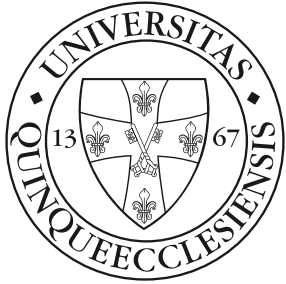


JURA

A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja



Tartalomból

STUDIUM

BORDÁS MÁRIA: A liberális demokrácia felemelkedése és bukása Magyarországon 2.

BORDÁS PÉTER: Két nézőpont a kormányzati transferek kalkulációjához

JENŐ CZUCZAI: Article 8 TEU as a potential (still waiting) legal basis for 'Privileged partnership'-type agreements between the EU and its neighbours

DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF: Az alkotmányelmélet államfogalmai

GYULAVÁRI TAMÁS: Az internetes munkavégzők jogai

HAUTZINGER ZOLTÁN: Gondolatok a kriminalisztika elméleti rendszeréről

HERGER CSABÁNÉ: Az igazságosság és a jogtalanság határai a magyar magánjogban (1920-1944)

JUSZTINGER JÁNOS: A magyar adóigazgatás története a XIX-XX. században II.

KECKÉS ANDRÁS – BUJTÁR ZSOLT: Az értékpapírosítás és jogi szabályozása Kínában

KÓHALMI LÁSZLÓ: A víz büntetőjogi védelmének egyes kérdései

SZÍLOVICS CSABA: Gondolatok a hatékony adórendszer néhány eleméről

VERESS EMÓD: A szovjet típusú diktatúra közjoga Romániában, különös tekintettel Erdély jogtörténetére (1945-1989)

ZSIDAI ÁGNES: A „szabadgondolkodó keresztény”. Bibó és a protestantizmus

COLLOQUIUM

APARICIO ZOLTÁN GERGELY – KOCSIS ZSOLT LÁSZLÓ: Az időleges tulajdon jellegzetes esetei a magyar magánjogban 1945 előtt különös tekintettel a hitbizományra

BÁNEAI EDINA: A vezető tisztségviselői felelősség alakulása az új Ptk. hatályba lépésétől napjainkig

BUDAY-SÁNTHA ANDREA: „Minek nevezetek?” Az információs jogok jelene és jövőbeli szabályozási kihívásai

CSÉFFAI PÉTER – ALMÁSI BÁLINT – BÁRCZI JUDIT: Közvetlen versenytársi összehasonlítás a csőd-előreljesztésben

DARAI PÉTER: Az adóbírság jogintézményének alkalmazása a gyakorlatban

OLENA DEMCHENKO: Comparative Analysis of the Standard Terms and the Unfair Terms Regulation in Ukrainian, Russian and European Legislation

DOMANICZKY ENDRE: Centralizációs és decentralizációs tendenciák a délkelet-csendes-óceáni magyar külügyi hálózatban

FEKETE KRISTÓF BENEDEK: Jogalkotási trendek és jellemzők Magyarországon

HÁMORI ANTAL: Fogyasztói jogok érvényesülése hatósági eljárásban 2.

BIANKA HAVASI: The system of public finances, with special regard to the subsystem of local governments and the financial management of local governments

HOHMANN BALÁZS – PÁNOVICS ATTILA: Vízvédelem és elővigyázatosság – megjegyzések a 13/2018. (IX. 4.) AB határozathoz

MARIA-LUIZA HRESTIC: Considerations on the importance of the law sources

KAISER TAMÁS: A regionalizációtól a lokalizációig: a „gördülő devolúció” perpektívái az Egyesült Királyságban

ILDIKÓ KOVÁCS: The new economic role of the state in terms of the Fundamental Law

KÜHÁR NOÉMI MARIANNA: A Törvényhozási Igazgatóság tevékenysége és az Országgyűlés Hivatalában elfoglalt helye

LENTNER CSABA – HEGEDŰS SZILÁRD: Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok szerepe a feladatellátásban – az állampénzügyi menedzsmentben ágyazottság szemszögéből

GÁBOR MÉLYPATAKI: Civil service law and the right to strike in international context

MÉSZÁROS ÁDÁM ZOLTÁN: Az új típusú kábítószeres értékesítési kérdései az Alkotmánybíróság 3284/2017. (XI.14.) számú határozata kapcsán

NORBERT NADRAI: Questions and answers about the protection of personal and special data of voters

NAGY MELÁNIA: A terrorizmus jelenségei az Interneten

MELÁNIA NAGY – DÁVID TÓTH: The types of terrorism – with special attention to cyber and religious terrorism

BETTINA NYIKOS: The introduction and functioning of Government Windows

PAPP ATTILA: Európa, középkor: városok joga – első rész

PETHŐ BALÁZS: A gyűlékezési jog újraszabályozása – új korlátok a törvényben?

STÁL JÓZSEF: Az időbeli hatály és a kerettényállások problematikája a magyar és a német büntető jogalkalmazásban

SZILÁGYI DÁNIEL: A sérülékeny csoportok oktatáshoz való joga az európai jogvédelmi rendszerekben

TEMESI ISTVÁN: Angolszász és francia választási jogorvoslatok I.

TÓTH DÁVID: A víz jog történelmi szemlényei és a víz jog kodifikációjának újragondolása

ZOLTÁN VARGA: The free movement of capital and the regulation of land transactions in Hungary. The issue of usufructuary and usage rights before the Constitutional Court and the Court of Justice of the EU

AD HOC

BÉKÉSI GÁBOR – SZIJÁRTÓ ISTVÁN: Herczegh Géza munkásságának nyomában. Beszámoló a Herczegh Géza születése 90. évfordulójának tiszteletére tartott Emlékkonferenciáról

BENKE JÓZSEF: Lábady Tamás Emlékkülés a PPKE Jogi Karán

BERGENDI-RÁCZ DIÁNA: „Vadász Vanda: Szemelvény a Bécsi Vételi Egyezmény alkalmazása köréből – tekintettel a magyar bíróságok legújabb esetjogára”

DÖNDŐ CSILLA – LUTRING ERIKA – MOLNÁR KITTI ERIKA: Beszámoló az Alkotmánybíróságon tett látogatásról

MONORI GÁBOR: Gondolatok a jogalkotásról és nyelvezetéről

NIKLAJ PATRÍCIA DOMINIKA: „Modernisierung des Staats- und Rechtssystems in der Habsburgermonarchie und ihre Auswirkung” –

A Márkus Dezső Összehasonlító Jogtörténeti Kutatócsoport konferenciája (Pécs, 2018. március 22-23.)

ÓRIÁS NÁNDOR professzor úr 105 éves korában írt köszöntő levele volt joghallgatóinak

DISPUTA

KECKÉS LÁSZLÓ: Vélemény Dr. Sándor István PhD. egyetemi docens „A vagyonvédelem jogi eszközeinek legújabb nemzetközi tendenciái című akadémiai doktori értekezéséről”

25. évfolyam
2019. 1. szám

J U R A

a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos lapja

2019. 1. szám

HU-ISSN 1218-0793

Felelős kiadó: Dr. Fábián Adrián dékán

A Szerkesztőbizottság

Elnöke: Dr. Korinek László

Tagjai: Dr. Ádám Antal, Dr. Fábián Adrián, Dr. Herke Csongor,
Dr. Kecskés András, Dr. Maczonkai Mihály, Dr. Szécsényi László,
Dr. Szilovics Csaba, Dr. Tóth Mihály, Dr. Trócsányi László,
Dr. Visegrády Antal, Dr. Knut Werner Lange (Universität Bayreuth),
Dr. Lucian Bercea (Universitatea de Vest din Timișoara),
Dr. Peter Hay (Emory University Atlanta),
Dr. Veronica Rebreanu (Universitatea Babeș-Bolyai Cluj-Napoca),
Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos (University of Bello Horizonte),
Dr. Mirela Župan (J.J. Strossmayer University of Osijek)

Főszerkesztő: Dr. Tilk Péter

Szerkesztő: Dr. Bankó Zoltán, Dr. Mohay Ágoston

Postacím: 7602 Pécs, Pf. 450
Tel.: 72/501-599/23226
e-mail: tilk.peter@ajk.pte.hu

A lap, valamint a benne szereplő valamennyi cikk szerzői jogilag védett, ezeknek a szerzői jogi törvény keretein kívül történő bármilyen felhasználása jogellenes és büntetendő. Fénymásolatok személyes használatra készíthetők az egyes tanulmányokról, vagy azok részleteiről. Üzletszerűen készített, illetve felhasznált másolatok díjkötelesek. A megjelentetésre szánt kéziratokat kérjük a fenti e-mail címre eljuttatni. A tanulmányok kötelező és támogató lektorálás után publikálhatók. A beküldendő tanulmányok leírási és idézési követelményei a <http://jura.ajk.pte.hu/> linken található. Folyóiratunk korábbi számai a <http://jura.ajk.pte.hu/index.php?link=letoltes> linken is elérhetők.

A Jura c. folyóirat leírási és szerkesztési követelményei megtalálhatók a <http://jura.ajk.pte.hu/> honlapon.

TARTALOM

STUDIUM

BORDÁS MÁRIA:

A liberális demokrácia felemelkedése és bukása Magyarországon 2.....11

BORDÁS PÉTER:

Két nézőpont a kormányzati transferek kalkulációjához28

JENŐ CZUCZAI:

Article 8 TEU as a potential (still waiting) legal basis for ‚Privileged partnership’-type agreements between the EU and its neighbours37

DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF:

Az alkotmányelmélet államfogalmai52

GYULAVÁRI TAMÁS:

Az internetes munkavégzők jogai70

HAUTZINGER ZOLTÁN:

Gondolatok a kriminalisztika elméleti rendszeréről84

HERGER CSABÁNÉ:

Az igazságosság és a jogtalanság határai a magyar magánjogban (1920-1944)94

JUSZTINGER JÁNOS:

A magyar adóigazgatás története a XIX–XX. században II......104

KECSKÉS ANDRÁS – BUJTÁR ZSOLT:

Az értékpapírosítás és jogi szabályozása Kínában117

KŐHALMI LÁSZLÓ:

A víz büntetőjogi védelmének egyes kérdései.....128

SZILOVICS CSABA:

Gondolatok a hatékony adórendszer néhány eleméről138

VERESS EMÓD:

A szovjet típusú diktatúra közjoga Romániában, különös tekintettel Erdély jogtörténetére (1945-1989)160

ZSIDAI ÁGNES:

A „szabadgondolkodó keresztény”. Bibó és a protestantizmus172

COLLOQUIUM

APARICIO ZOLTÁN GERGELY – KOCSIS ZSOLT LÁSZLÓ:

Az időleges tulajdon jellegzetes esetei a magyar magánjogban 1945 előtt különös tekintettel a hitbizományra186

BÁNFAI EDINA:

A vezető tisztségviselői felelősség alakulása az új Ptk. hatályba lépésétől napjainkig.....195

BUDAY-SÁNTHA ANDREA:

„Minek nevezzetek?” Az információs jogok jelene és jövőbeli szabályozási kihívásai.....207

CSÉFFAI PÉTER – ALMÁSI BÁLINT – BÁRCZI JUDIT:

Közvetlen versenytársi összehasonlítás a csőd-előrejelzésben219

DARAI PÉTER:

Az adóbírság jogintézményének alkalmazása a gyakorlatban234

OLENA DEMCHENKO:

Comparative Analysis of the Standard Terms and the Unfair Terms Regulation in Ukrainian, Russian and European Legislation248

DOMANICZKY ENDRE:

Centralizációs és decentralizációs tendenciák a délkelet-csendes-óceáni magyar külügyi hálózatban257

