



Kaiser Tamás

Az „angolkérdéstől” a „polgármesteri devolúcióig”: a brit politikai tradíció továbbélése

Az „angolkérdés” olyan többrétegű problémahalmazt alkot, amely egyaránt kifejezi a brit devolúció aszimmetrikus jellegét, illetve a társadalmat másfél évtizede megosztó területi, települési, gazdasági és kulturális törésvonalakat. A tanulmány a megoldási lehetőségek, narratívák és kormányzati beavatkozások megvalósulását a területi középszintek nézőpontjából vizsgálja. Következtetése szerint a brit politikai tradíció keretei között megvalósuló „polgármesteri devolúció” kizárólag hosszabb távon, széles körű társadalmi-politikai konszenzus esetén eredményezheti a városrégiókra alapozott valós területi önkormányzatok kialakulását.

Bevezetés

Az 1970-es évek közepén bekövetkezett gazdasági világválság gazdasági és társadalmi hatásai az Egyesült Királyságban felszínre hozták a közigazgatási és fejlesztéspolitikai értelemben egyaránt hiányzó területi középszint problémáját. Erre válaszul az évtized végétől a konzervatív kormányzás idején megkezdődött az államigazgatás területi szervezetrendszerének kiépítése, majd 20 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 fejlesztéspolitikai célokat szolgáló, felülről kezdeményezett regionalizáció.

Ez a felemás helyzet abból adódott, hogy a devolúció nem egységes formában valósult meg. Skócia, Wales és Észak-Írország alkotmányos helyzete egymástól is különbözött, míg a terület és a lakosság arányát tekintve kiemelkedően legnagyobb országrészen, Angliában nem került sor a politikai devolúció bevezetésére, így ott változatlanul a kormányzás centralizált formája érvényesült. Az érintett törvények azonban nyitva hagyták a devolúció folyamatos előrehaladásának lehetőségét anélkül, hogy az egyes országrészek között bármiféle alkotmányos-jogi konvergenciát

írtak volna elő. Ennek nyomán az Egyesült Királyságban időről időre felerősödő decentralizációs törekvéseket a brit szakirodalom képviselői és általában a politikai-közeleti diskurzusok gördülő (*rolling*), aszimmetrikus (*asymmetrical*) vagy újabban egyesével zajló (*piecemeal*) devolúciónak nevezik.¹ Mindez szinte azonnal felélesztette az „örökzöld” West Lothian-kérdést, amely eredendően Anglia alkotmányos-közjogi helyzetének rendezetlenségére és paradox vonásaira mutatott rá a politikai devolúció rendszerében. Eredeti jelentése azonban az ún. devolúciós törvények (1998) életbelépését követően fokozatosan átalakult, és az utóbbi évtizedben már egy szélesebb értelemben vett „angolkérdésként” merült fel.²

Az „angolkérdés” olyan többretegű problémahalmaznak fogható fel, amely kifejezi a brit devolúció aszimmetrikus jellegét, a brit mellé az angol identitás felzárkózását, a skót függetlenségi törekvésekre adott válaszokat, az esetleges közjogi reformokat, valamint az egyre súlyosabb területi fejlettségi különbségek mérséklése érdekében a tér „újraszabására” (*rescaling*) irányuló közszolgáltatás-szervezési és fejlesztéspolitikai megoldásokat. A 2020-as évek elejére a tisztán pragmatikus, „testre szabott” (*tailor-made*), ám az átfogó problémák lényeges elemeit nem érintő megoldások ideje lejárt. A pandémiás időszak alatti nehézségek és politikai botrányok, majd az ezt követő kormányváltások csupán felnagyították a brit – és különösen az angol – társadalmat lassan másfél évtizede feszítő területi, települési, gazdasági törésvonalakat, valamint a felsorolt tényezőkhez fűződő identitások okozta politikai átrendeződés hatásait (*realignment*).

