

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM BÖLCSÉSZETTUDOMÁNYI KAR
INTERDISZCIPLINÁRIS DOKTORI ISKOLA
A KORMÁNYZÁS TERÜLETI, TÖRTÉNETI ÉS TÁRSADALMI DIMENZIÓI
DOKTORI PROGRAM

REGIONALIZÁCIÓ ÉS REGIONALIZMUS
LENGYELORSZÁGBAN

Doktori értekezés

Baranyai Nóra

Témavezető: Pálné dr. Kovács Ilona, egyetemi tanár
Dr. Kupa László, egyetemi tanár

Pécs, 2013

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés	3
I. fejezet: Elméleti keretek	10
1. Régió, regionalizáció, regionalizmus	10
2. Etnoregionalizmus	18
II. fejezet: Centralizáció és decentralizáció, a közigazgatási rendszer és a területi beosztás változásai Lengyelországban (1772–1989)	28
1. A II. Köztársaság korszaka (1918–1939)	29
2. A Lengyel Népköztársaság korszaka (1944–1989)	34
3. A kerekasztal-tárgyalások, valamint az önkormányzatiság megteremtésének előkészítése	43
III. fejezet: Regionális átalakulás Lengyelországban	50
1. A többlépcsős közigazgatási reform és regionalizáció (1990–1998)	50
1.1. Az önkormányzati alapszint megteremtése	50
1.2. Az 1998-as közigazgatási reform előzményei	52
1.3. A háromszintű közigazgatási rendszer törvényi szabályozása	67
2. A regionalizáció eredményeinek értékelése	73
2.1. Határváltoztatások	77
2.2. A területi, regionális egyenlőtlenségek változásai	90
2.3. A reform eredményeinek, a területi beosztásnak és a közigazgatási (önkormányzati) rendszer működésének társadalmi elfogadottsága	98
2.4. A duális igazgatás problémája	105
IV. fejezet: (Etno)regionalizmus – a felső-sziléziai (etno)regionális kísérlet és a föderatív állam megteremtésének tervezete	111
1. Történeti visszatekintés	111
1.1. Felső-Szilézia története	112
1.2. Felső-Szilézia gazdasága	117
1.3. A sziléziai nemzetiség/etnikum és nyelv	119
1.4. Lengyel kisebbségpolitika, a kisebbségek újjáéledése	120
2. A felső-sziléziai szervezetek jellemző vonásai	127
2.1. A sziléziai nemzetiség és a sziléziai nyelv elismeréséért küzdő irányzat	129
2.2. A sziléziai regionális autonómiáért küzdő irányzat	141
Összegzés, eredmények	162
Táblázatok, térképek és ábrák jegyzéke	168
Lengyel rövidítések jegyzése	170
Irodalomjegyzék	171

Bevezetés

Az államhatalom decentralizációja, ezen belül is a dolgozat témáját érintő regionalizáció részben az Európai Unió keretein belüli, részben attól függetlenül általános demokratizálási folyamatként jelentkezett a kontinens nyugati és keleti felében. A vertikális hatalommegosztás megteremtése és kiterjesztése – bár eltérő időszakban merült fel igényként – mindkét térség esetében meghatározó szereppel bírt. A nyugat-európai államokban a legtöbb esetben államszervezeti tradíciókra szervesen ráépült struktúrák, a gazdasági, politikai vagy etnikai megfontolások alapján létrehozott, regionális identitást is kialakító (Illés I., 2002) területi egységek lassan, akár évszázadokon keresztül formálódtak, folyamatosan igazodva az államok, illetve az egyes társadalmak igényeihez. Európa keleti felében azonban a megkésett feudalizmus a területi kormányzás és igazgatás kultúrájának kialakítása helyett a központi szint – az uralkodó – dominanciáját eredményezte, melynek kapcsán a regionális identitás is kiforratlan maradt, sőt, a jellemzően soknemzetiségű államalakulatokban a regionális, azaz térséghez kötődő identitást felülírta a nemzetiségi, etnikai identitás (Illés I., 2002), amely egyszersmind területi vonatkozásokkal is bírt. Minthogy a rendszerváltó kelet-közép-európai államokban az elődleges cél a nemzetállam megerősítése, a politikai és gazdasági stabilitás megteremtése volt, a decentralizáció, a regionalizáció kérdésköre a kezdeti időszakban fel sem merült, s a későbbiek során is számos félelem és ellenérzés kapcsolódott hozzá, amelyek jellemzően pártpolitikai vitákba torkolltak. A területi autonómia történeti hagyományának és mintáinak hiánya, a függetlenségét éppen visszanyert állam egységének – akár etnikai alapon végbemenő – megszűnésétől való félelem jellemezte a térségi reformfolyamatokat (Yoder, 2003), amelyek gyakran elsietett decentralizációt eredményeztek, s mindössze az intézményrendszer, valamint a területi struktúrák átalakítását jelentették. Ez összefüggött azzal is, hogy a demokratizáló folyamatokat kísérő decentralizációs igény mindössze a központi kormányzatok, tehát az állam szintjén jelentkezett, s így az egyes országok területi reformja „felülről vezérelt, modernizációs indítékú (volt), amelybe nagyon gyakran az uniós csatlakozás reménye” elegyedett (Pálné, 2000:80). A kelet-közép-európai államok gondjaira egyszerű és kézenfekvő megoldást nyújthatott volna a nyugati modell adaptálása, azonban a decentralizáció, a regionalizáció folyamatára, intézményi megoldásaira Nyugat-Európában sincs egységes recept, emellett pedig az államok sokszínűsége, eltérő hagyományai, fejlettségi szintje, valamint hatalmi-politikai

elképzelései, viszonyai sem tették lehetővé a mechanikus mintakövetést (*Pálné, 2003*). A posztoszocialista államoknak tehát konkrét kapaszkodók nélkül maguknak kell(ett) átalakítaniuk az előző rezsimből fennmaradt rendszereiket, amely nemcsak strukturális, hanem társadalmi változtatásokat is igényelt. Az államszocialista rendszerek tapasztalatai ugyanis a társadalom idegenkedését, ellenérzését váltották ki az új területi egységek, önkormányzatok irányában, így a felkészületlen – illetve nem kellőképpen felkészített és informált – lakosság és a tapasztalatlan politikai elit inkább akadályozta, semmint elősegítette a demokratikus berendezkedés kialakulását, megerősödését (*Illés I., 2001*). A reformok elsietett jellegére utal az is, hogy a területi középszintek kialakítását kísérő – gyakran politikai – vitákkal és konfliktusokkal terhelt folyamat sok esetben szorult korrekcióra (*Pálné, 2003*), amely veszélyeztette egyrészt a működés folyamatosságát, állandóságát, másrészt pedig a társadalmi elfogadottságot.

A rendszerváltó országok közigazgatási reformfolyamataira kétségtelenül nagy hatást gyakorolt az Európai Unió, melynek a fő alapelvei közé tartozó decentralizáció és szubszidiaritás indirekt módon a regionalizáció irányába terelte mind a közösséget alkotó nyugat-európai, mind a csatlakozás előtt álló kelet-közép-európai államokat. Az alapelvek tiszteletben tartása és következetes alkalmazása ugyan alapkövetelmény a tagállamok számára, a megvalósítás mikéntjére vonatkozóan nem voltak, s ma sincsenek meghatározott tartalmú elvárások. Az Európai Unió tehát előírások és kötelezettségek nélkül, a fejlesztés- és támogatáspolitikán keresztül kívánja elérni a tagállamok közigazgatásának harmonizációját, végső célként pedig spontán egységesülését. A Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának sikertelen elfogadása ugyanakkor azt jelzi, hogy a regionális szintű harmonizáció lassú és nehézkes folyamat lesz, amelynek megvalósulása jelenleg ellentétes a tagállamok szándékával.

Az uniós indirekt hatások elsősorban a fejlesztéspolitika alapját képező tervezési-statisztikai területi egységek (NUTS és LAU) lehatárolásának szükségességében jelentkeztek, amelyek sok esetben a közigazgatási rendszer átalakításához, átszervezéséhez, s az irányítási-tervezési duplikációk elkerülése érdekében egyszerűsítéséhez vezettek, így az országok jelentős része a tervezési-statisztikai egységeket összehangolta közigazgatási, azaz állam- és/vagy önkormányzati igazgatási egységeivel.

Amennyiben a decentralizációt pusztán az uniós csatlakozás, illetve a fejlesztési források lehívásának lehetősége mozgatta, a kialakított intézményrendszer üres maradt, továbbá

fennállt a lehetősége annak is, hogy a helyi és a területi egységekkel szemben a központi hatalom megerősödjön, recentralizációs folyamat induljon meg. A kelet-közép-európai országokban ez a scenárió valós alapokon nyugodott, hiszen e térségben nem voltak jellemzőek, illetve hiányosak voltak a demokratikus berendezkedés és az erős önkormányzati rendszer hagyományai, viszonylag fejletlen gazdaságaikban az újraelosztó szerep a központi hatalomhoz volt köthető, a civil társadalom még nem erősödött meg kellőképpen, s minthogy a gyors átalakulást egyébként sem volt képes követni a társadalom, nem alakultak ki a regionális identitás mintái sem. A politika, s jellemzően a pártpolitika által vezérelt decentralizációs folyamatok szintén a centralizációt erősítették (*Pálné, 2003*), s sokszor az ellentétes erők konfliktusainak következtében napi politikai ügyé váltak (*Illés, 2001*).

A felvázolt jelenséggel és problémával szoros összefüggésben jelen dolgozat Lengyelország regionális átalakulásával, az 1998-as közigazgatási reform részeként megvalósuló felülről vezérelt (top-down) regionalizáció folyamatával, eredményeivel, valamint az alulról szerveződő, azaz bottom-up régióalkotási törekvésekkel foglalkozik, amelybe sajátos etnikai elemek is keverednek. A témaválasztást indokolja, hogy az államszocialista, de különösen az ún. visegrádi országok közül Lengyelország hajtott végre elsőként a korábbi struktúrákat lebontó, nagy változásokkal együtt járó közigazgatási reformját, mely során – a többi államtól eltérően – mély, s valódi decentralizációt valósított meg. Az azóta eltelt több mint egy évtized elegendő időtávlatnak bizonyul ahhoz, hogy a kezdeti, természetszerű bizonytalanságokat és döccenőket átvészelő, megszilárduló közigazgatási rendszer működési tapasztalatait összegezzük, s a reform végigvitele mellett érvelők által kitűzött célokat az eredményekkel összevessük. A közigazgatási rendszer átalakulásának, az uniós fejlesztéspolitika lengyel vonatkozásainak, a térfejlődés és a regionális politika összefüggéseinek témájában számos vizsgálat és elemzés készült hazánkban is (a teljesség igénye nélkül *Józsa, 2005, 2011; Schmidt, 2010; Wisniewski, 2005; Forman, 2004; Pusztai, 2010; Drajkó, 2004; Halász, 2001*), s a lengyelországi nemzetiségi struktúra, a kisebbségek témakörét is több írás érinti (pl. *Halász, 2007*). Jelen dolgozat keretében e témaköröket is összegezve egy hazánkban még kevésbé ismert regionális folyamat, az etnikai elemekkel is megtűzdelt felső-sziléziai regionalizmus bemutatására és elemzésére vállalkozunk. Az államhatalom mélyebb decentralizációjára irányuló, a decentralizált állam regionalizált unitáriussá, végső soron pedig föderálissá történő átszervezését szorgalmazó törekvések joggal tarthatnak számot az érdeklődésre,

egyrészt azért, mert az elképzelések politikatudományi relevanciával bírnak, másrészt pedig azért, mert a csehszlovák és a jugoszláv föderációk felbomlása óta a térség legnagyobb léptékű államszerkezeti átalakítását célozza, amely egyúttal szakít a kelet-közép-európai államok központosított unitárius hagyományaival is. Lengyelország – csakúgy, mint a közigazgatási reformok esetében – élen járhat a történelmi múltból fennmaradt félelmekből táplálkozó, a nemzeti és államegységet védő centralizált struktúrák lebontásában, a nyugati típusú modern állam megteremtésében.

A dolgozat főbb céljainak és kérdéseinek ismertetését megelőzően fontosnak tartjuk néhány olyan állítás megfogalmazását, illetve vitatott kérdés, probléma és kifejezés egyértelműsítését, amelyeket a vizsgálat során folyamatosan szem előtt tartunk, s amelyek meghatározzák a disszertáció fő fogalmi – tartalmi kereteit.

1. Lengyelország jelenleg *decentralizált unitárius állam*, melynek kiépítése során a *napóleoni mintát vette alapul* (Sturm – Dieringer, 2005). A hagyományosan centralizált Franciaország területi rendszere, egyértelmű hatásmegosztást nélkülöző közigazgatási berendezkedése¹ *közös vonásokat mutat a rendszerváltást követően kialakított lengyel háromszintű, duális igazgatási struktúrával*.

2. A dolgozatban nem célunk határozottan állást foglalni abban a kérdésben, hogy a sziléziaiak kisebbségi csoportot alkotnak-e, illetve a sziléziai regionális nyelvként meghatározható-e. *Megítélésünk szerint ugyan a sziléziaiak inkább regionális, semmint kisebbségi identitással rendelkező csoportként definiálhatók*, tudomásul kell vennünk, s tiszteletben kell tartanunk, hogy ők magukat etnikumként – nyelvüket pedig önálló nyelvként – határozzák meg. Az állásfoglalást nehezíti egyrészt az, hogy ezek a kérdések más, általunk nem művelt tudományterületekre vezetnek (antropológia, nyelvészet), másrészt pedig az, hogy konkrét kapaszkodóknak is híján vagyunk, hiszen az adott tudományágakon belül sincsen kialakult, egyértelmű álláspont, sőt, elsősorban a semleges megállapítások jellemzőek. A történettudomány (vö. Davies, 2006; Koter – Kulesza, 2003) ugyan a „lengyel” törzsek közé sorolja a sziléziaiakat, s nyelvüket is különálló nyugati szlávként határozza meg (Davies, 2006), azonban ez a letelepedés óta eltelt több mint ezer év és Szilézia olvasztótégely-jellege miatt alapján aligha válhat meghatározó érvvé. Ugyanakkor leegyszerűsítőnek és erősen vitathatónak tartjuk azt az álláspontot is, amely szerint a sziléziaiak szimplán németek.

¹ Nemcsak a közigazgatási rendszerben, hanem az államszervezet egészében is – szemi-prezideniális, azaz félelnöki rendszer, kétkamarás parlament – találunk a francia modell átvételére utaló jeleket.

3. Bár a regionális identitás kialakulásából és erősödéséből fakadó regionalizmus talán szerencsésebb lenne a folyamatok leírására, az előző pontban vázolt véleményünk ellenére a dolgozatban *a felső-sziléziai szervezetek tevékenységének és céljainak leírására az etnoregionalizmus, esetenként pedig az (etno)regionalizmus kifejezést használjuk*. Ennek magyarázatául szolgál a sziléziaiak önmeghatározása mellett az is, hogy Felső-Szilézia helyzete és a szervezetek törekvései számos ponton analógiát mutatnak a nyugat-európai (különösen a katalán), alapvetően gazdasági alapokon nyugvó etnoregionális folyamatokkal, így annak egyfajta megkésett, kelet-közép-európai adaptációjaként értékelhetők. A dolgozatban ugyanakkor nem térünk ki a térségben jellemzően az etnikai kérdések „rendezésére” irányuló szecessziós törekvések és megvalósult szét-, illetve elszakadások (pl. Csehszlovákia, Jugoszlávia felbomlása, ez utóbbi továbbaprózódása, lásd Koszovó), valamint a regionális autonómia egyéb kelet-közép-európai módozatainak és terveinek vizsgálatára (pl. Vajdaság, Erdély), mert ezek nemzeti kisebbségi törekvések, így teljesen más megítélés alá esnek, mint az etnikai csoportok mozgalmi. Az etnoregionalizmus azonban csak – s így is megengedő jelleggel – a felső-sziléziaiak tevékenységének leírására alkalmazható fogalom (illetve érvényes lehetne még a kasubokra is, azonban a dolgozatban velük nem foglalkozunk), az állam területén formálódó, illetve a RAŚ támogatásával Lengyelország egyéb vajdaságaiban életre hívott regionális szervezetek a regionális identitás erősödésének jeleként értelmezhetők, ekképpen ezekben az esetekben pusztán regionalizmusról beszélünk.

4. További fontos előzetes megjegyzésünk, hogy a sziléziai törekvések, s ezzel összefüggésben a szervezetek aktív tevékenysége megnehezíti a vizsgálat időkereteinek megállapítását. Megítélésünk szerint a jelenlegi ismeretek elegendőek kellően megalapozott következtetések levonására, azonban nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt sem, hogy a téma aktualitása, így például a parlament előtt lévő kisebbségi törvénymódosítási javaslat, az egyelőre nem kellő feldolgozottságú népszámlálási eredmények, a szerveződő regionális politikai hálózat alapvető változásokat hozhatnak. A dolgozat elkészítése során az eddigi ismertté vált tényeket összegeztük, a jelenleg is zajló *folyamatok értékelése 2013. április 9-ével zárul*. Az azóta esetlegesen beállt fordulatok, eredmények jelen keretek között nem képezik a vizsgálat tárgyát.

A dolgozat – az elemzés tárgyának összetettségéből fakadóan – alapvetően multidiszciplináris megközelítésű, az elemzés során a politológia, a szociológia, a jog-, közigazgatás- és történettudomány eszköztárára egyaránt támaszkodtunk. A téma elméleti

jellegeből, illetve a lengyelországi regionalizmus szélesebb értelemben vett ismertségének hiányából adódóan alapvetően leíró, illetve értékelő-elemző dolgozatban széles módszertani bázisra építettünk, vizsgálatunk így a vonatkozó szakirodalom, a jogszabályok, egyéb dokumentumok (fejlesztési dokumentumok, szervezeti alapszabályok és jogszabály-tervezetek, heti- és napilapok, folyóiratok cikkei stb.) elemzésére, a releváns statisztikai és népszámlálási adatok elemzésére, s a közvélemény-kutatási adatok másodelemzésére egyaránt kiterjedt.

A kutatás során igyekeztünk olyan vizsgálati elemekre (vajdasági határok, társadalmi támogatottság, hatásköri összeütközések) helyezni a hangsúlyt, amelyek a korábbi munkákban nem, vagy csak kis hangsúllyal voltak jelen, s úgy ítéltük meg, ezek középpontba, vagy más megvilágításban helyezése újszerű megközelítést eredményez. A III. fejezetben vizsgált elemek körülhatárolásánál döntő szerepet játszott az is, hogy elővetítsék a IV. fejezetben tárgyalt regionalizmus témakörben érintett, a felső-sziléziai társadalmi szervezetek által kifogásolt, problematikus területeket.

A disszertáció elkészítését az alábbi fő- és alkérdések megválaszolása motiválta:

1. Milyen előzményei voltak az 1998-as közigazgatási reformnak, s hogyan értékelhetőek a struktúraátalakítás eredményei?

1.1 Milyen hagyományai vannak a vajdasági rendszernek, hogyan változott az évszázadok során a vajdasági struktúra?

1.2. Milyen folyamatok vezettek az 1998-as közigazgatási reformhoz, s mik voltak a struktúra átalakításának fő motivációi, céljai?

1.3. Milyen problémák jelentkeztek az új vajdasági rendszerben az optimálisnak tartott régiószám megnövelésének következtében?

2. Mennyire stabil strukturális és funkcionális értelemben az 1998-ban kialakított, s 1999-től működő regionális rendszer Lengyelországban?

2.1.Mennyire tekintik a politika fő alakítói állandónak a jelenlegi struktúrát? Van-e olyan politikai erő, amely felülről irányítva (top-down) változtatná meg a vajdasági szerkezetet?

2.2.Milyen a jelenlegi struktúra társadalmi elfogadottsága? Mennyire elégedett a társadalom a vajdasági intézményrendszer struktúrájával és működésével? Van-e a struktúrát megváltoztatni szándékozó, alulról szerveződő (bottom-up) csoport?

2.3.Vannak-e, s ha igen, milyen működési hibái vannak a kialakított rendszernek? Érvényesültek-e a közigazgatási reform során kitűzött célok? Okoztak-e a strukturális

megoldások funkcionális problémákat, s ha igen, milyeneket?

3. Milyen jellegű átalakításokat sürget, s milyen esélyekkel küzd céljaiért a felső-sziléziai társadalom képviselőire hivatkozó néhány szervezet?

3.1. Milyen előzményei vannak a sziléziai kisebbségi törekvéseknek, s min alapul az érvrendszerük, mire irányul a tevékenységük?

3.2. Milyen előzményei vannak a sziléziai regionalista-autonomista törekvéseknek, s min alapul az érvrendszerük, mire irányul a tevékenységük?

A dolgozat felépítésénél az átláthatóságra törekedtünk, ily módon a disszertációt négy nagy részre osztottuk. Az első, a tárgyalást megelőző bevezető részben (I-II. fejezet) ismertetjük a dolgozat fogalmi kereteit, történelmi előzményeit. Az első fejezetben összegezzük a régió tudomány-specifikus definícióit, rávilágítunk a regionalizáció és a regionalizmus eltérő jellegére, motivációira és eredményeire, bemutatjuk és jellemezzük a vertikális hatalommegosztás egyes modelljeit, összefoglaljuk az autonómia és az etnoregionalizmus témakörére vonatkozó fő állításokat. A második fejezetben történelmi visszatekintés keretében részletesen ismertetjük a lengyel területi beosztás és közigazgatási rendszer kialakulását, formálódását és változásait, s a rendszerváltást megelőző, az egyes közigazgatási szintek területi és működési átalakítására vonatkozó elképzeléseket.

A dolgozat harmadik fejezetében az 1998-as közigazgatási reform közvetlen előzményeivel, tartalmával és következményeivel foglalkozunk. E fejezetben kerül sor a középszintű területi egységek megteremtésével, határaik és létszámuk megállapításával kapcsolatos politikai viták bemutatására, a reformelképezések társadalmassági eredményeinek, s a kialakult rendszer háttérét adó törvényeknek ismertetésére. Szintén e fejezetben értékeljük a kiválasztott elemek vizsgálatán keresztül a kialakított vajdasági struktúra stabilitását, elfogadottságát, működését, valamint az egyes vajdaságok fejlődését, a területi, regionális egyenlőtlenségeket.

A disszertáció negyedik fejezetében kerül sor a lengyelországi (etno)regionalizmus jelenségének vizsgálatára. A felső-sziléziai térség bemutatásának érdekében röviden ismertetjük történelmi, gazdasági múltját, az etnikai törekvésekkel összefüggésben a lengyel kisebbségi szabályozást, a különböző irányzatok mentén megszerveződött szervezeteket, a területi autonómiáért küzdő Mozgalom Szilézia Autonómiájáért (*Ruch Autonomii Śląska*, a továbbiakban RAS) átalakuló retorikáját, politikai szerepvállalását és állammodernizáló elképzeléseit.

I. fejezet: Elméleti keretek

1. Régió, regionalizáció, regionalizmus

A régió, illetve a hozzá kapcsolódó regionalizáció és regionalizmus fogalmaira nincsen egységes, minden tudományterület által elfogadott definíció (*Éger, 2000; Grzela, 2011*), egyáltalán, a régiók meghatározására, jellegzetes jegyeinek körülhatárolására is csak a hetvenes-nyolcvanas években jelentkezett tudományos igény. Az egyes tudományágak és tudományterületek régió-meghatározása jelentősen eltér egymástól, hiszen mindegyik az általa fontosnak tartott mozzanat, jellegzetesség alapján definiálja a fogalmat. Jelen dolgozat multidiszciplináris jellege miatt szükségesnek tartjuk a különböző megközelítések és definíciók vázlatos áttekintését, különösen abból a célból, hogy a régió fogalmának komplexitását érzékeltetni tudjuk.

A földrajztudomány, ezen belül is a természetföldrajz a *régiót* a táj fogalmával társítja, amit természeti térkategóriaként, természeti földrajzi alapegységként értelmez. Ekképpen a régió a közös természetföldrajzi (domborzat stb.) jellegzetességekkel rendelkező, egyértelműen lehatárolható területi egységeket jelenti. A társadalom- és gazdaságföldrajz a régió fogalmának igen komplex meghatározását adja, hiszen a régióképződés folyamatában az előbbi jellegzetességeken túl hangsúlyozza a közös történelmi múlt, az azonos gazdálkodási mód és szerkezet, az egységes infrastruktúra, valamint az erős összetartozás, a régiótudat fontosságát (*Tóth, 1988, Probáld, 1995*), s a régiót mint „nagy belső kohézióval rendelkező (társadalom)földrajzi integrációt” (*Süli-Zakar, 2003:128*) határozza meg, amelyben centrifugális hatások érvényesülnek. A modern regionális földrajz terminológiájában a régió a társadalmi konstruktivizmus eredménye, tehát „intézmények és cselekvő egyének által kialakított térbeli képződmény” (*Benedek, 2010:193*). A szociológia, illetve az antropológia az egy adott területen tapasztalható regionális identitással (*Paasi, 1989*), a térség belső kohéziójával, a környező területektől eltérő etnikai – kulturális jellegzetességekkel jellemezhető térségi társadalommal (*Grzela, 2011*) írja le a régiót. A politológia számára a régió a vertikális hatalommegosztás egyik szereplőjeként, az államhatalom egyik birtokosaként értelmezhető. A politikatudományi és a közigazgatás-, valamint jogtudományi szemlélet összekapcsolódása érhető tetten az intézményesült irányítási, igazgatási funkciókkal, választott testülettel, saját bevételekkel rendelkező régió képeinek megalkotásában, amely a régiót egyben az adott államon belüli legnagyobb közigazgatási egységgel azonosítja (*Grzela, 2011*). Az Európa Tanács,

valamint az Európai Unió egyes intézményeinek meghatározási kísérletei, illetve a régióképződésben maga a regionális politika nagyban hatottak a fogalom pontosabb definiálására. Jóllehet, a régiók lehatárolását megkívánó uniós tervezés-, fejlesztés- és támogatáspolitikai nem tartalmaz előírásokat a regionális egységek tartalmára, működésére vonatkozóan, a tervezési-statisztikai célokat szolgáló NUTS-rendszertől hosszútávon mégis az egységes európai regionális rendszer spontán kialakulását várják. A regionalizáció indirekt ösztönzése mellett – a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája mintájára – az Európa Tanács folyamatosan próbálkozik a regionális önkormányzatokkal kapcsolatos európai minimum meghatározásában, ám a Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának, illetve 2008-tól a Regionális Demokrácia Európai Chartájának elfogadására a mai napig sem került sor.

A régiók nem nevezhetők állandó, statikus jelenségeknek, hiszen a változó külső körülmények, illetve a belső szerves változások folyamatosan alakítják a határaikat, ekképpen a területi egységek dinamikus voltát kell hangsúlyoznunk (*Éger, 2000*). Ugyanakkor a fejlesztéspolitikai célból, esetenként a pusztán hatalmi – politikai motivációk alapján kialakított regionális egységek határai gyakran merevebbek, mint a belső és külső hatások által befolyásolt régiók esetében. Az állítás mögött meghúzódó tényezők meghatározására két, ellentétes irányból szerveződő folyamat, *a regionalizáció és a regionalizmus* ismertetése válik szükségessé. A fogalmak között sok esetben nem tesznek különbséget (*Süli-Zakar, 2003*), holott alapvetően más elvek mentén szerveződött régiók kialakulását eredményezik. A *top-down* és a *bottom-up regionalizáció* fogalom-párjával is leírható különbségtétel rávilágít arra, hogy mely szereplők hozták létre a regionális hatalmi szerkezeteket (*Pálné, 2009*). A *regionalizáció* felülről lefelé (*top-down*) irányuló, „intézményi szinten irányított és szabályozott közigazgatási-politikai folyamat” (*Süli-Zakar, 2003:129*), amelyet a központi kormányzat kezdeményez abból a célból, hogy hatalommal és felelősséggel ruházza fel a kapcsolódó feladatok szempontjából megfelelő önállósággal rendelkező kijelölt szubnacionális szintet (*Győri Szabó, 2006*). A *regionalizmus* ezzel szemben alulról felfelé (*bottom-up*) szerveződő organikus, szerves folyamat, amely tartós társadalmi, gazdasági és kulturális tényezők összefüggő rendszerén, integrációján alapul (*Süli-Zakar, 2003*), s amely a központi hatalommal szemben az adott térség önzagát, önállóságát, kisebb-nagyobb fokú autonómiáját célozza. A regionalizmus tehát olyan politikai, társadalmi, ideológiai mozgalom, amely az adott térség etnikai, kulturális, nyelvi, vallási vagy történelmi

sajátosságaira támaszkodik (Győri Szabó, 2006), s összekapcsolódik a gazdasági és kulturális folyamatokkal (Jałowiecki, 1999).

1. táblázat: A regionális jelenségek – folyamatok kettős természete

	Regionalizmus	Regionalizáció
A	Tartósan érvényesülő társadalmi – gazdasági – kulturális tényezők összefüggő rendszere, földrajzi törvényszerűségekre épülő "természetes" kapcsolat.	Intézményi szinten irányított és szabályozott politikai folyamat eredményeként jön létre: tervezési-statisztikai régiók (OTK).
B	Az "alkotórészek" között bizonyos fokú homogenizáció alakul ki a meglévő centrum-periféria viszonyok ellenére.	Meghatározó az intézményi szabályozás és a politikai irányítás, a hierarchikus építkezés.
C	Horizontális integráció. A közös érdekek talaján egyenjogú kapcsolat jön létre (a kistérségek, illetve a városi vonzáskörzetek között).	Vertikális integráció (nem egyenlő felek alkujaként jön létre).
D	Határai elasztikusak (területi kiterjedésére a folyamatos változás jellemző). Jellemzője a folyamatosság.	Közigazgatási határok veszik körül, közigazgatási egységekből épül fel (bizonyos fokú területi "állandóság" jellemző rá. Megszakított "folyamat".) Település → kistérség (járás) → megye → régió.
E	A régió belső kohézióját a funkcionális összetartozás biztosítja (a központ fontossága).	A régió "egységét" a politikai érdek biztosítja. Föderalista vagy decentralizált államban jön létre.
F	A regionalizmus megjelenési formái a <i>funkcionális régiók</i> .	Alapformája a <i>közigazgatási régió</i> (az EU-ban a NUTS II).

Forrás: Süli-Zakar, 2003:130

A regionalizáció és a regionalizmus egyaránt társadalomföldrajzi integrációt eredményez, bár a szerveződés alapja más: a regionalizáció során a nem egyenlő felek között kötött alku következtében vertikális, míg a regionalizmus esetében horizontális integráció jön létre, amely egyenjogú térségi kapcsolatokon alapul. A központi hatalom által végzett regionalizáció során létrehozott közigazgatási, valamint fejlesztési-tervezési régiók határai

statikusabbak, mint a folyamatosan változó területi kiterjedéssel és tartalommal bíró funkcionális régióké, amelyek elasztikus, azaz dinamikus (vö. *Éger, 2000*) határokkal rendelkeznek. A kialakított, illetve kialakult régiók egységességét szintén a régiószerveződés típusa határozza meg; a regionalizáció esetében a politikai érdek és akarat, a regionalizmus során pedig az organikus fejlődés, a társadalmi-gazdasági integráció biztosítja a kohéziót (*Süli-Zakar, 2003*). A regionalizáció és/vagy regionalizmus motivációi és tényezői (*Horváth, 2000; Pálné, 2000*) között említhetjük

- 1) a gazdasági érdekekkel keveredő, etnikai, kulturális, nemzetiségi ellentétek mentén megszerveződő társadalmi mozgalmakat;
- 2) a központi hatalom decentralizációját, melyet a társadalomirányítás racionalizálása, valamint ideológiai-hatalmpolitikai okok motiválnak;
- 3) az uniós regionális politika felértékelődését, a szubszidiaritás elvének érvényesítését;
- 4) a decentralizációt és regionális autonómiát sürgető regionális érdekartikulációt;
- 5) a térbeli gazdasági folyamatok alakulása, a szolgáltatásszervezés, valamint a regionális identitás nyomán megjelenő méretgazdaságosság igényét.

A régiók kialakulását, fejlődését, intézményesülésének folyamatát – amennyiben elfogadjuk azt, hogy a régiók nem merev határokkal rendelkező területi egységek, hanem a társadalom és az általa végzett tevékenységek térbeli dinamikáját visszatükröző képződmények (*Paasi, 1989*) – négy szakaszra oszthatjuk. A *területi keretek kialakulása* a régió formálódásának időszakában, azaz ekkor alakulnak ki az integrálódó térség határai, amelyek a tényleges, akár közigazgatási határok rögzítésén túl jelentkezhetnek meghatározatlan formában is (pl. a lakosság mentalitásában, a kultúrában). A regionális hagyományok megőrzése, a regionális öntudat megteremtése és erősítése szempontjából a *fogalmi keret létrejöttének* szakaszában jelentős szerephez jutnak a szimbólumok (régió neve, jelképei). A társadalmi intézmények, valamint a civil társadalom fejlődésének eredménye az *intézményes forma megteremtődésének* szakaszában jelentkezik, amely a regionális öntudat további erősítésén keresztül a negyedik szakasz, a *hivatalos intézményesülés* feltételeinek előkészítését végzi. Az utolsó szint a régióképződésnek az az állomása, amelyben az adott régió léte a társadalom térbeli szerveződésében, a társadalmi tudatban és regionális öntudatban elfogadottá válik (*Paasi, 1989*), intézményesül, azaz önálló entitássá válik, s identitása is kialakul. A *regionális identitás* egy adott térség

társadalmi, területi, történelmi és kulturális gyökereire vezethető vissza (*Lukovics, 2004*), s összekapcsolja az adott régió objektív anyagi (gazdasági, kulturális, természeti) és szubjektív (individuális, kollektív) dimenzióit (*Paasi, 1989*). A regionális identitás – a Maslow-féle szükséglethierarchiát ábrázoló piramismodellnek megfelelően – a valahova tartozás szükségletére adott „válaszként”, tehát a szocializációs folyamat eredményeként értelmezhető, amelynek kialakulása a valódi régióvá válás alapfeltétele (*Raagma, 2002*). A tér minden dimenziója társadalmi konstrukció (*Faragó, 2007*), így a regionális identitás sem értelmezhető másképp, mint meghatározó elemként abban a folyamatban, mely során a régió megkülönböztethető az egyszerű fizikai – s hozzátehetnénk: igazgatási stb. – tértől (*Raagma, 2002*). A regionális identitást három dimenzióra osztotta fel van Houtum és Lagendijk: a stratégiai identitás a közös célok és jövőkép kialakításában, a kulturális identitás az elnevezésben és a közös szimbólumokban – esetenként nyelvben –, míg a funkcionális identitás a belső társadalmi és gazdasági kapcsolatokban ölt testet. A szerzőpáros hangsúlyozza, hogy a régió identitása akkor válik láthatóvá, ha ezekben az egyébként egymást erősítő dimenziókban egy térség meg tudja különböztetni magát egyéb területi egységektől (*Lukovics, 2004*), azaz ki tud alakulni az a (néhány) ismertetőjegy, ami képes meghúzni a vonalat „mi” és „ők” között. Egy másik megközelítés szerint (*Nemes Nagy, 1997*) egy területi egység akkor válik régióvá, ha a társadalomszerveződésben felértékelődnek a térség egyes elemei, megteremtődnek a szervezett társadalmi aktivitás feltételei, rögzül a térségi azonosságtudat, s elfogadottá válik a regionalizmus eszmerendszere. A regionalizálás módozatainak tipológiáját a modern regionális földrajz megközelítése szerint végezte el *Benedek József* (*Benedek, 2010*). A régióalkotás folyamatában a folyamatot elindító „intézmények”, a jellemző mechanizmusok, s a kialakult régiók jellege alapján normatív-formális, szimbolikus-informális és pozitivista típust különböztet meg. A normatív-formális regionalizálás során a folyamat elindítója a központi kormányzat, jellegét tekintve tehát állami, politikai tevékenység, melynek eredménye az adott állam területi, adminisztratív felosztása. A szimbolikus-informális regionalizáció a köztudat szintjén kialakult régióképpel, a regionális identitással, valamint a kultúra- és csoportjellegű régióképződéssel jellemezhető, amely nem feltétlenül jelentkezik az állam térszerkezetében valódi entitásként, ám alapjául szolgálhat az etnikai vagy kulturális indíttatású regionalizmusnak, regionális mozgalmaknak. A pozitivista regionalizálás, amely statisztikai adatok és empirikus vizsgálatok segítségével határolja le a területi egységeket – s amelynek eredményei a tudományos szféra által kialakított régiók

–, nem, illetve nem minden esetben ölt normatív jelleget². A régióalkotás során alkalmazott módszerektől függ az, hogy homogén – azaz a hasonlóság elvén lehatárolt, a szomszédos területektől eltérő jellegzetességekkel rendelkező – régiókat vagy funkcionális – azaz a funkcionális kapcsolatokon alapuló – területi egységeket hoznak létre. A pozitivisták régióalkotás során kialakított régió tehát minden esetben módszertani képződmény (*Benedek, 2010*), melynek határa, tartalma az adott tudományág, tudományos műhely által figyelembe vett mutatószámokon, alkalmazott módszereken múlik.

A regionalizáció és a regionalizmus – bár eddig különállásukat, eltérő jellegüket hangsúlyoztuk – sok (és egyébként szerencsés) esetben összekapcsolódik, egymásra épül. Egyfelől a regionalizmus felgyorsíthatja a regionalizációt segítő politikai, társadalmi és gazdasági folyamatokat, másfelől a regionalizáció eredményezte demokratikus és a hatékonyan működő decentralizált intézményrendszer teret adhat a regionalizmus kibontakozásának, erősödésének (*Süli-Zakar, 2003*). A legoptimálisabb helyzetben a regionalizmus, azaz a társadalom regionális öntudata, s az erre épülő regionális identitás megelőzi a regionalizációt, s az államszervezési szempontokból szükségszerű decentralizáció során létrejövő közigazgatási-politikai régiók a történelmi hagyományokon, az organikus kialakult térségekben alakulnak meg, mint ahogy ez (többségében) Nyugat-Európában történt (*Kovács, 2003a*).

A régiószerveződés meghatározott okait (*Horváth, 2000b, Horváth, 2001*), illetve a kialakult régiókat (*Győri Szabó, 2006*) csoportosíthatjuk a regionalizáció és a regionalizmus mint szervezőelv alapján. A hatalmi-politikai, illetve fejlesztéspolitikai célból létrehozott régiók egyértelműen a regionalizáció eredményei, míg az etnikai-kulturális motivációk és az önrendelkezés regionalizmusra utalnak. Az adott jelenség vizsgálata során tudjuk csak megállapítani, hogy a gazdasági, illetve strukturális okok mentén létrejött regionális egységek mely elv alapján szerveződtek meg, hiszen ezekben az esetekben mind a regionalizáció, mind a regionalizmus számításba jöhet.

1) Regionalizáció

- a) a régiók létrehozásának célja a modern állam központi intézményrendszerére nehezedő túlterheltség mérséklése, az államhatalom tehermentesítése, melynek következtében a létrehozott területi egységekben kialakítja a regionális szerveket, s körülhatárolja azok jogköreit, feladatait (*hatalmi-politikai ok* → *politikai régió*);

² Abban az esetben igen, ha a normatív-formális regionalizáció a tudományos, azaz a pozitivisták regionalizáció eredményein, azok figyelembevételével megy végbe.

b) a régiók kialakulását, megerősítését nagyban befolyásolták az európai uniós, azaz közösségi regionális politikák fejlődései, változásai (*fejlesztéspolitikai ok*→ *funkcionális, tervezési régió*);

2) Regionalizmus

c) a nyugat-európai régiók kialakulásában jelentős szerephez jutottak a saját jogaikért küzdő, illetve azokat védő kulturális és etnikai alapon létrejött regionális mozgalmak (*kulturális ok*→ *történelmi, etnikai, kulturális régió*);

d) az autonóm régiók, regionális autonómiák létrejöttében a regionális önrendelkezési mozgalmak tevékenysége, küzdelme bizonyult döntőnek (*önrendelkezés*→ *objektív adottságokon nyugvó, „természetes” régió vagy politikailag releváns régió*);

3) Regionalizáció és/vagy regionalizmus

e) a régiók, gazdasági körzetek létrehozásának oka egy adott térség azonos gazdaságszerkezete, gazdasági területi kohéziója, amely hatékonyak bizonyul az állami gazdaságpolitika számára (*gazdasági ok*→ *gazdasági régió*);

f) a régiók kialakulásában az egyes államokon belüli területi felosztási struktúra változásai, a középszintű területi egységek szerepének felértékelődése, a decentralizáció is jelentős szerepet játszott (*strukturális ok*→ *közigazgatási (politikai) régió*).

A fenti tipizálást erősíti a 2. táblázat, amely a régióképződés különböző okai és a regionalizáció, valamint a regionalizmus folyamata közötti kapcsolatokat, viszonyokat kísérli meg rendszerezni (Kovács, 2003a). A politikai és a fejlesztéspolitikai motivációk – csakúgy, mint a fenti, általunk besorolt régióképződési okok estében – elsősorban a regionalizációra, míg a gazdasági, kulturális és önrendelkezési igények által megfogalmazott régióalkotási célok inkább a regionalizmusra jellemzőek. Az egyes motivációk általánosan gyenge jellege azonban meglátásunk szerint meghatározott esetekben felerősödhet, s így a felülről irányított régióképződés során is jelentős szerephez juthatnak a gazdasági, valamint az önrendelkezéssel összefüggő okok.

2. táblázat: A régiók kialakulását előidéző okok, valamint a regionalizmus és a regionalizáció kapcsolata

	Okok				
	A	B	C	D	E
Regionalizmus	○	●	●	●	○
Regionalizáció	●	○	○	○	●

Jelmagyarázat: A = politikai, B = gazdasági, C = kulturális, D = önrendelkezési, E = fejlesztéspolitikai

○ = gyenge kapcsolat, ◦ = közepes erősségű kapcsolat, ● = erős kapcsolat

Forrás: Kovács, 2003a:19

A vertikális hatalommegosztás szempontjából azonban kétségkívül az államok unitárius és föderatív szerkezete szerinti osztályozás a legelterjedtebb. Az unitárius államok területének egésze a központi hatalom irányítása alatt áll, míg a föderatív államokban a hatalom a szövetségi és a tagállami szint (illetve azok további területi egységei) között oszlik meg, s a tagállamok kvázi állami minőséggel rendelkeznek. Az unitárius államokon belül további csoportosítás lehetséges a központi és a területi szintek közötti viszony, valamint a kisebb egységek önállóságának mértéke alapján. A klasszikus vagy centralizált unitárius államokban a központi szint alatti, törvény által létrehozott területi egységek korlátozott önállósággal rendelkeznek, feladataikat állami ellenőrzés alatt végzik, s bevételeik is a központi költségvetésből származnak (pl. Dánia, Egyesült Királyság). A devolúciós vagy decentralizált államokban közvetlenül választott testületekkel rendelkező, azonban viszonylag korlátozott szereppel és hatáskörrel rendelkező területi egységek, régiók jönnek létre, amelyek saját működésük finanszírozására önálló bevételekkel is rendelkezhetnek (pl. Franciaország³, Portugália). A legnagyobb önállósággal rendelkező központi szint alatti területi egységek a regionalizált unitárius államokban jönnek létre, ahol az egyes régiók alkotmányosan megerősített jogállással, széleskörű autonómiával, önállósággal rendelkeznek (pl. Spanyolország, Olaszország). Az európai föderatív államokban (Németország, Ausztria, Svájc) a központi szint alatti területi egységek az önálló államiság számtalan jegyével rendelkeznek (Horváth, 2001; Pálné, 2008). A középszintű területi egységek alkotmányos alapjai, jogosítványai és az irányító testületek minőségét egyaránt vizsgáló osztályozások szerint kialakított modellek általában csak a nyugat-európai

³ Franciaország azonban a régiók alkotmányos jogállásának biztosításának okán mára már regionalizált unitárius állammá vált (Pálné, 2008).

országokat tartalmazták, a kelet-közép-európai, rendszerváltó államok besorolására csak az elmúlt húsz évben, s döntően az adott országokban végbement közigazgatási reformok után kerülhetett sor. A kialakított struktúrák alapján a kelet-közép-európai államok jelentős része a klasszikus unitárius államok közé sorolható be, de látunk példát regionalizált (Szlovákia, Csehország, Lengyelország) államtípusra is⁴ (Magone, 2011).

A föderatív és a regionalizált unitárius közötti átmenet típusát adja, az ún. kvázi-föderatív országok csoportjába tartozik Spanyolország⁵; ezen államokban a széleskörű regionális autonómia és a területi intézményrendszer kiépültsége, illetve ezek erősödése előrevetítik az államszerkezet föderatívvá fejlődését. Az ilyen „átmeneti típusú” államokban az átalakulások jelentős hajtóereje a népesség etnikai összetételében, az egyes nemzetiségi és etnikai csoportok földrajzilag is éles elkülönülésében, s az etnikai határok mentén kialakított területi egységek egyre növekvő önállósodási igényeiben ragadható meg, ami az etnoregionalizmus kérdésköréhez vezet el minket.

2. Etnoregionalizmus

Az etnoregionalizmus a fentiek tükrében tehát regionalizmus egy tipikus esete, amelyet egy adott területhez kötődő kisebbség motivációi mozgatnak. Az etnoregionális mozgalmak esetében tájegységi és kisebbségi kötődés egybeesik, a társadalom nemzetiségi és területi metszésvonalai találkoznak (Joó, 1988), amelyek időnként határmentiséggel, periférikus helyzettel is párosulnak (Éger, 1993). Az etnoregionalizmus XX. századi megjelenésének, a jelenség felerősödésének fő mozgatórugója a nyugat-európai államokban megjelenő „etnikai reneszánsz” (Győri-Szabó, 2006) volt, amely számos kisebbségi, nemzetiségi csoport számára jelentette az önszerveződés és az identitás kifejezésének új szakaszát. Az etnoregionális mozgalmak megerősödésnek háttérben a demokratizálódási folyamatok kiteljesedése, a nyugat-európai államokra jellemző, az etnikai csoportok erőteljes szerepvállalásával végbemenő decentralizáció, a korábban kompromittálódott regionális mozgalmak „rehabilitációja”, valamint a gazdasági egyenlőtlenségekből, a centrum és a periféria eltérő fejlődési útjából és lehetőségeiből fakadó ellentétek álltak (Győri-Szabó, 2006). Az egyes mozgalmak regionalizmus iránti igényének alapja különböző motívumokra vezethető vissza:

⁴ Jóllehet, ezen besorolások is vitathatóak, hiszen pl. a szerzők Magyarországot is a regionalizált államok körébe sorolták.

⁵ Ún. változó geometriájú (Wódcz, 2010) vagy aszimmetrikus decentralizáción alapuló „nem intézményesült föderalizmus” (Orosz, 2010).

1. a terület korábban önálló államisággal rendelkezett, a regionális öntudat jelenleg is erős;
2. nemzetfejlődés: egy etnikai csoport nemzetté válása;
3. a nemzetiségi homogenizációnak, az asszimiláló törekvéseknek ellenálló csoport újraaktivizálódása, identitásának kialakítása;
4. eltérő nyelvvel, dialektussal rendelkező területi-társadalmi csoport regionális identitásának megerősödése;
5. a regionális identitás sajátos, régióspecifikus értékrendszert hoz létre;
6. gazdasági elkülönülés
 - a) az államon belül gazdaságilag jó helyzetben lévő, gazdag régiók (gazdasági önállóságra vagy függetlenségre való törekvés);
 - b) az államon belül gazdaságilag rossz helyzetben lévő, szegény régiók (állami többletforrások iránti igény) (*Győri Szabó, 2006*).

Az egyes etnoregionális mozgalmak törekvései eltérőek, követeléseik a nyelvi, kulturális jogok biztosításától az önkormányzatiság, autonómia megteremtésén keresztül másik országhoz való csatlakozásig, illetve önálló államiság megteremtéséig terjedhetnek (*Győri Szabó, 2006*). A társadalmi mobilizáció mértéke és a kisebbségi, etnikai (ön)tudat azokban az esetekben erősebb, amikor

1. több, csak az adott térségi társadalomra jellemző jegy (pl. vallás is) egybeesik;
2. a térség korábban önálló államisággal rendelkezett, s a későbbiekben is fennmaradtak az autonómia egyes intézményei;
3. a területi és etnikai különállás egybeesik a gazdasági, illetve a társadalmi törésvonalakkal;
4. gyenge a politikai nemzeti tudat (*Joó, 1988*).

A kisebbségi kérdés megjelenése, az etnoregionalizmus térnyerésének lehetősége nagyban függ az adott állam nemzetiségi szerkezetétől is. A homogén nemzetállamokban a nemzetiségek összaránya legfeljebb a tíz százalékot éri el – pl. Magyarország –, s az egyes kisebbségi, etnikai csoportok nem egy meghatározott térségben, hanem szórványban élnek az ország területén. A nemzetállamok esetében a kisebbségek területi kötődése jellemző, s esetenként ezekben a térségekben többséget is alkotnak, ám országosan itt sem érik el a tíz százalékos arányt (pl. Lengyelország). A nemzetiségi államokban a kisebbségek országos

részesedése 10-25 százalék, míg a több- vagy soknemzetiségű államokban (pl. Spanyolország) a többségi nemzet részaránya nem éri el az osztársadalom 75 százalékát sem (*Győri Szabó, 2006*). A kisebbségvédelem, illetve az egyes kisebbségi jogok biztosítása nyilvánvalóan összefügg az adott állam nemzetiségi szerkezetével, (esetenként a valós helyzettől eltérő) önmeghatározásával, geo- és hatalompolitikai céljaival, államberendezkedésével. A kisebbségvédelem legalacsonyabb szintje a hátrányos megkülönböztetés tilalma (ezt az államok általában az alkotmányukban rögzítik), amelyet a kisebbségek nyelvi, vallási, kulturális védelme egészít ki. A döntően kulturális területeken biztosított kollektív kisebbségi jogok (nyelvhasználat, oktatás, művelődés, önkormányzatok létesítése) mellett bizonyos államokban politikai képviseletre is lehetőség nyílik (*Győri Szabó, 2006*): a skála a választási részvételtől, a pártalakítás szabadságától a népképviseleti intézményekben biztosított, rögzített helyeken keresztül a nemzetiségi alapú föderációig terjed.

Az adott államon belül élő kisebbségek számára biztosított jogok eltérőek lehetnek a kisebbség státusza alapján: a nemzeti, azaz anyaországgal rendelkező kisebbségek és az anyaországgal nem rendelkező etnikai kisebbségek közötti különbségtétel több állam esetében bevett gyakorlat. A kisebbségek egy speciális csoportját alkotják az etnoregionális mozgalmak magját adó, területi és nemzetiségi jegyekkel egyaránt körülhatárolható csoportok, amelyeket e két jelenség összekapcsolódásnak kifejezésére regionális kultúraként, illetve regionális nyelvként határoznak meg (*Joó, 1988*), jóllehet, ezek többnyire pusztán valamely állam többségi nyelvének dialektusát, archaikus változatát beszélik.

A témánk szempontjából jelentős kisebbségi jogosítványok, kisebbségvédelmi szintek közül jelenleg a nyelvi és kisebbségi kérdéssel, valamint az önkormányzatiság, autonómia problémakörével foglalkozunk mélyebben. A többségi nemzet és a (meghatározott) kisebbségek nyelvének egyenjogúsításának lehetőségével nem minden állam él, illetve nem minden állam él ugyanolyan mértékben. A kelet-közép-európai államok a rendszerváltást követően önálló államiségük megteremtését, megszilárdítását tartották elsődleges feladatuknak, s az ezt szolgáló centralizált unitárius államberendezkedés mellett az országok nemzetállami jellegét hangsúlyozták. A valódi, vagy annak kikialtott nemzetállamban természetesen a többségi nyelv vált a többségében alkotmányok deklarálta hivatalos, vagy más néven államnyelvvé, amelyeket vagy az alkotmányban, a speciális nyelvi (*Szarka, 2003*), vagy a kisebbségi törvényekben rögzítettek. Az

etnoregionális mozgalmak esetében is hangsúlyos elemként kezelt, s egyik alapvető célkitűzésként szereplő kisebbségi nyelvi jogok – az adott állam nyelvpolitikájában bekövetkezett változások ellenére – gyakran csak a regionalizálás kísérőjelenségeként kaptak szerepet, s az e területen elért fejlődés messze elmaradt a hatalommegosztásban megvalósult eredmények mélységétől (Joó, 1988).

A korábban a kisebbségvédelem harmadik szintjeként emlegetett autonómia fogalma, tartalma tisztázatlan, a megvalósult, létező önrendelkezéssel bíró területi egységek működése sem nevezhető egységesnek. Kisebbségi megközelítésből „az autonómia egy adott államban a többségi nemzettől eltérő identitású csoport bizonyos fokú önkormányzása” (Győri Szabó, 2006:60). A speciális státusznak több típusa is elkülöníthető, melyek közül leggyakoribb a személyi és a területi elvű autonómia közötti különbségtétel, melynek alapját elsősorban – a központi kormányzat politikája mellett – a kisebbségi csoport területi elhelyezkedése adja. A személyi elvű autonómia azokat a kisebbségeket érinti, amelyek szórványban élnek, térségi kötődésük ennél fogva meghatározhatatlan, gyenge. A kisebbségek számára biztosított jogok ebben az autonómatípusban jellemzően a kulturális, oktatási, esetleg vallási öngazgatásra terjednek ki, s amellet, hogy saját önkormányzati intézményrendszerük kialakítására és működtetésére lehetőséget és forrást biztosít az állam, a makropolitikai folyamatokba való beleszólásuk marginális jelentőségű (Miklósné, 2010). A területi elvű autonómia megköveteli a nagy létszámú, tömbszerűen elhelyezkedő kisebbségi csoport létét, ami a számára etnikai, nyelvi vagy vallási alapon biztosított autonómia révén részleges önállósággal bír az adott térség politikai, gazdasági, szociális és kulturális igazgatásában. Az autonómia ebben az esetben egész hatalmi ágak átruházását jelenti, azaz az államhatalom decentralizációja kiterjed a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás területére is, csakúgy, mint a föderalizált államok esetében, azzal a különbséggel, hogy a föderalizmus az állam egészének területén megvalósul, szemben az autonómia egy meghatározott térségre való korlátoz(ód)ásával. Az autonóm egységek feladatai és hatáskörei a decentralizált területi önkormányzatok jogosítványainál szélesebbek, valódi öngazgatási egységek alakulnak ki, s a státusz csak a két fél beleegyezésével szüntethető meg⁶ (Győri Szabó, 2006). Bizonyos állami feladatokat és szakpolitikákat természetesen az állam saját hatáskörében tart, különösen azokat, amelyek

⁶ Szemben a decentralizált területi önkormányzati rendszerrel, amelytől centralizáció, hatásköri átszervezés okán az egyes kompetenciák egyoldalúan elvonhatók.

az ország integritásának megőrzéséhez elengedhetetlenül szükségesek. Az autonómiával felruházott területi egységek hatásköreit az államnak fenntartott jogosítványok mellett általában párhuzamosan, valamit közösen gyakorolt hatalom is korlátozza. A területi elvű autonómia összességében tehát széles körű jogokkal ruházza fel a területileg koncentrált kisebbségi csoportokat, azonban az előnyök mellett jelentős hátrányok, potenciális veszélyek is felsorakoztathatók az autonómia e típusával szemben. Az autonómia ugyanis elveszíthető, ha az adott térségben a kisebbség aránya lecsökken (akár valódi népességcsökkenés, akár migráció következtében), s problémákat vethet fel a terület belső kisebbségei jogainak és részvételének kérdése is.

A nemzetközi és a közösségi jog, valamint a nemzetközi szerződések sem tisztázzák az autonómia fogalmát, megvalósulásának, megvalósításának körülményeit és követelményeit, ugyanakkor a XX. század utolsó évtizedei óta számos olyan megállapodás, nyilatkozat és egyezmény (Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet /1990/ Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet /1999/, ENSZ Kisebbségi Nyilatkozata /1992/) köttetett, amely érinti az autonómia kérdéskörét. Az Európa Tanács égisze alatt megszületett Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (1985) a szubszidiaritás, a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (1992) a nyelvi és kulturális sokszínűség jelentősége és megőrzésének fontossága hangsúlyozásával adott alapot az autonómia érvrendszerének kidolgozására, míg az Európai Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201-es ajánlása (1993) a különleges státusz definiálásával a területi autonómia fogalmát határozta meg. A dokumentum szerint „azokban a régiókban, ahol egy nemzeti kisebbséghez tartozó személyek többséget alkotnak, ezen személyeknek jogukban áll, hogy sajátos történelmi és területi helyzetüknek megfelelő és az állam jogrendszerével összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatási szervekkel, vagy különleges státusszal rendelkezzenek” (*Majtényi – Vizi, 2003:137*). Az 1997-ben megszületett Föderalizmus, regionalizmus, helyi autonómia és kisebbségek című ET-határozat megállapításai szerint a címben felsorolt jelenségek mind a szubszidiaritás elvének gyakorlati alkalmazásai, s leszögezte azt is, hogy a területi autonómia hatékony megoldás az egy területen élő kulturális vagy nyelvi kisebbség problémáinak kezelésére, s hogy a speciális státusz biztosítása kifejezetten ajánlott az unitárius államok számára is. Szintén az Európa Tanács intézményrendszerén belül született meg a Regionális Autonómia Európai Chartája (1997), amely kimondja, hogy az autonóm régióknak olyan hagyományokkal kell rendelkeznie, amely eltér az adott állam tradícióitól, ugyanakkor azt is kiemeli, hogy a speciális

státusszal rendelkező területek nem veszélyeztethetik az állam területi integritását. A 2003-ban Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai mint a konfliktusok megoldásának lehetséges eszközei Európában címmel elfogadott 1334-es számú ET-határozat (Gross-jelentés) az ajánlások mellett megadja a területi és kulturális autonómia definícióját is. Eszerint „a ’területi autonómia’ kifejezés olyan, általában szuverén állam által elfogadott rendelkezésre utal, melynek során egy bizonyos terület lakosságát szélesebb jogkörrel ruházza fel, mely tükrözi speciális földrajzi helyzetét, valamint védi és elősegíti kulturális és vallási hagyományait. A ’kulturális autonómia’ kifejezés a nyelvi és kulturális jogok gyakorlásának lehetőségét jelenti” (*Majtényi – Vizi, 2003:185*). A nemzetközi autonómiamegítélés változása egyértelműen abból fakad, hogy az egyes államok is felismerték, az autonómia inkább a területi integritást erősíti, s nem az adott országból való kilépés, a szecesszió előszobáját jelenti (*Miklósné, 2010*). Ez a szemléletváltás jelenleg még nem jellemző a kelet-közép-európai államokra, ahol az egykori csehszlovák, jugoszláv államok felbomlása, valamint az ez utóbbi államszövetség szétesése után fennmaradt többnemzetiségű országok továbbaprózódása miatt jelenleg is potenciális szeparatistaként tekintenek az autonómiát követelő (kisebbségi) csoportokra, s a speciális státusz megadását az államhatalom gyengeségével, a területi integráció veszélyeztetésével azonosítják (*Győri Szabó, 2006*).

A központi szintről vezérelt reformok sikeressége és eredményessége minden esetben kétséges, ha nem valódi társadalmi igényekből táplálkozik, s nincs meg a kellő, tetteit értő és megértő támogatottsága. Az alulról szerveződő regionalizmus nyugat-európai mintái jelentős részben, különösen a hetvenes-nyolcvanas évektől kezdődően az etnikai alapon megszervezett mozgalmakon alapulnak. „A területi alapú politikai képviselő gondolata a nemzeti-állami mesterséges – a társadalom szempontjából ’kívülről’ meghatározott – felosztás (megyék, választási körzetek) mellett – gyakran helyett – mind határozottabban a történelmi fejlődés szerves folytonosságát bizonyító, spontán-demokratikus mozgásokat elindító prenacionális földrajzi-etnikai-kulturális egységekhez kötődött” (*Joó, 1988:174*), amelyben az etnoregionális mozgalmak kiemelt szerepet játszottak. A decentralizáció természetesen jóval túlmutat a kisebbségi kérdéseken, de kétségkívül szoros összefüggés fedezhető fel közöttük, különösen azokban az államokban, ahol a kisebbségek egy meghatározott földrajzi egységben koncentrálnak (pl. Belgium, Spanyolország). A XX. századi nyugat-európai etnoregionális mozgalmak a XIX. századi kelet-európai nemzetiségi ébredéssel mutatnak rokonságot abban a vonatkozásban, hogy a nyelvi-

kulturális ébredést politikai és gazdasági követelések követték, ám míg ez a korábban az új államok létrehozására irányult (s az I. világháborút követő nemzetállamok sokaságának megalakulásához vezetett), addig a hetvenes-nyolcvanas évek mozgalmi az államhatalomból való részeseledést, s az adott területi egység feletti irányítási jogosítványok megszerzését célozták.

A nyugat-európai etnoregionális mozgalmak között megkülönböztethetők nyelvi-kulturális jellegű, az autonómia valamely formáját megvalósítani kívánó, valamint az elszakadást, állami elkülönülést követelő mozgalmak. A csoportosítás ellenére fontos hangsúlyozni azt is, hogy ezek sokkal inkább ideáltípusok, mint valódi mozgalmi jellemzők, hiszen az egyes szervezetek esetében összemosódás, illetve időről időre a hangsúlyok eltolódása is megfigyelhető (*Joó, 1988*). A tapasztalatok alapján a nyelvi, kulturális mozgalmak ugyanúgy politikai jelleget öltenek, mint a regionalista-autonomista mozgalmak, igaz, azoknál szűkebb területen – döntően a nyelvi jogok, a kultúr- és oktatáspolitikai terén – követelnek maguknak jogosítványokat. Az etnoregionális mozgalmak számára az egyik út a politikai párttá való átalakulás, ami az 1980-as évek vége óta tapasztalható Nyugat-Európában, amikor is az etnikai alapú pártok jelentős választási sikereket értek el regionális szinten. Az etnikai politikai mozgalmak alapját a kisebbségi közösségek identitásának védelme adja, amelyet az állammal, valamint a globalizációs hatásokkal állítanak szembe. Etnoregionális pártoknak nevezhetők azok a politikai formációk, „amelyek földrajzilag körülhatárolható, területileg koncentráltan, periférián élő kisebbségek törekvéseire épülnek, amelyek a nemzetállam működési rendjének vagy esetenként akár demokratikus rendjének megváltoztatásával követeli kulturális identitása elismerését” (*Müller-Rommel, idézi Vizi, 2007:327.*). A nyugat-európai etnoregionális mozgalmak megerősödéséhez, párttá alakulásához nagymértékben hozzájárult az Európai Unió által képviselt decentralizáció, szubszidiaritás, valamint a többszintű kormányzás elve, amelyek a nemzetállami szintek alatti területi egységek, a régiók felértékelődéséhez vezettek, s így közvetve az etnoregionális törekvések legitimációjához is hozzájárultak. Ugyanakkor az is jellemző, hogy a sikeres mozgalmak, illetve pártok a valódi decentralizált államszervezettel rendelkező országokban vannak jelen, s ezeken belül is jobbra azokban a területi egységekben, amelyek stabil alkotmányos autonómiával, valamint kedvező gazdasági struktúrával és perspektívával rendelkeznek (*Vizi, 2007*). Témánk szempontjából elsősorban azok a nyugat-európai példák relevánsak, amelyekben az autonómiát államnélküli nemzetek, azaz etnikai kisebbségek vagy regionális csoportok

számára biztosítják. A részleges, ugyanakkor alkotmányosan garantált önállóság megteremtésére meghatározó erővel bírt – többek között – az a motiváció, hogy megőrizték az adott államalakulat egységét, illetve gátat szabjanak a kisebbségek szecessziós törekvéseinek. E csoportba – kisebb-nagyobb fenntartásokkal – Belgiumot, az Egyesült Királyságot, valamint Spanyolországot sorolhatjuk. Belgium az állam egységét őrizvén folyamatos alkotmánymódosításokon keresztül alakult át unitárius államból föderatívvá (Pálné, 2008), melynek mozgórugója a többségi társadalmat alkotó két nemzet között feszülő flamand-vallon ellentét⁷, amely vallási, társadalmi – gazdasági és nyelvi-kulturális törésvonalakon alapul (Győri Szabó, 2006). A nyelvi konfliktus az 1950-es évektől vált egyre markánsabbá, mely az alkotmányozás folyamatára is hatást gyakorolva három kulturális és nyelvi autonómiával rendelkező nyelvi közösség (flamand, francia, német), s három, jelenleg a föderális állam területi egységét alkotó régió (Flandria, Vallónia, Brüsszel) létrehozásában öltött testet (Barsi, 2001; Győri Szabó, 2006). A nyelvi közösségek közvetlenül választott tanáccsal rendelkeznek, amelyek a nyelvi önazonosság megőrzésével összefüggő területeken – oktatás, kultúra – bírnak jogosítványokkal, míg az alapvetően gazdasági alapokon megszervezett régióknak általános hatásköri felhatalmazása van (Győri Szabó, 2006; Pálné, 2008). A közösségek és a régiók egyaránt rendelkeznek törvényhozó és végrehajtó testületekkel – a flamand közösség és Flandria régiója egyesült is (Barsi, 2001) –, s a föderatív berendezkedés sikerrel vette elejét a nemzeti, etnikai alapú szeparatista törekvéseknek, s védte meg az állam egységét. Az *Egyesült Királyság* is a többnemzetű állam működésére hoz példát. A brit államalakulaton belül Skócia, Észak-Írország, Wales is régóta folytat harcot területe függetlenségéért, függetlenedéséért, amely előtt az utóbbi évtizedben nyílt meg valamelyest az út. Az angolszász devolúciós rendszerben létrehozott Északír Közgyűlés (1998), Skót Parlament (1999) és Walesi Nemzetgyűlés (1999) a változó geometriájú decentralizáció (Wódz, 2010) egyik európai megvalósítását példázza a testületek eltérő mértékű önállóságával. *Spanyolország* először az 1978-as alkotmányban ismerte el a kisebbségek jogait, s az ország nyelvi-kulturális sokféleségét, amikor 17 autonóm közösségre osztotta fel az államot. A nyelvi, etnikai alapokon nyugvó regionalizmus eredményeként a hivatalos nyelv mellett a helyi, regionális nyelvek elismerésére, egy szintre emelésére is sor kerülhet. Az autonóm közösségek, tartományok között különbségek vannak az önállóság tekintetében; a

⁷ Belgium harmadik államalkotó nemzete, a németység a népesség egy százalékát sem teszi ki.

legszélesebb jogosítványokkal az erős nemzeti öntudattal, önálló nyelvvel is rendelkező, mindemellett pedig jelentős gazdasági erőt képviselő Katalónia és Baszkföld rendelkezik (Győri Szabó, 2006; Orosz, 2010). Az autonóm közösségek fontos további jogosítványa az, hogy a spanyol parlament második kamarája, a szenátus területi alapon épül fel (Giro-Szász, 2004; Pálné, 2008). A spanyol regionalizáció is beváltani látszik a hozzá fűzött reményeket, azaz csillapítja a szeparatista törekvéseket, ugyanakkor az is látszik, hogy a katalánok és a baszkok folyamatosan autonómiájuk további szélesítésért küzdenek (lásd pl. autonóm statútumok változtatásai, melyben egyre nagyobb igényt formálnak a pénzügyi önállóság, a nemzetközi kapcsolatok terén, s követelik nemzetként való elismerésüket is – Domonkos, 2010), s az ezzel kapcsolatos elképzelések a jelek szerint nem feltétlenül maradnak meg a jelenlegi állam keretein belül.

