PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM BÖLCSÉSZETTUDOMÁNYI KAR

INTERDISZCIPLINÁRIS DOKTORI ISKOLA

A KORMÁNYZÁS TERÜLETI, TÖRTÉNETI ÉS TÁRSADALMI DIMENZIÓI DOKTORI PROGRAM

TÖRÉSVONALAK ÉS TERÜLETFEJLESZTÉS LENGYELORSZÁGBAN

ADOTTSÁGOK, SZEREPLŐK, INTÉZMÉNYEK, PERSPEKTÍVÁK

Doktori értekezés

Schmidt Andrea

Témavezető:

Pálné dr. Kovács Ilona egyetemi tanár

Laczkóné dr. Tuka Ágnes egyetemi docens

Pécs, 2010.

Tartalom

BEVEZETÉS 4

I. A REGIONÁLIS POLITIKA ÉS A RÉGIÓK 7

1. A régióértelmezés problémáiról 7

1.1. Az egyes tudományágak régióértelmezései 7

1.2. Régióértelmezés térben és időben 10

1.3. Régióértelmezés a regionális tudományban 18

2. A régiók kialakulása 22

3. A régiók értelmezése az európai integráció folyamatában 29

4. Közép-Európai sajátosságok – az uniós csatlakozás kihívásai 31

5. Az Európai Unió regionális politikájának alapelvei – a területi kohézió fogalma 42

6. A többszintű kormányzás elvei és a régiók 52

6.1. Az Európai Unió elvei 52

6.2. Lengyel tapasztalatok és kihívások 55

II. LENGYELORSZÁG TÉRFEJLŐDÉSE 59

1. Lengyelország Európa térképén 59

3. Lengyelország történeti régiói és belső törésvonalai 65

4. A lengyel településszerkezet jellemzői 68

5. Területi törésvonalak 69

6. Regionális fejlesztéspolitika Lengyelországban 79

6.1. Regionális fejlesztéspolitika a szocializmusban 79

6.2. A regionális fejlesztéspolitika változása a rendszerváltást követően 84

7. A regionális fejlődés eltérő dinamikája 86

8. Fejlesztendő térségek és lehetőségek 102

9. Regionális politika és térfelosztás Lengyelországban 107

9.1. A lengyel regionális fejlesztéspolitika intézményrendszere – Az államszervezet történelmi távlatból 109

9.2. A közigazgatási egységek története - Az 1998-as reformok és előzményük 111

9.3. A NUTS szintek Lengyelországban 117

9.3.1. A vajdaságok átszervezése és új funkcióik ... 121
9.3.2. A "járások" (powiatok) és szerepkörük ... 127
9.3.3. A gminák ... 131

10. Az egyes önkormányzati szintek szerepe a területfejlesztésben ... 132
10.1 A fejlesztéspolitika szereplői ... 132
10.2. A vajdaságok és a központi kormányzat kapcsolatrendszere ... 133
10.3. Az egyes vajdaságok eltérő fejlesztési céljai ... 137

11. A regionális fejlesztéspolitika decentralizálásának kísérlete – A tervszerződések és szerepük a területfejlesztésben ... 139
11.1. A tervezés gyakorlata Kelet-Közép-Európában ... 139
11.2. A vajdasági szerződések története ... 142
11.3. A vajdasági szerződések a 2007-2013-as időszakban ... 152

12. Napjaink fejlesztési programjai Lengyelországban ... 158
12.1. A második NFT előkészítése ... 158
12.2. A második NFT szerkezete ... 162
12.3. A második NFT értékelése ... 174

13. Hosszútávú fejlesztési stratégiák, Lengyelország a 21. században ... 181

14. Összegzés ... 190

Felhasznált irodalom ... 193

BEVEZETÉS

A területi különbségekből adódó ellentmondások, esetleges szakadékok csökkentésének problémája napjaink egyik fontos kérdésévé vált. Az Európai Unió regionális fejlesztési politikája az ebből a különbségből adódó problémák áthidalásának lehetőségeit keresi, miközben az egyes államok hosszú távú fejlesztési stratégiák megalkotásával kísérelnek meg ajánlásokat adni a jövőt illetően. Az Európai Unióhoz csatakozott egykori szocialista országoknak hasonló gazdasági és politikai kihívásokkal kellett szembesülniük. A rendszerváltás időszakában az átalakulási folyamatra vonatkozóan két eltérő értelmezés született. Az egyik a folyamatot egy **zéró összegű játszmaként** értelmezte, ahol az egyik győzelme óhatatlanul a másik lerombolásával jár. Ennek értelmében a társadalmi intézmények fejlődése a forradalmi logikát követi, ahol a régi rezsim politikai és gazdasági intézményeinek kiiktatása nélkül lehetetlen a piacgazdaságra jellemző intézmények teljes körű kiépítése. E nézetet vallók kevésbé tartották jelentősnek az egyéni és a kollektív viselkedést irányító társadalmi és kulturális szabályzók sokféleségét (Makó-Illésy, 2008).

Ezzel szemben állt, a másik nézet, mely elutasítja az átalakulás „intézményi vákuum" szemléletét, ez a megközelítés felismeri a kialakult új piaci intézmények **bejárt úttól való függőségét,** azaz a fejlődést történelmi kontextusba helyezve segít megérteni a térség poszt-szocialista gazdasági fejlődési útvonalak különbözőségét, legyen az országok között fennálló, vagy országon belül tapasztalható. Az egyes területek versenyképességét, a felzárkózás esélyeit latolgatva az „útfüggőség" fogalma gyakran szolgál magyarázatként az eltérésekre - a fennálló adottságokat történelmileg meghatározottként értelmezve.

Az 1990-től napjainkig tartó időszak elemzésének tapasztalatai azt mutatták, hogy a társadalmi-gazdasági változások komplexitásának értelmezésében az evolucionista megközelítések alkalmasabbak, mint a „big bang", vagy az instant kapitalizmus elméletei, sőt az útfüggőség, azaz a történelmi adottságok és a jelen helyzete közötti összefüg-

gések keresése újra reneszánszukat élik. (Borkowska, 2008). E kérdések az összehasonlító közgazdaságtan, a szociológia, jogtudomány, geográfia, valamint a politikatudomány vizsgálatának középpontjában álltak.

A doktori disszertációban **Lengyelország térfejlődésének és regionális politikájának vizsgálata** került a középpontba, melynek fejlődése sok tekintetben hasonlít hazánkéra. Magyarországgal együtt 2004-ben csatlakozott az Európai Unióhoz, az egykori szocialista tábor tagjaként az átmenet időszakában hasonló kihívásokkal kellett szembenéznie. A feldolgozandó téma választása azért tekinthető időszerűnek, mert az uniós csatlakozást követően, de valójában a rendszerváltás óta sem készült magyar nyelven az adott témakörben a lengyel területi fejlődés jelenét fejlődéstörténeti kontextusban átfogóan bemutató feldolgozás. Egyes részterületek vizsgálatára sor került a nemzeti fejlesztési tervek egybevetése kapcsán (Forman, 2004, Wisniewski, 2007), illetve a közigazgatási reformokat illetően (Józsa, 2005), azonban kevés kivételtől[1] eltekintve ezek a tanulmányok elsődlegesen már a lengyel nyelvről világnyelvekre lefordított irodalmakból dolgoztak. Ez valamelyest leszűkítette a felhasználható források körét, ezért jelen dolgozatban elsősorban a lengyel nyelven hozzáférhető primer forrásokra, törvényekre, dokumentumokra, illetve a témakörben megjelent autentikus lengyel szakirodalomra kívántam hagyatkozni.

A dolgozat első fele az elméleti megközelítések mellett a történeti és geográfiai adottságok számbavételével kívánja feltárni *a lengyel modernizáció és az európai felzárkózás folyamatának területi kiegyensúlyozatlanságát* a történelmi, kulturális és földrajzi törésvonalakat alapul véve. Az elméleti alapozást szolgáló első rész a régióértelmezés kérdéskörével, a régióalkotás lehetőségeivel és az Európai Unió regionális politikájával foglalkozik. Ebben a részben hosszabban elemzem az uniós csatlakozás és a többszintű kormányzás közép-európai sajátosságait és kihívásait a kiválasztott ország, Lengyelország tapasztalataival összevetve.

A disszertáció második fele *a lengyel térfejlődés sajátosságaira és az abból következő regionális fejlesztéspolitika kérdéseire fókuszál*. Első lépésként a különböző geográfiai és történeti-földrajzi iskolák elméleteit értelmezve elhelyezem Lengyelországot Európa

[1] Wisniewski Anna munkáit kivéve.

térképén, magyarázatot adva *a külső és belső törésvonalak* kialakulásának okaira. A gazdasági, társadalmi, kulturális és politikai megosztottság területi sajátosságaira, illetve a lengyel térszerkezet törésvonalaira vonatkozóan számos felmérés, statisztikai adatfelvétel áll rendelkezésre, ezeket elemeztem az értekezésemben. A második részben foglalkozom *a lengyel regionális politikával, annak 1998-as reformjával, intézményrendszerével és térfelosztásával*, valamint a lengyelországi térfejlődés adottságaira épülő, annak problémáit kezelő *területfejlesztés aktuális kérdéseivel* is, azon belül a régiók (vajdaságok) szerepével, valamint számba veszem az uniós csatlakozást megelőző és azt követő területfejlesztési politikát. A vizsgált korszak tehát az 1999-2007 közötti időszak, de a záró fejezetben utalni kívánok a 2008-as válság Lengyelországra kifejtett hatására, illetve a talpra állás körülményeire.

Munkám során különböző, elsősorban lengyel, illetve angol nyelvű primer forrásokra és szekunder szakirodalomra támaszkodhattam. Az internetes források (minisztériumi honlapok, kiadványok, a lengyel törvénytár), a lengyel statisztikai hivatal és az EUROSTAT, illetve a Világbank adatainak feldolgozását és értékelő elemzését is tartalmazza az értekezés.[2]

[2] Egyetemi tanulmányaim során több félévet töltöttem Krakkóban a Jagelló Egyetem vendéghallgatójaként, melynek eredményeként sikerült a lengyel nyelvet elsajátítanom. A nyelvismeretemet tovább fejleszthettem, amikor 1991-ben felvételt nyertem az ELTE lengyel szakára, ahol 1995-ben fejeztem be tanulmányaimat. Diplomaszerzést követően több alkalommal nyílt lehetőségem Lengyelországban kutatást folytatnom, s konzultálnom a lengyel regionális tudomány kiemelkedő személyiségeivel, Piotr Korcellival, Tomasz Komornickival a Lengyel Tudományos Akadémia Földrajzi és Regionális Kutatások Intézete kutatóival, valamint Krakkóban a Jagelló Egyetem Földrajzi és Területfejlesztési Intézetének vezetőjével, Bolesław Domanski professzorral. Segítségüket ez úton is köszönöm

I. A REGIONÁLIS POLITIKA ÉS A RÉGIÓK

1. A RÉGIÓÉRTELMEZÉS PROBLÉMÁIRÓL

„….nincs olyan régióalkotási lehetőség, amely homogén területeket fog össze, … olyan sincs, amely minden vitán felül álló, és olyan sincs, amelyet valamilyen módon ne lehetne megvédeni.” (Kovács T., 1999)

1.1. Az egyes tudományágak régióértelmezései

A régió és regionalizmus a 20. század 70-es évtizedéig kevésbé voltak meghatározóak, valójában nem volt egységes sem a fogalomhasználat, sem pedig annak alkalmazási területe (Éger, 2000). A régió jelentésének szabatos meghatározására irányuló kutatások a 19-20. században a földrajztudósok vizsgálódásaihoz köthetőek, a térfelosztás és az ennek eredményeként kapott téregységek, régiók azonosítása, vizsgálata ugyanis tradicionálisan a *geográfia* terepét jelentik. (Probáld-Szabó, 2005).

A geográfusok „régió” fogalma alatt – általában – egyedi sajátosságokat felmutató, valamely közös jellemzőket magában foglaló s ezek alapján földrajzilag elhatárolható területi egységet értenek. Míg a természetföldrajz régió fogalma a „táj” fogalomértelmezésével rokonítható, mint természeti térkategória, a gazdaságföldrajz a térségek gazdasági-társadalmi komplexitását emeli ki. A komplex földrajzi régiók és a lehető legtágabban értelmezett integráns gazdasági körzetek lényegileg azonosak.[3] Fontos vonása e régióknak, hogy társadalmuk összetartozása a tudati szférában is megjelenik, és e regionális identitásnak egyre jelentősebb kulturális, valamint politikai érdekérvényesítési vetülete van. (Probáld, 1995) Lengyel Imre és Rechnitzer János megfogalmazásában a

[3] Ide kívánkozik Appadurai megjegyzése is, aki a globális kulturális áramlás vizsgálatánál öt dimenziót (tájfogalmat) különít el; etnotájak, médiatájak, technotájak, pénzügyi tájak, valamint ideotájak. Ezek nem szabályos és állandó képződmények, melyeket az egyes aktorok történeti, nyelvi és politikai beágyazottsága alakít. Ilyen aktorok lehetnek a nemzetállamok, a multinacionális cégek, a diaszporikus közösségek, valamint a vallási, politikai, vagy gazdasági értelemben vett *szubnacionális csoportosulások és mozgalmak*, továbbá az olyan belsőséges és közvetlen kapcsolatokat ápoló csoportok, mint a falvak, a szomszédságok és a családok. (Appadurai, 2008)

régiót alapvetően *társadalmi képződmény*nek tekintik, amely időtől és tértől (helytől), valamint a társadalmi szerkezet jellemzőitől függően más-más módon jelenik meg.

A régió értelmezhető az intézményi és gazdasági térszerveződésnél egyaránt, noha mindkét felfogás eltérő feltételekből, társadalmi háttérből indul ki. A regionális gazdaságtani vizsgálatok elsődleges területei a fogyasztás terei; fogyasztás tere, azaz a város és a régió a maguk regionális sajátosságaival, a gazdaság térbeli szervez(őd)ésének törvényszerűségei, a versenyképesség értelmezése, területi gazdasági fejlődés kérdése, a gazdasági növekedésre ható tényezők. A vizsgálati módszerek közé tartozik a területi adatgyűjtés és –nyilvántartás. Ez általában az intézmények működési területeihez tartozik, az intézményi térhez köthető, emiatt sok esetben a közgazdasági vizsgálatok is a közigazgatás térbeliségéhez, tehát az intézményi tér területi egységeihez kapcsolódnak. (Lengyel-Rechnitzer, 2004)

A geográfia és a regionális gazdaságtan mellett különböző diszciplínák vették át a fogalom használatát, így tudományos meghatározása is elég sokféle lehet. Az értelmezésben s a tartalom meghatározásában az egyes tudományterületek között nagyok a szemléleti különbségek. (Vofkori, 2002) A közgazdászok szintén megpróbálták a közös cselekvés számára használhatóvá tenni a fogalmat, a szociológia, igazgatástudomány is palettájára vette a régiók elméleti és gyakorlati szempontú értelmezését, új tudományágként pedig mindezek metszetét a *regionális tudomány* képviselői próbálják körülírni, leírni. Problémát jelent az is, amikor a régió egyszerre fogalom és egy konkrét realitás, absztrakció és konkrét megjelenési forma (Szabó, 2005), s gondot okozhat az intézményi és a közgazdasági térfelfogás keveredése is. (Lengyel, 2003)

A történettudomány is adós maradt a régió világos és általános érvényű definíciójával, de történtek kísérletek annak szabatos megfogalmazására (Hasslinger 1999). Egyik elfogadott értelmezés szerint (Nagy 2004) *történeti régiónak* nevezzük azt a földrajzi-történeti egységet, melyet a történelem folyamán tartományként kezeltek, és/vagy területi-közigazgatási autonómiát élvezett. Az az elképzelés, miszerint a régió kis, átlátható terület (melynek ismérve, hogy "bennük az emberek megpróbálják magukat – gyakran kulturális – azonosságok révén elhatárolni másoktól") messzemenőkig megfelel a régió- vagy ország-történeti megközelítésnek. A történettudományban kollektív többletet kaphat a régió fogalma; egyrészt alapvető közösségszervező tényezővé válik, másrészt

megosztja a terület többi lakosával a közös, más csoportoktól elkülönített múltat, mely a környezettel szorosan összekapcsolódik. Materiálisan is visszatükröződik a táj morfológiai tagoltsága vagy települései építészeti képében a személyes és kollektív Én kivetülési tere és a személyes identitás hivatkozási pontjává válhat. (Flügel, 1992)

A *szociológia* és az *antropológia* az etnikai-kulturális, szellemi-tudati összetartozásra teszi a hangsúlyt, és a régió fogalmát az *identitás* fogalmával társítja, s mint szociológiai- szociálpszichológiai – antropológiai jelenséget kezeli. (Nemes Nagy 1997, Kovács, 2003). Mentális egységként értelmezi a régiót, inkább a lokalitások képzetei, igényei, belső motivációi alapján. A mentális reprezentáció és a térbeliség kapcsolatában sok elem definiálható. Hasonló álláspontot fogalmaz meg a francia Bourdieu és a finn Paasi. Mindketten a régió fogalmát az identitás fogalmával társítják, s mint szociológiai-szociálpszichológiai-antropológiai jelenséget kezelik. Bourdieu szerint *a régió a tudósok közti harcok tétje*. A „harcban álló felek" között szerepelnek a földrajztudósok, a történészek, az etnológusok, a közgazdászok és a szociológusok. (Éger, 2001)

A régiók, mint mitikus konstrukciók gyakran csak később legalizálódnak állami jelképekkel, kormányzati intézményekkel, határokkal és a politikai identitás más szimbólumaival. A régió lehet saját hatáskörrel bíró és a központi államtól rendeltetési szerepében elhatárolt területi egység, vagy a történelem folyamán kialakult átalakítható térség, melyet a kulturális, nyelvi, helyi vagy természeti sajátosságok területi összesűrűsödése, illetve főként a lakosság azonos területre vonatkoztatott összetartozás érzete – ezt nevezik *regionális identitásnak*. (Haslinger, é.n.)- Társadalmi tapasztalati térségnek is tekinthető, olyan interakció-mezőnek, mely szocializációs folyamatok és saját történelme során egyediséget szerzett meg. Ez szoros kapcsolatban áll a szélesebb értelemben vett etnoregionális térfogalmakkal, melynek alapja az a felfogás, hogy a régió területi, kulturális egység, határoló fogalmai nem gazdaságiak, nem politikaiak, hanem kulturálisak; életmód, vallás, kapcsolati kultúra, nyelv, művészet, mitológia, mentalitás, értékrend – vagyis valamely specifikus és sajáttá tett (elsajátított, értékként megőrzött) kultúra. Az etnoregionalizmus mentális szférájában egy régió etnikailag meghatározott képzete áll. A regionális identitás a régiók felépítésének lényeges része; a regionális sajátosságok meghatározásánál fontos az értékek, a normák és magatartásformák különbözősége az egy államon belüli régiók között, a régiók fogalma tehát a tradicionális homogenitást, a kulturális és nyelvi azonosságot kifejező entitás. (Soós, 1999) E diszciplínák sajátossá-

ga, hogy „esetükben a földrajzi térhez való kötöttség, lokalizálás és térbeli folytonosság jóval kisebb szemléleti súlyt kap, régióik sokkal inkább diszkrét elemekből álló „belső” térbeli formációk, amelyeket meghatározó módon formálnak az interperszonális és csoportközi kapcsolatok”(Nemes Nagy, 2000).

A *politikatudomány* és a *politikai földrajz* a régiók szerepét a hatalommegosztás folyamatában fogalmazza meg. Értelmezésük szerint „a régió nem pusztán terület-beosztási kategóriaként jelenik meg, hanem az állam új minőségi jellemzőjeként is. (Wiener, 2005) A *jog- és igazgatástudomány* az intézményesült irányítási, igazgatási funkciót helyezi szemléletének középpontjába (Nemes Nagy, 1997). A régió fogalmára az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzati Állandó Konferenciája a következő meghatározást adta: „A régió olyan közigazgatási egység, amely közvetlenül a központi igazgatási szint alatt helyezkedik el, önálló politikai felelősséggel felruházott, mely politikai önállóságot választott testület által, vagy ennek hiányában a régió szintjén a közvetlenül alatta levő önkormányzati szint által delegált tagokból álló testület, vagy szervezet gyakorolja.”(Balázs, 1993). Az előbbivel sok rokonságot mutat az Európai Régiók Gyűlésének definíciója is, amely szerint a régió olyan „közvetlenül a központi kormányzat alatti helyi önkormányzati szint, képviseleti hatalommal, melyet választott regionális tanács testesít meg”. (Soós, 1999)

1.2. Régióértelmezés térben és időben

A *regionális tudomány* elválaszthatatlan a régió fogalmától, vizsgálatának tárgyát képezi, egyik alapvető vizsgálati iránya a „régiót alkotó elvek megadása, mindezeknek a társadalmi és környezeti-természeti hatások általi elemzése” (Lengyel- Rechnitzer, 2005). A regionális tudomány alapkérdésének tekinthető a „régiók csoportosítása, azok típusainak meghatározása.” A regionális tudomány értelmezése szerint a régió lehatárolt, a környezetétől elkülönülő területi egység a nemzeti és a települési szint között, amelyet a társadalmi folyamatok széles körét átfogó, soktényezős társadalmi –gazdasági összekapcsoltság (kohézió), lakosainak érzékelhető regionális összetartozása (identitástudata), valamint érdemi irányítási hatáskörű és önállóságú regionális intézmények rendszere fog tartós egységbe. A szemlélet leglényegesebb eleme, hogy egyesíteni próbálja az eddig tárgyalt régiót a közigazgatási régióval, mintegy ötvözve a tudomány és a gyakorlat oldalát.

Tágabb értelemben – a „térség” szinonimájaként használva, a társadalmi térszerveződés legkülönbözőbb szintjein fogalmaznak régiókról. A mai világgazdasági elemzések régiói tulajdonképpen kontinensek, illetve – másik végletként – a mai magyar területfejlesztési szóhasználat akár néhány településből összeállt kistérségekre is alkalmazza ezt a fogalmat[4]. Fontos hangsúlyozni, hogy jelenleg nincs kidolgozva minden társadalmi jelenség térbeli tagozódására érvényes egységes elméleti rendszer. Általában a különböző térkategóriák összemosódnak, egymás szinonimáiként jelennek meg, illetve a regionális kifejezést gyakorta a területi szinonimájaként használják. Nemes Nagy József geográfusként a térség és a régió fogalmát nem tekinti egymással megfeleltethetőnek.

A régiók vizsgálata során az összetartozást és az ezen alapuló lehatárolást hangsúlyozzák. Az előbbi azonban kétféle lehet; hasonlóság, vagy különbség köti össze belülről a régiót. Ez a kettős értelmezés, a *régió dualizmusa* jelenik meg a két alapvető régiótípusban; létezik *homogén régió,* illetve *funkcionális régió.* Míg az első esetében a régiók részeinek, alkotóelemeinek különböző szempontok alapján kiemelt jellemzői, vonásai közösek, és az ebből eredő hasonlóságuk, hasonló létük, tevékenységük miatt kerülnek egy régióba, addig a második esetben a különbözőségükből eredő egymásra utaltság, és az ezek miatt kialakuló kapcsolatok, tehát a funkcionális összetartozás következtében jöhet létre egy régió.

A régióvá válás folyamatának vizsgálatánál az időbeliséget is figyelembe véve Nemes-Nagy József felfogása vált általánosan elfogadottá a regionális tudomány művelői körében. Ő az alábbiak szerint vázolta a régióvá válás folyamatát:

HATÁR ⟹ KOHÉZIÓ ⟹ IDENTITÁS, IRÁNYÍTÁS

Más vélemények alapján (Rák V. 2002) a nemzetközi politikai viszonyok elmélete négy olyan meghatározó elemet különít el, melyek hiányában nem beszélhetünk régióról, s mely az alábbi táblázatban olvasható (1. sz. táblázat):

[4] A Nemes Nagy József (Nemes Nagy 1997) a térségi szerveződési szinteket több nagy csoportra osztja; makroterekre, regionális terekre, lokális terekre és mikroterekre. Véleménye szerint a regionális terek félúton helyezkednek el a lokális és a makro terek között, s a nagytérségek (egy-egy országrész), mezokörzetek (gazdasági körzet, vagy megye), illetve kistérségek (kistáj, vagy városi vonzáskörzet) alkotják.

1. táblázat. *A régiók kialakulásának összetevői*

földrajzi elem	területi egység
politikai elem	közös érdekek, illetve problémák
gazdasági elem	a nemzetgazdaság komplexitás kényszere és a gazdasági autarchia lehetetlensége
történelmi elem	a kulturális és szociális homogenitás, a politikai viselkedés hasonlósága, hasonló gazdasági fejlettség

Forrás: a szerző szerkesztése

Létezik olyan megfogalmazás is, mely szerint a régiót *nem a tér teszi, hanem az idő, a történelem*.[5] Ezek a megállapítások közel állnak az ún. *regionális transzformáció* folyamatához, mely fogalom magyarázata Paasi finn geográfus nevéhez fűződik. Ő vizsgálta meg a régiók intézményesülésének elméletét, a régiók kialakulásának dimenzióit, s fogalmazta meg a régióformálódás logikáját és történetiségét. Paasi (Paasi, 2002) és Bialasiewicz (Bialasiewicz, 1999)[6] értelmezése szerint a regionális tudat, a regionális identitás keletkezése és léte számos tulajdonsággal jellemezhető, egyebek mellett a területi jelképek meglétével, de magával az elnevezéssel is. Ezek mindegyike egységteremtő képességgel rendelkező fogalom, melyhez az összetartozás képzete köthető. Magában hordozza az egymásra utaltság kérdését is, mely a közép-európai térségben szoros kapcsolatban áll a történelem kiemelt szerepével; az egyéni és a kollektív – ez utóbbit nevezi Bialasiewicz *nemzetinek* – történelmi tapasztalattal.

Paasi értelmezésében a *régió közepes méretű területet jelöl*, amelyet nem lehet közvetlenül megélni, de amelyet szimbolikus jelleggel beépíthetünk a tudatunkba. A régió ebben a felfogásban különbözik a „hely" földrajzi fogalmától, melyet a mai társadalomföldrajz képviselőinek nagyobb része rendszerint olyan területi egységnek tekint, amely az egyén mindennapi élete során egyre személyesebb jellegűvé válik. A régiók hosszú történelmi folyamat eredményeként jönnek létre, amelynek során a régió polgáraiban sajátos összetartozás tudat fejlődik ki. Ahol a teret belakó emberek karaktere, identitása, mozgása, értéktudata a meghatározó, ott a történelmi idő adja meg valamely földrajzi egység zsánerét, s válik a többitől megkülönböztethetővé. Elgondolkodtató ugyanakkor, hogy ha a regionális identitás formálja, vagy alakítja a régiót, vajon működik-e ugyanez

[5] Történeti régiónak nevezzük azt a földrajzi-történeti egységet, melyet a történelem folyamán tartományként kezeltek, és/vagy területi-közigazgatási autonómiát élvezett és a régió léte meghatározott időtartamra igazolható (Győri, 1999).

[6] Ezeket a megállapításokat a Galícia mítosz vizsgálata során tette.

visszafelé. Meghozza-e az identitást is egy régió kialakítása, működik-e ez kijelölt mesterséges határoknál, vagy csak olyanoknál, melyek valamely korábbi vagy meglévő társadalmi válaszvonallal nagyjából egybeesnek? (Kovács, 2001)

A néprajz és a történeti geográfia mezsgyéjén mozgó *szimbolikus földrajzzal foglalkozó iskola* a térbeliség egy másik modelljét, a történelem, a történelmi narratívák „tájba írását", valamint a konstruált táj és a konkrét földrajzi terekben tárgyiasuló szimbolika összhangját vizsgálja. Feltételezésük[7] szerint a tájak a kulturális, mentális emlékezet részei, a nemzeti lét ikonográfiájának esszenciális részei, a nemzethez, régióhoz való kötődés kialakulhat spontán módon, de az állam erőszakos úton is kikényszerítheti a nemzethez tartozás egyenletes, folyamatos és homogén területét.[8] A szimbolikus földrajz vizsgálati módszerét alkalmazva választ találhatunk napjainkban is létező számos, történelmi múltból eredő problémára, például a magyar és lengyel irredentizmus eredetének értelmezésénél vizsgálati szempont lehet. Ahhoz, hogy egy tájat egy nemzet magáénak érezzen, nem okvetlenül kell annak földrajzi, politikai és történelmi határokhoz köthetőnek lennie. Lengyelországban, talán éppen a hosszan tartó ország nélküli nemzeti összetartás szükségessége, valamint a gyakran változó államhatárok miatt, kiemelt jelentősége van a kollektív történelmi emlékezetnek. Ezt példázza a Bialasiewicz által is kutatott Galícia mítosz, vagy a lengyel történeti földrajzban szinte közhelynek számító Kresy (Végek) – az egykor Lengyelországhoz, 1945-öt követően Szovjetunióhoz, majd Ukrajnához tartozó területek esete. Míg az előbbi a lengyel történelmi szimbolikában az önálló, független állam születésének bölcsője, „lengyel Piemont", addig Kresy az elvett, illetve megszerzett területek együttes halmaza. Galíciát viszonylag könnyen be lehet határolni a történelmi térképeken, mint a Habsburg Birodalom, majd az Osztrák-Magyar Monarchia egyik tartománya, addig Kresy olyan terület, mely a történelem folyamán a kollektív emlékezetben manifesztálódott. (Kolbuszewski, 1996, Lorek, é.n.) [9] A len-

[7] Magyarországon Ilyés Zoltán néprajz és a geográfia határmezsgyéjén mozgó írásai, a nemzetközi szakirodalomban Maurice Halbwachs és Arjun Appadurai munkássága köthető ide.

[8] Ez különösen fontos Közép-Európa térségében. Ha a történelmi tapasztalatot tekintjük meghatározónak, akkor azonnal szembetaláljuk magunkat a nemzetfejlődés problematikájával, azaz a Montesquieu-i alapokon nyugvó „államnemzet", illetve a Fichte-i gondolatot továbbvivő, Magyarországon inkább Herder, valamint Schelling nevéhez köthető „kultúrnemzet" fogalom értelmezésével. A történelmi tapasztalatok alapján a régió népei az államnemzet fogalommal kevésbé, a kultúrnemzet problémával lényegesen gyakrabban voltak kénytelenek szembesülni. (Bojtár, 2008)

[9] A történészeknél hasonló megállapításra jut Gerő András is, aki a megélt történelem és a „kitalált" történelem közötti kapcsolatot vizsgálta. Gerő András: Képzelt történelem. Fejezetek a magyar szimbolikus politika XIX-XX. századi történetéből. Budapest, ELTE-PolgArt, 2004 A szimbolikus földrajz elvei

gyelség haza-felfogását és Lengyelország identitásképző szerepét jól érzékelteti a 19. századi ún. „Nagy emigráció” egyik tagjának, a lengyel romantikus költészet és irodalom kimagasló alakjának, Adam Mickiewicznek az 1831-es vereséggel zárult lengyel szabadságharcot követő, Svájcban megfogalmazott nemzetfelfogása. „E szavak (…nincs még veszve Lengyelország…) azt jelentik, hogy azok az emberek, akik megőrzik magukban azt, ami a lengyel nemzetiség lényegét képezi, függetlenül bármi politikai körülménytől, képesek a haza létét meghosszabbítani és törekedni tudnak visszaszerzésére. Ez magyarázza azt a jelenséget, hogy a haza lengyel eszméje nincs összekapcsolva az ország eszméjével.”(Bojtár, 2008)[10]

A régió nem állandó, statikus kategória, hanem dinamikus társadalmi jelenség. Mint ilyen állandóan változik, átalakul, folyamatként értelmezhető. A régiók születnek és eltűnnek, következésképpen a társadalom regionális felfogása is folyamatosan változik. Azt a folyamatot, melynek során egy bizonyos régió a társadalom térbeli szerveződésének részeként fejlődik, a régió *intézményesülésének* nevezik. A folyamat első szakaszában a régió *szert tesz határaira*, identifikálódik a társadalom területi szervezetében. A második szinten alakulnak ki a *területi szimbólumok*; ezek közül különösen fontos maga a régió neve, elnevezése. (Vö. Paasi és Bialasiewicz) A harmadik fokozat a régió *saját intézményeinek, társadalmi szervezeteinek kialakulása*, illetve ezeknek a társadalmi tudatba való rögzülése. A negyedik szakasz pedig a *régió „hivatalos” intézményesülése*, mely több mozzanatban is megfogható. Ez az a pillanat, amikor a régió a társadalom térbeli szerveződésének integráns részévé válik, ilyen például a szuverenitás elnyerése a közigazgatási szférában. Ez azonban nem függ szorosan a regionális öntudat kérdésétől, bár a közigazgatási státus megszerzése rögzíti a regionális identitás területi kereteit, és ezzel megteremti annak alapjait. Sokkal fontosabbak azok a társadalmi intézmények, melyek aktívan hozzájárulnak a regionális öntudat újratermeléséhez, s hatnak a mindennapi gyakorlatra azáltal, hogy információkat közvetítenek az adott területről. A fenti négy szakaszt alapul véve a régió intézményesülési folyamatának legteljesebb formája a *nemzetállam kialakulása* is lehet, amint azt a 2. számú táblázatban összefoglaltuk. Eb-

jól mellesleg jól összeegyeztethetők a fejlesztéspolitikai kérdésekkel is. Elég csak a turizmus, idegenforgalom szolgálatába állított eszközökre, szálláshelyekre, programokra, illetve a hozzá kreált, vagy létező történelmi (vagy történelmi-es) múltra és ennek „piacosítási” lehetőségeire gondolni.

[10] Bojtár Endre szerint, bár ez a felfogás kényelmes megoldás a 19. században az állammal éppen nem rendelkező nemzetek számára, ugyanakkor a kollektív én és mi körből bármikor ki lehet rekeszteni népcsoportokat, mint ahogy arra a 19. századtól napjainkig is számos példa utal.

ben az esetben ugyanis jelen van a fenti fokozatok valamennyi fizikai és szellemi kellé-ke és terméke; terület, határ, név, nyelv, szimbólumok, intézmények. (Éger Gy, 2001) Természetesen nem minden régió lesz nemzetállammá, de az intézményesülési folyamat eredménye a nemzetállam kialakulása is lehet![11]

2. táblázat. *A régiók intézményesülésének folyamata*

1.	Területi keretek kialakulása	Határok kialakulása, identifikálódása a társadalom területi szervezetébe
2.	Fogalmi keret létrejötte	Területi szimbólumok kialakulása, a régió elnevezésének kialakulása
3.	Intézmények, társadalmi formák megteremtése	Intézmények társadalmi tudat részévé vál-nak
4.	Hivatalos intézményesülés, a regi-onális öntudat kiteljesedése	Nemzetállamok kialakulása/ vagy autonó-mia elnyerése

Forrás: a szerző szerkesztése

A régiók, mint történetileg is felfogható, összterületet felölelő *szociális hálók* megfele-lően kiegészíthetőek más dimenziókkal is. A régió *jelként, jelentőségként, képként és elképzelésként* mutatkozhat, miközben a keletkezett képek a kollektív tapasztalatban a ritualizálódás következtében tovább hagyományozódnak, és a mindennapi életben meg-erősödnek. Képesek saját maguk identitást létrehozni, mélyreható migrációs tapasztala-ton keresztül.[12]

A klasszikus területi tudományok képviselői a teret független változóként kezelik, kváziobjektívnek tételezik fel, és annak törvényszerűségeire hivatkozva alakítanának ki régiókat. A közigazgatás és területfejlesztés azonban konkrét régióhatárokkal bíró és így alakot öltő nevesített régiókat igényel. Ráadásul ez általában együtt kell, hogy járjon valamilyen formájú intézményesüléssel is. (Szabó P., 2005) az informális regionalizálás kulturális-történeti régiókat eredményez, a pozitív-tudományos regionalizálás funkcio-nális, illetve homogén régiókat, míg a normatív-formális (intézményesült) regionalizálás pedig az ún. intézményesült régiókat.

[11] Ez a folyamat a közép-európai régió esetében meglehetősen megkésetten, csak a 19. század végére vált meghatározóvá.

[12] D. Ipsen: Regionale Identität. Überlegungen zum politischen Charakter einer psychosozialen Raumkategorie. In: Raumforschung und Raumordnung 51, 1993, 9–18.

Megosztott a vélemény a régiók létrejöttét illetően is. A modern regionális földrajz a régiót *társadalmi építménynek* értelmezi. Nem objektív térelem, emberek hozzák létre őket, a *térstruktúra mesterséges, adminisztratív elemei* (Faragó, 2005, Lengyel, 2003). A tradicionális, klasszikus regionális földrajz szerint a régió ellenben *objektív, tudattól és társadalomtól független*. (Faragó, 2003, Szabó P., 2005) Erre utal Tóth József állítása is; „Magyarországon régióink vannak, a mi dolgunk azokat felfedezni". (Tóth, 2004) Varró Krisztina szerint pedig a régió – a posztmodern irányzat olvasatában – csak egy *diszkurzív termék* (Varró, 2004). Faragó kiemeli a földrajztudósok és ökológusok sajátos álláspontját, akik a természetjog alapján a fizikai, elsősorban természeti környezet pozitivista megismerésére és deskriptív leírására törekednek, és ezekhez igazodó „természetes régiók" kialakítására tesznek javaslatot.

A helyi identitás kérdése szorosan összefügg a határok jelentéstartalmának változásával. A határ, a régió lehatárolása ugyanis az identitás kifejezésének egyik lehetősége, melyet *fentről* (államilag kialakított), *kívülről* (háborús győztesek által) és *belülről* (nemzeti igények) egyaránt megteremthetnek. A nemzeti identitás alkalmazkodni képes az új államhatárokhoz is, de ehhez időre van szüksége, a történelmi igények pedig még az után is megmaradnak, hogy a geopolitikai viszonyok régen újrarajzolták a (elsősorban) nemzeti határokat. (Bialasiewicz, 1999)[13]

Amennyiben a térszerveződésből átlépünk a „tér megszervezésének" problémakörébe, kettős meghatározással találjuk szembe magunkat. Lengyel Imre megfogalmazásában „*a szubnacionális régió*, mint területi egység az országon belüli intézményi tér valamelyik területi szintjéhez tartozó közigazgatási egységeket jelenti" (Lengyel, 2003), hasonlóan fogalmazza meg álláspontját Enyedi György is az úgy nevezett *közigazgatási régió* kapcsán (Enyedi, 2005), Berey Katalin szerint viszont a „régió, mint területi egység a

[13] Itt ragadható meg a politikailag kialakított és a történelmileg létrejött határok nélküli identitás problémája, amely több, történelmi állami múlttal nem rendelkező nép körében is megfogalmazódott. Létezhet-e nemzeti identitás politikai értelemben állammal nem bíró nemzet esetében? A 19. századi Közép-Kelet-Európa nemzetei változatos módon reagáltak erre a problémára. Politikai értelemben Lengyelország nem, vagy csak igen áttételesen létezett 1795 és 1918 között, de Magyarország önállósága is csupán a költők, írók és politikusok vágyaiban valósult meg, s ez alól az Osztrák-Magyar Monarchia fennállása sem volt kivétel. „Az igaz hazát a szívünkben hordjuk/ Azt nem lehet megölni, sem ellopni." (Ján Kollár: Száva leánya), vagy maga a lengyel himnusz szövege is az állam nélküliségből adódó összetartást fejezi ki: „Nincs még veszve Lengyelország/ Amíg mi élünk…" Wybicki *"Dąbrowski mazurkája"*a történelmi Lengyelország határaitól távol a független Lengyelország visszaállításáért küzdő Napóleon által szervezett lengyel légiók egyik indulója volt. Bojtár, 2008

területi tervezés és a politika alapvető kategóriája. (Berey, 1996) Gyakorlati megfogalmazásban, a szakmai és politikai közvélekedésben régió alatt Magyarországon az országnál kisebb, megyénél nagyobb egységet értenek. (Agg Z., 2003) Hajdú Zoltán úgy véli, „regionális közigazgatáson és igazgatási egységeken nem egyszerűen területi nagyságrendeket értünk, hanem a magyar igazgatástörténetben kialakult funkcionalitást, vagyis, hogy az igazgatási régió a megyék és az országos szint között helyezkedik el." (Hajdú, 2001).

A régió rugalmasan értelmezhető gyűjtőfogalom, sokféle összefüggésben felmerülő, általában valamilyen teret, tájat, vidéket, térséget, tartományt, körzetet, övezetet, zónát, lehatárolható területi egységet jelöl. Hagyományos értelemben a „régió többé-kevésbé lehatárolható terület, amely valamilyen szempontból egységesnek tekinthető, vagy valamilyen szerződési elv alapján jött létre, amely megkülönbözteti a többi régiótól"(Johnston, 2000, idézi: Lengyel-Rechnitzer, 2004). Walter Isard megfogalmazása értelmében a régió „nem pusztán egy térben tetszőlegesen lehatárolható terület, hanem inkább egy, vagy több olyan probléma alapján értelmezhető térség, amely problémákat a regionális tudománnyal foglalkozók vizsgálni és megoldani szeretnék. Isard kiemeli, hogy „addig nem tudjuk egyértelműen definiálni az előbbiekben vázolt régió fogalmát, amíg nem adjuk meg azokat a társadalmi, gazdasági és egyéni tényezőket, amelyeket megvizsgálni szeretnénk, s amelyek térbeli viszonyai meghatározzák a régió kiterjedését". (Lengyel-Rechnitzer, 2004) Ezen értelmezés alapján a régió egyfelől absztrakt koncepció, ugyanakkor egy konkrét valóság is. A regionális tudomány képviselőinek nagy része Isard megállapításával ért egyet, azaz a régió egy olyan absztrakció, hasonlóan a matematika halmaz, vagy a statisztika sokaság fogalmához, amelyet csak a vizsgálandó társadalmi probléma szerint értelmezhetünk.

Ismert egy, a regionális gazdaságtan egyik kiemelkedő alakjának, Hoovernek tulajdonított ironikus megjegyzés is; a régió *„egy olyan térség, amelynek vizsgálatára a regionalista elnyerte a kutatási megbízást."*[14] Hoover az előbbi kijelentésénél szakszerűbb definíciót is adott a régióértelmezéssel kapcsolatban; a régió szerinte *olyan földrajzi térség, amely valamilyen entitás alapján alakult ki, amely entitástól a régió több, mi-*

[14] A kérdés megválaszolhatóságának bonyolultságát mi sem jelzi jobban, mint az a tény, hogy további *félhivatalos* megállapítások születtek a régiófelfogás kérdésének körüljárását követően. „A régió egy meghatározott területegység, ahol a meghatározás erősen függ a meghatározó személyétől."(Szabó, 2005)

nőségileg más, mint a részek összessége. Ezt az entitást a régió egészére jellemző néhány alapvető szempont alapján meghatározhatjuk, ezáltal leírható és így vizsgálható is ez a régió. (Hoover, Giarratani, 1999) Hasznos, ha a régió, mint vizsgálati térség s közigazgatás területi beosztásához igazodik, mivel ekkor a fontosabb intézmények működési területe megegyezik a régióval, így az információk gyűjtése, a közösségi politikák, fejlesztési elképzelések kidolgozása és végrehajtása is könnyebb. Megjeleníthető ez által a közös regionális érdek, amely minden racionális közösségi erőforrás kiindulópontja. Lengyel és Rechnitzer Hoover állítását továbbgondolva a regionális tudomány régiószemléletét az alábbiakban definiálja: *a régió területileg összefüggő, a vizsgált társadalmi és gazdasági jelenség szempontjából homogénnek tekintett, határaival többé-kevésbé megadható térség.* Nyilvánvaló, hogy nincs egyetlen helyes térfelosztás, hanem többféle különböző regionális felosztásnak van létjogosultsága, amelyek a vizsgált probléma jellegétől függően eltérőek lehetnek.[15]

1.3. Régióértelmezés a regionális tudományban

Napjainkban a regionális tudományban három, a fenti felfogásból kiinduló régiótípus vált széles körben elfogadottá: (Benko, 1999, Lengyel, 2001)

1. *Tervezési, avagy programozási régió*: általában közigazgatási, területi tervezési és információgyűjtési (statisztikai) szempontokat helyez előtérbe, amelynek különböző részei ugyanattól a döntéshozó (központi, avagy helyi kormányzati) szervtől függnek, elsősorban közigazgatási és intézményi elemzések alapegysége. Általában egy adott ország adminisztratív területi beosztásának egyik szintjét alkotják. Lehatárolt területi egység a nemzeti és a területi szint között, melyet a társadalmi folyamatok széles körét átfogó, soktényezős társadalmi-gazdasági kohézió (regionalizálódás), az érzékelhető regionális identitástudat, valamint az érdemi irányítási kompetenciájú és önállóságú regionális intézmények rendszere (regionalizmus) fog tartós egységbe. Nem a gazdasági térkapcsolatok, hanem inkább az irányítási, tervezési, politikai és statisztikai elvárások állnak előtérben. Az intézményrendszer jelentős része is igazodik e területi egységek határaihoz. A régió ebben a térfelosztásban gyakran a területi közigazgatás egyik szint-

[15] Például az egyes közszolgáltatásokat végző vállalatok természetes monopóliumai által kialakított régiók mind kiterjedésükben, mind határaikat tekintve különböznek a nagyvárosok ingázási övezeteitől, vagy a bevásárlóközpontok vonzáskörzeteitől.

je, ahol önálló (decentralizált) és dekoncentrált intézmények, döntéshozó szervezetek működnek. Az alapegységek a települések, a régió határai pedig a települések határaival ekvivalensek. Ilyen közigazgatási-statisztikai szempontú területi beosztásnak tekinthető az elsősorban statisztikai, információgyűjtési és regionális politikai célból létrehozott NUTS rendszer az Európai Unióban (Lengyel, 2003). Lényegében ehhez a csoporthoz sorolhatjuk a közigazgatási régiókat is, melyeket nevezhetnek közigazgatási-adminisztratív régiónak (Illés I., 2003), politikai-adminisztratív régiónak (Benedek 2000), közigazgatási, „Európai" (önkormányzati), (Nagy I., 2001), közigazgatási, adminisztratív, politikai, illetve politikai-adminisztratív régióknak (Faragó, 2005) A hatályos magyar jogi szabályozás és a közigazgatás gyakorlata a régiót alakulóban lévő fogalomnak kezeli. (Horváth M. T., 2001) A közigazgatásban „gondolkodók" számára a régió társadalmi kapcsolat, kapcsolódás motívuma alapján értelmezhető. Olyan területi egységek, melyek jól elkülöníthető gazdasági, társadalmi érdekeket jelenítenek meg (Walter T., 2001.). Faragó László érdek és diskurzustérről beszél (Faragó 2003), míg Horváth Gyula szerint a „régió a gazdaság fenntartható növekedését és a térszerkezet korszerűsítését szolgáló, önálló finanszírozási forrásokkal rendelkező autonóm fejlesztéspolitikát megvalósító, önkormányzati forrásokkal felruházott területi egység."(Horváth, 2005) Pálné Kovács Ilona is a különböző tényezőkből származó regionális érdekek képviseleteként és közigazgatási tartalommal felruházva értelmezi a régiót[16] (Pálné, 2001). A *közigazgatási régió* fogalma mindenkor sajátos államszervezeti összefüggések keretében jelenik meg. Ennek értelmezése nem egyszerűen nagyságrendi, térmennyiségi, hanem elsődlegesen államszervezeti, funkcionális és strukturális kérdés. A régió (tartomány, kerület stb.) a magyar politikai és tudományos gondolkodásban elsősorban azt jelentette és jelenti, hogy a megye és a központi igazgatás közé illeszkedő területi szint. A közigazgatási régióknak sokféle típusa létezik, ha rendszerezni kívánnánk őket, amennyiben skálán szeretnénk ábrázolni, úgy annak kezdőpontjában a csak határokkal rendelkező tervezési-statisztikai régió szerepelhetne, közigazgatási tartalom nélkül. Azaz több megye (a főváros) területére kiterjedő, az érintett megyék közigazgatási határával határolt, egybefüggő tervezési, illetve statisztikai területi egység. Másik végén pedig az állam, vagy azon belül erős elkülönültséggel rendelkező tartományok (Pl. osztrák, német) állnának. Ha egy másik kritériumrendszer szerint kívánnánk osztá-

[16] Regionális érdekviszonyok tartalma, megjelenése, érvényesülése, mint kiemelt szempontok

lyozni a régiókat, nevezetesen az országok területi, közigazgatási rendszerét helyeznénk a középpontba, akkor ez alapján léteznek föderalizált, regionalizált, decentralizált és unitárius államok. (Horváth Gy., 1998, Illés I., 2002)

2. *Csomóponti régió:* a tér, mint erőtér fogalmával azonosítható, a gazdasági tevékenységek térbeli sűrűsödését veszi alapul, általában egy, vagy több nagyvárost, mint térbeli csomópontot és vonzáskörzetét tartalmazza, főleg gazdasági, településhálózati vizsgálatok nyomán alakult ki. A csomóponti régió magterülete gyakran egy nagyváros, emiatt napjainkban előtérbe kerültek a nagyvárosi vonzáskörzetekből álló *városrégiók* is mint a globális verseny területi egységei. Az 1999-ben elfogadott Európai Területfejlesztési Perspektíva az Európai Unió területi fejlődését felvázolva a centrum-periféria viszonyok hátrányainak gyengítéséhez, a területi egyenlőtlenségek mérsékléséhez az egyik legfontosabb célnak a policentrikus és kiegyensúlyozott városrendszer fejlesztését tartja, a városi és rurális térségek közötti együttműködés elmélyítését, valamint az európai nagyvárosok közötti integrált közlekedési, kommunikációs rendszerek létrehozását. A legtöbb államgazdaság számára hatékonynak bizonyult a keynesiánus gazdaságpolitikával jól összehangolható tervezési körzetek léte és az azokkal való operálás. (Kovács, 2003) Az azonos gazdasági szerkezet – pl. bányászat, turizmus – vagy éppen jelentős gazdasági potenciál, vagy termelési együttműködés alapján is kialakulhatott a térségi összetartozás, amely aztán sajátos gazdasági arculattal rendelkező területi egységeket különít el.

3. *Homogén régió:* amelynek részei nagyon hasonló természeti, társadalmi, vagy gazdasági jellemzőkkel bírnak, s ezek által is egységes arculatot, megjelenést is képviselnek. Ilyenek lehetnek például a földrajzi, ipari, idegenforgalmi és városi régiók. A lehatárolás elsősorban statisztikai jellemzők alapján történik. A kulturális értékek azonossága szintén meghatározója lehet egy területi egységnek, a homogén értékek jelenléte szintén régióképző tényezővé válhat. A regionális önrendelkezési mozgalmak kibontakozása is a régiók állammal szemben betöltött pozíciójának erősödését jelenthetik. A közösségi regionális támogatási politikák kialakulása, megreformálása előhívhatott a fejlesztés- és jövőépítés céljából új területi egységeket, melyek sajátosságaik és közös problémáik miatt lehettek egységesen megújulásra szorulók. (Pl. ágazati válság, strukturális munkanélküliség, mint jelenség).

Másféle értelmezést követel meg az érdekek képviseletének vizsgálata mellett a tervezés, fejlesztés feladata. A területtervezési-területfejlesztési régió is többféle formában jelenik meg a publikációkban; Illés Iván természet- és gazdaságföldrajzi elemek alapján határolja le és elemzi a tervezési régiót (Illés, 1996), egy későbbi művében fejlesztéspolitikai célú, programozási régiókról beszél (Illés, 2003), Benedek József intézményesült régiók egy típusáról beszél, területtervezési és regionális politikai célrégióról, normatív, program, és tervezési régiókról. (Benedek, 2000) Nagy Imre tervezési-statisztikai és fejlesztési, vagy program-régióról, tervezési körzetről ír, míg Faragó László fejlesztési-tervezési régiót említ. (Faragó, 1994) Szilágyi István pedig azt állapítja meg, hogy feladatukat tekintve léteznek tervezési, funkcionális, statisztikai programokról, illetve fejlesztési régiók. E régiókategóriáknál a tervezési, fejlesztési céltól függően jön létre többféle típus, mindegyiknek meghatározott szerepe van a területi tervezésben és fejlesztésben, a helyzetfeltárástól (statisztikai régió) a koncepcióalkotás és programkészítésen át (tervezési fejlesztési régió) egy projekt megvalósításáig (program régió) adják a hátteret néha végig egy térként, néha akár különböző konstellációkban. Fejlesztési régióként értelmezhető az egy vagy több megyére (a fővárosra), vagy azok meghatározott területére kiterjedő társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő területi egység, amely alulról induló kezdeményezés eredményeként meghatározott célra jött létre. Ebből következően nagyon változó, bármikor átalakulhat, s nincs garancia arra, hogy a létrehozott társulások teljes mértékben lefedik az ország egész területét. Ezért nem lehet a fejlesztési régió azonos a tervezési-statisztikai régióval.

Ha a tervezési-fejlesztési régiókat az előző hármas felosztás valamelyikéhez kívánjuk rendelni, úgy egyes értelmezések szerint a csomóponti régiók csoportjába tartozhatnak, de Illés Iván szerint a tervezési-fejlesztési régiók kapcsolatot mutathatnak a homogén régiókkal. A homogén régió a területi politika céljaira is kiválóan alkalmas, így az Európai Unió regionális politikájának egyes célterületei bizonyos tekintetben homogén régiók, amelyekről feltételezhetjük, hogy azonos jellegű fejlesztéspolitikai beavatkozást igényelnek. A regionális közigazgatási, vagy éppen tervezési egységek azok, amelyek a támogatások kedvezményezettjei, az ehhez kapcsolódó intézményrendszer a kidolgozója és megvalósítója a programoknak, egyben azok ellenőrzése is a nagyobb területi egységben valósul meg. Nehezíti tisztánlátásunkat az a tény, hogy még uniós szinten is viszonylag bizonytalan, nem tisztázott a régió értelmezése (Perger É., 2002).

Más meghatározás, a régió, mint közösség fogalom értelmezése szerint a régió természeti joggal felruházott egység, illetve köztes testületek filozófiai elméletének a testet öltése. Elsősorban úgy jelenik meg, mint „egy élő emberi közösség”, melynek szilárdsága már nem csupán filozófiai vagy technokrata föltevésektől függ, hanem gazdasági, földrajzi, történelmi és kulturális tényezőktől. Ezek egyfajta „összetartást-összetartozást biztosítanak a lakosságnak a közös érdekek és célok követésében.” Az európai ház építése két alapvető tényezőtől függ; egyrészt minden európainak joga van a saját régiójához tartozni, másfelől minden régiónak joga van saját autonómiához és képviselethez. A régió és regionalizmus tehát a föderalizmus tágabb fogalmának egyik alkotóelemévé válik, s így politikai és társadalmi szerveződésnek lehet eszköze.

2. A RÉGIÓK KIALAKULÁSA

A régió kialakulása különböző szempontok alapján vizsgálható. Feltárhatjuk azokat az okokat, melyek hozzájárultak a régiók kialakulásához, elemezhetjük, hogy a régiószervezés gondolata alulról (bottom-up), vagy felülről (top-down) indult-e, illetve a kutatás során vizsgálhatjuk a folyamat időbeliségét is, azaz, hogy milyen szakaszok különíthetők el a régiók fejlődésének történetében. A régiószervezés alapjai szerteágazók lehetnek; ezek közé soroljuk a modern állam technikai szükségleteit, politikai okokat, azaz azt az állapotot, amikor az állam a saját túlterheltségének csökkentése érdekében hozta létre a regionális területfelosztást, a regionális szerveket és ezek jogkörét. Ebben az esetben az adott állam területén belül a különböző közigazgatási funkciók elosztására földrajzilag elhatárolt területi egységek – tartományok, megye, járás kialakítása történt meg.[17] Fontos megkülönböztetni két fontos fogalmat; a *regionalizációt* és a *regionalizmust*. Míg a regionalizáció föntről lefelé ható, a politikai elitek kompromisszumait figyelembe vevő, addig a regionalizmus alulról fölfelé építkező folyamat és tömeges részvételt von maga után.

[17] Ez a probléma, ti. milyen módon rendelkezhet az állam a hatalommal, különösen az egykori szocialista országok körében volt megfigyelhető. A közigazgatási egységek kialakítása, a feladatok egyes szintekre való összpontosítása mind az állam dominanciájának kedvezett. Ennek érdekében szabták át például Lengyelország közigazgatási térképét, ezért szüntették meg 1975-ben az addig létező 17 vajdaságot, s hoztak létre helyette 49 újat, felduzzasztott, a központi kormányzat által ellenőrzés alatt tartható klientúrával.

A *regionalizmus* mint elméleti kategória nem más, mint egy embercsoportnak egy-egy tájegységhez mint földrajzi kerethez való kötődése. Ez az elkülönülés igen széles skálán mozog; a nyelvi-kulturális autonómiától egészen az elszakadásig, illetve a saját szuverenitás kivívásáig terjed. Bourdieu a regionalizmus fogalmát a szimbolikus, vagy valóságos (gazdasági) *uralom* kategóriájával kapcsolja össze, illetve magyarázza.[18] A regionalizmus (vagy nacionalizmus) csak egyik fajtája a tisztán szimbolikus harcoknak, melyekben egyénileg, szétszórt állapotban vagy kollektíven, szervezett formában vesznek részt a küzdők, tétje szimbolikus, vagy gazdasági előnyök és erőviszonyok megőrzése, vagy megváltoztatása; más szóval a társadalmi identitás kifejlődéséhez kapcsolódó anyagi, vagy szimbolikus árak képzését érintő szabályok megőrzése, vagy megváltoztatása.

A Bourdieu-féle régióértelmezés másik kulcsfogalma a reprezentáció, az identitás kérdése. A társadalmi gyakorlatban a regionális identitás részei a nyelv, a dialektus, vagy a kiejtés, a mentális reprezentáció tárgyai, ezek alapján lehet észrevenni, értékelni, megismerni és elismerni őket. Ezt ruházzák fel a cselekvők érdekeikkel és előfeltevéseikkel, de ezek képezik a tárgyi reprezentáció alapjait, ami dolgokat jelent; pl. emblémák, zászlók, jelvények, de tetteket és a szimbolikus manipuláció olyan stratégiáit is, amelyeknek célja, hogy mások fejében alakítson ki mentális reprezentációt e tulajdonságokról és hordozóikról. [19]

A globalizáció elterjedésével a regionalizmus is új értelmet kapott. Az *új regionalizmus* a globalizáció kihívásaival szemben az intézményi megoldás új lehetőségét kínálja, ugyanakkor a „régi regionalizmussal” szemben megfogalmazott kritikaként jelenik meg. A fogalom alapja a korábbi értelmezés belső paradoxonainak feltárása. Az állam meghosszabbított kezeként kialakított adminisztratív irányítási egységek, mint a klasszikus régi régiók nem feleltek másért, mint a központi hatalmi döntések végrehajtásáért és azok regionális ellenőrzéséért így erősítvén az amúgy is központosított hatalmat. (Balogh,2003) Az új regionalizmus elnevezés Keating nevéhez köthető. A fogalom a globalizáció előretörésével, a neoliberális gazdaságpolitika térnyerésével, az európai integráció következtében a nemzeti fejlesztéspolitika szerepének mérséklődésével van

[18] Idézi: Éger (2000)
[19] Ld. Előző fejezetben a regionális identitás problémáját!

összhangban. Az állami beruházások csökkenésével alternatív fejlesztési teóriák, paradigmák jelentek meg, melyek a hagyományos helyi és regionális gazdaságokra, azok kapcsolataira, hálózataira építettek. (Faragó, 2004) Az európai új regionalizmus a tér új paradigmára épülő átstrukturálását tűzte ki célul. Keating álláspontja szerint a régió, mint térkategória nehezen megragadható. Nyitott politikai rendszernek tartja. A régiók más területi szintekkel funkcionális kapcsolatban lévő részleges társadalmi egységek, így a regionalizmus nem alternatív államszervezési elv, a régiók – Keating értelmezése szerint – nem vehetik át az állam funkcióit.[20] Az új paradigmát a területi szolidaritásra, a területi alapú tervezésre és cselekvésre kívánták alapozni, de a megvalósítás kulcskérdése az országon belüli döntési hatalom újraosztása. Az új regionalizmus a nemzetállamon túli szereplőket is bevonja a döntéshozatali kérdésekbe,s a kölcsönhatások olyan többdimenziós tere alakul ki, ahol az üzleti szféra, a civil társadalom és a helyi kormányzatok között bonyolult reakciók egész széles sora bontakozik ki. Ezek a kapcsolatok rendre negligálják a hagyományos közigazgatási államhatárokat.

Az új regionalizmus csírái a második világháború utáni időszakhoz vezetnek vissza, eredetileg olyan stratégiát jelentett, mely a biztonság, a béke, a fejlődés és a jólét szem előtt tartását tartotta fontosnak. A regionális egyesülés iránti vágy a 60-as évekre alábbhagyott, s csak a 80-as évek közepén bukkant fel újra Európában. Az új regionalizmus, mint jelenség széleskörű strukturális változással függ össze. Ezek közé tartozik a bipoláris rendszerből a többoldalú együttműködések felé vezető elmozdulás. (Például az Európai Unió, NAFTA, stb.) a nemzetközi szervezetek – mint az Európai Unió – vagy a nemzetközi kereskedelmi egyezmények mind arra a jelenségre mutatnak rá, hogy az ország - ország közti gazdasági versengést fokozatosan felváltja az egyes régiók közötti verseny. Az amerikai hegemónia csökkenése, valamint a globalizáció és a nemzetállamok új konstrukciója, a transznacionális és a nemzetek közötti interdependencia növekedése szintén új jelenség volt éppúgy, mint az 1980-as évek második felétől tapasztalt változás a gazdasági magatartásban, a neoliberális gazdaságpolitika térnyerése és a posztkommunista országok növekvő gazdasági nyitottsága. A fenntartható fejlődés újabb kihívást jelentett a régiós szerepvállalás terén. A népességnövekedés és az ezzel

[20] A régiókra úgy tekinthetünk, mint területi határokkal rendelkező társadalmi konstrukciókra… a regionalizmus társadalmi, gazdasági és politikai tartalma a politikai folyamatoknak megfelelően változik. (Faragó, 2004)

párhuzamosan tapasztalt környezetrombolás szintén megköveteli a probléma regionális léptékben való megközelítését. Az új regionalizmus nem, vagy nehezen értelmezhető a nemzetállam alternatívájaként a nemzetállami érdekek és a nacionalizmus felől, de lehetővé teszi a azok érdekeinek kiegyensúlyozását. Kapcsolatban van azzal a jelenséggel, hogy a nemzetállamok egyre inkább feladják tradicionális szuverenitásukat annak érdekében, hogy egy nagyobb politikai közösség félig független tagjai lehessenek a gazdasági és politikai biztonság és a relatív egyensúly maximalizálásának alárendelve céljaikat. Mindez együtt zajlik egy olyan devoluciós folyamattal, ahol a nemzetállamok fokozatosan adnak át feladatokat a helyi szinteknek. Ezek leggyakoribb megjelenési formája a közszolgáltatások regionális, vagy helyi szinten történő megszervezése. Általában a nemzetnél kisebb szintű erőknél formálódik az új regionalizmus, mint együttműködési forma. Ez a jelenség a makroregionális fejlődéssel kapcsolódik össze, azaz a nemzetállam szintjénél magasabb, illetve annál jóval alacsonyabb szinten következik be termékeny együttműködés. Egyidejűleg foglalja magába az államok és nem-államok, az üzleti, társadalmi és kulturális szervezeteket. Nem eldönthető, hogy ezek közül melyik a domináns, hiszen a fejlődési fokozatok időben és térben eltérő intenzitással hatnak. Az új regionalizmus a globalizáció kihívásaira adott válasz mellett - amennyiben az „új” és a „régi” regionalizmus közötti különbségeket kívánjuk megragadni - az alábbi területekre célszerű koncentrálnunk.

1. Kormányzat, vagy kormányzás feladata: míg a régi értelmezésben a kormányzatra terelődött a hangsúly, az új felfogás a kormányzásra, azaz a korábbi hierarchizált forma helyett a horizontális, a gazdaság, a civil társadalom és egyéb aktorok közötti együttműködésre helyezte a hangsúlyt.

2. Folyamat, vagy struktúra: a régi értelmezésben a hangsúly a döntéshozatalra, a hatóságok feladataira koncentrált, ezzel szemben az új értelmezés középpontjában a stratégiai gondolkodásmód áll.

3. Nyitott, vagy zárt: a „régi” regionalizmus értelmezésben a határkijelölés állt a középpontban. A régiókat határok választották el egymástól, zárt rendszeren belül vizsgálták a helyi (regionális) gazdaság működését, a munkaerőpiac alakulását. A régió a régi értelmezés szerint zárt egység volt. Az új felfogás ezzel szemben a szimbolikus és létező határok megszűnésével számol megkönnyítvén az

egyes ágazatok közötti együttműködést.

4. Együttműködés, vagy koordináció: a hagyományos felfogás az együttműködést helyezte középpontba. Az infrastruktúra fejlesztése, a szolgáltatások megszervezése általában felülről szervezett együttműködést követelt. Ezzel szemben a koordináció egymással egyenlő partnerek szabad akaratából, saját érdekeik figyelembevételével megvalósítható közös tevékenysége.

5. Bizalom, vagy elszámoltathatóság: a regionalizmus régi felfogása az elszámoltathatóságot kiemelt fontosságú feladatnak tekintette. Az új értelmezés a regionális (vagy helyi) érdekek előtérbe helyezésére teszi a hangsúlyt. Az érdekek kifejeződésének alapja pedig a bizalom.

Az új regionalizmus irányzata új értelmezést adott a regionalizmus és regionalizáció fogalmának is. Regionalizmus alatt ötletek, értékek olyan halmazát értik, melyek közösen vezetnek ahhoz a célhoz, mely magába foglalja a béke, biztonság, vagyon, fejlődés megteremtését, fenntartását, szétosztását egy régión belül. Ezzel szemben a regionalizáció ebben az olvasatban a viszonylagos több-nemzetűségből kiinduló változás kifejlesztése, egy dinamikusan növekvő együttműködés az egyensúly, összetartás, összefüggés és önazonosság felé – ezek lehetnek például a kultúra, biztonság, gazdasági fejlődés – egyazon földrajzi területen belül.

Winfried Lang is megkísérelte megalkotni a regionalizmus pragmatikus definícióját. (Éger, 2000) Lang értelmezése szerint három féle regionalizmusról (föderalizmusról) beszélhetünk:

1./ Időrendben leghamarabb a **nemzeti keretű regionalizmus** jelentkezett, s ennek két formája létezik

a./ **Föderalizmus**, amely *alulról építkező* regionalizmusnak is neveznek. Erős történelmi előzményekre épül a regionalizmus.(Németország) A nemzeti egység kialakulása többnyire csak késve következett be, s az *országrész elkülönültségének* tudata napjainkig erős maradt.

b./ **Decentralizált állam**, ahol a regionalizmust egy *alapvető állami funkciómegosztás* hívta életre. Ezt a típust *felülről építkező* regionalizmusnak nevezzük. (Franciaország, Belgium, illetve magyar vármegyerendszer).

