

MAREK POTRYKOWSKI

A LENGYEL KÖZIGAZGATÁSI REFORM ÉS KÖVETKEZMÉNYEI

Bevezetés

A fejlett országok politikai és állami irányítása számára mindenkor fontos kérdést jelentett az ország közigazgatási beosztása, mivel az jelentősen befolyásolja az állam és a társadalom közötti kapcsolatokat – egy adott térség népessége fölötti hatalom gyakorlásában.

A közigazgatási beosztás egyrészt nagymértékben meghatározza a központi, regionális és helyi hatalom mértékét, másrészt az állampolgárok részvételét az adott földrajzi térség irányításában. Regionális és helyi szinten bizonyos – nagyobb vagy kisebb – mértékű autonómiát biztosít a társadalomnak, meghatározza továbbá az egyes emberek és a közösség, a központi és a helyi hatóságok, valamint a különböző intézmények érintkezésének térbeli kereteit.

A civilizáció előrehaladásával és az urbanizációs folyamat fokozódásával lényegesen sűrűbbé válik az egyének, társadalmi csoportok, valamint a helyi hatóságok és társadalmi intézmények (oktatás, kultúra, egészségügy) közötti kapcsolatok hálózata. Ezeknek a – az állampolgárok, formális és informális társadalmi csoportok, valamint az ország irányítása számára alapvető fontosságú – területi kapcsolatoknak a súlyát jelentős mértékben meghatározza az országnak közigazgatási alapegységekre való felosztása, területi szervezete, amely a közigazgatási és politikai hatalom bizonyos hierarchiáját jelenti.

Céljai eléréséhez a közigazgatási rendszernek számos feltételt kell kielégítenie. Alkalmazkodnia kell a társadalom alapvető szükségleteihez (amelyek kielégítésének a legkisebb idővesztéssel kell megtörténnie); valamint a gazdaságirányításhoz. Állandóan módosulnia kell – a társadalmi fejlődés változó feltételei alapján – annak érdekében, hogy ne váljék a társadalmi-gazdasági fejlődés gátlójává. A közigazgatási rendszer változtatására vagy átalakítására vonatkozó javaslatok vizsgálatakor a következő tényezőket kell figyelembe venni: a) politikai jellegű tényezőket, különösen a hatóságok és a társadalom kapcsolatát; b) a települési rendszer jellemzőit, az egyes elemek közötti kapcsolatokat és lehetőleg fejlődési trendjeit; c) a természeti fejlődés hatását. Bármilyen legyen is az ország társadalmi-politikai rendszere, a közigazgatás alapegységeinek kialakításakor a következő három tényező veendő számításba:

1. az emberi tényező – az a lakosságszám, amelyet egy adott egységnek tartalmaznia kell, vagy az a minimális és maximális népességszám, amely gazdasági szempontból még lehetővé teszi az egység létezését;

2. a területi tényező – a közigazgatási egységek méretének szélső értékei, amelyeket az ország mérete, a közlekedési hálózata stb. határoz meg;

3. a szervezeti tényező, azaz a hatékony irányítás és információáramlás biztosítása.

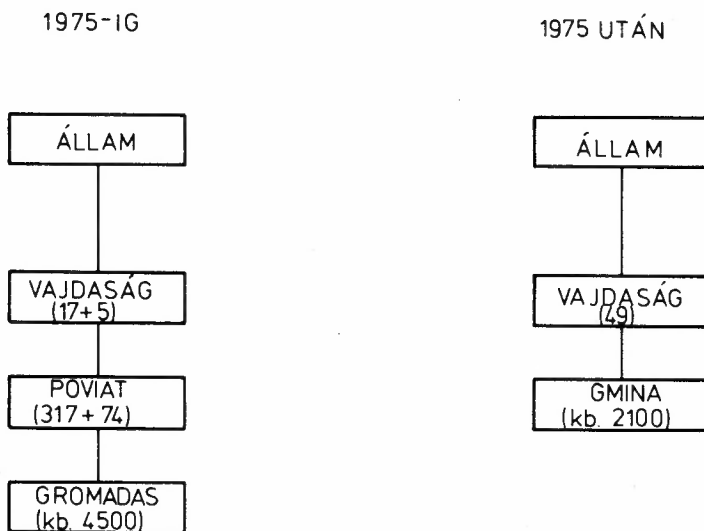
Ez a három tényező kiegészülhet további – a térség történetével, kulturális és etnikai kapcsolataival, a társadalmi-gazdasági fejlettségével és leggyakrabban bizonyos politikai döntésekkel kapcsolatos – szempontokkal. A döntéshozók célul tűzhetik ki bizonyos területi közösségek kialakítását vagy azok elszigetelését, továbbá az állampolgárok kormányzásban való részvételének támogatását vagy annak korlátozását.