A kelet-közép-európai államokban a kisebbségi és etnoregionális mozgalmak megjelenésére a rendszerváltás utáni időszakig, a demokratikus intézményrendszer kialakulásáig nem kerülhetett sor. Fentebb, a kisebbségek nyelvi jogai kapcsán már említettük, hogy a függetlenségüket el- vagy visszanyert államok elsősorban saját önállóságuk megszilárdítására törekedtek a rendszerváltást követő időszakban, így az „államnyelv”, az „államalkotó nemzet” integráló fogalmaira helyezték a hangsúlyt. A többségi politikai nacionalizmussal szemben jelentek meg a kelet-közép-európai kisebbségi, valamint etnoregionális mozgalmak, amelyek Bugajski szerint céljaik alapján öt fő csoportba sorolhatók; ezek a kulturális újraéledés, a politikai autonómia, a területi önrendelkezés, a szeparatizmus és az irredentizmus (Vizi, 2007:326).

Bár az ismertetett definíciók szerteágazóak, a dolgozat politikatudományi jellegéből, valamint a regionalizáció folyamatának ismertetéséből adódóan a régió fogalmát elsősorban a fentebb ismertetett politikai, jogi és közigazgatási értelemben használjuk. A megvalósult lengyel regionális átalakításra meglátásunk szerint egyszerre három meghatározó tényező hatott, így a kialakított struktúra alkotóelemeire érvényes a politikai régió, a közigazgatási régió, illetve a funkcionális, tervezési régió egyidejű alkalmazása. Témánk ugyanakkor megkívánja azt is, hogy régió-meghatározás szociológiai aspektusát se hagyjuk figyelmen kívül: a formálódó regionális identitásra, a területileg elkülönülő speciális etnikai-kulturális közegre épülő felső-sziléziai regionalizmus a történelmi, etnikai, kulturális régió és az önrendelkezéson alapuló régiók típusainak megteremtését célozza. Az etnoregionalizmus kérdéskörének vizsgálatára a felső-sziléziai folyamatok

értékelésének érdekében van szükség. Mint korábban hangsúlyoztuk, nem meggyőződéses alapon alkalmazzuk az etnoregionalizmus kifejezést a folyamat leírására, s különösen nem kívánjuk e fogalmat kiterjeszteni, s általános érvénnyel bíróként feltüntetni Lengyelország egyéb területein. Egyértelműnek tűnik ugyanakkor, hogy a nyugat-európai etnoregionális mozgalmak és a felső-sziléziai követelések között egyértelmű kapcsolat fedezhető fel, s a felső-sziléziaiak által adaptálni kívánt stratégia egyes, nyugat-európai gyökerekkel rendelkező elemei egyre határozottabb körvonalakat öltenek.

II. fejezet: Centralizáció és decentralizáció, a közigazgatási rendszer és a területi beosztás változásai Lengyelországban (1772–1989)

A törzsek letelepedése, az első települések létrejötte, valamint a folyók, illetve azok vízgyűjtő területei közötti szoros összefüggés mára elfogadott elméletté vált, amely a lengyel állam esetében is alkalmazható: Lengyelország határainak, illetve területi szerkezetének kialakulásában a vízrajzi rendszernek is kétségtelenül nagy szerepe volt. *Piskozub* elmélete szerint a későbbi államok területén a főbb folyók mentén letelepedett törzsek később a mellékfolyók, majd a teljes vízgyűjtő terület felé terjeszkedtek, egészen a vízváltó térségekig. A fő folyó mentén, a térség szívében alakult ki a későbbi állam fővárosa, amely ma is az egy vízgyűjtő területen élő, egy nemzetbe integrálódó rokontörzsek központja. Lengyelország esetében a területen lévő két nagy folyó, a Visztula és az Odera vízgyűjtő területei határozták meg a törzsek letelepedését, s a későbbi államszerkezet kialakulását. A hat törzs által elfoglalt terület, illetve azok központjai alkotják a lengyel állam jelenlegi szerkezetének alappilléreit. Az Odera mentén, a felső szakaszon a sziléziai törzs Sziléziát (*Śląsk*) hozta létre Wrocław központtal, a középső szakaszon a polánok Nagy-Lengyelországot (*Wielkopolska*), s Poznań központú régiót alakítottak ki, az alsó folyásnál pedig a pomeránok által lakott Pomeránia (*Pomorze*) jött létre Szczecin központtal. A Visztula folyása mentén szintén három törzs telepedett le, a felső részén a wiślanok Kis-Lengyelországot (*Małopolska*) Krakkó, a középső szakaszon a mazóviaiak Mazóviát (*Mazowsze*) Varsó, az alsó folyásnál pedig a kasubok Kelet-Pomerániát (*Pomorze Wschodnie*) Gdańsk központtal hozták létre. A nemzetépítés folyamatát a polán törzs vitte véghez (nevükből ered a lengyel nép és Lengyelország elnevezése is), amely ezt a szerepet a törzsek közötti földrajzilag központi elhelyezkedéséből fakadóan vállalhatta magára (*Koter – Kulesza, 2003*). A rokontörzsek által lakott területek körülölelte Nagy-Lengyelország ekképpen töretlenül fejlődhetett, hatalmát és befolyását a lengyel csoportok körében egyre növelhette, amely a Piastok uralkodása alatt a X. században a centralizált állam kiépítésében csúcsonyosodott ki. A Piast-korszakban – egészen a XIV. századig – *okregi grodowe* elnevezésű tartományok alkották Lengyelországot, amelyek nagy önállóságot élveztek, s ezeken a területi egységeken alapult a XV. században trónra lépő Jagełło-dinasztia által az államhatalom centralizálása érdekében kiépített vajdasági rendszer is (*Schmidt, 2010*).

Lengyelországot általában négy nagyrégióra – Nagy-Lengyelország, Kis-Lengyelország,

Mazóvia, valamint a II. világháborút követően a határeltolás következtében a Németországtól elcsatolt ún. „szerzett területek” – osztható fel (*Schmidt, 2010*). Elemzésünk szempontjából azonban a lengyel törzsek által lakott és felépített hat történelmi régió alapuló megközelítés relevánsabb, ezért munkánk során ezt a felfogást tartjuk szem előtt. Az államot alkotó hat tartomány tehát a központi Nagy-Lengyelország, illetve az ezt határoló Nyugat- és Kelet-Pomeránia, Mazóvia, Kis-Lengyelország és Szilézia (*Koter – Kulesza, 2003*). Az évszázadok során az egyes lengyel területek sorsa eltérően alakult, eltérő fejlődési utakat jártak be, egyes régiók ellenálltak a centralizáló kísérleteknek (Nyugat-Pomeránia, Szilézia), s más államok befolyása alá kerültek, majd az országrészek sorsának alakulását az állam feldarabolása következtében különböző birodalmak határozták meg, végül a határváltozások következtében területük növekedett vagy éppenséggel csökkent.

A három európai nagyhatalom – Oroszország, Poroszország és Ausztria – által körülvelt lengyel-litván állam a XVIII. század végére elveszítette szuverenitását, s hosszú időre eltűnt Európa térképéről. Az 1772-es, 1793-as területcsonkítás és az 1795-ös teljes bekebelezés félbeszakította az ország modernizálódásának folyamatát, s a szétszabdalt területek sorsát a következő században a nagyhatalmak határozták meg (*Szokolay, 1997*). A felosztás nem a régiók természetes határai, hanem a folyók mentén történt, tehát nemcsak az ország területének, hanem a tradicionális területi egységeknek szétszakításáról is beszélhetünk (*Koter – Kulesza, 2003; Illés P. A., 2000*). Az 1795 utáni időszakban a lengyel területeken a megszálló ország törvényei alapján létrehozott közigazgatási rendszer jött létre.

1. A II. Köztársaság korszaka (1918–1939)

Az ország az I. világháborút követően nyerte el újra szuverenitását, s az 1918 utáni időszak nehézségeit elsősorban a soknemzetiségű, eltérő gazdasági – politikai struktúrával rendelkező országrészek egyesítése, az elmaradottság, és az ezzel szoros összefüggésben lévő tradicionális társadalmi struktúra okozta. Az államterület egységesítésének folyamatát és az abból származó problémákat tovább súlyosbították a korábban Lengyelországhoz tartozó területek visszaszerzéséért folytatott háborúk, így az ukrán (1918. november – 1919. július), a Németországgal vívott Poznań-vidéki (1918. december – 1919. február), a sziléziai (1919. augusztus – 1922. május), a litván (1919. július – 1920. október) és a csehszlovák (1919. január – 1920. július) háború. A Lengyel Köztársaság

megalakulása utáni összetűzések közül kétségtelenül a legismertebb és a legjelentősebb a Szovjetunióval vívott háború volt 1919 februárja és 1920 októbere között – a békekötésre végül a 1921. március 18-án kötött rigai egyezmény keretében került sor –, amely különösen nagy terheket rótt az egyébként is kimerült országra (*Davies, 2006; Szokolay, 1997*). Az újra függetlenné vált állam két világháború közötti időszak törvényhozásának vált feladatává az eltérően működő közigazgatási rendszerek egységesítése, valamint az önkormányzati alapok létrehozása az egykori orosz megszállás alatti területeken, ahol ezidáig önkormányzat egyáltalán nem létezett (*Korzeniowska – Krawczyk, 2004; Pawłowski*).

A két világháború közötti időszakban Lengyelország politikai életében a legmeghatározóbb szerepet kétségkívül *Józef Piłsudski* játszotta. A korszak első felében – amelyben az 1921-es alkotmány szelleme uralkodott – a lengyel állam radikális, de Európában is a legdemokratikusabb intézkedések közé sorolható reformokat vezetett be, melyek közül kiemelhető a földreform, a szociális intézkedések sora (pl. nyolc órás munkaidő, betegbiztosítás), a munkásokat érintő törvények és az új választási törvény. Az 1921-es ún. Márciusi Alkotmány politikai kompromisszum alapján született meg, s parlamentáris köztársaság létrehozásához vezetett. A kétkamarás parlament mellett létrehozott végrehajtó hatalomnak, a köztársasági elnöknek korlátozott jogköre volt, s a korszak első felében kialakult struktúrát a Szejm dominanciája jellemezte (*Szokolay, 1997*).

Az ország egységes területi beosztását az 1921. március 17-én elfogadott Márciusi Alkotmány⁸ határozta meg (*Pawłowski; Korzeniowska – Krawczyk, 2004; Smagacz*). A legfelsőbb közigazgatási szint, a vajdaságok területének lehatárolását a lengyel államon belüli történelmi határok és a több mint egy évszázados eltérő fejlődési pályák egyaránt alakították. A létrehozott vajdasági, járási és törvényhatósági szintek egyúttal a területi önkormányzati rendszer alapegységeivé is váltak. Az Alkotmány az önkormányzati képviselőtestületeket döntéshozó jogkörrel ruházta fel, s biztosította a területi önkormányzati szervek döntési és tevékenységi önállóságát, melyet az államigazgatási szervek felügyeleti joga korlátozott (*Korzeniowska – Krawczyk, 2004*). A Márciusi Alkotmányban foglaltak tartalmi megvalósítására a megszálló államok addig érvényben lévő jogrendszerének eltávolításával egyidejűleg csak 1928 után került sor (*Malec, 2002*).

⁸ *Konstytucja z 17 marca 1921 r.* – Alkotmány, 1921. március 17.

A Lengyel Köztársaság elnökének 1928. január 19-én kelt rendelete⁹ meghatározta a közigazgatás tevékenységi körét és szervezetrendszerét (*Malec, 2002; Pawłowski*). A területi önkormányzatokról szóló, 1933. március 23-án elfogadott, ún. „tagosítási törvény”¹⁰ a Márciusi Alkotmány részleges módosításával teremtette meg az egységes önkormányzati rendszert (*Malec, 2002*), az Alkotmánnyal ellentétben ugyanis mégsem hozták létre a vajdasági szintű önkormányzatokat¹¹, így az egységes rendszer csak a járásokat és a vidéki, városi törvényhatóságokat érintette. Az egységesítés nem vonatkozott Felső-Sziléziára (*Korzeniowska – Krawczyk, 2004*), melynek autonómiáját 1920-ban ismerték el¹², s speciális igazgatási szervezetrendszerrel rendelkezett¹³. A tagosítási törvényben az önkormányzati szerveket feladatuk és funkciójuk alapján döntéshozó-ellenőrző¹⁴ és végrehajtó-irányító¹⁵ szervekre osztották (*Pawłowski; Smagacz*). A törvény szándéka szerint a járások és a vajdaságok szintjén a végrehajtó szervek a sztaroszta, illetve a vajda vezetése alatt egyesültek az általános államigazgatási szervekkel. A tagosítási törvénnyel az önkormányzatok feletti felügyelet erősödött; a központi igazgatási szervek, a belügyminiszter, a vajda és a sztaroszta mellett a magasabb szintű önkormányzati egységek végrehajtó szervei is rendelkeztek felügyeleti joggal (*Smagacz*).

Az 1926-os fordulatot követő – 1926 májusában *Pilsudski* államcsínyt hajtott végre¹⁶ – szanációs rendszerben, amely sajátos diktatúrát eredményezett, igyekeztek megtörni a Szejm dominanciáját. Az elnöki jogkört is jelentősen kiszélesítő 1935-ös alkotmány az erőteljes centralizáció irányába mutatott, s teljesen letért a korábbi, 1921-es alkotmányban rögzített alapelvek és értékek útjáról. Az ún. Áprilisi Alkotmányt éppen csak elfogadó

⁹ *Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólniej* – A Lengyel Köztársaság elnökének rendelete az általános közigazgatási hatalom szervezetrendszeréről és tevékenységi köréről, 1928. január 19.

¹⁰ *Ustawa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego* – Törvény a területi önkormányzat szervezetrendszerének részleges változásáról, 1933. március 23.

¹¹ Kivéve két vajdaságot: Pomorze, Poznań

¹² *Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego* – Alkotmányerejű törvény, amely tartalmazza a Śląskie vajdaság organikus statútumát, 1920. július 15.

¹³ Szilézia autonómiája: 1920. július 15-én a Śląskie vajdaság – egyedülként a két világháború közötti Lengyelországon – autonómiát kapott. A Sziléziai Szejm kompetenciái közé tartozott a törvényhozás a sziléziai ügyekre vonatkozó ügyekben, kivéve a hadi-, kül-, bírósági és politikai célú ügyeket. A Sziléziai Szejm végrehajtó szerve a kollegiális Sziléziai Vajdasági Tanács volt, amely a vajdából, az alvajdából és öt tagból állt. A vajdát a Sziléziai Szejm választotta. A vajdának alárendelten működtek a sziléziai kerületek autonómiáján alapuló kincstári és oktatási igazgatási ügyek. Az autonómiát 1945-ben szüntették meg.

¹⁴ A döntéshozó-ellenőrző szervek törvényhatósági, járási, valamint városi szinten is választott tanácsok (*rada*) voltak.

¹⁵ A vezető-végrehajtó szervek a vajda vagy a sztaroszta vezetése alatt álló osztályok (*wydział*) voltak.

¹⁶ A hatalom központosítása nem egyedüálló a térségben, az I. világháború után létrejött kelet-közép-európai államokban hasonló folyamatok mentek végbe.

szanációs tábor alig néhány hónappal később, *Pilsudski* 1935. május 12-én bekövetkező halála után szétesett (*Szokolay*), az ország pedig a háború felé sodródott, s – hiába garantálta Nagy-Britannia és Franciaország a függetlenségét – 1939-ben ismét az öt körülvevő nagyhatalmak osztozkodásának színterévé vált.

Az 1926-os májusi belpolitikai fordulatot követő, 1935. április 23-án elfogadott Áprilisi Alkotmány¹⁷ az állam egész szervezetrendszerét átalakította, így a területi önkormányzatokkal kapcsolatban is az eddigi gyakorlattól eltérő elképzelést valósított meg. A változás az államigazgatás monokratikus szerveinek erősödését, azaz a vajdák és sztaroszták területi önkormányzatok feletti dominanciájának növekedését eredményezte (*Korzeniowska – Krawczyk, 2004*). Az önkormányzatok önállóságának korlátozása (*Smagacz*), központi igazgatási szervek alá rendelése együtt járt az államhatalom centralizálásának folyamatával. Így az 1935-ös alkotmány már nem foglalta magában az 1921-es alkotmányban kifejezett decentralizálási szándékot, s az önkormányzatokat az államhatalom integráns részeként definiálta. Ennek megfelelően az önkormányzatot azonosították az államigazgatással, s az eddigi felügyeletet közvetett irányítással alakították át (*Korzeniowska – Krawczyk, 2004*). Az állam területi beosztásának alapjává a vajdaságok, a járások, valamint a városi és a vidéki törvényhatóságok váltak (*Malec, 2002*): az 1939-es adatok szerint 16 vajdaság, 264 járás, 611 városi és 3195 vidéki törvényhatóság létezett az ország területén, míg Varsó a köztársaság fővárosaként különálló közigazgatási egységet alkotott (*Konstytucja 1935*).

A lengyel közigazgatás az Áprilisi Alkotmány alapján központi és területi igazgatásra oszlott, s a területi igazgatás tovább differenciálódott állami és önkormányzati igazgatásra. Az államigazgatás szintén két részre bontható: az általános (politikai) igazgatás a belügyminisztérium hatáskörébe tartozott, a speciális (ágazati) igazgatási feladatokat pedig a különböző minisztériumok dekoncentrált területi szervei valósították meg (*Konstytucja 1935*).

Az általános államigazgatás monokratikus szervei a vajdaságokban a vajdák, a járásokban a sztaroszták voltak, akik a kormány helyi képviselőiként felügyelték és koordinálták saját területükön az államigazgatás egészét. A speciális (ágazati) igazgatás területi szerveinek vezetői a fontosabb kérdésekben csak a vajdával vagy a sztarosztával való egyeztetés után határozhattak (*Malec, 2002*). Szintén az általános államigazgatás szereplői voltak az alacsonyabb szintű területi önkormányzati egységek végrehajtó apparátusai, az

¹⁷ *Konstytucja z 23 kwietnia 1935 r. – Alkotmány, 1935. április 23.*

igazgatóságok, s ezeken belül is elsősorban az e szervek élén álló tisztségviselők¹⁸, akik az önkormányzat saját feladatai mellett a hatáskörükbe utalt, államigazgatási feladatok¹⁹ ellátásáért is feleltek.

1. térkép: A vajdasági struktúra 1939-ben (16 vajdaság)



http://www.adam.krynicky.net/lo/mapy/pol_1939.jpg

Területi önkormányzatok a járások és a törvényhatóságok²⁰ szintjén működtek²¹. Az önkormányzatok döntéshozó szervei a törvényhatósági, városi és járási tanácsok voltak. A végrehajtó szervek törvényhatósági és városi önkormányzati szinten az igazgatóságok voltak, melyek élén a bíró, polgármester vagy elnök állt. A tisztségviselőket a magasabb szintű államigazgatási szerv (vajda, sztaroszt) jóváhagyásával a tanács választotta meg. A járási önkormányzatok végrehajtó apparátusa a járási osztály, s ennek, valamint a járási tanácsnak a vezetője is a sztaroszt volt (Malec, 2002). Az önkormányzatok tevékenysége

¹⁸ a törvényhatóságokban a bíró (*wójt*), a városokban a polgármester (*burmistrz*) vagy az elnök (*prezydent*) (Malec, 2002)

¹⁹ A területi önkormányzatok saját és törvény által hatáskörükbe utalt feladatokat láttak el (*zadania własne zadania zlecone/poruczone*) (Konstytucja.1935)

²⁰ Egyes források a törvényhatóságok segédegységeit, a községeket (*gromada*) is önkormányzatként jelölik meg, élükön a bíróval (*soltys*) (Malec, 2002).

²¹ Vajdasági szinten továbbra is működtek Sziléziában, a Poznańskie és a Pomorskie vajdaságban.

az államigazgatási feladatok megvalósítására korlátozódott, s bár továbbra is rendelkeztek az ezekkel kapcsolatos helyi szabályok megalkotásának jogával, azokat minden esetben jóvá kellett hagynia a felügyeletet gyakorló, azaz államigazgatási szervnek (*Pawłowski; Smagacz*). A felügyeletet tehát a kormány kezébe adta az alkotmány, amely saját intézményrendszerén keresztül (vajda, sztarosza, vagy magasabb szintű önkormányzati egység) gyakorolta ezt a jogosítványt (*Smagacz*).

2. A Lengyel Népköztársaság²² korszaka (1944–1989)

Lengyelország a második világháború alatt, s azt követően ismét a nagyhatalmak osztozkodásának áldozatává vált. A német megszállás után, a jaltai szerződés²³ értelmében az ország – a többi kelet-közép-európai állammal együtt – a Szovjetunió érdekszférájába került. A szövetséges nagyhatalmak között már ebben az időszakban nőtt a feszültség, amely végül a hidegháborúhoz vezetett; ebben a helyzetben a Lengyelország szövetségeseként aposztrofált Anglia és Franciaország, valamint az Egyesült Államok a londoni székhelyű lengyel emigráns kormány létjogosultságát is megkérdőjelezve, beleegyezett abba, hogy a Vörös Hadsereg által már 1944-ben felszabadított – avagy megszállt – területeken felálló kommunista Ideiglenes Kormány – némi átszervezés, azaz a demokratikus pártok bevonása után – Lengyelország legális végrehajtó szervévé váljon. Így alakulhatott meg 1945 júniusában a Nemzeti Egység Ideiglenes Kormánya (*Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej*), melynek tagjai voltak az emigráns kormányból kivált politikusok is.

A potsdami értekezlet²⁴ döntött a német-lengyel határmódosításról, így Lengyelország – bár keleti területeinek nagy részét a Szovjetunió bekebelezte – némileg kárpótolva érezhette magát; az új, nyugati területekről azonban ki kellett telepíteni a németeket – erről is a Potsdamban összeülő nagyhatalmak határoztak –, hogy az így felszabadult területre keletről lengyeleket telepítsenek. A korábbi, bonyolult nemzetiségi összetételhez képest Lengyelország gyakorlatilag nemzetállammá, s természeti határok által határolt országgá vált. Az ország II. világháború után kialakított területe nagyjából azonos a

²² Bár a Lengyel Népköztársaság elnevezés hivatalosan csak 1952-től érvényes – 1944–1952 között a Lengyel Köztársaság volt az állam hivatalos neve –, az erőteljes szovjet, illetve kommunista befolyás, valamint a rendszer jellegzetességei miatt jelen írásban ezt használjuk.

²³ 1945 februárjában találkoztak a Krím félszigeten lévő Jaltában a szövetséges nagyhatalmak vezetői, Churchill (Nagy-Britannia), Rooseveltt (USA) és Sztálin (Szovjetunió). A lengyel kérdés központi téma volt a tanácskozás során.

²⁴ Potsdamban 1945. július második felében ültek össze a nagyhatalmak képviselői: Churchill, majd a választások győztese, Attlee (Nagy-Britannia), Truman (USA) és Sztálin (Szovjetunió).

Piastok idején meglévő eredeti állammal, amely csaknem megegyezik a lengyel nemzeti ökumené kiterjedésével (*Koter – Kulesza, 2003*). A keleti, Lengyelországhoz valójában sem történetileg, sem etnikailag-kulturálisan nem tartozó területek elvesztésének kárpótlásaként az államhoz csatolt nyugati országrészekkel (Kelet-Pomeránia, Szilézia) kapcsolatban Bibó már közvetlenül a világháború után a későbbi problémák megjelenését prognosztizálta, mondván, „egy napon Lengyelországnak is rá kell jönnie arra, hogy *kevesebb kárpótlás több lett volna*” (*Bibó, 1986a: 201, kiemelés tőle*).

A második világháborút követő (1944–1950) időszakban az 1921-es Márciusi Alkotmány és az 1933-as tagosítási törvény előírásai alapján Lengyelországban háromszintű (törvényhatósági, járási és vajdasági) önkormányzati struktúrát hoztak létre (*Pawłowski; Malec, 2002*). Az újonnan bevezetett vajdasági területi önkormányzatok mellett egyes vajdaságok is újdonságot jelentettek. Az 1945-ös határváltozások következtében először az ún. szerzett területeken négy (Opolskie, Dolnośląskie, Zachodniopomorskie és Mazurskie) közigazgatási körzetet állítottak fel, a fennálló felsőszintű közigazgatási egységek területeiből létrehozták a Gdańskie²⁵ és a Rzeszowskie²⁶ vajdaságot, korrigálták több vajdaság határát²⁷, s megszüntették Felső-Szilézia autonómiáját²⁸. A vajdaságok 1946-ra, a szerzett területeken megteremtett Olsztyńskie, Szczecińskie és a Wrocławskie vajdaságok felállításával²⁹ érték el végleges számukat, s fedték le az ország egész területét (*Smagacz*). A tizennégy vajdaság mellett két, ún. szegregált vagy leválasztott város (*miasto wydzielone*), Varsó és Łódź létezett, amelyek a területükön – a vajdaságuktól független – önálló közigazgatással rendelkeztek.

A Lengyel Nemzeti Felszabadító Bizottság (*Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, PKWN*) 1944. július 22-ei manifesztumának értelmében az állami és az önkormányzati igazgatás rendszere a területi igazgatás dualisztikus modelljén alapult (*Malec, 2002; Korzeniowska – Krawczyk, 2004*). Az államigazgatás szervezetrendszerének

²⁵ *Dekret z dnia 30 marca 1945 r. o utworzeniu województwa gdańskiego* – Rendelet a Gdańskie vajdaság létrehozásáról, 1945. március 30.

²⁶ *Dekret z dnia 7 lipca 1945 r. o utworzeniu województwa rzeszowskiego* – Rendelet a Rzeszowskie vajdaság létrehozásáról, 1945. július 7.

²⁷ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lipca 1945 r.* (Lubelskie vajdaság), illetve *Dekret z dnia 7 lipca 1945 r.* (Śląskie, Krakowskie, Kieleckie, Białostockie és Warszawskie vajdaság) – Minisztertanácsi rendelet, 1945. július 7., valamint Rendelet, 1945. július 7.

²⁸ *Ustawa Konstytucyjna z dnia 6 maja 1945 r. o zniesieniu statutu organicznego województwa śląskiego* – Alkotmányerejű törvény a Śląskie vajdaság organikus statútumának megszüntetéséről, 1945. május 6.

²⁹ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 1946 r. w sprawie tymczasowego podziału administracyjnego Ziemi Odzyskanych* – Minisztertanácsi rendelet a Szerzett Területek ideiglenes közigazgatási beosztása ügyében, 1946. május 29.

létrehozásáról a PKWN 1944. augusztus 21-ei dekrétuma rendelkezett. Az államigazgatás szervei a vajdaságokban a vajda irányítása alatt álló vajdasági hivatalok, a járásokban pedig a sztarosza vezette járási hivatalok voltak (*Malec, 2002; Smagacz; Korzeniowska – Krawczyk, 2004*).

A nemzeti tanácsok szervezetrendszeréről, valamint tevékenységi köréről szóló törvényt³⁰ 1944. szeptember 11-én fogadta el az Országos Nemzeti Tanács (*Krajowa Rada Narodowa, KRN*) (*Malec, 2002*). E törvény a „nemzet állandó politikai képviselőinek létrehozásáig az 1921-es Márciusi Alkotmánynak megfelelően mint ideiglenes döntéshozó és önkormányzati szervek” (*Korzeniowska – Krawczyk, 2004*), azaz nemzeti tanácsok felállításáról döntött, s a következő feladatokkal ruházta fel őket:

- köztevékenységek tervezése;
- állami és önkormányzati szervek tevékenysége feletti kontroll;
- önkormányzati végrehajtó szervek létrehozása (*Malec, 2002*).

A nemzeti tanácsok tagjai 1954-ig nem választás, hanem delegáció útján nyerték el tisztségüket (*Smagacz; Malec, 2002*). Jelölési joggal meghatározott politikai és társadalmi szervezetek rendelkeztek, s az alacsonyabb szintű tanács képviselői közül delegálhatott tagokat a magasabb szintű tanácsba (*Smagacz*).

A PKWN 1944. november 23-ai, a területi önkormányzatok szervezetének és tevékenységi körének véglegesítéséről szóló dekrétuma³¹ (*Malec, 2002*) után 1946. január 14-én fogadták el a nemzeti tanácsokról szóló 1944-es törvény módosítását (*Korzeniowska – Krawczyk, 2004; Malec, 2002*). A területi igazgatási szervezetrendszerben a nemzeti tanácsok mint területi önkormányzati szervek saját végrehajtó szervekkel rendelkeztek (*Malec, 2002*). A végrehajtó szervek a vajdasági osztály (a vajda irányításával), a járási osztály (a sztarosza irányításával) és a városi (a polgármester vagy elnök irányításával) vagy a törvényhatósági hivatal (a bíró irányítása alatt) voltak (*Malec, 2002; Smagacz*). A területi önkormányzatok döntéshozó szerveinek funkcióit a nemzeti tanácsok látták el. Tevékenységük felett a magasabb szintű nemzeti tanácsok kiterjedt felügyeleti joggal rendelkeztek, bár közvetlenül minden nemzeti tanács az Országos Nemzeti Tanácsnak volt alárendelve (*Smagacz*). A nemzeti tanácsok testületi szervei mellett léteztek az

³⁰ *Ustawa z 11 IX 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych* – Törvény a nemzeti tanácsok szervezetrendszeréről és tevékenységének köréről, 1944. november 11.

³¹ *Dekret PKWN z 23 XI 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego* – Rendelet a területi önkormányzatok szervezetrendszeréről és feladatainak köréről, 1944. november 23. A dekrétum megszabta a területi önkormányzatok tevékenységének tartalmát és az önkormányzati végrehajtó szervek jogállását (*Malec, 2002*).

államigazgatási funkciót megtestesítő, monokratikus, egyszemélyű szervek: a bírók, illetve a polgármesterek és az elnökök, valamint magasabb szinten a vajdák és a sztaroszták, akik feladataik végrehajtásában a vajdasági és járási (sztarosztai) hivatalra támaszkodhattak (*Malec, 2002; Smagacz*). A vajdák és a sztaroszták – államigazgatási szervekként – egyidejűleg a nemzeti tanácsok végrehajtó szerveinek fejei is voltak, kinevezésükhöz³² minden esetben ki kellett kérni az azonos szintű nemzeti tanács véleményét, amely e joga mellett a vajda vagy sztarosztá visszahívását is kezdeményezhette (*Smagacz*).

Az általános (politikai) állam- és önkormányzati igazgatási szervek mellett továbbra is fennmaradt a speciális, ágazati államigazgatási szervek rendszere (*Smagacz; Malec, 2002*).

1948 és 1950 között a szovjet tömb országaiban megszüntették a hagyományos közigazgatási rendszereket, s helyettük létrehozták a demokratikus centralizmus elvére támaszkodó egységes államigazgatási struktúrát. A lengyelországi alapreformot az 1950. március 20-án elfogadott, az egységes államhatalom területi szerveiről szóló törvény³³ jelentette, amellyel megszüntették a hagyományos területi önkormányzati rendszert (*Korzeniowska – Krawczyk, 2004; Pawłowski*), a területi igazgatás dualizmusát, s a szervezeti struktúra több jelentős elemét is: megsemmisítették a területi önkormányzatok végrehajtó szerveit³⁴, az elöljárók és azok hivatalainak állását³⁵, s az egyes minisztériumok alá rendelt területi igazgatási szerveket (*Malec, 2002; Smagacz*). A megszüntetett területi önkormányzatok helyébe új nemzeti tanácsok léptek. A tanácsok irányító és végrehajtó szervévé a nemzeti tanács által választott, osztályokra (*wydział*) bomló elnökség (*prezydium*) vált, amely az 1950-es törvény alapján testületi szervként a neki alárendelt területen az államhatalom valamennyi végrehajtó funkcióját gyakorolta (*Pawłowski; Malec, 2002*), azaz mind a tanács döntéseit, mind a felettes szervek utasításait végrehajtotta (*Smagacz*).

³² A vajdákat a PKWN, majd a Miniszterek Tanácsa nevezte ki a közigazgatási miniszter javaslatára, a sztarosztákat pedig a közigazgatási miniszter a területen illetékes vajda javaslatára (*Smagacz*).

³³ *Ustawa z 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej* – Törvény az egységes államhatalom területi szervezeteiről, 1950. március 20.

³⁴ A vajdasági és járási osztályokat, valamint a városi és törvényhatósági hivatalokat.

³⁵ A vajdák, sztaroszták, elnökök, polgármesterek és bírók, valamint a vajdasági és járási hivatalok állását.

2. térkép: A vajdasági struktúra 1946-ban (14 vajdaság)

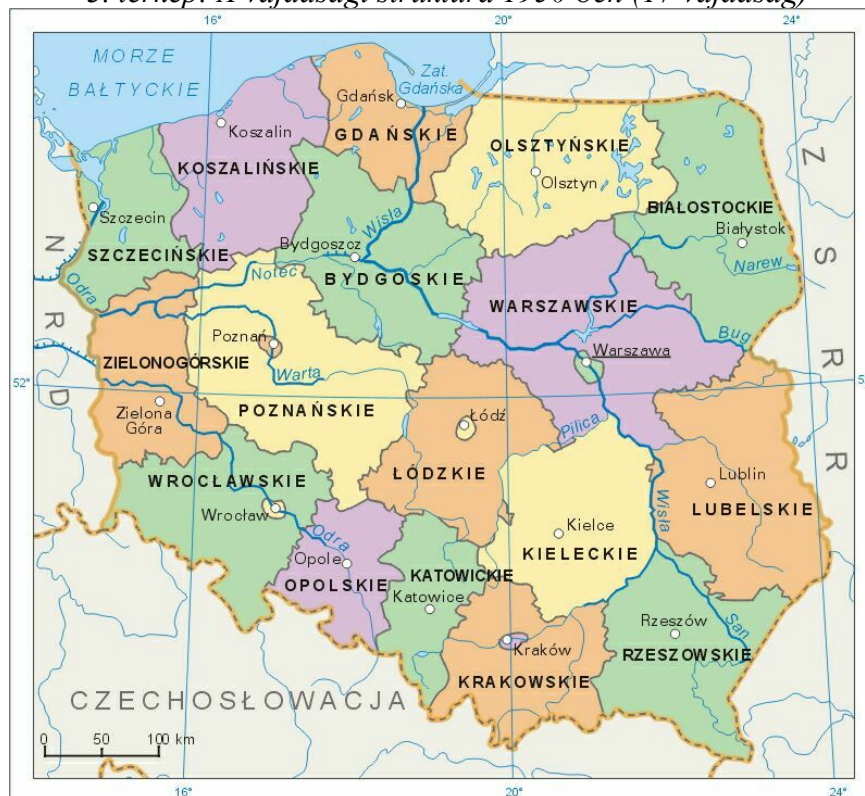


http://www.adam.krynicky.net/lo/mapy/pol_1946.jpg

A gyakorlatban azonban az elnökségek a tanácsok valamennyi funkcióját átvették (Malec, 2002). A nemzeti tanácsok a kettős alárendelés elve alapján működtek: horizontálisan a végrehajtó szerveket a döntéshozó szerveknek, vertikálisan az alacsonyabb szintű szerveket a magasabb szintűnek rendelték alá (Smagacz). A kettős alárendelésről azt feltételezték, hogy az elv gyakorlati alkalmazásával a nemzeti tanácsok egyidejűleg képesek lesznek érvényre juttatni a helyi és nemzeti érdekeket is. A nemzeti és helyi érdekek között óhatatlanul kialakuló ellentétek miatt a valóságban azonban a helyi érdekeket alárendelték a nemzeti érdekeknek, s a nemzeti tanácsok kizárólag az állami, s leginkább a pártpolitika engedelmes végrehajtóivá váltak (Regulski, 2003). A háromszintű – vajdaság, járás, törvényhatóság³⁶ – hierarchikus szervezetrendszer élén 1952 után az Államtanács állt (Szokolay, 1997; Smagacz; Regulski, 2003).

³⁶ A háromszintű közigazgatási rendszerben 17 vajdaság, 5 vajdasági jogú város (Varsó, Krakkó, Łódź, Wrocław és Poznań), 390 járás és 5560 város és község (gromada) létezett (Drajko, 2004; Cielecka-Gibson, 1996; Borsa, 2000).

3. térkép: A vajdasági struktúra 1950-ben (17 vajdaság)



http://www.adam.krynicky.net/lo/mapy/pol_1950.jpg

1954-ben került sor a legalsó közigazgatási szint átalakítására³⁷ oly módon, hogy az addig fennálló törvényhatósági nemzeti tanácsokat nagyobb területi egységekben, községekben, ún. *gromadákban* egyesítették (Smagacz; Malec, 2002). A községekben – melyeket Drajkó Péter a területében és népességében a lengyelországinál kisebb magyar „közös tanácsú községek” kategóriájával állít párhuzamba (Drajko, 2004) – községi nemzeti tanácsok tevékenykedtek. A községekről szóló törvénnyel egyidejűleg fogadták el a területi beosztási egységek új típusáról, a telepről (*osiedle*) szóló törvényt is³⁸, amely lehetővé tette, hogy a legalább ezer lakossal rendelkező mezőgazdasági, üdülő- vagy halászlati telepek a községekről leszakadva önálló nemzeti tanácsokat hozzanak létre (Smagacz; Malec, 2002).

Az 1956-os politikai események, s az azt követő belpolitikai változások a közigazgatás rendszerét sem hagyták érintetlenül. A nemzeti tanácsok szervezetrendszerének és

³⁷ Ustawa z 25 IX 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołania gromadzkich rad narodowych – Törvény a vidéki igazgatási egységek reformjáról, valamint a községi nemzeti tanácsok létrehozásáról, 1954. szeptember 25.

³⁸ Ustawa z 25 IX 1954 r. o osiedlach i radach narodowych osiedli – Törvény a telepekről és a telepi nemzeti tanácsokról, 1954. szeptember 25.

feladatainak módosítására 1958. január 25-én, a nemzeti tanácsokról szóló új törvény³⁹ megalkotásával került sor. A törvény formálisan kibővítette a nemzeti tanácsok feladatkörét és megerősítette autonómiájukat, valamint jogi önállóságot adott az elnökségeken belül megszerveződött osztályoknak, amelyeket ezután az államigazgatás területi szerveinek tekintettek (*Malec, 2002; Smagacz*).

Az 1970/71-es társadalmi válságot⁴⁰ lezáró, az első titkári poszton történő személycseré⁴¹ csak ideiglenesen tudta lecsendesíteni az elégedetlenkedőket, s a gazdasági válságot is csak az első két évben tudta – külföldi kölcsönökkel – mérsékelni. Már 1973-ban feszültségek jelentkeztek a gazdaságban, amelyet a pártvezetés a centralizmus fokozásával próbált orvosolni. A centralizáló folyamat részének tekinthető a mezőgazdaság téveszesítésére tett újabb kísérlet 1974-ben, a közigazgatási reform 1975-ben, s az 1976-os alkotmánymódosítás is, amely eredetileg a Szovjetunióhoz fűződő tartós szövetségi viszonyt és a Lengyel Egyesült Munkáspárt (*Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, PZPR*) vezető szerepét kívánta az alaptörvényben rögzíteni (*Szokolay, 1997*).

Az 1972–75 között véghezvitt háromlépcsős közigazgatási reform tehát egyetlen elképzelés, a hatalom centralizációja mentén ment végbe. A szerkezetátalakításnak a centralizáción túl egyéb, a regionális egyenlőtlenségeket mérséklő céljai is voltak, ezt szolgálta például a tisztán mezőgazdasági vajdaságok megszüntetése (*Szokolay, 1997*). A centralizáció szükségességének felismerésében döntőnek bizonyult a regionális politikai hatalom növekvő erejétől való félelem is (*Regulski, 2003*).

A többlépcsős folyamat első állomása 1972-ben⁴² a községek felszámolása volt. A telepek⁴³ és községek összekapcsolásával⁴⁴ létrehozták a területi beosztás régi-új alapegységét, a törvényhatóságot (*gmina*), amely gazdasági és közigazgatási értelemben önállóvá vált (*Drajko, 2004; Borsa, 2000*), s átvett egy sor, eddig a járásokhoz tartozó feladatot (*Smagacz*). A törvényhatósági nemzeti tanácsok társadalmi önkormányzati alapjellegét öltötték, bár továbbra is megmaradtak az államhatalom területi szervein belül (*Smagacz; Malec, 2002*). A törvény új, monokratikus államigazgatási területi szerv

³⁹ *Ustawa z 25 I 1958 r. o radach narodowych* – Törvény a nemzeti tanácsokról, 1958. január 25.

⁴⁰ A gazdasági helyzet romlása, a termelés hatékonyságának visszaesése, a hús- és élelmiszerhiány az árak emelésére kényszerítette a kormányt, melyet 1970. december 12-én hoztak nyilvánosságra. A bejelentés nyomán a gdański Lenin hajógyárban sztrájkba kezdtek a munkások, s ez áterjedt az egész tenger mellékre. A hatóságok erőszakkal törték le a sztrájkot (*Szokolay, 1997*).

⁴¹ Władysław Gomułkát Edward Gierek követte az első titkári pozícióban (*Szokolay, 1997*).

⁴² *Ustawa z 29 XI 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy radach narodowych* – Törvény a törvényhatóságok létrehozásáról és a nemzeti tanácsok törvénymódosításáról, 1972. november 29.

⁴³ A telepek megszüntetésének másik módja a várossá nyilvánítás volt (*Smagacz*).

⁴⁴ Az összekapcsolás eredményeként az addigi 5560 gromada helyén 2360 gmina jött létre (*Drajko, 2004*).

létrehozását is előírta a törvényhatósági előjáró (*naczelnik gminy*) személyében, amely pozíció mellé feladatainak hatékonyabb végrehajtására hivatalt rendelt. Az elnökségek (*prezydium*) a törvényhatóságok szintjén elveszítették államigazgatási területi szervezeti jellegüket, s a nemzeti tanács új, belső testületi szervévé váltak, s a tanács munkájának szervezésében és külső képviselésében kaptak feladatot (*Smagacz*).

A reform második szakaszában, 1973-ban az előző szakasz intézkedéseit terjesztették ki a magasabb szintekre is, azaz az elnökségek (*prezydium*) megszüntetését követően monokratikus államigazgatási szerveket hoztak létre a vajdaságokban a vajda, a járásokban és városokban pedig a járási, városi előjárók tisztségének megteremtésével (*Pawłowski; Smagacz*). Így a területi egységeket jogilag és formálisan is központi irányítás alá vetették, ami természetesen a centralizációt erősítette (*Paczkowski, 1997*). Az új elnökségek – csakúgy, mint egy évvel korábban a törvényhatóságokban – a nemzeti tanácsok belső szervévé váltak, korábbi irányító funkcióját az adott szintű pártszerv (vajdasági, járási vagy törvényhatósági bizottság) első titkára vette át (*Smagacz*).

A közigazgatási rendszer teljes átalakítására azonban csak 1975-ben került sor. A strukturális reform harmadik állomásának alapját a Szejm által 1975. május 28-án elfogadott, az állam kétszintű igazgatási beosztásáról, valamint a nemzeti tanácsok törvénymódosításáról szóló törvény⁴⁵ képezte (*Malec, 2002*). A törvény értelmében megszűntek a járások (*powiat*), s az addigi 17 vajdaság helyén 49 új vajdaságot hoztak létre. A járási szint megsemmisítésének következtében a járások feladatait más közigazgatási szintre kellett átcsoportosítani; a kompetenciákat főként az alapszintű közigazgatási egységek (*gmina*) hatáskörébe utalták, s csak kisebb számban kerültek át a vajdaságokhoz (*Malec, 2002*). A reform vajdaságokat érintő része megbontotta a hagyományos, évszázadokon keresztül fennálló területi egységeket (*Szokolay, 1997*), s a helyi politikai vezetők gyengítése érdekében egy teljesen új, szétaprózott vajdasági rendszert hívott életre (*Paczkowski, 1997*). A szétaprózottság az 1975 előtti stabilitást is veszélyeztette: az új közigazgatási rendszer – annak ellenére, hogy a korábbinál jóval centralizáltabb volt – stabilitása csökkent, mivel az új elit nem volt képes gyakorolni azokat az integrációs és ellenőrzési funkciókat, amelyek a stabilitást biztosították volna (*Surażska et al., 1997*). A vajdaságok átalakítása pluszterheket rótt az állami

⁴⁵ *Ustawa z 28 V 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych* – Törvény az állam kétszintű területi beosztásáról, valamint a nemzeti tanácsokról szóló törvény módosításáról, 1975. május 28.

költségvetésre, s a felülről irányított, az államszocialista gyakorlatnak megfelelő átszervezés társadalmi feszültségeket keltett – a hagyományosan fejlett, vezető szerepet játszó területek eljelentéktelenítésével párhuzamosan, állami szintű döntések következtében új térségeket emeltek ki, s tettek központtá (Paczkowski, 1997).

4. térkép: A vajdasági struktúra 1975-ben (49 vajdaság)



http://www.adam.krynicky.net/lo/mapy/pol_1975.jpg

Az 1972–75-ös reformok eredményeképpen létrejött közigazgatási rendszer további változtatások nélkül maradt érvényben egészen 1990-ig, a rendszerváltoztatás utáni törvényhozásig. Kisebb módosítást jelentett ugyan az 1983. július 20-ai, a területi önkormányzatok és a nemzeti tanácsok rendszeréről szóló törvény⁴⁶, azonban a törvény címétől eltérően az önkormányzati eszmét nem valósították meg a nemzeti tanácsok rendszerében (Malec, 2002), s az önkormányzatok látszólagos újraaktivizálása semmilyen többletjogosítvánnyal, többletfeladattal nem járt (Korzeniowska – Krawczyk, 2004). A nemzeti tanácsok tehát továbbra is megmaradtak az egységes államszervezet hierarchikus struktúrájában.

⁴⁶ Ustawa z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym – Törvény a nemzeti tanácsokról és a területi önkormányzatokról, 1983. július 20.

3. A kerekasztal-tárgyalások, valamint az önkormányzatiság megteremtésének előkészítése

Az 1970/71-es társadalmi válságot 1976-ban⁴⁷, majd 1980-ban⁴⁸ újabbak követték, melyek nagy szerepet játszottak az ellenzéki csoportok megszerveződésében: 1976-ban az értelmiség soraiból megalakult a Munkásvédelmi Bizottság (*Komitet Obrony Robotników, KOR*), amely az elítélt munkások védelmében lépett fel, 1980-ban pedig – a KSS-KOR⁴⁹ támogatásával – létrejött a Szolidaritás (*Solidarność*) szakszervezet. Az 1980. augusztus 14-én Gdańskban kirobbant sztrájk azonban a korábbiaktól merőben eltérő jellegű volt: az 1978-ban megalakult illegális szabad szakszervezetek szervezték, s pontosan megfogalmazott, 21 követelésből⁵⁰ álló jegyzékkel kezdték meg a hatalommal a tárgyalásokat. A kezdeti sikerek, a Szolidaritás győzelme után 1981. december 5-én a LEMP Központi Bizottságának Politikai Bizottsága a hadiállapot⁵¹ (*stan wojenny*) bevezetése mellett döntött, így a „rendteremtés” a *Wojciech Jaruzelski* vezette lengyel hadsereg és rendfenntartó erők bevonásával, s a Vörös Hadsereg, illetve a Varsói Szerződés határon várakozó csapatai nélkül zajlott le 1981. december 12-ről 13-ra virradóra. A hadiállapot 1983. januári felfüggesztéséig, illetve júniusi eltörléséig megkísérelték felszámolni a Szolidaritást – 1982-ben a Szejm elfogadta a szakszervezeti törvényt, s ez megszüntette az azelőtt létrehozott szakszervezeteket –, de ez nem járt sikerrel: a Szolidaritás földalatti, illegális szervezatként továbbra is működött, ideiglenes bizottsága 1982-ben „a földalatti társadalom” megteremtésére buzdította a társadalmat. A 80-as évek második felében a Szovjetunió belüli végbement változások nem hagyták érintetlenül sem a szocialista országok belpolitikáját, sem a Szovjetunió és a szovjet érdekszférába tartozó országok közötti viszonyokat – s természetesen nagyban hatottak a

⁴⁷ 1976. június 25-én az újabb áremelések miatt számos üzemben sztrájkolni kezdtek a munkások. A felháborodás mértékétől megrettent hatalom – bár a zavargások az 1970-es sztrájk nyomába sem érhetek – indokolatlanul kemény intézkedéseket hozott, s komoly megtorlást hirdetett: ezeket tartóztattak le, majd 400 embert ítélték el gyorsított eljárással, s 500 ellen indítottak bírósági eljárást.

⁴⁸ 1980 júliusának elején a lengyel kormány ismét árrendezéssel próbálta meg orvosolni a gazdasági nehézségeket. A sztrájkok azonnal kirobbantak, a KSS-KOR pedig szervezkedésre szólította fel a munkásságot.

⁴⁹ 1977-ben a mozgalom nevét KSS-KOR-ré (*Komitet Samoobrony Społecznej – „KOR”*; Társadalmi Önvédelmi Bizottság – „KOR”) alakították át. Ezzel a munkások védelmében létrehozott társadalmi mozgalom azt a szélesebb törekvését fejezte ki, hogy ezentúl az egész társadalom védelmében kíván tevékenykedni.

⁵⁰ A béremelésekre, a szabadságjogok és különböző szociális juttatások biztosítására vonatkozó követelések mellett első pontban a „párttól és a munkaadóktól független szabad szakszervezetek elismerésének” igényét fogalmazták meg (Paczkowski, 1997; Szokolay, 1997).

⁵¹ A Magyarországon elterjedt ’szükségállapot’ kifejezés helyett a lengyel elnevezést használom.

világpolitikára is. A gorbacsovi reformok tágabb mozgásteret biztosítottak a szocialista blokk országai számára, s csökkentették azok függőségét a Szovjetuniótól. A lengyel kormány felismerte az ellenzékkel való hatalommegosztás, illetve a részvételükkel zajló mély reformok szükségességét (Regulski, 2003). A kritikai ellenzék megszerveződő csoportjain belül már a 70-es évektől kezdve viták folytak a valódi területi önkormányzatok visszaállításáról, a közigazgatás átszervezéséről. Több tanulmány is keletkezett ebben az időszakban, amelyek a kerekasztal-tárgyalások során a kormányzati oldallal folytatott megbeszélések alatt újra előkerültek (Kulesza, 2002). Az önkormányzatok létrehozásának szükségességét politikai, társadalmi, gazdasági és környezetvédelmi okokkal indokolták (Trembicka, 1999):

1. társadalmi ok: Az önkormányzatok lehetővé teszik a társadalmi alanyiség érzetének kiépítését, amely feltehetően megtöri majd a társadalomban jelen lévő apátiát és erőtlenséget, valamint teret biztosít az alulról jövő kezdeményezések érvényesítésére.
2. politikai ok: Az önkormányzatok biztosíthatják a hatalom tekintélyének megerősítését, visszaállítását. Az önkormányzatot olyan sajátos kísérleti helynek tekintették, amely mintát adhat az országos politika számára is a hatalomról való önkéntes lemondás és a biztosított békés átmenet tekintetében.
3. gazdasági ok: A helyi gazdasági eszközök helyi felhasználása – az addigi redisztributív gyakorlat és a központi tervezés helyett – fokozhatja a gazdasági hatékonyságot.
4. környezetvédelmi ok: Az egész világon nőtt az önkormányzatok szerepének jelentősége az utóbbi évtizedekben a természetes környezet védelmének területén, s emellett bebizonyosodott az is, hogy a problémát nem lehet a helyi társadalmi szervezetek aktív részvétele nélkül megoldani.

Az előbb említett okok és indokok felsorakoztatása után Jerzy Regulski a következő megállapításra jutott:

„A városi és vidéki önkormányzatok bevezetése nélkül ezeket a problémákat nem oldjuk meg. A centralizált hatalomnak nincs lehetősége megoldani a helyi problémákat, s ezt bebizonyította az elmúlt évtized során.” (idézi: Trembicka, 1999:4).

A Szolidaritás 1987 tavaszán – a mozgalom újraaktivizálódása, azaz a legalizálásért folytatott harc kezdetén – a szorosabb együttműködés reményében felvette a kapcsolatot az értelmiségi csoportokkal, s egy évvel később létrehozták az Állampolgári Bizottságot (*Komitet Obywatelski*) annak érdekében, hogy előkészítsék a hatalommal folytatandó

tárgyalásokat (*Regulski, 2003*). A különböző politikai és gazdasági témájú megoldási javaslatok kidolgozására részcsoportok alakultak az Állampolgári Bizottságon belül; a közigazgatási reform alapköveteléseinek megfogalmazásával a *Jerzy Regulski* vezette Helyi Önkormányzatok Bizottsága foglalkozott. A program két alapcélkitűzésévé a valódi helyi önkormányzatok létrehozása az alapszintű közigazgatási egységekben (a városokban és a törvényhatóságokban), valamint az államhatalom egységességéről szóló sztálinista alapelv elvetése vált (*Regulski, 2003; Trembicka, 1999*). A célkitűzések elérésében és az eredmények stabilitásának megteremtésében elengedhetetlenül szükséges az alábbiakban összefoglalt elemek érvényesülésének biztosítása:

1. az önkormányzati jogalanyiség megteremtése;
2. az önkormányzati döntéshozó szervek demokratikus választása;
3. az államigazgatástól elkülönült végrehajtó apparátus létrehozása;
4. az önkormányzatok számára pénzügyi és szervezeti autonómia biztosítása;
5. a magasabb szintű szervek beavatkozási lehetőségének korlátozása;
6. az önkormányzatok bíróság általi védelme.

Az ellenzéki követelésekkel szemben az 1988-ban miniszterelnöki székbe került *Mieczysław Rakowski* azt hangsúlyozta, hogy a párt – amely valójában csak a kozmetikázó megoldásokban volt érdekelt – maga is úrrá tud lenni a kialakult krízisen, s elutasította a tárgyalások lehetőségét (*Regulski, 2003; Szokolay, 1997*). A társadalmi elégedetlenség azonban olyan nagy méreteket öltött, hogy a tárgyalások elkerülhetetlenné váltak. A LEMP Központi Bizottsága 1989 elején elfogadta a szakszervezeti pluralizmust, így a kerekasztal-tárgyalásoknak immár nem volt akadálya. A kerekasztal 1989. február 6-án kezdte meg munkáját. A három fő- és kilenc alcsoportban zajló tárgyalások során a területi önkormányzatok reformja nem jutott főszerephez, ám több munkacsoportban⁵² is zajlott vita a lehetséges változtatásokkal kapcsolatban. A tárgyalások kezdetén a kormányoldal késznek látszott arra, hogy engedélyezze a helyi önkormányzatok visszaállítását, azonban az idő előrehaladtával egyre merevedett az álláspontja, míg végül csak néhány javító intézkedés végrehajtásába egyezett bele, anélkül, hogy a rendszer alapvető jellegzetességein változtatott volna (*Regulski, 2003*).

Az ellenzéki és a kormányoldal közötti véleménykülönbségek négy probléma mentén húzódtak meg (*Regulski, 2003*):

⁵² Tárgyaltak az önkormányzatok jövőjéről a Területi Önkormányzatok Ügyének Csoportjában, a Politikai Reformok Ügyének Csoportjában és a bizalmas tárgyalások idején, Magdałenkában (*Trembicka, 1999*).

1. a nemzeti tanácsok alkotmányos formája

A kormányoldal az egységes államhatalom elvének megfelelően a nemzeti tanácsok eddigi rendszerét kívánta fenntartani, míg az ellenzék fő követelése ennek teljes elutasítása volt (*Regulski, 2003*). Eszerint amikor az ellenzék képviselői arról beszéltek, hogy miként változtassák meg és építsék fel az önkormányzatokat, a kormányoldal a fennálló struktúra jobbítására és tökéletesítésére hívta fel a figyelmet: demokrácia helyett demokratizálásról, önkormányzatiság és önállóság helyett az önkormányzatiság szintjének növeléséről szólt (*Trembicka, 1999*).

2. az államigazgatás az alapszintű egységekben

A kormányoldal azt javasolta, hogy a nemzeti tanácsok végrehajtó szervei egyúttal töltsenek be államhatalmi funkciókat is, s így az államigazgatás továbbra is jelen lenne az alapszintű egységekben, míg az ellenzék jóval világosabb és határozottabb elkülönítést kívánt létrehozni az állami és az önkormányzati igazgatás között (*Regulski, 2003*; *Trembicka, 1999*).

3. a vajdasági igazgatás struktúrája

A kormányzati oldal – annak ellenére, hogy ellenezte a fennálló közigazgatási rendszerben bármilyen változtatást – váratlanul azzal a javaslattal állt elő, hogy egyúttal a vajdaságok szintjén is alakítsanak ki önkormányzati egységeket. Ezzel a tervvel a LEMP egyértelmű célja az volt, hogy a társadalmi nyilvánosság előtt hangsúlyozza a reformok melletti elkötelezettségét, s azt is, hogy programja jóval szélesebb az ellenzékénél (*Trembicka, 1999*). Az ellenzék a vajdaságok helyzetén nem kívánt változtatni, azokat továbbra is az államigazgatás szerveinek tekintette (*Regulski, 2003*). A vajdasági szintű területi önkormányzatok létrehozása álláspontjuk szerint ekkor még több okból sem volt lehetséges: egyrészt alapvető fontosságúnak tartották az ország területi beosztásának megváltoztatását⁵³, másrészt elutasították a vajdának mint a lehetséges önkormányzat végrehajtó szervének pozícióját, tekintettel annak államigazgatási jellegére, harmadrészt pedig veszélyesnek tartották a törvényhatóság és a vajdaság egyidejű átalakítását az állam működésére, stabilitására vonatkozóan (*Regulski, 2003*; *Trembicka, 1999*).

4. a változások sebessége és szervezete, különös tekintettel a helyi választásokra

Az ellenzék, azaz a Szolidaritás képviselői rendszerváltoztatást, s a polgári állam

⁵³ Elfogadhatatlannak tartották ugyanis a fennálló, 49 vajdaságból álló területi – közigazgatási beosztást, s ha ebben a rendszerben hozták volna létre a vajdasági önkormányzatokat, bebetonozták volna ezt az ésszerűtlennek ítélt modellt (*Trembicka, 1999*).

megteremtését kívánták, ennek megfelelően a helyi választásokra vonatkozóan a lehető legkorábbi időpontot és a teljesen demokratikus választási eljárást tartották kívánatosnak. A kormányoldal azonban attól tartott, hogy az ellenzék az önkormányzati választásokat követően olyan nagy hatalomra tesz szert helyi szinten, amellyel képesek lesznek az országos politikára, a központi kormányzatra jelentős nyomást gyakorolni (Regulski, 2003). Ennek megfelelően nem támogatta a gyors átalakulást, hanem azt a javaslatot tette, hogy az átmeneti időszakban a nemzeti tanácsok váljanak az önkormányzatok végrehajtó szerveivé (Trembicka, 1999).

A kerekasztal-tárgyalások végül látszólag minden eredmény nélkül zárultak le – már ami a helyi önkormányzatok létrehozását illeti. A tárgyalásokat lezáró dokumentumban megemlítették ugyan a helyi önkormányzatokat, amelyek az állampolgárok elidegeníthetetlen jogából fakadóan léteznek, valódi ígéretet nem tettek ilyen intézmény létrehozására. Emellett a helyi önkormányzatokat – nemzeti tanácsokat – kivonták az állami intézmények köréből is, azaz rájuk nem vonatkozott a záródokumentumban megjelölt állami reform⁵⁴ sem (Regulski, 2003). A kerekasztal-tárgyalások eredményessége abban fejezhető ki, hogy az addig elszigetelten jelentkező szakértői tudás politikai követeléssé, programmá alakult át (Kulesza, 2002).

A kerekasztal-tárgyalások befejezése után az Állampolgári Bizottság előkészítő és tárgyaló szervezetből választási bizottsággá alakult át, s megkezdte felkészülését az 1989. június 4-re kiírt általános választásokra. Az ÁB programjában helyet kapott az önkormányzatokra, azok megteremtésének szükségességére vonatkozó álláspontja is, amelyet a következőképpen fogalmazott meg: „A városokban és a törvényhatóságokban a valódi helyi önkormányzatok megteremtése kritikus lépés a demokrácia irányába. A helyi önkormányzatoknak a saját területük egyedüli, a központi igazgatástól teljesen elkülönült igazgatójává kell válniuk. A tanácstagokat szabad és demokratikus választás útján kell megválasztani. Csak ha ezek a feltételek teljesültek, akkor lesz értelme annak, hogy a helyi önkormányzatok saját tulajdonnal és pénzügyekkel rendelkezzenek. A városoknak és a törvényhatóságoknak jogokkal kell rendelkezniük ahhoz, hogy társulásokat létrehozzanak, s hogy védelemben részesüljenek a vajdaságok és a központi hatalmak beavatkozása ellen.” (Regulski, 2003:32)

⁵⁴ Az állami intézmények reformja a Szejmet, a Szenátust, az Elnöki Hivatalt és a bíróságokat érintette (Regulski, 2003).

A kialakult szejm- és szenátusbeli erőviszonyoknak megfelelően⁵⁵ a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos indítványokat először a tisztán „ellenzéki” Szenátuson akarták keresztülvinni (Regulski, 2003). A jogszabályi változtatások előkészítésére a Szenátuson belül létrehozták az Államigazgatási és Területi Önkormányzati Bizottságot, amelynek elnöke Jerzy Regulski lett (Kulesza, 2002). A bizottság a következő – a Szolidaritás már idézett választási programjával összecsengő – javaslatot dolgozta ki (Regulski, 2003:35):

1. A törvényhatóság az egy területen élő szabad – azaz nem alapjogaikban korlátozott – egyének szövetsége legyen.
2. A városi és községi helyi önkormányzatok szabad egységek legyenek, azaz az állami struktúrán belül, de attól elválasztva létezzenek; s rendelkezzenek államigazgatástól független végrehajtó szervekkel.
3. A politikai pártok – az állampárti gyakorlattól eltérően – ne avatkozzanak bele önkényesen a helyi önkormányzatok munkájába.
4. A helyi önkormányzatok mint jogi személyek rendelkezzenek saját tulajdonnal.
5. A helyi önkormányzatok rendelkezzenek a pénzügyi eszközök feletti felügyeleti joggal.
6. A helyi önkormányzatok részesüljenek bírósági védelemben, s rendelkezzenek az adminisztratív döntésekkel szembeni fellebbezés jogával.