A folyamat első állomását a 2016-os brexitnépszavazás, majd az elhúzódozó kilépési folyamat jelentette. A 2020-as évek elejétől azonban már a megélhetési válság, az ellenőrizetlen migráció, valamint a nemzeti egészségügyi rendszer (National Health Service, NHS) működése vált a brit társadalom első három prioritásává. Ebben a bonyolult és számos bizonytalansággal terhelt időszakban az „angolkérdés” látszólag elhalkult ugyan, de alapvető karakterszövegei „újracsomagolva”, immár egy átfogóbb, az Egyesült Királyság egészére kiterjedő problémarendszerben jelennek meg. A dolgozat terjedelmi korlátait figyelembe véve, a jelen tanulmány az „angolkérdést” a területi középszintek, ezen belül a 2010-es évek közepétől megjelenő városrégiók nézőpontjából vizsgálja. Kiindulópontját és elméleti kereteit a területi fejlettségi különbségek, az adminisztratív devolúció kibontakozásának keretét adó brit politikai tradíció (*British political tradition*, BPT), valamint az egymással versengő fejlesztéspolitikai narratívák kölcsönös egymásra hatása alkotja. Hipotézisünk szerint a BPT keretei között megvalósuló aszimmetrikus adminisztratív devolúció

¹ BOGDANOR 1999; JEFFERY 2009: 289–313; COLOMB–TOMANEY 2015: 1–22.

² HAZELL 2006: 37–56; EGEDY 2014: 35–50.

folyamat kormányzati ciklusokon átívelő, széles körű társadalmi-politikai konszenzus esetén vezethet valós területi önkormányzatok kialakulásához.

Az „angolkérdés” középszintje: az adminisztratív devolúció

Jim Bulpitt mára már klasszikussá vált műve szerint a 20. század nagyobbik részében a „duális politika” érvényesült az Egyesült Királyság politikai rendszerében. Ennek értelmében a központi kormányzat foglalkozott a „magas politikával”, mint a külpolitika, a védelempolitika és a gazdaság, míg a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartoztak a „kis politikák”, így a helyi közszolgáltatások, az oktatás, a közlekedés és a hulladékszállítás ellátása.³ „A duális politika” árnyékában sokáig meghúzódó „hiányzó területi középszint” (*missing middle*) problematikája azonban az 1990-es évektől folyamatosan beépült a politikai közbeszédbe és a szakmai diskurzusokba. Nagyrészt ennek is köszönhető, hogy a New Labour kormányzása (1997–2010) idején a kelta peremvidékeken megvalósult a politikai devolúció, míg az angol országrészben megszerveződött a fejlesztési régiók intézményrendszere. Ezen a ponton azonban ismét szembejött az „örökzöld” West Lothian-kérdés: miként lehetséges egy közjogi aszimmetriákkal megtűzdelt mozaikos térszerkezet egységes politikai és alkotmányos keretekben történő irányítása?⁴

Az „angolkérdés” egyik lényeges – bár nem kizárólagos – eleme az „angol devolúció” (*English devolution*), amelynek megértése és a különböző megoldási lehetőségek értelmezése érdekében célszerű különbséget tenni a devolúció két típusa között. 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.⁵

Az „angolkérdés” politikai devolúció formájában történő megoldására számos alkotmányos-közjogi természetű javaslat látott napvilágot, ám ezek gyakorlatba

³ BULPITT 1983.

⁴ A skóciai West Lothian választókerület egykori képviselője, Tam Dalyell által még 1977-ben megfogalmazott probléma szerint a politikai devolúció bevezetése esetén a skót, a walesi és az északír képviselők változatlanul tagjai maradnak a Westminster-parlamentnek, s dönthetnek a Királyság (és benne Anglia) ügyeiről, ezzel szemben a brit lakosság döntő többségét kitevő angol polgárok képviselőinek közvetlenül nincs beleszólásuk a devolúciós testületek munkájába. KAISER 2012: 33.

