

Schmidt Andrea

**Lengyelország „hatodik” felosztása:¹
az új régiók kialakításának tapasztalatai az
ezredfordulón**

¹ A cím megválasztása némi magyarázatra szorul. A címben szereplő „hatodik” felosztás a 18. századi 3 felosztás, illetve az 1918-ban létrejött, majd 1920/21-re körvonalazódó lengyel állam mint negyedik felosztás eredménye. Ötödik felosztásnak az 1939-es állapotok tekinthetők, míg maguk a lengyelek használták - nem kis túlzással - hatodik felosztásnak az 1998 nyarán elfogadott, 1999 januárjában életbe lépő új regionális struktúrát, mely ezúttal tényleges országhatár-változással nem járt, azonban oly mértékben változtatta meg a III. Lengyel Köztársaság belső, közigazgatási struktúráját és térképét, hogy azt az egyes mértékadó folyóiratok is (Polityka, Wprost) is újabb felosztásként aposztrofálták.

A nemzeti identitás kérdése gyakran felmerülő, s napjainkban ismételten megkerülhetetlen probléma Európa-szerte. A nemzetállam két évszázadon át szinte kizárólagos hatalmi és identifikációs monopóliumot élvezett és kétségtelenül alapvető (kis túlzással nevezhetjük kikerülhetetlennek is) szerepe volt a modern társadalmak megteremtésében és a modernizáció végrehajtásában. Ugyanakkor ez a nemzetállami kizárólagosság az elmúlt évszázad során háborúkba sodorta Európa népeinek nagy részét. Az utóbbi évtizedekben – éppen a kérdés békés útra terelésével összefüggésben – a nemzetállami kizárólagossággal szemben, illetve azt kiegészítve két másik hatalmi és identifikációs szint jelent meg; az európai szint mindenek előtt az Európai Unióban megtestesülve és a második, a regionális, a nemzetállam alatti szint. Mindkettő jelentősége óriási, hiszen mindkettő egyfajta ellensúlyát és kontrollját jelentheti a nemzetállami túlsúlynak, s ez ilyen értelemben a demokratikus egyensúly garanciája lehet, valamint a globalitás és a lokalitás összeegyeztethetőségének fontos intézményi kerete.²

A regionális öntudat szerepe más volt Nyugat- és Kelet-Közép-Európa történelmében. Nyugat-Európában a feudális struktúrák mintegy öt évszázaddal korábban alakultak ki, s az igazi többlépcsős hűbéri viszonyok valójában csak itt érvényesültek tiszta formájukban, ez a mélyen tagolt – sőt széttagolt – struktúra a feudális rendszer természetes létezési formáját jelentette. A függőségi viszonyban résztvevők elsődleges lojalitása és identitása a közvetlen felette álló hierarchikus fokozathoz kapcsolódott, s csak közvetve a magasabb, nemzeti szintekhez. Elég hosszú ideig léteztek a különböző hercegségek, grófságok Európa nyugati felén ahhoz, hogy hozzájuk tartós identitás fűződjön, erős kötődés alakulhasson ki, s a polgári társadalmak kialakulásával párhuzamosan fejlődő modern polgári intézményrendszer is Európa e tájain épült ki, s jelent meg tartományi szinteken. Németország, Olaszország és Spanyolország is kisebb államok és tartományok sokaságából álltak, így az e fajta regionális kötődés esetükben magától értetődő. A regionális identitást csak a nemzetállamok 18-19. századi kialakulása írta felül, hogy aztán a 20. század második felére ismételten erőre kapjon.

Közép-Európa helyzete – sajátos történelmi fejlődéséből is adódóan – ettől alapvetően eltér. A feudális rendszer mintegy ötszáz évvel később alakult ki, a hűbéri hierarchia ilyen mélységben és tagoltságban sohasem jött létre. A helyi oligarchiák ugyan időről-időre megkísérelték kiépíteni saját függőségi rendszereiket, azonban ez csak ideiglenesen sikerült, egyes csoportok felemelkedtek a pártharcokban, majd hamarosan eltűntek a történelem süllyesztőjében, fennállásuk túl rövid volt ahhoz, hogy tartós regionális identitást alakítson ki. A helyi középnemesség gyakran ezen oligarchiák ellen keresett menedéket és segítséget az uralkodónál. Az egyes hódítások során a közép-kelet-európai régióban egyes területek nemzeti

²Illés Iván: Regionális politika Kelet-Közép-Európában az átmenet időszakában In: A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban, MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000. 22.old.

arisztokráciája, oligarchiája teljesen eltűnt mielőtt bármilyen tartós uralmi rendszert alakíthatott volna ki, a 20. századra, a birodalmak eltűnését követően pedig nem a regionalizmus, hanem az egységes nemzetállam megteremtése került napirendre.

