Könyvismertető: A brexit forgatókönyvei és hatásai[1]

GRÜMAN RÓBERT-CSONGOR[2]

Az Egyesült Királyság 2016. június 23-án népszavazáson kis többséggel döntött az Európai Unió elhagyásáról. Az integráció elhagyása azonban nem várt problémákat okozott, amelyek megosztották a brit politikai elitet és fenntartották a társadalom egészében a súlyos megosztottságot. Az Európai Unióból történő kilépési folyamat egyúttal a népszavazási kampányban nem (illetve nem eléggé) érintett kérdésekkel történő szembesüléssel járt. Abban a legfontosabb a brexit tartalmának a pontos meghatározása volt. Az Európai Unió és elődszervezetei történetében a brit kilépésig nem volt példa teljes jogú tagállam kilépésére.

A népszavazást, majd kanyargós történet után a kilépési megállapodás megkötését követően az Egyesült Királyság jogi értelemben 2020. január 31-én lépett ki az EU-ból. Az átmeneti időszak lejártával (2020. december 31-ével) ugyanakkor megszűnik az Egyesült Királyság részvétele az Európai Unió egységes belső piacán és vámuniójában is. Az egyik legfontosabb változás: megszűnik a négy uniós szabadságjog, az emberek, az áruk, a tőke és a szolgáltatások akadálytalan áramlásának automatikus érvényesítése a kétoldalú forgalomban, s a brit kormány új, az EU-országokból újonnan érkezőkre is vonatkozó bevándorlási szabályozást léptet életbe.

Az Egyesült Királyság 47 évet és egy hónapot töltött az Európai Közösségek, majd utódja, az Európai Unió tagállamaként, ugyanis 1973. január 1-jén lépett be a közösségbe Sir Edward Heath akkori konzervatív miniszterelnök vezetésével. Az átmeneti időszak egyik legfontosabb célja az volt, hogy legyen idő a megállapodásra a jövőbeni kétoldalú viszonyrendszer sarkalatos szabályairól.

A brexit forgatókönyvei és hatásai című kötetben a szerzők (Arató Krisztina, Bóka János, Elekes Andrea, Halmai Péter, Kaszap Márton, Koller Boglárka, Kutasi Gábor, Regős Gábor, Szarvas Erik és Szemlér Tamás) a brit kilépés lehetséges szcenárióit tárgyalják. A kötet „*A modern állam gazdasági szerepének legújabb dimenziói*" elnevezésű, a Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében elvégzett kutatások keretében készült.

A címben rejlő izgalmas témakör nem ismeretlen előttünk. Zúdultak ránk a hírek, az elmúlt években egyik forró, egyben elhúzódó téma volt a brexit. A kuta-

[1] Halmai Péter (szerk.) (2020). *A brexit forgatókönyvei és hatásai*. Budapest: Dialóg Campus.

[2] PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Közigazgatástudományi Doktori Iskola, e-mail: robert.gruman@gmail.com.

tók feladata a lehetséges szcenáriók és azok hatásainak bemutatása – e feladatot a kötet szerzői legjobb tudásuk szerint végezték el. A mű e folyamat legfontosabb területeit elemzi. Áttekinti a politikai vitákat, a kilépés jogi vonatkozásait, a legrészletesebb elemzésekben pedig a brexit gazdasági összefüggéseit tárja fel. Ismerteti a brexit lehetséges okait is: tisztázza, hogyan kerülhetett sor az egyértelműen jelentős gazdasági hátrányokkal fenyegető változásra.

A kötet legolvasmányosabb részei azok a történeti áttekintések, amelyekben ismertetik az érveket és ellenérveket a brexitkampányban, a lehetséges összefüggéseket a brexit és brit pártverseny között, a brexit gazdasági vonatkozásait, a puha versus kemény brexit álláspontokat és nyilván az EU elhagyásának sok ismeretlennel járó következményeit. Bő ismeretekhez juthatunk a kötet elolvasása révén a végbemenő folyamatokról, ne hagyjuk ki.