⁵ KAISER 2012: 18–19.

történő átültetése végső soron az Egyesült Királyság alapját képező unionizmus végét, illetve a csak kevesek által támogatott föderalista államberendezkedés bevezetését jelentette volna.⁶ A másik, mezoszintű megoldásnak az „angolkérdés” és az adminisztratív devolúció összekapcsolása kínálkozott az „angol devolúció” formájában, amely úgy töltené be a „hiányzó területi közép” szerepét, hogy érdemben nem változtat a bulpitti értelemben vett „duális politika”, azaz a központi kormány és a helyi önkormányzatok viszonyrendszerén és működési mechanizmusán. A változások már a New Labour kormányzása alatt elkezdődtek, miután az 1997-ben hatalomra került munkáspárti kormányzat a devolúciós folyamat bázisán a területi középszint kérdését is napirendre tűzte, és – habár kétségtelen, változó intenzitással – elkötelezte magát a regionalizáció mellett, mégpedig az EU-kompatibilis tervezési-statisztikai régiók, fejlesztési ügynökségek és regionális gyűlések formájában.

A regionális szervezetrendszer megítélése azonban ellentmondásosnak bizonyult, sőt – különösen Gordon Brown miniszterelnöksége alatt – kormányzati körökben is egyre inkább az a meggyőződés vált uralkodóvá, hogy inkább a gazdaság és a közszolgáltatás-ellátás igényeihez rugalmasan igazodó városrégiókban kellene gondolkodni.

Az egyes térségi központok köré szerveződő funkcionális városrégiók iránti megnövekedett érdeklődést a növekedési pólusok, a funkcionális térségek, valamint a helyi adottságok és igények iránti érzékenységet hangsúlyozó új területpolitikai paradigma (*place-based approach*) is táplálta.⁷ Az erre épülő „új lokalizmus” (*new localism*) narratívája a nagyvárosokhoz kötődő gazdasági-politikai elit körében is népszerűvé vált, mivel jó lehetőségeket láttak a régiók után maradt űr betöltésében. Ezek után nem meglepő, hogy a 2010-ben tartott parlamenti választásokat követően a konzervatív-liberális koalíció nyíltan felhagyott a regionalizációval, és azt az új lokalizmus narratívájával helyettesítette.

A Cameron-kormány kezdeti lépésként a költségvetés egyensúlyának helyreállítása érdekében megszorításokat vezetett be, amelyek egyik fő eszközét – a neoliberális gazdaságpolitika szokásos receptje szerint – a decentralizáció jelentette. A hatalmi és pénzügyi erőforrások „szétterítéséhez” – és ezzel párhuzamosan a politikai felelősség megosztásához – idővel további fontos tényezők is hozzájárultak. Egyrészt a 2014 októberében rendezett, Skócia függetlenségéről szóló – sikertelen – népszavazás, amelynek „utókezelése” érdekében a kormány beemelte a közbeszédbe az „angol devolúció” narratíváját, amelyet összekapcsolt az „angolkérdés” egy lehetséges parlamenti megoldásával (*English votes for English laws*) és a fejletlenebb észak- és közép-angliai

⁶ Az „angolkérdés” makroszintű, Angliának az unión belüli helyzetére vonatkozó lehetséges megoldásainak részletes bemutatását és elemzését adja EGEDY 2014: 35–50.

⁷ BENTLEY–PUGALIS 2014: 283–294.

térségek kiemelt támogatásával. Másrészt a 2016 júniusában az EU-tagságról szóló népszavazás eredménye többek között rávilágított a fejlett, kozmopolita nagyvárosok és a magukra hagyott (*left behind*) vidéki térségek, középvárosok és kistelepülések között húzódó összetett és hosszú időn keresztül figyelmen kívül hagyott gazdasági, etnikai és kulturális törésvonalakra, továbbá a konzervatívok által normának tekintett „egy nemzet” víziójával szemben sokkal inkább a „két Anglia” párhuzamos világokban történő együttélésére.⁸

A városrégiók megjelenése mindenesetre új fejezetet nyitott az egyre összetettebb problémahalmazt alkotó „angolkérdés” megoldására irányuló válaszok sorában. Az adminisztratív devolúció ebben a formában történő bevezetése azonban további kérdéseket vetett fel: képesek lesznek-e az új intézményi-szervezeti formák betölteni a „hiányzó közép” szerepét a „duális politika”, a BTP és a versengő területpolitikai narratívák által kijelölt kényszerpályákon?