Az 1945 utáni kommunista-szocialista rendszer a regionális identitást ugyan nem nyomta el, ellenben sajátos értelmezést adott neki. A regionális szerveződés a vállalat, illetve az ágazati minisztériumok mellett a központi erőforrásokért folytatott harc egyik hallgatólagosan legitimizált alanya szubjektuma lett³ annál is inkább, mert az uralkodó párt nem szektorális, hanem regionális alapon szerveződött. Közép-Kelet-Európa azon országában, ahol történelmileg kialakult és bizonyos önkormányzattal korábban is rendelkező területi egységek léteztek, a szocialista-kommunista állam többnyire ezeket az egységeket vette át, igyekezett azokat új tartalmi-ideológiai elemekkel felruházni. A rendszerváltást követően és az Európai Unióhoz való csatlakozás szándékának kinyilvánításával egyidejűleg az egykori szocialista tábor országában sorra kezdték átértelmezni az állam funkcióit, s helyezték a hangsúlyt a decentralizációra, mely kérdéskörhöz szorosan kapcsolódik a regionális politika, a regionális tudat átértékelődése és az állam megváltozott szerepvállalása.

A regionális politika „klasszikus” értelmezése azon doktrínán nyugszik, melynek alapja a természetszerűleg fennálló regionális különbségek minimalizálása, s mely szoros összefüggésben áll a keynesiánus „beavatkozó állam” koncepciójával. Ezzel szemben helyezkedik el az 1970-es évektől jelentkező álláspont, melynek értelmében a regionális különbségek fennállása és rövid és közép távon tapasztalható növekedése magától értetődő jelenség.⁴ A szocialista tábor országában és a tőkés társadalom államaiban eltérő módon ment végbe a regionális fejlődés. A gazdasági integráció következtében Nyugat-Európában könnyebben ment végbe a nemzeteket és országhatárokat is átfogó intézmények és szervezetek létrejötte és ezek az együttműködések a nemzetállam helyett a regionális együttműködésekre helyezte a hangsúlyt - feloldva alkalmanként mélyebben gyökerező történelmi ellentéteket is (ld. német- francia megbékélés). Merőben más volt a helyzet az akkori szocialista tábor országában, ahol a fennálló politikai és gazdasági alárendeltség mellett nem valósulhatott meg az országhatárokon átnyúló együttműködés. A rendszerváltás során több évtizedes hátrányt ledolgozva kellett hozzálátniuk az egyes államoknak saját nemzetstratégiájuk kialakításához, melybe a regionális politika és fejlesztés is kiemelkedő szerephez jutott. Jelen tanulmány ennek a regionális átszervezési folyamatnak egyik mintaállamát, Lengyelországot elemzi.

³ Illés Iván: Közép- és Délkelet- Európa az ezredfordulón; Átalakulás, integrációk, régiók, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2002,62-72 old.

⁴ Erről részletesebben ír: Gorzelak, Grzegorz: Regional and local potential for transformation in Poland, European Institute for Regional and Local Development, No.14, University of Warsaw, Warsaw,1998, 7-9 old., illetve Galar, Roman: A viewpoint on the Adaptive Potential of Europe of Regions In:Domansky, Ryszard ed.:The changing map of Europe – the trajectory Berlin- Poznan – Warsaw, Oficyna Wyd Rewasz. Warsaw, 1999, 234. old

A kelet-közép európai térség méretét és lakosságát tekintve is legjelentősebb országa Lengyelország, mely az ezredfordulóra az Európa Unióhoz való csatlakozás, illetve az európai gazdasági és társadalmi vérkeringésbe való beintegrálódás kapcsán a regionális átalakulás kérdéseivel is kényszerül szembesülni.⁵

Az ország ezer éves történelme során többször vált az öt körülvevő nagyhatalmak játékszerévé. Míg a 17. századig a térség egyik meghatározó állama volt igen jelentős területtel és lakossággal, a 18. század folyamán – egyebek mellett az ország ingatag belpolitikai helyzetének köszönhetően – a három szomszédos nagyhatalom; Oroszország, a Habsburg Birodalom (a későbbi Osztrák-Magyar Monarchia), valamint a Hohenzollern Birodalom (a későbbi Németország) háromszor is felosztotta területét. Egyre nagyobb darabokat szakítottak le az országból: először 1772-ben, majd 1793-ban, míg végül 1795-ben Lengyelország eltűnt Európa térképéről. A 19. század a lengyel függetlenségi törekvések időszaka volt, a Nyugat-Európában élő emigráns politikusok és a három birodalomban maradt lengyel sorra vett részt a kor nagyobb háborús megmozdulásaiban, ugyanis minden potenciális győzelem azzal a reménnyel töltötte el őket, hogy sikerül a béketárgyalásokon felvetni a lengyel kérdést. Napóleon 1807-ben létrehozta a Varsói Nagyhercegséget, melynek fennállását erőteljesen befolyásolta a hadiszerencse alakulása. A napóleoni háborúkat követően 1815-ben a Szent Szövetség bábáskodása mellett orosz fennhatóság alatt jött létre a Lengyel Királyság, melynek államformája alkotmányos királyság volt. Ez az államforma összehasonlíthatatlanul nagyobb szabadságot biztosított az itt élő lengyeleknek, mint amit a birodalom egyéb területein élő népek tapasztalhattak, azonban egyre erősödő orosz nyomás alá kerültek az itt élő lengyelek, akik továbbra sem adták fel függetlenségi törekvéseiket. Az 1831-es felkelést követően megromlottak az orosz-lengyel kapcsolatok, s az 1863-as felkelést követően a Lengyel Királyság területét beolvasztották az Orosz Birodalomba. Másik érdekes államalakulat Krakkó környékén jött létre 1815-öt követően. Itt létrehozták Krakkó „szabad várost”, amely gyakorlatilag Krakkó és még néhány környékbeli falu területéből és lakosságából állt, s amely az 1846-os felkelésig létezett ilyen néven, ezt követően az Osztrák Birodalomhoz csatolták, s a Birodalom része maradt egészen az első világháború végéig. Az itt élő lakosság azonban összehasonlíthatatlanul szélesebb körű önállósággal rendelkezett, mint a német és orosz területeken élők; 1869-ben a magyar kiegyezéssel hasonló megállapodást kötött az osztrák uralkodó és a lengyelországi lengyelországi lengyel nyelvű lakosság, melynek eredményeként lengyel nyelven folyhatott az oktatás az alsó és középfokú intézményekben, sőt a leMBERGI és krakkói egyetemen is, folyóiratok jelenhettek meg lengyelül. Az ily módon megkülönböztetett helyzetben lévő galíciai lengyel