Lengyelország történelmi tapasztalataiból következik az, hogy az államhatalom decentralizálására csak vonakodva vállalkoztak az aktuálisan hatalmon lévők. A „nemesi köztársaság” káosza, széthúzása, s az államiság, az önálló állami lét ebből fakadó hosszú távú elvesztése arra vezette a II. Köztársaság, majd a Lengyel Népköztársaság politikai vezetését, hogy az ország egységének megtartása érdekében korlátozza a területi egységek autonómiáját. Az óvatos reformok olyan duális struktúrák kialakítását eredményezték, amelyekben a középszintű egységek hatásköre és önállósága korlátozott maradt, s az állam egységességének biztosításának további zálogát látták az önkormányzatok feletti felügyeletet, s az állam kinyújtott kezének szerepét gyakorló vajdák személyében. A decentralizáció – recentralizáció kettőssége ekképpen az egész korszak sajátja, amely legerőteljesebben – miként a szovjet érdekszférához tartozó egész kelet-közép-európai

⁵⁵ Az 1989-es „félszabad” választások során a Szenátusban csaknem az összes képviselői helyet (100/99) megszerezte a Szolidaritás, a Szejmben azonban csak a második legnépesebb frakcióval rendelkező csoport lett. 1989 szeptemberében a Szolidaritás Tadeusz Mazowiecki vezetésével a korábban megtört két szatellitpárttal (Egyesült Néppárt, Demokrata Párt) alakított kormányt (Tálas, 1993).

térségben – a demokratikus centralizmus elvén felépülő tanácsrendszer időszakában csúcsosodott ki. Az egyébként is a központi politikai irányítás és ellenőrzés alatt álló területi egységek további központosítását példázza az 1972-75 között megvalósult közigazgatási reform, amely a járások eltörlésével és a vajdaságok szétaprózásával a területi önállóság, önállósodás megtörésére irányult. A rendszerváltást megelőző tárgyalások időszakában felmerülő vitás kérdések, ellentétes államszervezési és az államhatalom megosztására vonatkozó elvek a korábbiakhoz hasonló megközelítéseken (állami egység versus a régiók, vajdaságok gazdasági, politikai, társadalmi és közigazgatási hatékonyságának biztosítása) alapultak, s már előrevetítették az átmenetet követő időszak közigazgatási átalakításának hosszú, s politikai érdekektől vezérelt, vitákkal terhelt folyamatát.

III. fejezet: Regionális átalakulás Lengyelországban

1. A többlépcsős közigazgatási reform és regionalizáció (1990–1998)

Az állami szférát érintő első, azaz a helyi önkormányzatok reformjának jogi előkészítése végül a korábbi – az államszocializmus idején született – tanulmányoknak és a szenátusi bizottság javaslatának köszönhetően gyorsan haladt (*Regulski, 2003*), így a helyi önkormányzatok (*gmina*) létrehozásáról szóló törvényjavaslatot már 1990. március 8-án elfogadta a Szejm. A törvény és a szükséges alkotmánymódosítás elfogadása előtt azonban néhány olyan kérdésben is meg kellett egyezniük a feleknek, amelyek már a kerekasztal-tárgyalások alkalmával is vitatottak voltak: a helyi választások, valamint a reform sorrendjének eldöntése, illetve az önkormányzati szintek számának meghatározása.

1. A sorrendiség megállapításánál az „ellenzéki” álláspont győzedelmeskedett, azaz az újonnan, a helyi önkormányzati törvény során kialakított intézményekbe tartottak szabad választásokat 1990. május 20-án, s nem a változtatás nélküli nemzeti tanácsokba választottak demokratikus úton tanácstagokat (*Kulesza, 2002*).

2. Az önkormányzati szintek számának meghatározásánál is az „ellenzék” javaslatát váltották valóra. A döntést több vonatkozásban is meg lehet indokolni: egyrészt a közigazgatási beosztás mindössze a törvényhatóság szintjén volt megfelelő méretű; másrészt az ország egész területi beosztását átfogó közigazgatási reform túl sok időt vett volna igénybe; harmadrészt pedig a törvényhatósági önkormányzatok létrehozásával a helyi szint megerősítését tűzték ki célul, ami veszélybe került volna a vele párhuzamosan kialakított magasabb szintű területi önkormányzatok léte miatt, mivel azok nyilvánvalóan uralták volna az egész rendszert (*Kulesza, 2002*).

1.1. Az önkormányzati alapszint megteremtése

A helyi önkormányzatokról szóló törvény⁵⁶ elfogadásával egyidejűleg az Alkotmány módosítására is sor került: a helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt, az állami intézmények közötti helyét meg kellett határozni, s biztosítani kellett a kormányzati hatalomból való részesedésüket is (*Cielecka – Gibson, 1996*). A területi önkormányzatokról részletesebben az 1992-ben elfogadott, ún. „kis-Alkotmány” 5. fejezete, majd az 1997-es Alkotmány rendelkezett. Az alkotmányos rendelkezések alapján

⁵⁶ *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* – Törvény a törvényhatósági önkormányzatokról, 1990. március 8.

a „területi önkormányzat a helyi közelet alapvető szervezeti formája” (*Art.70.1.*), melynek „egységei jogi személyiséggel rendelkeznek” (*Art.70.2.*), s „függetlensége bírói védelem alatt áll” (*Art.165.2.*). A területi önkormányzatok „alapvető egysége a törvényhatóság”, az „egységek egyéb fajtáit törvény határozza meg” (*Art.70.4.*). „A területi önkormányzat a törvényes keretek között a közfeladatok jelentős részét végzi, kivéve azokat, amelyek a törvény szerint a központi államigazgatás hatáskörébe tartoznak.” (*Art.71.1.*) Az önkormányzatok „saját nevükben, saját felelősségükre végzik a rájuk háruló közfeladatokat” (*Art.71.2.*), azonban ha „az állami szükséglet úgy indokolja, a törvény megbízhatja a területi önkormányzati egységet más közfeladat teljesítésével” (*Art.165.2.*). A törvényhatóságok között formálisan, a törvény szövege alapján ugyan nem tesznek különbséget, a gyakorlatban azonban három fajtájuk létezik. Az elhatárolás nem jogi szempontból (jogok és kötelezettségek) s nem is funkcionálisan (feladat- és hatáskörök) történik, hanem a törvényhatóságok területi jellege alapján különböztetünk meg városi (*gmina miejska*), vidéki (*gmina wiejska*) és városi-vidéki (*gmina miejsko-wiejska*) helyi önkormányzatokat (*Kowalczyk, 2000*). A helyi önkormányzatokról szóló törvény a törvényhatóság szervei közé a törvényhatóság tanácsát (*rada gminy*) (*Art.11.a.1.1.*) és a bírót (*wójt*), polgármestert (*burmistrz*) vagy városi elnököt (*prezydent miasta*) (*Art.11.a.1.2.*) sorolja. A helyi önkormányzatokról szóló törvény 5. fejezete lehetővé teszi a tanács számára a törvényhatóság területén – a magyarországi részönkormányzatokhoz hasonló – segédegységek létrehozását (*Malec, 2002*). A segéd- vagy részegységeknek három formája ismert: a *solectwo*, a *dzielnica* (kerület) és az *osiedle* (telep). A *solectwo* a törvényhatóság vidéki (falusi) részein hozható létre.

A helyi önkormányzatokról szóló törvény valamennyi helyi ügyet a törvényhatóságok hatáskörébe, kötelezően végrehajtandó feladatai közé utalta. Az államigazgatási vagy önkormányzat-ellenes lobbi, amely szerint a decentralizációs folyamat túlzottan veszélyezteti az állam működését, azt vallotta, hogy a törvényhatóságok hatás- és feladatkörébe utalni kívánt ügyek lehető legnagyobb részét továbbra is az államigazgatás helyi szerveinek kell megvalósítani (*Regulski, 2003*). A helyi önkormányzatokra átruházott feladatok jelentős része e módon került az 1990 augusztusában újonnan létrehozott államigazgatási egység, a körzet (*rejon*) hatáskörébe (*Kulesza, 2002*). A 268 körzet kiépítése az 1975 előtti járások rendszerén alapult; feladatkörükbe tartozott az államigazgatás hatáskörében maradt szolgáltatások ellátása: a középfokú oktatás, az egészségvédelem, tűzvédelem, közegészségügy, állatorvosi szolgálat stb. A körzetek az

államigazgatás kizárólagos szervei voltak (Kowalczyk, 2000), s a vajda mint az államigazgatás helyi – azaz vajdasági – monokratikus szerve állt az egy vajdaságban található összes körzet élén (Kulesza, 2002). A körzetek létrehozása az államigazgatási lobbizás győzelmét jelentette, s ez azt bizonyította, hogy a helyi önkormányzati reform politikai támogatottsága nem elégséges a folyamat sikeres véghezviteléhez, s hogy a közgondolkodásban továbbra is a centralizált állam és állami struktúra a domináns (Regulski, 2003). A körzetek megszüntetésére 1999-ben, a járások létrehozásával egyidejűleg került sor.

1.2. Az 1998-as közigazgatási reform előzményei

A helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadása mellett már a középszintű közigazgatási szint megteremtésére vonatkozóan is léteztek elképzelések a rendszerváltás időszakában, s az 1990-ben létrehozott törvényhatóságok is a közigazgatási reform, valamint a decentralizáció folytatásának érdekében gyakoroltak nyomást a központi kormányzatra (Głowacki, 2002). 1992 júliusában (az Olszewski-kormány bukását követően) hét jobboldali párt részvételével Hanna Suchocka alakított kormányt. A kormány elkötelezett volt a reformok ügyében; mind a központi kormányzat, a közigazgatás és a területi önkormányzatok működésének racionalizálása, mind a decentralizációs folyamat bővítése – azaz a járási (*powiat*) szintű területi önkormányzatok kialakítása – szerepelt programjukban (Kulesza, 2002). A járási önkormányzatok jogi és működési feltételeinek kidolgozására létrehoztak egy olyan bizottságot, amely – a konfliktusok elkerülése érdekében – a már létező helyi (*gmina*) önkormányzatok részvételével és egyetértésével kívánta kidolgozni és megvalósítani a közigazgatási reformot (Regulski, 2003). A kutatások és a munkacsoportokban történő megoldási javaslatok eredményeként 1993-ban nyilvánosságra hozták az ország új területi beosztásának tervezetét, amely 338 járást tartalmazott (Kowalczyk, 2000). Ezzel egyidejűleg a vajdaságok átalakítására is javaslatokat dolgoztak ki, mert a kormány szándékában állt az 1975-ben létrehozott, szétaprózott vajdasági rendszer megszüntetése. A rendszerváltást követő időszakban a vajdasági struktúra átalakítására vonatkozóan három irányzat alakult ki: az egyik irányzat egy erősen decentralizált, 6-10 autonóm régió (*polandami*) alapuló rendszert preferált, a másik a nagyvárosok és agglomerációjuk köré épített, történelmi alapokon nyugvó 12-13 elemből álló struktúrát javasolt, míg a harmadik 25-30 közötti vajdaságból álló, nem politikai jellegű régiók kialakításában

gondolkodott (*Gorzalak, 1999*). A decentralizáció és a hatékonyság elősegítésére 1993-ban három konkrét elképzelés rajzolódott ki: 12, 17 és 25 vajdaság kialakításáról készítettek térképeket (*Kowalczyk, 2000 Regulski, 2003*).

A Suchocka-kormány azonban 1993 őszén lemondott, s a választásokon győztes Demokratikus Baloldali Szövetség (*Sojusz Lewicy Demokratycznej, SLD*) a reformokat teljes mértékben elutasító Lengyel Parasztpárttal (*Polskie Stronnictwo Ludowe, PSL*) alakított kormányt *Waldemar Pawlak* vezetésével, így az előző ciklus vívmányait figyelmen kívül hagyva a fennálló közigazgatási rendszer és területi beosztás fenntartását követő politika vált meghatározóvá. A PSL – a parasztok és a farmerek érdekeit képviselve, illetve arra hivatkozva – minden radikális, az állami struktúrát érintő változtatással szembehelyezkedett, s tagadta a járások létrehozásának szükségességét (*Kulesza, 2002; Regulski, 2003*). A hivatalos álláspont szerint attól tartottak, hogy a járási szint bevezetésével gyengülne a törvényhatóságok hatalma és forrásszerző képessége, azonban a reformokkal szembeni idegenkedésük alapja valójában a közigazgatás átalakítása után bekövetkező pozíció- és mandátumvesztéstől való félelem volt (*Kowalczyk, 2000*). Az 1995-ös kormányváltást követően mégis elfogadták a korábban tervezett, s a járási reform első lépcsőfokának tekintett (*Regulski, 2003*) ún. nagyvárosi törvényt, melynek eredményeként a nagyvárosok számos helyi jellegű közfeladat⁵⁷ ellátását vették át a központi kormányzattól és az államigazgatástól (*Kowalczyk, 2000; Kulesza, 2002*). Az Oleksy-kormány másik jelentős lépése a *törvényhatóságok* önkéntes szövetségének mint jogi kategóriának a kialakítása volt; a szövetségek – melyeket a járások helyett hoztak létre – a nagyvárosokhoz hasonlóan szintén az addigi államigazgatási feladatokat vették át (*Regulski, 2003*).

Az 1997-ben elfogadott, s népszavazással megerősített új alkotmány nagymértékben támogatta a közigazgatási reformot, bár szövegében nem szerepelt sem az önkormányzati szintek számának meghatározása, sem a szintek nevesítése (*Kulesza, 2002*). A preambulum – az Európai Unióhoz való csatlakozás reményében az uniós alapelveket is beépítve – azonban rögzítette a szubszidiaritás, a 15. cikkely pedig a decentralizáció elvének alkalmazását, s az 1992-es „kis alkotmány” szövegével szemben már világossá válik, hogy a törvényhozónak szándékában is áll más önkormányzati egységek létrehozása a jövőben: az 1997-es Alkotmány leszögezte, hogy a „területi önkormányzat alapegysége

⁵⁷ A feladatok között szerepelt például a kórházak, a középiskolák, a kulturális intézmények fenntartása és működtetése (*Kulesza, 2002*).

a törvényhatóság” (*Art.164.1.*), s hogy a „regionális vagy helyi és regionális önkormányzat más egységeit a törvény határozza meg” (*Art.164.2.*). Az említett „más egységek” megnevezésére a PSL és a Munka Uniója (*Unia Pracy, UP*) ellenállása miatt nem kerülhetett sor, a pártok ugyanis továbbra sem támogatták a járási (*powiat*) szintű önkormányzatok létrehozásának tervét (*Kulesza, 2002; Regulski, 2003*).

Politikai vita a közigazgatási reformról

Az 1997-es választási kampány egyik fő eleme a közigazgatási reform volt, így minden párt állást foglalt a kérdéssel (*Kulesza, 2002*); a PSL és a Valódi Politika Uniója (*Unia Polityki Realnej, UPR*) kivételével minden politikai erő – még a reformot korábban ellenző SLD is – a járások visszaállítása mellett állt. A járási szint mellett a vajdaságok reformja is hasonló központi kérdéssé vált a kampány során – s a PSL kivételével a pártok a nagyvajdasági rendszert tartották a lengyel viszonyok között megfelelőnek. A *Jan Rokita* vezette Közügyek Intézete (*Instytut Spraw Publicznych*) a regionális önkormányzatok bevezetésének lehetőségeit vizsgálta, s tanulmányával végül az 1998-as reform alapjait teremtette meg. Az intézet álláspontja szerint a háromszintű önkormányzati rendszert a szubszidiaritás elve alapján kell megteremteni az unitárius (a föderalizmus lehetőségét elvetették), de decentralizált államban. A vajdaságok a tervezet szerint mint önkormányzatok és államigazgatási szervek léteznének a továbbiakban, s feladataik is – e kettősségnek megfelelően – helyi, regionális és felügyeleti-ellenőrző formát öltének (*Regulski, 2003*).

A választásokat követően két jobbközép, a Szolidaritásból kinőtt párt, a „Szolidaritás” Választási Akció (*Akcja Wyborcza „Solidarność”, AWS*) és a Szabadság Uniója (*Unia Wolności, UW*) kormánykoalíciója alakult meg (*Kulesza, 2002*), amely elkötelezett volt a reformok véghezvitelében. A Jerzy Buzek vezette kormány a korábbi reformelképzelések, kutatási eredmények alapján készítette el 1997-ben a közigazgatás átalakítására vonatkozó javaslatát, mely az állam unitárius jellegének megőrzése mellett háromszintű közigazgatási rendszer létrehozását, a két alsóbb szinten önkormányzati, a vajdaságokban államigazgatási intézményrendszer kiépítését tartalmazta. A javaslat szerint nagy és gazdaságilag erős vajdaságok jönnek majd létre, s a tizenkét vajdaság központjaivá a legnagyobb lengyel városok válnak. Az állam háromszintű területi beosztását ellenző PSL véleménye tért el legnagyobb mértékben a javasolt tervezettől, érvelésüket arra alapozták, hogy a kétszintű területi struktúra olcsóbb, s hogy a fennálló vajdaságok – amelyeket

akkori formájukban kívántak megtartani – is átalakíthatók önkormányzati – államigazgatási egységekké (Głowacki, 2002).

A kormány által beterjesztett javaslattal kapcsolatban számos vita bontakozott ki, mivel sem a létrehozandó területi szintek számának kérdésében, sem a közigazgatási egységek jellegében és szintenkénti számában, sem a területi önkormányzati választások időpontjával és módjával kapcsolatban nem volt konszenzus a parlamenti pártok között (Regulski, 2003). A továbbiakban csak a témánkhöz szorosan kapcsolódó, a vajdaságok száma körül kirobbant vitát ismertetjük.

A reformtervezet kidolgozására felkért szakértők egyöntetű véleménye az volt, hogy a vajdaságok területét meg kell növelni, s a társadalmi és gazdasági fejlődés érdekében felelősségük körét ki kell szélesíteni. Az elemzések alapján három lehetséges vajdasági rendszer körvonalazódott: az 1975 előtti állapotokat visszaállító 17 vajdaságból, valamint 10 vagy 12 régióból álló struktúra (Regulski, 2003). A kormányzó pártok 1998 márciusában a szakértők által is leginkább támogatott 12 vajdaság létrehozására vonatkozó javaslatot terjesztették be a Szejmben.

5. térkép: A 12 vajdasági rendszer területi beosztásának tervezete



Forrás: <http://img239.imageshack.us/img239/3503/woj12pxi4.png>

A törvénytervezet nyilvánosságra kerülése után a reformmal kapcsolatos politikai vita új szintekre, helyszínekre is áthelyeződött. Országos szinten, a pártok közötti vitában a

kormánypárti oldalon elsősorban az optimális nagysággal és a költségek potenciális csökkentésével, illetve a vajdaságok számának növelése esetén a gazdasági egyenlőtlenségek megnövekedésével, míg ellenzéki oldalon a több területi egység esetén megvalósuló egyenlő fejlődés lehetőségével és a gazdaság erősítésével érveltek saját elképzelésük mellett (*Illés P. A., 2000*). Szintén az ellenérvek sorát gyarapította az, hogy a tervezett reform gyengíti az állam unitárius jellegét, emellett nincsen Lengyelországban hagyománya annak a regionális autonómiának, amelyre a kormányoldal az elképzeléseit építi (*Gorzalak, 1999*). A helyi szinten fellángoló elégedetlenségi és tiltakozó mozgalmak a 49 vajdasági rendszerben regionális székhelyként funkcionáló városok esetében váltak jelentőssé, különösen azokban, amelyek a reform végrehajtása esetén elvesztették volna státuszukat. A parlamenti ellenzék a kínálkozó lehetőséget kihasználva a protestáló nagyvárosok mellé állt (pl. *Kwaśniewski* köztársasági elnök is elment kampányolni ezekre a településekre, s támogatásáról biztosította őket), s azt hangsúlyozta, hogy a központi szerepet elvesztő városok számára garanciákat, s egyfajta kompenzációs rendszert kell kidolgozni. A városok elsősorban a munkahelyek számának radikális csökkenésétől tartottak, hiszen a közigazgatás, azaz a vajdasági hivatalok, s az azokhoz kapcsolódó gazdasági szervezetek és egyéb intézmények számos álláslehetőséget biztosítottak. A kisebb vajdasági központok számára egy leépítési hullám katasztrófaközeli állapotot idézett volna elő, különösen akkor, ha figyelembe vesszük az akkori, egyébként is magas munkanélküliségi rátát. A munkahelyek megszűnése mellett attól is tartottak, hogy gazdasági visszaesést eredményez a reform, a befektetők telephelyválasztását ugyanis nagymértékben befolyásolja az, hogy az ügyintézés gördülékeny legyen, ehhez pedig a hivatalok jelenléte és működése szükséges. További, nem kevésbé jelentős aggodalmat keltett a helyi elit képviselői körében az, hogy a regionális reform végrehajtása után városuk elveszíti presztízsét, s ebből eredően a kulturális fejlődés lehetőségét is (*Regulski, 2003*). Az ellenzékben lévő pártok, amelyek a társadalmi elégedetlenség élére álltak, a vajdaságok számát érintő módosító javaslatokat nyújtottak be a parlament alsóházában. A 25 vajdaság kialakításáról szóló tervezetet a Szejm hamar elvetette (*Wysocka, 1998*), a vajdasági székhelyüket elvesztő városok számára azonban kompenzációs megoldást dolgoztak ki: hogy privilegizált helyzetüket valamilyen formában megtarthassák, járási jogokkal rendelkező városokká válhattak⁵⁸. Az SLD képviselőcsoportja által benyújtott, az

⁵⁸ Ez az ún. *powiat grodzki*, amelynek státusza a magyar megyei jogú városokéhoz hasonló.

1975 előtti közigazgatási beosztás visszaállítását célzó törvényjavaslat azonban komoly megoldási alternatívát jelentett, bár a tervezettel kapcsolatban felmerült néhány probléma – elsősorban az, hogy a történelmi régiók visszaállítása aránytalan rendszert hozna létre, s jóval gyengébbek lennének (Lyson, 1998), mint az ideálisnak tartott 12 régió. A 17 vajdaságból álló struktúrát támogatták egyébként azok a tiltakozó városok is, amelyek már 1975 előtt is regionális központok voltak.

A beterjesztett ellenjavaslatok hatására a parlamenti viták újra fellobbantak, s az ellenzéki pártok keményen kritizálták a 12 vajdaság kialakításának tervezetét. Elsősorban azt vetették a kormánypártok szemére, hogy nem veszik figyelembe a társadalmi érdekeket és igényeket, amelyek tiltakozó akciók, s közvélemény-kutatások eredményeiben is tükröződtek. Több parlamenti párt is azon a véleményen volt, hogy népszavazást kellene kiírni, hiszen egy ilyen jelentős reform esetében alapvető fontosságú a társadalmi támogatottság. Erre azonban nem került sor. Az SLD vezérszónoka azt javasolta⁵⁹, hogy a kormány tárgyaljon az elégedetlenkedőkkel, s ne hajtsa végre a tervezetet, mert az egyre súlyosabb társadalmi konfliktusokat eredményezne. Az ilyen nagyléptékű, politikai – gazdasági érdekeket egyaránt sértő reformmal szembeni szinte természetes elégedetlenség mellett egyéb területeken is bírálták a kormányjavaslatot. Az ellenzék hangsúlyozta, hogy a tervezett reform növelné az ország keleti és nyugati részei közötti, már egyébként is jelentős különbségeket, s azt is, hogy a járások és vajdaságok rendszere hosszú távon nem lenne alkalmas az Európai Unió strukturális alapjainak fogadására. A kormány, különösen az AWS azonban a 12 vajdaságból álló rendszert lengyel szinten reálisnak, a területi önkormányzatiság szempontjából megfelelőnek tartotta, olyannak, amely egyszerre tesz eleget a szubszidiaritás elvének, s biztosítja az állam unitárius jellegének fennmaradását. Az AWS vezérszónokának felszólalásából az is kiderült, hogy a párt valójában nyolc régió bevezetését tartotta volna ideálisnak, s hogy a 12 vajdaság tervezete is már egy olyan kompromisszum eredménye, amely csökkentette a leendő közigazgatási egységek gazdasági erejét⁶⁰.

A Szejm Területi Önkormányzat és Regionális Politika, valamint Közigazgatási és Belügyi Bizottsága közösen vitatta meg a törvénytervezeteket, amelynek eredményeként 1998 májusában a 12 vajdasági beosztás elfogadására tettek javaslatot. A bizottsági beszámolóban azonban az elfogadásra javasolt törvénytervezet szövege mellett 17

⁵⁹ <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf?Open>

⁶⁰ <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf?Open>

kisebbségi véleményt is közöltek, melyekben javarészt nem a törvény tartalmi elemeit, hanem inkább a vajdaságok számát, elnevezését és leendő központját kifogásolták a bizottsági tagok, s ezekkel szemben rögzítették saját, a megítélésük szerint ideális állapotokat teremtő elképzelésüket. A vajdaságok száma a kisebbségi véleményekben 12 és 27 között váltakozott (*Sprawozdanie, 1998*).

A kisebbségi vélemények, valamint az ellenzéki pártok módosító javaslatai ellenére a Szejm kormánytöbbsége 1998 júniusában elfogadta a 12 vajdaság bevezetését tartalmazó törvényjavaslatot, amit a szintén kormánypárti (AWS) többségű Szenátus – a kormánykoalícion belül uralkodó ellentétek hatására (*Illés P. A., 2000*) elutasított, s a korábbi 12 vajdaság elfogadása mellett három további kialakítására – Pomorskie, Lubuskie, Opolskie – tett javaslatot (*Uchwala Senatu, 1998*). A Szejm 1998. július 1-jén elfogadta a felsőház módosító indítványát, így az ország területi beosztásáról szóló törvényben 12 helyett 15 vajdaság létrehozását határozták el. A politikai vita élesedését jelezte az is, hogy a baloldali köztársasági elnök, *Aleksander Kwaśniewski* is részt vállalt a konfliktusban⁶¹. A közigazgatási reform kapcsán az államfő megtagadta az állam háromszintű területi beosztásáról szóló törvény aláírását, s azt visszaküldte a parlamentnek (*Kulesza, 2002*). Az indoklás szerint (*Wniosek Prezydenta, 1998*) – a korábbi ellenzéki javaslattal összhangban – történelmi, gazdasági, társadalmi és kulturális érvek, szükségszerűségek mellett a lakosság akaratát is figyelembe kell venni, ezért 17 vajdaság létrehozására van szükség. A köztársasági elnök megítélése szerint „a törvény nem tesz eleget az alkotmány követelményeinek, s általánosságban figyelmen kívül hagyja a helyi közösségek meglévő kulturális és társadalmi kapcsolatait” (*Wniosek Prezydenta, 1998:2*), így a törvényhozó a vajdaságok felsorolásából olyan fontos régiókat kihagyott ki, mint *Staropolska*, illetve *Pomorze Środkowego*. Az indoklás további részében *Kwaśniewski* azzal érvel, hogy a kettővel megnövelt vajdasági létszám nem veszélyeztetné a reform fő célját, a pénzügyi és hatalmi decentralizációt, s hogy a helyi társadalom érdekét nem lehet az államérdeknek alárendelni. A kormánykoalíciót alkotó pártoknak nem volt meg a vétó felülírásához szükséges többségük⁶², s a kormánypárti képviselők szavazási fegyelme sem

⁶¹ A dualista modell alapján kialakított végrehajtó hatalom, illetve az államfő jogositványai, s főként annak gyakorlati megnyilvánulásai alapján Lengyelországot szemiprezidenciális, vagy félelnöki kormányzati rendszerű államként jellemezhetjük, bár ezt többen vitatják (*Chronowski, 2007*); a félpresidenciális jegyek közé sorolhatjuk a köztársasági elnök közvetlen választását, rendeletalkotási jogát, valamint erős vétójogát.

⁶² Az elnöki vétó felülírásához a jelenlévő képviselők 3/5-nek a szavazata szükséges. A jelenlévő képviselők számának pedig meg kell haladniuk az összes alsóházi képviselő felének számát (*Konstytucja 1997, Art 122.5.*)

volt megfelelő (*Illés P. A., 2000*), így a közigazgatási reform végrehajtásának érdekében kénytelenek voltak tárgyalni az ellenzékkel a vajdaságok számáról (*Głowacki, 2002*). Az ebben a légkörben politikai kompromisszumként 1998. július 18-án elfogadott törvény – amely 16 vajdaság létrehozását jelentette – végül egyik fél számára sem volt kielégítő, s a vajdasági erő és hatékonyság is jelentős veszteséget szenvedett (*Wysocka, 1998*). A 16 vajdaság rendszerében nagy aránytalanságok fedezhetők fel, az elvetett 12 régiós tervezetben szereplő középszintű közigazgatási egységek mérete hasonló volt, a jelenlegi beosztás pedig szétaprózta a déli, délnyugati vajdaságokat.

A 12 vajdasággal szemben a kompromisszumos területi beosztás

1. három gyenge vajdaság létrehozásával további négy vajdaságot gyengített meg, s ezzel az egész rendszer működőképességét negatívan befolyásolta;
2. a két gyenge vajdasági főváros (Rzeszów, Olsztyn) számát további hárommal (Zielona Góra, Opole, Kielce) növelte;
3. meghagyta az egy vajdaságon belül lévő nagyvárosok között fennálló konfliktushelyzetet (pl. Gorzów Wielkopolski és Zielona Góra, valamint Toruń és Bydgoszcz között);
4. kettőről ötre nőtt azoknak a vajdaságoknak a száma, amelyek nem rendelkeztek az államhatárral való közvetlen kapcsolattal – ez elsősorban Poznań számára okozott nagy veszteséget (*Wysocka, 1998*).

A közigazgatási reform társadalmi támogatottsága

Nagy, intézményes reformok végrehajtásakor, így a közigazgatás átalakításának folyamatában sem általános, hogy a döntéshozók felismerik, figyelembe veszik a társadalmi igényeket, elvárásokat, s hogy időt szentelnek a társadalom felkészítésére, kellő tájékoztatására – állapította meg *Jerzy Regulski* a közigazgatási reform nyomán kialakult lengyel önkormányzati rendszer működését értékelő művében. Megítélése szerint 1998-ban azt az alapvető hibát követte el a politikai vezetés, hogy nem teremtett kapcsolatot a társadalommal, nem tájékoztatta kellőképpen a lakosságot a reform szükségességéről, annak ellenére, hogy ismeretes volt: a középszint átalakításával kapcsolatban a társadalom kevésbé egységes, mint 1990-ben a törvényhatóságok létrehozásakor volt (*Regulski, 2005*). A politikai elit ellentmondásos viselkedése (*Pálné, 2008*), a parlamenti/politikai viták a regionalizációt, illetve a középszintű közigazgatási egységek kialakítását – a sokkal kisebb, felfoghatóbb léptéket jelentő helyi önkormányzatokkal összehasonlítva –

egyébként is idegenkedéssel fogadó társadalom véleményét negatív irányban befolyásolja, s a kétkedés, az ismeretlentől való félelem sokszor elutasításba fordul át, mint ahogy az a regionális átalakítással kísérletező Portugáliában (1998) és Nagy-Britanniában (2004) a népszavazások során történt.

A lengyelországi részvételi demokrácia, az állampolgári társadalom kialakulatlansága, megkésettisége részben történeti, részben gazdasági okokra vezethető vissza: egyrészt az államszocialista időszak negatív tapasztalatai ma is élnek a társadalmi emlékezetben, s az egyének úgy vélik, nem lehetnek hatással a társadalmi, gazdasági és politikai folyamatokra, döntésekre, másrészt pedig elsősorban az anyagi javak megteremtésére összpontosítanak, s nem is foglalkoznak közügyekkel. A közigazgatási rendszer átalakítása, az önkormányzatok létrehozásának fő oka, a helyi közösségek öngazgatásának és a helyi ügyekben való részvétel lehetőségeinek megteremtése a reform idején nem volt közismert a lengyel társadalomban, mint ahogy az sem, hogy az önkormányzat nem egyenlő a kormányzattal, az állammal, s hogy az állampolgár nem csak az államközösségnek, hanem a helyi társadalomnak is része (*Regulski, 2005*). Jóllehet, a társadalmi önszerveződés, amely a lengyelországi rendszerváltást megelőző egy-másfél évtizedben hatalmas méreteket öltött, s megteremthette volna azokat az alapokat, melyek demokratikus körülmények között alkalmazhatóak, a Szolidaritás stratégiája azonban ezzel éppen ellentétesen hatott: az „önkorlátozó forradalom” ugyanis az államhatalom kiiktatására törekedett, s bár a civil társadalom kiépítése a hagyományos közösségek és kapcsolati hálók újrateremtését célozta, nem voltak válasza a hatalomgyakorlásra, az állami közügyekben való részvételre vonatkozóan (*Baranyai, 2008*). A civil társadalom viszonylag – s különösen kelet-közép-európai összehasonlításban – magas szervezettsége ellenére nem tudott kellő hatást gyakorolni a rendszerváltás utáni politikai kultúra formálására és az állampolgári társadalom kiépítésére, így a közigazgatási reform során sem segíthette a társadalmi elfogadottság és megértés szintjének emelkedését.

A társadalmi elégedettséget – a jobbára egy adott térség lakosságát mozgósító tiltakozó mozgalmak elemzése mellett – közvéleménykutatási eredményekkel szemléltethetjük. A közigazgatási reformfolyamat időszakában, a politikai viták során a legnagyobb közvéleménykutatató cégek rendszeresen mérték a társadalmi hangulatot, így az elemzések lehetőséget adnak arra is, hogy egy-egy nagyobb jelentőséggel bíró politikai döntés társadalmi hatását is értékelhessük.

6. térkép: A vajdasági struktúra 1999-ben (16 vajdaság)



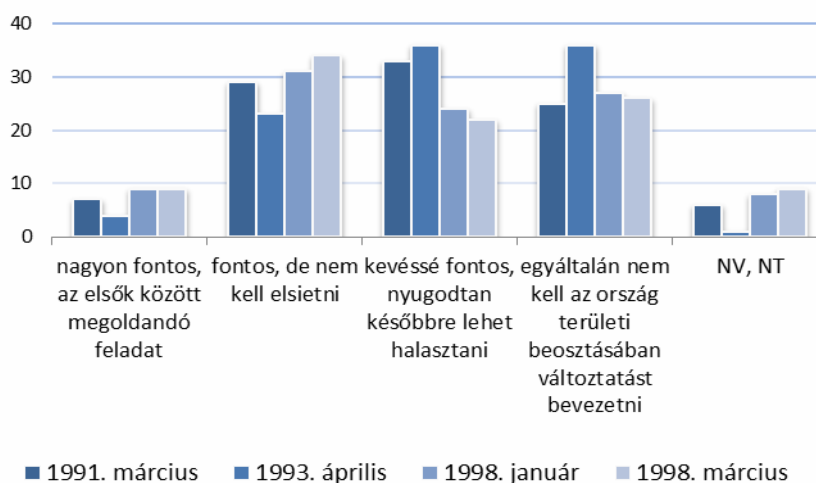
http://www.adam.krynicky.net/lo/mapy/pol_1999.jpg

A közigazgatási reform, illetve az ország területi beosztásának átalakítása a társadalom számára nem bírt kiemelkedő jelentőséggel (1. ábra), s ezen az sem változtatott nagymértékben, hogy a politika napirendre tűzte ezt a kérdést, s ezáltal a média is többen foglalkozott a témával. 1998 márciusában is mindössze a társadalom kilenc százaléka vélekedett úgy, hogy a decentralizációs céllal elindított reformfolyamat az elsők között megoldandó országos feladatok közé tartozik. A pártpreferenciák már itt is éreztették hatásukat (2. ábra): a kormánypártok szavazói sokkal fontosabbnak ítélték meg ezt a kérdést, mint az ellenzéki pártok hívei. Közülük is kiemelkedik a közigazgatási reform szükségességét alapjában megkérdőjelező PSL tábor, amely 57 százalékos arányban utasította el a területi beosztás megváltoztatását.

A reform jelentőségének elismerése azonban feltételezi azt, hogy a társadalom tisztában van annak tartalmi elemeivel, céljával. A felmérések szerint azonban ezzel kapcsolatban a lakosságnak igencsak hiányosak voltak az ismeretei, tehát sem a kormány, sem a politikai pártok, sem a média nem tudta a reform értelmét és célját kellőképpen közvetíteni a társadalom felé. A lakosság nagyobb része a reformtervezet általánosabb, s látványosabb elemeit ismerte – vajdaságok számának csökkentése, számos vajdaság megszüntetése,

járások létrehozása –, konkrétan, a közigazgatási reform eszmei háttérét is érintő válaszokat – az állam decentralizációja, az önkormányzatiság megteremtése és megerősítése, a közigazgatási egységek finanszírozásának megváltoztatása – jóval alacsonyabb arányban adtak (3. táblázat).

1. ábra: A közigazgatási reform fontosságának megítélése, 1991–1998 (%)

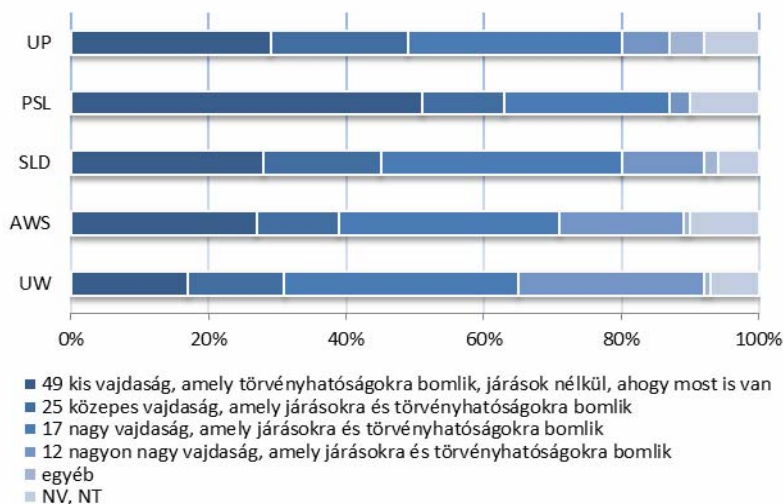


Forrás: CBOS 1998b alapján saját szerkesztés

A kérdéskört a közvéleménykutatók a közigazgatási beosztás megváltoztatását támogatók és ellenzők érvrendszerén keresztül is megvizsgálták. A reformot támogatók a közigazgatási hatékonyság növekedésének, az önállóan gazdálkodó vajdaságok létrehozásának, a közigazgatás állampolgár-közelivé válásának, az államhatalom decentralizálásának, az önkormányzatiság erősödésének érveivel támasztották alá döntésüket, míg a változtatásokat ellenzők elsősorban a reform költségei, a bürokrácia megnövekedése miatt aggódtak, illetve az 1975 óta fennálló „hagyományos” beosztás melletti elkötelezettségüket hangsúlyozták (CBOS, 1998b). Az eredmények alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy a változtatások mellett állók mélyebb ismeretekkel rendelkeztek a reform céljairól – talán éppen emiatt támogatták azt –, míg az ellenzők érvei félelmekből, bizonytalanságból eredtek. Ha az értékelés során a társadalmi státuszcsoporthoz szerinti eredményeket is figyelembe vesszük (TNS OBOP, 1996), világossá válik, hogy mekkora felelőssége van a politikai szereplőknek és a médiának abban, hogy a reform nem érte el a kívánt támogatottságot: a magasabb iskolai végzettségűek, a magasabb beosztásban dolgozók, magasabb jövedelműek, nagyvárosokban élők – akik a reform támogatóinak nagyobb részét alkotják –

nyilvánvalóan tájékozottabbak a közéleti kérdésekben (is), míg az alacsonyabb státuszú társadalmi csoportoknak kevesebb a lehetőségük, s feltételezhetően mérsékeltőbbek az igényeik is erre.

2. ábra: A közigazgatási reform fontosságának megítélése pártpreferenciák szerint, 1998. január (%)



Forrás: CBOS 1998a alapján saját szerkesztés

3. táblázat: A közigazgatási reform célja a lakosság ismeretei szerint

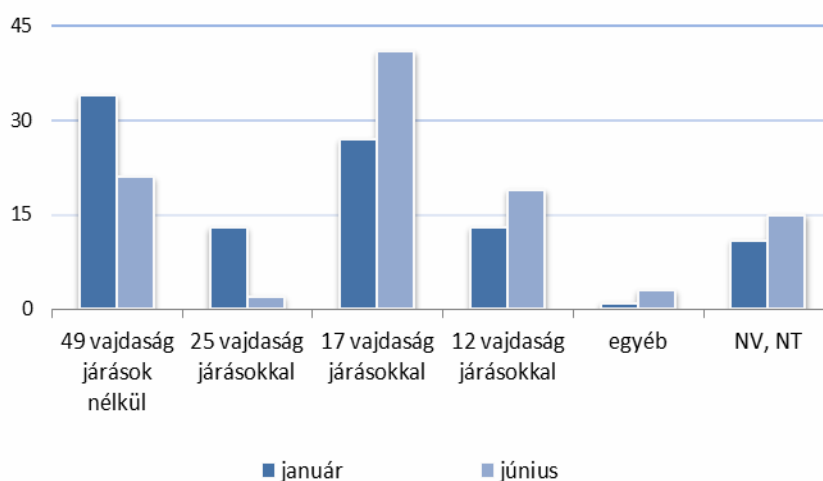
Cél	Említés aránya (%)
A vagdaságok számának csökkentése, számos vagdaság megszüntetése	74
Háromlépcsős közigazgatási beosztás, járások létrehozása	55
Az állam decentralizációja, a helyi hatalom megerősítése, a területi hatalom növelése	8
Az önkormányzatiság megteremtése, erősítése, a helyi önkormányzatok kompetenciájának növelése	7
Általánosságban az állam struktúrájának, közigazgatási beosztásának megváltoztatása	4
A közigazgatási egységek finanszírozásának megváltoztatása, önfinanszírozó vagdaságok	4

Forrás: CBOS 1998b alapján saját szerkesztés

A területi beosztásra vonatkozó különböző elképzelések támogatottságát két olyan időpontban – 1998 januárjában és júniusában – is vizsgálta a CBOS (3. ábra), amikor a tervezetek még hivatalosan nem kerültek nyilvánosságra, illetve amikor már megszületett a (nem végleges) döntés tizenöt vagdaság létrehozásáról. A januári állapothoz képest lényegesen csökkent a szétaprózott, illetve a közepes méretű vagdaságokból álló rendszer

támogatottsága, s felértékelődött a nagyvajdasági rendszer, valamint különösen a hagyományos, 17 vajdaságból álló területi beosztás létrehozásának elképzelése. A Szenátus döntése, illetve a Szejm visszakoázása annyiban befolyásolta a lakosságot, hogy a májusi eredményekhez képest 5 százalékkal mérséklődött a nagyvajdasági rendszer támogatóinak aránya, míg 12 százalékkal nőtt a júniusban elfogadott törvénnél két vajdasággal többet tartalmazó elképzelés támogatottsága.

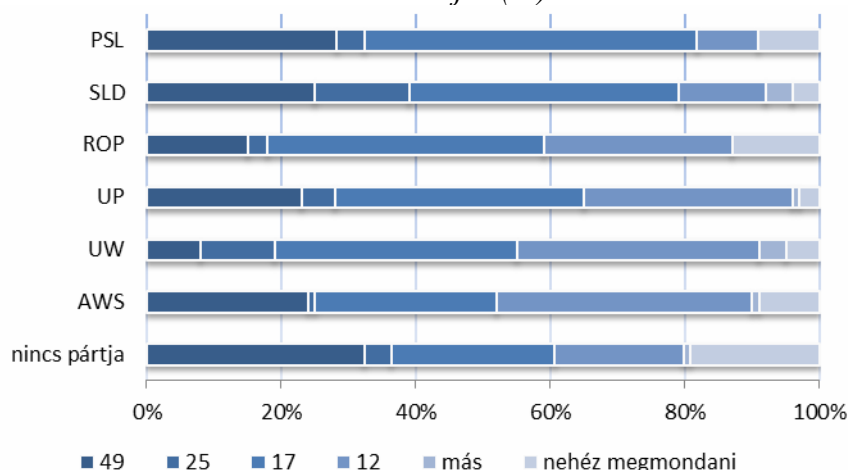
3. ábra: A vajdasági rendszerek társadalmi támogatottsága, 1998. január és június (%)



Forrás: CBOS alapján saját szerkesztés

A parlament mindkét háza által jóváhagyott törvényben foglalt vajdasági beosztással a társadalom valamelyest elégedettebbnek mutatkozott, mint korábban, a politikai megosztottság azonban továbbra is fennmaradt (4. ábra). Sőt, a kormánypárti oldal szavazói nagyobb arányban támogatták a törvényben rögzített vajdaságok számát, mint az előző kormányjavaslatot. Az ellenzéki pártok hívei közül az SLD-tábor kitartott a 17 vajdaság létrehozásának szükségessége mellett, így a törvénnyel több mint 60 százalékos arányban nem értettek egyet. A PSL szavazói – miután bizonyossá vált, hogy a szétaprózott vajdasági rendszert, az állam területi beosztását megváltoztatják – mérsékeltebb ellenállást tanúsítottak, mint korábban. A köztársasági elnöki vétó alkalmazásával kapcsolatban előzetesen a lakosság 36 százaléka úgy vélekedett, hogy *Kwaśniewskinek* tartalmától függetlenül alá kell írnia a mindkét parlamenti kamara által elfogadott törvényt. Ennek ellenére a júliusi vétót követően mindössze 25 százaléuk nem értett egyet a döntéssel. Egy következő lehetséges elnöki közbelépést azonban már csak a társadalom 18 százaléka tudott volna támogatni (CBOS, 1998d).

4. ábra: A vajdasági rendszerek társadalmi támogatottsága pártpreferenciák szerint, 1998. május (%)



Forrás: CBOS 1998c alapján saját szerkesztés

A politikai kompromisszum eredményeként létrehozott, 16 vajdaság kialakításáról elfogadott törvény kihirdetését követően végzett vizsgálat négy alapvető társadalmi csoportot határolt körül: az egyik a status quo (49 vajdaság) fenntartását, a másik 17 vajdaság létrehozását tartotta továbbra is kívánatosnak, a harmadik csoport 17-nél kevesebb számú régió kialakítását támogatta – közülük összesen 19 százalék a két korábban elfogadott tervezetet –, míg a negyedik csoport a közömbösöket és választ adni nem tudókat tömörítette (CBOS 1998f). A törvény elfogadásától számított harmadik hónapban végzett felmérés idején – feltételezhetően többek között azért is, mert az eltelt időszakban volt idejük megismerni a konkrétumokat – a társadalom nagyobb arányban támogatta (46 százalék) a kialakított területi beosztást, mint amilyen arányban ellenezte (33 százalék). A „sikert”, azaz a reform végrehajtását legnagyobb arányban (20 százalék) a megegyezésre törekvő politikai erőknek tulajdonították, míg csaknem ugyanolyan arányban (15 és 14 százalék) tartották a törvény megalkotását a kormánykoalíció és a köztársasági elnök politikai győzelmének (CBOS, 1998f).

A különböző politikai erők támogatóinak válaszait elemezve az látszik, hogy az SLD szavazótábora értékelte leginkább úgy, hogy saját pártja – pontosabban az államfő – sikereként kell elkönyvelni a törvényben foglaltakat. A kormánypártok szavazói elégedetlenek voltak a kormánykoalíció teljesítményével, ezt mutatja az is, hogy az UW tábora a köztársasági elnöknek, az AWS választói bázisa pedig az összes résztvevő politikai erőnek tulajdonította a győzelmet. Az eredményekből arra is következtethetünk, hogy a liberális párt hívei sokkal elkötelezettebbek voltak az eredeti kormányzati

elképzelés mellett, mint a koalíciós partner hívei, s csalódásként élték meg az, hogy a kormány, illetve a parlamenti többség nem tudott kitartani az első tervezet mellett. A PSL szavazótábor értékelt leginkább a kormánykoalíció sikereként a reformot; feltételezhetően azonban nem az elismerés jelentkezett ebben az eredményben, hanem azért gondolhatták így, mert a kormány vetette fel elsőként a területi beosztás megváltoztatásának kérdését, s – attól függetlenül, hogy mennyiben változott meg az eredeti koncepció – el is érték céljukat.

A reform társadalmi megítélésével kapcsolatban azt állapíthatjuk meg, hogy a tájékoztatás korlátossága és elégtelensége alapvetően meghatározta a lakossági hangulatot, amely az egész vitafolyamat során fennmaradt. A társadalom nagy része nem volt tisztában a területi beosztás megváltoztatásának fő céljaival, értelmével, s akiknek feladatuk lett volna az alapvető kérdések tisztázása, azok sem fordítottak erre elegendő figyelmet és energiát. A politika és a média egyaránt felelős abban, hogy a vitát engedte olyan mederbe terelni, ahol már nem esett szó sem az államszervezési elvekről, sem az önkormányzatiság megerősítéséről. A vajdasági társadalom ismerethiányából és bizonytalanságából fakadó helyzetet a helyi elit saját politikai, gazdasági céljai érdekében használta fel, s sok esetben sikerült úgy láttatnia a reformfolyamatot, mint ami veszélyezteti az adott térség fejlődését. A tiltakozóakciók bemutatására pedig nyilván a média is több időt áldozott, mint a közérthető, ám szakszerű tájékoztatásra.

A vajdaságok számáról szóló vita során a parlamentben – főként azt követően, hogy az eredeti, szakértők által megfelelőnek tartott tervezetet elvetették – nem hangzott el egyetlen szakmai érv sem. A felső középszintű egységek számának megnövelése egyes vajdaságok, illetve politikusaik lobbijének, a térségi társadalmi összefogásnak az eredménye. A kompromisszumos területi rendszer pedig sem a politikai pártokat, sem a társadalmat nem tölthette el elégedettséggel, leszámítva természetesen azt a néhány vajdaságot, amely győzelemként értékelhette azt, hogy helyet kapott a regionális struktúrában. A lakosság a parlamenti viták folyamán, szinte függetlenül a pártpreferenciáktól, illetve az éppen aktuális javaslatoktól, végig a 17 vajdaságból álló, hagyományos struktúra visszaállítását támogatta legnagyobb arányban.

1.3. A háromszintű közigazgatási rendszer törvényi szabályozása

Lengyelország jelenlegi, háromszintű területi beosztása 1999. január 1-jétől van érvényben. Az 1972 és 1975 között végrehajtott közigazgatási reform az addigi háromszintű területi beosztást – a járások megszüntetésével – kétszintűvé alakította át. Az 1990-ben létrehozott alapszintű területi önkormányzatokkal a kétszintű beosztás fennmaradt⁶³, de lényeges változást jelentett a nemzeti tanácsok rendszeréhez képest az, hogy az államigazgatási funkciókat leválasztották a területi önkormányzati struktúráról: a vajdaság mint államigazgatási és a törvényhatóság mint önkormányzati egység működött a továbbiakban. Az 1998. június 5-én elfogadott három törvény (a járási és a vajdasági önkormányzatok létrehozásáról, valamint a vajdasági államigazgatásról⁶⁴) hozta létre ismét a háromszintű területi beosztást – ezt 1998. július 24-én törvényben is rögzítették⁶⁵ –, illetve az e mentén kialakuló szervezeti struktúrát.

Az állam területi alapbeosztásának minden szintjén léteznek államigazgatási szervek, melyek létrehozásáról, szervezetéről és feladatköréről az 1998. június 5-én kelt törvény határoz⁶⁶. A területi államigazgatási szerveknek két fajtája van. A különálló/önálló vagy „nem egységesített” államigazgatási szervek (*administracja niezespolona*) központi irányítás alatt álló, elkülönült igazgatási ügykörrel, szervezettel és feladattal rendelkező, döntéseket saját nevükben hozó szervek, amelyek létrehozásáról és megszüntetéséről a központi kormányzat dönt. A szervek létrehozásának alapvető kritériuma az, hogy tevékenységük vagy az egész ország érdekeire, vagy egyetlen vajdaságon túlmutató feladatok végrehajtására terjedjen ki (*Szreniawski, 2004*). Az önálló államigazgatási szervek közé tartoznak például a bányászati, tengerészeti, folyami hajózási, statisztikai hivatalok és felügyelőségek, a vízgazdálkodási igazgatóságok, a katonai igazgatás szervei stb. Az egyesült vagy egységesített államigazgatási szervek (*administracja zespolona*) egyetlen szervben és egy vezető irányítása alatt működnek.

⁶³ A kétszintű területi beosztás mellett valójában már ekkor megjelent a harmadik szint is – a *rejon*, azaz kerület –, azonban ezt nem tekinthetjük „valódi” közigazgatási szintnek, mert csupán kiegészítő jellegű volt, s a vajdasági államigazgatás tehermentesítésére jött létre.

⁶⁴ A lengyel szakirodalom az államigazgatás (*administracja państwowa*) kifejezést olyannyira az államszocialista rendszer időszakával azonosítja, hogy nem alkalmazza a központi hatalom igazgatási funkciójának leírására; államigazgatás helyett minden esetben a kormányzati igazgatás (*administracja rządowa*) elnevezést használja. A magyar terminológiának megfelelően azonban a továbbiakban az államigazgatás kifejezést használjuk.

⁶⁵ *Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa* – Törvény az állam háromszintű területi beosztásának bevezetéséről, 1998. július 24.

⁶⁶ *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie* – Törvény a vajdasági államigazgatásról, 1998. június 5.

A lengyel területi önkormányzati modell dualisztikus, azaz a szervek mind saját, mind delegált feladatokat végrehajtanak. A kialakított szervezetrendszer a háromlépcsős modell alapján szerveződik meg, melyben a szinteket a törvényhatóság, járás és a vajdaság alkotják. Az állami beavatkozás formája alapján felülvizsgálati jellegű állami ellenőrzés alatt áll a területi önkormányzati rendszer, azaz a felügyeleti szerv az ellenőrzés során a törvényeknek, jogszabályoknak való megfelelést vizsgálja. A delegált feladatokkal kapcsolatban azonban az állami ellenőrzés kiterjed a célszerűség, a megbízhatóság és a gazdaságosság kritériumaira is (*Malec, 2002*).

A járási önkormányzatok jogszabályi háttere

A járások kialakításának alapját az 1993-ban, kérdőíves vizsgálat útján létrehozott járási térkép képezte. A kérdőíves felmérés során a törvényhatóságok arról határozhattak, hogy melyik járáshoz szeretnének a későbbiekben tartozni. Az 1998-as konkrét reform idején azonban már nem kérték ki a helyi önkormányzatok véleményét végső határok kialakításában (*Regulski, 2003*). Szintén konfliktus- és versenyhelyzetet teremtett a városok között az, hogy a járáson belül melyikük váljon járási székhellyé. Annak ellenére, hogy a 100-150 egységből álló járási rendszert hatékonyabbnak tartották, végül mégis 373 járást⁶⁷ hoztak létre. Az alsó középszintű egységeket területi jellegüknél fogva városi vagy vidéki járásokra osztották: a vidéki járások (*powiat ziemski*) olyan törvényhatóságokból állnak, amelyek városokból és községekből tevődnek össze, míg a városi járások (*powiat grodzki*) olyan területi egység, melynek területe egy nagyváros területével azonos (járási jogú város), s méretére való tekintettel egyszerre rendelkezik a törvényhatóság és a járás összes funkciójával. Ezzel a jogosultsággal azok a városok rendelkeztek, amelyeknek lakosság száma meghaladta a 100 ezer főt, illetve amelyek 1998. december 31. előtt vajdasági központok voltak (ez volt a fent említett kompenzáció a volt vajdasági székhelyek esetében). A járások területéről kiemelt járási jogú városok elszakították a vidéket korábbi fővárosuktól, s megfosztották őket az addigi „saját” szolgáltatásaiktól és szervezeteiktől, amelyeket ezentúl egy másik közigazgatási egységtől kellett igénybe venniük. A járási szint kiegyensúlyozottságát és hatékonyságát, s ezen belül is a vidéki járások szerepét jelentősen meggyengítette a járási jogú városok létrehozása (*Regulski, 2003*).

⁶⁷ A 373 járáson belül 308 vidéki (*powiat ziemski*) és 65 városi (*powiat grodzki*) járást alakítottak ki (*Kowalczyk, 2000*).

A járás mint alsó középszintű területi önkormányzati egység feladatainak jelentős részét az 1998-as törvény⁶⁸ konkretizálta, melyet a közigazgatási szervek kompetenciáját megváltoztató, a területi beosztás rendszeréről szóló reform előtt egy hónappal fogadtak el (Malec, 2002). A feladatokat tételesen felsorolja az 1998-as törvény 4. cikkelye, mely alapján a járások azoknak a közfeladatoknak a végrehajtásáért felelősek, amelyek meghaladják az alapszint feladat- és hatáskörét.

A járási önkormányzatokról szóló törvény 8. cikkelye a járások szervei közé a közvetlen választással létrejövő járási tanácsot (*rada powiatu*) és a tanács által választott járási igazgatóságot (*zarząd powiatu*) sorolja (Art.8.2. 1-2.). Az igazgatóság a járás végrehajtó testületi szerve, mely a sztarosztából mint az igazgatóság elnökéből, s három-négy másik, a járási tanács által saját soraiból választott tagból áll. A járási igazgatóság feladatának teljesítése során a járási előljáróságra (*starostwa powiatowego*) is támaszkodhat. Az előljáróság irányítója a sztarosza (*starosta*), aki egyben az egyesült (egyesített) államigazgatáshoz tartozó más szervek – a járás szervezeti egységeinek, a szolgálati, felügyeleti és a tűzoltóság szerveinek – vezetője is. Ennek a pozíciónak megfelelően a sztarosza nevezi ki és menti fel az előbb felsorolt szervek vezetőit, jóváhagyja a működési programokat, összehangolja a járási szervek működését, s indokolt esetben ellenőrzést is végezhet (Art.35.). A járási igazgatóság vezetőjeként a sztarosza feladata az államigazgatás mellett a járás folyó ügyeinek irányítása és a járás külső képviselője is (Art.34.1.).

A vajdasági önkormányzat törvényi szabályozása

A vajdasági önkormányzatokról szóló törvényt⁶⁹ a vajdasági államigazgatásról és a járási önkormányzatokról szóló törvénnyel egyidejűleg, 1998. június 5-én fogadta el a Szejm. A vajdaságokban közigazgatási funkciókkal a vajda, az államigazgatás nem egyesült (nem egyesített) szervei és a vajdasági önkormányzatok rendelkeznek⁷⁰. A vajdasági közigazgatás tehát duális jellegű, azaz a vajdaságnak kettős funkciója, s ebből következően kettős igazgatási struktúrája van. A vajdaságok egyrészt területi önkormányzati egységek, másrészt pedig az államigazgatás legnagyobb, dekoncentrált

⁶⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym – Törvény a járási önkormányzatokról, 1998. június 5.

⁶⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – Törvény a vajdasági önkormányzatokról, 1998. június 5.

⁷⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie Art. 1.

szervezeti egységei.

A vajdasági (regionális) önkormányzat feladatai jelentősen eltérnek a törvényhatóságok és a járások feladataitól, hiszen bár tartalmaz „általános” önkormányzati feladatokat is (*Art.14.*), elsősorban a gazdasági és humánpolitikai fejlesztések területére koncentrálnak (*Halász, 2001*). Az önkormányzat feladata a vajdaság fejlődési stratégiájának meghatározása különleges tekintettel a lengyeliség-érzet, valamint a lakosság nemzeti, állampolgári és kulturális öntudatának fejlesztésére és ápolására (*Art.11.1.1*), a gazdasági aktivitás felélesztésére (*Art.11.1.2*), a vajdasági gazdaság verseny- és innovációs szintjének emelésére (*Art.11.1.3*), a jövőbeli nemzedékek igényeinek figyelembevételével a természeti és a kulturális eszközök értékeinek megőrzésére (*Art.11.1.4*), valamint a területi rend fenntartására és formálására (*Art.11.1.5*). A vajdaság fejlődési stratégiájának meghatározása mellett az önkormányzat felelős ennek megvalósításáért, azaz a fejlesztési politika irányításáért is. A vajdaság a fejlesztési stratégiáját a vajdasági programon keresztül hajtja végre, amelyben az regionális önkormányzaton kívül részt vesznek a vajdaság területén található területi önkormányzati egységek, a gazdasági és szakmai önkormányzatok, a vajda vezetésével az államigazgatási szervek, más vajdaságok, a kormányzaton kívüli szervek, a felsőoktatási intézmények és a tudományos kutatóintézetek (*Art.12.*). A vajdasági önkormányzatokat érintő feladatok az alábbiak szerint foglalhatók össze, hozzátéve azt is, hogy a felsorolás nem kizárólagos, hiszen a törvény más feladatokat is a vajdaság hatáskörébe utalhat:

1. technikai infrastruktúra: közutak és tömegközlekedés (*Art.14.1.10*);
2. társadalmi infrastruktúra: közoktatás, ezen belül is a felsőoktatási intézmények (*Art.14.1.1*); egészségvédelem (*Art.14.1.2*); kultúra és műemlékvédelem, illetve műemlékgondozás (*Art.14.1.3*); társadalmi segítség (*Art.14.1.4*); családsegítő politika (*Art.14.1.5*); testnevelés és turizmus (*Art.14.1.11*); fogyasztói jogvédelem (*Art.14.1.12*); munkanélküliség elleni küzdelem, valamint a helyi munkapiac élénkítése (*Art.14.1.15*);
3. közbiztonság (*Art.14.1.14*); védelmi szolgálat (*Art.14.1.13*); vízgazdálkodás, árvízvédelem, ezen belül a vajdasági árvízvédelmi raktár felszerelése és fenntartása (*Art.14.1.9*);
4. ökológiai és területi rend: a vidéki területek modernizációja (*Art.14.1.6*); a területtel való gazdálkodás (*Art.14.1.7*); természetvédelem (*Art.14.1.8*).

A vajdasági önkormányzati szervek közé a törvény a vajdasági szejmiket (*sejmik województwa*) és a vajdasági igazgatóságot (*zarząd województwa*) sorolja (*Art.15.1–2*). A vajdasági közgyűlés intézménye már 1990-től, a törvényhatósági önkormányzatok megteremtése óta létezik, az 1998-as reformmal azonban alapvetően megváltoztatták mind a közgyűlés szerepét, mind a tagság mandátumszerzési lehetőségét. A közgyűlés eredetileg a törvényhatóságok képviseleti szerve volt, amelynek nem volt semmilyen közhatalmi jogosítványa, nem rendelkezett közvetlen hatalommal (*Regulski, 2003*), fő feladata abban állt, hogy a törvényhatóságok és az állampolgárok közötti vitás ügyekben döntsön (*Kowalczyk, 2000*), s hogy kapcsolatot tartson fenn az államigazgatási szervekkel (*Regulski, 2003*). A kvázi-önkormányzat az 1998-as közigazgatási reform során vált valódi önkormányzattá, választott képviseleti szervvé. A vajdasági önkormányzatokról szóló törvény 16. cikkelye alapján a szejmik az önkormányzat döntéshozó-ellenőrző szerve, amely személyi összetételét közvetlen választással nyeri el négy évre. A vajdasági közgyűlés kizárólagos hatáskörébe a törvény 18. cikkelye jogalkotó, szervezeti, tervezési, pénzügyi-vagyonügyi, személyi, vezető-ellenőrző és nemzetközi együttműködési feladatokat sorol. A vajdasági igazgatóság a vajdasági önkormányzat öt főből álló testületi végrehajtó szerve, melynek elnöke az előljáró vagy marsall (*marszałek*). Az igazgatóság végrehajtja azokat a vajdasági feladatokat, amelyek nincsenek sem a vajdasági közgyűlés, sem más vajdasági szervezeti egység számára fenntartva. Az igazgatóság felel a vajdasági közgyűlés határozatainak végrehajtásáért, vajdasági költségvetés végrehajtásáért, a tervezet előkészítéséért, a vajdasági fejlesztési stratégiai tervezet, a területgazdálkodási terv és a vajdasági program előkészítéséért, valamint végrehajtásáért és a vagyongazdálkodásért. A vajdasági igazgatóság feladatainak végrehajtása során a vajdasági önkormányzati egységek és a marsalli (előljárói) hivatal (*urząd marszałkowski*) segítségére támaszkodhat. A marsall az igazgatóság elnökeként szervezi annak munkáját, vezeti az előljárói hivatal munkáját, emellett ő a vajdaság szervezeti egységeinek irányítója és a marsalli hivatal dolgozóinak szolgálati vezetője is (*Malec, 2002*). Az államigazgatási funkciók tekintetében azonban a marsallnak szűkebb mozgástere van, mint a sztarosztának a járásokban, hiszen a vajdasági államigazgatási funkciók elsődleges birtokosa a vajda (*wojewoda*). Vajdasági szinten tehát az államigazgatási feladatok nem egy hivatal és egy személy alatt egyesülnek (mint a járásokban), hanem megoszlanak a vajda és a marsall (azaz az állami és önkormányzati igazgatás), illetve azok hivatalai között.

A vajdasági államigazgatás törvényi szabályozása

A vajdasági államigazgatás szervei a vajda, az egyesített és nem egyesített államigazgatási intézmények, illetve a vajdaság területén lévő területi és egyéb önkormányzatok, amennyiben államigazgatási feladatot látnak el. A vajdasági államigazgatásról szóló 1998-as törvény 7. cikkelye alapján az egyesített államigazgatás feje a vajda, aki e funkciója mellett a Minisztertanács képviselője, a területi önkormányzatok felügyeleti szerve, az államigazgatási eljárási szabályok értelmezésének szerve és az Államkincstár képviselője is a vajdaság területén. A vajda a Minisztertanács területi képviselőjeként felelős a kormánypolitika vajdasági végrehajtását szolgáló feladatok ellátásáért. Felügyeletet lát el az egyesült államigazgatási szervek, illetve a területi és más önkormányzatok államigazgatási feladatainak végrehajtása felett, biztosítja vajdaság területén működő államigazgatási és önkormányzati szervek közötti együttműködést, képviseli a Minisztertanácsot a vajdaságban, s ő jogosult a vajdaság képviseletére is. A vajdákat a közigazgatási miniszter javaslatára a kormányfő nevezi ki, illetve menti fel, s a vajdák feletti felügyeletet is a miniszterelnök gyakorolja, azaz értékeli a vajda tevékenységét abból a szempontból, hogy az megegyezik-e a kormány politikájával. A vajda munkáját két alvajda segíti, akiknek kinevezése és menesztése a vajda javaslatára szintén a kormányfő feladata. Az egyesített államigazgatási szervek, a vajdasági hivatal (*urząd województwa*) vezetőit, illetve osztályvezetőit a vajda jelöli ki. A nem egyesített államigazgatási szervek – felügyelőségek, igazgatóságok – nem tartoznak a vajda irányítása alá, így a vajdasági államigazgatástól független, dekoncentrált intézményekként működnek a vajdaság területén.