A városrégiók kiépülése: területi különbségek és versengő narratívák fogságában

Az adminisztratív devolúció körüli viták 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 számottevőnek bizonyulnak. 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.⁹ Ezzel párhuzamosan az egyes térségeken belüli egyenlőtlenségek is gondot jelentenek. Elmaradott térségek a „gazdag” Délkelet-Angliában is előfordulnak, ami a térségi fejlettségi mutatók és szempontok sokféleségét jelzi a Királyságban.¹⁰ A területi egyenlőtlenségek korántsem redukálhatók a nagyvárosok és a kis- és középvárosok, valamint vidéki térségek közötti különbségekre. A problémát – amely egyben a brit gazdaság lassulásának, illetve stagnálásának egyik fő eleme – éppenséggel az okozza, hogy az észak- és közép-angliai nagyvárosok nem tudják betölteni a valós térségi gazdasági központ szerepét, amelynek pozitív szinergiáira a leszakadó, egykor jobb napokat látott, de azóta gazdasági és kulturális biztonságukat fenyegetve érző, magukra maradt térségek rácsatlakozhatnak.

⁸ STORPER 2018: 247–270; RODRÍGUEZ-POSE 2018: 189–209.

⁹ *Office for National Statistics* 2020.

¹⁰ *Trust for London* 2020.

Az „angol devolúció” alapját képező funkcionális városrégiók eredetileg a városokra alapozott növekedés (*city-growth*) narratívája mentén kezdtek kiépülni. A narratíva tulajdonképpen London kiemelkedő gazdasági teljesítményén alapult, azt feltételezve, hogy a főváros – és ennek nyomán a többi brit nagyváros – eredményei „leszivárognak” a térségi és a gazdasági szereplők irányába. A 2007–2008-as válságot követő időszakban azonban London „motorszerepének” mítosza foszladozni kezdett, amelynek korrekciójaként a konzervatív-liberális koalíció immár a kiegyensúlyozás (*rebalancing*) narratíváját hirdette meg. A megvalósítás során a 2015-től immár egyedül kormányzó konzervatívok meghirdették az észak-angliai térség átfogó infrastruktúra-fejlesztésére épülő Északi Erőközpont (Northern Powerhouse) programját, továbbá elindult a kormány és a városi önkormányzatok között külön-külön megkötött megállapodások (*deals*) sorozata, amelyek – jóllehet mai napig nem fedik le az ország egész területét – feladatokat és hatásköröket ruháznak az érintett önkormányzatokra.¹¹

Mindeközben a brexithez vezető népszavazási kampány során a „vegyük vissza az irányítást” (*take back control*) és az élösködő „nagyvárosi elitek” narratívái hatásosan kapcsolták össze a „magukra hagyott” térségek elégedetlenségét az unióból való kilépés előnyeivel.¹² 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 élők számára. A tényleges kilépéshez vezető út elhúzódo vitái közepette valódi politikai innovációt jelentett Boris Johnson kormányának „csodafegyvere”, a „szintlépés” (*levelling up*) narratívája, amely ebben az értelemben mindenki számára érzékelhető, általános érvényű felívelést jelent.¹³ A „szintlépés” ezért válhatott tisztán fejlesztéspolitikai célkitűzésből többretegű, a területi egyenlőtlenségre, az ellenőrizetlen bevándorlásra és az egészségügyi rendszer problémáira adott válaszokat egységbe foglaló narratívává. A programelemek széles horizontja ennek megfelelően az ismert területpolitikai narratívák ötvöztetésétől a brexit utáni időszak önállósodási törekvéseinek megvalósításán át egy váratlanul megjelenő, a konzervatívok számára komoly politikai támogatást jelentő új szavazórétteg elvárásainak való megfelelésig terjedt.

¹¹ Valójában többféle megállapodásról beszélünk: városokkal kötött megállapodások (*city deals*), társult önkormányzatok (*combined authorities*), közvetlenül választott polgármester irányítása alatt álló társult önkormányzatok (*mayoral combined authorities*), devolúciós megállapodások (*devolution deals*). A megállapodásokról részletesen KAISER 2017: 105–133.