2./**Határokon átnyúló (transznacionális) regionalizmus**, ’70 évektől. Ma már csaknem száz CBC-régió, vagy Eurorégió működik a kontinensen, s igyekszik csökkenteni a határok elválasztó szerepét. A transznacionális (határokon átnyúló) regionalizmus egyes kulturálisan, vagy gazdaságilag egységes földrajzi térségek esete. Ezek zavartalan fejlődését célozza a „Régiók Európája” – eszme, amely egyben alternatívája a nemzetállami gondolkodás inspirálta De Gaulle-féle „hazánk Európájának”. A dilemma különösen szembetűnő a határrégiók esetében; ezek egyrészt a centralizációs politikával legalább részben emancipálódni szeretnének, másrészt gyakran szükségük van a centralizáció áldásaira is a határ-periféria okozta hátrányok leküzdéséhez.

3./Az európai regionalizmus legfejlettebb típusát a **nemzetközi regionalizmus** képviseli, s elsődlegesen az állami feladatok átvételét, ill. az Európai Unió intézményei számára való átruházását jelenti.

Sagan értelmezése szerint az új regionalizmus az állam, a civil társadalom és a globalizáció által diktált új fejlődési modell következtében létrejövő válaszlépésként definiálható. A politika és a gazdaság irányából érkező impulzusokra és kihívásokra a lokális és állami szint között elhelyezkedő mezo-szint felértékelődése, amely együtt jár a régiók új feladatokkal való felruházásával, illetve a többszintű kormányzás elvével. Ez a törekvés együtt jár az Európai Unió „osztott szuverenitás” elvével, amikor is a nemzetállami kompetenciák egy részét az Európai Unió nemzetek feletti intézményeire ruházták rá. Maga az osztott szuverenitás eszméje távlatokat nyitott a mikrorégiók számára. Lehetőségeik nyíltak, hogy tárgyalásokat folytassanak a nemzetállamokkal, hogy azok jogainak és kötelezettségeinek egy részét átruházzák rájuk. A nemzetek fölötti intézmények ugyancsak népszerűsítették és támogatták a „Régiók Európája” gondolatot, és ilyen módon erősítették a „mikroregionalizmust”. A regionalizmus, mint elméleti

kategória, nem más, mint egy embercsoportnak egy-egy tájegységhez mint földrajzi kerethez való kötődése[21] (Sagan, 2007).

Grúber a regionalizmusnak három aspektusát különbözteti meg; *etnokulturális, politikai és gazdasági. Etnokulturális regionalizmus* fogalma alatt annak a folyamatnak a betetőzését érti, mely a nemzetállamok lakosságának a helyi demokráciáért és a döntéshozatal decentralizálásáért folytatott politikai kampányok és politikai paradigma részeként meghatározni kívánják magukat az egyes etnoregionális csoportok a soknemzetiségű állammal szemben (Grúber, 2002). Azzal az állammal szemben, ahol ők esetleg a lakosság kisebbségét képezik, de helyi vagy regionális szinten sokszor többséget is alkotnak. Regionalista mozgalmaik révén hadjáratot folytathatnak az anyanyelvű kultúráért és oktatásért, nagyobb politikai autonómiáért regionális és helyi szinten, illetve a nemzetállam homogenizáló hatásai ellen. Az etnokulturális regionalizmus megkérdőjelezi az állampolgárság régi meghatározását, mint az állam tevékenységében való részvételnek tisztán politikai természetére utaló fogalmat is. A történelmi, politikai tapasztalatok – utal rá Grúber – arra enged következtetni, hogy az etnokulturális mozgalmak radikalizálódása nagymértékben függ attól, hogy az illető többnemzetiségű állam milyen mértékben fogadja el a regionalizáció elvét. Az európai regionalizmusokban az etnokulturális motívumok a legtöbb esetben területi decentralizációs követelésekkel egészülnek ki – a regionalizmus politikai aspektusa – azaz a nyelvi, kulturális és oktatási célok mellett a nemzetiségek területi önkormányzatot kérnek.

Míg az etnokulturális és a politikai regionalizmus többnyire együttjáró, egymást kiegészítő fogalmak, a gazdasági regionalizmus nem szükségszerű velejárója az előző kettőnek. A gazdasági regionalizmus hátterében álló okok eltérőek lehetnek. Néhány európai régió azért határozza meg magát régióként, hogy többletforráshoz jusson az EU strukturális és kohéziós alapjaiból. Adott esetben maga az Európai Unió várja el egy-egy területtől, hogy régiót alkosson és bekapcsolódhasson pl. CBC programokba. (Grúber,

[21] Ez az elkülönülés igen széles skálán mozog; a nyelvi-kulturális autonómiától egészen az elszakadásig, illetve a saját szuverenitás kivívásáig terjed.

2002) Időnként ezek a mozgalmak, még ha nem is rendelkeznek a regionalizmus etnokulturális aspektusával, mesterséges etnokulturális identitást próbálnak fölépíteni.[22]

3. A RÉGIÓK ÉRTELMEZÉSE AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ FOLYAMATÁBAN

Az európai integrációban nem volt elfogadott definíciója, kritériumrendszere a régiónak. Léteztek EK rendeletek, melyek a régiót is említették, de nem került ki elfogadott és széles körben egyértelmű álláspont. (Szabó P., 2005) A NUTS rendszerről szóló, a regionális osztályzást jogi keretbe foglaló határozatban[23] sem definiálják a régió fogalmát, csak az egyes szintekhez tartozó régiókról, illetve egy adott elnevezésű régióról beszélnek. Továbbá azt fogalmazzák meg, hogy vannak közigazgatási funkciójú területi egységek, melyek egy-egy földrajzi térséget jelentenek, a térségre vonatkozó közigazgatási- és politikai döntéssel felruházott közigazgatási hatósággal, a tagállam intézményesített, legális rendszerén belül, s végül vannak az úgy nevezett nem közigazgatási funkciójú területi szintek és egységek. Ezzel kapcsolatban kifejtik, hogy egy-egy ilyen jellegű egység, kisebb, közigazgatási funkciójú, térben kapcsolódó térségek aggregálásából állhat össze, figyelembe véve például földrajzi, társadalmi-gazdasági, történeti, kulturális, vagy környezeti tényezőket. E két kategóriát több dokumentumban normatív, illetve analitikus, más néven funkcionális régiónak hívják. Az évente kiadott regionális statisztikák nem hivatalos kísérő szövege szerint a régió pontosan körülhatárolt és közigazgatási célból használatos, az állam alatti területi egység kell, hogy legyen. Az Eurokraták szerint a régió egy kísérlet csoportokra bontani az embereket és a helyeket megfelelő hasonlóságok alapján, egy-egy logikai egységbe összesűríteni őket közigazgatási célokból. Felfogásukban egy régió ideális jellemzői közé az alábbiak tartoznak: a lakosok azonosulni tudjanak vele (identitás), megfelelő méretű, homogén egység, stabil határokkal és állandó adatgyűjtéssel.

Az Európai Régiók Gyűlése által 1996. december 4-én kiadott „Nyilatkozat a regionalizmusról”[24] című állásfoglalás 8. cikkelye értelmében „az állam és a régiók,

[22] Ld. Lombard Liga és Padánia esetét, illetve azokat a kísérleteket, melyek a történelmi múltban keresnek fogódzókat a nemzeti identitás kialakulásához/ kialakításához!

[23] Regulation EC No. 1059/2003, idézi: Szabó, 2005

[24] 1. A régió - olvashatjuk a dokumentum első cikkelyében - az a törvényes területi testület, amelyet az állami szint alatt közvetlenül hoztak létre, s politikai önkormányzattal van felruházva ... 3. A régiónak kell, hogy legyen saját alkotmánya, önkormányzati törvény, amely a legmagasabb szinten részét képezi az

valamint maguk a régiók közötti kapcsolatoknak meg kell felelniük a kölcsönös lojalitás, együttműködés és szolidaritás elvének. A régióknak és az államnak elő kell segíteniük a kölcsönös együttműködést és tartózkodniuk kell olyan rendelkezések elfogadásától, melyek befolyásolhatják, vagy korlátozhatják a másik szinteken való hatalmak gyakorlását. …A régióknak lehetőségük kell, hogy legyen arra, hogy szerződéseket és egyezményeket kössenek ugyanazon államon belüli más régiókkal. Általános elvként fogadható el, hogy az adminisztratív hatalmakat a régióknak kell gyakorolniuk és csak kivételes esetekben az államnak.” (Soós, 1999)

Az Európai Unió által NUTS II néven ismert szint szerepének meghatározásánál elsődleges szempont volt a Strukturális Alapok ajánlásainak való megfelelés kényszere. Ebből következően a Strukturális Alapokból érkező támogatások az egyes országok régióinak gazdasági fellendülését hivatottak előmozdítani, így a régiók (statisztikai) létrehozása elsősorban politikai kérdés, mintsem egy szerves, történelmi múlttal rendelkező folyamat eredménye.

Az Európa Tanács általánosan elfogadott definíciója szerint a régió „közvetlenül az állam alatti szint.” Az Európai Régiók Gyűlés valamivel pontosabban fogalmaz, az ő értelmezésük szerint:

1. A régió az a területi testület, amelyet az állami szint alatt közvetlenül hoztak létre, és politikai önkormányzattal van felruházva.

2. A régiót el kell, hogy ismerjék a nemzeti alkotmányban vagy törvényhozásban, amely garantálja függetlenségét, identitását, hatalmát és szervezeti struktúráját.

3. A régiónak kell, hogy legyen saját alkotmánya, önkormányzati törvénye vagy más törvény, amely a legmagasabb szinten részét képezi az állam törvényes rendjének, és legalább szervezetét és hatalmát megállapítja…. Ugyanazon álla-

---

állam törvényes rendjének és legalább szervezetét és hatalmait megállapítja ... Ugyanazon államon belüli régióknak különböző státuszuk lehet, összhangban politikai, társadalmi és kulturális jellegzetességeikkel .A régióknak - a második cikkely első bekezdése szerint - teljes jogi személyiséggel kell rendelkezniük. 2. A régió alapvető szerkezetének egy képviselői gyű lést és egy végrehajtói testületet kell tartalmaznia. (Szilágyi, én)

mon belüli régióknak különböző státusuk lehet, összhangban politikai, társadalmi és kulturális jellegzetességeikkel.

4. A régió egy olyan határozott politikai identitás kifejeződése, amely nagyon különböző politikai formákat vehet fel, tükrözve az egyes régiók demokratikus akaratát. A régió a politikai szerveződés olyan formáját ölti, amelyet előnyösnek ítél. A régiók el kell, hogy lássák magukat saját adminisztrációval, személyzettel és forrásokkal, valamint az őket képviselő szimbólumokkal. [25]

Azaz magába foglalja azokat a területi közösségeket, melyek közvetlenül a központi állam alatt találhatók, és a választott regionális testületeken keresztül politikai képviselettel rendelkeznek. A régiók átvesznek az államtól feladatokat, s kibővül az ellenőrzési lehetőségük is.

4. KÖZÉP-EURÓPAI SAJÁTOSSÁGOK – AZ UNIÓS CSATLAKOZÁS KIHÍVÁSAI

A régiók más-más szerepet töltöttek be Nyugat- és Kelet-Közép-Európa történetében. Nyugat-Európához képest térségünkben a feudális rendszer mintegy 500 évvel később alakult ki, a hűbéri hierarchia nem a nyugat-európaihoz hasonló mélységben és tagoltságban jött létre, a királyi hatalom kezdettől domináns szerepet játszott. A nemesség megpróbálta saját függőségi területeit és rendszerét kiépíteni, de ez általában csak ideiglenesen sikerült. A pártharcokban rövidebb-hosszabb időre felemelkedtek regionális hatalmasságok, majd hamarosan eltűntek, fennállásuk ugyanis túlságosan rövid volt ahhoz, hogy tartós regionális identitást alakítson ki az általuk birtokolt/ellenőrzött területen élők körében. A nagy birodalmak hódításai révén a korábbi arisztokrácia, oligarchia teljesen eltűnt egyes vidékeken mielőtt bármilyen tartós uralmi területet kialakíthatott volna. A birodalmak megszűnését követően magától értetődően, illetve a nyugat-európai trendekhez igazodva, nem a regionalizáció, hanem az egységes nemzetállam megteremtése került napirendre. (Illés, 2002) A nemzeti egységprogram igen mély gyökeret eresztett a közösségi emlékezetben akadályozva a regionalizmus, a regionális identitás fölülről, azaz államilag vagy éppen az Európai Unió irányából történő meg-

[25] Az Európai Régiók Gyűlése által 1996-ban elfogadott nyilatkozata a regionalizmusról Európában. Elfogadva az Európai Régiók Gyűlése 1996. december 4-én Baselben tartott ülésén. Forrás: Soós Edit: Integráció és regionalizmus, Bába és tsai Kiadó, Szeged, 1999

szervezési kísérletét.[26]

A történelmi múltat napjaink tendenciáival párhuzamba állítva hasonló elvek mentén fogalmazta meg álláspontját Kiss Gy. Csaba fenntartva azt a véleményét, mely szerint az uniós elvárásoknak megfelelően kialakított (vagy éppen kialakítandó) régiók éppen a hagyományokból adódóan nem lehetnének mesterséges területi képződmények, határaikat nem lehet kijelölni, még akár a legalaposabb előkészítéssel, a gazdasági és földrajzi szempontok figyelembevételével sem.

A történelmi tapasztalatok híján, vagy éppenséggel az eltérő történelmi élményből adódóan a regionalizmus igazi nagy kihívás az európai integráció folyamatában Közép-Európában. Nemcsak arra indítja a döntéshozókat és a polgárokat, hogy mérlegeljék a tervezendő (vagy frissen kialakított) régiók előnyeit és hátrányait, hanem arra is, hogy visszatekintve számba vegyék a nemzetté válás útjának dilemmáit, a történelem üzeneteit. A régió Kiss Gy. értelmezésében *rendszerint szerves történelmi fejlődés eredménye*, a politikai mozgásteret nézve pedig a szubszidiaritás ösztönzője, a lokális érdekek szószólója. (Kiss Gy. 2004)

Az Európai Unióhoz történő csatlakozás új módon, de jelentős részben ismét "kívülről" veti fel a régiók kialakításának szükségességét. Ez a folyamat nem minden esetben tükrözi egy adott ország történelmi tapasztalatait, hagyományait. Fontos feladatuk a döntéshozóknak a gazdasági, statisztikai, regionális politikai stb. érdekek mellett az adott társadalom területi identitásának kérdéseinek figyelembe vétele, „mert egy mélyreható átalakulási folyamatban korántsem másodlagos kérdés, hogy az érintettek tudnak-e azonosulni az új szervezeti konstrukciókkal és területi keretekkel, különösen, ha azok hosz-

[26] Elég ez esetben a magyar vármegyerendszer fennmaradásának folyamatát végigkísérni. A feudális állam történetének nagy részében a megyei (önkormányzati) és a regionális (államigazgatási) jellegű területi struktúrák természetes, egymást kiegészítő együttéléséről beszélhetünk. Az 1526-os mohácsi csatavesztés, az ország két- majd három részre szakadása után a megosztott történeti államtér részein eltérő államszervezési gyakorlat folytatódott. Megyerendszer egyedül csak a királyi Magyarország területén maradt meg, de a létrejött főkapitányi intézményt a megyék fölé helyezték. A török veszély elmúltával Mária Terézia kísérelte meg a kerületi táblák kiépítésével az önkormányzati területi struktúra feletti regionális államigazgatási beosztást meghonosítani. A megyék feletti regionális igazgatásra tett kísérletekben II. József kívánta a vármegyerendszer közigazgatási funkcióit megtartva Magyarországot 10 és Erdélyt 3 kerületre felosztani. Ez csak ideiglenes jelleggel érvényesült. Az 1848-as forradalom és szabadságharc alatt született közigazgatási reformterveket a háború kirobbanása, majd az osztrák önkényuralom söpörte félre. Magyarország 1867-68-ban kettős rendezettségű föderatív állammá vált, s ekkor indult meg a nagytérségi struktúrák kialakulása – elsősorban az egyes területek közötti munkamegosztás jelentőségét hangsúlyozva. (Hajdú, 2004)

szabb távon jelentősen befolyásolják életfeltételeiket, avagy jelentős csoportok „térídegenné” válnak.” (Hajdú, 2004)

A legtöbb európai regionalista mozgalom elfogadja az osztott vagy korlátozott szuverenítás elvét és nem táplál szecesszionista vagy szeparatista vágyakat. Az integrációt, mivel csökkenti a nemzetállam hagyományos értelemben vett szuverenitását, olyan eszköznek tekinti, amellyel visszaszerezhetik önkormányzatiságukat és autonómiájukat. Így az integráció keretein belül a regionalizmus és a kisebbségi nemzetiségi programok között elmosódnak a határok. (Grúber, 2002) Ez különösen azokon a területeken igaz, ahol jelentős a nemzetiségi lakosok aránya – akár a történelmi államhatár-módosulások eredményeként.[27]

Az ideális területi egységeket számba véve vizsgált térségünkben, Közép-Európában az identifikációs hatóerővel rendelkező szintnek a középnemesség szerveződési szintje – Magyarországon és Horvátországban a *megye*, Lengyelországban a *vajdaság*, Ausztriában és Csehországban a *koronatartomány* – bizonyult. A falusi közösségeknek – lévén hosszú ideig a nemesség birtokai voltak – önszerveződési és identitásképző szempontból kisebb jelentőségük volt, mint a Balkánon.[28] Meglehetősen vitatott a történeti régiók lehatárolásának kérdése. A fogalom jelentésének szabatos megfogalmazására a néprajz, a történettudomány, s a történeti földrajz is kísérletet tett. Győri Róbert (Győri, 2006) a felsorolt tudományágak fogalomhasználatából kiindulva a regionális kötődést az alábbi öt alapelven szemlélteti; gazdasági, társadalmi, kulturális, infrastrukturális, valamint természeti kapcsolódások. A fogalom nem statikus, mint ahogy a kötődések, kapcsolódások is dinamikusak, időben változ(hat)nak.

A nagy birodalmak tartományai jelenthettek még identitásteremtő szintet, különösen, ha meghatározott mértékű önkormányzattal rendelkeztek. Ilyen volt a Habsburg Birodalmon belül a Kárpátok övezet egyik központi területének számító Galícia, mely az 1869-es megegyezést követően önálló tartományi gyűléssel rendelkezett a birodalmon belül, követeket küldhetett a bécsi osztrák Landtagba is. A történelem, a nemzeti ébredés esz-

[27] Az államalkotó „anyanemzet” gyakran igyekszik ezeket az autonómia kísérletével összhangban lévő vágyakat féken tartani. Gondoljunk a szlovák közigazgatási reform eredményeként létrejött „vertikális elrendezésű” régiókra, melyek kialakításával éppen azt a kezdeményezést akasztották meg, hogy a homogénebb, magyarok által nagyobb arányban lakott déli határvidék egy tömbben maradhasson.

[28] A falvak évszázadokon át nem is voltak a közjog alanyai, a nemesség gondoskodott a bíráskodásról, az adószedésről, az akkori értelemben vett szociális ellátásokról.

méi és a mozaikos etnikai jelleg, a 20. század első harmadában létrejött nemzetállamok hosszú időre felülírták a létező, vagy születő regionális identitásokat, a második világháborút követő szocialista rendszer a maga sajátos állami szerepvállalásával új értelmet adott a regionális identitás gondolatának.

A második világháborút követően a 20. század 70-es éveiig a szocialista tábor országaiban a régiók kérdését háttérbe szorította az állami érdekek kifejezésének problémája, az egyes államok területi integritásának és szerepvállalásának súlya mellett nem tudott kifejezésre jutni a regionális dimenzió. A területi integritás megkérdőjelezésének folyamata az egyes szeparatista kísérletek előretörésével csúcsosodott ki.

A kívülről irányított politikai változások, valamint a nemzeti sajátosságok háttérbe szorítását magával hozó uniformizálási kísérletek összhangban voltak az erőltetett iparosítás, valamint a tervutasításos gazdaság eszméjével. A szovjet regionalizálási mintát vették alapul, mely az alábbiakat foglalta magába:

- Minden körzet a társadalmi-gazdasági adottságainak megfelelően specializálódik,
- A szakosodás mellett a körzeteknek komplexeknek (is) kell lenniük, biztosítaniuk kell az ágazati kapcsolatok lehetőségét,
- Minden gazdasági körzetnek van egy, vagy több központja,
- A gazdasági körzet mint társadalmi képződmény nem függetleníthető a természeti, földrajzi adottságoktól,
- A körzethatások kijelölésénél is szempont a nemzetiségi határok figyelembe vétele,
- A gazdasági és közigazgatási körzetek határai lehetőség szerint ne térjenek el egymástól,
- A gazdasági körzetek kialakításánál figyelemmel kell lenni a településhálózatra, a munkaerő-gazdálkodásra, a terület történelmi múltjára, hagyományaira és kulturális életére is. (Faragó, 2004).

A szocialista regionalizáció folyamatosan napirenden volt a térség országaiban. A régiók mint gazdasági egységek léteztek, a tervek végrehajtásának területi egységei voltak. A tervekben megfogalmazásra került a falu-város közti fejlettségbeli ellentét felszámo-

lásának igénye, az elmaradott területek felzárkóztatásának lehetősége, s a régió fogalmának újraértelmezése.[29]

A régió egyben az állami szervezet része lett, ami a totálisan államosított kommunista rendszerbe jól beilleszthető volt, s a vállalat és az ágazati minisztérium mellett a központi erőforrásokért folytatott harc egyik, állandóan legitimált alanya, szubjektuma lett. Ezt segítette elő az is, hogy az uralkodó párt (állampárt) mindenütt regionális, nem pedig szektorális alapon szerveződött. Arról sem feledkezhetünk meg, hogy némelyik országban, elsősorban a Balkánon, a lakosság a regionális identitás élményét először a kommunizmus évtizedei alatt élte meg. Számos esetben, pl. Jugoszlávia, Szovjetunió, de Bulgáriára is igaz, nem a nemzetek teremtettek maguknak államot, hanem az államok teremtettek nemzetet.[30] Jellemző módon a szocialista-kommunista állam többnyire a már történelmileg kialakult területi egységeket vette át és igyekezett azokat új tartalommal, főként ideológiával megtölteni. Voltak ugyan területátszervezési kíséretek, de előbb-utóbb általában visszatértek a hagyományosabb régiókhoz. A szocialista időkben a keleti blokk országaiban, nem, vagy csak alig beszélhetünk regionalizmusról, hiszen az államközpontúság, az etatista szemlélet egyeduralma nem engedte – a hatalom megtartása, a társadalom feletti teljes ellenőrzés igénye miatt nem is engedhette – meg ezen „mezoszint" kialakulását. (Kovács, 2003)

Az 1970-es években átélt két olaj- és energiaválság következtében a szerkezetátalakítással járó problémák feltárása folyamán a „szocialista típusú régiók" szerepvállalása nagyobb méreteket öltött. A rendszerváltással pedig az új regionalizációs folyamat együtt járt számos országban a gazdaság szerkezet átalakító politikájával, a közigazgatási re-

[29] A régió olyan összefüggő földrajzi és gazdasági területegység legyen, amely közös, jellegzetes természeti adottságokkal, ehhez mért népsűrűséggel, kellő szervezettséggel, olyan általános politikai kultúrával bír, ami a népgazdasági terv révén a rá kiosztott szerepnek a lehető legjobb betöltésére képesíti. Evvel nemcsak a saját, hanem az egész ország lakosságának az életszínvonalát a leghatékonyabban emeli. (Faragó, 2004 – idézi: Fürst János: A regionális tervezés általános kérdései c. 1954-ben megjelent tankönyvét)

[30] Ha tovább vizsgáljuk a Szovjetuniót tagköztársasági szinten, Fehéroroszország, de Litvánia és Ukrajna falusi társadalmára is igaz, hogy a lakosság a népszámlálások során a nemzetiséget firtató kérdésre „tutejszy", „tutajszy", azaz idevalósinak minősítette magát. A szóból etimológiailag levezethető, hogy valamely szláv nyelvhez tartozik, de Litvánia esetében arra a problémára is rávilágít, hogy még a litván nemzetiségű parasztság is igen nehezen azonosította magát etnikai szempontból, a városi lakosság körében ugyanakkor elenyésző hányadot képviselt a litván nemzetiségűek csoportja, helyette zsidók, lengyelek, németek lakták zömmel a városokat, a litván nemesség is ellengyelesedett az évszázadok során.

formmal, a globalizáció folyamatával, valamint európai léptékben az integrációs folyamat felerősödésével.

Az Unióhoz 2004-ben és 2007-ben csatlakozott egykori szocialista országokban többnyire nem belső fejlődés hatására születtek régiók, amint erre a világhírű finn geográfus, Anssi Paasi is rámutat. Paasi szerint a közép-európai régiók többsége gyakorlati megoldás szüleménye, egy adott területi egység. (statisztikai egység, vagy közigazgatási, helyi egység), melynek elsődleges célja adatok gyűjtése és produkálása, de melynek valós jelentősége nincsen. Továbbmenve, a 'régiók Európája' Paasi megfogalmazásában egyszerűen az adatszolgáltatás egységeiből áll, a 'régió' pedig egy körülhatárolható területi egység, egy (ön)kormányzati formáció, melynek gazdasági és statisztikai mutatói mérhetőek, azaz 'adatot tud szolgáltatni', térképen ábrázolható, a Strukturális Alapok fogadására képes. (Schmidt, 2006)

A londoni egyetem professzora, Adrian Smith (Smith, 2004) Paasi álláspontjával egyetértve a közép-európai regionalizációs folyamatot „tudomány előtti nézőpont"-ként fogalmazza meg; azaz éles hangon kritizálja azt az álláspontot, mely szerint a régióépítés célja a „Strukturális Alapokból érkező támogatások maximális kihasználásának lehetőségének megteremtése". Hasonló megfogalmazást tesz Süli Zakar István is (Süli-Zakar 1999), aki a regionálizációt, mint egy felülről lefelé irányított mesterséges közigazgatási-politikai folyamatot értelmezi, melynek során földrajzilag egymáshoz közel fekvő területek, önkormányzatok politikusok irányításának hatására egyesülnek. Süli Zakar álláspontja szerint az e folyamat eredményeként létrejövő régió tulajdonképpen egy mesterséges alakulat, mely az adott terület közigazgatási funkcióit látja el politikai irányítással, vagyis valójában alá- és fölérendeltségi viszonyban álló felek vertikális integrációja. Az így megszületett régiók célja a kedvezőbb politikai pozíció elérése. Szerinte a regionálizáció tágabb értelemben az egyes országok sajátos intézményi és politikai fejlődésének eredménye. Az Európai Unió – regionális támogatási politikáján keresztül, majd kohéziós politikájában – a területi különbségek csökkentésének szándéka mellett a tagállamokat adminisztratív típusú regionális struktúra létrehozására ösztönözte, mintegy katalizátorként működve az uniós regionális politikák végrehajtásában. A magyar és közép-európai helyzetből kiindulva Hajdú Zoltán is a „kívülről" felvetett régióalkotási kísérletben látja a veszélyt. (Hajdú, 2004) Faragó László is azt az álláspontot fogalmazza meg, hogy a kívülről (felülről) végrehajtott regionalizációs kísérletek nem minden

esetben érték el kívánt eredményt, sőt maga az új regionalizmus gondolata „nem vezetett új térkategóriák kialakításához, hanem az új funkciókat a már működő intézményi struktúrába integrálták. Előre nem kalkulált gyakorlati fejlemény, hogy a nemzetállamok a szupranacionalizmus és a regionalizmus kapcsán elszenvedett veszteségeiket úgy kívánták enyhíteni, hogy jelentős szerepet vállaltak a regionális intézmények létrehozásában, a partnerség kiépítésében, a finanszírozásban, amely az irányítási, a hatalmi pozíciók megtartásával járt. Az új intézményrendszer kialakítására az újonnan taggá vált országokban hathat jobban az Európai Unió, hiszen azokat a támogatások megszerzésének feltételei közé sorolhatja. Ezek a régiók nem alulról felfelé építkeznek, nem természetes fejlődés következtében jönnek létre, nem szabadnak születnek, hanem egy szigorú hierarchiába, működési rendbe illeszkednek, *nekik szánt bizonyos funkciók ellátására hozzák létre őket!* [31]

A nyugat-európai folyamatokhoz képest eltérésként kell értékelnünk, hogy térségünkben a regionalizmusnak nincsenek meg, vagy csak csökevényesen léteznek a belső, endogén katalizátorai.[32] Ez azt is jelenti, hogy amint arra Białaszewicz és Paasi is utalt, Közép- és Kelet-Közép-Európa országaiban a régiókialakítási folyamatok – ahol egyáltalán voltak ilyenek – *általában felülről, központilag irányítottak* voltak. Azaz általában hiányzott a szerves fejlődésből adódó, s a régióknak igazi erőt biztosító „alulról történő építkezés”. A mindenkori államhatalom túlsúlya, a kis közösségek viszonylagos zártsága, a középszint gyöngesége vagy befelé fordulása a régióalkotási kísérletek és kezdeményezések kerékkötőié váltak a térségben, s nem vezettek a hagyományos, nyugati értelemben vett régiók kialakulásához. A szocializmus bukása sem hozott jelentős előrelépést, a rendszerváltást követően ráadásul térségünkben aránytalanul megnövekedett a helyi szint szerepe (Süli-Zakar,1999) és nagymértékben korlátozott volt a mezoszint jelentősége.

A 2004 óta csatlakozott országok többsége a rendszerváltást megelőzően a szocialista tábor tagjai közé tartozott, ami túl a Szovjetunió erőteljes nyomásán az állam szerepé-

[31] Kiemelés Faragó Lászlótól származik! (Faragó, 2004)

[32] Itt újfent Győri Róbert történelmi régió – meghatározási kísérletére kell utalni. Magyarországon a vármegye, illetve a megye jelentett identifikációs egységet, míg Lengyelország – eltérő történelmi adottságait alapul véve (a történelmi régióknak nagyobb jelentőségük volt, ugyanakkor a nemzetállam létrejöttének gondolata ugyan már a 19. század elején jelen volt, gyakorlati megvalósítására az első világháború végéig várni kellett.

nek abszolutizálását is magába foglalta beleértve a központi tervutasításos gazdaságot és az állami központi újraelosztás folyamatát, a helyi érdekek háttérbe szorulását. Az uniós csatlakozásig eltelt mintegy másfél évtized a modern piacgazdaság elveinek átvételét, annak intézményrendszerének kiépítését, az állam szerepének újraértékelését is magába foglalta miközben az ezredforduló körül magára a csatlakozásra is készülni kellett. Ez a jogrend átvételét, de a támogatásokat fogadó intézményrendszer kiépítését egyaránt jelentette. Erősíteni kellett az állami szerepvállalás mellett az alsóbb szinteket is, megteremtve számukra az önkormányzati feladatok ellátását, a hatalommegosztást, valamint a nemzetközi szinten való megjelenést. Számtalan intézkedést kellett meghozni, egyebek mellett feladatként jelentkezett olyan megfelelő intézményi háttér kialakítása, amely képes a helyi érdekek képviseletére is.

Ezek a feladatok a következő területekre koncentráltak:

1. Egyfelől a belső, országon belüli hatalommegosztás kérdése – központi és regionális viszonylatban. Erős központosítási tendencia volt megfigyelhető az állami feladatok sokrétűségéből, valamint a regionális szint gyengeségéből adódóan. Az esetek többségében a központi és regionális szerepvállalás problémája elsősorban a közpénzekhez való jutás kérdésében fogalmazható meg. A regionális szint jövőbeni szerepvállalásának megnövekedése középpontjában éppen a fejlesztési feladatokhoz járó források decentralizációjának kérdése áll.

2. A problémák másik csoportja egy sajátos dichotómia, azaz a régió – központi kormányzat- Európai Unió háromszög létrejöttében ragadható meg. Itt a legfontosabb kérdés annak eldöntése, hogy a három szereplő mennyiben egyenrangú, továbbá kinek a hatáskörébe helyeződik az Unió regionális politikájának megvalósítása az új tagország területén. Dominálhat-e a hármas egységben a régió, vagy ezt a szerepet az Unió kívánja betölteni a maga területfejlesztési prioritásaival, s egyáltalán hogyan kapcsolódhatnak egymáshoz ezek a szereplők?

3. Arról sem szabad megfeledkezni, hogy a kormányzatok kettős nyomás alatt állnak. Egyfelől minden tevékenységüket annak a célnak szolgálatába kell állítaniuk, hogy a régiók minél eredményesebbek legyenek az uniós források fogadásában és lekötésében, ugyanakkor nyomást gyakorol rá az Európai Közösség is annak érdekében, hogy a nemzeti fejlesztéspolitika prioritásai mind jobban összhangban legyenek az uniós prioritá-

sokkal. A csatlakozást megelőző időszakban nem volt mindegy, hogy hogyan reagálnak minderre nemzeti kormányzati és regionális szinten egyaránt. Az a kérdés is megfogalmazódott, hogy az új tagország mennyiben kerül uniós befolyás alá területfejlesztési kérdéseket illetően, vagy mennyiben tudja érvényesíteni saját elképzeléseit Brüsszel irányába. Sikerül-e súlyt helyezni a sajátosságokra, vagy a már többéves tagállami múltra visszatekintő nyugat- európai államokhoz hasonló bánásmódban részesül? Ez utóbbi számos hátránnyal járhat, egyebek mellett a nyugati tagállamokkal való azonnali versenyhelyzetbe való kerülést is magába foglalja?

Az uniós integráció és a regionalizáció egymással összefüggő problémák. Az integráció kettős hatással van a régiókra, ezek közül az első a politikai következmény, azaz a nyilvános közösségi dokumentumokban megfogalmazott elvek, melyek közül egyik legfontosabb a szubszidiaritás kérdése. A másik terület a gazdasági következmény, azaz annak a hatása, hogy az európai régiók együttes megjelenése az uniós piacon a versenyképesség kihívásait jelenti egyszersmind. Az egyes régiók versenyképességét növelendő az Unió a Strukturális Alapokból és a Kohéziós Alapból különböző támogatást tud nyújtani a gyengébbek számára.

Lengyelországban is hasonló jelenséget lehetett érzékelni a rendszerváltást követő első évtizedben. A közelgő uniós csatlakozás új feladatok elé állította az államot, a központi hatalom és a regionális szint közötti viszony újraértelmezése vált aktuálissá. Kezdetben, amikor az Európai Gazdasági Közösség elsősorban államok közti döntéshozatali jelleggel bírt, az EGK működése a tagállamok külpolitikai ténykedésének egyik elemét alkotta. Az EGK-n belül ilyen értelemben felfogott együttműködés a tagállamok kezébe helyezte a politikai döntéshozatalt a centralizáció jegyében. A tagállamok magukra vállalták a külpolitikai, s ezzel együtt a közösségi politika intézését még abban az esetben is, ha ez regionális kérdéseket érintett. A múlt század 70-es éveinek második felében a Strukturális Alapok megjelenésével merőben új helyzet állt elő. Az alapok nyújtotta források hatékony felhasználása szélesebb értelemben vett partnerséget igényelt. Az uniós támogatási rendszer ilyen módon történő átalakítása kettős hatással járhatott úgy a tagállamokra, mint azok lakosságára nézve. A központi kormányzat az uniós támogatásokért folytatott küzdelemben saját jelentőségét igyekezett hangsúlyozni, miközben a régiók (ahol nem csupán statisztikai egységek!) vezetése jelentős mobilizációs folyamat tevékeny résztvevőjévé válhatott. A kormányzat szerepének fontosságát a sokrétű nem-

zetközi tárgyalások lefolytatásával magyarázta, ezzel egyidejűleg a régiók saját jelentőségüket alátámasztandó sorra nyitották képviseleteiket Brüsszelben. Ezeken keresztül kívánván hatást gyakorolni a kormányzatokra a regionális szerepvállalás s a decentralizációs folyamat erősítése végett. (Szczerski, 2001)

A Strukturális Alapok létrehozásának következményei az alábbi három pontba sorolhatók:

1. Számos tagállamban a decentralizációs folyamat katalizátoraként működött, s a forrásokban részesedni kívánó tagállamok a közhatalmat alacsonyabb szinten is ki kellett, hogy építsék a helyi politikai erők bevonása által,

2. Európa-szerte új mobilizációs lökést adott az önkormányzati rendszer fejlődésének,

3. Új alapokra helyezte a területi és az Európai Unió kormányközi intézményei közötti kapcsolatokat.

A Strukturális Alapokból érkező támogatásához való hozzáférés a régiók ily módon megvalósult emancipációját eredményezte, ugyanakkor együtt járt a regionális szint és a közösségi szint közötti kapcsolatrendszer viszonyrendszer és érdekérvényesítési folyamat újraértékelésével. Jacques Delors idejében zajlott a regionális és a nemzeti kormányzati szint érdekérvényesítésének kiegyenlítésének folyamata, melynek eredményeként a Strukturális Alapok felhasználásának alapelvei közé bekerültek a segítőkészség, a szolidaritás. A nemzetközi együttműködés szempontjából újdonságot jelentett a regionális szint megjelenése.

A decentralizáció és a regionális szint előtérbe kerülése gazdasági szempontból is vizsgálható. A közös uniós piac jelenléte, a tagállamok gazdasági együttműködésre való ösztönzése, valamint számos makrogazdasági kérdés uniós döntési szintre helyezése csökkentette az egyes tagállamoknak saját nemzetgazdaságuk folyamataiba a gazdaságfejlesztés érdekében történő beavatkozás lehetőségét. Az állami beavatkozási lehetőség a globalizálódó gazdasággal is csökkent. .Mindez azzal a következménnyel járt, hogy hatékony állami beavatkozási lehetőség hiányában az egyes régiók gazdasági potenciálja közötti szakadék továbbra is fennmaradhatott.

Az uniós közös gazdaságpolitika régiókra gyakorolt hatásai között megjelent a versengés mint kihívás. A tőke, a munka, a javak és a szolgáltatások szabad áramlás eredményeként a térbeli adottságok meghatározzák az egyes régiókba áramló befektetések volumenét. Ez a jelenség azt fejezi ki, hogy a gazdasági integráció által leomlott államhatárok és a közös európai piac megjelenése nemhogy csökkentette volna, hanem ellenkezőleg, növelte a regionális különbségeket a belső fejlődési adottságok és a külső tényezők különbsége által. Az új gazdasági körülmények között a lokális adottságok jelentősége, így a helyi munkaerőpiac összetétele, a lakosság képzettségbeli állapota, a tudományos kutatóközpontok közelsége, megléte, a térség megközelíthetősége, a kommunikációs csatornákkal való ellátottság, a természeti környezet adottságai, az életminőség, valamint a kulturális és turisztikai adottságok mind-mind meghatározókká váltak. A közös gazdasági tér és piac megnövelte az egyes régiók, s legfőképpen a helyi hatalom szerepvállalását, mely egyebek mellett a befektetéseknek kedvező környezet kialakítását és a befektetőknek a régióba csalogatását foglalta magába. Az államok szintjén való gondolkodást felváltotta az európaizáció, azaz az európai térben, perspektívában való gondolkodás, mely az érdekek, s az identitás újrafogalmazását hozta magával. A lokális konfliktusokat európai térben kellett kezelni, az egyes országoknak olyan fogalmakkal kellett megbarátkozniuk, mint egyesülés, egységesítés, integráció, új egyensúly, ahol a nemzeti érdeket gyakran felülírta (és felülírja) az európai érdek. Az európaizáció folyamatában az EU egyfelől aktív szereplő, másrészt mozgásteret, vagy referenciát nyújtó szervezet. Az európai perspektívában való gondolkodás ugyanakkor tagállamonként eltérő; nagy mértékben függ a kollektív identitás európaizált voltától, illetve a (részben történelmileg) kialakult illeszkeszkedési alapoktól. Ilyen hátráltató tényező lehet például az európai szintű gondolkodást kizáró nacionalizmus, az európai szocializáció, az európai identitás hiánya, vagy megkérdőjelezése.

A csatlakozást megelőző időszakban megkezdődött a regonalizáció folyamata a tagjelölt országokban több-kevesebb sikerrel. Az Európai Unióban használt klasszifikáció szerint a régiók képviselik a NUTS 2 szintet, s mint ilyenek az Unió regionális politikájának legfőbb eszközei. Ez az a szint, melyen a régiók jogosultak az Unió Strukturális Alapjaiból érkező támogatásainak fogadására. A csatlakozás feltételei között szerepelt az uniós elvárásoknak megfelelő rendszer kialakítása annak érdekében, hogy a támogatások fogadhatók legyenek. Ezek a területi reformok elsősorban Közép-Európában nagy társa-

dalmi és politikai viták közepette zajlottak, melyeknek középpontjában a régiók természete, működése, lehetőségei, fenyegetettségei álltak. (Gorzelak, 2001) Maga a régióalkotás folyamata is számos ellentmondással járt. Az újonnan létrehozott régiós határok nem egy alkalommal korábban fennálló történelmi határokat vágtak keresztbe gyakorta teljesen új, mesterségesen létrehozott egységeket alkotva. Amint Sagan arra rámutat, esetek sokasága támasztja alá a tényt, hogy minél kisebb volt a helyi és az európai trendek közötti összhang, annál magasabb lett az adaptációs nyomás és annál nagyobb esélye volt a nem vágyott végkifejletnek. Ezek a hatások legtöbb esetben az Európai Unió regionális politikájának elveit jobban elsajátító régiók számára előnyösek, s azok a régiók, melyek jobban részesülnek az Unió támogatásából, gazdaságilag is előnyösebb helyzetbe kerülnek, vagy pedig jobb helyzetből kezdenek tárgyalásokat az uniós partnerrel, s könnyebben alkalmazzák az Európai Unió szabta irányelveket. Ez a tapasztalat tovább erősíti azt a feltételezést, hogy a nemzeti regionális politika uniós elvekhez való illesztésének felelőssége nagymértékben függ a résztvevők új lehetőségeket kihasználó képességétől. (Sagan, 2007)

5. AZ EURÓPAI UNIÓ REGIONÁLIS POLITIKÁJÁNAK ALAPELVEI – A TERÜLETI KOHÉZIÓ FOGALMA

Napjainkban zajló politikai devolució megerősítette politikai és gazdasági szempontból a régiók szerepét. A kritikusok (Ágh Attila 2004, Gruber Károly, 2001) véleménye szerint a legnagyobb problémát az jelenti, hogy ez a politikai devolució nem kell, hogy azonnal a decentralizáció folyamatával párhuzamosan jelentkezzen, hiszen a decentralizáció sikeressége nagymértékben függ az adott országban már korábban kialakult regionális szerkezet milyenségétől, s a devoluciós politika adott esetben éppenséggel a központ és a periféria közötti szakadékot mélyítheti.

Általában véve az Európai Unió regionális politikája kedvez a devoluciós folyamatnak, a Strukturális Alapokból érkező támogatások kontinens-szerte a középszint megerősítését célozzák, s az uniós kezdeményezések az alulról felfelé (bottom-up) történő építkezés, a decentralizációs folyamat jelentőségét hangsúlyozzák. Ugyanakkor ez a bottom-up folyamat ellentmond a szupranacionális top-down szabályozásnak, melyet szintén az Európai Unió programjai követelnek meg. Ez a kétirányú mozgás regionalizmus és regionalizáció között fennálló különbségből adódik. A régiók, mint társadalmi-

gazdasági entitások magukban hordozzák a keletkezésük és alakulásuk folyamatát. Számos régió felülről vezértelt folyamat eredményeként jött létre, adminisztratív regionalizáció eredményeként, az állam célját követve. Ez esetben a központi állam újraértelmezte a területiséget, a gazdasági és társadalmi fejlődést elősegítendő viszonylag törékeny mesterséges régiókat alkotva, melyek működésétől nagyjából ugyanazt várta, mint a történelmi fejlődés során kialakult, erőteljes történelmi és gazdasági kohézióval rendelkező, a globális gazdaságban szerepet játszó régióktól.

Az Európai Unió regionális politikája alapvetően a régiók szintjére épül. (Rechnitzer, 1998) A helyi önkormányzatok a regionális politikában csak közvetetten kerülnek kapcsolatba az Unióval, annak intézményrendszerével, működésével. A Római Szerződésekkel kialakult jogi keretben nem beszélhetünk európai szinten koordinált regionális politikáról, azonban a megteremtett alapokban a későbbi európai regionális politika kulcsfontosságú prioritásai jelennek meg. Egyes megfogalmazások szerint léteztek regionális politikai eszközök, európai szinten azonban nem alakították ki a meghatározott stratégiai célok szerinti közös irányítást. (Grúber, 2002) 1967-től foglalkozott külön főbiztosság a regionális politikával.[33] Feladata a regionális fejlődést érintő politikák koordinálásában mutatkozott meg. Uniós szinten ekkor lett először önálló intézménye a regionális politikának. A területi különbségek a Közösség bővítésének előkészítésekor kerültek igazán felszínre, hiszen az akkor újonnan csatlakozó országokban (Nagy-Britannia, Írország, Görögország) jelentős regionális fejlettségbeli különbségekkel kellett számolni, amelyek mérséklése szükségessé vált. Az 1972-es Párizsi Csúcsértekezleten született döntések mentén határozták el, hogy közösségi (pénzügyi) eszközök igénybevételével kell elősegíteni a szerkezeti (strukturális) és területi aránytalanságok mérséklését, illetve megkezdődött az akkor belépett tagországok területi politikájának egyeztetése, amely egybeesett a Közösségek hasonló törekvéseivel. Az 1973-as olajválság okozta világgazdasági recesszió új lökést adott uniós szinten a regionális politika kérdésének. Tovább erősödött a nemzetgazdaságok regionális strukturálódása, s így a fejlettségbeli különbségek növekedés is. Az 1972-es párizsi csúcsot követően a tagállamok egyöntetűen fogadták el a Bizottság javaslatcsomagját, mely álláspont egyik leg-

[33] 1964-ben az EU Gazdasági és Szociális Bizottságának egyik feladataként megjelenik a regionális politika, és 1967-ben ennek szervezésére önálló főigazgatóság alakult. http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=15

fontosabb kitétele az volt, hogy az európai szinten adminisztrált regionális politika csak-is a nemzeti politikákkal összhangban fogadható el. Az EU-szinten kezelt regionális politika ugyanakkor nem helyettesíti, hanem kiegészíti a nemzeti politikákat. 1973-ban fogalmazták meg a regionális politika új irányelveit, a regionális fejlesztés terén ma is érvényben lévő uniós alapelvek jelentős részét.[34] Az ún. második Thomson jelentés fogalmazta meg azokat a kritériumokat, amelyek alapján egy régió európai regionális segélyt kérhet.[35] A jelentés publikálása egybeesett a területfejlesztési technikák elméleti megújításával. Ennek értelmében a növekedésközpontú regionális fejlesztést felváltotta az innováció központú fejlesztés. Amíg a hagyományos regionális fejlesztési stratégiák a tőke- és anyagmozgások ellenőrzésével extenzív fejlesztési modellt követtek, addig az új stratégiák az innováció- és technológiafejlesztéssel intenzív fejlesztési modellt vesznek példaként. A hagyományos megközelítések ebből adódóan iparközpontúak, míg az újak szolgáltatásközpontúak, s míg az előbbi modell kisszámú nagyvállalattal számol, az új elv nagyszámú kis- és középvállalkozással. 1975-ben hozták létre az Európai Regionális Fejlesztési Alapot, az európai regionális politika uniós szinten lett koordinálva. 1979-ben az Európai Tanács határozatot hozott, melynek értelmében a regionális politika az EU és a tagállamok gazdaságpolitikájának szerves része. A regionális politika hozzájárul annak a célnak az eléréséhez, hogy az Európai Unió egységes gazdaságpolitikát hozhasson létre a tagállamok gazdasági konvergenciájának érdekében. A reform további része volt a határ menti régiók és a határokon átnyúló fejlesztési programok támogatása. Az 1980-as évek bővítésével ismételten növekedtek a regionális különbségek, másrészt az Egységes Európai Okmány által megfogalmazott közös piaci program is új intézményi és jogi keretek közé helyezte az európai regionális politikát, felmerült annak veszélye, hogy a régiók közötti fejlettségbeli különbségek növekednének, a munkaerő, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlásának viszonyai között a gazdag régiók még gazdagabbá, a szegények még szegényebbekké válnának. Az 1988-as reformokban

[34] Addicionalitás, koordináció, források összevonása.

[35] Ezek a következők voltak:

- agrárjellegű régiók, ahol a lakosság 20-40%-a az agrárszektorban dolgozik
- nehézipari jellegű régiók, ahol szénbányászat, acélgyártás, hajógyártás és textilipar koncentrálódik
- földrajzilag periferikus fekvésű régiók
- környezetileg szennyezett régiók

fogalmazódtak meg a segélyek odaítélésénél alkalmazandó prioritások, valamint a segélyek elköltésére alkalmazott alapelvek.[36]

Az 1995-ös bővítéssel új elvek kerültek be a támogatás kritériumai közé, az 5. számú célkitűzés körébe a vidékfejlesztés és szerkezetváltoztatás mellé bekerült a monokulturálisan halászattal és mezőgazdasággal foglalkozó régiók segítésének kérdése, illetve 6. számú célkitűzésként a ritkán lakott északi területek fejlesztésének kérdése.

Ennek uniós alapja a 90-es évek elején kidolgozott közösségi szolidaritást és kohéziót meghirdető politika. A Maastrichti Szerződés (1992) hozta létre a Kohéziós Alapot a Strukturális Alapok mellett azzal a céllal, hogy segítséget nyújtson a transz-európai közlekedéshálózatokkal és környezetvédelemmel kapcsolatos projektek támogatására a gazdasági és monetáris unióra való felkészülésben Görögország, Írország, Spanyolország és Portugália számára.[37] Az Egyezmény állította fel az EMU (European Monetary Union) –hoz való csatlakozás konvergencia feltételeit. A Kohéziós Alap támogatása mellett az Európai Befektetési Bank hitelek biztosításával járult hozzá a gazdasági és társadalmi kohézióhoz. A Maastrichti Szerződésben (1992) megfogalmazott gazdasági és monetáris unió csak a gazdasági konvergencia (árstabilitás, árfolyam- és kamatlábak összehangolása, stabil állami költségvetés) elvárásainak alapján működhet, ez viszont megköveteli a regionális különbségek lefaragását, a térségek versenyhelyzetének fokozását. Az Európai Unió fejlesztési alapelvei közé az alábbiak sorolhatók:

1. Szubszidiaritás és decentralizáció
2. Partnerség
3. Programozás
4. Koncentráció és addicionálitás

---

[36] Ide az alábbiak tartoznak:

- Célkitűzés (Objective 1): Segély az alulfejlett régiók számára – ahol GDP nem éri el az EU átlag GDP 75%-t
- Célkitűzés (Objective 2): Iparilag hanyatló térségek gazdasági átalakítása – hagyományos nehézipari ágazatok krízise által sújtott terület
- Célkitűzés (Objective 3): Hosszú távú strukturális munkanélküliség kezelése
- Célkitűzés (Objective 4): Fiatalok integrációjának segítése- munkanélküliség és társadalmi beilleszkedés problémái
- Célkitűzés (Objective 5): Vidéki térségek fejlődésének elősegítése – mezőgazdasági területek

[37] Azon területek élvezhették a Kohéziós Alap támogatásait, ahol az egy főre jutó GDP értéke alacsonyabb volt az Unió 1992-es átlagának 90%-ánál.

Az egyezmény ugyancsak megalapított egy új intézményt, a Régiók Bizottságát (COR). Ezzel intézményesült a régiók szerepe az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusában, noha a COR befolyása valójában korlátozott.[38]

A döntéseket és a végrehajtást arra a szintre kell helyezni, amely a legnagyobb átlátással és kompetenciával rendelkezik a feladat megvalósításához. A magasabb szintű szerv nem intézkedhet olyan esetben, amikor az adott célkitűzést az alacsonyabb szinten is el lehet érni eredményesen. Az Európai Unió regionális politikájának elsődleges alapelve a *szubszidiaritás* és a *decentralizáció*, amely nem csak a helyi szintek felelősségének megnövekedését fogalmazza meg, hanem azt a célkitűzést is, hogy minél több lokális akarat és elképzelés, s egyben erőforrás is megjelenhessen. A helyi, térségi kompetencia megerősítése egyszersmind az állami szint mérséklését vonja maga után, az Unió és a régiók kerülhetnek közvetlen kapcsolatba egymással. A nemzeti szint szerepe a finanszírozásban növekedhet meg. A volt szocialista országokban a nemzeti és a regionális szint közötti kompetencia megosztás folyamata még nem zárult le. Hiába jelentős a regionális és a helyi szint mozgástere, a szűkösen rendelkezésre álló pénzügyi források erőteljesen megkötik e szereplők kezét, s a források feletti rendelkezés lehetősége megnöveli a nemzeti szint jelentőségét. Az EU, főleg a Bizottság, mint nemzetek fölötti intézmény katalizálja a regionális fejlődést. Azt is meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a Strukturális Alapok jelentős hányadát nemzeti kormányokon keresztül utalják ki, és a régiók részvétele gyakran elmaradozik. [39]

A *partnerség* elve az együttműködést tűzi ki célul az egyes szintek között. Azon alapul, hogy a területi egységek és a települések működése, fejlesztése csak akkor valósulhat meg, ha a szereplők folyamatosan együttműködnek, közöttük célorientált kapcsolatok épülnek ki. A vertikális együttműködés egyszerre feltételezi a települési, a regionális, a nemzeti, valamint az uniós együttműködést oly módon, hogy a kezdeményező szerep elsősorban a helyi szintre hárul. A magasabb szintek feladata inkább az orientáció (magasabb fejlesztési szempontok érvényesítése) és a koordináció (különféle fejlesztési

[38] A helyi vagy regionális hatóságokat közvetlenül érintő kérdésekben a Bizottságnak és a Tanácsnak ki kell kérnie a Régiók Bizottságának véleményét, de kívánságuk szerint máskor is konzultálhatnak a Régiók Bizottságával. A Régiók Bizottsága pedig saját kezdeményezésére elfogadhatja a véleményeket, illetve a Bizottság, a Tanács és a Parlament elé terjesztheti azokat. http://europa.eu/institutions/consultative/cor/index_hu.htm

[39] Ld. az uniós gyakorlatra vonatkozóan Illés Iván: Regionalizmus Európában: tanulságok hazai használatra Előadás anyaga (2007)

szempontok érvényesítése). A vertikális együttműködés mellett nagy jelentősége van a horizontális kapcsolatoknak is. Ez azt jelenti, hogy a helyi, társági szereplők együtt alakítják ki jövőképüket, annak megvalósítási programjait, közös elveket dolgoznak ki az ellenőrzéshez, az eredmények regisztrálásához. A vertikális és horizontális együttműködés egyik kulcsszereplője a fejlesztést fogadó település, mert egyfelől közvetíthet a résztvevők között, versenysemlegesként nem jelent konkurenciát, döntnökként léphet fel a megvalósítók között a helyi közbeszerzés által, a nagyobb közösségi kontroll miatt pedig aktívan vehet részt a megvalósítás ellenőrzésében.

A 2004-ben és 2007-ben csatlakozott tagállamok esetében alapvető gond a vertikális partnerség helyett a hierarchikus viszonyok érvényesülése, a döntések túlzott centralizációja. A regionális szint funkciói sem körvonalazódtak még teljesen, igen nagy a centrum súlya a döntésekben és a források elosztásában. A horizontális együttműködést is fejleszteni kellene akár települések, akár régiók közötti szinten, az egyes szereplők közötti kommunikáció is megerősítésre szorul. Ugyanakkor a kohéziós politika volt az a segítség, melynek köszönhetően a 2004-ben és 2007-ben csatlakozott új tagállamok egyes közigazgatási szintjeit közelebb hozta egymáshoz úgy a döntéshozatali, mint az uniós jó tapasztalatok (best practices) értékelését és átvételét illetően. (Panorama, 2010) A partnerség kérdésével az Európai Parlament A6-0356/2008-as számú, 2008. szeptember 17-én közzétett jelentésében is foglalkozott. Ebben egyebek mellett arra hívta fel a figyelmet, hogy ha a polgárok érdekei kerülnek a középpontba, akkor az egyes szintek közötti (állami, regionális és helyi hatóságok) hatásköri és költségvetési megosztás elősegíti az együttműködést, közvetve növeli a hatékonyságot. Természetesen ez az együttműködés nem koncentrálhat csak és kizárólag a közhatóságokra, további szereplőként bevonhatók gazdasági és szociális partnerek. A partnerség elvének érvényesülése elősegítheti a legitimitást, az átláthatóságot, a pénzeszköz felhasználása révén előnyöket és hozzáadott értékeket teremthet a kohéziós politika végrehajtása terén, továbbá a partnerek az operatív programokban való intenzív együttműködése révén a területi sajátosságok és szükségletek, valamint kihívások jobban megfogalmazhatóakká válnak. Közvetve a regionális gazdaság növekedéséhez, valamint a regionális egyenlőtlenségek csökkenéséhez vezethet a partnerség, elősegítheti a hatékony kormányzást a megfelelő területfejlesztés által. A Parlament javaslatot tett a Bizottságnak a partnerség elvének

végrehajtásában tapasztaltakról a nemzeti stratégiai referenciakeretek és az operatív programok kidolgozásában. (EP jelenés, 2008.09.17.)

A *programozás* elve, azaz a fejlesztési stratégiák közös partnerségen alapuló kidolgozása, a fejlesztések időbeli ütemezésének összehangolása az Unió regionális politikájának egyik sarokköve. A programozás az egyes szereplők által kitűzött célok rendszerét foglalja magába. Bennük öltenek testet a stratégiai célkitűzések a konkrét akciók megfogalmazása, a kivitelezők hozzárendelése, a felhasználható források megjelölése, a megvalósítás ellenőrzése által, valamint a monitoring tevékenységnek köszönhetően mérhetők a megvalósítás során elért területi hatások. A programozás célorientált folyamat, a lépések szigorú sorozata követi egymást benne célkitűzéstől megvalósításig. Segítségével lehetővé válik a rendszerezés, a források áttekintése, az időbeli ütemezés, valamint az ellenőrzés. A területfejlesztési koncepciók és az azokra épülő programok kimunkálása a 90-es évek második felére datálható. E programok nagy hiányossága az egymásra épültség elmaradása. A különféle szintek kötött nem léteztek kapcsolatok, az egyes viszonylatban nem harmonizálnak egymással, párhuzamosságok jelennek meg.

A *koncentráció és az addicionalitás* elve sok feladatot ró az egyes területfejlesztésben érintett szereplőre. A fejlesztésre szükséges forrásokat az Unió nem biztosítja teljes egészében, ahhoz az egyes szinteknek, vagy éppen a szereplőknek maguknak is hozzá kell járulniuk, azaz szükség van saját forrásokra is, a támogatások kiegészítésre szorulnak. A cél tehát egyrészt összefogni a forrásokat (koncentráció), másfelől pedig mérsékelni kell a párhuzamosságokat, csökkenteni a pazarlást, elaprózottságot. Országos szinten számos alap áll rendelkezésre közvetlenül, vagy közvetetten területfejlesztési célokra, ugyanakkor ezek nélkülözik a területi elvet, azaz kimondottan ágazati célok megvalósítását szorgalmazzák. Az alapok egy része nem került decentralizálásra, azaz a területi egységek nem, vagy csak alig kapnak lehetőséget a szabad felhasználásra. Egyes alapok esetében a dekoncentráció elve érvényesül, amikor az egyes ágazatok leosztják területi egységekre az egyes forrásokat, de azok felhasználásában már a központi érdek érvényesül a területi szerveken keresztül. Nem, vagy csak csekély mértékben történik meg az alapok közötti egyértelmű koordináció a párhuzamosságok kiküszöbölése érdekében. A területi szinten rendelkezésre álló források esetében az elaprózottság érvényesül ugyancsak a koordináció hiányosságaiból adódóan.

Az Európai Unió regionális politikájának gyakorlata arra épül, hogy fejlesztési programokat támogat, amelyek:

1. Az adott térségek jövőbeli célkitűzéseire épülnek, azok részét képezik
2. Meghatározott fejlesztési célokat, azok rendszerét jelöli ki
3. Önálló költségvetéssel rendelkeznek
4. A partnerek egyetértésén alapulnak

Az egyes programok két irányból indulhatnak el; országos, vagy regionális szinten, valamint közösségi szinten. Az országos szinten kezdeményezett programok a tagállamok, vagy azok régióinak területfejlesztési terveire, vagy egységes programozási dokumentumokra épülnek, ezeket az Unió Bizottsága fogadja el előzetes egyeztetéseket követően. Ezek az egyes tagállamok által megfogalmazott nemzeti fejlesztési tervek (NFT), melyek tartalmazzák a prioritást élvező intézkedéseket, a szükséges támogatási összegeket, a várható eredményeket, illetve egyéb, a megvalósítás eredményességéhez szükséges technikai elemeket.

A térségi fejlesztési stratégiájába foglalt célok alapján a térségek gazdaságának és társadalmának szereplői (helyi önkormányzatok, szövetségek, gazdasági egységek, kamarák stb.) dolgozzák ki a programot. A program mindazon lépéseket tartalmazza, ami szükséges a célok megvalósításához, részletesen taglalja a forrásokat, azok összetételét, időbeli ütemezését. Az országos és regionális szervek bírálják el a programokat, egyúttal további nemzeti, országos, vagy regionális forrásokat jelölnek meg a célok eléréséhez. A programot közvetlenül vagy az illetékes országos és regionális szerveken keresztül lehet az Európai Unió Bizottsághoz benyújtani, a megvalósításban pedig a program elfogadását követően az illetékes országos, vagy regionális szervek vesznek részt. A támogatás fontos elemeként a monitoring bizottság ellenőrzi a végrehajtást. A bizottságban a régió, az országos szervek és az Európai Unió Bizottságának képviselői foglalnak helyet.

A programok kidolgozása – beleértve az önálló kezdeményezést, illetve más szereplők részvételre való ösztönzését is – aktív részvételt és jelenlétet igényelő tevékenység. További elengedhetetlen feladat a fejlesztési programok összehangolása horizontális szempontok alapján. A döntési folyamatban a helyi szint gyenge képviselettel rendelke-

zik, a regionális tanácsokban való képviseletének jelentősége is lecsökken, ahogy a magasabb, uniós döntéshozatali szinthez jutunk.

Az Európai Unió regionális politikája számít a régiók részvételére, a szubszidiaritás és a decentralizáció az Unió regionális politikájának elsődleges alapelvei, hiszen az integráció ezek segítségével nem csak azt érheti el, hogy a helyi szintek felelőssége növekszik, hanem azt is, hogy minél több helyi, regionális-szintű elképzelés (igény) s egyben erőforrás jelenjen meg, aktivizálódjon. A helyi szintek szerepe a közvetítésben mutatkozhat meg. Az eredményesség tekintetében fontos a helyi fejlesztési koncepciókat, stratégiákat összhangba hozni a regionális jövőképpel, jól kidolgozott programok hiányában az egyes, a forrásokért vívott versenyben egymás vetélytársaiként fellépő régiók csak így érhetnek el sikereket. Az uniós regionális politikája arról is szól, hogy hogyan lehet és kell részben települések között, részben területi egységekben (megye, régió) és azoknak a területfejlesztési szereplőivel az együttdolgozást kialakítani. A sikeres akciók mindig a vertikális (település, kistérség, megye, régió) és a horizontális alapon szervezett partnerkapcsolatokon alapulnak. (Rechnitzer, 1998) Az Európai Unió területfejlesztési politikája elsősorban a régiók szerepvállalására alapoz. A tagállamok régióinak működésében a közös nevező a legfontosabb gazdasági-társadalmi problémák kezelésének adott régió területén történő koncentrációja, gyakran az adott tagállam ágazati politikáinak problémáival együttesen. A regionális kormányzat szerepe abban is megmutatkozik, hogy ne csak komplexen szemlélje a stratégiából adódó feladatokat, hanem térjen ki a kisméretű beruházásokra, projektekre, eredményesen vegye fel a harcot a munkanélküliséggel szemben éppúgy, mint a környezetszennyezés problémáival. (Szczerski, 2001) A fentiekből adódóan akkor tűnik sikeresnek egy tagállam, s annak regionális szintű képviselete Brüsszelben, ha megvalósul egyfelől az *emancipáció*, azaz a regionális szint a központi kormányzatival hasonló szintű képviseletre, szerepvállalásra kap lehetőséget. Ezáltal megnövekedhet a helyi szint politikai súlya, lehetőség nyílik nemzetközi, vagy országon belüli régiók közötti együttműködésre, s regionális szintről is elszámoltatható-vá tehető az állam, a központi kormányzat. Ugyanakkor figyelmet kell szentelni a kompetenciák elosztására is beleértve a regionális, vagy helyi szint szerepének megnövekedését, valamint a beleszólását a közpénzek felhasználását tekintve. Egy uniós tagállam sikeressége egyebek mellett a nemzetközi együttműködésre való képességében mutatható ki, mely az adott állam lakossága számára a szükségleteik mind teljesebb kielégítését

hivatott szolgálni. (Szczerski, 2001) Ebből a szempontból különös jelentősége van a regionális érdekképviselet megvalósulásának, s ebből következően a régiós források fogadására való alkalmasságának. Lengyelország esetében a régiók (vajdaságok) önállóvá válása némileg korlátozott, ugyanakkor erősíteni kell a regionális és a központi kormányzati szint közötti együttműködést, valamint a feladatmegosztást az egyes szintek között.

Szczerski megállapítása szerint ma Európában egy államot elsősorban nem a regionális struktúra mentén történő szétesés veszélye fenyegeti, hanem az állam szerepének marginalizálódása. Ezt a különböző gazdasági és társadalmi intézmények, szervezetei is előidézhetik. További vitát eredményezhet annak a kérdésnek eldöntése, hogy mit és hogyan kell Európának képviselnie; a régiókat, vagy a nemzetállamokat. Ez a regionális képviseleti szint szereplőire ró ki feladatot; fel kell mérniük a nemzeti kormányok felelősségét még abban az esetben is, ha a legtöbb döntésnek közvetlen hatása regionális szinten jelenik is meg. A közös Európa építésénél a köz szerepvállalásának növelése a legfontosabb cél, de mérlegelni kell azt a lehetőséget, esetleg veszélyt is, hogy a regionális szerepvállalás erősödésével sérülhet az egyes nemzetállamok szuverenitása. Ennek felmérésére a legalkalmasabb mód a szuverenitást jelképező attribútumok áttekintése, azaz költségvetési és monetáris politika, katonapolitika, külpolitika, azaz mindazon területek, amelynek nemzeti szint alá történő helyezése esetlegesen hátrányosan módosítaná annak jelentőségét. Szczerski szerint átadván helyét valami másnak éppen a nemzeti identitás kárára. Ha ugyanis túl sok regionális szereplő lép színre, az állam óhatatlanul veszít szervező erejéből, a versenyképesség által keltett feladatok megoldásának hatékonyságából, amely ugyancsak káros következményekkel járhat az adott tagállamok lakosságára nézve.[40]

[40] Szczerski aggódó sorait a valóság 2008. őszén némileg felülírta. A pénzügyi válságból gazdasági válságba torkolló jelenség éppen az állami szerepvállalás fontossága felé tolta el a hangsúlyt.