A lengyel közigazgatási rendszer reformja

Lengyelországban 1950 és 1975 között tizenkét vajdaságból álló közigazgatási beosztás volt érvényben. Ez magában foglalta a korábbi regionális alakzatokat, és kijelölte a társadalom és a gazdaság területi fejlődésének határait. Viszonylag állandó feltételek mellett a társadalmi-gazdasági kapcsolatok „csomóponti” hálózata alakult ki. A vajdaságra (megyékre) való felosztás – bizonyos mértékben – összhangban volt a társadalmi-gazdasági régiókkal.

Lengyelország közigazgatási beosztása a II. világháború vége óta folyamatos mozgásban volt. A reformok célja mindig változott, és soha nem fejezték be őket, azonban csaknem kizárólag a legkisebb közigazgatási egységekre terjedtek ki. Egészen 1975 júniusáig, amikor az ország közigazgatási beosztását alapvetően átalakító reformot hajtottak végre – a három-szintű rendszert a közigazgatási egységek kétszintű rendszere váltotta fel (1. ábra).

A LENGYEL KÖZIGAZGATÁSI HIERARCHIA



1. ábra

Hangsúlyozzuk, hogy a 70-es években ismét fölmerült és fokozódott a közigazgatási reform igénye

– az iparosodás és az urbanizáció gyors előrehaladása következtében, amely eredményeként az 1970-es évek közepén a lakosságnak kb. 60%-a városokban élt, ezen belül több mint 25%-a a 100 000 lakosúnál nagyobbakban. Ezen folyamatok eredményeként új „csomópont-típusú” települési formák alakultak ki a közepes méretű városokból és közvetlen környezetükből; továbbá az 1960-as és 1970-es években alakultak ki a nagyvárosi agglomerációk is. A falusi térségekben a megfelelő színvonalú szolgáltatások biztosításának az igénye – különösen az oktatás, kultúra, egészségügy szociális gondoskodás és az áruellátás területén – ezen létesítményeknek a

kiemelt falvakba történő koncentrálásához vezetett. A széttagolt (több mint 40 ezer falut tartalmazó) falusi településhálózat miatt, továbbá annak következtében, hogy a közigazgatás akkori alapegységeinek (kb. 4300 gromada) gazdasági ereje nem volt megfelelő, 1973-ban nagyobb alap-egységeket (gmina) alakítottak ki. Kezdetben 2400 gminát hoztak létre, de a jelenlegi számuk kb. 2100; egy részüknek (kb. 600) a közeli kisvárossal közös közigazgatási hivatala van, ami mind a vidéki, mind a városi népesség szükségleteit jobban kielégíti.

A gminák létrehozása volt az első állomása a közigazgatási rendszer azon alapvető reformjának, amely a háromszintű rendszert kétszintűvé alakította át. A „gromada – poviát – vajdaság” egységekből álló modellt felváltotta a „gmina – vajdaság” modell. 1975-ben – a második szakaszban – megszüntették a közbenső közigazgatási egységeket (poviát), és a legnagyobb egységek, a vajdaságok számát 17-ről 49-re növelték. Annak ellenére, hogy a gminák létrehozása nagymértékben fölöslegessé tette a poviátokat (átlagosan 7-8 gmina tartozott egy poviathoz) – az intézkedés „sokkoló” volt, mivel a poviátok hosszú időre visszanyúló tradíciókkal rendelkeztek. Túléltek az összes korábbi közigazgatási reformot. A poviátok megszüntetése meggyengítette a tradicionális helyi központokat és a helyi kapcsolatok különböző formáit, számos olyan feszültséget és kedvezőtlen helyzetet teremtett, melyeket a jelenlegi közigazgatási rendszer még nem oldott meg, vagy legalábbis nem a helyi közösségeket teljesen kielégítő módon.