⁵ A Varsóban élő, a lengyel rendszerváltást követően oktatási államtitkárként is tevékenykedő kiváló történész, Anna Radziwiłł egyik tanulmányában Lengyelország 20. századi történelmét három „sokkhatással” jellemezte. Az első 1918, amikor „kitört” Lengyelország, (azaz megszületett Lengyelország), a következő az 1945-ös év, amikor „megkezdődött a „valóságos szocializmus építése”, valamint 1989, a III. Lengyel Köztársaság megszületése.” Radziwiłł, Anna: W cieniu utopii, In: III Rzeczpospolita w trzydziestu odsłonach, Świat Książki, Warszawa, 2004.

lakosság megosztott volt a függetlenségi kérdést illetően. Merőben más volt a helyzet a német területeken, ahol az 1870-es évekre felerősödött a németek asszimilációs törekvése. Ők a megszerzett lengyel területeket a kezdetektől fogva az egységes Hohenzollern Birodalom, majd Németország részeként kezelték mellőzve azt a tényt, hogy jelentős nem német ajkú népesség került hozzájuk. Az első világháborút követő béketárgyalások már egy független Lengyelország felállítását helyezték kilátásba, azonban ismételen kívülről az országra erőltetett határokkal, s olyan jelentős lengyel területi igényeket mellőzve, mind Lemberg, illetve Vilnius, melyek visszaszerzéséért az ország sikerrel indított háborút 1920-ban. A legnagyobb gondot az okozta, hogy ugyan Lengyelország ismételen önálló országgá vált, azonban három, egymástól eltérő berendezkedésű területből jött létre. A második világháború ismételen területváltozásokat eredményezett Lengyelország esetében, az ország területét a potsdami szerződés értelmében egyszerűen nyugatabbra tolták újabb konfliktusokat szítva az ország keleti és nyugati határvonalán.

Mіндеzen feszültségek mellett az országnak egy legalább ekkora belpolitikai kihívással kellett szembenéznie 1998 tavaszán, illetve nyarán, mely az ország területét és lakosságát „belülről” érinti; ez alkalommal nem a külföldi nagyhatalmak által irányított változásokkal kell szembenézni, az ország területi struktúrája gyökeres változásokon ment keresztül. E változások során régi ellenségeskedések kerültek a felszínre, eddigi együttműködések tűntek a mélybe. Az alábbiakban ennek a legújabb, immáron „hatodik” felosztásnak pozitív és negatív oldalait kívánjuk taglalni.

A regionális együttműködés követelményeinek megfelelően Lengyelországban az 1975 óta fennálló közigazgatási felosztást az 1998 augusztusában hozott parlamenti döntés értelmében 1999. január 1.-ével gyakorlatilag egy alapjaiban „felforgatott” új belső szerkezeti rend követte.

Ahhoz azonban, hogy a lengyel regionális politika jellemzőit megismerhessük, végig kell tekintenünk a régióknak az ország történelme során betöltött szerepén. A régiók, ellentétben a magyarországi helyzettel, régóta létező kategóriák Lengyelországban. Az ország az elmúlt több mint ezer éves történelme során többször került *nagyhatalmak befolyása* alá, mintegy másfél évszázadra területi és politikai önállósága is megszűnt, azonban történelmileg kialakult régiói többé-kevésbé sikeresen megőrizték a századok alatt kialakult határaikat. A történelmi hagyományok azt mutatják, hogy a lengyel régiók évszázadokon át politikai értelemben nem voltak önállóak. A középkori uralkodók legnagyobb politikai sikere az volt, hogy a régiók (tartományok) önállóságát mérsékelve képesek voltak egységes államot létrehozni.⁶ Lengyelországnak az országot érintő háborúk során a *területgyarapodás is új gondokat eredményezett*. Az első világháborút követően 1918-ban egy viszonylag homogén állam jöhetett

⁶ Borsa, Maciej: Az új lengyel régiók az európai térfejlődésben, In: A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban, MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000, 47-48 old.

létre azon területekből, melyek az előző időszakban három birodalomhoz tartoztak, a második világháborút lezáró béketárgyalások eredményeként az ország területét néhány száz kilométerrel nyugatabbra tolták, melyek újabb gondokat eredményeztek Lengyelország számára.