6. A TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZÁS ELVEI ÉS A RÉGIÓK

6.1. Az Európai Unió elvei

Az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusára vonatkozóan három különböző modell vázolható fel; a realista, illetve liberális intergovernmentalista (Szolcsányi, 2007), vagy más néven államközpontú (Trón, 2009), vagy *kormányközi modell* (Palánkai, 2005), amely szerint a tagállamok határozzák meg az uniós politikák fejlődésének iramát, és amely szerint a politikai folyamatok a kormányközi szerződések által determináltak. Ez a modell az Uniót olyan rezsimként írja le, amely hatékonyabban vesz részt a kormányközi alkudozásokban, miközben a vezető politikusok jelentősége is felértékelődik. (Palánkai, 2005) Ebben a modellben az európai intézmények csak korlátozott jelentőséggel bírnak, miként a nemzeti szint alatt szereplők is csak marginális lehetőséghez jutnak az európai döntésekbe való beleszólás tekintetében. Ha képesek is elérni valamilyen eredményt, vagy hatást a döntéshozatalra vonatkozóan, azt csak a kormányukra tett befolyásuk által teszik. A második megközelítés a *szupranacionális*, más néven nemzetek felettiségi modell, mely azt hangsúlyozza, hogy az Európai Unió hatékonnyá kívánja tenni a nemzetek feletti politikát.[41] Ezen értelmezés szerint az integráció szupranacionális jellegű, de ez nem zárja ki azt, hogy a tagállamok központi szereppel bírjanak a döntéshozatalban. A nemzetek felettiség nem jelenti egyszersmind a nemzetek nélküliséget (Szolcsányi, 2007). A harmadik döntéshozói modell a *többszintű kormányzás (multi level governance, MLG)*. Ebben a megközelítésben hangsúly arra helyeződik, hogy a politikai folyamatok a kormányzás különböző szintjein formálódnak és

[41] Ez a felfogás egy több évtizedes vitát is magába foglal, melynek középpontjában a nemzetállam, kontra világkormány, globalizáció, kontra helyi érdekek képviselete szerepel. Az európai fejlődésben a nemzetállam a területi joghatóságra épül. Míg a tradicionális közösségeket általában vagy a törzsi érzés, vagy a vallás, vagy épp az erő tartotta egyben, a modern nyugati civilizáció viszont - történelmileg egyedi módon - az állampolgári jogokra és kötelességekre alapozódik. Az összetartozást az a felismerés határozta meg, hogy az adott terület jelenti a hazát: azt a biztonságos, törvények kormányozta és védelmezte helyet, amelyet a"magunkénak" tudhatunk. A II. világháború utáni történelem a nemzeti eszme iránti ellenségességet és a szupranacionális kormányzás utáni vágyat oltotta be az európai elitbe, ami nem biztos, hogy az állampolgárok által is támogatott nézőpont. A második világháború tanulságai alapján az európai értelmiség köreiben megerősödött az a meggyőződés, hogy a föderáció az egyetlen út a tartós béke biztosítására. A nemzetállamok elvesztették létjogosultságukat, miután nem képesek garantálni polgáraik politikai és gazdasági biztonságát. (Palánkai, 2005) Az Európai Unió esetében kérdéses, hogy kialakítható-e egy újfajta prepolitikai hűség, hiszen ehhez olyan kulcstényezők hiányoznak, mint a közös nyelv, a közös vallás és a közös szokások. Az EU szkeptikusok egyik vesszőparipája az a feltételezés, mely szerint az EU a realitásokkal nem számolva viharos gyorsasággal veri szét a területi joghatóságot és a nemzeti hűséget, vagyis mindazt, ami a felvilágosodás óta "az európai legitimáció alapját" alkotta. (Scruton, 2005)

működnek. A többszintű kormányzás jövőjével kapcsolatban az Európai Bizottság 2001. júliusában Fehér Könyv-et tett közzé az „Európai kormányzás” jövőbeni reformjáról. Ebben a „jó kormányzás” öt alapelvét fogalmazták meg; nyitottság, részvétel, elszámoltathatóság, hatékonyság és koherencia. Fő célként a politikák hatékonyságának növelését és a polgárokhoz való közelebb jutást fogalmazták meg (Palánkai, 2005). A többszintű kormányzás során a szuverenitás alkotmányos alapjai változatlanok maradhatnak, és a nemzetállamok továbbra is alapvető egységeket képeznek, ugyanakkor kihívást jelent az államok funkcionális és működési autonómiájával szemben a döntések megosztásán és a politikák megosztott gyakorlatán keresztül. A többszintű kormányzás esetében a központi kormányzatok nem rendelkeznek a döntéshozás monopóliumával. E felelősségben közösen osztoznak a Bizottsággal, valamint a helyi és regionális szereplőkkel, akik az új kihívásnak eleget téve mobilizálhatók és hajlandók mobilizálódni.

A többszintű kormányzás megközelítés képviselői:

1. Elfogadják és elismerik a központi kormányzatok fontosságát az EU politikaalkotási folyamatában
2. Szerintük is vannak erősebb és kevésbé erős szubnacionális szereplők
3. A különböző politikai szektoroknak eltérő fontosságuk van a politikaalkotási folyamat egyes lépcsőin (Trón, 2009).

A multi level governance elnevezés G-je kormányzásra és nem kormányzatra utal, azaz sokkal inkább a döntéshozatal, az irányítás rendszere áll a szemlélet középpontjában semmint a szereplők által a rendszerben betöltött szerep (Szolcsányi, 2007). Az irányzat megszületését az a feltevés motiválta, mely szerint az állam hatalma bizonyos fokig erodálódik, s napjainkra már nem látszik igaznak az a kijelentés, hogy a szuverén nemzetállam lenne a nemzetközi rendszer egyetlen kiemelkedő fontosságú szereplője. Ez az álláspont legalább annyira fontosnak tartja a nemzetközi szervezetek, a szubnacionális entitások és a globalizáció által egyre nagyobb befolyást szerző transznacionális vállalatok működését. E szerint az államok egyre csökkenő eredményességgel tudják ellenőrizni a saját területükön zajló folyamatokat. A kormányzatok jövőbeni szerepvállalásának esélyei sem egyértelműek. A többszintű kormányzás lényege abban rejlik, hogy szem előtt tartható az az elv, mely szerint más-más kérdések más-más szinteken dőlhetnek el. Az állam mozgástere nemcsak felülről, hanem alulról is behatárolt. Ez a szupranacionális szint mellett a szubnacionális szintnek is nagy jelentőséget tulajdonít.

A régiók és egyéb állami szint alatt szereplők autonómiájának növekedése más-más motivációból és eltérő módon ment végbe az egyes országokban, ami nem járt kompetencia átruházással a központi hatalom irányába, sőt a tagállamokban a decentralizáció folyamata volt jellemző. A Maastricht-i megállapodás során létrejött Régiók Bizottsága által a regionális érdekek közvetlenül is megjelenhettek az integráció döntéshozatali megállapodásaiban.

Az Európai Unió Régiók Bizottsága 2009. májusában adta ki a többszintű kormányzásról szóló fehér könyvet. (www.cor.Europa.eu) Az ebben foglaltakban megerősítik a többszintű kormányzásba vetett céljukat, mely a megfogalmazottak szerint több szempontból is fontos: „A többszintű kormányzás ugyanis az Európai Unió alapvető politikai célkitűzéseit szolgálja, melyek: a polgárok Európája, a gazdasági növekedés és a társadalmi fejlődés, a fenntartható fejlődés és az Európai Unió nemzetközi szereplőként betöltött szerepe. Erősíti az Európai Unió demokratikus dimenzióját és növeli folyamatainak hatékonyságát….” vertikális és horizontális dimenzióval rendelkező dinamikus folyamat, kiegészíti az Európai Bizottság 2001-ben az európai kormányzásról szóló fehér könyvben a jó kormányzásról írottakat, úgy mint: nyitottság, részvétel, felelősség, hatékonyság és összhang. Megvalósításának alapja a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása, azaz a különböző hatalmi szintek hatáskörei és az azok közötti interakció. A fenti elvek betartása mellett az alapjogok védelme is kiemelkedő jelentőséggel bír; ezek közé tartoznak a regionális és helyi autonómia, valamint a sokszínűség tiszteletben tartásának kérdései. A többszintű kormányzás hatékonysága a Régiók Bizottsága és az Európa Tanács helyi és regionális hatóságai közötti együttműködésen alapszik, a regionális és helyi közösségek célkitűzéseinek az Európai Unió stratégiájába való beintegrálása a folyamat elengedhetetlen része. Gyakorlatban ez a regionális és helyi önkormányzatok hatásköreinek erősítését jelenti a közösségi politikák kidolgozásának és végrehajtásának megkönnyítése végett. A fehér könyvben javasoltak alapján a közös célok eléréséhez szükséges a többszintű kormányzás valamennyi intézménye közötti együttműködés fontosságát hangsúlyozzák. Az Európai Parlament 2008. szeptemberében megfogalmazott „A nemzeti és regionális szintű kormányzásról és partnerségről, valamint a regionális politika terén projektek megalapozásáról” szóló jelentésében a többszintű kormányzás erősítésére hívja fel a figyelmet. Álláspontjuk szerint ez leghatékonyabban „alulról felfelé irányuló” megközelítésre lehet alapozni. Ehhez az egyes szinteken elhe-

lyezkedő hatóságok közötti párbeszédre van szükség elsődlegesen. A kohéziós politika decentralizálása, a partnerség és a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása mellett szükség van megfelelő jogi háttérre is, valamint a Strukturális Alapok kezelését illetően költségvetési intézkedésekre is. A Strukturális Alapok kezelésébe be kellene vonni a regionális és helyi hatóságokat is, de elengedhetetlenül fontos a szerepük az operatív programok kidolgozásában, végrehajtásában is. Az Európai Parlament álláspontja szerint a területfejlesztési politikát nem lehet egyetlen közigazgatási szinthez kijelölni, hanem a már futó, vagy előkészület alatt álló projektekből szerzett tapasztalatokból kiindulva célszerű döntést hozni. A kormányzásra vonatkozó javaslatuk arra irányul, hogy mind a regionális, mind pedig a települési szintű fejlesztési politikának integráns részét kell képeznie a fejlesztési stratégiának, s ügyelni kell arra, hogy az egyes politikák egymást ne akadályozzák. A földrajzi és igazgatási határok gyakran nem azonosak annak területnek a határaival, amelynek közlekedési, oktatási, lakhatási és egyéb problémái megoldásra várnak. Ezért is kell a polgárok igényeit messze menőkig figyelembe venni a fejlesztési programok hatáskörét és területi felelősségét illetően. Az Európai Unió szerepe a kohéziós politikában betöltött ösztönző szerepben mutatkozik meg, mely egy gyakran centralizált, mégis a földrajzi vagy akár ágazati megosztottsággal jellemezhető rendszertől a kormányzás egy olyan rendszer felé halad, amely több szinten is egyre inkább integrált. Az európai intézmények ösztönözhetik a jobbítási folyamatot a kormányzás minden szintjén, legyen az közösségi, nemzeti, regionális, vagy helyi. Fontos hangsúlyt helyezni a helyi hatóságokkal és lakossággal való szoros együttműködésre, illetve a partneri kapcsolatok kiépítésére. A Strukturális Alapok kormányzásának egyik kulcsfontosságú elve a partnerség elve.

6.2. Lengyel tapasztalatok és kihívások

Lengyelországban a többszintű kormányzás átvétele több akadályba ütközött. Ezek egy része az egykori szocialista rendszer olyan öröksége, mint például a túlzott államközpontúság. Általánosan elfogadott az az álláspont, mely szerint a rendszerváltás és az átalakulás sikerességét nagyban meghatározzák az egyes országok történelmi fejlődésbéli különbségei, illetve a korábbi években (akár évszázadokban) kialakult Közép-Európa-Nyugat-Európa közötti kapcsolatok mélysége és intenzitása. Hasonló jelentőséggel bír az 1990-es években lezajlott átalakulás „spontán, vagy szervezett” jellege is (Szczerski, 2004). A többszintű kormányzás előfeltételeit és a kihívásokat összegezve

megállapítható, hogy Lengyelországban a szereplők tapasztalatlansága, az egységes elvek hiánya, valamint a résztvevők közötti együttműködés hiányosságai nagymértékben nehezítették a nyugati minták átvételét. A szereplőknek az alábbi kihívásokkal kellett szembenézniük:

1. Hídépítés – az egyes szereplők és intézmények között
2. Kapuépítés – a többszintű kormányzati rendszer és a külvilág közötti szűrő
3. Szereplők kiválasztása – akik a többszintű kormányzásban partnerek lehetnek.

A fellépő nehézségek között elsődlegesen az ún. *teleológiai szakadék* említhető meg (Szczerski, 2004), vagyis az egységes értelmezés terén tapasztalt hiányosságok. Az 1990-től zajló reformfolyamat önmagukban racionálisnak bizonyult döntések sorozata volt, de mivel a célok is egymásnak ellentmondóak voltak, nem alakult ki egységes álláspont az állam jövőbeli szerepét illetően. A reformfolyamat alárendelődött a gyakori kormányváltásnak, a közigazgatási reform kérdése túlságosan átpolitizálódott. Az egymást váltó kormányok eltérő módon értelmezték az állam jövőbeli szerepét, a politikai és gazdasági változások közepette betöltött helyét, s ez önmagában gátolta a többszintű kormányzás eszméjének elterjedését. A különböző vélemények legmarkánsabban az alkotmánymódosítás céljából lezajlott vita keretében kerültek felszínre. További akadályt jelentett a „felülről történő reformok, vagy alulról szerveződő forradalom”[42] kérdés értelmezésbeli különbsége. Hozzá kellett látni a decentralizálás folyamatának megvalósításához és az állam feladatkörének átértelmezéséhez is, ez pedig felszínre hozta az állammal szembeni elvárással kapcsolatos ellentmondásokat. Vita volt a tekintetben is, hogy a kívánatos cél az együttműködő, partner, vagy hagyományos jóléti állam legyen. Ez utóbbi a rendszerváltás előtt, s azt követően is igen ingatag gazdasági lábakon állt, amely nem volt képes megfelelő szinten közszolgáltatásokat nyújtani, ugyanakkor nem állt szándékában visszaadni az eddigi feladataiból sem. Ez vezetett ahhoz az állapothoz,

[42] A magyar nyelv nem igen tudja hűen visszaadni ezt az angol szójátékot, melyben a reform és a revolution (forradalom) szó keveredik. Valójában ez a Timothy Garton Ash által kreált szóösszetétel fejezi ki leginkább a reform által elkötelezett egykori állampárti politikusok és szakemberek szűk köre által „felülről”, illetve a „nép”, vagy a korábban nem létező, a rendszerváltásra megerősödő civil szervezetek által „alulról” érkező javaslatok tárgyalás útján történő „összefésülése”. (Ash, 1990, illetve, Frentzel-Zagórska, 1993)

amit Szczerski úgy jellemez, hogy „az állam saját maga ellen játszott” (Szczerski, 2004).[43]

A többszintű kormányzás megvalósítása feltételezi az állami kompetenciákról szóló döntést. A rendszerváltás körüli időszakban az állam volt még a legfontosabb szereplő, s az államapparátus is igen kivételezett helyzetnek örvendett. A másik akadályt a lakosság állampolgár-fogalmának értelmezése jelentette, a közügyekben való részvételi hajlandósága. A többszintű kormányzás egyik elengedhetetlen feltétele az aktív szerepvállalás, ami a rendszerváltás utáni egykori szocialista országok társadalmának egyik közös hiányossága. Lengyelországban ez a politikusok és a politikai pártokkal szembeni elégedetlenségben figyelhető meg; ti. a lakosság nem tekinti őket közvetítőknek. A politikai vezetésben tapasztalt hiányosságok tovább fokozhatják az ellenszenvet, amelynek egyik lehetséges következménye a passzivitás. Harmadik akadályként a közügyek átláthatatlansága sorolható fel. Ez nehezen vethető egybe az információ szabadságának elvével, de a felülről irányított reformok (refolution) általánosnak tekinthetők az egykori szocialista országokban.[44]

A rendszerváltással sem sikerült felszámolni néhány, az előző rendszerből Lengyelországra átörökített problémát. Ezek egyike az *állami újraközpontosítás* kísérlete, mely Szczerksi szerint az előző évtizedekben felhalmozott problémahalmaz átörökítését vonhatja maga után. További gondot jelentenek a közéletben *résztvevők ellenőrizhetőségével és elszámoltathatóságával* kapcsolatos hiányosságok. Ez nem egyszer vezet ún. „maffia-típusú” megoldásokhoz, amikor a korábban pozícióban lévő szervezet, vagy politikai csoportosulás saját érdekeinek védelméért a jog által nem támogatott módszerekhez folyamodik. Olyan zéróösszegű játszmában érhet véget, ahol verseny híján csak egy-egy győztes kerülhet ki, a résztvevők köre pedig igen széles; lehetnek orvosok, ügyvédek, de a gazdaság számos szférájából érkezők is. Ha az állam szemet huny az ilyen próbálkozások felett, a demokratikus átalakulást hátráltathatja. A harmadik negatív elem az *állam kommercializálásának* kísérlete, ami a menedzserializmus sajátos posztszocialista átértelmezése. Ennek tipikus esete, amikor közpénzek felett rendelkező

[43] Azaz a pozíciójából nem akart veszíteni, a feladatainak ellátásához pedig nem állt rendelkezésre elegendő forrás. Ördögi kör, melyből az egykori szocialista országok nehezen lábalnak ki.

[44] Sőt, ha az egykori történelmi „peremvidék/félperiféria”, melybe Közép-Kelet-Európa is beletartozik, utóbbi két-három évszázadára tekintünk vissza, megállapítható, hogy a reformok túlnyomórészt „felülről jövők”, uralkodó által irányítottak voltak.

ügynökségek parlamenti kontrol nélkül végzik tevékenységüket. Ezt a gyakorlatot *politikai kapitalizmusnak*, vagy a *közszféra kapitalizálódásának* is lehet nevezni. (Szczerski, 2004) Az előbbi fogalom a gazdasági rendszerváltáshoz, a privatizáció folyamatához köthető, amikor az egykori állampárt fontos tisztséget betöltő szereplőin keresztül játszható át magánkézbe az egykori állami tulajdon. Ők azok, akik az információ birtokosai, míg a második esetet, azaz a közszféra kapitalizálódását Szczerski a politikai és gazdasági érdekcsoportok „kolonializálásának" nevezi. A rendszerváltás további problémája a korrupcióban keresendő, ami a gazdasági kapcsolatok tág értelmezésétől a szürke zónáig terjedhet. Ezek életképességét nagyban befolyásolják a jogi hiányosságok.

Ha összegezni kívánnák azt, hogy milyen feltételek szükségesek Lengyelországban egy hatékonyan működő többszintű kormányzati rendszer kialakításához, az alábbi javaslatok fogalmazhatók meg:

1. A résztvevő partnerek legyenek tisztában minden kormányzati szint működésével, feladatköreivel.
2. A tervezési folyamatban résztvevő szervezetek, valamint a közhatóságok közötti kapcsolati háló kiépítése elengedhetetlenül szükséges. Ez magába foglalja a szerződések körét, beleértve a központi kormányzat és az alsóbb szintek között létrejötteket is, de fontos, hogy a kapcsolatrendszerek mindenkor függetlenek maradjanak a kormányzattól.
3. Mindkét partner (központi kormányzat és az alsóbb szintek) részéről elvárható, hogy hatékonyan vegyen részt az együttműködésben és az esetleg szükséges reformok kidolgozásában. Mindez azt a célt szolgálja, hogy minél jobban megfelelhessenek az új szerepkörüknek.

Szczerski mindezek elérését egy újabb államreform véghezvitelén keresztül látja elérhetőnek. Ez az államreform magába foglalná az egyes szintek feladatköreinek újbóli definiálását, beleértve az egyes gazdasági, és társadalmi hálózatok részvállalását is. Mindehhez, a partnerség elmélyítéséhez, kiemelt jelentőségűnek tartja a megfelelő jogi keretek kiépítését. Ez akár új szervezetek felállítását is magával vonhatja, de lengyel szemszögből a legfontosabb tennivaló a szubszidiaritás, az átláthatóság és a partnerség erősítése, hiszen ezek az elvek a gyakorlatban az állampolgárok javát szolgálják.

II. LENGYELORSZÁG TÉRFEJLŐDÉSE

1. LENGYELORSZÁG EURÓPA TÉRKÉPÉN

A politikai, társadalmi és gazdasági határok a tér természetes felosztását követő lépésként alakultak ki. Ezt követően jöttek létre Európában a gazdasági, politikai hatalom által szétválasztott birodalmak, fejedelemségek diszkontinuitást eredményezve a természetesen szerveződő társadalmi tér számára. (Gorzelak, Jałowiecki, 2002) A gazdasági növekedés, az emberiség természettől való függetlenedése felgyorsították a fizikai határok lebontásának folyamatát. Ez az állítás az ezredfordulón ismertté vált „földrajztudomány vége" (End of Geography) fogalommal van összefüggésben, mely értelmezés éppen a globalizáció, a távolságtól és ez által a fizikai határoktól függetlenedő emberiség társadalmi expanzióját volt hivatott alátámasztani. A kulturális jellegzetességek uniformizáltsága, a mcdonaldizáció, a tömegkultúra megjelenése a modern világpolitikai és nemzeti törésvonalait igyekszik mérsékelni. A politikai és gazdasági integráció, azaz maga az Európai Unió létrejötte és létjogosultsága – Gorzelak és Jałowiecki szerint az egyik legeklatánsabb példa –a politikai határokat, mint a személyek, a tőke és az áruk szabad mozgását akadályozó tényezőket szorítja háttérbe. A második világháború végétől számított három évtizedére esett a nyugati demokráciák virágkora, melyet Európában a gyors gazdasági felzárkózás, a meglévő fejlettségbeli szakadékok mérséklődése jellemzett, noha azok továbbra is fennmaradtak, mint ahogy Európa politikai megosztottsága is fennállt.

Lengyelország Európán belüli elhelyezkedését, hovatartozását tekintve nincs egységes álláspont, amiben megegyezés tapasztalható, az az ország Kelet és Nyugat közötti területéhez való sorolása. A kontinens határait illetően is különböző elméletek ismertek, közös álláspont inkább a kontinens keleti határait illetően tapasztalható. Gorzelak értelmezésében a területi elhelyezkedés mellett a valós és a megélt idő is jelentős szerepet tölt be. Meglátása szerint a kontinensen éppen a fejlettségbeli szakadékokból adódóan párhuzamos idősíkok léteznek; mivel Európa egyes területei eltérő fejlettségbeli mutatókkal rendelkeztek, egyidejűleg több évszázad életkörülményei vannak jelen. Erre jó példa az ezredforduló Nyugat-Európája, mely már a 21. században él, valamint a Balkán népei közötti különbség. Nagy részük még az ezredfordulón is a nemzetté válás 19. szá-

zad eleji stádiumában volt, olyan nagyfokú elmaradásban, amely esetében a modernizációs szakadék mérséklődésének csökkenésére való esély szinte lehetetlen. Ez a fennálló területi és időbeli fejlettségbeli különbség a gyökere annak a konfliktusos helyzetnek, amely nem csak a benne rejlő társadalmi értékrendbeli különbségekben, hanem a társadalmi érdekek ellentmondásaiban is megfigyelhető.[45] A „többidejűség" (vagy párhuzamos idejűség) azonban nem csak egyes országok között figyelhető meg, hanem országhatáron belül is. Különösen igaz ez az állítás Kelet-Közép-Európa térségére, Prága, Varsó, vagy Budapest lakosságára. Ők azok, akik életkörülményeiket tekintve a 21. század emberei, míg az ország lakossága egyes elmaradott területeken akár két évszázaddal korábbi körülmények között él. Ez a kontinensünkön tapasztalható térbeli és időbeli ellentmondás, mint kiindulási pont további kihívást jelenthet a fejlesztéspolitika számára,[46] nagy mértékben megnehezítvén a kiegyenlített fejlődésre való törekvést

A világosan kivehető politikai határok mellett léteznek az úgy nevezett láthatatlan belső határok, melyek méltán tartanak számot érdeklődésre a közgazdászok és a szociológusok körében. Ezek azok a határok (vagy nevezhetjük törésvonalaknak is), melyek olyan területek között állnak fenn, ahol szembeötlők a területi egyenlőtlenségek, vagy a szomszédos közösségek közötti különbségekre mutatnak rá.

Európa keleti határait illetően tehát nagyjából egységes az álláspont (Huntington, Gorzelak, Illés) a kontinens belső választóvonalairól, azok helyéről azonban eltérő vélemények fogalmazódtak meg. Keleti véget illetően Gorzelak „arany függöny" teóriája, mely nagyjából a keleti és nyugati kereszténység elterjedését vizsgálva osztja fel Európát, egybevág Huntington gótikus és román kori stílus megjelenésbeli lehatárolásával, alapvetően a Tiszát és a Visztulát tekinthetjük a két határfolyónak, melyek a stílusjegyek továbbterjedésének is gátat szabtak.[47] Az ezektől keletre elhelyezkedő vidék már inkább Kelet-Európához sorolható, míg a folyóktól nyugatra eső rész Közép-Európa részét képezte.

[45] Értelmezésükben ez a szakadék vezetett a harmadik évezred – szerencsére nem az egész kontinensre kiterjedő – polgárháborújához az egykori Jugoszlávia területén. Míg az európaiak az emberi jogok védelméért harcoltak, a szerbek és az albánok küzdelme olyan törzsi viszályokhoz vezetett vissza, melyek a középkorban voltak jellemzőek.
[46] Különösen abban az esetben, ha a felzárkózást, az egy szintre hozást tűzik ki célul.
[47] Azaz a románkori és a gótikus stílus megjelenése tekinthető választóvonalnak.

Lengyelország e felosztást tekintve azon ún. „átmeneti terület” (Gorzelak, Jałowiecki, 2002) része, melyet egyszerre értek keleti és nyugati hatások sajátos társadalmi, gazdasági és térbeli struktúrákat képezve. A fentiekkel összhangban ugyanakkor kialakultak belső törésvonalak az országon belül, melyek vizsgálata különösen akkor érdekes, ha a történelmi múlt béli határváltozásokat, határkiigazításokat, valamint népességmozgásokat is figyelembe vesszük. A múltban gyökerező eltérések mind a mai napig megfigyelhetőek, konkrét statisztikai adatokkal igazolhatók. A dolgozat néhány fejezete ezt a megállapítást hivatott alátámasztani.

2. A REGIONÁLIS FEJLŐDÉS TÖRTÉNELMI HÁTTERE

Lengyelország területének s határainak alakulása az elmúlt évszázadok politikai döntéseinek eredménye. Ezek nemzetközi szerződések (Szent Szövetség), vagy néhány nagyhatalom (Poroszország, Habsburg Birodalom, illetve Oroszország) megegyezésén alapultak. Közös jellemzőjük, hogy felülről, illetve kívülről, önkényes módon hajtották végre, legtöbbször figyelmen kívül hagyva a természetes földrajzi határokat.[48] Ezek közül a legfontosabb a 18. században bekövetkezett három felosztás, melynek következtében 1795-ben a Lengyel Királyság, mint egységes monarchia eltűnt Európa politikai térképéről, s vált a nagyhatalmak játékszerévé. Függetlenül attól, melyik nagyhatalom uralma alá került, egyaránt annak perifériájára szorult messze kerülve a hatalmi-döntéshozatali centrumoktól.

A regionális identitás kérdése különös jelentőséggel bír Lengyelország esetében. A közel másfél évszázadot felölelő megosztottságból, az önálló állam hiányából adódóan az összetartó erőt a vallás, valamint a lengyel nemzethez tartozás tudta biztosítani. Az országot, hazánkkal egyetemben, a kereszténység védőbástyájaként is nevezték a történelem folyamán, s valóban, a katolikus vallás és a latin nyelvű kultúrához való tartozás határokon túlmenő kohéziós erőként tudott funkcionálni. A nemesi köztársaság idején elterjedt szólás is a latin műveltséget volt hivatott kifejezni; *Polonus sum nobilis Latine*

[48] A földrajzi határ a hegységek középvonalán, a hegyvidék és síkság összetalálkozásánál húzódik, szemben a politikaival, melyek folyók, vagy mesterséges tárgyak, települések mentén jönnek létre.

loquor – lengyel nemes vagyok, latinul beszélek. Ez volt a viszonyítási pont a három felosztó birodalom lakossága körében.

Az általánosan elfogadott nézet napjaink Lengyelországát *négy nagyrégióra* osztja, melyek közül *három* a lengyel állam születése óta létezik. A 12. században jelentkező feudális széttagoltság sem tudta hosszú távon befolyásolni e területek elkülönülését; az államalapítástól uralkodó Piast-ház, valamint az őt követő, 1386 után trónra kerülő Jagelló dinasztia alatt éppúgy sikeresen megmaradt e három terület szerkezeti elkülönülése.

E középkorban és reneszánszban kialakult történelmi régió, *Nagylengyelország* /Wielkopolska/, *Kislengyelország* /Małopolska/, valamint *Mazóvia* /Mazowsze/ együttműködése évszázadokra vezethető vissza. A középkorban alakult ki az egyes területeket összekötő úthálózat, ekkortól különülnek el a gazdasági munkamegosztás kívánalmainak megfelelően az egyes vidékek és ez a térség tekinthető annak a lengyel kultúra és államiság bölcsőjének, melynek fejlődése az 1569-es nemesi alkotmányban, mint *lengyel-litván-belarusz-ukrán* "Államszövetség" megalakulásában teljesedik ki.

E három egykori történelmi régió *a felosztást követően 1795 után részben eltérő fejlődésbeli utat követett*, mint a 18-19. századi Európa három nagyhatalmának, *a Habsburg Monarchiának, a Hohenzollern birodalomnak*, majd Németországnak, illetve *a cári Oroszországnak* mintegy *határvidékei*. E határmentiség volt érzékelhető az ipari forradalom korszakában is, melyet mindhárom terület eltérő módon tapasztalt meg. Az egyes birodalmak perifériájához tartoztak és a nagyhatalmak gazdasági helyzetéből adódó különbségeknek köszönhetően eltérő módon fejlődtek. Mindhárom régióban kiépültek a nagy ipari központok, illetve vasútvonal hálózták be az egyes területeket.[49] A három birodalomba beékelődő részek lakossága eltérő politikai kultúrával rendelkezett. Míg a galíciai lengyelség a Habsburg Birodalomban autonómiát élvezett, nyelvét és vallását szabadon gyakorolhatta, nemzeti identitását megőrizhette, addig a Poroszországhoz, majd Németországhoz csatolt Nagylengyelország lengyelségének meg kellett tapasztalnia a 19. század hetvenes éveiben zajló *Kulturkampf* keretei közt jelentkező erőteljes germanizálódási kényszert, Mazóviát és környékét pedig 1864 után bekebelezte az

[49] Ez utóbbiból 1918-at követően Lengyelországnak bizonyos szempontból haszna is származott a sok egyéb probléma mellett. Ennek köszönhetően nem centrális a vasútvonala, hanem eleve többközpontú.

Orosz Birodalom. Viszonylag nagyobb szabadságot jelentett az 1815-32 között fennálló Kongresszusi Királyság is, melynek államformája alkotmányos monarchia volt. A cár által adott alkotmány liberálisnak volt tekinthető, különösen, ha összevetjük a birodalom már területein tapasztaltakkal. A cári politika az 1830-as évek elején vetett véget a viszonylagos szabadságnak; bevezették a cenzúrát, megkezdődött az ifjúsági szervezetek üldözése. A lengyel nyelv használatát az 1863-as felkelés leveréséig engedélyezték, majd egy évvel később igyekeztek az orosszal felváltani a közigazgatás hivatalos nyelvét – felemás sikerrel.

A 19. század végére Galícia egyre nagyobb autonómiára tett szert, ami működő parlamentet, felsőoktatást, virágzó lengyel irodalmi-kulturális életet jelentett – Lwów (Lemberg) központtal[50]. A nemzeti nyelv, mint identitásképző eszköz sajátos helyzetbe került az osztrákok által birtokolt területen. A háromfelé tagolódás tekintetében a nemzeti függetlenség gondolata, valamint a megosztottsággal szembeni kritika csak Galíciában tudott megfogalmazódni. A 19. század utolsó harmadának két jelentős, az orosz szférában alkotó írója, Reymont és Prus korábbi évszázadokhoz menekült irodalmi témát keresvén[51], s csak igen áttételesen értelmezhető kritikaként írásuk. A Monarchia területén, Krakkóban alkotó Stanisław Wyspiański *Menyegző* (Wesele) című, a 20. századi történelem során többször kultikus jelentőségűvé vált drámájában ellenben *megszállott makacssággal* (Bojtár, 2008) hangsúlyozta az oroszoktól való megszabadulás szükségességét, miközben Lengyelország újraegyesítését követelte.[52] Ez a viszonylagos önállóság a nemzeti kisebbségek számára is előnyös volt, itt teremtették meg a lengyel állam alapjait, nem véletlenül nevezték Galíciát „lengyel Piemontnak" (Bialasiewicz, 1999)

[50] Megkockáztathatom azt a kijelentést, hogy a viszonylag liberális Ausztriának köszönhetjük a függetlenséget, legalább is az osztrák fennhatóság alá került országrészben alakították ki a lengyelség új formáját, ott teremtették meg a hadsereg és a közigazgatás személyi hátterét… nekünk is megvoltak a magunk problémái…. Galíciában elviselhetetlen volt a parasztok nyomora, leverték a felkelő nemességet, a függetlenségre semmi remény és valahogy élni is kellett. Brakoniecki, 2003

[51] Míg előbbi Parasztok című regényével a vidéket ábrázolja realista módon, az Ígéret földje című regénye pedig a kapitalizmus születését az egykori lengyel, most orosz szférához tartozó városban, Łódzban kiemelve három nemzetet, mint a tőkés modernizáció szereplőit, a lengyel nemest, a német polgárt és a zsidó spekuláns befektetőt. Prus Fáraó című világhírű regényével egyenesen az ókori Egyiptomot teszi meg regényének tárgyává.

[52] A mű 1901-ben került bemutatásra, s szigorú cenzúra hiányában azonnal nagy népszerűségnek örvendett, a szerző pedig méltán vehette át a *nemzeti bárd* szerepet az egykor emigrációba kényszerült romantikus szerzőktől.

Gazdasági téren is hatalmas különbségek mutatkoztak, mely abból adódott, hogy három eltérő fejlettségű birodalom részei voltak, amely meghatározta az ott betöltött szerepüket.[53] Galícia a Habsburg Birodalom elmaradott térségei közé tartozott, míg Mazóvia Łódź és Varsó ipari központtal egyértelműen a cári Oroszország legfejlettebb területeinek egyike volt.

Az 1918. novemberében függetlenné vált Lengyelországnak /II Köztársaság/ e régiók eltérő gazdasági szerkezetét, politikai és kulturális hagyományait kellett egybekovácsolni. A három területből úgy kellett egy működőképest létrehozni, hogy azok mind politikailag, mind pedig gazdaságilag teljesen eltérő irányba orientálódtak. A háború végeztével fellépő gazdasági válság mindenütt éreztette hatását, ekkor kellett talpra állnia az eddig orosz piacra termelő varsói és łódzi ipari központnak is. A *két világháború közti időszakban* Lengyelországban *hatalmas méretű újjáépítés* kezdődött az egységes gazdasági fejlesztés jegyében. A lengyel parlament 1938 decemberében fogadta el az 1939-1954 közötti évekre vonatkozó nagyszabású fejlesztési tervet, melynek megvalósítását az időközben kirobbant második világháború és a jaltai megállapodás következtében a szovjet érdekszféra övezetbe való betagozódás akadályozta meg. A *második világháborút követő időszakban* Lengyelország a szocialista tábor tagjává vált, amely az *extenzív iparosítás időszakát* jelentette. A nehézipar erőszakos fejlesztése volt jellemző különösen az ötvenes évekre, nagyarányú ipari beruházások kezdődtek. A régi központok mellett újakat is kiépítettek ebben az időszakban az időközben feltárt új nyersanyagokra alapozva. Egyes kisebb területeket, nem ritkán falvakat specializált ipari központokká fejlesztettek fel, melyek egy része – az egyprofilúvá válás miatt – a rendszerváltást és a Szovjetunió összeomlását követően hátrányos gazdasági helyzetbe került.

[53] Ez a különbözőség mind a mai napig érezteti hatását. A 19. században a galíciai lengyelségről összességében elmondható, hogy az Osztrák-Magyar Monarchia legfőbb támogatói voltak, a Lajtán inneni területek leglojálisabb alattvalói voltak, akik, noha 1846-ban és 1848-ban felkelést szerveztek a császár ellen, azonban az 1869-es galíciai kiegyezést követően egyértelműen a császár mellé álltak. Akik a leginkább megsínylették az idegen birodalomba tatozást, azok a Németországhoz csatolt lengyelek voltak, akik egy fejlődő gazdaságú államban gyakorlatilag semmilyen módon sem tudták kifejezésre juttatni nemzeti identitásukat. Az Oroszországhoz csatolt lengyelek az Orosz Birodalomba való tagozódás első számú haszonélvezőivé váltak - gazdasági téren. Ami a politikai és nemzetiségi jogaikat illeti, az 1831-es és 1863-as felkelést követően ezek gyakorlatilag megszűntek. Nem segítette a lengyelség helyzetét a három felosztó birodalom vallási megosztottsága sem. A protestáns németekkel, valamint az ortodox oroszokkal szemben nemcsak lengyelségüket, de katolicizmusukat is védelmezniük kellett. Nem véletlenül terjedt el a lengyelek körében a „katolicizmus védőbástyája” fogalom.

A második világháborút követően Lengyelország a területi változások következtében az eddigi három régió mellett egy újabb, viszonylag kompakt területi egységgel gyarapodott, a potsdami döntés értelmében Németország területéből kapott nyugati területtel, amely a köznapi szóhasználatban az "új terület - nowe terytorium" elnevezést viselte. A Szovjetunió közbenjárására „nyugatabbra helyezett" Lengyelország számára az elveszített keleti vidék lengyelségének ügye megoldásra váró problémává vált. A Lengyelországhoz csatolt nyugati területek lakosságának legnagyobb része eredetileg németekből állt, akik érthető módon nem akartak idegen ország területén élni. A háborút és a területi döntéseket követően már 1945-ben megkezdődött a *lakosságcsere,* az egykori keleti lengyel területekről mintegy másfél milliónyi lakosságot telepítettek zömmel az újonnan megszerzett nyugati és északnyugati vidékekre. Mintegy 800 ezer főt Nyugat-Ukrajnából, 270 ezret Nyugat-Belaruszból és közel 200 ezer főt Litvánia területéről. Így az új régió lakosságának túlnyomó többségét a keletről idetelepített lengyelség adja a mai napig, akik legtöbbször nem saját akaratukból kerültek ilyen távolra a szülőföldjüktől, az itt élő németek kitelepítése is erőszakos úton zajlott 1945 és 1949 között.[54]

3. LENGYELORSZÁG TÖRTÉNETI RÉGIÓI ÉS BELSŐ TÖRÉSVONALAI

Lengyelország legújabb régiójában, *a nyugati és északnyugati területeken* az ország többi területeihez képest igen *magas a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya,* a megszerzett területek ugyanis Németországban is döntően agrárjellegűnek számítottak. Az idetelepült lengyelség zömmel a fiatal generáció tagjai közül került ki, ennek köszönhetően itt magasabb értékeket mutatott a születések aránya, illetve a természetes szaporulat. Megfigyelhető ugyanakkor a "gyökerektől való elszakítottság", az átmeneti állapot érzése, mely abban mutatkozott meg, hogy az idetelepült lakosság kevesebb hosszú távú beruházást valósított meg, s a 20 főnél többet foglalkoztató vállalkozások állóeszközeinek állaga is messze rosszabb képet mutatott, mint az országos átlag. Ha összehasonlítjuk ezt a térséget Lengyelország többi történelmi régióival, feltűnik a *nagyvárosok hiánya,* hiszen egyedül Szczecin tartozik a több százezres lakosú települések közé.

[54] A két szomszédos ország kapcsolatának ez a döntés nem tett jót. Amíg létezett az NDK, a lakosságcserét és a lengyel nyugati, német keleti határt illetően csak a Német Szövetségi Köztársaság hallatta hangját, a rendszerváltást és Németország egyesülését követően ismét felmerült ez a probléma

A történelmi hagyományokból közvetkezően *a középnyugati és északi területek, Nagylengyelország és a gdański tengermellék magas szintű mezőgazdasági hagyományokkal* rendelkezett és a magángazdaságok jelenléte is meghatározó volt. A területre a kisebb városok és az agglomerációs övezetükbe tartozó azokat kiszolgáló falvak sűrű hálózata a jellemző. A térség két meghatározó nagyvárosa Poznań és Gdańsk.

A *délkeleti vidék -Krakkó központtal az ukrán határig- a* falusi lakosság nagy számával, illetve arányával jellemezhető. További jellegzetessége a területnek a kettős foglalkoztatási rendszer. A városban dolgozó falusi lakosság városi munkavégzés mellett lakóhelyén mezőgazdasági termeléssel is foglalkozott, mely a kis és közepes méretű városok sűrű hálózata miatt lehetséges.[55] A kettős (kétlaki) foglalkozási struktúra, a falvak és városok sűrű elhelyezkedése mellett itt a legnagyobb a magánépítkezések aránya, illetve itt található a legnagyobb számban széleskörű infrastruktúrával rendelkező falu. A falvak magas szintű fejlettségének köszönhetően e területeken aránylag kisebb a falvakból a városokba való áramlás, hiszen a mezőgazdasággal való foglalatosságot elhagyó lakosság, mely a városokban keres munkát, nem okvetlenül költözik el eddigi lakóhelyéről.

Az *ország központjában és keleti területén* található régiót közepes méretű magángazdaságok, viszonylag alacsony termelékenységi szintű mezőgazdasági termelés, elmaradottabb infrastruktúrájú falvak, alacsonyabb fejlettségi szintű városok közötti együttműködés jellemzi. Viszonylag állandósult a migrációs tevékenység a falvakból a városok felé. Itt található *Lengyelország legnagyobb városainak egy nagyobb csoportja*, Varsó, Łódź, Lublin, Białystok, ugyanakkor a demográfiai szerkezet meglehetősen negatív tendenciát mutat különösen a falvak rovására. A keleti területekről például nagyobb arányban vándorolnak Nyugat-Európába rövidebb-hosszabb időre a kevésbé képzett lakosok. A diplomával rendelkezők körében a kivándorlás esélye is nagyobb a kis- és közepes méretű városok esetében. A több funkciót is betöltő nagyvárosok értelemszerűen többféle elhelyezkedési lehetőséget kínálnak a frissen végzett álláskeresőknek is.

A történelmi adottságok a jelenben is visszatükröződnek. Ha a foglalkoztatottsági és a gazdasági fejlettségre utaló adatokat vesszük figyelembe, azt tapasztalhatjuk, hogy Var-

[55] Ha nem is lakóhelyén dolgozik akkor is könnyen tud néhány (tucat) kilométert napi szinten ingázni.

só, Łódź és Krakkó kivételével (az előbbi kettő orosz területekhez tartozott, ráadásul az előbbi főváros volt a 17. századtól kezdve, míg az utóbbi Galícia egyik legnagyobb városa volt) a külföldi tőkekoncentráció legnagyobb arányban az egykori porosz területekre, valamint a Németországtól a második világháborút követően megszerzett területekre koncentrálódik. Hasonló tendencia figyelhető meg a külföldi partnerekkel (pl. testvérvárosi kapcsolatok kiépítése) való együttműködés terén is.

Lengyelországon belül létezik egy úgy nevezett *belső perifériális törésvonal* az egykori felosztott területek határvidékein, melynek megléte ugyancsak történelmi okokra vezethető vissza. A porosz-osztrák, orosz-osztrák egykori határok, melyek 1918 óta már nem létező belső választó vonalak, továbbra is őrzik a határ jellegüket, még ha azok manapság már az ország belsejében, a tényleges országhatároktól távol találhatók. Ez nyomon követhető a képzeletbeli két oldalon elhelyezkedő területek több generáció óta ott élő családjainak körében, merőben más politikai kultúrával rendelkeznek, eltérő a választásokon való részvételi hajlandóságuk, kicsi az átjárás az egymástól akár csak néhány kilométerre fekvő települések között, nem házasodnak egymás között.[56]

A szocializmus idején kialakult fejlettségbeli különbség megosztotta Lengyelországot észak-dél irányban az ország keleti határvidéke mentén. A geopolitikai változások eredményeként az 1945-t, de különösen a rendszerváltást követően perifériára került egykori területek a valamikori Lengyelország központi területeit alkották az egykor keleti irányban húzódó ország félperifériájaként a mezőgazdasági ágazat túlsúlyával. A 20. század harmincas éveitől kezdve alakították ki itt a Központi Iparvidéket s telepítettek ide számos stratégiai jelentőségű ipari üzemet, melyek a háború végével vagy megsemmisültek, vagy pedig a határváltozás következtében elvesztették a hátországukat. A szovjet minta hű másolása, a nehéziparnak, ezen belül a bányászatnak előtérbe helyezése ugyancsak nem tett jót e régió fejlődésének. A mezőgazdaságtól további forrásokat vontak el a nehézipar számára, így a szükséges beruházások elmaradása további hátrányt jelentett az agrárszektor számára. Nem használt az erőszakos szövetkezetesítés

[56] A lengyel önkormányzati és országgyűlési választásokon való részvételi hajlandóság tekintetében is tapasztaltak ilyen törést – elsősorban a vidéki lakosság választási részvételi hajlandóságát vizsgálva, hiszen a nagyvárosi környezet módosítja a képet. ld. erről Komornicki felméréseit. Másik érdekes vizsgálat a krakkói külső agglomerációban zajlott 2003 körül. Itt húzódott az egykori orosz-osztrák határ. A vizsgálat során azt tapasztalták, hogy az újraegyesítés óta eltelt mintegy hét és fél évtized és a nagyvárosból kiköltözők eredményeként bekövetkező lakosság összetételbeli változás ellenére is kicsi az átjárás, átházasodási hajlandóság a két terület között, noha a települések között alig néhány km a távolság.

sem, a földjeiktől megfosztott gazdák nem váltak érdekeltté a mezőgazdaság modernizálásában. A szocialista Lengyelország az egész keleti övezettel mostohán bánt, az egész országot érintő fejlesztési programokból kihagyták a területet. A keleti határ közelsége, viszonylagos zártsága nem tette lehetővé a további fejlődés lehetőségét, a szomszédos országokkal folytatott kereskedelem sem kapott újabb impulzusokat. A terület gazdasági mutatóinak, adottságainak, lehetőségeinek számbavételét követően nem véletlenül kapta a „Polska B" elnevezést megkülönböztetendő a fejlettebb és urbanizáltabb „Polska A-tól".

4. A LENGYEL TELEPÜLÉSSZERKEZET JELLEMZŐI

Az ország ezer éves történetének meghatározó egységei a vajdaságok. A *lengyel településszerkezet* is hasonlóan ősi gyökerekkel rendelkezik, jellemző a *falvak nagy száma*, illetve a falusi lakosság igen nagy aránya.[57] A településszerkezet jellemző egységei az úgy nevezett faluközösségek, **gminák** (*csoportos szórványtelepülések, a NUTS klasszifikációban a NUTS V szintnek felel meg).* Ez szintén a középkor öröksége, s bizonyos mértékben a földrajzi, valamint történelmi adottságokból következik. Az ország azon területein, ahol nincsenek nagyobb falvak, ezek a gminák is mintegy 500 lakosú falvak, melyek náluk kisebb településeket fognak össze.

Városok tekintetében szintén a kisebb méret a domináns, hiszen a mintegy 810 lengyelországi város mintegy fele 10 ezernél kisebb lélekszámú. Ezek ugyancsak középkorig a tartoznak. Több évszázaddal ezelőtt a mai Lengyelország területén több, mint 950 város volt megtalálható. A 19. századtól, tehát az ipari forradalom kezdetétől ezek jelentősége lecsökkent, a középkori kisvárosok a kapitalizmus előretörésével és a gazdasági átalakulás következményeként fokozatosan háttérbe szorultak, a kisvárosok helyén, illetve mellettük létrejöttek a nagyvárosokban összpontosult ipari és gazdasági központok. A második világháborút követően a szocialista érában körülbelül hasonló jelenség zajlott le az erőltetett iparosítás eredményeként. Ennek és a mezőgazdaság háttérbe szorításának

[57] Az 1980-as évek végén a lengyel falvak száma elérte a 43 ezret, a falusi lakosság száma pedig a 15 milliót, ami a közel 40 milliós lakosságnak mintegy 40%-át adja. Ezek a falvak általában kis és közepes méretűeknek mondhatóak, hiszen az átlag népesség kb. 360 fő/település. A nagy /1-2 ezer fő lakosú, illetve az óriás falvak aránya Lengyelországban elenyésző, mintegy 2,5 ezer ilyen település található az országban, s azok is az ország délnyugati, déli területein találhatók általában nagyobb városok szomszédságában.

köszönhetően ezek *a tradicionális kisvárosok zömmel elvesztették jelentőségüket és lakosságuk nagy részét is*, akik közül sokan a nagyvárosi ipari centrumban találtak munkát, majd a későbbiekben otthont is.

Nagyvárosokat illetően Lengyelországot – Magyarországtól eltérően – a *policentrikusság, vagy más szóval a többközpontúság jellemzi*. Bár lakosságát tekintve az élen itt is a főváros, Varsó áll, azonban a többi nagyvároshoz képest nem rendelkezik akkora "túlsúllyal", mint akár Bécs vagy Budapest. Ennek a rendszernek szintén a történelem folyamán alakultak ki a keretei. Nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy a 19. század, az ipari forradalom, a gazdasági átalakulás és a nagyfokú urbanizációs folyamatok idején Lengyelország mint önálló állam nem létezett, tehát a jelenlegi nagyvárosok három különböző birodalom keretein belül alakultak ki. Ilyen jelentős körzetnek számítanak napjainkban a legnagyobb *agglomerációs gócok*, így az egész *Felső-Sziléziai iparvidék agglomerációs övezetei, valamint Varsó, Łódź, Krakkó, Wrocław, Poznań, Gdańsk-Gdynia, Bydgoszcz és Szczecin* a maga többszázezres, félmilliós lakosságával. Néhány kivételtől eltekintve *hiányoznak az olyan közepes méretű városok*, mint a 250-300 ezres lakosú Lublin és Białystok és a közel másfélszázezres Rzeszów és Olsztyn. Ellentétben a magyarországi városhálózattal *az 50 és 100 ezer fővel rendelkező városok ritkaságszámba mennek*. A közepes méretű városok, illetve a kisebb városok fejlődését elősegítendő vezették be a mára elavultnak számító, akkor 49 vajdaságot alkotó adminisztrációs rendszert melynek akkor is és ma is szép számmal voltak és vannak ellenzői, és amelyet 1999. január elsején váltott fel az 1998. augusztus folyamán elfogadott új közigazgatási struktúra.

5. TERÜLETI TÖRÉSVONALAK

A lengyel regionális egyenlőtlenségek értelmezésekor a szakirodalom kétféle szinten lokalizálja ezeket a különbségeket, s a regionális politikát is e kettős megközelítés jellemzi. Ennek értelmében a területi egyenlőtlenségek legfőbb szintjei:

1. *Nagyváros – többi országrész dichotómia:* ez eredetileg a korábbi falu-város megosztottságon alapul. A nyertesek közé a sokoldalú, diverzifikált ipari és szolgáltató szektorral, megfelelő infrastrukturális, telekommunikációs háttérrel és magasan képzett

munkaerővel, kellően fejlett kutatásfejlesztési háttérrel rendelkező városok sorolhatók. E kritériumoknak Lengyelországban összességében a fővároson kívül további négy város felel meg; Krakkó, Wrocław, Poznań, illetve Trójmiasto – azaz a Gdańsk, Gdynia és Sopot alkotta városhalmaz.[58] Gorzelak arra hívja fel a figyelmet, hogy a mai lengyel állam területén található városok meglehetősen egyenlőtlenül helyezkednek el a térképen. Azaz a legsűrűbb koncentrációban a nyugati, déli területeken találhatóak nagyvárosok miközben a keleti területek e tekintetben „üresek". Számos történész állítása is alátámasztja azt a tényt, hogy a városok kialakulása a 13. századra lezajlódott. A későbbi korban is jöttek létre városok, de ezek jelentős része keleten található s korántsem játszottak olyan meghatározó szerepet, mint a több évszázados múltra visszatekintő középkori társaik. A területbeli fejlettségbeli különbségek nagy része ide eredeztethető, okként számos, a kérdéssel foglalkozó földrajztudós (Jałowiecki, Bialasiewicz, Gorzelak) az eltérő urbanizáltságot hangsúlyozza.[59]

2. *Nyugat-kelet dichotómia:* ez a megosztottság hosszú történelmi múltra tekinthet vissza. Már a középkorban is nagy fejlettségbeli különbségek voltak megfigyelhetők a nyugati területek javára, a nyugati civilizációs hatások egyik ismérvének tartott román stílus át sem lépte a Visztula vonalát. Az 1990-es évek elején az akkor még nagyrészt preindusztriális szintű fejlettséggel rendelkező (Gorzelak, 2007) Kelet-Lengyelország kisebb árat fizetett a strukturális átalakulásért. Az évtized első harmadának végére, 1993-tól azonban sokkal kisebb hatékonysággal tudott bekapcsolódni a nyitottabb, a versenynek nagyobb lehetőséget biztosító gazdasági folyamatokba.[60] A keleti területek regressziója a fentiekből adódóan sokkalta inkább ennek a megkésett fejlődésnek a következményének tudható be, s hasonló okokkal magyarázható az a tendencia is, hogy a nagyvárosi agglomeráción kívül eső központi régiók nem képesek megfelelni a modern, nyitott gazdaság diktálta kihívásoknak.

---

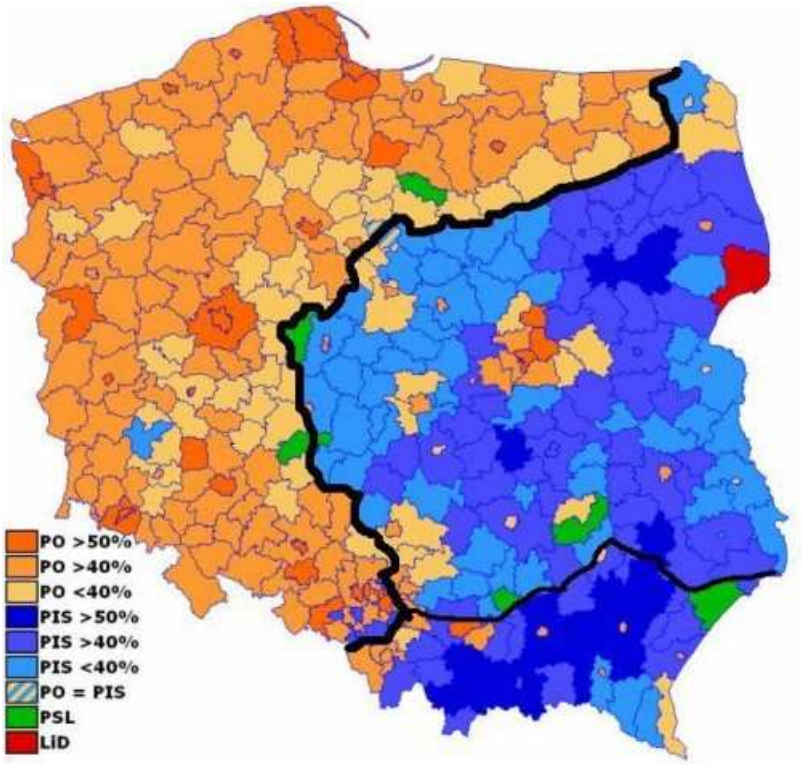
[58] Össz-vajdasági szinten ez sem változtat az eredményen, hiszen Mazowieckie vajdaság mind területét, mind pedig lakosságát tekintve Lengyelország legnagyobb vajdasága. Ld. Regiony Polski, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, 2007

[59] Amennyiben végigtekintünk akár az Európai Unión, azt tapasztalhatjuk hogy bármilyen kiindulópontból jelentkező gazdasági növekedés haszonélvezői manapság is a nagyvárosok és – adott esetben – környezetük.

[60] A 2008-as év sajátos jelensége, hogy éppen ebből következően a visszaesés is kisebb mértékű. A világválság következményeinek jelen állás szerinti (2009 tavasza) legnagyobb szenvedői éppenséggel a korábban fejlett területek, azaz noha fejlettségbeli mutatók tekintetében rosszabbul állt a térség, a visszaesés nem volt olyan látványos, mint a fejlettebb területeken..

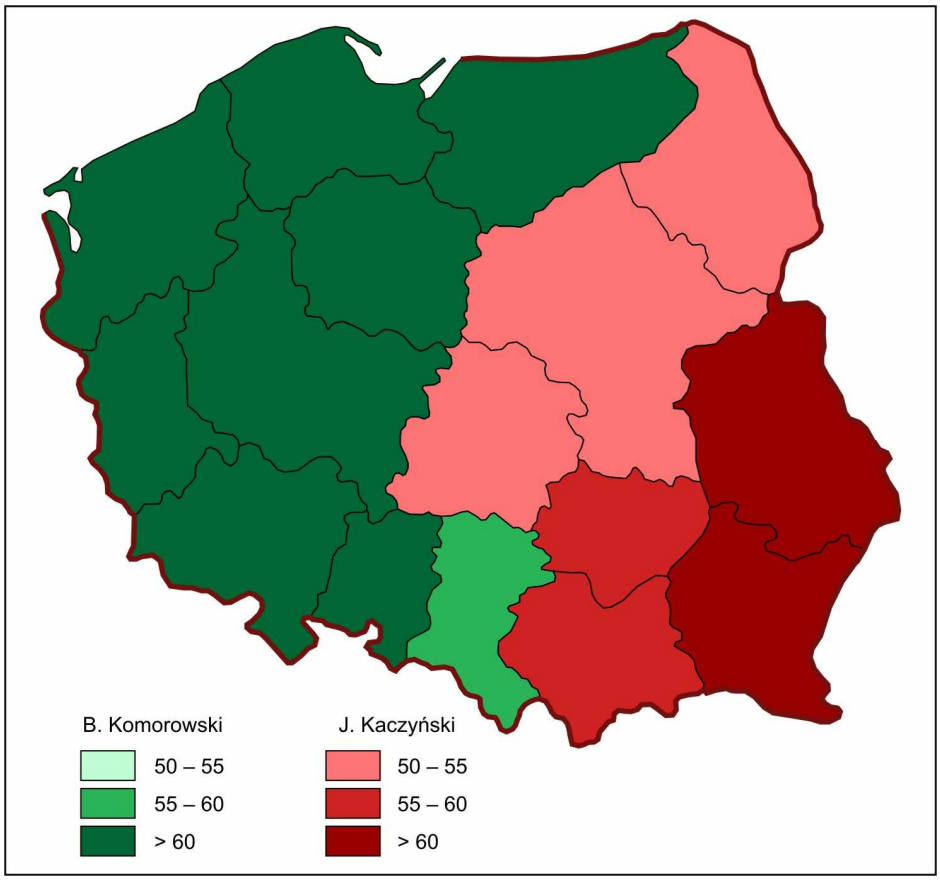
A független, önálló Lengyelországnak éppen ezt a különbségből adódó sebet kellett volna eltüntetnie. Arra vonatkozóan, hogy ez a mai napig nem sikerült, elég Borkowska tanulmányát elolvasni. Ő a Lengyel Kereskedelmi és Iparkamara elnökének állítását idézi, mi szerint Lengyelország hagyományos kettészakadása immár (2008-ban) háromosztatúvá vált. A hagyományos, Visztula által lehatárolt Polska A és B helyett a tulajdonképpeni A-ba a nagyvárosi területek kerülnek, miközben az eddigi fejlettebb terület (nagyvárosok nélkül) Polska B lenne, az elmaradottabb vidék pedig Polska C. (Borkowska, 2008). Ez a láthatatlan törésvonal az egyes választási térképeken is megjelenik, erre enged következtetni két nemrégiben lezajlott választás voksainak megoszlása. Az első térképen a 2007-es parlamenti választások két legtöbb szavazatot begyűjtő pártjára adott voksok megoszlása figyelhető meg, míg a második térkép a 2010. júniusában lezajlott köztársasági elnöki választás első fordulójának eredménye vajdaságokra lebontva.

A 2007-es választásokon indult pártok voksainak megoszlása



PO = Polgári Platform (Donald Tusk pártja)
PiS = Jog és Igazságosság (Kaczynskiék pártja)
Forrás:
http://www.google.hu/imgres?imgurl=http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/5/58/Wybory2007wgPowiatow_Barry_Kent.png/300px

A 2010. júliusi köztársasági elnöki választások során a két második fordulóra továbbjutó elnökre leadott szavazatok megoszlása vajdaságonként



Forrás: http://wybory.gazeta.pl/wybory/0,0.html alapján

Mindkét esetben meghúzható az a láthatatlan törésvonal, mely ketté (nagyvárosokat külön számítva három) részre osztja Lengyelországot. Krakkó és Varsó esete annyiból érdekes, hogy nagyvárosként egyértelműen a nyertesek közé tartoznak, ugyanakkor szigetként emelkednek ki a körülöttük elhelyezkedő vajdaságaikból. Az első térképen ez világosan látható powiat szinten, a második térképen a vajdasági központok nem különülnek el. A törésvonal nagyjából a Lengyelországot egykor felosztó németek által megszerzett területek és az oroszok, valamint osztrákok által elfoglaltak közé húzható.

Gorzelak és Jałowiecki a legalacsonyabb GDP-vel rendelkező gminák (NUTS IV) esetében arra a magállapításra jutott, hogy ezek jelentős része az egykori „orosz" Lengyelország és „osztrák" Lengyelország területén helyezkedik el, ez utóbbi esetében annak keleti peremvidékén. E fejlettségbeli különbségeket nem tudta elsimítani a szocialista nivellálási törekvés, de a rendszerváltás utáni reformkísérletek sem. A közös akciókra való hajlandóság, az együttműködés kérdése sokkal inkább a nyugati határvidékre jel-

lemző tulajdonságok. A már korábban említett rejtett É – D irányú határvonal Gdańsk és Budapest vonalán húzódik mintegy kettévágva Lengyelországot – s tulajdonképpen Szlovákiát és Magyarországot is – a keleti területekhez képest a nyugatiak sokkalta nagyobb, a mai napig élesen elkülönülő növekedési dinamizmussal rendelkeznek. Gorzelak véleménye szerint a közép-európai és kelet-európai országok esetében ez a nyugat-keleti dichotómia sokkal inkább megfigyelhető, s a poszt-szocialista átalakulás sem csökkentette, hanem inkább mélyítette ezt a törésvonalat. Statisztikai adatokkal támasztja alá azt a feltételezését, hogy a posztszocialista országok és a korábbi uniós tagállamok gazdasági fejlettségbeli különbségeinek növekedése összhangban van azzal a ténnyel, hogy a rendszerváltozás eredményeként kialakult új gazdaság felépítésének „ára volt", azaz a betelepülő külföldi vállalkozások is értelemszerűen a kedvezőbb adottságokkal rendelkező, elsősorban nagyvárosi, vagy a nyugati határhoz közel elhelyezkedő területeket választották.

Az egyes országok adaptációs készsége azonban nem köthető szigorúan vett államhatárokhoz, hiszen az egyes államokon belül található régiók eltérő módon voltak képesek alkalmazkodni az új kihívásokhoz. Lengyelország rendszerváltást követő gazdasági transzformációját a felemás jelleg jellemezte. Legnagyobb veszteséget kezdetben az agrárszektor produkált, beágyazódva a kezdeti évek nehézségeibe, s a kilencvenes évek elején recesszióba süllyedt az ipari termelés is. A statisztikai adatok azt bizonyítják, s ez uniós egybevetés esetében a 3. számú táblázatból is világosan kitűnik, hogy az egész lengyel keleti határszél mély recesszióban volt, mely szoros kapcsolatban állt a gazdasági transzformációval. Ez a térség az újjáépítés időszakában sem tudott ebből kilábalni, s néhány sikeres próbálkozástól eltekintve – turizmus terén, s egyes nagyobb városok dinamizáló hatásán kívül – ez a térség rendre az országos átlag alatt teljesített.

3. táblázat. *Az EU 27 tagállamának 1 főre jutó GDP értéke a leggazdagabb és a legszegényebb NUTS2 szinteken(vásárlóerő paritáson számolva (PPS), EU27 = 100)*

A húsz leggazdagabb			A húsz legszegényebb:		
1	Inner London (UK)	336	1	Nord-Est (RO)	25
2	Luxembourg (LU)	267	2	Severozapaden (BG)	25
3	Bruxelles-Cap. / Brussels Hfdst. (BE)	233	3	Severen tsentralen (BG)	27
4	Hamburg (DE)	200	4	Yuzhen tsentralen (BG)	28
5	Groningen (NL)	174	5	Sud-Vest Oltenia (RO)	30
6	Île de France (FR)	170	6	Yugoiztochen (BG)	31
7	Oberbayern (DE)	168	7	Severoiztochen (BG)	32
8	Wien (AT)	166	8	Sud-Muntenia (RO)	32
9	Stockholm (SE)	166	9	Sud-Est (RO)	33
10	Berkshire, Buckinghamshire & Oxfordshire (UK)	164	10	**Lubelskie (PL)**	35
11	Southern & Eastern (IE)	163	11	**Podkarpackie (PL)**	36
12	Praha (CZ)	162	12	Nord-Vest (RO)	36
13	Darmstadt (DE)	158	13	Centru (RO)	38
14	Bremen (DE)	157	14	**Podlaskie (PL)**	38
15	Utrecht (NL)	156	15	Warmińsko-Mazurskie (PL)	40
16	Hovedstaden (DK)	155	16	**Swietokrzyskie (PL)**	40
17	North Eastern Scotland (UK)	153	17	Észak-Alföld (HU)	40
18	Noord-Holland (NL)	151	18	Észak-Magyarország (HU)	41
19	Bratislavský Kraj (SK)	149	19	Opolskie (PL)	42
20	Åland (FI)	147	20	Dél-Alföld (HU)	42

Jelmagyarázat: A vastagított betűkkel szedett lengyel vajdaságok Kelet-Lengyelországban találhatóak!
Forrás: Eurostat News Release, 2009 February

A fenti megállapítások és a statisztikai mutatók alapján megállapítható, hogy az egész Kelet-Közép-Európai blokk országai fejlettségbeli törésvonala nyugat-kelet irányú, azaz keletre haladva nagyobb a szakadék a nyugathoz képest.

Lengyelországban igen jelentős a különbség a legfejlettebb és legfejletlenebb régiók között. A pusztán statisztikai adatforrásként működő 45 NUTS 3 egység szintjén nézve a legfejlettebb és legfejletlenebb közötti 5:1 a különbség.(Gorzelak, 2007) Amennyiben a jelentős nagyvárosokat (Varsó, Poznan, Gdansk, Krakkó, Łódz, Wrocław) beleszámítjuk a NUTS3 szintbe, s a körülötte elhelyezkedő powiat szinten értelmezzük, úgy ez a különbség lecsökken 4,4:1 arányra. Ez azzal magyarázható, hogy az egyes nagyvárosok és a körülöttük található agglomerációs övezet közötti fejlettségbeli különbség igen jelentős, azaz a nagyvárosok kevéssé tudnak hatni a környezetükre. Hasonló aránytalanságokra lehet számítani az újonnan csatlakozott uniós tagállamok körében is, de NUTS2 szinten nagy különbségeket lehet tapasztalni Lengyelországon belül is. Az elmaradott-

ságra utaló mutatók igen sokféle összetevőkből állnak, melyek közül egyik legfontosabb a lakosság foglalkoztatottságának szektorális megoszlása. A nagyvárosi környezetben, valamint a fejlettebb, jobb gazdasági mutatókkal rendelkező nyugati vajdaságokban sokkal nagyobb arányban dolgoznak a szolgáltató szektorban, míg a legelmaradottabb keleti területeken a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya a domináns.