TERVEZÉSI MAKORÉGIÓK



2. ábra

A reform két szakaszát 2 éves periódus választotta el, amelyet szükségesnek tartottak ahhoz, hogy a gminák ténylegesen is az államhatalom és a közigazgatás alapszintű központjaivá váljanak – be tudják tölteni azokat a társadalmi-gazdasági funkciókat, amelyek a poviatok megszüntetése és a korábbi vajdaságok újakra való felosztása után hárult rájuk.

Az ország új közigazgatási beosztása a hatáskörök világos elhatárolására, logikus formájának kialakítására törekedett: a gminának kell rendelkeznie a szervezési és irányítási funkciókkal, a vajdaság feladata pedig az összehangolás és az ellenőrzés. A hatáskörök ilyen kétszintű megosztása azt célozta, hogy megszűnjön a korábbi három-szintű rendszerre jellemző, nem világos elhatárolás, továbbá, hogy kielégüljenek az államhatalom és a közigazgatás decentralizált modelljének követelményei. Nehéz azonban – a vajdaságok nagy száma miatt – az ország életének különböző szféráit a vajdaság-határok keretei között igazgatni. A területi tervezésben pl. a vajdaságok feletti egységeket, ún. makrorégiókat kellett létrehozni (2. ábra). Másrészt a vajdaságok kis mérete miatt számos intézmény kialakította saját, speciális célú „közigazgatási beosztását”, amelyeket a gazdaságirányítás és a kultúra területi struktúrájaként értelmeznek.

A gazdaságnak összhangban kell lennie a közigazgatási beosztással, de ez nem lehetséges mindenkor. Lehetősége ott áll fenn, ahol a gazdaság zonális jellegű területi struktúrával rendelkezik; azonban nincs meg ott, ahol „csomóponti jellegű”. Nehéz volna a közigazgatási beosztás kereteihez igazítani a vasút, a hírközlés, az energia- és vízszolgáltatás működését, viszont az ipar és mezőgazdaság esetében ez lehetséges.