¹² KAISER 2023.

¹³ HM Government 2022: 15.

A brexitnépszavazás, valamint a 2019-es parlamenti választás során ugyanis azok az észak- és közép-angliai, hosszú 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”, „vegyük vissza az irányítást”, „lépjünk szintet”) látták a felemelkedés lehetőségét.¹⁴

Repedések a falon: a brit politikai tradíció esete a polgármesteri devolúcióval

Mint láttuk, a területi fejlettségi különbségek problémájára válaszoló narratívák mögött egymástól eltérő hatások húzódnak. Az „angolkérdésből” így lett fokozatosan – az adminisztratív devolúció és a városrégiók bázisán – „angol devolúció”. A célok megvalósítása során azonban ismételten beleütközött a BPT-be, amelynek központi elemét a parlamenti szuverenitás, valamint az elítvezérelt, centralizált és hierarchikus kormányzati gyakorlat jelenti. Mindemelllett az íratlan alkotmány kellő rugalmasságot biztosít az *ad hoc*, egyedi, testre szabott (*tailor-made*) megoldások kialakítására.

A fentiek alapján a BTP kiváltó oka és egyben biztosítéka a bulpitti értelemben vett duális politika kiépülésének és tartós beágyazottságának. Míg az 1998-as devolúciós törvények bevezetése óta a kelta peremvidéken kiépültek a szuverenitás legitim intézményei, Angliában nem merültek fel olyan, kollektív területi identitásra épülő narratívák és politikai megmozdulások, amelyek a skót vagy katalán autonóm törekvésekhez hasonló alternatívát jelenthetnének a dualizmus és a BPT tradíciójával szemben. Ezt az is mutatja, hogy a devolúciós egyezményekhez vezető, a kormányzati és helyi szereplők között jellemzően zárt ajtók mögött zajló tárgyalásoknak a BPT és a dualizmus tradíciója adott keretet.

Az angol devolúció első és máig mérvadó megnyilvánulása a 2014-ben napvilágot látott Nagy-Manchester Egyezmény (*Greater Manchester Agreement*), amelyet az akkori pénzügyminiszter, George Osborne és a Nagy-Manchestert alkotó 10 kerület vezetője készített elő. A jogi háttérét a lokalizációs törvény (*The Localism Act, 2011*) és a 2016-ban elfogadott devolúciós törvény (*Cities and Local Government Devolution Act*) biztosította, amelyek bázisán 2015 és 2019 között 10 devolúciós egyezmény (*devolution deal*) megkötésére került sor a központi kormány és az önkormányzati társulások (*combined authority*) között, 2022-ben pedig további öt egyezményt hoztak tető alá.¹⁵

¹⁴ KAISER 2023: 11.

¹⁵ Devolúciós egyezmények alá eső térségek 2015 és 2019 között: Greater London, West Midlands, Greater Manchester, Liverpool City Region, West Yorkshire, South Yorkshire, Cambridgeshire

Az egyezmények értelmében az érintett ágazati minisztériumoktól hatáskörök és költségvetési források kerültek a társulásokhoz, amelyeket a közvetlenül választott nagyvárosi polgármester (*metro-mayor*) közösen vezet a társulást alkotó önkormányzatok vezetőivel (*mayoral combined authority, MCA*). Mivel valamennyi megkötött, illetve végrehajtás alatt álló egyezmény a nagyvárosi polgármester köré szerveződik, a brit szakirodalomban és közbeszédben az „angol devolúció” fogalmát egyre inkább a „polgármesteri devolúció” kezdi felváltani. A *metro-mayor*ök előtérbe kerülését a helyi politikusok támogatása nagymértékben elősegítette. Sokan azt remélték, hogy a városrégiók bázisán szerveződő „polgármesteri devolúció” (*mayoral devolution*) lehetőséget teremt a 2015–2016-ban történt pénzügyi megszorítások kompenzációjára és ezzel párhuzamosan új hatalmi erőforrások megszerzésére. Ez a gondolkodásmód szervesen következett a BPT és a dualizmus tradíciójából, amely a helyi szinteknek alapvetően végrehajtó – ugyanakkor a központtal való egyensúly biztosítása érdekében bizonyos mértékig lokális sajátosságokat is becsatornázó – szerepet juttat a kormányzati kezdeményezések rendszerében.