4. táblázat. *Az aktív lakosság foglalkoztatottságának szektorális és térbeli eloszlása 2006-ban*

	Összes foglalkoz-tatott	Mezőgazdaság/ Halászat	Ipar/építőipar	Szolgáltatások
		Százalékos megoszlás az egészhez képest		
Lengyelország összesen Régiónként és vajdaságonként	**14594**	**15,8**	**30,0**	**54,2**
Központi régió (Centralny)	**3272**	**13,8**	**25,8**	**60,4**
Łódzkie	1129	16,1	30,6	53,3
Mazowieckie	2144	12,7	23,3	64,0
Déli régió (Południowy)	**3010**	**10,8**	**34,4**	**54,8**
Małopolskie	1307	19,9	27,5	52,6
Śląskie	1704	3,8	39,8	56,4
Keleti régió (Wschodni)	**2660**	**31,4**	**23,7**	**44,9**
Lubelskie	915	35,8	19,8	44,4
Podkarpackie	783	25,2	28,6	46,2
Podlaskie	421	29,7	23,0	47,3
Świętokrzyskie	542	34,0	23,7	42,3
Északnyugati régió (Północno-zachodni)	**2256**	**12,2**	**34,0**	**53,8**
Lubuskie	419	9,8	34,4	55,8
Wielkopolskie	1295	14,4	36,2	49,4
Zachodniopomorskie	542	8,7	28,4	62,9
Délnyugati régió (Południowo-zachodni)	**1456**	**9,3**	**34,1**	**56,6**
Dolnośląskie	1100	6,9	34,7	58,4
Opolskie	356	16,9	32,1	51,0
Északi régió (Północny)	**1940**	**14,5**	**31,0**	**54,5**
Kujawsko-pomorskie	727	18,5	31,0	50,5
Pomorskie	703	9,7	32,3	58,0
Warmińsko-mazurskie	509	15,5	29,3	55,2

Forrás: GUS (Główny Urząd Statystyczny)

A fenti táblázatból látható, hogy a statisztika készítésénél a NUTS1 szintekre vonatkozóan is mérnek. A vajdaságok csoportjait tömörítő nagyrégiók nem rendelkeznek sem intézményekkel, sem pedig döntéshozói jogkörrel.

Lengyelország NUTS1 szintjei (nagyrégiói)

Forrás: a szerző szerkesztése (készítette: Fonyódi Valéria)

Az egyes korrelációs számítások alapján megfigyelhető az a tendencia is, hogy azon vajdaságokban, melyekben hiányoznak a nagyvárosok, a mezőgazdaságban foglalkoztatottak százalékos aránya és az egy főre jutó bruttó hazai jövedelem között fordított arányosság mutatható ki. (Gorzelak 2007) Gorzelak állítása szerint Lengyelországban még nem történt meg a gazdasági szerkezetváltás, azaz a mezőgazdaságból még nem áramlott át kellő számú ipari szektorban foglalkoztatott, s ez továbbra is hátráltatja az urbanizálódást.[61] Az ország gazdasági teljesítőképessége szempontjából fontos kérdés a mezőgazdaságból felszabaduló munkaerő iparba és szolgáltatói szektorba áramlásának kérdé-

[61] Gorzelak Bohdan Jałowiecki egyik 2003-as tanulmányára hivatkozik (Jałowiecki, Bohdan: Uwarunkowanie i szanse rozwoju polskich metropoliich, kézirat), valamint a lengyel statisztikai hivatal adatsoraira. Ez utóbbi esetén érdekes megfigyelni Kelet-Lengyelország sajátos helyzetét. Míg az összes foglalkoztatott szempontjából az országos átlag a mezőgazdaságban foglalkoztatottak esetében mintegy 15,8-16%, addig ez az érték Kelet-Lengyelországban pontosan a duplája! (31,4%) Ugyanakkor az egy főre jutó bruttó hazai jövedelem tekintetében is nagyjából hasonló az arány. Míg 2006-ban országosan az egy főre eső bruttó hazai jövedelem 24181 zł volt, a Keleti régió csak az országos átlag alig 70%-át érte el, s a legalacsonyabb értékkel rendelkező öt vajdaságból 4 ebben a régióban helyezkedett el. EU szinten ld. a 3. számú ábra adatait!

sének kezelése, az így keletkező szabad munkaerő számára foglalkoztatási és elhelyezkedést segítő programok kidolgozása. A szocialista Lengyelország erőszakos iparosítása ugyan csökkentette a mezőgazdaságban foglalkoztatottak számarányát, melynek eredményeként az ipari szektorban dolgozók aránya meghaladta a fejlett piacgazdaságokban tapasztalt arányt, ugyanakkor a rendszer által nem támogatott szolgáltatásokban foglalkoztatottaké alacsonyabb értékeket mutatott. Az előzetes várakozások szerint ebből következően munkaerő átáramlás legszignifikánsabban a mezőgazdaságból a szolgáltatások felé várható, míg az iparba ehhez képest kisebb változás prognosztizálható. Természetesen az iparból is lehetséges a szolgáltatói szektor felé történő elmozdulás, mely leginkább a rendszerváltás nagy vesztesének kikiáltott egykori Lengyel Központi Iparvidék esetében volt jelentős. Ez a terület a két világháború közötti Lengyelország középső vidékein helyezkedett el, az 1945-ös határváltozás, az ország nyugati irányba történő „eltolása", keleti területeinek elcsatolása következtében azonban a délkeleti csücskébe került. A szocialista gazdaságban elsősorban, mint egyprofilú, zömmel a szovjet, illetve KGST piacra termelő kis-közepes méretű iparvárosok voltak itt megtalálhatók, melyek a szocialista rendszer és gazdaság összeomlását követően, a hagyományos piaci kapcsolatok felszámolásának eredményeként elsőként váltak depressziós övezetté, mely a gazdasági visszaeséssel és a munkanélküliségi mutatók romlásával jól jellemezhető. A mai Lengyelország regionális különbségei elsősorban múltból származó strukturális eredetűek, melyeket csak árnyal a recesszióból, a klasszikus ipari körzetek hanyatlásából származó visszaesés. A lengyel statisztikai hivatal gminákra (NUTS V szint) bontott saját bevételek alakulására vonatkozó adatai is azt támasztják alá, hogy a helyi adókból származó bevételek és az ipari körzetek hanyatlása nem mutat összefüggést az ipar szerepének csökkenésével. A legnagyobb bevétellel rendelkezők között szinte kizárólag nagyvárosi, vagy a nyugati-délnyugati határhoz közel eső gminák helyezkednek el, míg a legalacsonyabb bevétellel gazdálkodók az egykori Polska B (Visztula jobb partjától keletre eső terület) területén találhatók.[62] A posztszocialista átmenet másik mutatója a

[62] Ugyan a kilencvenes években a lengyel regionális tudomány képviselői előszeretettel alkalmazták az ország területének A és B részre történő felosztását, a NUTS szintek bevezetése háttérbe szorította ezt a megkülönböztetést. 1999-től NUTS2 szinteket értelmeztek, azaz 16 vajdasággal kalkuláltak. Az ezredforduló társadalomtudományi vizsgálódásai közé bekerült a „path dependency" fogalom, mely lényegében a történelmi/történeti földrajzi előzményeknek éppolyan jelentős szerepet tulajdonít a jelen vizsgálatánál, mint bármilyen jelenbeli adatnak. A NSRK készítése során – melynek eredményeként a Keleti régió (lényegében Polska B) fejlesztése saját önálló operatív programként szerepelt – számos alkalommal hivatkoztak a korabeli, történelmi adottságokra, múltbeli eseményekre, mint a strukturális problé-

külföldi tőkebefektetések alakulása, annak térbeli megoszlása. Ha összevetjük a legnagyobb bevétellel rendelkező gminákat a külföldi tőkebefektetés koncentrációjával, ismételten egyenes arányosságot fedezhetünk fel, azaz minél tehetősebb egy terület, annál nagyobb a tőkevonzó képessége, s viszont. Minél kisebb a mezőgazdaság hátránya s nagyobb a rendelkezésre álló szakképzett munkavállaló száma, s minél nagyobb az ipari termelés hagyománya, annál eredményesebben vonzhatja a terület a megtelepedni kívánó külföldi vállalatokat. Ha történelmi perspektívában tekintünk az adatokra, újfent azt tapasztalhatjuk, hogy Varsó, Łódź és Krakkó kivételével[63] a külföldi tőkekoncentráció legnagyobb arányban az egykori porosz területekre, valamint a Németországtól a második világháborút követően megszerzett területekre koncentrálódik.

A huszadik század ötvenes éveinek területfejlesztési politikájában az ipar, azon belül is a nehézipar játszotta a legnagyobb szerepet, a szolgáltatások a szocializmus időszakában kevésbé voltak meghatározóak nem lévén súlyuk. A magánszektor is bizonytalan helyzetben volt; gyanús, a szocialista felfogással ellentétes jellege miatt nem élvezett támogatást a kormányzat, az állam részéről. A mezőgazdasági termelés is kettős arculattal rendelkezett Lengyelországban. A régi megmaradt területeken a családi, generációkon át örökölt farmok voltak a jellemzők[64]. Nagyobb állami tulajdonban álló mezőgazdasági szövetkezetek zömmel a megszerzett nyugati területeken alakultak ki, s működtek a szocializmus időszakában részben az ideköltöztetett, zömmel keleti elveszített területekről érkező lakosság „gyökértelenségének”köszönhetően, a generációs örökség hiányából adódóan, részben pedig az egykori (második világháború előtti) német hagyományoknak megfelelően. A mezőgazdaság a Mazúri vidéken játszott meghatározó modernizációs szerepet, mindenhol máshol az ipar volt elsődleges fontosságú. Mindezek mellett konklúzióként megállapítható, hogy a gazdaságfejlődésben betöltött szerepük szerint a legfontosabbak a régi lengyel bányavidékek és iparvidékek voltak, vala-

mák gyökereire, noha a Polska A és Polska B fogalom használata veszített jelentőségéből. Gorzelak állításában, mely szerint a legszegényebb gminák (NUTS 4 szintek) szinte kivétel nélkül strukturális válságban szenvednek, szintén a történelmi gyökerekre hivatkozik, azaz szerinte múltbeli okokra vezethető vissza az elmaradottság, s nem szabad arról megfeledkezni, hogy e területek az ipari társadalom és a modernizáció időszakában vagy az egykori orosz, vagy pedig osztrák területen voltak megtalálhatók. (Gorzelak, 2007, Schmidt, 1999)

[63] Az előbbi kettő orosz területekhez tartozott, ráadásul az előbbi főváros volt a 17. századtól kezdve, míg az utóbbi Galícia egyik legnagyobb városa volt.

[64] Lengyelországban az 1956-os események eredményeként sikerült leállítani a mezőgazdasági kollektivizálást, s mindezt a Szovjetunióval is elfogadtatni. Erről bővebben: Berend T. Iván (2001)

mint a nagyvárosi agglomerációk, s bár a kommunista gazdaságfejlesztés prioritásként kezelte a regionális különbségek felszámolását, s ehhez előszeretettel alkalmazta (nem csak Lengyelországban!) az erőltetett iparosítás politikáját, ez a különbség a rendszerváltást követően sem csökkent jelentős mértékben.

6. REGIONÁLIS FEJLESZTÉSPOLITIKA LENGYELORSZÁGBAN

6.1. Regionális fejlesztéspolitika a szocializmusban

Lengyelország területfejlesztési politikája az 1950-es években egyértelműen a szovjet irányelveket követte. Azon kívül, hogy az ország társadalmi és gazdasági intézményei alárendelődtek a Szovjetunióból érkező utasításoknak, a lengyel gazdaság további fontos feladata volt a szovjet és a Varsói Szerződés érdekeinek való megfelelés. 1950-ben a Szovjetunió Lengyelország iparának hadászati céloknak megfelelő átalakítását adta parancsba, amely egyet jelentett a hadi gazdaságra való áttérésre, a nehézipar erőltetett fejlesztésével. A fegyverkezési versenyben résztvevő ipari központok zöme az ország keleti felében helyezkedett el, az egykori Központi Iparvidék területén, ugyanakkor további fejlesztési hullámként Krakkó, Varsó, Katowice, Wrocław, Lublin, Radom és Kielce, valamint Rzeszów gyárai is szovjet hadiipari érdekeket szolgáltak. (Czerny, 2006) Az ipari fejlesztéspolitika társadalmi következményeként az itteni, zömmel agrárszférában foglalkoztatott, eredetileg alacsony iskolázottsággal rendelkező lakosság áramlott tömegesen az iparvállalatokba. Ez elsősorban fiatal, képzetlenebb lakosság számára jelentett soha nem látott mobilizációs lehetőséget. Lakossági tiltakozásra sikerült 1970-ben, majd 1976-ban megállj-t parancsolni a hadiipari beruházásoknak, s prioritást biztosítani a lakossági céloknak.[65] Az erőltetett iparosítási hullám az 1950-es évek közepére lanyhulni látszott, s a hadiipari termékek helyét az üzemek termékei között lassan átvették a mosógépek, varrógépek, rádiók, sátrak, polgári ruházat és sporteszközök, ám az itteni üzemek összes termelésük 30%-át továbbra is „védelmi célokra” fordították. (Leszczynska, 1994 ,Czerny, 2006)

[65] Erre jó példa a keleti országrészben található Radom iparának esete. Tiltakozás eredményeként álltak át varrógépgyártásra fegyvergyártás helyett, s katonai bakancsok helyett hétköznap hordható cipők gyártására.

Lengyelország (és a szocialista blokk többi országának) ipara kívül rekedt a világpiaci trendeken, így a nemzetközi gazdasági ciklusok kilengései sem jelentkeztek szignifikánsan. Ennek köszönhetően a lengyel regionális és fejlesztési politika is sajátos utat járt be a szocializmus időszakában. Arra vonatkozóan, hogy e korszakban hány nagyobb szakaszra osztható a regionális politika, eltérőek a vélemények, egyes szerzők három, mások több szakaszra osztják e korszakot. Czerny a háromosztatú modell mellett foglal állást átvéve M. Opałło (Opałło, 1998) véleményét. E szerint az alább szakaszok különíthetők el:

1. Az 1950-55 (kis ráhagyással 1960-ig tartó) közötti időszak, amelynek legfőbb jellemzője a regionális különbségek lefaragására irányuló célkitűzés – a nehézipar fejlesztési céljainak alárendelve.

2. A következő az 1960-as évek első fele (esetleg 1970-ig) melynek időszakában a területfejlesztési politika középpontjában a közepes méretű városok helyzetbe hozása áll, valamint a Visztula menti vidék fejlesztése, esetenként új nyersanyagokra alapuló ipari központok fejlesztése – barnaszén, kén, réz stb.

3. A legutolsó ilyen szakasz 1970-75 közötti évekre (esetleg 1980-ig) tehető. Ekkor a fejlesztés középpontjában a gép- és gépjárműgyártás, a könnyűipari fejlesztések, s különösképpen az élelmiszeripari kapacitásbővítés áll, a dekoncentráció jellemzi az iparpolitikát, valamint a városi agglomerációk, mint fejlesztési célpontok jelennek meg.

A lengyel térszerkezet átalakulásának a világháborút követően alapvetően három területen jelentkeztek a hatásai. Szervezeti, szerkezeti és intézményi változásokkal kellett számolni (Parysek, 1998). Szervezeti szempontból igen fontos a három – a tulajdonforma alapján elkülöníthető – szektor közötti arányok eltolódása. A fejlődési folyamatokban a legfontosabb szerepet az állami szektor játszotta, míg a szövetkezeti szektor csak marginális szerephez jutott, a magánszektor pedig szinte teljesen háttérbe szorult. Még abban az esetben is igaz ez a megállapítás, hogyha tudjuk, hogy a szocialista tábor országaihoz képest Lengyelország sajátos szabadsággal rendelkezett. Ami a gazdasági szerkezetet illeti, e korszakra volt jellemző a döntéshozatal szinte kizárólagos állami ellenőrzés alá helyezése; a gazdaságban, s az iparban elsődlegesen a bányászati és kohászati központok domináltak, míg a mezőgazdasági termelés zömmel a nagyvárosi öve-

zeteken kívül, a perifériákon helyezkedett el. Az előző rezsim esetében az erőltetett iparosítás gyakran felülírta a városiasodás kívánalmait, a semmiből nőttek fel hagyományokkal nem rendelkező iparvárosok.

A kommunista rendszer időszakában a lengyel regionális fejlődés több szintje volt elkülöníthető fejlettséget és dinamikát tekintve.

1. Az első helyen, kitűntetett szerepben a *fővárosi központ* volt, mely már ekkor is különbözött a többi, nagyvárosi agglomerációtól, így Krakkó, Łódź, vagy akár Wrocław és Poznań szerepétől. Nem feledkezhetünk meg ugyanakkor arról sem, hogy Varsó fejlődése sem volt töretlen. A második világháborút ért pusztításokat követően modernizációs hullámokban fejlődött Lengyelország fővárosa.[66] A főváros a következő évtizedekben tovább gyarapodott, igaz, az 1970-es években erősödött az a politikusok körében általánosan elfogadott álláspont, mely szerint a Varsót mint kulturális, ipari és tudományos központot nem szabad a többi régió hátrányára fejleszteni. Ebből a korszakból különösen a sziléziai iparvidék és a perifériák profitáltak sokat[67]. Varsó háttérbe szorulásának egyik leglátványosabb jele a több évtizedig halogatott, félbehagyott metróépítés, a városi közlekedés katasztrofális helyzete, mely a magántulajdonú személygépkocsik kis számából adódóan döntően befolyásolta mintegy napi 1 millió ember közlekedését. További problémát jelentett az állandósuló lakáshiány. A magánerős építkezés helyett a házgyári paneles lakótelepek építését tartották kívánatosnak, így átfogó városrendezést terv hiányában ezek a lakótelepek a történelmi belváros tőszomszédságában éppúgy felépülhettek, mint az ipartelepek mellett, noha eredetileg igyekeztek egymástól elkülöníteni iparnegyedet és lakónegyedet. A szolgáltató szektor is lassan fejlődött, egyes lakóhelyhez köthető intézmények, üzletek teljességgel hiányoztak. Az egész főváros és agglomerációjának fejlesztése alapvetően a piaci mechanizmusok törvényszerűségeinek teljes figyelmen kívül hagyása mellett zajlott. A főváros a háborús pusztításokon túl a kellően át nem gondolt, voltaképp a városfejlesztési koncepció hiányából adódó gondokkal kellett, hogy megküzdjön. Döntő változást csak a rendszerváltozást köve-

[66] A nagyméretű pusztítás következtében az újjáépítésben az „Egész nép a saját fővárosát építi újjá” szlogen mellett hatalmas embertömeget sikerült mozgósítani, miközben időlegesen Łódź vette át a fővárosi feladatokat. (Czerny, 2006)

[67] Arról sem feledkezhetünk meg, hogy ekkor került hatalomra Edward Gierek. Egyes korabeli, s különösen későbbi értékelések szerint az egykori sziléziai pártvezető túlságosan is „elfogult” volt saját szülőföldje irányában ami a hatalomba juttatott sziléziai vezetők arányát illeti. (Schöpflin, 1993)

tő első évtized második felében lehetett érzékelni. Azóta Varsó egyértelműen a nyertes régiók közé tartozik; diverzifikált gazdasági szerkezete, kulturális és oktatási, kutató-központi adottságai, nagyvárosi jellege, szolgáltatói központi funkciója mind a további fejlődésre predesztinálja.

2. A szocialista Lengyelország fejlesztendő területei között szerepeltek a *nagy ipari központok*, melyek különböző időszakban, s profillal jöttek létre, s eltérő mértékben járultak hozzá az ország gazdasági fejlődéséhez. Általánosságban a Fordi-i ipari termelés alapján szerveződtek, általában magas fokú urbanizáltságú területek voltak, melyek az elfogadott terminológia szerint különböztek a tipikus nyugat-európai ipari központoktól. Nyugat-Európában a fejlettség fokmérője a 20. század második felében már a szolgáltató szektorban foglalkoztatottak létszáma volt, a többi szocialista országhoz hasonlóan Lengyelországban viszont igen alacsony szinten állt a szolgáltatói szektor, kevesen tudtak elhelyezkedni ebben a termelési ágban. A lengyel ipari körzetek fejlettségére ebből adódóan csak a – nem egy esetben - többnyire erőltetett iparosítás következtében létrejövő nagy munkáslélekszám koncentráció utal. A múlt század 70-es éveiben a kiemelt fejlesztés nyertese, Felső-Szilézia, a 19. századtól kezdve épült ki ipari központtá elsősorban az itt található feketeszén és vasérc bányászatára, valamint a vaskohászatra alapozva fejlődését. A két világháború közötti időszakban a terület veszített jelentőségéből, ugyanis a független Lengyelországban a fejlesztendő régió a későbbi Központi Iparvidék lett, mely a második világháborút követő határmódosulások eredményeként viszont az ország perifériájára került. A háborút követően Sziléziának nagy részét visszaszerző ország szocialista iparfejlesztésének középpontjába ismét ez a nehézipari központ került. Az 1950-es évek erőltetett fejlesztésének eredményeként itt koncentrálódott a nehézipari termelés jelentős hányada, s a szocialista iparfejlesztés maradványaként a mai napig itt található Lengyelország környezetszennyezés által leginkább sújtotta vidéke, mely európai viszonylatban is a legveszélyeztetettebb terület. Felső – Szilézia fejlődésének másik jellegzetessége a nagyvárosokból álló konurbációs hálózat, melyek közül kiemelkedik a legnagyobb város, Katowice, valamint Chorzów, Tychy és Bytom által alkotott egység, mely esetében a központ dominanciájának hiánya figyelhető meg, azaz egyik nagyváros sem emelkedik a másik fölébe. Felső – Szilézia iparvidéke mellett az ország délnyugati részében található Alsó – Szilézia is kiemelt szerepet játszott szintén a 19. századtól kitermelt fekete kőszenével, valamint

Wałbrzych központtal mint textil- és üveggyártás központjával. E három tevékenységre alapozva ez a terület is dinamikusan fejlődött a szocialista érában.

3. 1945 és 1989 között Lengyelország központi iparvidékeibe beletartoztak a *nagyvárosi központok*, úgy, mint Krakkó, Łódź, Wrocław, Poznań és Gdańsk, valamint Szczecin. Az egyedüli Łódź kivételével, mely már a 19. században jelentős textilipari központ volt, mindegyik nagyváros a szocialista iparpolitika nyerteseként fejlődött. Az idetelepített ipari üzemek az akkori szocialista államok elvárásainak megfelelő irányban működtek; elsősorban a gépgyártásra, vegyipari tevékenységre koncentráltak, s az akkori szemléletnek megfelelően odatelepítésük során háttérbe került a tervezés jelentősége. Ennek az iparvidéknek az általános tulajdonsága annak periferiális jellege volt. Már a 19. század során kialakult termelési profiljuk, a 20. század második felében a fejlesztésben háttérbe szorultak a fővárossal, illetve a keleti területekkel szemben.[68]

4. Az 1950-es évek erőltetett fejlesztésének vesztesei a korabeli centrumokkal szemben az *északi* – beleértve az északnyugati és északkeleti térségeket is – területek voltak. A Lengyelország által megszerzett területek zöme agrárjellegű volt a mezőgazdasági üzemek dominanciájával egyetemben. Itt nem is került sor földosztásra, az állami tulajdonban lévő szövetkezetek voltak meghatározóak (még az 1956-os szovjet-lengyel egyezséget követően is). A területek kisebb hányadát pedig üdülőövezetté alakították – a lengyel munkások számára. (A Mazúri-tóvidék hasonló szerepet töltött be, mint Magyarország esetében a Balaton és környéke.) A szocialista Lengyelország időszakában a Balti-tenger mentén kialakult városi központok – Olsztyn, Elbląg, valamint Suwałki – „kényelmes jólétben” élt, az állami tulajdonban lévő mezőgazdasági nagyüzemek a lakosság számára viszonylagos stabilitásérzést biztosítottak.

5. A szocializmus idején kialakult fejlettségbeli különbség megosztotta Lengyelországot *észak-dél irányban* az ország keleti határvidéke mentén. A történeti földrajzi adottságok alapján a perifériára került egykori területek a valamikori Lengyelország központi területeit alkották, s az egykor keleti irányban húzódó ország félperifériáját alkották a mezőgazdasági ágazat túlsúlyával. Az erőltetett iparosítás során a mezőgazdaságtól vontak el további forrásokat, így a szükséges beruházások elmaradása további

[68] Krakkó például éppen a szocialista iparfejlesztésnek köszönhetően kapta meg Nowa Huta városrészt ellensúlyozandó a „történelmi központ” jelentőségét.

hátrányt jelentett az agrárszektor számára. Az erőszakos szövetkezetesítésnek köszönhetően a földjeiktől megfosztott gazdák nem váltak érdekeltté a mezőgazdaság modernizálásában. Egyedül a 10 hektárnál kisebb magántulajdonban lévő farmok kerülhették el az államosítást az 1970-es évek második feléig s maradhattak magánkézben, s a fejlődés egyedül az ő esetükben volt garantálható. A terület két meghatározó városa Lublin és Białystok volt. Míg az előbbi a második világháborút megelőző időkben jelentős kereskedelmi és kulturális központ volt[69], az utóbbinak textilipara volt meghatározó.

6.2. A regionális fejlesztéspolitika változása a rendszerváltást követően

Az 1989-t követő időszakban a lengyel régiók gyökeres változáson mentek keresztül a politikai berendezkedésben és a gazdasági szerkezetben bekövetkezett folyamatok eredményeként. A radikális politikai és gazdasági döntéseket nem követték hasonló intenzitású regionális változások, azaz a legfontosabb regionális jelleg – demográfiai adottságok, kulturális és gazdasági jellemzők – változatlanok maradtak. A területi adottságokban bekövetkező folyamatok két részre oszthatók. Egyfelől a régi ipari központok számára új feladatokat kellett találni, vagy pedig a régieket korszerűsítve megőrizni, másfelől a központokat alkalmassá kellett tenni a globalizáció kihívásaira adott válaszok megtételére a különböző technológiai változtatások által. Mindkét megoldás erőteljes, államilag irányított gazdaságpolitikai döntéshozatal mellett valósulhatott meg, mely figyelmen kívül hagyta a regionális szint igényeit. (Czerny, 2006) Nehezítette a döntéshozatalban érdekeltek munkáját, hogy ezek a fogalmak – globalizáció, technológiai változtatások – a központi tervezés időszakában teljességgel ismeretlenek voltak, vagy pedig a szabad piaci környezet megjelenéséig más jelentéssel rendelkeztek.

1989-t követően a munkaerőpiaci környezet is hatalmas változásokon ment keresztül. A jelentősebb társadalmi-gazdasági változások kezdete 1990 januárjára tehető. Ekkortájt az ország mély gazdasági depresszióban volt, melynek jelei a 20% feletti GDP visszaesésben, az 1990-ben 700%-ot elérő hiperinflációban, és az 1989-91 közötti időszakban tapasztalt 30%-os ipari termelési visszaesésben jelentkezett. A tapasztalt makrogazdasági mutatók alapvető változtatásokat követeltek, melynek leghangsúlyosabban a

[69] Nem kis mértékben az itt élő, s a második világháborúban elpusztított nagy számú zsidó lakosságnak köszönhetően.

szektorális munkaerő-átcsoportosításban kellett (volna) jelentkeznie. E folyamat egyik következménye a szociális kiadások lefaragása, valamint a munkaerő mobilitásának növekedése volt. A rendszerváltást követően az első évtized végére bekövetkező egyik legjelentősebb változás az iparban foglalkoztatottak számának radikális csökkenésében, valamint a szolgáltató szektorban foglalkoztatottak számának növekedésében mutatkozott meg. Ugyanakkor megfigyelhető, hogy amint a szocialista Lengyelország idején is eltérő volt az egyes régiók fejlődése, a munkaerő-átstrukturálódás is különböző módon és hatékonysággal zajlott le. Ott, ahol az előző rendszerben is igen magas, 50% feletti volt az agrárszektorban a foglalkoztatottság, nem volt lényeges szerkezeti változás. A régi ipari központokban, melyek elsősorban nyersanyag- és energiahordozó lelőhelyek mellé települtek, továbbra is magas volt az iparban dolgozók aránya, míg a nagyvárosi központok esetében a szolgáltató szektorban munkát vállalók száma volt a legmagasabb, arányuk esetenként elérte, sőt meghaladta az 50%-ot. A nagyvárosi környezet mellett számarányuk hasonlóan magas volt a nyugati, valamint az északi és délnyugati területeken – e két utóbbi esetében a turizmusnak köszönhetően. A foglalkoztatottság megosztásában bekövetkező változások további fontos összetevője a privatizáció, valamint a külföldi tőke megjelenése. A privatizáció, azaz az új vállalatok és új tulajdonosok megjelenése összességében pozitív hatással volt a makrogazdasági mutatók alakulására.

1990 és 2000 között a privatizációs folyamat mintegy 6700 vállalkozást érintett. Ebből 1400 kincstári működtetésben folytatta tovább tevékenységét, 1800-t privatizáltak, s további 1700 került felszámolásra. Ennek a folyamatnak eredményeként a magánszektorban foglalkoztatottak aránya is drasztikus változásokon ment keresztül, az 1990-es 45%-ról 2001-re 75%-ra növekedett. A legjelentősebb növekedést a 20.000 fő lélekszám alatti városokban tapasztaltak.

A tercier szektorban foglalkoztatottak arányának növekedése a nagyvárosokban volt a legjelentősebb, mely számos okra vezethető vissza.

1. Egyfelől ezek a nagy lakosságszámmal jellemezhető központok voltak azok, ahol 1989 előtt sem volt kielégítő a lélekszámhoz viszonyítva a szolgáltatások minősége, s mennyisége, s a szabad piac nyújtotta lehetőségek, új munkahelyek létrejötte új dinamizmusra sarkallták a szolgáltató szektor fejlődését.

2. Kezdetben az egyszerűbb szolgáltatást nyújtó vállalkozási formák nyertek teret döntően a munkahelyüket az átalakulás során elvesztők körében. Ők ezt a részvételt inkább kényszermegoldásként választották, s bár később közülük sokan vállaltak munkát külföldön, az otthon maradottak jelentős része kapcsolódott a családban munkát vállalók csoportjához.

3. Harmadsorban a külföldi tőke megjelenésével számos olyan szolgáltatásra támadt igény, mely korábban nem volt meghatározó. Ezek a tevékenységek, mint például a marketing- és reklám tevékenység, nyomdai szolgáltatások, IT és telekommunikációs szolgáltatások, vagy akár a modernizált egészségügyi szolgáltatások az 1990-es évek közepétől nyertek fokozatosan teret.

4. Végül pedig nem szabad megfeledkezni a gazdasági átalakulás további következményeiről sem. A keleti határon újabb munkaerő jelent meg, amely elsősorban a volt Szovjetunió tagköztársaságaiból, a független Ukrajnából, Belorussziából érkező, a jobb módú lakosság számára szolgáltatást nyújtó kertészek, takarítónők, házvezetőnők, valamint építőipari segédmunkások körét jelentette.

A fenti két szektorral ellentétben, a mezőgazdaságban foglalkoztatottak esetében volt a legkevesebb változás. A szocialista Lengyelországot a széttöredezett farmok sokasága jellemezte, s igen magas volt a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya. Számos, a rendszerváltást követően megjelent felmérés állítja egybehangzóan, hogy a mezőgazdasági ágazatban volt a leginkább jellemző a rejtett munkanélküliség. Az ország nyugati és északi területein meghatározó mezőgazdasági szövetkezetek is magántulajdonba, vagy pedig az Állami Közös Földalap tulajdonába kerültek.

7. A REGIONÁLIS FEJLŐDÉS ELTÉRŐ DINAMIKÁJA

A rendszerváltással együtt járó gazdasági szerkezetátalakítás továbbra is fenntartotta a regionális különbségeket. Erős és gyengébb régiók jöttek létre, melyek a következő jellemzőkkel rendelkeztek:

a. Erős régiók: a legfontosabb városi és ipari központok, különösen azok, melyek a legmagasabb szintű szakosodási képességgel bírtak, mint Łódz és Katowice, valamint a diverzifikált szerkezetű nagyvárosok, mint Varsó, Krakkó, Wrocław.

Ezeken a területeken korábban is meghatározó volt az ipari foglalkoztatás dominanciája.

b. Gyenge régiók: zömmel a vidéki- agrárjellegű n rendelkező területek, zömmel az ország középső és keleti területein. Itt meghatározó volt a nem nagy hatékonysággal, sőt veszteségesen működő magángazdaságok jelenléte, melyek a lakosság legnagyobb arányát foglalkoztatták.

c. További fejlettségbeli különbség figyelhető meg azon területek esetében, melyek rendelkeznek nagyvárosi központtal, illetve ott, ahol nincsenek nagyvárosok. Ezek a nagyvárosok alkalmanként az őket körülvevő vidék kárára is fejlődhetnek.

A különbség a résztvevő vállalkozások szempontjából akár több százszoros is lehet! [70] Az ország egykori megosztottságának további társadalmi és demográfiai vetületei is szembeötlők még több mint nyolc évtized távlatából is. Ezt támasztja alá az aktív korú lakosság képzettségbeli megoszlásának alakulása is. A legalacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezők a keleti vajdaságokban élnek, míg a legalább középfokú, vagy diplomával rendelkezők zömmel a nyugati és déli vajdaságokban, valamint a nagyvárosokban találhatók, s a munkanélküliségi mutatók is arra engednek következtetni, hogy a strukturális válsággal küszködő területeken nagyobb a hivatalosan regisztrált álláskeresők aránya.[71]

Amennyiben a társadalmi, szociális gondokat politikai vetületére is kíváncsiak vagyunk, úgy erre vonatkozóan hasznos figyelemmel kísérni az egyes választásokon – legyen az önkormányzati, parlamenti választás, vagy egyéb referendum – való részvételi hajlandóság, illetve pártpreferencia alakulását. Már az első szabad választások alkalmával megmutatkozott az országnak ez a megosztottsága, ugyanis 1990-ben a köztársasági elnöki választás[72] alkalmával a későbbi elnökre, Tadeusz Mazowieckire legnagyobb arányban a nagyvárosokban, illetve a fejlettebb délnyugati, nyugati vidékeken szavaz-

[70] Forrás: Bank danych regionalnych GUS, 2004 A legkisebb 1-4, míg a legnagyobb érték 62-257 az egyes gminákban!

[71] Ebből a szempontból lényegtelen, hogy ipari, vagy mezőgazdasági strukturális problémákra vezethető vissza az állástalanok számának alakulása, az ipari központokban éppúgy magasabb értékeket lehet tapasztalni, mint a nyugati, északi területeken, ahol az egykori termelőszövetkezetek felszámolásából adódott a munkanélküliek számának növekedése.(Gorzelak, 2007)

[72] Lengyelországban közvetlen köztársasági elnöki választás van.

tak, míg legkisebb támogatást a keleti, illetve középső régiókban szerezte meg. A legmagasabb értékek 31-38% körül alakultak, míg a legalacsonyabbak alig érték el a 3-5%-ot. A 2003. áprilisi uniós választások szinte pontosan ugyanezt a megosztottságot eredményezték azzal a különbséggel, hogy az Unióhoz való csatlakozást leginkább az egykori német területek lakossága támogatta – nem feledve Németország szomszédságából adódó már meglévő, vagy a későbbiekben remélt előnyöket. A legkisebb támogatottságot újfent a középső, illetve keleti területeken lehetett tapasztalni.[73] Hasonló tendencia figyelhető meg a nemzetközi együttműködések, illetve a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok frekvenciája terén. Gorzelak (Gorzelak, 2007) és Komornicki (Komornicki, 2007) kutatásai azt bizonyítják, hogy egyfelől minél sikeresebb együttműködés tapasztalható az egyes EURORÉGIÓK között, annál nagyobb az uniós tagság támogatottsága, ugyanakkor az egyes vajdaságok földrajzi, valamint gazdasági adottságai – elhelyezkedés, gazdasági mutatói is meghatározhatják a lakosság álláspontját. A külfölddel való együttműködés szempontjából a legaktívabbak az ország középső sávjában elhelyezkedő három vajdaság – Wielkopolskie, Zachodniopomorskie és Opolskie – önkormányzatai, míg a négy legkevésbé nyitott vajdaság közé beletartozik Mazowieckie és Kujawsko-Pomorskie is a két legrosszabb mutatóval rendelkező keleti vajdaság – Lubelskie és Podlaskie – mellett. A fenti tendenciát valamelyest magyarázza a három aktív esetében egyfelől Poznań, mint nagyváros és mint Wielkopolskie vajdaság székhelye, valamint Szczecin mint nemzetközi kikötő és kereskedelmi központ, valamint a német nemzeti kisebbséggel is rendelkező Opole. A kevesebb együttműködési hajlandóságot mutató vajdaságok közül a két központi, Mazowieckie és Kujawsko-Pomorskie szorul magyarázatra. Míg az előbbi székhelye Varsó egyben az ország fővárosa is, mégis jelentős a különbség nagyváros és agglomerációja, valamint a vajdaság egyéb részei

[73] Különösen érdekes kutatási eredményeket olvashatunk Maria Halamska: Przemiany polskiej wiejskosci című tanulmányában. A 2005-ös parlamenti választások alkalmával a vidéki és városi lakosság pártpreferenciáit tekintve a populista pártok mintegy kétszeres támogatást élveztek vidéken, mint a városokban. Az egyik legradikálisabb párt, a Samoobrona (Önvédelem) esetében ez a támogatottságbeli különbség háromszorosra bővült a vidék javára, míg a 2007-es választásokon győztes Polgári Platformot (Platform Obywatelski = PO, a jelenlegi (2009) kormányfőt adó párt) a városokban támogatták mintegy kétszer annyian, mint vidéken. A legutóbbi választások területi megoszlásáról még folynak a vizsgálatok, összességében átrendeződés volt megfigyelhető a populista pártok hátrányára, s ami meglepő tanulságul szolgálhat, az a lengyel parasztság unióhoz fűződő magatartása. A 2005-ös közel 60%-t elérő elutasító magatartás helyett inkább a pozitív álláspont kezd érzékelhetővé válni – nem kis mértékben az uniós támogatások lehetősége, valamint annak az egyes becslések szerint 2, mások szerint mintegy 3 millió lengyelnek köszönhetően, akik uniós tagállamokban tudtak munkát találni, gyakran éppen a legelmaradottabb területekről kiutazva.

között. Varsó és környéke mintegy szigetként emelkedik ki, s amennyiben az egyes vajdaságok külfölddel folytatott kereskedelmének alakulását vizsgáljuk, ugyancsak ez az ellentmondás figyelhető meg; Varsó, illetve Płock (itt található a PKN Orlen központja, valamint Lengyelország egyik legjelentősebb kőolaj finomítója) mellett a fennmaradó területek igen alacsony külföldi kereskedelmi intenzitást tudnak felmutatni. Más a helyzet Kujawsko-Pomorskie vajdaság esetében, ahol Bydgoszcz és Toruń osztozik a központi funkciókon, előbbi a közigazgatási központ, míg az utóbbiban található a vajdasági gyűlés. Itt a két város ugyan bekapcsolódik a nemzetközi kereskedelembe, Toruń például finomvegyészetben és élelmiszeriparban exportáló központ (pl. Nestlé egyik székhelye), de a vajdaság többi része igen alacsony intenzitást mutat nemzetközi együttműködés terén, sőt itt található az inkább a bezárkózás politikáját folytató szélsőséges Radio Marya központja, valamint igen erős a Liga Polskich Rodziców szélsőséges párt támogatottsága is. [74]

A területi fejlődés dinamikájára vonatkozóan hasonló megállapításokat tehetünk. A rendszerváltást követően igen eltérő fejlődést mutatott az ekkor még 47 vajdaság. Gorzelak számításai szerint az egy főre jutó bruttó hazai jövedelem 1992 és 1998 között mintegy 39%-ot növekedett, ehhez képest egyes akkor vajdaságok kiemelkedő fejlődést értek el, különösen ott, ahol fejlett nagyvárosi agglomeráció volt található. Ezek közé tartozott a 180% feletti mutatóval rendelkező Varsó és környéke, a 176%-ot elérő Wrocław és környéke, illetve 162%-kal Poznań. Kissé lemaradva követte őket az ország második legnagyobb városát magába foglaló Łódź a maga 156%-ával. Łódź helyzete azért érdekes, mert könnyűipari (textilipari) központként a rendszerváltást követően már átélt egy nagy depressziót, ebből azonban sikerült a 90-es évek közepére kilábalnia. A legkedvezőtlenebb adatok nem meglepő módon Kelet-Lengyelország térségéből származnak, az országos átlaghoz képest mintegy 20-30%-os elmaradással, de az egykori Bydgoszcz vajdaság (ma Kujawsko-Pomorskie vajdaság) is az átélt strukturális válságot következményeként a legnagyobb visszaesést mutató négy 1999 előtti vajdaság egyike volt. Az uniós csatlakozást megelőző években, a közigazgatási reformot követően továbbra is Kelet-Lengyelország vajdaságai tartoznak a legkisebb növekedési dinamikájú területek közé. A Kárpátok vidékétől kiindulva egy függőleges sávban helyezkednek el

[74] Az exporttevékenységre vonatkozó adatokat ld. Komornicki, Tomasz: Międzynarodowe relacja Polski w ujęciu regionalnym, In: Rozwój, region, przestrzeń, szerk: G. Gorzelak, A. Tucholska, pp. 289-306

az országos növekedési átlagtól negatív irányban leginkább eltérő területek.[75] Ez az országos átlagtól való nagyarányú eltérés, azaz a folyamatosan romló mutatók Kelet-Lengyelország növekedési potenciáljának elégtelen voltáról tanúskodik, melynek enyhítése országos szinten kezelendő problémát jelent. A 2007-ben kezdődő új nemzeti fejlesztési tervben nem véletlenül szerepel Kelet-Lengyelország felzárkóztatása önálló operatív programként.

Paradox módon a másik, ugyancsak országos átlag alatti növekedést teljesítő területek a nyugati határszélen találhatók cáfolván azt a feltételezést, hogy a fejlett „Nyugat" közelsége növekedést generáló helyzetet tud indukálni. A nyugati területek közül egyedül a két nagyváros, Wrocław és Poznań emelkedik ki, mindkét város és agglomerációja a legdinamikusabban fejlődő térségek közé tartozik. Az ellentmondásos helyzetre a lengyel régiókutatással foglalkozók kétféle magyarázatot találtak; egyfelől az ú.n. „alagút hatással" (tunnel effect) jellemzik a helyzetet, azaz ez az összefüggő terület lényegében „beszorul" Németország és Poznań közé, azaz a fejlődést indukáló tényezők „átrobognak" a közbenső térségen.[76] Az ellentmondásos helyzet másik magyarázata szerint az egykori Németországhoz tartozó sáv viszonylag kedvezőtlen gazdasági mutatói mögött az a tény áll, hogy eredetileg nem nagy hatékonysággal működő mezőgazdasági kisbirtokok jellemezték, hiányoztak a nagyobb ipari üzemek, amin a szocialista ipartelepítési politika sem tudott mélyre ható változásokat előidézni. A terület továbbra is strukturális problémákkal küzd, hiányzik a belső fejlődési potenciál, s a fejlett, gazdag „szomszédok", mint Németország nyugat felől, vagy a kiemelkedő eredményeket felmutató

[75] Ld. http://www.stat.gov.pl/dane_spol_gosp/rachunk_narodow/pkb/2003/tablice.pdf (letöltés: 2009. június 27.)

[76] Poznań már a 90-es években megvádolták a túlzott német-orientációval, mondván, nem eléggé nyitott Varsó és saját agglomerációja felé. Ugyanakkor empirikus vizsgálati adatok is rendelkezésre állnak arra vonatkozóan, hogy az egyébként egykori Németországhoz tartozó területek, noha a szocialista Lengyelország iparpolitikájának egyik fő irányát adták, mégsem sikerült lényegesen javítani az elmaradott helyzetén. Német felmérések készültek a lengyel-német határvidék közúti fuvarozásának vizsgálatáról. A megkérdezett kamionsofőrök válaszaiból egyértelműen kiderült, hogy Poznań, de még inkább Varsó célponttal és kiinduló ponttal fuvaroztak árut. Ld. erről: Kołodziejski, Jerzy: Strategia równoważenia rozwoju podstawą koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju „Polska 2000 plus" In: Polska przestrzeń a wyzwania XXI wieku, szerk: Kołodziejski, Jerzy, PAN Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Buletyn Zeszyt 176, Warszawa, 1997 pp. 9-125, valamint: Schmidt, Klaus-Dieter: The German Polish Border Belt: Bridge or Barrier on the Route to New Europe? In: The Changing Map of Europe, the Trajectory Berlin-Poznań-Warsaw, ed: Domański, Ryszard, Friedrich Ebert Stiftung, Oficyna Wydawnicza „Rewasz", Warsaw, 1999, pp. 21-35 Az alagút hatással kapcsolatban Korcelli, Piotr szíves közlése, Regional Forum Warsaw, 2005 október. A témával kapcsolatban számos további tanulmány született, ezek egy része ld. The Changing Map of Europe, the Trajectory Berlin-Poznań-Warsaw, ed: Domański, Ryszard

Poznań közelsége sem tud érdemleges pozitív változást előidézni a növekedésben. Gorzelak (Gorzelak, Bacthler, Kasprzyk, 2004) számításai szerint a PHARE program keretében működő Lengyelország-Németország CBC az 1994-től összességében befolyt évi 50 millió EURO (ECU) támogatás mellett is csak mintegy 0,2%-kal emelkedett az egy főre jutó GDP.

A lengyel regionális különbségek megléte nem egyedülálló, hasonló tendencia figyelhető meg a volt szocialista országokban és Nyugat-Európa egyes államaiban is – ez utóbbiakban kisebb mértékben. Gorzelak és Jałowiecki egyöntetűen állítják, hogy mindez túl a strukturális problémákon és a rendszerváltás ellentmondásain egyértelműen a nagyvárosok szerepének megnövekedéséből adódnak. Egyfelől oda koncentrálódnak a specializált, magas szintű szakképzettséget és menedzsmentet igénylő iparágak, de ezek a városok rendelkeznek fejlett pénzügyi szolgáltatói szektorral, tudományos központokkal, szórakozási és kulturális potenciáljuk messze túlmutat a környék lehetőségein. A szerzők állítása szerint Lengyelország még viszonylag kedvező helyzetben van a többi volt szocialista országhoz képest a maga policentrikus jellegéből adódóan, hiszen a környező államok többnyire csak egy nagyvárossal – amely egyben a főváros is – rendelkeznek. Ezzel szemben Lengyelországban Varsót leszámítva még mintegy nyolc 300 ezer főt meghaladó lélekszámú város található, melyek elhelyezkedése is viszonylag egyenletes, egyedül a keleti területeken nincs 250.000 főt meghaladó lakosságú város. E kedvezőtlen tendencián próbál változtatni a lengyel állam a Kelet-Lengyelország felzárkóztatását célzó operatív program segítségével. Az előzetes várakozások szerint minden pozitív hatás mellett sem fog nagy valószínűséggel Kelet-Lengyelország az országos átlagot meghaladó növekedési dinamikára szert tenni, azaz megmarad a korábban tapasztalt különbség, ellenben mindenképpen hasznos lenne abból a szempontból, hogy javíthatná az Unió régiói között elfoglalt pozícióját Kelet-Lengyelország négy vajdasága.

A gazdasági fejlettség – fentiekben jellemzett – térbeli felosztása szorosan összefügg a korszerű fejlődési modell térhódításával. A tér nagyvárosi környezetre és városkörnyéki vidékre történő felosztása a fejlődés értelmezésében végbemenő paradigmaváltás eredménye. A korábban elfogadott erőforrás-vezérelt modellben az ipar gazdasági növekedésben játszott meghatározó szerepe dominált, Lengyelországban, csakúgy, mint Közép-Európa térségében más országokban is, hasonló folyamatok játszódtak le: urbanizá-

ció – iparosítás – kedvező életkörülmények kialakulása. A rendszerváltást megelőzően az aktív lakosság mintegy 40%-a dolgozott az iparban, a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya pedig nagyjából a jelenlegi állapotokat tükrözte. A gazdasági növekedés extenzív szakasza mellett – azaz a mind nagyobb munkaerő iparba csábításán kívül – az ágazat termelékenységének növekedése, mint intenzív növekedési tényező volt hatással a gazdasági fejlődésre. A korszerű, Lengyelországban még kevésbé érvényesülő tudásvezérelt fejlődés az iparnak nem tulajdonít kulcspozíciót. A hazai és a világpiac kölcsönhatásának köszönhetően az ipar veszített jelentőségéből, sokkal fontosabbá vált a szolgáltatói szektor szerepének felértékelődése, különösen a piaci, pénzügyi szolgáltatások, az úgy nevezett IV: szektor kapott hangsúlyt. A nagyváros pozitív húzó hatása kevéssé érzékelhető manapság már a környező agglomerációkban, ez mutatkozik meg abban a látszólag ellentmondásos helyzetben, hogy e vajdaságok esetében amennyiben leszámítjuk belőle a központot, gyakorta mélyen az országos átlag alatt teljesítenek.[77] Az utóbbi időben megváltozott a nagyváros és környezete közötti kapcsolat is, amely arra vezetett, hogy a bővülés kisebb jelentőséget kapott a sokkalt erőteljesebben befolyásoló „kimosódással" szemben. (Gorzelak, 2007) Sokkal kedvezőtlenebb helyzetben vannak az egykori ipari központok, melyek szerkezetváltási hiányosságokból adódó gondokkal kénytelenek szembenézni. Ezek a központok fokozatosan maradnak le az országos átlagtól nem beszélve a nagyvárosokhoz való felzárkózási lehetőség ellehetetlenüléséről. Amint az 5. számú ábrán is látható, a nagyvárosias jelleg Gorzelak értelmezésében önmagában még nem garancia a nemzetközi munkamegosztásba való bekapcsolódásra, ugyanakkor a lengyelországi külföldi befektetések célpontjai szinte kizárólag Lengyelország nagyvárosai. A 6. és 7. ábra az ezredfordulóra oly fontosság váló üzleti szolgáltatások koncentrálódását, valamint a nemzetközi cégek által működtetett k+f központok területi megoszlását mutatja. A két térkép között sok az átfedés, s az is megállapítható, hogy a külföldi befektetések vonzásánál meghatározók a nagyvárosok adottságai, mint például az egyetemek jelenléte, a magasan képzett munkaerő nagyfokú koncentrációja.

[77] Ld. lengyel statisztikai adatok!

5. ábra. *A lengyel nagyvárosok adottságai*

Európai gazdasági vérkeringésbe való bekapcsolódás lehetősége	I. csoport legkedvezőbb helyzetben lévők	II. csoport kedvező helyzetben lévők	III. csoport kevéssé tud élni a nagyváros adta lehetőségekkel
Városok	Varsó, Poznań, Wrocław	Krakkó, Gdansk	Łódz, Katowice

Forrás: a szerző szerkesztése Gorzelak, 2007 nyomán

6. ábra. *Az üzleti szolgáltatások megoszlása Lengyelországban*

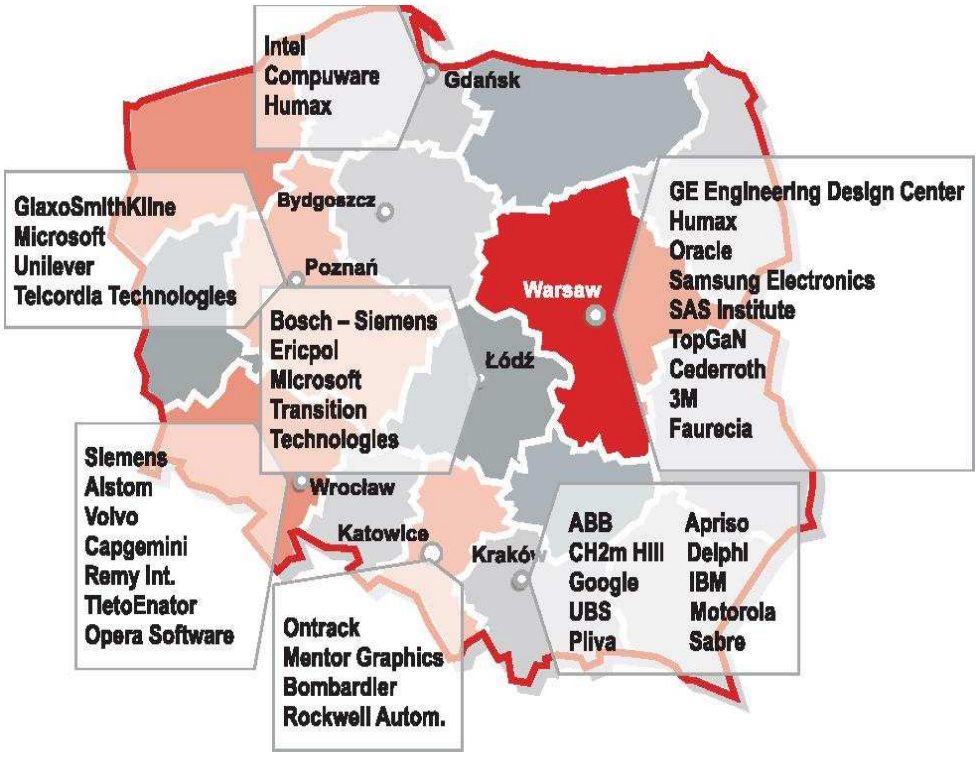
Forrás: http://www.paiz.gov.pl/index/?id=c92a10324374fac681719d63979d00fe, Polish Information and Foreign Investment Agency

A két (6. és 7. számú) ábráról további két fontos dolog olvasható le.

1. Lengyelország- Magyarországgal ellentétben policentrikus ország, azaz jelen vannak a nagyvárosok, s igyekeznek minél több jelentős befektetőt magukhoz vonzani.

2. A hagyományos, egykori ipari központok, mint Bielsko Biała, a Polski Fiat gyár egykori székhelye kivételével Krakkó, Łódz, Szczecin, Poznan, Wrocław új ágazatok megtelepítését is sikerrel készítette elő.

7. ábra. *Az egyes nemzetközi cégek által működtetett K+F központok területi elhelyezkedése*



Forrás: PAIZ 2009

Mindkét ábra jól rávilágít az európai gazdasági vérkeringésbe való bekapcsolódási lehetőség és a térbeli elhelyezkedés közötti összefüggésre. A táblázatból pedig az tűnik ki, hogy azok a városok tekinthetők a fejlődésben élenjáróknak, melyek egyfelől már korábban is gazdasági központokként funkcionáltak, mint Szilézia székhelye Wrocław, a korábban is fővárosi és gazdasági központi szerepet betöltő főváros, Varsó, vagy a hagyományosan kereskedelmi székhelyként működő Poznań.[78] Krakkó és Gdansk szintén

[78] Ez utóbbinál nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy a szocialista Lengyelország 1956-os eseményeinek gyökere éppen a kereskedelmi centrum, vásárváros pozíciót betöltő Poznanból indultak ki. Évszázadok óta fennálló szerepéből adódóan a város keleti-nyugati kapcsolatok színtere volt a korábbi időszakokban is.

kedvező adottságokkal rendelkező városok a múltban is meghatározó szerepet játszó kereskedelmi központok, ahol a rendszerváltás és a strukturális váltás teremtette igények kissé megingatták a két nagyváros gazdasági alapját. Míg Krakkóban a kohászat került vesztes pozícióba, Gdanskban a hajógyártást ért hullámvölgybe. Mindazonáltal mindkét nagyváros viszonylag kisebb nehézségekkel volt kénytelen szembesülni a harmadik csoportba tartozó városok, Łódź és Katowice lehetőségeihez képest. Ez utóbbi csoport tagjai egyoldalú iparfejlesztésüknek köszönhetően (Łódź textilipari központ volt, Katowice pedig a sziléziai bányavidék nagyvárosi övezetének központja) érzékenyebben reagáltak a szerkezetváltással együtt járó problémákra. Szerencsés esetben a korábbi vezető iparágak megszűnése által gerjesztett visszaesést egy-egy nagyváros jelenléte jól tudja ellensúlyozni különösen kedvező infrastrukturális adottságaiknak köszönhetően. Az első csoport közel helyezkedik el Nyugat-Európához, a távolság és az innovációs készség meghatározó esetükben, míg a földrajzi távolság jelentősége mellett ugyancsak fontos szerepet betöltő könnyű megközelíthetőség – nemzetközi repülőtér megléte, gyorsvasúti összeköttetés lehetősége -–szintén meghatározhatja egy nagyváros fejlődési lehetőségeit. A fejlődésbeli lehetőségeken javíthat a nagyvárosok lakosságának kedvező képzettségbeli összetétele. A nagyvárosok legtöbb esetben egyetemi központok, kiváló adottságokkal az innováció és a magasan képzett munkaerő jelenléte szempontjából.

Sokkal kedvezőtlenebb helyzetben vannak a központtól, valamint nyugat-európai centrumoktól földrajzi és intézménybeli fejlettség tekintetében is távol elhelyezkedő keleti területek. A helyzetüket súlyosbítja az a tény is, hogy ez a régió nem csak relatív értelemben, az ország fejlettebb területeihez képest mutat leszakadást, hanem abszolút értelemben is fokozottan marginalizálódik. Az eddigi tapasztalatok és az előzetes becslések alapján feltételezhető, hogy a regionális különbségek eltérő fejlődési lehetőségekkel párosulnak, s az egyes különböző fejlettségi szinteken található régiók eltérő innovációs potenciállal rendelkeznek. Ezek a különbségek ráadásul a közeljövőben mélyülhetnek is! Az egyes vajdaságok K+F kiadásait tekintve a központi régió, azaz Mazowieckie és Łódzkie vajdaság együttesen annyit fordít kutatás-fejlesztési kiadásokra, mint a maradék 14 együttesen. A statisztikai hivatal 2004-es adataiból is kitűnik a keleti és északkeleti területek, valamint a központi régió közötti fejlettségbeli különbség, ugyanakkor az is világosan kitűnik, hogy egyértelműen előnyt élveznek a nagyvárosokkal rendelkező

vajdaságok. Ezek egyfelől felsőoktatási intézményekkel rendelkező hagyományos egyetemi városok, ugyanakkor a kutatási fejlesztési tevékenységek is e területeken összpontosulnak. Gorzelak álláspontja és a statisztikai adatok is azt sugallják, hogy nem a fővárosi és vidéki kutatási potenciál között mély a szakadék, hanem a nagyvárosok irányában tolódik el a hangsúly, s ez az állapot jelen adottságok mellett kevéssé változtatható. Gorzelak ugyanakkor arra is emlékeztet, hogy a kutatási és innovációs potenciál, az egy főre jutó nemzeti jövedelem eloszlása, valamint az ebből adódó regionális különbségek is szoros összefüggést mutatnak. Az egyes területek versenyképessége és a K+F tevékenység jelentősége szintúgy befolyásolja egy régió adottságát, országon belül betöltött pozícióját. Varsó előnye ezen összetevők figyelembevétele mellett kiugró, hiszen a korábban vázolt adottságok mellett jelentős ipari, szolgáltató- és pénzügyi központi funkciókat is betölt, emellett pedig az ország legfontosabb közlekedési csomópontja. A szerényebb innovációs tevékenységet produkáló vajdaságok hátránya pedig kedvezőtlen urbanizáltságukból, hátrányos gazdasági szerkezetükből, és kedvezőtlen közlekedési adottságaikkal magyarázható. Ezek az endogén tényezők nagy valószínűséggel csak külső beavatkozással orvosolhatók, amely két forrásból érkezhet;

1. Külső, elsősorban külföldi, beruházások,
2. A közszolgáltatások hazai, vagy külső, EU-s, megerősítéséből.

Ugyanakkor az elsősorban zömmel keleti elmaradottabb régiók csekély vonzereje nem sok reménnyel kecsegtet a külföldi tőke és vállalkozói, elsősorban új technológiát is hozó befektetések beáramlását illetően. A 8. számú ábra a területi egyenlőtlenségek fennmaradására világít rá. Azt is hiba volna feltételezni, hogy e régiókba történő hazai, vagy külföldi tőkeáramlás egy csapásra megnövelné az innovációs potenciált és a technológiai fejlettséget. (Gorzelak, 2007).

8. ábra. *A K + F mutatók területi megoszlása Lengyelországban 2006-ban*

	Állami K+F kiadások			**K+F szektorban foglalkoztatottak száma**	
	Millió złoty	százalékos megoszlás	GDP aránya	Abszolút számokban	A foglalkoztatottak aránya a GDP-ben
Lengyelország összesen Régiónként és vajdaságonként	**5574,6**	**100,0**	**0,56**	**123431**	**1,3**
Központi régió	**2643,3**	**47,4**	**1,04**	**41504**	**1,4**
Łódzkie	320,5	5,7	0,52	7763	1,4
Mazowieckie	2322,8	41,7	1,20	33744	1,8
Déli régió	**1170,4**	**21,0**	**0,54**	**27094**	**1,4**
Małopolskie	731,9	13,1	0,96	15543	2,1
Śląskie	438,5	7,9	0,31	11551	1,0
Keleti régió	**375,5**	**6,7**	**0,29**	**13937**	**1,1**
Lubelskie	182,9	3,3	0,46	7073	1,9
Podkarpackie	111,6	2,0	0,29	3129	0,8
Podlaskie	61,4	1,1	0,24	2386	1,1
Świętokrzyskie	19,6	0,3	0,08	1349	0,6
Északnyugati régió	**541,3**	**9,7**	**0,31**	**16627**	**1,1**
Lubuskie	35,8	0,6	0,11	1336	0,6
Wielkopolskie	435,5	7,8	0,43	11730	1,3
Zachodniopomorskie	70,0	1,3	0,17	3561	1,0
Délnyugati régió	**374,5**	**6,7**	**0,34**	**10657**	**1,2**
Dolnośląskie	346,5	6,2	0,41	9141	1,3
Opolskie	28,0	0,5	0,13	1516	0,8
Északi régió	**469,6**	**8,4**	**0,34**	**10657**	**1,2**
Kujawsko-pomorskie	114,7	2,1	0,27	4729	1,1
Pomorskie	288,7	5,2	0,48	6583	1,3
Warmińsko-mazurskie	66,2	1,2	0,21	2297	0,8

Forrás: Lengyel Statisztikai Hivatal

Az 1989-as politikai és gazdasági *rendszerváltás felszínre hozta a regionális különbségeket*, néhány régió győztesen került ki az átalakulásokból, míg mások kevésbé szerencsésen. A legnagyobb veszteséget a Szovjetunió és a szocialista országok piacára termelő vállaltok szenvedték el, illetve a nehézipar túlsúlyával rendelkező területek, míg a kereskedelem, szolgáltatások, üzleti élet területén konjunktúra figyelhető meg. A piaci orientáltság tekintetében Lengyelország kettészakadt, pontosabban levált róla az elsősorban szovjet érdekeltség irányába termelő keleti részre, míg a nyugati országokkal eddig is kapcsolatban lévő vállalkozások felfutása ekkor kezdődött. A győztesek és vesztesek táborába tartozás nagymértékben függött a piaci változásokra történő reagálás sebességétől is, de egyes iparágak, így az élelmiszeripar, a kohászat és a fegyvergyártás egyértelműen veszteségként értékelhették a rendszerváltás időszakát. Ez a jelenség elsősorban a veszteséges iparág túlsúlyával rendelkező kis- és közepes méretű városokat érintette.

A *rendszerváltás legnagyobb győztesei a sokrétű, diverzifikált ipari szerkezettel rendelkező nagyvárosok*, így Varsó és Poznan, Krakkó, Wrocław, Szczecin, a gdanski agglomeráció és Łódz. Mindez a relatíve alacsony munkanélküliségi ráta és a keresetek viszonylag magasabb átlagában is megmutatkozik, ugyanakkor győztesként értékelhetők azok a területek is, ahol a legnagyobb a nyugati cégek befektetési kedve. E kedvező tendencia következménye a nagyberuházások aránya és az ingatlanpiac hatalmas forgalma. Az e területekhez tartozás ismérvei: feldolgozóipar (végtermékek gyártása) jelenléte, fejlett közlekedési infrastruktúra (Párizs-Berlin-Moszkva vasúti tengely közelsége), illetve a jól képzett munkaerő megléte: úgy a magasan képzett ipari szakmunkások jelenléte, mint a felsővezetőké, akik a vállalkozások "szellemi" működtetői.

Ha az elmúlt 8-10 évre tekintünk, meg kell állapítani, hogy a munkanélküliek aránya stagnál *a vesztes (lengyel terminológia szerint B Lengyelország) és a győztes területek (A Lengyelország)* esetében, azaz nincs elmozdulás. A külföldi cégek esetében fontos szempont a foglalkoztatási költségek alacsony szintje, ennek ellenére sem elég vonzó ez a terület. Az itteni munkanélküliek ugyanis javarészt a megszűnt állami gazdaságok munkásai közül kerültek ki, akik többnyire nem rendelkeznek kellő szakképzettséggel és a legújabb technológiákat bevezető cégek számára nem bizonyulnak kellően értékes "emberanyagnak". További probléma a "mezőgazdaság kontra iparosítás" vita is, az ipar e régióba való telepítése ellen igen nagy a tiltakozás főként azok körében, akik inkább a mezőgazdaság védelméért szállnak síkra. Nem kedvez a térségnek a Lengyelország-szerte uralkodó közfelfogás sem, mely szerint az egykori osztrák és német területek lengyelsége sokkal jobb hozzáállást tanúsítanak a "munkával szemben", mint az egykori orosz területek lengyelsége. [79]

Az azonban mindenképpen tény, hogy *a keleti térség, a Rzeszówtól Białystokig húzódó sáv és Wielkopolska, elsősorban Poznan környéke közt egyre mélyül a gazdasági fejlettségbeli különbség*.

A leginkább hanyatló területek a keleti és északi vajdaságokban összpontosultak, ahol a gazdasági krízis következtében igen kedvezőtlenül alakult a demográfiai helyzet és a

[79]Ez a közfelfogás szerencsére nem zavarja a nyugati befektetőket, akik nagy valószínűséggel nem az ország történelmét tekintik kiindulási alapnak, hiszen a legdinamikusabban fejlődő vidékek egyike, Varsó és környéke maga is orosz birodalmi terület volt.

munkanélküliségi ráta is igen kedvezőtlen képet mutatott. Néhány helyen a tartós *munkanélküliek aránya* az aktív keresők 25, de néhol a 35%-át is elérte, a zömmel mezőgazdaságban foglalkoztatottak az állami mezőgazdasági szövetkezetek tönkremenetele után tömegesen kerültek elbocsátásra és az itteni lakosság életszínvonala egyre nagyobb hanyatlást mutatott. A mezőgazdaság krízishelyzetét jelzi a fogyasztás terén tapasztalt általános visszaesés is.

