

Kaiser, T. (2024): A tér újraszabásának arculatai: paradigmák, narratívák, kísérletek. CITY.HU Város-tudományi Szemle. 4(1), 27–47.

## A tér újraszabásának arculatai: paradigmák, narratívák, kísérletek

*Kaiser Tamás<sup>1</sup>*

### *Absztrakt*

A tér „újraszabására” irányuló törekvések elválaszthatatlanok a területi fejlettségi különbségek világméretű növekedésének komplex és egyre súlyosabb következményekkel járó problematikájától, ami szükségessé teszi a meghatározó területpolitikai narratívák, paradigmák és megoldások felülvizsgálatát és újragondolását. A tanulmány azzal érvel, hogy amennyiben egy komplex problémára alkalmazott narratíva alapvetése helytelen, a probléma értelmezése is torzul, így a többnyire alacsony hatékonyságú megoldások új, vagy „újracsomagolt” narratívákat hívnak elő. Ezt az előfeltevést az Egyesült Királyság esetén keresztül vizsgáljuk, a területi egyenlőtlenségek megoldása érdekében létrejött narratívák alakulásának és hatásainak tükrében.

*Kulcsszavak:* újraszabás, területi egyenlőtlenség, narratíva, szintlépés, devolúció

### *Abstract*

Efforts to 'rescaling' space are inseparable from the complex and increasingly serious consequences of the global widening of territorial disparities, which require a review and rethinking of dominant spatial policy narratives, paradigms and solutions. The paper argues that if the underlying narrative applied to a complex problem is incorrect, the interpretation of the problem may also be distorted, so the resulting solutions, which are often ineffective, come up with new or 'repackaged' narratives. This premise is explored through the case of the UK in the light of the development and impacts of narratives created to address territorial inequalities.

*Keywords:* rescaling, territorial inequality, narrative, levelling up, devolution

---

<sup>1</sup> tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék, kaiser.tamas@uni-nke.hu

## Bevezetés

Az 1980-as évektől folyamatosan növekvő érdeklődés figyelhető meg a kormányzás, közigazgatás, közszolgáltatás-ellátás és fejlesztéspolitika szempontjából optimálisnak mondható tércategóriák, méretek és léptékek kialakítása, illetve a gyakran változó szempontok alapján történő átrendezése, divatos kifejezéssel élve, „újraszabása” (rescaling) iránt (Deleany, Leitner 1997; Brenner 1999; MacKinnon 2010). Kiváltó okai és mozgatóerői között a külső, strukturális tényezők, mint a globalizáció és a válságok által előidézett sokkhatások és újjáépítési kényszerek mellett megtalálhatók versenyképességi és mérhetőkonysági szempontok, a befektetés ösztönzés, vagy éppen a területi egyenlőtlenségek mérséklése érdekében kezdeményezett állami beavatkozások, ágazati politikák térségi hatásai. A térszerkezet átalakításában a funkcionális, közszolgáltatás-ellátási és gazdaságfejlesztési célok mellett fontos szerepet töltenek be a megfelelőnek gondolt területi kormányzási és igazgatási lépték kialakítására vagy megváltoztatására irányuló, „felülről” kezdeményezett centralizációs vagy decentralizációs kormányzati politikák („politics of rescaling”), valamint a helyi és területi identitások „alulról” induló önszerveződése, autonómia-törekvései. A hagyományos térbeli struktúrák helyett vagy mellett belépő új térbeli konfigurációk (funkcionális terek, korridorok, övezetek, zónák) közül az ezredfordulót követően egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert a makro- és város-régiók (Harrison 2014; Hodson, McMeekin, Froud, Moran 2020; Davoudi, Brooks 2021).

A tér „újraszabására” irányuló törekvések elválaszthatatlanok a területi fejlettségi különbségek világméretű növekedésének komplex és egyre súlyosabb következményekkel járó problematikájától. Az egyenlőtlenség mértéke az 1990-es években jelentősen csökkent az előző évtizedhez képest, ám az ezredfordulót követően, különösen a 2008-as pénzügyi és gazdasági válság, majd a 2020-tól állandósuló „polikrízisek” következtében ugrásszerű növekedésnek indult. A turbulens változások egyik lényeges következménye, a fejlettségi tényezők összetett, színes kavalkádja jött létre az államok és régiók között, a régiókon belül, a mag- és periférikus területek, valamint a prosperáló és a kevésbé sikeres nagyvárosi régiók között (Dijkstra, Garcilazo, McCann 2015; Rodríguez-Pose 2018).

A narratívák 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 (Shiller 2019; Collier, Tuckett 2021). Az átfogó, komplex problémák kezelésének globális, vagy éppen nemzetállami keretekben történő módjainak és eszközeinek ma még inkább csak a körvonalai látszanak, de a különböző narratívák és a hozzájuk kapcsolódó paradigmák versengése a politika

világában és a különféle társadalmi alrendszerekben érezhetően felerősödött, ami megteremti az alapját az új, innovatív megoldásokról való gondolkodásnak, vagy éppen a korábbi tudásformák és cselekvési irányok újragondolásának.

Egy-egy jelenség körül – akár különböző kontextusokba helyezve – azonban több, egymással versengő, egymás között átváltásokat (trade-off) kiváltó narratíva is kibontakozhat, amelyek választási kényszereket és döntéshelyzeti dilemmákat fogalmaznak meg a kormányok és az érintett közösségek számára (McCann, Ortega-Argiles 2021).

E jelenséget a területi fejlettségi különbségek komplex problémáján és narratíváin keresztül vizsgáljuk, amelyek értelmezési kereteit az Egyesült Királyságban, azon belül is különösen Angliában az elmúlt másfél évtized során lezajlott folyamatok és változások elemzésére szűkítjük. Az Egyesült Királyságban kialakult területi fejlettségi különbségek mértéke a fejlett országok között az egyik legmagasabb, amelynek okai alapvetően a Királyság specifikus földrajzi adottságaira, a modern globalizáció aszimmetrikus hatásaira, valamint a centralizált kormányzati rendszer működésére vezethetők vissza. A tanulmány azt vizsgálja, hogy miként formálja a különböző paradigmák és narratívák környezete és versengése az Egyesült Királyság, és benne Anglia területpolitikájának változatos szempontok alapján történő „újraszabását”, különös tekintettel a városok szerepének árnyaltabb megközelítésére.

Előfeltevésünk szerint a megfelelő narratíva megtalálása hozzásegít, az adott probléma megoldását célzó értelmezési kereteinek és kormányzati módok kialakításához. Ha azonban a komplex problémára alkalmazott narratíva alapvetése helytelen, a probléma értelmezése is torzul, így a többnyire alacsony hatékonyságú megoldások a probléma megoldása helyett új, vagy „újra csomagolt” narratívákat hívnak elő.