A devolúciós egyezmények gyakorlatba történő átültetése jól érzékelhetően a fenti logikát követi. Egyfelől a kormányzat strukturális, elszámoltatási és finanszírozási eszközökkel biztosítja a központi befolyást és ellenőrzést. Másfelől a társult önkormányzatok – élükön a lehetőségeiket felismerő és azzal élni tudó, aktív és népszerű *metro-mayor*rel – a kormányzat által átadott feladatok ellátása és a különböző alapokból nyert pénzügyi források menedzselése mellett egyre-másra kezdik alkalmazni a puha, „generatív” hatalom eszközrendszerét az intézményi-jogi és pénzügyi korlátok ellensúlyozása érdekében.

A strukturális korlátok leginkább abban mutatkoznak, hogy a társult önkormányzatok nem rendelkeznek elegendő saját forrással a közszolgáltatás-ellátás működtetéséhez és a szükséges fejlesztések megvalósításához, amelynek hiányát a helyi adók kivetésének lehetősége, illetve a kormányzati adók bizonyos hányadának helyben maradása sem tudja pótolni. Ennek ellensúlyozására a társulások alkalmi koalíciókat kezdtek alakítani a pályázati úton megszerezhető, alapvetően kormányzati prioritásokhoz illeszkedő pénzügyi források megszerzése érdekében (*grant coalition*). A kormányzattal való kapcsolattartás, lobbizás előtérbe kerülése, a pályázatok előkészítése és a szigorú kormányzati ellenőrzések menedzselése ugyanakkor jelentős

and Petersborough, Tees Valley, West of England, North of Tyne. A 2022-ben kötött ideiglenes egyezmények: York and North Yorkshire, East Midlands, Suffolk, Norfolk, North East. A „szintlépés” stratégiájának jegyében a kormány 2023-tól mélyíteni kívánja azon térségek hatalmi jogosítványait, amelyek már rendelkeznek devolúciós megállapodással. Ennek az „úttörője” (*trailblazer*) Nagy-Manchester és West Midland lesz. PAUN–HOURSTON–HENDERSON 2023.

adminisztratív kapacitások kiépítését teszi szükségessé, ami az eleve kedvezőbb helyzetben lévő társulásoknak kedvez. Mindez újabb akadályokat gördít a területi különbségek mérséklése elé, további „káros mellékhatása” pedig a forráselosztásban megmutatkozó pártpolitikai részrehajlás és parókiализmus (a hírhedt „húsoshordó-politika”, a *pork-barrel politics*) elharapózása.¹⁶ A nagy költségvetésű fejlesztési projektek megvalósítása egyik oldalról kétségtákn megnövelte a polgármesterek formális hatalmi eszközeit, kézzelfogható eredményeket hozott, másrészt viszont a devolúció a helyi prioritások képviselte helyett látványosan kezd visszacsúszni a kormányzati politikák helyi megvalósítójának szerepébe.

Az éremnek azonban ezúttal is van egy másik oldala. A gyorsan változó környezet és az egyes közpolitikákon átívelő, komplex problémák a helyi közösségek részéről természetes módon hívják elő a „társégi vezető” iránti igényt, függetlenül azok tényleges hatalmának mértékétől. A „polgármesteri devolúció” eredményeként a városrégiók élén erős demokratikus felhatalmazással és törvényekben rögzített hatáskörökkel, pénzügyi erőforrásokkal rendelkező vezetők állnak, jelenlétük mind a hétköznapiakban, mind a média világában napi szinten látható és érzékelhető. A stratégiák, jövőképek felmutatása és kommunikációja növeli a polgármesterek láthatóságát, arculat- és brandépítését, amit tovább erősít a támogatások megszerzésében, elosztásában és a megvalósításban való aktív szerepvállalás, amely megteremtheti az alapját az intézményi és adminisztratív kapacitások bővítésének. A láthatóság, a fejlesztések kézzelfogható eredményei és kommunikációja együttesen erősíti a polgármesterek befolyását, a társadalom részéről pedig bizalmat ébreszt a városrégiók működése iránt. Mindez persze nem helyettesíti, legfeljebb kiegészítheti a jelenleg még szerényebb mértékű saját hatásköröket és pénzügyi erőforrásokat. Mégis, a puha, „generatív” hatalmi eszközök alkalmazása már most jókora réseket ütött a BPT és a dualizmus által támogatott kormányzati centralizáció építményein.