A lengyel közigazgatási reform következményei

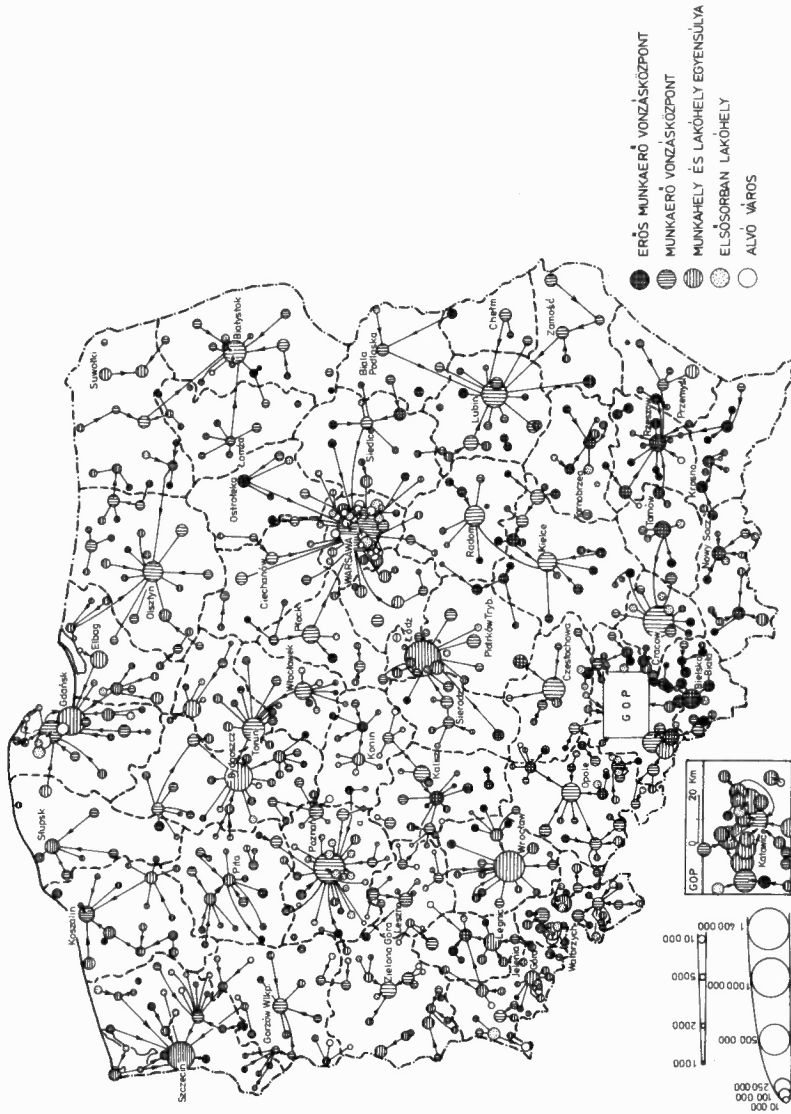
A jelenlegi közigazgatási beosztás számos kedvező következményét kell megemlítenünk. Mindenekelőtt rövidebbé vált a hatóságok és az állampolgárok közötti távolság – közvetlen és átvitt értelemben is. Az ország bármely településéből lehetséges az adott település és a vajdaság-székhely közötti utat tömegközlekedési eszközzel (oda-vissza) egy nap alatt megjárni (a múltban ugyanezt csak a poviatok és a poviat-székhelyek közötti kapcsolatról lehetett elmondani), ami különösen a kisvárosokban és falvakban élők számára jelentős. Az új vajdaság-székhelyek a gazdasági-társadalmi fejlődés új központjai; erőteljesen ösztönözniük kellene az elmaradott térségek fejlődését és a helyi vállalkozásokat. Öt vajdasági székhely lakossága meghaladja az 500 000 főt, 16 székhely 100 000 között van; tizenháromé 20 000 és 50 000 között. A viszonylag kisebb vajdasági székhelyek várhatóan gyors ütemben fognak beruházásokhoz jutni, ami központi funkcióik teljesítésének előfeltétele.

Feltételezhető, hogy a vajdasági székhelyek hálózata alapvetően befolyásolni fogja a város-régiók területi rendszerének alakulását. A város-régió olyan „csomóponti” régióként definiálható, amely a társadalmi-gazdasági élet területi szervezetét jelenti, azáltal, hogy biztosítja a magasabb szintű szolgáltatásokhoz való hozzájutást a falusi térségek és kisebb városok lakói, azaz az olyan térségek számára, ahol ezeknek a szolgáltatásoknak a telepítése nem lenne hatékony és racionális. A város-régiók a napi ingázás által összekapcsolt város-csoportokkal azonosíthatók (3. ábra).

A 20 000 főnél kevesebb lakosú kisvárosok hálózata, azaz a lengyel városok 78%-a továbbra is szorosan kapcsolódik a helyi önkormányzatokhoz. A kisvárosok nagymértékben a falusi közösségek központjaivá váltak, és így a helyi rendszerek csomópontjaivá, amelyek befolyásolják a társadalmi-gazdasági fejlődésüket. Ezek a központok koncentrálni fogják a lakosságot, gazdasági tevékenységét, az alapvető szolgáltatások beruházásait, ezáltal a túlzottan széttagolt falusi településhálózat átalakításának és a falusi életkörülmények kiegyenlítődének tényezőjévé kell válniuk. A jelenlegi közigazgatási rendszer további előnye, hogy csökkenti a közigazgatás hierarchikus szintjeinek a számát, ami korlátozhatja az információáramlás torzulásait, és gyorsítania kellene a döntéshozatalt.