A tanulmányban először röviden bemutatjuk a releváns területpolitikai paradigmák elméleti hátterét, majd az Egyesült Királyság esetén keresztül vizsgáljuk a területi egyenlőtlenségek megoldása érdekében létrejött narratívák alakulását, különös tekintettel az agglomerációs hatások, a 2019 óta középpontba emelt „szintlépés”, valamint az „angol devolúció” által kiváltott hatásokra. Végül néhány következtetést fogalmazunk meg a területpolitikai narratívák alkalmazásával és az „újraszabott” térben a helyüket kereső városok perspektíváival kapcsolatban.

## A területi egyenlőtlenség és ellenszerei: változó paradigmák és narratívák

A második világháborút követő évtizedekben az 1980-as évek elejéig tartó csökkenő folyamat az elmúlt több, mint négy évtized során megfordult, és – habár országonként eltérő időben, mértékben és térszerkezeti megoszlásban – egyre mélyülő szakadék mutatkozik a fejlődésben élen járó, sikeres, valamint a leszakadó térségek között. Utóbbiakat a nemzetközi szakirodalom és a politikai közbeszéd a gazdasági és politikai elitek által „magukra hagyott” (*left behind*) térségeknek nevezi, ami 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, amely a csalódottság és kilátástalanság miatt érzett „bosszúvágyat” a szavazófülke magányában a „mainstream” pártokkal és elitekkel szembeni, protest-szavazatok formájában fejezi ki. 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 térségek és a belső perifériák problematikája, jelentős mértékben akadályozza a gazdasági növekedést, továbbá gyengíti a társadalmi kohéziót és a politikai stabilitást (Piketty 2014; Immarino, Rodríguez-Pose, Storper 2018; Rodríguez-Pose 2018; McCann 2020). A negyedik ipari forradalom összetett hatásrendszerével párhuzamosan kibontakozó polikrizis (pandémia, orosz-ukrán háború, helyi konfliktusok) hatásai következtében a területi egyenlőtlenségek további új, komplex formái jelentek meg, ami időszakos és egyben szükségessé teszi a meghatározó területpolitikai narratívák felülvizsgálatát és újragondolását.

A hagyományosnak mondható fejlesztési paradigmák és stratégiák alapvetően a hatékonyság vagy a méltányosság elve mentén differenciálódnak és jelenítenek meg kényszerű átváltásokon alapuló döntési pontokat. 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, a városokba koncentrálódó intézményi sűrűségre, a fejlett technológia és tudás diffúziójára, valamint a tőke és a munka mobilitására helyezi a hangsúlyt. Ehhez kapcsolódnak az egyéni képességek fejlesztését szolgáló közpolitikák („*people-based policies*”), amelyek legfontosabb eszközeit a központilag irányított szociális és munkahelyteremtő támogatások, az oktatás és a mobilitási esélyek növelése, az ehhez szükséges tudás és

képességek fejlesztése jelentik (Bentley, Pugalis 2014; Pike, Rodríguez-Pose, Tomaney 2007). E megközelítések abból indul ki, hogy a felzárkózó, vagy már eleve fejlettebb térségek pozitív hatásai „leszivárognak” (*trickle down*) az elmaradott régiókba.

A városi agglomerációkra, mint növekedési pólusokra alapozott narratívát („*city growth narrative*”) azonban számos kritika érte mind a gyakorlati tapasztalatok, mind a nemzetközi fejlesztő szervezetek oldaláról (World Development Report 2009). A felmérések és 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 növekedési pólusok felől érkező „szívó hatás” mindig erősebbnek bizonyult a tudásjavak elterjesztését ösztönző törekvéseknél. Az egyének mobilizációs képességeit sem lehet kizárólag célzott fejlesztési programokra alapozni, mivel azok fenntarthatóságát a külső feltételek jelentős mértékben meghatározzák.

A fentiekben jelzett szűk keresztmetszetekre reagáló terület-alapú narratíva („*place-based approach*”) alaptézise, hogy habár az egyenlőtlenség mérséklése, a társadalmi felzárkóztatás jelentősége vitathatatlan, az ennek érdekében működő közpolitikák területi beágyazottsága és kontextusa az egyének és közösségek esélyeit és lehetőségeit is meghatározza. Ennek következtében e narratíva elveti a modellezhető, egységes, uniformizált megközelítéseket, helyette a speciális, helyi adottságokhoz, a területi és társadalmi tőkék kiaknázási lehetőségeihez igazított, „testre szabott” fejlesztési megoldásokat szorgalmazza többek között a befektetés ösztönzés, a munkahelyteremtés, valamint az innovatív közszolgáltatások kiépítése során (Barca 2009; OECD 2009).

A tények azonban azt bizonyítják, hogy a támogatott térségekből is folytatódik a munkaerő elvándorlása, ugyanakkor viszonylag csekély a magas hozzáadott értéket képviselő iparágak és befektetések beáramlása, és gyakran még a fejlesztések érdemi hatása is megkérdőjeleződik az ún. „fehér elefánt”-jelenség (kihasználatlan autópályák, gyorsvasutak, üres repülőterek) láttán. Ebben a kontextusban a tisztán terület-alapú fejlesztések nem tudnak lépést tartani a piaci folyamatokkal, szerepük a gazdaságfejlesztés helyett gyakran inkább a szociális problémák kezelésében érvényesül.

Ebből a csapdából próbál kiutat találni a terület-érzékeny (*place-sensitive*) megközelítés, amelynek lényege, hogy a fejlesztéspolitikai intézkedések a közös problémák, adottságok és lehetőségek alapján „klubokat” vagy csoportokat alkotó helyi és területi célcsoportok sajátosságaihoz „érzékenyítve”, differenciáltan kerülnek kialakításra. A „klubtagságok” azonosítása alkalmas arra, hogy megalapozza a fejlődés egyenlőtlen mintáinak, a fejlesztések fenntarthatóságának, valamint a felzárkóztatás cél- és eszközrendszerének, perspektíváinak leírását. A fejlesztéspolitika stratégiai kereteinek kiala-

kítása és működtetése „felülről”, a központi kormányzat irányításával történik, ugyanakkor a helyi és területi szintek is rendelkeznek bizonyos fokú autonómiával a tervezés és megvalósítás terén.

A valódi problémát azonban valamennyi felsorolt narratíva esetében a növekedés és 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 a trade-off- hatások keretei között született döntései határozzák meg.

### **A területpolitikai narratívák versengése az Egyesült Királyságban: központban a városokra alapozott növekedés**

A területpolitikai egyenlőtlenségek problémájának „modell-országa” az Egyesült Királyság, ahol a történeti fejlődés eredményeként – de főleg a 19. század közepétől – kialakuló területi egyenlőtlenségek az 1970-es évek óta egyre inkább mélyültek az Észak-Dél törésvonal mentén.