A kötet elején két előszó (9–12. o.) is olvasható a kötet szerkesztőjétől. Ennek fő oka az eredeti kézirat elkészítése és a megjelenés között eltelt idő. A kiadói munkák során a szerzők némileg kiegészíthették az eredeti szöveget. A mű az események előrehaladása ellenére sem veszítette el időszerűségét. Széles körű elméleti megalapozást, valójában kulcsot nyújt a brexit megértéséhez és különböző releváns dimenziókban történő értelmezéséhez.

Arató Krisztina Érvek és ellenérvek a brexitkampányban – mit mondanak az Európai Unióról? című elemzésében (27–52. o.) a kilépés (Leave) és a maradás (Remain) melletti érveket gyűjtötte össze és elemezte. Az interneten számos honlap nemcsak követte a híreket, hanem elemezte is az elhangzott érveket. A népszavazást követő egy évben számos tanulmány jelent meg a nemzetközi szakirodalomban a brexit egyes aspektusairól. Sara Hobolt például a választói viselkedést a politikai szociológia módszertanával kutatta, s azt találta, hogy a brexit támogatói elsősorban a kevésbé iskolázott, alacsony jövedelmű, kistelepülésen élő, általában elit- és bevándorlásellenes választópolgárok voltak, akik általánosságban a globalizáció veszteseinek tekinthetők. A Loughborough Egyetem kutatói a kampány médiaelemzése során megvizsgálták, hogy az egyes pártok képviselői mennyit (a konzervatívok és különösen Boris Johnson többet, mint a többi párt) és hogyan szerepeltek a híradásokban, és mindez hogyan hatott a népszavazás kimenetelére. Véleménye szerint mivel egy tagállam – ráadásul nagy és befolyásos tagállam – kilépése az Európai Unió történetében példa nélkül álló esemény és jelentős politikai, gazdasági és intézményi hatásokkal jár, számos elemzés jelent meg, és még fog is megjelenni a témában. A szerző a tanulmányban amellett ér-

velt, hogy a politikai mítoszok valamely politikai rendszer megértéséhez kulcsfontosságúak. Mivel az Európai Unió úgynevezett *sui generis* politikai rendszer, a szerző úgy gondolja, esetében is azonosíthatók azok a mítoszok, narratívák, amelyek a politikai intézményrendszer köré épültek az elmúlt évtizedekben, és magyarázatot adnak az EU létezésére és működésének természetére. Ugyanakkor felvetette azt a problémát is, hogy a hagyományos proeurópai narratívák mellé alternatív magyarázatként egyre erősebbek az ellenmítoszok, amelyek elsősorban az euroszkeptikus politikai erők érveit támasztják alá.

A brit pártverseny alakulását a népszavazás előtt és után mutatja be *Kaszap Márton* a tanulmányában (53–68. o.). A brexithez vezető út kezdetét leginkább a 2010-es koalíciós kormányban kell keresni, és abban, hogy a Konzervatív Párt 13 évnyi ellenzékiség után nem tudott abszolút többséghez jutni az Alsóházban. Hangsúlyozza, hogy ennek következtében kénytelenek voltak koalíciós megállapodást kötni a Liberális Demokrata Párttal. Bár a koalíció végül a Konzervatív Párt számára sikeres volt, és a liberálisok csak mellékszereplőknek bizonyultak, a Konzervatív Párton belül többen elgondolkodtak azon, mi lehetett a 2010-es sikertelenség oka, és hogyan lehet ezt a következő választásokon, 2015-ben elkerülni. A pártverseny dinamikája is okolható a brexitnépszavazás eredményéért. A brit pártverseny hagyományosan a bal- és jobboldal antagonisztikus ellentétére épül. Ez az ellentét a második világháború után két jól elhatárolható és megkülönböztethető blokkot hozott létre. E kétpárti megkülönböztethetőség alapvetően a társadalmi beágyazottságra épült. Ugyanakkor a pártprogramok elég hasonlóak voltak az úgynevezett jóléti konszenzusnak köszönhetően. Mindebből természetesen az is látható, hogy a brexitnépszavazás témája már egészen elszakadt a brit–EU-kapcsolatok problémakörétől. Helyette olyan mély belpolitikai konfliktusok kerültek a felszínre, amelyekre a nagy pártok évtizedes küzdelme és az 1970-es évek óta megkezdődött pluralizációs folyamat hozható fel kiváltó okként. A brit pártversenyben tapasztalható dominóhatás egyben azt is jelenti, hogy az események láncszerű sorozata tovább folytatódik. A brexittárgyalások során sok nehéz törvényt kellett elfogadnia a brit törvényhozásnak, amelyet a kisebbségi konzervatív kormány és a párhuzamosan megerősödő Munkáspárt küzdelme jellemzett. A dominóhatás ezért a következő években is folytatódott és folytatódni fog.

