. zostało ono uzupełnione pierwszym porozumieniem wykonawczym, ogłoszonym podczas

spotkania prezydenta USA Joe Bidena, premiera Australii Anthony'ego Albanese'a oraz premiera Rishiego Sunaka w San Diego 13 marca 2023 r.²¹

Porozumienie to przewiduje inwestycje w rozwój bazy przemysłowej w USA, Wielkiej Brytanii i Australii w celu budowy okrętów podwodnych o napędzie nuklearnym. Będzie ono wdrażane etapami. W pierwszym, od 2024 r., uruchomiona zostanie wymiana personelu oraz odbywać się będą wizyty brytyjskich i amerykańskich okrętów w australijskich portach. W drugim, od 2027 r., przewidziano rotacyjne stacjonowanie tych jednostek w Australii. W trzecim, na początku lat 30., Australia zakupi od USA – w ramach rozwiązania pomostowego – do pięciu wielozadaniowych amerykańskich okrętów podwodnych z napędem nuklearnym klasy Virginia. W czwartym, pod koniec lat 30., zbuduje co najmniej osiem nowych jednostek klasy AUKUS. Pod względem konstrukcyjnym będą one oparte na projekcie brytyjskim i wyposażone w urządzenia opracowane z wykorzystaniem technologii ze wszystkich trzech państw. Australia równolegle zainwestuje w rozbudowę przemysłu stoczniowego w USA i Wielkiej Brytanii. Zobowiązania brytyjskie wiążą się z kolei ze wzrostem nakładów na budowę nowych okrętów, infrastrukturę stoczniową oraz rozbudowę baz w kraju i w Australii. Porozumienie implikuje też zasadniczy wzrost liczebności brytyjskiej floty podwodnej do końca lat 30. XXI w. (z obecnych 7 jednostek klasy Astute do 19 jednostek klasy AUKUS)²².

Częścią brytyjskiego zwrotu ku Indo-Pacyfikowi są też podejmowane od kilku lat działania na rzecz dwustronnych partnerstw z Japonią i Koreą Południową w zakresie najbardziej zaawansowanych technologii. W odniesieniu do pierwszego państwa kluczowe było zawarcie w grudniu 2023 r. trójstronnego traktatu brytyjsko-japońsko-włoskiego o wspólnym opracowaniu i wprowadzeniu do produkcji do 2035 r. myśliwca szóstej generacji (Global Combat Air Programme – GCAP, dawniej Tempest). Siedzibą konsorcjum GCAP została Wielka Brytania, a tworzą je brytyjskie koncerny BAE Systems, Rolls-Royce, Leonardo UK i MBDA UK, zaś po stronie japońskiej i włoskiej odpowiednio Mitsubishi

Częścią brytyjskiego zwrotu ku Indo-Pacyfikowi są też podejmowane od kilku lat działania na rzecz dwustronnych partnerstw z Japonią i Koreą Południową.

¹⁸ *The UK and the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP)*, www.gov.uk; *European Union – Share in the global GDP Adjusted for Purchasing Power 2028*, Statista, www.statista.com.

¹⁹ *UK-ASEAN Joint Declaration*, www.gov.uk.

²⁰ M. Piotrowski, *AUKUS – porozumienie wojskowe z nietaktem dyplomatycznym w tle*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2022, nr 2, s. 115–123.

²¹ *Fact sheet: Trilateral Australia-UK-US Partnership on Nuclear-Powered Submarines*, www.gov.uk.

²² A. Allegretti, *Size of UK's Nuclear Submarine Fleet Could Double under Aukus Plans*, „The Guardian”, 13 marca 2023 r., www.theguardian.com.

PISM STRATEGIC FILE

i Leonardo²³. Współpraca z Republiką Korei objęła z kolei m.in. zawarcie w 2019 r. umowy handlowej²⁴, ustanowienie w 2022 r. strategicznego dialogu oraz zawarcie w 2023 r. szeregu umów podczas wizyty państwowej prezydenta Yoon Suk-yeola w Londynie. Dotyczyły one m.in. partnerstwa strategicznego w zakresie cyberbezpieczeństwa, pogłębienia współpracy przemysłów obronnych (m.in. w odniesieniu do koreańskiego programu lotniskowcowego²⁵) oraz współpracy marynarek wojennych w zakresie egzekwowania sankcji ONZ wobec Korei Północnej²⁶.

Relacje z UE – od rywalizacji do normalizacji

W następstwie brexitu stosunki brytyjsko-unijne wkroczyły w nowy etap. Początkowo, w latach 2020–2022, charakteryzowały się wysokim poziomem rywalizacji, a obie strony chciały podkreślić swoją odrębność. W konsekwencji po zawarciu TCA w grudniu 2020 r. szybko ujawniły się spory brytyjsko-unijne o status Irlandii Płn.²⁷ Stopniową normalizację relacji, która znacznie przyspieszyła po zmianach personalnych w brytyjskim rządzie na przełomie lat 2022 i 2023²⁸, stymulowała jednak rosyjska inwazja na Ukrainę w 2022 r.