A lengyel önkormányzati rendszer rendszerváltást követő fokozatos, majd' egy évtizedet igénylő kiépítése biztosította a közfeladatok lassú és óvatos decentralizálását. A rendszerváltást követő, 1998-ig tartó időszakban továbbra is az államszocializmus ellenzék – kormányoldal konfliktusa maradt volna fenn; a Szolidaritásból kinőtt jobboldali pártok a közigazgatási reform és a valódi önkormányzati rendszer kiépítése mellett elkötelezett politikát folytattak kormányzásuk idején, míg az ezt meg-megszakító baloldali kormányok minden esetben a folyamatok lelassítása, olykor teljes megszüntetése mellett foglaltak állást, s a decentralizáció helyett a dekoncentráció elvét részesítették előnyben. A jelenlegi háromszintű területi beosztás, s az e mentén kiépített önkormányzati rendszer – történeti jellegétől fogva is – tartósnak mutatkozik. Az önkormányzati szintek közül a vajdaság

tekinthető az egyetlen stabil, határozott és megváltoztathatatlan határokkal rendelkező területi egységnek. A járások, s még inkább a törvényhatóságok határai kevésbé állandóak, sőt, kis túlzással azt is mondhatjuk, hogy folyamatos mozgásban vannak.

2. A regionalizáció eredményeinek értékelése

A politikai hatalom decentralizációja, valamint az állam területi beosztásának megváltoztatása, s a közigazgatási reform – a kerekasztal-tárgyalások során képviselt „ellenzéki” elképzeléseknek megfelelően – egyszerre, egymással párhuzamosan zajlott Lengyelországban, s voltaképpen két, egymást erősítő folyamat eredményeként értékelhető: a tradicionális közigazgatási struktúra visszaállításának, a helyi, regionális történelmi-kulturális sajátosságok figyelembevételének (*Bialasiewicz, 2002*) igénye mellett a 90-es években az Európai Unióhoz való csatlakozás lehetősége is a reform elkerülhetetlenségét, szükségességét erősítette. A reformfolyamat sajátja, hogy bár a kelet-közép-európai országokban a strukturális átalakítások során meghatározó erővel bírt az európai regionalizmushoz való alkalmazkodás igénye (*Pálné, 2008*), ez Lengyelországban csupán ráerősített az egyébként is meglévő, több mint egy évtizedes politikai törekvésekre (vö. kerekasztal-tárgyalások). A jelenleg is működő struktúra – bár többen pusztán az endogén fejlődés eredményeként tekintenek rá – az uniós követelményeknek, az önkormányzatiság elvének, valamint a vajda pozíciójának megteremtésével az egységes állam biztosításának sajátos egyvelegét adja (*Sturm – Dieringer, 2005*). A közigazgatási reformfolyamat (1990–1998), valamint a kialakult intézményrendszer, s annak működésének értékelésére több megközelítés alapján is sor kerülhet, témánk szempontjából azonban elsősorban a strukturális és funkcionális elemek elemzése döntő fontosságú. Az intézményrendszer alapján leginkább a francia napóleoni modellre hasonlító (*Dieringer, 2005; Sturm – Dieringer, 2005*), 1999-ben felálló lengyel közigazgatási rendszer egyrészt a létrehozásának körülményeit meghatározó szakmai és politikai viták által alakított, ezáltal (akkor még) bizonytalan struktúrával rendelkezőt, másrészt olyan hiányosságok jellemezték, amelyek meggátolták a valódi decentralizációt, s a területi államigazgatási és önkormányzati intézményeket a hatáskörök meghatározatlanságával a politika színterévé tették, amelyhez – kezdetekben mindenképpen – a társadalom tájékozatlanságból fakadó idegenkedése is párosult. Elismervén azt, hogy az értékelést rengeteg, különböző szempont el lehet végezni,

indokolnunk kell az általunk választott elemek relevanciáját. A jellemzés során használt dimenziók egyrészt azokra a területekre kívánnak összpontosítani, amelyek a reform során célként jelentkeztek (területi, regionális egyenlőtlenségek mérséklése, gazdaságilag erős, az uniós források fogadására alkalmas vajdaságok létrehozása), másrészt pedig azokra, amelyekben a későbbi fejezetben tárgyalt sziléziai (etno)regionalizmus térnyerését és erősödését meghatározó problémák – szubjektív megítélésünk szerint – felmerülhetnek. Elemzésünk során elsőként a lengyel vajdasági rendszer strukturális elemeit, így a határok megváltoztatására tett kísérleteket, azok eredményeit, valamint a jelenlegi, a felső középszint átszervezésére irányuló elképzeléseket mutatjuk be, majd ismertetjük a regionális területi különbségek változásait, a fejlesztéspolitikai eredményeket, a kettős, államigazgatási és önkormányzati irányítás alatt álló struktúra működési nehézségeit, valamint a kialakított vajdaságok tevékenységével és szerkezetével kapcsolatos társadalmi véleményeket, a választói aktivitást, azaz a rendszer elfogadottságát.

Az értékelő elemzés során az alábbi állítások igazolására keressük a választ:

1. A lengyel közigazgatási struktúra egységesítése – jóllehet, az egyes területi szintű egységeknek a középkorra visszanyúló hagyományai vannak – mindkét világháború után jelentős, nagy horderejű feladatként állt a központi kormányzatok előtt. Az I. világháborút és Lengyelország egyesítését követően a korábban orosz, porosz, valamint osztrák törvények alapján létrehozott közigazgatási rendszerek egységes struktúrába rendezése olyan nagy kihívást jelentett, hogy bár a Márciusi Alkotmány elfogadásával (1921) kialakult az alkotmányos keretrendszer, a végleges struktúra csak az 1933-as tagosítási törvény révén jött létre. A II. világháború után roppant feladatként a határeltolás folyamányaként Lengyelországhoz került német, ún. szerzett területek közigazgatási struktúrába illesztésével kellett szembesülnie az ország vezetésének. Az 1946-ra véglegessé váló, s az egész ország területét lefedő vajdasági rendszer harmonizált a tradicionális területi egységekkel, azaz a hagyományos struktúrákon alapult. Az államszocialista rendszer kiépítésének következtében megvalósuló strukturális-funkcionális változtatások (1950) után átszervezés a közigazgatás struktúráját egészen az 1972–75 között véghezvitt háromlépcsős közigazgatási reformig nem érintette. A centralizáció fokozása érdekében végrehajtott reformmal megszüntették a járásokat, s 49 egységből álló szétaprózott vajdasági rendszert hoztak létre, ezzel megbontva a hagyományos, évszázadokon keresztül fennálló területi egységeket (*Szokolay, 1997*). Az átmenet időszakában – a kerekasztal-tárgyalások, s a rendszerváltást követő évtized során –

a „jobboldal”, azaz a Szolidaritás szakszervezeti mozgalom, illetve a szervezetből kinőtt pártok a történelmi egységek visszaállítását, azaz a közigazgatás újabb átszervezését szorgalmazták. Az ellenzékkel folytatott eredménytelen viták azonban patthelyzetet alakítottak ki 1998-ban, s ez a hagyományos történelmi régiókat részben megtartó, részben azokat keresztülszelő 16 egységből álló vajdasági rendszert eredményezett. Az Európai Unióhoz való csatlakozás reménye, a tagság elnyerése utáni, a strukturális alapok keretében megvalósuló támogatáspolitikai hatékony felhasználásával kapcsolatos várakozások is formálták a törvényalkotók állásfoglalását, a nagyrégiós megoldás melletti elkötelezettségét. A főváros esetében is nyilván a hatékonysági szempontok alapján döntöttek úgy, hogy – szemben a cseh megoldással, s hasonlóan a magyarral és a szlovákkal – nem emelik ki közvetlen környezetéből, hanem egy vajdaság (s egyúttal NUTS 2-es egység) keretei közé terelik Varsót és Mazóvia további, egyébként gazdaságilag igen fejletlen területeit.

A felemás megoldás, a tradicionális struktúra megbontása, a meghúzott határok strukturális feszültségeket, társadalmi konfliktusokat eredményeztek, amelyek határváltoztatási kísérletekben, valamint határkorrekciókban öltöttek testet. A kialakított vajdasági rendszer a nem megfelelő méretű és gazdasági erejű régiók, illetve régióközpontok létrehozásával egyszersmind csökkentette a források felhasználásnak hatékonyságát is, s előrevetítette a területi, regionális egyenlőtlenségek további növekedését. A reform társadalmi elfogadottsága – a tájékoztatás helyett a politikai viták előtérbe helyezéséből fakadóan elsősorban a célok ismeretének hiányában – elégtelen volt, s erőteljesen pártpolitikai alapon szerveződtek meg, melyek nehezítik az egyes regionális intézmények legitimitásának, s a térségek regionális identitásának kialakulását.

2. A hagyományosan centralizált Franciaország területi rendszere, egyértelmű hatásmegosztást nélkülöző közigazgatási berendezkedése közös vonásokat mutat a rendszerváltást követően kialakított lengyel háromszintű, duális igazgatási struktúrával. Franciaország közigazgatási struktúrája is duális, azaz az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás elkülönült szervezetrendszerbe tagolódik, önálló feladat- és hatáskörökkel bír. Az igazgatási rendszer településekre (*commune*), kantonokra (*canton*), körzetekre (*arrondissement*), járásokra/megyékre (*département*) és régiókra (*région*) bomlik⁷¹, amelyek közül a települési és a megyei szint egyben önkormányzati egység is. A

⁷¹ A közigazgatási rendszeren belüli hangsúly az 1990-es évektől kezdődően egyre inkább a városrégiókra helyeződött át. A Jox- és a Chevènement-törvényeknek köszönhetően az állam erőteljes ráhatására

decentralizáció és a szubszidiaritás elvének 1982-es deklarálásával a régiókban létrejöttek a választott képviseleti szervek (*Pálné, 1999*), de a napóleoni modellt az utóbbi évtizedben, a 2003-as alkotmánymódosítással valamelyest átalakító országban sem sikerült teljességgel tisztázni az államigazgatási és az önkormányzati igazgatási rendszer közötti hatásköri megosztást, s kudarcba fulladt a decentralizált választott testületek hatalmának egyértelmű megerősítése is, ami a kialakított lengyel közigazgatási rendszer belső konfliktusaihoz hasonló problémákat eredményezett. A területi államigazgatás élén Franciaországban a prefektusok állnak, akik az állam helyi képviselői a megyékben, s a belügyminiszter irányítása alatt végzik tevékenységüket. Az alkotmány valamelyest általános felsorolása mellett pontos feladataikat az 1964-es, 1982-es és a 2004-es rendeletek szabályozzák: a prefektus a helyi önkormányzatokkal szembeni állami képviseletért, a biztonsági kérdések különböző aspektusainak, a hivatalos dokumentumoknak, valamint a törvényességnek biztosításáért felelős. A 2003-as alkotmánymódosítás több ponton is érintette, illetve bonyolította a hatásköri problémakört; egyrészt alkotmányos jogállást biztosított a régióknak, így az ország a regionalizált államok körébe lépett (*Pálné, 2008*), másrészt pedig szűkítette a prefektusok mozgásterét azzal, hogy feladataikat a felügyeletre és hatósági hatáskörre korlátozta (*Pálné, 1999*). A tényleges decentralizációt, valamint az önkormányzati irányítású regionális politikát ellehetetleníti a központi hatalom bizalmát élvező, tradicionálisan erős hatalommal rendelkező prefektusok gyakorlata, amely lobbitevékenységükben, valamint a hagyományosan e tisztséghez kötődő irányító funkciókhoz való erőteljes ragaszkodásban nyilvánul meg. 1999-től a lengyel vajdaságok is duális igazgatási rendszerben, azaz két vezető irányítása alatt állnak. A vajda-pozíció megtartásában – amellet, hogy egy tradicionális posztról beszélünk – az állami egység fenntartásának, a központi szint regionális hatalmának garanciáját látta a kormánykoalíció (*Sturm – Dieringer, 2005*).

A francia modell adaptálásával Lengyelország egyúttal a prefektus posztjával összefüggő problémákat is átvette. A duális struktúra élén álló, a minisztertanács által kijelölt vajda (vö. francia prefektus), valamint a vajdasági önkormányzat által megválasztott marsall közötti tisztázatlan hatáskörmegosztás, illetve a funkciók eltérő legitimitásának jellege számos, rendszerbe kódolt konfliktus forrása.

(költségvetési finanszírozás, kiegészítő szubvenciók) egyre jelentősebb szerepet vállaló településközi együttműködések a nagyvárosok és a szuburbán települések között valódi funkció- és munkamegosztás alakítottak ki (*Csomós, 2010; Somlyódyné, 2011*).

2.1. Határváltoztatások

A kialakított közigazgatási rendszer strukturális stabilitásának egyik jele az, ha a reform során megállapított határok változatlanul fennállnak az elkövetkező időszakban. A lengyel vajdasági rendszeren belül az eltelt tizenegynéhány év során mindössze két határváltoztatásra került sor, így a rendszer stabilitása e szempontból nem kérdőjelezhető meg, annak ellenére sem, hogy a közigazgatási egységek, s különösen a vajdaságok határainak meghatározását széleskörű viták, demonstrációk és tüntetések előzték meg. A 1998. évi, az ország háromszintű területi beosztásáról szóló törvény 7. cikkelye kötelezte a parlament két házát, a Szejmet és a Szenátust, valamint a Minisztertanácsot az új közigazgatási rendszer értékelésére, amelyet a közhatalmi szerveknek legkésőbb 2000. december 31-ig kellett elvégezniük. A törvény arról is rendelkezett, hogy bármilyen, e jogszabályban lehatárolt közigazgatási egység határainak módosítása, a területi korrekciók csak az értékelés alapján, az eredmények ismeretében mehet végbe⁷².

Megvalósult határváltoztatások

A törvényi szabályozásnak megfelelően a vajdasági határok jelentősebb megváltoztatására a reform életbelépése után nem sokkal, de csak az értékelést követően, azaz 2001-ben, illetve 2002-ben kerülhetett sor; a Śląskie vajdasághoz csatolt Sławków (2001), valamint a Małopolskie vajdaságba illesztett Szerzyny törvényhatóság (2002) korrekciói a létrehozott régiók működési elégtelenségét, illetve az adott vajdasággal való azonosulás lehetetlenségét példázzák. A vajdasági rendszer kialakítása óta eltelt egy évtized során (1999–2009) hét kisebb határkorrekció⁷³ is történt, azonban ezek csupán egy-egy törvényhatóság valamely kisebb egységét, többnyire vidéki területeit érintették. Az átsorolások legnagyobb részben, négy alkalommal a Mazowieckie vajdaság területének csökkentésével jártak. Mindkét fent említett, egy egész törvényhatóságot átsoroló határváltoztatás érintette a Małopolskie vajdaságot, az egyik korrekció nyugati területéből csípett le egy darabot, míg a másik a keleti oldalon toldott hozzá egy törvényhatóságot. A két eset további közös vonása az, hogy a törvényhatóságokat az 1998-as reform folyamán kiszakították korábbi, kisebb területi kiterjedésű vajdaságuk – Sławków a Katowickie

⁷² Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa Art. 7. 1–2.

⁷³ A területi változásokról a http://www.stat.gov.pl/bdl/app/slow_poje.poje_lista# oldalon lehet részletesebben tájékozódni.

vajdasághoz, Szerzyny pedig a Tarnowskie vajdasághoz tartozott – területéből, ekképpen hagyományos kapcsolataik megszakadtak, s egy teljesen más struktúrában kellett (volna) megtalálniuk a helyüket. A határváltoztatások érdekében mindkét területen helyi népszavazást tartottak, Sławkówban még a reform életbelépése előtt, 1998-ban, Szerzynyben pedig közvetlenül azután, 1999-ben. Jelentős különbségek tapasztalhatók ugyanakkor a referendumok eredményeiben, ami a helyi társadalmak eltérő mértékű elégedetlenségére és érdekeltségére utal.

A sławkói törvényhatóságban tartott helyi népszavazás a lakosság 79,9 százalékos részvétele mellett zajlott, s a megjelentek 99,3 százaléka döntött a Śląskie vajdasághoz való csatlakozás mellett. A határváltoztatás érdekében lakossági kezdeményezésre társadalmi szervezet is létesült „Egyesület Sławków város Śląskie vajdasághoz való tartozásáért” (*Stowarzyszenia na Rzecz Przynależności Miasta Sławkowa do Województwa Śląskiego*) néven, amelynek tagsága elérte a 600 főt.

A helyi társadalom mellett a városi tanács is elkötelezett volt a határkorrekció mellett, ennek bizonyítékeként a testületen belül egy bizottságot is létrehoztak „Eseti bizottság Sławków Śląskie vajdasághoz tartozásáért” (*Komisja Doradza ds. Przynależności Sławkowa do Województwa Śląskiego*) néven (*Ziemia Będzińska, 2012*). A változtatás igénye javarészt a korábbi kapcsolatok, kötődések megszűnése miatt merült fel mind a településvezetés, mind a lakosság körében. Fontos érv volt az, hogy Sławków történetileg, valamint funkcionálisan is kötődik a Felső-Sziléziával határos *Zagłębie Dąbrowskie* elnevezésű, erősen urbanizált és iparosodott területi egységhez, amely jelenleg a Felső-Sziléziai Ipari Régió keleti részét alkotja. Ezek alapján joggal vethető fel az, hogy Sławków számára a fejlődési lehetőségek mind a tervezési, mind fejlesztési szempontból kedvezőbbek, ha ezzel a területtel alkot egy egységet. További, főként a társadalmi álláspontot alátámasztó magyarázatként szolgálhat az, hogy a reform előtti közigazgatási rendszerben Sławków a térség legnagyobb, 1999-től járási jogú városának, Dąbrowa Górniczának az intézményrendszerét, szolgáltatásait vette igénybe, s ezt a reform után egy távolabbi várossal, Olkusszal volt kénytelen felváltani, amellyel hagyományosan nem volt kiépült kapcsolatrendszere. A határváltoztatás érdekében a helyi társadalom minden követ megmozgatott, nagyfokú aktivitásuk eredményeként a téma gyakran szerepelt a médiában is, s a különböző politikai állású országgyűlési küldöttek is támogatták, valamint képviselték az ügyet a Szejmben.

7. térkép: Sławków az Olkuski járás részeként a határváltoztatás előtt



Forrás: <http://ww2.senat.pl/k4/DOK/DR/500/a3.htm>

A döntésre jogosult Minisztertanács végül 2001. május 31-én kiadott határozatában úgy döntött, hogy a Sławkótot a Małopolskie vajdaságból kimetszi, s a Śląskie vajdasághoz csatolja (*Rozporządzenie, 2001*). A városi törvényhatóság így 2002. január 1-jén a Będziński járás részévé vált, amelynek különlegessége az, hogy a Sławków és a járás többi része – a közük ékelődő járási jogú város, Dąbrowa Górnicza miatt – nem is határos egymással (8. térkép).

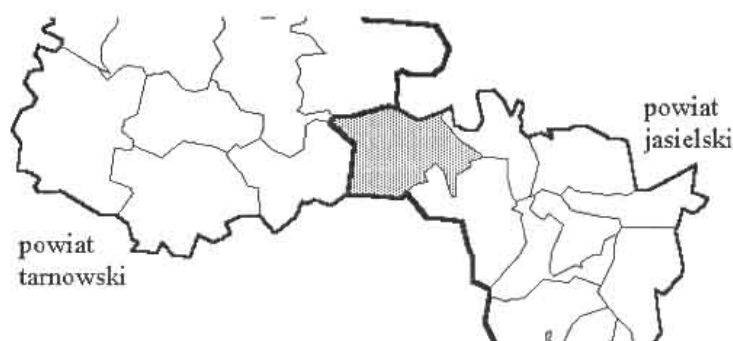
8. térkép: A Będziński járás közigazgatási beosztása



Forrás: <https://www.osp.org.pl/hosting/mapy/slaskie/bedzinski.jpg>

Szerzinyben a Małopolskie vajdasághoz való csatlakozás lakossági támogatottsága nem volt annyira erős, mint az előbb bemutatott esetben, hiszen a törvényhatóságban tartott népszavazáson csak a voksolásra jogosultak 59,84 százaléka jelent meg, s közülük is csak 79,7 százalék támogatta a határváltoztatást. A korrekció ellenzői ebben az esetben joggal érvelhettek azzal, hogy a társadalmi igény nem egyértelmű, hiszen az igennel voksolók gyakorlatilag kisebbségben voltak.

9. térkép: Szerzyny a Jasielski járás részeként a határváltoztatás előtt



Forrás: <http://ww2.senat.pl/k4/DOK/DR/500/a3.htm>

Az sem volt nyilvánvaló, s bebizonyítható, adatokkal alátámasztható, hogy a korábbi vajdasági székhellyel, Tarnów-val való kapcsolatok erősebbek, mint az egyébként közelebb fekvő Jasłoval. A szerzyny törvényhatóságban a helyi önkormányzat állt ki határozottabban a vajdaság-váltás mellett, s három éven keresztül küzdött a határkorrekcióért, amit végül 2002. június 25-én rendelt el a kormány (*Rozporządzenie 2002*). A 2003. január 1-jével életbe lépett változtatás a vidéki szerzyny törvényhatóság a Podkarpackie vajdaság Jasłoi járásától átkerült a Małopolskie vajdaság Tarnowskie járásához.

A fent említett két eset – azzal együtt, hogy a különböző társadalmi szereplők érdekeltségeit és mobilizációit tekintve nem is kezelhető egységesen – az érintett területek méretét és az ügyek horderejét tekintve is – Lengyelország területi kiterjedését, illetve a 49 kisvajdaság 16 közigazgatási egységbe történő átszervezésének feladatát alapul véve – jelentéktelen epizód a közigazgatási reformfolyamat egészében. A két törvényhatóság szempontjából természetesen nem érdektelen, hogy korábbi kapcsolataik megszakadtak, s új, ismeretlen területi egységbe sorolták őket, azonban egy teljesen ötletszerűen átalakított vajdasági határrendszer számos ilyen jellegű kezdeményezést, elégedetlenkedést eredményezett volna. Megállapíthatjuk, hogy a két apró, de igazolhatóan szükséges változtatást, visszarendezést a reformfolyamat során elkövetett hibák eredményezték. A hagyományosan egy bizonyos várostérséghez kötődő törvényhatóságok a kapcsolatok felszámolásából fakadó potenciális problémákat még a reform életbe lépése előtt jelezték, azonban ezeket – nyilván a mérsékelt erejű lobbija miatt – nem tudták érvényesíteni, ám a strukturális keretből fakadó funkcionális zavarok megszüntetésére a népakaratnak megfelelően viszonylag hamar sor került. A határok megváltoztatására azóta azonban

semmilyen kísérlet nem irányult, melyből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a jelenlegi közigazgatási keretekkel a társadalom, illetve a korábban zúgolódó helyi – térségi politikusok, nagyvárosok megbékéltek, s hogy a rendszer a strukturális megoldások tekintetében működőképesnek bizonyul.

10. térkép: A szerzyny törvényhatóság elhelyezkedése a Tarnowskie járásban



Forrás: https://www.osp.org.pl/hosting/katalog.php?id_w=7&id_p=154&id_g

Új elképzelések

A közigazgatási reform egyik fő célja az ország területén meglévő területi egyenlőtlenségek, fejlettségbeli különbségek mérséklése volt, ennek érdekében dolgozták ki a (kezdetben 8, 10, majd) 12 vajdaságból álló struktúra tervezetét, amely nagy, gazdaságilag erős és működőképes egységek létrehozását célozta (Wysocka, 1998). A regionális egyenlőtlenségek egyrészt a nagyvárosok és az ország többi része, másrészt pedig az ország keleti és nyugati része között tapasztalhatók (Gorzela, 1999, 2002). Ennek megfelelően a hagyományosnak számító Polska „A” és Polska „B” felosztás mellett megjelent a háromosztatú Polska „A” (nagyvárosok), Polska „B” (fejlettebb nyugati területek) és Polska „C” (fejletlen keleti területek) különbségtétel, amely képes kifejezni a valódi egyenlőtlenségeket (Schmidt, 2010)⁷⁴. A keleti és nyugati része közötti különbségek történelmi, strukturális okokra vezethetők vissza (Gorzela, 1999; Gorzela – Kozak 2010), a vajdaságok földrajzi helyzete, ebből fakadó történelmi múltja⁷⁵, a

⁷⁴ A nagyvárosok helyett egyes elemzések a főváros és az ország többi része közötti szakadékra hívják fel a figyelmet (OECD, 2008), ami kétségtelenül helytálló, azonban a nagyvárosok és az őket körülvevő térségek közötti egyenlőtlenségek – általános problémaként, a fővárost és térségét is magában foglalva – inkább rámutatnak a gondokra.

⁷⁵ Lengyelország XVII. századi felosztása után az egyes országrészek eltérő fejlődési utat jártak be a „hódító”

domináns nemzetgazdasági ágazat és az intenzív gazdasági fejlődés területi mintái, az államszocialista és a rendszerváltás utáni fejlesztéspolitika prioritásai, valamint az EU támogatáspolitikájának sajátosságai egyaránt az egyenlőtlenségek kialakulását, illetve azok növekedését és megmerevedését idézték elő (*Czemieli-Gzybowska*). A fejlettségbeli különbségek, illetve az intraregionális területi egyenlőtlenségek indították útjukra azokat az elképzeléseket, amelyek a központi, azaz a fővárost is magában foglaló Mazowieckie vajdaság felosztására, átszervezésére irányulnak.

Lengyelország a közigazgatás átalakítása során úgy döntött, hogy a fővárost nem önálló egységként, hanem tágabb környezetébe beágyazva alakítja régióvá, így Varsó az öt körülvevő Mazowieckie vajdaság központjaként szerepel az új közigazgatási rendszerben. A másik megoldásra is találunk példát a térségben, hiszen pl. Csehország a főváros önálló régióként való meghatározását választotta, s az egyben NUTS 2-es szintű fejlesztéspolitikai területi egység is. Az így kialakított struktúra Prága számára jelentősen korlátozta, illetve elzárta az uniós források lehívásának lehetőségét, mivel a terület fejlettsége meghaladta az EU-átlag 75 százalékát. A tervezési-statisztikai régiók lehatárolásának időszakában hazánkban is számos vita folyt Budapest pozíciójáról, a központi területi egység határainak meghatározásáról, melynek háttérében elsődlegesen a különböző regionális megoldások és a fejlesztés-, illetve támogatáspolitikai következmények latolgatása, az előnyök és a hátrányok feltérképezése állt. Hasonló dilemmával szembesültek a szlovákok is, akik a fővárost szintén egy nagyobb régióba (*Bratislavský kraj*) ágyazva határolták le, igaz, ez a NUTS 2-es egység egyben közigazgatási egység is⁷⁶.

Varsó tehát regionális szinten – csakúgy, mint Budapest vagy Pozsony – tágabb környezetével alkot egy tervezési-statisztikai egységet, ami a Strukturális Alapokból származó források elosztás során (is) számos konfliktust generál. A Mazowieckie vajdaság feldarabolását, a főváros kiemelését célzó politikai erők és társadalmi szervezetek alapvetően a fejlesztéspolitika visszasságai miatt tűzték ki zászlajukra elképzeléseiket,

állam jellegétől függően. Valódi modernizációra csak a porosz uralom alá került országrészben került sor (Gorzela, 1999; Schmidt, 2010)

⁷⁶ Csehország és Szlovákia sajátos megoldást alkalmazott régióinak kialakításakor: a létrehozott, önkormányzattal rendelkező régiók nem az Európai Unió forrásainak elosztásakor figyelembe vett NUTS 2-es szintnek megfelelő területi egységek, hanem sokkal inkább hagyományokhoz kötődnek, valamint helyi (földrajzi, gazdasági, politikai) érdekeknek felelnek meg. A régiók mellett kialakították az uniós pénzek lehívására alkalmas NUTS 2-es egységeket is, azonban ezek csupán tervezési – statisztikai jellegűek, sem testülettel, sem hatáskörrel nem rendelkeznek. Csehországban 14 államigazgatási – önkormányzati kerület (régió), valamint 8 NUTS 2-es régió van jelenleg, míg Szlovákiában a 8 közigazgatási kerület (régió) mellett 4 NUTS 2-es szintű területi egységet alakítottak ki.

azaz a strukturális változtatási igény mögött funkcionális, s különösen pénzügyi okok húzódnak.

A Mazowieckie vajdaság Lengyelország legnagyobb területi egysége (az ország területének 11 százaléka, kb. 35 558 km²), melynek lakossága meghaladja az ötmillió főt. A csaknem kétmillió fő városra (517 km², 1,7 millió fő), a közvetlen agglomerációs térségre (900 ezer fő) és a tágabb értelemben vett hátszágra bontható vajdaság Varsón kívül további öt középvárost foglal magában: Radom 222 ezer, Płock 126 ezer, Siedlce 77 ezer, Ostrołęka 54 ezer, Ciechanów pedig 45 ezer lakossal rendelkezik⁷⁷ (GUS, 2011). A főváros és a Mazowieckie vajdaság közötti egyenlőtlenségek, fejlettségbeli különbségek jelentősek, ami a térség földrajzi elhelyezkedéséből is adódik. Az ország keleti részének elmaradottsága nemcsak az ún. Kelet-Lengyelországra (*Polska Wschodnia*), s azt alkotó öt vajdaságra, hanem a fővárosi régió vidéki területeire is jellemző. A döntően alacsony termelékenységű mezőgazdaság által dominált gazdasággal, az elmaradó, illetve lassú ipari szerkezetátalakítással, a nagymértékű, főleg a fiatal, képzett rétegeket érintő elvándorlással, valamint az elégtelen közlekedési kapcsolatokkal meghatározható térség a viharos gyorsasággal fejlődő, nemzetközi nagyvállalatok jelenlétével, magas szintű szolgáltatásokkal, kiemelkedő humán tőkével jellemezhető Varsó közelségének inkább hátrányait, semmint előnyeit élvezi. A katasztrofális közlekedési viszonyok következtében a fővárosba áramló tőke később sem terül szét a vajdaságban, azaz nem idéz elő pozitív irányú változást a tágabb térségben. Éppen ellenkezőleg, a koncentrált térben, azaz a varsói metropolisztérségben elhelyezkedő munkahelyek elszívó hatással bírnak a vajdaság távolabbi vidékein élő, javarészt fiatal és képzett munkaerőre, így – a legpesszimistább, ugyanakkor legvalószínűbb forgatókönyv szerint – a hátszág lassan előregszik, elnéptelenedik, s mivel humán tőke hiányában az endogén fejlődés is elképzelhetetlen, az intraregionális különbségek tovább növekedhetnek. A térség esélye elsősorban a korszerű közlekedési hálózat kiépítésében, a szubregionális centrumok megerősítésében rejlik, hiszen az infrastrukturális fejlesztések a metropolisztérségen kívüli térségekben telephelyek létrehozására vagy új vállalkozások indítására ösztönözhetik a befektetőket (ESPON, 2010; Gorzelak – Jałowiecki, 2010)).

A Mazowieckie vajdaság átszervezésére mind felülről, a politikai szférából, mind alulról, a régióban található, elégedetlen szubregionális központokból, középvárosokból tapasztalhatóak törekvések. A top-down kezdeményezés a Jog és Igazságosság (*Prawo i*

⁷⁷ http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/warsz/ASSETS_11p_04_01.pdf

Sprawiedliwość, PiS) vezetőjéhez, a 2010-es szmolenszki repülőgép-szerencsétlenségben elhunyt köztársasági elnökhöz, *Lech Kaczyński*hoz kötődik, akinek elképzelését halála után ikertestvére, az ex-miniszterelnök *Jarosław* vitte tovább. A 2005-ös köztársasági elnökké választása előtt Varsó polgármestereként (2002–2005) tevékenykedő *Lech Kaczyński* a főváros kiszakítására, s a varsói vajdaság megteremtésére tett javaslatot. Az érvelés alapját a Mazowieckie vajdaságon belüli fejlettségbeli különbségek, s ezeknek az uniós fejlesztéspolitikával összefüggő problémái adták. Az összregionális szinten gazdag vajdaságon belül az egy lakosra jutó GDP Varsóban kilencszer nagyobb, mint a középváros Ostrołękában, s a főváros gazdasági fejlődésének dinamikája előbb-utóbb ellehetetleníti a források lehívását a vajdaság egészében. A probléma megoldását, az igazságtalannak tartott helyzet megoldását ekképpen *Kaczyński*, illetve a PiS a jelenlegi régió két részre, Warszawskie és Mazowieckie vajdaságra történő felosztásában látta, így kívánva biztosítani a regionális alcentrumok számára a további, uniós forrásokból biztosított fejlődés lehetőségét.

4. táblázat: A GDP megoszlásának területi különbségei a Mazowieckie vajdaságban, 2009

Járás (NUTS 3)	egy lakosra jutó GDP (zł)	egy lakosra jutó GDP Lengyelország = 100 (%)	egy lakosra jutó GDP Mazowieckie vajdaság = 100 (%)
Ciechanowsko-płocki	38476	109,3	68,2
Ostrołęcko-siedlecki	26153	74,3	46,4
Radomski	26163	74,3	46,4
Warszawa	105340	299,2	186,8
Warszawski wschodni	28694	81,5	50,9
Warszawski zachodni	42819	121,6	75,9

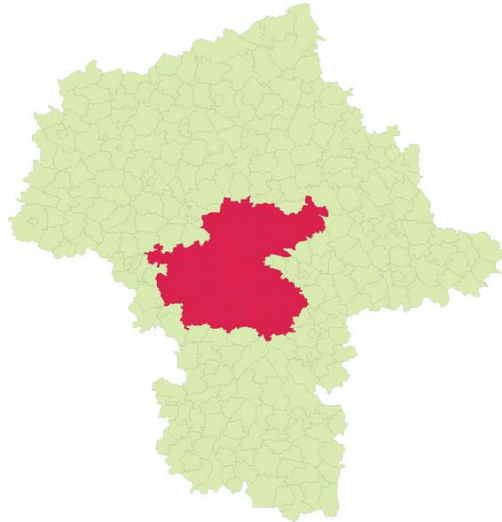
Forrás: GUS, 2009

A tervezett Warszawskie vajdaság területi kiterjedésére vonatkozóan több elképzelés is napvilágot látott. Az egyik megközelítés csak a főváros közigazgatási területét érintette, míg mások ennél nagyobb, döntően funkcionális egységekben gondolkodtak. Az elképzelések közül kiemelhető három, amelyek korábbi, vagy jelenleg is napirenden lévő közigazgatási tervezetek alapján rajzolódtak ki.

A legkisebb területi kiterjedésű egység a Varsói Városi Egyesülés (*Warszawski Zespól Miejski*) korábbi tervezetén alapul, amelynek létrehozásáról 2001-ben fogadott el a parlament törvényt, azonban a köztársasági elnöki vétót követően már nem írták felül azt.

Az 1952 előtt fennálló Warszawskie járás határai alapján kialakított egyesüléshez Varsón, illetve a Varsón belüli törvényhatóságokon kívül egyéb, a főváros környezetében lévő járások (Grodziski, Legionowski, Otwocki, Piaseczyński, Pruszkowski, Warszawski zachodni és Wołomiński), s az ezeket alkotó törvényhatóságok is hozzátartoztak volna (11. térkép).

11. térkép: A Varsói Városi Egyesülés tervezett lehatárolása a Mazowieckie vajdaságon belül



Forrás:

http://pl.wikipedia.org/w/index.php?title=Plik:Warszawski_Zesp%C3%B3%C5%82_Miejski.png&filetimestamp=20070113093400

A Varsói Fővárosi Kerület (*Warszawski Okręg Stołeczny*) létrehozását 2000-ben kezdeményezték a parlament alsóházában, a tervezet azonban nem kapott kellő támogatást a törvényerőre emelkedéshez. A javaslat Varsó és a környező törvényhatóságok egy járásba történő integrálását tartalmazta, amely így összességében 59 helyi önkormányzatot foglalt volna magában, s az ország legnagyobb területű járásává vált volna (12. térkép).

A harmadik, legnagyobb kiterjedésű elképzelés alapját a Varsó és a környező települések alkotta varsói agglomeráció adja. A Varsói Metropolisztérség (*Obszar Metropolitalny Warszawy*) kialakítását a 2003-ban elfogadott, a területrendezésről és területfejlesztésről szóló törvény⁷⁸ tette lehetővé, amely a metropolisztérségeket mint nagyvárosok és funkcionális térségük együttes területét határozta meg. A konkrét kritériumok

⁷⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Törvény a területrendezésről és -fejlesztésről, 2003. március 27.

<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20030800717>

(népességszám, szolgáltatási szektorban foglalkoztatottak száma, felsőfokú intézményben tanulók száma, jelenlévő, nemzetközi kapcsolatokkal rendelkező kutató-oktató intézmények, repülőtér, négy- és ötcsillagos szállodák, valamint 2006–2008 között megvalósuló nemzetközi kiállítás) alapján metropolisznak tekinthető Varsó, a Felső-Sziléziai Agglomeráció (Katowice és térsége), Krakkó, Łódź, a Hármásváros (Gdańsk – Sopot – Gdynia), Poznań, Wrocław, a Bydgoszcz – Toruń bipólus, Szczecin, illetve Lublin. A metropoliszok csoportosíthatók típusuk (városi, illetve vidéki metropolisztérségek), illetve a központok száma alapján (monocentrikus, illetve policentrikus metropolisztérségek), határaikat azonban sem a koncepciók, sem a központi jogszabályok nem határozzák meg, a lehatárolás az adott térség képviselői szerveinek feladata. A Varsói Metropolisztérség szintén a Mazowieckie vajdaság központi részét tömöríti, a lehatárolás alapján határozottan kirajzolódik a vajdasági központ, valamint a regionális alközpontok által szervezett térségek közötti határvonal (13. térkép).

12. térkép: A Varsói Fővárosi Kerület tervezett lehatárolása a Mazowieckie vajdaságon belül



Forrás:

http://pl.wikipedia.org/w/index.php?title=Plik:Warszawski_Okr%C4%99g_Sto%C5%82eczny.png&filetime_stamp=20070113093113

A metropoliszfunkciók fejlesztésének, s a tágabb agglomeráción belüli kapcsolatok szorosabbá fűzésének szükségességét senki nem vonja kétségbe (Gorzalak, 2005), ugyanakkor ez a folyamat semmiképpen nem egyezik meg a közigazgatási egységek megváltoztatásának, a vajdaság megbontásának, kettéosztásának javaslatával. A PiS fővárosi vezetése a metropolisztérség kialakítását azonban a Warszawskie vajdaság életre

hívásával koronázná meg, azzal érvelve, hogy ez a megoldás mind Varsó, mind a fennmaradó vajdaság számára pusztán előnyöket jelent. A Warszawskie vajdaság létrehozásával a főváros számára megnyílik a lehetőség a saját üteme szerinti fejlődésre, míg a jelenlegi Mazóvia további része – az egy főre jutó GDP csökkenésével – többletforrásokhoz juthat az európai uniós forrásokból (Dąbrowski, 2006).

13. térkép: A Varsói Metropolisztérség a Mazowieckie vajdaságon belül



Forrás: Obszar Metropolitalny Warszawy, 2008:17
www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/warsz/ASSETS_publication_el_omw.pdf

Hasonló érveléssel találkozhatunk a 2006-ban alakult társadalmi szervezet, a Szeretem Radomot Egyesület (*Stowarzyszenie Kocham Radom*) elképzeléseiben is. Radom a Mazowieckie vajdaság déli részén fekvő középváros (népessége 2010-ben 222 496 fő), melynek fejlődését inkább gátolja Varsó közelsége, semmint előnyöket jelentene számára. A potenciális fejlődési lehetőséget jelentő együttműködés hiánya periférikus helyzetben tartja az egykori vajdasági központot, amelyet a főváros árnyékában erőteljes migráció és az egyéb tőkék elszívása sújt, azaz pusztán kiszolgáló-funkciókkal rendelkezik (Lisowski, 2000). A helyzettel elégedetlen szervezet fő célkitűzései között szerepel a Mazowieckie vajdaság struktúrájának megváltoztatása, illetve Radom korábbi közigazgatási szerepkörének visszaállítása. A Mazowieckie vajdaság területének átszervezését megítélésük szerint a fejlesztéspolitika sajátosságai indokolják, a források elosztása teljesen aránytalanul, a régió gazdagabb területeinek javára történik: az egyesület

elnökének bejegyzése szerint a regionális operatív program kulcsprojektjeinek 61 százaléka a varsói agglomeráció területére koncentrálódik, s lényegesen nagyobb támogatási összegekben részesül a vajdaság nyugati részén fekvő, gazdasági jelentőségéből fakadóan gazdag Płock, mint a nála kétszer nagyobb, súlyosabb munkanélküliséggel sújtott Radom.

A Warszawskie vajdaság megteremtését szintén funkcionális alapokon elképzelő szervezet a fennálló vajdasági rendszer egészének kritikáját fogalmazza meg. Meglátásuk szerint a politikai alkuk mentén kialakított, társadalmi elfogadottságot nélkülöző struktúra igazságtalan rendszert eredményezett, amelyben az azonos nagyságú városok közötti különbségek közigazgatási értelemben hatalmasak. A korábbi vajdasági székhelyi címét elveszített Radom a közigazgatási reform után járási jogú várossá vált, míg más, esetenként kisebb, s kevesebb lakossal rendelkező, hasonló térségi jelentőségű városokat – Kielce, Toruń, Opole, Zielona Góra – megtartottak ebben a rangban. A varsói agglomeráció, a Varsói Metropolisztérség vagy akár a három NUTS 3-as statisztikai alrégió összevont területén kialakítandó Warszawskie vajdaság mellett a fennmaradó területekből kialakítható egy közepméretű vajdaság kb. 2,3 millió lakossal, melynek – feltehetően – Radom lenne a központja, ám erre az elképzelés ismertetésekor konkrét javaslatot nem tesznek (*Kluziński, 2010*). A Varsó és térségének kiszakítása után megmaradó Mazowieckie vajdaság földrajzi fekvése ugyanakkor nem indokolná azt, hogy a Warszawskie vajdaságot körülölelő területi egységben a legnagyobb, ám az északi területektől távol fekvő, így nehezen megközelíthető Radom legyen a központ. Feltehetően ennek köszönhetően alakult ki a szervezeten belül az a másik lehetséges forgatókönyv, amely a varsói térség kiemelését követően a környező vajdaságokhoz csatolná a Mazóviából fennmaradó területeket (*14. térkép*). Így a radomi térség a Świętokrzyskie vajdasághoz, a siedlecki a Lubuskie vajdasághoz, míg az ostrołękai a Podlaskie vajdasághoz kerülne, miközben a varsói funkcionális egység a vele szoros együttműködésben lévő Płockkal és térségével egyesülve alkotná a Warszawskie vajdaságot. Ezzel megítélésük szerint a térségben kiegyensúlyozott vajdasági szerkezet alakulna ki (*Kluziński, 2010*), ugyanakkor a régiók számában nem – így az intézményrendszerben sem – állna be, különösen a működési költségeket érintő változás. Az egykori politikai vezetés, valamint a civil kezdeményezésekkel szemben a tudomány nem tartja igazságtalannak a jelenlegi Mazowieckie vajdaság működését, s a régió szétrobbantását éppen a Varsón kívüli területek fejlődésének biztosítása érdekében tartja

elképzelhetetlenek. Egyes vélemények szerint a PiS elképzelése pusztán választási kampányszlogen, hiszen sem Varsó, sem a vajdaság többi részének nem áll érdekében a szétszakadás. A területváltogatás nemcsak az állami költségvetést terhelné meg nagymértékben – bár ez sem elhanyagolható szempont –, hanem újabb hatalmas egyenlőtlenségeket eredményezne a megmaradó Mazowieckie vajdaságban, amelyek a középvárosok (Płock, Ostrołęka, Siedlce, Radom és Ciechanów) és az egyre elszegényedő valódi vidéki térségek között alakulnának ki. A vajdaság szétszakítása reménytelen helyzetbe hozná a Varsón kívüli területeket, hiszen a jelenlegi regionális büdzsé nagy része a fővárosban és környékén létesült vállalkozások és az ott dolgozók adóbevételeiből áll össze. Amennyiben ezek az összegek a bármilyen funkcionális egységben létrehozott Warszawskie vajdaság költségvetését gyarapítják, a fennmaradó területeknek esélyük sem lesz sem a jelenlegi intézményrendszer, infrastruktúra fenntartására, sem a szükségszerű fejlesztésekre. A felosztás továbbá konfliktusokat generálna a két vajdaság között, hiszen nyilvánvalóan problémák adódnának a közszolgáltatások igénybevétele, a természeti erőforrásokhoz való hozzáférés körül, amely területeken a főváros és a szélesebb értelemben vett környéke igenis egymásra van utalva (*Gazeta Wyborcza, 2010b*).

14. térkép: A Mazowieckie vajdaság felosztásának egyik lehetséges formája



Forrás: <http://www.mir.pl/woj-mazowieckie.html>

2.2. A területi, regionális egyenlőtlenségek változásai

Az állami feladatok decentralizációját is nehezen megemésztő lengyel központi kormányzat (*Schmidt, 2010*) recentralizációs törekvései már a háromszintű rendszer működését követően jellemzővé váltak, ami elsősorban a pénzügyi források vonatkozásában nyilvánult meg: a feladatok decentralizálását kezdetben nem követte a források decentralizálása. A vajdaságok bevételeinek mindössze 15,9 százalékát alkották a saját források, a fennmaradó összegek a központi költségvetésből megosztott bevételeiből, állami és speciális támogatásokból származtak. Jóllehet, a 2004-es közfinanszírozási törvényt követően a decentralizált források növekedtek, ennek ellenére korlátozott maradt – különösen a területi önkormányzatok szintjére telepített feladatokat tekintve – a vajdaságok (és a járások) pénzügyi önállósága (*OECD, 2008*). A korlátozott adóbevételi jogosítványok, a regionális fejlesztéspolitika központi finanszírozása ellehetetlenítették a valódi decentralizált vajdasági hatalomgyakorlást, s a regionális szükségletekre alapozott fejlesztési tervek, az ún. regionális tervszerződések végrehajtását (*Józsa, 2011*). E jellemzők alapján nevezte a lengyel, de úgy általában a kelet-közép-európai közigazgatási reformokat Yoder „sekélynek”, ami a regionális intézményrendszer működési nehézségeiben, azaz a pénzügyi decentralizáció megvalósításának és a konkrét források megjelölésének hiányában, a hatásköri problémák megjelenésében és akuttá válásában, valamint a regionális különbségek növekedésében egyaránt megmutatkozott (*Yoder, 2003*). A területi egyenlőtlenségek mérséklésére nem tudott érdemi hatást gyakorolni sem az európai uniós támogatáspolitikai, sem az állami fejlesztéspolitika, a közigazgatási reform tehát ezt a célját nem érte el. A fejlesztéspolitikai irány megváltoztatásának szükségességét a lengyel vezetés is érzékelte, így kezdeményezte a fejlesztéspolitika irányításának, a támogatási és a fejlesztési rendszer új alapokra helyezését. A támogatások egyszerű elosztását ennek megfelelően 2013 után felváltja az egyes térségek endogén folyamataira és erőforrásaira alapozott politika. Az intézkedéscsomag az ágazatközi, horizontális fejlesztéspolitikai beavatkozásokra helyezi a hangsúlyt, amely a térségi szükségletek és hatások hangsúlyozása mellett a többszintű kormányzás érvényesülését is eredményezi, ami a regionális önkormányzatok és egyéb, nem kormányzati szereplők döntéshozatali részvételével valósul meg. Az új tervezési időszakban a hatékonyság, illetve a hatékonyság növelésének jegyében a regionális politikai végrehajtásáért felelős rendszer átalakul éppenúgy, mint a finanszírozás egyes elemei (*Márkusné – Mezei, 2012*). Értékelésünket a területi egyenlőtlenségek változásainak szemléltetésével kívánjuk

alátámasztani, melyre statisztikai adatok elemzésén keresztül nyílik lehetőség. Az elemzés időtávja a 2000 és 2010 közötti időszak, részben azért, mert az Európai Unióhoz történő csatlakozás előtti időpont alkalmas a korábbi területi egyenlőtlenségek ábrázolására, részben pedig azért, mert kellően részletes adatok csak a 2010-es évre vonatkozóan állnak rendelkezésünkre. A fenti időtáv ugyanakkor kellőképpen tág ahhoz, hogy értékelje a területi különbségek – különös tekintettel az uniós tagság előtti és az azt követő időszak közötti – változásait.

A fejlettség, így a regionális fejlettség mérésére elsődlegesen a bruttó hazai termék különböző adatait, változásait alkalmazzák, azonban megítélésünk szerint ezek mellett nem hagyhatóak figyelmen kívül egyéb gazdasági, s különösen olyan alapvető társadalmi adatok, amelyekből a fejlettség, fejlődés egyéb aspektusaira lehet következtetni. Az összes adattípus esetében a folyamatok elemzésére helyezzük a hangsúlyt, azaz nemcsak a különbségek egy-egy kiragadott év alapján történő jellemzésére, hanem szélesebb időtávban a változások érzékeltetésére is törekszünk.

A regionális különbségek változásainak elemzése során ma már gyakran alkalmaznak az abszolút értékeken túlmutató mutatószámokat, ezért értékelésünket mi is az uniós támogatások megítélésének kritériumaként is használt egy főre jutó GDP összegének az uniós, valamint a lengyelországi átlaghoz viszonyított arányának vizsgálatával kezdjük. Az Európai Unión belül végbement változások, a taglétszám bővítése és a relatíve fejletlenebb országok csatlakozásának eredményeképpen a lengyel NUTS 1-es szintű régiók fejlettsége – természetesen a belső, endogén folyamatokkal együtt – növekedést mutat az egy főre jutó GDP tekintetében, azonban a dinamika az egyes területi egységek, s különösen az azokat alkotó vajdaságok esetében eltérő. A legerőteljesebb fejlődés a központi régió esetében regisztrálható, melyen belül elsősorban a fővárost is magában foglaló Mazowieckie vajdaság dinamikája jelentős. Hasonló léptékű fejlődésre egyetlen másik vajdaság sem volt képes, bár a nyugati határhoz közel eső Dolnośląskie, Wielkopolskie, valamint a Śląskie vajdaságok arányváltozása eléri, illetve meghaladja a tíz százalékpontot. Az uniós átlaghoz viszonyított változások – a fent említett speciális körülmények miatt – azonban nem alkalmasak a belső területi különbségek növekedésének vagy csökkenésének valódi bemutatására, ezért szükségesnek tartjuk – a lengyelországi átlagot alapul véve – a belső változások szemléltetését is. Az egy főre jutó GDP országos átlagát a korábban említett négy vajdaság haladta és haladja meg, azonban míg a fővárosi és az Dolnośląskie régió növelni tudta részesedését, a Śląskie és a

Wielkopolskie vajdaság aránya stagnált, illetve kismértékben csökkent. Jól látható, hogy elsősorban a központi régió, s ezen belül is a Mazowieckie vajdaság eredményeinek, fejlődési dinamikájának köszönhető a lengyel átlag alakulása, melynek következtében a többi régió, kivéve a fentebb említett, valamint a Łódzkie vajdaságokat, arányváltozása negatív előjelű, azaz a regionális különbségek növekednek.

5. táblázat: Az egy főre jutó GDP aránya nagyrégiók (NUTS 1) és vajdaságok (NUTS 2) szerint

Területi egység	Egy főre jutó GDP aránya (%)			
	EU = 100		Lengyelország = 100	
	2000	2009	2000	2009
Lengyelország	25	35		
Központi régió	33	48	120,5	125,7
Łódzkie	23	32	90,0	91,3
Mazowieckie	38	55	151,0	160,1
Déli régió	25	34	97,4	96,5
Małopolskie	22	30	87,0	85,8
Śląskie	27	37	107,7	107,2
Keleti régió	18	25	73,1	71,8
Lubelskie	18	23	70,0	67,2
Podkarpackie	18	24	69,8	68,5
Świętokrzyskie	20	27	77,5	77,6
Podlaskie	19	26	75,2	73,7
Észak-nyugati régió	26	34	99,4	93,2
Wielkopolskie	27	37	106,5	106,3
Zachodniopomorskie	26	30	101,7	87,9
Lubuskie	23	30	90,1	85,4
Dél-nyugati régió	25	35	94,2	95,4
Dolnośląskie	26	38	103,9	109,0
Opolskie	22	28	84,4	81,7
Északi régió	23	30	89,7	85,3
Kujawsko-pomorskie	23	29	91,5	84,7
Warmińsko-mazurskie	20	26	78,3	73,8
Pomorskie	25	34	99,4	97,3

Forrás: Eurostat, illetve GUS alapján saját szerkesztés

A megtermelt GDP abszolút összege és területi eloszlása, illetve ezek változásai hasonló regionális különbségeket jeleznek. A GDP több mint egyötödét a Mazowieckie vajdaságban termelik meg, s a vizsgált időszak alatt valamelyest növekedett is a régió részesedése. A második legjelentősebb GDP-termelő Śląskie vajdaságban ugyanakkor valamelyest csökkent, míg a harmadik helyen álló Dolnośląskie vajdaságban nőtt az arány. Pozitív előjelű változás mindezek mellett a szintén nagyobb országos jelentőséggel bíró Małopolskie és Wielkopolskie vajdaságban tapasztalható, ami a GDP-termelés koncentrálódására utal. Az adatok nem terjednek ki az intraregionális viszonyokra, azonban joggal következtethetünk arra, hogy a GDP jelentős része a nagyvárosi centrumokban és azok környékén keletkezik, így nem is vajdaságok, hanem inkább egyes várostársaságok koncentráló hatásáról beszélhetünk⁷⁹.

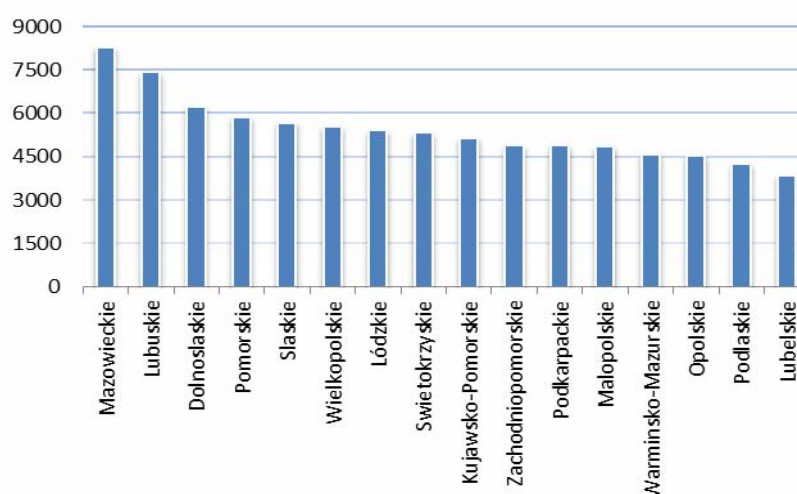
A GDP mellett fontos gazdasági, fejlesztési mutató az adott területre való beruházásoknak, azaz a külföldi és/vagy belföldi tőkebefektetéseknek az összege. A befektetések országos összegének dinamikája 2000 és 2010 között az első időszakban halvány csökkenéssel, majd a második időszakban erőteljes növekedéssel jellemezhető. A vajdaságok közül kettő (Mazowieckie, Zachodniopomorskie) követi az országos tendenciát, másutt azonban folyamatos növekedés tapasztalható, amely vagy egyenletes, vagy a második időszakban indul erőteljesebb emelkedésnek. A befektetések elsősorban Mazóviába (kb. 20 százalék), Sziléziába, Alsó-Sziléziába és Nagy-Lengyelországba áramlanak, s a fővárosi régió kivételével az összegszerű változások (2000 és 2010) is ezeken a területeken a legjelentősebbek. Az adatok tehát arra utalnak, hogy ezek a területek stabilan a legvonzóbbak a befektetők számára, azaz a GDP-termeléssel együtt – s azzal nyilvánvaló összefüggésben – ezek a vajdaságok koncentrálnak a befektetések jelentős részét is.

A koncentráció azonban nemcsak a legfőbb gazdasági, hanem a társadalmi mutatókban is megmutatkozik. Miközben az ország népességszáma 2000 óta csaknem változatlan⁸⁰, az országon belüli területi egységekben eltérő folyamatok rajzolódnak ki, amelyek megegyeznek a főbb gazdasági trendekkel is (6. ábra): a népességszám elsősorban azokban a vajdaságokban mutat erőteljes növekedést, ahol a gazdasági teljesítmény is jelentős (Mazóvia, Kis- és Nagy-Lengyelország).

⁷⁹ Az egy vajdaságon belüli területi egyenlőtlenségek, az OECD-államokon belül Lengyelországban a legnagyobbak, ezen belül is különösen a Mazowieckie, a Małopolskie és a Wielkopolskie vajdaságban jelentősek az intraregionális különbségek (OECD, 2008).

⁸⁰ A legújabb, 2011-es népszámlálási adatok alapján nőtt is, s jelenleg kb. 38 millió 511 ezer fő a népesség.

5. ábra: egy főre jutó befektetések összege, 2010 (millió zloty)



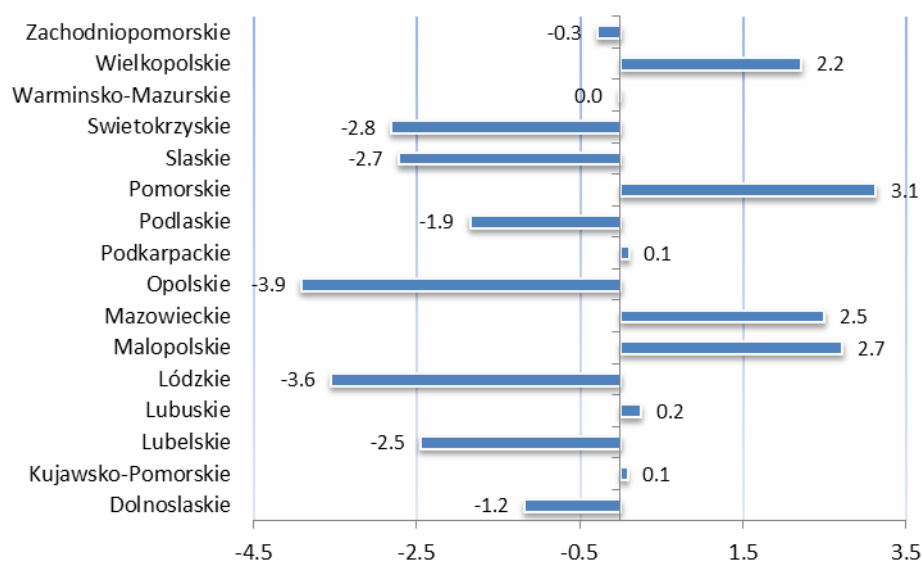
Forrás: GUS alapján saját szerkesztés

Ennek ellenére a népességszám emelkedése nem a fejlettség vagy a fejlődés egyértelmű mutatója, hiszen a pozitív irányú változást több tényező – természetes szaporodás, migráció – is okozhatja. A migrációs adatok vizsgálata azért is különösen indokolt, mert a költözéseket jelentős részben a munkalehetőség, a jobb lakás- és életkörülmények reménye határozza meg, így a vándorlási különbszet a regionális különbségek érzékeltetésére is alkalmasnak tűnik (7. ábra). A 2010-es vándorlási adatok alapján a migráció „nyertesei” valóban a gazdaságilag is erős, fejlett vajdaságok, természetesen kiemelten a fővárosi régió, de ugyanígy a Małopolskie, a Wielkopolskie, a Dolnośląskie vajdaság is. A Śląskie vajdaság népessége jelentősen lecsökkent, melynek okát a vajdaság öregedő korszerkezetében, az ezzel részben összefüggő alacsony születésszámban jelölik meg (Filipczyk-Halladin, 2009), amit a különböző motivációkból (pl. környezetminőség, munkalehetőség) eredő, negatív vándorlási egyenleget eredményező migráció is súlyosbít. A demográfiai trendek vonatkozásában az is szembeötlő, hogy a legfejletlenebb (Opolskie és a kelet-lengyelországi) vajdaságok a folyamatok veszteséivé váltak: népességük jelentős mértékben fogy, ami nagyrészt az elvándorlással, ezen belül pedig a munkavállalási lehetőségek hiányával, a kedvezőtlen lakó- és életkörülményekkel van összefüggésben.

Az urbanizáltság foka, azaz a városban lakó népesség aránya Lengyelországban 60,9 százalék, ami az eddigi mutatók alapján fejlettnek nevezett régiókban ennél is magasabb. A vajdaságok közül kiemelkedik a sziléziai régió, ahol a Felső-sziléziai Agglomeráció (Konurbacja górnośląska) létének köszönhetően – amely csaknem az egész régió

területére kiterjed – az urbanizáltság foka 78 százalék. A régiók közül szintén meghaladja az országos értéket a Dolnośląskie, a Zachodniopomorskie, a Mazowieckie, a Pomorskie, valamint a Łódzkie vajdaság városlakó népességének aránya, ami összhangban van a metropoliszok területi megoszlásával. Az érem másik oldala, az alacsony urbanizáltság a fejletlen periférikus területeken jellemző, azaz Kelet-Lengyelországban és az Opolskie vajdaságban.

6. ábra: Az állandó népesség változása vajdaságok szerint, 2000 – 2010 (százalékpont)



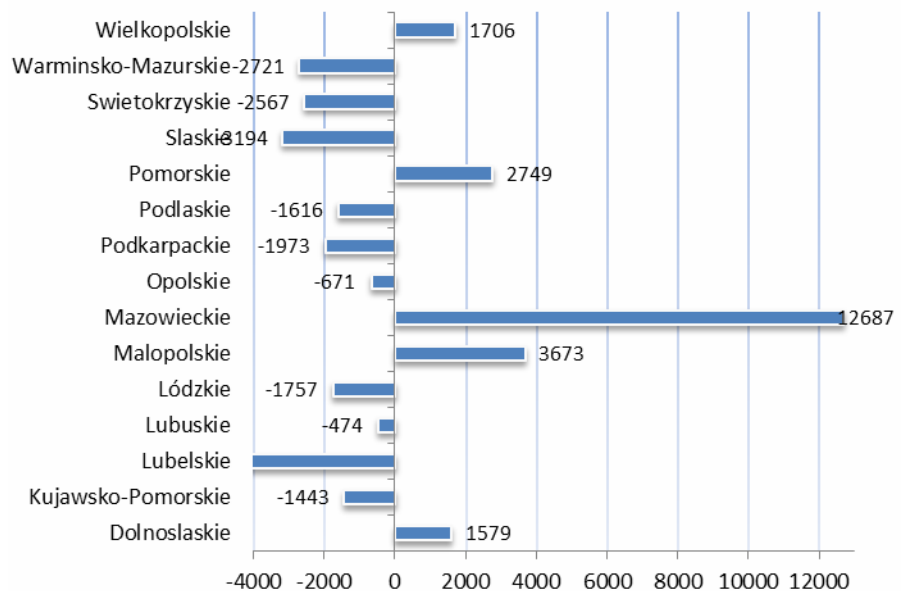
Forrás: GUS alapján saját szerkesztés

A regionális különbségek további mutatója lehet a munkanélküliség (8. ábra), amely Lengyelországban a rendszerváltás hatásaként kritikusan magas volt még a 2000-es évek elején is (összehasonlításként Magyarországon 2000-ben az arány 6,4 százalék volt): míg 2005-ben az országos munkanélküliségi ráta 17,6 százalék volt (kb. 2 millió 207 ezer fő), s regionális szinten is 13-27 százalék között mozgott (a legalacsonyabb a Małopolskie és a Mazowieckie, a legmagasabb a Warmińsko-Mazurskie vajdaságban volt), addig ez – a globális pénzügyi és gazdasági világválság ellenére, ami amúgy is viszonylag érintetlenül hagyta a lengyel gazdaságot – országosan 12,4 százalékra (kb. 1 millió 954 ezer fő), regionálisan pedig 9-20 százalékra mérséklődött.

A korántsem teljeskörű, de a főbb gazdasági és társadalmi sajátságokat felvillantó elemzés is megmutatja, hogy a minden területre jellemző fejlődése ellenére a regionális különbségek egyre nőnek a lengyel vajdaságok között. A kedvezőbb helyzetben lévő, jobb adottságokkal, infrastruktúrával, már kiépült helyi gazdasággal és megfelelően szakképzett

munkaerővel rendelkező térségek további befektetéseket és fejlesztési forrásokat vonzanak, így az országon belüli jelentőségük egyre nő. Annak ellenére, hogy – szemben Magyarországgal – a lengyel városhálózat területi megoszlása viszonylag egyenletes, azaz több valódi nagyváros is található az országban, amelyek valamelyest képesek a főváros számára ellensúlyt teremteni, a fejlődés és fejlesztés alapján Varsó (és a Mazowieckie vajdaság) kiemelkedik az állam testéből. A regionális adatok ugyanakkor megtéveszthetőek lehetnek, s a fentebb ismertetett randomi probléma kapcsán (is) kijelenthetjük, hogy ezek mögött elsősorban a nagyvárosok és nagyvárosi agglomerációk nagyütemű fejlődése húzódik meg. Lengyelországban is kialakultak tehát a fejlett szigetek, amelyek koncentrálnak a tőke, a munka és a szakképzett, valamint magasan kvalifikált munkaerő legjelentősebb részét.