FEKETE KRISTÓF BENEDEK:	
<i>Jogalkotási trendek és jellemzőik Magyarországon</i>	262
HÁMORI ANTAL:	
<i>Fogyasztói jogok érvényesülése hatósági eljárásban 2.</i>	271
BIANKA HAVASI:	
<i>The system of public finances, with special regard to the subsystem of local governments and the financial management of local governments</i>	293
HOHMANN BALÁZS – PÁNOVICS ATTILA:	
<i>Vízvédelem és elővigyázatosság – megjegyzések a 13/2018. (IX. 4.) AB határozathoz</i>	305
MARIA-LUIZA HRESTIC:	
<i>Considerations on the importance of the law sources</i>	310
KAISER TAMÁS:	
<i>A regionalizációtól a lokalizációig: a „gördülő devolúció” perspektívái az Egyesült Királyságban</i>	314
ILDIKÓ KOVÁCS:	
<i>The new economic role of the state in terms of the Fundamental Law</i>	330
KÜHÁR NOÉMI MARIANNA:	
<i>A Törvényhozási Igazgatóság tevékenysége és az Országgyűlés Hivatalában elfoglalt helye</i> ...	344
LENTNER CSABA – HEGEDŰS SZILÁRD:	
<i>Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok szerepe a feladatellátásban – az állampénzügyi menedzsmentbe ágyazottság szemszögéből</i>	357
GÁBOR MÉLYPATAKI:	
<i>Civil service law and the right to strike in international context</i>	367
MÉSZÁROS ÁDÁM ZOLTÁN:	
<i>Az új típusú kábítószeresértelmezési kérdései az Alkotmánybíróság 3284/2017. (XI.14.) számú határozata kapcsán</i>	378
NORBERT NADRAI:	
<i>Questions and answers about the protection of personal and special data of voters</i>	388
NAGY MELÁNIA:	
<i>A terrorizmus jelenségei az Interneten</i>	403
MELÁNIA NAGY – DÁVID TÓTH:	
<i>The types of terrorism – with special attention to cyber and religious terrorism</i>	413
BETTINA NYIKOS:	
<i>The introduction and functioning of Government Windows</i>	423
PAPP ATTILA:	
<i>Európa, középkor: városok joga – első rész</i>	436
PETHŐ BALÁZS:	
<i>A gyülekezési jog újraszabályozása – új korlátok a törvényben?</i>	450
STÁL JÓZSEF:	
<i>Az időbeli hatály és a kerettényállások problematikája a magyar és a német büntető jogalkalmazásban</i>	470
SZILÁGYI DÁNIEL:	
<i>A sérülékeny csoportok oktatáshoz való joga az európai jogvédelmi rendszerekben</i>	487
TEMESI ISTVÁN:	
<i>Angolszász és francia választási jogorvoslatok I.</i>	496
TÓTH DÁVID:	
<i>A vízjog történelmi szemelvényei és a vízjog kodifikációjának újragondolása</i>	520
ZOLTÁN VARGA:	
<i>The free movement of capital and the regulation of land transactions in Hungary. The issue of usufructuary and usage rights before the Constitutional Court and the Court of Justice of the EU</i>	527

AD HOC**BÉKÉSI GÁBOR – SZIJÁRTÓ ISTVÁN:**

*Herczegh Géza munkásságának nyomában. Beszámoló a Herczegh Géza születése
90. évfordulójának tiszteletére tartott Emlékkonferenciáról*543

BENKE JÓZSEF:

Lábady Tamás Emlékezés a PPKE Jogi Karán.....548

BERGENDI-RÁCZ DIÁNA:

*„Vadász Vanda: Szemelvény a Bécsi Vételi Egyezmény alkalmazása köréből –
tekintettel a magyar bíróságok legújabb esetjogára”*551

DÖNDŐ CSILLA – LUTRING ERIKA – MOLNÁR KITTI ERIKA:

Beszámoló az Alkotmánybíróságon tett látogatásról553

MONORI GÁBOR:

Gondolatok a jogalkotásról és nyelvezetéről.....556

NIKLAJ PATRÍCIA DOMINIKA:

*„Modernisierung des Staats- und Rechtssystems in der Habsburgermonarchie und
ihre Auswirkung” – A Márkus Dezső Összehasonlító Jogtörténeti Kutatócsoport
konferenciája (Pécs, 2018. március 22-23.)*559

ÓRIÁS NÁNDOR:

Óriás Nándor professzor úr 105 éves korában írt köszöntő levele volt joghallgatóinak.....562

DISPUTA**KECSKÉS LÁSZLÓ:**

*Vélemény Dr. Sándor István PhD. egyetemi docens „A vagyonvédelem jogi
eszközeinek legújabb nemzetközi tendenciái című akadémiai doktori értekezéséről”*564

Kaiser Tamás

intézetvezető egyetemi docens

*NKE ÁKK, Államelméleti és Kormányzástani
Intézet*

A regionalizációtól a lokalizációig: a „gördülő devolúció” perpektívái az Egyesült Királyságban

I. Bevezetés

Az 1970-es évek közepén bekövetkezett gazdasági világválság gazdasági és társadalmi hatásai az Egyesült Királyságban felszínre hozták a közigazgatási és fejlesztéspolitikai értelemben is hiányzó területi közép szint problémáját. Erre válaszul az évtized végén kezdődött konzervatív kormányzás idején kezdődött meg az államigazgatás területi szervezetrendszerének kiépítése, majd húsz évvel később, a Tony Blair által vezetett New Labour hatalomra kerülését követően – a politikai devolúció bevezetésének mintegy „mellékhatásaként”, főleg az abból kimaradó Angliában – elindult a főként fejlesztéspolitikai célokat szolgáló, felülről („top down”) kezdeményezett regionalizáció.

Ez a helyzet alapvetően abból adódott, hogy a devolúció nem egységes formában valósult meg. Skócia, Wales és Észak-Írország alkotmányos helyzete egymástól is sok tekintetben különbözött, míg a terület- és lakosság arányát tekintve kiemelkedően legnagyobb országrészben, Angliában nem került sor a politikai devolúció bevezetésére, így ott változatlanul a kormányzás centralizált formája érvényesült. A vonatkozó törvények azonban nyitva hagyták a devolúció folyamatos előrehaladásának és kibontakozásának a lehetőségét anélkül, hogy az egyes országrészek között bármiféle alkotmányos-jogi konvergenciát írtak volna elő. Az Egyesült Királyság közjogi berendezkedését brit szakirodalom, és általában a politikai-közéleti diskurzusok „gördülő” (rolling”), „aszimmetrikus” (asymmetri-

cal), vagy újabban „egyenkénti” (piecemeal) devolúciónak nevezik.¹ Ennek kapcsán szinte kezdettől fogva újraéledt az „örökzöld” West-Lothian-kérdés, ami eredendően Anglia alkotmányos-közjogi helyzetének rendezettségére és paradox vonásaira mutatott rá a politikai devolúció rendszerében. Jelentése azonban a devolúciós törvények életbe lépését követően fokozatosan átalakult, és az utóbbi évtizedben már egy szélesebb értelemben vett „angolkérdésként” merült fel.²

Az „angolkérdés” olyan többrétegű problémahalmaznak fogható fel, amely kifejezi a brit devolúció aszimmetrikus jellegét, a „kis-nemzeti” identitások erőteljes megerősödésére válaszul feléledő angol identitás és nacionalizmus megjelenését, a Westminster reformjának különböző változatait, továbbá a területi versenyképesség erősítése és a területi fejlettségi különbségek mérséklése közötti egyensúly megtartása érdekében a tér „újraszabására” (rescaling) irányuló közigazgatási, közszolgáltatás-szervezési és fejlesztéspolitikai megoldásokat.

Ezek a problémaelemek ráadásul egy időben, egymásra rétegződve, gyakran egymás ellenében, egymást kioltó javaslatok formájában jelennek meg, amelyek lényegében kizárják az átfogó, hosszútávra szóló megoldásokat. Helyettük az egyes részterületeken elérhető, azok sajátosságaira is reagáló, de kézzelfogható eredmények elérésére kerül a hangsúly.

Az eltérő törekvések hiba, vagy legalábbis túlzott leegyszerűsítés lenne pusztán a pártok közötti törésvonalakra visszavetíteni. Az „angolkérdés” ugyanis nem választható el a devolúció két pillérétől.³ Az egyik arról szól, hogy miként lehet Anglia önálló képviselőt megjeleníteni a politikai devolúció következtében kialakult rendszerben, amely a parlamenti szupremácián alapul és nem rendelkezik írott alkotmánnyal. A másik pillér az adminisztratív devolúciót, pontosabban annak különböző variánsait állítja középpontba, ami a dekoncentrációtól a fejlesztéspolitikai régiók létrehozásán keresztül a város-régiók kezdeményezéséig terjed.

A jelen tanulmány az „angolkérdés” helyzetét az adminisztratív devolúció oldaláról vizsgálja a 2010 óta megvalósuló konzervatív kormányzás reformjai és a Brexit várható hatá-

sainak tükrében. Kiindulópontunk első elemét a New Labor kormányzása alatt végbement regionalizáció kudarca, illetve az ezzel szemben állított, a konzervatívok által képviselt lokalizációs program és a város-régiók létrehozása jelenti, ami a neoliberális válságkezelés gyakorlatával összhangban szorosán összekapcsolódott az állami feladatellátást tehermentesítő decentralizációval. Ezt a folyamatot tovább erősítette a 2014 októberében a skót függetlenségről tartott referendum, amelynek lehetséges hatásaival kapcsolatban tett kormányzati lépések a skót devolúció további kiterjesztését összekapcsolták az „angolkérdés” egy lehetséges, de mindeddig meg nem valósult parlamenti megoldásával. („English votes for English laws”).⁴

Kiindulópontunk második eleme szerint ennek híján az „angol devolúció” – leegyszerűsítve: a területi középszint – megvalósulása az adminisztratív devolúció bázisán történik, ami kismértékben elmozdult a politikai devolúció irányába. A 2010-ben hatalomra került konzervatívok a munkáspárti kormányok alatt elindult regionalizáció paradigmáját és gyakorlatát félretéve a lokalizáció paradigmáját hirdették meg, ami a város-régiókban közvetlenül választható polgármester lehetőségével a politikai, míg az ennek előfeltételét jelentő kormányzati feladatok, hatáskörök és források külön-külön megkötött egyezmények („deals”) formájában történő átadása az adminisztratív devolúció irányába mutat. A város-régiókra alapozott növekedés ugyan meghatározó és befolyásos narratívává vált az elmúlt évtizedben („city-growth narrative”), de távolról sem alakult ki egységes, közösen elfogadott koncepcióra, stratégiára, valamint kidolgozott részletekre alapozott megvalósítása. Helyette ismét az aszimmetrikus brit devolúció jól ismert jelenségei köszönnek vissza: fokozatos, „gördülő”, egyenkénti megoldásokon alapuló, ad hoc megközelítés. Mindez egy furcsa, paradoxonban foglalható össze: az aszimmetrikus brit devolúció „kitermelte” az angol kérdést”, amelynek „hazai”, területi dimenziója megint csak aszimmetrikus megoldásokat generál.⁵

A harmadik fontos elemnek azt tekintjük, hogy az Egyesült Királyságban a legnagyobbak a jövedelmi egyenlőtlenségek és a legalacsonyabb a társadalmi mobilitás a jelenlegi

EU28 tagállamai között.⁶ A területi fejlettségi különbségeket a Brexit utáni időszakban várhatóan tovább mélyülnek, amit egy erősen centralizált és „top-down” módon működő kormányzati rendszernek kell(ene) kezelnie.⁷ Mindezt egyszerre tekinthető a Brexit kiváltó okának és egybe következményének, mivel a regionális különbségek a Királyságban hagyományosan jelentősek, és az elmúlt évtizedben fokozatosan növekedtek.⁸ Ez a folyamat része a térségi gazdasági egyenlőtlenségek történelmileg kialakult, régóta húzódó problémájának, amit az is mutat, hogy a kilépést azokban a térségekben támogatták a legnagyobb arányban, amelyek a legkomolyabb gazdasági nehézségekkel néznek szembe, különösen Észak-Angliában és Walesban. Ezzel szemben Nagy-Britannia uniós tagságáról 2016 júniusában tartott népszavazáson éppen azok az elmaradottabb térségek szavaztak a távozásra amelyek a legnagyobb mértékben részesültek az EU felzárkóztatási forrásaiból. A kilépésről folytatott tárgyalásokon csak országos jelentőségű, aggregált, makro-szintű témák szerepelnek, amelyek árnyékában a területi és helyi dimenzió csak dimenzió marginálisan van jelen. Habár a kormányzat érzékelhető lépéseket tett a Brexit utáni gazdaság- és fejlesztéspolitika stratégiai és pénzügyi feltételrendszerének kidolgozására, az uniós támogatások kiváltására, az előrejelzések szerint a Brexit megvalósulásának valamennyi forgatókönyve a területi különbségek további növekedésével számol.