Stopniowa normalizacja była stymulowana przez rosyjską inwazję na Ukrainę w 2022 r.

Po 2020 r. Wielka Brytania podjęła intensywne starania o szybką finalizację nowych umów handlowych, sygnalizując odchodzenie od ram odziedziczonych po członkostwie w UE. Od 2021 r. odnowiła ponad 70 takich traktatów z państwami trzecimi, zawarła kilka nowych o charakterze dwustronnym oraz 1 lipca 2023 r. przystąpiła do CPTPP. Od stycznia 2021 r. rozpoczęło się też stopniowe odłączanie Zjednoczonego Królestwa od jednolitego rynku UE. O ile w momencie wystąpienia brytyjskie ramy regulacyjne były identyczne z unijnymi, o tyle od tego czasu Wielka Brytania zobowiązana była jedynie do nie pogarszania własnych standardów w stosunku do obowiązujących w Unii w 2020 r. – mimo ciągłego rozwoju regulacji UE (*acquis communautaire*). W konsekwencji przepisy oryginalnych umów unijnych tworzą w Zjednoczonym Królestwie nowe warunki konkurencji nawet w przypadku kopiowania ich w traktatach handlowych podpisywanych przez Wielką Brytanię z państwami trzecimi. Dzieje się tak, ponieważ na brytyjskim rynku wyrównana zostaje pozycja towarów i podmiotów z państw trzecich oraz z UE.

W okresie brytyjsko-unijnych napięć (2020–2022) próby ustanowienia regulacyjnej granicy unijno-brytyjskiej na morzu między Irlandią Płn. a właściwą Wielką Brytanią (uzgodnionej w Protokole irlandzkim do brytyjsko-unijnej Umowy o wystąpieniu z 2019 r.) prowadziły do stopniowego pogarszania się sytuacji politycznej w tej prowincji. Skutkowało to w 2021 r. załamaniem się tamtejszego systemu autonomii opartego na współdzieleniu władzy przez unionistów i republikanów

²³ UK, Japan, and Italy Sign International Stealth Fighter Jet Programme Treaty, Ministry of Defence, 14 grudnia 2023 r., www.gov.uk; P. Biskup, *Polityka Zjednoczonego Królestwa wobec Indo-Pacyfiku: Od brytyjsko-chińskiej złotej ery do AUKUS*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2023, nr 4 (w przygotowaniu).

²⁴ UK/Korea: Free Trade Agreement (with Exchange of Notes), 10 września 2019 r., www.gov.uk. W 2023 r. rozpoczęto rozmowy nad jej poszerzeniem.

²⁵ A. Tovey, *Aircraft Carrier Tech Offered to South Korea as Royal Navy Extends Horizons*, „The Telegraph”, 21 marca 2021 r., www.telegraph.co.uk.

²⁶ UK-Republic of Korea Strategic Dialogue 2022, FCDO, 28 września 2022 r. www.gov.uk; UK-Republic of Korea Strategic Cyber Partnership, FCDO, 23 listopada 2023 r., www.gov.uk; UK and South Korea to Agree New Partnership to Redefine and Strengthen Ties for Next Generation, Prime Minister’s Office, 20 listopada 2023 r., www.gov.uk.

²⁷ P. Biskup, *Kryzys północnoirlandzkiego systemu politycznego a relacje unijno-brytyjskie*, „PISM Policy Paper”, nr 17 (203), lipiec 2021, www.pism.pl.

²⁸ P. Biskup, *Rząd Rishiego Sunaka ostatnią szansą torysów*, „Komentarz PISM”, nr 137/2022, 28 października 2022 r., www.pism.pl

PISM STRATEGIC FILE

(co utrzymuje się do dzisiaj)²⁹. Spory o granicę na wyspie Irlandii wpływały także na opóźnianie przez Komisję Europejską dopuszczania brytyjskich podmiotów do konkursów w ramach programu Horyzont wspierającego badania i innowacje³⁰. Innymi polami unijno-brytyjskiej konkurencji były sektory usług finansowych i rybołówstwa. Strony rywalizowały m.in. o lokalizację kluczowego europejskiego centrum finansowego – działania UE i jej państw członkowskich ograniczały dostęp brytyjskich podmiotów do rynku unijnego i wspierały odpływ inwestorów z Londynu do m.in. Paryża, Amsterdamu, Frankfurtu, i Dublina.