A recesszió természetesen nem kizárólag a mezőgazdaságban foglalkoztatottakat érintette. Különösen igaz ez a megállapítás a *Központi Iparvidék* egyes körzeteire Délkelet Lengyelországban. A válság azonban nem csak magukat a városokat érinti, hanem a munkaerő jelentős részének lakhelyéül szolgáló falvakat is. Mindez együtt jár azzal a problémával is, hogy a krízis által leginkább sújtott területeken megnövekszik a migrációs tevékenység. Ez a jelenség különösen azért tekinthető veszélyesnek, mert elsősorban a magasan képzett munkaerő hagyja el a depresszióba süllyedt településeket, így a gazdasági válságövezetek egyszersmind kulturális téren is válsággócokká válnak. A lengyel statisztikai hivatal (GUS) adatai szerint már az uniós csatlakozást megelőzően is megnövekedett a Lengyelországból hosszabb időre, legalább 12 hónapra elsősorban munkavállalási céllal külföldre távozók száma. A 9. számú táblázat alapján megállapítható, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás, valamint ennek következtében a munkaerőpiac új tagállamok felé történő megnyitása valamelyest átrendezte a munkavállalás céljából hosszabb időre külföldre távozó lengyelek célországait. Míg 2002-ben a más országokban munkát keresőknek csak mintegy 60%-a választott EU tagállamot munkahelyül, 2007-re ezek az országok már összességében mintegy 85%-ban jelentkeztek potenciális úti célként.

A lengyel miniszterelnöki hivatal megbízásából 2008-ban készített felmérés szerint a 20-44 év közötti lakosság körében elsősorban a falvak és kisvárosok lakói választják a kivándorlást. Ők javarészt alapfokú szakmunkás végzettséggel, vagy középfokú végzettséggel rendelkeznek. A 25 és 44 év közötti külföldre távozók elsősorban nagyvárosokból kerülnek ki többségük felsőfokú végzettséggel rendelkezik. A felmérés szerint minden második idegenben szerencsét próbáló legalább 12 hónaposra tervezi a kint tartózkodását. Leggyakrabban az elmaradottabb keleti területekről, így Podkarpackie,

Podlaskie vajdaságból indulnak külföldre, legkevésbé Mazówia, Szilézia és Łódz környékének lakossága választja az emigrációt.[80] Ez utóbbi szintén alátámasztja a Visztula, illetve a nagyvárosok mint a belső törésvonalak teóriáját. Célországként hagyományosan[81] Nagy-Britannia, Németország, illetve az akkori gazdasági fellendülésnek köszönhetően Írország volt megfigyelhető, amint ez a 10. számú táblázatban is látható.

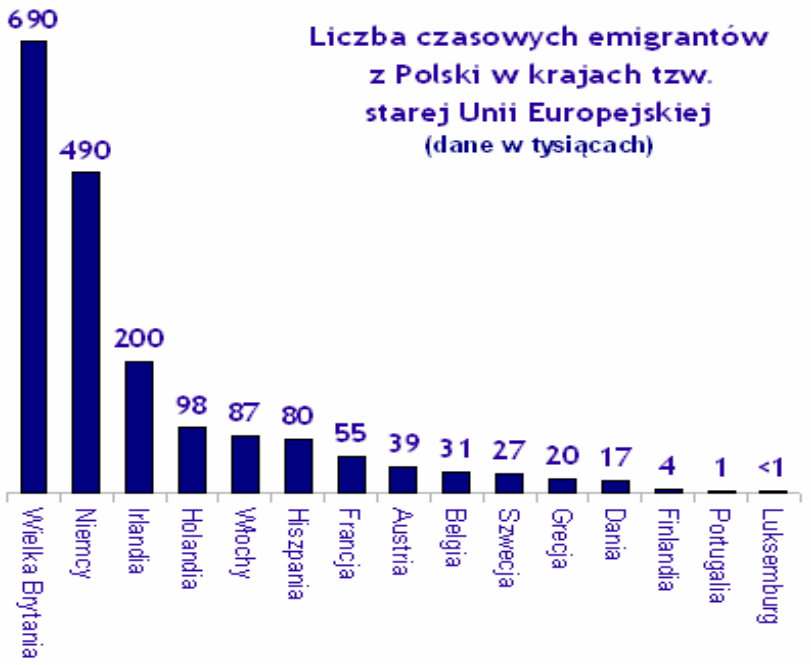
9. ábra. *Lengyelországból időszakosan külföldre távozók összesen és az EU országokkal együtt (1000 főben)*

Forrás: Lengyel Statisztikai Hivatal, illetve:
http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci/artykul/1000;emigrantow;na;kazdy;dzien;czlonkostwa,237,0,446189.html

[80] Adatok:
http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci/artykul/1000;emigrantow;na;kazdy;dzien;czlonkostwa,237,0,446189.html, illetve Joanna Solska: Emigracja nie wraca, In: Tygodnik Polityka Nr 21 (2706) 2009r. s.44-46

[81] „Hagyományos", mert a második világháború idején, illetve azt követően is Nagy-Britannia vonzotta a kivándorlókat, elég a londoni székhelyű emigráns kormány tevékenységére gondolni. Németország pedig a határváltozások következtében vált fontos célterületté. Előbb a nyugati területekről telepítették ki az ott élő német etnikum tagjait, majd a sziléziai német kisebbség számára könnyítették meg a kivándorlást – még a szocializmus idején. A Németországba emigrált lengyelekkel kapcsolatos ellenérzések a legváratlanabb pillanatokban lángolnak fel, ld. 2008-as futball Európa Bajnokság, ahol a lengyel-német csoportmérkőzést mint „Második grunwaldi csatát" hirdették meg, s az ott gólt szerző lengyel gyökerekkel rendelkező német válogatottban szereplő játékos lengyel állampolgárságától való megfosztását is követelték egyes csoportok. (Az illető kettős állampolgár volt.)

10. ábra. *Lengyelországból időszakosan az egykori (15 tagú) Európai Unió országaiba távozók adatai: 2008-as adatok*



Forrás: Lengyel Statisztikai Hivatal, illetve: http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci/artykul/1000;emigrantow;na;kazdy;dzien;czlonkostwa,237,0,446189.html

Az átalakulás regionális lehetőségeit figyelembe véve az ország általános térbeli szerkezete stabil. A leginkább iparosodott, hagyományosan magas szinten urbanizált, infrastruktúrával jól ellátott régiókat kevésbé terhelik meg az átalakulás negatívumai. Ezekben ment végre leggyorsabban a privatizáció, képesek voltak új tőke bevonására, és megvédték pozícióikat az ország gazdaságában. Ennek eredményeként az ország regionális szerkezetét meghatározó hagyományos ipari-urbanizációs- infrastrukturális komplexum nem tűnt el, sőt megerősödött: *az erősek erősekké válnak, a gyengék továbbra is gyengék maradnak.* (Gorzelak – Jałowiecki, 2002)

Az átalakulás differenciálódását, a régiók alkalmazkodási képességét az alábbi szempontok szerint elemezhetjük:

1. Gazdasági struktúra differenciáltsága – minél differenciáltabb a gazdasági struktúra, annál képzettebb a lakosság, annál magasabb a műszaki színvonal.

2. Az általános gazdasági-társadalmi fejlettség – ebbe a vizsgálati területbe tartozik bele a falusi területek diszpreferálása a városokkal szemben, illetve az ország keleti területeinek (Polska „B”) diszpreferálása a nyugatiakkal szemben, illetve magába foglalja a vállalkozási kedv „regionális szellemét” és a munkalehetőségek mértékét.

3. A tőke és innovációk térbeli távolsága – idetartozik a nemzetközi légikikötő közelsége, a nagyvárosok közelsége. A tőke nemcsak külföldi tőkét jelent, hanem belföldi finanszírozásokat is, bár a külföldi tőke beáramlása döntő fontosságú a lengyel gazdaság fejlődése szempontjából.

8. FEJLESZTENDŐ TÉRSÉGEK ÉS LEHETŐSÉGEK

Felmerül a kérdés, mi az, ami elősegíthetné a centrumhoz történő felzárkózást. Erre vonatkozóan több lehetséges szcenárió született megemlítve a fejlődés „motorjait”.

1. Nagyvárosok: két szempontból is; egyrészt, mint tudományos központok, illetve a potenciális high-tech vállalkozások otthonai, nagyvállalatok székhelyei, pénzügyi szolgáltatások központjai, magas végzettségű társadalmi csoportok gyűjtőhelye[82]

2. Változó kapcsolat metropolisz és régió között – a forrásintenzív gazdaságban ezek s kapcsolatok viszonylag alacsony szinten álltak, a nagyváros munkaerőt, agrártermékeket, energiahordozókat tudott a hátországából szerezni, cserében pedig az agglomerációt pénzzel, zömmel munkabérrel, valamint különböző termékekkel látta el. A tudásintenzív gazdaságban ezek a nagyváros és környezete közötti kapcsolatok marginalizálódtak és megváltoztak. A nagyvárosnak már nem a körülötte található agglomeráció lesz az elsődleges kapcsolati rendszere, hanem a többi nagyváros. S a nagyváros bekapcsolódik a nagyvárosok hálózatába. Ezzel párhuzamosan a hagyományos nagyváros-agglomeráció kapcsolat leszűkül még a korábbinál is alacsonyabb szintűvé. Ez azzal a változással is magyarázható, hogy a nagyváros számára a vidék már nem jelent munkaerőforrást,

[82] Idetartoznak a széles nemzetközi tapasztalattal rendelkező, ún. world class képviselői, akik jellemző módon elsősorban a nagyvárosokban koncentrálódnak.

az energiaszükségletet sem innen szerzik be, s az ásványi anyagot és az élelmet sem a vidék biztosítja – köszönhető ezeknek globalizáltságának. A város számára a vidék csak alacsony képzettségű munkaerő utánpótlását jelenti – mivel magasan képzett munkaerővel nem tudja ellátni - ,a városi lakosság számára rekreációs helyszínt biztosít. (szabadidőpark, golf klubok, egyebek).

3. A nagyvárosi övezetek sokkalta gyorsabb és tartósabb növekedést tudnak produkálni mint a belső, vagy külső periférián található régiók, míg az egykori ipari övezetek bonyolult és fájdalmas stagnáláson kénytelenek keresztülmenni. Ez mindannak ellenére történik, hogy programok sokasága áll rendelkezésre e stagnálás leküzdésére, a hasonló fejlettségi szintre-hozásra. Ezekből többnyire ugyancsak a nagyvárosok régiói tudnak profitot szerezni, hiszen ezek a tudományos és innovációs központok, s nem a gyengén fejlett régiók.

4. Ezen adottságoknak köszönhetően a viszonylag hátrányos helyzetű régiók a kis befektetésekkel, az akadémiai, kutatási és kulturális lehetőségekkel, többnyire alacsony népességgel, s a maguk periferiális helyzetével még kisebb eséllyel képesek szűkíteni a fejlettségbeli szakadékot maguk és a fejlettebb régiók között, mint ahogy ez lehetséges volt a forrás-intenzív gazdaság idején. Ezen felül a külső beavatkozás esélye, amely segítséget nyújthatna e régiók számára még kevésbé valószínű, mint korábban bármikor, hiszen a privatizációs folyamatnak köszönhetően az állam hivatalain keresztül sokkalta kisebb befolyással rendelkeznek a gazdasági folyamatokra, s a jóléti állam beavatkozási lehetősége is jóval korlátozottabb.

Áttekintve a külföldi tőkebefektetések mértékét, illetve országon belüli irányultságukat, az alábbi képet kaphatunk a lengyel régiók esélyeiről, illetve eddigi eredményeiről:

1. Varsó, Poznan, Krakkó, Gdansk és Wrocław, valamint bizonyos fokig Szczecin, azaz a nagyvárosok játszhatnak vezető szerepet az átalakulásban. Viszonylag alacsony munkanélküliek aránya az összlakossághoz képest, a rendelkezésre álló munkalehetőség sokrétű, magas a jól képzett munkaerő aránya köszönhetően annak, hogy ezek a városok egyszersmind egyetemi központok is. A viszonylag fejlett infrastruktúra, a nagyvárosokba koncentráló tudományos és oktatási potenciál, a privatizáció magas szintje, a szol-

gáltató szektor növekedése és a külföldi beáramló tőke koncentrációja mind a gyors növekedés lehetőségét biztosítja e területeknek.

2. A régi ipari régiók – Felső-Szilézia, Łódz és Walbrzych – Łódz textilipari, míg Walbrzych textilipari és bányászati központ is, a rendszerváltást követő években válságokon ment keresztül. A hagyományos szovjet textilpiac gyakorlatilag megszűnt, a walbrzychi szénmező is kiürült, a helyi munkaerő egyoldalú képzettsége, a szennyezett környezet és a lepusztult infrastruktúra nehéz helyzet elé állította e régiókat. Azonban az ezredfordulót követő években, a külföldi tőkebefektetéseknek és az ezt kedvezően fogadó hazai piaci környezetnek köszönhetően 2004-2004-ben a térség fejlődésnek indult, 2005-ben Łódzban a Procter & Gamble telepített zöldmezős beruházásként vegyipari gyárat, míg Wałbrychban 2005-ben a TOYOTA gyár települt le. Felső Szilézia pedig kedvező földrajzi helyzetének köszönhetően szintén számos külföldi befektetőt vonz. Bielsko-Biala Walbrzych-hoz hasonlóan a személygépkocsi-gyártás egyik központjává vált. A térségben jelentős a BPO[83] szektor nem kis mértékben a szakirányú képzést biztosító egyetemekkel való együttműködésnek, a kedvező üzleti környezetnek, valamint a nagy számban rendelkezésre álló jól felszerelt irodai célból hasznosítható ingatlanoknak köszönhetően.[84]

3. A közép-lengyel régiók, mint például a Poznan központú Wielkopolska, illetve az északi és déli nyúlványaik az átalakulási folyamatok egyik legnagyobb kedvezményezettjei, az EU csatlakozás egyik legnagyobb haszonélvezői a már említett nagyvárosokkal együtt. Wielkopolska vajdaság kedvező földrajzi adottságokkal rendelkezik, kelet-nyugati forgalom egyik állomása.

4. Sajátos helyet foglalnak el a hagyományosan „Polska B” néven említett területek, azaz az ország északkeleti és délkeleti területei. Északkeleten késik az átalakulás, hosszabb távú recesszióval kell számolni, a terület külföldi tőkevonzó képessége sem jelentős. Ezt a területet fenyegeti legjobban a strukturális munkanélküliség, a mezőgazdaság gyenge, az állótőke-állomány szegényes, a munkaerő elöregedett és alacsony képzettségű. E régióban nem igen

[83] Pénzügyi szolgáltatások kiszervezése.
[84] Forrás: PAIZ (Polish Information and Foreign Investment Agency) adatai 2008/2009-ből

lehet egyetlen meghatározó felsőfokú oktatási intézményt sem találni, kivételt talán az Olsztynban működő „Uniwersytet Warmynsko-Mazurski” jelent, mely a korábbi halászati és mezőgazdasági képzés mellett biotechnológiai és bioenergetikai profillal bővült. A délkeleti területeken, az egykori két világháború közötti Lengyel Központi Iparvidéken koncentrálódtak az úgy nevezett „vállalat-városok”, a kohászati, hadiipari és szállítási iparágak, melyek nehéz helyzetbe kerültek a rendszerváltást és a Szovjetunió mint legfőbb felvevő piac összeomlását követően. Itt koncentrálódott az úgy nevezett „kétlaki” lakosság is, akik az ipari termelés mellett mezőgazdasági kistermelést is folytattak. Őket bocsátották el elsőként az iparból miközben a mezőgazdasági termelésből önállóan megélni nem voltak képesek. Kitörési pontként a speciális gazdasági övezetek kialakítása vehető számításba. A „Polska B” területén három ilyen került kialakításra. (Mielec, az 1995-ben elsőként létrejött övezet, Starachowice, valamint Warmia-Mazury Speciális Ipari Övezet) Egy részébe már betelepültek hazai és külföldi nagyvállalatok.

5. Az ország északi és nyugati régióiban speciális a mezőgazdasági struktúra. Itt volt a legmagasabb az állami és szövetkezeti gazdaságok aránya. Az állami tulajdon gyakran meghaladta az összes földterület 50%-át is. A nagyüzemi gazdálkodás kétféle eredetre is visszavezethető. Egyrészt ez a terület a második világháború végég Németország része volt. Ott a viszonylag elmaradottabb területek közé tartozott, jelentősebb ipar híján zömmel a mezőgazdaság volt a fő jövedelemforrás. Már a két világháború között is a nagyüzemi jelleg volt meghatározó a kisparcellákkal ellentétben. Ugyanakkor a világháborút követően elsősorban a potsdami szerződés eredményeként Szovjetunióhoz került területekről érkeztek ide nagy számban onnan szervezetten áttelepített, vagy egyénileg menekülő lengyel lakosok. Számos statisztikai adat támasztja alá azt a feltételezést, hogy az idetelepülő, itteni gyökerekkel nem rendelkezők egyfelől kisebb vállalkozói hajlandóságot mutattak, másrészt éppen a gyökértelen voltuknak köszönhetően kevésbé tiltakoztak az állami tulajdonban lévő mezőgazdasági szövetkezetek létrehozása ellen. földjük néha meghaladta a művelt terület 50%-át is. (Orosz hagyományok, itt laktak a kitelepített lengyelek!) Ezek a nagyüzemek összeomlottak, lassú privatizáció

indult meg, a tengerparti városokban húzóágazat lehet a mezőgazdasági ipar mellett a turizmus is, azonban ennek kedvező hatása csak 5-10 km mélységig érezhető, a multiplikátor hatás nem terjed ki a távolabbi hátországra. Az idetelepült lengyelség zömmel a fiatal generáció tagjai közül került ki, így ennek köszönhetően itt magasabb értékeket mutatott a természetes szaporulat és a születések aránya. Negatív tendenciaként volt megfigyelhető ugyanakkor a "gyökerektől való elszakítottság", az átmeneti állapot érzése, mely abban mutatkozott meg, hogy az idetelepült lakosság kevesebb hosszú távú beruházást valósított meg. A lakásépítési kedv is kevésbé volt jellemző, valamint a felújítási munkák során is az átmenetiség volt a meghatározó, melynek következményeként a 20 főnél többet foglalkoztató vállalkozások állóeszközeinek állaga is messze negatívabb képet mutatott, mint az országos átlag (Andrzejewski, 1997) .

A fenti általánosabb regionális szerkezeti problémák mellett specifikus fejlődési gondok is felmerültek egyes mikrorégióban, elsősorban a nyersanyagtermelő és –feldolgozó központokban. Ezeket egyaránt fenyegeti az alacsony nyereséggel működő iparágak elégtelen teljesítménye és a környezetszennyezés.

A posztszocialista átmenet másik mutatója a külföldi tőkebefektetések alakulása, annak térbeli megoszlása. Ha összevetjük a legnagyobb bevétellel rendelkező gminákat a külföldi tőkebefektetés koncentrációjával, ismételten egyenes arányosságot fedezhetünk fel, azaz minél tehetősebb egy terület, annál nagyobb a tőkevonzó képessége, s viszont. Minél kisebb a mezőgazdaság hátránya s nagyobb a rendelkezésre álló szakképzett munkavállaló száma, s minél nagyobb az ipari termelés hagyománya, annál eredményesebben vonzhatja a terület a megtelepedni kívánó külföldi vállalatokat.

A Világbank 2009-es adatai szerint, amint az a 11. számú táblázatból is kitűnik, a legjelentősebb külföldi tőkebefektetés, az országba érkező összes befektetés 52%-a Varsóba és környékére érkezett! Poznan 8%-ban, míg a jelentős nagyvárosok közül Wrocław, Krakkó és Katowice 7-7%-ban részesedett, Łódz 4%-nyi befektetéshez jutott, Gdansk és Szczecin pedig 2-2%-hoz. A keleti területek ismételten az utolsó helyezettek közé tartoztak a maguk 0,5-től 1,5%-ig terjedő részesedésükkel.

11. ábra. *A külföldi tőkebefektetések megoszlása vajdaságonként 2009-ben*

	Vajdaság	Főváros	Összesen (Millió USD)	Aránya az országoshoz viszonyítva (százalékban)
1	Dolnośląskie	Wrocław	814,9	7
2	Kujawski-Pomorskie	Bydgoszcz	153,5	1,5
3	*Lubelskie**	*Lublin*	*145,6*	*1,5*
4	Lubuskie	Zielona Góra	197,0	1,5
5	Łódzkie	Łódź	521,1	4
6	Małopolskie	Kraków	843,4	7
7	**Mazowieckie**	**Warszawa**	**6211,3**	**52**
8	Opolskie	Opole	165,7	1,5
9	*Podkarpackie*	*Rzeszów*	*199,8*	*1,5*
10	*Podlaskie*	*Białystok*	*64,0*	*0,5*
11	Pomorskie	Gdańsk	301,4	2
12	Śląskie	Katowice	837,1	7
13	*Świętokrzyskie*	*Kielce*	*139,2*	*1,5*
14	Warmińsko-Mazurskie	Olsztyn	111,3	1
15	Wielkopolskie	Poznań	1029,8	8
16	Zachodniopomorskie	Szczecin	217,3	2
Összesen			**11952,4**	100

Forrás: Poland, Világbank, 2009

*= dőlt betűkkel jelölve a Keleti régió vajdaságai, vastagítottan pedig a legmagasabb értékkel rendelkező vajdaság.

9. REGIONÁLIS POLITIKA ÉS TÉRFELOSZTÁS LENGYELORSZÁGBAN

1999-től, a nagyrégiók kialakítása óta Lengyelország regionális politikája új irányvonalat vett. E folyamat látványosabb eredményei 2001-re datálódnak, az első Nemzeti Fejlesztési Terv elkészítéséhez, valamint az ehhez szorosan kötődő vajdasági szerződések első generációjának bevezetéséhez. Minden gyengesége és esetlegessége ellenére ezek az intézkedések jelentős lépések voltak az új uniós elvárásoknak megfelelően alakított regionális politika irányában. Természetesen az ezredfordulót megelőzően is születtek értékes megállapítások, hasznosítható anyagok, de a korábbi évek regionális politikájának sikere inkább verbális szinten volt mérhető (Gorzelak, 2007) mintsem tényleges hatékonyság tekintetében. Az 1990-es években megalkotott hosszabb távú fejlesztési programok széleskörű publicitásnak örvendtek, összeállításukat követően részletes vitáknak vetették alá azokat, első alkalommal fogalmazták meg bennük a stabil és gyors

gazdasági fejlődés prioritásait, valamint első alkalommal utaltak a regionális különbségekből adódó feladatokra. Az 1990-es években megfogalmazott fejlesztési koncepció képezte a további hasonló tervek és a regionális politika feladatainak alapját. Ennek megjelenését követően számos más egyéb fejlesztéspolitikai tanulmány is napvilágot látott.

– Országos szintű fejlesztéspolitikával, az úgy nevezett interregionális politikával elsősorban a kormány foglalkozik. Az országos szintű fejlesztéspolitikának egyszerre kell az egész ország érdekeit figyelembe venni, vagy régiók felett kell, hogy álljon, azaz legalább néhány régiót fel kell ölelnie. A regionális politikáért ellenben a régió (vajdaság) maga felel.

– Az országos regionális politika – vajdasági, vagy az egész országot érintő – szorosan összefügg a területfejlesztési politikájával, valamint a vajdasági önkormányzatok fejlesztési feladataival. A területfejlesztési politika alanya maga a térség, melyre a fejlesztés irányul

– Az országos területfejlesztési feladatok decentralizálásában nagy szerepet kapnak az egyes vajdaságok, az önkormányzatok feladatkörébe tartozik az egyes területeken létesítendő, illetve azokat összekötő infrastruktúra kiépítésével járó feladatok, valamint a fejlettségbeli különbségeket kiegyenlítendő országos feladatok koordinálása, illetve a természetes környezet fenntartásával járó feladatok.

– Európa többi országaihoz hasonlóan Lengyelországban is az országos fejlesztéspolitika – politika explicite – sokkal kevesebb forrással rendelkezik, mint az egyes feladatokhoz rendelt fejlesztéspolitika – politika implicite – ebből adódóan alapvető fontosságú, hogy az ágazati politikák prioritásai összhangban legyenek mind az országos, mind az egyes területeket érintő regionális fejlesztéspolitikával. A feladatmegosztás és a regionális szerepvállalás változása jól nyomon követhető a 12. számú ábrán.

12. ábra. *A lengyel területfejlesztési politika változása a rendszerváltástól az uniós csatlakozásig*

Idő-szak	Területfejlesztési politika jellege	Meghatározó feltételek	Regionális politika jellege	Régió szerepe	Kormányzat szerepe
1990/94	A makrogazdasági céloknak alárendelve Gazdasági egyenlőtlenségek kiegyensúlyozása Átalakulás negatív következményeinek mérséklése	Kiegyenlítődésre való törekvés, A kezdeti destabilizáció mérséklése	Központi	Nincs	Regionális politika kreálása megfelelő koordináló intézményrendszer hiányában Regionális politika marginális jelentősége
1995/99	Makrogazdasági céloknak alárendelve Fejlődés és hatékonyságorientált	Lásd mint fenn Az első EU-s programok megjelenése Vajdaságok fejlesztési stratégia készítésre kötelezettek	Központi	Minimális	Lásd mint fenn
1999/ 2000	Első NFT-k előkészítése, fejlődésorientált Versenyképesség hangsúlyozása	Önkormányzati reform Harmonizálása, csatlakozási folyamatok	Decentralizált	Régió a fejlesztéspolitika tárgyává vált	Regionális fejlesztés támogatása
2001-	Az EU-s alapok fogadására alkalmas intézményrendszer kiépítése	Integrációs folyamat, a források fogadásának intézményi előkészítése	Ismételt centralizáció	Korlátozott önállóság	Regionális fejlesztés támogatása növekvő állami szereppel

Forrás: a szerző szerkesztése

9.1. A lengyel regionális fejlesztéspolitika intézményrendszere – Az államszervezet történelmi távlatból

A közigazgatási rendszer területi szintjeinek kijelölése, illetve a regionális fejlesztéspolitika kereteinek megalkotása hosszú időn keresztül állami hatáskörbe tartozott, s ma is meghatározó a központi szerepvállalás. A helyi szintek jelentőségét sem lehet elvitatni, hiszen a helyi közigazgatási rendszer, melynek gyökerei a középkorig nyúlnak vissza, csaknem egyidős a lengyel államisággal. Lengyelország korábban említett sajátos térfejlődésének következtében a fejlődés és a modernizáció folyamatait gyakran befolyásolta

az ország önállóságának külső erők általi fenyegetése, illetve a szuverenitás időszakos elvesztése.

Az államalapítást követően, a Piast ház uralkodása idején, a 14. századig „*okręgi grodowe*” néven ismert tartományokra volt osztva Lengyelország területe, s ezek a tartományok igen nagyfokú önállósággal rendelkeztek. A 15. században trónra kerülő Jagelló dinasztia a hagyományos tartományi szerkezetre épülő vajdasági rendszert épített ki megtéve az első lépéseket a központi hatalom megerősítése irányában. A vajda elnevezés eredeti jelentése: *aki a harcosokat vezeti*. A 16. század második felében hozták létre az uralkodók a tartományokat, Nagylengyelországot (Poznań székhelyű Wielkopolska), Małopolskát (Krakkó székhelyű Kislengyelország), valamint az egykori Litván Fejedelemségből Litvánia tartományt. Ezek a tartományok vajdaságokra, azon belül „landokra” (ziemia), illetve „powiatokra” – azaz járásokra tagolódtak. Ez a rendszer állt fenn egészen a 18. század végéig, amikor Lengyelország a három nagyhatalom, Ausztria, Porosz Birodalom és Oroszország három felosztását követően elvesztette 1795-ben függetlenségét. A széttagozódott, önállóságát vesztett Lengyelország az 1918-as egyesüléséig többféle közigazgatási modellt volt kénytelen kipróbálni, mindezt a történelmi régiók aktív szerepvállalása nélkül. A Varsói Hercegségben a napóleoni sikerek idején a francia „department” modellt vezették be, a Szent Szövetség idején létrejött, valójában orosz bábállamként funkcionáló „Lengyel Királyság” – melynek területe nagyban megegyezett a Varsói Hercegségével – előbb a lengyel hagyományoknak megfelelő 8 vajdaságra lett felosztva, míg 1837-ben, a sikertelen 1831-es szabadságharcot követően az orosz gubernium modellt vették át. A poroszokhoz került területeken tartományokat és kerületeket állítottak fel, míg az osztrák Birodalomhoz került területek kerületekre, a kerületektől független városokra, közösségekre és „udvarházakra” – tkp. majorságokra – lettek felosztva.

Lengyelország 1921-es alkotmányának szövege szerint az ország vajdaságokból áll, azok kerületekből, illetve városi és községi közösségekből. A két világháború közötti időszakban 16 vajdaság, illetve az önálló jogkörrel bíró Varsó főváros létezett, Szilézia pedig autonóm terület volt. A második világháborút követően az ország visszaszerezte történelmi régióinak egy részét, nyugaton azonban a területgyarapodás újabb kihívások elé kényszerült. Az új határok között létrejött Lengyelország előbb 16, majd 1950-től 17 vajdaságra, illetve 5 vajdasági jogkörű városra tagozódott. 1975-ben az Edward Gierek

által jelzett reformfolyamat eredményeként, paradox módon a nagyobb mértékű centralizáció érdekében, 49 vajdaság jött létre, a közbülső közigazgatási szintek pedig megszűntek.

Ez az állapot maradt fent egészen a rendszerváltást követő évekig, amikor egy hosszadalmas és többszereplős vita eredményeként 1998 nyarán a lengyel parlament elfogadta a vajdaságok átszervezéséről szóló törtvényt. Az új struktúra bevezetésére 1999. január 1-én került sor. Ekkor hajtották végre azt a közigazgatási reformot, mely a Gierek által elfogadtatott közigazgatási rendszer teljes mértékű átszervezésével járt együtt. Lengyelország az elfogadott törvény értelmében 1999. január elsejétől 16 vajdaságból áll, ez a szám azonban hosszas vitákat követően alakult ki. Már a rendszerváltást követő években napvilágra kerültek a vajdaságok számának radikális csökkentésére vonatkozó javaslatok. A viták jellemző módon a Szejmben, valamint a kutatóintézetekben zajlottak. Az ország lakosságát, a politikusok és a társadalomkutatók csoportjait egyaránt megosztotta a vajdasági központok kialakításának, illetve a vajdaságok számának kérdése. Nem alakult ki egységes álláspont a létrehozandó vajdaságok méretéről sem, s abban is kételyek fogalmazódtak meg, hogy ezek mennyire (lesznek) alkalmasak önálló regionális politika folytatására, milyen mértékben tudnak függetlenedni a központi hatalomtól, gazdasági téren pedig a központi költségvetéstől.

9.2. A közigazgatási egységek története - Az 1998-as reformok és előzményük

Az 1975-ös közigazgatási szabályozást megelőzően *háromszintű önkormányzati rendszer* létezett Lengyelországban. Legalsó szinten a községek, illetve közösségek, *gminák* álltak, egy hierarchia szinttel feljebb az 1975-ben eltörölt, ám 1998-ra ismét felfedezett és a törvénybe beemelt *járások*, majd legfelső szinten a 17 nagy *vajdaság* /megye/ és az öt tulajdonképpen *megyei jogú városként* funkcionáló legnagyobb város: Varsó, Łódź, Krakkó, Poznań és Wrocław. Ezt a rendszert váltotta fel az a vajdasági szisztéma, ahol a járás, mint közbülső hierarchia szint eltűnt és a 17 nagy vajdaság helyébe 49, területileg és lakosságszámot tekintve is jóval kisebb vajdaság lépett. A vajdasági rendszer ily módon való átszervezésének egyik célja a kisebb központok megerősítése, újabb funkciókkal való ellátása volt. A sikertelenség jele, hogy már a nyolcvanas évek elején megfogalmazódtak az egész közigazgatási rendszert bíráló vélemények. Tekintve, hogy a szocialista érában a javak központi elosztásán volt a hangsúly a járás, mint közigazgatási

egység feleslegessé vált. Olyan vélemény is megfogalmazódott ugyanakkor, hogy a 49 vajdaság sem tölti be igazán funkcióját, a vajdasági központok egy része pedig nemhogy nem vált valódi központtá, egyesek közülük, különösen a nagyobb városok, mint Varsó, vagy Łódź mellettiek, egyenesen eltörpültek a „szomszéd" közelében. A mesterségesen kreált vajdasági rendszer pedig nemhogy nem tükrözte a lengyelországi régiók természetes szerkezetét, hanem helyenként túlságosan is felszabdalta az ország területét. Természetszerűleg még csak a látszatát sem lehetett kelteni annak, hogy kvázi egyenlő erőt, illetve gazdasági potenciált képviselnek ezek a vajdaságok, melyek közül egyesek, különösen a nagyvárosok "szélárnyékában" lévők, már létrejöttükkor is halálra voltak ítélve.

Bár Lengyelország uniós csatlakozására való készülése nagymértékben elősegítette a decentralizációs folyamatokat, nem beszélhettünk egyértelmű támogatásról. Az állam ugyanis nehezen akart átadni feladatokat az alsóbb szinteknek, erős volt a szocializmusból átörökölt államközpontúság, s egyebek mellett olyan félelmek is elhangzottak, mely szerint az erős régiók létrejöttével a központi kormányzat elveszítheti a kontrollt az egyes határterületek felett. Különösen Szilézia és Pomeránia hagyományos német-orientációjától tartottak. Bár a területi átalakítást sokan az Európai Uniós csatlakozási folyamat érdekében vállalt lépésnek ítélik, ez korántsem volt ennyire egyértelmű. Amint azt Bache egy, az 1990-es közigazgatási reform folyamat kidolgozásában résztvevővel történt interjúkészítést követően ismertette (Bache, 2008), eredetileg nem volt kialakult elképzelés a reformokat illetően, csak a szocialista Lengyelországot kívánták elsőként felszámolni.[85] Természetesen az 1998-ban elfogadott és egy évvel később életbe lépő reformok már a közelgő csatlakozás érdekében készültek nem kis mértékben a Strukturális Alapokból érkező támogatások fogadásának megkönnyítése céljából.

Az 1998 nyarán született új regionális szabályzás tehát a rendszerváltást követően is fennmaradó ellentmondásokat (egyenlő fejlődés lehetetlensége, mesterségesen szétszabdalt ország, illetve funkciójukat betölteni képtelen vajdasági központok stb.) próbálta kiküszöbölni, azonban –tekintettel arra, hogy ez a reformtörekvés egyszersmind a politikai pártok és tömörülések, valamint a különböző képviselői csoportok, lobbyk

[85] Miként ezt Bache is megjegyzi könyvében (Bache, 2008), ekkor, az 1990-es évek elején szó sem volt még Lengyelország EGK tagságáról.

kedvenc terepévé vált – az immár kompromisszumokkal tarkított új szisztéma bevezetésével kapcsolatban számtalan pesszimista nyilatkozat is elhangzott.

Ha a tényeket nézzük, az egyenlőtlenségek feloldására tett kísérlet nem járt sikerrel. A legkisebb újonnan létrejött vajdaságok lakosságszáma az 1 millió főt is alig éri el, míg a Varsó központú Mazóviában meghaladja az 5 milliót. Ha más mutatókat veszünk figyelembe, mint például a fogyasztás mértékét, vagy az egy főre jutó személygépkocsik számának alakulását, a külföldi befektetések számát és arányát, illetve a településszerkezet alakulását, akkor előnyt élveznek azok a vajdaságok, melyek rendelkeznek 300 ezer főt meghaladó lakosságú várossal,[86] ott koncentráltan jelentkezik a fogyasztás fejlett szintje, illetve a magasan képzett munkaerő. A vajdasági rendszer tervezett átalakítása igyekezett ezeket a különbségeket lehetőség szerint lefaragni. Végső kompromisszumként a 16 vajdaság határainak kialakítására nem kis harcok eredményeként került sor. Az 1997-es országgyűlési választásokon a reform javaslat mellett kiálló pártok élveztek támogatást a lakosság részéről. A politikusok maguk is reformpártiak voltak – elméletben. Gyakorlatban viszont igyekeztek a megvalósítás útjába akadályokat gördíteni az egyes pártok. A reformfolyamatok megtorpanása két féle okra vezethető vissza. Egyfelől, az akkori koalíciót biztosító két párt sem volt egységes álláspontón. Egyiküket, az AWS-t[87] (Akcja Wyborcza Solidarność) pártnak sem lehetett nevezni, hanem különböző politikai tömörülések (ezek száma közel 40!) laza szövetsége volt. Ez a szövetség eleve legalább háromféle politikai nézetet elegyített magába; nemzeti katolikus, liberális-konzervatív, illetve a Szolidaritáson alapuló keresztény demokrata elveket. A másik partner az UW (Unia Wolności) szintén az ellenzéki Szolidaritás tagjaiból nőtt ki.[88] Tekintettel arra, hogy a két politikai tömörülésnek a 460 fős Szejmben csak 242 mandátuma volt, s a reformokkal egyet nem értők közül 20 képviselő elhagyta a frakciót, egy csapásra elolvadt a parlamenti többség. (Regulski, 1999) Az egyet nem értés belpolitikai csatározásokban is kimerült, s a koalíción belül is akadtak szembenálló felek. A vitát tovább generálta az elnök közbelépése, aki igyekezett a vétó joga adta lehe-

[86] Bár külföldi tőke befektetésben így is aránytalan Varsó jelentősége a maga 52%-os arányával. Ugyanakkor a korábbi szocialista országok között egyáltalán nem kirívó, gondoljunk csak Magyarországon belül Budapest szerepére!

[87] A későbbi kormányfő, Jerzy Buzek is ennek a csoportnak a jelöltje volt. 1997-ben közel 34%-ot, majd négy évvel később 5,5%-ot értek el. 2001-ben átalakult a szövetség, az egyes képviselők más pártokban folytatták, manapság döntően a Platform Obywatelski (PO) pártban tömörülnek.

[88] Az ő kormányfőjük Hanna Suchocka volt, a párt elnöke az 1990-es évek első felében Tadeusz Mazowiecki volt, helyettese pedig a jelenlegi miniszterelnök (2007 óta) Donald Tusk.

tőséget kihasználni. Ráadásul az elnök döntésének felülbírálásához 3/5-ös parlamenti támogatás kellett, amit a többségét elvesztett koalíció nem tudott biztosítani. A köztársasági elnök 1995 és 2005 között Aleksander Kwaśniewski egykori reformkommunista politikus volt, aki érthető módon a koalíciós kormánnyal ellentétes elveket vallott. A kereszténydemokrata elveket vallók nem támogatták a decentralizációt és az erős helyi hatalommal rendelkező vajdaságokat. A nemzeti értékek védelmében érzett félelmüknek adtak hangot, amikor ellenezték Lengyelország Európai Unióhoz történő csatlakozási szándékát is. Az erős központi állam védelme érdekében a minél több vajdaság mellett érveltek annak a reményüknek birtokában, hogy a több, kisebb területű vajdaság fenntarthatja az erős központi államot. Mivel ők a kormányzó párton belül is erőteljesen kiálltak elveik védelmében, ez azzal a kompromisszummal zárult, melynek eredményeként a vajdasági kormányzatok ereje csökkent, a vajdáé, mint a központi kormányzat emberéé ellenben bővült. Ráadásul az eredetileg tervezett 12 vajdaság helyett 15-öt támogattak. Az akkor ellenzékben lévő Lengyel Néppárt eleve változásellenes magatartást tanúsított, a baloldal pedig elismerte a reformok szükségességét, ugyanakkor „örült, hogy nem neki kell véghezvinnie" (Regulski, 1999). Az egyesült baloldal (SLD) kettős játéka abban merült ki, hogy támogatta a reformokat, ugyanakkor igyekezett bebizonyítani, hogy ennek véghezvitelére az akkori kormánykoalíció alkalmatlan. Abban bíztak, hogy amennyiben a reformok nem érik el a kívánt hatást, a következő választások alkalmával a lakosság nekik, a korábbi ellenzéknek fog bizalmat szavazni. Ebből az alapállásból a baloldal minden lehetséges fórumon ellenezte a kormányzat javaslatait, a programjuk a vajdaságok jövőbeli számának vitatására koncentrálódott, s lelkesen támogatták azon vajdasági vezetők tiltakozását, akik abbéli félelmüknek adtak hangot, hogy városaik elveszítik vajdasági központi szerepüket. Az ellenzék a 17 vajdaságból álló modellt támogatta. Az államelnök pedig, aki 1998-ban már a 2000-ben esedékes köztársasági elnöki választásra készült, igyekezett erejét bizonyítani. Az önkormányzati választások időpontjára vonatkozóan még saját pártjával is szembehelyezkedett a parlamenti többséget támogatván, a vajdaságok végleges számáról szóló döntésnél ellenben megvétózta a Szejm által előzetesen már támogatott javaslatot. Elnöki tekintélyét latba vetve körbeutazta azokat a vajdaságokat, melyek a kormányzati elképzelés szerint a jövőben nem lettek volna vajdasági székhelyek. A koalíciónak ez alkalommal nem volt meg a szükséges 60%-nyi voks az elnöki vétó ellenében, ezért az önkormányzatokról szóló törvényjavaslat tárgyalását újból kellett kezdeni. Így született meg idő hiányában

az a senki által előzőleg nem várt kompromisszumos megoldás, melynek eredményeként sem a koalíció egy része által előzetesen javasolt 12, sem a végül kormány által támogatott 15, sem a baloldali ellenzék által javasolt 17 vajdaságos modell nem jöhetett létre. A koalíció kiegyezett az ellenzékkel, az elnök is támogatta a 16 vajdaságból álló modellt. Összesen két hét maradt a törvényalkotás előkészületi munkálataira, hiszen közeledett az önkormányzati választások időpontja. A vajdaságok számának csökkentésére vonatkozó javaslatok, bár a végleges számokat illetően eltértek egymástól, egy valamiben közös célt fogalmaztak; nem már létező vajdaságokat kívántak összevonni, hanem teljesen új határok mellett kívánták azokat létrehozni. Ez nem várt mozgolódást jelentett az egyes települések esetében. A Gdańsk központú Pomerániához tartozni kívánó Toruń éppúgy politikai csatározások eredményeként került ismét Bydgoszczcsal egy vajdaságba, ráadásul az újfent megyeszékhellyé vált „ellenség" uralma alá, mint ahogy a Łódź központú vajdaság felé aspiráló Częstochowa is érthetetlen módon lett Szilézia része. Kujawskie vajdaságban ráadásul a megegyezés Toruń és Bydgoszcz között olyannyira nem sikerült, hogy a vajdasági intézmények is felosztásra kerültek a két rivális központ aspiráns között. Toruń lett a vajdasági gyűlés (sejmik) székhelye, míg a tulajdonképpeni közigazgatási székhely Bydgoszcz lett. Hasonló elven épült fel Lubuskie vajdaság is, ahol szintén megegyezés hiányában Zielona Góra és Gorzów Wielkopolski lett kénytelen az intézményi székhelyeken osztozni. Az 1998-as eredmény Szilézia központja, Katowice számára is okozott meglepetést. Ugyan elsöprő győzelmet aratott a települések és területek egybegyűjtése terén, de el kellett fogadnia, hogy Szilézia és Alsó-Szilézia (központja Wrocław) közé beékelődött Opole székhellyel egy harmadik vajdaság, ráadásul egy olyan, amely a tradíciókat tekintve méltán maradhatott volna együtt a Katowice központúval[89].

Nagy volt a forgalom Mazóvia irányában is, azonban a legnagyobb és egyik leggazdagabb vajdaságból elvándorolni egyik járás, vagy község sem akart, a csatlakozni kívánók száma ellenben igen tekintélyesre növekedett. A három nagyváros, Szczecin, Poznań és Wrocław központú vajdaságok által körülvett, a 12 vajdaságot tartalmazó variánsban nem létező Lubuskie vajdaság esetében is élénk volt a mozgolódás.

[89] Pl. bányászat, nehézipar meghatározó szerepe. Az Opole központtal létrehozott vajdaság politikai lobbi eredményeként lehetett önálló. Itt van egyedül nagyobb számú német kisebbség, de a lélekszámuk évről-évre csökken.

Mazóviával ellentétben azonban ezt a környező nagyvárosok közé ékelődő, azok szélárnyékban lévő vajdaságot inkább elhagyni szándékoztak. Itt az is nagy eredménynek számított, hogy történelmi régiónak számító Nagylengyelországból, Alsó-Sziléziából és Nyugat-Pomerániából egyáltalán sikerült kikanyarítani.

Lengyelország 1999. január elsejével csatlakozott a decentralizált országok táborához. Az év elején életbe lépő törvény értelmében Lengyelország közigazgatásának minden szintjére választott képviselők kerültek. A decentralizált, unitárius állam a helyi és területi önkormányzatokkal együttműködve látja el feladatait, teret engedve az állampolgárok kezdeményezéseinek is. A háromszintű közigazgatásról szóló törvényjavaslatot a lengyel törvényhozás nagy többséggel fogadta el az alsó házban, s a szenátusi állásfoglalás is gyorsan megszületett. A parlament 1998. július 17-én kezdte meg a szavazást, nyolc nappal később, július 25-én már át is adhatták az elnöknek aláírásra, s július 26-án Kwaśniewski köztársasági elnök ellátta kézjegyével.[90] A háromszintű közigazgatás bevezetése nem jelentett változást az 1997. április 2-án elfogadott lengyel alkotmány tartalmában, a közigazgatás alapegysége továbbra is a gmina (település NUTS V) szint maradt.[91]

Paradox módon az ezredforduló táján a reformokat újabb recentralizációs folyamat követte nem kis mértékben a regionális intézményrendszer fejletlenségének és az állam központi pénzosztó szerepkörének fennmaradása miatt. Tovább bonyolította a decentralizáció-recentralizáció kérdését az az alaphelyzet, hogy a Strukturális Alapokból érkező támogatások nem indokolták a decentralizációt, s ennek köszönhetően a régiók és az önkormányzatok politikai erejét sem növekedett jelentősen. Ez a korszak leginkább a demokratikus centralizmusnak kedvezett, ami a civil társadalom gyengeségével, a politikai intézményrendszerbe vetett bizalom hiányával, a politikai klientúra rendszer erősségével, a korrupcióval – mely egyes pártoknál területi szinten is megtalálható volt – volt jellemezhető. Így a kezdeti időszak tanulási és adaptációs folyamata nagymértékben akadályba ütközött.

---

[90] http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/513.htm Amint az a parlamenti jegyzőkönyv szövegéből kiderül, 326 fős támogatás mellett 45 fő ellenezte és 41 fő tartózkodott.

[91] http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm Az 1997. április 2-án elfogadott lengyel alkotmány VII. fejezete foglalkozik a közigazgatási szintekkel. A 164.§ -tól a 172. §-ig a területi önkormányzatok hatáskörét írják körül.

Az 1990-ben megkezdett államszervezeti reform fő karaktere „top-down” jellegű, ami sajátos politikai és társadalmi körülmények következménye. A rendszerváltás, illetve az azzal együtt járó új gazdasági szerkezet kialakítása nem járt együtt a civil társadalom azonnali aktivitásával, így a reformot előkészítő szakmai és politikai csoportoknak a változás fő irányainak kijelölése mellett mozgósítania kellett azokat a szunnyadó társadalmi erőket, amelyek a szocialista időszakban háttérbe szorultak, vagy befolyásukat vesztették.

Az alulról felfelé történő építkezést befolyásolta az a körülmény is, hogy az új helyi önkormányzatok kialakítása egy időben zajlott a korábbi időszak centralizált államszervezeti logikájába illeszkedő struktúrák lebontásával, illetve átalakításával. A feladat bonyolultságára és összetettségére utal az a tény, hogy egyszerre voltak jelen az aktív és heterogén politikai erők a folyamatos kezdeményezéseikkel, illetve a régi rend konzerválásában érdekelt, s így kellő ellenállást felmutató társadalmi csoportok, ugyanakkor úgy kellett alapvető változtatásokat tenni, hogy mindezen folyamat ne vonja maga után az állami intézmények működésképtelenségét. Ez ugyanis rendkívüli nagy politikai kockázatot jelentett volna az akkori Lengyelországban. További kényszerítő körülményként szerepelt az uniós csatlakozás lehetősége, az előkészítéseket már ennek a ténynek szem előtt tartása mellett tették meg. (Józsa, 2005)

9.3. A NUTS szintek Lengyelországban

Az uniós csatlakozás számos kihívás elé állította Közép-Kelet- Európa országait, így Lengyelországot is. A csatlakozás következményeként az uniós jogszabályok, jogrendszer, ágazati politikák és intézmények átvételének kérdése sem bizonyult egyszerűnek. Megváltozott a kormányzat és az alacsonyabb szintek közötti kapcsolatot. Az Európai Unió tagjává válásának lehetősége Lengyelország számára a közigazgatási szerkezet és kapacitás újragondolását, végső soron az állam hatékony modernizálását jelentette. (Grosse, 2006) A 2004-ben csatlakozott államoknak a már uniós tagokhoz képest eltérő gazdasági fejlettségükkel, társadalmi szerkezetükkel, mentalitásukkal is meg kellett küzdeniük s a történelmi hagyományok is más fejlődési utat jártak be. Grosse (Grosse, 2006) ezt az alkalmazkodási nehézséget *a racionalitás aszimmetriájának nevezte* átvéve

más lengyel társadalomtudósok kategorizálását.[92] Közép-Európa uniós tagállamai előszeretettel alkalmazták azt a gyakorlatot, hogy a nemzeti, történelmi intézmények és technikák körében szelekciót végezve vesznek át az uniós elveket elegyítve azokat saját nemzeti hagyományaikkal. Grosse szerint éppen az a sajátos értelmezés teszi nehézkessé az uniós intézményrendszer és gyakorlat átvételét Közép-Európa államaiban, hiszen e térségben a nyugati mintáktól eltérő módon fejlődtek a politikai és gazdasági intézmények, más politikai kultúrával rendelkeztek a térség országai, míg az uniós intézmények és eljárási módok az ottani társadalom organikus fejlődéséhez igazodva alakultak ki.

Lengyelországban az állam és az egyes helyi szintek közötti fennálló kapcsolat sajátos történelmi folyamat eredményeként jött létre. Alaptételnek elfogadhatjuk, hogy a legtöbb állam közigazgatása és területi beosztása mindig egy hosszú, és rendszerint bonyolult történeti folyamat eredménye, s ez akkor is igaz, ha az adott állam nem rendelkezik töretlen közjogi kontinuitással, hiszen az évszázadok során sok dolog változhatott, de a hagyományok, az elnevezések, a térbeli gondolkodás bizonyos nyomai néha évszázadokon átívelően is kifejtik hatásukat. Lengyelország a történelmi viszontagság ellenére napjainkig megőrizte a hagyományos elnevezéseket a közigazgatásban és az önkormányzati rendszerben. Ez akkor is így volt, ha időközben több alkalommal is megszűnt az önálló államisága. A lengyel történelemben a legállandóbb és egyben az egyik legősibb közigazgatási területi szerkezeti egység a vajdaság (województwo). A vajdasági rendszer fokozatosan alakult ki a különböző részfejedelemségekből és egyéb egységekből, amelyek élén a vajdák álltak (innen az elnevezés) a középkor hosszú évszázadai során. A középkorban centralizált államhatalomról sem beszélhetünk, a nagy történelmi régiók egyesítése csak a 15. századra nyerte el tartósabb formáját. Az ekkorra már kialakult vajdaságok élén a vajdák állnak (wojewoda), ahol pedig nem ők irányították a helyi életet, ott alakultak ki az ún. tartományok vagy földek (ziemie). A vajdaságok és tartományok egyenrangú területi egységei voltak a középkori lengyel adminisztratív rendszernek, legalábbis a Lengyel Királyság, majd a Litván Nagyfejedelemség döntő részén. A Litvániához tartozó „orosz” földeken (ez alatt főleg az ukrán és belorusz terü-

[92] Hasonlóan fogalmaz Krzsysztof Szczerski is a multi level governance lengyelországi esélyeit illetően. (Szczerski, 2004) Lengyelország fő hibájául azt róják fel a szerzők, hogy mivel késve, vagy nem alakultak ki az EU kompatibilis intézmények, így a csatlakozást követően vagy gyorsan létrehozták azokat esélyt sem adva az organikus fejlődésnek, vagy pedig csak bizonyos feladatok ellátására hoznak létre „látszat” intézményeket. Ez utóbbi esetében erősen megkérdőjelezhető az állam funkció-átadási hajlandósága.

leteket értjük) azonban sokáig nem vezették be ezt a rendszert. A középkori és koraújkori lengyel-litván állam amúgy is olyan nagy és heterogén entitás volt, hogy nem lehetett az egész területen egy teljesen homogén közigazgatási rendszert meghonosítani. Ez összhangban volt az akkori feudális lengyel államiság szellemiségével, amely tulajdonképpen a különböző státusok és autonómiák egyvelege volt. A történelemben aranykornak nevezték a nemesi demokrácia időszakát, melynek egyik legfontosabb intézménye a „liberum veto" volt. Az ország legnagyobb területi kiterjedését 1569-1572 közötti időszakban érte el, ez volt a lengyel-litván nemesi köztársaság (commonwealth) időszaka, amit a lengyelség „tágabb hazának" nevez.

A független lengyel állam megszűnése és az ország három részre osztása természetesen komoly eltéréseket eredményezett az egyes országrészek közigazgatási fejlődésében. Eltérő lehetőségekkel rendelkeztek az orosz, az osztrák és a porosz uralom alatt élő lengyel területek. Ezen kívül az idegen hatalmak által nyújtott lehetőségek idővel módosultak, ezért nehéz összeállítani egy stabil „elnyomói" rangsort, amely egyértelműen kimutatná, hogy a lengyelekre nézve melyik megszálló hatalom járt a leghátrányosabb következményekkel. Ráadásul a lengyelség eltérő módon élte meg saját sorsának alakulását a három birodalomban.

Nagy változást hozott az első világháborút követő békeszerződések időszaka. Lengyelország a rigai békét követően nyerte el a két világháború közötti területét. Ez új feladatok elé állította az ország vezetését. Létre kellett hozni az új állam alapintézményeit, össze kellett a több mint száz éven keresztül más-más államok keretein belül fejlődő országrészeket. A lengyel elit nem is birkózott meg ezzel egyhamar és a folyamat több évre elhúzódott. Eleinte a kormányzat ideiglenes rendelkezésekkel és aktusokkal próbálta rendezni a helyzetet. Ilyen ideiglenes jogszabályok születtek a volt porosz, orosz és osztrák területek tekintetében. Az 1921. évi alkotmány pedig kimondta, hogy a lengyel államot közigazgatás célokból vajdaságokra, járásokra és városi, illetve falusi községekre, településekre kell osztani, amelyek egyidejűleg a helyi önkormányzatiság egységeiként is funkcionálnak majd. Az államigazgatási és az önkormányzati beosztás alapegységei mindvégig azonosak maradtak. Az 1919 és 1925 közötti időszak átalakításainak következtében végül létrejött a 16 vajdaság azzal a kitétellel, hogy ez a beosztás esetleg később a racionalizálás jegyében módosulhat.

Az első világháborút követően az ország területén többfajta önkormányzati rendszer működött, amelyeket az 1920-as években egységesíteni kellett. Az önkormányzatiságot mint elvet már az 1921. évi alkotmány deklarálta, meghatározó jelentőségűvé azonban inkább az 1933. évi rendezés során vált. Ez a rendezés valóban egységes és homogén önkormányzati rendszert vezette be. A heterogén rendszer azonban tovább élt egyes területeken. A két nyugati vajdaságban (a poznani és a tengermelléki vajdaságokban) például a porosz jogszabályok alapján fennmaradt a vajdasági önkormányzat miközben a többi vajdaságban a vajdasági tanácsok és irányító testületek álltak, amelyekben a meghatározó szerepet az államigazgatást képviselő vajdák játszottak. A második világháború után Lengyelország elvesztette keleti területeinek jelentős részét, nyugaton viszont megszerezte a volt német területeket. A területi változások, illetve az ország újbóli egyesítése eredményeként visszatértek az 1939-ben érvényes vajdasági beosztáshoz, azzal a módosítással, hogy megszüntették a Sziléziai Vajdaság autonómiáját és a területi változásoknak köszönhetően a volt német országrészeken új vajdaságokat hoztak létre. 1946 és 1950 között összesen 14 vajdaságból állt Lengyelország, de az 1950. évi reform során számuk már 17-re emelkedett, 5 nagyobb várost, Varsót, Łódzot, majd 1957-ben Wrocławot, Poznant és Krakkót pedig külön kiemeltek, létrehozták a gminákat és 9 újabb powiat is alakult.[93] Ez az állapot egészen 1975-ig állt fenn.

A fentiekből is látható, hogy Lengyelország történelmében több ízben került sor teljes intézményi váltásra, újak jöttek létre, melyek gyakorta távol álltak a történelmileg kifejlődöttektől, s ha a több generáción át kialakuló, vagy változó területi identitást vizsgáljuk, állam hiányában felértékelődött a helyi, vagy regionális kötődés. A történelmi széttagoltság sajátos helyzetet teremtett a lengyel nemzeti ébredés esetében is, hiszen nehéz volt államot kötni a lengyel néphez. Valószínűleg ez is a történelmi régiók és mikrotérségek felértékelődését vonta maga után. Ráadásul a polgárosodás folyamata három eltérő területen ment végbe, ennek a nyomai pedig mind a mai napig megfigyelhetők.

[93] A gmina az 50-es években kreált gromada és osiedle helyett jött létre, mindekttő idegen volt a lengyel közigazgatási egységek körében, szovjet mintára kerültek bevezetésre.

9.3.1. A vajdaságok átszervezése és új funkcióik

Lengyelország közigazgatási beosztása, (1999-)

Forrás: a szerző szerkesztése

A közigazgatási rendszer átalakításával kapcsolatban azon túl, hogy a 49 vajdaság fenntartását többnyire ellenezték, a témakörrel foglalkozó szakemberek maguk sem képviseltek egységes nézőpontot. Felmerült ugyanis a kérdés, hogy tulajdonképpen *mi alapján húzzák meg a vajdaságok határait*, illetve mennyire legyen radikális ez a beavatkozás. Abban sikerült megállapodásra jutni, hogy nem a 49 vajdaságot akarták csoportokba rendezni és ezekből újakat képezni. További kételyeket támasztott a kétszintű közigazgatási rendszer fenntartása is, mely szintén az ország felaprózottságát erősítette

meg. Hiányzott ugyanis az átmeneti intézmény a községek és a vajdaságok között. Egyes szakemberek az 1998-ban megszavazott háromszintű (gmina-járás-vajdaság) rendszert is hibásnak találták, helyette a *négyszintű* rendszer bevezetését szorgalmazták, mert így Lengyelország visszatérhetett volna a történelmi szerkezetéhez.[94]

Állításuk szerint a négyszintű rendszer bevezetése egyáltalán nem növelte volna meg a bürokratizálódás mértékét. Megőrizhető lett volna a kétszintű rendszer olyan formában, hogy a gmina szintjén jelentkező kérdéseket maximum még egy szinttel feljebb lehetett volna tárgyalni, a járását vajdasági szinten, a vajdaságok pedig a történelmi tartományokba tömörültek volna. Ebből következően a négyfokozatú rendszer nemhogy a hivatalok felduzzasztását, hanem éppen ellenkezően, azok "megkarcsúsítását" jelentette volna. A tartományi rendszer ugyanis Lengyelország esetében egészen a felosztásokig létezett, az Oroszországhoz csatolt területek kivételével a másik két birodalomhoz csatolt országrészek Németországon és az Osztrák-Magyar Monarchián belül is tartományt alkottak. Ez a terv végül valamelyest megvalósult, ugyanis a statisztikai számítások során alkalmaz egy további, negyedik szintet, amely az uniós méretezés szerint nagyjából a NUTS 1 szintnek felel meg. Így tehát megkülönböztet Központi, Déli, Keleti, Északnyugati, Délnyugati és Északi régiót.

A kérdéssel foglalkozó szakemberek a vajdaságok számát és határait tekintve eltérő véleményen voltak, álláspontjuk azonban egységesnek volt mondható a tekintetben, hogy a vajdaságok számát és határait központilag kell eldönteni az észérvekre és a gazdasági és társadalmi szükségletekre alapozva, s nem szabad teret engedni bármilyen populista megnyilatkozásnak. Lehetőség szerint ki kellett zárni e kérdés eldöntésében a parlamenti plénum előtti vita lehetőségét. A vajdasági rendszer kialakításánál elsősorban az állam érdekeit kellett szem előtt tartani nem pedig a politikai csoportosulások pillanatnyi előnyeit. Egyedül a vajdasági határokon található gminák és járások számára

[94] A vajdaságok Lengyelország legrégebbi területi egységei közé tartoztak, a vajda tisztség és elnevezés is több évszázados múltra tekint vissza. A vajda elnevezés és a funkciók körülírása Lengyelországban először Gall Anonimus Krónikájában olvasható, ahol egy bizonyos Sieciech vajdáról szólva megemlíti, hogy gyakorlatilag egész Lengyelország uralkodójává lett a fejedelem szolgálatában állva. A vajda feladatköre és hatásköre több évszázad elteltével lényegében semmit sem változott. (Ez a megállapítás Jacek Majchrowskitól, a krakkói Jagelló Egyetem jogtörténész professzorától származik, aki 2002 óta már második ciklusban tölti be Krakkó város polgármesteri tisztségét.) Az egykori fejedelmi udvarokban éppúgy az uralkodói hatalom megtestesítője volt, az uralkodó felfegyverzett jobb keze, aki az alattvalókra támaszkodik. A monarchia érdekeit képviselendő, ugyanakkor a helyi urakat vezetendő, az ő érdekeiket az uralkodó felé képviselendő ez a kettős hatáskör jellemezte a vajdákat.

kellett biztosítani a lehetőséget, hogy szabadon dönthessenek a felől, hogy melyik megyéhez szeretnének tartozni.

A lengyel vajdasági rendszer átszervezésénél figyelembe azt a tényt, hogy az újonnan létrejött területi egységeknek kettős feladatot kellett betölteniük; egyrészt vajdasági szinten a vajdaságok képviselik a központi adminisztráció érdekeit, azoknak végrehajtásában, végrehajtatásában vesznek részt, ugyanakkor *a regionális politika törvényhozó és végrehajtó szervezetei* a vajdaságok intézményrendszere. Elkerülendő azonban e két feladat összemosása, ennek érdekében a vajdaságok élére a *vajda* került. Az ő feladata az állami szervek vajdasági szintű képviselete. Az ő hatáskörébe tartozik az állami és Európa Unióval kapcsolatos feladatok vajdasági szinten történő megvalósításának felügyelete. Ő felügyeli az állampolgári jogok gyakorlása lehetőségének meglétét, az ő feladatai közé tartozik az infrastruktúra szintjén történő beruházások koordinálása, az új gazdasági beruházások és a környezetvédelmi előírások összehangolása, az egyéni és a közérdek közötti ellentétek áthidalása, illetve az olyan központi kérdések helyi szinten való kezelése, mint a társadalomból való kirekesztettség, tartós munkanélküliség, hajléktalanság. Az ő vezetése alatt csoportosul az állami feladatok végrehajtására, – hajtatására létrehozott hivatalnoki gárda. A prefektusi feladat ellátásának működési területe a prefektúra (vajdasági hivatal), melynek felállításáról és működtetéséről önálló törvény rendelkezik. A vajda és a hivatalban dolgozók mindannyian az állami szféra alkalmazásában állnak.[95]

Olyan feladatok is a vajdaságokhoz tartoznak, amelyeket a reform egyébként a járási önkormányzatok feladatává tett, viszont a járási szint lehetőségeit meghaladó részben a vajdasági önkormányzatok is kötelesek gondoskodni az ellátásukról. Ezekről a feladatokról külön jogszabályok rendelkeznek. Ebbe a körbe tartozik például az egészségügy, továbbá a családtámogatási politika, a szociális segélyezés, a környezetvédelem, a kulturális értékek védelme, a vidék modernizálása, a vízgazdálkodás, a közutak, a közlekedés, a turizmus, a sport és a testnevelés, a fogyasztóvédelem, a védelmi feladatok, a

[95]Kb. magyar viszonylatban a köztisztviselő megfelelője.

közbiztonság, a munkanélküliség megelőzése és a helyi munkaerőpiacok aktivizálása. A fenti feladatokat érintő törvények határozzák meg, hogy mi a vajdasági szint konkrét kötelessége.

A vajdasági önkormányzat a vajdaság fejlesztési stratégiájának meghatározása és megvalósítása során együttműködhet a területén lévő helyi (lokális) önkormányzatokkal, az államigazgatási szervekkel, azon belül különösen a vajdával, a többi vajdasággal, a nem kormányzati szervekkel, a felsőoktatási intézményekkel és kutatóintézetekkel és végül a nemzetközi szervezetekkel és más, különösen a szomszédos államokhoz tartozó régiókkal. Közjóléti (közhasznú) feladatai ellátásához a vajdaság létrehozhat korlátolt felelősségű társaságokat vagy részvénytársaságokat, illetve beléphet ilyen jellegű gazdasági társaságokba. A közhasznú célokon kívül a vajdasági önkormányzat akkor hozhat létre ilyen társaságokat, illetve léphet be azokba, ha ezek a vajdaság fejlődését szolgáló oktatási, kiadói és népszerűsítő tevékenységet végeznek.

A vajdaságoknak kettős funkciója és ennek megfelelően kettős meghatározása van a törvényben. Egyrészt területi önkormányzati egységeket jelentenek, másrészt pedig a közigazgatás szempontjából fontos legnagyobb területi egységeket. A vajdasági önkormányzat alanyát a törvény szerint a vajdaság területén élő lakosok közössége alkotja. A vajdasági önkormányzat feladata azoknak a vajdasági jellegű közfeladatoknak az ellátása, amelyeket a törvények nem utaltak át kifejezetten az államigazgatás hatáskörébe. Ugyanakkor a vajdasági önkormányzat kompetenciái nem sérthetik a járási és a helyi szint önállóságát.

A vajda a vajdasági tanács végrehajtó "szerve". A vajdát a minisztertanács elnöke jelöli a tisztségébe, ő és a megfelelő szakminiszterek látják el a felügyeletet a tevékenysége felett. Hatáskörét és feladatait a 2009. januárjában elfogadott a vajdáról és vajdasági közigazgatásról szóló törvény írja elő[96]. A vajda személyének kiválasztásával kapcsolatban a vajdasági gyűlés (sejmik) nem rendelkezik beleszólási joggal.

A *marsall* ellenben a régió állampolgárai által választott személy, akinek hatáskörébe tartozik a régió képviselete az állam, más régiók és európai központi intézmények előtt. A marsallt a vajdasági gyűlés választja. Ahhoz, hogy valaki megkaphassa ezt a tisztsé-

[96] Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206

get a szavazatok 3/5-ét kell megszereznie. A marsall az egész régió képviselője, felel a régió gazdasági működéséért, növekedéséért, illetve a lakosság életkörülményeinek javulásáért. A vajdával egyetemben partnerként működik közre a helyi vállalkozásokkal, segíti azok fejlődését. A vajdával közreműködve figyelemmel kíséri a társadalmi szolidaritást igénylő problémákat (munkanélküliség, hajléktalanság, segélyek stb.). Munkájának ellátásában segítséget nyújt a *vajdasági gyűlés* (közgyűlés). Ő vezeti, felügyeli az ott hozott határozatok végrehajtását, –hajtatását, munkáját a javaslata nyomán megválasztott helyettese segíti.

