



Kaiser Tamás*

Komplex problémák és narratívák – A területi egyenlőtlenség értelmezési keretei az Egyesült Királyságban

Bevezetés

Az államok, a társadalmak és a gazdaságok napjainkban számos összetett kihívással néznek szembe. A legerőteljesebb változások a globalizációhoz, a biztonságpolitikához, a klímaváltozáshoz, a demográfiai változásokhoz, valamint a digitalizáció és a mesterséges intelligencia által kiváltott hatások kezeléséhez kapcsolódnak. A kihívások lényege szinte mindenhol hasonló: a komplex problémák (*wicked problems*) keretei között, bizonytalanságokkal terhelt környezetben, az egyén és a közösség számára egyaránt biztonságot teremtő fenntarthatóság és jóllét kiépítésének sürgető kényszere, továbbá a globális, a regionális, a nemzeti és a lokális változásokra történő gyors, rugalmas és hatékony reagálóképesség kormányzati (irányítási és vezetési) képességeinek kiépítése.¹

A többdimenziós, horizontális ügyek kezelése széles körű, a szervezeti határokat átlépő, az érintettek lehetőségeihez és igényeihez igazodó válaszokat igényel, miközben gyakran még a megoldani kívánt probléma lényege sem egyértelmű. A kormányzat és a közigazgatás számára komoly kihívást jelent a komplex problémák kezelése, amelyek során nem, vagy csak részben állnak rendelkezésre standardizált és mechanikusan alkalmazható eszközök.²

A kormányzáshoz szükséges tudás részben a gyakorlatban elsajátítható képességekre, részben a felhalmozott ismereteket, elméleteket és módszereket ötvöző,

* Egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

¹ John Alford – Brian W. Head: Wicked and Less Wicked Problems: A Typology and Continuity Framework. *Policy and Society*, 36. (2017), 3. 397–413.; Ian Bache – Louise Reardon – Paul Anand: Wellbeing as a Wicked Problem: Navigating the Arguments for the role of Government. *Journal of Happiness Studies*, 17. (2016), 3. 893–912.

² Guy Peters: What is so Wicked about Wicked Problems? A Conceptual Analysis and a Research Program. *Policy and Society*, 36. (2017), 3. 385–396.; Brian W. Head: Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*, 3. (2008), 2. 101–118.

magas absztrakciós szintű paradigmákra épül, amelyek a tudomány művelésének egyfajta problémamegoldási modelljévé szerveződnek. A gondolkodás paradigmatis vagy logikai-tudományos módja elvont fogalmakkal dolgozik, az igazságot formállogikai eljárásokkal és tapasztalati bizonyítékokkal tételezi. A kormányzás operatív működése során azonban narratívákra, értelmezési keretként szolgáló fogalmi hálózatokra is szükség van, amelyek rögzítik és stabilizálják a jelentéseket, egységes kontextusokat és értelmezési kereteket hoznak létre.³ Ezek sosem véletlenül jönnek létre, mindig az aktuális korszak gazdasági és társadalmi problémáira reflektálnak, legyen az a digitalizáció, a mesterséges intelligencia vagy a fejlettség területi különbségei.

A narratívák hitelessége, befolyása és egyben megújulóképessége a kormányzás folyamatában kerül mérlegre. Szerepük van a kormányzás feltétel- és célrendszerének megtervezésében, a különböző kormányzási módok, eszközök és stratégiák megfelelő kombinációinak megtalálásában, a központi és a helyi szintek viszonyrendszerének kialakításában. Mindennek különös nyomatékot ad, hogy a hagyományos állami-kormányzati területek, például az oktatás, a szociálpolitika, az innováció és a stratégiai iparágak mellé újabb és újabb területek lépnek be, többek között a migráció, a terrorizmus és a klímaváltozás vagy a járványkezelés. Közös jellemzőjük, hogy nehezen megragadható, komplex problémák, amelyek kezelése stratégiai gondolkodást, horizontális és integrált megközelítést igényel.

Mindezek alapján a jelen tanulmány kiindulópontja az, hogy a komplex problémák megoldásában kulcsfontosságú szerepet töltenek be a narratívák, értelmezési keret adva a rendelkezésre álló tapasztalatoknak, percepcióknak, tudástartalmaknak és módszereknek. Egy-egy jelenség körül azonban több, egymással versengő, egymás között átváltásokat (*trade-off*) kiváltó narratíva is kibontakozhat, amelyek választási kényszereket és döntéshelyzeti dilemmákat fogalmaznak meg a kormányok számára. E jelenséget a területi fejlettségi különbségek komplex problémáján és narratíváin keresztül vizsgáljuk, amelyek értelmezési kereteit és a kormányzás működésében kitapintható válaszreakcióit – terjedelmi okok miatt – az Egyesült Királyságban az elmúlt évtizedben lezajlott folyamatok és változások elemzésére szűkítjük.

Előfeltevésünk szerint a megfelelő narratíva megtalálása hozzásegít az adott probléma megoldását célzó értelmezési keretek és kormányzati módok kialakításához. Ugyanakkor a megfelelőség önmagában is komplex fogalom, amelynek kialakításában és értékelésében egyaránt közreműködnek politikai, történelmi

³ Halász Győző Mihály: A narratív közgazdaságtan szerepe. Recenzió Robert J. Shiller *Narratív közgazdaságtan* (2020, HVG) könyvéről. *Köz-Gazdaság*, 16. (2021), 4. 273–288.; Mitev Ariel Zoltán: Végtelen történet: a narratív elemzés alkalmazhatósága a marketingkutatásban. *Vezetéstudomány*, 37. (2006), 10. 33–41.