7. ábra: A vándorlási különbözet alakulása vajdaságok szerint, 2010 (fő)

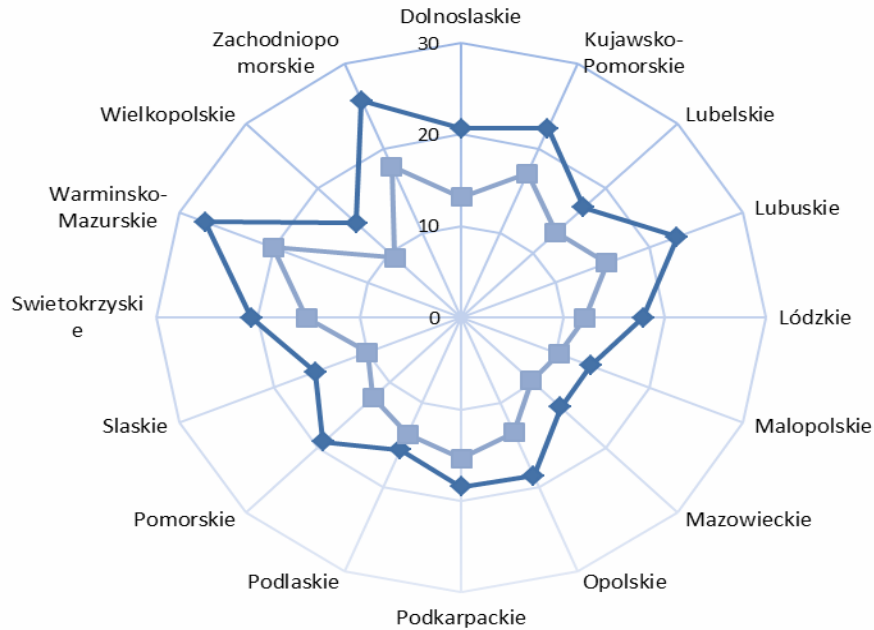


Forrás: GUS alapján saját szerkesztés

A regionális különbségek megerősödésében, a területi olló szétnyílásában – a többi csatlakozó kelet-közép-európai államhoz hasonlóan – az európai uniós források is jelentős szerepet játszottak. Az országba áramló fejlesztési források többsége – a 2004-2006 közötti források 75 százalékát a területi szempontokat figyelmen kívül hagyó ágazati programokon keresztül osztották el (OECD, 2008) – a fejlettebb régiókba áramlott, ezzel is növelve a különbséget az egyes területi egységek között (9. ábra). A 2006–2009 közötti időszak összes uniós költségvetési forrásainak több mint tíz százaléka a Wielkopolskie vajdaságban realizálódott, s további jelentős részesedéssel bír (sorrendben) a Małopolskie,

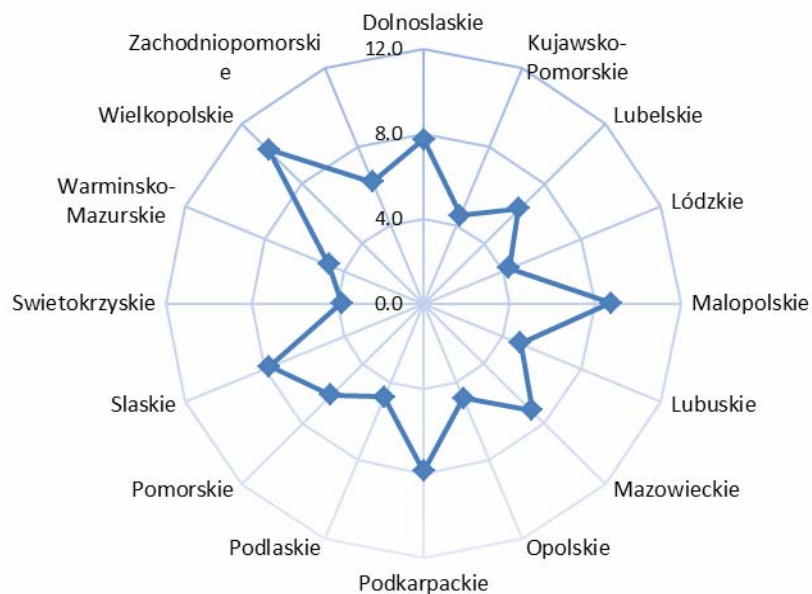
a Podkarpackie, a Śląskie, a Dolnośląskie és a Mazowieckie vajdaság. Látható tehát, hogy – nagyrészt, a Podkarpackie vajdaság kivételével – jelentősebb fejlesztési forrásokhoz azok a vajdaságok jutottak, amelyek egyébként is kedvezőbb adottságokkal és kilátásokkal rendelkeznek.

8. ábra: A munkanélküliségi ráta alakulása vajdaságok szerint, 2005 és 2010 (%)



Forrás: GUS alapján saját szerkesztés

9. ábra: Az EU költségvetéséből származó 2006–2009 közötti források megoszlása vajdaságok szerint (%)



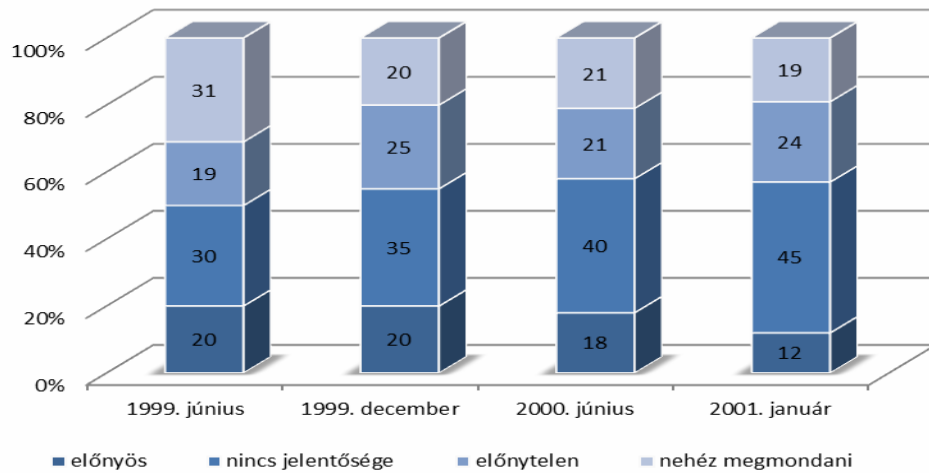
Forrás: GUS alapján saját szerkesztés

2.3. A reform eredményeinek, a területi beosztásnak és a közigazgatási (önkormányzati) rendszer működésének társadalmi elfogadottsága

A strukturális átalakítás nem jelenti, s nem is jelentheti a közigazgatási reformfolyamat végét, hiszen a közjogi szerkezet új alapokra helyezése, az intézményrendszer kiépítése mindössze szükséges, de nem elégséges feltétele az átalakításnak, s ugyanúgy elengedhetetlen az új normák, értékek, minták meghonosítása, meggyökeresedése, a korábbi gyakorlattól való eltávolodás is, ami hosszú, akár generációkon átívelő időt vesz igénybe (*Józsa, 2011*). Lengyelországban a közigazgatás átalakítását a törvények megteremtésével és hatálybalépésével tévesen befejezettek tekintették, holott a folyamatnak számos társadalmi vonatkozása is van, melyek alapvetően meghatározzák a reform sikerességét. E helyen joggal vetődik fel a társadalom felkészítésének kérdése, amely magában foglalja a reform értelmének és tartalmának megértetését és elfogadtatását is. 1998-ban azt az alapvető hibát követte el a politikai vezetés, hogy nem teremtett kapcsolatot a társadalommal, nem tájékoztatta kellőképpen a lakosságot a reform szükségességéről, annak ellenére, hogy ismeretes volt, a középszint átalakításával kapcsolatban a társadalom kevésbé egységes, mint 1990-ben a törvényhatóságok létrehozásakor volt (*Regulski, 2005*). A tájékoztatás hiánya nagyban befolyásolta a vajdaságok (és nemkülönben a járások) száma körül kibontakozott vita jellegét és tartalmát (*Józsa, 2011*), s alapvetően meghatározta a kialakított struktúrától való idegenkedést – „mi” és „ők” tradicionális szembenállása – is, azaz veszélyeztette a reform eredményességét.

Nemcsak a közigazgatási reformot megelőző, hanem az azt követő időszakban (1999–2001) sem sikerült a társadalmat kellőképpen meggyőzni arról, hogy az ország új területi beosztása, közte az új vajdasági rendszer kiépítése – főként ebben a formában – szükséges volt. A közvélemény-kutatási adatok arról tanúskodnak (*10. ábra*), hogy az idő előrehaladtával a társadalom egyre inkább véleményt tudott alkotni a reform egészével kapcsolatos kérdésekről, ugyanakkor egyre csökkent az elégedettek, s egyre növekedett a közömbösök száma, amelyek nyilvánvalóan az új struktúra működésével vannak összefüggésben, azaz vagy a korábbi várakozásaikat múlták alul a tapasztalatok, vagy nem láttak előrelépést a korábbi, kétszintű beosztáshoz és szétaprózott vajdasági szerkezethez képest.

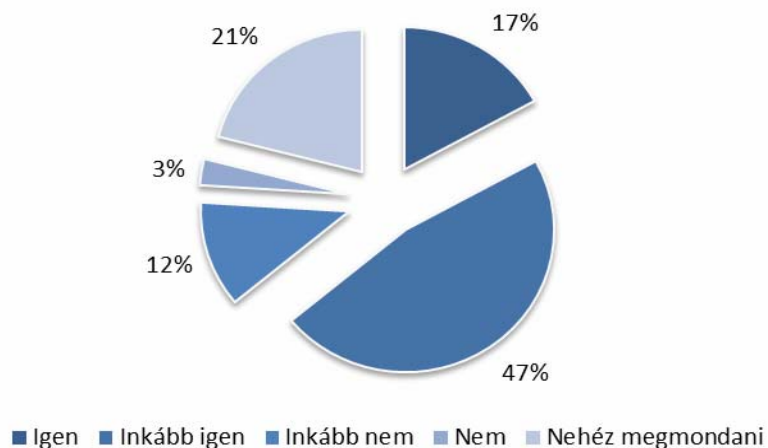
10. ábra: Az államigazgatás és az önkormányzás reformjának, a járások bevezetésének és a vajdaságok csökkentésének megítélés (%)



Forrás: CBOS, 2000b, 2001a

A CBOS 2010-ben egy részletesebb kutatást készített a közigazgatási reform megítéléséről, indokolván ezt azzal, hogy a több mint egy évtizedes fennállás és működés már kellő alapot jelent a reális értékeléshez. A területi beosztással való elégedettség (11. ábra) összességében kedvező, hiszen a válaszadók több mint ötven százaléka (64 százalék) többé-kevésbé jónak ítéli meg a jelenlegi helyzetet, s a húsz százalékot sem éri el az elégedetlenek aránya. A korábbi, kétszintű területi beosztással és a széttagolt vajdasági rendszerrel összevetve ugyanakkor már jóval alacsonyabb arányban elégedettek a válaszadók a fennálló struktúrával (12. ábra): a lakosság negyedének megítélése szerint nem tapasztalható semmilyen változás az önkormányzatok működésében.

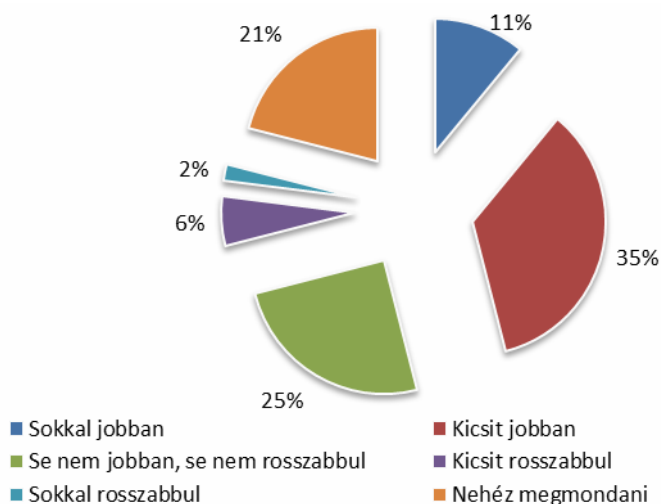
11. ábra: Az 1999-ben bevezetett, 16 vajdaságból, járásokból és törvényhatóságokból álló területi beosztással való elégedettség (%)



Forrás: CBOS, 2010

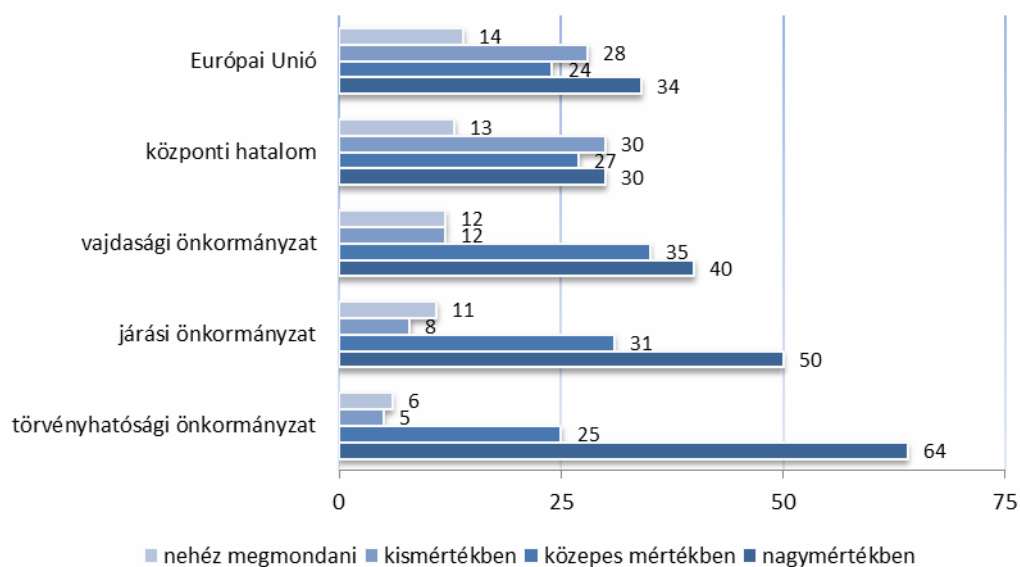
A többszintű kormányzás, az EU intézményei, a központi hatalom, a területi és a helyi önkormányzatok közötti feladat- és hatáskörmegoszlás eredményeként a lakosság véleményt tud alkotni az egyes szinteknek a lakóhelyük fejlődésére gyakorolt hatásáról (13. ábra), s azt is meg tudja ítélni, hogy az egyes szintekre telepített feladatkörök ellátása megfelelően történik-e, vagy a hatékonyság fokozása érdekében szükséges-e más, magasabb vagy alacsonyabb szintre átirányítani azokat. A társadalmi vélemények szerint a települések fejlődésének meghatározó szereplője a törvényhatósági önkormányzat, amelyet a járási, majd a vajdasági önkormányzat követ. Ez arra utal, hogy a társadalom a hozzá közelebb lévő intézmények tevékenységét jobban értékeli, eredményesebbnek értékeli, mint a magasabb szintűekét, ami egyébként a decentralizáció és a szubszidiaritás elvének és céljának egyaránt megfelel. Az Európai Unió szerepének jelentőségét ugyanakkor nagyobb súllyal érzékelik a válaszadók, mint a központi kormányzat tevékenységének eredményeit, ami feltehetően az uniós forrásokból fedezett fejlesztésekből, a támogatások finanszírozási sajátosságaival kapcsolatos tájékozatlanságból fakad.

12. ábra: Az önkormányzati működésével való elégedettség összehasonlítva az 1999 előtti rendszerrel, összefüggésben a járássok bevezetésével és a vajdaságok számának csökkentésével (%)



Forrás: CBOS, 2010

13. ábra: Az egyes közigazgatási szinteknek a lakóhely fejlődésére gyakorolt hatása (%)

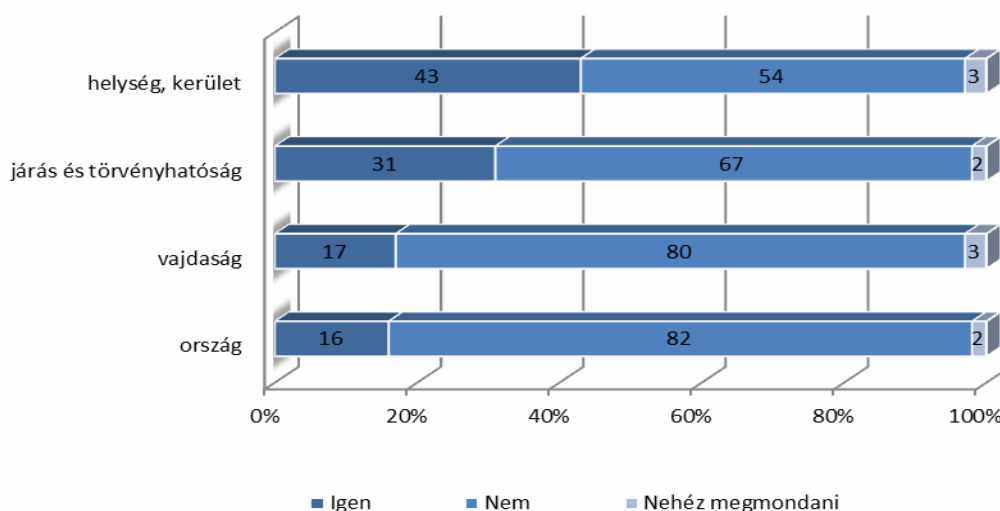


Forrás: CBOS, 2010

Az egyes feladatok különböző szintekre történő lakossági besorolásánál világossá válik, hogy a legnagyobb elvárások is a törvényhatósági önkormányzatokkal szemben állnak fenn; olyan feladatok ellátására is ezt a szintet tartják alkalmasnak, amelyek jobbra – jellemükénél fogva – nagyobb területi egységek hatáskörében vannak, mint pl. a környezetvédelem, az infrastruktúra-fejlesztés vagy a munkanélküliség kezelése. A társadalom elsősorban azoktól az intézményektől várja a problémák megoldását, amelyek a legalacsonyabb közigazgatási szinten működnek (a törvényhatóságok alegységei, azaz a telepek, kerületek azonban a válaszadók szerint nem alkalmasabbak ezen feladatok ellátására), s nem ismerik fel azt, hogy bizonyos szakpolitikai feladatok esetenként jobban és hatékonyabban láthatók el nagyobb területi egységekben, esetenként az államigazgatási szervezetrendszeren belül, netán a központi kormányzat szintjén. A válaszadók megítélése szerint legnagyobb befolyással a helyi (kerületi, törvényhatósági) ügyekre bírnak, a vajdasági ügyek azonban már csaknem annyira távoli esnek az állampolgároktól, mint az országos politika, ekképpen e két szintre gyakorolt hatás, befolyás mértéke szinte megegyezően alacsony (14. ábra). Ezzel valamelyest összefügg a választásokon való részvétel, azaz a választói viselkedés is, amely szintén lényeges mutatója a területi egységekkel való elégedettségnek, az egyes közigazgatási egységek működésével kapcsolatos véleményeknek, illetve alapvető legitimitációjuknak. Az önkormányzati választási részvételről az Állami Választási Bizottság (*Państwowa Komisja Wyborcza, PKW*) információs rendszerében eltérő jellegű összesített adatokat találunk, így

folyamatok ábrázolására ezek nem alkalmasak. Érdekes azonban néhány jellegzetességet – ha nem is idősorosan, hanem csak egy-egy választási évet felvillantva – bemutatnunk, amelyekből következtetések vonhatók le az önkormányzati rendszer működésével kapcsolatban. A különböző szintű önkormányzatok testületeinek összeállítására szolgáló választások eltérő részvétellel zajlottak (15. ábra). A legnagyobb választói tömeget a járási tanácsi választás vonzotta, ezek esetében az országos, azaz átlagos részvétel csaknem elérte az ötven százalékot. Kisebbségi érdeklődésre tartott számot a vajdasági szejmik tanácsnokainak megválasztása, s meglepő módon a helyi választásokon való részvétel – legyen szó akár a törvényhatósági tanács összeállításáról, akár a polgármester személyéről – is hasonlóan alacsony részvétel mellett zajlott. Ez utóbbi némiképp ellentmond a közvélemény-kutatások eredményének, melyek során a helyi ügyek iránti különleges érdeklődésről adtak számot a válaszadók.

14. ábra: Az egyes területi szintekre gyakorolt állampolgári hatás érzékelése (%)

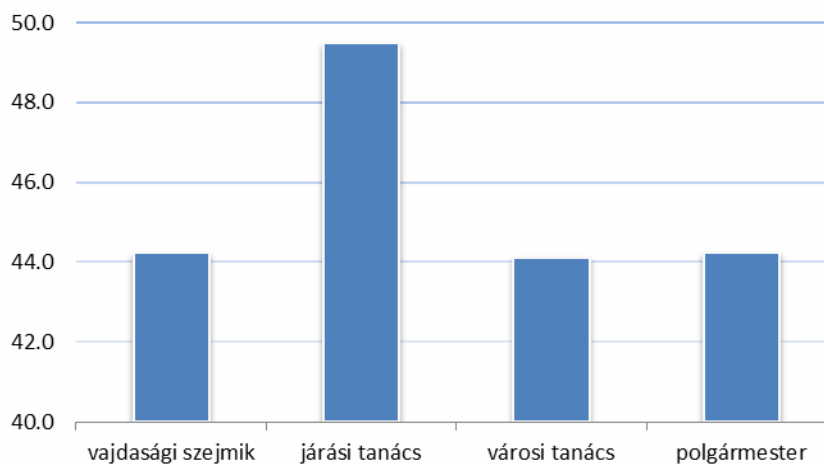


Forrás: CBOS, 2000a

A csaknem azonos időszakokban végbement választások (2005/2006 és 2010/2011) tapasztalatai alapján levonható az általános következtetés, hogy az önkormányzati rendszer működésének jelentőségébe vetett hit – szintén ellentmondva a közvélemény-kutatások során nyert eredményeknek, melyek szerint ezek a testületek tesznek a legtöbbet a települések fejlődéséért – a választási részvételi adatok ismeretében elmarad a parlament

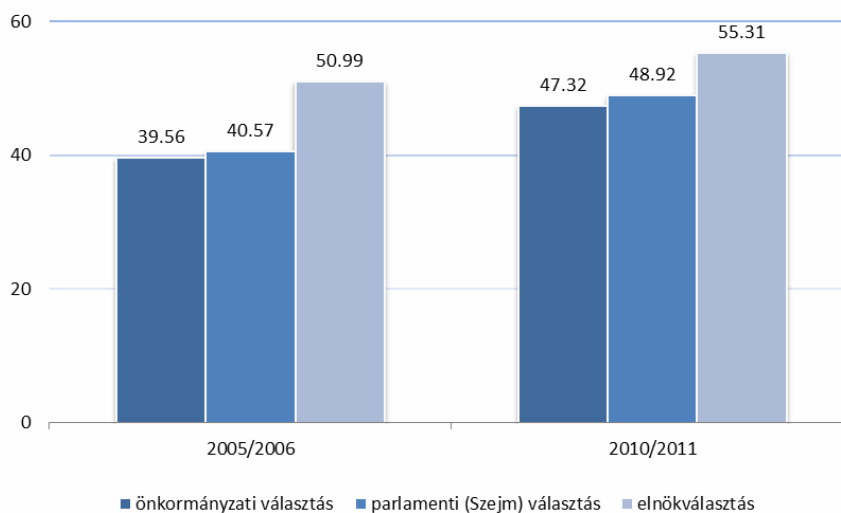
(illetve annak alsóháza, a Szejm), s mindenekelőtt a köztársasági elnök⁸¹ tevékenységének megítélésétől. Ugyanakkor az is látszik, hogy a választási magatartás jelentős, pozitív irányú változáson ment keresztül az utóbbi öt év folyamán, s – a különbségeket kifejező arányok megtartása mellett ugyan, de – minden szinten emelkedik a részvétel (16. ábra).

15. ábra: Az önkormányzati választásokon való választási részvétel nagysága, országos adatok (2002, %)



Forrás: PKW, 2002

16. ábra: Az önkormányzati, illetve a parlamenti és a köztársasági elnöki választásokon való választási részvétel nagysága, országos adatok (%)

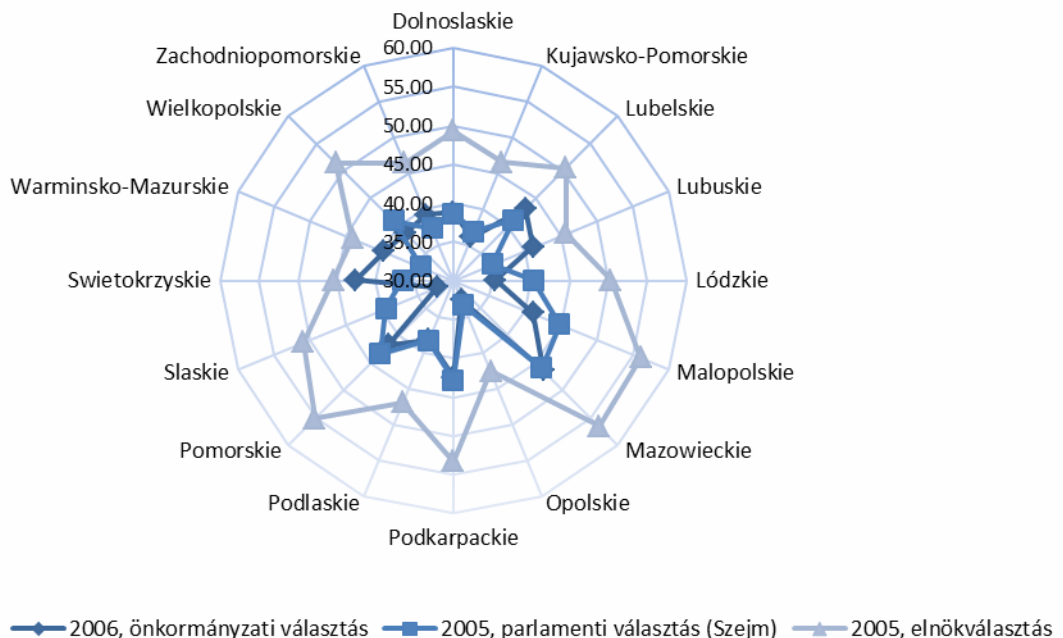


Forrás: PKW

⁸¹ A félpreszidenciális rendszerrel rendelkező Lengyelországban a közvetlen elnökválasztás a legjelentősebb politikai esemény, Franciaországhoz hasonlóan ez a választás mozgatja meg a legszélesebb tömeget. A 2010-es elnökválasztást – a korábbi köztársasági elnök, *Lech Kaczyński* tragikus halála, s az így kialakult speciális helyzet miatt – a korábbiaknál is nagyobb érdeklődés övezte, s az eredményben feltehetőleg ez is megmutatkozik.

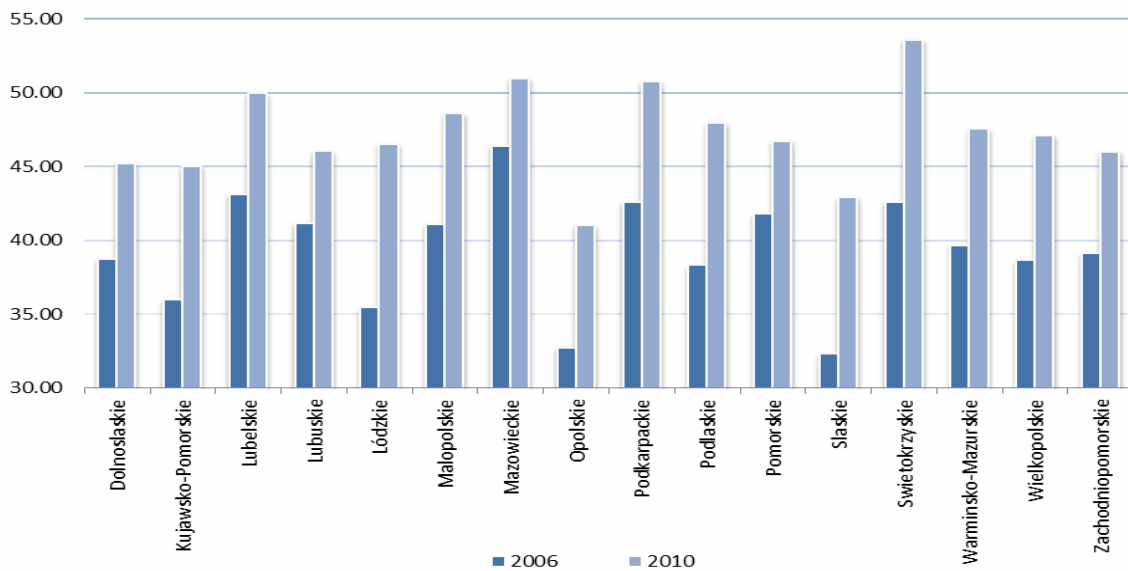
Amennyiben elfogadjuk azt, hogy a választási részvétel az önkormányzatokkal szembeni bizalom egyik mutatója, úgy jelentős különbségeket regisztrálhatunk az egyes vajdaságok esetében: a gazdaságilag fejlettebb, s jelentős mértékben urbanizált térséggel rendelkező vajdaságokban a legmagasabb a részvétel, ugyanakkor mind az önkormányzati, mind a parlamenti/elnöki választások során hagyományosan alacsony, illetve a többi területtől jelentősen elmaradó a választói aktivitás a felső-sziléziai régióban (Opolskie és Śląskie vajdaság), amelynek oka a központi kormányzattal, illetve a meghosszabbított kezének tartott önkormányzati rendszerrel szembeni bizalmatlanságnak, a térség gazdasági, társadalmi és környezeti problémái megoldatlanságának, valamint az elismert és nem elismert nemzetiségi, kisebbségi csoportok magas koncentrációjának együttes hatása lehet (17. ábra). Az önkormányzati rendszerrel szembeni bizalom erősödése azonban az utóbbi két választáson való részvétel elemzésével egyértelmű, minden vajdaságban emelkedett a választói kedv, s talán lassan – s ebben a regionális mozgalmak minden bizonnyal nagy szerepet játszhatnak – a felső-sziléziai régió társadalmának választási aktivitása is felzárkózik az országos átlaghoz (18. ábra).

17. ábra: Az önkormányzati, illetve a parlamenti és a köztársasági elnöki választásokon való választási részvétel nagyságának regionális megoszlása (%)



Forrás: PKW

18. ábra: Az önkormányzati választásokon való választási részvétel nagyságának regionális megoszlása (%)



Forrás: PKW

2.4. A duális igazgatás problémája

A NUTS 2-es szintű területi egységeknek a fejlesztéspolitikában is kiemelkedő szerepük van, a regionális politika kettőssége miatt azonban a területi szervezeteknek ebben korlátozottak a lehetőségei, hiszen az országos regionális politikával azonos területen, s azoknak sokszor ellentmondva, más érdekektől vezérelve kísérlik meg kifejezni tevékenységüket. A fejlesztéspolitikában megnyilvánuló konfliktusok az egyes területeken illetékes szervek sokaságából adódóan „a rendszerbe vannak kódolva”, hiszen minden egyes önkormányzatnak joga és kötelessége az adott terület fejlődésének elősegítése. A vajdaságok kettős irányítása, a dualizmus, illetve a két pozíció közötti konfliktusok jelentősen megnehezítik az együttműködést, amit pedig a regionális politika, a fejlesztések, az uniós strukturális politika végrehajtása egyaránt megkövetel(ne) (Garsztecki, 2010), így a kooperáció elmaradása a fejlesztéspolitika, a regionális politika eredményességét, a régió jövőjét teszi kockára. Az államigazgatás átpolitizáltsága önmagában is súlyos probléma, azonban a lengyel közigazgatásban ezt a helyzetet tovább bonyolították a vajdasági önkormányzat, illetve a marsall tisztségének létrehozásával. A politikai vezetés – különösen a baloldali kormányok – gyakran hozakodott elő a francia prefektus példájával a régi, az előző kormánytól örökölt vajdák leváltásának, s újak kinevezésének igazolására. A gyakorlatban azonban a francia modell tipikus kelet-közép-európai megoldásának lehetünk tanúi, amelyben a professzionális hivatalnok helyett egy

átpolitizált tisztséget hoztak létre. A vajdaságban működő önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet gyakorló államigazgatás – miközben egyazon szinten önkormányzati szerv is működik – formálisan szintén a francia modellhez közelít, a tapasztalatok alapján azonban azt mondhatjuk, hogy a decentralizálási szándékkal elindított közigazgatási reformmal párhuzamosan a centralizáció is megkezdődött.

A lengyel vajda a vajdasági államigazgatás vezetőjeként elméletileg pártsemleges, igazgatási jog- és hatáskörökkel felruházott poszt tulajdonosa, a valóságban azonban politikai tisztség volt már közvetlenül a rendszerváltást követő időszakban is; ekkor azonban külön problémát jelentett az, hogy igazgatási tapasztalattal nem rendelkező, s a politikában és hatalomgyakorlásban is járatlan, a Szolidaritás szakszervezetből létrejött pártok kádereit ültették a vajdai székekbe, habár a kezdeti időszakban még nem volt jellemző a párttagság a vajdák körében, ám valamilyen módon mindannyian kötődtek a Szolidaritáshoz. A poszt betöltéséhez szükséges végzettség/képzettség meghatározásának elmaradása következtében a vajdák politikai és igazgatási funkciója egybefonódott, s a kinevezések gyakorlata egyre erősebb átpolitizáltságot mutatott. Bár az első kormányok mind a korábbi (rendszer)ellenzék soraiból kerültek ki, az egymást gyakran váltó miniszterelnökök sorra leváltották az elődjeik által kinevezett vajdákat, s saját embereiket nevezték ki e posztokra. Erőteljesen kirajzolódik az elmélet és a gyakorlat közötti különbség, ha figyelembe vesszük azt, hogy a kormányok minden esetben deklarálták a politikamentes kinevezések szándékát, s az államigazgatás átpolitizáltságának visszaszorítását. A baloldali kormányok (1993–1997) időszakában azonban már nem törekedtek a látszat fenntartására, s nyíltan kimondták, hogy a vajda pozíciója politikai, s nem elsősorban igazgatási. Ezt az 1996-os Közszolgálati Törvényben is kinyilvánították, melyben meghatározták azokat az igazgatási pozíciókat, amelyek egyúttal politikai funkcióval is bírnak – e pozíciók közé tartozott a vajda és az alvajda tisztsége is. A közigazgatási reformmal párhuzamosan lehetőség nyílt arra, hogy a vajdaságokban kialakított kettős struktúra kialakításával rendezzék, átalakítsák a vajdák politikához és igazgatáshoz való viszonyát, azonban ez a nagyobbik koalíciós párt, az AWS ellenállásán megbukott. Az elsősorban politikai tisztségként értelmezett vajda pozíciójába a kormánypártok országos és regionális politikusait nevezték ki, s ez az őket követő SLD–PSL kormány fellépésével is csak annyiban módosult, hogy a vajdákat a koalíció olyan helyi politikusai közül választották ki, akiknek már volt némi igazgatási tapasztalatuk (*Majcherkiewicz, 2004*). A mindenkori kormánypártok számára az az előnyösebb, ha az

államigazgatást irányító vajda, az ellenzék számára pedig az, ha az önkormányzat élén álló marsall az erősebb. A baloldali fordulat után⁸² (2001) a kormányra jutó SLD korlátozta a marsall kompetenciáját a vajda javára, ezzel korlátozta a vajdaságok mint önkormányzati egységek önállóságát, döntési szabadságát. Az uniós fejlesztéspolitikában a vajda – aki az állam képviselője – eredeti, az alapvetően törvényességi felügyeletként meghatározott feladatát meghaladó döntési jogkörhöz jutott, amely az Európai Unió által hirdetett, s a lengyel alkotmányban deklarált decentralizációnak is ellentmond.

A vajda és a marsall hatásköri összeütközéseinek, illetve a két tisztség politikai jellegének problémájában rejlő veszélyeket *Jerzy Regulski* foglalta össze (*Regulski, 2006*). Megítélése szerint a vajdaságok fejlődésének, a helyi érdekek érvényesülésének ellehetetlenítésével fenyeget a jelenlegi helyzet, amelyért részben a vajdasági választási rendszer, részben pedig a politikai és igazgatási funkciók szétválasztásának hiánya felelős. Az arányos választási rendszer a pártoknak kedvez, akik e módon uralják a vajdasági szejmiket, s maguk közül választják meg elöljárójukat, a marsallt. A marsall hatáskörébe az 1998-as törvény önkormányzati és államigazgatási feladatokat is utalt, ám a pártok térnyerésével egyre hangsúlyosabbá válik a tisztség politikai jellege. A marsall esetében is lényeges tehát, hogy állami szinten világosan meghatározzák, milyen jellegű legyen ez a pozíció: ha ugyanis politikai, akkor meg kell erősíteni a politikai jogosítványait, például azzal, hogy a vajda helyett a marsall válik a vajdaság képviselőjévé, ugyanakkor pedig korlátozni kell a közigazgatási jogkörét; ha az igazgatási szerepkört kívánják hangsúlyozni, akkor nem a helyi politikusok, hanem a professzionális igazgatási szakemberek köréből kell kiválasztani az erre a tisztségre érdemes és alkalmas személyt. Világos azonban az, hogy a marsall hatáskörének, illetve szerepének meghatározásakor a vajdák jogállását, feladatait is át kell alakítani. A vajdai tisztség lehetséges alternatíváit *Regulski* az alábbi modellek alapján határozza meg:

- a) A francia prefektusi modell adaptációjával a vajda mint professzionális hivatalnok működhetne a továbbiakban. Ez azt jelentené, hogy a mindenkori kormány, azaz az állam képviselőjeként tevékenykedő vajda apolitikus tisztséget töltene be, s meghatározott időközönként más vajdaságban vállalna hivatalt, ezzel biztosítva azt, hogy ne kerüljön függésbe a helyi érdekektől és aktoroktól, a helyi politikai rendszertől.
- b) Egy másik elképzelés szerint ahhoz, hogy a vajda valóban képviselni tudja a

⁸² 2001. október 19-én lépett hivatalba Leszek Miller és koalíciós kormánya, amelyben az SLD, az UP és a PSL kapott helyet.

kormánypolitikát, a miniszterelnök által delegált politikusnak kell lennie. Ez az SLD–PSL kormányzása idején életre hívott modell azt eredményezte, hogy a vajda és a kormánypárt szorosán összefonódott, s a vajdának – akinek kormányváltás idején le kell mondania tisztségéről – nem a vajdaság, hanem a párt választási sikerével kell foglalkoznia. Ez a módszer azonban a jobboldali kormány választási győzelmét követően is fennmaradt, s ennek köszönhetően a vajdasági államigazgatás hatékonysága messze nem kielégítő, a professzionális szervezetrendszer kiépülése pedig ellehetetlenült.

c) A harmadik modell a gyakorlatban megvalósult vajdai szerepkört mutatja be, amelyben a vajdát a kormányzó párt helyi elitjéből választják ki, aki ennél fogva e pártnak – azaz nem a mindenkori hatalomnak, az államnak – a nevében és érdekében tevékenykedik. Egyszerre hiúsul meg tehát a helyi, illetve a központi érdekek képviselése.

A gyakorlatban megvalósuló, az imént bemutatott modell további problémáját jelenti a politikus vajda és a politikus marsall konfliktusrendszere, amely két különböző formában nyilvánulhat meg. Az első eset akkor érvényesül, ha a marsall egy – országos viszonylatban – ellenzéki párt képviselőjében kerül a regionális önkormányzat élére, azaz politikai állása ellentétes a vajdáéval, aki ebben a helyzetben a helyi kisebbséget képviseli. Ez az ellentét azt eredményezi, hogy a vajda abban érdekelt, hogy a regionális önkormányzat, tehát összességében a vajdaság egészének működése eredménytelen legyen, s a marsallt adó párt elveszítse a következő választásokat. A másik eset az, ha ugyanaz a párt adja a marsallt és a vajdát is; ekkor az generálhatja a konfliktust, hogy nem világos, ki a vajdaság, illetve a helyi politikai erő tényleges vezetője, s az e posztért folytatott harcban ismét háttérbe szorulhat a régió fejlődésének ügye. Ebben a párton belüli küzdelemben ismét kérdésessé válik, hogy mennyire képes képviselni a vajda az államot, a Minisztertanácsot a vajdaságban (*Regulski, 2005*).

A 2009. április 1-jével életbe lépett új, a vajdákról és a vajdasági államigazgatásról szóló törvény⁸³ összességében a vajda pozíciójának megerősítését eredményezi; hangsúlyosabbá vált a vajdák a vajdaság területén működő egyesített és nem-egyesített államigazgatási szervek feletti hatalma, ugyanakkor több államigazgatási feladatot a vajdasági önkormányzatok, illetve annak vezetője, a marsall hatáskörébe utal a törvény. A kormány szándéka szerint a feladat- és hatáskör-átruházással párhuzamosan az önkormányzati igazgatás számára az ezek ellátásához szükséges forrásokat is biztosítják majd

⁸³ *Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* – Törvény a vajdákról és a vajdasági államigazgatásról, 2009. január 23.

(*Rzeczpospolita*, 2008e). A törvénymódosítás következtében az államigazgatási feladatok további dekoncentrációjával⁸⁴ többletfeladatokhoz jutottak a járások és a törvényhatóságok is. Ez a folyamat a közfeladatok decentralizálásának 1990 és 1998 után a harmadik szakaszaként is értelmezhető (*Rzeczpospolita*, 2008d). A törvény törekedett a vajda és a marsall között húzódó ellentmondásos és konfliktusos viszony rendezésére is, így pontosabban meghatározta azoknak a személyeknek a körét, akik kinevezhetők a vajdai – illetve az alvajdai – posztra, felváltva azt a korábbi rendelkezést, mely alapján a regionális államigazgatás vezetőjévé gyakorlatilag bárkit kinevezhetett a miniszterelnök. A jelenlegi szabályozás azonban már (többek között) szakirányú végzettséghez, valamint hároméves vezetői tapasztalathoz köti a kinevezést, amelyek elengedhetetlen feltételei a területi igazgatási hatékonyság növelésének, ugyanakkor továbbra sem – illetve a legoptimistább szemlélet szerint is csak részben – oldják meg a politikai és az igazgatási funkciók szétválasztásának problematikáját. Fő funkciójukat alapul véve a vajdáknak valóban át kell alakulniuk azzá, akik, s a továbbiakban a – mindenkori kormányzattól független – állam képviselőjeként kell meghatározni a tisztséghez kötődő feladat- és hatásköröket, s szakítani kell a politikai kinevezés gyakorlatával (*Regulski*, 2005).

Nagyobb területi egységeket érintő határváltoztatások nem jellemzőek Lengyelországban, a közigazgatási reform során megrajzolt határok stabilak. A funkcionális alapon megvalósult két, egész törvényhatóság területét átsoroló változtatásra szinte közvetlenül a reform után került sor, ami – az átalakítás volumenét tekintve – arra utal, hogy a vajdasági szerkezet kialakítása során sikerült a lehetőségekhez mérten viszonylag optimális megoldást találni, így az azt követő években pusztán finomhangolásra volt szükség. A kormányzat részéről ez esetekben mutatott rugalmasság a rendszer folyamatos javításának szándékát mutatja. Az inter- és intraregionális területi-társadalmi különbségek mélyülése – amely egyébként az Európai Unióhoz a lengyelekkel egy időben csatlakozó kelet-közép-európai államokban is hasonlóan alakult –, amelyek részben a hagyományos kelet-nyugati, részben pedig a nagyvárosok, nagyvárosi agglomerációk és a vajdasági, jellemzően vidéki peremterületek közötti törésvonalra épülnek, számos konfliktust eredményeznek. Ebben az összefüggésben értelmezhető a Mazowieckie

⁸⁴ Államigazgatási feladatokról lévén szó, a dekoncentráció kifejezést alkalmaztam, hiszen elsősorban nem a területi, illetve helyi önkormányzatok, hanem az azok élén álló, államigazgatási feladatokat is ellátó sztaroszták (a járásban), illetve a polgármesterek, bírók (a törvényhatóságokban) jutnak ezzel többletfeladatokhoz, illetve többletjogosítványokhoz.

vajdaság megbontására irányuló top-down és bottom-up javaslatok sora, valamint a következő fejezetben tárgyalt, etnoregionális elképzelés is jelentős részben a területi-társadalmi egyenlőtlenségeken alapul.

A közvéleménykutatási adatok, valamint a választásokon való részvétel, illetve ezek változásai alapján kettős megállapításokat tehetünk. Jól látható, hogy a kezdeti szkepticizmust egyre inkább felváltja az önkormányzatok jelentőségének, működésének elismerése, a társadalom értékeli a testületek által végzett tevékenységeket, s értékeli azok hatásait és eredményeit is. Az erősödő legitimitáció jele a jelenlegi területi beosztással és a közigazgatási rendszer egészével való elégedettség, az egyre növekvő választási részvétel, ami – ha a parlamenti és az elnöki választásokat is figyelembe vesszük – összességében az állampolgári társadalom (Regulski, 2005) kialakulására és formálódására utal. A közvélemény-kutatások szerinti, a helyi és a területi öngazgatás fejlődésre gyakorolt hatás, valamint a törvényhatósági és a járási szintű ügyekkel kapcsolatos (vélt vagy valós) választói befolyás nagysága alapján ugyanakkor joggal várhatnánk ennél magasabb, vagy legalábbis az országos választási részvételt meghaladó aktivitást az önkormányzati választások alkalmával.

A 2009-ben életbe lépett, a vajdákról és a vajdasági államigazgatásról rendelkező törvény szükséges, de nem elégséges változtatásokat vezetett be a vajdák tisztségéhez kapcsolódó feladatok és hatáskörök vonatkozásában. Ideális megoldásnak az lenne tekinthető, ha a vajda az állam területi képviselőjeként az államérdeknek megfelelően, a regionális sajátosságoktól függetlenül biztosítaná az állam hatáskörébe tartozó szolgáltatásokat, míg a politikai tisztségű marsall a vajdaság lehetőségeit, a valós helyzetet figyelembe véve gondoskodna a regionális stratégia kidolgozásáért, s annak következetes végrehajtásáért. Az igazgatási és a politikai funkciók ilyen jellegű, világos szétválasztása azonban nyilvánvalóan sérti a pártok – s mint láthattuk korábban, minden párt – érdekeit, ezért a vajdasági kettős struktúra a jelenlegi formájában, esetleg apró változtatások mellett várhatóan még sokáig fennmarad.

IV. fejezet: (Etno)regionalizmus – a felső-sziléziai (etno)regionális kísérlet és a föderatív állam megteremtésének tervezete

Az eddig ismertetett átszervezési elképzeléseknél, a vajdasági önkormányzás kiszélesítésének terveinél jóval radikálisabb változtatásokat javasol a felső-sziléziai szervezet, a Mozgalom Szilézia Autonómiájáért (*Ruch Autonomii Śląska*), amely (etno)regionális mozgalomként elsősorban az 1920–45 között fennálló sziléziai autonómia visszaállítását, illetve újabban, a 2010-es Śląskie vajdasági önkormányzati választásokon való sikeres szereplést követően, s a regionális kormánykoalíció részeseként a regionalizált unitárius állam megteremtését tűzte ki céljául. A tervezett változtatások azonban nemcsak a vajdaságok funkcionális működésére, hanem a regionális struktúrára is hatással lennének, mivel a szervezet kimondott – kimondatlan céljai között szerepel a történelmi Felső-Szilézia, azaz a sziléziai és az Opolskie vajdaság, illetve ezek meghatározott részeinek egyesítése, ami feltehetően megváltoztatná Lengyelország egész területi beosztását. A felső-sziléziai probléma összetettsége, valamint a nyugat-európai etnoregionális mozgalmak, ezen belül is elsősorban a katalán gyakorlat adaptálásának és megvalósításának kísérlete, az ezzel együtt járó nehézségek és kihívások, az esetleges siker lengyelországi, s kelet-közép-európai hatásai érdemesnek mutatkoznak arra, hogy ezt a kérdéskört külön fejezetben tárgyaljuk.

1. Történeti visszatekintés

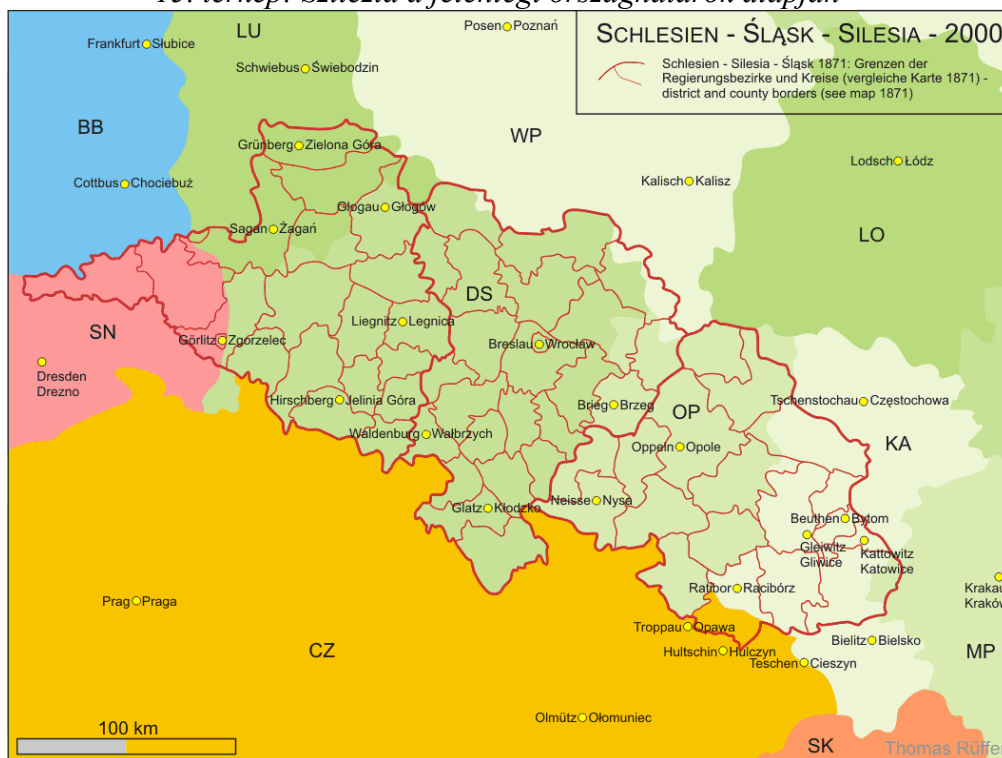
Lengyelország középszintű közigazgatási egységei politikai régiók, amelyek egyben adminisztratív és statisztikai-tervezési funkciókat is betöltenek. A politikai régiók mellett az állam területén azonban léteznek etnikai/nyelvi és kulturális, valamint tradicionális területi egységek is, amelyek alapot jelentenek a lengyel regionalizmus számára. Az etnikai/nyelvi és kulturális régiók közé a németek, sziléziaiak és a kasubok által lakott területek, valamint a Małopolskie vajdaság déli része, a lengyel-szlovák határmenti Podhale sorolható. A tradicionális régiók azok a történelmi egységek, melyek változatlan formában és elnevezéssel fennmaradtak; e típusba sorolható Mazóvia, Pomeránia, Kis-Lengyelország, Nagy-Lengyelország és Szilézia, valamint Galícia, jóllehet, ezen régiók nem ugyanolyan mértékben vannak jelen a helyi-regionális lakosság tudatában. Az egyes térségekben kialakuló regionális mozgalmak motivációja, aktivitása és céljai a régió típusa alapján is eltérőek, így etnikai-nyelvi-kulturális jogok biztosítására, illetve nagyobb fokú

önigazgatásra, esetenként autonómiára irányulnak. Szilézia e tekintetben is speciálisnak bizonyul, hiszen egyrészt etnikai/nyelvi és kulturális, másrészt pedig tradicionális régióként is értelmezhető, ahol a regionális törekvések is e két jellegzetesség mentén ragadhatóak meg (*Jałowiecki, 1999*).

1.1. Felső-Szilézia története

Szilézia a Lengyelországot alkotó hat történelmi régió, tartomány (Nagy-Lengyelország, Nyugat- és Kelet-Pomeránia, Mazóvia, Kis-Lengyelország) egyike (*Koter – Kulesza, 2003*), amely a Görlitz és Katowice, valamint a Zielona Góra és Opava városok által határolt területen fekszik (*15. térkép*). A XV. századtól kezdve tesznek különbséget a nyugati, Görlitz és Wrocław között elterülő Alsó-Szilézia (*Dolnośląsk, Niederschlesien*), valamint az ettől keletre, a Nysa és Katowice között fekvő Felső-Szilézia (*Górnośląsk, Oberschlesien*) között (*Malloy 2005*), melyeknek történelmi fejlődése is jelentősen eltér egymástól.

15. térkép: Szilézia a jelenlegi országhatárok alapján



Forrás: <http://www.tr62.de/maps/Silesia-2000.html>

Szilézia sajátos határrégióként a XI. és a XII. század során rendre gazdát cserélt: hol a lengyel, hol a cseh állam terjesztette ki hatalmát a terület felett, mígnem III. (Ferdeszájú) Bolesław halála után (1138) a sziléziai Piastok kezébe került. A két évszázadig tartó

uralom során elkezdődött német betelepítések alapvetően hozzájárultak Szilézia jelenlegi heterogén társadalmi, s különösen a speciális nemzetiségi összetételének kialakulásához. A XIV. század közepén a térség közel hatszáz évre elveszítette kapcsolatát a lengyel állammal, először a Cseh Koronához (1335), majd ennek folyományaként a Habsburg Birodalomhoz (1526) került, később, a XVIII. század közepétől az osztrák örökösödési háború következtében Poroszország, illetve később a Német Császárság részeként létezett. Lengyelország végleges (1795) felosztását követően a három birodalom határtérségévé vált, s a német uralom során – Sziléziának csupán a délkeleti része, a mai Csehország területén elhelyezkedő térség maradt a Habsburg Birodalom kötelékében – a német betelepítés, betelepülés újabb hulláma indult el, ami erőteljes germanizációval párosult. Gazdasági téren ugyanakkor erőteljes modernizáció zajlott: az első acélművet 1794-ben nyitották meg Sziléziában (Davies, 2006), s a térség vált a Ruhr-vidék mellett a második legjelentősebb német iparterületté (Szczepański – Śliz, 2012). A Kulturkampf idején a német nyelvhasználat vált általánossá és kötelezővé: ez volt a hivatalos nyelv, az oktatási rendszerben megszüntették a lengyel nyelvhasználatot, s a Poroszországhoz csatolt lengyel részekben korlátozták a bevándorlást, a letelepedést. A katolikus egyházat szintén támadások érték a javarészt protestáns német államon belül; e tényezők összefonódásának eredményeként az ellenállási mozgalmak alapjává a katolicizmus vált. A homogenizációval szemben a Kulturkampf, a germanizáló kultúrpolitika éppen ellenkező hatást, a korábban spontán módon asszimilálódó lengyel népesség nemzettudatának feltámadását érte el (Davies, 2006). A felébredő lengyelségtudat az I. világháború után a nemzeti lengyel mozgalom megjelenésében csúcspontot ért el, ami három sziléziai felkelésben (1919, 1920, 1921), illetve az 1921-es népszavazásban (*plebiscyt*) öltött konkrét formát. A cél minden esetben az volt, hogy Szilézia Lengyelországhoz tartozzon. A béketárgyalások során Lengyelország a térség lengyelül beszélő, így tehát lengyel nemzetiségű lakosságára hivatkozva a lengyel államhoz való csatolását sürgette, míg Németország Szilézia többnyelvűségét és többirányú nemzeti hovatartozását hangsúlyozta (Bialasiewicz, 2002). A szövetségesek az új lengyel állam területének rendezése érdekében életre hívták a Lengyelország Ügyiért Felelős Bizottságot, amely a lengyelek által lakott sziléziai rész (opolei Szilézia) Lengyelországhoz csatolását javasolta. A javaslat, a felkelések és a népszavazás ellenére mindössze Felső-Szilézia keleti részét csatolták a lengyel államhoz 1921-ben⁸⁵ (Koter – Kulesza, 2003). Az I. világháborút

⁸⁵ Felső-Sziléziát – azzal az ígérettel, hogy különállását a lengyel állam keretein belül is megőrizheti (vö.

követően tehát Szilézia nyugati része Németországhoz került⁸⁶, míg keleti részén Németország, valamint az újonnan létrehozott Lengyelország és Csehszlovákia osztozott⁸⁷.

A lengyel államhoz csatolt, Śląskie vajdaság néven megszervezett területi adminisztratív egység kétségtelenül az ország legfejlettebb, legiparosodottabb része volt, s a gazdaságilag és kulturálisan elkülönülő térségnek nem kellett az unitárius államstruktúrába betagozódnia. A lengyel állam ugyanis autonómiát biztosított a területén létrehozott Śląskie vajdaságnak, így az önálló parlamenttel, azaz törvényhozói jogosítványokkal rendelkezett⁸⁸ a sziléziai ügyekre vonatkozóan, s bevételeivel – a helyi bevételek kb. felét tarthatta meg az autonóm vajdaság (*Szczepański – Śliz, 2012*) – a kincstár révén maga gazdálkodhatott (*Bialasiewicz, 2002*). A Śląskie vajdaság – amely ebben az időszakban Katowicét és tágabb térségét jelentette, tehát a jelenlegi régiónál kisebb egységet alkotott (*16. térkép*) – ennek megfelelően önállóan dönthetett közigazgatási struktúrájáról, s a Sziléziai Szejm hatáskörébe tartozott a regionális egészségügyet, oktatást, szociális ellátást, infrastruktúrát, közlekedést és rendvédelmet érintő jogszabályok megalkotása⁸⁹. A vajdaság területén a lengyel és a német hivatali nyelvként egyaránt használható volt. Szilézia és Lengyelország egyesülését egyes történészek „két nemzet *dē facto* uniójaként” aposztrofálták, melyben a kapcsolat a *chadecja* (kereszténydemokrata) és a *sanacja* (szanációs) politikai elképzelések szerint alakult. A kereszténydemokrata irányzat Felső-Szilézia különállóságának megőrzésére, a térség regionális értékeinek elismerésére, s mintaszerű gazdasági, társadalmi eredményeire hivatkozva az új Lengyelország példaképévé tette a vajdaságot. Az 1926-os fordulat, s az ezt követő szanációs rendszer azonban ezzel ellentétes folyamatokat, jelesül Felső-Szilézia integrálását, a jogharmonizáció megteremtésért, a sziléziai tőke államosítását, a polonizációt támogatta. A speciális társadalmi összetétellel rendelkező multikulturális régió megváltoztatása, a lengyel többség megteremtése érdekében számos javaslat készült a vajdaság határainak keleti irányú eltolására is, amelyre végül nem került

autonómia) – 1921. október 20-án ítélte Lengyelországnak a Nagykövetek Tanácsa.

⁸⁶ Privilegizált helyzetet alakítottak ki elvileg a német oldalon is, de a gyakorlatban ez kevésbé működött (*Koter – Kulesza, 2003*).

⁸⁷ A Felső- és Alsó-Szilézia közötti különbségtétel helyett használatos a térség egyéb felosztása, mely alapján az ún. Német Szilézia keleti része került Lengyelországhoz, míg Csehszlovákia határai közé került Opava-Szilézia. Tescheni Sziléziát felosztották az előbb említett két állam között (*Illés I., 2002*).

⁸⁸ A hadi-, külügyi, bírósági és az általános politikai ügyek azonban továbbra is a központi hatalom hatáskörébe tartoztak.

⁸⁹ Ugyanakkor a 1926-os májusi fordulatot (vö. Piłsudski) követően a regionális autonómiát jelentősen korlátozta egy, Piłsudski és a központi kormányzat támogatását élvező vajda (*Szczepański – Śliz, 2012*).

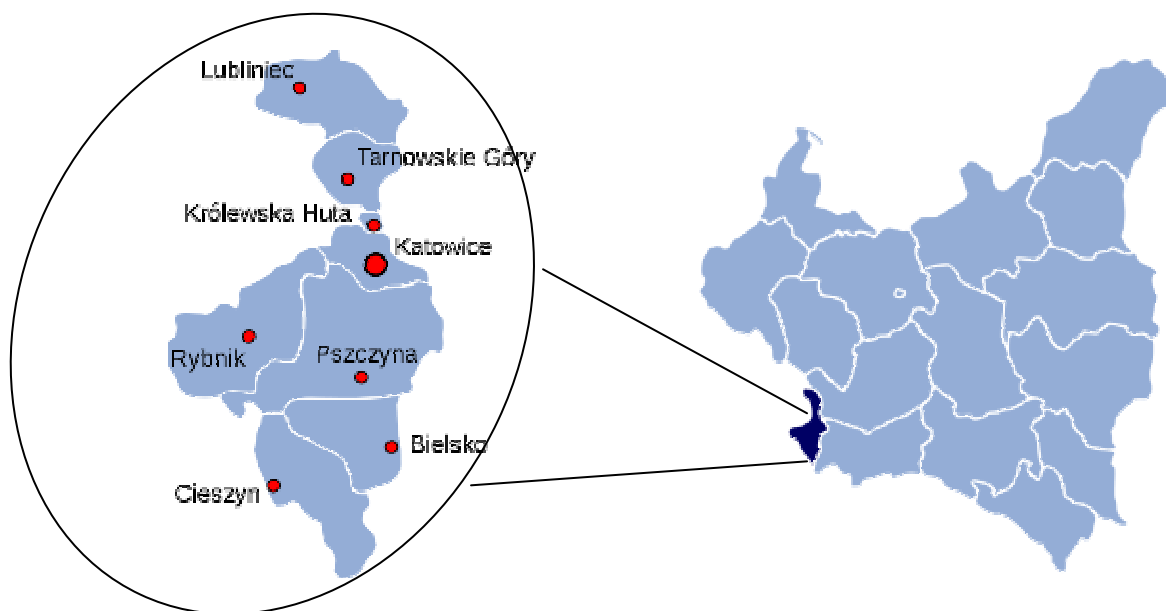
sor (*Bialasiewicz, 2002*).

Gazdasági szempontból az új állami keretek nem kedveztek a térség további, megszakítás nélküli prosperitásának, mert ugyan földrajzilag nagyon közel található településeken (Katowice, Dąbrowa, Ostrava) alakultak ki a nehézipar központjai, az ország korábbi felosztottságának következtében semmilyen kapcsolat nem volt közöttük⁹⁰. Éppen ellenkezőleg, az iparvidék egyes településeit fejlett, kiépített kereskedelmi úthálózat (elsősorban vasút) kötötte össze a korábbi államukba tartozó, vásárlóikat és megrendelőiket tömörítő városokkal, melyekkel a változtatások okán a közvetlen kapcsolat megszakadt, s így a gazdasági teljesítmény, egészen a II. világháborút megelőző általános fellendülésig, visszaesett (*Davies, 2006*).

Az autonómia gyakorlatilag 1939-ben, a Harmadik Birodalom terjeszkedésével, jogilag azonban csak 1945-ben szűnt meg. A II. világháborút követő határeltolások következtében Felső-Szilézia fennmaradó részeit, valamint Alsó-Szilézia egy részét is a lengyel államhoz csatolták, ám az Országos Nemzeti Tanács rendeletileg megszüntette az 1920-ban biztosított autonómiát. A RAŚ megítélése szerint e mozzanat nemcsak hogy törvénytelen volt, de azt az egyezményt is megszegte, amelyet a II. Lengyel Köztársaság és Felső-Szilézia kötött az I. világháborút követően, amikor arról volt szó, hogy mely államhoz tartozzon a térség (*Rzeczpospolita, 2008a*). A demokratikus centralizmus elvén 1950-ben újjászervezett államigazgatási struktúra a vajdaságok számán is változtatott, s a korábbi 14 vajdaságból 17-et hoztak létre Lengyelországban; ekkor alakult meg Felső-Szilézia területén az Opolskie és a Katowickie vajdaság (*Malloy 2005*), amelyek az 1975-ös közigazgatási reform értelmében továbbaprózódtak. Az 1998-as közigazgatási reform során a kormány által beterjesztett javaslat – mint azt korábban ismertettük – a korábbi 49 vajdaság 12 nagyvajdasággá történő átszervezését tartalmazta (*Wysocka, 1998*), amely együtt járt volna a Katowickie, az Opolskie, a Bielskie és a Czesztochowskie vajdaságok felső-sziléziai vajdaságba való integrálásával is (*Kamusella, 1999*). A tervzet azonban ellentétes volt mind a jelentős német kisebbséget tömörítő Opolskie vajdaság, mind a parlamenti ellenzék érdekeivel, így végül az 1999-ben bevezetett reform 16 vajdaságot hozott létre a lengyel állam területén, s Felső-Sziléziában továbbra is két vajdaság – az Opolskie és a Śląskie – létezik.

⁹⁰ E helyzeten kívánt némiképp javítani az 1922-ben megkötött Genfi Egyezmény, amely biztosította Szilézia német és lengyel részei között fennálló, korábbi gazdasági és kulturális élet folytonosságát (*Bialasiewicz, 2002*).