#### 1. táblázat

Az országos átlaghoz viszonyított regionális fejlettségi különbségek alakulása

GDP/fő UK=100%	1951	1971	1991	2001	2011	2018
London	138,6	153,3	165,4	169,6	172,9	177,4
Dél-Kelet	84,8	105,2	107,1	113,8	110,7	106,6
Kelet-Anglia	89,0	103,8	97,4	97,2	90,2	93,2
Dél-Nyugat	89,3	90,9	92,0	91,9	90,2	87,4
Kelet-Közép-Anglia	95,8	80,7	84,7	85,1	82,3	79,6
Nyugat-Közép-Anglia	104,4	96,4	90,0	86,7	81,8	84,1
Yorkshire-Humberside	97,5	80,7	84,7	82,9	81,6	79,2
Észak-Nyugat	104,0	93,9	85,0	87,2	87,4	88,2
Észak-Kelet	88,6	75,3	75,8	72,9	71,7	72,1
Wales	84,9	78,5	75,3	73,3	73,7	72,8
Skócia	89,3	92,2	96,1	90,3	94,2	91,7
Észak-Írország	-	80,1	77,8	82,3	77,0	78,7

Forrás: Martin et al. (2021: 33) alapján saját szerkesztés.

Mértékadó számítások szerint a régiók és városok közötti területi fejlettségben megmutatózó különbségek mértéke nemzetközi összehasonlításban is rendkívül magas, 34-ből a 28-ik a fejlett OECD-országok között, ráadásul a különbségek az elmúlt harmincöt évben folyamatosan emelkedtek (Davenport, Zarenko 2020; McCann, 2020). Más szóval a Királyság egyes régióinak néhány része nemzetközi mércével mérve is kimagaslóan magas termelékenységet és fejlődést mutat, míg az ország számos más térsége ettől jelentős mértékben elmarad. Mindez a társadalmi mobilitás, az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés, az életminőség és az életkilátások mutatóiban is visszatükröződik (McCann, Ortega-Argiles 2021). Az elmaradott térségek ráadásul sokkal jobban ki vannak téve az előre nem látott gazdasági sokkhatásoknak, ami lényegében „bebetonozza” a területi egyenlőtlenségeket. A termelékenységi, jövedelmi és jóléti különbségek már a 2007–2008-as válság előtt is komoly problémát jelentettek, de azóta még tovább nyílt az olló a magtérsegnak számító London és vonzáskörzete (Dél-Kelet, Kelet, Dél-Nyugat), Skócia egyes térségei, Észak- és Közép-Anglia, valamint Wales és Észak-Írország között (Martin et al. 2021; Office for National Statistics 2020)<sup>2</sup>. 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%. Összességében London produktivitása az Egyesült Királyság átlagához viszonyítva jelenleg 170% (Kenny, McCann, Ortega-Argilés, Westwood 2023: 99).

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 hullámával szemben (Norman, Carfe 2021). Elmaradott térségek a „gazdag” Délkelet-Angliában is előfordulnak, ami a térségi fejlettségi mutatók és szempontok sokféleségét jelzi a Királyságban (Trust for London 2020). A koronavírus okozta válság azt is egyértelművé tette, hogy a gyengébb gazdasági mutatókkal rendelkező régiók jóval kevesebb rugalmassággal tudnak reagálni a gazdasági sokkhatásokra (Sensier, Devine, Uyarra 2020).

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, amelyet a lokális közösségi terek és közösségek („*new localism*”) narratívája váltott fel. Ennek értelmében a kormány feladatokat adott át „lefelé”, ám azok címzettjévé nem a helyi önkormányzatok, hanem a változatos konfigurációkban működő, egymástól eltérő és térbeli lehatárolással bíró funkcionális gazdaságfejlesztési térségek (helyi vállalkozási partnerségek) és a város-regiók váltak.

<sup>2</sup> Az arányokat jól mutatja, hogy a legmagasabb termelékenységi mutatókkal rendelkező London és a legalacsonyabb értékeket képviselő Észak-Írország között mintegy 60%-os különbség mutatkozik.

Mindez a gyakorlatban a városokra alapozott növekedés („*city-growth*”) narratívájának a korrekcióját jelentette. Az 1980-as évektől kezdve vált meghatározóvá az a széles körben támogatott elképzelés, amely szerint a hanyatlás évtizedei után elérkezett az idő, hogy London a világgazdaság egyik meghatározó központjává és egyúttal a Királyság gazdasági fejlődésének „motorjává” váljon, amelynek hatása „leszivárog” az ország valamennyi térségébe (McCann and Yuan 2022: 82).<sup>3</sup> A gyakorlat azonban nem igazolta vissza azt az előfeltevést, amely szerint London „motor” szerepe a gazdaság dinamizálása mellett a területi különbségek kiegyenlítését is maga után vonja. A várakozásokkal ellentétben a régiók közötti munkaerő-mobilitás mértéke az 1970-es évekhez képest alig növekedett, és a fiatal diplomások fővárosba áramlásának éves mértéke sem haladja meg a főváros munkaerő-szükségletének 1%-át. Még sokatmondóbb adat, hogy a Londonban munkát vállaló diplomások aránya az összes diplomás, lakóhelyétől távolabb dolgozó munkavállalók között kevesebb, mint 10%. Figyelemre méltó, hogy miközben a régiók közötti diplomás munkaerő áramlás mértéke négy évtized alatt alig változott, a diplomások száma pedig ötszörösére emelkedett, addig a külföldi közvetlen befektetések mintázata szerint a tudásintenzív, magas hozzáadott értéket képviselő beruházások döntően Londonban és annak vonzáskörzetében valósultak meg (McCann 2023: 4). Mindez azt mutatja, hogy az agglomerációs gazdaság piaci versenyre, tényező-mobilitásra és diffúzióra alapozott, „területileg vak” fejlesztéspolitikai paradigmája nem tudott érdemben hozzájárulni a területi különbségek mérsékléséhez.

A 2007–2008-as válságot követő időszakban azonban London „motor” szerepének narratívája foszladozni kezdett, ezzel párhuzamosan pedig erős kétségek merültek fel a „leszivárgásra” alapozott gazdaságpolitikával, ezen belül a városokra alapozott növekedés narratívájával szemben, cáfolva azt a széles körben osztott narratívát, miszerint „ami jó a fővárosnak, az jó az ország egészének”.