és gazdasági percepciók, meggyőződések és tényalapú megközelítések. Más szóval: ha a komplex problémára alkalmazott narratíva alapvetése helytelen, a probléma értelmezése is torzul, így a többnyire alacsony hatékonyságú megoldások a probléma megoldása helyett új vagy „újracsomagolt” narratívákat hívnak elő. A tanulmányban először röviden bemutatjuk a komplex problémák és a narratívák elméleti hátterét, majd az Egyesült Királyság példáján keresztül vizsgáljuk a területi egyenlőtlenségek megoldására kialakított narratívák változásait, különös tekintettel a Boris Johnson kormánya által középpontba emelt „szintlépés” (*levelling up*) értelmezési kereteire. Végül néhány következtetést fogalmazunk meg a narratívák komplex problémákra történő alkalmazhatóságával kapcsolatban.

A komplex problémák és a narratívák elméleti keretei

A komplex, bizonytalan környezetben és magas kockázattal járó közpolitikai problémákra először Horst Rittel és Melvin Webber 1973-ben megjelent tanulmánya hívta fel a figyelmet.⁴ Megítélésük szerint vannak olyan társadalmi problémák, amelyek nem oldhatók meg hagyományos, elemző megközelítéssel. Ezeket a jelenségeket komplex problémáknak (*wicked issue*) nevezték, szembeállítva a jól azonosítható és biztonsággal megoldható szelíd (*tame*) problémákkal. Ilyen problémáknak tekinthetők a munkanélküliség, a szegénység, az elöregedett társadalom, az oktatás, a klímaváltozás, a bevándorlás és a területi egyenlőtlenség.

1. táblázat. *A szelíd és komplex problémák*

<i>Szelíd problémák</i>	<i>Komplex problémák</i>
Egyértelműen definiálhatók	Nem vagy csak részben definiálhatók
Egymástól jól megkülönböztethető problémák	A probléma alkotóelemei sem egyértelműek
A megoldás lehetséges	Nincs egyértelmű megoldás
A megoldás megtalálása célkitűzésként jelenik meg	A problémára adott magyarázat kiválasztása egyben a megoldás természetét is meghatározza, illetve a problémák és megoldások véletlenszerűen kapcsolódnak össze
A probléma megoldása egyértelműen azonosítható	A megoldást újabb megoldások követik, trade-off hatásokat váltva ki
Sakk-matt (fekete vagy fehér) szituációk	Komplex társadalmi problémák (migráció, klímaváltozás, pandémia, digitalizáció)

Forrás: Rittel és Webber műve alapján a szerző szerkesztése

⁴ Horst Rittel – Melvin Webber: Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4. (1973), 2. 155–169.

A komplex problémák elsősorban az egyértelmű, világos definíció hiányában válnak problematikusak. Az érintettek köre a probléma természetét más-más oldalról, másként felfogott racionális célok, értékek, attitűdök, kulturális és magatartási minták alapján fogja fel. Ebből az következik, hogy miközben az egyes álláspontok nyilvánvalóan tartalmazznak részigazságokat, az adott közpolitikai probléma egyetlen megközelítését sem lehet megbízható és igazolható módon helyesnek vagy tévesnek minősíteni.

A lehetséges megoldások körének meghatározása során azonban azt is figyelembe kell venni, hogy a komplex problémák megoldására irányuló erőfeszítések gyakran előre nem látható következményekkel járnak. Az okok sokfélesége és a szereplők közötti kapcsolatrendszer – ami gyakran a kölcsönös függés formáját ölti – külső beavatkozások vagy a szereplők közötti erőviszonyok megváltozása esetén az egymásra hatások kiszámíthatatlan mozgását indíthatja el, ami magában rejt egy nulla összegű játék („aki amit nyer, azt veszíti a másik”) megvalósulásának eshetőségét. A megoldások kimunkálását az is nehezíti, hogy mire megszerveződnek a probléma azonosításához és kezeléséhez szükséges intézményi és adminisztratív feltételek, a megoldás eszközrendszere (jogsabályok, pénzügyi erőforrások, politikai konstellációk, tudományos eredmények) éppen az ügyek nehezen megragadható, „cseppfolyós” természete miatt, akár alapjaiban is megváltozik.

A komplex problémák ennek következtében eleve „mozgó célpontként” viselkednek, ami ritkán eredményez valamennyi érintett szereplő számára megfelelő megoldásokat. A döntések nem egyértelműen jók vagy rosszak, inkább jobbak vagy rosszabbak, optimális esetben elfogadhatók. Rosszabb esetben a döntéshozó a közpolitikai kudarcok társadalmi és politikai kockázataitól tartva inkább maga előtt görgeti a problémákat, vagy látszatintézkedésekkel próbálja azok „felületi kezelését” elvégezni. A valódi kérdés az, hogy a döntéshozó hajlandó-e – nemcsak formálisan, hanem ténylegesen is – eldönteni, hogy mit akar tenni egy napirendre került komplex probléma kapcsán, illetve az esetleges döntést képes-e a törvényszerűen jelentkező, külső és belső – információs, technikai, szervezeti, pénzügyi – korlátok között megvalósítani.

A gyakorlati megoldások a tudományos és a közpolitikai értelmezésekben rejlő paradox vonásokra is rávilágítanak. Egy – egyébként alaposan felmért – probléma komplex, komoly erőfeszítéseket igénylő, eredményeket csak hosszabb távon ígérő ügyként való beállítása és keretezése bizonytalan vagy kiélezett helyzetekben eleve visszatartó erővel hat az ügy felvállalása, valamint a jó vagy akár csak a megfelelő megoldások keresése szempontjából. Politikai vagy kommunikációs szempontból egyszerűbb a valóságot tisztán jó és rossz szegmensekre osztani, ám közöttük széles területet alkot a gyakran kibogozhatatlannak tűnő és inkább kockázatkerülésre és pótcselekvésekre ösztönző komplex ügyek

szürke zónája. Nem járnak jobban azok sem, akik a megoldást a komplex kérdések megszelídítésében, konkrétan kisebb egységekre, dimenziókra, beavatkozásokra történő lebontásában látják, mivel a kiválasztott megoldási alternatíva gyakran csak egy másik elvetésével valósulhat meg. E közismert átváltási vagy *trade-off* dilemmák – demokratikus vagy hatékonyságorientált döntéshozatal, centralizáció vagy decentralizáció, generalista vagy specialista tudás, illetve a témánkban elemzendő területpolitika esetében a versenyképesség vagy méltányosság – újabb problémákat és megoldásokat hívhatnak elő, így a komplex problémák előbb-utóbb képesek visszaépíteni önmagukat.