Przełomowymi momentami w pobrexitowych stosunkach Wielka Brytania – UE była decyzja premier Liz Truss z października 2022 r. o włączeniu Wielkiej Brytanii do propagowanego przez Francję projektu Europejskiej Wspólnoty Politycznej (EWP)³¹, a także zawarcie przez Sunaka i przewodniczącą

Przełomowymi momentami w pobrexitowych stosunkach Wielka Brytania – UE była włączeniu Wielkiej Brytanii do propagowanego przez Francję projektu Europejskiej Wspólnoty Politycznej zawarcie Ram Windsorskich w lutym ub.r.

KE Ursulę von der Leyen Ram Windsorskich³² w lutym ub.r. Projekt EWP jest kontynuowany przez następcę Truss, a w 2024 r. Wielka Brytania zorganizuje jej szczyt³³. EWP stanowi obecnie najważniejsze forum dialogu strategicznego z UE, którego nie zdołała zapewnić umowa TCA. Ten stan rzeczy wynikał z wycofania się brytyjskiej delegacji z negocjacji z UE w zakresie pobrexitowej współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej

i bezpieczeństwa. W ocenie rządu Johnsona unijne propozycje dotyczące zarówno sposobu instytucjonalizacji tej współpracy, jak i przełożenia brytyjskiego wkładu na rzecz bezpieczeństwa Unii na ustępstwa gospodarcze, były niesatysfakcjonujące³⁴. Obecnie EWP odgrywa także ważną rolę we francusko-niemieckim eksperckim projekcie reformy ustrojowej UE, zakładającym zróżnicowanie głębokości integracji jako możliwą docelową formułę instytucjonalizacji relacji unijno-brytyjskich³⁵.

Celem Ram Windsorskich, nowelizujących Protokół irlandzki, było z kolei zmniejszenie brytyjsko-unijnych napięć poprzez poprawę płynności handlu w obrębie Zjednoczonego Królestwa, ochronę pozycji konstytucyjnej Irlandii Płn. w ramach całego państwa (co stanowiło naczelną postulat północnoirlandzkich unionistów), zabezpieczenie suwerenności mieszkańców tej prowincji oraz ochronę porządku prawnego UE. Najważniejsze postanowienia Ram dotyczą stworzenia systemu dwóch pasów ruchu w punktach odpraw na morskiej granicy regulacyjnej dla towarów przywożonych do Irlandii Płn. z pozostałych części Zjednoczonego Królestwa. Pasy zielone będą przeznaczone dla towarów, które pozostaną na terenie państwa brytyjskiego, a czerwone dla tych, które mogą być przesyłane dalej do Republiki Irlandii i reszty UE przez „niewidzialną” unijno-brytyjską granicę lądową na wyspie. W przypadku ruchu towarowego zielonym pasem ograniczone zostały wymogi administracyjne, które do tej pory istotnie utrudniały handel w ramach Wielkiej Brytanii. Porozumienie ponadto pozwala brytyjskiemu rządowi zmieniać zasady opodatkowania VAT i akcyzą

²⁹ P. Biskup, *Znaczenie brytyjskich wyborów samorządowych i krajowych dla relacji unijno-brytyjskich*, „Biuletyn PISM”, nr 87 (2506), 1 czerwca 2022 r., www.pism.pl.

³⁰ L. O’Carroll, *UK to Return to EU’s Flagship Horizon Science Research Programme*, „The Guardian”, 6 września 2023 r., www.theguardian.com.

³¹ J. Pieńkowski, T. Żornaczuk, *Drugi szczyt Europejskiej Wspólnoty Politycznej w Mołdawii*, „Komentarz PISM”, nr 25/2023, 2 czerwca 2023 r., www.pism.pl.

³² *Windsor Framework*, European Union, 27 lutego 2023 r., www.europa.eu; *The Windsor Framework*, 27 lutego 2023 r., www.gov.uk

³³ P. Biskup, Ł. Maślanka, *Między kryzysem a współpracą – relacje Wielkiej Brytanii i Francji po brexicie*, „PISM Strategic File”, nr 1 (122), styczeń 2023, www.pism.pl.

³⁴ P. Biskup, *Koniec początku? Relacje unijno-brytyjskie sto dni po brexicie*, „PISM Strategic File”, nr 3 (95), kwiecień 2021, www.pism.pl.

³⁵ *Franco-German Report on EU Reforms*, Auswärtiges Amt, www.auswaertiges-amt.de; J. Szymańska, T. Zajac, *Raport francusko-niemieckiej grupy ekspertów o reformie UE*, „Biuletyn PISM”, nr 138 (2759), 2 października 2023 r., www.pism.pl.