Következtetések

Az elmúlt évtizedek devolúciós kísérletei lényegében ugyanazokat a köröket futották: hogyan lehet teljesíteni a helyi önkormányzatok igényét a helyi erőforrások és döntéshozatal feletti erősebb befolyás iránt úgy, hogy mindez alapvetően ne változtasson a királyság centralizált kormányzati rendszerén. E kényes egyensúlyi

¹⁶ Ezt az is mutatja, hogy a „szintlépés” program pénzügyi támogatására létrehozott alap (Levelling Up Fund) első fordulójában a rendelkezésre álló 1,7 milliárd fontból 1,21 milliárd került a konzervatív és 471 millió munkáspárti képviselők választókerületeibe. BBC 2023.

helyzet megtartása érdekében született megoldási javaslatok többféle nézőpontból értékelhetők. Lehet érvelni amellett, hogy a Whitehall szoros ellenőrzést gyakorol a helyi önkormányzatok felett, miközben a feladatellátáshoz fűződő felelősség jelentős részét eltolja magától. De az is felvethető, hogy miként lesz képes egy erős demokratikus felhatalmazással bíró regionális vagy helyi kormányzat egy jelentős tömegű feladatrendszer ellátására, miközben a szükséges pénzügyi és jogi feltételek az adott szinteken nem állnak rendelkezésre.

A fentiek alapján érdemes feltenni a kérdést: tekinthető-e az aszimmetrikus adminisztratív devolúció angliai változata a BTP helyi szintű reprodukálódásának? Megítélésünk szerint egyik oldalról a felülről kezdeményezett, a kormányzati szereplők és az érintett helyi elitek zárt körű tárgyalásai eredményeképpen megkötött „testre szabott” egyezmények és azok erős központi kontroll alatt történő megvalósítása a BPT és a bulpitti dualizmus továbbélését mutatja, ami hosszú távon biztosítja a devolúció „gördülő” és aszimmetrikus jellegének fennmaradását.

Másrészt viszont a „polgármesteri devolúció” által mozgásba hozott helyi energiák és erőforrások, a „generatív hatalom” folyamatos térfoglalása következtében a „hiányzó területi közép” állapotát egyre inkább a „kibontakozó területi közép” valósága kezdi felváltani.

Jelenleg még nem látszik, meddig „gördül” tovább az angol devolúció, lefedi-e végül az országrész teljes területét, történik-e a saját pénzügyi erőforrások és megerősített intézményi-adminisztratív kapacitások bázisán tényleges „szintlépés” a demokratikus felhatalmazáson alapuló politikai devolúció irányába? És ha ez megtörténik, elvezet-e mindez az „angolkérdés” és a West Lothian-kérdés megválaszolásához az unionizmus alapjait és a Westminster-modellt alapjaiban megváltoztató alkotmányos reformok keretében?

Az Európai Unióból már kilépett, a globális folyamatokban még a helyét kereső, belpolitikai viharokkal és komoly gazdasági, társadalmi, kulturális törésvonalakkal szembenező királyság számára ez rövid és középtávon aligha lehet elsőrendű prioritás. Egyetértve Egedy Gergely megállapításával: „A két nagy párt egyaránt azon az állásponton van, hogy az Egyesült Királyság olyan politikai érték, amely érdemes és méltó a védelemre, az »angolkérdés« megoldása tehát csak ebben a keretben képzelhető el.”¹⁷

¹⁷ EGEDY 2014: 47.