Gazdasági, pénzügyi szempontból *a vajdaságok bevétele* egyfelől a befolyt adókból származik, azonban a beszedett adókból – feladatuk ellátásához szükséges arányban – részesül a gmina, a járás és az állam is.[97] Az állam a befolyt adók segítségével az alábbi területeken tevékenykedik: közigazgatás és központi hivatalok működtetése, külföldi adósságok törlesztése, honvédelem, társadalombiztosítási rendszer országon belüli működtetése, az egész országot érintő infrastrukturális beruházások kivitelezése, a nemzeti kultúra, annak intézményrendszerének fejlesztése és működtetése, országos szintű környezetvédelmi program finanszírozása, a tudomány és intézményrendszerének fenntartása (de a felsőoktatás már nem!) és Lengyelországnak a külföld felé irányuló propagandájának finanszírozása. A vajdasági önkormányzat bevételeinek másik része a saját vagyonából érkezik, de ezen kívül a vajdaság is részesedik az országos költségvetésbe befolyó adóbevételek meghatározott része mellett a vajdaságra szállt hagyatékokból, ajándékokból vagy egyéb forrásokból. Ezen kívül a vajdaság az állami költségvetésből kiegyenlítő szubvenciókhoz, céltámogatásokhoz juthat hozzá, illetve külön pénzösszeget kaphat az államigazgatási feladatok ellátására. A községek és a járások költségvetéséből is kaphat támogatást azon feladatok ellátására, amelyeket a vajdaságra ruháztak át.

Az egyes *vajdaságok gazdasági alapja kettős arculatot mutat*. Egyfelől a befolyt adók egy részével a vajda, illetve a közgyűlés rendelkezik, másfelől a központi költségvetésből is forráshoz juthat különösen azon területeken, melynek fenntartása a központi hatalom feladatkörébe tartozik. (infrastruktúra terén történő nagyberuházások, társadalom-

[97] Az egyes szintek különböző mértékben részesülnek a területükön élők, illetve ott vállalkozási tevékenységet folytatók bevételeiből. Míg a helyi önkormányzatok a jövedelemadók mintegy 27%-val gazdálkodhatnak, a vajdaságok csak mintegy 1,5%-kal, illetve további 0,5% rész jut a vajdaság területén működő vállalkozások adóiból. Dz. U. z dnia 14 grudnia 1998 r

biztosítás és a körébe tartozó intézmények finanszírozása, környezetvédelem, a tudományt és a kultúrát szolgáló intézmények finanszírozása) Minden egyéb, a vajdaságot érintő kérdés a vajda kompetenciájába tartozik. Újdonság a törvényben a felsőfokú oktatás működtetésének átengedése a vajdaságok kezébe – a felsőoktatás decentralizálása érdekében. A vajda hatáskörébe tartozik a vajdasági gazdaságpolitika folytatása, ahol az állam csak három esetben tartja fenn magának a jogot a beavatkozásra;

1. A régiók egymás közti rivalizálása Európa, illetve a nagyvilág felé. Minden fejlett államban deklarálják a vállalkozások szabadságát, de a régiók különféle módon avatkoznak be, próbálják növelni vonzerejüket a különböző érdekcsoportok szemében éppúgy, ahogy a turizmus érdekében is. Itt a cél az erőszakos érdekérvényesítés mérséklése.

2. A külföldi piac, a külföldi és hazai valuta árfolyamának ingadozása és bármely, a régió gazdaságának működését elbizonytalanító tényező fennállása. Ilyenkor az állami beavatkozás lényege abban áll, hogy a kis- és középméretű vállalkozások, melyek külső segítség nélkül tönkremennének, kilábaljanak a válságból.

3. Az állam regionális politikájának ─ a nemzeti infrastruktúra kiépítése és a környezetvédelem kivételével, melyek országos szinten kezelendő kérdések – regionális szinten is kidolgozottnak kell lennie. Az államnak tisztában kell lennie az egyes régiók között fennálló fejlettségbeli különbségekkel, segítenie kell a rosszabb helyzetben levőket, melyhez a forrást a központi költségvetésbe beáramló tőke redisztribúciója által lehet biztosítani.

Az önkormányzati rendszer, s ezzel együtt a vajdasági rendszer átalakításának egyértelmű nyerteseinek a vajdaságokat szánták, ugyanis az országos GDP átlaghoz képest az 1999 előtti állapotban a legszegényebb vajdaság csak az országos átlag 59%-t tudta produkálni. Az átszervezést követően a hátrányos helyzetben lévőknél is remélték, hogy elérik az országos átlag 70%-t (Orlowski- Zienkowski, 1998). Pozitívumként fogalmaz-

ták meg a dinamikusan fejlődési lehetőséget, amely a 16 vajdaságot önállóan politizáló és önálló gazdálkodást folytatni képes egységekké teheti.[98]

9.3.2. A "járások" (powiatok) és szerepkörük

A vajdasági rendszer átszervezése, a vajdaságok számának radikális csökkentése szükségszerűvé tette *az 1975-ben megszüntetett járások visszaállítását*. Azonban ez a járásrendszer már nem az 1975 előtti kis és gyenge, nem egy esetben képzett hivatalnoki gárdával sem rendelkező kis egységek visszaállítása, hanem inkább a gminák és a területileg és lakosságszámot tekintve is megnövekedett vajdaságok közötti összekötő intézmények. A járások a vajdaságokhoz hasonlóan több évszázados múlttal rendelkeznek. Először a 14. században említik, mint a várnagyok (castellanus) által felügyelt közigazgatási egységeket, magyar értelemben várbirtokot. Eredeti nevük latinul *districtus* (kerület), lengyelül dystrykt volt. A 15. században alakult ki a powiatok szerkezete, ekkor került az egységek élére a sztaroszta. A powiat szó a helyi bíróságok működésének állít emléket. Azok a települések, ahol időről időre összeültek a világi ügyekben eljáró bíróságok a powiatok székhelyeivé váltak. A sztaroszta feladata pedig egyfelől a bíróságok üléseinek vezetése, valamint az ítélet végrehajtásának ellenőrzése, illetve a pénzügyek kezelése volt, de figyelme kiterjedt valamennyi, a powiat területén élő lakosra. Maguk a powiatok a német és orosz területeken is megmaradtak, A német területeken a Kreis nevű közigazgatási egységnek feleltek meg, az orosz vidékeken pedig az ujazd nevű egységeknek. Az osztrák vidékeken a powiat megfelelője a cyrkuł nevű közigazgatási egység volt. A 19. század 60-as éveiig Galícia 19 cyrkułra tagolódott, s még a 60-as évek végén 79 powiatot (járást) alakítottak ki. A powiatok a II. Köztársaság idején (két világháború közötti időszak), valamint 1945 után is léteztek, egészen 1975-ös megszűnésükig. A powiatok megszervezéséről az 1998/ 91. számú törvény 578. § rendelkezik, melyet a SEJM 1998. júniusában fogadott el, s 1999. januárjában lépett életbe. Lengyelországban ma 379 powiat található, közülük 65 powiat rangú város. Léteznek vidéki és városi powiatok, míg az előbbiek száma 335, városi powiatból 44 található Lengyelországban. Az EU NUTS rendszerében a NUTS 4 szintet jelentik, lakosságukat és területüket tekintve jelentős különbségek figyelhetők meg. Lélekszám alapján a legnagyobb városi powiat a majd 2 milliós lakossággal rendelkező Varsó, míg a legkisebb

[98] Azóta (1999) tudjuk, ez az elgondolás nem állta meg a helyét a gyakorlatban.

a kb. 40.000 fős Sopot, de a vidékiek esetében is nagy a szórás; a 21.000 főstől a 288.000 fősig terjed. A jövőben a falusi (vidéki) járások jelentősége növekedhet meg igazán, a kisebb községek lakosságát azok fognák össze. A 100 ezer fő lakosságot meghaladó városok esetében viszont nem érdemes külön járásról beszélni, ezek ugyanis – a városok nagyságánál fogva - amúgy is járási jogkörrel rendelkeznek. A járások működési területéről hozott törvény értelmében a járások egyebek mellett az alábbi feladatokért felelősek:

1. A területükön található alapfokú és középfokú oktatási intézmények fenntartásáért és működtetéséért, beleértve a speciális képzési formában tevékenykedő intézményeket is,
2. Az egészségvédelem biztosításáért és az egészségvédelmi és járványügyi intézmények fenntartásáért – járási szinten,
3. Szociálpolitika, társadalmi segítségnyújtás
4. A járás területén található utak építtetéséért és fenntartásáért, közösségi közlekedés megszervezése, működtetése,
5. A természetvédelemért, a vizek, erdők állapotáért,
6. Járási hivatalok és egyéb, a járás lakosságát szolgáló közintézmények fenntartásáért, építésügyi, fogyasztóvédelmi és környezetvédelmi hatóság központjai,
7. Ingatlan-nyilvántartás, ingatlanok felmérése,
8. A külföldiek számára munkavállalási engedélyek kiadása,
9. A személygépkocsik és haszonjárművek regisztrációja. A rendszám alapján azonosítható be, melyik powiatban regisztrálták,
10. Műemlékvédelem és turizmus-fejlesztés,
11. Vadászati, erdészeti és halászati tevékenység koordinálása,
12. A powiaton kívül reklám- és promociós tevékenység a powiat megismertetése érdekében,
13. NGO szervezetekkel való kapcsolattartás,
14. Természeti katasztrófák elleni védelem feladatainak megszervezése, koordinálása.

E szerteágazó tevékenységben a központi költségvetés támogatására is számíthat a járás, ugyanakkor nem tartozik a járás feladatkörébe az egészségbiztosító által fenntartott és a privatizált egészségügyi intézmények, kórházak, valamint az alapfokú oktatási intézmények működtetése. Ez utóbbiakért ugyanis a települések felelnek.

Eredetileg a 9 és 20 ezer körüli lélekszámú járásokat tekintették ideálisnak, míg a járásközpontokként is funkcionáló városok lakossága 20 és 200 ezer fő között alakul. A járások kialakításánál nem volt érdemes politikai csatározásokba bonyolódni, azok felállítása ugyanis elsősorban a lakosság érdekeit kellett, hogy szolgálja. A törvény értelmében a powiatok területét a Minisztertanács határozza meg, meghallgatva az érintett községi és városi önkormányzati tanácsok, a járási tanács és a vajdasági képviselőtestület véleményét is. A járások létrehozásánál, határaik megváltoztatásánál a törvény szerint törekedni kell arra, hogy a járás lehetőleg kompakt, több szempontból egynemű területet foglaljon magában. A powiatokról szóló törvényt az alsóház 1998. júniusában fogadta el.[99]A legkisebb városi járás a 13 km2 kiterjedésű Świętochłowice Katowice szomszédságában, egyszersmind a 4000 fő/km2 feletti népsűrűségével is a rekorderek közé tartozik. A legnagyobb területtel, 2976km2-rel a Białystoki járás rendelkezik. A legkisebb lélekszámú járás a mintegy 21.000 fős lakosságával Lengyelország északkeleti csücskében található Sejny-i járás. A legnagyobb számú lakossággal a vidéki járások között a Poznani járás rendelkezik, mintegy 288.000 fővel (Poznan nem tartozik a járáshoz!), a legnagyobb lélekszámú pedig Varsó mint powiat jogú város a maga 1.700.000 fővel.[100]

Ahhoz, hogy valamely vajdaságon belül *önálló járás* jöhessen létre, szigorú *kritériumoknak* kell megfelelni. Egy-egy járás lakosságának meg kell haladnia az 50.000 főt, illetve minimálisan *öt* gminát kell magába foglalnia. Biztosítania kell továbbá a megfelelő adminisztrációs infrastruktúrát. Ahhoz, hogy egy város powiat jogkörrel rendelkezzen, lakosságának meg kell haladnia a 100 ezer főt. E követelmény teljesülésével egyébként a város automatikusan meg is szerzi ezt a jogot.[101] A járásokról szóló törvény értelmében a járás törvényhozó és ellenőrző funkcióját a négy évre választott tanácsi testület végzi, melynek létszáma az adott járás lakosságszámával mutat szoros összefüggést. A végrehajtó funkciót ellenben a járási hivatal látja el, melynek élén a *sztaroszta* áll, illetve az ő helyettese és – szintén a lakosság számától függően – egy 3-5 főből álló vezetői testület. A választási procedúra a listás parlamenti választáshoz ha-

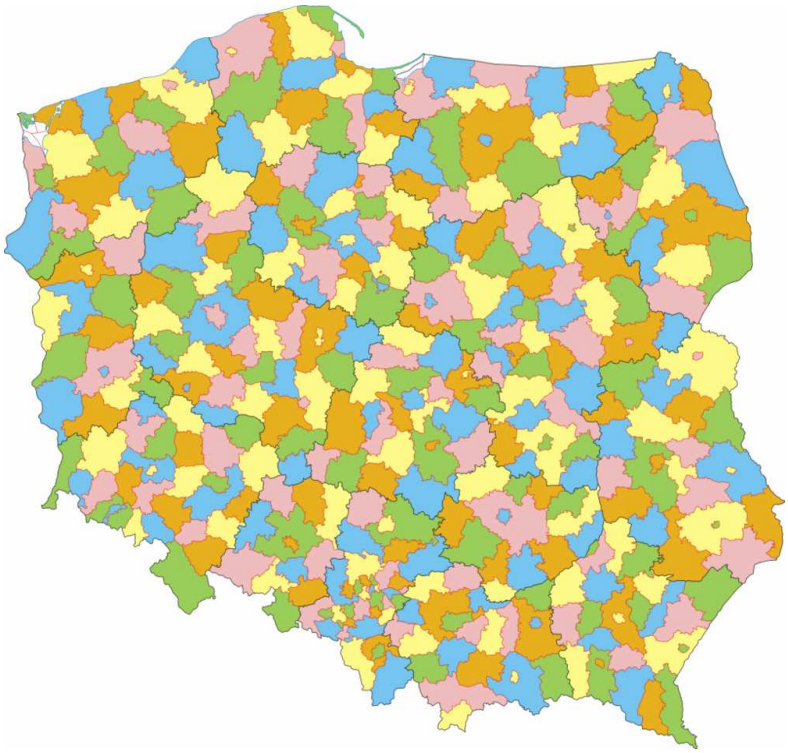
[99] A Szejm döntéséről ld. http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910578, a törvény pedig megtalálható: Dz. U. 1998/91/578

[100] Forrás: http://pl.wikipedia.org/wiki/Powiat

[101] Magyarországon hasonló kritériumnak kell megfelelnie az adott városnak ahhoz, hogy megyei jogú város lehessen, ugyanakkor ha egy város megyeszékhely, ám lakosságának száma kevesebb az előírtnál, azaz 50 ezer főnél, szintén megyei jogú városi státust kap.

sonlóan alakul; ahhoz, hogy egy listáról valaki mandátumhoz jusson, el kell érni minimálisan az öt százalékot.

NUTS 4 (Powiat) szintek Lengyelországban



Forrás: www.zgapa.pl/.../p/POLSKA_mapa_powiaty2.png

Eddig az elmélet. Ha azonban rátekintünk a már megszületett powiat alkotta Lengyelország-térképre, meglepetésben lehet részünk. *A járások száma az ideális 110 körülit mintegy 200%-kal meghaladja, 300-nál is több községi és mintegy 60 járási jogú város jött létre az augusztusi parlamenti döntést követően.*[102] A powiatok számának alakulásáról zajló vita legalább annyira felkorbácsolta az indulatokat, mint a vajdaságok számára vonatkozó. Az eredeti elképzelés szerint a települések és a vajdaságok között körülbelül 320 járás jött volna létre, legalább 5 községenként egy. Természetesen azonnal kitört a „községek háborúja", hiszen nem volt mindegy, hogy melyikük szerzi meg a járási város rangját. Azok a városok szálltak be a vitába, amelyek a vajdaságok számának csökkenése folytán elveszítették volna központi (székhely) szerepüket. Végül, miután sike-

[102] Öszesen 379, azaz több, mint háromszorosa az eredetileg elfogadhatónak.

rült megegyezni 16 nagy vajdaság létrehozásában, amit a lengyel törvényhozás is megszavazott, a korábbi vajdasági székhelyek automatikusan powiat központokká váltak.

9.3.3. A gminák

A lengyel önkormányzati struktúra legalsó pillérén a helyi önkormányzatok, a **gminák** találhatók. Az 1997-ben módosított lengyel alkotmány is a települési szintet teszi meg közigazgatási alapegységnek.[103] Ez az önkormányzati egység 1990-ben jött létre s igen széles jogkörrel rendelkezik. Teljes felelősséggel tartozik a helyi fejlesztés, illetve az ehhez készülő stratégia kidolgozása terén, a gminák az állami pénzek mintegy 17,5 %-a felett rendelkeznek. [104] Lengyelországban jelenleg 2489 helyi önkormányzat létezik, melyek összetételüket tekintve igen sokrétűek lehetnek:

1. Vannak egyes kisebb településeket összefogó gminák, melyek magyar viszonylatban talán a *körjegyzőséghez* hasonlíthatók.
2. Egyes városok, illetve falvak önmaguk is alkothatnak gminát.
3. A nagyobb, több százezres lakossággal rendelkező városok több gminát is tömöríthetnek.

A közigazgatási reform eredményeként a települési önkormányzatok feladata lett a területükön lévő utak, hidak, terek gondozása, a vízellátás biztosítása, a csatornázás, a helyi tömegközlekedésről és a köztisztaságról való gondoskodást. A településeknek kellett gondoskodnia a kommunális hulladék tárolásának megszervezéséről, az egészségvédelemről, hatáskörébe tartozott a gyámügy, a népművelés, az általános iskolák, az óvodák és a könyvtárak fenntartása, a testnevelési és sportszervezési feladatok ellátása, a piacok szabályozása, a parkokról és a temetőkről való gondoskodás, a közrend és a tűzvédelem biztosítása.

---

[103] http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm, Lengyel Köztársaság Alkotmánya, VII. fejezet, 164/1

[104] A fentiekben idézett adatokat ld.:Kozak, Marek: Regional Poland: Update, Polish Agency for Regional Development, 1999. március, Varsó

10. AZ EGYES ÖNKORMÁNYZATI SZINTEK SZEREPE A TERÜLETFEJLESZTÉSBEN

A területfejlesztési feladatok a rendszerváltást követően több szintre koncentrálódtak. Amint az a korábbiakban ismertetett ábrán is (12. számú) látható, a területfejlesztési politika az 1990-es évek kezdete óta legalább négyféle modellt követett a központi és a decentralizált szerepvállalás váltakozása által. Az egyes központi és helyi, vagy regionális intézmények kiépülése az elmúlt húsz évben valósult meg. Az alábbiakban a központi és a helyi szintek közötti kapcsolat alakulásának vizsgálatára teszünk kísérletet.

10.1 A fejlesztéspolitika szereplői

Az országos fejlesztéspolitikával foglalkozó intézmények több területről tevődnek össze. Ezek közül egyik legfontosabb a központi kormányzat, azon belül a Területfejlesztési Minisztérium, mely hatásköre kiterjed egyebek mellett a makrotérségi és regionális aspektusok integrálására. Ennek alapja a koncepciózus és stratégiai szemléletű gondolkodásmód, illetve felelősségvállalás a kitűzött állami terület- és vidékfejlesztési feladatok teljesítését illetően. Kormányzati szinten ugyancsak felelősséggel tartozik az Európai Unió irányában a regionális fejlesztésre fordítható forrásokkal történő gazdálkodásért, továbbá mindazon feladatokért, melyek regionális vonzattal rendelkeznek.

Kormányzati szervek mellett a technológiai fejlesztésért felelős intézmények is működnek, ezek az egyes vajdaságok önkormányzati egységeivel kooperálnak, s összességében az Innovációs és Technológiai Transzfert Támogató Országos Hálózat elemeit alkotják.[105] A fennmaradó feladatokat az egyes ágazatokhoz tartozó intézmények koordinálják. Ezek esetében elengedhetetlenül fontos az állami és a regionális szint közötti összhang megtalálása, mely a Területfejlesztési Minisztérium, mint az egyes regionális szinten mutatkozó ágazati feladatok koordináló szerve, felelőssége alá tartozik. Nem tölthetik be ezek az intézmények a szerepüket megfelelő források hiányában, ezért e feladatok ellátásának érdekében alapvető cél a megfelelő források biztosítása. Napjaink piac törvényei által uralt környezetében a centrum-periféria elv helyett a vállalkozások helyzetbehozására tevődik a hangsúly, valamint az önkormányzatok saját forrásainak növelésére. Itt különösen nagy feladat hárul a vajdaságokra, valamint a *vajdasági szerződések* intézményére, mint a központi kormányzat és a területi önkormányzat közötti

[105] System Wspierania Innowacji i Transferu Technologii

összekötő egységre. A decentralizáció sikeressége ugyanis nagymértékben függ a területi önkormányzatok, legfőképpen a vajdaságok saját bevételei által biztosított mozgásterének alakulásától. A volt szocialista országok többségében nagymértékű aránytalanság figyelhető meg a vajdaságok által ellátandó feladatok és a rendelkezésükre álló források tekintetében; a vajdaságok lényegesen kisebb összegekkel gazdálkodnak, mint ami kívánatos lenne zavartalan működésükhöz. A forrásallokáció gyakorlatának megreformálása is az egyik legsürgetőbb feladatok közé tartozik. [106]

10.2. A vajdaságok és a központi kormányzat kapcsolatrendszere

A vajdaságok a meghatározott feladatok, fejlesztéspolitikai célok ellátására forrásokat különítenek el regionális operatív programjaikban foglaltaknak megfelelően. Ebből adódóan nem minden esetben szükséges további források igénylése a központi költségvetésből. Másfelől a központi kormányzat is befolyással kell, hogy rendelkezzen a vajdaságok regionális politikájára abban az esetben, ha a fejlesztendő terület regionális szint feletti, országos jelentőséggel bír. Ez a befolyás azonban csak közvetett módon jelentkezhet, nem sértve az önkormányzatiság autonómiáját, s csak formalizált követelések alakjában léphet fel, vagy pedig anyagi ösztönzéseken keresztül.

A vajdaságok számára is elfogadható követelések rendező elve az operatív programok egyeztetésén is nyugszik. Ezeket egyeztetni kell a szomszédos vajdaságokkal, különösen olyan beruházások, vállalkozások esetében, ahol a vajdaság elsődleges feladatokat vállal, például közlekedés fejlesztése, árvízvédelem, csatornatisztítás árvízvédelmi céllal.[107] A fentieken kívül más, ugyancsak együttműködést igénylő feladatok is jelentkezhetnek, pl. felsőfokú oktatás, tudományos együttműködés hálózatának kiépítése, innováció és technológiai transzferek támogatásának hálózata, stb. – a hatékonyság érdekében.

Magától értetődik, hogy a regionális operatív programok nem létezhetnek önmagukban, összhangban kell lenniük az országos fejlesztési koncepcióval, a nemzeti fejlesztési

[106] Bár a 2008-ban kiteljesedő pénzügyi, majd gazdasági válság újból az állami beavatkozás fontosságára terelte a hangsúlyt. A szabad piac helyett a gondoskodó állam vált a gazdasági folyamatok legfontosabb szereplőjévé - nemcsak az egykori szocialista tábor országaiban.

[107] Értelemszerűen a folyó, az út, vagy vasútvonal nem áll meg az egyes vajdaságok határában, ezért összehangolt fejlesztésre van szükség.

stratégiával, a NSRK-val, valamint regionális (vajdasági) szinten a regionális fejlesztési stratégiákkal, illetve a regionális innovációs stratégiával.

A központi kormányzattól a vajdaságok irányába érkező támogatási források irányításának alapját az az elv kell, hogy vezérelje, melynek értelmében a kormányzat arra ösztönzi a régiót, hogy intenzifikálja a két fél által elismert területeken az egyes vajdaság a tevékenységét különösen abban az esetben, ha ez országos, vagy legalább is régió feletti érdekeket támogat. Ez esetben az egyes vajdaságok vállalkozásai nyílt versengésre is kényszeríthetők meghatározott feladatok teljesítése érdekében, melynek során a központi kormány kezében a döntés joga a jelentkező pályázók kiválasztása tekintetében.

Létezik néhány olyan fejlesztendő terület, melynek fejlesztésével járó feladatokat a kormányzat átadhatja a régióknak.

1. Ezek közé tartozik egyebek mellett a közúti közlekedés, a vasúti és a légi közlekedés, ez utóbbin belül elsősorban a repülőgépek kiszolgálása, illetve a biztonsági szolgálat megszervezésének feladata. Az egész országot érintő infrastruktúra továbbra is az állami feladatellátás ágazati részét képezhetné oly módon, hogy továbbra is regionális, illetve régiók közötti együttműködésen alapulna.
2. A természetvédelem feladatainak koordinálása szintén állami hatáskör lenne különösen abban az esetben, ha értékőrző és az egész ökoszisztémát érintő területről van szó, illetve amennyiben különösen veszélyeztetett fajokra irányul.
3. A leromlott bánya- és iparvidékek rekultivációjának feladatai, azok átalakítása a társadalmi és gazdasági igényeknek megfelelően. Ez a tevékenység meglehetősen nagy anyagi ráfordítással jár, melyek finanszírozását nem célszerű az egyes régiók büdzséjéből kigazdálkodni, s nagy valószínűséggel nem lehet csak magánbefektetőkre bízni.
4. A nagyvárosi feladatok ellátásának megerősítése különösen ott, ahol ezek kiszélesítése számos kedvező hatással járna
5. Árvíz elleni védekezés különös tekintettel egyes kulcsjelentőségű régiók esetében, elsősorban az Odera és a Visztula folyásterületén.
6. Azon kiválasztott területek feladatainak, kezdeményezéseinek támogatása, melyek egész országra kiterjedő jelentőséggel bírnak, különös tekintettel arra, hogy

ezek a tevékenységek jelenthetnék az ország nemzetközi belépőkártyáját (Gorzelak, 2007)

7. A kulturális örökség védelme, a pusztulástól való védelem – ez Lengyelország esetében az Ukrajnában található egykori lengyel történelmi emlékek esetében különösen igaz. Ezek költségvetése szintén általában meghaladja az egyes önkormányzatok teljesítőképességét, ugyanakkor elengedhetetlenül fontos a védelemre elegendő anyagi forrást elkülöníteni elkerülendő a további pusztulás veszélyét.
8. Az oktatási potenciál fejlesztése a legszegényebb, s leginkább hátrányos helyzetben lévő területek lakosságának esélyét növelendő.

9. Belső Innovációs és Technológiai Transzfer Hálózatok kiépítése, az intézményrendszerének korszerűsítése, ez esetben partneri viszony kialakítása és ápolása a központi kormányzat és az önkormányzatok között a magánszektort megerősítendő. Ennek a későbbiekben a szubregionális forráskoncentráció lehetne a következménye.

A pénzügyi támogatások nyújtásának eszköze a vajdasági szerződések intézménye lehet különös tekintettel a fenti kormányzati és regionális szerepvállalás tekintetében. Azon túlmenően, hogy ezen szerződések meghatározott tartalmi és formai keretekkel rendelkeznek, s ehhez sajátos feladatok társulnak, úgy mint a kormányzat és a vajdaságok közötti feladatmegosztás összehangolása, további pozitívumot jelenthetne elsősorban nevelési és propaganda célból annak kifejezésre juttatása, hogy a kormányzat olyan önálló regionális politikát folytat, melyben kifejezésre juttatja, s kellő hangsúlyt helyez a központi kormányzat és a vajdaságok közötti partneri viszony ápolására.

A regionális politika a fejlesztéspolitika része, melynek legfontosabb feladata az országos fejlesztési célok támogatása. Amennyiben a területi politikának hosszú távú stratégiai fejlesztéspolitikával kell társulnia, annyiban a regionális politikának elsősorban a középtávú fejlesztési stratégiát kell szem előtt tartania.

Lengyelország esetében az elkövetkező évtizedek fejlesztési célja a kiegyenlített, éves szinten átlagosan hozzávetőlegesen 5-6%-os gazdasági növekedés, mélyreható tulajdonosi és szerkezeti változások véghezvitele, a lengyel gazdaság növekvő versenyképessége, a gazdaság egészére ható innovációs teljesítmény növekedése, mely együtt jár a

jövőbeli fejlődés lehetőségének megtartásával, valamint a társadalmi és politikai környezet stabilitásával. Az országos regionális politikának ezen stratégiai célok elérését kell támogatnia.

Alapvető, s időnként feloldhatatlan az a dilemma, mely minden ország regionális politikájának jellemzője; egyenlőség, avagy hatékonyság. A lengyel területfejlesztési politikának a fejlődés hatékonyságát kell szem előtt tartania. A világban tapasztaltak és az idevágó adatok – beleértve az Unió kohéziós ajánlásait – arra engednek következtetni, hogy a regionális különbségek növekedése, beleértve az egyes régiókon belüli különbségeket is, megállíthatatlan Lengyelországban, s ennek mérséklésére tett kísérletek eredménytelenek, s hatalmas közpénzeket tékozolnak el. A regionális politika, mint a fejlesztéspolitika része, el kell, hogy szakadjon a szociális színezettől, melyeket a regionális szintre helyezett szociálpolitikának kellene átvállalnia.

A modern országos regionális politikának országos szinten biztosítania kellene a hatékony vállalkozói környezetet, mely az alábbi összetevőkből áll; magas minőségű infrastruktúra, jól képzett humán erőforrás, megfelelő, magas szintű akadémiai közeg, innováció barát kutatóközpontok, technológiai transzfer hálózatok, kis-és középvállalkozásokat támogató technológiai transzfer hálózatok, magas minőségű társadalmi és természeti környezet.

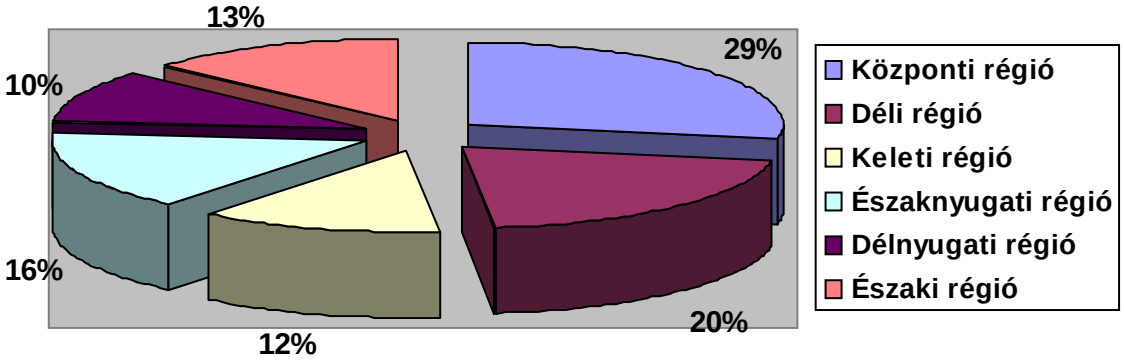
A regionális politikának a területfejlesztési politikával egyetemben meg kell felelnie nemcsak a nagyvárosi környezet fejlesztési igényeinek, hanem a lehető legteljesebb mértékben koncentrálnia kell a nagyvárosi környezeten kívüli területek fejlesztésére, azok bekapcsolásának lehetőségeire is. különös figyelmet kell fordítani a kedvezőtlen, hátrányos helyzetben lévő vajdaságok fejlesztésnek lehetőségére is elkerülendő a marginalizálódás veszélyét. Figyelmet kell fordítani azon elmaradott régiókra, melyek önmaguktól, külső segítség igénybe vétele nélkül nem lennének képesek kilábalni a kedvezőtlen helyzetükből.

Végezetül, a jó területfejlesztési politika egyszerre koncentrál az ágazatok közötti társadalmi mobilitás és tőkeáramlás intenzifikálására, ezáltal ugyanis elősegíthető a koncentráció, valamint a gazdaság dinamikájának növelése.

10.3. Az egyes vajdaságok eltérő fejlesztési céljai

Az európai trendekhez hasonlóan a lengyel régiók (NUTS 2, azaz vajdasági szint) fejlődési dinamizmusa eltérő tendenciákat mutat. Az 1998-ban elfogadott, s 1999. január 1-ével életbe lépett új háromszintű közigazgatási rendszer létrehozásának egyik fő céljaként a vajdaságok közötti fejlettségbeli különbségek leküzdésének fontosságát fogalmazták meg a törvényt előkészítők. Noha az azóta eltelt mintegy tíz év azt bizonyította, hogy viszonylag jól működik ez a háromszintű egység, ez utóbbi törekvésük nem valósult meg. Áttekintve az elmúlt évek statisztikáit, arra a megállapításra juthatunk, hogy ezek a különbségek nemhogy csökkentek volna, hanem éppenséggel növekednek. Míg a lengyel átlaghoz képest a legszerényebben teljesítő Opole vajdaság csak a hazai átlag 68%-t tudta növekedésben produkálni, a legjobb feltételekkel rendelkező Mazóvia (Varsó központtal) a hazai átlag 165%-t érte el, azaz kettejük között a különbség közel háromszoros. Az egy főre jutó GDP értékét tekintve a legalacsonyabb szinten álló Lublelskie vajdaság (Lublin központtal) a hazai átlag 70%-t éri el, míg Mazóvia a hazai átlag több mint másfélszeresét, 156%-t. Az egyes NUTS 1 szintű régiók GDP-ben való részesedését a 15. ábra érzékelteti, míg az egyes vajdaságokra (NUTS 2) vonatkozó adatok uniós viszonylatban a 16. számú ábránál követhetők nyomon.

15. ábra. *Az egyes NUTS 1 szintek részesedése a nemzeti GDP-ből*



Forrás: www.gus.pl

16. ábra. *Lengyelország vajdaságainak fejlettsége az Európai Unió átlagához képest (2006)*

	GDP (millió EURO)	**GDP/ fő**	**GDP (millió EURO) vásárlóerő paritás**	**GDP/ fő vásárlóerő paritáson számolva**	**EU átlagban EU=100**
Európai Unió (27 tagállam)	**11671360**	**23600**	**11671360**	**23600**	**100**
Lengyelország összes	**272089**	**7100**	**471484**	**12400** *17560**	**52,3**
Központi régió	**75680**	**9800**	**131140**	**17000**	**71,8**
Łódzkie	16846	6600	29190	11400	48,0
Mazowieckie	58834	11400	101950	19700	83,6
Déli régió	**55635**	**7000**	**96406**	**12100**	**51,4**
Małopolskie	20224	6200	35044	10700	45,4
Śląskie	35411	7600	61362	13100	55,5
Keleti régió	**33947**	**5000**	**58824**	**8700**	**36,9**
Lubelskie	10485	4800	18169	8400	35,3
Podkarpackie	10240	4900	17744	8500	35,8
Podlaskie	6270	5200	10864	9100	38,4
Świętokrzyskie	6952	5400	12047	9400	39,8
Északnyugati régió	**42772**	**7000**	**74116**	**12200**	**51,6**
Lubuskie	6402	6300	11094	11000	46,5
Wielkopolskie	25361	7500	43947	13000	55,1
Zachodniopomorskie	11008	6500	19075	11300	55,1
Délnyugati régió	**28007**	**7100**	**48531**	**12400**	**52,3**
Dolnośląskie	22017	7600	38151	13200	56,0
Opolskie	5990	5700	10380	9900	42,1
Északi régió	**36049**	**6300**	**62461**	**11000**	**46,4**
Kujawsko-pomorskie	12890	6200	22336	10800	45,7
Pomorskie	15465	7000	26798	12200	51,5
Warmińsko-mazurskie	7694	5400	13333	9300	39,5

*= 2008-as adat (becslés, forrás: HVG 2009/10. szám, 2009, március 7.)

Forrás: EUROSTAT, szerkesztette: Schmidt Andrea

Az uniós csatlakozás előtti évekhez képest nem csökkent a különbség a legszegényebb és a leggazdagabb vajdaság között. Az EUROSTAT 2004-es évkönyvéből kitűnik, hogy az uniós átlaghoz képest legalacsonyabb egy főre jutó GDP-vel a legszegényebb Lubelskie vajdaság az uniós átlag alig 40%-át érte el, miközben Mazowieckie vajdaság kicsivel több, mint 70%-át.[108] Ez a különbség 2006-ra megnövekedett, hiszen míg Mazowieckie vajdaság az uniós átlag 83,6%-át érte el, addig Lubelskie vajdaság már csak 35,3%-át, de hasonlóan rossz eredményeket produkál Kelet-Lengyelország többi vajdasága is. A különbség növekedésének az oka a diverzifikált növekedési dinamizmus. Míg Gorzelak (Gorzelak, 2007) a 2,7-szeres eltéréssel óvatos pesszimizmusának

[108] Ld. EUROSTAT Statistical Yearbook, 2004

adott hangot, a 2009-es EUROSTAT jelentés (mely a 2006-os értékekkel operál) igazolta az előrejelzését[109] a közel 2,5-szörös különbséggel.

Az egyes országok régióinak eltérő növekedési üteme több szempontból magyarázható; elsősorban az egyes országok földrajzi adottságaiban is kereshetők. Minél nagyobb egy ország területe, annál nagyobb az esélye a fejlettségbeli különbségek jelentkezésének, másfelől az adott ország gazdasági fejlettsége is determinálja ezen eltérések lehetőségét. A tapasztalatok azt mutatják, minél magasabb az adott ország gazdasági fejlettsége, annál kisebb fejlettségbeli eltéréseket tapasztalunk. Ha egy ország gazdasága magasabb szinten áll, az államnak nagyobb a beavatkozási lehetősége a szegényebb területek javára, míg szegényebb államoknál ez fordítottan igaz. A történelemben számos példa enged arra következtetni, hogy amennyiben nem sikerül az adott országnak a belső, endogén forrásait, lehetőségeit kihasználni, s külső segítségre kíván támaszkodni, a legtöbb esetben a külső segítség nem megfelelő módon és időben érkezik, s hatása általában a célzotthoz képest ellentétes.

11. A REGIONÁLIS FEJLESZTÉSPOLITIKA DECENTRALIZÁLÁSÁNAK KÍSÉRLETE – A TERVSZERZŐDÉSEK ÉS SZEREPÜK A TERÜLETFEJLESZTÉSBEN

11.1. A tervezés gyakorlata Kelet-Közép-Európában

A tervszerződést gyakran az állam modernizációjának szimbólumaként említik. A szerződéskötés, azaz az állam és a területi önkormányzatok közötti szerződéses viszony kialakítása új alapokra helyezheti a költségvetési források elosztásának rendszerét, az állam és az önkormányzatok viszonyát. Alkalmazásával átértékelhetők a korábban egyoldalúan irányított kapcsolatok, nyitottabbá tehetők az államigazgatás felé megtett lépések. A szükségszerű egyeztetések, illetve az ezzel járó kommunikációs folyamatok mellett segítségül szolgál az állami döntések és a helyi realitások közötti egyensúly kialakításában, a döntések racionalizáltságában, illetve végső soron azok legitimációjának növelésében.

[109] A különbséget 1:2,7-ben jósolta meg. 2015-re pedig 1:3,3-as értéket állapított meg!

A tervszerződés rendszerének megalkotása és európai meghonosítása Franciaországhoz köthető. A második világháborút követően, 1946-ban, a romokban heverő gazdaság újjászületésében kiemelt jelentőséget kapott a tervezés, igaz, ekkor még zömmel központi szinten. Közel négy évtizeddel később, 1982-ben lényegében ezt terjesztették ki az ekkorra kialakult régiók szintjére az eddigi gyakorlathoz képest formalizáltabb módon, a „tervszerződés" keretében. Bevezetésével kettős célt sikerült elérni; egyfelől legitimitást adott az 1969-ben még népszavazáson elutasított és végül a hetvenes években a nyilvánosság kerülése mellett létrehozott régióknak, illetve a decentralizációs törekvéseknek, ugyanakkor lépéseket tettek az érdekelteknek a tervezési folyamatba történő bevonására. Az EU strukturális politikája, szabályai és intézményei is a francia tervszerződésnek köszönhették születésüket és arculatukat. (Pfeil, 2004)

A tervszerződés rendszerének kiépítése Lengyelország esetében szoros kapcsolatban állt az ország közigazgatási rendszerének átalakításával, illetve az Európai Unióhoz történő csatlakozási folyamat lépéseivel. A tervezés, mint a források és a feladatok összehangolása a tervezési folyamat igénybevételével nem számított újdonságnak a szocialista gazdasági modell szerint működő országnak, sőt maga a központi tervezés gyakorlata a szocialista átalakulást megelőző korábbi évtizedekre nyúlik vissza. Már a második világháború kirobbanása előtti időszakban is létezett Lengyelországban központi tervezés – köszönhetően az ország történelmi és geopolitikai adottságainak. Az 1930-as években az 1921-ben új határok mentén kialakított egységes Lengyelország három eltérő gazdasági fejlettségű és gazdaságszervezésű államtest különbségeinek eltüntetésére törekedtek úgy, hogy eközben az ország felzárkózhasson Európa élvonalához. A két világháború közötti időszak központi tervezésének „szülötte" volt az egykori „Lengyel Központi Iparvidék" (Centralny Osrodek Przemysłowy, COP), illetve a Balti-tenger partján a harmincas évek végére elkészült másik állami nagyberuházás, Gdynia kikötője is.[110](Berend,1999)

[110] Az már a sors, vagy a történelem fintora, hogy mindkét tervezés útján elkészült nagyberuházás is utóbb fiaskónak bizonyult. A COP esetében az 1945-ös potsdami szerződés eredményeként bekövetkező határmódosítások következtében „Központiból" a lengyel-ukrán határ melletti perifériává vált nagymértékben utóbb kiszolgáltatva Szovjetunió termelési igényeknek. Ráadásul ez ma a rendszerváltás utáni Lengyelország egyik legnagyobb válsággóca. Az 1938-ra elkészült Gdynia kikötője a második világháború kitörése miatt csak rövid ideig szolgálhatta a lengyel gazdaságot, s a háború befejeztével helyre kellett állítani.

A tervezés jelentőség még inkább megnőtt a második világháborút követő években, amikor Közép-Európában 1947-től két- illetve hároméves helyreállítási tervek alapján igyekeztek gyógyítani a háborús sebeket. Az 1950-ben bevezetett első lengyel ötéves terv már a sztálini Szovjetunió első ötéves tervét másolta hűen követve annak előírásait, figyelmen kívül hagyva az országra jellemző adottságokat. Országos tervhivatalok hatalmasra duzzasztott apparátusa rendkívül kimunkált öt- és hatéves terveket dolgozott ki évekre és vállalatokra lebontva oly módon, hogy tökéletesen mellőzte az egyes gazdasági egységek tényleges beleszólási lehetőségét. Azonban a centralizált tervezés sem tudta nélkülözni a vállalatok közreműködését, így született meg a „tervalku" rendszere, melynek lényege abban állt, hogy az adott vállalatok a nagyobb termelési tervek elfogadását nagyobb beruházási előirányzatok elnyeréséhez kötötték. A lengyel ötvenes évek „alulról való tervezése" intézményesített tervalku volt. A szocialista gazdaságpolitika másik jellegzetessége a túlságosan felduzzasztott adminisztráció volt. A lengyel országos tervhivatal például mintegy 1200 fős állománya kétszerese volt a többi szocialista országokénak, jellegét tekintve pedig „sui generis hadigazdasági rendszer volt" (Berend 1999), azaz a viszonylag szegény, jórészt agrár országok ennek segítségével növelhették többszörösére felhalmozásukat. A központi tervezés eredménye a gyors iparosítás, a gyors gazdasági növekedés volt, ugyanakkor a hadigazdaság jellegű rendszer előnyeiért cserében nagy árat kellett fizetni a technikai korszerűség, a versenyképesség és a termelési költségek elhanyagolása miatt.

A gazdasági rendszerváltással megszűnt az állami központi tervezés intézményrendszere, az Európai Unióhoz való csatlakozási szándék és az azt követő intézkedések pedig egy merőben más típusú tervezési stratégiát követeltek meg. A tervgazdaságok „felülről tervező és osztó" ideológiája az erősen támogatott társadalmi juttatások térben egyenletes elosztása alapját vesztette. A gazdaság egészére és hosszabb időre vonatkozó tervezésre volt szükség. A központi tervezéssel kapcsolatos négy évtizednyi rossz tapasztalatok a volt szocialista táboron belül hosszú időre diszkreditálta a tervezés gondolatát világszerte. Ugyan Hollandiában, Japánban, Norvégiában és számos országban már a '60-as években figyelemre méltó tervezési kezdeményezések voltak, ezek is lassan elsorvadtak. Az egykori kommunista országokban a tervezés gondolata valóságos tabu téma-

vá vált, mindenki a lejáratott régi rezsimmel társította – hibásan és indokolatlanul – a tervezés eszméjét.[111]

Az ezredforduló nemzetállamának alapvető érdeke volt a gazdaságpolitika irányítása feletti hatalmát a külső – globalizációs és integrációs – nyomás hatásától az országhatáron belüli döntési potenciál növelésével, a régiók szabályozott érdekérvényesítő képességének fokozásával ellensúlyozni enyhítendő az állami szerepvállalást, dominanciát érvényesíteni kívánó keynesiánus gazdaságpolitika tradicionális regionális fejlesztési gyakorlatát – a mindenre kiterjedő állami szerepvállalást. Az állam regionális politikája mellett a régiók is szerephez jutottak. (Horváth, 2001) Az átalakulás eredményességét ugyanakkor nagymértékben meghatározták az adott ország történelmi hagyományai, valamint gazdasági szerkezetváltásának eredményessége. A decentralizáció irányában ható nyomás azon országokban jelentkezett erősebben, melyek történelmük, fejlődésük során kialakult és felfejlődött nagyvárosokkal, saját lábukon is megálló régiókkal rendelkeznek. Lengyelország történelmi adottságai magukban hordozzák a siker lehetőségét, míg Magyarországon a centrumtérségnek történelmileg is kialakult dominanciája figyelhető meg, ami hátrányt jelenthet a decentralizáció előfeltételeinek megteremtésében.

11.2. A vajdasági szerződések története

Lengyelországban a területi önkormányzatok jelentőségének növekedése összefüggésben volt a központi kormányzat funkcióinak csökkenésével, a centralizált államból a decentralizációra való törekvéssel, de az állam kevés hajlandóságot mutatott arra, hogy átengedjen a feladatai közül bármit is az önkormányzatok számára.[112] (Gilowska, 1995) A Szejm akkori álláspontja, illetve a „Lengyelország stratégiája” program szövege értelmében is a központi kormányzatnak, a centralizált állam feladatának tekintették a rendszerváltással járó gazdasági és politikai átmenet nehézségeinek kezelését. A decentralizáció alapkérdését, ti. *a decentralizáció sikeressége a területi önkormányzat megerő-*

[111] Kornai János előadása 2005-ből

[112] A nehézkesen átadott feladatok közé tartozott egyebek mellett az egészségügyi ellátás kérdése, ahol a központi kormányzat csak a feladatok egy részét volt hajlandó átengedni az alapfokú közigazgatási egységeknek, a gmináknak, illetve az oktatásügy volt, ahol a gminák csak az óvodai ellátásért feleltek. A központi hatalom számos, korábban nem létező regionális intézményt hozott létre saját feladatainak „átmentése” érdekében.

sítése által garantált, meglehetősen nehéz volt elfogadtatni. A gazdasági szférában ez egyet jelentett a korlátozottan rendelkezésre álló közpénzekkel való hatékony gazdálkodással, a hivatalok és közszolgáltatást végző intézmények megreformálásával, az állami regionális politika új alapokra való helyezésével, a régiók versenyképességének szupranacionális szinten történő fokozódásával.

Mindez együtt járt a területfejlesztési politika új koordinációs rendszerének kialakításával. Az országban 1998-ig a területfejlesztéssel ügynökségek, intézmények kormányzaton kívüli önálló egységekként foglalkoztak. Tevékenységük célja a területfejlesztés volt, működésük főként a saját fenntartásukhoz szükséges források előteremtésében merült ki, s nem alakult ki összhang a régiókban betöltött helyükről sem. A gazdasági aktorok alig juttathatták kifejezésre elképzeléseiket a regionális politikában. A fejlesztési programok esetében a konszenzus hiánya volt tapasztalható, a területfejlesztésért felelős szervek közötti nem alakult ki összhang és együttműködés, ami sok esetben a feladatok duplikálásához vezetett. A Központi Tervezési Hivatal 1995-ben elkészített az „Állami területfejlesztési politika alapelvei" című munka már a területfejlesztés kérdéseinek vajdasági szintre történő helyezését célozta meg, s ajánlásokat tett a területfejlesztésre vonatkozóan a jövőbeni uniós csatlakozásra való felkészülés érdekében.[113] 1994-ben fogadták el a területi gazdálkodásról szóló törvényt[114], amely egyebek mellett az optimális gazdasági-társadalmi és területi interdependencia és a területfejlesztéssel kapcsolatos tervezés feladatait volt hivatott összegezni, valamint stratégiai programok sora látott napvilágot.[115] A hosszabb távra szóló területfejlesztési célokat a Központi Tervezési Hivatal 1996-ban elkészített „Lengyelország 2010-ig szóló gazdasági és társadalomfejlesztési programban" összegezték. A csatlakozásból adódó feladatokkal foglalkozó bizottságok készítették el a területfejlesztés kérdéseivel kapcsolatos ajánlásai-

[113] Számuk ekkor még 49!
[114] Dz. Ustaw nr. 15/1999 – a 1994-es tv változatlan szövege
[115] 1995-ben a „Lengyelország terület- és gazdaságfejlesztésének alapjai" (Założenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju), 1996-ban a „Területfejlesztés stratégiája" (Zarys strategii rozwoju regionalnego), valamint a „Lengyelország területfejlesztési politikája 1990-95", (Rozwój regionalny Polski), mely azon túl, hogy informatív célokat szolgált, az EU alapelveknek megfelelően készült.

kat, első alkalommal teret adva a területfejlesztés elemeinek és a nemzetközi regionális együttműködések jelentőségének megfogalmazásának.[116]

Az 1998-as év döntő változást jelentett a területfejlesztési politika szempontjából. A júniusban elfogadott törvény[117] értelmében 1999 január 1-vel 373 powiati önkormányzat (ezen belül 65 powiat jogú város) és 16 vajdasági önkormányzat kezdte meg működését, s a reformfolyamat befejező lépéseként kialakult a háromszintű önkormányzat. A területfejlesztés a vajdasági önkormányzatok feladatkörébe került. Az Unióhoz történő csatlakozás közeledtével új megvilágításba került a regionális politika mind a programozás, mind pedig az uniós irányelvek átvételét illetően. Az ezredforduló és a 2003-as uniós felvétel közötti időszak a felkészülés évei voltak, a 2004-es csatlakozással pedig új korszak kezdődött a területfejlesztési politika gyakorlati megvalósításában, hiszen ekkortól vártak elérhetővé az uniós források. Az uniós standardok átvétele megfelelő intézményi hátteret követelt, illetve a már korábban említett állami szerepvállalás és a regionális/ helyi feladatok közötti megosztást. Az ezredforduló Lengyelország számára a regionális politika uniós elvárásokhoz való igazításának időszakát jelentette (Churski, Stryjakiewicz, 2006). Ehhez a felkészülést természetesen korábban meg kellett kezdeni, olyan dokumentumok összeállításával, mint például a Nemzeti Fejlesztési Terv, vagy a 2001 és 2006 közötti időszakra vonatkozó Területfejlesztési Stratégia. Az állam kénytelen volt újraértékelni egyebek mellett a területfejlesztésben korábban betöltött szerepét is. Ennek a döntésnek látványos mozzanata, a központi hatalom és az 1999. január óta létező régiók (vajdaságok) közötti, a területfejlesztésben bekövetkező feladatmegosztási folyamat egyik eleme, a vajdasági szerződés intézménye lett.

A vajdasági programokból és stratégiából következően a területfejlesztésről szóló törvény értelmében a vajdasági kezdeményezések a *vajdasági szerződéseken* keresztül jelennek meg. A vajdasági szerződés tehát egy olyan megállapodás, melynek partnerei az állam részéről a Minisztertanács, illetve annak a területfejlesztésért felelős képviselője, valamint a marsall által képviselt vajdaság. A vajdasági szerződésben a fejlesztési prog-

[116] Polityka strukturalna Polski w perspektywie integracji z Unia Europejska, valamint Instrumenty polityczne rozwoju regionalnego, Międzynarodowa współpraca regionów

[117] A vajdaságokról szóló törvény 1998. június 5. Dz. Ustaw 91. § 576. bekezdés, a „Vajdasági közigazgatásról szóló törvény, valamint a háromszintű közigazgatás bevezetéséről szóló törvény 1998. július 24., Dz.Ustaw 96.§, 603. bekezdés, és a powiatok önkormányzatának létrehozásáról szóló törvény 1998. június 5., Dz. Ustaw 91.§ 578. bekezdése

ramokban szereplő, az állam által is támogatott feladatok vannak lefektetve, valamint az egyes szakminiszterek által felügyelt fejlesztési célok, amelyeket előzőleg a területi önkormányzatok és más alanyok már korábban támogatásukról biztosítottak. A költségvetési források (támogatások) kizárólagosan a Területfejlesztés Nemzeti Stratégiájában megfogalmazott prioritásokban megfogalmazott tevékenységekre és feladatokra fordíthatók, ezen felül a szerződések célja a területfejlesztésre szánt források koncentrálása, a projektek támogatására vonatkozó, az Európai Unióban általános és kötelező érvényű elvek figyelembevétele alapján.

A lengyel vajdaságok kettős feladatukból adódóan a központi adminisztráció érdekeit képviselik, azok végrehajtásában, végrehajtatásában vesznek részt, ugyanakkor *a regionális politika törvényhozó és végrehajtó szervezetei* is. Egyik legfontosabb feladatuk a területfejlesztési politika kidolgozása volt. A decentralizáció irányába tett lépésként már az ezredforduló idején eszköztárba vették a „vajdasági szerződést", lényegében a tervszerződés rendszerét, mely rövid idő alatt a lengyel vajdaságok területfejlesztési stratégiájának egyik legfontosabb elemévé vált. Jelentősége abban áll, hogy a bevezetésével a vajdaságok impulzusokat kaphattak területfejlesztési programjaik elkészítésében, a forrásokat pedig ezen alapokon elkészített tervszerződések segítségével jobban tudták koncentrálni megfelelve ezzel az Európai Unió elvárásainak.[118] Segítséget nyújt egyfelől a központi, illetve a lokális szintre helyezett tervezéssel az Európai Unió kihívásainak való megfelelésben, hiszen a forrásokat a NUTS II szinten elhelyezkedő vajdaságok fogadhatják.

A vajdasági szerződés tehát egy gyűjtőfogalom, mely az alábbi feladatok körét és módját és körülményeit tartalmazza:[119]

- A kormányzat által támogatott vajdasági programokból eredő feladatok megvalósításának elősegítése
- Az egyes szakminisztériumok által felügyelt feladatok, melyeket a területi önkormányzat egységei is támogatnak

[118] Ld erre vonatkozóan Urzad Marszalkowski Województwa Małopolskiego, azaz a małopolskai (Krakkó székhelyű) vajdaság marsalli hivatalának egyik tanulmányát: Czym jest Kontrakt Wojewódzki?,

[119] Lásd a lengyel területfejlesztésről szóló törvényt. Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Dz.U.Nr. 48. poz. 550. 16-39 bekezdések

A vajdasági szerződés két fél között köttetik, a résztvevők a kormányzat részéről a Minisztertanács, az önkormányzat részéről pedig a vajdasági önkormányzat. Szerkezete kötött, külön mellékletben[120] kell szerepeltetni a pénzügyi tervet részletesen lebontva az adott évre a támogatandó területekre érvényes költségekre, illetve a támogatást nyújtó partnerekre. A következő melléklet pedig a teljesítés jogi kritériumait tartalmazza, azaz a mindkét fél részéről a felügyelet és a rendelkezés részleteit, a hatásköröket, illetve a feladatokat. Itt találhatók meg a fizetési feltételek, melyek alapja a területi önkormányzatok jövedelméről szóló 2003/203 sz. törvény, illetve a közfinanszírozásról szóló 2003/15. sz. törvény 148. bekezdése. Az ellenőrzésről, illetve a vajdasági szerződés értékelésének kritériumairól szóló rendelkezések is itt találhatóak, illetve itt rendelkeznek a Vajdasági Monitoring Bizottság működéséről, működési rendjéről, az ülések számáról, tagjairól, feladatáról. Itt találhatóak a vitás esetek kezelésének módjára vonatkozó ajánlások, valamint a partnerségre és az előretekintésre utaló javaslatok. A vajdasági szerződésekben foglaltak teljesítésének garantálására a partnerek „Irányító Bizottság-ot" alkotnak, melynek tagjai a véleménynyilvánítás mellett a tanácsaikkal a programban vállaltak előrehaladását igyekeznek biztosítani. Felsorolják a bizottság tagjait, ahol a kormányzatot a vajdaságban képviselő marsall tölti be az elnöki funkciót, míg a vajda, azaz a választott vajdasági vezető az alelnök. További tagok vesznek részt a bizottság munkálataiban a vajdasági hivatal képviseletében, a powiatok, gminák, a munkaadók, a szakmák, az önkormányzat alá nem tartozó közhasznú társaságok képviselői, illetve minden olyan intézmény delegáltjai, akik a regionális fejlődés szempontjából jelentőséggel bírnak. Itt fogalmazzák meg a beszámolási kötelezettséget, illetve itt adnak ajánlást a vitás kérdések rendezésére vonatkozóan.

A tervszerződés rendszerének kiépítése Lengyelország esetében szoros kapcsolatban állt az ország közigazgatási rendszerének átalakításával, illetve az Európai Unióhoz történő csatlakozási folyamat lépéseivel. Az első konkrét lépések 2001-re datálhatók, maga a törvényi előkészítés, illetve a törvény elfogadása egy évvel korábban, 2000-ben valósult meg. A területfejlesztési törvény (2000/48/550, illetve a Minisztertanács 2001/39/460 számú törvényerejű rendelete adja meg a kereteket és a formákat, illetve a területfejlesz-

[120] A szerződésekben ez a hármas számú melléklet.

tésben való együttműködés intézményi kereteit a Minisztertanács, a közigazgatási egységek és a területi önkormányzatok együttműködésének feltételeit.

A célok a vajdasági területfejlesztési programban van meghatározva, az átfogóbb célok és a prioritások pedig a kormányzati dokumentumokban.[121] Tartalmát tekintve egyebek mellett a kötelességteljesítés időpontját fogalmazzák meg benne, illetve fontos eleme az elvégzendő feladatok összehangolása, a feladatok végrehajtásában résztvevők meghatározása, a költségek feltüntetése, illetve a források eredetének meghatározása. A szerződésnek tartalmaznia kell a fentieken túl az ellenőrzés alapelveit, illetve a szerződésben foglaltak végrehajtására vonatkozó értékelő rendszert is. A vajdasági szerződésekben előírt feladatok és tevékenységek irányulhatnak egyfelől aktuális, időszerű feladatok támogatására, de irányulhatnak beruházási projektekre is.

A vajdasági szerződések finanszírozási alapelve a források sokrétűsége. A szerződésben szereplő források származásukat tekintve sajátos összetételt mutatnak; egyfelől forrásként vonhatók be az államtól, a központi költségvetésből beérkező összegek, illetve a területi önkormányzati egységek büdzséjéből érkező pénzek, szerepelnek benne a központi céltámogatások valamint a közösségi források és a magán szektor forrásai. A vajdasági szerződések előnye abban mutatkozik meg, hogy segítségükkel lehetőség nyílik olyan tevékenységek finanszírozására és kivitelezésére, melyek a hagyományos támogatási móddal nem valósulhatnának meg. Lehetőség nyílik a központi hatalom és az egyes vajdasági önkormányzatok fejlesztési politikájának összehangolására. Fontos formai eleme a szerződésnek, hogy miután a felek aláírták módosítani rajta csak a Minisztertanács, mint egyik partner, illetve a vajdasági (regionális) parlament, mint másik partner jóváhagyásával lehetséges.

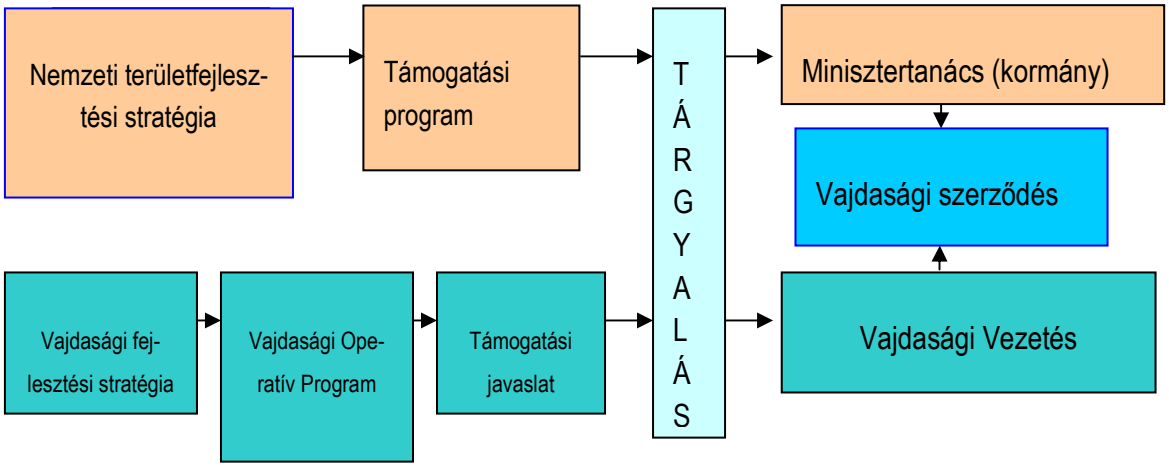
A megkötött szerződés hatálya eredetileg egy év volt, azaz évente meg kell újítani. Tekintettel arra, hogy számos projekt nem volt megvalósítható egy naptári éven belül, külön rendelkeztek a több évre átnyúló projektekről is.[122] Az egyes vajdaságok tárgyévre vonatkozó szerződései általában a tavaszi időszakban nyerik el végső formájukat és

[121] Słownik terminów – a megfogalmazás a lengyel nemzeti fejlesztési terv terminológiai szótárt tartalmazó mellékletében van e szavakkal megfogalmazva

[122] Ezzel a terminussal kapcsolatban a vajdasági vezetők egy kérdőíves felmérés során arra panaszkodtak, hogy az évente megtárgyalt és megkötött vajdasági szerződések túlságosan rövid periódust jelentenek, ami megnehezíti számukra a hosszabb távra történő tervezést.

kerülnek aláírásra a két partner között. A szerződéskötés menete a 17. számú ábra segítségével követhető nyomon. A szerződés évfordulója és a vajdasági programban esetlegesen bekövetkező változások a szerződés felülvizsgálatának lehetőségét vonja maga után különös tekintettel a finanszírozás szempontjából. A két fél által aláírt tervszerződés a vajdasági parlament, valamint a Minisztertanács jóváhagyását követően lép életbe. A vajdasági szerződések rendszerén és szerkezetén 2004-ben, már az Unióhoz való csatlakozás jegyében hajtottak végre jelentősebb változtatásokat, ezek az ún. „második generációs" vajdasági szerződések. Ezt a módosítást egy újabb követte, mely a 2007-ben életbe lépő szerződéseket érintette.

17. ábra. *A vajdasági (terv)szerződések helye a területfejlesztés rendszerében*



Forrás. A szerző saját szerkesztése

A vajdasági (terv)szerződések esetében három generáció különíthető el markánsan egymástól.

1. 2001-2003-as időszak: A szerződések első generációja tökéletesen leképezte az állami területfejlesztési politika elvei és azok gyakorlatba való átültetésének disszonanciáját; a vajdaságok jelentős mértékben függtek a központi költségvetéstől, ez pedig behatárolta a mozgásterüket is.
2. 2004-2006-os évek: A második generációs szerződéseket meghatározta az Európai Unióhoz való csatlakozás, hiszen egyebek mellett a vajdasági szerződések

alapján (is) vált alkalmassá Lengyelország a Strukturális Alapokból érkező támogatások fogadására.

3. 2007-től: A harmadik, jelenleg is érvényben lévő szerződésmodell pedig már a 2007-13-as uniós költségvetési időszak egészét felöleli, azaz már a hosszabb távú tervezésre is lehetőség nyílott.

Bár a vajdasági szerződések elkészítésekor a francia modellt (contracts de plan) tekintették iránymutatónak, az életbe lépést követően azzal kellett szembesülniük a lengyel változatban érdekelteknek, hogy a feltételezésekhez képest lényegesen több különbség jelentkezett. A francia cél is az állami fejlesztési források régiók felé történő irányítását foglalta magába öt éves időtartamra vonatkozóan. A francia minta is a kormányzati és a regionális szint közötti feladatmegosztást tűzte ki célul, a lengyel változat azonban ezen túllépett. Itt nem csak a regionális (vajdasági), hanem a helyi érdekek is megjelennek, ugyanakkor elsősorban infrastrukturális beruházások, valamint a társadalmi tőke irányában történő fejlesztések is a középpontba kerültek.

A szerződések első generációja 2001 és 2003 között elsősorban a vajdaságok elengedhetetlenül szükséges infrastrukturális beruházásainak támogatását szolgálták. Ekkor épültek nagy sportcsarnokok, kulturális célokat szolgáló épületek, ugyanakkor nem fektettek kellő hangsúlyt arra a problémára, hogy ezeket az intézményeket valamilyen forrásból működtetni is kell. Hiányzott a megfelelő humán tőke is, azaz az érdekelt önkormányzati dolgozók sem igen látták át a szerződés lejártát követő időszak tennivalóit.[123] Amint a korábbiakban olvasható, a vajdaságok és a kormányzat részéről ez a felkészülés, a tanulás időszaka volt a szokásos „gyerekbetegségekkel" egyetemben.[124] Ezek közül a legnagyobb gondot az uniós normák átvétele jelentette. Ebből adódóan az első, tanuló időszak nagyfokú rugalmasságot követelt mind a kormányzat, mind pedig a vajdaságok részéről. A kezdeti nehézségek tökéletesen leképeződtek a források fogadásának sikerességében (vagy inkább fél-sikerében). Az első két évben összesen 6,2 milliárd złoty került felosztásra, ami akkori árfolyamon számolva mintegy 32-42 EURO/ fő értéket jelentett. A szerződésekre fordított források 80%-át kezdetektől lélekszám alapján

[123] A fenti vélemény Mirosław Sawicki, a Területfejlesztési Minisztérium vajdasági szerződésekkel foglalkozó osztály vezetőjével készített interjúban olvasható. Megjelent: Biuletyn ZPORR, 2007/11

[124] Hiányzott a források fogadásának kidolgozott rendszere, intézményi háttere, a tervezés és a monitoring tevékenység részletei sem körvonalazódtak, ráadásul az uniós és a lengyel metodika is eltért egymástól.

osztották fel a vajdaságok között, ami gyakran az eredeti szándékhoz képest ellenkező hatást ért el. A leszakadó területek helyett a rendszer legnagyobb haszonélvezői ugyanis éppen a legnagyobb lélekszámú vajdaságok lettek, az egyébként kedvezőbb helyzetben lévő, nagyvárosokat székhelyül tudók, amelyek az előzőekből adódóan előnyösebb földrajzi és gazdasági adottságokkal rendelkeztek. A 18. számú ábrán jól látható az egyes vajdaságoknak szánt összegek lélekszám szerinti százalékos megoszlása, míg a 19. számú táblázatban azt igyekeztünk megmutatni, hogy a 2004-es forrásmegosztás aránytalanul a nagyvárosokkal rendelkező, így kedvezőbb mutatókkal bíró vajdaságok felé rendelte a támogatásokat, ezt az anomáliát a 2007-2013-as időszakra kísérelték meg korrigálni, amikor is a keleti régiók a lakosságszám-arányukat meghaladó mértékben részesülnek (a tervek szerint) a fejlesztésre szánt forrásokból.