PISM STRATEGIC FILE

w Irlandii Płn. (co na mocy oryginalnego Protokołu północnoirlandzkiego było wykluczone). Umożliwia też automatyczne wprowadzanie do obiegu na terenie prowincji lekarstw dopuszczonych do sprzedaży w pozostałych częściach Zjednoczonego Królestwa. Ramy stworzyły również mechanizm prawny, który pozwala mieszkańcom Irlandii Płn. blokować za pośrednictwem parlamentu krajowego (Stormontu) wejście w życie przepisów unijnych na terenie prowincji. Użycie tego mechanizmu przez Zgromadzenie Północnoirlandzkie zapewni rządowi brytyjskiemu prawo weta wobec stosowania odpowiednich przepisów unijnych (*Stormont brake*)³⁶. Z punktu widzenia UE kluczowy jest natomiast fakt, że porozumienie to potwierdziło nadzór TSUE nad stosowaniem prawa unijnego w Irlandii Płn. i objęcie tej prowincji prawodawstwem dotyczącym wspólnego rynku dla towarów w zakresie niezbędnym dla funkcjonowania „niewidzialnej” granicy lądowej na wyspie Irlandii.

Systemowe wyzwania gospodarcze dla brytyjskiej strategii

Wdrażanie strategii sformułowanej w latach 2021–2023 jest silnie uwarunkowane szeregiem czynników gospodarczych. W tym kontekście kluczowy jest, z jednej strony, obecny stan gospodarki narodowej i formułowana na jego bazie polityka budżetowa, zaś z drugiej – podstawy przyszłej ekonomii w postaci zielonej transformacji wraz z polityką energetyczną.

Obecnie wyzwaniami dla brytyjskiej gospodarki są wciąż niezakończona transformacja pobrexitowa, skutki pandemii COVID-19 w postaci zadłużenia zaciąganego na potrzeby finansowania programów pomocowych i następnie wywołanej przez nie inflacji³⁷, a także radykalne wahania cen energii³⁸. O ile postpandemiczny poziom wzrostu w Wielkiej Brytanii można ocenić jako stosunkowo wysoki w 2022 r. (4,7% PKB) i niewyróżniający się w 2023 r. (0,6% PKB), o tyle skumulowany poziom zadłużenia publicznego utrzymuje się na rekordowo wysokim dla czasów pokoju poziomie ok. 100% PKB, zaś zadłużenie bieżące – również na historycznie wysokim poziomie 130 mld funtów. Kluczowym problemem społeczno-ekonomicznym pozostaje wysoka – jak na warunki brytyjskie – inflacja na poziomie 6,7% (dane za sierpień 2023 r.), która ma poważny wpływ na koszty życia obywateli.

Ambicje w zakresie strategii globalnej napotyka poważne bariery związane z finansowaniem w ramach budżetu państwa dziedzin objętych Zintegrowanym Przeglądem.

W styczniu 2023 r. średnie oprocentowanie dwuletniego kredytu hipotecznego w Wielkiej Brytanii wzrosło np. do rekordowego poziomu 6% (ze średnio 2%)³⁹.

W konsekwencji ambicje w zakresie strategii globalnej napotyka obecnie poważne bariery związane z finansowaniem w ramach budżetu państwa dziedzin objętych Zintegrowanym Przeglądem i składających się na

szeroko rozumianą politykę zagraniczną. Wydatki na obronę wyniosły w roku finansowym 2021/2022 r. 31,6 mld funtów, na politykę zagraniczną i rozwojową – 7,4 mld funtów, a na handel zagraniczny – 0,5 mld funtów. Dla porównania, w tym samym okresie wydatki na zdrowie i opiekę społeczną wyniosły 169,1 mld funtów, a na edukację – 71,6 mld funtów⁴⁰. W wyniku przyznania dodatkowych funduszy w ramach Zintegrowanego Przeglądu z 2021 r. wydatki na obronność wzrosły w roku finansowym 2022/23 do 55,5 mld funtów. W ujęciu względnym stale oscylują jednak wokół poziomu

³⁶ F. Fijałek, *UE i Wielka Brytania. Nowe porozumienie ws. Irlandii Północnej*, „RMF.FM”, 27 lutego 2023 r., www.rmf24.

³⁷ P. Biskup, *Perspektywa szkockich wyborów krajowych a wyzwania brexitu i pandemii*, „Biuletyn PISM”, nr 15 (2213), 28 stycznia 2021 r., www.pism.pl.

³⁸ P. Biskup, *Wyzwania dla nowego rządu Wielkiej Brytanii*, „Komentarz PISM”, nr 116/2022, 9 września 2022 r., www.pism.pl; *Idem, Rząd Rishiego Sunaka ostatnią szansą torysów*, *op. cit.*

³⁹ *U.K. GDP Growth Rate 1961-2023*, MacroTrends, www.macrotrends.net; *How Much Money is the UK Government Borrowing, and Does It Matter?*, „BBC News”, 20 października 2023 r., www.bbc.com; *Inflation and price indices*, Office for National Statistics, www.ons.gov.uk.