A korrekció a kiegyensúlyozás („*rebalancing*”) narratívájában öltött testet a konzervatív-liberális koalíciós kormányzás első szakaszában. Ez átfogó értelemben a válságot követő konszolidáció kormányzati programját jelölte, valójában azonban a közszférát érintő költségvetési megszorításokat kívánta eltakarni, amelynek legnagyobb kárvallottjai ismét az elmaradott térségek lettek (McCann 2021). 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 (Northern Powerhouse) programját,

<sup>3</sup> Valójában a terület- és városfejlesztésre fordított állami kiadások még az 1970-es évek közepén, a redistribúció elvén működő fejlesztéspolitika virágkorában sem haladták meg a GDP 0,4%-át, ami egy évtizeddel később „beállt” 0,2%-ra, 2023-ban pedig 0,1 és 0,2% között mozog. Csupán az összehasonlítás végett érdemes megjegyezni, hogy a Királysághoz képest Németország évente mintegy ötször annyi költségvetési forrást különít el a területi felzárkóztatásra és gazdaságfejlesztésre.



továbbá elindult a kormány és a városi önkormányzatok között külön–külön megkötött megállapodások (*deals*) sorozata, amelyek – jóllehet a mai napig nem fedik le az ország egész területét – feladatokat és hatásköröket ruháznak át az érintett önkormányzatokra (Kaiser 2017).

Az ily módon célzott térségi fejlesztésekkel kiegészült „kiegyensúlyozás” narratívája fokozatosan összekapcsolódott a térségi szerkezetátalakítás („*restructuring*”) szükségességének felismerésével, 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 gyökereihez, a területi egyenlőtlenségek komplex problémájához.

Mindeközben a Brexithez vezető népszavazási kampány során a „vegyük vissza az irányítást” („*take back control*”) és az élősködő „nagyvárosi elitek” narratívája hatékonyan kapcsolta össze a térségi egyenlőtlenségek strukturális problémáit és a „magukra hagyott” térségek, kis- és középvárosok elégedetlenségét az unióból való kilépés előnyeivel. Mindez egyben egy új, máig ható, ismét csak a trade-off hatások logikájára épülő narratívát eredményezett, amelynek értelmében a globális, kozmopolita nagyvárosok fejlődése a hagyományos értékeket képviselő, de a nagyvárosi és politikai elit által magukra hagyott kis- és középvárosok rovására valósulhatott meg („*cities versus towns*”). Ez a magyarázata annak, hogy a Brexit-népszavazás idején a bűnbakként kezelt „nagyvárosi elit” narratívája ugyan elhalkult, de látens módon azóta is tovább él a „magukra hagyott” kis- és középvárosok és vidéki térségek támogatásának előtérbe helyezésével (Kaiser 2023: 11).

Az EU-ból való tényleges kilépéshez vezető út elhúzódó vitái közepette valódi politikai innovációt jelentett Boris Johnson kormányának „csodafegyvere”, a „szintlépés” (*levelling up*) narratívája, ami ebben az értelemben minden térség és minden polgár számára érzékelhető, általános érvényű felívelést jelent (HM Government 2022). A „szintlépés” ezért válhatott tisztán fejlesztéspolitikai célkitűzésből többrétegű, 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 ötvözésétől a Brexit utáni időszak önállósodási törekvéseinek megvalósításán át egy váratlanul megjelenő –hagyományosan a Munkáspárt irányába elkötelezett, de a 2019-es parlamenti választások során jelentős mértékben a konzervatívokhoz pártoló –, jellemzően az észak-és közép angliai, egykor virágzó, de már hosszabb ideje „magukra hagyott” térségeiben élő szavazóréteg elvárásainak való megfelelésig terjedt.

## Narratívák és paradigmák a gyakorlatban: mit hoztak a tér „újraszabásának” mintázatai?

Az elmúlt négy évtized során, különösen az 1980-as évek második felétől kezdődően egyre jobban szétnyílt a fejlettségi olló a centrum és a periféria között, mind az egy főre jutó GDP, mind pedig a termelékenyég mutatói alapján, ami jelentős mértékben felgyorsult az 1990-es évek elejétől (1. táblázat). London és a környező régiók (délkelet, kelet és délnyugat), valamint bizonyos mértékig Skócia dinamikus fejlődésével párhuzamosan Közép- és Észak-Anglia, Wales és Észak-Írország – bár produktivitásuk mértéke folyamatosan emelkedett – összességében kezdett lemaradni a centrum-térséghez képest. A 2008-as pénzügyi és gazdasági válság következtében azonban a kevésbé fejlett régiók egy főre jutó GDP-je és termelékenysége jelentős, habár különböző mértékben visszaesett. Míg London és környéke viszonylag gyorsan kiheverte a válság hatásait, a periférikus régiók – Észak-Kelet, Yorkshire & Humber, Kelet-Közép-Anglia, Wales és Észak-Írország – produktivitása csupán a 2020-as évek elejére tudta elérni a válság előtti fejlettségi szintet (McCann, Yuan 2022: 81). Mindez azt eredményezte, hogy a területi egyenlőtlenségek a 2008-as válság után tovább nőttek, de ennek következményeként a Királyság növekedése is lelassult, amely így együttesen az egyik legrosszabb gazdasági forgatókönyv.

### *A városokra és az agglomerációs hatásokra alapozott megközelítések görbe tükre*

A területi fejlettségi különbségek azonban korántsem szűkíthetők le „szegény Észak” és „gazdag Dél” dichotómiára. A Királyság térszerkezete meglehetősen mozaikos képet rajzol a gazdasági fejlettség és a produktivitás mutatói alapján. Ahogy Londontól délre is vannak szegényebb, úgy Közép- és Észak-Angliában is találhatóak átlagon felüli fejlettséget mutató térségek. Ennek megfelelően a területi egyenlőtlenség régiók között, régiókon belüli térségek, illetve városok között értelmezhető. Azokban az országokban, ahol a térségek közötti fejlettségi különbség mértéke csekély, a területi különbségek helyi szinten, az adott régió belül jelentkeznek, míg ott, ahol a térségek közötti különbségek nagyok, ott ez nagymértékben a térségen belüli különbségek következménye. A Királyság területi produktivitasban mutatkozó eltérések mintegy 60%-a a régiók közötti, 40%-a pedig az adott régió belüli különbségekre vezethető vissza (Arbabi et al. 2019; Zymek, Jones 2020).

Az elmúlt négy évtized során megvalósult kormányzati politikák megvalósítása során töretlenül bizonyult az agglomerációs gazdaságtanra, különösen a London „motor” szerepére épülő „városokra alapozott növekedés” narratívája, amelynek dominanciáját az időről időre megjelenő alternatívák („kiegyensúlyozás”, „lokalizáció”, „szerkezeti átalakítás”) sem tudták megingatni. Ez érthető abból a szempontból, hogy a Királyságban az urbanizáció mértéke világméretű összehasonlításban is rendkívül magas, így a városok teljesítménye nagymértékben meghatározza egy adott térség fejlődését (McCann 2016).