A korábban példa nélküli kilépés és a lisszaboni szerződés közötti összefüggéseket mutatja be *Bóka János* elemzésében (69–82. o.). A lisszaboni szer-

ződés módosításai óta az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 50. cikke kifejezetten szabályozza az EU-ból történő kilépés lehetőségét és eljárási rendjét. Ezt megelőzően a kilépésről igen különböző jogi álláspontok láttak napvilágot, amelyek uniós jogi rendelkezés hiányában a nemzetközi szerződésekre, illetve a nemzetközi szervezetekre vonatkozó nemzetközi jogi szabályozásból igyekeztek a megoldást levezetni a problémára. Az EUSZ 50. cikke nem támaszt tartalmi követelményeket a kilépési eljárás megindításához, és az érintett tagállamnak még indokolási kötelezettsége sem áll fenn. A szabályozott eljárás filozófiája az, hogy a kilépés – ellentétben a csatlakozással – nem tagállamok közötti, hanem az Európai Unió és a kilépő tagállam közötti ügy. Ezért nem szükséges a kilépési megállapodás ratifikációja a tagállamok alkotmányos rendelkezései szerint. Összegzésként kiemeli, hogy az Egyesült Királyság és az EU jövőbeli kapcsolataira vonatkozó forgatókönyvek igen sokfélék lehetnek. A szerző véleménye, hogy a felmerülő kérdések elsősorban nem jogi, hanem politikai jellegűek, és csak a stratégiai döntések meghozatalát követően lehet azok implikációiról értelmes jogi diskurzust folytatni.

A kötet több elemzésben foglalkozik a brexit gazdasági vonatkozásaival, ezek közül kiemelendő *Halmai Péter* nagyobb terjedelmű, átfogó tanulmánya a brexit gazdaságtanáról (83–208. o.). A brexit lehetséges gazdasági forgatókönyvét tekintve alapvető kérdés a brit tagi jogállás megszűnése után a négy alapszabadságra épülő belső piachoz való viszony. Ha a jogi értelemben vett kiválás után az Egyesült Királyság valamilyen mértékben (legalább részben) része maradna a belső piacnak, akkor reálgazdasági értelemben nem kerülne ki az európai integráció rendszeréből. Ez utóbbi a lágy (soft) brexit. Ugyanakkor a belső piac visszafordíthatatlan elhagyása – a végül megvalósuló forgatókönyv – a kemény (hard) brexit. A szerző szerint a brexitforgatókönyvek nagy kihívása, hogy a britek olyan megoldást szerettek volna elérni, amelyben egyszerre férnek hozzá bizonyos mértékig az Európai Unió áru- és szolgáltatáspiacához, illetve különösképpen pénz- és tőkepiacához, és zárhatják le munkaerőpiacukat (vagyis bizonyos értelemben korlátozhatják a személyek szabad mozgását).

Az Egyesült Királyság számára különösen fontos a szolgáltatások egységes piaca. Az Egyesült Királyság GDP-jének négyötöde, exportjának kétötöde szolgáltatás. A szerző hangsúlyozza: az EU elhagyásának az Egyesült Királyságra gyakorolt gazdasági hatása előzetesen nagy nehézségekkel mérhető fel. Az Egyesült Királyság státuszának széles terjedelmű potenciális szcenáriói lehetnek a brexit-