⁴⁰ *Budget 2021*, www.gov.uk; *UK Defense Spending 2023*, Statista, www.statista.com; M. Stronell, *UK Defence Spending to Remain above 2% of GDP*, *Jane's*, 18 listopada 2022 r., www.janes.com.

PISM STRATEGIC FILE

2% PKB, a premier Sunak odmawia wskazania daty ich podwyższenia do 2,5% PKB⁴¹. Stało się tak pomimo oszczędności wynikających z włączenia pomocy rozwojowej do budżetu resortu spraw zagranicznych (w 2021 r.) wraz z likwidacją odpowiedniego ministerstwa i następnie zniesienia ustawowego obowiązku wydawania 0,7% PKB na ten cel w kolejnym roku.

W centrum wydanego w 2021 r. przez rząd Johnsona dziesięciopunktowego planu nowej brytyjskiej rewolucji przemysłowej, obejmującej sektory od morskiej energetyki wiatrowej po transport publiczny, była zielona transformacja. Wielka Brytania już w 2008 r. przyjęła pierwsze wiążące prawnie cele w zakresie redukcji emisji CO₂, zaś w 2019 r. pod rządami Theresy May – zobowiązanie do redukcji emisji do poziomu zerowego netto do 2050 r. W trakcie premierostwa Johnsona londyńskie City było promowane jako centrum zielonych finansów, a ekologiczne standardy i model zrównoważonej gospodarki zajęły ważne miejsce w pobrexitowych negocjacjach handlowych Zjednoczonego Królestwa. Państwo to starało się też zajmować eksponowaną pozycję na forach klimatycznych, zwłaszcza podczas konferencji COP26 w Glasgow w 2021 r.⁴²

Założenia zielonej polityki ery Johnsona zostały jednak poddane bardzo znaczącej presji społeczno-ekonomicznej w wyniku agresywnej polityki Rosji, począwszy od spekulacji na europejskim rynku gazu na przełomie lat 2021 i 2022, a następnie globalnego rozchwiania cen tego surowca po inwazji na Ukrainę. Sytuacja wojenna – niezależnie od generowania mechanizmów inflacyjnych – dobitnie zademonstrowała brytyjskim władzom znaczenie bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych. W rezultacie we wrześniu 2022 r. Truss zdecydowała o poważnych korektach strategii klimatyczno-energetycznej opublikowanej kilka miesięcy wcześniej przez Johnsona. Polegały one m.in. na wprowadzeniu bezpieczeństwa dostaw i stabilności sieci jako nowych kryteriów oceny kwestii energetycznych oraz odblokowaniu możliwości eksploatacji nowych złóż gazu, ropy naftowej i węgla na terenie Wielkiej Brytanii⁴³.

Rok później Sunak rozpoczął systematyczną rewizję polityki klimatycznej i energetycznej⁴⁴. W lipcu 2023 r. brytyjski rząd ogłosił plan wydania 100 nowych licencji na wydobycie ropy i gazu ze złóż na dnie Morza Północnego w celu maksymalizacji udziału produkcji krajowej w konsumpcji⁴⁵. We wrześniu ub.r. Sunak zredefiniował właściwość odpowiedniego ministerstwa jako „bezpieczeństwo energetyczne i zmiany klimatyczne”⁴⁶ oraz odroczył do 2035 r. zakaz sprzedaży nowych samochodów z silnikami spalinowymi, kotłów gazowych oraz systemów ogrzewania budynków i wody zasilanych ropą naftową, LPG lub węglem. Zapowiedział ponadto zmianę procedur zatwierdzania brytyjskiego systemu koncesji na emisje CO₂ (tzw. budżetów węglowych) w celu zwiększenia roli parlamentu kosztem ciał eksperckich (tj. wzmocnienia kontroli politycznej). Podsumowaniem tych zmian było przyjęcie w październiku 2023 r. Ustawy o energii⁴⁷, która wprowadziła m.in. nowe procedury przetargowe i system nadzoru nad fuzjami w sektorze energetycznym oraz regulacje traktujące priorytetowo bezpieczeństwo inteligentnych urządzeń energetycznych. Brytyjski regulator energetyczny (Office of Gas and Electricity Markets, Ofgem) będzie też mógł przyspieszać decyzje planistyczne i inne procedury administracyjne dotyczące budowania infrastruktury i wspierania

W 2023 r. Sunak rozpoczął systematyczną rewizję polityki klimatycznej i energetycznej.

⁴¹ P. Biskup, *Rząd Rishiego Sunaka ostatnią szansą torysów*, op. cit.