Hipotézisünk szerint az angol devolúció megvalósításának a regionalizációtól a lokalizációig terjedő folyamata mindeddig nem tudott választ adni az „angolkérdés” alapvető alkotmányos-politikai problémáira, emellett pedig még számos kérdést hagy nyitva az adminisztratív devolúció területén is, mint az új területpolitikai paradigma megvalósítása, a város-régiók tényleges helyének és szerepének megtalálása, az egyre mélyülő területi fejlettségi különbségek kezelése, továbbá mindezekkel összefüggésben a Brexit várható területi hatásainak kezelése.

A tanulmány mindezek alapján három fő részre tagolódik. Az első részben az „angol devolúció” utóbbi két évtizedét tekintjük át a brit devolúció előrehaladásának fényében. Ezt követően a Brexithez vezető okok, illetve a lehet-

séges következmények ellentmondásos jellegét vizsgáljuk, majd a brit területpolitika Brexit utáni helyzetét és lehetőségét elemezzük. Végül néhány következtetést fogalmazunk meg az „angol devolúció” és a Brexit területi hatásainak perspektíváival kapcsolatban.

II. Az angolkérdés területi dimenziója: paradigmák, kormányok, intézmények

A második világháború utáni három és fél évtized a tágabb értelemben vett brit regionális politika aktív korszaka volt. Az 1964-ben hatalomra került munkáspárti kormány által létrehozott tizenegy tervezési régió mellett számos kezdeményezés született az angol regionális önkormányzatok kialakítására.⁹ Az egyre égetőbbé váló területi igazgatási és szolgáltatás ellátási problémák megoldására John Major konzervatív kormánya 1994 áprilisában tíz Regionális Kormányhivatalt (Government Offices for the Regions, GOS) hozott létre az ágazati minisztériumok területi szerveinek integrált működése érdekében.¹⁰ A kilenc „vidéki” régió (East Midlands, East of England, North East, North West, Merseyside, South East, South West, West Midlands, Yorkshire and the Humber) élére a helyhatóságok által delegált vezetői testület (Local Authority Leader’s Board) került.¹¹ Önálló régiót (Region of London) alkotott a nagy-londoni térség a közvetlenül választott közgyűlés és a főpolgármester irányításával. A dekoncentrált, területi államigazgatási szervként működő hivatalok 1994 és 2011 között a központi kormány minisztériumai által átruházott hatáskörökkel rendelkeztek, feladatuk az EU regionális támogatásainak menedzselése mellett kiterjedt a területi kormányzati szervek működésének koordinálására és egyes közszolgáltatások el-látására.

Annak ellenére, hogy 2003-ra már kilenc minisztérium szakigazgatási szervei tartoztak hozzájuk, a hivatalok semmiképpen sem tekinthetők regionális kormányzatnak, vagy akár csak általános hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervnek. A hivatalok voltak a kormány „szemei és fülei” a régiókban, de kor-

látozott funkcióik és alacsony költségvetésük, valamint az „anyaminisztérium” állományába tartozó köztisztviselőik jogállása miatt nem tudták elérni, hogy valódi hatalommal bíró területi minisztériumként tekintsenek rájuk.¹²

A régiók megerősítésének következő fontos állomásaként a Blair-kormány 1998-ban a regionális kormányhivatalokkal illetékességi területén (beleértve a londoni régiót is) kilenc regionális fejlesztési ügynökség felállításáról döntött a regionális gazdaságfejlesztés, regeneráció, versenyképesség, foglalkoztatás, szakképzés és fenntartható fejlődés erősítése és ösztönzése céljából. Az ügynökségek a kormányhivatalokkal közösen az EU regionális támogatásainak menedzselésében is szerepet kaptak.

Az ügynökségek forprofit alapon, a szakminisztériumoktól független köztestület formájában működtek, beszámolási kötelezettséggel a fejlesztéspolitikában érintett miniszterek felé. A miniszterek (Londonban a főpolgármester) közösen jelölték ki az ügynökségek elnökeit, valamint a nyolc-tizenöt főből álló, a helyi önkormányzatokat, az üzleti szférát, a szakszervezeteket, valamint a civil szektort képviselő igazgatótanácsokat. Az új évezred első évtizedének végén az ügynökségek több mint kétmilliárd fontot meghaladó költségvetését hat különböző minisztérium finanszírozta az ún. „közös kalap” (single pot) útján, amelyet a kormánnyal való egyeztetést követően viszonylag rugalmasan használhattak fel. Ennek alapján domináns szereplőkké váltak a fejlesztéspolitika tervezésében és finanszírozásában, az egyes szektorok és ágazatok közötti együttműködések kialakításában.

Az angol regionális intézményrendszer harmadik pillérét a regionális fejlesztési ügynökségekről szóló törvény felhatalmazása alapján a „vidéki” régiókban alakult regionális gyűlések (Regional Assembly) alkották.¹³ Tagjait az illetékes miniszter nevezte ki hetven százalékban a helyi képviselőtestületek, harminc százalékban pedig az üzleti csoportok, az ipari és a szolgáltató szektor, a felsőoktatás, a szakszervezetek, valamint a civil szervezetek delegáltjaiból. A regionális gyűlések tehát nem rendelkeztek közvetlenül választott képviselőkkel.¹⁴

A testületek egyrészt a központi kormányzati minisztériumoktól, másrészt a korábban már működő regionális testületektől – mint

például a regionális tervezési konferencia, vagy a regionális munkaadói szervezetek – vettek át feladatokat. Hatáskörükbe tartozott még a regionális fejlesztési ügynökségek gazdaságfejlesztési stratégiáinak megvalósítását célzó projektek felügyelete, valamint partner-ségi kapcsolatok kiépítése a régió meghatározó gazdasági és társadalmi szereplőivel. Emellett javaslatokat tehettek arra vonatkozóan, hogy kik képviseljék Királyság érdekeit az EU Régiók Bizottságában.

A Blair-kormány – ahogy ez a 2001-es választási programból világosan kitűnik – a devolúciós folyamat hiányosságait többek között a közvetlenül választott angol regionális testületek felállításával kívánta orvosolni, és erre a szerepre a már működő gyűléseket tartották a legalkalmasabbnak. A választási győzelmet követően 2002-ben a Munkáspárt közzétette a „Te régiód, a te választásod: életre keltjük az angol régiókat” (Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions) című tervezetet, amelyben a skót és walesi devolúció mintájára választott régiók létrehozására tett javaslatot azokban a régiókban, ahol erre kezelhető igény mutatkozik, és ezt népszavazás is megerősíti.¹⁵

A választott regionális gyűlések létrehozásának vezérfonalát ebben az esetben is a „gördülő devolúció” jelentette. A referendumot végül csak az Észak-keleti régióban tartották meg, ahol a kormányzat a legerősebbnek vélte a regionalizmus társadalmi támogatottságát. A 2004. november 4-én megtartott választás azonban megsemmisítő kudarcot hozott: 48 százalékos részvétel mellett hetvennyolc százalék szavazott a javaslat ellen, és csak huszonkét százalék támogatta azt. A sikertelen referendumot követően a kormány nem kívánt további, valószínűsíthetően újabb kudarcokkal járó kalandokba bocsátkozni, ezért a választott regionális testületek ügye tartósan lekerült a politikai napirendről. A „New Labour” népszerűségének csökkenése és a „harmadik út” politikájának kifulladásával összekapcsolódott a devolúció gyakorlatával szemben elsősorban az angol választók részéről megfogalmazódó elégedetlenséggel.

Nem meglepő tehát, hogy Angliában a Munkáspárt a kudarcral végződött 2004-es északkeleti népszavazást követően fokozato-

san kihátrált az angol regionalizációból.¹⁶ A 2005-ös választási program ugyan sikeresnek és majdnem befejezettnek ítélte az angol regionalizációt, de a hangsúly már jól érzékelhetően az önkormányzatok és helyi közösségek megerősítésére került.¹⁷

A Tony Blairt 2007. június 28-án felváltó Gordon Brown kormánya rögtön a következő hónapban kiadta az alkotmányos reformokról szóló vitaindító tervezetet (The Governance of Britain), ami egyúttal a Királyság egészét átfogó nemzeti konzultáció első lépését jelentette. A „zöld könyv” (Green Paper) hitet tett ugyan a devolúció folytatása mellett, de a területi megközelítés helyett már a brit identitás erősítését állította középpontba, a regionális szint helyett pedig egyértelműen a helyi önkormányzatoknak és közösségeknek, illetve a gazdaságfejlesztés és a városi regeneráció szempontjainak adott prioritást. Ezt az is mutatja, hogy a regionális gyűléseket a londoni kivételével 2010. március 31-ig fokozatosan megszüntették, helyükbe a jóval kisebb létszámú Helyhatósági Vezetők Testülete (Local Authority Leader’s Boards) lépett, a gyűlések operatív funkcióit pedig a regionális fejlesztési ügynökségek vették át.

Annak ellenére, hogy a 2010-es általános választások előtt egyik nagy párt sem foglalkozott komolyabban a regionális kormányzat problematikájával, a programokból kiolvasható volt, hogy a választás eredménye mélyreható változásokat fog előidézni az angol regionalizáció további alakulásában. A város-régiók iránti megnövekedett érdeklődést azonban nemcsak az angol regionalizáció megfeneklése váltotta ki, hatással volt rá a növekedési pólusok, funkcionális térségek és testre szabott fejlesztési stratégiák szerepét hangsúlyozó az új területpolitikai paradigma is. Az „új lokalizmus” koncepcóját a nagyvárosi régiók politikusai is felkarolták, mivel egyrészt jó lehetőséget láttak a régiók eltűnése utáni új betöltésében, másrészt jelezni kívánták, hogy rendelkeznek az új feladatok ellátásához szükséges képességekkel és stratégiákkal.

1. A konzervatív megoldás: a lokalizáció és a városokra alapozott növekedés narratívája

A város-régiók bevezetése körül egyfajta konszenzus kezdett kibontakozni, amit leginkább a helyi demokráciáról és gazdaságfejlesztésről szóló törvény 2009-es elfogadása mutat.¹⁸ A törvény megteremtette a jogi kereteket a nagyvárosi kormányzás intézményrendszerének kiépítésére. Ennek eredményeképpen a munkáspárti kormányzás utolsó két évében, 2009-2010-ben már küszöbön állt két város-régió (Nyugat-Yorkshire és Nagy-Manchester) felállítása.