Lengyelország jelenlegi közigazgatásának előnyeit vizsgálva tudatában kell lennünk, hogy ezek közül több még csak lehetőség, azaz a jelenlegi közigazgatási rendszer olyan feltételeket teremt, melyek a működés hatékonyabb módszereire ösztönöznek. Az egyik ilyen elem lehet az ön-

AZ INGÁZÁSI KÖZPONTOK-HIERARCHIÁJA
 (A VÁROSOK TÍPUSAI—A MUNKAHELYEK ÉS A FOGLALKOZTATOTTAK LAKÓHELYÉNEK ARÁNYA ALAPJÁN)



3 ábra

kormányzat újjáépítése, legalábbis a gminák szintjén. 1950-ig a gminák autonómiával rendelkeztek és a helyi önkormányzati szervek bizonyos, az államigazgatás által rájuk ruházott feladatokat is elláttak. Ezt követően az államhatalom helyi testületeivé alakították át a gminákat. Az önkormányzat fejlődése a kisvárosok vagy a gminák szintjén lehetséges, mivel ezek olyan, kisebb közösségek, amelyekben az emberek ismerik egymást, így az önkormányzati testületekbe magasfokú morális szakmai és társadalmi elismertséget élvező képviselőket tudnak választani.

A közigazgatási reform végrehajtásának módszerei, az egyes egységek elhatárolása – mind a gminák, mind a vajdaságok kialakítása – sok (gyakran indokolt) ellenállást és konfliktust váltott ki. A jelenlegi közigazgatási beosztásról alkotott vélemények nagymértékben a bevezetés konkrét módjának a következményei. A szándékozott reformról szóló hírek olyan rémületet váltottak ki a közigazgatási dolgozók körében, ami a közigazgatás teljes megbénulását eredményezte. Ennek következtében a hatóságok az új közigazgatási beosztás bevezetésének meggyorsítását határozták el, annak ellenére, hogy a rendszer még nem volt sem részleteiben átgondolt, sem megvitatott. A fentiek azt eredményezték, hogy a korábbi poviát-központok a különböző helyi intézményeknek egy informális hálózatát hozták létre – vajdasági szintű intézmények kirendelt-segei státuszával.

Néhány negatív vélemény azonban az új közigazgatási rendszer több mint tízéves működése után pozitív irányba módosult. További gyakran hangoztatott vélemény, hogy sem a jelenlegi, sem valószínűleg bármely más közigazgatási rendszer sem képes minden várakozásnak megfelelni. A közigazgatási beosztásnak megvannak a sajátos funkciói (az államigazgatás szervezete), – sokkal több nem várható el tőle. Ez a nézőpont helytálló lehet, ha a közigazgatási rendszer nem domináns a gazdasági és társadalmi élethez képest, vagy ha az irányítási rendszer erősen centralizált, azaz amikor a közigazgatási beosztás egyedüli célja a központi szintről kiinduló utasítások közvetítése a hierarchiában lefelé. Lengyelország esetében azonban éppen ellenkező a helyzet: a társadalmi-gazdasági tevékenység annyira „regionalizált”, hogy a közigazgatási beosztás átalakítása jelentős emóciókat vált ki.

Az új közigazgatási beosztás a leggyakoribb kritikák szerint szétszakította az évtizedek során kialakult társadalmi-gazdasági kapcsolatokat, ami kedvezőtlenül érintett sok olyan helyi közösséget, amelyek rosszabb helyzetbe kerültek új közigazgatási és gazdasági központjaik tekintetében. Mindez annak tudható be, hogy a legtöbb régi vajdasági székely oriai vonzáskörzettel rendelkező agglomeráció volt; az új beosztás pedig túl rövid ideig működött ahhoz, hogy az új vajdasági székelyhelyek tényleges vonzásközpontokká válhassanak. A hosszú ideje fennálló gravitációs vonalak elszakítása a reform bevezetési módjának volt a következménye, vagyis annak, hogy először az alapegységeket (gminákat) alakították ki, és ezen a beosztáson alapulva alakították ki a vajdaságokat.