népszavazás után. E szcenáriók számos csatornával kombinálódnak: a kereskedelem, a beruházás, a munkapiac, a termelékenység és a közpénzügyek területén. Az egyes permutációk esetében fontos politikai választások kínálkoznak, melyek tartalma lényegében nem előre látható. Kilépés esetén fontos politikai döntéseket kell hozni a monetáris, fiskális és a prudenciális politikák ívéről. Ugyanakkor a brexitreferendumot megelőzően készült modellelemzések eredményei tekintetében bizonyos egyetértés alakult ki a következőkben. A dezintegráció gazdasági hátrányai lényegesen meghaladják az esetleges előnyöket. Az *ex ante* elemzések egy része esetében a nettó költségek viszonylag mérsékeltnek tűnhettek. A brexitet megelőzően kialakult, széles körben elterjedt álláspont szerint a brexit nettó gazdasági költsége az egyjegyű számok alsó tartományában helyezkedhet el. E nézőpontból a brexit gazdasági hatásai menedzselhetőnek látszottak. Az EU elhagyására vonatkozó döntés kizárólag a szuverenitásra vonatkozó politikai döntésnek tűnt.

Ugyanakkor a brexit lehetséges hatásairól a népszavazást megelőzően készített, a brexit problémáit egyértelműen megjelenítő tanulmányok nem zárták ki a referendum utáni azonnali piaci összeomlás lehetőségét sem. Aláhúzták: a népszavazást követően az eszközárak az Egyesült Királyságban (kisebb mértékben az EU többi részében) valószínűleg eshetnek. Különösen jelentős lehet a likviditás kiszáradása a brit bankok finanszírozásában, ami hitelnyomást (credit squeeze) okozhat a brit háztartások és vállalkozások számára. Noha a fentiekre nem került sor, a népszavazást követően – a világgazdasági konjunktúra és az EU-tagállamok gazdasági teljesítményének javulása ellenére – nagymértékben leértékelődött a brit font (GBP), emelkedett az infláció, csökkentek a reálbérek, és jelentős mértékben mérséklődött a gazdasági növekedés dinamikája. A referendum eredménye már a kilépést megelőzően – kedvezőtlen – pénzügyi és reálgazdasági hatásokban is tükröződött, emeli ki a szerző.

A tanulmány kiemelkedően fontos része a brexit gazdasági hatáselemzése. Bemutatja az elemzések módszertanát, lehetőségeit, dimenzióit. A hatásvizsgálat kiindulópontja: a dezintegráció a kereskedelmi költségek növekedését okozza. Annak hatására csökken a külkereskedelem, a gazdaság nyitottsága. Mindez a termelékenység és a kibocsátás, a GDP integráció révén elérhetőnél alacsonyabb szintjéhez, azaz nettó veszteséghez vezet. A teljes dezintegrációs veszteséget a közvetlen statikus hatásokon túl a dinamikus hatásokat is tartalmazó elemzések képesek kimutatni. A külföldi működő tőke beáramlásának jövőbeni dinamikája

is jelentős mértékben a kereskedelmi költségek növekedésétől függ. Az inputok importjának és a kibocsátás exportjának növekvő költségei, az FDI-állomány jelenlegi összetétele mellett negatív hatást valószínűsítenek. Az Egyesült Királyság számára jelentős kihívás az egységes piac elhagyása. Az új piacok kiépítése időigényes folyamat. A távoli piacok pedig számos ágazatban nem jelenthetnek alternatívát a természetes partnerként kínálkozó európai piacokkal szemben. E kedvezőtlen fejlemények a termelékenység csökkenését eredményezhetik. A legtöbb formalizált megközelítés hosszú távon is nettó veszteséget prognosztizál a kibocsátás és jövedelmek terén is. A dezintegráció eredményeképpen hosszabb távon a kibocsátás akár 10%-kal is elmaradhat a további EU-tagság szimulált pályáján elérhető szinttől.