⁴² P. Biskup, *Brytyjska transformacja klimatyczna wobec wyzwań społeczno-gospodarczych i bezpieczeństwa*, „PISM Strategic File”, nr 7 (115), czerwiec 2023, www.pism.pl.

⁴³ P. Biskup, *Wyzwania dla nowego rządu Wielkiej Brytanii*, op. cit.

⁴⁴ J. Pickard i in., *What Sunak's Net Zero Pivot Means for UK Climate Goals and the Next Election*, „Financial Times”, 20 września 2023 r., www.ft.com.

⁴⁵ *Hundreds of New North Sea Oil and Gas Licences to Boost British Energy Independence and Grow the Economy*, 31 lipca 2023 r., www.gov.uk.

⁴⁶ *In-depth Q&A: What do Rishi Sunak's U-turns Mean for UK Climate Policy?*, Carbon Brief, 22 września 2023 r., www.carbonbrief.org.

⁴⁷ *Energy Act 2023*, www.legislation.gov.uk.

PISM STRATEGIC FILE

innowacji w sektorze. W szczególności został uprawniony do działań na rzecz upowszechniania transportu i magazynowania wodoru (poprzez usuwanie barier rynkowych, redukcję kosztów początkowych i tworzenie nowych ram licencyjnych) oraz transportu i składowania CO₂, aby pomóc w budowie systemu wychwytywania dwutlenku węgla. W rezultacie ustawa nie tylko tworzy nowe ramy regulacyjne, które mają pozwolić brytyjskiej gospodarce na daleko idące oszczędności w procesie wdrażania zielonej transformacji, ale przyznaje też wysoki priorytet bezpieczeństwu energetycznemu⁴⁸.

Mimo silnej krytyki w kraju polityka ta została podtrzymana podczas szczytu klimatycznego COP28 w Dubaju w listopadzie–grudniu 2023 r., gdzie brytyjska delegacja rządowa opowiedziała się za redukcją zużycia – zamiast wycofaniem – paliw kopalnych (podważając wcześniejsze ustalenia w ramach G7). Podtrzymano też opóźnianie terminów osiągnięcia pośrednich etapów na drodze do uzyskania neutralności klimatycznej w 2050 r. Premier Sunak argumentował, że właściwa polityka klimatyczna musi gospodarczo wzmacniać, a nie osłabiać państwa i społeczeństwa ją wdrażające.

Wnioski i perspektywy

Od wystąpienia z UE Wielka Brytania stara się konsekwentnie wdrażać strategię polegającą na dystansowaniu się wobec rynku i mechanizmów decyzyjnych UE na rzecz umacniania powiązań z regionami o szybszym wzroście gospodarczym, zwłaszcza z Indo-Pacyfikiem. Brytyjskie władze w ostatnich kilku latach starały się jednocześnie podtrzymywać współpracę dwustronną z tradycyjnymi partnerami europejskimi przy pominięciu struktur decyzyjnych UE. Równoległe tworzyły też nowe formaty współpracy militarnej i gospodarczej w regionie Indo-Pacyfiku.

Strategia brytyjska z 2021 r. wymaga wyważonej, ale krytycznej oceny. Uwzględniając poprzedzający jej opracowanie chaos polityczny w Wielkiej Brytanii w latach 2016–2020, zwraca uwagę wysoki poziom spójności konceptualnej, w tym jasne uwzględnienie systemowych konsekwencji przyjętego przez rząd Johnsona modelu relacji z UE (swoboda decyzyjna kosztem dostępu do rynku UE). Konsekwencją tego modelu jest jednak nie tylko możliwość, ale i konieczność poszukiwania nowych partnerów i rynków zbytu poza Europą. Wymaga to wieloletnich działań dostosowawczych, które długotrwałością będą zapewne porównywalne z procesem akcesji do UE (około dekady). Poważne wątpliwości budzi możliwość realizacji tych ambitnych założeń bez zasadniczej

Konsekwencją modelu „twardego brexitu” jest nie tylko możliwość, ale i konieczność poszukiwania nowych partnerów i rynków zbytu poza Europą.

reformy budżetu państwa, która nie jest z kolei możliwa bez debaty publicznej, uzyskania nowego mandatu wyborczego i przeprowadzenia zmian w strukturze brytyjskiej gospodarki. W praktyce oznacza to możliwość wdrożenia wymaganych reform dopiero po nadchodzących wyborach do Izby Gmin (które muszą się odbyć najpóźniej w styczniu 2025 r.) i jedynie w zakresie legitymowanym manifestem wyborczym zwycięskiej partii politycznej. W konsekwencji będzie to ostatecznie wymagać urealnienia strategii z 2021 r. lub znalezienia zagranicznych partnerów dla sfinansowania najbardziej kosztownych programów niezbędnych dla jej realizacji.