16. térkép: Az autonóm Śląskie vajdaság 1920 és 1945 között



Forrás:

http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/0/06/Wojew%C3%B3dztwo_%C5%9B%C4%85skie_%281924-1934%29_powiaty.svg és

http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/77/Poland_Voivodeships_adminstrative_division_1930_Silesian_Voivodeship.svg

1.2. Felső-Szilézia gazdasága

A rendszerváltás alapvetően megváltoztatta az egyes közép-kelet-európai régiók fejlődési pályáját. Egyes területi egységek lehetőségei beszűkültek, mások számára új utak nyíltak meg. Az átmenetet követően befutott pálya figyelembevételét is tartalmazó rendszerezés, tipológia (*Illés I., 2002*) alapján Felső-Szilézia az iparosodott, azonban instabil szerkezettel rendelkező régiókon belül a sikeres térségek csoportjába tartozik, amelyet az eredményes strukturális változásoknak, a szerkezetátalakításnak köszönhet. Lengyelország legversenyképesebb régiói közé a Małoposkie, Pomorskie, Śląskie, Wielkopolskie, valamint a Mazowieckie vajdaság tartozik, amelyek magas ipari termelékenységüknek, nagy humán erőforrás-potenciáljuknak (egyetemek, kutatóintézetek), s viszonylag fejlett infrastruktúrájuknak köszönhetik sikerüket (*Horváth, 2005*). A regionális gazdaságok osztályozása során – melyben a jelenlegi makrogazdasági tendenciákat, a gazdaság szerkezetének jellegzetességeit, valamint a jövőbeli fejlesztési kilátásokat vették figyelembe – is a legrugalmasabb régiók közé sorolták be a Śląskie vajdaságot (*Zaleski et al., 2008*).

A nyugat-európai mozgalmak tapasztalatai bizonyították, hogy van összefüggés egy adott térség gazdasági fejlettsége vagy éppen elmaradottsága, valamint az regionalizmus, így az etnoregionalizmus kialakulása között is: a(z etno)regionális mozgalmak létrejöttében jelentős meghatározó tényező a határvidék-jelleg, illetve a gazdaság állapota, amely vagy az adott állam fejlettségi szintjétől pozitívan vagy negatívan tér el. Felső-Szilézia esetében mind a rendkívüli fejlettség, mind a gazdasági recesszió hatást gyakorolt a regionális mozgalmak kialakulására és tevékenységük irányára, ezért indokolt a térség gazdaságtörténetére és a meghatározó gazdasági folyamatokra vonatkozóan külön kitérőt tenni.

Felső-Szilézia Poroszország, illetve a Német Császárság részeként, így a német gazdaságnak köszönhetően Közép-Európa egyik legfejlettebb, s legkorábban iparosodott térségévé vált (*Gorzalak, 1999; Lux, 2008; Bialasiewicz, 2002*). A két világháború között a regionális gazdaság ideiglenes megtorpanását – amelyet egyrészt a korábbi egységes gazdasági terek felbomlása (*Davies, 2006*), másrészt pedig a lengyel állam újjáépítésének keretében 1937-ben létrehozott Lengyel Központi Iparvidék nagyarányú fejlesztése (*Schmidt, 2005*) eredményezett – a hadiipari termelés, majd az államszocialista időszakban az egyoldalú nehézipari fejlesztések ismét fellendítették, amely az urbanizációs folyamatok felgyorsulására, a népességszám felduzzadására is rendkívüli hatást gyakorolt. A térség gazdasági erejét, a nehézipar alapját elsősorban feketeköszén- és vasércbányászat, a

vaskohászat, az acélgyártás és az ezeket kiegészítő iparágak adták, amelyek alkalmassá tették arra, hogy szocialista iparfejlesztés központjává (*Górno-Śląski Okręg Przemysłowy*) váljon. A korszak ellentmondásos gazdasági törekvései – az iparterületek további fejlesztése és a területi egyenlőtlenségek megszüntetése, illetve mérséklése – ellenére Felső-Szilézia az államszocialista időszakon belül végig megőrizte kiemelt, vezető szerepét (*Lux, 2008*). Az 1950-es évek erőltetett fejlesztésének következtében a térségben koncentrált a nehézipari termelés jelentős hányada (*Schmidt, 2010*), s még a kiegyenlítettebb regionális ipari termelés korszakában is Śląsk, illetve a vele határos Małopolska területére áramlott az ipari beruházások 54 százaléka (*Lux, 2008*). A 60-as években erőteljesebbé váló területi kiegyenlítési törekvések ellenére a legnagyobb nemzeti beruházás (*Huta Katowice*) helyszínét ismét Felső-Sziléziában jelölték ki, jóllehet, a döntésben a gazdasági megfontolásokon kívül a LEMP első titkárának személyes kívánsága is szerepet játszott. A 70-es években új ágazatok – így pl. elektronika, gépipar, autógyártás – telepítésével törekedtek a monokultúras gazdaság oldására, azonban 1975-től ezek jelentősége csökkent, s a térségben ismét a nehézipar fejlesztése vált hangsúlyossá (*Lux, 2008*). A diverzifikálatlan gazdaság, a nehézipar extenzív növelése a rendszerváltás előtt is számos problémát okozott, így pl. a jelentős arányú, különösen a nőket sújtó munkanélküliség, kiemelkedően súlyos környezeti ártalmak. A rendszerváltást követően a térség a gazdasági válság, a környezeti terhelés, a leromlott infrastruktúra és a társadalmi problémák (betegségek, erőtlén közösségek) együttesen hatásaként válságterületté vált. A top-down típusú, munkamegtartó szociális intézkedések formájában megjelenő irányított válságmenedzselés mellett szerveződni kezdtek a helyi, regionális erőkon alapuló bottom-up gazdaságfejlesztő intézmények, amelyek Felső-Szilézia gazdaságának megújítását tűzték ki célul. A válságkezelés első lépéseként a gazdaság és a környezet regenerációjára, második lépésként pedig az új növekedési lehetőségek megteremtésére helyezték a hangsúlyt. A válságból való kilábalást kombinált szerkezetátalakítással valósították meg, amely egyrészt a hagyományos, ám hanyatló iparágak megújulásán, másrészt pedig a reindusztralizáción, azaz új ágazatok betelepítésén alapult. A szerkezetátalakítás fő eszközeként különleges gazdasági övezeteket alakítottak ki, amelyek vonzerővel bírtak a külföldi tőkebefektetések számára (*Lux, 2008*). A válságmenedzselést dicséri, hogy az ezredfordulót követően Felső-Szilézia ismét fejlődésnek indult (*Schmidt, 2010*). Az államszocialista időszak dinamikus népességnövekedésének, s az ezzel együttjáró város- és infrastruktúrafejlesztési hullámok következtében a Katowice és térsége, az ún. Katowicei konurbanizáció (*Konurbacja górnośląska*) a rendszerváltó államok egyik

legurbanizáltabb térségévé vált. A terület ugyan fragmentált településszerkezettel jellemezhető, s eltérő városi funkciókkal rendelkező települések alkotják, ám a térség egészében megjelentek már azok a metropoliszokra jellemző – jelenleg még hiányos – világvárosi funkciók is (pl. bankszektor, felsőoktatási intézmények, magas szintű üzleti szolgáltatások), amelyek a térség egészének további fejlődését meghatározhatják. A 2007-ben megalakult Felső-sziléziai Metropoliszszövetség (*Górnośląski Związek Metropolitalny*), amely egy policentrikus alapokon nyugvó, egységes irányítási-fejlesztési rendszerrel rendelkező szövetség, melynek elsődleges célja a fejlesztési tevékenységek összehangolása. A térség földrajzi elhelyezkedésének, szakképzett munkaerejének, a természeti környezet regenerálásának, a térségi együttműködés megteremtésének, s a biztosított adókedvezményeknek köszönhetően vonzza a külföldi tőkebefektetéseket, azonban ezek – magasabb tőkeintenzitásuk következtében – kevés munkaalkalmat teremtenek, s nem képesek felszívni a feleslegessé vált munkaerőt (*Gorzela, 2005*). A kapcsolatok fejlődésének, bővítésének további esélyeit biztosítják egyrészt az államhatáron belüli, szintén erős gazdasággal rendelkező vajdaságokkal (Małopolska, Dolnośląsk), másrészt pedig a határmentiségből adódóan a hasonló gazdasági múlttal és struktúrával rendelkező (felső-sziléziai, pl. a csehországi Ostrava) térségekkel kialakítható kooperációk, összehangolt tevékenységek (*Lux, 2008*). A térség szerkezetátalakítását ugyanakkor nemcsak a gazdaság területén kell végrehajtani, ugyanilyen fontos, s a fejlődés ívét alapvetően meghatározó a társadalmi és környezeti állapot javítása, a humán erőforrás és a térségi erőforrások átalakítása (*Gorzela, 2005*).

1.3. A sziléziai nemzetiség/etnikum és nyelv

A sziléziaiak (*Ślązacy, Szlonzoks*) hagyományosan szláv paraszti népesség, s Sziléziának a keleti részében, azaz Felső-Sziléziában (*Górnośląsk*) őshonosak. Szilézia nyugati részében (Alsó-Szilézia, *Dolnośląsk*) döntően német, illetve német nyelvű lakosság élt, azonban ők is sziléziaiaknak nevezték magukat, csakúgy, mint a korábban a Habsburg Birodalom részét képező „Osztrák Szilézia” keleti részében élő szlávok, akik azonban etnikailag különböznek a felső-sziléziai népességtől. A magukat egyaránt sziléziaiaknak nevező, különböző vallású és nyelvű csoportok területi identitása azonban eltérő; míg a szláv népesség csak azzal a területi egységgel azonosult, ahol élt, a német nyelvű népesség identitása kiterjedt egész Sziléziára (*Kamusella, 2003*).

A VI. századtól kezdve Szilézia alapvetően szláv nyelvű területi egység volt, ám a XII. században a sziléziai Piastok a túlnépesedett Szent Római Birodalom területéről –

döntően német nyelvű – telepeseket hívtak be erre a vidékre. A közigazgatásban, az oktatásban is megnyilvánuló kétnyelvűségnek – illetve a cseh nyelvvel együtt a háromnyelvűségnek – a porosz hódítás vetett véget a XVIII. században. A poroszok felszámolták a cseh és a lengyel kancelláriát, s a német vált a közigazgatás és az oktatás nyelvévé. Az 1848-at követő időszakban az alap- és középfokú oktatást is ellenőrzése alatt tartó katolikus egyház számára ismét biztosították a lengyel, valamint a moráviai nyelv használatát, így a többnyelvűség újra megjelent a térségben. A sziléziaiak a vallásgyakorlás során a lengyelt, az államigazgatásban a németet, egymás között pedig a sziléziai szláv dialektust használták, miközben az iparosodott vidékeken – ahol együtt dolgozott a szláv és a német nyelvű munkásság – kialakult a két nyelv sajátos ötvözte, egyvelege, a kreol is. A *Kulturkampf* idején ismét megtiltották a lengyel és a moráviai nyelv használatát, s az oktatási rendszert is szekularizálták, így a „kisebbségi nyelveket” csak az egyházi szertartásokon lehetett használni. Az egyház lengyel és moráviai nyelven írt vallási könyvek és periodikák kiadására vállalkozott, ezzel ki tudták játszani a porosz rendelkezéseket. 1914-ben Felső-Szilézia lakosságának 45 százaléka német, 50 százaléka sziléziai, s 2,5 százaléka moráviai volt (*Kamusella, 2003*).

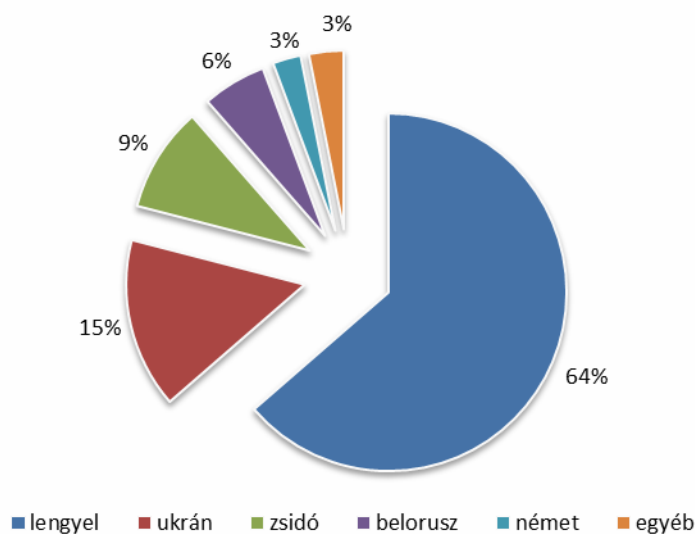
A sziléziaiakra – mint arra már fent is utaltunk – többnyelvűség volt jellemző: használták a német és a lengyel nyelvet, a sziléziait, valamint a kreolt, azaz a német és szláv nyelv keverékét is. A ma is vita tárgyát képező nyelvi kérdéshez szorosan hozzátartozik korábbi elismertsége, elfogadottsága. A sziléziai nyelvet/dialektust, s a kreolt egyaránt lengyelnek tartották, holott a két (illetve három) nyelv közötti különbség világos, s ezt többen már akkor is elismerték. Egy névtelen szerző különbséget tett – a német nyelv mintájára – a *Hochpolnisch* és a *Plattenpolnisch* között (ez utóbbi a sziléziaiak nyelve), egy lengyel író pedig azt kérte, hogy – piacszerzési célokból – fordítsák le művét a „felső-sziléziaiak nyelvére”. A lengyel nemzeti mozgalom a sziléziaiak nyelvét lengyel dialektusnak nyilvánította, s azóta az is elterjedt, hogy ez a legrégebbi, a legigazibb nyelvjárás Lengyelországban. A nacionalisták számára ekképpen Szilézia ma is az ország „leglengyelebb” része (*Kamusella, 2003*).

1.4. Lengyel kisebbségpolitika, a kisebbségek újjáéledése

Az I. világháborút követően területeinek újraegyesítése, az önálló államiság megteremtése a korábbi államalakulathoz hasonlóan soknemzetiségű Lengyelországot eredményezett (*19. ábra*). A II. Köztársaságban (1918–39) a többségi és a kisebbségi társadalom konfliktusaiban a nemzetiségi csoportok közül elsősorban németek és az ukránok vettek

részt. A németek egyre növekvő ellenszenvé a többségben lévő lengyelekkel szemben a hitleri politika sikerességének volt köszönhető, amely propagandájában nagy hangsúlyt fektetett arra, hogy konfliktust generáljon az egy államon belül élő nemzetiségek között. Az ukránok helyzetét a lengyel állam polonizációs törekvései tették egyre kilátástalanabbá; a politikai vezetés az ország területén élő szláv nemzetiségű csoportok ellengyelesítésére törekedett, s a folyamat felgyorsítása érdekében a kisebbségeket megfosztották nyelvi jogaiktól (Zoltán, 2004).

19. ábra: Lengyelország nemzetiségi struktúrája az 1931-es adatok alapján (%)



Forrás: Zoltán, 2004

A második világháború után Lengyelország nemzetiségi szerkezete jelentősen átrendeződött, s homogénné, nemzetállammá vált. Az államszocialista időszakban nem tulajdonítottak nagy jelentőséget sem a nemzetiségi hovatartozás megállapításának, sem a nemzetiségek elismerésének, támogatásának, így ebből az időszakból a nemzetiségek lélekszámát és arányát illetően csak becsült adatokkal rendelkezünk. Az 1946-os népszámlálás adatai alapján Lengyelország népessége ebben az évben 23 929 757 fő volt. Az adatközlés jellegzetessége az, hogy a nemzetiségeknél csak a németek számra állít fel önálló kategóriát, a többi csoportot összesítve közli, s külön kezeli azokat a személyeket, akiknek ügyében rehabilitációs vagy igazolási eljárás folyt (az ő számuk 417 431 fő). Az össznépességben belül 2 288 300 fő volt német (GUS, 1946), az egyéb nemzetiségek közül az ukránok létszámát 162 000 főre, a beloruszokét 138 000 főre, a zsidók számát pedig több mint 110 ezerre becsülték (Grzegorz, 1994). A német kisebbség kitelepítése a „rég”, valamint a „szerzett” területekről azonban 1946 és 1949 között folyamatosan folyt,

összesen mintegy 3,3 millió német nemzetiségűt kényszerítve az ország elhagyására (*R. Süle*), így a kisebbségi csoport a népszámlálási adatnál biztosan lényegesen alacsonyabb lélekszámmal rendelkezett már az ötvenes években.

A hatályos lengyel kisebbségi szabályozás

Mivel az államszocialista időszak alatt a kisebbségi kérdést tabutémaként kezelték, az e témával kapcsolatos törvények megjelenése csak a rendszerváltást követően vált aktuálissá. A kisebbségi kérdés rendezése érdekében a kétkamarás parlamenten belül már 1989-ben létrehozták az etnikai és nemzeti kisebbségi bizottságot, amely azóta is működik, s a kisebbségi szükségletek, igények feltárásán és becsatornázásán keresztül a törvények előkészítésével, illetve az érdekek képviselésével foglalkozik (*Zoltán, 2004*). A népszavazással megerősített, 1997-ben elfogadott alkotmány a következőképpen szól az állam területén lévő nemzeti és etnikai kisebbségekről:

„A Lengyel Köztársaság a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó lengyel állampolgárok számára biztosítja saját nyelvének megőrzése és fejlesztése szabadságát, szokásainak és tradícióinak megőrzését, valamint saját kultúrájának fejlesztését.”

„A nemzeti és etnikai kisebbségeknek joguk van létrehozni oktatási, kulturális, illetve vallási azonosságuk védelmére szolgáló intézményeket, s részt venni azokban a döntésekben, amelyek kulturális azonosságukat érintik.” (Konstytucja, 1997, Art. 35. 1-2.)

Az e témában más államokénál valamelyest szükségesebb és általánosabban megfogalmazott alkotmány mellett hosszú ideig nem is létezett kisebbségi törvény Lengyelországban, melynek részletes kidolgozására és elfogadására csak 2005-ben került sor. A törvény címe (*Törvény a nemzeti és etnikai kisebbségekről, valamint a regionális nyelvről⁹¹*) is kifejezi a lengyel szabályozás sajátos jellegét, azt, hogy külön rendelkezik a nemzeti és az etnikai kisebbségekről, illetve bevezet egy hazánkban szokatlan elemet, a regionális nyelv fogalmát.

A törvény értelmében „nemzeti kisebbségeknek a lengyel állampolgárok azon csoportját tekintik, amelyek a következő feltételek mindegyikének megfelelnek (*Art.2.*):

- 1) számszerű kisebbséget alkot a Lengyel Köztársaság lakosságának fennmaradó részéhez képest;
- 2) nyelv, kultúra vagy hagyományok tekintetében valóban különböznek a többi

⁹¹ *Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*
– Törvény a nemzeti és etnikai kisebbségekről, valamint a regionális nyelvről, 2005. január 6.

lakostól;

3) nyelvének, kultúrájának vagy hagyományainak megőrzésére törekszik;

4) saját, történelmileg kialakult nemzeti közösségtudattal rendelkezik, s ezt törekszik kifejezni és megvédeni;

5) ősei legalább száz éve a Lengyel Köztársaság területén élnek;

6) olyan nemzettel azonosul, melynek saját állama van.”

Az etnikai kisebbségek meghatározása csak annyiban tér el a fentiektől, hogy az utolsó feltétel éppen ellentétes a nemzeti kisebbségek kritériumával, azaz az etnikai kisebbségek – egyébként teljesen megegyezően a nemzetközi trendekkel – nem azonosulhatnak olyan nemzettel, mely saját állammal rendelkezik.

A törvény tételesen fel is sorolja azokat a csoportokat, amelyeket a nemzeti, illetve az etnikai kisebbségek közé sorol, illetve akként elismer. Ez alapján a nemzeti kisebbségek közé a beloruszokat, a cseheket, a litvánokat, a németeket, az oroszokat, az örményeket, a szlovákokat, az ukránokat és a zsidókat, az etnikai kisebbségek közé pedig a karaimokat, a lemkókat, a romákat és a tatárokat sorolják. A zsidókkal kapcsolatban nem egyezik meg a különböző államok besorolása, több országban (így Magyarországon is) felekezeti szinten tartják őket számon, a lengyel szabályozásban azonban a nemzeti kisebbségként tekintenek rájuk. A lengyel törvény jellegzetessége az is, hogy a konkrét, tételes felsorolással megnehezíti a kisebbségek számának kibővítését, azaz egy új csoport bekerülése körülményes, törvénymódosítást igényel (Halász, 2007).

Lengyelország a 2003-as elfogadást követően 2009-ben ratifikálta a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját (1992), s az abban vállalt kötelezettségeknek megfelelően a regionális nyelv meghatározásának kritériumaiként a Charta definíciója szerinti elemeket sorolja fel a kisebbségi törvény. Eszerint olyan nyelv tartozhat a regionális nyelvek közé, amelyet az állam valamely területén hagyományosan használ egy egyébként kisebbségben lévő csoport, s amely különbözik az állam hivatalos nyelvétől, valamint nem tartozik sem a nyelvjárással, sem a migránsok nyelvei közé. Annak ellenére, hogy Lengyelország területén több olyan nyelv is létezik, amely – természetesen a nyelvet használók saját megítélése szerint (pl. sziléziai, pomerán, góral) – eleget tesz ezeknek a kritériumoknak, a törvény csak egyetlen ilyen regionális nyelvet nevez meg, a kasubok nyelvét.

A kisebbségek nyelvi jogai

A lengyel Alkotmány kimondja, hogy Lengyelország hivatalos nyelve a lengyel, s egyidejűleg szól arról is, hogy ez az előírás nem sértheti a nemzeti kisebbségek azon jogait, melyek ratifikált nemzetközi egyezményekből következnek (*Konstytucja, 1997, Art.27.*). Az Alkotmánybíróság 1997-es állásfoglalásában fejtette ki véleményét az alkotmányos helyzettel kapcsolatban; a bírák értelmezték az államnyelv státuszával, illetve ennek az állam és a polgárok viszonyában megnyilvánuló hatásaival, valamint a kisebbségek jogaival kapcsolatos kérdéseket. A határozat a lengyel államnyelvként történő meghatározását úgy interpretálja, hogy az alkotmány ezen passzusa minden kormányzati és önkormányzati szervezetre, valamint közigazgatási hivatalra az államnyelv használatának kötelezettségét róta ki, beleértve ebbe a körbe természetesen a hivatali munkavégzést is. Ez a meghatározás azt az elvet követi, mely szerint valamely nyelv államnyelvi státusza azzal van összefüggésben, hogy az adott állam területén mely nyelvet ismerik el az alapvető társadalmi – azaz az állam és állampolgárok közötti – kommunikáció nyelveként. Az unitárius államokban, mint amilyen Lengyelország is, az államnyelv azonos a nemzeti nyelvvel. Az államnyelvi státusz egyrészt a szervezetek, hivatalok és állami intézmények számára kötelező az egymás közötti, illetve az állampolgárokkal való kommunikáció során, másrészt pedig kötelezettséget ró ki az állampolgárokra is. Ez utóbbi kötelezettség azonban nem minden esetben érvényesül. Az állampolgárnak a lengyel államnyelvet kell használnia abban az esetben, ha az államhatalommal, illetve az államigazgatási hivatalokkal szembeni kötelezettség teljesítését végzi, illetve ha azoktól valamilyen tevékenységet, intézkedést vár el. Ezen esetekben tekintettel kell lennie arra, hogy az állami szervek az államnyelven, azaz lengyelül folytatják tevékenységüket. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor elismeri azt, hogy az állampolgárokkal szemben támasztott elvárásoknak az alkotmányos szabadság, illetve az állampolgári jogok határt szabnak, s ennek eredményeképpen azokban az esetekben, amikor az állampolgárok alapjogaikat gyakorolják, nem kötelezhetők arra, hogy az államnyelvet használják. Az állásfoglalás alapján tehát az önmagukat kisebbséginek tartó lengyel állampolgároknak, függetlenül attól, hogy beszélnek-e lengyelül vagy sem, joguk van anyanyelvüket használniuk minden olyan helyen, ahol a normák nem kötelezik az államnyelv alkalmazására (*Safjan, 2003*).

A lengyel parlament 1999-ben fogadta el a lengyel nyelvtörvényt⁹², amely egyrészt rögzítette azt, hogy milyen esetekben, mely kommunikáció során kell a lengyel nyelvet használni, másrészt pedig azt, hogy milyen lépéseket kell állami szinten megtenni annak érdekében, hogy megakadályozzák a nyelv vulgarizálódását és az idegenszerűségek térhódítását (*Futala, 2000*). E törvény rendelkezéseit azóta többször is módosították, illetve kiegészítették miniszteri rendeletekkel – a belügyekért és a közigazgatásért felelős miniszter rendeleteivel –, amelyekben azt határozták meg, hogy a közhivatalok, a közterületek, közlekedési eszközök elnevezéseit és egyéb szövegeket mely nyelveken kell leírni. A szabályozás értelmében lehetőség nyílik arra, hogy a kielégítő tájékoztatás érdekében a lengyelen kívül más nyelveket is használjanak. Az idegen nyelvek közé a 2006-os miniszteri rendelet a Lengyel Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek nyelveit, a jelenleg egyetlen regionális nyelvet, valamint az államhatár mellett fekvő területeken a szomszédos állam hivatalos nyelvét sorolja⁹³.

A kisebbségek politikai jogai

A lengyel kisebbségi törvény nem tartalmaz arra vonatkozó rendelkezést, hogy milyen módon lehet a törvényben meghatározott nemzeti és etnikai kisebbségek közé bekerülni, így ennek egyetlen lehetséges útja a törvénymódosítás (*Halász, 2007*). Erre azonban – a nemzeti kisebbségek automatikus politikai többletjogosítványai miatt – eddig nem került sor, s nincsenek arra utaló jelek, hogy ez a közeljövőben a törvényhozó szándéka szerint megvalósulhatna. A lengyel törvényekben a nemzeti kisebbségek számára lehetőséget biztosítottak az országos képviseleti szervben, a Szejmben való képviseletre. A kétkamarás parlament alsóházába arányos rendszerben, választási listák alapján lehet bekerülni, s a magyar gyakorlathoz hasonlóan Lengyelországban is van választási küszöb, amely jelenleg, a választási törvény 133. cikkelye alapján 5 százalékos a választási bizottságok – azaz a gyakorlatban döntő többségében a pártok – számára (a választási koalíciók esetében azonban magasabb, 8 százalékos választási küszöböt határoztak meg). A választási törvény 134. cikkelye rendelkezik a nemzeti kisebbségek kedvezőbb feltételeiről, a választási küszöb alóli

⁹² *Ustawa z dnia 7 października 1999 o języku polskim* – Törvény a lengyel nyelvről, 1999. október 7.

⁹³ *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 kwietnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wypadków, w których nazwom i tekstem w języku polskim mogą towarzyszyć wersje w przekładzie na język obcy* – A bel- és közigazgatási ügyekért felelős miniszter rendeletmódosító rendelete azon esetek ügyében, amelyekben a lengyel nyelvű elnevezéseket és szövegeket azok idegen nyelvre lefordított verziója kísérheti, 2006. április 19.

mentesség elismeréséről, amely azonban – bár némileg szimbolikus – nem automatikus. „Azok a választási bizottságok, amelyeket bejegyzett nemzeti kisebbségek szervezeteinek tagságát alkotó választók hoztak létre, mentesülhetnek azon feltételek alól, melyekről a 133. cikkely rendelkezik, amennyiben legkésőbb a választás napját megelőző ötödik napon ez ügyben az Állami Választási Bizottság előtt nyilatkoznak. A nyilatkozattal együtt a bizottság köteles benyújtani a nemzeti kisebbségi szervezet megfelelő alapítási okiratát, ezzel igazolva azt, hogy a választási bizottságot olyan választók hozták létre, akik tagjai a szervezetnek. (...) Az Állami Választási Bizottság haladéktalanul igazolja a törvényben meghatározott nyilatkozat kézhezvételét. A nyilatkozat igazolása kötelező.”⁹⁴

A törvény alapján tehát a nemzeti kisebbségek pozitív diszkrimináció alá esnek a választási eljárás során, így ha sikerül annyi szavazatot összegyűjteniük, amely egyetlen mandátum megszerzéséhez szükséges, automatikusan bejutnak az alsóházba. Mivel ez a jog csak a nemzeti kisebbségeket illeti meg, világossá válik, miért van nagy jelentősége annak, hogy a kisebbségi törvényben tételesen felsorolták a nemzeti, etnikai kisebbségek, illetve a regionális nyelvek csoportjait. Mivel a felsorolás zárt, kevés esélye van annak, hogy valamely, eddig el nem ismert közösség bekerül a kisebbségi csoportok közé. Problémát jelent ugyanakkor, hogy az etnikai kisebbségek nem rendelkeznek politikai jogokkal. A nemzeti és etnikai kisebbségek közötti különbségtételt a politikai jogok vonatkozásában nem lehet azzal indokolni, hogy az egyik csoport rendelkezik anyaországgal, míg a másik nem, hiszen a politikai képviselő lehetőségének megítélésében ennek a ténynek semmilyen jelentősége nincsen, illetve nem kellene, hogy legyen. A választási jog kedvezményeit ugyanakkor mindössze a német választási bizottság volt képes kihasználni, a gyakorlat alapján ugyanis ez az egyetlen bejegyzett nemzeti kisebbségi választási bizottság, melynek képviselői 1991 óta ülnek a parlamentben (Saffan, 2003).

A lengyelországi kisebbségi szabályozás, különösen a nemzeti és etnikai kisebbségek, illetve a regionális nyelvű csoportok törvényi meghatározása pontosságában és konkrétságában számos problémát vet fel. A zárt csoportot alkotó közösségek az új folyamatoktól, valamint a valóságtól elzárkózó merev rendszerben helyezkednek el,

⁹⁴ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej – Törvény a Lengyel Köztársaság Szejmjébe és a Lengyel Köztársaság Szenátusába való választási eljárásról, 2001. április 12.

amelyben ráadásul a politikai jogok tekintetében – megítélésünk szerint – igazságtalanul, diszkriminatív módon tesznek különbséget az anyaországgal rendelkező, illetve nem rendelkező kisebbségek között. Az egyre akutabbá váló, vizsgálódásunk tárgyát képező sziléziai problematikát a lengyel államnak, illetve a politikai vezetésnek előbb-utóbb rendeznie kell, s ehhez szükség lesz a jelenleg érvényben lévő törvények felülvizsgálatára, módosítására is. Egy ilyen helyzet lehetőséget teremt majd arra, hogy a kisebbségi szabályozást a jelen állapotok figyelembevételével racionalizálják.

2. A felső-sziléziai szervezetek jellemző vonásai

A felső-sziléziaiak az első világháborút követően egy olyan önálló nemzetállam megteremtésében reménykedtek, amelyben a német és a lengyel mellett a sziléziai nyelvet is szabadon használhatták és elismerték volna. A mozgalom a Felső-Sziléziai Szövetségen (*Związek Dolnoślązaków/Bund der Oberschlesier*) alapult, amely akkoriban a felnőtt lakosság (a nők ebbe természetesen – mivel közügyekbe nem avatkozhattak – nem tartoztak bele) több mint 50 százalékának támogatását élvezte. A mozgalmat azonban a lengyel és a német központi kormányzat elfojtotta, s a két világháború közötti időszak első felében erőteljes polonizációs, illetve – a német Szilézia Tartományban – germanizációs hatással kellett szembesülniük a sziléziai lakosoknak, akik közül sokan költöztek át az identitásuknak megfelelő szomszédos országba (a lengyel részről 190 ezren, a német részből 100 ezren költöztek el). A lengyel nyelv erőszakos térhódítása, a polonizáció következtében a sziléziaiak etnikai csoportból regionális csoporttá váltak; a német részen azonban valamivel kedvezőbb volt a helyzet, ott csak a lengyel nyelvhasználatot szorították vissza, s a sziléziaiak a kasubokkal, a mazurokkal és a szorbokkal együtt Németország „fogadott népeivé” váltak.

Az államszocialista időszakban a kisebbségeket, a kisebbségi kultúrát a hatalom teljes mértékben figyelmen kívül hagyta, így a rendkívül összetett regionális identitással rendelkező felső-sziléziai társadalomról való politikai, kulturális, tudományos párbeszéd is csak a rendszerváltás után indulhatott meg. A kilencvenes évek első éveiben a Felső-Sziléziát mint egy különálló területi ideát felidéző szervezetek megjelenésével megkezdődött a térség „újrafelfedezése”, amely Felső-Szilézia megnevezésével gyakorlatilag elindult az intézményesülés útján (vö. *Paasi régióépítési folyamata*). A regionális sziléziai identitás kialakítására számos egyéb akció (pl. fesztiválok, versenyek) is szerveződött a társadalom bevonásával, s új lendületet kapott a sziléziai nyelv fontosságának hangsúlyozása, melynek keretében tudományos munkák és szótárak

születtek. A sziléziai történelmi múlt tudatosítása érdekében pedig napvilágot látott a régió kulturális történetével foglalkozó trilógia is. A regionális identitások, így a sziléziai identitás formálódásának egyik fontos eleme a múlt (honnan jött?), s hasonlóan fontos eleme jövő is (hová tart?). Sziléziát – a térség határjellegéből, gazdasági jelentőségéből, az ebből fakadó társadalmi-kulturális jellegzetességekből – az 1700-as évek közepétől sokkal inkább a kontinens integráns részeként látják, így megítélésük szerint az európai utat járva teljesen különböznek az ország többi részétől. A multikulturalizmus, a multinacionalizmus, a „hósi ipari múlt” hangsúlyozása – az ipari örökség bemutatása érdekében számos múzeum és kiállítás alakult Felső-Sziléziában – ekképpen arra alkalmas, hogy a térség megtalálja a helyét Európában, s egyszersmind érzékeltesse Lengyelország többi részétől való különbözőségét. Az eltérő szemléletmód, az „Európához tartozás” érzetének fontos mutatója az EU-csatlakozás regionális támogatottságában megnyilvánuló különbség: Felső-Szilézia lakossága mindegyik régiónál (csak a varsói és a krakkói várostérség előzte meg) jobban támogatta az integrációt. Egy felmérés során a sziléziaiak 69 százaléka vélekedett úgy, hogy az unió „kedvező az ország számára”, s 58 százalékuk szerint „mindennél kedvezőbb a régió számára” (*Bialasiewicz, 2002*).

Az 1998-as közigazgatási reform keretében megvalósult decentralizáció egyértelműen csalódást jelentett a regionális társadalom számára, melynek okai szintén a történelemben gyökereznek. Felső-Sziléziának, a sziléziaiaknak soha nem volt saját regionális elitje, a helyi vezetőket, a valódi hatalom birtokosait (németeket, illetve lengyeleket) mindig kívülről hozták a térségbe az éppen aktuális kormányzatok. A jelenlegi közigazgatási rendszerre, s különösen a regionális intézményekre a decentralizációs folyamatok ellenére Felső-Sziléziában továbbra is az állam ügynökeiként tekintettek, amelyeknek semmi kapcsolatuk nincs a régióval, a helyi érdekekkel (*Bialasiewicz, 2002*). A kulturális és etnikai tégelyként is meghatározható térség népességének sajátos identitását a rendszeres határváltoztatások, az ennek következményeként fellépő állandó „idegen-érzet”, olykor az állami és társadalmi megbélyegzés is alakította⁹⁵. A rendszerváltást követően a sziléziaiak kisebbségi jogaik elismerésére számítottak (*Janicki, 2009*), azonban erre a mai napig sem került sor.

⁹⁵ A sziléziaiak a lengyelek szemében németek, a németek szemében lengyelek voltak. Szemléltetésül egy élménybeszámoló: „Amikor apám a háború alatt bevonult, a németek kérdezték, hogy kicsoda. Azt mondta, német. Azt mondták neki, hogy nem tud megfelelően németül, mert csak egy ostoba sziléziai. Amikor jöttek a lengyelek a háború után, tudja, (a régió) kívülről, ők fél-lengyeleknek, vagy egyszerűen németeknek tekintettek minket.” (*idézi Bialasiewicz, 2002:117*)

A kilencvenes években az erős felső-sziléziai kulturális identitás mentén két, egymástól élesen el nem különíthető irányzat alakult ki: az egyik irányzat a sziléziai nemzetiség és nyelv elismertetéséért folytat küzdelmet, míg a másik a Szilézia számára 1920-ban biztosított autonómia visszaállítását tűzte ki céljául (*Wódz, 2010*).

2.1. A sziléziai nemzetiség és a sziléziai nyelv elismeréséért küzdő irányzat

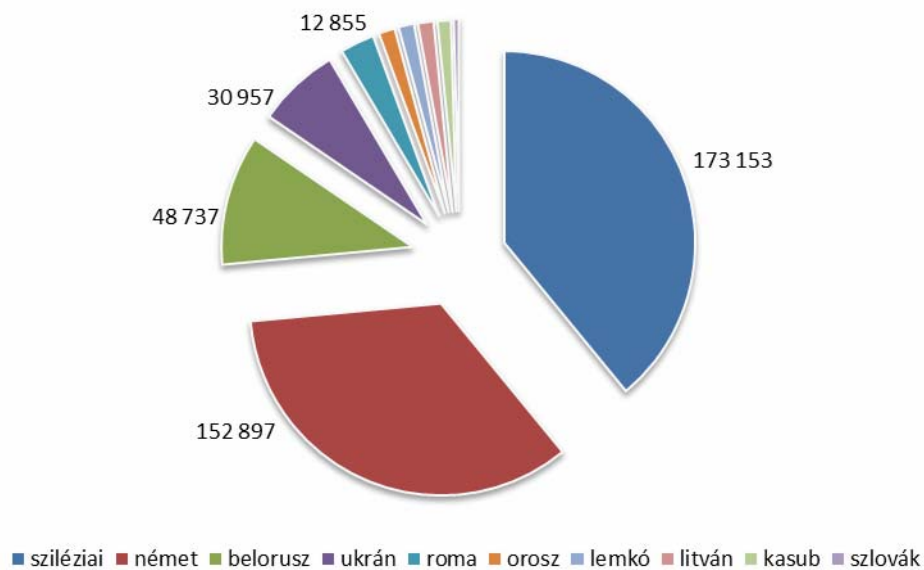
A nemzetiségi és nyelvi alapon érvelő irányzat tevékenységét a többségi lengyel társadalomtól társadalmilag és nyelvileg eltérő sziléziai népesség állami elismeréséért folytatott, csaknem két évtizedes küzdelemként értékelhetjük.

1995-ben a RAŚ kezdeményezte a katowicei vajdasági bíróságnál a Sziléziai Nemzetiségű Emberek Szervezete (*Związek Ludności Narodowości Śląskiej, ZLNS*) nevű szervezet bejegyzését, amelyet a bíróság meg is tett. A fellebbviteli bíróság azonban – a vajda véleményével megegyezően – azt mondta ki, hogy a sziléziaiak nem tekinthetők nemzeti kisebbségnek, csupán etnikai csoportnak. Az ügy a szervezet kezdeményezésére a Legfelsőbb Bíróság elé került, amely úgy határozott, hogy – az előbb ismertetett okoknál fogva – a sziléziai nemzetiség bejegyzésére nem kerülhet sor, mivel az törvénysértő lenne (*Halász, 2007*). Az alkotmánybíróság is foglalkozott a sziléziaiak kezdeményezésével, s szintén hozzászólt az országos vitához. Állásfoglalásuk szerint „a XIX. és XX. századi etnográfiai irodalomban a sziléziaiakat lengyel származású őslakos népességként írták le (...). A sziléziaiak teljes bizonyossággal állíthatóan olyan regionális csoportot alkotnak, amelynek nagy az azonosságtudata, valamint a kulturális összetartozás-érzete, s nem tagadható regionális elkülönülésük sem. Mindez mégsem elegendő annak elismeréséhez, hogy külön nemzetiségként léteznek. Soha az általános tudatban nem jelentek meg elkülönült nemzetként, s eddig soha nem próbálták önmagukat nemzeti kategóriában kifejezésre juttatni. Sőt, Szilézia története egyértelműen rámutatott arra, hogy a honos lakosok – amellet, hogy néhány száz évig a földjük a lengyel állam területén kívül helyezkedett el, s erős germanizációs hatás alatt éltek – megőrizték kulturális és nyelvi elkülönülésüket, valamint a lengyel kulturális törzshöz való tartozásukat. Tehát sziléziaiak a kifejezés regionális, de nem nemzeti értelmében” (*Saffan, 2003*). A bíróságok érvelésében hangsúlyos szerepet kap az, hogy a sziléziaiak nemzeti léte az általános tudatban, a szélesebb közvéleményben nem elfogadott, nem köztudomású. Az indoklásban ez szerepel: „Társadalmunk tradicionálisan nem hajlamos olyan csoport nemzeti kisebbségként való elismerésére, amelynek kulturális elkülönülése ugyan van, de nincs állami hovatartozása” (*Saffan, 2003*). A bejegyzésre váró szervezet ezek után az Emberi

kategória közül választhattak a társadalom tagjai. A másik kérdés az otthoni nyelvhasználatra vonatkozóan kérdés volt, melynek válaszlehetőségei között a „kizárólag lengyelül”, a „lengyelül és egyéb nyelven” és a „kizárólag egyéb nyelven” kategóriák szerepeltek.

A népszámlálás során a lengyel társadalom csaknem 97 százaléka (36 983 720 fő) a lengyel többségi társadalomhoz tartozónak vallotta magát, s a fennmaradó 4 százalékból is csak 1,23 százalék (471 500 fő) nevezett meg valamely nemzetiségi közösséget (21. ábra), ahova magát besorolja – a lakosság 2,03 százaléka nem nevezett meg semmilyen nemzetet, nemzetiséget (Kazmierczak, 2003). A sziléziaiak létszáma 173 153 fő, melynek további érdekessége, hogy ezzel párhuzamosan az önmagukat németként identifikálók száma lényegesen lecsökkent, azaz feltételezhetően – a sziléziai mozgalom felerősödésével egyidejűleg – a két csoport közötti átjárásnak lehetünk tanúi.

21. ábra: A jelentősebb (2000 főnél nagyobb lélekszámú) nemzetiségi csoportok tagjainak száma, 2002 (fő)



Forrás: saját szerkesztés Glówny Urząd Statystyczny, 2002 alapján

A sziléziai regionális szervezetek, kisebbségi mozgalmak bázisául a két felső-sziléziai régió lakossága szolgál (22. ábra); ezen a területen koncentrálódik az önmagukat sziléziaiak vallók 99,8, s a németként megnevezők 90,7 százaléka. A két régió azonban ellentétes képet mutat (GUS, 2002): az Opolskie régióban a németek aránya magasabb (69,9%, a vajdaság népességének 10 százaléka), míg a Śląskie vajdaságban a sziléziaiaké (85,8%, a vajdaság népességének 3,1 százaléka). A népszámlálási adatok alapján a felső-

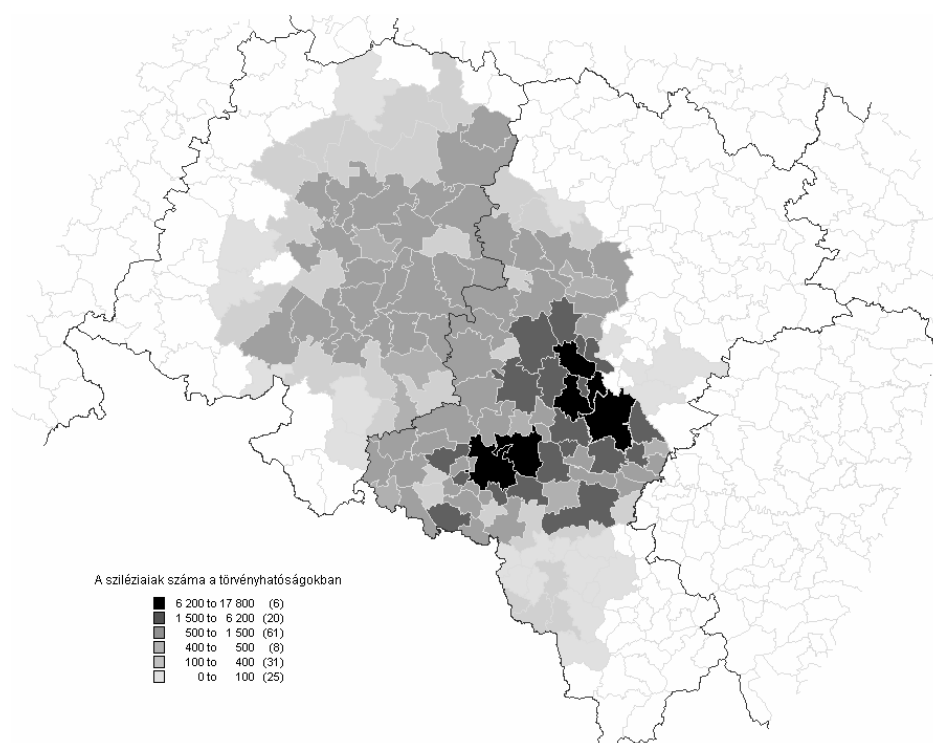
sziléziai népességén belül az önmagukat sziléziainak vallók aránya a három százalékot sem érte el, s a német nemzetiségűekkel együtt is csak mérsékelten haladta meg az öt százalékot. A sziléziai lakosságnak a társadalmi összetételében elfoglalt pozícióját az is mutatja, hogy a törvényhatósági szinten⁹⁷ mért legmagasabb arányuk sem érte el a 22 százalékot⁹⁸.

A rendszerváltást követő időszakban azonban még a legtöbben – a korábbi folyamatos kivándorlás mellett, amely több mint 500 000 embert érintett –, 300–400 ezren németnek deklarálták magukat Felső-Sziléziában. A német állam a lengyel állammal kötött megállapodást követően a német nemzetiségűek többsége számára állampolgárságot és útlevelet adott. A folyamat 1993-ban torpant meg, ekkor Németország lényegesen korlátozta az állampolgárság odaítélését, mely Felső-Sziléziában feszültséget keltett a társadalmi csoportok között. A német állampolgársággal rendelkezők kilátásai jelentősen javultak, hiszen egyúttal uniós állampolgárokká is váltak, így biztosított volt számukra a szabad munkavállalás lehetősége; ezzel szemben a lengyel állampolgárok helyzete egyre rosszabbra fordult a Sziléziában hagyományos nehézipar – szénbányászat, kohászat – hanyatlásával, a bányák és gyárak bezárásával, s a nagy méreteket öltő munkanélküliség megjelenésével. A különösen a jelenlegi Śląskie vajdaságot sújtó gazdasági szerkezetátalakítási válság vezetett a sziléziai regionális mozgalom felerősödéséhez. Mindeközben az Opolskie vajdaságban a nemzedékek közötti küzdelem vált dominánssá, s főként a német regionális szervezetek vezetői rétegéből kiszorult fiatalok alkották a sziléziai szervezetek rekrutációs bázisát (*Malloy, 2005*). A két felső-sziléziai vajdaság között jelentős különbségek fedezhetők fel a regionális szervezetek vonatkozásában is. Az Opolskie vajdaságban a rendszerváltás óta jól szervezett és jól finanszírozott német szervezetek működnek, s így az általuk nyújtott lehetőségek jórészt ellehetetlenítik az egyéb, nemzetiségi alapon szerveződő szervezetek létét. A Śląskie vajdaságban ugyanakkor jóval magasabb a német és lengyel államból egyaránt kiábrándult lakosság aránya, így ebben a régióban nagyobb eséllyel szerveződnek a sziléziai mozgalmak, amelyek egyaránt képviselik azokat, akik nem kaptak német állampolgárságot, azokat, akiket nem ismernek el lengyelként a lengyelek, valamint azokat is, akik sem németnek, sem lengyelnek, hanem sziléziainak tartják magukat (*Kamusella, 1999*).

⁹⁷ A törvényhatóság (*gmina*) Lengyelországban az alapszintű közigazgatási egység, mely több települést foglal magában, kivéve a nagyobb városokat, melyek önmagukban alkotnak egy törvényhatóságot. Ez utóbbiak a városi törvényhatóságok (*gmina miejska*), a másik típus pedig – attól függően, hogy területén van-e város – vidéki (*gmina wiejska*) vagy városi-vidéki törvényhatóság (*gmina miejsko-wiejska*).

⁹⁸ A sziléziai vajdaság területén fekvő Kobibor törvényhatóság vonatkozó adata.

22. ábra: A sziléziai népesség létszáma Felső-Szilézia törvényhatóságaiban, 2002 (fő)



Forrás: Główny Urząd Statystyczny 2002 alapján saját szerkesztés

Megjegyzés: Az alaptérkép a közigazgatási alapszint 2008-as beosztását követi, így a 2002 óta létrehozott, illetve megszüntetett törvényhatóságok nemzetiségi megoszlását az ábra nem tartalmazza.

A sziléziai identitás sajátos jellegét árnyalja az otthoni nyelvhasználat, amely igen vegyes képet mutat az önmagukat sziléziaiaknak vallók körében: 2002-ben 77 százalékuk kizárólag a lengyel nyelvet használta családi körben, további 16 százalékuk sziléziai nyelven, öt százalékuk a németül beszélt. Az összes sziléziai nyelvet használónak (56 643 fő) azonban csak mintegy 52 százaléka vallotta magát e csoportba tartozónak, jelentős számban használták e nyelvet a lengyel (35%), valamint a német nemzetiségűek (13%) is (GUS, 2002).

A témával kapcsolatban folyt tudományos (antropológiai, nyelvészeti) vizsgálatok eredményei alapján, de akár a népszámlálási adatok tükrében is belátható, hogy a sziléziaiak nem egy közös gyökerekkel, hanem sokkal inkább területi, regionális identitással rendelkező csoportot alkotnak, amelynek éppen etnikai, nyelvi sokszínűségében rejlik a különlegessége.

A sziléziai identitás kialakulásának eltérő okait *Marek Szczepański* foglalta össze. Megállapításai szerint az identitás ötféle motivációja különíthető el: 1) érzelmek 2) az ipari rekonstrukció és a regionalizáció által kiváltott családottság 3) az államszocializmus utáni katarzis 4) a RAS tevékenysége 5) az aktivisták önmeghatározása. Egy, a 2002-es

népszámlálás során önmagukat sziléziaiak besorolt egyének körében végzett mélyinterjúk kvalitatív vizsgálat (*Kijonka-Niezabitowska, 2009*) is az eltérő motivációk feltérképezését helyezte a középpontba. Az eredmények egyértelműen bizonyítják, hogy nem a nyelv, s nem a nemzetiség meghatározó az identitás kialakulásában, sokkal inkább a területhez, a szűkebb értelemben vett hazához való ragaszkodás, a családi származás és önmeghatározás érhető tetten a besorolás esetében. Sok magyarázat kimerül abban az egyszerű magyarázatban, mint pl. „Sziléziaiaknak érzem magam”, illetve „Hát, Sziléziában születtem, a rokonaim is Sziléziából származnak (...) nagyszülők, dédsülők” (*Kijonka-Niezabitowska, 2009: 99*).

A szerkezetátalakítás, valamint a regionalizáció regionális kudarc, sikertelensége szintén egyöntetű vélemény a sziléziaiak körében, akik a problémákat gazdasági téren „Szilézia kirablásában”, politikai-társadalmi értelemben pedig a regionális irányítás helyett megvalósult központi, „lengyel” döntéshozatalban látják. Az államszocialista időszak alatt a sziléziaiakat ért sérelmek – amelyek összefoglalására a „másodrangú állampolgár” kifejezést használják, s amelyek pl. az oktatási rendszeren keresztül a kedvezőtlenebb életlehetőségek, valamint a diszkriminatív hivatali eljárások formájában nyilvánultak meg – megszűnését, az egyenjogúság megteremtését várták a felső-sziléziai régió lakosai, azonban az – úgy a gazdasági, mint pl. a kisebbségi területeken elért – eredményekkel elégedetlenek, az egyenrangúság megteremtésére tett kísérleteket elégtelennek tartják. A kialakult helyzetet nyilván tovább súlyosítják, a frusztrációkat tovább mélyítik az egyes pártok irányából időnként érkező politikai megnyilvánulások, amelyek a sziléziaiakat szeparatistának, a lengyel állam szétverésében érdekeltnek, illetve álcázott németiségnek titulálják. A csoporttal való azonosulásban, a sziléziai identitás kialakulásában, megerősödésében a RAŚ szerepe – függetlenül a szervezet alapvető célkitűzéseitől – megkérdőjelezhetetlen, így például a felső-sziléziai népesség jelentős része a RAŚ jóvoltából közzétett információk alapján ismerte meg a médiából a népszámlálás során az identitás megvallásának lehetőségét is.

A kisebbségi szervezetek – melyeknek legmarkánsabb szószólójává a RAŚ vált – vádja szerint a 2002-es népszámlálás adatfelvételének első felében⁹⁹ a népszámlálóbiztosok gyakran nem jegyezték fel az „egyéb” kategóriákat, annak ellenére, hogy a Központi Statisztikai Hivatal elnöke engedélyezte a bevett kisebbségeken kívüli csoportok – így a

⁹⁹ A szabálytalan adatfelvételekről egy Tarnowskie Góryban székelő magánmédiium tájékoztatta a helyi közvéleményt. Állítólag ezután a népszámlálás – egy-két esettől eltekintve – a szabályoknak megfelelően zajlott.

sziléziaiak – megjelölését is. A beszámolók szerint a számlálóbiztosok (a gyanú szerint nem mellékesen az eligazítás során kapott szóbeli központi utasításra) vagy eleve megtagadták a „kívülálló”, de elsődlegesen a sziléziai identitás bejegyzését, vagy a választ ceruzával írták fel az ívre, amit aztán később könnyűszerrel változtattak át lengyelre, vagy töröltek ki (*Kijonka-Niezabitowska, 2009; Janicki, 2009*). A felvetett problémát, illetve gyanút alátámasztani látszik, hogy a Śląskie és az Opolskie vajdaságban a legmagasabb a nemzetiségileg nem besorolható, azaz gyakorlatilag a válaszmegtagadók aránya, ami adódhat a válaszok bejegyzésének megtagadásából is. A fentiek alapján ebből könnyen levonható az a következtetés, hogy a sziléziaiak létszáma valójában jóval meghaladja a népszámlálási eredményt, számukat az összeírás sajátosságai alapján egyszerű matematikával a kétszeresére, tehát kb. 350 ezer főre becsülték (*Janicki, 2009*). A 2002-es népszámlálás e téma körüli kérdései máig megválaszolatlanok, a panaszok kivizsgálatlanok maradtak, így a gyanú árnyéka továbbra is rávetül a számlálóbiztosokra, illetve az őket tevékenységükre betanító, s a lehetséges szabálytalan adatfelvételre utasító államra.

Ennek fényében nem csoda, hogy a sziléziai mozgalmak nagy örömmel üdvözölték, s javarészt saját sikerüknek könyvelték el a 2011-es népszámlálás újdonságát, melynek értelmében a nemzetiségre és etnikumra vonatkozó két kérdés folyamán lehetőség nyílt az elsődleges és a másodlagos preferenciák jelölésére, s biztosították a bejegyzett kisebbségeken túl egyéb csoportok megjelölését is.

A nemzetállam Lengyelországban a népesség (38 511 824 fő) 94,8 százaléka kizárólag lengyelnek tarja magát, a fennmaradó 1 989 613 fő azonban részben kettős – nem feltétlenül lengyel – kötődésű (871 440 fő), részben pedig más, nem a lengyel nemzetiséghez tartozónak (596 303 fő) vallja magát. A sziléziaiak létszáma a végleges adatok (2013. április) szerint 846 719 fő, mellyel nemcsak hogy a legnagyobb lélekszámú nemzeti-etnikai csoporttá váltak, hanem az összes nem-lengyelen belül is 57,6 százalékos arányt képviselnek. A népszámlálás előtt a sziléziai mozgalmak a korábbi 170 ezer fős csoport megháromszorozódására, tehát közel hatszázezer főre számítottak, így nem véletlen, hogy mind őket, mind a társadalom egészét váratlanul, szinte sokként érte az eredmények nyilvánosságra hozatala.

Az önmagát kizárólag sziléziainak vallók száma mérsékeltebb növekedést mutat – számuk 375 635 fő –, s az elsődleges, valamint a másodlagos preferenciák megjelölése is nagyjából azonos megoszlású (435 750 és 410 969 fő), az összesített létszám azonban egy tekintélyes csoport meglétére utal. Az eredmények tanúsága szerint a kettős kötődés sem

feltétlenül lengyel-sziléziai, illetve sziléziai-lengyel párosítást jelent, 40 286 fő egyértelműen más irányú (a korábbiak ismeretében feltehetően német, esetleg cseh) identitást takar.

A kettős identitás megjelölésének lehetősége azonban nemcsak a sziléziaiak számára jelentett jelentős csoportbővülést (6. és 7. táblázat): a kasubok száma ugyanúgy jelentősen megnövekedett, sőt, arányaiban e csoporton belül tapasztaljuk a legnagyobb pozitív előjelű változást. Ugyanígy, a 2002-es legnagyobb tagsággal rendelkező csoportok közül megnőtt az önmagukat ukránként, oroszként, lemkóként, romaként, litvánként és szlovákként megjelölők száma. A kettős identitás lehetőségének, valamint az európai integráció keretében lezajlott migrációs folyamatok eredményeként a korábban nagyobb lélekszámú (2000 főt meghaladó) nemzetiségi csoportok száma megsokszorozódott, színesebbé vált, s így a korábban az élmezőnyhöz tartozó litván és szlovák csoport jelentősen visszaesett a listán. Egyes csoportok esetében azonban az asszimilálódás előrehaladására utaló jelekre is akadhatunk: egyik esetben csökkent az adott nemzetiséghez tartozók száma (pl. beloruszok), másik esetben pedig a nemzetiségtől eltérő elsődleges identitás megjelölésében érhető ez tetten (pl. romák, litvánok). A németek vonatkozásában – egyelőre nem bizonyítottan, de minden valószínűség szerint – a jelentős csökkenés oka az, hogy 2011-ben, szemben a korábbi némettel, tömegesen a sziléziai identitás választása mellett döntöttek. Ennek okai közé sorolható a Német Szervezetek Szövetségének Bizottsága által megfogalmazott állítás, miszerint a német identitás megváltozott, s a német nyelv és kultúra a sziléziai identitás része. A bizottság tényként állapítja meg, „nyilvánvaló, hogy minden, például Sziléziában élő német természetesen sziléziai is” (Sakson, 2012:3). A kisebbségben élő németek tehát a sziléziai identitást egyértelműen regionális identitásként, s nem nemzetiségi, etnikai alapon való elkülönülésként értelmezik és tapasztalják. Az önmagukat németnek vallók számának csökkenésére hatást gyakorolt a sziléziai szervezetek aktivitásának növekedése, különösen az Opolskie vajdaságban, ahol hagyományosan a német szervezetek jelenléte volt korábban a meghatározó¹⁰⁰.

¹⁰⁰ A további okokról, a német nemzetiség problémáiról részletesebben lásd Sakson A. (2012): The German minority in Silesia in light of the National Census 2011. Institute for Western Affairs, Poznań. http://www.iz.poznan.pl/news/452_Silesia.pdf

6. táblázat: A lengyelországi kisebbségek létszáma a 2011-es népszámlálás alapján

Nemzeti-etnikai önbesorolás	Elsődleges identitás (fő)	ezen belül egyetlen (fő)	Másodlagos identitás (fő)	Összesen (fő)	ezen belül előforduló lengyel (fő)
<i>összesen</i>	38 511 824	37 072 615	917 339	38 511 824	X
<i>lengyel</i>	37 310 341	36 522 211	83 310	37 393 651	X
<i>nemlengyel</i>	679 613	550 404	834 029	1 467 743	871 440
sziléziai	435 750	375 635	410 969	846 719	430 798
kasub	17 746	16 377	214 801	232 547	215 784
német	74 464	44 549	73 350	147 814	63 847
ukrán	38 387	27 630	12 613	51 001	20 797
belorusz	36 399	30 195	10 388	46 787	15 562
roma	12 560	9 899	17 049	17 049	7 036
orosz	8 203	5 176	4 842	13 046	7 119
amerikai	1 239	813	10 600	11 838	10 811
lemkó	7 086	5 612	3 445	10 531	3 621
angol	1 560	1 193	8 935	10 495	9 132
olasz	1 690	912	6 951	8 641	7 548
litván	5 599	4 830	2 264	7 863	2 961
francia	1 506	1 094	6 493	7 999	6 754
zsidó	2 488	1 636	5 020	7 508	5 355
vietnámi	3 585	2 910	442	4 027	1 095
spanyol	496	403	3 472	3 967	3 432
örmény	2 971	2 031	652	3 623	1 524
holland	860	520	3 067	3 927	3 326
görög	1 083	657	2 517	3 600	2 858
cseh	1 307	969	2 139	3 447	2 176
szlovák	2 294	1 889	947	3 240	1 114
kociew	19	9	3 064	3 065	3 053
egyéb	22 320	15 462	42 589	64 371	45 737
nemzeti-etnikai identitás nélküli	399	X	X	399	X
<i>nem besorolt</i>	521 470	X	X	521 470	X

Forrás: GUS, 2013

http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/LUD_ludnosc_stan_str_dem_spo_NSP2011.pdf

A nemzetiségi – nyelvi irányzat számára nagy jelentőséggel bírt 2011 decemberében a (nevében legalábbis) nemzetiségi alapon szerveződő Sziléziai Nemzetiségű Emberek Egyesülete (*Stowarzyszenie Osób Narodowości Śląskiej, SONŚ*) bírósági bejegyzése, ami egyébként nagy vihart kavart az országban. A döntően fiatalok által alapított szervezet tagsága már az első néhány hónap alatt elérte a kétszáz főt (*Racje nacji, 2012*).

A társadalmi szervezet – amelynek székhelye egyébként némiképp érdekes módon Kotórz Małyban, azaz az Opolskie vajdaságban van – az önmagukat sziléziainak valló tömegek összefogására, s a sziléziai regionális identitás kiépítésére vállalkozik. E két célkitűzés némiképp ellentmondó, hiszen a nemzetiségi és a regionális alapú tagság egyáltalán nem ugyanazt a célt szolgálja: az egyik a nemzetiségi, etnikai csoport képviselését (amely nem feltétlenül politikai képviselést jelent), a „nemzettudat” fejlesztését, a kultúra és a nyelv ápolását stb. tűzi zászlajára, míg a másik a régió és a regionális társadalom harmonikus fejlődését, a regionális egység, egy valódi regionális entitás megteremtését célozza. Az egyesület alapszabálya részletesen felsorolja a szervezet céljait, amelyek a fenti problémát még egyértelműbben szemléltetik. A célok közé

1. a sziléziai nemzettudat létrehozása és ösztönzése
2. a sziléziai kultúra felélesztése
3. a Sziléziáról való tudás terjesztése
4. a sziléziai népesség körében az aktív állampolgári attitűdök alakítása és fejlesztése
5. a Sziléziában élő valamennyi népcsoport integrációjának elősegítése
6. a sziléziaiak közötti, lakóhelytől független kulturális kapcsolatok fenntartása, valamint az emigrációból visszatérők segítése
7. Szilézia és a sziléziaiak pozitív képének előmozdítása és fejlesztése (*SONŚ Alapszabály, 2012, §8*) tartozik.

Az érzékelhető ellentmondások ellenére az, hogy egy ilyen szervezetet bejegyeztek, előrehaladást jelent a gyakorlatban, s bár sokan értetlenül fogadták az eljáró opolei helyi (*rejonowy*) bíróság (*Racje nacji, 2012*) döntését, 2012. szeptember 8-án a bejegyzésbe vételt az opolei kerületi (*okregowy*) bíróság is helybenhagyta (*SONŚ legalne!*). A sikerhez nyilvánvalóan az is kellett, hogy – szemben a korábbi, kifejezetten politikai okból szerveződött ZLNŚ-kísérlettel – a SONŚ leszögezte, nem kíván nemzetiségi erőként a parlamenti választáson választási bizottsággként indulni (*SONŚ Alapszabály, 2012 §5*). Annyi azonban bizonyos, hogy a „sziléziai nemzetiség” kifejezés először szerepel hivatalos, s hivatalosan elfogadott dokumentumban, ami önmagában is hatalmas eredmény.

7. táblázat: A lengyelországi kisebbségek létszámának változása 2002 és 2011 között

Kisebbség	Változás 2002 és 2011 között	
	összesen (fő)	összesen (%) (2002=100)
sziléziai	673 566	489
német	-5 083	97
belorusz	-1 950	95
ukrán	20 044	165
roma	4 194	133
orosz	6 916	213
lemkó	4 668	180
litván	2 017	135
kasub	227 485	459
szlovák	1 239	162

Forrás: Główny Urząd Statystyczny 2002 és 2012 alapján saját szerkesztés

Megjegyzés: 2002-ben csak egyetlen identitás megjelölésére volt lehetőség.

A népszámlálási adatok a jelenlegi feldolgozottság mellett nem tesznek lehetővé regionális elemzéseket (láthatjuk, hogy az országos adatoknak is pusztán az ezerre kerekített értékeit hozták nyilvánosságra¹⁰¹), azonban teljes bizonyossággal állíthatjuk, hogy a sziléziaiak földrajzi megoszlásában nagy meglepetések nem lesznek. A korábbi népszámlálási eredményekhez hasonlóan a sziléziaiak jelentős részét Felső-Szilézia vajdaságaiban, s elsősorban a Śląskie vajdaságban találjuk majd. A sziléziai identitású népesség száma azonban kétségkívül egész Szilézia (tehát egyaránt Alsó- és Felső-Szilézia) területén erősödést mutat majd – ez a német nemzetiségi csoport csökkenése, s a 2010-es regionális választási eredmények¹⁰² alapján levont következtetések alapján bizton állítható.