A döntési helyzetek és választási dilemmák értelmezésében és össztársadalmi interpretációjában ezért egyre nagyobb szerepe van a narratíváknak, a „jó és igaz történeteknek”, amelyek magyarázatokat és megoldási lehetőségeket kínáló szerepük révén fontos szerepet töltenek be a politikában, a társadalom mindennapi életében, valamint a kormányzás és az üzleti élet különböző dimenzióiban. A narratívákon alapuló gondolkodás elbeszélő módja az emberi jellegű szándékokat és tetteket, az ezekkel kapcsolatos történeteket és következményeket vizsgálja.⁵ Kialakulásuk és versengésük a különféle társadalmi jelenségek értelmezési kereteinek kialakításában (*framing*) érdekelt szereplők, illetve a létrehozott tartalomra fogékony egyének és közösségek közötti kölcsönös egymásra hatásra vezethetők vissza, ami a tudományban tudományos közösségeket, kutatási programokat, végeredményben pedig újszerű, paradigmátikus igazságokat hív életre.⁶ A narratívák alkalmazásuk során folyamatosan fejlődnek és alakulnak, kisebb-nagyobb közösségeket hoznak létre a közösen elfogadott narratív igazság alapján. A társadalomtudományokban a paradigmátikus igazságok részben a narratív igazságokra épülnek, ennek következtében a paradigmák időtállósága vagy változása nem független a narratívák életciklusgörbéinek alakulásától.⁷

E sokrétű problémahalmaz egyik kiemelten jelentős forrása és egyben megnyilvánulása a területi egyenlőtlenség, amely – bár világviszonylatban is jelentősen csökkent az 1990-es években az előző évtizedhez képest – az ezredfordulót követően ismét növekedésnek indult. A probléma kiváltó okaival és hatásaival foglalkozó, rendkívül gazdag szakirodalom egyik legfontosabb narratívája szerint a növekvő egyenlőtlenség, azon belül is a már hosszabb ideje negatív spirálba került, az érintett kormányzatok és a gazdasági szereplők által magukra hagyott

⁵ Mitev i. m. (3. lj.) 35.

⁶ Thomas Kuhn: *A tudományos forradalmak szerkezete*. Budapest, Osiris, 2000; Robert Shiller: *Narrative Economics: How Stories Go Viral and Drive Major Economic Events*. Princetown, Princetown University Press, 2019; Peter Collier – David Tuckett: Narratives as a Coordinating Device for Reversing Regional Disequilibrium. *Oxford Review of Economic Policy*, 37. (2021), 1. 97–112.

⁷ Halász i. m. (3. lj.) 277.

térségek és a belső perifériák problematikája jelentős mértékben akadályozza a gazdasági növekedést, továbbá gyengíti a társadalmi kohéziót és a politikai stabilitást.⁸

Európában a 2007–2008-as gazdasági és pénzügyi válságot követően jól érzékelhető különbségek mutatkoznak a dinamikusan fejlődő nagyvárosi agglomerációk és a hanyatló, ipari és földrajzi szempontból kieső régiók között.⁹ Ennek eredményeként a termelékenység, a foglalkoztatás, a lakhatás és a jövedelmek – átfogó értelemben az életminőség – mennyiségi és minőségi értékeinek többszintű, színes kavalkádja jött létre az országok és a régiók, a régiókon belüli a mag- és periferikus (gyakran vidéki) térségek, valamint a prosperáló és a stagnáló vagy visszaeső nagyvárosi régiók között. A Covid–19 által kiváltott hatások ennek megfelelően jelentős különbségeket mutatnak a térségek gazdasági, egészségügyi, infrastrukturális, mobilitási, innovációs, digitalizációs, kormányzási-irányítási mutatói között – nagyobbakat és mélyebbeket, mint az egyes országok között.¹⁰ Az ellátási láncok rövidülése, a térben koncentrálnódó intézményekre és szolgáltatásokra épülő innovációs és logisztikai csomópontok egy részének áthelyezése, a személyes jelenléttel szemben a távoli munkavégzés és szolgáltatásnyújtás változatos és rugalmas formáinak megjelenése a globális és a nemzeti szintű megoldások kialakítása érdekében szükségessé teszi a meghatározó területpolitikai narratívák felülvizsgálatát és újragondolását.

Területpolitikai narratívák versengése az Egyesült Királyságban: lehet-e megoldást találni egy komplex problémára?

A regionális fejlesztéspolitikát egészen az ezredforduló utáni első évtized végéig két klasszikus, ám „területileg vak” (*spatially blind*) narratíva uralta. Az egyik az egységes modellekben gondolkodó („*one size fits all*”), alapvetően redisztribúciós költségvetési transzferekre, segélyekre, valamint állami nagyberuházásokra alapozott területi kompenzációkra, míg a másik az agglomerációs hatásokra,

⁸ Thomas Piketty: *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, Belknap, 2014; Andrés Rodríguez-Pose: *The Revenge of the Places that don't Matter (and What to Do about It)*. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11. (2018), 1. 189–209.

⁹ Simona Iammarino – Andrés Rodríguez-Pose – Michael Storper: *Regional Inequality in Europe: Evidence, Theory and Policy Implications*. *Journal of Economic Geography*, 19. (2018), 2. 273–298.; Lewis Dijkstra – Enrique Garcilazo – Philip McCann: *The Effects of the Global Financial Crisis on European Regions and Cities*. *Journal of Economic Geography*, 15. (2015), 5. 935–949.