Az első három év tapasztalata arra engedett következtetni, hogy a vajdasági szerződésnek egyaránt volt pozitív és negatív hozadéka.

1. Egyértelműen pozitívan értékelendő a szerződés modell *újszerűsége*
2. Pozitívnak tekinthető a *dinamikája*, amely a finanszírozási, a jogi és a szervezeti keretek mindegyikére hatással volt
3. Az *elaszticitása, rugalmassága* is pozitívumként fogalmazható meg. A társadalmi és gazdasági változásokra való reagálás nagyfokú rugalmasságot igényelt, s úgy tűnt, ez meg is valósult.
4. Negatívumként sorolható fel ugyanakkor a *kellően át nem gondolt bevezetés, a sietség, a kapkodás, a pénzügyi források áttekinthetetlensége, az állam és a vajdaság közötti összehangoltság hiánya* a fejlesztés prioritásainak rangsorolása terén.[125]

[125] Ld. Sawickivel folytatott interjút.

18. ábra. *Az egyes vajdaságok részesedése a központi költségvetésből a vajdasági szerződések arányában a 2004-es vajdasági szerződések alapján*

	Vajdaság neve	**A központi költségvetésből való részesedés aránya**
1.	Dolnośląskie	8,10
2.	Kujawsko-pomorskie	5,14
3.	Lubelskie	7,28
4.	Lubuskie	2,99
5.	Łódzkie	5,69
6.	Małopolskie	6,71
7.	Mazowieckie	10,87
8.	Opolskie	2,78
9.	Podkarpackie	6,96
10.	Podlaskie	3,98
11.	Pomorskie	5,78
12.	Śląskie	10,14
13.	Świętokrzyskie	4,82
14.	Warminsko-mazurskie	6,59
15.	Zachodniopomorskie	5,07
16.	Wielkopolskie	7,10

Forrás: www.migp.gov.pl

19. ábra. *A Európai Regionális Fejlesztési Alapból a regionális operatív programokra szánt támogatás 2007-2013 között*

	Vajdaság neve	Támogatás összege (EURO)	Támogatás aránya (%)	Lakosság aránya (%)
1.	Dolnośląskie	1 213 144 879	7,2	8
2.	*Kujawsko-pomorskie*	*951 003 820*	*5,7*	*4*
3.	*Lubelskie*	*1 155 854 549*	*7,1*	*6*
4.	Lubuskie	439 173 096	2,6	3
5.	Łódzkie	1 006 380 910	6,0	7
6.	Małopolskie	1 290 274 402	7,7	8
7.	Mazowieckie	1 831 496 698	11,0	13
8.	Opolskie	427 144 813	2,5	3
9.	*Podkarpackie*	*1 136 307 823*	*6,8*	*6*
10.	Podlaskie	636 207 883	3,8	4
11.	Pomorskie	885 065 762	5,3	7
12.	Śląskie	1 712 980 303	10,3	12
13.	*Świętokrzyskie*	*725 807 266*	*4,3*	*3*
14.	*Warminsko-mazurskie*	*1 036 542 041*	*6,2*	*3*
15.	*Zachodniopomorskie*	*835 437 299*	*5,3*	*4*
16.	Wielkopolskie	1 272 792 644	7,6	9
	Lengyelország összesen	**16 555 615 188**	≈ 100	100

Forrás:
http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/kontrakty_wojewodzkie/2007_2013/strony/kontrakty_wojewodzkie_2007_2013.aspx
Megjegyzés: Kurziválva jelöltük azokat a vajdaságokat, ahol közel 1%-kal, vagy annál nagyobb mértékben meghaladja a támogatás százalékos aránya a lakosság arányát!

11.3. A vajdasági szerződések a 2007-2013-as időszakban

A 2004. áprilisában érvénybe lépő második generációs vajdasági szerződések már az uniós csatlakozás és a Területfejlesztési Integrációs Operatív Program (TIOP) ajánlásainak jegyében készültek. Az uniós csatlakozás és a TIOP az önkormányzatok számára további impulzusokat jelentettek a kezdeményezés terén. A vajdasági szerződéseket mint a TIOP-ban szereplő kezdeményezések kiegészítését kezdték értelmezni. Különösen azokon a területeken vártak sokat a szerződésektől, ahol az Unió korlátozottan tudott, vagy egyáltalán nem volt képes támogatást nyújtani. Minden egyes vajdaságban az alábbi prioritások fogalmazódtak meg; oktatás és nevelés, egészségvédelem és szociálpolitika, közlekedési és kommunális infrastruktúra fejlesztése, kultúra, sport és szabadidős tevékenységek támogatása. A nagy projektek helyett a szétaprózódottság, a néhány százezer złotyt (1 Ft ≈ 70 Ft) alig meghaladó programok nyertek támogatást. Ezek elbírálása során a területfejlesztés, mint támogatásra való jogosultság kevésbé játszott szerepet, ráadásul gyakran akadtak finanszírozási nehézségek, különösen, ami az önkormányzatok társfinaszírozási feladatát illette. A nehézségek mellett pozitívumként értelmezhető az a folyamat, melynek eredményeként az egyes vajdaságokban megfogalmazott kezdeményezések átkerülhettek a regionális operatív programokba (ROP-ok) új lehetőséget adván a vajdaság és a központi kormányzat közötti tevékenység összehangolására.

A vajdasági szerződések a Nemzeti Fejlesztési Terv részét képezték, a felélénkülő társadalmi egyeztetés pedig újabb reformok lehetőségét jelentette. Ennek hatékonysága érdekében a vajdasági szerződésekkel kapcsolatban többször kérték ki az abban érintett felek véleményét.[126] A kérdőívekre kapott válaszokból arra lehetett következtetni, hogy a megkérdezettek alapvetően jónak találták a vajdasági szerződéseket, mint a területfejlesztés egyik lehetséges instrumentumát, azonban a finanszírozás és az érvénytartam szempontjából változtatásra vonatkozó igényt fogalmaztak meg. Az önkormányzatok legnagyobb hibaként a finanszírozásban rejlő hiányosságokat említették, amelynek egyik fő oka az egyéves időtartam volt. Előfordult ugyanis, hogy noha a szerződés érvénytartama egy év volt, a pénzeszközöket szétbontották két évre, ami megnehezítette a vállalt feladatok teljesítését. További kritika merült fel a válaszadók részéről a központi

[126] Lásd erről bővebben: http://www.mgip.gov.pl/NR/rdonlyres/33EF6CE0-B43C-4CA4-A985-0012DF20EAE0/0/analiza_kwestionariusz.pdf

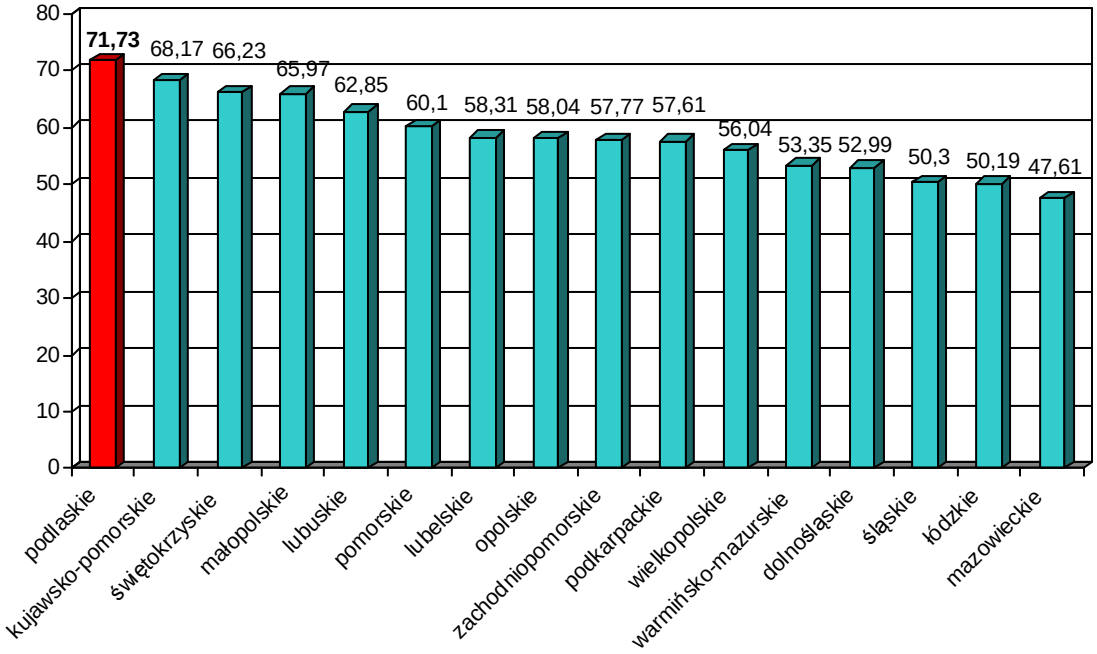
kormányzat azon törekvését illetően, hogy az egyes szaktárcák maguk kívántak dönteni a régiókba (vajdaságokba) kihelyezett forrásokról, illetve az elvégzendő fejlesztési feladatokról ezzel is csökkentve a tervezésben és a fejlesztési kérdések kidolgozásában az egyes vajdaságok autonómiáját. Számos alkalommal ráadásul nem is vették figyelembe a szakminisztériumok a fejlesztendő területek kijelölése során az egyes vajdaságok fejlesztési stratégiájának alapjait. Ráadásul ezt úgy tették a minisztériumban, hogy magát a vajdaságot sem informálták arról, milyen forrásokat és fejlesztéseket kívánnak a régióban végrehajtani, ami nem egy esetben lehetetlenné tette a vajdasági költségvetés stratégiai tervezésének véghezvitelét. Kritikaként fogalmazódott meg a gyakorlatban tapasztalható túlzott merevség a prioritások terén. Hibaként rótták fel – bár nem a vajdasági szerződések rendszere a vétkes – azt is, hogy hiába készül el a vajdasági szerződés, ha a prioritásokon belüli sorrendiség felállítása egyértelműen alku eredményeként született meg.

A kezdeti időszakban a vajdasági szerződéseken keresztül beérkező források felhasználását tekintve felemás helyzet állt elő. A szerződésben nevesítve lettek az egyes vajdasági célok, projektek, az ezekre szánt pénzek is megérkeztek, ugyanakkor nem egy esetben csak közel 50%-os hatékonysággal hasznosultak ezek az összegek. Ennek hátterében a közpénzekhez való hozzájutás körüli nehézségek álltak, amely Churski szerint (Churski, 2007) egyfelől a kormányzat szerepértelmezésének problémájával magyarázható, ti. az előre megállapodott összegeket is gyakran megkurtította, ugyanakkor a vajdaságok sem voltak még felkészültek a források fogadására, legalább is az önrész vállalását illetően. A 20. számú ábra jól érzékelteti azt a tényt, hogy a vajdasági szerződésekben szereplő összegek felhasználása legjobb esetben sem érte el a 75%-ot, míg nem egy vajdaságnál 50% alatt, vagy azt éppen meghaladó szinten mozgott. A kockázatvállalás körüli anomáliákra enged következtetni az a tény, hogy az egyes vajdaságok a leköthető pénzösszeg alig 50%-át tudták felhasználni, a megvalósult projektek ellenben az összes tervezettnek a közel 80%-át érték el.[127] (Churski, 2007) Ez arra enged következtetni, hogy a nagyobb költségvetéssel operáló, adott esetben magasabb önrészt igénylő projektek helyett a hangsúly a kisebb volumenűekre helyeződött át. Amint az a 21. szá-

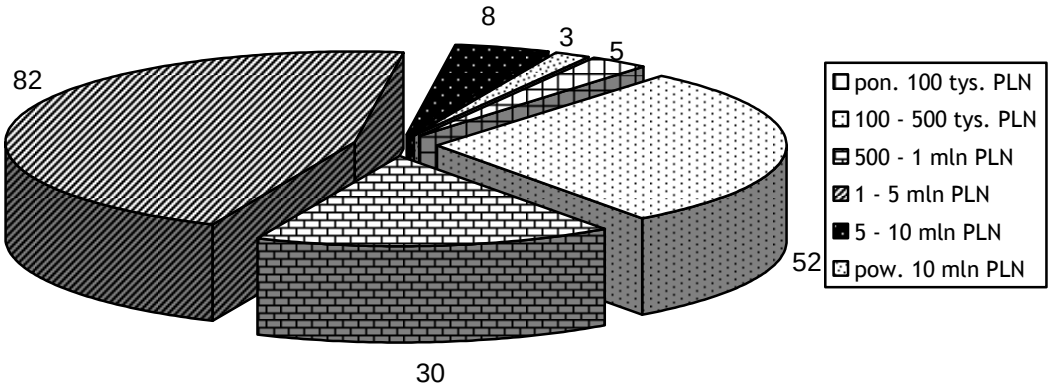
[127] Például Lubuskie vajdaság a leköthető pénzösszeg 47,9%-át használta fel, a megvalósult projektek ellenben az összes tervezett projekt 80%-át tették ki.

mú ábrából is kiolvasható Podlaskie vajdaság példáján, az 1-5 millió złoty nagyságrendű támogatások az összes projektekre nyújtottak 82%-át teszik ki.

20. ábra. *A 2004-2006-os időszak vajdasági szerződéseiben szereplő összegek felhasználási hatékonysága az egyes vajdaságokban a 2007. június 30-i állapot szerint százalékos megoszlásban*



21. ábra. *Podlaskie vajdaság támogatásainak megoszlása a projektek költségeit illetően (2007)*
(tys = 1.000, mln = 1.000.000) Az egyes számok a projektek számát jelentik!



Forrás:
http://www.bialystok.uw.gov.pl/PUWMCMS/PUW/Struktura/Schemat+organizacyjny/Biuro+Zarzadzania+Funduszami+Europejskimi/Informacje+Wydzialu/Aktualnosci+ZPORR/XIV+posiedzenie+Podlaskiego+Komitetu+Monitorujacego+Kontrakt+Wojewodzki.htm

A vajdasági szerződésben érintett felek nagyobb fokú rugalmasságot kértek számon a kormánytól az egyes prioritásokhoz rendelt összegek átcsoportosíthatósága és az érvényességi időszak tekintetében is a módosíthatóság és a hosszabb távra vonatkozó tervezhetőség érdekében. Mindenki pozitív vonásnak tartotta a vajdasági szerződések szerkezetét, jogkörét, feladatkörét és egyértelműen jónak találták azt a szerepét is, melynek segítségével a vajdasági önkormányzatok számára megkönnyítette az Unióból érkező támogatások fogadását is, hiszen szerkezetük megegyezett az EU operatív programjaira vonatkozó dokumentumokéval. Hibaként általánosságban azt fogalmazták meg, hogy hiába rendelkezik törvény a vajdaságok feladatkörével, jogosítványaival, önállóságukkal kapcsolatban, ha a kormányzat csak kis hajlandóságot (vagy éppen semmilyent sem) tanúsít a centralizáció visszafogásában és az önkormányzatok önállóságának garantálásában. Ez esetben valószínűleg az egyes vajdaságoknak a tervszerződéseken keresztül szánt források a 18. számú táblázatban ismertetettekhez képest nagyobb arányban lehettek volna felhasználhatók. További nehézséget jelentett, hogy a területfejlesztési törvény értelmében és a gyakorlat szerint a vajdák és a vajdaság nem rendelkeznek jelentős befolyással a régió (vajdaság) területfejlesztését illetően. Hiányosak a stratégiai fontosságú területekhez tartozó eszközök, nem letisztultak a jogi, szervezeti és finanszírozási kérdések, valamint a stratégiai eszközök, a regionális szinten egyidejűleg kettős adminisztráció (vajdasági és központi kormányzati) létezik, az elkülönült feladatok közti kompetencia kérdése sem megoldott, s mindehhez az járul hozzá, hogy az önkormányzatok mellett a vajdaságoknak is szerepet kell vállalniuk a közfeladatok ellátásában.[128] A kompetenciák szerződésben foglalt programok finanszírozásának gyakorlata is reformra szorul.

A 2007-es újabb reformokig mintegy 12-13 milliárd złoty (4-4,2 milliárd EURO) támogatási összeg (kormányzati és önkormányzati) volt köthető a vajdasági szerződésekhez. Mintegy hétezerre tehető a megvalósult projektek száma, melyek egy része olyan nagyméretű beruházás, mint például kórházak, utak, közlekedési infrastruktúra, kommunális szolgáltatásokhoz köthető beruházások, vagy pedig kulturális célokat szolgálók, épület-felújítások, sportlétesítmények. Azon túl, hogy más módon nehezen megva-

[128] A közvélemény szemében a régiót a vajda vezeti, de megkockáztatható a feltételezés, hogy a regionális vezetés nem teljesen definiált. A vajdasági önkormányzatok a korábban kezdett központi beruházások „túlterhelt teherautóivá” váltak. (Marszałkowska, én.)

lósítható beruházások kivitelezése vált lehetővé, 2001 és 2007 között a vajdasági szerződések szemléletbeli változást is eredményeztek. A kedvezményezett települési önkormányzatok számára a vajdasági szerződések megkönnyítették a felkészülést a Regionális Operatív Programok összeállításában való közreműködésben. A feladatok összehangolása végett 2004. júliusában a Területfejlesztési Minisztériumban létrehozták a Vajdasági Szerződések Osztály, melynek feladata egyebek mellett a vajdaságokkal való kapcsolattartás, programok összehangolásában való segédkezés.

A vajdasági szerződések a 2007-2013 közötti időszakra kiterjedő lengyel NFT szerves részét képezik, a regionális fejlesztési támogatások kulcs elemévé váltak. [129] Ez természetesen nem azt jelenti, hogy nem szorulnak folyamatos változtatásokra mind tartalmukat, mind szerkezetüket illetően. A korábbi tapasztalatok alapján a szereplők a hosszabb, esetlegesen az öt éves intervallumot tartották legmegfelelőbbnek szerződések érvényességét illetően, hiszen az előzőekben említett példák is arra engednek következtetni, hogy az egyéves időtartam kevésbé alkalmas a beruházások megvalósítására, főként, ha a finanszírozás ténylegesen csak 12 hónapot engedélyez. A szerződések segítségével foghatók össze a területi fejlesztési programok a Nemzeti Területfejlesztési Stratégiával, illetve az állami területfejlesztési stratégiával. A harmadik nagyobb módosítás során felmerült a szétaprózottság problémája, azaz a 16 eltérő vajdasági program túl soknak bizonyult. Javaslatként felmerült, hogy célszerű lenne a vajdasági szerződésből kivonni azokat az eseteket, amikor a helyi önkormányzat csak egyetlen vajdaság képviseletében járna el. Fontos lenne több vajdaságot összefogni *regionális szerződések* keretében annak érdekében, hogy közös fejlesztési programokat dolgozzanak ki a Nemzeti Fejlesztési Terv feladatköréből. Szükséges lenne visszatérni a szerződés eredeti céljához, összefogni a fejlesztési célokat, melyek összhangban állnak a központi és a helyi, legalább vajdasági kormányzati, ill. önkormányzati szinttel. A vajdasági fejlesztési politika megvalósítása során a helyi, önkormányzati forrásokra, a külső forrásokra, ezen belül az Európai Unióból érkezőkre lehet alapozni, ezek pedig a vajdaságoknak által koordinált és kidolgoztatott operatív programokon alapulnak. Ennek az együttműködésnek a jogi kereteit adhatnák a vajdasági szerződések, és az alanyi és tárgyi alap (egy, vagy több vajdaság esetében) lenne a Nemzeti Fejlesztési Terv és a Nemzeti Terü-

[129] Ld. Assumptions to the National Development Plan 2007-13

letfejlesztési Stratégia. Ahhoz, hogy ez a folyamat működhessen, szükséges lenne tanulmányozni a lengyel területfejlesztésért felelős menedzsment tevékenységét, mennyire van összhangban az országos területfejlesztési stratégia elveivel. Célszerű lenne lefolytatni az egész országra kiterjedő vizsgálatot - függetlenül a vajdaságok közigazgatási határaitól. A vajdasági szerződés gondolatának ez a megközelítése biztosíthatná az állam területfejlesztési politika feladatainak normális mederbe való terelését, a területfejlesztési politika és az azzal összefüggésben működő intézmények, működését – különös tekintettel a finanszírozás kérdéseire. A 2007-2013 közötti Nemzeti Fejlesztési Tervhez megfogalmazott ajánlások között kiemelkedő helyet szenteltek a vajdasági szerződéseknek, mint a területfejlesztési politika egyik eszközének. A szerződések tehát egyszerre szolgálnák a központi kormányzat és az egyes vajdaságok érdekeit. A vita leginkább abban ragadható meg, hogy hol kezdődik, illetve végződik a helyi, vajdasági, illetve a központi kormányzat kompetenciája, azaz miből és milyen mértékben hajlandó engedni a központi hatalom és mit és milyen mértékben tud felvállalni a helyi szint.

A vajdasági szerződések közös váz szerint épülnek fel. A 2007-13-as költségvetési időszakra vonatkozóan javarészt sikerült kijavítani a kezdeti nehézségekből adódó késlekedésekből származó problémákat, s könnyebben tervezhetővé váltak a feladatok, valamint az ezekhez rendelt források, illetve azok megosztásának és ütemezésének kérdései.

A szerződéseknek az alábbi programokkal és törvényekkel kell összhangban lenniük:

1. A 2007-13-as évre a Nemzeti Fejlesztési Terv részét képező adott vajdaságra kidolgozott Regionális Operatív Programmal,
2. A Minisztertanács által szabályozott Regionális Operatív Programok finanszírozásának menetével,
3. Az Európai Közösség által elfogadott, a Nemzeti Fejlesztési Terv részét képező Humánerőforrás Operatív Programjában meghatározottakkal,
4. A 2007-15 közötti időszakra érvényes, a Minisztertanács által elfogadott Területfejlesztési Stratégiában megfogalmazottakkal,
5. Az Európai Közösség Tanácsa által elfogadott uniós források felhasználásának kritériumaival,
6. Az Unió területfejlesztési forrásainak felhasználásának irányelveivel,

7. Az 1998-ban elfogadott vajdasági önkormányzatok működéséről szóló törvénnyel,
8. A 2003-ban elfogadott önkormányzati egységek jövedelmeivel kapcsolatos törvénnyel,
9. Valamint a Minisztertanács által elfogadott, az operatív programok megvalósításának kritériumait érintő rendeletével.

12. NAPJAINK FEJLESZTÉSI PROGRAMJAI LENGYELORSZÁGBAN

12.1. A második NFT előkészítése

„A mai Lengyelország elérkezett történelmének legnagyobb szabású projektjének megvalósításához." (Danuta Hübner, az Európai Unió Regionális politikájáért felelős egykori biztosa)

A 2007-2013-as időszakra vonatkozó NFT előkészítése 2004 első félévében kezdődött, majd ugyanazon év késő tavaszán, kora nyári időszakában a regionális fejlesztési stratégiákkal történő összehangolási tárgyalások következtek. Az ágazati stratégiák előkészítése és az ezzel kapcsolatos viták lezárását követően a 2005-ös év az ágazati operatív programok (OP) és regionális operatív programok (ROP) előkészítésével, illetve az egyes közigazgatási szintek, önkormányzatok képviselőivel folytatott tárgyalásokkal telt. A Minisztertanács 2005. szeptemberében fogadta el az első változatot, ugyanakkor megkezdték a 2006-ban esedékes társadalmi egyeztető fórumok szervezését. Még ugyanebben az évben, 2005. októberében kormányváltásra, s ami még fontosabb, politikai irányváltásra került sor. Az új miniszterelnök, Jarosław Kaczynski vezette, az EU szkeptikus politikusok kisebb-nagyobb csoportját felvonultató koalíciós kormány új uniós (és szomszédi) politikát kezdett folytatni. Az egyeztetéseket és a program végső változatának elkészültét követően 2007. májusában az Európai Bizottság elfogadta a NSRK-t, megkezdődhetett az abban szereplő operatív programok vállalásainak projektekre történő lebontása. Az alábbi részekre tagolódott a program:

1. Infrastruktúra és környezetvédelmi OP
2. Innovatív gazdaság OP
3. Humántőke fejlesztési OP
4. Kelet-Lengyelország fejlesztési OP
5. Technikai segítségnyújtás OP

6. Regionális operatív programok (16 db)
7. Európai területi együttműködés OP

22. ábra. *A második NFT előkészítésének állomásai*

Szakaszok	Időpont	Tevékenység
1.	2004. január - április	Előkészítő fázis
2.	2004. május - július	Regionális egyeztetések, a regionális fejlesztési stratégiákkal történő összehangolás
3.	2004. október - december	Ágazati stratégiák (néhány tucat) kidolgozása
4.	2005. január	Első, vázlatos NFT elkészülte
5.	2005. február - május	Előkészítő projektről szóló országos vita
6.	2005. május - június	Első ROP-ok (16) és ágazati OP-k (14) elkészítése
7.	2005. július - augusztus	A Marsallok fórumán és Területi Önkormányzatok Szövetségének képviselőivel történő egyeztetések
8.	2005. szeptember	A NFT-t elfogadja a Lengyel Köztársaság Minisztertanácsa, javaslatot tesz az OP-kban szereplő projektek részletes vitájának megkezdésére
9.	2005. szeptember	A szükséges dokumentumok összegyűjtését követően felkészülés az Európai Bizottsággal folytatandó tárgyalásra
10.	2006. második félév	Társadalmi egyeztető fórumok lezárása
11.	2007. május 7.	Az Európai Bizottság elfogadja a 2007-13-as NSRK-t

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az egyes feladatok, mint az a 22. számú ábrából is kiolvasható, átlagosan három-négy hónapot felölelő munkafolyamattal jellemezhetők, az egyeztetések elsődlegesen regionális szinten zajlottak. A tárgyalásoknak az egyes regionális önkormányzatok adtak otthont. Az egyeztetés folyamata 2006. második felében fejeződött be, az idő alatt minden egyes régióban megrendezésre került legalább három, a NFT-t és magának a régiónak a hosszú távú fejlesztési programját érintő tanácskozás, melyeken az előadók körében a kormány képviselői is szerepet kaptak (Hausner, 2007). E regionális konferenciákon átlagosan több száz vendég és előadó vett részt a helyi önkormányzatok részéről, valamint a médiumok képviselői, a különböző szakértői testületek, vállalkozások, szakmai szervezetek, illetve a tudományos szféra – kutatóintézetek, egyetemek, főiskolák – által delegálva. Az egyes feladatköri egyeztetéseken aktív szerepet vállalt a Vállalkozók Tanácsa, mint a lengyel vállalkozókat tömörítő országos szerv, valamint a civil

szervezeteket (NGO-kat) tömörítő Közfeladatok Ellátásának Tanácsa, a marsallok konventje, mint a regionális önkormányzatok képviselete, de a tudományos szféra képviselői is hallatták véleményüket. A NFT előkészítésében az alábbi elveket tartották fontosnak az egyeztetések folyamán: komplex szemlélet, dokumentálhatóság, folyamatosság, visszakapcsolás lehetősége, átláthatóság, egyenrangúság. Mindezen elvek a Minisztertanács által leírt ajánlásban is szerepeltek. A gyakorlatban a viták résztvevői körében fokozatosan szemléletbeli változás lett tapasztalható a NFT feladatait és megvalósíthatóságát illetően, az abban megfogalmazott alapelvek (23. számú táblázat) érvényesítése mellett pedig a lakosság számára lehetővé vált a kormányzat e területen végzett tevékenységével közelebbről megismerkedni.

23. ábra. *A II. NFT készítésének alapelvei és azok megvalósíthatósága*

Komplex szemlélet	Országos, regionális és ágazati jelleg együttes jelenléte
Dokumentálhatóság	Az alapvető elgondolások, álláspontok dokumentálva lettek.
Folyamatosság	Az állandó kontroll lehetősége legitimizálta a társadalom felé a NFT-t
Visszacsatolás lehetősége	Az NFT körül zajló vita szereplői megfogalmazhatták a tervvel kapcsolatos álláspontjukat, esetleges ellenvetéseiket
Átláthatóság	A NFT-vel kapcsolatos valamennyi kormányzati dokumentum, az azzal kapcsolatos projektek, illetve a konzultációkban résztevők álláspontja nyilvánossá vált.
Egyenlőség	A konzultációkban minden érdeklődő részt vehetett

Forrás: a szerző saját szerkesztése az NFT ajánlásai alapján

A NFT készítése, s különösen az egyeztetések során olyan új értékek kaptak nagyobb hangsúlyt, mely ugyancsak az új szemléletmódot tükrözték. Ezek közé tartoztak a szuverenitás, a társadalmi szolidaritás, a harmonikus fejlődés alapelve. Míg az első, azaz a szuverenitás elsősorban az egyént, a tudást, a gazdaságban megjelenő vállalkozó szellemet helyezte előtérbe, a felelősségvállalást, a tudást, valamint a társadalmi aktív szerepvállalást, a második, azaz a szolidaritás alapelve a társadalom minden csoportjára érvényes egyenlő esélyek elvet, az erős kulturális identitás tudat megjelenítését helyi és regionális szinten, a diszkrimináció háttérbe szorítását, valamint a kirekesztettek beemelését. A harmonikus fejlődés alapelve pedig a jelen és jövő nemzedékei iránt érzett felelősségvállalásra koncentrált. Hangsúlyt helyeztek a természeti és kulturális örökség megóvására, illetve a társadalmi demográfiai szerkezet megtartására.

Az NFT megvalósítását megkönnyítendő tekintetbe vett alapelvek az alábbiak voltak:

1. A képzettség, tudás, információ és kultúra, mint a társadalmi-gazdasági fejlődés alapjának elismerése,
2. Az állami segítőkészség – a területi önkormányzatok megerősítése, az állampolgárok megerősítése az autonómia és a partnerség megteremtése az állam és polgárainak kapcsolatában, az önkormányzatok és ngo-k viszonyrendszerében,
3. Megváltozott családpolitika – a családok partneri bevonása a megfelelő gyermeki fejlődés érdekében,
4. Piacvédelem, versenyképesség,
5. Jogegyenlőség, a jogok alkotmányos védelme,
6. Állampolgári dialógus, társadalmi párbeszéd,
7. Partneri viszony kialakítása és fejlesztése lengyelország és a demokratikus államok között, lengyelország részvétele a globális politikában és gazdaságban.

2005. január 11-én fogadta el a lengyel minisztertanács az Európai Unió 2007-2013-as időszakra vonatkozó lengyel nemzeti fejlesztési terv (NFT) első változatát. Ezt még ugyanabban az évben széles körű vita keretében egészítettek ki, illetve alakítottak át figyelembe véve az érintett társadalmi csoportok, gazdasági körök, önkormányzatok és állami szervek véleményét. Teljes összhangra a készítők sem mertek gondolni, de arra igyekeztek hangsúlyt helyezni, hogy az ország elkövetkező tíz évének fejlődési irányait kijelölő a gazdasági és társadalmi alapokat meghatározó program a lehető legszélesebb társadalmi konszenzuson alapuljon. (Wisniewski, 2005) A Nemzeti Fejlesztési Tervvel szemben, más területfejlesztési programokhoz hasonlóan, számtalan kritika merült fel, különösen az előző, a 2004-2006-os időszakra érvényes NFT tapasztalatait levonva. A kritika elsősorban a partnerségi együttműködés hiányosságai miatt fogalmazódott meg. Hasonló vélekedéssel voltak a bírálók az uniós csatlakozást követően a Strukturális Alapokból társfinanszírozott Területfejlesztés Integrált Programja előkészítését illetően, itt szintén a különböző szinten elhelyezkedő önkormányzatok, s más társadalmi csoportok együttműködését hiányolták. A Nemzeti Fejlesztési Tervvel az új eljárásrend szerint a projektek kiválasztásában a döntő szót a vajdasági önkormányzatoknak szánták, nagy-

ban megnövelve politikai erejüket, hangsúlyt helyezve a sikeres regionális program teljesítésének érdekében a különböző szintek és partnerek közötti együttműködésre.

12.2. A második NFT szerkezete

A 2007-13-as időszakra Lengyelország az Uniótól mintegy 67 MRD EURO támogatásra számíthat.[130] Ezt kiegészítve az állami és a magánszférából érkező társfinanszírozással összességében 100 MRD EURO fordítható fejlesztési célokra ebben a hat évet felölelő ciklusban. Az érkező támogatás az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból érkezik, illetve a Kohéziós Alapból. A támogatások fogadására vonatkozó alapelvek a 2006-13 között érvényes Nemzeti Stratégiai Referencia Keret (NSRK) által megszabottak. Az NSRK az egyes régiókra és az egész országra vonatkozó helyzetelemzést tartalmaz, illetve az elkövetkező évekre érvényes kihívásokat, perspektívákat fogja csokorba a társadalmi-gazdasági kohéziót szem előtt tartva, összhangban a lisszaboni stratégia és a változó európai regionális politika kihívásaival.

Az EU regionális politikája alábbi célokra koncentrál:

1. *Konvergencia* – növekedést és új munkahelyek létrehozását támogatja a leginkább hátrányos helyzetű régiókban (a támogatás feltétele: az egy főre jutó GDP ne érje el az uniós átlag 75%-át).
2. *Regionális versenyképesség és foglalkoztatás* – azon strukturális átalakításokat támogatja az egyes régiókban, melyek kívül esnek a konvergencia programon, legfőképpen a munkaerő piacra koncentrál.
3. *Európai területi együttműködés* – a területi versenyképességet támogatja, az Unió területén a harmonikus, kiegyensúlyozott fejlődését támogatja az alábbi szinteken: határmenti, transznacionális és interregionális együttműködés.

Az eddigi tapasztalatok azt mutatták, hogy a 2004-6-os időszak sikeres volt Lengyelország számára a tekintetben, hogy mintegy 17 MRD EURO érkezett az Unióból, ennek nagyjából a fele, 8,3 MRD EURO a Strukturális Alapokból. Az uniós alapokból befolyt támogatások kedvezően befolyásolták a gazdasági növekedést és a munkaerő-piaci lehe-

[130] Illetve ez az Európai Bizottság 2010. áprilisi döntése alapján további 633 millió EUROval egészülhet ki 2011 és 2013 között köszönhetően az Unió átlagát meghaladó gazdasági növekedésnek. http://nol.hu/gazdasag/hoppon_maradt_magyarorszag_-_nekunk_nincs_plusz_unios_tamogatas

tőségeket. A kezdeti cél az eredeti EU-15-k egy főre jutó GDP-jének 42-43%-nak elérése volt. Ezt a feladatot a 2004-2006 közötti időszakra érvényes Nemzeti Fejlesztési Terv első évének végére sikerült előbb elérni, majd túlszárnyalni. E folyamat egyik leglátványosabb eleme a munkanélküliségi ráta ugrásszerű csökkenése volt, az időszakon belül a legkiemelkedőbb év a 2005-ös volt, amikor a kezdeti 0,5%-os csökkenés év végére elérte a 17,5%-os mértéket. Az uniós támogatások jelentős része a közlekedéssel kapcsolatos, valamint környezetvédelmi célokra fordítódott, igazodva a két terület esetében tapasztalható igényekhez. Mintegy 1630 km-nyi vajdasági, powiati és önkormányzati út építésére, újjáépítésére került sor, 1280 km-nyi vízvezeték és 1240 km-nyi csatorna épült.

Az ajánlások alapján az önkormányzati egységek az alábbi területeken élvezhetik a kedvezményezetti szerepüket:

Elsősorban a területi önkormányzati egységek tartoznak a nyertesek közé az alábbi területen történő beruházások társfinanszírozása révén: utak és vasúthálózat építése, korszerűsítése, szociális infrastruktúra, információs társadalom kiépítése, K+F szektor – ezek együttesen a támogatások 92%-t teszik ki.

Másodsorban a központi kormányzati igazgatás, a kormányzati feladatokat helyi szinten ellátó intézmények, amelyek a központi projektek révén részesülnek támogatásból, pl: Útfelügyelet – Nemzeti Út- és Autópályaépítési és – Felügyeleti Igazgatóság.

Harmadik csoportba tartoznak a modernizációs és beruházási projektjeik társfinanszírozását EU forrásokból megvalósító kis- és középvállalkozások.

A 2007-2013-as időszakra vonatkozóan az uniós források a wrocławi Regionális Fejlesztési Ügynökség és a Dublin székhelyű Socio-Economic Research Institute előzetes kalkulációi alapján számos területen éreztetik pozitív hatásukat. Lengyelország egy főre jutó GDP-je a csatlakozást követően az uniós átlag alig 50%-át érte el, az uniós források GDP-re gyakorolt közvetlen hatása 2013-ra minden bizonnyal felerősödik, s az előzetes becslések alapján a terminus végére 11,7%-kal magasabb GDP növekedés prognoszti-

zálható a támogatások igénybevétele által, mint az uniós pénzek nélkül.[131] A NSRK irányelveinek figyelembe véve az előzetes számítások alapján az uniós átlag mintegy 2/3-t tudná az ország produkálni.

- *Növekedés:* A növekedési folyamat intenzitása előreláthatóan lelassul a fellendülést követően, de a GDP-re gyakorolt hatás az előzetes kalkulációk szerint még 2020-ban is érzékelhető lesz, a NSRK nélküli értékhez képest mintegy 4%-kal magasabb eredményt produkálva.

- *Munkanélküliség:* Az előzetes várakozások szerint 2013-ra a programban megfogalmazottak megvalósítása esetén a várható munkanélküliségi ráta 6% körül fog megállapodni. A 2007-2013-as időszakot követően 2020-ig nagy valószínűséggel ismételt növekedés lesz tapasztalható, de 2020 körül megállapodik 10% körüli értéknél, amely a kiinduláshoz képest alacsonyabb.[132]

- *Munkalehetőségek*: A NSRK ajánlásait figyelembe véve ugrásszerűen megnövekedhet a munkahelyek száma, 2013-ra összességében 900.000 új munkahely létrejötte várható.[133] Itt is előirányozható egy kisebb visszaesés, de még az uniós társfinanszírozást követően is nagyobb lesz az új munkahelyek száma, mint ha figyelmen kívül hagynák az NSRK ajánlásait.

- A közintézmények és a *partnerségi mechanizmusok fejlesztése* terén – ez a fejlesztendő terület magába foglalja az állami, a regionális és a helyi közintézmé-

[131] Értelemszerűen ebbe nem tudták belekalkulálni a 2008-ban kezdődő válság negatív hatását. A növekedés Unió szerte lelassult, de Lengyelország még így is növekedést tudott produkálni. A költségvetési időszak első évében, 2007-ben 6,8%-os növekedést tapasztaltak, 2008-ban még továbbra is 5%-os volt, majd a válság hatására ez ez érték 1,7%-ra csökkent 2009-ben, de még így is a pozitív tartományban maradt szemben számos uniós tagállammal. (CIA World Fact Book, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pl.html)

[132] A célokhoz képest a valóság azt mutatja, hogy 2008-ban valóban sikerült közel 6%-ra (6,8%) csökkenteni a munkanélküliek arányát, de a 2008-as válság a munkaerő piacon is éreztette hatását. A munkanélküliek aránya a 2008. októberi 6,8%-hoz képest 8,9%-ra növekedett. Nem szabad megfeledkeznünk arról sem, hogy Lengyelország munkavállalói igen nagy számban dolgoztak és dolgoznak külföldön, elsősorban Angliában, illetve Írországban. Az ott tapasztalható recesszió hatására a kint munkát vállalók közül is elveszítették sokan munkahelyüket. (CIA World Fact Book, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pl.html)

[133] Ezek az optimista jóslatok természetesen a 2008-as válsáfot megelőzően születtek. Azóta a gyakorlat mindezen árakozásokat nem igazolta, de Lengyelország a volt szocialista országok közül szinte egyedülállóan minden évben pozitív növekedési mutatóval zárt. 2007-ben, még a válság előtt 6,8%-os, 2008-ban 5%-os, de még a válság mélyülésekor, 2009-ben is 1,7%-os GDP növekedést volt mérető. (CIA World Fact Book, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pl.html)

nyeket egyaránt. A kívánt eredmények összhangban vannak a Kohéziós Alap által preferáltakkal, magukba foglalják a közintézmények modernizációját, a közigazgatási és az igazságszolgáltatási szektort is. Ettől a programtól az alábbiakat várják el: partnerség az intézmények és a lakosság között, a humán erőforrás és az intézményi erőforrások hatékonyabb kihasználása, nagyobb jogbiztonság.

– A *humántőke és a társadalmi kohézió növekedése – a gazdasági fejlődés érdekében.* Ez a tervek szerint a növekedést és a versenyképességet, valamint a lengyel gazdaság innovációs készségét szolgálná. További célként fogalmazódik meg az országon belüli regionális különbségek lefaragásának igénye, valamint Lengyelország és az uniós átlag közötti fejlettségbeli különbségek mérséklése. A humántőke adottságainak fejlesztése is célként fogalmazódik meg, melyhez elengedhetetlenül szükséges az oktatás fejlesztése – igazodva a munkaerő-piaci elvárásokhoz, azaz elsősorban a szakképzésre koncentrálna. Ebből következően a munkavállalás szempontjából nem releváns képzések visszaszorítása is célként fogalmazódik meg. A szakképzés nem csak a fiatal, pályakezdő korosztályra kívánják kiterjeszteni, hanem minden korcsoport számára elérhetővé kívánják tenni. A munkalehetőségek számának bővítése esetén nagyban számítanak a lakosság innovációs készségére is, különösen a KKV-k szerepvállalása lehetnek meghatározó.

– A *technikai és társadalmi infrastruktúra modernizációja* is elengedhetetlenül fontos, mert ez Lengyelország jövőbeli versenyképességének gerincét biztosítja. A gazdasági versenyképesség ugyanis szorosan összefügg az infrastrukturális beruházások fejlettségével. Lengyelországban a legnagyobb akadályt az ország régióiban található munkahelyteremtő beruházások kis száma jelenti, melynek hátterében az elmaradott technikai és társadalmi infrastruktúra, valamint a nem megfelelő működtetési színvonal áll. Mindezek együttesen okozzák a gazdasági kapcsolatok stagnálását, közrejátszanak a társadalmi mobilitás alacsony voltában, s együttesen támasztanak akadályt az ipar, a kereskedelem és a szolgáltatások fejlesztésében. Ennek leküzdésében játszhat szerepet a megfelelően fejlett belföldi és nemzetközi közlekedési infrastruktúra mielőbbi fejlesztése, mely a már meglévő gazdasági, társadalmi és területi potenciált kiaknázva modern és versenyképes gazdaság működését tenné lehetővé. A modern közlekedési infrastruktúra fejlesztése mellett nem szabad megfeledkezni annak a környezetre,

elsősorban a természeti környezetre gyakorolt hatásáról sem, illetve célszerű lenne az ún. intelligens közlekedési hálózatfejlesztésre koncentrálni. Ez magába foglalja a városi és városkörnyéki közlekedés együttes fejlesztésére vonatkozó tervek készítését – prioritást nyújtva a felszín alatt és a gyorsvasúti személyszállításnak, de az energiahordozók biztonságos továbbításának feladata is e témakörhöz tartozik.

– A *magas hozzáadott értéket biztosító vállalkozások tevékenységének elősegítése* a *termelőágazatok és a fogyasztói szektor területén.* A cél a vállalkozások innovációs készségének elősegítése, melyhez elengedhetetlenül szükséges a kutatási fejlesztési tevékenység elősegítése. A támogatandó tevékenységek közé tartozik a KKV-k indulását célzó segítségnyújtás, az üzleti tevékenységek, valamint a turizmus, kulturális és egészségügyi szolgáltatások, valamint a regionális fejlődést befolyásoló egyéb cselekvési programok. Végső célként az elmaradottabb területekről a szolgáltatásokhoz való könnyebb hozzáférési lehetőség fogalmazódik meg.

– A *lengyel régiók versenyképességének növelése, valamint a társadalmi, gazdasági és területi kirekesztődés ellensúlyozása.* E cselekvési program segítségével lehetőség nyílik minden régió[134] számára a saját adottságainak kihasználására az Unió kohéziós politikájában megfogalmazott irányelvek figyelembe vétele mellett. Az egyik kulcsfontosságú feladat a nagyvárosi funkciók fejlesztésének támogatása – tudomány, oktatás, kultúra és turizmus – elősegítendő a nagyvárosok adottságainak hatékony kihasználását, valamint a nagyvárosok és rurális és kisvárosi környezet közötti kapcsolatok erősítését. A kohéziós politika különös figyelmet szentel a leginkább hátrányos helyzetben lévő régióknak – vajdaságoknak. Lengyelországban az alábbi vajdaságok felelnek meg e feltételeknek: Lubelskie, Podkarpackie, Podlaskie, Swiętokrzyskie, valamint Warmińsko-Mazurskie vajdaságok. Ezek azok a területek, melyek külső segítség híján nem

[134] Bár az ajánlás a „régió” fogalmat használja, felmerül a kérdés, vajon ez alatt azt a 16 vajdaságot értik, melyek a NUTS II szintnek felelnek meg, vagy pedig előremutaóan már a NUTS I kategóriába rendezett vajdasági csoportokat. Mindenesetre eredetileg 16 vajdasági ROP készült, ugyanakkor kezdettől fogva ajánlásként szerepelt a vajdaságok együttműködését célzó javaslat.

tudnának kitörni a mellőzött, hátrányos helyzetükből, s nem javulnának a fejlődési adottságaik sem. Többségükben a keleti határ mentén helyezkednek el.[135]

– *Egyenrangú fejlesztési lehetőségek és a szerkezetváltás támogatása a vidéki környezetben.* Nagy gondot jelentenek Lengyelországban a város- falu relációban különösen szembeötlő fejlődési feltételek közti különbségek, melyek a technikai infrastruktúra, valamint a társadalmi fejlődés aspektusában egyaránt érzékelhetők. Az e területekre irányuló erőfeszítések középpontjában e hátrányos helyzetű területek és adottságok fejlesztése áll, a cél vidéken az agrárszféra mellett más területek fejlesztése, a vállalkozói hajlam pozitív befolyásolása, új munkahelyek kialakítása, a fiatal generációk oktatásának fejlesztése, környezetvédelem, illetve az alapvető szolgáltatások elérhetőségének növelése. A vidéki környezet problémái két területen jelentkeznek: egyfelől a vidéki, mezőgazdaságból élő generációk tömegét érintő szerkezetátalakítási programtól várható segítség, másfelől pedig az agrárszektor jellegének oly módon történő átalakításától, hogy az a lehető leghatékonyabban működhessen s lehetőség nyíljon új munkahely teremtése is. Az első problémát az Unió Közös Agrárpolitikájának rendelkezésre álló eszközeivel lehet orvosolni – beleértve az Európai Mezőgazdasági Orientációs Alap nyújtotta lehetőségeket, míg a második esetben a megoldást a mezőgazdasági művelés által nem érintett vidék fejlesztése jelentené. Ez a terület az Unió Kohéziós Politikája alapján lenne jogosult támogatásra.

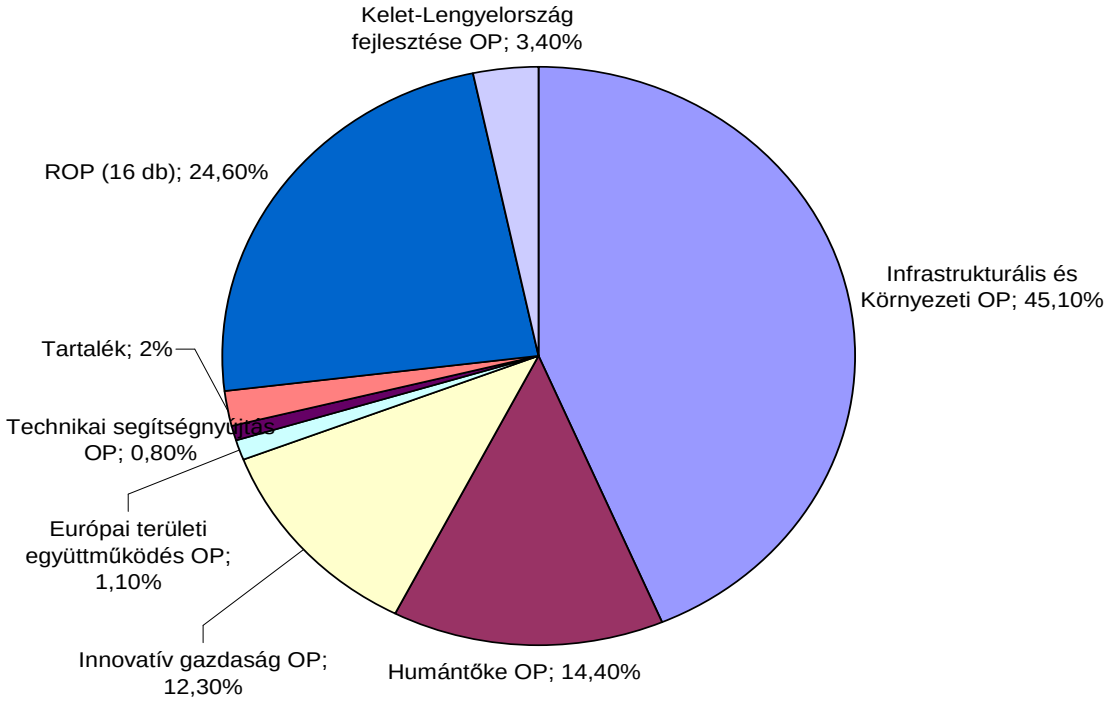
A NSRK célkitűzései az Unió Lisszaboni Stratégiájának alapelveivel vannak összhangban, kiemelkedő szerepet tulajdonítanak a versenyképesség kívánalmainak, mint a gazdasági növekedés és az új munkahelyek teremtésének előfeltételének. Lengyelország e törekvéseknek megfelelően szentelt nagy hangsúlyt a tudásnak, az innovációnak, a KKV-k által nyújtható gazdasági potenciálnak, a globalizáció és az elöregedő társadalom kihívásainak megfelelni tudó politikának szem előtt tartva az Unió által támasztott követelményeket is. Az Unió által tett ajánlások az alábbi, 23. számú ábrán látható módon szerepelnek a NSRK intézkedési programjában:

[135] Már korábban utaltunk rá, ezek a vajdaságok az 1945-ös területváltozásnak (Lengyelország „Nyugatra tolásának”) köszönhetik periferikus helyzetüket. Mint már korábban szó esett róla, az itt található egykori iparvidék, Központi Iparvidék, nevében hordozta a térség „központi jellegét”.

23. ábra. *A NSRK célkitűzései, illetve az ezekhez kapcsolódó programok*

Célkitűzés	Program
1.	Olyan projektek támogatása, melyek elősegítik a mind gyorsabb munkahelyteremtést
2.	Az 1. számúhoz kapcsolódva a minél nagyobb számú munkahelyteremtő programok támogatása
3.	Európa, mint élhető tér kialakítása a befektetők számára
4.	A gazdasági növekedés szempontjából alapvető tudás és innováció támogatása
5.	Azon tevékenységek támogatása, melyek által Európa a befektetők számára vonzó terület lehet – tudás és innováció támogatása
6.	Beavatkozási lehetőség

24. ábra. *Az Európai Unióból érkező támogatások megoszlása az egyes operatív programok alapján*



Forrás: National Strategy's Reference Framework 2007-13, (NSRK) Ministry of Regional Development, Warsaw, 2006 February

A 2007-13 közötti időszakban Lengyelországba érkező uniós támogatás a Strukturális Alapokból, valamint Kohéziós Alapból érkezik és az egyes operatív programok megva-

lósítására a 24. számú ábrán látható módon kívánják felosztani. A beérkező összeg több mint 50%-a infrastrukturális beruházásokra fordítható, amit az Európai Regionális Fejlesztési Alapból finanszíroznak. A beérkező pénzt a kifejezetten infrastrukturális fejlesztésre, ezen belül utak, hidak, vasutak építésére szánják, illetve a fejlesztések mellett elengedhetetlenül fontos környezetvédelmi beruházások megvalósítására használható fel, amit a Kohéziós Alapból fedeznek. A fennmaradó mintegy 15%-nyi forrás pedig az Európai Szociális Alapból érkezik s kifejezetten a társadalmi tőke fejlesztését célozza. Ezek az összegek több egyéb forrásból egészülnek ki:

- mintegy 11,86 MRD EURO nemzeti közpénzekből – ebből az összeg fele, 5,93 MRD EURO a központi költségvetésből
- mintegy 6,4 MRD EURO-ra számítanak a magántőke részéről.

A fentiekből adódóan a NSRK összköltségvetése a 2006-os számítások szerint az évenkénti összes GDP 5%-a.

A Nemzeti Fejlesztési Stratégia és azok horizontális célkitűzései nemzeti és regionális operatív programokon keresztül valósulhatnak meg, melyek a *25. számú ábrán* látható módon foglalható össze. A program készítői az országos operatív programok és a regionális operatív programok közötti összehangoltságra törekedtek. Az országos programokban igyekezték hangsúlyozni a regionális (vajdasági) dimenziót is. Az „Infrastruktúra és környezetvédelmi operatív program" keretében megvalósuló beruházásokat eleve zömmel vajdasági és helyi szinten kívánták megvalósítani, ami elsősorban a közlekedési és a társadalmi infrastruktúra fejlesztését jelentette.

25. ábra. *A NSRK-hoz köthető operatív programok és azok uniós forrásai*

	Operatív program elnevezése	**Uniós forrás**
1.	Infrastruktúra és környezetvédelmi OP	ERFA és Kohéziós Alap
2.	Innovatív gazdaság OP	ERFA
3.	Humántőke fejlesztési OP	ESZA
4.	Kelet-Lengyelország fejlesztési OP	ERFA
5.	Technikai segítségnyújtás OP	ERFA
6.	Regionális operatív programok (16 db)	ERFA
7.	Európai területi együttműködés OP	ERFA

Forrás: National Strategy's Reference Framework 2007-13, (NSRK) Ministry of Regional Development, Warsaw, 2006 February

Sajátos szerepet tölt be a Kelet-Lengyelország fejlesztésének operatív programja, mely ugyan az országos OP-k közé tartozik, mégis természetszerűleg regionális beruházásokat, fejlesztéseket takar, s a Kelet-Lengyelországot alkotó öt vajdaságra koncentrál. Az Innovatív gazdaság OP-ja, valamint a Humántőke fejlesztés OP-ja ugyancsak regionális léptékben értelmezhető, hiszen a regionális (vajdasági) munkaerő-piaci eredmények javítását tűzi ki célul, s az egyes ROP-ok is kiegészülnek a „Humántőke fejlesztés" OP regionális fejezeteivel.

Ha az országos operatív programok beavatkozási területeit kívánjuk számba venni, az alábbi megállapításokat tehetjük:

1. Infrastruktúra és környezetvédelmi operatív program – alapvetően a közlekedés fejlesztésére és a környezet fenntartható védelmére koncentrál, beleértve az energia szektor feltételeinek javítását is. Egyebek mellett e területhez tartozik a közlekedés fejlesztése, Lengyelország bekapcsolása a nemzetközi közlekedési hálózatokban úgy a vasút, mint a közúti fuvarozás és személyszállítás területén.

2. Innovatív gazdaság operatív program – elsősorban a K+F kiadások növelésére fókuszál. Célul tűzi ki a kutatói és az üzleti szféra közötti kapcsolat megerősítését, az egyetemek és a gazdasági szféra közötti kapcsolatokat kívánja szorosabbra fűzni, dinamizálni szeretné az innovációs készséget a gazdaságban. A program nemzeti szinten támogatja az innovációs tevékenység növelését, míg regionális és helyi szinten ugyanezért a regionális operatív programok felelnek. A két szint, országos és regionális (vajdasági) e téren jól kiegészítheti egymást. A nemzeti szintű operatív program fő feladatául tekinti az innovatív vállalkozásokra alapuló lengyel gazdaság fejlesztését, a részletes program a vállalkozások innovatív készségére, valamint a lengyel tudomány versenyképességére, összességében a jobb munkalehetőségek teremtésére kíván fókuszálni – a gazdaságban az infokommunikációs technológia elemeit felhasználva.

3. Humán tőke fejlesztés operatív programja – a lisszaboni stratégia alapelveit kívánja szem előtt tartani. A program az alábbi területeken kíván eredményeket elérni: munkaügy, oktatás, szociális befogadás, valamint a „jó kormányzás" elveinek adaptálása. A programba beletartozik az oktatás és a munkaerő piaci igények összehangolása, a társadalom egészét érintő képzési programok fejlesztése, a szociá-

lis kirekesztés csökkentése, az államigazgatási szerkezet átalakítása, fejlesztése. A támogatott programok két komponensből állnak; központi (állami) és regionális szintből, s célul fogalmazták meg az ESZA által támasztott követelmények sikeres adaptálását.

4. Kelet-Lengyelország fejlesztésének operatív programja – ez a program kiegészítésként került be a lengyel NSRK-ba miután Lengyelország újabb, kiegészítő támogatásra kapott ígéretet az ERFA-tól a legfejletlenebb öt vajdaságának, Lubelskie, Podkarpackie, Podlaskie, Świętokrzyskie és Warmińsko-Mazurskie vajdaságok fejlesztésére. Ezek az országos átlaghoz képest is igen elmaradott területek, az uniós statisztikai jelentések is rendre a leghátrányosabb helyzetűek közé sorolják őket. Elmaradott életkörülményekkel jellemezhető területek, alacsony dinamikájú gazdasággal rendelkeznek, fejletlen közlekedési infrastruktúrával, illetve növekedési lehetőségeik sem megfelelőek. A Kelet-Lengyelország fejlesztése OP célkitűzései más programokhoz is kapcsolódnak, de alapvetően a térségre koncentráló beruházásokat és projekteket kívánnak támogatni, melyeknek segítségével a régió területén megteremthetik a fenntartható fejlődés kereteit, serkenthetik a versenyképes tudásalapú gazdaságot, erősíthetik a vajdasági központok nagyvárosi funkcióit, illetve javíthatják a terület vajdaságainak közlekedési adottságait. A Strukturális Alapokból érkező pénzek mintegy 3,4 %-a lenne erre a célra fordítható.

5. Regionális Operatív Programok – a költségvetés majdnem egynegyedét érintik. A 16 vajdasági regionális operatív program célja a területfejlesztés programozásának decentralizációjára való törekvés. Az egyes ROP-okban a civil szervezetek és önkormányzatok, a közigazgatás korszerűsítésének elve kerül előtérbe – a 2004-2006 közötti Uniós források felhasználásának pozitív tapasztalatait alapul véve. A ROP-ok célkitűzéseiben összhangra törekednek egyfelől az egyes vajdaságok területfejlesztési stratégiával történő összehangolásra, másfelől a NSRK-ban megfogalmazott célok regionális szintre helyezésére. (Ez utóbbi kiemelt helyen kezeli az egyes régiók versenyképességének növelését, ugyanakkor országos szinten hangsúlyt helyez a kiegyensúlyozott fejlődésre.) Minden egyes ROP hasonló szerkezetű, de tartalmilag, valamint a pénzügyi források tekintetében eltérések mutatkozhatnak. Fontos a ROP-okban megfogalmazott tevékenységek és cselekvési programok ösz-

szehangolása Az ERFA-ból érkező támogatás maximum 3%-a lakástámogatásra fordítható, ennek célja a városi szegregáció és szociális kirekesztés fenyegetettségének leküzdése.[136]

6. Európai Regionális Együttműködési Programok közé tartoznak a határmenti együttműködések, melyekben az alábbi területek és partnereik vesznek részt.

   a. Zachodniopomorskie vajdaság (Nyugat Pomeránia) – Mecklenburg tartomány (lengyel-német)
   b. Lubuskie vajdaság – Brandenburg tartomány (lengyel-német)
   c. Lubuskie és Śląskie (Szilézia) vajdaságok és Szászország (lengyel-német)
   d. Lengyel-cseh
   e. Lengyel-szlovák
   f. Lengyel-litván
   g. Dél-Balti együttműködés

Valamint a határon túli (Transborder) együttműködési programok:

   a. Balti régió
   b. Közép-Európa régió

További támogatások szerezhetők az Európai Szomszédsági és Partnerségi Együttműködés keretében, melynek során Lengyelország két nagy területre kíván fókuszálni; Lengyelország – Belorusszia – Ukrajna, valamint Lengyelország – Kaliningrádi Orosz Föderáció területe / vagy Lengyelország – Litvánia – Kaliningrádi Orosz Föderáció területe.

---

[136] A városok helyzetének romlásáról, illetve a szegregációra és a társadalmi kirekesztettségre vonatkozóan ld. Eberhardt megállapítását! A lengyel politikai és történeti földrajz neves képviselője a lengyel EU csatlakozást követő általános lelkesedéshez képest sokkalta borúlátóbban nyilatkozik Polska w 2050 (Lengyelország 2050-ben) című tanulmányában. Szerinte 2020-ra Lengyelország különböző kontinensekről érkező bevándorlók kedvelt célországa lesz, majd ez a folyamat 2020 és 2050 között ugrásszerűen felgyorsul. Ezek az újonnan érkezők elsősorban a nagyvárosokat fogják letelepedési helyül választani, ami egyfelől kedvez e központok demográfiai képének alakulásának; a városlakók korösszetétele a fiatal generáció felé fog tolódni, ugyanakkor számos negatív következménnyel is járhat. Eberhardt elsősorban a gettósodás veszélyére hívja fel a figyelmet, valamint a nagyváros és vidék közötti mélyülő szakadék negatív hatásaira. Érvelése szerint ez a fenyegetettség leginkább a leszakadás veszélye által sújtott régiók és a nagyvárosok közötti közlekedési infrastruktúra fejlesztésével mérsékelhető, ezért már 2007-ben sürgetően lépett fel a kormány fejlesztési politikájával kapcsolatban az infrastruktúra fejlesztésének prioritásként szerepeltetése érdekében. Eberhardt, Piotr: Polska w 2050 roku, In: Rola polskiej przestrzeni w integrującej się Europie, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa, 2007 pp. 238-249

Az egyes operatív programok végrehajtásért a területfejlesztést koordináló miniszter felel. Ő vizsgálja felül az NSRK ajánlásainak megvalósulását, illetve az ehhez kapcsolódó kutatások koordinációja is az ő hatáskörébe tartozik.[137] A miniszter további feladatai közé tartozik a 16 vajdasági ROP-ok közötti koordinációs tevékenység is.[138] A hatékony munkavégzés érdekében az illetékes miniszter vezetésével egy munkabizottság is működik, melyben mind a kormányzat, mind az önkormányzatok, mind pedig a különböző társadalmi és gazdasági szervezetek képviselve vannak.

Az egyes feladatok horizontális politikákkal való összehangolása érdekében, valamint a stratégiai ellenőrzés érdekében a területfejlesztési miniszter elnöksége alatt egy Egyeztető Bizottság (Concertation Committee) is felállításra került az alábbi résztvevőkkel:

- Az egyes operatív programokért felelős szakminiszterek
- A közpénzek felhasználásáért felelős miniszter
- A vajdaságok marsalljai
- A vajdák a területi önkormányzati egységek és a társadalmi partnerek képviselőivel

A létrehozott két bizottság köteles negyedévente beszámolót küldeni a NSRK-ban megfogalmazottak megvalósulásáról, továbbá ajánlásokat fogalmaznak meg a nemzeti és a regionális szint közötti együttműködés erősítéséről, az operatív programok forrásainak hatékony és törvényes felhasználásáról. A NSRK-ban megfogalmazott programok koordinációja vajdasági szinten is megfelelő egyeztetést tesz szükségessé. Ennek érdekében állt fel a Monitoring Bizottság, amelynek az NSRK részét képező Operatív Programok megvalósításának ellenőrzése, valamint minden olyan, a vajdaságokat érintő területfejlesztést célzó program, mely speciális módon, így például a Norvég Alap, a

[137] National Strategic Reference Framework, Ministry of Regional Development, Warsaw, 2007 (Lengyelország NSRK)

[138] Valójában egy, az operatív programokhoz áttételesen kapcsolódó feladat is a Területfejlesztési Minisztérium hatáskörébe tartozik. Ez a Lengyelország és Ukrajna által 2012-ben közösen rendezendő Futball Európa Bajnoksághoz kapcsolódó beruházások és gazdaságélénkítő programok koordinációja. Hat beavatkozási területet különböztettek meg, így a stadionépítési programot, a turisztikai infrastruktúra és szálláshelyek növelését célzó programot, az egyes sportesemények biztosításának megszervezését, különös tekintettel az egészségügyi infrastruktúra kiépítését. A meccsek helyszínét és a közlekedési csomópontok közötti közlekedési infrastruktúra fejlesztését, valamint a városon belüli közlekedési infrastruktúra kiépítését. Az ú.n. horizontális tevékenységek közé a jogi-intézményi korlátok leküzdése tartozik, ami elsősorban az építésügyi jogszabályok alkalmazásának „akadálymentesítését" jelenti.http://www.funduszestrukturalne.gov.pl/euro2012/

JEREMIE[139], vagy JASPERS[140] program által finanszírozott, valamint minden, a vajdaságok fejlesztési stratégiájába tartozó program, illetve annak a nemzeti fejlesztési program célkitűzéseivel való összehangolása.

A szintén a vajdasági programok megvalósításának vizsgálatára felállított Irányító Hatóság felel az OP-k, ezen belül a ROP-okban megfogalmazott fejlesztések megvalósulásáért. Országos szinten az Irányító Hatóság elnöke a területfejlesztésért felelős miniszter, míg vajdasági szinten az egyes vajdaságok testülete.

