

**Losoncz Miklós**

## **A brexit és az útfüggőség<sup>1</sup>**

Az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépése sok szempontból elemezhető. A politikai, gazdasági, stratégiai, szociológiai, társadalompszichológiai stb. megközelítés mellett nem érdektelen a történelmi szempontú. Ez a rövid tanulmány a brexitet az *útfüggőség mint gazdaságtörténelmi fogalom* szempontjából vizsgálja. Arra a kérdésre keresi a választ, hogy az EU-ból való brit kilépéshez vezető út, a kilépési folyamat és maga a kilépés – a teljesség igénye nélkül – mennyiben magyarázható az Egyesült Királyság fejlődéstörténelmi örökségével: a szigetország-jelleggel, az európai kontinenstől való kívülállással, a birodalmi múlttal, a második világháborús győzelemmel, a politikai, ezen belül a választási rendszer sajátosságaival, a populizmus előretörésével, illetve mindezzel összefüggésben a hagyományosan értelmezett szuverenitás jelentőségének túlértékelésével, azaz összefoglalóan a kiválást mennyiben determinálták történelmi hagyományok, ha egyáltalán. Ennek a jelenkori témának sok történelmi vonatkozása van, tartalma és megközelítése alapján hasznos lehet a történelem oktatásában.

Az elemzés első része az útfüggőség fogalmát mutatja be, második része a brexit további menetét meghatározó eseményeket kapcsolja össze az útfüggőséggel, majd az összefoglalás következik. Ez az írás szerző Brexit, Ugrás az ismeretlenbe (Noran Libro, Budapest, 2020) című könyvében foglaltak alapján készült.

### **Az útfüggőség értelmezése**

A társadalomtudományok történelmi-intézményi megközelítése szerint az útfüggőség lényege abban ragadható meg, hogy az intézmények az elvártnál és a lehetségesnél lassabban változnak, ami akadályozza a haladást. Ez nagymértékben vezethető vissza arra, hogy a politikusok feltételezésekkel élnek, ezekre támaszkodva óvatos vagy óvatoskodó döntéseket hoznak, és nem vagy alig tanulnak a tapasztalatokból. Tágabb értelemben – ettől elválaszthatatlanul – az útfüggőség arra utal, hogy a jelen folyamataira és jelenségeire nagymértékben rányomja bélyegét a történelem: a változásokkal szembeni ellenállás miatt a múlt folytatódik, de legalább is kísért az árnya a jelenben.

Az útfüggőség úgy is értelmezhető, hogy bizonyos, utólag véletlenszerűnek gondolt történések megváltoztatják az események menetét, meghatározzák a gazdasági szereplők mozgásterét és cselekvését. Paul David 1985-ben publikált esettanulmánya az útfüggőséget az angol ábécét tartalmazó írógépek betűkiosztásához kapcsolódó technikatörténelmi esemény példája alapján mutatta be. Az 1870-es években a Remington amerikai vállalat által szabadalmaztatott megoldásban a ritkán használt QWERTY betűket a billentyűzet bal felső sorába tették annak ellenére, hogy sokkal kényelmesebb, jelentős időmegtakarítást eredményező megoldások is elképzelhetők voltak. Ez nemcsak a Remington piaci helyzetét határozta meg nagymértékben, hanem hosszú időre a verseny és az iparág szerkezetének alakulására is rányomta bélyegét.

Paul David tanulmányának megjelenése óta nagyszámú írás foglalkozott az útfüggőséggel, amelyet bizonyos társadalmi jelenségek leírására, illetve elemzésére a viselkedési közgazdaságtan és a közösségi választások elmélete is átvett. Ugyanakkor nemcsak arról van szó, hogy a történelmi folyamatok meghatározzák a jelent, hanem arról is, hogy a múlt értelmezése nem csekély mértékben függ a megfigyelő, illetve az elemző jelenben elfoglalt

---

<sup>1</sup> A cikk a szerzőnek a Történelemtanárok (34.) Országos Konferenciáján 2024. október 5-én *A tájékoztatás és a félretájékoztatás szerepe az Egyesült Királyság EU-ból való kiválásában* című előadásához kapcsolódik.

helyzetétől. A leglényegesebb események értékelése is változhat attól függően, hogy az elemző, illetve a megfigyelő hogyan viszonyul a saját jelenéhez. Mindez jól tanulmányozható a brexit mint esettanulmány alapján.