Elekes Andrea Nemzetközi kereskedelem – mi várható a pénzügyi szolgáltatások területén? című tanulmánya (209–225. o.) az előzőnél kicsit szűkebb aspektust, a pénzügyi szolgáltatások témakörét tárgyalja. Először az Egyesült Királyság, az egységes belső piac és a pénzügyi szolgáltatások kapcsolódási pontjait elemzi. Az Egyesült Királyság az európai uniós pénzügyi szolgáltatási piac egyik legnagyobb szereplője volt, ugyanakkor ez jelentős mértékben az EU-tagságnak volt köszönhető. A brexit időzítésének kedvezőtlen hatásait húzza alá a pénzügyi szolgáltatási piac szempontjából, tekintettel a jelentős pénzügyi reformokra, valamint a digitalizáció által kiváltott körülményekre. A szerző a brexit lehetséges hatásait elemzi, kezdve a pénzügyi ökoszisztémára gyakorolt potenciális hatásokkal. A brexit versenyképességre gyakorolt potenciális hatásainak feltérképezése során kiemeli: London a globális pénzügyi piac központja, ezért számos kérdés merülhet fel annak kapcsán, hogy a brexitet követően hogyan alakul a város pénzügyiközpont-profilja. Mint ismeretes, az EU és az Egyesült Királyság között csak korlátozott megállapodás jött létre a pénzügyi szolgáltatások terén, továbbá az nem tartalmaz kötelező érvényű szabályokat a pénzügyi kérdésekben folytatott együttműködésről sem. Számos tisztázatlan kérdés maradt a pénzügyi szektor jövőjét illetően, következésképpen a szerző által összefoglalt dilemmák nem vesztettek időszerűségükből.

Kutasi Gábor tanulmánya, *A brexit árfolyamhatása a nagy-britanniai magyar munkavállalók szemszögéből* (227–241. o.), a migráció kérdéskörével foglalkozik. Arra keresi a választ, hogy a brexit következtében tapasztalható árfolyam-ingadozásra hogyan reagált a külföldről beáramló munkaerő, továbbá e tendencia milyen hatással volt a származási ország (konkrétan: Magyarország)

munkaerőpiaci helyzetére. Mindehhez a munkaerő-migráció gazdaságelméletét és az árfolyamelméletet hívja segítségül. Az előbbi a külföldön munkát vállalók motivációit, viselkedését és gazdasági reakcióit méri fel, míg az utóbbi az árfolyam és a munkavállalás összefüggéseit hivatott vizsgálni brit–magyar összefüggésben. A munkaerő-migráció gazdaságelmélete alapján a szerző bemutatja, hogy a kelet-közép-európai országokból érkező migráció jórészt a gazdasági racionalitáson alapul, azaz akkor indul meg, ha a várható haszon felülmúlja a költségeket. A munkaerő vándorlásának meghatározó tényezőjeként a bérkülönbséget, a munkanélküliséget, a foglalkoztatási lehetőségeket, illetve a földrajzi, kulturális és nyelvi távolságot emelte ki. Kitér továbbá a munkaerő-vándorlás kereskedelmi összefüggéseire, a rokoni-baráti kapcsolatok fontosságára, illetve a külföldiekkel szembeni előítéletek jelentőségére. A szerző a kutatás során korrelációt mutatott ki a nagy-britanniai magyar munkavállalók létszáma és a forint–font árfolyam alakulása között, valamint a létszám és a forintban számított brit átlagbér között is. Emellett kiemeli, hogy bár a hipotézis alátámasztást nyert, mégsem várható tömeges visszavándorlás a magyar munkaerőpiacra, így a szakképzett munkaerő hiányából adódó magyar problémákat a brexit várhatóan nem fogja megoldani.

A kötet befejező tanulmányában, *A brexit exportra gyakorolt hatása brit és magyar szemszögből* (287–299. o.) *Kutasi Gábor* és *Regős Gábor* a kereskedelmi dezintegráció kérdéskörét vizsgálja. A brexit kereskedelmi hatásainak számszerűsítését tűzték ki célul a brit és a magyar gazdaság vonatkozásában. Ennek módszertani hátttereként a CGE modellt és az erre épülő gravitációs modellt alkalmazták.

A rendkívül izgalmas kötet követhetően jelzi: a tárgyalt problémahalmaz több síkon jelenik meg. Annak nagyszámú, szerteágazó összefüggése van. Az Európai Unió és elődszervezetei történetében a brit kilépésig nem volt példa teljes jogú tagállam kilépésére. A kötet szerzői hatalmas mennyiségű anyagot dolgoztak fel. Alapos elemzéseikben pontosan kötik a szálakat, nem ragadnak ki önkényesen pontokat, nem viszik tévútra az olvasót. A brexit folyamat, a mögötte meghúzódó kérdések, mélyebb összefüggések megértéséhez a bemutatott kötet lényeges segítséget nyújthat. A brexit után felmerülő új kérdések pedig egyúttal a jövő kutatási feladatait jelezhetik.