Az általánosan elfogadott nézet a mai Lengyelország területét *négy nagyrégióra* osztja, melyek közül *három* igen nagy történelmi hagyományokkal rendelkezik, ugyanis gyakorlatilag a lengyel állam születése óta léteznek. E középkorban kialakult területek: **Nagylengyelország** (Wielkopolska), **Kislengyelország** (Małopolska), valamint **Mazóvia** (Mazowsze) évszázadokra visszavezethető együttműködéssel rendelkezik; a középkorban alakult ki az egyes régiókat összekötő úthálózat, ekkortól különülnek el a gazdasági munkamegosztás kívánalmainak megfelelően az egyes területek, s ez a térség tekinthető a lengyel kultúra és államiság bölcsőjének, melynek fejlődése az 1596-os nemesi alkotmányban, mint *lengyel-litván-belarusz-ukrán „Államszövetség”* megalakulásában teljesedik ki. E három területre érvényes az a megállapítás, hogy az 1795-ös felosztást követően, amikor Lengyelország mint önálló állam megszűnt létezni, eltérő fejlődésbeli utat követtek mint a 18-19. századi Európa három nagyhatalmának, a *Habsburg Monarchiának, a Hohenzollern Birodalomnak, majd Németországnak, illetve a cári Oroszországnak határvidékei*. Ezen három terület eltérő módon élte meg az ipari forradalmat éppúgy, mint az azzal együtt járó gazdasági fellendülés időszakát. Valamennyi területre igaz az a megállapítás, hogy azok az egyes birodalmak perifériájához tartoztak és a nagyhatalmak eltérő gazdasági helyzetéből adódóan különböző módon fejlődtek. Ami mindhárom lengyel területre elmondható, az a nagy ipari központok létrejötte, illetve a vasútvonal kiépülése. A három birodalomba beékelődő területek lakossága ugyancsak eltérő pszichikai és politikai beállítottsággal rendelkezett, hiszen míg a galíciai lengyelség (azaz Kislengyelország lakossága) autonómiát élvezett a Habsburg Birodalmon belül, nyelvét és vallását szabadon gyakorolhatta, nemzeti identitását megőrizhette⁷, addig a Németországhoz csatolt Nagylengyelország lakosságának meg kellett tapasztalnia a múlt század hetvenes éveiben zajló *Kulturkampf* keretei közt jelentkező erőteljes germanizálódási kényszert, Mazóvia pedig 1864-et követően egyszerűen bekebeleződött az Orosz Birodalomba. Gazdasági fejlettségük tekintetében is jelentős különbségek voltak megfigyelhetők; Galícia a Habsburg Birodalom elmaradott térségei közé tartozott, míg Mazóvia Lódz és Varsó ipari központtal egyértelműen a cári Oroszország legfejlettebb részeinek egyike volt.

Az első világháborút követően Lengyelországban hatalmas méretű tervszerű újjáépítés kezdődött, melynek leglátványosabb eredménye az 1937-ben létrejött *Lengyel Központi Iparvidék*. Ennek üzemei az itt található kisebb városokba települtek felvirágoztatva azokat. Ma a határváltozás

következményeként ez a terület Délkelet-Lengyelországban található és a Szovjetunió szétesésének egyik legnagyobb lengyel gazdasági áldozata, illetve válságövezete. Az itt működött hadiipari és vegyi művek az 1990-es évek elejére piacukat veszítették, a túlzottan egyprofilúvá fejlesztett városkákban a termelő üzemek leálltával ugrásszerűen emelkedett a munkanélküliek aránya.

Lengyelország 1945 után egy *újabb, viszonylag kompakt területi egységgel gyarapodott, azon nyugati területtel*, melyet a potsdami döntés értelmében Németország területéből kapott, s mely a köznapi szóhasználatban az „*új terület – nowe terytorium*” elnevezést viseli. Lengyelország e területtel való gazdagodása új problémák sorát vetette fel tekintettel arra, hogy az ország területét – a Szovjetunió közbenjárására- nyugatabbra tolták, az elveszített keleti vidék lengyelségének úgy éppúgy megoldásra várt, mint a nyugati területek német lakosságáé is. Érthető módon a két idegen országba került népcsoport egyike sem volt elégedett sorsának alakulásával. Ezt korrigálandó 1945-ben megkezdődött a *lakosságcsere* Lengyelországban, melynek eredményeként a keleti területekről mintegy *másfél-milliónyi* lakosságot telepítettek zömmel az újonnan megszerzett nyugati és északnyugati területekre; mintegy 800 ezer főt Nyugat-Ukrajnából, 270 ezret Nyugat-Belaruszból és közel 200 ezer főt Litvánia területéről. Az erre a területre telepített lengyelség zömmel a fiatalabb generáció köréből került ki, így e területen a mai napig megfigyelhető egyfelől a magasabb természetes szaporulat, ugyanakkor a „*gyökerektől való elszakítottág*”, egyfajta átmeneti állapot érzése, mely legszembetűnőbb módon az idetelepült lakosság kisebb mértékű beruházási hajlamában jelentkezett.⁸