¹⁰ Klaus Dodds et alii: *The COVID-19 Pandemic: Territorial, Political and Governance Dimensions of the Crisis*. *Territory, Politics, Governance*, 8. (2020), 3. 289–298.

a városokban koncentrálódó intézményi sűrűségre, valamint a növekedési pólusok kiépítésére helyezte a hangsúlyt. Mindkét megközelítés abból indult ki, hogy a felzárkózó vagy már eleve fejlettebb térségek pozitív hatásai pedig leszivárognak (*trickle down*) az elmaradott régiókba. Azonban az agglomerációs hatásokra, a városokban koncentrálódó intézményi sűrűségre és a növekedési pólusokra alapozott narratívát (*city growth narrative*) számos kritika érte mind a gyakorlati tapasztalatok, mind a nemzetközi fejlesztő szervezetek oldaláról.¹¹ A felmérések és az értékelések alapján kirajzolódó trendek ugyanis azt mutatták, hogy a fejlett térségekben előállított javak, szolgáltatások és tudástartalmak leszivárgása önmagában nem oldja meg az elmaradott térségek problémáját, mivel a fejlett agglomerációk és a növekedési pólusok felől érkező „szívóhatás” mindig erősebbnek bizonyult a tudásjavak elterjesztését ösztönző törekvéseknél.

E kritikákra alapozva fogalmazódott meg – a jóléti állam filozófiájának bázisán és a méltányosság elvét a középpontba állítva – az egyének fejlődését és gyarapodását szolgáló közpolitikák (*people-based policies*) stratégiája.¹² Megvalósításának eszközeit a központilag irányított szociális és munkahelyteremtő támogatások, az oktatás és a mobilitási esélyek növelése, az ehhez szükséges tudás és képességek fejlesztése jelentik. E narratíva gyakorlatba való átültetése viszont azzal a problémával szembesült, hogy az egyén mobilizációs képességeit sem lehet kizárólag célzott fejlesztési programokra alapozni, mivel azok fenntarthatósága számos, a külső feltételek befolyása alatt álló tényezőnek van kitéve.

A fentiekben jelzett szűk keresztmetszetekre reagáló, területalapú narratíva (*place-based approach*) alaptézise, hogy habár az egyenlőtlenség mérséklése, a társadalmi felzárkóztatás jelentősége vitathatatlan, az ezt szolgáló közpolitikák erős területi beágyazottsága az egyének és közösségek esélyeit és lehetőségeit is meghatározza. Ennek következtében e narratíva elveti a modellezhető, egységes, uniformizált megközelítéseket, helyette a speciális adottságokhoz, a területi és a társadalmi tőkék kiaknázási lehetőségeihez igazított, testre szabott fejlesztési megoldásokat szorgalmazza többek között a befektetésösztönzés, a munkahelyteremtés, valamint az innovatív közszolgáltatások kiépítése révén.¹³ A valódi problémát azonban valamennyi felsorolt narratíva esetében

¹¹ World Development Report: *Reshaping Economic Geography*. The World Bank, 2009, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5991>

¹² Gill Bentley – Lee Pugalís: Shifting Paradigms, People-Centred Models, Active Regional Development, Space-Blind Policies and Place-Based Approaches. *Local Economy*, 29. (2014), 4–5. 283–294.; Andy Pike – Andrés Rodríguez-Pose – John Tomaney: What Kind of Local and Regional Development and for Whom? *Regional Studies*, 41. (2007). 1253–1269.

¹³ Fabrizio Barca: *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Independent Report Prepared at the Request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April, 2009, www.europarl.europa.eu/

a növekedés és a versenyképesség erősítésének, valamint a területi különbségek mérséklésének összeegyeztethetősége jelenti, amelynek megvalósíthatóságát a gyakorlatban – a területi egyenlőtlenség komplex problémájának megfelelően – a narratívák versengése, valamint ezzel összefüggésben a releváns politikai erők és érdekcsoportok erőviszonyai és választásai határozzák meg.

A területpolitikai narratívák aktualitása

A II. világháborút követő évtizedekben az 1980-as évek elejéig számos fejlett országban lassan, de fokozatosan csökkentek a térségi egyenlőtlenségek. Ez a folyamat azonban az elmúlt bő négy évtized során megfordult, és – habár országonként eltérő időben, mértékben és térszerkezeti megoszlásban – egyre mélyülő szakadék mutatkozik a fejlődésben élen járó, sikeres és a leszakadó térségek között. Ez utóbbiakat – különösen a 2007–2008-as pénzügyi és gazdasági válságot követően – a nemzetközi szakirodalom és a politikai közbeszéd a gazdasági és politikai elitek által magukra hagyott (*left behind*) térségeknek nevezi. A magára hagyott térség az elmúlt években az elmaradott vagy hátrányos helyzetű térségek és közösségek gyűjtőfogalmává vált, megteremtve az „elégedetlenség földrajzának” (*geography of discontent*) narratíváját. Ez az életérzés egyúttal egy sajátos választói magatartáshoz vezet, ami a csalódottság és a kilátástalanság miatt érzett „bosszúvágyat” a szavazófülke magányában a „*mainstream*” pártokkal és elitekkel szembeni protestszavazatok formájában fejezi ki (*the revenge of the places that don't matter*).¹⁴

E probléma „modellországa” az Egyesült Királyság, ahol a történetileg – de főleg a 19. század közepétől – kitapintható területi egyenlőtlenségek az 1970-es évek óta egyre csak mélyültek az Észak–Dél törésvonal mentén. A 2007–2008-as pénzügyi és gazdasági válság hatására az Észak–Dél probléma a politikai közbeszédben új narratívát kapott a területi egyensúlyvesztés (*spatial imbalance*) formájában. Az egyensúlyvesztés ebben az értelemben azt jelenti, hogy a brit gazdaság túlzott mértékben kiszolgáltatott a Londonba és a délkelet-angliai térségbe koncentrálódó pénzügyi, szolgáltató- és *high-tech* szektorok teljesítményének, amit az észak-angliai térségek, különösen a nagyvárosok alkotta északi erőközpont (*Northern Powerhouse*) kiépítésével kell kiegyensúlyozni (*rebalancing*).

meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf; OECD: *How Regions Grow*. Policy Brief, March, 2009, www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/howregions-growtrendsandanalysis.htm

¹⁴ Rodríguez-Pose i. m. (7. lj.) 190.