### **A brexit és az útfüggség**

A brexit közvetlen oka egy politikai ígélet volt. David Cameron akkori miniszterelnök még 2013. január 23-án a Bloomberg hírügynökség londoni székházában tartott beszédében, amelyre azóta *Bloomberg-beszéd*ként hivatkoznak, kilátásba helyezte népszavazás kiírását a brit EU-tagságról 2017-ig, ha pártja, a Konzervatív Párt megnyeri a 2015. májusi parlamenti választást. A közvetlen ok tehát rövid távú, bel- azon belül pártpolitikai haszonszerzés volt, racionális mérlegelésnek nem volt helye. A miniszterelnök a Konzervatív Párton belüli helyzetét remélte megerősíteni, és pártja választási esélyeit kívánta javítani. Ezzel kapcsolatban megemlíthető, hogy kívülállók – beleértve sok szakértőt is – nem nagyon értik a brit belpolitikát, azon belül a pártpolitikát, a szereplők gondolkodásmódját és motivációit. Erre különösen a brit delegációnak a kilépési tárgyalásokon tanúsított magatartása hívta fel a figyelmet.

A népszavazás ötlete nem volt új. Tony Blair munkáspárti miniszterelnök ígerte meg, hogy megkérdezi az embereket a lisszaboni szerződésről. Pártoktól független vagy kétpárti útfüggség? Ugyanarra a problémára vagy kihívásra párthovatartozástól függetlenül ugyanaz a válasz? Vagy mindez túlzó következtetés?

A referendum ígélete az EU-tagság kapcsán megosztott országban jelentős szerepet játszott abban, hogy a konzervatívok a 2015. májusi választásokon óriási többséget szereztek a brit parlament alsóházában. Ennek nyomán David Cameron tartotta magát az ígéletéhez, és kiírta a népszavazást, ami az *első hiba* volt és súlyos következményekkel járt. Az EU-tagságról szóló referendumot végül 2017-ről 2016 nyarára hozták előre, amely azonban mindinkább kétélű fegyvernek bizonyult.

A politikai ígélet betartásában szerepet játszhatott a brit mentalitás: az adott szó kötelez. Ez különösen az üzleti életben gyökerezik mélyen. Ami viszont a politikát illeti, közhelyszámba menő tapasztalat, hogy a parlamenti választások nyomán kormányra kerülő pártok súlyosabb következmények nélkül, legfeljebb némi presztízavesztéssel elállhatnak választási ígéreteiktől vagy azok egy részétől. Ebben gyakran számítanak az „emlékezet nélküli” választókra, arra, hogy a szavazók könnyen felejtjenek. Legtöbbször a politikai (és adott esetben a gazdasági) pragmatizmus felülírja a választási retorikát. A brit esetben azonban a téma fontossága miatt az érintett politikusok nemigen vehették figyelembe a választók halványuló emlékezetét.

A konzervatívok annak ellenére ragaszkodtak a referendumhoz, hogy a brit parlamentáris rendszertől idegen ez az intézmény. Fennállása óta az Egyesült Királyságban – a legutóbbit leszámítva – mindössze *kilenc népszavazás* volt, ezek közül is mindössze kettő volt országos, a többi regionális vagy helyi. Jellemző, hogy az országnak az Európai Közösségekhez (az EU jogelődjéhez) történő csatlakozását is parlamenti döntés, nem pedig népszavazás hagyta jóvá.

Hosszabb időre visszanyúló tapasztalat, hogy a népszavazás nem alkalmas bonyolult kérdések eldöntésére. Ráadásul a brit esetben a választók csak az Egyesült Királyság EU-ból való

kilépéséről döntöttek, arról nem (nem is teheték), hogy mi legyen a kilépés tartalma, ami később további viták forrása volt.