A rendszerváltás *felszínre hozta a regionális különbségeket*, egyes régiók győztesen kerültek ki az átalakulásból, míg mások, vesztesként lettek aposztrofálva. Általánosságban elmondható, hogy a legnagyobb veszteséget a Szovjetunió és a szocialista országok piacaira termelő vállalatok, illetve a nehézipar túlsúlyával rendelkező területek szenvedték el, míg a kereskedelem, a szolgáltatások és az üzleti élet területén konjunktúra figyelhető meg. *A rendszerváltás legnagyobb győztesei a sokrétű, diverzifikált ipari szerkezettel rendelkező nagyvárosok*, így Varsó és Poznan, Krakkó, Wrocław, Szczecin és a gdanski agglomeráció, valamint Łódź Mindez a relatíve alacsony munkanélküliségi ráta és a keresetek viszonylag magasabb átlagában is megmutatkozik, de győztesnek számítanak azok a területek is, ahol a legnagyobb a nyugati cégek befektetési kedve. E

⁷ Magáról az egykori Galíciáról, illetve a galíciai regionális öntudat fejlődéséről ld: *Bukowski, Andrzej*: Małopolska: Making tradition work In: Tatur, Melanie ed.: *The Making of Region in Post-Socialist Europe – the Impact of Culture, Economic Structure and Institutions* vol. I, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2004, 84-92 old.

⁸ Ezzel a problémával foglalkozott egyebek mellett a Lengyel Tudományos Akadémia egyik munkacsoportja. Kutatásaik során feltárták, hogy azon területeken, melyek Németországtól kerültek Lengyelországhoz a potsdami döntést követően, s ahol a lakosságcsere eredményeként az elcsatolt területek lengyel lakosságát telepítették az innen kitelepített németek helyébe, a kedvező földrajzi, geopolitikai adottságoknak némiképp ellentmondva sokkalta kisebb volt a vállalkozói hajlandóság, a modernizációs késztetés, az innovációs hajlam. A kutatást végzők ezeket e jelenségeket arra vezették vissza, hogy nagy valószínűséggel az idetelepített lengyelség maga is átmenetinek gondolta az ittlétet és nem akart hosszú távra tervezni. Erről részletesen: *Schmidt Andrea*: A lengyel és a magyar regionális politika és a területfejlesztés eszközei, kézirat, 1999, 11-12 old.

tendencia következménye a nagyberuházások magas aránya, valamint az ingatlanpiac hatalmas forgalma. Az e területekhez való tartozás ismérvei: feldolgozóipar jelenléte, fejlett közlekedési infrastruktúra (Párizs-Berlin-Moszkva vasúti tengely közelsége), illetve a jól képzett munkaerő jelenléte; a magasan képzett ipari szakmunkásoké éppúgy, mint a felsővezetőké, akik a vállalkozások „szellemi működtetői”. (Nem elhanyagolható tény, hogy mindegyik érintett nagyváros rendelkezik gazdasági, illetve ipari, műszaki felsőfokú képzést biztosító tanintézetrel, zömükben egyetemmel.)

A rendszerváltás *legnagyobb vesztesei szinte kizárólag a keleti, északkeleti területeken* találhatóak, valamint a *Délkelet-Lengyelországban* található egykori *Központi Iparvidék* városai, mely területet, mely gyakorlatilag a Visztulától keletre található, a lengyel terminológia *Polska B* néven hív szemben a „győztes területekkel”, melyet *Polska A* néven aposztrofál. Összességében a „B” területet az alábbiak jellemzik: egyre mélyülő gazdasági különbség a fejlett területekkel szemben, magas munkanélküliségi ráta, zömmel szakképzetlen munkaerő, amely az egykori mezőgazdasági dolgozók köréből kerül ki, nagy arányú migráció, alacsony születésszám, általános visszaesés a fogyasztás terén

Másik vesztesként a sziléziai iparvidéket szokás említeni, amely a bányászat és a kohászat visszaszorulásával elvesztette egykori privilegizált helyzetét. A második világháborút követően Lengyelországot, hazánkhoz hasonlóan, az extenzív iparosítás időszaka jellemezte. Az ötvenes években nagyarányú ipari beruházások kezdődtek, ekkor létesültek a legnagyobb nehézipari létesítmények, így a Nowa Huta-i, a katowicei és a varsói vasmű, a plocki és a gdanski kőolaj finomító és a puławai és wrocławeweki vegyipari művek, melyek rendszerváltást követően sorra váltak válsággócokká, s e korszakot jellemezte az a nagyarányú környezetszennyezés és a természeti erőforrásokkal való brutális visszaélés, melynek következményei máig hatóak és helyenként visszafordíthatatlanok. A *katasztrofális ökológiai helyzet* elsősorban Felső-Sziléziát jellemzi, s felszámolására már a kormányprogramban is foglalkoztak.