A sziléziai nyelvhasználatra vonatkozó részletes aktuális adatok még egyáltalán nem állnak rendelkezésünkre. Annyi bizonyos, hogy a népszámlálás során – a 2002-es adatgyűjtéshez hasonlóan – akár három nyelv megjelölésére is lehetőség nyílt. Az össztársadalmon belül 37 043 602 fő kizárólag a lengyel nyelvet használja az otthoni kommunikáció során, a több nyelvet is használók közül 772 003 fő a lengyel – nem lengyel nyelv(ek) kombinációját alkalmazza, míg 176 520 fő csak idegen nyelve(ke)n beszél otthon. A leggyakrabban használt nem lengyel nyelv az országban jelenleg a

¹⁰¹ Az adatok közzétételére eddig három alkalommal, legutóbb 2013. április 9-én került sor.

http://www.stat.gov.pl/gus/12773_PLK_HTML.htm

¹⁰² Lásd később.

sziléziai (529 377 fő), melyet a kasub követ (108 140 fő). Bár részletes elemzésekre (pl. a nemzetiség és a nyelvhasználat közötti összefüggések) a nyilvánosságra hozott adatok egyelőre nem is adnak lehetőséget, annyi megállapítható, hogy az elmúlt tíz év során jelentősen, a sziléziai identitással rendelkező csoport bővülését is meghaladóan megnőtt a sziléziai nyelvet használók száma. Ennek nyomán a kisebbségekről szóló törvény módosításának érdekében még 2007-ben indult többpárti kezdeményezés új lendületet kapott a Szejmben is. A Śląskie vajdaság parlamenti képviselőiből álló csoport eredeti célja az volt, hogy a RAŚ törekvéseitől függetlenül – vagy legalábbis attól távolságot tartva – sikerüljön módosítani a nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló törvényt annak érdekében, hogy a sziléziai önkormányzatok a helyi nyelv oktatásának, illetve ápolásának érdekében költségvetési támogatásokhoz juthassanak. Az állami forrásokban látják a sziléziai nyelv – kasubhoz hasonló – újjászületésének biztosítékát, ami mind a nyelvben, mind a kultúrában megnyilvánul. Az érvelés alapját ekkor még a 2002-es népszámlálás adatai – kb. 60 ezer sziléziai nyelven beszélő állampolgár – adták, s a javaslat sikertelenségéhez emellett nyilvánvalóan hozzájárult az is, hogy – bár hangsúlyozták az autonomista szervezettől való elkülönülésüket – a törvényhozók tartottak attól, hogy a regionális nyelvi státusz elnyerése csak az első lépés lenne a teljes autonómia kivívásáért folytatott küzdelemben. 2010-ben már nemcsak a Śląskie vajdaságból, hanem az ország más tájairól származó képviselők (összesen 51 fő) is részt vettek a törvénymódosítás előkészítésében, azonban a Szejm kisebbségi bizottsága nem véleményezte a javaslatot a ciklus során. A bizottsági vélemény elmaradását a tárgykörben felkért szakemberek, tudósok egyértelmű állásfoglalásának hiányával magyarázták. Az újabb eredménytelen kísérlet után, az új népszámlálási eredmények első nyilvánosságra hozatalát követően 2012 márciusában ismét benyújtotta az Állampolgári Bizottság (*Platforma Obywatelska, PO*) az SLD és a Palikot Mozgalma (*Ruch Palikota, RP¹⁰³*) képviselőcsoportjából álló 64 fős csoport a sziléziait 2015-től regionális nyelvként meghatározó törvénymódosítási javaslatot. A javaslat indoklása szerint a sziléziai nyelv elismerését a legújabb nyelvészeti kutatások is alátámasztják: a szlavisztikusok – bár korábban elsősorban dialektusnak tartották – ma már önálló, nyugati szláv nyelvként tartják számon¹⁰⁴. A csoport a

¹⁰³A PO frakcióján belül 2010-ben feszültség alakult ki a szmolenszki tragédia megítélésével kapcsolatban, melynek következtében Janusz Palikot elhagyta a pártot. A Palikot Mozgalma elnevezésű, 2011-ben bejegyzett (Lengyelországban kifejezetten ultra-) liberális politikai párt a 2011-es választásokon 10 százalékos eredményt ért el, s jelenleg 43 képviselővel rendelkezik a Szejmben.

¹⁰⁴ A sziléziai nyelv önállóságára vonatkozóan hivatkozhatunk a SIL International által összeállított Ethnologue című nyelvkatalógusra, amelyben a sziléziai saját kódszámot (ISO 639-3 code: szl) kapott, azaz önálló nyelvként határozható meg.

fonetikára, az ortográfiára, valamint a nyelv standardizálási¹⁰⁵ kísérletére kiterjedő érveket is felsorakoztat, amit kiegészít a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának lengyel részről történő – meglehetősen kései – elfogadásának, s az ebből eredő kötelezettségeknek a felsorolásával (*Projekt, 2012*). A jelenleg (2012. július 11-én) első olvasatra a kisebbségi és etnikai bizottsághoz irányított¹⁰⁶ törvénymódosítás ellenzői között a PiS és a PSL képviselőcsoportját találjuk, akiknek – a Szejm jelen erőviszonyait tekintve – nem lesz meg a szükséges szavazatuk a javaslat leszavazására. A nyelv elismeréséért folytatott küzdelmet – éppen a politikai egyetértés megteremtésének esélye érdekében – továbbra is távol kívánják tartani az egyéb sziléziai szervezetek tevékenységétől, mert az azokról alkotott széleskörű elképzelések veszélyeztetik a törvénymódosítási javaslat sikerét: „*A törvényt a sziléziai nemzeti mítosz építésére, s az olyan szervezetek, mint a RAŚ, az autonómiáért folytatott harcra fogják (ki)használni*” (*Rzeczpospolita, 2012a*). A javaslat sikeres keresztülvitele esetén ugyanakkor megnyílik a lehetőség arra, hogy azokban a törvényhatóságokban, ahol a lakosság több mint húsz százaléka használja a sziléziait, ott második hivatalos nyelvvé váljon. A változtatások érintenék az oktatást, a hivatali ügyintézés (beleértve a nyomtatványokat is), valamint az utcatáblák feliratait és a közterületek elnevezését. A kasub példa tapasztalatai alapján azt mutatják, hogy ezek a feltételek – különösen az iskolai oktatás – nagymértékben hozzájárultak a regionális nyelv fennmaradásához, illetve terjedéséhez (*Rzeczpospolita, 2012a*).

2.2. A sziléziai regionális autonómiáért küzdő irányzat

A RAŚ szervezet megalapítására 1990-ben került sor Felső-Sziléziában. A szervezet ekkor még a Mozgalom Szilézia Autonómiájának Ügyében (*Ruch na rzecz Autonomii Śląska*) nevet viselte, ez 2001. január 27-től változott meg a rövidebb Mozgalom Szilézia Autonómiájáért¹⁰⁷ (*Ruch Autonomii Śląska*) elnevezésre. A mozgalom korábbi székhelyét, a Śląskie vajdaságban lévő Rybniket néhány hónappal ezelőtt váltotta fel Katowicére. A szervezet tagsága – a RAŚ elsősorban, de nem kizárólagosan a felső-sziléziai területről verbuválja tagjait – jelenleg 7 ezer fő, akiknek jelentős többsége a Śląskie vajdaságban él (*Szczepański – Śliz, 2012*). A szervezet tevékenysége az egész történelmi Szilézia

¹⁰⁵ A sziléziai nyelv standardizálásáról bővebben lásd Kamusella, Tomasz (2004): Standaryzacja języka górnośląskiego i jej implikacje społeczno-polityczne (ze szczególnym uwzględnieniem śląska opolskiego).

¹⁰⁶ http://sejmometr.pl/legislacja_projekty_ustaw/301

¹⁰⁷ A szervezet neve jelenleg szó szerinti fordításban Szilézia Autonómiájának Mozgalma, azonban az eredeti elnevezés indokolja a Mozgalom Szilézia Autonómiájáért név használatát.

területére kiterjed, azaz magában foglalja a jelenlegi lengyelországi Śląskie, Opolskie, s részben a Dolnośląskie vajdaságot.

A jelenleg hatályos alapszabály siet leszögezni, hogy a szervezet a lengyel régiók autonómiájának érdekében végzett tevékenységeket támogatja, s hogy a sziléziai autonómia megteremtéséért tett lépéseknek nem célja az állam határainak megváltoztatása (*RAŚ Alapszabály, 2011 § 5*). Ennek hangsúlyozására azért is van szükség, mert a RAŚ-t többen, több alkalommal vádolták meg szeparatista szándékokkal, illetve törekvésekkel. A szervezet elképzeléseinek formálódására utal, hogy az alapszabály-módosítás során rögzítette a „Lengyel Köztársaság régiói” kitételt, ezzel is hangsúlyozván a korábbi szövegben még nem szereplő célt, jelesül a decentralizáció mélyítésének, a regionalizált állam megteremtésének igényét, ami felváltotta a pusztán Felső-Szilézia számára biztosított autonómia követelését.

A RAŚ jelenlegi céljai az alábbiakban foglalhatók össze:

- a) a Lengyel Köztársaság érett decentralizációjának keretében Sziléziai számára autonómia biztosítása,
- b) a sziléziai, illetve a Lengyel Köztársaság egyéb régióinak lakossága körében a regionális identitás erősítése,
- c) a sziléziai lakosság körében aktív állampolgári magatartás kialakítása és fejlesztése,
- d) Szilézia minden lakosának – etnikai hovatartozásától függetlenül – integrálásában való részvétel,
- e) aktív tevékenységvállalás a környezet és az ősök anyagi és szellemi örökségének védelmében,
- f) az emberi jogok és a polgári szabadságjogok terjesztése,
- g) az európai integráció és a társadalmak közötti kapcsolatok és együttműködések fejlődése érdekében végzett tevékenység,
- h) a sziléziai diszpórával kulturális és gazdasági kapcsolatok, valamint a diszpóra és a haza között meglévő érzelmi kötődések fenntartása,
- i) a Sziléziáról alkotott pozitív kép előmozdítása és formálása,
- j) a sziléziai nyelv és a nyelvi sokszínűség támogatása. (*RAŚ Alapszabály, 2011 § 12*)

Noha a RAŚ fentiekben megfogalmazott céljai nem térnek el jelentősen korábbi elképzeléseitől (*RAŚ Alapszabály, 1990*) (a jelenlegi alapszabály csak kiegészítéseket tett pl. a regionális identitás és a nyelvi kérdés terén), tevékenységét és hangnemét illetően éles cezúrát húzhatunk a szervezet eddigi működésében, ami körülbelül a 2010-es

önkormányzati választások idejére tehető. Az 1990-2010 között eltelt időszak az autonómia visszaállítása érdekében végzett reménytelen küzdelemről szólt, mely során demonstrációikkal, beadványaikkal, s különösen vezetőik megnyilvánulásaival kivívták a társadalom ellenérzését. A mozgalom korábbi elnöke, *Andrzej Musiol*, aki egyúttal a szervezet parlamenti képviselője is volt, a két világháború közötti állapot mintájára kialakítandó regionális autonómiát a „teljes autonómia” irányába tehető első lépésként interpretálta, amelyet a lengyel társadalom független állam létrehozására való törekvésként értelmezett. Az érvelés ekkor alapvetően gazdasági jellegű volt, hiszen a szervezet elnöke az autonómiatörekvést azzal támasztotta alá, hogy Felső-Szilézia termeli meg a nemzeti összjövedelem 35 százalékát, az újraelosztás során kapott részesedése csupán 2-3 százalék (*Majcherkiewicz, 2005*).

Az 1991-es választások nyomán felálló Szejmben a RAŚ is rendelkezett két mandátummal, az ötszázalékos küszöb 1993-as bevezetésével azonban elestek a parlamenti képvisellettől. A sziléziaiak érdekeinek alternatív képviselésére kívánták létrehozni a sziléziai nemzet elismerését, a sziléziaiak nemzeti tudatának fejlesztését, valamint a sziléziai nyelv és kultúra kisebbségi iskolákban történő ápolását zászlajára tűző, fentebb már említett Sziléziai Nemzetiségű Emberek Szövetségét (*Kamusella, 1999*), amely egyszersmind – a kisebbségek számára biztosított választási kedvezmény következtében – a további parlamenti részvételt is biztosíthatta volna (*Buchowski – Chlewińska, 2012*). A nemzetiségi szervezet bejegyzésének sikertelensége más lehetőségek keresésére indította a RAŚ-t. A 2002-es népszámlálás során a mozgalom szorgalmazta a sziléziai identitás felvállalását, így az, hogy több mint 173 ezren vallották magukat sziléziaiaknak, nagyrészt a szervezetnek köszönhető. A következő, nemzeti szinten is hírértékű lépésre 2008-ig várt a sziléziai szervezet, ekkor petíciót nyújtottak be *Donald Tusk* miniszterelnöknek abból a célból, hogy azt továbbítsa az Alkotmánybírósághoz. A beadványban azt kérte a RAŚ, hogy a testület vizsgálja meg az 1945-ös, a régió autonómiáját eltörlő KRN-határozatot, s „gondoskodjon arról, hogy a lengyel alkotmányba bevezessék azt a passzust, amely lehetővé teszi minden regionális közösség számára, függően azok aspirációjától és vágyától, az autonóm státusz elnyerését” (*Rzeczpospolita, 2008a*).

A RAŚ követelése a korábbi autonóm státusz visszaállítására irányultak, s ennek megfelelően annak tartalmát is az 1920-45 (illetve valódi fennállása alapján 1920-39) közötti időszak decentralizált hatalomgyakorlása alapján képzelték el. Korántsem volt (és nem mellékesen ma sem az) azonban egyértelmű az, hogy a szervezet mely területen valósítaná meg az autonómiát, hiszen a korábbi, különleges státuszt élvező vajdaság ma

már más formában, más keretek között és más nemzetiségi összetétellel létezik. Magán a szervezeten belül is eltérő vélemények voltak és vannak a területi kiterjedésre vonatkozóan; egyes elképzelések szerint Felső-Sziléziát történelmi egységként kell kezelni ebben a kérdésben, mások csak a Śląskie vajdaságot tekintenék az autonómia alanyának. Olyan tervek is napvilágot láttak, melyek azokra a területekre is kiterjesztenék a még ki sem vívott autonómiát, ahová időközben sok, önmagát sziléziaiaknak megnevező költözött – ilyen terület például Cześćochowa és térsége (*Bialasiewicz, 2002*). Elképzelhető azonban az is, hogy a terület meghatározásában a népakaratnak megfelelően járnának el, s aszerint integrálnák egy egységbe egész Sziléziát (ez jelenleg három vajdaság meghatározott részeinek egységesítését jelentené) vagy Felső Sziléziát (*Szczepański – Śliz, 2012*).

Az autonómia elleni érvek között az első az, hogy a két világháború közötti, s a jelenlegi Felső-Szilézia lényegében semmiben nem hasonlít egymásra. A különbség a régió gazdasági jelentőségének visszaesése mellett megragadható a népesség összetételében is, hiszen a II. világháborút követő határeltolások következtében a Szovjetunióhoz csatolt keleti országrészből a nyugati határszélre, a Németországtól elvett területekre telepítettek át mintegy másfél millió embert, ahonnan ezt megelőzően három és félmillió német nemzetiségű lakost űztek el, s a világháború előtti népességnek csak a harminc százaléka élt továbbra is a térségben (*Bialasiewicz, 2002*). A nemzetiségi szerkezet tehát jelentős változásokon ment keresztül, melyre a fentiekén túl hatást gyakoroltak a lengyel állam polonizációs kísérletei és az államszocialista nemzetiségi politika (hiánya) is. Bármilyen kiterjedésű területi egységet is veszünk alapul, a sziléziaiak aránya, valamint létszáma alapvetően megkérdőjelezi egy esetleges autonómia társadalmi támogatottságát és elfogadottságát. Akár egész Felső-Sziléziát, akár csak a Śląskie vajdaságot érintené a különleges státusz, mindenképpen olyan területen jönne létre, ahol a lengyel nemzetiségűek többségben, a sziléziaiak pedig kisebbségben vannak. Emellett a RAŚ érvelése és megnyilvánulásai már jelenleg is ellenérzést keltenek a többségi társadalomban, mert a mozgalom lengyelellessége, illetve Lengyelország-ellenessége néhány kijelentés, nyilatkozat kapcsán igen konkrétan felszínre tör. A szervezet jelenlegi elnöke, *Jerzy Gorzelik* egy alkalommal az alábbi nyilatkozatot tette: „Nem értem, miért kell a sziléziai gyerekeknek Sienkiewiczet olvasniuk, vagy a lengyel romantikáról és felkelésekről tanulniuk. Ez a kultúra számukra teljesen idegen” (*Rzeczpospolita, 2008b*). A mozgalom másik vezető egyénisége, *Kazimierz Kutz* pedig így szól: „Miért kell a sziléziaiaknak szeretniük Lengyelországot? A lengyelek – éppúgy, mint a németek – kolóniaként kezelték Sziléziát, a sziléziaiakat pedig másodrangú állampolgárokként.

Lengyelország soha nem értette meg az olyan határmenti területeket, mint amilyen Szilézia. Azon fáradoztak, hogy lengyelesítsék a sziléziaiakat. De a sziléziaiak egy külön faj” (*Rzeczpospolita, 2008b*).

A fenti, egyébként finoman szeparatista elemeket is felsorakoztató megnyilvánulások ismeretében egyértelmű, hogy az autonómia biztosítása országos és helyi szinten egyaránt a társadalmi feszültségek további éleződéséhez vezetne, s alapot szolgáltatna a lengyel nacionalizmus, valamint a németellenesség¹⁰⁸ megerősödésének, amelynek akár nemzetközi következményei is lehetnek. A lehetséges autonómia további problémát vet fel az állam jelenlegi közigazgatási szerkezetének stabilitását illetően is. A különleges státusz területi kiterjedésétől függően, de a tervezetek megvalósulásának majd’ mindegyike – egyedül a jelenlegi Śląskie vajdaság autonómiájának koncepciója számít kivételnek – a fennálló vajdasági rendszer megváltoztatásának szükségességét idézné elő. A lehetséges átalakítás a kormány által 1998-ban javasolt forgatókönyv, vagy az 1975-ös kisvajdaságokat kialakító közigazgatási reformhoz hasonló elgondolás alapján mehetne végbe, a közigazgatási struktúra egyik elemének megváltoztatása azonban – különösen a jelenlegi vajdaságoknál kisebb autonóm Szilézia létrehozásának esetén – aligha lehetséges a többi érintetlenül hagyása mellett, így Lengyelországnak egy újabb, a közigazgatás egészét érintő, roppant költségeket felemésztő feladattal kellene szembenéznie.

A RAŚ szervezeti fejlődése: társadalmi szervezetből regionális párt

A RAŚ – bár támogatja a kisebbségi jogokért folytatott küzdelmet, s népszámlálás során is kampányolt a sziléziai nyelv és a nemzetiség mellett – láthatóan felismerte azt, hogy még egy általuk becsült hatszázezres létszám is csupán a felső-sziléziai népesség 10 százalékát adná, s ez az arány mindenképpen kevés lenne egy nemzetiségi, etnikai alapon szerveződő autonómia megalapozásához. Ennek megfelelően a szervezet által korábban képviselt etnoregionális és nosztalgikus érvelést 2010-ben a lengyel állam modernizálásának, a decentralizáció kiteljesítésének elképzelése váltotta fel. Az etnikai elemektől való eltávolodás a jelenlegi elnök irányítása alatt vált láthatóbbá. A RAŚ tevékenységébe is új elemeket (pl. az évente megrendezett „Menet az autonómiáért” – *Marsz Autonomii* – rendezvény) beépítő, a szervezetet felrázó, karizmatikus *Gorzelik*

¹⁰⁸ A lengyel társadalom nagy része német nemzetiségűeknek tartja a sziléziaiakat.

egyértelműen egy regionális karakterrel bíró mozgalmat épít. A nemzetiségi és a nyelvi kérdéstről ma már így nyilatkoznak: „A sziléziai nemzetiség kérdése nem tartozik a RAŚ legfontosabb céljai közé. A fő cél az autonóm Felső-Szilézia megteremtése egy autonóm régiókból álló Lengyelországban. Az ehhez szükséges feltételeket az ország demokratizálásának fejlesztése, a döntések és a pénzügyek decentralizációja, a régiók autentikus önkormányzása adja. Ezekhez alkotmányos és közigazgatási változtatások szükségesek, a szejmik és a vajda alkotta duális szerkezet megszüntetése.” (*Szczepański – Śliz, 2012:6*).

Az érdemi változás, az érvrendszer megváltozásának első momentuma a 2010-es helyi, járási és regionális önkormányzati választások idejére tehető, amely egybeesett a Szilézia számára biztosított autonómia 90. évfordulójával. A kampány során a RAŚ meghatározta azokat a célokat, amelyeket a sokat hangoztatott autonóm státusz visszaszerzése mellett a sziléziai és az Opolskie vajdaság területén az elkövetkezendő években el kíván érni. A szervezet elsődleges feladatának a felső-sziléziai vajdaságok valódi, az országos pártoktól független politikai képviselőjének megteremtését tartotta, amely ténylegesen a helyi és a regionális ügyekre fekteti a hangsúlyt, s védi a régió érdekeit. A választási kampány főbb elemei az oktatás, ezen belül is a regionális oktatás, a kultúra, illetve a kulturális örökség, valamint az infrastruktúra, s a közösségi közlekedés témakörei köré összpontosultak. A választási kampányban természetesen kiemelt szerephez jutott az autonómia kérdésköre is, azonban ennek tartalmi elemei helyett csak az önkormányzatiság szempontjából lényeges vonásait hangoztatták. A helyi önkormányzatok megteremtésének huszadik évfordulója kapcsán az önkormányzati reform befejezését sürgették, melynek végső stádiuma megítélésük szerint az autonóm vajdaságokból álló, valóban decentralizált, azaz regionalizált állam létrehozása lesz. A közigazgatási reform végrehajtását, így az autonóm Felső-Szilézia megteremtését 2020-ra tűzték ki.

A regionális önkormányzati választásokra a szervezetnek sikerült a Śląskie vajdaság minden egyes választási körzetében képviselőjelöltet indítania, s sikeres volt a jelöltállítás több település polgármesteri címéért, valamint a helyi és a járási önkormányzati testületi tagságért folytatott küzdelemben is. A 2010. november 21-én megtartott regionális választásokon elért eredményei alapján a RAŚ a 2006 óta eltelt négy évben jelentős előrelépést könyvelhetett el, s támogatottsága a Śląskie vajdaságban több mint kétszeresére

nőtt¹⁰⁹. A vajdasági önkormányzati választásokon összességében az érvényes szavazatok 8,62 százalékát megszerző szervezet a korábbi eredményeitől eltérően 2010-ben képviselőhöz jutott a vajdasági szejmokban. A három mandátumot a katowicei, a rybniki és a chorzówi választókerületben, azaz a vajdaság központi területein sikerült megszereznie a RAŚ-nak, míg az északi és a déli választókerületekben a szavazatszám növelése mellett is csak kisebb mértékben növekedett a támogatottság (23. ábra). Ez az eredmény összességében azonban a szervezetet a nagy országos pártokat, így a PO-t, a PiS-t és az SLD-t követő negyedik legerősebb politikai formációjává tette a Śląskie vajdaságban, sőt, három választókerületben megelőzték még a 2004-es válság¹¹⁰ óta korábbi formáját kereső baloldalt is. A választási eredmények alapján látható, hogy a sziléziai szervezet politikai támogatottsága azokban a térségekben a legnagyobb, ahol az önmagukat sziléziainak vallók száma (a 2002-es adatok szerint) is magas, így a vajdaság központi területein, elsősorban Katowice térségében, valamint a szervezet korábbi székhelyéül szolgáló Rybnikben és környékén. A cześtuchowai térségben elért alig látható eredmény ugyanakkor arra a korábban már említett, s a későbbiekben is elemzett problémára vezethető vissza, hogy ez a terület hagyományosan nem tartozik Felső-Sziléziához, s hogy az 1998-as közigazgatási reform során összevont vajdaságok továbbra sem alkotnak szerves egységet.

Az önkormányzati választásokat követően a Śląskie vajdaságban a választásokon győztes PO az országos szinten is koalíciós partnerének választott PSL-lel, valamint a RAŚ-sal együtt kormányozza a régiót, sőt, a sziléziai szervezet vezetőjét, *Jerzy Gorzeliket* az ötfős végrehajtó testület, a vajdasági hivatal tagjai közé is megválasztották. A RAŚ váratlan választási eredménye, politikai sikere, illetve a regionális koalícióban való részvétele országos jelentőségű eseménnyé vált, s ismét a szeparatizmus vádjától, a szervezet veszélyességétől, valamint a nagyobbik kormánypárt, a PO felelőtlen viselkedésétől lett hangos Lengyelország. Az időközben megszületett koalíciós szerződés alapelemei közé számos, a sziléziai szervezet által képviselt téma bekerült, így a regionális oktatás megteremtése, a kulturális örökség erőteljesebb védelme és népszerűsítése, az átlátható vajdasági önkormányzat tevékenység kialakítása, valamint a valódi decentralizált államért

¹⁰⁹ Az opolei vajdaság választókerületeiben – ahol a német kisebbségi politikai szervezetek támogatottsága hagyományosan erősebb – a RAŚ csak a szavazatok legfeljebb 2,2 százalékát szerezte meg.

¹¹⁰ A kormányzó SLD belső konfliktusai pártszakadáshoz vezettek 2004-ben. Először a Lengyel Szociáldemokrácia (*Socjaldemokracja Polska, SDPL*), majd a Demokrata Párt (*Partia Demokratyczna, PD*) vált ki a pártból, s azóta az SLD – a két jobboldali párt, a keresztény-konzervatív PiS és a konzervatív-liberális PO mellett – nem képes ismét jelentős politikai tényezővé válni a Szejmben.

folytatott küzdelem is szerepel a megállapodásban. Kérdés azonban, hogy a kormánypártok helyi embereivel való megegyezés mennyiben könnyíti meg az országos szinttel való érdemi kommunikációt, s hogy a politikai sikertől láthatóan magabiztosabbá vált szervezet hogyan, milyen eszközökkel próbálja meggyőzni a helyi, illetve az összlegyel társadalmat az állam területi átszervezésének szükségességéről.

23. ábra: A RAŚ eredményei a 2010. évi vajdasági önkormányzati választásokon a Śląskie vajdaságban

választókerület	szavazatok száma (db)		érvényes szavazatok aránya (%)	
	2006	2010	2006	2010
	bielski	1815	3570	0,87
katowicki	15805	35264	7,69	15,96
rybnicki	16778	32068	8,14	14,57
gliwicki	11700	17719	5,93	8,7
chorzowski	11139	29851	6,95	17,5
częstochowski	662	1263	0,41	0,69
sosnowiecki	1020	3046	0,48	1,37
Összesen/átlag	58919	122781	4,35	8,62

Forrás: Państwowa Komisja Wyborcza 2010



Forrás: Państwowa Komisja Wyborcza 2010

A RAŚ a 2011-es országos választások során a sziléziai autonómiáért szerveződött, s bejegyzett választói választási bizottságként¹¹¹ (*Komitet Wyborczy Wyborców Autonomia dla Ziemi Śląskiej*) indult a felsőházi mandátumokért. A bizottság hat jelöltet állított a választás során, egyet az Opolskie, s ötöt a Śląskie vajdaságban¹¹². A választókerületek eltérő beosztásai miatt a 2010-es önkormányzati választásokkal az eredmények nem összevethetők, azonban az egyértelműen látszik, hogy a RAŚ támogatottsága jelentősen megnőtt a Śląskie vajdaságban, annak ellenére, hogy a parlamenti választásokon való részvétel 5-10 százalékkal magasabb volt, mint az egy évvel korábbi önkormányzati választások során. A szervezetre leadott szavazatszám – holott a 8. táblázatban közölt kerületek le sem fedik a Śląskie vajdaság területét – 18 292 szavazattal haladja meg a korábbi választási eredményt, ami azt jelenti, hogy a 2010-es áttörést követően is folyamatosan nő, sőt, duzzad a szervezet bázisa. A Katowicében és Rybnikben elért százalékos eredmények – bár mandátumot egyik sem ért – alapján az prognosztizálható, hogy az elkövetkezendő, elsősorban regionális választások során a RAŚ megkerülhetetlen politikai tényezővé válik, s az sem elképzelhetetlen, hogy a következő parlamenti ciklusban felsőházi képviselő kiállítására is alkalmassá válik. Az Opolskie vajdaságban elért 7 százalékos eredmény ugyan messze elmarad a másik régióban tapasztalt társadalmi támogatottságtól, azonban annak fényében, hogy a szervezet korábban nem volt képes önkormányzati jelöltet sem állítani Felső-Szilézia ezen részében, az, hogy erre 2011-ben sor kerülhetett, illetve hogy ekkora szavazóbázist képesek voltak mozgósítani, mindenképpen hatalmas teljesítmény. Várhatóan – emlékezzünk rá, a SONŚ az Opolskie vajdaságban alakult meg! – a sziléziai szervezetek támogatói bázisa ebben a térségben is kiszélesedik majd az elkövetkezendő években, ami a RAŚ politikai térnyerésével is együtt jár majd. A felsőházi választások tehát a RAŚ szempontjából nem jártak eredménnyel, az egyik katowicei választókerületből 60,51 százalékos támogatottsággal bejutott ugyanakkor a Szenátusba a szervezet támogatását is élvező *Kazimierz Kutz*, aki ezzel ötödik ciklusát kezdi meg a lengyel parlamentben¹¹³.

¹¹¹ Választói választási bizottság létrehozására országos szinten a szenátusi választások során van lehetőség. A bizottságot, legalább 15, politikai pártól független személy alakíthatja meg abból a célból, hogy személyt vagy személyeket juttasson be a parlamenti felsőházba. A választói választási bizottság bejegyzéséhez legalább ezer választópolgár támogatása szükséges (Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej).

¹¹² Az alsó- és felsőházi választások esetében a választókerületi határok nem egyeznek meg. A szenátorok választása során kisebb egységek alkotnak egy-egy választókerületet, így az opolei vajdaságban három, a sziléziai vajdaságban pedig tizenhárom választási körzetet határoltak le.

¹¹³ Kutz korábban háromszor volt szenátor (1997-2007 folyamatosan, kezdetben az Unia Wolności támogatásával, később független jelöltként), majd 2007-11 között az alsóházban volt képviselő a PO

8. táblázat: A RAŚ eredményei a 2011-es parlamenti felsőházi választásokon az Opolskie és a sziléziai választásokon

Választókerület	Szavazatok száma (db)	Érvényes szavazatok aránya (%)	Választási bizottság helyezése (induló bizottságok száma)
Opolskie vajdaság			
53. választókerület, Opole	6 637	7,06	5. hely (7)
Śląskie vajdaság			
70. választókerület, Gliwice	25 037	14,93	3. hely (4)
73. választókerület, Rybnik	26 303	21,92	3. hely (5)
74. választókerület, Katowice	41 003	25,30	2. hely (6)
75. választókerület, Katowice	34 527	32,35	2. hely (3)
78. választókerület, Bielsko-Biala	14 203	6,78	4. hely (5)

Forrás: saját szerkesztés Państwowa Komisja Wyborcza 2011 alapján

A regionalizált, autonóm vajdaságokon alapuló állam megteremtésének tervezete

A RAŚ által megfogalmazott alkotmánymódosítási, illetve az autonóm felső-sziléziai vajdaság belső szervezetrendszerét és működését szabályozó statútum-tervezet ismertetését megelőzően szükséges még egy rövid kitérőt tennünk, amely rávilágít a szervezet politikai elképzeléseinek hátterére. A RAŚ 2001-től megfigyelői, 2003-tól pedig teljes jogú tagja az Európai Szabad Szövetségnek (*European Free Alliance, EFA*). Az 1981-ben létrehozott, jelenleg már az Európai Parlamentben a Zöldekkel együtt képvisellel bíró európai politikai párt¹¹⁴ egyesíti „az Európai Unió progresszív, nacionalista, regionalista és autonomista pártjait”. Jelenleg 13 államban 33 taggal – azaz nemzeti párttal vagy szervezettel, mozgalommal – rendelkező politikai szervezet sorai között olyan szervezeteket találunk, mint a Skót Nemzeti Párt (*Scottish National Party*), a Katalán Republikánus Baloldal (*Esquerra Republicana de Catalunya*), a Wales Pártja (*Plaid Cymru*). Az Európa-párti demokratikus regionális nacionalizmus hívei Európa különböző régiói és államnélküli nemzeti demokratikus jogaiért és autonómiájáért, a tagállamok erőteljesebb regionalizálásáért küzdenek. A párt érvelésének fontos eleme a kultúr-nemzet fogalma (*Riedel, 2006*). Az ernyőszervezetben nyíltan függetlenségpárti mozgalmak,

színeiben. 2011-ben saját választói választási bizottság létrehozásával (*Komitet Wyborczy Wyborców Kazimierza Kutza*) ismét független jelöltként indult a felsőházi választáson.

¹¹⁴ A nemzeti pártokat összefogó társulás 2004-ben vált politikai párttá. A párt honlapja: <http://www.e-f-a.org/whatsefa.php>

etnoregionális pártok is képviseltetik magukat, melyeknek követelései túlmennek a 'regionalizálás', illetve 'autonómia' keretein. Skóciában a brit miniszterelnök és a skót főminiszter által aláírt edinburghi egyezmény alapján 2014-ben kerülhet sor arra a népszavazásra, mely az Egyesült Királyságtól való függetlenségről, az önálló skót állam megteremtéséről határoz, az EFA-honlapján pedig a legfrissebb hírek között jelenleg az szerepel, hogy hamarosan Katalónia lesz az Európai Unió legújabb tagállama¹¹⁵. Ennek fényében – Katalónia olyan széleskörű autonómiával rendelkezik, amelyre jelenleg a Felső-Szilézia csak vágyakozik, s amely a fentiek szerint így nem tudja csillapítani a regionális lakosság étvágát¹¹⁶ – nem tekinthető alapvetően elhibázottnak a lengyel többségi társadalom, illetve a kormányzat álláspontja a RAŚ tevékenységével és céljaival kapcsolatban. A választási kampány során megfogalmazottak szerint ez ugyanis a jelenlegi francia mintára megalkotott, centralizált állam megváltoztatása, a területi hatalommegosztás átszervezése, a spanyol modell átvételével a regionalizált unitárius állam megteremtése. A RAŚ reform iránti elkötelezettségének alapját nem titkoltan részben az adja, hogy a központi költségvetéstől való függést a helyben képződött adók többségének visszaosztásából eredő önellátás és önálló gazdálkodás váltsa fel (*Rzeczpospolita, 2008c*), azonban az átalakítás nyugat-európai sikeres példái, illetve a modell adaptálása az ország mérete és a formálódó, erősödő regionális identitások alapján akár életképes ötletté is válhat.

Az elképzelés lényeges és egyben újszerű eleme az, hogy nemcsak Felső-Szilézia, hanem az ország többi vajdasága, térsége számára is megoldási alternatívát nyújt a jelenlegi rendszer megváltoztatására. Bár valószínű, hogy a látszólag megváltozott érvelés mögött továbbra is csupán a korábbi autonómia utáni nosztalgia húzódik meg, ez kétségtelenül elfogadhatóbb, akár az állammal folytatott párbeszéd során is alkalmazható formában jelenik meg.

Az államhatalom valódi decentralizálása, a regionális állam megteremtése a RAŚ szerint sem valósulhat meg egyik pillanatról a másikra, ezért hosszú távú menetrendet dolgoztak ki annak érdekében, hogy mind az ország vezető politikai erői, mind a társadalom kellőképpen tájékozódhasson az elképzelés lényeges elemeiről. A szervezet meghirdette a Régiók Lengyelországa (*Polska Regionów*) programot, melynek első lépéseként 2012-re a poznańi Nagy-lengyelországi Unió (*Unia Wielkopolan*) által a kilencvenes években életre hívott, a

¹¹⁵ <http://www.e-f-a.org/news.php?id=667>

¹¹⁶ Természetesen nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a jelenlegi spanyol gazdasági helyzetben pattanásig feszültek az idegek, így könnyebben elhangzik olyan szándék is, amely normális körülmények között akár fel sem merülne.

lengyel regionális folyamatok elmélyítését szorgalmazó mozgalmakat tömörítő szervezet, a Régiók Ligája (*Liga Regionów*) tevékenységének újjáélesztését tervezik. Az országos figyelemfelkeltés és a közélet tematizálása érdekében 2015-ben Régiók Menete (*Marsz Regionów*) elnevezésű demonstrációt tartanak Varsóban, melyet a reményeik szerinti sikeres népszavazás után 2019-ben az alkotmány módosítása, 2020-ban pedig a Sziléziai Autonóm Vajdaság megalakulása követ (*Gazeta Wyborcza 2010a*).

A tervezett első lépés, az egyes vajdaságok, illetve történelmi régiók bottom-up regionális folyamatainak elindítása jelenleg szemmel látható eredményekkel, sikeresen folyik. Az 1990-ben életre hívott *Unia Wielkopolan* mellett ma már több vajdaságban megalakultak a RAŚ kezdeményezésével és hathatós támogatásával a regionális autonómiáért küzdő mozgalmak. 2011. szeptember 2-án jegyezték be a Mozgalom Mazúria Autonómiájáért (*Ruch Autonomii Mazur*) nevű szervezetet, amelynek alapszabálya – így célrendszere is – szinte szó szerint megegyezik a felső-sziléziai státútummal. A regionális autonómiával kapcsolatos közigazgatási probléma Mazúria esetében éppen ellenkezője a Felső-Sziléziában tapasztaltnak: a jelenleg fennálló varmia-mazúri vajdaság a földrajzi-kulturális egységet alkotó Mazúria mellett magában foglalja Varmiát is, amelytől – a jelek szerint – külön képzelel el jövőjét. A Mozgalom Podlasie Autonómiájáért (*Ruch Autonomii Podlasia*) szervezettel kapcsolatban kevesebb konkrétum ismert; létezéséről ugyan már 2011 októberében beszámoltak a lengyel napilapok, a mozgalomnak még nincsen weboldala, így alapszabálya sem elérhető. A Facebook közösségi oldalon¹¹⁷ található szervezeti leírás ugyanakkor arra enged következtetni, hogy a Mozgalom Podlasie Autonómiájáért sokkal inkább a helyi adottságokra, a belső szükségletekre vonatkozóan fogalmazta meg céljait, s nem vette át automatikusan a RAŚ által leírtakat. Az esetleges autonóm vajdaság kiterjedését illetően azonban az eddigieknél valamivel komplikáltabb helyzettel állunk szemben, ugyanis a történelmi Podlaskie régió jelenleg három vajdaság (Podlaskie, Mazowieckie, Lubelskie) területén fekszik. 2011 óta a Facebookon sorra alakulnak további, regionális autonómiáért küzdő csoportok – Mozgalom Mazóvia Autonómiájáért¹¹⁸, Mozgalom Zagłębia Autonómiájáért¹¹⁹, Alsó-sziléziai Regionális Mozgalom¹²⁰

A szerveződő országos hálózat minden valószínűség szerint túlhalad majd a jelenlegi figyelemfelkeltő akciókon, s a civil létformán. Sokkal valószínűbb az, hogy a Śląskie

¹¹⁷ <https://www.facebook.com/ruch.autonomii.podlasia>

¹¹⁸ <https://www.facebook.com/pages/Ruch-Autonomii-Mazowsza-Mazovian-Autonomy-Movement/197576810322771>

¹¹⁹ <https://www.facebook.com/RuchAutonomiiZaglebia>

¹²⁰ <https://www.facebook.com/pages/Dolno%C5%9B1%C4%85ski-Ruch-Regionalny/168688809879083>

vajdaságban elért politikai sikerein felbuzdulva a RAŚ egy országos párt¹²¹ megalapítását tervezi, amely az eredetileg tervezett civil nyomásgyakorlásán túl (Régiók Ligája) a valódi regionális érdekképviselőt megvalósítását célozza. Amennyiben e forgatókönyv valósnak bizonyul, úgy a regionális szervezetek életre hívása, az országos bázis megteremtése a 2015-re várható országgyűlési választásokon való sikeres megmérettetés érdekében a jelen feladata, s a RAŚ határozottan halad kitűzött céljai felé. Kétségtelen, hogy a regionalizált állam megteremtéséhez vezető úton – népszavazás, alkotmánymódosítás – sokkal nagyobb befolyással lehet egy „belső”, a parlamentben helyet foglaló (kormánypárti vagy ellenzéki) csoport, amely ráadásul – részben kihasználva a létrehozott mozgalmak sokszínűségét – ily módon megszabadulhatna a szeparatizmus vádjától, illetve az ezzel együttjáró társadalmi félelmektől.

Céljait illetően – húszéves tapasztalatának és szervezeti fejlettségének köszönhetően – kétségtelenül a RAŚ rendelkezik a legkiforrottabb, legrészletesebb, s főként írásos tervekkel. Elképzeléseinek egyértelművé tétele érdekében a szervezet elkészítette a hatályos lengyel alkotmány módosításának tervezetét, melyben a spanyol államberendezkedés leglényegesebb elemeit (vö. *Giro-Szász, 2004; Domonkos, 2010*) felvonultató, hangsúlyozottan egységes, ám regionalizált állam képét vázolták fel. A spanyol mintát követi az autonóm vajdaságok (régiók) szervezet- és feladatrendszerét, hatásköreit tartalmazó autonóm státútumok megalkotására vonatkozó alkotmányos szabályozás is, mely megteremti a lehetőséget a különböző adottságokkal és célokkal rendelkező régiók eltérő vállalásaira, az ún. változó geometriájú vagy aszimmetrikus decentralizáció megteremtésére (*Wódcz, 2010*). A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy minden vajdaság, illetve térség számára adott a lehetőség az önállóságra, az autonómiára, azonban ők maguk döntenek arról, hogy élni kívánnak-e a lehetőséggel, s ha igen, milyen mértékben, milyen feladatok vállalásával.

Az 1997-ben elfogadott, s népszavazással megerősített hatályos lengyel alkotmány preambuluma a szubszidiaritást, 15. cikkelye pedig a decentralizációt említi az államszervezet és a közigazgatási rendszer alapelveiként, melyeknek rögzítésére a közigazgatási reform végrehajtása érdekében volt szükség. A korábban csak az alapegységekben, a törvényhatóságokban létező önkormányzati rendszer járási és vajdasági szintre való kiszélesítésére az alkotmány elfogadása után nyílt lehetőség, jóllehet, a

¹²¹ Szintén a Facebookon található egy Mozgalom a régiók autonómiájáért (*Ruch Autonomii Regionów*) elnevezésű, az adatlap tanúsága szerint 2011-től létező párt, amely akár a már szerveződő országos pártot, vagy annak alapját is jelentheti (sajnos erre vonatkozó információ nincsen).
<https://www.facebook.com/Ruch.Autonomii.Regionow/info>

magasabb szintű, a „*regionális vagy helyi és regionális önkormányzat más egységeit*” (Konstytucja 1997. Art.164.2.) az alaptörvény nem nevesítette, azok létrehozását későbbi törvényekre bízta. Az 1999. január 1-jén életbe lépett jogszabályok¹²² által kialakított struktúra legnagyobb területi egységei a vajdaságok, melyek jelenleg duális irányítás alatt állnak, azaz államigazgatási és önkormányzati egységek is egyben.

A RAŚ alkotmánymódosítási javaslata elsősorban a jelenleg hatályos alkotmánnyal való összevetésben értelmezhető, ugyanakkor érdemes az egyes, változtatásra ítélt elemek mellett feltüntetni a spanyol alkotmányos megoldást is, bizonyítva ezzel azt az állításunkat, hogy a szervezet ezt az államot tekinti követendő példának (1. táblázat). A szeparatista törekvésekkel is vádolt RAŚ az alkotmánytervezet elején siet tisztázni, hogy „*az alkotmány alapja a Lengyel Köztársaság felbonthatatlan egysége (...), s elismeri és biztosítja a régiók területi autonómiához való jogát*” (Projekt 2010, Art.3.), ami viszont már az államszervezet átalakítására, a regionalizált állam megteremtésére utal. A hivatalos nyelv kapcsán a jelenlegi alkotmányban szereplő nemzeti kisebbségek nyelvi jogai mellett a szervezet az etnikai kisebbségek, valamint az autonóm vajdaság jogait is megemlíti (Art.27.), ami összefügg a lengyel identitás állampolgári identitással való felváltásával (Projekt 2010, Art.6.1.) is. E helyen a tervezet azt is megfogalmazza, hogy a „*Lengyel Köztársaság regionális kultúráinak és különböző nyelvjárásainak gazdagsága az állam kulturális öröksége, s az általános tisztelet és védelem tárgya*” (Projekt 2010, Art.6.1.). Ezen változtatási javaslatokban a sajátos társadalmi összetételű Felső-Szilézia, valamint a magát sziléziainak valló társadalmi csoport nyelvi és kulturális jogainak kiszélesítése ragadható tetten.

Az állam területi szervezetrendszeréről a VII. fejezet rendelkezik. Az alkotmánytervezet alapján Lengyelország területileg törvényhatóságokból, járásokból és autonóm vajdaságokból áll, melyek közül a törvényhatóság és a járás tekinthető területi önkormányzati egységnek. Az autonóm vajdaságok részletes szabályozására a 174-185. cikkelyekben kerül sor, amelyek tartalmazzák a területi autonómia jogalapját, az egyes vajdaságok által megalkotott organikus státúumok alkotmányos védelmét, megváltoztatásának módját, az autonóm vajdaságok számára átengedett kizárólagos hatásköröket, valamint a delegálható feladatokat. Szintén ezek a cikkelyek tisztázzák az autonóm vajdaságok intézményrendszerével, a felügyeleti szervek jogosítványaiival, a

¹²² A járási és a vajdasági önkormányzatok létrehozásáról, valamint a vajdasági államigazgatásról szóló törvény elfogadására 1998. június 5-én, az ország háromszintű területi beosztásáról szóló törvény elfogadására 1998. július 24-én került sor.

vajdasági államigazgatás szerveivel, illetve a pénzügyi autonómiával és a bevételekkel kapcsolatos kérdéseket (*Projekt 2010*). A RAŚ által felvázolt autonóm vajdaságok alkotmányos szabályozása pontról pontra követi a spanyol alkotmány rendelkezéseit, attól mindössze néhány kérdésben tér el (pl. a sziléziai tervezet meghatározza az autonómia felfüggesztésének, megszüntetésének eseteit, míg a spanyol alkotmány ezt nem szabályozza).

A területi hatalommegosztás átszervezésével, a hangsúlyok áthelyezésével egyidejűleg a RAŚ a lengyel kétkamarás parlamentet is átalakítaná. A jelenlegi struktúrában mind az alsóház, a Szejm, mind a felsőház, a Szenátus pártelvű képviselőlet alapján áll össze, azaz általános választásokon keresztül jutnak be a képviselők a testületekbe. A RAŚ elsősorban a felsőházra vonatkozó szabályozást alakítaná át¹²³; a regionalizált unitárius, illetve föderatív államok szokásainak megfelelően a Szenátus területi alapon szerveződne meg, még hozzá delegálás útján. A felsőház tagjait saját testületükből az autonóm vajdasági kormányzatok neveznék ki és mentenék fel, s ebből következően az egy vajdaságból érkezők csak azonos módon szavazhatnának. Az egyes autonóm vajdaságok képviselőinek száma a Szenátusban a terület népességszámán alapulna, így a minden régió számára alapként biztosított három hely legfeljebb hatra válna bővíthetővé (*Art.100.*). A felsőház szabályozása némiképp eltér a spanyol alkotmánytól, ahol Senado felállításánál a delegálás és a választást egyaránt alkalmazzák. A Szenátus területi, illetve önkormányzati alapon történő átalakítása a lengyel politikai életben is több alkalommal – elsősorban az összállami érdekek képviselőletének kiépítése, ezzel párhuzamosan a pártpolitikai szemlélet kiiktatásának reményében – napirendre került. A felmerülő tervezetek között több olyan is szerepelt, amely az önkormányzatok delegált kamarájává szervezné át a Szenátust, azaz nem választás útján állna fel a parlament felső háza, hanem az egyik elképzelés szerint a vajdaságok, egy másik szerint emellett a járások és a törvényhatóságok delegáltjai, egy harmadik variáns szerint pedig a szakmai önkormányzatok képviselői is helyhez jutnának a testületben (*Regulski, 2005*).

¹²³ A Szejmre vonatkozóan is megfogalmazznak néhány változtatást, pl. a parlamenti választás során az arányosság kritériumát nem alkalmazzák, s a választhatóság korhatárát is leszállítanák 18-ra a jelenlegi 21-ről.

9. táblázat: A lengyel alkotmányban tervezett főbb változtatások, valamint a spanyol alkotmány összefüggései

Hatályos lengyel alkotmány	RAŠ alkotmányjavaslata	Spanyol alkotmány
Decentralizált unitárius állam	Regionális autonómián alapuló regionalizált unitárius állam	Regionális autonómián alapuló regionalizált unitárius állam
Nemzeti identitás	Állampolgári identitás	Állampolgári identitás
Lengyel mint hivatalos nyelv + nemzetiségek	Lengyel mint hivatalos nyelv + nemzetiségek és autonóm régiók	Spanyol (kasztíliai) mint hivatalos nyelv + autonóm régiók
Kétkamarás parlament, pártelvű képviselet	Kétkamarás parlament, felsőház területi elvű, választás helyett delegálás	Kétkamarás parlament, felsőház területi elvű, választás és delegálás
Területi beosztás alapegysége a törvényhatóság, a többiről törvény határoz	Háromszintű területi beosztás (törvényhatóság, járás, autonóm vajdaság)	Háromszintű területi beosztás (község, provincia, autonóm közösség)
Vajdasági önkormányzatok struktúráját és működését törvény határozza meg	Autonóm vajdaság struktúráját és működését a vajdasági parlament által megalkotott autonóm statútum határozza meg	Autonóm közösség struktúráját és működését az autonóm parlament által megalkotott autonóm statútum határozza meg

Forrás: saját szerkesztés a hatályos lengyel és spanyol alkotmány, valamint a RAŠ alkotmánytervezete alapján

Az állam területi szervezetrendszeréről, s különösen az autonóm vajdaságokról szóló fejezet a hatályos alkotmánytól nagymértékben eltérő szabályozást tartalmaz. A tervezet pótolja az 1997-ben elfogadott alaptörvény elfogadása során elmulasztott lehetőséget, s alkotmányos jogállást biztosít a törvényhatóságon kívül a járasok és a (jelen megfogalmazásban) autonóm vajdaságok számára. A két alacsonyabb területi szint alkotja a területi önkormányzatokat (*Art. 166.*), míg a vajdaságok – az alkotmánytervezet 3. cikkelyének értelmében – területi autonómiával rendelkező egységekké válnak (*Art. 174.*). Lengyelország egységének fenntartása, s a szeparatista törekvések vadjának megelőzése érdekében a RAŠ az autonóm vajdaságok szabályozása során olyan biztosítékokat épített be a tervezetbe, amelyek meggátolják a területi egységek közötti szorosabb együttműködést. Ezt részben az államszövetségre lépés tiltásával, s így az esetleges, több vajdaságot érintő szecesszió ellehetetlenítésével, részben pedig az együttműködések engedélyeztetésének

szigorú feltételeivel – szenátusi és szejmi engedélyhez kötve azt – biztosítják (*Art.175.*).

Az autonóm vajdaság szervezetrendszere a RAŠ szándéka szerint jelentősen átalakul majd. A jelenlegi önkormányzati – államigazgatási kettősség megmarad ugyan, de más formában, más hangsúlyokkal jelentkezik. Az autonóm vajdaság alapszervei közé a törvényhozó gyűlés, a hivatal és a vajda tartozik. A törvényhozó gyűlés az autonóm vajdaság járásainak képviselőjét ellátó, általános választások során kialakuló szerv, míg a hivatal közigazgatási és végrehajtó funkciókkal bír. A vajda¹²⁴, aki a hivatal vezetéséért felelős személy, egyben az autonóm vajdaság legmagasabb szintű, valamint az állam területi képviselőjére is jogosult. Kinevezése a korábbi gyakorlattal ellentétben nem a Minisztertanács elnökének, hanem a köztársasági elnöknek a hatásköre, s szintén újdonság, hogy ezt javaslatként helyett az autonóm vajdaság döntéshozó szerve általi jelölés és választás előzi meg (*Art.179.*), amellyel a vajdák politikai felelőssége is megteremtődik. A RAŠ ezzel rendezni kívánja azt a kérdést is, amit jelenleg sem tart elfogadhatónak, nevezetesen azt, hogy a vajdák nem a „helyi emberek” közül, s nem a helyi társadalom akarata alapján kerülnek pozíciójukba. A tervezet nem sorolja az autonóm vajdaság alapszervei közé, de nevesíti a vajdasági bíróságot, amely a vajdasági ítélkező szervezetrendszer élén áll.

Az autonóm vajdaságok feladatait az alkotmánytervezet a jelenleginél jóval szélesebb körben határozza meg, azonban – és éppen ebben rejlik a RAŠ által javasolt modell megteremtésének különlegessége – ez nem ró általános kötelezettségeket a vajdaságokra. A spanyol mintára kialakítandó, aszimmetrikus decentralizáción vagy változó geometriájú autonóm vajdasági rendszeren belül az egyes régiók a képességeikhez és lehetőségeikhez mérten határozhatják meg alkotmányban lehetőségként megfogalmazott feladatok körét, azaz a felsorolás nem kötelezőként, hanem megengedőként értelmezhető. A lehetséges feladatok, hatáskörök és kompetenciák a következők (*Art.176.*):

1. Az önkormányzati intézmények szervezetrendszere;
2. Területi tervezés, urbanisztika, lakhatási ügyek;
3. Vajdasági közmunka;
4. Vasutak, utak, vasúti, közúti, kötőtpályás közlekedés;
5. Kikötők, megálló, sportrepülőterek;
6. Mezőgazdaság és állattenyésztés;
7. Erdők és erdőterületek;
8. Természetvédelem, természetvédelmi területek;

¹²⁴ A vajdával kapcsolatos szabályozás ellentmondásokkal terhelt. Hol két, hasonló hatáskörrel bíró, de eltérő úton kinevezett pozícióról (Minisztertanácsi Küldött és vajda), hol egyetlen szereplőről beszélnek.

9. Víz-, szél- és napenergiával működő berendezések tervezése, építése, üzemeltetése, csatornák és öntözőrendszerek, víz és fürdők;
10. Halászat, vízgazdálkodás, folyami halászat és vadászat;
11. Helyi és regionális piacok;
12. Az autonóm vajdaság gazdasági fejlődésének támogatása az össznemzeti gazdaságpolitika kijelölt céljainak keretein belül;
13. Iparművészet;
14. Múzeumok, könyvtárak és zenei konzervatóriumok, amelyek az autonóm vajdaság számára jelentőséggel bírnak;
15. A múlt emlékművei, amelyek az autonóm vajdaság számára jelentőséggel bírnak;
16. A kultúra, a tudományos kutatás fejlődésének támogatása, valamint meghatározott esetekben a regionális nyelv oktatása;
17. Turizmus megszervezése és támogatása;
18. A sport és a szabadidő támogatása;
19. Társadalmi segítségnyújtás;
20. Egészség és higiénia;
21. Épületek és létesítmények védelme, állapotgondozása;
22. Az organikus státútum által előírt szabályok alapján a regionális rendőrség koordinációja.

Az alkotmánytervezet részletesen felsorolja az állam kizárólagos, hatásköreit is (*Art.177.*), amelyek az ország életének, működésének, stratégiai céljainak alapvető és általános szabályait, s a nemzeti szinten kezelendő politikákat (külügy, igazságügy, pénzügy, hadügy, adóügy) érintik, valamint arról is rendelkezik, hogy Szejm és a Szenátus (mindkét testület abszolút többségének támogatása mellett) további feladatokat is delegálhat az összes, illetve az egyes autonóm vajdaságok hatásköreibe (*Art.178.*).

A kialakítandó autonóm vajdaság belső működését szabályozó autonóm státútum tervezetét is elkészítette a RAŚ; a szabályozás és a tervezett regionális szervezetrendszer alapvetően a katalán mintán alapul (*vö. Domonkos, 2010*), bár egyes elemeit tekintve – pl. kétkamarás vajdasági parlament – a lengyel hagyományokat követi. A tervezet részletesen szól az autonóm vajdaság intézményrendszeréről, közigazgatási rendszeréről és jelképeiről, azonban a régió határait – valószínűleg szándékosan – nem jelöli ki, erre vonatkozóan mindössze annyit jegyez meg, hogy a „*Sziléziai Autonóm Vajdaság területét a régióval történetileg, kulturálisan és gazdaságilag egybefüggő járások alkotják*” (*Statut Organiczny*

Śląskiego Województwa Autonomicznego 2010, Art.3.), ami – mivel egyáltalán nem konkrét – szintén félreértésekre adhat okot. Az, hogy a RAŚ elképzelései átmetszik a jelenlegi közigazgatási határokat, egy korábban nyilvánosságra került statútum-tervezetből (*Gazeta Wyborcza 2010a*)¹²⁵, illetve az egyes intézmények székhelyének meghatározásából válik egyértelművé. A régebbi tervezet konkrétan megjelölte a leendő vajdaság nyugati (Brzeski járás) és keleti (Brynica folyó) határait, míg a jelenlegi dokumentum Opolét tenné a Sziléziai Közigazgatási Bíróság székhelyévé, s ezekből egy, az Opolskie vajdasággal való egyesülés révén megalakuló Sziléziai Autonóm Vajdaság képe rajzolódik ki¹²⁶. Már önmagában a két vajdaság összevonásának gondolata is számos problémát vet fel, azonban az is kérdéses, hogy a Felső-Sziléziához sem történelmi, sem földrajzi értelemben nem kötődő, a Śląskie vajdaság északi részén elterülő Częstochowának és térségének (az 1999 előtti częstohowai vajdaságnak) mi lesz a további sorsa, ugyanis erre a területre a RAŚ nem tart igényt. A térség számos próbálkozás ellenére sem tudott sikeresen integrálódni a Śląskie vajdaságba¹²⁷, s a lakosság is késznek mutatkozik a Świętokrzyskie vajdasághoz való csatlakozásra (*Kaczmarek, 2009*).

A vajdaság területi kiterjedése rejtve marad ugyan a statútum alapján, azonban az autonómia tartalmára, így a szervezetrendszerre, az egyes intézmények által ellátandó feladatokra, a közrendre, a köztulajdonra és -vagyonra, valamint az autonóm statútum megváltoztatására vonatkozó szabályozás meglehetősen kidolgozott, konkrét, s a korábban vázolt alkotmánytervezetnek is megfelel. A jogszabálytervezet alapján határozottan kijelenthető, hogy a RAŚ jelenlegi reformelképzelései nem légből kapottak, a stratégia meghirdetését hosszú tervezési folyamat előzte meg, amely során igyekeztek a követeléseiket, igényeiket úgy összefoglalni és formába önteni, hogy azok a 2019-re tervezett alkotmánymódosítás időpontjában elfogadásra készen álljanak.

A statútumtervezet újfent hangsúlyozza, hogy Sziléziai Autonóm Vajdaság Lengyelország elválaszthatatlan része (*Statut, 2010, Art.2.*), amelynek fő intézményeit a Sziléziai Kormány, a Sziléziai Kincstár, a Sziléziai Közigazgatási Bíróság, az Állampolgári Jogok Sziléziai Szóvivője, valamint a Sziléziai Tömegkommunikációs Tanács alkotja (*Art.5.*). Bár az intézmények között valamilyen okból nem nevesíti, a statútum a legrészletesebben az

¹²⁶ Ez a megoldás egyébként megfelel a hatáskörök decentralizációjának és koordinációjának alapelvének, s szintén a katalán mintát követi (vö. Domonkos, 2010)

¹²⁷ Częstochowát és térségét 1950-ben a Katowickie vajdasághoz csatolták, majd 1975-1998 önálló vajdaságot alkotott. Az 1998-as reform ismét Felső-Szilézia keleti részével sorolta egy közigazgatási egységbe, holott a lakosság nem ezt az elképzelést támogatta (*Kaczmarek, 2009*).

autonóm vajdaság alapját jelentő, kétkamarás parlament (Sziléziai Szejm és Szenátus) szabályozásáról szól. Az alsóház (*Sejm Śląski*) a tervek szerint általános választások alapján felálló, négyéves ciklusokban működő, nyolcvanfős testület lesz (*Art.27-28.*). A vajdasági érdekek szem előtt tartását, s a kizárólag a vajdaság érdekében végzett munkát szigorú összeférhetetlenségi szabályozással kívánják biztosítani – egyébként a szenátusi tagok számára ugyanígy (*Art.37.*) –, s a képviselői funkciót nem lehet pl. sem az országos, sem az európai parlamenti mandátummal összekapcsolni (*Art.31.*). A felsőház (*Senat Śląski*) azonban, hasonlóan az országos Szenátus választási eljárási rendjének alkotmánytervezetben történt megváltoztatási javaslatához, területi alapon szerveződik majd meg az autonómia biztosításának esetén. A történelmi, kulturális és/vagy gazdasági szempontok szerint kialakított alrégiók lakosságszám alapján differenciált képviselőiből álló testület tagjait a járási gyűlések (*Zgromadzenia Powiatowe*) nevezik ki és hívják vissza (*Art.35.*). A kormány élén álló miniszterelnök (*Prezydent Ministrów*) személyét a parlamenti alsóház elnöke jelöli ki, aki javaslatot tesz a vajdasági kormány összetételére. A hatalmi ágak közötti feladat- és hatáskörmegoszlás, így a kormányzati rendszer a lengyel állami mintát követi, azzal a jelentős különbséggel, hogy a végrehajtó hatalom – (vajdasági) elnök nem lévén – megosztottsága itt nem érvényesül, így a félelnöki rendszer helyett a Śląskie vajdaságban a kancellári rendszer kialakulása prognosztizálható. Az autonóm vajdaság belső működését és szervezetrendszerét szabályozó státútum megváltoztatására irányuló tervezetet a Sziléziai Szejm képviselői egynegyede és a marsall (a szejm elnöke) együttesen nyújthat be, a jogszabály-módosítás elfogadásához pedig legalább a képviselők kétharmadának támogató szavazata szükséges (*Art.77.*).

A rendszerváltást követő országgyűlési képviselet elnyerése, majd gyors elvesztése olyan utak keresésére ösztönözte a RAŚ-t, amelyek mára külön irányzatok kialakulásához vezettek. A kezdetben kisebbségi, majd autonomista vonalon haladó szervezet, illetve a kisebbségi-nyelvi irányzat képviseletére hivatott ZLNŚ és SONŚ ugyan hangsúlyozzák, hogy céljaikban és elképzeléseikben igencsak távol állnak egymástól, nem tekinthetünk el attól, hogy ez utóbbi szervezeteket vagy a RAŚ, vagy annak tagjai (is) alapították, így az irányzatok összefonódása egyértelmű. A sziléziaiak által indított „többfrontos” küzdelem eddig nem ért el gyakorlatilag semmilyen eredményt, érvelésük a lengyel államnál süket fülekre talált. Az új népszámlálási eredmények, s az egyre erősödő, immáron nemcsak a Śląskie vajdaság képviselőinek pártállástól független, hanem az ország más területi egységeiből is érkező képviselők törvénymódosítási kezdeményezése, valamint a RAŚ

regionális politikai tényezővé válása, s újabban a regionális állam megvalósítását célzó országos hálózat, párt szervezése olyan tények és folyamatok, amelyeket többé a lengyel állam és társadalom sem hagyhat figyelmen kívül. Nem véletlen, hogy a 2010-es önkormányzati választások után a sziléziaiak sikere országos politikai üggyé vált, s a RAŚ-t a kormány és az ellenzék egymás elleni csatározásaikban is felhasználták. A PiS részben a kormányzó PO-t támadta a regionális koalíció kialakításáért, részben pedig a kormányfő Donald Tuskot kasub származásáért és korábban (1994) publikált regionalista-föderalista elképzeléseikért, s a RAŚ bátorítását és elképzeléseinek támogatását kérték rajtuk számon. A 2011-es népszámlálás idején ismét a PiS volt az a párt, amelyik a sziléziaiak ellen igyekezett hangolni a lengyel társadalmat, mondván, hogy ők csak álcázott németek (ezzel, illetve az ebben rejlő sugallattal, hogy a németiség egyenlő a veszéllyel és rosszal, sikerült a német kisebbséget is vérig sérteni).

Az országos politika tematizálása mellett a felső-sziléziai irányzatok sikerei és eredményei a szervezetek jellegének átalakulásából is fakadnak. A generációváltás óta egyértelműen lendületet kapott a RAŚ, s ez a szervezet céljaiban, érvrendszerében és tevékenységében is megnyilvánul. A korábbi, az idősebb generációba tartozó vezetők döntően az államszocialista időszak igazságtalanságait (II. világháborút követő deportálások, kitelepítések, majd a polonizáció, a sziléziaiak másodrangú állampolgárokként kezelése) kívánták „jóvátetni” a lengyel állammal, míg a fiatal Gorzelik vezette szervezet a modernizálásért és a „sziléziai aranykor” visszaállításáért küzd. A SONŚ megjelenésével a felső-sziléziai szervezetek földrajzi hatóköre is kiterjedni látszik, jóllehet, a RAŚ-nak is van opolei szervezete, ők azonban eddig nem tudtak jelentősebb eredményt felmutatni. A kisebbségi-nyelvi irányzat legújabb szervezete szintén fiatalos lendülettel jellemezhető, így tevékenységük nyomán a bázis, a támogatók körének további bővülése prognosztizálható.