Ha már megrendezték a népszavazást, akkor a *második hiba* a kormány ellentmondásos kampánya volt. Józan ésszel nehezen érthető, hogy a miniszterek egy része a bennmaradás, másik része a kilépés mellett kampányolt, ami leképezte a brit társadalom megosztottságát, viszont nélkülözte a kormányban a kollektív felelősséget. David Cameron miniszterelnök a bennmaradás híve volt. Azzal a feltételezéssel írta ki a népszavazást, hogy az EU-tagság hívei szereznek többséget. A népszavazást megelőző kampányban a kilépéspártiak demagóg propagandájával szemben kommunikációjában túlságosan és indokolatlanul visszafogott és toleráns álláspontot képviselt ahelyett, hogy szembeszállt volna a másik fél csúsztatásaival és hazugságaival.

A *harmadik hiba* a kormányfő egyirányú pozicionáltsága, a számára nem kívánatos eredményre való felkészülés elmulasztása volt. A kockázatelemzésből, amelyet valószínűleg nem végeztek el, ki kellett volna tűnnie: a várt pozitív kimenetel (az EU-ban maradás) rövid távú belpolitikai haszna eltörlődik a nem várt negatív kimenetel (az EU-ból való kilépés) hosszú távú költségeihez és hátrányaihoz képest. Hogyan lehet mérsékelni ezeket a negatív következményeket, ha a szavazók a brexit mellett döntenek? Ezt nem mérlegelték.

A 2016. június 23-án tartott népszavazáson kiemelkedően magas, 72%-os részvételi arány mellett (33,6 millió szavazó) a résztvevők 52%-a (de csak a szavazásra jogosultak 37%-a, azaz összességében egy kisebbség) döntött úgy, hogy az Egyesült Királyság lépjen ki az Európai Unióból. Abszolút számokban a kilépésre 1,26 millióval több ember szavazott, mint a bennmaradásra. Az eredmény a brit kormányt is meglepte. Kármentésre viszont még mindig lett volna lehetőség.

*Negyedik hibaként* David Cameron annak ellenére ragaszkodott a „népakarat” teljesítéséhez, hogy a referendum eredetileg konzultációs jellegű volt, azaz nem kötelezte a brit kormányt az eredmény végrehajtására. Feltételezhető, hogy referendum eredményének figyelmen kívül hagyása nagyobb mértékű társadalmi elutasításba ütközött volna, mint a választási ígéret semmibe vétele. Valószínűleg ez tartotta vissza David Cameront ettől az opciótól. Jellemző, hogy a tekintélyes Financial Times gazdasági napilap szerkesztőségi véleménye szerint is tiszteletben kellett tartani a referendum eredményét, de másképpen kellett volna kezelni a következményeket. Utólag visszatekintve mégis ez a kétségtelenül presztízsveszteséggel járó megoldás, a népszavazás eredményének negligálása lett volna a kisebbik rossz.

A népszavazás nyomán kialakult helyzet egyértelműen egymást követő politikusi döntések eredménye volt. Az események illetően alakulása egyáltalán *nem volt szükségszerű*, nem következett a dolgok belső logikájából, nyomós politikai, gazdasági vagy egyéb kényszerekből. A brit kormányfőnek volt mozgástere, voltak választási lehetőségei, az egyes kritikus döntési pontokon másfajta (ismerjük el: számára kényelmetlen) döntéseket is hozhatott volna. Lépéseit a politikai haszon maximalizálására való törekvés határozta meg, amelyben szerepet játszottak történelmi hagyományok és magatartásformák, és amelyben tekintettel volt a vélt vagy tényleges társadalmi hangulatra. Az adott helyzetben hozott döntések mögött kétségtelenül volt társadalmi fogadókészség.