A reformnak ez a fogyatékosága kedvezőtlenül befolyásolta a vajdaságok kialakítását, ezek határainak ugyanis meg kellett egyezniük a gminákra való korábbi felosztással. Még így is lehetett volna megfelelőbb vajdasági határokat kialakítani, ha jobban figyelembe vették volna a létező területi, gazdasági, társadalmi és kulturális kapcsolatokat. Ez különösen az ún. város-vajdaságokra (Varsó, Lodz, Krakkó) érvényes. Az említett városok tényleges vonzáskörzetéből nagy területek rekedtek az új vajdasági határokon kívül.

A vajdaságok és az alapegységek (gminák) nagy száma a kétszintű közigazgatási rendszerben akadályozza a hatékony ellenőrzést és koordinációt, továbbá a közbenső szintek teremtésére irányuló tendenciát vált ki (a vajdaságok regionalizálását). El kell ismernünk, hogy az előző három-szintű területi beosztás fennállásakor is létrehozta különleges céllal olyan területi beosztásokat, amelyek nem egyeztek meg a közigazgatási beosztással. Ezek bizonyos mértékig indokolt, sőt nélkülözhetetlen intézkedések voltak. A jelenlegi kétszintű beosztás körülményei között azonban nagymértékben megnövekedett a különleges beosztások száma, ami a jelenlegi közigazgatási beosztás eredménytelenségét mutatja. Nehéz ugyanakkor bármilyen általánosítást megkockáztatni ebben a vonatkozásban. A különleges beosztásokra vonatkozó vizsgálatok jelenleg is folynak.

Az új közigazgatási rendszer bevezetése – korábbi struktúrájának szétszakításával – különösen súlyosan érintette a területi tervezést. A vajdasági rendszer számos kérdés esetében nem bizonyult megfelelőnek. A népgazdasági terv regionális céljainak végrehajtása olyan nagyobb, vajdaságok feletti egységek bevezetését igényelte, amelyek lehetővé teszik a területi makrosztruktúra

túra kezelését – ami nagy jelentőségű az ország társadalmi-gazdasági fejlődésének differenciálódásában.

Az infrastruktúra bizonyos elemei továbbá több vajdaság lakosságát látják el, ezért az infrastrukturális hálózat tervezésének makrorégiókra kell vonatkoznia. Végül léteznek olyan különleges ügyek (mint pl. a tengerészeti ügyek és a turizmus), amelyek több vajdaság közös különleges ügyei.

Megjegyzendő, hogy a makrorégiók tervei előkészítő jellegűek. A vajdaságok tervezési tevékenységétől eltérően a makroregionális tervezés nem alkot elkülönült tervezési szintet. A makrorégiók tervei az országos területfejlesztési tervnek integráns részei, így azokat a központi tervezői apparátus dolgozza ki. A makroregionális tervnek a területi tervezésben betöltött sajátos szerepe azon alapul, hogy – mint az a múltban is érvényesült – összekötő kapocs az országos terv és a vajdaságok tervei között. Nyilvánvaló a vajdaságok közötti összehangolás együttműködés szükségessége – különösen az ingázás, az élelmiszerellátás, a földhasználat, a nyersanyagkitermelés és a környezetvédelem területén.

Meg kell állapítani, hogy a tervezési makrorégiókra való felosztás nem veszi figyelembe – kielégítő mértékben – a társadalmi-gazdasági kapcsolatok már kialakult formáit. A fő makroregionális központok – a városi agglomerációk többsége – nem a régiók központjában helyezkednek el, hanem a kijelölt egységek határain. A vajdaságok száma lényeges növekedésének további következménye a vajdasági határokon túlmutató kérdések körének növekedése volt. Így annak a döntésnek a következtében, hogy az egy adott területi egység hatáskörén túlnyúló ügyeket át kell adni a magasabb közigazgatási szintnek, a vajdaságok nagy száma (és a gminák nagy száma a vajdaságokon belül) természetesen ürüggyé vált a döntések centralizációjához. Ez a tendencia a jövőben megszűnhet – mindenesetre lényeges csökkenése várható. A döntések centralizációja gyakran a gazdaságilag gyenge vajdaságok nagy számából ered.