Összegzés, eredmények

Az 1998-ban kialakított, s 1999-től működő vajdasági rendszer jórészt követi a földrajzi tájegységek által meghatározott természetes határokat, az ország hagyományos területi felosztását, a történelmi és kulturális hagyományokat, bár kivételek természetesen akadnak (pl. Świętokrzyskie és Lubuskie vajdaság, amelyek korábban sosem léteztek, s földrajzi-történelmi értelemben is más régiókhoz tartoznak), ami a vajdaságok számának a tervezetthez képest történt megnöveléséből fakad. A közigazgatási rendszer átalakítása során a geográfiai, gazdasági, társadalmi és politikai szempontokat, adottságokat egyaránt figyelembe kellett volna venni, azonban a politikai vita és az ezt feloldó kompromisszum csupán a geográfiai aspektust vette figyelembe (*Gorzalak, 1999*). A megteremtett vajdasági struktúra – jóllehet, az átalakítás célja a területi kiegyenlítés is volt – gazdaságilag és társadalmilag sem kiegyensúlyozott, a politikai kompromisszum alapján kialakított szerkezet néhány kisebb, kisvárosias központtal, s viszonylag jelentéktelen gazdasági erővel rendelkező vajdaságot is a rendszer részévé tett (pl. Opolskie, Świętokrzyskie és Lubuskie vajdaság), amelyek nemcsak a gazdasági, hanem a társadalmi mutatóik alapján is a leggyengébbek közé tartoznak (*Illés P.A., 2000*), s ez is hozzájárult az egyenlőtlen, a regionális különbségek növekedését eredményező területi fejlődéshez. Bár az uniós átlaghoz minden egyes vajdaság közelít, a belső egyenlőtlenségek – az ország nyugati és keleti, valamint a nagyvárosok és a vidéki térségek között – egyre nőnek. *A fejlesztéspolitikában 2014-től bekövetkező változások* – amelyek megfelelnek a 2009-es Barca-jelentésben meghatározott új uniós kohéziós és regionális politikai irányoknak, a területi alapú, helyi bázisú (place-based) fejlesztések támogatásának – az alulról építkező regionális tervezés erősítése, a helyi-regionális érdekek és szükségletek alapján megfogalmazott, széles partnerségen alapuló prioritások – amelyeket összehangolnak a nemzeti szintű tervekkel – a régiók versenyképességének növelését célozzák. Ezt elősegítve a központi kormányzat és a regionális önkormányzatok között kötött rövid távú vajdasági szerződések rendszerét a jövőben a nagyobb távlatokban (3 év) gondolkodó területi szerződés váltja fel, mely egyrészt magában foglalja a többszintű kormányzás (azaz a törvényhatóságok és járások bevonását) és a partnerség alkalmazását, másrészt pedig az ágazati, regionális és az uniós támogatáspolitikai rendszereiben elhelyezve biztosítja az egyes, támogatandónak ítélt projektek finanszírozását. A kialakított feltételek azonban szakítanak a területi kiegyenlítést célzó fejlesztéspolitikával: az Országos Területfejlesztési Stratégia 2010-2020 elismeri, hogy a fejlettségbeli különbségek történelmileg és földrajzilag adóttak (*Schmidt, 2010*), ugyanakkor Kelet-Lengyelországot – a térség

felzárkóztatása, illetve a fejlettségbeli szakadék szűkítése érdekében – továbbra is kiemelt célterületként kezelik, ekképpen erre a térségre önálló operatív program, valamint 2020-ig tartó kiemelt támogatási stratégia vonatkozik. Vélhetően a tervezés- és fejlesztéspolitika e módon megvalósuló decentralizálása a versenyképesség növelésének kiemelten kezelésével összefonódva *az inter- és intraregionális különbségek további növekedését* vonja majd maga után, ugyanakkor lehetőséget biztosítanak a vajdaságok harmonikus, saját ütemben zajló, s saját adottságokon alapuló fejlődésére, ami hosszútávon egyáltalán nem nevezhető negatív iránynak.

Az ország területi beosztása, különösen a vajdasági rendszer *strukturális értelemben stabilnak tekinthető*, a kisebb határkorrekciók tulajdonképpen minden átalakítás velejárói, így ezek nem nagy jelentőségűek. A rendeleti változtatások a már funkcionáló háromszintű közigazgatási rendszer során alakították át egyes vajdaságok határait, orvosolva a tervezés során elkövetett, a funkcionálisan összetartozó térségek szétszakításából eredő nyilvánvaló hibákat, illetve reflektálva a helyi népszavazások során kifejezett társadalmi igényekre. Összességében azonban, az átalakítás horderejét, a reformot övező vitákat, illetve az ország területét tekintve a határkorrekciók egyáltalán nem tekinthetőek a kialakított struktúrával szembeni kritikának, illetve elégedetlenségnek. A közvélemény-kutatások szerinti társadalmi vélemények is egyre kedvezőbbek a kialakított struktúrával kapcsolatban, egyre *erősödik a háromszintű önkormányzati rendszerrel szembeni bizalom* – jóllehet, a választóktól távoli, s az országos pártpolitikának helyet adó vajdasági intézményekkel szemben ez kisebb mértékben nyilvánul meg –, s ezt a választási részvételi eredmények is alátámasztják. Az újabban felmerült, a *vajdasági szerkezetet érintő átalakítási kísérletek jobbjára a politika-fejlesztéspolitika dimenziójában érhetőek tetten*. A PiS és a párt elképzeléseivel paralel igényeket megfogalmazó radikális mozgalom mozgatórugói egyértelműen a korábbi szétaprózott vajdasági rendszerben, illetve a jelenlegi fejlesztéspolitikai jellegzetességekben keresendőek, amelyek a megítélésük szerint igazságtalan vajdasági átszervezés, a városok térség szervező funkcióinak átalakulása, ezzel párhuzamosan jelentőségük lecsökkenése, ami kiegészül a regionális forráselosztással is erősített területi egyenlőtlenségek folyamatos növekedésével. A vajdaság felbontására felvázolt javaslatok megvalósítása azonban a térségek, városok számára egyértelműen további veszteségeket, nehézségeket okozna; a Varsói Agglomeráció (akár vele együtt Płock) kiszakításával elveszne a szélesebb értelemben vett funkcionális egység, s kérdéses a fennmaradó területeken egy életképes, valódi (gazdasági, közigazgatási stb.) központtal rendelkező vajdaság kialakítása, míg a régió bizonyos részeinek keleti, az ún. Kelet-

Lengyelországhoz tartozó vajdaságokhoz való csatlakozásai újabb belső egyenlőtlenségeket, illetve konfliktusokat generálnának, valamint tovább bonyolítanák a keleti térségek felzárkóztatásának érdekében meghatározott fejlesztéspolitikai feladatok végrehajtását. Az egyes vajdaságok belső működési nehézségeit, azaz *a kettős irányítású régiók hatásköri összeütközéseit*, az önkormányzatok feladataihoz sorolt regionális tervezés és a vajda hatáskörében lévő források feletti rendelkezés ellentmondásait *a központi kormányzat igyekszik feloldani*, bár jelenleg még – nagyrészt hatalmpolitikai okokból – nem találták meg a legmegfelelőbb és leghatékonyabb megoldást. Az ország területe feletti ellenőrzést és irányítást a saját kezéből nehezen kiengedő mindenkori kormányzat és országos politikai pártok egyelőre nem mutatkoznak hajlandónak a vajdaságokból való kivonulásra, s rendre a regionális politikát is az országos pártpolitikai érdekeknek rendelik alá. *Az alulról szerveződő, regionális érdekeket képviselő szervezetek, pártcsírák* még nem képesek ellensúlyozni ezt a folyamatot, s *a vajdaságok irányításában nem, vagy csak korlátozott szerephez jutnak*.

A vajdasági struktúra minőségi átalakítását, egyszersmind az alkotmányos, ezen belül is autonóm régiók megteremtését célzó, alulról szerveződő mozgalmak szerepe egyre markánsabb Lengyelországban. A civil és a politika szférájának metszetében meghúzódó RAS eltávolodva a két világháború közötti autonómia iránt érzett nosztalgiára és a sziléziai mítoszteremtésre alapozó érveléstől, jelenleg az államszervezet átalakítása, a regionalizált unitárius állam megteremtése érdekében országos hálózat megszervezésén fáradozik. A felső-sziléziai problematika azonban ennél összetettebb, hiszen az autonomista szervezet mellett a vitatott sziléziai kisebbség és nyelv elismeréséért küzdő irányzat is jelen van a térségben. A nyugat-európai tapasztalatok szerint kisebbségi/nyelvi és az autonomista mozgalmak jellemzően kölcsönösen támogatják, erősítik egymást, azonban bizonyos esetekben egymás ellen dolgoznak, versengenek. Ez különösen abban az esetben jelentkezhethet, ha a regionalista-autonomista mozgalom – amelynek egyik jellegzetes tulajdonsága az, hogy igyekszik valamennyi térségi, kisebbségi követelés integrálására – hasonló célkitűzéseket (is) képvisel, mint a nyelvi mozgalom, s így gyakorlatilag elszívja előle a levegőt. Esetenként azonban a versengés a nyelvi mozgalom javára is válhat, hiszen a központi hatalom kevésbé tartja veszélyesnek a jogok ilyen jellegű kiterjesztését, mint egy komplex egyértelműen politikai jellegű követelésekkel rendelkező szervezet esetében. A regionalista-autonomista mozgalmak a helyi, térségi öngazgatás megteremtéséért folytatott küzdelemben nagymértékben az egyének érzelmeire és érdekeire (szabadabb, egyenlőbb, összetartóbb, valamint gazdagabb, magasabb életszínvonalon élő helyi

társadalom kialakulásának a képe) próbál meg hatást gyakorolni, ami akár szeparatista törekvések táptalajává is válhat. Az etnoregionális mozgalmak fejlődési pályája országonként eltérő, az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a kezdetben jelentéktelen, vagy jelentéktelennek ítélt mozgalmak vagy regionális, ritkábban országos szinten is meghatározó erővé válnak, vagy követeléseik más pártokba való becsatornázása révén eljelentéktelenednek, vagy – a célok elérése érdekében kötött – politikai kompromisszumok hatására hitelüket veszítették, vagy követeléseik teljesítését követően, a mozgalom kiüresedésével megszűntek (Joó, 1988).

Felső-Sziléziában tehát mind a kisebbségi/nyelvi, mind a regionalista-autonomista irányzat képviselteti magát, s a lengyel központi kormányzat előtt álló dilemma is a fentiek alapján határozható meg. A kisebbségi/nyelvi mozgalom törekvései, s annak jogalapja kapcsán felmerült számos kétely, bizonytalanság az egyik tényező, mely a törvényhozás döntéshozatalát megnehezíti: *nem bizonyítható egyértelműen, hogy a sziléziai nemzetiség, etnikum, illetve a sziléziai nyelv önálló, a lengyeltől lényegesen eltérő lenne, ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül az a többszázazres tömeg sem, amelyik ezek alapján határozza meg identitását. Megítélésünk szerint a lengyel politikai vezetés a jelenlegi körülmények között – az eddigi gyakorlattól eltérően – nem dughatja homokba a fejét, bár el kell ismernünk, ez is egy valós, s a korábbi tapasztalatok szerint igenis reális forgatókönyv. A másik lehetséges, s jelen helyzetben alighanem kívánatos út azonban a kisebbségi és/vagy nyelvi kérdés rendezése lenne, melyhez szükséges a jelenleg érvényben lévő törvények felülvizsgálata, módosítása is. Egy ilyen helyzet lehetőséget teremt arra is, hogy a kisebbségi szabályozást a jelen állapotok figyelembevételével racionalizálják, s egyúttal megszüntessék a politikai jogok tekintetében igazságtalan, diszkriminatív különbségtételt az anyaországgal rendelkező nemzeti, illetve nem rendelkező etnikai kisebbségek között. A kormányzat és a törvényhozás előtt álló másik lényeges kérdés az, hogy egy esetleges kisebbségi törvényi változtatással teret engedjenek-e a regionalista-autonomista mozgalom nagyobb horderejű törekvéseinek. A lengyel közéletben már a népszámlálási eredmények kapcsán olvasható vélemények is döbbeneten és félelmen alapulnak, s a sziléziaiak létszámát már önmagában a szeparatista követelések előszobájaként értelmezik. Bár a RAŚ nem győzi hangsúlyozni, hogy a kisebbségi és a nyelvi jogokat a szervezet nem kezeli prioritásként, egy pillanatig se legyen kétségünk afelől, hogy a megszerzett jogosítványokra hivatkozva nem kísérelne meg abból saját maga számára előnyt kovácsolni – mint ahogyan ezt eddig is tette. Az érvrendszer jelenlegi változásainak ellenére a RAŚ továbbra is nagymértékben a magukat sziléziaiaknak vallók*

bázisára alapozza politikáját, hiszen ez a tömeg alkotja szavazóinak magját is. A két csoport közötti nyilvánvalóan lényeges átfedés szintén a kisebbségi törvény megváltoztatását gátolja, hiszen *a lengyel állam a történelmi tapasztalatok miatt továbbra is féltve őrzi egységét, unitárius jellegét*, így aligha tesz olyan lépést, amely ezt akár egy kicsit is veszélyeztetné. A kizárólagosan Felső-Szilézia számára biztosított autonómia követelésétől sem véletlenül távolodott el a RAŚ. A megváltozott taktika gyakorlatilag ugyanazt az eredményt célozza, csak teljesen új csomagolásban. A korábbi, kizárólag saját térségében gondolkodó *bezártságából kitörve, immár regionális politikai tényezőként az állam átszervezésére irányuló kísérlet megfogalmazásával a RAŚ képes dinamizálni a többi térség regionális törekvéseit*, s amit korábban csak a speciális státusz megítélésének eredményeként feltételeztünk – a felső-sziléziai autonómia biztosítása más, elismert kisebbségeket és regionális csoportokat, esetleg jelenleg még öntudatra nem ébredt közösségeket is mozgósíthatna, hasonló követelések megfogalmazására ösztönözhetne (*Baranyai, 2009*) –, a szervezet nyitásával, tevékenységével így is megvalósulni látszik. Bár a regionális autonómiát zászlajukra tűző szervezetek formálódása kezdeti stádiumban van, így jelenleg támogatottságuk is elenyésző, akár a RAŚ-hoz hasonló regionális politikai erővé is válhatnak a későbbiekben. Egyelőre nem egyértelmű, hogy a felső-sziléziai szervezetnek az országos hálózat kiépítésével valóban egy országos politikai párt kiépítése-e a célja, amely a bottom-up kezdeményezések becsatornázásán keresztül a vajdasági autonóm közösségek top-down típusú megteremtésére vállalkozik, vagy az, hogy a regionális szervezeteket összefogó vezetőként megmaradva tevékenységével és látványos akcióival hívja fel a figyelmet a regionális társadalmak eltérő igényeire, s civil nyomást gyakoroljon a döntéshozókra. A potenciális siker szempontjából azonban minden bizonnyal *döntő tényező a felső-sziléziai társadalom megnyerése, s ennek alapfeltétele az etnikai alapú érveléstől való eltávolodás*, az, hogy a RAŚ a sziléziaiakról ne mint sziléziai nemzetiségekről, hanem mint az adott területen élő népességről gondolkodjon. A siker másik záloga a központi hatalommal, illetve a többségi társadalommal folytatott érdemi párbeszéd, mely során egyértelműsíteni kell, hogy a tervezett átalakítás nem jár együtt sem Felső-Szilézia szecessziójával, sem a lengyel állam szétesésével. Ez tűnik a legnehezebb feladatnak, részben az ország történelmi tapasztalatai, részben a RAŚ korábban nyíltan, mostanában pedig inkább burkoltan megnyilvánuló radikalizmusa miatt, de nem kedvezőek a fentebb már idézett nemzetközi folyamatok sem.

A nyugat-európai út adaptációs kísérlete tehát elméleti síkon – akár önmagában az állam mérete miatt is – életképesnek bizonyulhat Lengyelországban, ugyanakkor a kelet-közép-

európai megkésettség és eltérő fejlődési út e vonatkozásban is érvényesülni látszik. Bibó István 1946-ban készített diagnózisának (*Bibó, 1986a*) aktualitása mit sem változott az azóta eltelt csaknem hetven év alatt; a térség államai ma is kialakított, kiharcolt, helyreállított nemzeti kereteiket óvják és féltik, s az etnikai-területi kérdések rendezésére irányuló egyik megoldási alternatíva, a kisebbségi státúumok és területi önkormányzatok (*Bibó, 1986b*) létesítésének lehetőségét is elvetik. Az autonómiák biztosítása e térségben – s e helyen akár a határon túli magyarokra is gondolhatunk – indokoltabb esetekben sem automatikus, az újonnan kialakult nemzetállamok akarátába ütközik, ennek megfelelően következetlen és folyamatosan változó megoldásokba, s a múltból táplálkozó, ám a mai kormányzatok és politikai pártok által is szított társadalmi (nemzetiségi) konfliktusokba torkollik. Kétséges tehát az, hogy éppen a tragikus múlttal terhelt, decentralizált államszervezeti tradícióval nem rendelkező Lengyelországban valósul meg elsőként a regionális autonóm közösségeken nyugvó regionalizált vagy változó geometriájú decentralizált modell, ugyanakkor a jelenleg csak formálódó folyamatok akár ennek irányába is hathatnak. Lengyelország az 1998-as sikeres közigazgatási reformját követően ismét a kelet-közép-európai folyamatok élére állhat, s példaként szolgálhat a térség többi állama számára, amennyiben hajlandó nagyvonalúan rendezni a felső-sziléziai problematikát. A minta azért is lehetne kivételes és erőteljes hatású, mert jelenleg a sziléziaiak *dē iure* nem tartoznak sem a nemzeti, sem az etnikai kisebbségek közé, ellentétben pl. az autonómiát követelő erdélyi vagy szlovákiai magyarokkal. A nemzetállami egységet féltő és az „elkoszovósodástól” tartó véleményekkel szemben ismét Bibó István gondolatait hívjuk segítségül: „(...) ilyen helyzetben tisztán látó, bátor és demokratikus közvélemény és politika egyet tehet: maximális lehetőségeket nyújt a kisebbségnek a meglévő kereteken belül, és saját kezdeményezéséből megvalósítja a legmerészebb kisebbségi követeléseket, amivel azonban egyúttal vállalja az esetleges elszakadás kockázatát is (...)” (*Bibó, 1986: 229*).

A felvetett kérdés megválaszolása ugyanakkor jelen dolgozat keretei között nem lehetséges, sokkal inkább a kutatás további irányait határozhatja meg. A regionalista-autonomista mozgalmak tevékenységéből fakadó regionális identitás kialakulása, erősödése, a lengyel decentralizáció további folyamata, annak döntéshozatali és pénzügyi aspektusai, az Európai Unió szervezeti fejlődésének iránya egyaránt hatással vannak az elképzelés megvalósíthatóságára, ám mivel ezek hosszú folyamatok (s a RAS maga is 2019/20-ra tervezi az alkotmányos reformot), az eredmények vizsgálhatósága szempontjából is az időtényező szerepe látszik a legmeghatározóbbnak.

Táblázatok, térképek és ábrák jegyzéke

1. táblázat: A regionális jelenségek – folyamatok kettős természete	12
2. táblázat: A régiók kialakulását előidéző okok, valamint a regionalizmus és a regionalizáció kapcsolata.....	17
3. táblázat: A közigazgatási reform célja a lakosság ismeretei szerint.....	63
4. táblázat: A GDP megoszlásának területi különbségei a Mazowieckie vajdaságban, 2009	84
5. táblázat: Az egy főre jutó GDP aránya nagyrégiók (NUTS 1) és vajdaságok (NUTS 2) szerint	92
6. táblázat: A lengyelországi kisebbségek létszáma a 2011-es népszámlálás alapján	137
7. táblázat: A lengyelországi kisebbségek létszámának változása 2002 és 2011 között	139
8. táblázat: A RAŚ eredményei a 2011-es parlamenti felsőházi választásokon az Opolskie és a sziléziai választásokon	150
9. táblázat: A lengyel alkotmányban tervezett főbb változtatások, valamint a spanyol alkotmány összefüggései	156
1. térkép: A vajdasági struktúra 1939-ben (16 vajdaság).....	33
2. térkép: A vajdasági struktúra 1946-ban (14 vajdaság).....	38
3. térkép: A vajdasági struktúra 1950-ben (17 vajdaság).....	39
4. térkép: A vajdasági struktúra 1975-ben (49 vajdaság).....	42
5. térkép: A 12 vajdasági rendszer területi beosztásának tervezete.....	55
6. térkép: A vajdasági struktúra 1999-ben (16 vajdaság).....	61
7. térkép: Sławków az Olkuski járás részeként a határváltoztatás előtt	79
8. térkép: A Będziński járás közigazgatási beosztása	79
9. térkép: Szerzyny a Jasielski járás részeként a határváltoztatás előtt	80
10. térkép: A szerzyny törvényhatóság elhelyezkedése a Tarnowskie járásban	81
11. térkép: A Varsói Városi Egyesülés tervezett lehatárolása a Mazowieckie vajdaságon belül	85
12. térkép: A Varsói Fővárosi Kerület tervezett lehatárolása a Mazowieckie vajdaságon belül	86
13. térkép: A Varsói Metropolisztérség a Mazowieckie vajdaságon belül	87
14. térkép: A Mazowieckie vajdaság felosztásának egyik lehetséges formája	89
15. térkép: Szilézia a jelenlegi országhatárok alapján.....	112
16. térkép: Az autonóm Śląskie vajdaság 1920 és 1945 között	116
1. ábra: A közigazgatási reform fontosságának megítélése, 1991–1998 (%).....	62
2. ábra: A közigazgatási reform fontosságának megítélése pártpreferenciák szerint, 1998.	

január (%).....	63
3. ábra: A vajdasági rendszerek társadalmi támogatottsága, 1998. január és június (%)... 64	
4. ábra: A vajdasági rendszerek társadalmi támogatottsága pártpreferenciák szerint, 1998. május (%).....	65
5. ábra: egy főre jutó befektetések összege, 2010 (millió zloty).....	94
6. ábra: Az állandó népesség változása vajdaságok szerint, 2000 – 2010 (százalékpont) .	95
7. ábra: A vándorlási különbség alakulása vajdaságok szerint, 2010 (fő).....	96
8. ábra: A munkanélküliségi ráta alakulása vajdaságok szerint, 2005 és 2010 (%).....	97
9. ábra: Az EU költségvetéséből származó 2006–2009 közötti források megoszlása vajdaságok szerint (%).....	97
10. ábra: Az államigazgatás és az önkormányzás reformjának, a járások bevezetésének és a vajdaságok csökkentésének megítélés (%).....	99
11. ábra: Az 1999-ben bevezetett, 16 vajdaságból, járásokból és törvényhatóságokból álló területi beosztással való elégedettség (%).....	99
12. ábra: Az önkormányzati működésével való elégedettség összehasonlítva az 1999 előtt rendszerrel, összefüggésben a járások bevezetésével és a vajdaságok számának csökkentésével (%).....	100
13. ábra: Az egyes közigazgatási szinteknek a lakóhely fejlődésére gyakorolt hatása (%)	101
14. ábra: Az egyes területi szintekre gyakorolt állampolgári hatás érzékelése (%).....	102
15. ábra: Az önkormányzati választásokon való választási részvétel nagysága, országos adatok (2002, %).....	103
16. ábra: Az önkormányzati, illetve a parlamenti és a köztársasági elnöki választásokon való választási részvétel nagysága, országos adatok (%).....	103
17. ábra: Az önkormányzati, illetve a parlamenti és a köztársasági elnöki választásokon való választási részvétel nagyságának regionális megoszlása (%).....	104
18. ábra: Az önkormányzati választásokon való választási részvétel nagyságának regionális megoszlása (%).....	105
19. ábra: Lengyelország nemzetiségi struktúrája az 1931-es adatok alapján (%).....	121
20. ábra: A 2002-es népszámlálás adatlapjának nemzetiségi kérdésekre vonatkozó részlete.....	130
21. ábra: A jelentősebb (2000 főnél nagyobb lélekszámú) nemzetiségi csoportok tagjainak száma, 2002 (fő).....	131
22. ábra: A sziléziai népesség létszáma Felső-Szilézia törvényhatóságaiban, 2002 (fő)...	133
23. ábra: A RAŚ eredményei a 2010. évi vajdasági önkormányzati választásokon a Śląskie vajdaságban.....	148

Lengyel rövidítések jegyzése

AWS = Akcja Wyborcza „Solidarność”, „Szolidaritás” Választási Akció

CBOS = Centrum Badania Opinii Społecznej, Közvélemény-kutatási Centrum

GUS = Główny Urząd Statystyczny, Központi Statisztikai Hivatal

KOR = Komitet Obrony Robotników, Munkásvédelmi Bizottság

KRN = Krajowa Rada Narodowa, Országos Nemzeti Tanács

KSS-KOR = Komitet Samoobrony Społecznej – „KOR”, Társadalmi Önvédelmi Bizottság – „KOR”

LEMP = Polska Zjednoczona Partia Robotnicza (PZPR), Lengyel Egyesült Munkáspárt

PD = Partia Demokratyczna, Demokrata Párt

PiS = Prawo i Sprawiedliwość, Jog és Igazságosság

PKW = Państwowa Komisja Wyborcza, Állami Választási Bizottság

PKWN = Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, Lengyel Nemzeti Felszabadító Bizottság

PO = Platforma Obywatelska, Állampolgári Bizottság

PSL = Polskie Stronnictwo Ludowe, Lengyel Parasztpárt

RAŚ = Ruch Autonomii Śląska, Mozgalom Szilézia Autonomiájáért

RP = Ruch Palikota, Palikot Mozgalma

SDPL = Socjaldemokracja Polska, Lengyel Szociáldemokrácia

SLD = Sojusz Lewicy Demokratycznej, Demokratikus Baloldali Szövetség

SONŚ = Stowarzyszenie Osób Narodowości Śląskiej, Sziléziai Nemzetiségű Emberek Egyesülete

TNS OBOP = TNS Ośrodek Badania Opinii Publicznej, TNS Közvélemény-kutatási Központ

TRJN = Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej, Nemzeti Egység Ideiglenes Kormány

UP = Unia Pracy, Munka Uniója

UPR = Unia Polityki Realnej, Valódi Politika Uniója

UW = Unia Wolności, Szabadság Uniója

ZLNŚ = Związek Ludności Narodowości Śląskiej, Sziléziai Nemzetiségű Emberek Szervezete

Irodalomjegyzék

Könyvek, tanulmányok:

1. Baranyai Nóra (2008): Az értelmiség szerepe a lengyelországi rendszerváltás előkészítésében. Az új evolucionizmus programja. In Rab Virág – Dévényi Anna – Sarlós István (szerk.): 5. Országos Interdiszciplináris Grastyán Konferencia Előadásai (Grastyán Endre Szakkollégium tanulmánykötetei, 6.). PTE Grastyán E. Szakkollégium, Pécs. pp. 9–16.
2. Baranyai Nóra (2009): A sziléziai autonómiaörekvések háttere és dilemmái. In Gulyás László – Szávai Ferenc – Keczer Gabriella (szerk.): Régiók a Kárpát-medencén innen és túl. A 2. nemzetközi konferencia tanulmányai (A VIKÉK Évkönyve, 2009). Virtuális Intézet Közép-Európa Kutatására, Szeged – Kaposvár. pp. 261–267.
3. Barsi Boglárka (2001): A belga állam fejlődése. Az unitárius államtól a szövetségi államig. Tér és Társadalom. 2001/1. szám. pp. 171–192.
4. Bayer József (2000): A politikatudomány alapjai. Napvilág, Budapest.
5. Benedek József (2010): Régiók kialakulása és változása: véletlen vagy szükségszerűség? Tér és Társadalom 2010/3. szám. pp. 193–201.
6. Bieda, Marcin (2003): Naród czy polityczna gra? Kształtowanie się tożsamości regionalnej na przykładzie Górnego Śląska.
http://www.socjologia.ath.bielsko.pl/prace/mbieda_slask.pdf
Letöltés ideje: 2011. január 26.
7. Bialasiewicz, Luiza (2002): Upper Silesia: Rebirth of a Regional Identity in Poland. Regional & Federal Studies, 12/2. szám. pp. 111–132.
<http://dx.doi.org/10.1080/714004749> Letöltés ideje: 2012. június 10.
8. Bibó István (1986a): A kelet-európai kisállamok nyomorúsága. In Bibó István (1986): Válogatott tanulmányok I–IV. Második kötet.
9. Bibó István (1986b): A nemzetközi államközösség benuátsága és annak orvosságai. Önrendelkezés, nagyhatalmi egyetértés, politikai döntőbíráskodás. In Bibó István (1986): Válogatott tanulmányok I–IV. Negyedik kötet.
10. Borsa, Maciej (2000): Az új lengyel régiók az európai térfejlődésben. In Horváth Gyula (szerk.): A régiók szerepe a bővülő Európai Unióban. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs. pp. 47–59.
11. Buchowski, Michał – Chlewińska, Katarzyna (2012): Do Silesians Exist and Silesia be Autonomous? Limits of Ethno-Political Tolerance in Poland. ACCEPT PLURALISM Research Project. Tolerance, Pluralism and Social Cohesion: Responding to the Challenges of the 21st Century in Europe. European Commission, DG Research, Seventh Framework Programme.

http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/22615/ACCEPT_PLURALISM_2012_15_FinalCountryReport_Poland.pdf Letöltés ideje: 2013. január 17.

12. CBOS 1998a = Centrum Badania Opinii Społecznej (1998a): Polacy o reformie terytorialnej kraju. CBOS, Warszawa.
http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1998/K_014_98.PDF
Letöltés ideje: 2010. október 12.
13. CBOS 1998b = Centrum Badania Opinii Społecznej (1998b): Reforma administracyjna kraju – Wiedza is nastawienie społeczne. CBOS, Warszawa.
http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1998/K_039_98.PDF
Letöltés ideje: 2010. október 12.
14. CBOS 1998c = Centrum Badania Opinii Społecznej (1998c): Wiedza o reformie administracyjnej kraju, społeczny stosunek do protestów w tej sprawie oraz propozycji referendum. CBOS, Warszawa.
http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1998/K_064_98.PDF
Letöltés ideje: 2010. október 12.
15. CBOS 1998d = Centrum Badania Opinii Społecznej (1998d): Sprawa reformy administracyjnej. CBOS, Warszawa.
http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1998/K_080_98.PDF
Letöltés ideje: 2010. október 12.
16. CBOS 1998e = Centrum Badania Opinii Społecznej (1998e): O liczbie województw – Raz jeszcze. CBOS, Warszawa.
http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1998/K_099_98.PDF
Letöltés ideje: 2010. október 12.
17. CBOS 1998af = Centrum Badania Opinii Społecznej (1998f): Polityczne aspekty reformy administracyjnej kraju. CBOS, Warszawa.
http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1998/K_130_98.PDF
Letöltés ideje: 2010. október 12.
18. CBOS 2000a = Centrum Badania Opinii Społecznej (2000a): Opinie o skutkach reformy administracji państwowej. CBOS, Warszawa.
http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2000/K_100_00.PDF
Letöltés ideje: 2012. június 5.
19. CBOS 2000b = Centrum Badania Opinii Społecznej (2000b): Cztery reformy w opinii społecznej: poinformowanie i ocena. CBOS, Warszawa.
http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2000/K_094_00.PDF
Letöltés ideje: 2012. június 5.
20. CBOS 2001 = Centrum Badania Opinii Społecznej (2001): Opinie o funkcjonowaniu władz samorządowych. CBOS, Warszawa.
http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2001/K_021_01.PDF
Letöltés ideje: 2012. június 5.

21. CBOS 2010 = Centrum Badania Opinii Społecznej (2010): Samorządność w Polsce – Bilans dwudziestolecia. CBOS, Warszawa.
http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_144_10.PDF
Letöltés ideje: 2012. június 5.
22. Cielecka, Anna – Gibson, John (1996): Önkormányzatok Lengyelországban. Comitatus 1996/9. szám. pp. 30–59.
23. Chronowski Nóra (2007): Lengyel Köztársaság. In Chronowski – Drinóczi (szerk.): Európai kormányformák rendszertana. HVG-ORAC, Budapest. pp. 443–462.
24. Csomós György (2010): A közigazgatási régiók és központjaik: utópia és realitás. Társadalomkutatás 2010/2. szám. pp.161–177.
25. Czemieli-Grzybowska, Wioletta: Strategia rozwoju Polski Wschodniej a zróżnicowanie międzyregionalne. <http://bialystokrise.pl/index.php?id=150> Letöltés ideje: 2012. március 24.
26. Davies, Norman (2006): Lengyelország története. Osiris, Budapest.
27. Dąbrowski Wojciech (2006): Stołeczny PiS o koncepcji utworzenia Metropolii Warszawskiej. <http://www.pis.org.pl/article.php?id=4766> Letöltés ideje: 2008. november 3.
28. Dieringer, Jürgen (2005): A régiók és az európai integráció.
www.econ.unideb.hu/.../05%20jurguen%20dir%2054-00old-j.pdf
Letöltés ideje: 2012. szeptember 10.
29. Domonkos Endre (2010): Nemzetközi autonómia-modellek és kisebbségi kérdés. A katalán regionális autonómia és tapasztalatai. Doktori értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola, Budapest. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/530/1/domonkos_endre.pdf Letöltés ideje 2011. szeptember 27.
30. Dolnicki, Bogdan (1999): Koncepcja województwa samorządowego. Samorząd Terytorialny 1999/6. szám. pp. 15–22.
31. Drajkó Péter (2004): Lengyelország közigazgatásáról. Comitatus 2004/1–2. szám. pp. 87-94.
32. ESPON 2010 = ESPON FOCI – Future Orientations for Cities. Final scientific Report. ESPON & ULB, 2010.
http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/FOCI/FOCI_FinalReport_ScientificReport-r.pdf Letöltés ideje: 2010. január 5.
33. Éger György (2000): Regionalizmus, határok és kisebbségek Kelet-Közép-Európában. Osiris, Budapest.
34. Faragó László (2007): Térstruktúra: Térídeák és megvalósításuk a településhálózat-fejlesztésben. Tér és Társadalom. 2007/4. szám. pp. 21–38.

35. Filipczyk–Halladin, Barbara (2009): Procesy demograficzne na Śląsku. In Świątkiewicz, Wojciech (szerk.): Górnośląskie Studia Socjologiczne. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice. pp. 70–82.
36. Forman Balázs (2004): A visegrádi országok Nemzeti Fejlesztési Tervei. Falu Város Régió 2004/5. szám
37. Futala Tibor (2000): Nyelvtörvény Lengyelországban. Kisebbségkutatás 2000/3. szám
38. Garsztecki, Stefan (2010): Polen – Dezentralisierung im unitarischen Staat. In Dieringer, J. – Sturm, R. (szerk.): Regional Governance in EU-Staaten. Verlag Barbara Budrich, Opladen&Farmington Hills, MI. pp. 191–202.
39. Giro-Szász András (2004): A katalán politikai és közigazgatási autonómia. In Kisebbségkutatás. 13. évfolyam 3. szám. pp. 446–466.
<http://www.epa.hu/00400/00462/00023/pdf/03tan03.pdf> Letöltés ideje 2011. szeptember 27.
40. Gorzelak, Grzegorz (1999): Reforma terytorialnej organizacji kraju: geneza, założenia, uzasadnienie. In Gorzelak, Grzegorz (szerk.): Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo. CASE, Warszawa. pp. 9–21. http://www.nbportal.pl/library/pub_auto_B_0001/KAT_B2181.PDF
Letöltés ideje: 2010. március 7.
41. Gorzelak, Grzegorz (2002): Polskie regiony w procesie integracji europejskiej. Studia Regionalne i Lokalne Nr 2–3/2002. pp. 55–74.
42. Gorzelak, Grzegorz (2005): Weryfikacja struktury celów, prorytetów oraz kierunków działań NSRR na lata 2007–2013. MGiP, Warszawa.
43. Gorzelak, Grzegorz – Jałowiecki, Bohdan (2010): Dlaczego potrzebna jest metropolia warszawska? Samorząd Terytorialny 2010/6. szám. pp. 37–45.
44. Gorzelak, Grzegorz – Kozak, Marek (2010): Expert evaluation network delivering policy analysis on the performance of cohesion policy 2007–2013. Country report on achievements of Cohesion Policy, Poland.
45. Głowacki, Wiktor (2002): Regionalization in Poland. In Marcou, Gerard (szerk.), Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective. Open Society Institute, Budapest. pp. 103–140.
46. Grzegorz, Janusz (1994): Nemzetiségi kisebbségek a mai Lengyelországban. Regio – Kisebbség, politika, társadalom 1994/1. szám.
<http://www.epa.hu/00000/00036/00017/pdf/04.pdf> Letöltés ideje: 2009. január 10.
47. Grzela, Joanna (2011): Region, regionalizm, regionalizacja – wybrane aspekty teoretyczne. Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae 2011/1. szám. Wydział Zarządzania i Administracji Uniwersytetu Humanistyczno – Przyrodniczego Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce.
http://miscellanea.ujk.edu.pl/data/Oferta/Pliki/201_01_Grzela_1.pdf

Letöltés ideje: 2012. szeptember 5.

48. GUS 1946 = Powszechny sumaryczny spis ludności z dn. 14. II. 1946 r.
<http://pl.scribd.com/doc/36839158/Powszechny-Sumaryczny-Spis-Ludno%C5%9Bci-z-dn-14-II-1946-roku-1> Letöltés ideje: 2012. július 17.
49. GUS 2002 = Główny Urząd Statystyczny (2002): Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 200 w zakresie deklarowanej narodowości oraz języka używanego w domu. GUS, Warszawa.
http://www.stat.gov.pl/gus/45_4520_PLK_HTML.htm Letöltés ideje: 2009. március 20.
50. GUS 2011 = Urząd Statystyczny w Warszawie (2011): Województwo Mazowieckie – podregiony, powiaty, gminy.
http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/warsz/ASSETS_podregiony_2011.pdf Letöltés ideje: 2012. július 17.
51. Györi Szabó Róbert (2006): Kisebbség, autonómia, regionalizmus. Osiris, Budapest.
52. Halász Iván (2001): A regionális önkormányzatok és az átfogó közigazgatási reformok a "visegrádi csoport" országaiban. In Szigeti Ernő (szerk.): Régió, közigazgatás, önkormányzat. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest. pp. 43–64.
53. Halász Iván (2007): Nemzeti és etnikai kisebbségek és a kisebbségi jogi szabályozások Közép-Európában. Kisebbségkutatás 2007/3. szám.
http://www.hhrf.org/kisebbssegkutatasa/kk_2007_03/cikk_nyomtatasa.php?id=1455
Letöltés ideje: 2008. október 16.
54. Horváth Gyula (2000): Decentralizáció és a régiók – kelet-közép-európai nézőpontból. In Horváth Gyula – Rechnitzer János (szerk.): Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs. pp. 60–72.
55. Horváth Gyula (2001): Európai regionális politika. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
56. Horváth Gyula (2005): A régiók versenyképessége Kelet-Közép-Európában. In Glück Róbert – Lux Gábor (szerk.): Pécsi Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Kara Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola Évkönyv 2004–2005. I. kötet. Pécsi Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Kara, Pécs. pp. 90–106.
57. Horváth Gyula (2006): Regionális versenyképesség Európában. In Horváth Gyula (szerk.): Régiók és települések versenyképessége. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs. pp. 84–105.
58. Illés Iván (2001): Régiók és regionalizáció. Tér és Társadalom, 2001/1. szám. pp. 1–23.
59. Illés Iván (2002): Közép- és Délkelet-Európa az ezredfordulón. Átalakulás, integráció, régiók. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.

60. Illés Pál Attila (2000): A lengyel közigazgatási reform kritikája. In Bárdi N. (szerk.): Konfliktusok és kezelésük Közép-Európában. Teleki László Alapítvány, Budapest. pp. 245–258.
61. Jałowiecki, Bohdan (1999): Ruchy regionalne czy bunt elit? Obserwacja protestów społecznych. In Gorzelak, Grzegorz (szerk.): Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo. CASE, Warszawa. pp. 22–38. http://www.nbportal.pl/library/pub_auto_B_0001/KAT_B2181.PDF
Letöltés ideje: 2010. március 7.
62. Janicki, Wojciech (2009): Minority recognition in nation-states – the case of Silesians in Poland. In Drobík Tomáš – Šumberová Monika (szerk.): Chapters of Modern Human Geographical Thought (szerk.): Cambridge Scholars Publishing, Cambridge. pp. 155–184.
63. Joó Rudolf (1988): Etnikumok és regionalizmus Nyugat-Európában. Gondolat, Budapest.
64. Józsa Zoltán (2005): A lengyel regionális reform. In Pálné Kovács Ilona (szerk.): Regionális reformok Európában. Belügyminisztérium IDEA Program, Budapest. pp. 199–230.
65. Józsa Zoltán (2011): A lengyel regionális reform. www.terport.hu/webfm_send/344
Letöltés ideje: 2012. augusztus 23.
66. Kaczmarek, Ryszard (2009): Województwo śląskie – szanse dla regionu historycznego pogranicza w XX wieku. In Świątkiewicz, Wojciech (szerk.): Górnośląskie Studia Socjologiczne. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice. pp. 52–69.
67. Kamusella, Tomasz (1999): The Dynamics of the Policies of Ethnic Cleansing in Silesia in the Nineteenth and Twentieth Centuries. Open Society Institute, Budapest.
68. Kamusella, Tomasz (2003): The Szlonzoks and their language: Between Germany, Poland and Szlonzokian Nationalism. EUI Working Paper HE. 2003/1. szám. cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/1351/1/HEC03-01.pdf Letöltés ideje: 2008. március 7.
69. Kamusella, Tomasz (2004): Standaryzacja języka górnośląskiego i jej implikacje społeczno-polityczne (ze szczególnym uwzględnieniem śląska opolskiego). Sprawy Narodowościowe. pp. 113–132.
70. Kaźmierczak, Łukasz (2003): Trzy procent odmierności. Przewodnik Katolicki 2003/28. szám http://www.opoka.org.pl/biblioteka/P/PS/trzy_procento.html?no_header=1&no=1
Letöltés ideje: 2009. január 10.
71. Kijonka-Niezabitowska, Justyna (2009): Po prostu Ślązacy. In Świątkiewicz, Wojciech (szerk.): Górnośląskie Studia Socjologiczne. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice. pp. 93–113.

72. Kluziński, Jakub (2010): W sprawie podziału województwa mazowieckiego – głos z Radomia. <http://kluzinski.blox.pl/2010/11/List-W-sprawie-podzialu-wojewodztwa-mazowieckiego.html> Letöltés ideje: 2010. január 5.
73. Korzienowska, Agnieszka – Krawczyk, Ryszard (2004): Pojęcie i istota samorządu terytorialnego. In Korzienowska, Agnieszka (szerk.): ABC Samorządu terytorialnego. Oficyna Wydawnicza Branta – Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Łodzi, Bydgoszcz – Łódź. pp. 21–34.
74. Koter, Marek – Kulesza, Mariusz (2003): Lengyelország határai kialakulásának földrajzi és történelmi okai. In Ábrahám Barna – Gereben Ferenc – Stekovics Rita (szerk.): Nemzeti és regionális identitás Közép-Európában. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsészettudományi Kar, Piliscsaba. pp. 281–294.
75. Kovács Tibor (2003a): Regionalizáció és regionalizmus két átalakuló poszt-szocialista ország, Magyarország és az egykori NDK példáján. PhD-értekezés. Debreceni Egyetem, Debrecen.
76. Kovács Tibor (2003b): A régióalkotás kérdései, problémái és jelenlegi állása Magyarországon. In Süli-Zakar István (szerk.): A terület- és településfejlesztés alapjai. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs. pp. 141–161.
77. Kowalczyk, Andrzej (2000): Local Government in Poland. In Horváth M. Tamás (szerk.): Decentralization: Experiments and Reforms. Open Society Institute, Budapest. pp. 220–250.
78. Kulesza, Michał (2002): Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in CEE Countries: The Polish Experience. In Péteri Gábor (szerk.): Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe. Open Society Institute, Budapest. pp. 189–215.
79. Lisowski, Paweł (2000): Radom – w blaski czy cieniu Warszawy. *Studia Regionalne i Lokalne*. 2000/ 4. szám. pp. 113–131.
80. Lobatch, Andrej I. (2009): EU membership and growing regional disparities: Poland's strategy options to optimise structural transfers from the Union. Belarus State Economic University, Minszk.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN018524.pdf> Letöltés ideje: 2012. augusztus 23.
81. Loughlin, John (2001): Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities. Oxford University Press, Oxford.
82. Lukovics Miklós (2004): A regionális identitás szerepe a regionális gazdaságfejlesztésben. In Czagány László – Garai László (szerk.): A szociális identitás, az információ és a piac. SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei 2004. JATEPress, Szeged. pp. 214–228.
83. Lux Gábor (2008): Egy közép-európai világváros? Ipari válság és szerkezeti átalakítás Felső-Sziléziában. *Területi Statisztika* 2008/1. szám. pp. 41–56.

84. Łysoń, Piotr (1998): Projekt kształtu terytorialnego 13 dużych województw – regionów. Samorząd Terytorialny. 1998/1-2. szám. pp. 48–63.
85. Magone, José M. (2011): Comparative European Politics: An Introduction. Routledge, London.
86. Majcherkiewicz, Tatiana (2004): Democratic, decentralization and efficient regional governance: Politico-administrative relations in Polish regions, 1989–2001. unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN009024.pdf
Letöltés ideje: 2008. február 12.
87. Majcherkiewicz, Tatiana (2005): Górny Śląsk – opinie regionalnych elit administracyjnych w latach dziewięćdziesiątych. In Leszkowicz-Baczyńska, Żywiec (szerk.): Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Nowe pogranicza? Lubuskie Towarzystwo Naukowe, Zielona Góra 2005. pp. 261–280. <http://zbc.uz.zgora.pl/Content/2346/transgr.pdf> Letöltés ideje: 2010. október 7.
88. Majtényi Balázs – Vizi Balázs /szerk./ (2003): A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Gondolat, Budapest.
89. Malec, Jerzy (szerk.) (2002): Historia administracji – wybór źródeł. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagellońskiego, Kraków.
90. Malloy, Tove H. (2005): National Minority 'Regions' in the Enlarged European Union: Mobilizing for Third Level Politics? ECMI Working Paper Vol. 24. European Centre for Minority Studies. Flensburg.
91. Márkusné Zsibók Zsuzsanna – Mezei Cecília (2012): Lengyelország. In Pálné Kovács Ilona (szerk.): Előtanulmány az EU-s támogatások területi kohézióra gyakorolt hatásainak értékeléséhez. Kézirat. MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, Pécs.
92. Miklósné Zakar Andrea (2010): Autonómia: elmélet és gyakorlat. Tér és Társadalom 2010/3. szám. pp. 75–91.
93. Nemes Nagy József (1997): Régiók, regionalizmus. Educatio 1997/3. szám. pp. 407–423.
94. OECD 2008: OECD Territorial Reviews: Poland 2008. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-poland-2008_9789264049529-en
Letöltés ideje: 2012. március 30.
95. Orosz Ágnes (2010): A spanyol föderalizmus. Autonómiára való törekvés Katalóniában és Andalúziában. Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Doktori Iskola, Debrecen. www.de-kdi.unideb.hu/download/pdf/.../OroszAgnesKF.pdf
Letöltés ideje: 2011. szeptember 27.

96. Paasi, Anssi (1989): A régiók fejlődése és a regionális identitás kialakulása. Tér és társadalom. 1989/3. szám. pp. 70–79.
97. Paczkowski, Andrzej (1997): Fél évszázad Lengyelország történetéből 1939–1989. 1956-os Intézet, Budapest.
98. Pálné Kovács Ilona (1999): Regionális politika és közigazgatás. Dialóg Campus, Budapest-Pécs.
99. Pálné Kovács Ilona (2000): Régiók Magyarországa: utópia vagy ultimátum? In Horváth Gyula – Rechnitzer János (szerk.): Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs. pp. 73–92.
100. Pálné Kovács Ilona (2003): Önkormányzatok és hatalommegosztás. In Gallai Sándor – Török Gábor (szerk.): Politika és politikatudomány. Aula, Budapest.
101. Pálné Kovács Ilona (2008): Helyi kormányzás Magyarországon. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
102. Pálné Kovács Ilona /szerk./ (2009): A politika új színtere a régió. Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar – Századvég Kiadó. Budapest – Pécs.
103. Pálné Kovács Ilona (2010): A szubszidiaritás elve a területi közigazgatás-szervezésben. In Hajdú Zoltán (szerk.): Szubszidiaritás és regionalitás az egyház- és államszervezetben. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs.
104. Pawłowski, Robert: Samorząd terytorialny w Polsce do czasu reformy w latach 90-tych XX wieku.
http://www.pismotarnowskie.org/index.php/content/view/562/37/Samorzad_terytorialny_w_Polsce_do_czasu_reformy_w_latach_90-tych_XX_wieku
 Letöltés ideje: 2006. április 15.
105. Probáld Ferenc (1995): A regionális földrajz helye a geográfiában (Háttérvázlat). Regionális Tudományi Tanulmányok, 2. szám. ELTE Regionális Földrajz Tanszék, Budapest. pp. 35–63.
106. Pusztai József (2010): Regionális folyamatok az EU-csatlakozás utáni években Lengyelországban. Tér és Társadalom, 2010/1. szám. pp. 175–184.
107. Raagma, Garri (2002): Regional identity in Regional Development and Planning. European Planning Studies, 2002/1. szám. pp. 55–76.
108. Regulski, Jerzy (2003): Local government reform in Poland: An insider's story. Open Society Institute. Budapest.
109. Regulski, Jerzy (2005): Samorządna Polska. Rosner is Wspólnicy sp. z o.o. Warszawa.
110. Riedel, Sabine (2006): Regionaler Nationalismus. Aktuelle Gefahren für die Europäische Integration. SWP-Studie, Berlin.
<http://www.swp->

berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2006_S05_rds_ks.pdf

Letöltés ideje: 2012. szeptember 5.

111. R. Süle Andrea: A közép- és kelet-európai német kisebbségek kitelepítése a második világháború után. www.adatbank.transindex.ro/regio/html/alcim_pdf15.pdf
112. Safjan, Marek (2003), Pozycja mniejszości w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. www.trybunal.gov.pl/Wiadom/Komunikaty/20031003/20031003.pdf
Letöltés ideje: 2008. október 27.
113. Sakson, Andrzej (2012): The German minority in Silesia in light of the National Census 2011. Institute for Western Affairs, Poznań.
http://www.iz.poznan.pl/news/452_Silesia.pdf Letöltés ideje: 2012. október 3.
114. Schmidt Andrea (2005): Lengyelország „hatodik” felosztása: az új régiók kialakításának tapasztalatai az ezredfordulón. In Ormos Mária – Harsányi Iván (szerk.): Kutatási Füzetek XIII., Ünnepi szám Ormos Mária 75. születésnapjára. Pécs, Pécsi Tudományegyetem. pp. 330–347.
115. Schmidt Andrea (2010): Törésvonalak és területfejlesztés Lengyelországban. Adottságok, szereplők, intézmények, perspektívák. PhD értekezés. Pécsi Tudományegyetem, Pécs.
116. Smagacz, Marcin: Historia administracja - opracowanie. <http://www.administracja.info/index.php?strona=han2>
Letöltés ideje: 2005. június 23.
117. Somlyódiné Pfeil Edit (2011): Az agglomerációk jelentőségének változása az államszervezés és a városi kormányzás szempontjából. Tér és Társadalom 2011/3. szám. pp. 27–59.
118. Stec, Mirosław (1998): Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i ich normatywna realizacja). Samorząd Terytorialny 1998/11. szám. pp. 3–11.
119. Sturm, Roland – Dieringer, Jürgen (2005): The Europeanization of Regions in Eastern and Western Europe: Theoretical Perspectives. Regional & Federal Studies, 15/3. szám. pp. 279–294.
120. Surázska, Wisła – Bucek, Jan – Malikova, Ludmila – Danek, Peter (1997): W stronę regionów. Reorganizacja terytorialna systemów postkomunistycznych w Europie Środkowej. Samorząd Terytorialny 1997/10. szám. pp. 13–45.
121. Süli-Zakar István (2003): A régió: földrajzi integráció. In Süli-Zakar István (szerk.): A terület- és településfejlesztés alapjai. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs. pp. 127–139.

122. Szarka László (2003): Államnyelv, hivatalos nyelv – kisebbségi nyelvi jogok Kelet-Közép-Európában. In Szarka László – Nádor Orsolya (szerk.): Nyelvi jogok, kisebbségek, nyelvpolitika Kelet-Közép-Európában. Akadémiai Kiadó, Budapest.
123. Szirmai Viktória. – A. Gergely András – Baráth Gabriella – Molnár Balázs – Szépvölgyi Ákos (2002): Verseny és/vagy együttműködés (Város és környéke kapcsolatai). MTA Szociológiai Kutatóintézet, MTA RKK NYUTI Közép-dunántúli Kutatócsoport. Budapest-Székesfehérvár.
124. Szirmai Viktória /szerk./ (2009): A várostérségi versenyképesség társadalmi tényezői. Dialóg Campus, Budapest – Pécs.
125. Szokolay Katalin: Lengyelország története.
<http://www.lengyelorszag.hu/content/diohej/tortenelem/tortenet.rtf>
Letöltés ideje: 2004. szeptember 15.
126. Szokolay Katalin (1997): Lengyelország története. Balassi, Budapest.
127. Szczepański, Marek S. – Śliz, Anna (2012): Die Bewegung für die Autonomie Schlesiens (RAŚ). In Polen-Analysen. Nr. 112. Deutsches Polen-Institut, Darmstadt. pp. 2–8. <http://www.bpb.de/internationales/europa/polen/139912/die-bewegung-fuer-die-autonomie-schlesiens-03-07-2012> Letöltés ideje: 2012. október 6.
128. Szreniawski, Piotr (2004): Regions in Poland. In Enyedi György - Tózsá István (szerk.): The Region: Regional Development Policy, Administration and E-government. Akadémiai Kiadó. Budapest. pp. 277–292.
129. Tálás Péter (1993): Rendszerváltás és többpártrendszer Lengyelországban 1989–1992. In Bihari Mihály (szerk.): A többpártrendszerek kialakulása Kelet-Közép-Európában 1989-1992. Kossuth, Budapest. pp. 231–276.
130. Trembicka, Krystyna (1999): Okrągły Stół w Polsce (koncepcje samorządu terytorialnego). Samorząd Terytorialny 1999/4. szám. pp. 3–10.
131. TNS OBOP 1998 = Ośrodek Badania Opinii Publicznej (1998): Reforma administracyjna kraju – Polacy o zmniejszeniu liczby województw. Warszawa. www.obop.pl/abin/r/156/027-98.pdf Letöltés ideje: 2010. október 12.
132. Yoder, Jennifer A. (2003): Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic. Europe-Asia Studies, Vol. 55, No. 2. pp. 263–286. <http://links.jstor.org/sici?sici=0966-8136%28200303%2955%3A2%3C263%3ADARACA%3E2.0.CO%3B2-R>
Letöltés ideje: 2009. július 30.
133. Vizi Balázs (2007): Regionális, kisebbségi politikai mozgalmak és az európai integráció. In Szarka László – Vizi Balázs – Majtényi Balázs – Kántor Zoltán (szerk.): Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában. Gondolat, Budapest. pp. 324–333.

134. Wódz, Jacek (2010): Górny Śląsk jako problem polityczny – spojrzenie socjologiczne. In Świątkiewicz, Wojciech (szerk.): Górnośląskie Studia Socjologiczne. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice. pp. 34–51.
135. Wysocka, Elżbieta (1998): Nowa regionalizacja Polski – próba oceny. Samorząd Terytorialny. 1998/12. szám. pp. 3–17.
136. Zaleski, Janusz et al. (2008): Wpływ realizacji inwestycji finansowanych z funduszy unijnych na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – Narodowego Planu Rozwoju i Narodowej Strategii Spójności oraz innych wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym za pomocą modelu krajowego i modeli regionalnych HERMIN. Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego SA.
137. Zarycki, Tomasz (2008): Wybrane dylematy budowy tożsamości regionalnej. In Kasińska-Metryka, Agnieszka – Miernik, Rafał (szerk.): Tożsamość województwa świętokrzyskiego w kontekście kraju i Unii Europejskiej. Unikat, Kielce-Katowice. pp. 37–47.
138. Zoltán András (2004): A nemzeti kisebbségek nyelvi jogainak védelme Lengyelországban, különös tekintettel az ukrán kisebbségre. Kisebbségkutatás 2004/4. szám

Jogszabályok, jegyzőkönyvek:

1. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego.
<http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19440140074>
Letöltés ideje: 2006. április 15.
2. Dekret z dnia 30 marca 1945 r. o utworzeniu województwa gdańskiego.
<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19450110057>
Letöltés ideje: 2012. január 10.
3. Dekret z dnia 7 lipca 1945 r. o utworzeniu województwa rzeszowskiego.
<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19450270168>
Letöltés ideje: 2012. január 10.
4. Dekret z dnia 7 lipca 1945 r. o zmianie granic województw: śląskiego, krakowskiego, kieleckiego, białostockiego i warszawskiego.
<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19450270167>
Letöltés ideje: 2012. január 10.
5. Konstytucja 1921 = Konsytucja z 17 marca 1921 r.
http://konstytucja.wieszjak.pl/teksty-polskich-konstytucji/76621_Konstytucja-marcowa-z-1921-roku.html Letöltés ideje: 2006. április 15.
6. Konstytucja 1935 = Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.
<http://www.historia.org.pl/index.php?id=kon2> Letöltés ideje: 2006. április 15.

7. Konstytucja 1997 = Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 1997 r. – Rodział 7.
http://wikisource.org/wiki/Konstytucja_RodzianA?_7
Letöltés ideje: 2005. április. 23.
8. Projekt 2010 = Projekt zmian Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
<http://www.autonomia.pl/n/konstytucja> Letöltés ideje: 2011. május 17.
9. Projekt 2012 = Projekt ustawy o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, a także niektórych innych ustaw.
http://sejmometr.pl/sejm_druki/2051900
Letöltés ideje: 2012. május 17.
10. RAŚ Alapszabály (1990) = Statut Ruchu Autonomii Śląska.
<http://www.marklowice.org/dokumenty/STATUT%20RUCHU%20AUTONOMII%20%C5%9AL%C4%84SKA.pdf> Letöltés ideje: 2012. szeptember 15.
11. RAŚ Alapszabály (2011) = Statut Ruchu Autonomii Śląska.
<http://autonomia.pl/n/statut-ruchu-autonomii-slaska>
12. Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej.
<http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19360800555&type=2>
Letöltés ideje: 2012. január 10.
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lipca 1945 r. o przyłączeniu gminy wiejskiej Tarnoszyn do powiatu tomaszewskiego w województwie lubelskim.
<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19450260160>
Letöltés ideje: 2012. január 10.
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 1946 r. w sprawie tymczasowego podziału administracyjnego Ziemi Odzyskanych.
<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19460280177>
Letöltés ideje: 2012. január 10.
15. Rozporządzenie 2001 = Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie zmiany granic województw małopolskiego i śląskiego.
<http://skorowidz.rcl.gov.pl/Haslo1-9367.php>
Letöltés ideje: 2012. április 23.
16. Rozporządzenie 2002 = Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie zmiany granic województwa podkarpackiego i małopolskiego.
<http://dokumenty.rcl.gov.pl/D2002093082301.pdf>
Letöltés ideje: 2012. április 23.
17. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 kwietnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wypadków, w których nazwom i tekstom w języku polskim mogą towarzyszyć wersje w przekładzie na język obcy.
<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20020370349>
Letöltés ideje: 2008. november 20.

18. Sprawozdanie 1998 = Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej o rządowym projekcie ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (druki nr 230 i 230-A) oraz o poselskim projekcie ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału administracyjnego państwa (druki nr 254 i 254-A).
[http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/378/\\$file/378.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/378/$file/378.pdf)
Letöltés ideje: 2010. augusztus 11.
19. SONŐ Alapszabály (2012) = Statut Stowarzyszenia Osób Narodowości Śląskiej.
http://slonzoki.org/?page_id=9 Letöltés ideje: 2012. szeptember 7.
20. Statut 2010 = Statut Organiczny Śląskiego Województwa Autonomicznego.
<http://www.autonomia.pl/n/statut-organiczny> Letöltés ideje: 2011. május 17.
21. Uchwała Senatu 1998 = Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 czerwca 1998 r. w sprawie ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.
[http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/433/\\$file/433.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/433/$file/433.pdf)
Letöltés ideje: 2010. augusztus 11.
22. Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego.
<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19200730497>
Letöltés ideje: 2012. január 10.
23. Ustawa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego.
<http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19330800577&type=2>
Letöltés ideje: 2012. január 10.
24. Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych.
<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19440050022>
Letöltés ideje: 2006. augusztus 17.
25. Ustawa Konstytucyjna z dnia 6 maja 1945 r. o zniesieniu statutu organicznego województwa śląskiego.
<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19450170092>
Letöltés ideje: 2012. január 10.
26. Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej.
<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19500140130>
Letöltés ideje: 2006. augusztus 17.
27. Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołania gromadzkich rad narodowych.
<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19540430191>
Letöltés ideje: 2006. augusztus 17.
28. Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o osiedlach i radach narodowych osiedli.

- <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19540430192>
Letöltés ideje: 2006. augusztus 17.
29. Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych.
<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19580050016>
Letöltés ideje: 2006. augusztus 17.
30. Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy radach narodowych.
<http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19720490312>
Letöltés ideje: 2006. augusztus 17.
31. Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych.
<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19750160091>
Letöltés ideje: 2006. augusztus 17.
32. Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym.
<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19830410185>
Letöltés ideje: 2006. augusztus 17.
33. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
<http://isip.sejm.gov.pl/servlet/Search?todo=file&id=WDU19900160094&type=1&name=D19900094L.pdf> Letöltés ideje: 2006. augusztus 17.
34. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.
<http://isip.sejm.gov.pl/servlet/Search?todo=file&id=WDU19900160095&type=3&name=D19900095Lj.pdf> Letöltés ideje: 2006. augusztus 17.
35. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.
<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19920840426>
Letöltés ideje: 2006. augusztus 17.
36. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.
<http://isip.sejm.gov.pl/servlet/Search?todo=file&id=WDU19980910578&type=3&name=D19980578Lj.pdf> Letöltés ideje: 2006. augusztus 17.
37. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.
<http://isip.sejm.gov.pl/servlet/Search?todo=file&id=WDU19980910578&type=3&name=D19980578Lj.pdf> Letöltés ideje: 2006. augusztus 17.
38. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie.
<http://isip.sejm.gov.pl/servlet/Search?todo=file&id=WDU19980910577&type=3&name=D19980577Lj.pdf> Letöltés ideje: 2006. augusztus 17.
39. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.
<http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19980960603&type=3>

Letöltés ideje: 2006. augusztus 17.

40. Ustawa z dnia 7 października 1999 o języku polskim.
<http://isip.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19990900999&type=3>
Letöltés ideje: 2008. november 20.
41. Ustawa z dnia 30 marca 2001 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy. <http://ww2.senat.pl/K4/DOK/DR/600/609.htm>
Letöltés ideje: 2012. április 21.
42. Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.
<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20010460499>
43. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20030800717>
Letöltés ideje: 2011. november 6.
44. Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym.
<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20050170141>
Letöltés ideje: 2008. november 20.
45. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20090310206>
Letöltés ideje: 2010. április 17.
46. Wniosek Prezydenta 1998 = Wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
[http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/465/\\$file/465.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/465/$file/465.pdf)
Letöltés ideje: 2010. augusztus 11.
47. Parlamenti felszólalások:
<http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf?Open>

Folyóiratcikkek:

1. Gazeta Wyborcza (2010a) = Ruch Autonomii Śląska przedstawił projekt konstytucji dla regionu.
<http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/2029020,81048,8142584.htm>
Letöltés ideje: 2010. augusztus 13.
2. Gazeta Wyborcza (2010b) = Czy potrzebne jest województwo warszawskie?
http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34889,8572849,Czy_potrzebne_jest_wojewo_dztwo_warszawskie_.html Letöltés ideje: 2011. január 5.
3. Racje nacji (2012) = Racje nacji, Czy istnieje już narodowość śląska?
<http://www.polityka.pl/spoleczenstwo/artykuly/1523579,1,czy-istnieje-juz-narodowosc-slaska.read> Letöltés ideje: 2012. június 6.

4. Rzeczpospolita (2008a) = Ślązacy chcą przywrócenia autonomii.
<http://www.rp.pl/artykul/130554.html> Letöltés ideje: 2011. január 26.
5. Rzeczpospolita (2008b) = Zegarek z napędem autonomicznym
<http://www.rp.pl/artykul/138481.html> Letöltés ideje: 2011. január 26.
6. Rzeczpospolita (2008c) = Ślązacy są narodem.
<http://www.rp.pl/artykul/2,575947.html> Letöltés ideje: 2011. január 26.
7. Rzeczpospolita (2008d) = Mocniejszy wojewoda przekaze więcej uprawień samorządom. <http://www.rp.pl/artykul/166315.html> Letöltés ideje: 2009. április 17.
8. Rzeczpospolita (2008e) = Więcej zadań dla marszałka.
<http://www.rp.pl/artykul/146775.html> Letöltés ideje: 2009. április 17.
9. Rzeczpospolita (2012a) = Po śląsku w urzędach.
<http://www.rp.pl/artykul/854731-Po-slasku-w-urzedach.html>
Letöltés ideje: 2012. június 6.
10. SONŚ legalne! (2012) = SONŚ legalne!
<http://slonzoki.org/?p=304> Letöltés ideje: 2012. szeptember 7.
11. Ziemia Będzińska (2012) = Sławków w powiecie –10 lat razem.
http://powiat.bedzin.pl/upload/ZB_luty_2012.pdf Letöltés ideje: 2012. július 15.