Lengyelországnak az Európa Unióhoz történő csatlakozásig számtalan belső reformot is végre kellett hajtania, melyek közül a legjelentősebb az *1975-ben, Gierek által elfogadtatott közigazgatási rendszer teljes mértékű átszervezése*. A lengyel közigazgatási egységek viszonylag hosszú történelmi múltra tekinthetnek vissza. Az első lengyel uralkodók, a Piast ház tagjai már az államalapítást követően létrehoztak tartományi egységeket. A közigazgatási egységeket a Jagellók tovább bővítették, az 1569-es lengyel-litván uniót követően létrehozták a vajdaságokat és a „landokat” (*ziemieák*), valamint a *kerületeket*, a *powiatokat*. Ekkorra datálódik a nagy lengyel régiók, mint Małopolska, Wielkopolska, Litwa létrejöttének időszaka is. Ez a területi felosztási rendszer egészen az ország függetlenségének elvesztéséig megmaradt, míg az 1807-ben létrejött

Varsói Nagyhercegség a francia közigazgatási modellt alkalmazta, majd az 1815 után létrejött és részben orosz fennhatóság alá tartozó Lengyel Királyság kezdetben 8 *tartományra* lett felosztva, melyeket 1837-től a *gubernium-rendszer* váltott fel. A porosz fennhatóság alatt álló területek tartományokra és kerületekre lettek osztva, az Ausztriához tartozó területek pedig *kerületekre*, a kerületektől független *városokra*, *uradalmakra (obszary dworskie)*, illetve *faluközösségekre (gmina)*. A területi és közigazgatási kavalkádot az 1918 novemberében kivívott lengyel függetlenség, majd a rigai békét követően 1921-ben elfogadott lengyel alkotmány szüntette meg. Az ekkor létrejött közigazgatási rendszer értelmében – a litván területekkel gazdagodott – Lengyelországot 16 *vajdaságra* osztották fel, a közigazgatás alsóbb szintjei pedig a *kerületek* (powiat), illetve a városi és vidéki „*település-közösségek*” lettek. A két világháború közötti időszakban 16 vajdaság létezett, míg a főváros, Varsó, különleges státussal rendelkezett. A Sziléziai vajdaság is széleskörű autonómiát élvezett.⁹

A második világháborút követően, a Népi Lengyelország időszakában maradt a 16, majd 17 *vajdaságot*, illetve az 5 *vajdasági státussal rendelkező* (magyar viszonylatban kb. megyei jogú városnak megfelelő) *várost* tartalmazó közigazgatási rendszer, míg 1975-ben Gierek kormányzása alatt jött létre az 1999-ig fennálló 49 vajdaságot magában foglaló rendszer, melynek megszüntetése számos, már eltemetettnek hitt konfliktust hozott a felszínre.

A kilencvenes évek második felében merült fel először a vajdaságok átszervezésének lehetősége, illetve szükségessége, az események 1998-ra gyorsultak fel, majd ugyanazon év nyarán a parlament elfogadta a *vajdaságok régiókká való átszervezését*, illetve a *három szintű közigazgatás* visszaállítását, melyre 1999. január 1.-én került sor. Nem sikerült egységes álláspontot kialakítani a tekintetben, hogy egyfelől mi legyen a 49 vajdaság sorsa, illetve valójában hány új vajdaságra lenne szükség és mekkora méretűekre. Már a nyolcvanas években megfogalmazódott olyan vélemény, mely szerint a sok kisebb központ nem képes betölteni igazi funkcióját és a vajdasági székhelyek egy része nem vált valódi központtá, az olyan nagyobb városok, mint Varsó és Łódź mellettiek pedig egyenesen eltörpültek. A mesterségesen kreált vajdasági rendszer pedig nemhogy nem tükrözte a lengyelországi régiók természetes szerkezetét, hanem ráadásul helyenként túlságosan is felszabdalta az ország területét, és látszatát sem lehetett kelteni annak, hogy kvázi egyenlő erőt, illetve gazdasági potenciált képviselnek ezek a vajdaságok, melyek közül egyesek, különösen a nagyvárosok „*szélárnyékában*” lévők ez a tendencia megfigyelhető. A szakemberek általában 10-12-ben határozták meg a vajdaságok optimális mennyiségét, a kormány 15-ben maximálta azok számát, a köztársasági elnök pedig 17-et javasolt. Végző kompromisszumként a parlament 16 vajdaság létrehozására szavazott, de ezek határainak kialakítására csak nem kis

⁹ Erről részletesebben lásd: *Szreniawski, Piotr: Regions in Poland*, In: *The Region, Regional development, policy, administration and e-government*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004, 277-280 old.