A legradikálisabb változást minden kétséget kizáróan a konzervatívok ígérték azzal, hogy hatalomra kerülésük esetén az „új lokalitás” filozófiájának jegyében lényegében megszüntetik az előző másfél évtized során felállított regionális intézményeket.¹⁹

A választási ígéreteket a 2010 májusában hatalomra került konzervatív-liberális demokráta koalíció következetesen végrehajtotta. A 2010 júniusában elfogadott pótköltségvetési törvény alapján az elkerülhetetlen költségvetési megtakarításokra, a bürokrácia csökkentésére, az alapvető közszolgáltatások biztosítására, valamint a helyi önkormányzatok szerepének erősítésére hivatkozva azonnali hatállyal megszüntették a regionális miniszteri pozíciót, a parlamenti vizsgálóbizottságokat, a helyhatósági vezetők testületét, valamint felfüggesztették a regionális stratégiák megvalósítását. A regionális kormányhivatalokat 2011. március 31-i, az ügynökségeket 2012. március 31-i határidővel számolták fel. A regionális fejlesztési ügynökségeket 2012 áprilisára a helyi gazdaság fejlesztésére hivatott ún. Helyi Vállalkozási Partnerségek (Local Enterprise Partnerships, LEP) váltották fel, míg Nagy-Londonban az ügynökségi funkciókat a főpolgármesteri hivatal vette át.²⁰

A 2010 utáni választások után a hatalomra került konzervatív-liberális koalíció nyíltan felhagyott a regionalizációval és azt a lokalizáció filozófiájával váltotta fel. Ennek értelmében a kormány feladatokat adott át „lefelé”, ám azok címzettje nem a helyi önkormányzatok, hanem változatos konfigurációkban működő és egymástól eltérő és térbeli lehatárolással bíró

funkcionális térségek, valamint a szintén külön utakat bejáró város-régiók lettek.

A Regionális Fejlesztési Ügynökségek megszüntetését követően a Cameron-Clegg kormány 39 ún. Helyi Vállalkozási Partnerséget (Local Enterprise Partnerships, LEP) hozott létre Angliában.²¹ Az LEP-k a magánszektor által vezetett, jogi háttérrel nem rendelkező, önkéntes alapon szerveződő testületek, amelyek feladata a helyi gazdaságfejlesztés menedzselése és támogatása. Létrehozásuk azon az előfeltételezésen alapszik, hogy az új együttműködési forma jobban leképezi a természetes módon kialakult gazdasági egységek határait, ezáltal gazdasági és funkcionális értelemben is valódi térségeket alkotnak.

A 2011-ben elfogadott lokalizációs törvény (The Localism Act) felhatalmazta a minisztereket, hogy hatásköröket ruházzanak át azon városoknak, amelyek innovatív javaslatokat fogalmaznak meg a gazdasági növekedés ösztönzése érdekében.²² A városokkal kötött megállapodások (city deals) folyamata lényegében úgy értelmezhető, hogy a városok és vonzáskörzetük a megnövelt hatáskörökért cserébe nagyobb részt és felelősséget vállalnak a helyi gazdasági növekedés elősegítésében. Ez a megközelítés lényegében megerősíti az „aszimmetrikus devolúció” elvét, mivel különféle kombinációkban létező hatásköröket ruház át különböző városokra. Egyúttal azt is jelzi, hogy szakít az angol területpolitika azon tradíciójával, ami uniformizáltan kezeli az egyes területi egységeket, így a nagyvárosi térségeket is.²³

Az egyesült önkormányzatok kettőnél több tagból álló testületek, amelyek az érintettek kezdeményezésére a miniszter rendeletben hoz létre. A folyamat²⁴ kezdődhet „alulról”, az önkormányzatok irányából az eredeti, 2009-es törvény alapján, de az új, 2016-os törvény szerint a miniszter is elindíthatja egy új egyesült önkormányzat megalakulását, feltéve, hogy a részes önkormányzatok kinyilvánítják egyetértésüket.²⁵ Az egyesült önkormányzatok eredetileg nem rendelkeztek közvetlenül választott polgármesterrel, az irányítás a tag önkormányzatok képviselőiből álló irányító testület („kabinet”) hatásköre. A 2016-os törvény azonban lehetővé teszi, hogy az egyesült önkormányzat közvetlen formában polgármestert válasszon.²⁶ Ez

a lehetőség nyilvánvalóan az ún. devolúciós egyezmények megkötését ösztönzi, amelyek lényeges eleme, hogy amennyiben az önkormányzatok még több feladatot és hatáskört kívánnak átvenni, az ezzel járó megnövelt a politikai felelősség és az elszámoltathatóság kötelesek polgármestert választani.

Az első devolúciós megállapodást 2014. november 14-én a brit kormány és a Nagy Manchester Egyesített Önkormányzat (GMCA) kötötte. A megállapodás lényege, hogy a kormány döntése értelmében számos program és annak költségvetési fedezete közvetlenül az egyesített önkormányzathoz kerül, valamint további programok és költségek átadása várható abban az esetben, ha a GMCA elfogadja a polgármester közvetlen választásáról szóló kormányzati javaslatot.

A devolúciós egyezmények alapján a már meglévő egyesült önkormányzatok további kötelezettséget vállalhatnak, amennyiben beleegyeznek abba, hogy közvetlenül választanak polgármestereket az egyesült önkormányzatok élére. Fontos megjegyezni, hogy a vállalható kötelezettségek köre jelentősen kibővült, közvetlenül a konzervatív kormány ismételt hatalomra kerülését követően.²⁷ Nagy Manchester esetében (ismét az első város-régió, ahol éltek az új lehetőséggel) a leendő megválasztott polgármester vezeti az egyesült önkormányzatokat, gyakorolja az elnöki jogkört az üléseken, továbbá hatásköröket és feladatokat adhat át az egyesült önkormányzatot alkotó tíz városi tanács vezetőjének.

Ezen belül azonban minden devolúciós megállapodás egyedi vonásokat mutat. Vannak, amelyek a hatáskörök teljes átruházásáról és a specifikus programok finanszírozásáról szólnak; mások a kormányzat elkötelezettségéről szólnak arra vonatkozóan, hogy együtt működnek a helyi térségekkel a feltárják a jövőbeni szorosabb együttműködés lehetőségeit; megint mások közös üzleti terv vagy stratégia kidolgozását határozzák el, ami körvonalazza egy-egy adott közpolitika problémáinak közös felmérését és kezelését. Ebből az is következik, hogy a kormányzat elvetette az uniformizált (one size fits all) megoldásokat, ezzel szemben azt hangoztatta, hogy minden térségnek a saját útját kell járnia, a saját igényei és prioritásai szerint. A devolúciós megállapodásokban

szereplő hatáskörök két nagy csoportra oszthatók: egyrészt a megnövelt helyi ellenőrzés a helyi gazdaság felett, továbbá az oktatás, szakképzés, munkanélküli támogatás és üzleti támogatás egyesített kezelése, másrészt a helyi közszolgáltatások reformja. Számos javaslat fogalmazódott meg a fiskális devolúció bevezetésére, ami magába foglalja a kiegészítő adóztatás jogát, vagy nagyobb ellenőrzést a helyi adók elosztásában.

A tervbe vett devolúciós megállapodások végrehajtásához szükséges eljárások is különböznek. A teljeskörű hatáskör átruházáshoz parlamenti döntésre van szükség, de az egyes programok indításához és a hozzá tartozó költségvetés biztosításához a kormányzati döntés is elegendő.

Összességében az látszik, hogy a az angol területi középszint átalakítását heves politikai viták övezik, mind a lehatárolás, mind a feladatok ellátásához szükséges intézményi struktúrák kialakítása terén. Mivel Nagy-Britanniában nincs írott alkotmány, ezért a Királyság többszintű kormányzati rendszere korántsem tekinthető statikusnak; éppen ellenkezőleg, olyan folyamatként írható le, amely időről időre a politikai preferenciák és erőviszonyok mentén átrendezi a központi és helyei szintek között húzódó hatásköröket és intézményeket. A területi szintek uniformizált modellje helyett 2010 után főként ad hoc, informális és rugalmas megközelítések jelentek meg, amelyek Anglia különböző részein eltérő kormányzati módokat hoztak létre. A területi kormányzás nézőpontjából a régi és az új területi konfigurációk közötti viszonyrendszer egy sokak által vitatott és képlékeny keretet hoztak létre, ami a Brexit folyamatában és Nagy-Britannia terezett globális szerepvállalásának kialakítása során akár új, további értelmezéseket, narratívákat és gyakorlati megoldásokat generálhat.

III. A területi dimenzió és a Brexit-hatás: paradoxonok szorításban

A kormány által készített hatáselemzések a Brexit gazdasági következményeiről három forgatókönyvvel számolnak: a Királyság marad az egységes belső piac keretei között, kereskedelmi egyezmény megkötése az EU-val,

vagy kilépés megegyezés nélkül. Az elemzések azt mutatják, hogy valamennyi forgatókönyv esetén az elkövetkező 15 évben a gazdasági növekedés kisebb mértékű lesz, mint a teljes jogú tagság esetén. Az aggregált, országos szinten mérhető és érzékelhető hatások mellett a számok azt is mutatják, hogy a kilépés különböző mértékben érinti a Királyság egyes országrészeit és azok régióit. Az adatokból az is kiolvasható, hogy azok a térségek járnak majd a legrosszabbul, amelyek a kilépésre szavaztak, mivel gazdasági tekintetben sokkal jobban integrálódtak az uniós belső piacba, és ezért jobban függenek tőle, mint például London.

Mindez egy olyan kérdést vet fel, ami nagy-politika szintjén viszonylag ritkán merült fel a 2016 júniusában tartott referendum óta, nevezetesen mi fogja helyettesíteni az EU regionális fejlesztési támogatásait a kilépés után. Mindez egy olyan ország esetében történik, amelyben évszázados problémát jelent az egyenlőtlen területi fejlettség, valamint az aszimmetrikus devolúció eredményeként az egyes országrészek alkotmányos státusza is különbözik. A Királyságban a legnagyobb területi különbségek az EU-ban, és ebből a szempontból is dobogós helyet foglal el a fejlett világ országai között. Az ellentmondásos helyzetet mi sem szemlélteti jobban, minthogy a Királyságban található az EU legfejlettebb régiója, miközben az ország 40 NUTS II szintű régiójából 31-ben a GDP átlaga alacsonyabb az unió átlagánál. A magas szintű termelékenység és a kutatás-fejlesztés Londonba és az ország délkeleti részébe koncentrálódik. Az Eurostat legfrissebb adatai szerint az egy főre jutó GDP – amennyiben az EU28 átlagát 100-nak vesszük – London esetében 186, szemben a Királyság egészének átlagával (109). Közelebbről nézve Belső Nyugat London átlaga 525, Belső Kelet-Londoné pedig 204.²⁸ Ez a kiemelkedő gazdasági teljesítmény azonban nem „csordul át” (spill-over), nem „csorog le” (trickle-down) a többi, szegényebb régióba, ami megcáfolja azt a széles körben osztott hiedelmet, miszerint „ami jó a fővárosnak, az jó az ország egészének”.