A lengyel közigazgatási reform értékelése

Egy adott közigazgatási modell hasznosságának megítéléséhez annak meghatározásából kell kiindulni, hogy annak milyen kormányzati rendszert kell szolgálnia. Lengyelország esetében elfogadható lehetne egy olyan általános modell, amelyben az önkormányzati rendszer összeegyezteti a stratégiai szempontokat a helyi közösségek törekvéseivel; olyan modell, amelyben a gazdasági és állami adminisztráció mellett erős területi önkormányzat és a munkavállalók öngazgatási testületei léteznek. Ezért kívánatos lenne, hogy előrehaladjon a közigazgatási és gazdasági döntések decentralizációja, azaz a területi önkormányzat fejlődése és az önkormányzati testületek súlyának növekedése a végrehajtó testületekkel szemben.

A lengyel közigazgatási beosztás problémáját két alapvető nézőpontból kell megközelítenünk, nevezetesen a képviseleti testületeknek és a közigazgatás területi szervezetének optimális kiterjedése nézőpontjából. Melyik lenne a leghatékonyabb a hatóságok, illetve a legmegfelelőbb az állampolgárok szempontjából?

A képviseleti rendszer a közakarát közvetítésének két természetes dimenzióját foglalja magában – a regionalist és a helyit. Ez utóbbi a lényegesebb, ez befolyásolja a lakosság életkörülményeit és azokat a területi struktúrákat, amelyek szükségesek a mindennapi élet szférájában (pl. lakásügy, foglalkoztatás, pihenés, áruellátás).

Nyilvánvaló, hogy az állampolgárok életminősége és a közéletben való részvétele a területi szervezet alapszintjén dől el. Ennélfogva a képviseleti rendszer alapvető fontossággal bír a közigazgatási beosztás helyi szintjén. A képviseleti rendszer működésekének másik dimenziója a régió, amelynek körülhatárolása gazdasági, történeti és kulturális tényezők követelménye. A területfejlesztési politika a központi irányítás és a helyi közösségek eltérő törekvéseinek egyesítéséből ered. Az ilyen módon értelmezett régióknak erős városi központot kell magába foglalnia, továbbá viszonylag önállónak kell lennie. Ebből a nézőpontból a jelenlegi vajdaságok túlságosan kis-méretűek.

Az előzőekből világosan következik, hogy a lengyel képviseleti rendszer a közigazgatási

beosztásnak csak két szintjét igényli: a gminát és a vajdaságot. Még nem megoldott azonban az a kérdés, hogy a közigazgatási egységek jelenlegi mérete megfelelő-e, illetve ha nem az, akkor hogyan kellene megváltoztatni azokat. Az értékelések és a változtatásra irányuló javaslatok ezidáig inkább intuíción, mintsem megbízható kutatásokon alapultak.

Jelenleg csaknem teljes az egyetértés abban, hogy meg kellene őrizni a kétszintű közigazgatási rendszert (bár az elfogadás okai különbözőek), és csupán a hatékonyság javítását célzó változtatásokat kellene végrehajtani. A változtatásoknak elsősorban a vajdaságokra kellene kiterjedniük, mivel a gminákra való beosztást a lakosság általában elfogadja. A gminákra való beosztás megfontolt volt, így tartósaknak kell maradnia. Csekély korrekciók végrehajtása után a gminák alapvető egységeket – társadalmi, gazdasági mikrorégiókat – alkotathatnának. A területi gazdaságtan szempontjából lényeges annak eldöntése, hogy fenn kell-e tartani a kis gazdasági és népességpotenciállal rendelkező vajdaságokat. Általános vélemény szerint meg kell tartani őket, ha esélyük van a mérsékelt fejlődésre. Másrészt növelni kellene azoknak a vajdaságoknak a területét, amelyek székhelyét a legnagyobb városi agglomerációk jelentik.

Fordította: Orosz Éva