From the „English Question” to the „Mayoral Devolution”: The Survival of the British Political Tradition

The “English question” encompasses a multi-layered set of problems that reflect both the asymmetrical nature of British devolution and the territorial, economic, and cultural cleavages that have divided society for a decade and a half. The study examines the implementation of solutions, narratives, and government interventions from the perspective of territorial intermediate levels. It argues that, within the framework of the British political tradition, the emerging concept of “mayoral devolution” can lead to the establishment of genuine functional territorial self-governments in the long run, but only in the case of the necessary socio-political consensus.

Felhasznált irodalom

- BBC (2023): What is Levelling Up and Who is Helping? *BBC*, 2023. február 15. Online: <https://www.bbc.com/news/56238260>
- BENTLEY, Gill – PUGALIS, Lee (2014): Shifting Paradigms, People-centred Models, Active Regional Development, Space-blind Policies and Place-based Approaches. *Local Economy*, 29(4–5), 283–294. Online: <https://doi.org/10.1177/0269094214541355>
- BOGDANOR, Vernon (1999): *Devolution in the United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press.
- BULPITT, Jim (1983): *Territory and Power in the United Kingdom. An Interpretation*. Manchester: Manchester University Press.
- COLOMB, Claire – TOMANEY, John (2015): Territorial Politics, Devolution and Spatial Planning in the UK: Results, Prospects, Lessons. *Planning Practice & Research*, 31(1), 1–22. Online: <https://doi.org/10.1080/02697459.2015.1081337>
- HAZELL, Robert (2006): The English Question. *Publius. The Journal of Federalism*, 36(1), 37–56. Online: <https://doi.org/10.1093/publius/pjj012>
- EGEDY Gergely (2014): Anglia az Egyesült Királyságban: az angol identitás és az „angolkérdés”. *Külügyi Szemle*, 13(2), 35–50.
- HM Government (2022): *Levelling Up the United Kingdom*. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1054769/Levelling_Up_the_United_Kingdom_accessible_version_.pdf
- JEFFERY, Charlie (2009): Devolution in the United Kingdom: Problems of a Piecemeal Approach to Constitutional Change. *Publius. The Journal of Federalism*, 39(2), 289–313. Online: <https://doi.org/10.1093/publius/pjn038>
- KAISER Tamás (2012): *Gördülő devolúció az Egyesült Királyságban. Megválaszolatlan kérdések, új kihívások*. Budapest: Gondolat.
- KAISER Tamás (2017): 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, 105–133.

- KAISER, Tamás (2023): Understanding Narratives in Governance: Naming and Framing Regional Inequality in the United Kingdom. *Social Sciences*, 12(4) 246. Online: <https://doi.org/10.3390/socsci12040246>
- Office for National Statistics (2020): Analysing Regional Economic and Well-being Trends. How UK Regions and Countries Vary in Performance on Economy and Wellbeing Indicators and How Its Trend Has Changed Over Time. *Office for National Statistics*, 2020. február 25. Online: <https://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/uksectoraccounts/compendium/economicreview/february2020/analysingregionaleconomicandwellbeingtrends>
- PAUN, Akash – HOURSTON, Peter – HENDERSON, Duncan (2023): The Levelling Up White Paper on Year On: Progress on Devolution but Big Tests to Come. *Institute for Government*, 2023. február 2. Online: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/comment/levelling-up-progress-devolution>
- RODRÍGUEZ-POSE, Andrés (2018): The Revenge of the Places that Don't Matter (And What to Do about It). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189–209. Online: <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>
- STORPER, Michael (2018): Separate Worlds? Explaining the Current Wave of Regional Economic Polarization. *Journal of Economic Geography*, 18(5), 247–270. Online: <https://doi.org/10.1093/jeg/lby011>
- Trust for London (2020): *London's Poverty Profile: 2020*. Online: https://trustforlondon.fra1.cdn.digitaloceanspaces.com/media/documents/Londons_Poverty_Profile_2020.pdf