A szavazás végeredményét több szempontból is érdemes elemezni, de az egyik legnyilvánvalóbb tanulság, hogy az eredmény területi dimenziója mindennél világosabban mutatta meg az ország földrajzi és gazdasági megosz-

1. táblázat

	Maradás	Kilépés
Anglia	46,8%	53,2%
Észak-Írország	55,8%	44,2%
Skócia	62,0%	38,0%
Wales	47,5%	52,5%
Anglia NUTS I régiói		
Dél-Kelet	48,2%	51,8%
London	59,9%	40,1%
Észak-Nyugat	46,3%	53,7%
Kelet	43,5%	56,5%
Dél-Nyugat	47,4%	52,6%
Nyugat-Közép-Anglia	40,7%	59,3%
Yorkshire és Humberside	42,3%	57,7%
Kelet-Közép-Anglia	41,2%	58,8%
Észak-Kelet	42,0%	58,8%
Gibraltár	95,8%	4,1%

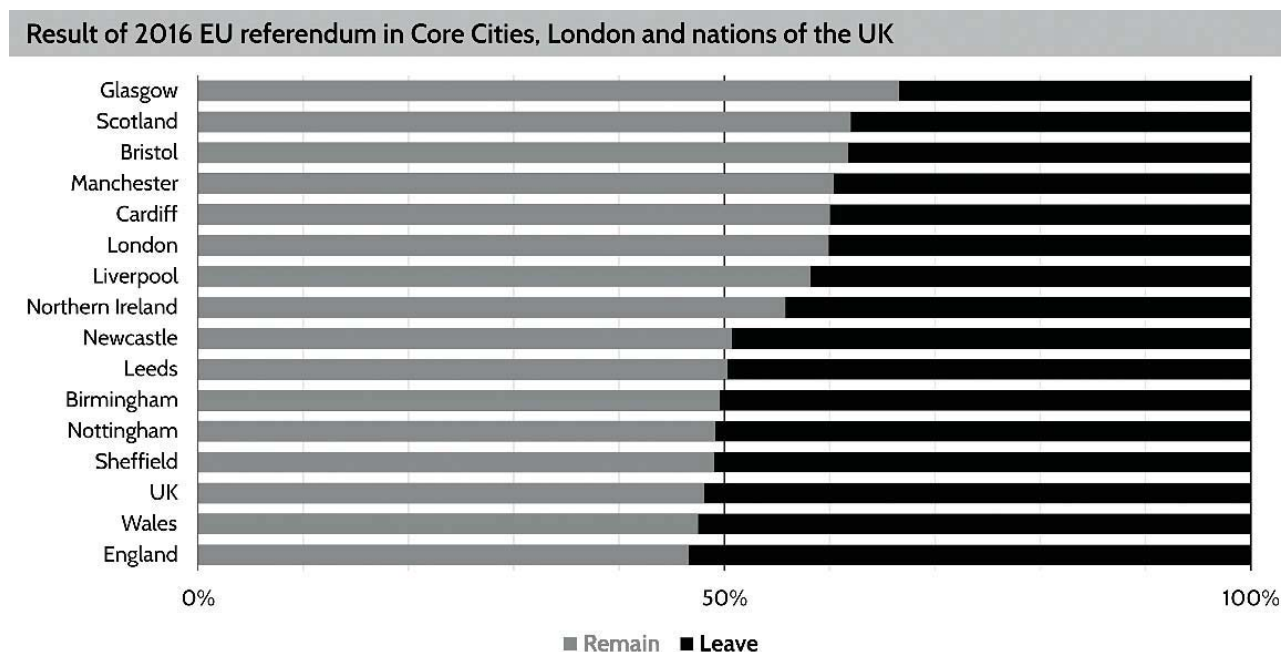
Forrás: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-36616028>

tottságát. A közkeletű értelmezés szerint az EU-tagság és a globalizáció haszonélvezőinek számító nagyvárosi eleitek szavaztak a maradásra („Remain”), a kilépésre („Leave”) pedig azok, akik az említett folyamatok veszteségeinek érezték magukat, akiket a nyertesek ráadásul magukra hagytak. A választási térkép tanúsága szerint azonban a valóság ennél jóval összetettebb, és sok más jelenséghez hasonlóan, szintén nem mentes az ellentmondásoktól (1. táblázat).

Az első paradoxon alapját az jelenti, hogy azok a régiók, amelyek – ha többnyire csekély különbséggel is – a Brexitre szavaztak, függenek a legerősebben az uniós piactól. Észak- és Közép Anglia sokkal erősebben integrálódott az EU-ba, és sokkal jobba függ a belső piactól, mint London (jóllehet a főváros aránytalanul nagymértékben részesült a jórészt a többi uniós országból érkező, jól képzett munkavállalók révén keletkező előnyökből). Míg London pozíciója inkább globális, különösen a pénzügyi szolgáltatások terén, a Királyság többi része sokkal erősebb szálakkal kapcsolódik az európai értékláncokhoz.

A második paradoxont a regionális választási térkép felbontása mutatja. Az 1. táblázat eredményeiből az olvasható ki, hogy Anglia 9 NUTS I szintű régiójából a 8 „vidéki” térség a kilépésre szavazott a maradáspárti főváros-

2. táblázat: A kilépésről tartott népszavazás a nagyvárosokban



Forrás: Institute for Government analysis of referendum result from *The Guardian* and *BBC News*

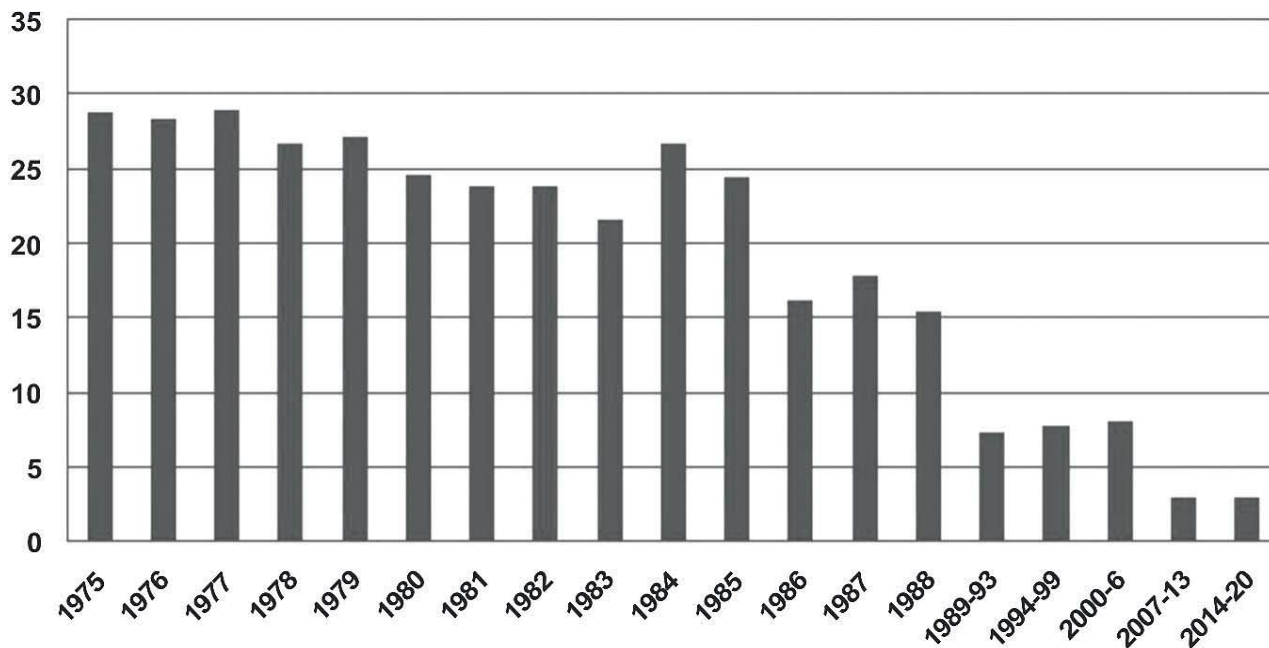
sal szemben. Ugyanakkor a makro-szintű város-vidék törésvonal a régiókon belül is kimutatható, mivel London mellett a gazdaságilag fejlett angol, skót és walesi vidéki „magvárosok” (core cities) – Birmingham, Nottingham és Sheffield kivételével – a maradásra szavaztak, igaz, nem átütő többséggel (2. táblázat)

De ezen túlmenően még a városok között is jelentős különbségek mutatkoznak, mivel a London vonzáskörzetéhez tartozó, fejlett, illetve a multikulturális, de tradicionális egyetemi háttérrel rendelkező városok, mint Bristol, Manchester, Oxford, Cambridge, Norwich és York kiugró többséggel támogatták a bennmaradást, a közepes jövedelmi arányokat mutató, alacsony képzettségű munkaerőt felvonultató, szegénységgel sújtott és kitörési lehetőségek híján lévő középvárosokban a kilépés szerzett tetemes előnyt. A városok eltérő helyzet megítélését és voksait a migráció mértéke és üteme egymástól eltérő mértékben befolyásolta. Ahol a szavazati joggal rendelkező a bevándorlók a legnagyobb arányban voltak jelen, ott a maradás, ahol viszont a bevándorlás üteme és intenzitása átlag feletti mértéket ért el az ezredforduló óta, ott a kilépés szerzett többséget. Az igazsághoz az is hozzá tartozik, hogy a fejlettségi különbségek mellett más té-

nyezők is szerepet játszottak kilépés vagy maradás kérdésében. Közép-és Dél Angliában a városi középosztály döntő többsége nem anyagi, hanem érzelmi, identitásbeli okok miatt szavazott a kilépésre. Tény az is, hogy Skóciában és Észak-Írországból ugyan magas volt a kilépéspártiak aránya, de a Királyság egészét tekintve a legalacsonyabb részvétel mellett. A szociális és gazdasági problémák e két országrészben is hasonlóak, ám döntő különbségnek bizonyult, hogy itt a kifejezetten EU ellenes „függetlenségi párt”, a UKIP (United Kingdom Independent Party) hatása csekély mértékű volt, a helyi pártok – különösen a Skóciát irányító Skót Nemzeti Párt – az EU-ban maradás mellett kötelezték el magukat.

A harmadik paradoxon abból táplálkozik, hogy rövidtávon a legfájdalmasabb, közvetlenül jelentkező negatív hatásokat (ami puha Brexit esetén a GDP 1,2%-os, kemény Brexit esetén 2%-os csökkenést jelent) azok a maradásra szavazó térségek fogják elszenvedni, ahol a foglalkoztatás legnagyobb arányban a tudás-intenzív üzleti szolgáltatásokban összpontosul, mint London és Dél-Kelet Anglia esetében. A gazdagabb és diverzifikáltabb gazdasági szerkezetű régiók gyorsabban fognak kilábalni a Brexit okozta gazdasági sokkha-

3. táblázat: az Egyesült Királyság részaránya a kohéziós támogatásokból



Forrás: Bachtler and Begg (2016)

tásból, míg a szegényebb és kevésbé sokszínű gazdasági háttérű térségek még sokáig súlyos problémákkal szembesülnek. Más szóval a Brexit-hatás hosszú távon éppen azokat a régiókat fogja legkeményebben sújtani, amelyek a távozásra szavaztak, különösen abban az esetben, ha a „kemény Brexit” forgatókönyve fog végül megvalósulni. Ebből következően a szegényebb és gazdagabb térségek közötti fejlettségi szakadék fokozatos mélyülésére lehet számítani, annál is inkább, mivel a kilépést követően elapadnak az EU regionális politikájának forrásai. Az uniós támogatások elmaradása különösen érzékenyen fogja érinteni a 2010 óta folyamatos megszorításokat elszenvedő önkormányzatokat, amelyek lehetőségei tovább szűkülnek saját fejlesztések elindítására.

Az uniós támogatások ügye vezet el a negyedik paradoxonhoz, ami arra épül, hogy az Európai Regionális Fejlesztési Alap létrehozása nagyrészt éppen az Egyesült Királyság 1973-s csatlakozásának köszönhető, részben a Királyság pénzügyi hozzájárulásának ellentételezéseként, részben az ipari szerkezetváltásból eredő problémák kezelésének egyik fontos eszközeként. A gazdasági válság időszakában különösen nagy szükség volt az ipari szerkezetváltás miatt tartós válságba süllyedt észak- és közép-angliai, valamint skót és walesi térségek támogatására. Az első években a Királyság

a Strukturális Alapok költségvetésének mintegy 20-25%-át kapta meg, és az Alapok 1988-as reformjáig az egyik legfőbb kedvezményezettnek számított (3. táblázat)

Mindez különösen felértékelődött a Thatcher-korszak neoliberais gazdaságpolitikája során, amely a térségek fejlődését, saját lábára állását a piaci mechanizmusok „lecsorgó” hatásai, nem pedig a „központi”, állami támogatások révén képzelte el. Az 1990-es évekre a Királyság népességének mintegy 40%-a élt olyan térségekben, amelyek jogosultak voltak a Strukturális Alapok támogatásaira, és még az ezredforduló után, és ez az arány még a kétezres években, a keleti bővítést követően sem csökken 30% alá.²⁹ Az uniós támogatások jogosultsági kritériumai és eloszlása kezdettől fogva visszatükrözik az angol országrész fejlettségének észak-dél törésvonalát.³⁰

Az EU regionális támogatásainak kézzelfogható hatásait jól tükrözik az északi régiók regenerációs programjaiban, a barna- és zöldmezős beruházások eredményeiben. Példaként említhetők Liverpool és Merseyside, vagy éppen Birmingham fejlesztései. Összeségében 1989 és 2020 között a Királyság 55,5 milliárd euró értékű támogatásban részesült, amelynek döntő hányada az elmaradott térségek – Wales, Észak-Írország, Északkelet-Anglia, Délkelet-Anglia – fejlesztésre fordították.