harcok árán kerülhetett sor, ezek ugyanis többnyire nem több egykori vajdaság területéből kovácsolódtak össze, hanem átvágva minden korábbi határt teljesen új területi szerveződések születtek – némely esetben igencsak meglepő eredménnyel. Hasonlóan heves vitát váltott ki az a kérdés is, hogy valójában milyen közigazgatási szintekre, egészen pontosan hány szintre van szükség Lengyelországban. 1989-ben, Mazowiecki miniszterelnök hivatalba lépésekor született újjá az 1975-ig fennálló *egyszintű közigazgatási rendszer*, illetve ekkor vezették be a *helyi önkormányzatok* rendszerét. Ezt akkoriban nagy meglepedettséggel fogadta a lakosság országszerte, de a helyi *sejmikekben* (vajdasági gyűlésekben) a küldöttek, ha névleg jelen is voltak, beleszólási lehetőségük minimális szintre korlátozódott. A vajdaság pénzügyei feletti rendelkezés joga továbbra is a nemzeti kormány képviselője, a vajda kezében maradt. Az ilyen módon csak kirakatszereppel rendelkező kétszintű közigazgatási rendszer további fenntartása ellen igen erőteljes tiltakozás kezdődött a kilencvenes évek második felében és egyre több követőre talált a Lengyelországban eredetileg nagy hagyományokkal rendelkező *háromszintű* közigazgatási rendszer bevezetésének, azaz a járások visszaállításának gondolata.

Ha a konkrét eredményeket nézzük, megállapítható, hogy az újonnan létrejött 16, illetve a tervezett 12 vajdaság esetében is hatalmas különbségek figyelhetők meg a befolyt jövedelem tekintetében. Mindkét esetben a sereghajtók között található a Białystok központú északkeleti vajdaság a magas munkanélküliségi rátájával, a relatíve elmaradott mezőgazdaságával és az ipar hiányával. Az élbolyba pedig a központi és nyugati területeken található vajdaságok kerültek, így a vezető Mazóvia központjában a lengyel fővárossal, Varsóval, a Wrocław központú Alsó-Szilézia, a Katowice központú Szilézia, Wielkopolska (Nagylengyelország) Poznan központtal, illetve Małopolska (Kis lengyelország) Krakó székhellyel. Különbség mutatkozik az egyes vajdaságok népességszámát illetően is, hiszen a legkisebbek esetében a lélekszám éppen csak eléri az 1 millió főt, míg a Varsó székhelyű Mazóviában meghaladja az 5 milliót.¹⁰ Amennyiben más mutatók alapján vizsgáljuk a létrejött vajdaságokat, mint például a külföldi tőke koncentrációja, vagy a fogyasztás, így például az egy főre jutó személygépkocsik aránya, akkor is hasonló megállapításokra juthatunk; a rendszerváltásból „győztesen” kikerült vajdaságok elsőbbsége megmaradt, s további előnyöket élveznek azok a vajdaságok, melyek rendelkeznek 300 ezer főt meghaladó lélekszámú városokkal. A tervezett 16 vajdaságból álló rendszer némileg megpróbálta ezeket a különbségeket lefaragni, de nem tudta feloldani az ellentétek egy részét, születésük körülményei közt a tervező asztal mellett nem egy alkalommal az utcákat traktorokkal eltorlaszoló, az egykori vajdák által felbízott lakosság akarata is szerepet¹¹.

¹⁰ Erre vonatkozóan lásd : *Kolodziejski, Jerzy: Strategia równowazenia rozwoju podstawa koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (Polska 2000 Plus) In: Polska przestrzen a wyzwania XXI wieku, pod red: Kolodziejski, Jerzy, Biuletyn No. 176. , Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa, 1997. 204-207 old.*

¹¹ . Így a Gdansk központú Pomerániához tartozni kívánó Toruń éppúgy politikai csatározások eredményeként került Bydgoszczsal egy vajdaságba, ráadásul az újfent székhellyé vált „ellenség” uralma alá, mint ahogy a Łódź központú vajdaság felé aspiráló

Az alsóbb szintű közigazgatási egységek létrehozása hasonló elégedetlenségi hullámmal járt együtt. Az új regionális szisztéma visszaállította az 1975-ben megszüntetett *powiatokat* (*járásokat*), azonban hosszas vita zajlott azok optimális számát, illetve a betöltendő funkciókat illetően. A 100 ezer főnél több lakost számláló városok (hasonlóan a magyarországi „megyei jogú városok” rendszeréhez) automatikusan megkapták a járási jogkört, s az 1975 előtti járásközpontok is jó eséllyel pályázhattak arra, hogy ismételten központtá válhatnak. A gondot inkább a lakosság és a központi kormányzat között fennálló vita okozta, mely időnként szintén tüntetésekbe torkollott. A lakosság érthető módon minél több, a pénzügyminisztérium pedig minél kevesebb részre akarta az országot felszabdalni. Végül az ideálisnak tartott kb. 110 helyett mintegy 300 járás jött létre, s nagy volt a csalódottság azon városok lakossága körében, melyek sikertelenül aspiráltak a járási székhely cím birtoklására. Nem kis gondot okozott a közigazgatási rendszer legalsó pillérének, a helyi önkormányzatok a *gminák* rendszerének a két felsőbb szinttel való összehangolása. Lengyelországban közel 2500 helyi önkormányzat létezik és ezek összetételüket tekintve igen változatos képet mutatnak. Léteznek több kisebb települést összefogó *gminák*, illetve egy-egy település is alkothat egy-egy *gminát*, de a nagyobb városok több *gminát* is magukba foglalhatnak.¹²