Ugyanakkor az agglomerációs gazdaságtan azon alaptézise, mely szerint a tőke, a magasan képzett munkaerő, a kutatás-fejlesztés és innováció, a fejlett technológia és az intézményrendszer térségi és települési koncentrációja magasabb szintű termelékenységet eredményez, a Királyság esetében – a kiugró teljesítményt produkáló Londont nem számítva – nem állja meg a helyét. Ezt az is mutatja, hogy számos nagyvárosi térség termelékenység növelő hatása és növekedése több, mint két évtizedes távlatban is gyengébb, mint a sokkal kisebb városi térségeké, ráadásul ez a jelenség a vidéki és városi térségtípusokon egyaránt megmutatkozik (Martin et al. 2021). Más szóval, az elmúlt két évtized történései azt mutatják, hogy a Királyságban a helyi népesség számából, a helyi növekedés mértékéből, a helyi szinten mérhető életszínvonalból, az adott térség típusából levonható következtetések külön-külön és együttesen sem alkalmasak a sajátos helyi és területi fejlődési modellek megalkotására. Ezek az összefüggések, pontosabban azok hiánya egyúttal magyarázattal szolgál arra vonatkozóan, hogy a Királyságban miért viszonylag csekély a fejlettségi és produktívítási különbség a városi és vidéki térségek, valamint a nagyvárosok, kisvárosok és falusi települések között, sőt az egyik legkisebb az OECD országok között (Garcilazo, Oliveira-Martins, 2020; HM Government 2022)<sup>4</sup>. Szemben tehát a nemzetközi trendekkel és mintázatokkal, a Királyságban nincs lényeges összefüggés az adott térség nagysága, típusa és a produktívítás növekedése között (Arnold, Hickson 2022: 2; Kenny, McCann, Ortega-Argiles, Westwood 2023: 102). Mindez azzal magyarázható, hogy az erős gazdasági háttérű régiókban valamennyi térség típus fejlődik, függetlenül attól, hogy nagyváros, kisváros vagy falusi térség, míg a lemaradó régiókban a nagy- és kisvárosok és falusi térségek egyaránt alulteljesítenek.

Mindebből az következik, hogy a Királyság egészét tekintve a magas, közepes és alacsony fejlettségű térségek meglehetősen nagy szóródást mutatnak. Ahogy korábban már utaltunk rá, az ország térgazdaságának meghatározó vonása, hogy számos nagyváros, amely kívül esik London fejlett déli és délkeleti vonzáskörzetén, gazdasági értelemben viszonylag gyenge teljesítményt képes felmutatni. A példa kedvéért, Nyugat-Közép Anglia városi térségei, Liverpool, Sheffield, Kingston-Upon-Hall, Middlesbrough,

<sup>4</sup> Ezt az is mutatja, hogy az Anglia észak-keleti régiójában található százezer fős középváros, Darlington termelékenysége megegyezik a hárommillió lakossal rendelkező Manchester teljesítményével.

és Newcastle-upon-Tyne produktivitása tartósan a nemzeti átlag alatt marad. A régiók közötti fejlettségi különbség ennek következtében visszavezethető a nagyvárosok földrajzi értelemben is eltérő gazdasági teljesítményére. A lemaradó régiókban a nagyvárosok, közepes városok és falusi térségek között a különbségek minimálisak, sőt a vidéki és kisvárosi térségek produktivitás terén gyakran felülmúlják a nagyvárosokat, ezzel szemben a fejlett térségekben, ahol valamennyi térség- és településtípus jól teljesít, a nagyvárosok vezető szerepe elvitathatatlan. Valójában a fejlett funkcionális városi térségek tankönyvbe illő módon igazolják az agglomerációs gazdaság téziseit, ám ugyanez már nem mondható el a lemaradó térségek esetében.

*A „szintlépés” narratívája: innováció vagy „business as usual”?*

A „Levelling up” kezdetben a mozgósításra alkalmas kampányüzenet szerepét töltötte be, majd a választást követően a kormányzati program átfogó keretét alkotta. Végül 2022 februárjában jelent meg a „szintlépés” programját részletesen kibontó Fehér Könyv (HM Government 2022). Az anyag jól érzékelhetően reflektálni kívánt az „elégedetlenség földrajzának” kontextusára, amelynek társadalmi-politikai hatásai a 2016-os Brexit-népszavazás és a 2019-es parlamenti választás során egyaránt megmutatkoztak. A Fehér Könyv – bár egyértelműen nem mondja ki – implicit módon elismeri, hogy a Királyságban kialakult nagyfokú területi egyenlőtlenség az ország gazdasági teljesítő-képességét is visszahúzza, ezzel összefüggésben pedig nem tartja sikeresnek és fenntarthatónak a London „motor” szerepére alapozott gazdasági és fejlesztéspolitikai paradigmát. Mindez önmagában még nem jelent teljes körű paradigmaváltást és radikális fordulatot: kiemelt fontosságúnak tartja ugyan a helyi, városi és regionális térségek helyzetbe hozását, de mindez nem jelenti a nagyvárosok háttérbe szorítását. A korábban – és azóta – megjelent tanulmányokkal összhangban elismeri, hogy London kivételével a nagyvárosok nemzetközi összehasonlításban is gyengébb gazdasági teljesítménye kulcsszerepet tölt be az ország egyenlőtlen területi fejlettségéből származó problémák kialakulásában. Ugyanakkor, habár az anyag történelmi példákkal is alátámasztva hangsúlyozza a globális térben is versenyképes városok fontosságát, valamint különösen a kutatás és fejlesztés terén állami beruházások elindítását helyezi kilátásba a Londontól és a dél-keleti régiótól különálló térségekben, a nagyvárosok fejlesztése csupán Nagy-Manchester, Nyugat-Közép-Anglia és Glasgow esetében jelenik meg nevesített formában. Ezzel szemben részletesen feltárja a régiókon és az elmúlt évek során megszerveződött város-régiókon belüli egyenlőtlenségeket, elismerve, hogy azok mértéke gyakran meghaladja a térségek közötti fejlettségi különbségeket.

A területi egyenlőtlenségek kezelése érdekében az anyag 12 „küldetést” (missions) határoz meg, amely négy közpolitikai területet fog át: 1. termelékenység, jövedelem, munkahelyteremtés, életszínvonal; 2. az állampolgárok által elérhető lehetőségek kiterjesztése és a közszolgáltatások fejlesztése; 3. a közösségi összetartozás és a helyi értékekre való büszkeség érzésének helyreállítása; 4. a helyi közösségek és vezetési képességek megerősítése.