Ebből az következik, hogy a támogatások megszűnése aránytalanul fogja érinteni a kevésbé fejlett régiókat, különösen Nyugat-Walest, Cornwallt, a Scilly szigeteket.³¹

Az uniós támogatások célrendszerét és hatásait jól mutatja, hogy míg kezdetben az infrastruktúra-fejlesztés és az ipari szerkezetváltás elősegítése áll a fejlesztések középpontjában, a 2007-2013 közötti programidőszakban az EU kohéziós politikájában bekövetkezett paradigmaváltás – a kohéziós politika célja az EU lisszaboni (versenyképességi) stratégiájának megvalósítása – a Királyság prioritásaiban is megmutatkozott. Az Európai Regionális Fejlesztési Alapból kapott 5,4 milliárd euróból 30 százalékot fordítottak innovációra és kutatásra, valamint technológiai fejlesztésekre, 21 százalékot pedig a vállalkozások támogatására. A rendelkezésre álló forrásokból 1800 kutatással, fejlesztéssel, innovációval kapcsolatos projektet finanszíroztak, 7300 kooperációs projektet támogattak a vállalkozások és kutatóintézetek között, 52700 start-up cégnek nyújtottak támogatást, amelynek közvetlen eredményeként 152000 új álláshely létesült.³²

A kohéziós politika fontos elemét jelentik a határon átnyúló támogatások az Európai Területi Együttműködés (European Territorial Cooperation, ETC) formájában. A jelenlegi, 2014-2020 közötti programidőszakban a Királyság 14 ETC programban vesz részt, mind a szomszédos országokkal való együttműködés keretében, mind nagyobb térségeket átfogó, ún. makro-regionális programokba való bekapcsolódás révén.³³

Az EU támogatásai stabil, folyamatos, kiszámítható, hosszabb távra szóló keretet biztosítottak a városok és a régiók saját igényeikhez igazodó fejlesztései számára.³⁴ Ennek operatív megvalósítását az 1990-es évek végétől a New Labour kormányzása idején Angliában létrehozott egységes, jelentős mértékben decentralizált, alapvetően a regionális fejlesztési ügynökségekre és kormányzati hivatalokra alapozott fejlesztéspolitikai intézményrendszer támogatta. Az EU regionális politikájának alapelvei, különösen a programozás és a partnerség, valamint ebből következően az uniós intézményekkel és más uniós országok régióival való kapcsolattartás megteremtette a nemzetközi térbe valólehetőségét. Ennek legismer-

tebb és leghatékonyabb formáját a brüsszeli regionális képviseleti irodák jelentették. A brit régiók aktivitását mutatja, hogy 1984-ben Birmingham önkormányzata hozta létre az első képviseletet, továbbá a mindig is euro-szkeptikusnak számító britek működtették a legtöbb képviseleti irodát Brüsszelben.

A 2010-ben hatalomra került konzervatív-liberális demokrata kormánykoalíció azonban 2010 és 2012 között fokozatosan felszámolta az angol országrész regionális intézményeket, ami együtt járt az EU kohéziós forrásainak újra-centralizálásával. A források menedzselésének két legfontosabb szereplőjévé 2014 és 2020 között a Közösségek és Helyi Önkormányzatok Minisztériuma (Department of Communities & Local Government) valamint a Helyi Vállalkozási Partnerségek (Local Enterprise Partnership, LEP) váltak. A forrásfelhasználás legfontosabb célterületévé Angliában a 39 LEP térség vált.³⁵

Ezek a változások nem érintették Skóciát, Észak-Írországot és Walest, mivel ott az uniós támogatások felhasználásának koordinálása az 1980-as évek végétől a kormányhivatalok, illetve egy évtized múltán a devolúciós kormányok feladatkörébe tartozott.

Minden összevéve, az ellentmondás abban mutatkozik, hogy a Brexit hatásai és következményei pró és kontra aggregált, országos szinten mutatkoznak az előrejelzésekben és a politikai közbeszédben, és kevés szó esik a területi különbségekből adódó problémák majdani kezeléséből, amelyek létezése – újabb paradoxon – jelentős mértékben hozzájárult a kilépést támogatók többségbe kerüléséhez.

A támogatások összege nem volt túlzottan magas, azonban a jelentősége abban rejlett, hogy a Királyság elmaradottabb térségeiben lényegében ez volt az egyedüli szóba jöhető forrás, amit felzárkóztatásra, továbbá innovációra és vállalkozás-fejlesztésre lehetett fordítani. Az uniós támogatások nélkül legalábbis kétséges, hogy egyáltalán lehetséges lett volna hasonló projekteket megközelítőleg azonos mértékű támogatásokban részesíteni. Az uniós tagság előnyei emellett közvetve is érvényesültek, az egységes piac előnyeit kínálva a külföldi befektetők számára, például az autóipar terén.

Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az uniós támogatások ellenére a az elmúlt évtizedben

a Királyság régióinak fejlettségi mutatói fokozatosan romlottak. Az Eurostat adatai szerint 2008 és 2014 között az egy főre jutó GDP régiók többségében csökkent az EU28 átlagához viszonyítva.³⁶ Ez egyben azt is jelenti, hogy amennyiben nem következne be a Brexit, a Királyság régiói – a jelenlegi pénzügyi keretek és jogosultsági kritériumok fennmaradása esetén – magasabb összegű támogatásban részesülnének 2020 után.

Ez is azt mutatja, hogy a Királyság régiói immár tartósan „leszálló ágba” kerültek, így a Brexit utáni időszakban fokozottan rá lesznek szorulva a kormányzati támogatásokra. A brit kormánynak, immár az EU-val való megváltozott kereskedelmi kapcsolat és az EU-n kívüli országokkal kötendő szabadkereskedelmi egyezmények feltételrendszerében, rövidtávon minden bizonnyal a jelenleginél rosszabb gazdasági és fiskális feltételek mellett kellene egyszerre, egymásra rétegzett módon megállítani az országon belüli területi különbségek elmélyülését, egyes térségek tartósan tűnő leszakadását, valamint a globális értelemben vett versenyképességhez szükséges tényezők támogatását. A kérdés az, hogy mi fogja, tudja helyettesíteni az uniós tagságból fakadó közvetlen és közvetett előnyöket.

IV. Élet a Brexit után: korlátok és perspektívák a kohéziós politikán túl

Miközben élénk vita bontakozott ki a Brexit gazdasági és pénzügyi hatásairól, viszonylag kevés figyelem fordult még arra, hogy milyen mértékben fogja az EU-ból való kilépés érinteni a politikai devolúció révén autonómiához jutott kelta perifériákat, valamint az angol településeket és térségeket. Ahogy az előző fejezetben kimutattuk, a Brexit hatása különböző mértékben jelentkezik a különféle térségekben, és nem marad következmények nélkül a kohéziós támogatások fokozatos megszűnése sem.³⁷ A Királyságban az EU átlagához képest egyaránt találunk gazdag és szegény régiókat.³⁸ A különbség azonban az elmúlt évtizedekben fokozatosan mélyült. Ezt az is mutatja, hogy 1998 és 2017 között Londonban a magánszektor

növekedése (4,1%) egy teljes százalékponttal volt magasabb, mint a Királyság teljes területén (3%). A 2008-ban kezdődött válság óta a különbségek még drasztikusabbá váltak, mivel a szegényebb régiókat sokkal súlyosabban érintette: míg Észak-Írországban a magánszektor aránya 2008 és 2013 között 1,5%-kal esett vissza, ugyanekkor Londonban 1,4%-os növekedés ment végbe. Hozzá kell tenni, hogy a Királyságban (de különösen Dél-Walesben, Nyugat-Skóciában, Észak-Angliában és Midlandben még korántsem fejeződött be az 1970-es években kezdődött de-indusztrializáció. Ezt az is mutatja, hogy a feldolgozóipar teljesítménye jelenleg reálértékben 5%-kal kisebb, mint 1997-ben, az ágazatban dolgozók száma pedig megfeleződött, 4,3 milliőről 2,6 millióra.³⁹ Habár a szolgáltatóipar 54%-al nőtt 1997 óta a Királyságban, az itt elérhető jövedelmek alacsonyabbak, mint a feldolgozóiparban.

Prognosztizálható, hogy a Brexit következtében tovább mélyülnek a területi különbségek, mivel a szegényebb régiók sokkal jobban kötődnek az EU-ba irányuló exporthoz, mint a gazdagabbak. Példaként említhető, hogy az északkeleti régióban a magánszektor által előállított javak és szolgáltatások 15%-a irányul az EU-ba, míg a lényegesen gazdagabb dél-nyugati régió és Skócia esetében az arány csak 9%.⁴⁰ Ugyanakkor a Királyság és az EU között jelentős kereskedelmi deficit alakult ki. A brit export 45%-a az EU-ba irányul, míg megfordítva ez az arány csak 7%. Figyelembe kell venni azt is, hogy ha az EU és a Királyság között nem jön létre szabadkereskedelmi megállapodás, akkor a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) szabályai a mérvadóak, ugyanakkor az EU vámokat vethet ki a Királyságból érkező exportcikkekre.

Egyes térségek jobban ki vannak téve a külföldi működő tőke beáramlásnak, az EU-val való kereskedelemnek, mások pedig jobban rá vannak szorulva az EU-ból érkező munkavállalókra az alacsony presztízsű, alulfizetett, vagy szezonális munkahelyeken. Egyes becslések szerint a külföldi működő tőke beáramlás mintegy 22%-kal fog csökkenni a következő évtizedben. Ez leginkább a dél-keleti és észak-nyugati angol régiókat, West Midlandet, valamint Skóciát, Walest és Észak-Írországot fogja sújtani – azokat a térségeket, ahová a leg-

több működő tőke érkezett az elmúlt évtizedben.⁴¹

A vidéki térségek közül Dél-Yorkshire és Dorset, a városiasak közül Nyugat-Yorkshire és Lancashire integrálódtak legjobban az EU-ba. Ezek a térségekre a feldolgozóipar (járműipar, repülőgépgyártás, vegyipar), a mezőgazdaság, a bányászat és a szolgáltatóipar jellemző, amelyek igen szorosan kapcsolódnak az EU piacaihoz. Ennek következtében a Brexit hatása is jelentős módon érzékelhető lesz. Az EU által majdan a brit exportcikkekre kivetett vámok döntően feldolgozóipart érintik – lévén az EU a szolgáltatásokra nem vet ki vámokat –, annak ágazatai és a hozzá kapcsolódó értékláncok pedig a legszegényebb régiókban koncentrálódnak és a gazdaság legnagyobb hányadát alkotják.⁴² Mindebből könnyen levonható az a következtetés, hogy a Brexit negatív hatásait leginkább a legszegényebb régiók fogják elszenvedni, ami tovább mélyíti a területi fejlettségbeli különbségeket. A helyzet ironiája hogy az érintett szegény régiók hagyományosan – már a Brexitről szóló népszavazás előtt is – euroszeptikusnak számítottak.⁴³

A kampány során a kilépés-pártiak azzal érveltek, hogy 2020-ig rendelkezésre fognak állni a kohéziós források, ugyanakkor a Királyság befagyaszthatja a befizetéseit, az így keletkező megtakarítást pedig rögtön és közvetlenül más prioritásokra lehet fordítani. A valóság azonban az – és ezt a 2017 decemberi megállapodás is megerősítette – hogy az uniós támogatás alapja a 2014-2020 közötti többéves pénzügyi keretrendszer (multiannual financial framework, MFF), amely megköveteli, hogy legalább 2020-ig mindenkinek (így a Királyságnak is) hozzá kell járulni a költségvetéshez. Sőt, amennyiben ezt követően 2023-ig az EU által támogatott projektek esedékes számlái után a Királyság kifizetési kérelmet nyújt be, akkor a programidőszak teljes befejezéséig, 2023-ig kell befizetniük a költségvetésbe. Amennyiben a Királyság beszünteti a befizetéseit, bármely, az EU által támogatott projektet le kell állítani, illetve teljes egészébe hazai forrásokból kell finanszírozni.