Wydaje się jednak, że już obecnie mamy do czynienia z rozpoczęciem takiego trendu. W odniesieniu do UE premier Truss zdecydowała się na wejście z UE w dialog strategiczny w ramach EWP, wypełniając – choć na razie jedynie w wymiarze politycznym – lukę po fiasku rozmów na ten temat podczas brytyjsko-unijnych negocjacji brexitowych w 2020 r. W odniesieniu z kolei do dzielenia kosztów największych programów zbrojeniowych z partnerami, porozumienie wykonawcze AUKUS

⁴⁸ J. Loughran, *Major Revamp of Energy Rules Targets Net Zero and Boosts Competition*, „Engineering and Technology Magazine”, 27 października 2023 r., <https://eandt.theiet.org>; *PM to call for ‘era of action’ at COP28 Climate Summit*, Prime Minister’s Office, 1 grudnia 2023 r., www.gov.uk; *The Observer view on Cop28: UK Is Turning Its Back on Chance to Lead Climate Fight*, „The Observer”, 12 listopada 2023 r., www.theguardian.com.

PISM STRATEGIC FILE

z marca 2023 r. zakłada daleko idącą integrację przemysłów obronnych trzech państw obejmującą wymianę technologii nuklearnych, systemów rozpoznania, łączności i innych. Podobny skutek ma wywierać traktat brytyjsko-japońsko-włoski z grudnia 2023 r., który ma zapewnić konsorcjum GCAP krytyczną masę zamówień czyniących projekt myśliwca szóstej generacji uzasadnionym ekonomicznie. Współpraca z Australią, Japonią i Koreą Południową w zakresie najbardziej zaawansowanych technologii wojskowych i podwójnego zastosowania stanowić będzie ponadto ważną kotwicę dla brytyjskiej polityki w regionie Indo-Pacyfiku. Rewizja rozpoczęła się też na polu zielonej transformacji. Stało się tak pomimo silnych kontrowersji w ramach obozu rządzącego (m.in. protestów Johnsona i Aloka Sharmy, byłego pełnomocnika rządu ds. COP 26) oraz ugrupowań opozycyjnych.

Pogłębienie lub poszerzenie kooperacji brytyjsko-unijnej wymagałoby faktycznego renegocjowania umowy TCA.

Choć zawarcie Ram Windsorskich i przystąpienie Zjednoczonego Królestwa do EWP pozwala przebudować relacje unijno-brytyjskie w przyszłości, bezpośrednie skutki tych działań mają ograniczoną wagę. W praktyce umożliwiły odblokowanie przewidzianych w TCA pól współpracy unijno-

brytyjskiej (np. programu Horyzont). Pogłębienie lub poszerzenie tej kooperacji wymagałoby jednak faktycznego renegocjowania umowy między UE a Wielką Brytanią, do czego najwcześniejszą okazją będzie przewidziany w niej przegląd w 2025 r., już po wyborach do Izby Gmin i Parlamentu Europejskiego.

Wraz z pogłębianiem współpracy w ramach CPTPP Wielka Brytania w wymiarze gospodarczym będzie zwiększać dystans wobec UE (zwłaszcza na polu rozwoju łańcuchów wartości i zasad regulacji gospodarki), choć należy zakładać istotne korekty w stosunku do pierwotnej koncepcji Johnsona z 2020 r. Już obecnie widoczna jest np. chęć zacieśniania współpracy badawczo-naukowej z UE, a Partia Pracy zapowiada gotowość do harmonizacji norm sanitarnych i fitosanitarnych po wyborach. Strona brytyjska będzie też zainteresowana udziałem w unijnych programach zbrojeniowych. Zagrożeniem dla traktatowych podstaw brytyjsko-unijnych relacji byłoby z kolei wypowiedzenie lub zawieszenie przez Zjednoczone Królestwo Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, z którą powiązana jest konstrukcja prawna TCA. Ryzyko to jest związane z postępującą radykalizacją brytyjskiej debaty na temat zwalczania nielegalnej imigracji.