Szembetűnő, hogy a „küldetések” térségi megvalósítása jelentős térbeli szóródást mutat: egyaránt akadnak országos szintű, de helyi vonatkozású (mint az oktatási eredmények standard eredményeinek javítása), a régiók közötti kapcsolatokat érintő (mint a térségi szintű K+F fejlesztések növelése), illetve az egyes régiókon belüli egyenlőtlenségek mérséklését célzó kezdeményezések (mint az egészségben eltöltött évek száma és az életkilátások alakulása közötti különbségek mérséklése). A 12 beavatkozási terület között vannak, amelyek hagyományos területi problémákat érintenek, így a termelékenység, a K+F, a közlekedési infrastruktúra hálózat fejlesztését, de láthatók ágazati (oktatás, szakképzés, egészségügy, közbiztonság), többek között az önkormányzatiság és a helyi közösségek megerősítését célzó stratégiai irányok is. Annak ellenére, hogy az anyag 49 mutatót határoz meg az előrehaladás mérésére, azok meghatározása helyenként túlságosan általános (pl. „a Királyság valamennyi térsége”, „jelentős mértékű növekedés”). Nem egyértelmű az sem, hogy mi a sikeresség mércéje akkor, ha nem minden küldetés esetében valósul meg az elvárt fejlődés, vagy éppen visszaesés lesz tapasztalható. Végül pedig az is kérdéses, hogy a Fehér Könyv célkitűzései mennyiben számítanak újnak, mivel azok többsége – mint a 2. táblázatból kitéjük – már valamilyen formában szerepelt a kormányzat 2017-es gazdaságfejlesztési stratégiájában (Merrick 2022).

## 2. táblázat

## A „szintlépés” programjának 12 „küldetése”

<i>Kiemelt terület</i>	<i>Küldetés</i>	<i>Létező vagy új</i>
Életszínvonal	2030-ra a jövedelmek, a foglalkoztatás és a termelékenység a Királyság valamennyi térségében növekedni fog, minden térség rendelkezik globális értelemben versenyképes nagyvárossal, a térségek közötti egyenlőtlenség mérséklődik.	Létező
Kutatás és fejlesztés	2030-ra a hazai állami beruházások mértéke a londoni és a délkeleti térségen kívül az adott költségvetési időszakban legalább egyharmadára növekszik.	Létező
Közlekedési infrastruktúra	2030-ra a helyi közlekedési infrastruktúra szolgáltatásainak minősége megközelíti London minőségi standardjait.	Létező
Digitális kapcsolatrendszer	2030-ra a Királyság országos léptékben fogja a lakosság többsége számára biztosítani a szélessávú internethez való hozzáférést, valamint a 4G és 5G lefedettséget.	Létező
Oktatás	2030-ra az alapfokú oktatásban részesülő gyermekek olvasási, írási és matematikai teljesítménye az elvárt standardokhoz képest lényegesen emelkedni fog.	Új
Szakképzés	2030-ra a magas szintű képességeket biztosító képzéseket sikeresen teljesítő polgárok száma lényegesen emelkedni fog a Királyság valamennyi térségében.	Létező
Egészségügy	2030-ra csökkeni fog a legjobb és legrosszabb mutatókkal rendelkező helyi térségek közötti különbség az egészségben eltöltött évek száma és az életkilátások terén.	Létező
Jóllét	2030-ra a jóllétet mérő mutatók értéke a Királyság valamennyi térségében javulást fog mutatni.	Létező
Helyi közösségek	2030-ra a Királyság valamennyi térségében erősödni fog a polgárok elégedettsége a helyi lakókörnyezetük, a helyi kultúra és közösség irányába.	Új
Lakásügy	2030-ra emelkedik az első lakásukat megvásárolni képes polgárok száma.	Létező
Közbiztonság	2030-ra az emberöléshez, súlyos erőszakhoz és közterületi bűnözéshez kapcsolódó cselekmények száma csökken, különösen a leginkább érintett térségekben.	Új
Helyi vezetési képességek	2030-ra Anglia valamennyi része, amennyiben szándékában áll, rendelkezni fog valamilyen szintű devolúciós megállapodással, és a szükséges pénzügyi eszközökkel.	Új

Forrás: a Levelling Up White Paper (2022) alapján saját szerkesztés.

Összességében az látszik, hogy a Fehér Könyv a „szintlépés” programját az „összkormányzati” kormányzás részévé kívánja tenni, azaz a közös célok, illetve a 12 „küldetés” megvalósításának lényeges eleme az érintett minisztériumok tevékenységének operatív szintű összehangolása. Az integrált megközelítés abban is megmutatkozik, hogy az anyagban egyfelől hangsúlyosan szerepel a korábbi gyakorlathoz képest új irányokat megfogalmazó, a helyi adottságok kibontakoztatására és az ágazati politikák területi hatásaira alapozott „terület-alapú” fejlesztési paradigma, ugyanakkor nem kíván szakítani a nagyvárosok agglomerációs hatásaira alapozott hagyományos megközelítésekkel sem. Kétségtelen, hogy a paradigmák szintézise eredményeként olyan átfogó narratíva jelenik meg, ami megteremtheti a versenyképesség közötti átváltási (trade-off) kényszer feloldásának lehetőségét. Ezen a ponton azonban érdemes mérlegre tenni, hogy a végrehajtáshoz szükséges helyi szintű intézményi, adminisztratív és anyagi kapacitások mennyiben képesek hozzájárulni a stratégiai célkitűzések megvalósításához.

#### *A „polgármesteri devolúció” narratívája: korlátok és esélyek*

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 Nagy-Manchestert alkotó tíz kerület vezetője készített elő. A jogi háttérrel 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.<sup>5</sup>

Az egyezmények értelmében az érintett ágazati minisztériumoktól hatáskörök és költségvetési források kerültek át 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

---

<sup>5</sup> Devolúciós egyezmények alá eső térségek 2015 és 2019 között: Greater London, West Midlands, Greater Manchester, Liverpool City Region, West Yorkshire, South Yorkshire, Cambridgeshire and Peterborough, 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 „úttörői” (*trailblazers*) Nagy-Manchester és West Midland lesznek.

„polgármesteri devolúció” narratívája 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 során történt pénzügyi megszorítások kompenzációjára és ezzel párhuzamosan új hatalmi erőforrások megszerzésére.

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 azokkal 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 eszköztársaságát az intézményi-jogi és pénzügyi korlátok ellen-súlyozása érdekében.

A strukturális korlátok leginkább abban mutatkoznak meg, 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 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 parókializmus (a hírhedt „húsoshordó politika”, a „*pork-barrel politics*”) elharapózása. A nagy költségvetésű fejlesztési projektek megvalósítása egyik oldalról kétségkívül megnövelte a polgármesterek formális hatalmi eszközeit, kézzelfogható eredményeket hozott, másrészt viszont a devolúció a helyi prioritások képviselője 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 „térégi 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 hétköznapi, mind a



média világában napi szinten látható és érzékelhető. A láthatóság, a fejlesztések kézzelfogható eredményei és kommunikációja együttesen erősítik a polgármesterek befolyását, a társadalom részéről pedig bizalmat ébresztenek város-régiók működése iránt. Mindez persze nem helyettesíti, legfeljebb kiegészítheti a jelenleg még szerényebb mértékű saját hatásköröket és pénzügyi erőforrásokat.