Azonban sem az egyik, sem a másik eset nem ad választ arra, hogy mi fog a kohéziós politika helyére lépni a Brexit után. Ez nyilvánvalóan nem köthető egy konkrét időponthoz, mi-

vel a 2017 decemberében az EU és a Királyság megegyezett abban, hogy a britek végigviszik a 2014 és 2020 közötti program megvalósítását, amelynek a teljes körű lezárása a vonatkozó szabályok szerint akár 2023-ig is elhúzódhat. A Brexit támogatói azt hangoztatják, hogy a Királyságnak így lehetősége lesz saját regionális (területfejlesztési) politika kialakítására. A problémát az jelenti, hogy – miután Németországgal, Olaszországgal és Spanyolországgal szemben a Királyság nem rendelkezik alkotmányos elkötelezettséggel a területi fejlettségi különbségek kiegyenlítésére – az elmúlt évtized, mint láttuk, éppenséggel a brit területpolitika lassú elsorvadásáról tanúsodik. Megszűntek a regionális kormányhivatalok és a regionális fejlesztési ügynökségek, összességében pedig a Királyság kevesebbet fordít regionális állami támogatásokra, mint az EU-tagállamok többsége. A Brexit jó alkalom lehet egy területpolitikai vízió és stratégia kidolgozására, de rövid távon minden bizonnyal csökkenek az igénybe vehető eszközök a területi problémák kezelésére. Egyes gazdasági előrejelzések szerint a Brexit következtében csökkenni fog a közkiadások mértéke, ami korlátozni fogja a Királyság képességét arra, hogy a jövőben saját regionális fejlesztési politikát finanszírozzon.⁴⁴

A kohéziós támogatások mellett a határon átnyúló és transznacionális együttműködések megszűnése különösen a földrajzi perifériához tartozó brit régiókat fogja érinteni. Természetesen Norvégia és Svájc mintájára a Királyság a Brexit után is részt vehet ezekben az együttműködésekben, de kizárólag a saját forrásaira számíthat. A kohéziós politika megszűnésének kevésbé látható következménye lehet a stratégiai tervezés, a többéves programozás, a partnerség, a többszintű kormányzás elveinek háttérbe szorulása.

Jelenleg a kohéziós támogatások megszűnése nem foglal el jelentős helyet a Brexitről szóló közbeszédben. Mindez nem meglepő annak a fényében, hogy a Királyság kohéziós támogatásból származó bevételei csökkentek az elmúlt időszakban, ráadásul a fizikai infrastruktúrához kapcsolódó fejlesztésekkel szemben kevésbé látványos területekre irányultak, mint a az üzleti környezet vagy az innováció.

Végül, de nem utolsósorban meg kell említeni, hogy a Királyság polgárainak alig van

tudomása a kohéziós politikáról, illetve az uniós támogatásokról. Egy 2015-ös Eurobarométer-felmérés azt mutatta, hogy a Királyság válaszadóinak csupán kevesebb, mint 10%-ának van tudomása a saját lakókörnyezetében megvalósuló fejlesztésekről, ami messze kisebb bármely más EU-tagállam mutatóinál. Mindez azt vetíti előre, hogy a Brexit hatása – sok más területhez hasonlóan – kohéziós támogatások megszűnésére is tartogat meglepetéseket.⁴⁵

V. Következtések

Megítélésünk szerint a Királyságnak már a Brexit tárgyalások folyamatában döntenie kellene arról, hogy miként kívánja a területi kérdéseket megoldani, függetlenül attól, hogy a Brexit melyik forgatókönyve fog végül megvalósulni. Ennek hátterét az ország alkotmányos-közjogi helyzetéhez – közkeletű elnevezéssel aszimmetrikus devolúcióhoz – hasonló, korántsem egységes, városrégiók, önkormányzati társulások, helyi vállalkozási partnerségek, ágazati programok színes kaleidoszkópja jelenti. Ma még nem látszik, hogy a brit kormány a jelenlegi fejlesztéspolitikai és közszolgáltatási rendszerre támaszkodva vág neki a Brexit után bekövetkező változások konszolidációjának, vagy az intézményi és finanszírozási reformok, új paradigmák bevezetése is egy radikális, széleskörű, az egységesítés irányába tartó reform folyamat részeként valósul meg.

Az európai uniós tagságról szóló népszavazás egyik legmarkánsabb vonása és egyben tanulságát a szavazatok megoszlásának térbeli dimenziója jelentette. Közben némileg leegyszerűsítő a támogatók és ellenzők körét az erősebben vagy gyengébben fejlődő térségekre, tehetősebb vagy szegényebb lakosságra vetíteni, a választási térkép erőteljesen felszínre hozta a Királyságban húzódó gazdasági és társadalmi törésvonalait, amelyek természetét leginkább az okait és területi egyenlőtlenségek kialakulásában és elmélyülésében lehet megragadni.

A Királyságra mindig is jellemző területi egyenlőtlenségek elkerülhetetlenül tovább fognak nőni a Brexit után. Lassan egy évtizede csökkennek a kormányzati kiadások, a regionalizmus helyébe lépő „lokalitás” kormányzati prioritása magával sodorta az egységes,

regionális szintű fejlesztéspolitikai intézményrendszert. A May-kormányban azonban láthatóan nincs kiforrott elképzelése arról, hogy hogyan, milyen formában fogja helyettesíteni az EU regionális támogatásait, miközben nem is mertek pontosan a kilépés „válási költségei”, és legfeljebb csak becsülhető a gazdasági növekedés, úgy tűnik, elkerülhetetlenül bekövetkező lelassulása és a költségvetés helyzetére gyakorolt hatása. A kilépés rövidtávon nagy valószínűséggel évi 12 milliárd font lyukat üt a költségvetésben, ami több mint az uniós költségvetéshez történő brit hozzájárulás mértéke. A költségvetés számára további terhet jelent, hogy a jelenleg még nem ismert „válási költségek” („divorce bill”) még legalább négy-öt évig jelentkeznek, míg a kilépést követően a Királyság nem vesz részt semmilyen uniós támogatási programban (értelmszerűen a 2021-2028 közötti uniós költségvetési időszak már sem bevételi, sem kiadási oldalon nem számol a britekkel). Az uniós támogatások nem elsősorban a felhasználható pénzeszközök nagysága miatt voltak jelentősek a britek számára – bár sok térség számára ezek a források is létfontosságúak voltak –, hanem azon fejlesztési célkitűzések miatt, amelyek csak marginális szerepet játszottak a „hazai”, döntően a gazdaság- és infrastruktúra-fejlesztésre irányuló brit fejlesztéspolitikai paradigmában. Mivel a támogatások egyenlőtlenül oszlanak meg a brit régiók között, azok kivezetését követően a hatások szintén másként jelentkeznek majd az egyes régiókban.

Elemzésünk alapján úgy látjuk, hogy ma még csak körvonalaiiban látható a kilépés, illetve a 2014-2020 közötti programidőszak befejezésének menedzselése. A kormány által 2017 novemberében kiadott Ipari Stratégia – habár alapvetően a kormány és az ágazatok között kötendő egyezményekre, valamint az infrastruktúra és az üzleti környezet fejlesztésekre épít –, kitér a térségi különbségek versenyképességre gyakorolt negatív hatásaira, továbbá megfogalmazza a Brexit utáni kormányzati cselekvések legfontosabb eszközeit. A Stratégia ezen felül Helyi Ipari Stratégiák kialakítását szorgalmazza a helyi erőforrások és gazdasági lehetőségek kiaknázása érdekében.⁴⁶ Az uniós támogatások helyébe elvileg a Megosztott Fellendülési Alap (Shared Prosperity

Fund) lép, de ennek célja, mértéke, elosztási mechanizmusa még kidolgozás alatt áll. Ezek azonban még csupán kezdeti lépések, amelyek gyakorlatba történő átültetése még várhatóan egy hosszabb folyamat eredményeként valósul meg. Ebből a szempontból különösen aggasztónak tűnik, hogy kormányzati szinten szinte kizárólag a Brexit makro-szintű hatásaival foglalkoznak, és Londont leszámítva a területi és önkormányzati szereplők mindaddig lényegében kimaradtak a tárgyalásokból. Annak sincs semmi jele, hogy a kormányzat tervbe vette volna a fejlesztéspolitika jelenleg meglehetősen inkoherens területi és önkormányzati rendszerének alapos átalakítását, az intézményi és adminisztratív kapacitások „visszaépítését”.

Amennyiben a jelenlegi helyzet tartósnak bizonyul, valószínűsíthető, hogy a Királyságban a stabil, hosszú távú, kormányzati ciklusokon túlmutató fejlesztési stratégiákat a politikai szempontoknak és kormányváltásoknak erősebben kitett, a sajátos ágazati és területi érdekeket előnyben részesítő rövid távú programok és projektek fogják felváltani. Kétségtelen, hogy a jelenlegi „mainstream” fejlesztéspolitikai paradigma középpontjában a helyi, területi adottságokra érzékeny (place-based), az „egy kaptafás” (one size fits all) megoldásokat elvető megközelítés áll, de ehhez az is hozzá tartozik, hogy az egyedi fejlesztések átfogó stratégiai programokba illeszkednek, mivel így lehet megfelelni az integrált megközelítés és a szinergikus hatások kritériumainak. Ebből a nézőpontból a Brexit utáni brit fejlesztéspolitika egy lábön állása, féloldalas jellege prognosztizálható, ami egyúttal jelentős mértékben hozzájárul a devolúciós folyamat egyenkénti, aszimmetrikus jellegének megtartásához, és az angol devolúció kiteljesedésének elodázásához.

A városrégiók fokozatos létrehozása és a városokra alapozott növekedés narratívája tisztán fejlesztéspolitikai és közszolgáltatás-elátási szempontból számos pozitívumot és előremutató elemet tartalmaz, csakúgy, mint a városrégiók polgármestereinek közvetlen választása. Az átadott feladatok viszonylag szűk köre, a fiskális autonómia európai összehasonlításban is alacsony mivolta, a felzárkóztatásra szoruló térségek számottevő részének a funkcionális alapon „újraszabott” térségekből

való kimaradása önmagában nem vezet el sem konkrétan az angol devolúció, sem átfogóan a brit a területi középszintek kibontakozásához. Ennek következtében nem tud érdemi szerepet betölteni azoknak a problémáknak a kezelésében, amelyek már eddig is jól láthatók voltak, de a Brexit után még inkább felerősödnek.

Ugyanakkor – a paradoxonok sorát gyarapítva – az sem kizárt, hogy a Brexit, minden előrelátható és valószínűsíthető negatív hatásával együtt valójában lehetőséget teremt arra, hogy a Királyság szembenézzen számos, régóta húzódó problémával. Amennyiben a Brexit a Királyság minden országrésze számára megfelelő, jó kompromisszumok sorával zárul, ismét, de már az uniós tagság keretein túl ismét neki lehet rugaszkodni az örökzöld „West-Lothian kérdés” keltette gordiuszi csomó átvágásának. Ha azonban a Királyság „kizuhan” az EU-ból, vagy egy „puha Brexit” ellenére a britek „sokkhatások” sorozataként élük meg a kilépést, jó esetben csak a nagy ívű alkotmányos reformok elmaradásával kell számolni, rosszabb esetben akár a Királyság egységnek felbomlása is napirendre kerülhet.