Az ezredfordulóra befejeződni látszik Lengyelország eddigi utolsó, ezúttal belülről történő felosztása. Jelenleg még nem áll sok adat rendelkezésünkre az átszervezés közvetlen hatásáról, annyi azonban bizonyosnak látszik, hogy a járások (*powiatok*) nem igazán tudják betölteni funkciójukat, ugyanis ezek legtöbbször regionális (vajdasági) szintre lett telepítve. A vajdaságokról azonban elmondható, hogy sikeresen veszik le a terhet a központi kormányzat válláról egyes feladatkörökben, így a gazdaságfejlesztésben, a közszolgálati tevékenységek esetében, mint a felsőoktatás, az egészségügyi szakellátás és a helyi szintnél magasabb kulturális tevékenységek esetében, valamint a környezetvédelem, a természeti környezet racionális hasznosítása tekintetében. Az új vajdasági rendszer életbe lépése nagy hatással volt az egyes területek közötti gazdasági egyenlőtlenség leküzdésében; míg 1998 előtt a legszegényebb vajdaságok az országos GDP átlagnak csak mintegy 55-59%-át tudták produkálni, 1999-re az országos átlag 70%-át voltak képesek elérni.¹³

Częstochowa, mely eredetileg vajdasági székhely kívánt volna maradni, Sziléziához került. Katowice pedig hiába aratott elsőprő győzelmet a különböző települések és területek egybegyűjtése terén, meg kellett barátkoznia azzal a gondolattal, hogy Szilézia és Alsó-Szilézia közé Opole székhellyel beékelődött egy, az eredeti elképzelésekben nem szereplő vajdaság.

¹² Ez esetben az egyes *gminák* a budapesti kerületek szerepkörét töltik be lengyel vonatkozásban. Hazánkban azért nehéz ezt a típust összehasonlítani, mert Magyarországon Budapesten kívül egyedül Debrecen lakossága haladja meg a 200 ezer főt, de ott sem működik a kerületi rendszer, míg a lengyel vajdasági központok túlnyomó többsége 300 ezer főnél több lakossal rendelkezik, sőt egyes nagyobb városok lakossága nem ritkán az 500 ezer főt is meghaladja.

¹³ *Orłowski, Witłód - Zienkowski, Leszek*: The estimate of the level of development and international economic differences in the 16 new voivodships In: Research Bulletin vol. 7. No. 4. Research Centre for Economic and Statistical Studies of the Central Statistical Office and Polish Academy of Sciences, Warsaw, 1998., illetve *Regulski, Jerzy*: Local Government reform in Poland: an insider's story, Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 2003, a pesszimizistákról részletesen: *Kulesza, Ryszard*: Słoń europejski a sprawa polska, a szomszédi viszonyokkal - különösen a keletiekkel kapcsolatban: *Skaradzinski, Bohdan*: O wschodni sektor naszej „róży wiatrów”, mindkettő In: III Rzeczpospolita w trzydziestu odsłonach, Świat Książki, Warszawa, 2004.

Az 1999-ben bevezetett új közigazgatási struktúra lehetővé tette az állami funkciók és feladatok decentralizálását, az állam decentralizált felelősséggel és finanszírozási kötelezettséggel tartozik a demokratikusan megválasztott önkormányzatoknak. A radikálisan lecsökkentett számú vajdaság új feladatköröket kapott, a vajdasági gyűlések felelnek a regionális gazdaságpolitika kidolgozásáért és végrehajtásáért. Az új finanszírozási rendszer a közigazgatás minden szintjén a választott képviselők számára átláthatóbb és kalkulálhatóbb költségvetést eredményezett, miközben bővült az állampolgárok ellenőrzési lehetősége is. A felelőség decentralizálásának eredményeként az állam a kis hatékonysággal működő helyi kötelezettségvállalás helyett a stratégiai folyamatokra koncentrálhatott, mely az Európai Unió tagjává váló Lengyelország számára nagyobb teret engedett a nemzetközi politika színterén. A lengyel területi tervezési rendszer sajátossága, hogy a tervek nagyrégiókra és az egész országra készülnek. Ez jellemezte a második világháború előtti Lengyelországot is, amikor ambiciózus projektek egész sora valósult meg. A sztálini korszak és a szocializmus a túlbürokratizáltsággal és az aránytalanul nagy dimenziójú elgondolásokkal volt jellemezhető. Az Európába visszatért III. Lengyel Köztársaságnak alapvetően új nemzeti tervezést és nemzetpolitikát kellett bevezetnie, mely a régiók autonómiáján és az állam koordinációs funkcióján nyugszik. Ennek eredményeként új regionális öntudat és új nemzettudat van születőben Lengyelországban, mely egyszerre vállal szolidaritást az azonos régióba tartozó lengyelséggel, legyen az országhatáron belül vagy kívül élő. A lengyel példa ezért követendő, mert Lengyelország merete vállalni a felelősséget az új közigazgatási rendszer bevezetésével, s tette ezt úgy, hogy nem sérültek maradandóan az egy tömbben élők érdekei, s az egyes feladatkörök alacsonyabb szintre való tervezésével a szélesebb körű lakosság is magáénak érezheti egy-egy régió működtetésének feladatait.