## Következtetések

A tér „újraszabására” irányuló törekvések kiindulópontját az jelenti, hogy a tér folyamatosan változó képződmény, amely a változó környezet kihívásai és a társadalmi, politikai igények mentén változik, illetve változtatható. A hatalom újraelosztása, a feladatok, hatáskörök, kompetenciák, közpolitikai rendszerek, területi szintek közötti munkamegosztásának átrendeződése, az optimális hatásköri és területi illetékességi lépték megtalálása, a téregységek, igazgatási vagy éppen kormányzati szintek számának növelése vagy csökkentése, a közigazgatási és funkcionális térségek viszonyrendszerének kialakítása korántsem szűkíthető szakmai vagy politikai szempontokra és meggyőződésekre.

A modern, sőt posztmodern társadalmak és kormányzási stratégiák korában meghatározó szerepe van az „influenzser” szerepét betöltő, egymással is versengő narratíváknak. A szakértői műhelyekben kimunkált – esetünkben fejlesztéspolitikai – paradigmák valójában történetekbe ágyazott közpolitikai narratívaként tudják betölteni koordinációs és valóságértelmező funkciójukat.

A narratívák szerepe jelentős mértékben felértékelődött az egyre gyorsabb ütemben mélyülő területi egyenlőtlenség értelmezési kereteinek kialakítása és a megoldást kereső forгатókönyvek tervezése során, mivel a széles értelemben vett gazdasági erőforrások és regionális sajátosságok interakciói mentén az országok, régiók, város-régiók sajátos csoportosulásokat alkotnak aszerint, hogy milyen pozíciókat, szerepeket és funkciókat foglalnak el a gazdaság szövetében.

Az Egyesült Királyságban, különösen az angol régiókban kialakult területi fejlettségi különbségek jelenleg az egyik legkomolyabb kihívást jelentik a szigetország gazdasági és társadalmi viszonyai, intézményei és kormányzati struktúrája számára. A területi egyenlőtlenségek nemzetgazdasági hatásai egyre nyilvánvalóbbak, a „magukra hagyott” térségek lakosságának tartós elégedetlensége pedig a pártok hagyományos szavazóbázisának átrendeződésének és a kormányzati stabilitás megrendülésének a jeleit mutatja.

A jelen tanulmány alapkérdése az volt, hogy miként értelmezzük, és hogyan formálják a fejlesztéspolitikai narratívák és paradigmák a területi egyenlőtlenség mérséklésére irányuló törekvéseket. Következtetésünk szerint a konzervatívok 2010 óta tartó kormány-

zásának közel másfél évtizedében a lemaradó térségek felzárkóztatására és a hozzá kapcsolódó devolúcióra irányuló törekvéseket a gazdasági megfontolásokat és politikai üzeneteket ötvöző narratívák egymás mellett élése jellemezte, amely újabban „szintet lépett” a szintetizálás és az integrált megközelítés irányába. A nagyvárosokra alapozott növekedésre és az agglomerációs hatásokra alapozott „területileg vak” paradigma a „szintlépés” stratégiáját részleteiben kibontó Fehér Könyvben a terület-alapú megközelítéssel egészül ki. Mindez tanulmányunk előfeltevését is igazolja, mivel az alapvetően rosszul értelmezett narratíva – az agglomerációs hatások pozitív hatása valamennyi térségben érvényesül – területi alapú korrekciójára volt szükség. A narratívák szintetizálásával esély nyílik a versenyképesség és méltányosság között húzódó „örökzöld” átváltási kényszer feloldására. Ebben az átfogó keretben lehetséges megerősíteni a lemaradó régiók nagyvárosainak versenyképességét, biztosítva egyúttal a kisebb települések és vidéki térségek felzárkózását, a hatékony megvalósítás érdekében pedig fokozatosan kiteljesíteni az „angol devolúció” városrégiókra alapozott folyamatát. Megítélésünk szerint a Királyság esetében a „terület-érzékeny” fejlesztéspolitikai paradigma következetes alkalmazása lehet életképes megoldás, ahol a fejlesztéspolitika stratégiai kereteinek kialakítása és működtetése „felülről”, a központi kormányzat irányításával történik, ugyanakkor a helyi és területi szintek is rendelkeznek bizonyos fokú autonómiával a tervezés és megvalósítás terén. A reálfolyamatok azonban nem adnak okot túlzott mértékű optimizmusra. Boris Johnson miniszterelnöksége alatt két program is meghirdetésre került, a „Build Back Better” 2021-ben, öt stratégiai cél mentén, amelyet a „Levelling Up” követett a tizenkét „küldetés” megfogalmazásával. Mindkettő elhalványult Liz Truss rövid életű miniszterelnöksége alatt a 2022 őszén kiadott Növekedési Terv (Growth Plan) árnyékában, amelyet a helyébe lépő Rishi Sunak és pénzügyminisztere, Jeremy Hunt által vállalt „öt ígéret” váltott fel. Talán ebből is kiténik, hogy az egymást követő konzervatív kormányok eltérő elképzelések mentén próbálták kezelni a területi egyenlőtlenségek, átfogóan pedig a „hiányzó területi középszint” problémakörét. Rishi Sunak kormánya mindenesetre próbál egyensúlyozni a különböző elképzelések és érdekcsoportok között, amit az is mutat, hogy a Konzervatív Párt 2023 októberében tartott konferenciáján egyszerre hirdette meg a nagyvárosokkal szemben a „magukra hagyott” térségek és középvárosok felzárkóztatását célzó gazdaságfejlesztési fordulatot a Levelling Up szellemében, de azért sietett hozzátenni, hogy a nagyvárosok körül fejlesztési zónákat hoznak létre, mivel „ha Manchester sikeres, Bury is az lesz”. Ez pedig leginkább a „városokra alapozott növekedés” narratívájának kiegyensúlyozottabb formában történő folytatását ígéri – legalábbis a közelgő parlamenti választásokig.

## Köszönetnyilvánítás

„A TKP2021-NKTA-51 számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NKTA pályázati program finanszírozásában valósult meg.”