A Brexitről szóló népszavazás, majd ezt követően a 2019-es parlamenti választások kontextusában a területi egyenlőtlenségekkel szembeni fellépés narratívája új értelmezést kapott. A globalizáció és az uniós tagság fő haszonélvezőjének kikiáltott nagyvárosokkal és nagyvárosi elitekkel szemben a választáson győztes Johnson kabinetje a magukra hagyott kis- és középvárosok és vidéki térségek szintlépését nevezte meg programja egyik legfontosabb célkitűzéséként. Elemzésünk további részében a felsorolt narratívák tartalmát és változásainak kontextusát tekintjük át.

*Narratívák 2010 és 2016 között:
a kiegyensúlyozástól a megállapodásokon át a Brexitig*

A probléma kiindulópontját az Egyesült Királyságon belül mutatkozó területi fejlettségi különbségek jelentik, amelyek mértéke az elmúlt négy évtizedben folyamatosan nőtt, ráadásul a területi egyenlőtlenségek nemzetközi összehasonlításban is számottevők.¹⁵ Mértékadó számítások szerint a területi fejlettségben mutatkozó különbségek terén a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet harminc országa közül a Királyság rendelkezik a negyedik legrosszabb mutatókkal.¹⁶ A termelékenységi és a jövedelmi különbségek már a 2007–2008-as válság előtt is komoly problémát jelentettek, de azóta még tovább nyílt az olló London és a délkeleti országrész, valamint Észak- és Közép-Anglia között.¹⁷ Ezt az is mutatja, hogy az átlagos ingatlanvagyon értéke 2006 és 2018 között közel 180%-kal emelkedett Londonban, és 50%-kal a délkeleti-angliai térségekben, míg a növekedés mértéke Észak- és Közép-Angliában kevesebb mint 21%.

Ezzel párhuzamosan az egyes térségeken belüli egyenlőtlenségek is gondot jelentenek. Az ország legmagasabb szegénységi rátája éppen Londonban található, ráadásul a főváros gazdasága meglehetősen sebezhetőnek bizonyult a Covid–19 első hullámaival szemben.¹⁸ Elmaradott térségek a „gazdag” Délkelet-Angliában

¹⁵ Philip McCann: *Perceptions of Regional Inequality and the Geography of Discontent: Insights from the UK*. Discussion Paper, Productivity Insights Network, 2018, www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00343404.2019.1619928

¹⁶ Alex Davenport – Ben Zaranko: *Levelling Up: Where and How?* Institute for Fiscal Studies. Green Budget 2020: Chapter 7., <https://ifs.org.uk/uploads/CH7-IFS-Green-Budget-2020-Levelling-up.pdf>

¹⁷ Analysing Regional Economic and Well-Being Trends. Office for National Statistics, 2020. február 25., www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/uksectoraccounts/compendium/economicreview/february2020/analysingregionaleconomicandwellbeingtrends

¹⁸ Amy Norman – Scott Carfe: *London Coronavirus Economy Tracker: Tracking the Impact of Coronavirus on the Capital's Economy*. Social Market Foundation, 2021, www.smf.co.uk/wp-content/uploads/2021/02/London-coronavirus-economy-tracker-Feb-21-update.pdf

is előfordulnak, ami a térségi fejlettségi mutatók és szempontok sokféleségét jelzi a Királyságban.¹⁹ A koronavírus okozta válság azt is egyértelművé tette, hogy a gyengébb gazdasági mutatókkal rendelkező régiók jóval kevesebb rugalmassággal tudnak reagálni a gazdasági sokkhatásokra.²⁰

Az elmúlt bő évtized első területpolitikai narratíváját a 2010-es választások után hatalomra került konzervatív-liberális koalíció hirdette meg. Kiindulópontként szakított a munkáspárti kormányok népszerűtlenné vált regionális megközelítésével, amit a lokális közösségi terek és közösségek (a lokalizáció) narratívája váltott fel. Ennek értelmében a kormány feladatokat adott át „lefelé”, ám azok címzettjévé nem a helyi önkormányzatok, hanem a változatos konfigurációkban működő és egymástól eltérő térbeli lehatárolással bíró funkcionális gazdaságfejlesztési térségek (helyi vállalkozási partnerségek) és a város-regiók váltak.

Mindez a gyakorlatban a városokra alapozott növekedés narratívájának korrekcióját jelentette. A narratíva modellje eredetileg London kiemelkedő gazdasági teljesítményére épült, azt feltételezve, hogy a főváros – és ennek nyomán a többi brit nagyváros – eredményei „leszivárognak” a térségi és gazdasági szereplők irányába. A 2007–2008-as válságot követő időszakban azonban London motor-szerepének narratívája foszladozni kezdett, és ezzel párhuzamosan erős kétségek merültek fel a leszivárgásra alapozott gazdaságpolitikával, ezen belül a városokra alapozott növekedés narratívájával szemben, cáfolva azt a széles körben osztott elképzelést, hogy „ami jó a fővárosnak, az jó az ország egészének”.