Akár a devolúció „befejezésére”, akár a válságkezelésre irányuló forogatókönyv valósul meg, mindkét esetben szükséges – bár kétségkívül nem elégséges – előfeltétel a területi különbségek kezelése. A Királyságnak döntenie kell, milyen típusú regionális politikát akar folytatni, elkötelezi-e magát a valódi decentralizáció mellett, s ha igen, azt milyen forrásokból, milyen célok érdekében, milyen intézményi struktúrában kívánja megvalósítani. A pozitív, konszolidációs forogatókönyv inkább a decentralizáció megvalósítását, a negatív, válságkezelésre épülő pedig a centralizáció fennmaradását, sőt megerősödését vetíti elő.

Jegyzetek

1 Bogdanor, Vernon: *Devolution in the United Kingdom*. Oxford University Press, Oxford 1999.; Pike, Andy, Kempton, Louise, Marlow, David, O'Brien, Peter and Tomaney, John: *Decentralisation: Issues, Principles and Practices*. CURDS, Newcastle University: Newcastle upon Tyne: 10 2016; Shaw, Keith and Tewdr-Jones, Mark: „Disorganised Devolution”: Reshaping Metropolitan Governance in England in a Period of Austerity. *Raumforsch Raumordn*, DOI 10.1007/s13147-016-0435-2 2016.

2 Egedy Gergely: *Anglia az Egyesült Királyságban: az angol identitás és az „angolkérdés”*. *Külügyi Szemle* 2014. 2. sz. 35-51. o.; Beel, Jones and Jones: *Regulation, governance and agglomeration: making links in city-region research*. *Regional Studi-*

es Vol. 3. Number 1. 2016. 509-530. o.

3 Adminisztratív devolúció esetén a kormányzat határozza meg a politikaformálás kereteit, ugyanakkor a közös vagy megosztott hatáskörök egyes közpolitikai területeken lehetővé teszik a helyi érdekek megfogalmazását és érvényesítését. A politikai vagy törvényhozói devolúció ezzel szemben a felsőbb és az alsóbb szintű funkciók jogi és intézményes elválasztásával megteremti a részleges, de az egyes országrészek autonómiáját tekintve aszimmetrikus területi és politikai autonómia feltételeit. Kaiser Tamás: *Gördülő devolúció az Egyesült Királyságban*. Megválaszolatlan kérdések, új kihívások. Gondolat Kiadó, Budapest 2012. 18-19. o.

4 Cox, Ed: *Devolution in England – Is the Genie out of the Lamp? The Political Quarterly*. Vol. 87. No. 4. 2016. 565-571. o.; Pike, Andy, Kempton, Louise, Marlow, David, O'Brien, Peter and Tomaney, John: i.m.

5 Az „angolkérdés” és az „angol devolúció” alapproblémáinak feltárásával, illetve a megoldáshoz vezető területpolitikai koncepciók, vitás kérdések, intézményi és földrajzi konfigurációk sajátosságainak elemzésével a szerző által a KÖFÖP 2.1.2. program támogatásával működő Ludovika Kutatócsoport („Történeti kihívások és jelenkori válaszok a XIX-XXI. századi brit államfejlődésben”) keretében írt, publikálás előtt álló tanulmányai („Territorial governance in flux: the 'piecemeal' approach of city-regionalism in England”, „Territorial governance and urban policies: city-regions and soft places under Brexit”) foglalkoznak. Az ismétlések és az átfedések elkerülése végett ezekre a kérdésekre a jelen tanulmányban csupán a legszükségesebb mértékben térünk ki.

6 Darvas, Zsolt and Wolf, Guntram G.: *An Anatomy of Inclusive Growth in Europe*. Blueprint Series 26, Bruegel: Brussels. http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/10/BP-26-26_10_16-final-web.pdf (Letöltés: 2018. 08. 22.)

7 Batchler, John: *Brexit and Regional Development in the UK: What future for regional policy after Structural Funds*. http://www.parliament.scot/S5_EconomyJobsFairWork/Inquiries/20180511-John_Bachtler-Brexit_and_regional_development.pdf (Letöltés: 2018. 08. 22.)

8 McCann, Philip: *The UK Regional-National Economic Problem: Geography, Globalisation and Governance*. Routledge, Abingdon 2016.

9 Az 1960-as évek végén a Lord Redcliffe-Maud elnökségével létrehozott Királyi Bizottság nyolc régió létrehozását javasolta, majd 1973-ban a korábban már említett, Lord Kilbrandon által vezetett Királyi Bizottság Lord Crowther-Hunt és Alan T. Peacock nevével fémjelzett kisebbségi jelentése hét regionális gyűlés felállítására tett javaslatot, amiből öt Angliában működött volna. Bogdanor, Vernon: *Devolution in the United Kingdom*. Oxford University Press, Oxford 1999. 171. o.

10 Az integráció az oktatás, képzés, a munkaügy, a lakáspolitikai, a városfejlesztés, a környezetvédelem és a közlekedés ágazatait érintette.

11 Merseyside 1998-ban beolvadt az észak-nyugati régióba.

12 Nagy Gábor Dániel: *A devolúció és az angol regionalizmus*. In: Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Regionális reformok Európában*. IDEA, Budapest 2005. 173-199. o.

13 A regionális gyűléseket a törvény rendelkezései szerint eredetileg önkéntes regionális kamaráknak (Voluntary Regional Chambers) nevezték.

14 London ebből a szempontból kivétel, mert az 1998-ban megtartott sikeres népszavazás eredményeként két évre rá megalkult a közvetlenül választott főpolgármester vezetésével működő Nagy-Londoni önkormányzat.

15 *Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions*. Department for Transport, Local Government and the Regions, Crown. <http://www.communities.gov.uk/documents/regeneration/pdf/151228> (Letöltés: 2018. 08. 22.)

16 A Pénzügyminisztérium 2006-ban felvetette, hogy „számos empirikus tény azt támasztja alá, hogy a gazdaságpolitikák város-régiók keretében történő koordinálása kedvező a gazdaság teljesítménye szempontjából”. A nagyvárosi térségek helyzetbe hozását több nagyváros (Sheffield, Leeds, Newcastle, Birmingham, Nottingham) vezetője is támogatta, mivel ez a megoldás kedvezőbb lehetőségekkel kecsegtetett London és Dél-Kelet elensúlyozása érdekében.

17 *The Labour Party Manifesto 2005*. <http://www.politics-resources.net/area/uk/ge05/man/lab/manifesto.pdf> (Letöltés: 2018. 08. 22.)

18 *Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009* <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/20/contents> (Letöltés: 2018. 08. 22.)

19 *The Conservative Manifesto 2010*. Invitation to join the government of Britain. <https://www.conservatives.com/~media/Files/Manifesto2010> (Letöltés: 2018. 08. 22.)

20 A regionális fejlesztési ügynökségek megszüntetésétől a Cameron-kormány éves szinten mintegy 2,3 milliárd font megtakarítást remélt, miután a LEP-ek nem részesülnek közvetlen költségvetési támogatásban.

21 *National Audit Office: Local Enterprise Partnership*. Department for Communities and Local Government, 23 March. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/03/Local-Enterprise-Partnerships.pdf> 10. o. (Letöltés: 2018. 08. 22.)

22 *The Localism Act 2011*. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/pdfs/ukpga_20110020_en.pdf#9 (Letöltés: 2018. 08. 22.)

23 Shaw, Keith and Tewdr-Jones, Mark: i.m. 7. o.

24 Ezen a Brexit-referendum nyomán bekövetkezett kormányfó-váltás sem változtatott: Theresa May nem sokkal hivatalba lépését követően megerősítette, hogy minden olyan megállapodásnak, ami a kormány által az önkormányzatokra ruházott feladat- és hatáskör átruházásról szól, magában kell foglalnia a polgármester közvetlen megválasztásának kötelezettségét.

25 Az egyesült önkormányzatok létrehozásának jogi alapjai: egyrészt a *Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009*. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/20/contents> (Letöltés: 2018. 08. 22.), másrészt a *Cities and Local Government Devolution Act 2016*. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/1/pdfs/ukpga_20160001_en.pdf (Letöltés: 2018. 08. 22.) jelenti.

26 Fontos megjegyezni, hogy az irányító testület tagja nem személyek, hanem az önkormányzatok. Ebből adódóan az egyesült önkormányzat polgármestere nem dönthet önállóan a testület (a „kabinet”) személyi kérdéseiben.

27 A teljesség igénye nélkül: gazdaságfejlesztés, városok megújítása, közlekedés, szakképzés, egészségügy és szociális ellátás integrációja, gyermekjóléti szolgáltatások, földhasználat és területi tervezés, egyes rendőrségi és bűnüldözési hatáskörök átvétele, tűz-és katasztrófavédelmi feladatok ellenőrzése.

28 Eurostat: *Eurostat News Release 39/2016 29 February 2016*, <http://bit.ly/1VIJmAi> 2. o. (Letöltés: 2018. 08. 22.) 2. o.

29 Batchler: i.m. 5. o.

30 Az észak-dél törésvonal homogenitását csupán Cornwall töri meg, ami hagyományosan Anglia legszegényebb régiója.

31 Batchler: i.m. 6. o.

32 *Applica and Iseri Europe: WP1: Synthesis Report Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013*, fo-

cusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF). Luxemburg: Publication Office of the European Union. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_synth_report_en.pdf (Letöltés: 2018. 08. 22.)

33 Batchler: i.m. 10. o.

34 A fejlesztéseket megvalósító partnerek – különösen a magánszféra szereplői – számára fontos biztosítékot jelentett, hogy a projektek legalább 50%-át az EU finanszírozza.

35 Sheffield Political Economy Research Institute: UK regions and European Structural and Investment funds. SPERI British Political Economy Brief No. 24. <http://speri.dept.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2016/05/Brief24-UK-regions-and-European-structural-and-investment-funds.pdf> (Letöltés: 2018. 08. 22.)

36 Kivételt jelent Belső- és Külső London, ahol az egy főre jutó GDP 2008 és 2014 között emelkedett, valamint Cumbria, Herefordshire, Worcestershire és Warwickshire, valamint Nyugat-Wales és a Völgyvidék, ahol stagnált.

37 Batchler, John and Begg, Ian: Cohesion and Cohesion policy in the UK: what might Brexit entail? <http://ukandeu.ac.uk/research-papers/cohesion-and-cohesion-policies-in-the-uk-what-might-brexite-entail/> (Letöltés: 2018. 08. 22.)

38 Az Eurostat 2016-os adatai szerint Londonban az egy főre jutó GDP az EU28 átlagának 181%-a, az angliai dél-keleti régió pedig 111%. Ezzel szemben ez az arány Wales esetében 74%, az angol észak-keleti régióban és Észak-Írországra 78%.

39 Springford, John: Disunited Kingdom: Why Brexit en-

dangers Britain's poorer regions. Centre for European Reform. April 2015. 2. o.

40 Springford: i.m. 1. o.

41 Dhingra, Swati, Ottaviano, Gianmarco, Sampson, Thomas and Van Reenen, John: The impact of Brexit on foreign investment in the UK <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/brexit03.pdf> (Letöltés: 2018. 08. 22.)

42 Természetesen az is reális lehetőség, hogy az EU a londoni cégek hozzáférését is korlátozni fogja majd az uniós szolgáltatási piacon.

43 Az észak-keleti régió magánszektor által előállított termékeink és szolgáltatásainak 14,8%-a irányul az EU-ba, ami sokkal magasabb arány, mint a többi régió esetében, mégis a lakosság többsége következetesen a kilépést támogatta. Springford, John: Disunited Kingdom: Why Brexit endangers Britain's poorer regions. Centre for European Reform. April 2015. 7. o.

44 Woolford, Jayne: What a difference a decade can make: Cohesion Policy and Brexit, UK in a Changing Europe. <http://ukandeu.ac.uk/what-a-difference-a-decade-can-make-cohesion-policy-and-brexite/> (Letöltés: 2018. 08. 22.)

45 Eurobarometer (2015): Citizens, awareness and perceptions of EU regional policy, Flash Eurobarometer 423, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/eurobarometer/423/citizen_awareness_summary_en.pdf (Letöltés: 2018. 08. 22.)

46 HMSO: Industrial strategy: Building a Britain fit for the future. HM government, London, Cm9528 2017.11. o.