Ezek a döntések nagymértékben befolyásolták, de messze nem determinálták az események további menetét. Amíg a kilépésről döntő népszavazáskor az eredmény okozta meglepetés nyomán az EU-ban jelentkeztek átmeneti válságjelenségek, addig egy évvel később az Egyesült

Királyság szembesült elhúzódó politikai válsággal. A referendum után a miniszterelnökségről lemondó David Cameron döntései hosszú időre nagymértékben meghatározták az őt követő Theresa May, majd Boris Johnson kormányfő mozgásterét. Kormányuk a saját bel- és pártpolitikájuk foglyává válva kényszerpályára került. A miniszterelnököknek nem volt lehetőségük a kilépés megakadályozására, kármentésként legfeljebb a kiválás feltételeit tudták alakítani. A brit EU-tagság az 1970-es évek elején más kontextusban ugyan, de szintén pártpolitikai csatározás tárgya volt. Az ország 1973. évi, parlamenti döntés alapján végrehajtott beépését utólag, 1975-ben erősítette meg népszavazás.

Az EU-tagságról tartott referendum – nem szándékolt hatásként – drámai erővel hozta felszínre és erősítette fel a brit társadalomban és az egyes országrészek között (skót és ír függetlenedési törekvések stb.) meglévő feszültségeket. Ezek nagymértékben voltak visszavezethetők a 2007 és 2009 közötti nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság, tágabb értelemben az abban jelentős szerepet játszó globalizáció és a közép- és kelet-európai EU-tagállamok munkavállalói tömeges megjelenése hátrányos következményeire. A referendum legalább annyira tükrözta a szavazók brit politikai elittel szembeni elégedetlenségét, mint az Egyesült Királyság EU-tagságával szembeni kritikát. Nem válaszolható meg az a kérdés, hogy a referendum nélkül milyen csatornákon keresztül törtek volna utat ezek a társadalmi és regionális feszültségek. Ez újabb érv amellett, hogy nem kellett volna kiírni a népszavazást.

### **Összefoglalás, következtetések**

Az EU-ból való kiválásra nagymértékben hatott az útfüggőség, bár azt kizárólag ebből nem lehet levezetni. Az utólagos elemzés fényében az események menete nem tekinthető determinisztikusnak. Az egyes kritikus döntési pontokon David Cameron akkori miniszterelnöknek voltak más választási lehetőségei is: az EU-tagság népszavazásra bocsátásának megtagadása, megtartása esetén határozott és következetes kommunikáció, aktív támogató kampány az EU-ban maradás mellett, felkészülés a referendum számára negatív kimenetelére, kármentés a népszavazás jellegének – konzultatív vagy kötelező – eldöntésekor. Ezekkel nem élt, hanem politikai gyávaságból vagy kényelemszeretetből hagyta sodortatni magát az eseményekkel. Nem utolsósorban a körülmények nyomására a könnyebb ellenállás felé mozdult el a határozott és politikai konfliktusokat kiváltó, hosszútávon gazdasági és politikai szempontból egyaránt racionális kármentő intézkedések helyett. Utódai (Theresa May, majd Boris Johnson) a brit pártpolitika foglyává váltak, nem volt lehetőségük a brexit megakadályozására (nem is állt szándékukban), hanem csak a kilépés feltételeit tudták alakítani. Egyéb történelmi analógiákat is figyelembe véve ebből az a következtetés vonható le, hogy a brit politikai elit hasonló helyzetekre hajlamos hasonlóan reagálni, bár ez nem szükségszerű, ha megvan az erre vonatkozó politikai akarat, akkor egyéb tényezők eltéríthetik ettől.

A brit esetből levonható az az általánosítható következtetés, hogy az útfüggőség mint elmélet és személeti keret alkalmas más országok történelmi fejlődésének, azon belül egyes meghatározó eseményeinek leírására és értelmezésére. A magyarázatnak azonban vannak korlátai. Mivel a társadalom és a gazdaság mozgását nagyszámú tényező befolyásolja, ezért a maga helyén kezelve nem indokolt az útfüggőségnek kizárólagos jelentőséget tulajdonítani. Bár a múlt rávetül a jelenre, a döntéshozók, tágabb értelemben a gazdasági szereplők szabadságfoka nem elhanyagolható a jövő formálásában.