A korrekció a kiegyensúlyozás narratívájában öltött testet a konzervatív-liberális koalíció kormányzásának első szakaszában. Átfogó értelemben a válságot követő konszolidáció kormányzati programját jelölte, valójában azonban a közsférát érintő költségvetési megszorításokat kívánta eltakarni, amelyeknek legnagyobb kárvallottjai ismét az elmaradott térségek lettek.²¹ A válságból való kilábalás sikerességét fémjelző fejlesztés és felzárkózás narratívájaként a 2015-től immár egyedül kormányzó konzervatívok meghirdették az észak-angliai térség átfogó infrastruktúra-fejlesztésére épülő Északi Erőközpont programját, továbbá a kormány és a városi önkormányzatok között külön-külön megkötött megállapodások jöttek létre, amelyek – jóllehet a mai napig nem fedik le az ország egész

¹⁹ *Tackling poverty and inequality. London's Poverty Profile: 2020.* Trust for London, 2020, https://trustforlondon.fra1.cdn.digitaloceanspaces.com/media/documents/Londons_Poverty_Profile_2020.pdf

²⁰ Marianne Sensier – Fiona Devine – Elvira Uyarra: *How Resilient were UK Regions to the 2008 Financial Crises? Recovery Policies for COVID-19 Crises.* University of Manchester, 2020. július 14., https://blog.policy.manchester.ac.uk/growth_inclusion/2020/07/how-resilient-were-uk-regions-to-the-2008-financial-crisis-recovery-policies-for-covid-19-crisis

²¹ Philip McCann: *The Fiscal Implications of „Levelling Up” and UK Governance Devolution.* Manchester, Productivity Institute, 2021. 1–49., 2.

területét – feladatokat és hatásköröket ruháznak az érintett önkormányzatokra.²² Az ily módon célzott térségi fejlesztésekkel kiegészült „kiegyensúlyozás” narratívája fokozatosan összekapcsolódott a térségi szerkezetátalakítás (*restructuring*) szükségességével, ami 2017-re elvezetett a térségi egyenlőtlenségek mérséklésének régi-új értelmezési keretéhez. Más szóval nyolc, megszorításokat és fejlesztéseket váltogató évet követően a kiegyensúlyozás narratívája visszatért a gyökereihez, a területi egyenlőtlenségek komplex problémájához.

Mindeközben a Brexithez vezető népszavazási kampány során a kilépés mellett érvelők egyik mantrájává vált, hogy az uniós tagság egyetlen és valódi kedvezményezettjei kizárólag a nagyvárosok és a hozzájuk kapcsolódó elitek körében találhatók, aminek az árát a kisvárosok és a vidéki térségek fizetik meg. A „vegyük vissza az irányítást” (*take back control*) és az élösködő „nagyvárosi elitek” narratívája hatásosan kapcsolta össze a térségi egyenlőtlenségek strukturális problémáit és a „magukra hagyott” térségek elégedetlenségét az Európai Unióból való kilépés előnyeivel. Ez a narratíva, noha részgazságokra és erősen megkérdőjelezhető gazdasági bizonyítékokra épült – valójában a magukra hagyott térségek voltak az uniós támogatások legfőbb haszonélvezői –, vonzó lehetett a kis- és középvárosokban és vidéki településeken élő emberek számára. A népszavazást követően azonban mind a kiegyensúlyozás, mind a Brexit szükségességét igazolni kívánó narratívák szinte varázsütésre eltűntek a kormányzati kommunikációból. A különböző tartalommal és területi léptékben kötött megállapodások Theresa May kormányzása alatt folyamatosan bővültek, de szinte teljese függetlenül a kilépési tárgyalásoktól.

Johnson „csodafegyvere” a Brexit utáni időszakban: a szintlépés narratívája

Az általánosabb megközelítés felől indulva a narratíva a területi fejlettségi különbségekre kíván reagálni munkahelyek létrehozásával, képzésekkel, a termelékenység erősítésével. Ez azonban nem lehet nulla összegű játék, következésképpen az elmaradott térségek felzárkóztatása a meglévő javak újraelosztása révén nem járhat együtt a fejlettebbek visszafogásával. Nem csupán a térségek közötti

²² Valójában többféle megállapodásról beszélünk: városokkal kötött megállapodásokról (*city deals*), társult önkormányzatokról (*combined authorities*), közvetlenül választott polgármester irányítása alatt álló társult önkormányzatokról (*mayoral combined authorities*) és devolúciós megállapodásokról (*devolution deals*). A megállapodásokról részletesen lásd Kaiser Tamás: Városrégiók Angliában: újabb fejezet az aszimmetrikus devolúció folyamatában. In Laki Ildikó – Szabó Tamás (szerk.): *Agglomerációs várostérségi tanulmányok. Nagyvárosi, városi és települési dilemmák a 21. században*. Budapest, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége – Homo Oecologicus Alapítvány, 2017. 105–133.

egyenlőtlenség mérséklését jelenti, hanem azt is, hogy a fejlesztéspolitika határainak mindenhol jelentkezniük kell. A *levelling up* ebben az értelemben általános érvényű felívelést, egyfajta „szintlépést” jelent.²³ Szűkebb értelemben – mint az egyének felzárkóztatását támogató szakpolitika – a narratíva az elmúlt negyedszázad során időről időre megjelent mind a munkáspárt, mind a konzervatív párt retorikájában, elsősorban a tehetséggondozást és esélyteremtést szolgáló oktatáspolitikai részeként. Igazán átütővé azonban Johnson kormányának hatalomra kerülését követően vált, amikor az oktatáspolitikai mellett új dimenzióként belépett a mindenki számára előnyös fejlesztési célokat és azok eléréséhez vezető út standardjait megfogalmazó, valamennyi állampolgár, szociális és gazdasági szereplő számára elérhető lehetőségeket kínáló területi megközelítés.