## Irodalom

- Arnold, T., Hickson, J. (2022): ‘Levelling Up’ Post-Industrial City-Regions in England. *Transactions of the Association of European Schools of Planning*, 6. 1–13. <https://doi.org/10.24306/TrAESOP.2022.01.001><https://transactions-journal.aesop-planning.eu/index.php/TrAESOP/article/view/65>. (Letöltés: 2024. február 1.)
- Barca, F. (2009): *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
- Bentley, G., Pugalis, L. (2014): Shifting paradigms, people-centred models, active regional development, space-blind policies and place-based approaches. *Local Economy*, 5., 283–294.
- Brenner, N. (1999): Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union. *Urban Studies*, 3., 431–451.
- Collier, P., Tuckett, D. (2021): Narratives as a coordinating device for reversing regional disequilibrium. *Oxford Review of Economic Policy*, 1., 97–112.
- Davenport, A., Zaranko, B. (2020): Levelling up: where and how? Institute for Fiscal Studies. Green Budget 2020: Chapter 7. CH7-IFS-Green-Budget-2020-Levelling-up.pdf (Letöltés: 2024. február 1.)
- Davoudi, S., Brooks, E. (2021): City-regional imaginaries and politics of rescaling. *Regional Studies*, 1., 52–62. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1762856>
- Deleany, D., Leitner, H. (1997): The Political Construction of Scale. *Political Geography*, 2., 93–97.
- Dijkstra, L., Garcilazo, E., McCann, P. (2015): The effects of the global financial crisis on European regions and cities. *Journal of Economic Geography*, 5., 935–949.
- Garcilazo, E., Oliveira-Martins, J. (2020): ‘New trends in regional policy: Place-based component and structural policies.’ In: Fischer, M., Nijkamp, P. (eds): *Handbook of Regional Science*. Berlin: Springer
- Harrison, J. (2014): Rethinking city-regionalism as the production of new non-state spatial strategies: The case of Peel Holdings Atlantic Gateway Strategy. *Urban Studies*, 11., 2315–2335.
- Hodson, M., McMeekin, A., Froud, J., Moran, M. (2020): State-rescaling and re-designing the material city-region: Tensions of disruption and continuity in articulating the future of Greater Manchester. *Urban Studies*, 1., 198–217.
- HM Government (2022): Levelling Up the United Kingdom. Presented to Parliament by the Secretary of State for Levelling Up. *Housing and Communities by Command of her Majesty*. 2 February, 1–329. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1054769/Levelling\\_Up\\_the\\_United\\_Kingdom\\_accessible\\_version\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1054769/Levelling_Up_the_United_Kingdom_accessible_version_.pdf) (Letöltés: 2024. február 1.)
- Immarino, S., Rodríguez-Pose, A., Storper, M. (2018): Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications. *Journal of Economic Geography*, 2., 273–298.

- HM Government (2022): Levelling UP the United Kingdom. Presented to Parliament by the Secretary of State for Levelling UP, *Housing and Communities by Command of Her Majesty*, 2, 1–329. February [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/620b780be90e0710bdc09964/Levelling\\_Up\\_the\\_United\\_Kingdom\\_accessible\\_version\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/620b780be90e0710bdc09964/Levelling_Up_the_United_Kingdom_accessible_version_.pdf). (Letöltés: 2024. február 1.)
- Kaiser T. (2017): Városrégiók Angliában: újabb fejezet az aszimmetrikus devolúció folyamatában. In: Laki I., Szabó T. (szerk.): *Agglomerációs várostérségi tanulmányok*. Nagyvárosi, városi és települési dilemmák a 21. században. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége – Homo Oecologicus Alapítvány, Budapest, 105–133.
- Kaiser, T. (2023): Understanding Narratives in Governance: Naming and Framing Regional Inequality in the United Kingdom. *Social Sciences*, 4., 246. 10. <https://doi.org/10.3390/socsci12040246>
- Kenny, M., McCann, P., Ortega-Argilés, R., Westwood, A. (2023): Regional productivity, inequalities, potential causes, and institutional challenges. Productivity Insights Paper No.026, *The Productivity Institute*. November, 99–111. <https://www.productivity.ac.uk/wp-content/uploads/2023/11/PIP026-Regional-Productivity-Inequalities-FINAL-Nov-23.pdf>. (Letöltés: 2024. február 1.)
- MacKinnon, D. (2010): Reconstruction scale: Towards a new scalar politics. *Progress in Human Geography*, 1., 21–36.
- Martin, R., Gardiner, B., Pike, A., Sunley, P., Tyler, P. (2021): Levelling up left behind places. The scale and nature of the economic and policy challenge. *Regional Studies Impact Books*. Regional Studies Association, 2.
- McCann, P. (2016): *The UK Regional-National Economic Problem: Geography, Globalisation and Governance*. Routledge, London.
- McCann, P. (2020): Perceptions of regional inequality and the geography of discontent: insights from the UK. *Regional Studies*, 2., 256–267. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.161992928>
- McCann, P., Ortega-Argilés, R. (2021): The UK ‘geography of discontent’: narratives, Brexit and inter-regional ‘levelling up’. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3., 545–564.
- McCann, P., Yuan, P-Y. (2022): The Productivity Performance of Different Types of UK Regions and the Challenges of Levelling Up. *National Institute Economic Review*, 1., 79–98. <https://doi:10.1017/nie.2022.24>
- McCann, P. (2023): Levelling-up economics. *Institute for Fiscal Studies*, 1–15. <https://ifs.org.uk/inequality/wp-content/uploads/2023/02/Levelling-up-economics-IFS-Deaton-Review-of-Inequality.pdf>, (Letöltés: 2024. február 1.)
- Merrick, R. (2022): Levelling up strategy cut-and-pasted from Theresa May’s abandoned plans, MP reveals. *The Independent*. 2 February <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/levelling-up-white-paper-gove-b2005817.html>. (Letöltés: 2024. február 1.)
- Norman, A., Carfe, S. (2021): London coronavirus economy tracker. Tracking the impact of coronavirus on the capital’s economy-February 2021, *Social Market Foundation*. London-coronavirus-economy-tracker-Feb-21-update.pdf (smf.co.uk) (Letöltés: 2024. február 1.)
- OECD (2009): *How Regions Grow*. Policy Brief, March
- 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*. 25 February 2020. Analysing regional economic and well-being trends – Office for National Statistics (ons.gov.uk) (Letöltés: 2024. február 1.)
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., Tomaney, J. (2007): What Kind of Local and Regional Development and for Whom? *Regional Studies*, 99., 1253–1269.
- Piketty, T. (2014): *Capital in the 21st Century*. Harvard University Press.

- 
- Rodríguez-Pose, A. (2018): The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). Cambridge Journal of Regions. *Economy and Society*, 1., 189–209.
- Sensier, M., Devine, F., Uyarra, E. (2020): How resilient were UK regions to the 2008 financial crises? Recovery policies for COVID-19 crises. *The University of Manchester. Policy@Manchester Blogs: Growth and Inclusion*. July 14, 2020. How resilient were UK regions to the 2008 financial crisis? Recovery policies for COVID-19 crisis (manchester.ac.uk) (Letöltés: 2024. február 1.)
- Shiller, R. (2019): *Narrative Economics: How Stories Go Viral and Drive Major Economic Events*, NJ: Princetown University Press, Princetown.
- Trust for London (2020): *Tackling poverty and inequality*. WPI Economics, London's Poverty Profile: 2020, April
- Londons\_Poverty\_Profile\_2020.pdf (fra1.cdn.digitaloceanspaces.com) (Letöltés: 2024. február 1.)
- World Development Report (2009): *Reshaping Economic Geography*. The World Bank