Keir Starmer – lider Partii Pracy, która prowadzi w rywalizacji wyborczej, w wystąpieniach z września 2023 r. zobowiązał się do wynegocjowania zmian w Umowie o handlu i współpracy z Unią, które miałyby usprawnić wymianę gospodarczą i współpracę naukową, a także pozwolić na ściślejszą koordynację polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Stwierdził, że „w zmienionym porozumieniu między Wielką Brytanią a UE można osiągnąć więcej” w zakresie biznesu, zgodności z przepisami weterynaryjnymi, usług profesjonalnych, bezpieczeństwa, innowacji, badań i w innych obszarach. Starmer wprost wykluczył jednak powrót Zjednoczonego Królestwa do unii celnej i wspólnego rynku UE⁴⁹. Uwzględniając zatem zapowiedzi programowe Partii Pracy, można oczekiwać utrzymania przez Wielką Brytanię założeń o pogłębianiu współpracy z państwami Indo-Pacyfiku, co będzie zmuszało ją do kontynuacji trendu zwiększania zaangażowania militarnego poza Europą. Co więcej, choć rosyjska inwazja przyspieszyła normalizację relacji brytyjsko-unijnych jeszcze przed wyborami, wzmocniła jednocześnie w Wielkiej Brytanii opinię o dominującej roli NATO w systemie bezpieczeństwa w Europie⁵⁰. Oznacza to, że choć brytyjska strategia najprawdopodobniej będzie podlegać rewizji po

⁴⁹ J. Bartholomew, *Labour Will Seek Major Rewrite of Brexit Deal, Keir Starmer Pledges*, „The Guardian”, 17 września 2023 r., www.theguardian.com.

⁵⁰ Zostało ono potwierdzone współpracą brytyjsko-szwedzką i brytyjsko-fińską na rzecz przystąpienia tych państw do Sojuszu, zob. P. Biskup, K. Dudzińska, *Deklaracja Finlandii o członkostwie w NATO*, „Komentarz PISM”, nr 90/2022, 13 maja 2022 r., www.pism.pl.

PISM STRATEGIC FILE

wyborach parlamentarnych, nie należy spodziewać się radykalnych zmian w jej kluczowych założeniach.

Z punktu widzenia Polski kluczowa będzie (re)dystrybucja posiadanych przez Wielką Brytanię środków w polityce obronnej i bezpieczeństwa między obszarami problemowymi i geograficznymi. Brytyjskie zaangażowanie w Europie było dotąd bardzo cenne z polskiej perspektywy, ponieważ państwo to utrzymywało kontyngenty wojskowe na terenie Polski i państw bałtyckich (w tym pełniło rolę państwa ramowego dla sił NATO w Estonii), było pomocne w procesie akcesji Finlandii i Szwecji

Dla Polski kluczowa będzie (re)dystrybucja posiadanych przez Wielką Brytanię środków w polityce obronnej i bezpieczeństwa między obszarami problemowymi i geograficznymi.

do NATO oraz udzieliło istotnego wsparcia dla Ukrainy. W tym ostatnim przypadku ważna jest nie tylko skala zrealizowanych dostaw i szkoleń wojskowych, ustępująca tylko USA i zbliżona do polskich, ale też systematyczne odgrywanie roli lidera inicjującego nowe formy wsparcia (m.in. pierwsze dostawy czołgów produkcji zachodniej czy pocisków manewrujących o zasięgu kilkuset kilometrów, rozpoczęcie dyskusji o powrocie instruktorów NATO na Ukrainę⁵¹ czy przekazanie

pierwszych okrętów wojennych⁵²). Podtrzymanie dotychczasowego brytyjskiego zaangażowania na flance wschodniej NATO i na Ukrainie będzie jednak coraz trudniejsze, biorąc pod uwagę wielkość brytyjskiego budżetu i zobowiązania zaciągnięte choćby w ramach AUKUS.

W średniookresowej perspektywie Wielka Brytania będzie dysponowała zaawansowanym, ale ograniczonym liczebnie potencjałem militarnym i technologicznym, który będzie ulokowany przede wszystkim w zasobach o wysokiej mobilności strategicznej (jak siły powietrzne i morskie) lub zdolnych do oddziaływania na odległość (jak zdolności cybernetyczne i kosmiczne). Siły lądowe pozostaną natomiast w przewidywalnej perspektywie daleko ograniczone. Uwzględniając z jednej strony limitowany zasób środków, jakie Polska może poświęcić na modernizację własnych sił zbrojnych, a z drugiej szybko zacieśniającą się współpracę zbrojeniową z Wielką Brytanią⁵³, warty rozwijania byłby dialog strategiczny z tym państwem (dwustronnie oraz w ramach UE i NATO) o podziale zadań i możliwościach realizacji obopólnie korzystnych projektów przemysłowych, technologicznych oraz współpracy w zakresie odbudowy Ukrainy.

⁵¹ N. Badshah, *British Troops Could Deploy to Ukraine for First Time to Train Soldiers, Says Grant Shapps*, „The Guardian”, 30 września 2023 r., www.theguardian.com.

⁵² *British Mine Hunting Ships to bolster Ukrainian Navy as UK and Norway Launch Maritime Support Initiative*, Ministry of Defence, 11 grudnia 2023 r., www.gov.uk.

⁵³ P. Biskup, *Polityka Polski wobec Wielkiej Brytanii w 2022 r.*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2022, PISM (w przygotowaniu).