Valójában a *levelling up* innentől fogva vált tisztán szakpolitikai célkitűzésből többretegű narratívává, amelynek horizontja a brit közgondolkodásban már régóta ismert területpolitikai narratívák ötvözésétől a Brexit utáni időszak önállósodási törekvéseinek („vegyük vissza az irányítást”) megvalósításán át egy váratlanul megjelenő, a konzervatívok számára komoly politikai támogatást jelentő új szavazóréteg elvárásainak való megfelelésig terjed. A Brexit-népszavazás, valamint a 2019-es parlamenti választás során azok az észak- és közép-angliai, már hosszabb ideje stagnáló vagy hanyatló iparvidékek, amelyek hagyományosan a munkáspárt elkötelezett, „vörös falnak” (*red wall*) nevezett szavazóbázisát alkották, most a konzervatívok ígéreteiben („vigyük véghez a Brexitet”, *get Brexit done*) látták a felemelkedés lehetőségét.²⁴

Ez a magyarázata annak, hogy a Brexit-népszavazás idején a bűnbakként kezelt „nagyvárosi elit” narratívája ugyan elhalkult, ám látens módon tovább él a nagyvárosokkal szemben magukra hagyott kis- és középvárosok és vidéki térségek támogatásának előtérbe helyezésével, ami a szintlépés narratívájának központi eleme.²⁵ Mindez arra vezethető vissza, hogy az észak- és közép-angliai régiók sokkal jobban ki vannak téve a Brexit hatásainak, mint a legfejlettebb térségek, mivel erősen integrálódtak a Királyság és az Európai Unió között kialakult piaci kapcsolatokba és a globális értékláncokba, különösen a feldolgozóiparban és a szolgáltató szektorban. Az észak- és a közép-angliai régiók helyi GDP-jének

²³ *Levelling Up the United Kingdom*. HM Government, 2022, 15., https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1054769/Levelling_Up_the_United_Kingdom__accessible_version_.pdf

²⁴ Mindez jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy Johnson csaknem valamennyi nyilvános beszédében (például Új megállapodás Nagy-Britannia számára – *New Deal for Britain*; Építsük újra jobban! – *Build Back Better*) kiemelt helyet foglalt el a szintlépés narratívája.

²⁵ Philip McCann – Raquel Ortega-Argilés: The UK „Geography of Discontent”: Narratives, Brexit and Inter-Regional „Levelling Up”. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 14. (2021), 3. 545–564., 548.

és jövedelemforrásainak mintegy 12-17%-a az uniós piacokkal való együttműködésből származik. Ebből az is következik, hogy az érintett régiók gazdasági szerkezetváltása nagyobb erőfeszítéseket igényel, mint a fejlettebb régiókban.²⁶

A gazdasági adatok és az előrejelzések szerint a Brexit növelni fogja a régiók közötti és az egyes térségek közötti különbségeket, ami megint csak a szintlépés narratíváját erősíti, annak relevanciáját húzza alá. Mindez persze jelentős mértékben ellentmond a Brexit-kampányban alkalmazott narratíváknak. Míg Londont nem érintették számottevően az EU-ból való kilépés hatásai, addig Észak és Közép-Anglia számos nagyvárosa és azok vonzáskörzete – különösen az elmaradott térségekben – meglehetősen sebezhetővé vált. A helyzetet tovább súlyosbítja, hogy a Covid-19-világjárvány okozta gazdasági visszaesés történelmi csúcspontot döntött a Királyságban – 20,4%-os visszaesés 2020 második negyedében, 9,9% éves szinten – tovább mélyítve a területi fejlettségi különbségeket.²⁷

Ha a szintlépés kiemelt – habár nem kizárólagos – célterületei a magukra hagyott térségek, akkor a kormánynak szembe kell néznie azzal a problémával, hogy a jelenség nem rendelkezik széles körben elfogadott definícióval és az azonosításra alkalmas, tudományosan megalapozott kritériumrendszerrel, hazai vagy nemzetközi referenciapontokkal, pontos térbeli lehatárolással. Az alapvető probléma, hogy egy magára hagyott térség egy adott időskálán leírható ugyan statisztikai adatokkal (például az egy főre jutó jövedelemmel vagy a termelékenység rátával), de ezek pillanatfelvételek csupán, nem mondanak semmit az elmaradottság vagy a hanyatlás okairól és a kialakulására ható tényezőkről. Ebből az is következik, hogy a valóságban nagyon sokféle, egymástól jelentősen különböző magára hagyott térség létezik, speciális problémákkal és saját történetekkel.²⁸ Más szóval két kiválasztott térség rendelkezhet azonos szintű fejlettségi mutatókkal, de a két fejlődési pálya mögött húzódó okok és ható tényezők már jelentős mértékben különbözhetnek egymástól. A szintlépés értelmezése körül kibontakozó viták egyik legfontosabb tanulsága, hogy a „magára hagyott térség” egy kollektív életérzést megfogalmazó, létező és valós probléma, ami komplex, transzdiszciplináris megközelítésekkel és elemzésekkel fordítható át megoldási javaslatokká. Ugyanakkor a specifikus esetek részletes feltárása, a történetek „elmesélése” révén a „magára hagyott térség” hasznos és nélkülözhetetlen segédnarratívája lehet a szintlépés vezérnarratívájának.

A Johnson-kabinet narratívája azonban csak részben fedi a valóságot. A gazdasági adatok ugyanis azt mutatják, hogy elsősorban Dél-Angliában, de még

²⁶ Uo., 554.

²⁷ Ron Martin et alii: *Levelling Up Left Behind Places. The Scale and Nature of the Economic and Policy Challenge*. Regional Studies Association, 2021. 16.

²⁸ Uo., 19.

az elmaradottabb térségekben is számos dinamikusan fejlődő kis- és középváros, falu, község található, ahol a fejlődés üteme és az életminőség színvonala magasabb, mint számos nagyvárosban. A valódi probléma az elmaradott térségek nagyvárosainak gyengébb gazdasági teljesítménye, ami egyben azt is jelenti, hogy az ő esetükben sem működik a leszivárgás, azaz nem tudják dinamizálni a vonzáskörzetüket alkotó kis- és középvárosokat, községeket, falvakat, vidéki térségeket.²⁹ Ennek ellenére a brit társadalom többsége számára a percepciókon alapuló, a választási eredmények és a közvélemény-kutatások által is visszaigazolt narratíva jelenleg meggyőzőbbnek tűnik a statisztikai mutatóknál.

Következtetések

Az államok, a kormányok és a közösségek napjainkban számos új, komplex kihívással kerülnek szembe egy dinamikusan változó, bizonytalanságokkal terhelt környezetben, ahol a hagyományos működésre alapozott reakciók és válaszok gyakran hatástalannak bizonyulnak. Ebben a helyzetben felértékelődnek a narratívák – történetek, szemléletmódok és cselekvésminták –, amelyeket az egyének és a közösségek alkotnak és közvetítenek magukról és a világról, amelyek segítségével értelmezni próbálják a különböző helyzetekben betöltött szerepüket.

A narratívák „békeidőben”, amikor a szélesebb értelemben vett gazdasági, társadalmi és politikai környezet viszonylag stabil, alapvetően a „főáramú” tudományos eredményeken alapulnak. Azonban nagyobb társadalmi sokkhatások vagy válságok bekövetkezése könnyen kiválthatja az uralkodó narratívák erózióját, változását, vagy felerősíti a közöttük lévő versengést, de mindenképpen befolyásolja az adott társadalom válaszáadásának irányát és módját. A 2008-as pénzügyi és gazdasági válság, a 2016-os év turbulens politikai változásai (Brexit-népszavazás, amerikai elnökválasztás), majd 2020-tól a Covid-19-világjárvány, az egyre fenyegetőbbé váló éghajlatváltozás, a negyedik ipari forradalom nehezen megjósolható komplex hatásai felerősítették a „radikális bizonytalanság” állapotát, amelyben a narratívák maguk is változnak, alakulnak, de ezzel egyidejűleg szerepük meghatározóvá válik a kollektív társadalmi cselekvések koordinálásában.

A fejlettség területi egyenlőtlensége a komplex problémák egyik gyakran visszatérő eleme. Kevesen vitatják, hogy az elmaradott térségek teljes mértékű felzárkóztatása a termelékenység, a jövedelmek és a foglalkoztatás terén csak hosszú távon lehetséges, mivel mind a felzárkózás mértéke, mind az ezzel szem-

²⁹ McCann – Ortega-Argilés i. m. (25. lj.) 556.

ben felmerülő akadályok lebontása, a külső és a belső kockázatok hatásainak mérséklése mindig meghatározott feltételrendszerben érvényesül. Az Egyesült Királyság esete azt mutatja, hogy a térségi egyenlőtlenségek csökkentése fontos gazdasági, politikai és társadalmi kérdés, de a probléma megoldásának módjait és eszközeit a felsorolt „kemény” tényezők mellett folyamatosan változó, átalakuló vagy éppen változatos érdekek mentén „újracsomagolt”, egymással is versengő narratívák is befolyásolják.

A narratívák versengése alapvetően a – többnyire magas absztrakciós szintű – *trade-off* hatások dilemmáin alapul. Tisztán területpolitikai aspektusból a legtöbb vitát hagyományosan a méltányosság-hatékonyság átváltás váltja ki, amelynek eredőjét a növekedési kényszer és a méltányosság elvén alapuló társadalmi kohézió megteremtése között feszülő választás szempontjainak mérlegelése alkotja. A jelenleg uralkodó területpolitikai narratíva szerint a területi egyenlőtlenség alacsonyabb mértéke gyorsuló növekedést eredményez abban az esetben, ha az elmaradott térségek növekedése hosszú időn keresztül magasabb, mint a fejlettebbeké. Megítélésünk szerint a valóság ennél bonyolultabb, amit az is mutat, hogy elemzésünk alapján az Egyesült Királyság területi fejlettségi különbségeit nem lehet kizárólag a nagyváros-kisváros, a város-vidék és az észak-dél szembeállításaként értelmezni. Az ehhez kapcsolódó narratívák valójában a régóta ismert centrum-periféria probléma értelmezési kereteinek egyszerűsített, érdekvezérelt, kontextusfüggő lebontását testesítik meg, amelyek a Királyságban tekintélyes múltra tekintenek vissza.

A közelmúlt három nagy válságának – a 2008-as pénzügyi és gazdasági válság, a Brexit és a Covid-19 – közös sajátossága a rövid és a hosszú távon egyaránt érzékelhető területi hatás. Politikai értelemben a Brexit-kampány és a kilépést követő útkeresés összekovácsolta a korábbi évtizedben kialakult, alapvetően a gazdasági szerkezetváltáshoz és a területi egyenlőtlenségek kezeléséhez kapcsolódó narratívákat, annak ellenére, hogy a gazdasági adatok és statisztikák alapján a narratívák meglehetően távol állnak egymástól. Johnson kormányának – jelenleg még bizonytalan kimenetelű – politikai innovációja, hogy a szintlépés narratívájának bázisán részben újraindította a térbeli fejlettség kiegyensúlyozásának narratíváját, részben újrafogalmazta a Brexit kapcsán megjelent nagyváros- és EU-ellenes értelmezési kereteket, prioritást adva az „elégedetlen” és „magára hagyott” kis- és középvárosoknak és a vidéki térségeknek. A szintlépés narratívája akkor lehet sikeres, ha az egyes térségek komplex problémáinak megfelelő felmérésével és értelmezésével képes úgy és olyan mértékben elősegíteni valamennyi térség és település növekedését, hogy annak hatásai tágabb vonzáskörzetükben is megmutatkoznak.