12.3. A második NFT értékelése

Tekintettel arra, hogy a második Nemzeti Fejlesztési Terv 2007-ben lépett életbe, jelen dolgozat írásakor még nem végezhető összegző értékelés. Amint az előzőekben szó esett róla, a 2004-2006-os időszakra vonatkozó NFT tanulságaiból kiindulva számos kritika fogalmazódott meg. A „második generációs" NFT-t vizsgálva (Biuletyn ZPORR, 2007) elsősorban annak szerepe áll a kérdés középpontjában. Azt vizsgálják a bírálók, hogy mi is pontosan a jelentősége, más-e mint egy az EU felé szóló, a kiadásokat felsoroló lista, vagy van-e valamilyen mögöttes tartalma. Nem volt véletlen az aggodalom, hiszen az első, még csak két évre érvényes nemzeti fejlesztési terv meglehetősen korlátozott hatáskörrel rendelkezett. Kényszer szülte kompromisszum eredménye volt, szükségmegoldásként az Európai Unió célkitűzéseit vette át minimális mozgástérrel. Miután uniós segédlettel született, a lengyel sajátosságokat kevésbé tudták figyelembe venni, s

[139] Azaz a 2007-ben meghirdetett „Közös európai források a kis- és középvállalkozásoknak" (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises, JEREMIE) című program, melynek célja a kis- és középvállalkozók pénzügyi forráshoz való jobb hozzáférésének megteremtése. (http://jeremie.extra.hu/)

[140] A JASPERS-program (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions, az európai régiók beruházásait támogató közös program) új technikai támogatási partnerség a Bizottság az Európai Beruházási Bank és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank között. Ezekkel a tagállamok olyan nagy projektek előkészítéseit támogatják, amelyeket a Kohéziós Alap és az ERFA fog támogatni. A három intézmény közös erőfeszítései arra irányulnak, hogy a projekt-előkészítéshez rendelkezésre álló támogatások nagymértékű növelésével támogassák a kohéziós politika sikeres végrehajtását a 2007–2013 közötti programozási időszakban.
A JASPERS-program fő célkitűzése, hogy segítse a tagállamokat annak az összetett feladatnak az elvégzésében, amit a minőségi projektek előkészítése jelent, hogy ezeket a Bizottság szolgálatai így gyorsabban fogadhassák el európai uniós támogatásra. Ez magában fogja foglalni az olyan projektek kifejlesztéséhez nyújtott támogatását is, amelyek átgondolt, köz- és magánszféra közötti partnerségi (PPP) megállapodásokon alapulnak. A JASPERS-program átfogó támogatást fog nyújtani a projektciklus minden szakaszához a projekt kezdeti azonosításától kezdve egészen a támogatás odaítéléséről szóló bizottsági döntésig. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0281:HU:NOT

a lengyel társadalmi partnerek hozzászólási lehetősége is korlátozott volt. A Strukturális Alapokból érkező források fogadása szerteágazó intézményi rendszerrel párosult, a koordináció a Gazdasági Minisztérium feladata lett. Kormányzati intézmények rendelkeztek a programok túlnyomó többsége felett úgy a programozás, mint a beindítás tekintetében. Ez az eljárásrend pedig a központi kormányzat cselekvési logikájából következett, azaz akadályozta a valódi decentralizációt. A Strukturális Alapokból érkező támogatásokkal kapcsolatos tervdokumentumokat a legtöbb esetben maga a központi kormányzat készíttette el, noha ez szöges ellentétben állt az 1998-ban elfogadott területi reformról szóló törvény szövegével. Ez a gyakorlat a Területfejlesztés Nemzeti Stratégiájának is ellent mondott, amelyben eredetileg „az államigazgatás decentralizálásának lehetőségeinek mind teljesebb kihasználását" fogalmazták meg. Kezdetben a kormányzat részéről azt hozták fel érvnek, hogy a frissen létrejött vajdasági önkormányzatok nem álltak még készen ilyen horderejű feladat kivitelezésére, helyette célszerű volt a kezdeményező szerepet átadni a központi kormányzatnak. Az alapokból érkező támogatások fogadásának centralizálása viszont nem a hatékonyságot támasztotta alá, sokkal inkább annak volt a jele, hogy az ágazati, azon belül is, a beruházási programok élveztek prioritást. Sokkal inkább a központi kormányzati és a lokális szint közötti együttműködés hiányát volt hivatott palástolni. [141]

A második lengyel NFT elkészítése és életbelépése között néhány hónap telt el, azonban a 2007 őszén lezajlott előrehozott parlamenti választások, illetve az újonnan megalakult lengyel kormány uniós célkitűzéseiben bekövetkezett irányváltásnak köszönhetően jelentős változás történt. Az előző, a 2005 és 2007 közötti időszakban regnáló Kaczynski kormány meglehetősen EU-szkeptikus politikát képviselt, míg a PO[142] és Parasztpárt által fémjelzett Tusk kormány EU felé nyitottabb, liberálisabb politikát hirdetett meg.

A 2007-13 közötti időszakra érvényes NFT végső formába öntését megelőzően, okulva a korábbi tapasztalatokból, szélesebb társadalmi egyeztetés zajlott le országszerte. Ezzel is ellensúlyozni kívánták a 2004-2006 közötti időszakot, amikor az I. NFT legfontosabb feladata az uniós kívánalmaknak való mind tökéletesebb megfelelés, illetve a források

[141] Különös tekintettel az utóbbi (lokális) szint részvételének hiányára a tervezési fázisban.

[142] Platforma Obywatelska, jelenlegi (2010) kormánykoalíciót alkotó mérsékelt jobbközép, liberális/konzervatív párt. Donald Tusk miniszterelnök és Bronisław Komorowski lengyel köztársasági elnök is ennek a pártnak a tagja.

lehető leghatékonyabb lehívása volt, erre koncentráltak országszerte háttérbe szorítva a társadalmi egyeztetést. (Hausner, 2007) Hausner, az 1999-es reformok egyik kidolgozója szerint az előző időszak fejlesztéspolitikájában a lengyel prioritások az uniós elvárásoknak való túlzott megfelelési kényszernek rendelődtek alá. Sőt, véleménye szerint a „lengyelek szándékosan lemondtak az önálló kezdeményezésről vagy az idő rövidsége, vagy a fejlesztési koncepció előkészítésében tapasztalt inkompetencia miatt, s túlzott mértékben kiszolgáltatták magukat az uniós ajánlásoknak." A kormány tevékenységét is kritikával illette, mivel szerinte az egyedül a felszívó képesség mindnagyobb kiaknázására, illetve a források átcsoportosítására korlátozódott, a végső kezdeményezetteké pedig a projekt előkészítésekre és a forrásokért folytatott lobbi-tevékenységre. Javarészt nem a tényleges fejlesztésekre összpontosult a figyelem, hanem inkább a forrásokért folytatott harcra terelődött hangsúly, s ez a gyakorlatban is érzékelhető volt.(Hausner, 2007)

Éppen a negatív tapasztalatok, az előző gyakorlattal szembeni leszámolási kísérlet késztette arra a 2007-2013-as időszakra esedékes fejlesztési terv készítőit, hogy az ország érdekeire koncentráljanak elsősorban. Az új stratégia leginkább annyiban tért el az előzőtől, hogy komplex módon kísérelte meg összefogni a fejlesztési program társadalmi-gazdasági vetületét, s a program finanszírozásában is együtt szerepeltette az uniós és a hazai forrásokat. Az új stratégia új szereplőket is kívánt, ennek érdekében a társadalom és gazdaság különböző aktorait igyekeztek megszólítani annak érdekében, hogy az előkészítő szakaszhoz tartozó egyeztető fórumokon mind aktívabban fejthessék ki álláspontjukat, s a tárgyalások eredményeként egyre inkább magukénak érezhessék a Nemzeti Fejlesztési Tervben megfogalmazott prioritásokat. [143]

Lengyelország uniós elvárásoknak való megfelelési stratégiáját Hausner a „szuverén stratégiai gondolkodás" fogalmában foglalja össze.[144] Az ő olvasatában a *szuverén* egyébként közel sem nem egyenlő a *nemzeti* fogalmával.

[143] Természetesen a lengyel parlament is részletesen foglalkozott a kérdéssel, s területfejlesztésért felelős akkori (2005. tavasza) miniszter a 2007-2013-as időszakra vonatkozó Nemzeti Fejlesztési Terv előkészítése során zajló vitában volt kénytelen megvédeni a kormányzat álláspontját a túlzott centralizáció miatt aggódó képviselőkkel szemben. Mint egykori szocialista országban, Lengyelországban is a szocialista központi tervezés rossz gyakorlata miatt emeltek szót a képviselők. 2005. 03. 22. ülés, 24. pont, Jerzy Hausner munkaügyi és gazdasági miniszter beszéde. http://orka2.sejm.gov.pl/Debata4.nsf/main/136F0595

[144] Hasonlóan érvelt a parlamenti ülésen is, ld. előző lábjegyzetet!

1. Szuverénen ő lengyel nemzeti helyett a lengyel felelősségteljes szerepvállalást érti úgy a világban, mint az Unióban, a globális világ kihívásainak való válaszadás lehetőségét.
2. A szuverén stratégiai gondolkodás ebből következően nem a nemzeti önellátásra való berendezkedés célját szolgálja, hiszen az a globális világban ez nem lehetséges. Helyette sokkal célszerűbbnek látszik a nemzetközi együttműködésre alapozni, a közeli és távolabbi környezet szereplőivel való együttműködésre helyezni a hangsúlyt, melyben természetesen a nemzeti érdekek is kifejezésre juthatnak.
3. Nem jelenthet izolációt, helyette az interakcióra, együttműködésre, a rivalizálásra való képesség elérése az elsődleges cél. A nemzeti fejlődést összhangba kell hozni a tágabb közösség, az Európai Unió fejlesztéspolitikájának elvárásaival úgy, hogy az uniós ajánlások és a lengyel fejlesztéspolitikai célok egymást kiegészítsék, egymásra kölcsönösen hatással legyenek.
4. Alapvető fontosságú annak hangsúlyozása, hogy nem az egyensúly a központi kérdés, hanem a fejlődés. Ennek mind teljesebb eléréséhez szükséges számításba venni a lehetséges szereplőket, velük az összhangot megteremteni. Az együttműködés során a stratégiai, hosszú távú gondolkodás ugyancsak alapvető fontossággal bír.
5. A fejlesztés programozásánál nem elegendő csak a cél és a hozzá vezető út kijelölése, ennél sokkal fontosabb az erők és a mechanizmusok mozgósításának lehetőségeinek számba vétele, azaz nem maga a terv (NFT) és annak tiszta megvalósítása a cél. A Nemzeti Fejlesztési Terv csak eszköz, amely lehetővé teszi a széleskörű mobilizációt, aktivitást, a szereplők együttműködésének feltételeinek megteremtését annak érdekében, hogy a pozitív változást, fejlődést idézhessenek elő.
6. A stratégiai gondolkodás a diskurzus és a tevékenység összehangoltságán alapul, s az alábbi alapvető készségekre összpontosít; analitikus képességek, ezen belül jó statisztika készítése, helyzetfelismerés, prognosztizáló képesség, azaz stratégiai gondolkodás képessége, tervező képesség, azaz cselekvési terv készítése, valamint igazgatási/vezetési képesség, azaz a jogi-szervezési és a tervezett cselekvéshez szükséges formai követelmények megteremtése, a tevékenységek intézményesülése.

7. E készségeknek az állam minden terén érvényesülnie kell, de szükséges egy hely, ahol koncentráltan lehet jelen. Ez az intézmény a Stratégiai Tanulmányok Központja lehet (Centrum Studiów Strategicznych). [145]

A NFT készítése során Hausner szerint az alábbi célok fogalmazódtak meg: a demokratikus intézményrendszer fejlesztése, a parlamentarizmus konszolidációja, az állam azon képességének fejlesztése, hogy ellássa a saját feladatait, illetve az állampolgárok felé kötelességeit, valamint stratégiai és fejlődési vállalásait, illetve tökéletesítse a közigazgatás működtetésében való jártasságát, fejlessze a szolgáltatásokban való jártasságát. Fontos az állam polgárainak és a nem kormányzati szervek (NGO-k) tevékenységének szélesítése, valamint Lengyelország Unióban betöltött pozíciójának megerősítése.

Ezen célok eléréséhez számos intézkedési program fogalmazódott meg:

- A fejlesztési támogatásokat érintő költségvetés többéves ciklusra érvényes tervezhetősége,
- A közpénzek felhasználására tőketársaságok létrehozása,
- Nagyvárosi powiatok létrehozása,
- Megerősíteni a vajdaságok (régiók) területfejlesztésben betöltött szerepét, hozzáértését,
- A központi kormány szerepének csökkentése az egyes vajdaságokban,
- A területi önkormányzatokban nagyobb fokú civil szerepvállalás,
- A térségi tervezés problematikájának újraértelmezése kormányzati szinten,
- Innovációs tevékenység támogatása,
- A különböző szakmai szervezetek szerepének megnövelése (szakszervezetek),
- Fiskális akadályok lebontása,
- Az egyéni és együttes munka összehangolása,
- A nők munkaerőpiacon tapasztalható hátrányos megkülönböztetésének korlátozása,
- A társadalom különböző gazdasági társaságainak fejlesztése,
- A területi önkormányzati egységek adóbevételeinek növelése,

[145] Hausner érvelésével tökéeltes ellentétben a Stratégiai Tanulmányok Központját (Centrum Studiów Strategicznych) a Kacziński kormány egy 2006. február 20-án kelt szenátusi határozattal 2006. február 17-i hatállyal felszámolt, annak tevékenységét minisztertanácsi hatáskörbe rendelte. A Központ azóta sem működik. http://www.senat.gov.pl/k6/dok/dr/050/a/072.pdf

- a vidéki, illetve földművelésben foglalkoztatott lakosság érdekeltségnek növelése,
- a természeti környezet terhelésének csökkentése,
- társadalmi segítségnyújtás,
- törvényhozás és végrehajtás munkájának megkönnyítése,
- társadalmi dialógus megteremtése, fejlesztése.

A kritika megfogalmazásának célja abban keresendő, hogy Lengyelországban nem működött olyan a fejlesztési feladatokat ellátó intézményrendszer, mely a társadalom megelégedésére látta volna el feladatát. A kritikai megjegyzések az eddig fennálló szerkezet számos jellemző miatt fogalmazódtak meg; centralizáció, decentralizáció kérdése, az ágazati és horizontális célok közötti kuszaság miatt, az önkormányzatisággal együtt járó önszerveződési problémák miatt, valamint az állampolgárok által is megtapasztalt adminisztrációs és bürokratikus anomáliák miatt. (Hausner, 2007) Az intézményrendszer és annak működési problémái együttesen az állam túlsúlyát, a társadalmi önszerveződések jelentőségének leértékelődését, illetve a lakosság közintézményekbe vetett bizalmának ugrásszerű csökkenését eredményezték. Mindezt együtt a demokratikus deficit fogalommal ekvivalens. Felmerül javaslatként a „jó kormányzás" (good governance) kérdése, melynek megteremtésének lehetősét Hausner az állami közigazgatás megreformálásában, illetve annak szerep-felfogásában bekövetkező változtatásokban látja; a közigazgatásnak az állampolgárok érdekeit kell képviselnie, a társadalom szükségleteit kell szem előtt tartania, illetve az állampolgári szektorral való jó együttműködést kell megvalósítania. A célok elérése az alábbi cselekvésprogramon keresztül történhet; a végrehajtó hatalom minőségének javítása, az adminisztratív folyamatok egyszerűsödése, egyértelműsége, az állami szervek működésének átláthatóvá tétele, az e-ügyintézés terjedése, mint a közigazgatási folyamat minőségének javítása. Mindezen feladatok fejlesztésére a NFT két operatív programot fogalmazott meg; a *hatékony és együttműködő közigazgatás operatív programja, illetve az állampolgári társadalom operatív program.*

A 2007-ben életbe lépett NFT egyik feladata a különböző közigazgatási szintek együttműködésének hatékonyságának erősítése. Formailag a programozásban és a fejlesztési ösztönzésekben a cselekvés alanya a regionális önkormányzat, de megfogalmazásra került az a célkitűzés is, hogy a régió, illetve az ott található vállalkozások, NGO-k, tudományos közeg közötti együttműködés is megvalósulhasson. Ennek elérésére a vajdaságok szabad kezet kaptak a saját fejlesztési koncepcióik kidolgozására, szakítva az

eddigi „egy intergrált operatív program” gyakorlatával. A strukturális alapból érkező támogatások az egyes vajdasági ROP-k költségvetésének mintegy 50%-át biztosítják, összesen mintegy 16,5 MRD Eurot, azaz az össz uniós támogatás közel egynegyedét (24,6%-t).[146]

Ahhoz, hogy sikerüljön a gyakorlatban megvalósítani nemzeti fejlesztési tervben szereplő feladatokat, szerephez juthassanak a gazdasági-társadalmi fejlődésben az új résztvevők, összehangolhatóvá váljék az integrált gazdasági- társadalmi tervezés, a programozás folyamata mellett újragondolandó a résztvevők szerepvállalása. Mint erre a parlamenti vita során Hausner, a NFT ajánlásában pedig Danuta Hübner, egykori uniós területfejlesztésért felelős biztosa is érvelt, Lengyelország korábban nem látott forrásokhoz juthat. Ehhez azonban alapvető fontosságú a megfelelő intézményrendszer létrehozása, feladatainak és hatáskörének pontos körülhatárolása, az állami és helyi/ regionális szerepvállalás közötti helyes egyensúly megtalálása. Az ügyviteli-korporatív államszemléletet fel kellene váltania az önkormányzati-állampolgári szemléletnek (Hausner, 2007), amely a gyakorlatban három szféra; közszféra (kormányzati és önkormányzati), magánszféra, és állampolgári szféra egyidejű jelenlétét és összhangját feltételezi, mely kiegészülne az ezek közötti partneri kapcsolatokkal, valamint az így megvalósuló együttműködéssel, kölcsönhatásokkal. Mobilizálni kell a cselekvési programokban résztvevő szereplőket szem előtt tartva a partnerség elvét. Így együttműködve jöhetnek létre helyi és regionális koordinációs hálózatok profitálva a rendelkezésre álló a humántőkéből.

A Lengyelországban végzett felmérések azt mutatják, hogy ennek az együttműködésnek mobilizáló hatása lehet a korábban stagnáló kis- és közepes méretű városokban is, a helyi elit számos innovatív fejlesztéssel dinamizálhatja e településeket. Ilyenek lehetőségek például az inkubátor házak, fejlesztési ügynökségek, hitelfolyósító szövetkezetek tevékenysége, valamint a civil szervezetek, klubok létrejötte, működése. A gminák közötti együttműködés is megnövelheti a helyi szintek jelentőségét, az állampolgárok attitűdjében is a fejlesztésért, fejlődésért érzett felelősség érzet válhat meghatározóvá az ellenkezést mutató magatartás helyett.

[146] National Strategic Reference Framework 2007-2013, Ministry of Regional Development, Warsaw, 2007

13. HOSSZÚTÁVÚ FEJLESZTÉSI STRATÉGIÁK, LENGYELORSZÁG A 21. SZÁZADBAN

Az uniós tagságra törekvő Lengyelországban az 1990-es évek második felében *"Polska 2000 plus"* néven dolgozták ki az Unió és Lengyelország közötti regionális együttműködés tervét. Ebben elsősorban azokat a feladatokat, kihívásokat összegezték, melyekkel az Európai Unióhoz csatlakozni kívánó Lengyelországnak kellett szembenéznie. Egyebek mellett az ország sajátos, Kelet-Nyugat közötti közlekedési, elsősorban a tranzitforgalmat elősegítő csomóponti szerepkörének erősítésére törekedtek, melynek érdekében a közlekedési infrastruktúra fejlesztésére kívántak hangsúlyt helyezni.[147] Ugyanilyen jelentőséggel bírt a határmenti együttműködések erősítésének programja.[148] Fontos volt a mezőgazdasági termelés színvonalának növelését elősegítő program, valamint a lakosság elvándorlását megelőző munkahelyteremtő reformok, melyek felemás sikerrel zárultak.(Kołodziejski, 1997)

A Lengyel Kormányzati Stratégiai Tervező Központ által elkészített *Nemzeti Fejlesztés Stratégiai Programja a* 2015-ig elérendő szociális és gazdasági fejlődési program dokumentumait tartalmazza, s az ország hosszú távú stratégiai fejlesztésének alapjául szolgál. A program maga két részből állt, *a lengyel Területfejlesztési stratégiából* és a *Nemzeti stratégiai fejlesztési koncepcióból.* A program értelmében Lengyelországnak meg kell őriznie a területi kohézióját, meg kell határozni azokat a mechanizmusokat, melyek segítségével a legfejlettebb régiók és a fejletlenebbek közötti különbségek áthidalhatók, s meg kell határozni azokat a területeket, melyek lemaradtak és ezért állami beavatkozásra van szükségük.

Az Európai Unió 2004-es bővítésével Lengyelország geopolitikai helyzete alapjaiban változott, ami a csatlakozást követő években új stratégiát és lehetőségeket biztosított az országnak. Kiemelendő a földrajzi adottságaiból származó hatalmas előnye, amelyet az infrastruktúra, ezen belül a közlekedés, valamint szállítás terén tudna kiaknázni. Len-

---

[147] Viták kereszttüzébe került egy Gdansk és Szentpétervár között Elblag, Kaliningrád, Riga, Tallin, Helsinki között húzódó *"via Balticának"* nevezett autópálya építése, mely mintegy kiegészítené a "via Hanzaetica"autópályát, mely Berlint kötné össze Gdańskon és a tengeren áthaladva Koppenhágával és Stockholmmal, valamint Göteborgon át Osloval, s igen sokan hiányolnak egy Varsót Lvovval öszekötő autópályát is. Ennek a tranzitútvonalnak a létjogosultsága némiképp csökkent a 2000-ben átadott Malmö és Koppenhága közötti közúti híd és alagútrendszer. . (Már 1939-ben is szerepelt a tervek között a „via Hanzaetica", de akkor a náci Németország volt a terv "kiagyalója".)

[148] Konkrét példája a VASAB 2010 (Visions and Strategies Around the Baltic Sea), valamint az „Európa zöld tüdeje" program,. Mindkettő elsősorban infrasturkturális beruházásokra, valamint a turisztikai vonzerő növelésére alapozott.

gyelország vált Európa egyik központjává (csomópontjává), ugyanis nemcsak nyugat-keleti, de észak-déli közlekedési tengely is keresztülhúzódik az ország területén. Az ország a hosszú távú fejlesztési stratégiájában azt a célt tűzte ki, hogy Közép-Európa közlekedési hálózatának szívévé váljék. Ehhez számos, egyebek mellett uniós forrásból is biztosítható beruházást kell végrehajtania. [149] Az infrastrukturális beruházások közvetetten az országba érkező külföldi tőkebefektetéseket is motiválhatják, illetve más, új területeket is vonzóvá tehetnek a hagyományos nyugati nagyvárosok és a főváros mellett. A fejlesztett útvonalak körzetében elhelyezkedő hazai vállalkozások is új lehetőségekhez juthatnak.

A kedvező vállalkozói környezet megteremtésének esélye nagyban függ a rendelkezésre álló munkaerő összetételétől. Demográfiai szempontból a lengyel statisztikai hivatal 2030-ig érvényes prognózisa nem sok örömre ad okot. A külföldi munkavállalást választó lengyeleket nem számítva (hiszen ők elvileg nem kitelepülők, csak munkavállalás céljából időlegesen tartózkodnak külföldön) mintegy 2,5 milliós lakosság szám csökkenést prognosztizáltak, ami alapvetően rendezné át az egyes városok lakosságát, néhányuk esetében markáns csökkenést előidézve, melyre idejében meg kellene kezdeni a felkészülést. Külön problémát jelent a jelenlegi lengyel lakosság több mint egyharmadát magába foglaló nagyvárosi terek helyzete a maga mintegy 14 millió főnyi lakosságával. A második NFT azzal a problémával is foglalkozik.

Sajátos helyet foglal el a NFT-ben külön fejezetként szereplő Kelet-Lengyelország, hiszen Románia és Bulgária 2007-es csatlakozását megelőző időszakban itt voltak megtalálhatók az Európai Unió leggyengébb mutatókkal rendelkező régiói. [150] Ez a terület különlegesen kedvezőtlen adottságokkal rendelkezik, itt lakik az ország népességének mintegy 22%-a, az öt vajdaság területe Lengyelországnak mintegy 33%-át foglalja magába. A lélekszám tekintetében gyenge adottságokkal rendelkező terület urbanizációs

[149] Legocki, Andrzej: Miejsce Polski w integrującej się przestrzeni Europy, IN: Rola Polski w integrującej się przestrzeni Europy, Pod redakcji Markowski, Stasiak Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzenniego Zagospodarowania Kraju zeszyt 233, Warszawa, 2007 pp. 331-334

[150] Ld. erről részletesen: Guzik, Robert – Gwosdz, Krzysztof, valamint Gorzelak, Grzegorz meglátásait, illetve az EUROSTAT adatait! In: Guzik, Robert- Gwosdz, Krzysztof: Basic Characteristics of European NUTS-2 regions, In: The Future of European Regions, konferencia cd melléklete pp. 273-289, illetve: Gorzelak, Grzegorz: Rozwój-region-polityka, In: Rozwój, region, przestrzeń, szerk: Gorzelak, Grezgorz – Tucholska, Anna, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytet Warszawski, Warszawa, 2007, pp. 190-212

adottságai sem kedvezőek, a régióban nem található félmilliós lakosságszámú nagyváros, a legnagyobb település a mintegy 360 ezres Lublin, valamint a 300 ezres Białystok. A 2007-2013-as költségvetési időszakban a térség hozzávetőlegesen 2-3 millió EURO uniós támogatáshoz juthat a Strukturális Alapokból, a NFT-ben önálló fejezetet képez Kelet-Lengyelország fejlesztésének programja.

A második NFT életbelépését követően számos konferencia, tanácskozás, folyóiratcikk, szakkönyv állította vizsgálódásainak középpontjába a kérdést Európa jövőjét illetően, választ keresve arra a problémára, hogy megszüntethetők-e a területi különbségek, azaz behozható-e alapjában uniós támogatások mellett a több évtizednyi lemaradás, egyensúlyba rendezhető-e Európa nyugati és keleti fele. A csatlakozást követő időszak első reakciói, legalább is a célok megfogalmazásánál, még kellő optimizmusról tanúskodtak. Az európai integráció előrehaladtával, különösen az uniós bővítéssel a szakadék a fejlettebb régi tagállamok és a csatlakozó újak között ugyanakkor tovább mélyült, nem beszélve a bővítésből kimaradt egykori szocialista országokról. Az egyik forgatókönyv szerint ezek az államok a kontinens egy újabb perifériális övezetét fogják jelenteni, a válságból való kilábalás érdekében pedig elengedhetetlenül szükséges lenne az együttműködés, nem beszélve Oroszország sorsának alakulásáról. Fontos annak eldöntése, hogyan sikerül megtalálni a 27 tagú EU-val való együttműködés lehetőségét. (Bachtler, Gorzelak, 2007)

Az 2004-ben, illetve három évvel később csatlakozott uniós tagállamok is új kihívással voltak kénytelenek szembesülni, hiszen versenyhelyzetbe kerültek a korábbi tagállamokkal. Az előzetes várakozások szerint e versenyhelyzetnek a nagyvárosi régiók (metropolitan regions), valamint a nyugati régiók a nyertesei, ők fognak jobban beilleszkedni a globalizált világgazdaságba.[151] A keleti és nagyvárosi övezettel nem rendelkező régiók nagy valószínűséggel az ellátó funkciót fogják betölteni, valamint a viszonylag kevéssé károsodott természeti környezetet, mint rekreációs hátteret biztosítják. A területi széttagoltság kevésbé markánsan jelentkezett Nyugat-Európában a korábbi évtizedekben, az egykori szocialista országok és a fejlett Nyugat-Európa közötti szakadékon Gorzelak 2007-ben megfogalmazott véleménye szerint nagy valószínűséggel a

[151] A 2008 végén elhatalmasodó válság első áldozatai éppen ezek a területek voltak, de hiába volt itt a legnagyobb a visszaesés, a talpraállás is itt sikerült a legjobban.

kohéziós politika sem tud érdemben változtatni. (Gorzelak, 2007) Ráadásul a gyengébben fejlett nyugati régiók felzárkóztatása és az elmaradott keletiek helyzetbe hozása által keletkezett tarthatatlan állapot – ti. mindkét esetben nagy a forrásigény – további feszültségek okozója lehet. Amint azt a 2008-as válság előtt látni lehetett, a gazdasági liberalizáció tovább mélyítette a szakadékot a gazdag és szegényebb tagállamok között. A tőkebefektetések óhatatlanul megnövekednek itt, melyben teret nyer a spekulatív tőke, előtérbe kerül a nemzetközi szervezetek szerepe, s előre vetíthető a nagyvárosi környezet előretörése a régiókkal és az országokkal szemben további társadalmi egyenlőtlenségeket mélyítve, s újabb szociális és generációs gondokat okozva. Ugyanakkor mindez térbeli aszimmetriát is generált államok, régiók és nagyvárosi körzetek, valamint a visszamaradt területek között. Míg az Egyesült Államok utóbbi két és fél évtizedében a szegényebb régiók is igyekeztek nem még jobban leszakadni, s fenntartani a nem hatékony gazdaságukat, a helyi közösségekre fókuszálva. Európa gazdaságilag fejlettebb országai viszont folyamatos, zömmel a szegényebb, harmadik világbéli országokból kiinduló bevándorlási nyomásnak vannak és lesznek kitéve. Ez nagymértékben gyarapítja az olcsó és képzetlen munkaerő létszámát, ugyanakkor a fogadó ország lakossága részéről is ellenérzést válthat (és vált) ki, ami nagyfokú beavatkozást igényelhet az állam részéről.

Az Unió kibővítése tehát érzékelhetően növelte a fejlettségbeli különbségeket, amely Lengyelország esetében az alábbi következményekkel járt együtt:

- A nagyvárosi magok voltak a legjobban felkészülve az ipari gazdaságot felváltó tudásintenzív gazdaságra való áttérésre, annak a nemzetközi vérkeringésbe történő bekapcsolásába, noha a szocializmus időszakában rendelkeztek – többnyire korlátozott nemzetközi kapcsolatrendszerrel.

- A posztszocialista átalakulás ott volt eredményes, ahol a gyorsan zajlott a deindusztrializáció és a magas szintű szolgáltatói szektor kialakulása. A modern szolgáltatói szektor a legjobb feltételeket a nagyvárosi régiókban találta meg.

- Más, nem nagyvárosi ipari körzetek iparuk gyorsan összeomlása feletti aggodalmuk miatt nem tudták olyan gyorsan felfejleszteni a szolgáltató szektorukat, s ez a hezitálás e régiók késleltetett növekedését eredményezte

– Az elmaradott rurális és perifériális helyzetben lévő régiók nem váltak vonzóvá a külföldi tőkebefektetések számára, s nem mutattak megfelelő belső potenciált a gyors növekedéshez.

Az uniós csatlakozást követő első évek tapasztalataiból kiindulva, s részben a 2008-as gazdasági válság leküzdésére vonatkozó stratégiák kidolgozása végett 2009. szeptemberében új alapokra helyezték a regionális politika céljait, intézményrendszerét Lengyelországban. Nem tűnik túlzásnak az az állítás, hogy a 2009. szeptemberében társadalmi vitára bocsátott Országos Területfejlesztési Stratégia 2010-2020 alapjaiban kívánta megváltoztatni az eddigi gyakorlatot. A dokumentumban foglaltak[152] még (2010 nyara) nem léptek életbe, 2010. áprilisában az ex-ante értékelés történt meg miután 2009 őszén a vajdaságok, a városok és falvak képviselői is megvitatták annak elemeit. Az Országos Területfejlesztési Stratégia 2010-2020 újszerűsége az alábbiakban ragadható meg:

1. Szakított a régiók fejlettségbeli kiegyenlítődésének stratégiájával, ezzel mintegy (hallgatólagosan) elismerik, hogy a fejlettségbeli különbségek történelmileg és földrajzilag adottak. Ehelyett a belső adottságokra alapozva kívánnak programokat kidolgozni zömmel a helyi szereplők együttműködésével.

2. Célként fogalmazza meg a területi kohézió növelését, különös tekintettel a leszakadó, problémás térségekre

3. Tervezési folyamatok erősítése, a közpolitika regionális politikára gyakorolt befolyásának növelése

4. Növeli a döntéshozatalban, döntés-előkészítésben szereplők számát oly módon, hogy minden egyes érintett a különböző kompetenciáik alapján vesz részt. Lehetséges szereplőkként a kormányzati és vajdasági szint mellett megjelennek az egyes önkormányzatok is. A 2007-2013 közötti EU költségvetési időszak mellett már a 2014-2020-assal is számol fenntartva annak lehetőségét, hogy a jelenleg érvényben lévő programot is módosíthatják.

[152] Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020, Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/ksrr_2010_2020/strony/default.aspx

5. Az eddigi fejlesztési tervekhez képest, melyek alapvetően az Unió elvárásainak megfelelően lettek megfogalmazva, azokat középtávú fejlesztési programokként felfogva új, hosszú távú fejlesztési stratégia kidolgozására vállalkoztak. Kritikával illették az eddigi gyakorlatot, melyben az egyes szakpolitikák közötti együttműködést csak látszatra valósul meg, amennyiben elérhető uniós források érdekében történt együttműködés.

6. Az eddigi diffúz-abszorpciós helyett a polarizált-diffúz[153] rendszer alkalmazása a helyben rendelkezésre álló fizikai (pénz-) és társadalmi tőkére és a helyi tudásra alapozva.

7. Szakítva az eddigi gyakorlattal, a vajdasági szerződések helyett a „területi szerződések" intézményének megalkotása. Itt nem a kormányzat és a vajdaságok lesznek a partnerek, hanem az egyes helyi önkormányzatok közvetlen kapcsolatba kerülhetnek a kormányzattal fejlesztési programjaik egyeztetése végett.

8. Nem csak a programokat helyezik a középpontba, hanem a finanszírozás lehetőségét is. A vajdasági szerződések eredetileg egy éves időtartamra szóltak, a területi szerződések megkötésére, a programokról szóló tárgyalásra csak a finanszírozás kérdésének megoldását követően kerülhet sor. A szerződések érvényességénél a 3 éves időszak a minimális követelmény.

Az uniós csatlakozást követően Lengyelországban számos fejlesztési program készült, melyek időtartamuk és „földrajzi lefedettségüket" tekintve is eltérőek. Amennyiben egy hierarchia felállítására törekszünk, úgy – fentről lefelé, illetve hosszú távú programoktól a rövidebbek felé haladva – az alábbi csoportosítás végezhető el.

– Horizontális, hosszú távú fejlesztési program: *Polska 2030, az ország fejlesztésének prioritásai* – első változatban a Miniszterelnöki Hivatal Stratégiai Főosztálya készítette 2008. őszén

Középtávú fejlesztési programok: az egész országra érvényes *Nemzeti Fejlesztési Tervek*, ebből az egyik a 2004-2006-os, a másik a 2007-2013-as időszakot ölelte fel. Jellemzői közé sorolható, hogy míg az első, az uniós csatlakozással életbe lépő országos

[153] Valamilyen közös cél felé terelni a szerteágazó célokat a források fogadása érdekében.

fejlesztési terv volt, a 2007-ben életbe lépő az országos programok mellett már regionális operatív programokat (16 vajdasági ROP) és a Kelet-Lengyelország makrorégióra vonatkozó fejlesztési koncepciót is tartalmazott. Ez utóbbi területre vonatkozóan született meg és a minisztertanács által 2008. december 30-án került elfogadásra a „Kelet-Lengyelország

26. ábra. *A regionális politika új paradigmája*

Elemei	Régi paradigma	Új paradigma
Célok	A fejlődésben elmaradott régiók kompenzálása	A belső adottságok, kompetenciák kiaknázása a regionális, s ezen túlmenően az országos gazdasági növekedés érdekében
Területi egységek	Közigazgatási egységek	Közigazgatási és funkcionális egységek
Stratégia	Ágazati megközelítés	Integrált fejlesztési programok, inkább a (földrajzi) területre koncentrálva
Eszközök	Szubszidiaritás és társadalmi segítségnyújtás	Kedvező (innovációbarát) üzleti környezet, társadalmi tőke, hálózati kapcsolódások
Szereplők	Központi kormányzat	Minden közigazgatási egység, társadalmi és üzleti élet szereplői, a többszintű kormányzás és a „jó kormányzás”elvének megerősítése

Forrás: szerző szerkesztése az OECD Lengyelországról szóló 2007-es jelentése alapján

Az új paradigma értelmében meg kell növelni a régiók versenyképességét az endogén adottságok mind teljesebb körű kihasználása által, a regionális növekedés mértéke a nemzeti gazdasági növekedést is segítheti. A regionális politika a regionális növekedés politikájává kell, hogy váljon. Felmerülhet a kérdés, hogy mi tehet vonzóvá egy területet. Klasszikusan az alábbi összetevők; közlekedési ellátottság, munkaerő költségek alakulása, a rendelkezésre álló munkaerő létszáma és összetétele, a piaci nyitottság, az értékesítési lehetőségek, a gazdasági és társadalmi infrastruktúra fejlettsége, valamint a vállalkozások és a lakosság életére kiható közbiztonság szintje.

Ezen tényezők figyelembe vétele mellett leginkább tőkevonzó vajdaságok az alábbiak: Śląskie (Katowice), Mazowieckie (Varsó), Dolnośląskie (Wrocław), Wielkopolskie (Poznań), a legkevésbé tőkevonzó vajdaságok pedig az öt kelet-lengyelországi;

Podlaskie, Lubelskie, Świętokrzyskie, Warmińsko-Mazurskie, Podkarpackie. Az ipari termelés tekintetében legvonzóbb vajdaságok egytől-egyig az ország déli területein találhatók. Ez az ipari fejlettség történelmi adottságaival is magyarázható, valamint azzal, hogy az ipari örökség sikeresen váltott át korszerű iparágakká, jó a vasúti összeköttetés, nagy tömegben áll rendelkezésre magasan képzett munkaerő, kedvezőek a munkaerőpiaci adottságok. A déli vajdaságokon kívül csak Łódź, Toruń, Poznań emelkednek ki szigetként, mint powiatok, azaz a vajdaságnál kisebb közigazgatási egységek. Mindhárom esetében a jó közlekedési infrastruktúra jelent előnyösebb pozíciót.

A szolgáltatási szektorok tekintetében zömmel a nagyvárosi környezet dominál. Jó közlekedési infrastruktúrával, nagy tömegű magasan kvalifikált munkaerő állománnyal, s jól fejlett gazdasági infrastruktúrával rendelkeznek az alábbi városok:

- Łódź,
- Varsó,
- Katowice,
- Krakkó,
- Poznań,
- Wrocław,
- Bydgoszcz-Toruń,
- Trójmiasto (Gdansk- Gdynia – Sopot),
- Rzeszów,
- Bielsko-Biała.

Közülük Bielsko-Biała és Katowice mint „Szileziai Konurbáció” szerepel a támogatandó nagyvárosok csoportjában, Varsó mint nagyvárosi régió fejlesztendő, Rzeszów pedig a Kelet-Lengyelország fejlesztésére vonatkozó program elemeként részesül a fejlesztésre szánt forrásokból. A többi itt felsorolt nagyváros együtt alkotja a támogatandó nagyvárosok csoportját.

A *fejlett technológiai központok* esetében szintén a nagyvárosi övezet dominál, hiszen itt áll rendelkezésre kellő szinten képzett munkaerő nagyobb tömegben. A fejlett technológiával rendelkező központok speciálisan képzett munkaerőt igényelnek. A nagyvárosok kellő életminőséget tudnak biztosítani az itt élő munkaerő számára, adottságaik ösztönzően tudnak hatni az itt dolgozók számára.

Az Országos Területfejlesztési Stratégia 2010-2020, mint már esett róla szó, elkülönítve kezeli Varsó, mint nagyvárosi régió fejlesztését. Emellett a nagyvárosokra, megyei jogú

városokra, egyéb powiat székhelyként funkcionáló városokra, valamint a falusi környezetre külön-külön fejlesztési programok készülnek.

A támogatandó projektek kiválasztásánál nyújthat segítséget a – tervek szerint a vajdasági szerződéseket felváltó – *területi szerződés* intézménye. Ez, mint már korábban esett róla szó, a területfejlesztésben érdekelt szereplőket próbálja összefogni, azaz nem csak a vajdaságok, de az egyes önkormányzatok, gminák, powiatok, lényegében minden érdekelt részt vehet a szerződés megalkotásában.[154] A kiválasztásnál tehát nagymértékben meghatározó a finanszírozhatóság kérdése, azaz a szektorális és horizontális politikák megfelelő allokációja mellett legalább olyan fontos szerepet játszik a forráshoz való jutás esélye. A támogatás több módja létezik; egyfelől az uniós Strukturális Alapokból érkezhet forrás, ennek összege nagyjából kalkulálható a NFT költségvetési fejezetéből. További forrásként vonhatók be az egyes önkormányzatok költségvetéséből e célra szánt összegek, az egyes ágazati célok a megfelelő szakminisztériumoktól is számíthatnak forrásokra, valamint egyéb, nem uniós pénzeszközök is rendelkezésre állnak. A Norvég Alapból 2004 és 2009 között például 533,51 millió EURO támogatás érkezett[155], de a Svájci Alapból további 489 millió CHF támogatásra lehet számítani, mely összeg 40%-a elsődlegesen a legrosszabb mutatókkal rendelkező öt vajdaság támogatására szolgál. [156] Az összegek javarészt környezetvédelemre, infrastrukturális fejlesztésre, kis- és középvállalkozások támogatására, valamint a társadalmi fejlődés olyan fejezeteire fordíthatók, mint pl. egészségügyi intézmények modernizálása, nemzetközi ösztöndíjprogramok finanszírozása, közös kutatási projektek kidolgozása. A területi szerződések felépítése és megkötésének menete sokban hasonlít a vajdasági szerződésékre, de az időtartamuk minimálisan 3 év, a kiválasztásnál pedig elsődlegesen a finanszírozhatóság kritériumának kell megfelelniük.

---

[154] A területi szerződés a vajdasági szerződés továbbfejlesztett változata. Mint már korábban esett róla szó, a vajdasági szerződéseket megreformálni kívánók, elsősorban az állam részéről, a több vajdaságot összevontan kezelő szerződéseket preferálták. Ez némi centralizációs törekvést is magában foglal. A területi szerződések itt ismertetett modellje inkább ezzel ellentétes módon, a többszintű kormányzás, a partnerség elvét figyelembe véve kíván a fejlesztéspolitika eszköze lenni. Azt helyesen látták meg a fejlesztési program készítői, hogy a vajdasági szerződések egyik gyenge láncszeme éppen a finanszírozhatóság volt, itt pedig a megvalósíthatóságot célzó vizsgálatának, s lényegében a támogatás nyújtásáról szóló döntésnek középpontjában ez a probléma áll.

[155] Ami egyéb kedvezményekkel együtt – technikai, adminisztrációs költségekre további forrás volt bevonható – végül ténylegesen 559 millió EURO lett. http://www.eog.gov.pl/

[156] http://www.programszwajcarski.gov.pl/

14. ÖSSZEGZÉS

A doktori disszertáció új eredményei az alábbiakban összegezhetők:

1. A disszertáció bizonyítja az evolucionista szemlélet helytállóságát, az útfüggőség relevanciáját, amely a dolgozatban elemzett adatok és táblázatok, térképek és magyarázatok segítségével a lengyel térfejlődés, illetve a poszt-szocialista átmenet esetében is igazolható.

2. Az értekezés bemutatja és elemzi a lengyel területi fejlődés történetileg kialakult törésvonalrendszereit, valamint a területi különbségek kezelésére hivatott regionális fejlesztéspolitika változásait. A korábbi fejezetekben felsorolt fejlesztési programok ugyan eredendően a területi kiegyenlítődésre koncentráltak, vagy legalább is ez a cél is megfogalmazódott, nem váltották be a hozzájuk fűzött reményt. A történelmileg kifejlődött területi törésvonalak mellett a piacgazdaság újabbakat hozott létre. Kialakult egy település szintű törésvonal is, azaz a történelmileg adott Polska A és B mellett megjelent a „Polska C" kategória is, azaz a korábbi fejlettebbnek vélt területen belül is formálódóban van egy nagyváros és környezete közötti törésvonal. Ezzel egy háromosztatú törésvonal rendszer jött létre.

3. A disszertáció – primer források és lengyel nyelvű szakirodalom alapján – Magyarországon először tett kísérletet a lengyel regionális politikai reform eredményeinek és kudarcainak átfogó értékelésére. Az 1998-ban elfogadott, következő év januárjában életbe lépett új, háromszintű közigazgatási rendszer felemás eredményt hozott. A 49 vajdaságot 1999-ben felváltó 16 új határokkal kialakított vajdaság döntési kompetenciáik szűkre szabott jellegéből adódóan nem tudta kielégítően betölteni szerepét. Még az ezredfordulót megelőzően jöttek létre, szavukat először csak a 2007-ben életbe lépő Regionális Operatív Programok 2004-ben kezdődő előkészítésénél, illetve azt megelőzően (2001-től) a vajdasági szerződés készítése során tudták hallatni. Felmerül a kérdés, hogy ezek a vajdaságok megfelelnek-e a regionalizmus kritériumainak, különösen annak a ténynek birtokában, hogy az alulról jövő kezdeményezések helyett inkább az állami szerepvállalás, a felülről kényszerített regionalizáció volt megha-

tározó. Ez legmarkánsabban a kialakítandó vajdaságok száma körüli vitában jelent meg, ahol észérvek és gazdasági szükségszerűség helyett pillanatnyi politikai érdekek és rövidtávú politikai játszmák, az elnöki megosztó szerep érvényesült. Különösen annak ismeretében érdekes a probléma, hogy Lengyelországban éppen az ország közel másfél évszázadig tartó államnélküliségének, megosztottságának következtében a történelmi régiók rendelkeznek meghatározó szereppel. A lengyel állam történeti fejlődésének következtében a regionalizmus nagyobb hagyományra tekint vissza, a szocializmus öröksége ugyanakkor a regionalizáció folyamatának kedvez.

4. A disszertáció bizonyítja, hogy önmagukban az önkormányzati régiók is korlátozott mozgástérrel rendelkeznek saját forrás hiányában egy nem decentralizált hagyományokra épülő államszervezetben. Az ezredforduló területfejlesztési politikája már a vajdaságok kezdeményező szerepén alapult, de megfelelő önálló költségvetés hiányában nem sok sikerrel kecsegtetett. A tervszerződés intézménye, annak felemás sikere hasonló következtetések levonására ösztönöz minket. Az állam máig fennálló dominanciája kevés játékteret biztosít a vajdaságoknak a gyakorlatban, s noha eredetileg a cél a két partner egy szintre emelése volt, a mai napig nem egyenrangúak a régiók és a központi kormányzat.

5. Az értekezés magyarázatot keres arra, hogy a fejlesztéspolitikával kapcsolatos lengyel álláspont az Európai Unióval szemben miért ambivalens és kritikusabb több más régióbeli tagállamhoz képest. A csatlakozást megelőzően, 2003-ben a lengyelek alig 20%-a volt Unió párti, ez az arány a kezdeti sikerekből adódóan 2005-re 60% fölé emelkedett[157]- nem kis mértékben a meglóduló exportnak, a gazdasági növekedésnek, valamint a munkanélküliek arányának csökkenésének következtében. Ugyanakkor – az első évek tapasztalataiból kiindulva – erősödött az az álláspont, mely szerint az uniós elvárásokat nem szerencsés a hazaiak elé helyezni, s hiba volt az uniós intézményeket tényleges hatáskör, vagy kialakult hagyományok hiányában kritika nélkül átvenni.

[157] http://www.fn.hu/hetilap/20050426/keseredes_kezdet/ MTA VKI adatai A leglelkesebbek 2004-2005-ben a litvánok voltak a 60% feletti támogatásukkal, a lengyelek mellett a lettek voltak még hasonlóan szkeptikusak a maguk 40% alatti támogatásukkal.

6. A dolgozat bemutatja, hogy Lengyelországban az Európai Unió kohéziós politikai alapelveinek direkt átvételét a csatlakozást követő években igyekeztek kiegészíteni a testreszabott, a hazai viszonyokat jobban leképező, a megoldást adekvát módon megtalálni kívánó nemzeti fejlesztési programokkal. Mindezt úgy teszik, hogy mindeközben az Európai Unió által nyújtott forrásokhoz való hozzáférés is megmarad. A történelmileg kialakult törésvonalakkal szabdalt elmaradott térségek helyzetbe hozására számos program került kidolgozásra, beleértve a második NFT részét képező Kelet-Lengyelország fejlesztését szolgáló operatív program, valamint a 2020-ig tartó, ugyancsak e régió kiemelt támogatását szolgáló stratégia. Ezek megvalósulásának folyamata, s az eredmények nyomon követhetők a Területfejlesztési Minisztérium honlapján. Azok az adatsorok, amelyek az uniós projektek megvalósulásának „nyomonkövetését" jelzik, azt mutatják, hogy még nem múlt el a leszakadás veszélye.

Az Európai Unió támogatottsága a 2005-2007 közötti Jarosław Kaczynski által vezetett koalíciós kormány alatt volt a legkisebb, az őt váltó Donald Tusk kormánya már kevésbé volt EU szkeptikus. A 2008-ban elmélyülő gazdasági válság ugyanakkor a nemzetállami szerepvállalás fontosságára hívta fel a figyelmet. Külső segítség várása helyett (mellett) a nemzeti stratégia került előtérbe, s ekkor fogalmazódott meg az az álláspont, mely szerint bár egyes térségek helyzetbe hozására mutatkozik ugyan esély, de a területi kiegyenlítődés, a teljes felzárkózás csak elméleti síkon, mint meglehetősen távoli cél értelmezhető. A területi különbségek a rendszerváltást követő húsz év, valamint az uniós csatlakozás óta eltelt hat évben nem csökkentek, a törésvonalak mind a mai napig megfigyelhetők. A jól kidolgozott nemzeti fejlesztési programok talán éppen azáltal segíthetnek a leszakadóban lévő területek felzárkóztatásában, hogy egyfelől tudomásul veszik, hogy a területi egyenlőtlenségek a fejlődés természetes velejárói, ugyanakkor kifejezetten a helyi sajátosságokkal számoló javaslatokat dolgoznak ki. Az elkövetkező években talán választ kaphatunk ennek a folyamatnak az eredményességére vonatkozóan, bár a lengyel tudósok (Gorzelak, Eberhardt, Szczerski, Hausner), legyenek bármelyik politikai párt, vagy kormány szimpatizánsai, meglehetősen szkeptikusak a jövőt illetően.

FELHASZNÁLT IRODALOM

A lengyel nyelvű irodalomnál a cikkek, tanulmányok címei magyar fordításban mellékelve.

A.Gergely András (1998): Közelítések a régióproblémához, In: *Comitatus*, 1998/ 3 pp. 12 - 19

Agg Zoltán (2002)**:** Megyei helyett regionális választási rendszer Magyarországon? *Comitatus*, 2002/11-12 pp. 28 - 42

Ágh Attila (2004): EU csatlakozás és intézményi reformkényszer, In: *Politikatudományi Szemle* 2004/1-2, pp. 67-97

Analiza i synteza badania kwestionariuszowego skierowanego do Urzedów Marszałkowskich (Kiadó: Miniszterelnöki Hivatal, Lengyel Köztársaság) (A vajdasági marsalli hivatalok számára összeállított kérdőívek összesített eredménye – a vajdasági szerződésekről)

Andrzejewski, Roman(1997)**:** Ekologia i rozwój**,** In: Polska Przestrzen a wyzwania XXI wieku, pod. red. Kolodziejski, Biuletyn No. 176. Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa, (Ökológia és fejlődés)

Appadurai, Arjun(2008)**:** Különválások és különbségek a globális kulturális gazdaságban, In: Niedermüller Péter (szerk.): Sokféle modernitás, A modernizáció stratégiái és modelljei a globális világban, Pp. 238-262 L'Harmattan, Budapest

Ash, Timothy Garton (1990)**:** The Magic Lantern: The Revolution of 1989 Witnessed in Warsaw, Budapest, Berlin, and Prague, Random House

Assumptions to the National Development of Poland www.funduszestrulturalne.pl

Az egyes vajdaságok vajdasági szerződései – fellelhetési helyük: az egyes vajdaságok honlapjainak mellékletei

Bache, Ian (2008)**:** Europeanization and multilevel governance: Cohesion policy in the European Union and Britain, Rownan & Littlefield Publisher Inc, London

Balázs István (1993)**:** Gondolatok a regionalizációról, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 1993 (Közigazgatási Füzetek 10. szám)

Balogh Zoltán (2003)**:** Új Regionalizmus, avagy a régiók integrációt előmozdító szerepe az Európai Unióban In: *Comitatus*, 2003/5, pp. 79-80

Barlow, Max – Lengyel,.Imre – Welch, Richard (szerk.) (1998)**:** Local Development and Public Administration in Transition, József Attila University, Szeged

Benedek József (2000)**:** A társadalom térbelisége és térszervezése, Risoprint, Kolozsvár

Berey Katalin (1996)**:** Regionális tervezés – regionális politika, Műegyetem Kiadó, Budapest

Bialasiewicz, Luiza (1999)**:** Reordering Europe's Eastern Frontier: Galician Identities and Political Cartographies on the Polish-Ukrainian Border, manuscript

Blaas, W (1995)**:** Regionalisation Processes in EU Europe, Federal Ministry of Science and Research, Vienna

Bojtár, Endre (2008)**:** „Hazát és népet álmodánk…", Typotex, Budapest

Borowska, Iwona(2008)**:** Polska Polsce nierówna,
In: http://wiadomosci.polska.pl/specdlapolski/article,,id,331312.htm, (Lengyelország nem egyenlő)

Brakoniecki, Kazimierz (2003)**:** Világtan, IN: *Magyar Lettre Internationale*, www.c3.hu/scripta/lettre/web/index.htm

Churski P.(2007)**:** Kontrakt wojewódzki jako instrument polityki regionalnej - doświadczenia województwa kujawsko-pomorskiego. W: (red.) P.Brezdeń, S. Grykień. Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych. t. IX. Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego. Uniwersytet Wrocławski. s. 35-47. (A vajdasági szerződés mint a regionális politika eszköze, tapasztalatok a kujawsko-pomorskie vajdaságban)

Churski P., Stryjakiewicz T. (2006)**:** New experiences of Polish regional policy in the first years of membership in the European Union. IN: *Quaestiones Geographicea no. 25. Series B. Human Geography and Spatial Management.* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Wydawnictwo Naukowe UAM. Poznań. s. 17-28.

CIA World Fact Book, http://www.cia.gov/library/publications/the -world-factbook/geos/pl.html

Czechowsak-Derkacz, Beata (2005)**:** Filozowoie się zdazrają**:** In: *Sprawy i Nauki, Biuletyn Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego*, 2005/4 (A filozófusok elfordulnak)

Czerny, Andrzej (et al) (2006): Poland in the Geographical Centre of Europe, Political, Social and Economic Consequences, Nova Science Brothers, Inc, New York

Davies, Norman (1992)**:** Boże igrzysko, Historia Polski, Wydawnictwo Znak, Kraków (Lengyelország története)

Dolnicki, Bohdan (1996): Koncepcja województwa samorzadego, in: *Samorzad Terytorialny*, 1999/6 pp. 15-22 (A vajdasági önkormányzat koncepciója)

Dybel, Paweł: The Roots of Polish National Identity, http://info-poland.buffalo.edu/classroom/roots.html

Eberhardt, Piotr (2004)**:** Polska I jej granice – z historii polskiej geografii politycznej, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin (Lengyelország és határai – a lengyel politikai földrajz történetéből)

Eberhardt, Piotr (2007)**:** Polska w 2050 roku, In: Rola polskiej przestrzeni w integrującej się Europie, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa, 2007 pp. 238-249 (Lengyelország 2050-ben – a lengyel tér szerepe az európai integrációban)

Éger György (2000): Regionalizmus, határok és kisebbségek Kelet-Közép-Európában Osiris Budapest

Enyedi György(2005): Milyen régió kell nekünk? In: *Területi Statisztika*, 2005/4. szám pp. 307-308

Enyedi György(1996): Regionális folyamatok Magyarországon, Budapest

EUROSTAT Statistical Yearbook, 2004 , http://epp.Eurostat.ec.Europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-CD-04-001

Faragó László(2005): A jövőalkotás társadalomtechnikája, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs

Faragó László (2003)**:** A tér-kép egy olvasata és a területi tervezés, IN: *Tér és Társadalom*, 2003/1. sz. pp. 19-40.

Faragó László (2004): A regionalizmus hajtóerői Magyarországon In: *Tér és Társadalom* 2004/3 pp. 1-23

Faragó László (1994): Adalékok a területfejlesztéssel és területi tervezéssel kapcsolatos uniós fogalmak vitájához, In: *Tér és társadalom*, 1994/3-4 pp. 23-39

Fiedorowicz, Kazimierz (2005): The Causes of Regional Growth Diversity in Poland (RSA International Conference Aalborg, előadás anyaga) 2005

Flügel, A (1992): Der Ort der Regionalgeschichte in der neuzeitlichen Geschichte. In: S. Brakensiek – A. Flügel – W. Freitag – R. v. Friedburg: Kultur und Staat in der Provinz. Perspektiven und Erträge der Regionalgeschichte. Bielefeld, 1992, 1–28.

Forman Balázs (2004): A visegrádi országok Nemzeti Fejlesztési Tervei, In: *Falu Város Régió* 2004/5

Frentzel – Zagórska (1993)**:** The Road to a Democratic Political System in Post-communist Eastern Europe, In: From a one-party state to democracy: Transition in Eastern Europe, ed. Frentzel – Zagórska, Poznan Studies int he Philosophy of the Sciences and the Humanities, No. 32, Rodopi BV, Amsterdam, 1993

Fundusze strukturalne – co dalej? – spotkanie PKPP Lewiatan 2006. 06.28. (SA-k hogyan tovább, konzultáció a kormány és a munkaadók szövetsége között)

Gál Zoltán (szerk.)(2001): Role of the Regions in the Enlarging European Union, Centre for Regional Studies, of Hungarian Academy of Sciences, Pécs

Garlicki, Andrzej(1996): Drugiej Rzeczpospolitej początki, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław (A II. köztársaság kezdetei)

Gerő András (2004): Képzelt történelem. Fejezetek a magyar szimbolikus politika XIX-XX. századi történetéből. Budapest, ELTE-PolgArt

Gesicka, Grazyna: Narodowe Strategiczne Ramy Odnesienia – koncepcja wdrazania funduszy strukturalnych w latach 2007-2013 (Rola sektrora bankowego), http://www.funduszestrukturalne.gov.pl (A bankszektor szerepe a Strukturális Alapoknál)

Gilowska, Zyta (1995): Decentralizacja polskiego systemu budzetowego, In: *Transformacja Gospodarki* Nr. 57 Gdansk-Lublin, 1995 pp. 5-11 (A lengyel költségvetés decentralizációja)

Gorzelak, Grzegorz (1998): Regional and Local Potentional for Transformation of Poland, EUROREG, Warszawa

Gorzelak, Grzegorz – Jałowiecki, Bohdan (2002):: Unity or Division of the Continent? *Regional Studies*, Vol. 36. 4. 2002, pp. 409-419

Gorzelak, G. (2004): Polska polityka regionalna – cele, uwarunkowania, instytucje, instrumenty, w. Grosse T.G. ed: Polsak wobec nowej polityki spójnosci Unii Europejskiej, Warszawa (A lengyel regionális politika – célok, körülmények, intézmények és eszközök)

Gorzelak G, Bachtler J and Kasprzyk M (2004) Wspolpraca transgraniczna Unii Europejskiej: Doswiadczenia Polski i Niemiec (Cross-border Co-operation of the European Union: Experiences of Germany and Poland), Wyd. Naukowe "Scholar", Warsaw. (A határmenti együttműködés tapasztalatai – Lengyelország és Németország)

Gorzelak, Grzegorz (2007)**:** Rozwój, region, polityka, In: Rozwój, region, przestrzeń, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa (Fejlődés, régió, politika)

Grosse, Tomasz Grzegorz (2005**):** Ocena projektu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-13 In: Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinis Nr. 31, 2005. Varsó (A 2007-2013-as NFT értékelése)

Grosse, Tomasz Grzegorz (2006)**:** The Turning Points in the Political and Administrative System; The Case of the EU and Poland

Grúber Károly (2002): Európai identitások: régió, nemzet, integráció, Pro Minoritate Könyvek, Osiris-BIP, Budapest

Grudzinski, Włodzimierz: Rola sektora bankowego w systemie absorpcji funduszy strukturalnych UE w latach 2007-2013 (A bankszektor szerepe a Strukturális Alapok fogadásában) http://www.funduszestrukturalne.gov.pl/Wiadomosci/Fundusze+na+lata+2007-2013/rolabankow20072013.htm

Győri Róbert(1999)**:** Térszerkezeti változások a polgárosodó Kisalföldön, In: *Tér és Társadalom*, 1999/4. pp. 77-106

Győri Róbert (2006): A történeti régió fogalma, In:*Comitatus* 2006/5 pp. 6-14

Hajdú Zoltán (2001)**:** Magyarország közigazgatási földrajza, Campus-Dialóg, Budapest-Pécs

Hajdú Zoltán (2004): A közigazgatási régió történeti, funkcionális összefüggései és alakváltozásai Magyarországon. In: *Magyar Tudomány*, 2004. 9. pp. 942–951

Haslinger, Peter: Régió és regionalitás Délkelet-Európában. A történetírás aktualitásai, http://www.hhrf.org/prominoritate/1999/99tel001.htm

Hausner, Jezy: Narodowy Plan Rozwoju (2007-2013) jako narzędzie społecznej zmiany In: Rozwój, region, przestrzień, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW, Warszawa, 2007 pp. 309-319 (A 2007-2013-as NFT mint a társadalmi változás eszköze)

Hoover, Edgar M., **Giarratani, Frank** (1999)**:** An Introduction to Regional Economics, www.rri.wvu.edu/WebBook/giarratani/main.htm (web book)

Horváth Gyula (1998): Európai regionális politika, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs

Horváth Gyula (2005): Magyarország térszerkezete és a régió intézménye In: *Területi Statisztika*, 2005/4 pp. 310-323

Horváth M. **Tamás** (2001): A regionális önkormányzatok bevezetésének perspektívája feladattelepítési és pénzügyi-gazdasági nézőpontból, in: (Szerk: Szigeti E.) Régió, közigazgatás, önkormányzat, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest

Illés Iván (2001)**:** Közép- és Délkelet- Európa az ezredfordulón, Átalakulás, integrációk, régiók, Dialóg Campus, Budapest-Pécs

Illés Iván (2003)**:** Regionális gazdaságtan és politika, Zsigmond Király Főiskola, Budapest

Illés Iván (1996): Társadalmi szolgáltatások, In: Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza, szerk: Perczel György, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest

Ipsen, D (1993).: Regionale Identität. Überlegungen zum politischen Charakter einer psychosozialen Raumkategorie. In: Raumforschung und Raumordnung 51,pp 9–18.

Józsa Zoltán (2005)**:** A lengyel regionális reform, In: In: Pálné Kovács I. szerk. Regionális reformok Európában., Budapest: Belügyminisztérium IDEA Program, pp. 199-230.

Kiss Gy. **Csaba** (2004)**:** Nemzetté válás és regionalizmus Közép-Európában, In: *Szín*, Budapest

Kolbuszewski, Jacek(1996): Kresy, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław

Kołodziejski, Jerzy (1997): Strategia równoważenia rozwoju podstawą koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju „Polska 2000 plus" In: Polska przestrzeń a wyzwania XXI wieku, szerk: Kołodziejski, Jerzy, PAN Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Buletyn Zeszyt 176, Warszawa, pp. 9-125 (A területi politika mint a területi kiegyenlítődés eszköze, Polska 200 plus program)

Komornicki, Tomasz (2007)**:** Międzynarodowe relacja Polski w ujęciu regionalnym, In: Rozwój, region, przestrzeń, szerk: G. Gorzelak, A. Tucholska, pp. 289-306 (Lengyelország régiói a nemzetközi relációban)

Konsultacje w Komisji Wspólnej Rzadu i Samorzadu Terytorialnego 2006. 08.24. Kontrakty wojewódzkie, rozmowa z Mirosławem Sawickim, In: *BIULETYN ZPORR*, 2007/1, PP. 6-9 (Vajdasági szerződésekről – interjú Mirosław Sawickivel)

Koter, Marek – Kulesza, Mariusz (2003): Lengyelország határai kialakulásának földrajzi és történelmi okai In: Nemzeti és regionális identitás Közép-Európában. Szerk.: Ábrahám Barna – Gereben Ferenc – Stekovics Rita. PPKE BTK. Piliscsaba

Kovács Tibor (1999): Polémia a magyarországi régiókról In: *Területi Statisztika*, 1999/2 Budapest

Kovács Tibor (2003): Regionalizáció és regionalizmus két átalakuló posztszocialista ország, Magyarország és az egykori NDK példáján (doktori értekezés), Debreceni Egyetem, Debrecen

Lengyel Imre – Rechnitzer János (2005)**:** Regionális gazdaságtan, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs

Lengyel Imre (2003)**:** Verseny és területi fejlődés, JATEPress, Szeged

Liberadzki, Bogusław: Narodowy Plan Rozwoju, (NFT) (2004**)** In: *Region* Nr. 1,

Lodkowska-Skoneczna, G.(2001)**:** Identyfikacja podkomitetów oraz organów doradczych Rady Ministrów do spraw polityki i rozwoju regionalnego do roku 2001, PARR, Warszawa, 2001 (A regionális politika és területfejlesztás tanácsadó testületeinek meghatározása)

Lorek, Andreas: Poland's role in the development of an 'Eastern dimension' of the European Union, thesis
http://books.google.hu/books?id=lsmgmbbKD9MC&pg=PA23&lpg=PA23&dq=giedroyc+doctrine&source=bl&ots=D5D8UsXMEM&sig=_2lDob2iupF6Kp0WjS-GP0TumS0&hl=hu&ei=XcUTSvP_IJePsAbY4syCDg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=5#PPP1,M1)

Makó Csaba – Illésy Miklós (2008): Gazdasági modernizáció Magyarországon: félúton az „útfüggőség" és az „új fejlődési pálya" teremtődése között In: Makó Csaba-Moerel Hans-Illéssy Miklós-Csizmadai Péter (szerk.): Új fejlődési utak lehetőségei a tanuló gazdaságban, (A biztonság és a rugalmasság változó tartalma). COMPETITIO Könyvek 6., Debreceni Egyetem - Közgazdaságtudományi Kar, Debrecen

Marszałkowska, Maria: Problemy polityki regionalnej Polski, In: Konkurencyjność regionów w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej, międzynarodowa analiza porównawcza, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołsjs Kopernika, Toruń pp. 210-224 (A regionális politika problémái)

Molnár Beáta (2006)**:** Területi tervezés Magyarországon, In: *EU Working Papers* 4/2006, Budapest, pp. 15-22

Morawski, Jarosław (2009)**:** Rozwój regionalny w Polsce, Raport 2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa (Lengyelország területfejlesztése – beszámoló)

Nagy Imre (2001)**:** Szép új világ: a „létező regionalizmus" felé (anomáliák, összefüggések, ellenjavallatok), *Comitatus*, 2001/6 pp. 58-96

Nagy Róbert: Közép-Európa történeti régiói, http://www.ahet.ro

Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 (Lengyelország NFT 2004-6)

National Strategic Reference Framework 2007-2013, Warsaw, 2007

National Strategy's Reference Framework 2007-13, (NSRK) Ministry of Regional Development, Warsaw, 2006 February

Nemes Nagy József (1997)**:** Régiók, regionalizmus, *Educatio* 3. sz.

Opałło, M (1998)**:** Zmiany preferencji przestrzennych w procresjach rozwojowych, Biuletyn KPZK PAN, Warszawa, 1998 pp. 117-132 (A területfejlesztési preferenciák változásai)

Orlowski-Zienkowski (1998)**:** The estimate of the level of development and internal economic differences in the 16 new voivodships In: *Research Bulletin ed:Zolkiewski*, Warsaw, 1998/4

Ön-Kor-Kép, www.onkorkep.hu/eu/1-3.htm

Paasi, A (2002)**:** Place and Region: Regional Worlds and Words, In: *Progress in Human Geography 21*, pp. 802-811

Palánkai Tibor (2005): Európai egység – integráció elmélet (Új integráció gazdaságtanának szükségessége) Akadémiaia székfoglaló
http://www.mta.hu/fileadmin/szekfoglalok/000577.pdf

Pálné Kovács Ilona (2008)**:** Helyi kormányzás Magyarországon, Dialog Campus, Budapest-Pécs

Pálné Kovács Ilona(2001)**:** Regionális politika és közigazgatás, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs

Panorama, Inforegio, 33/ 2010,

http://ec.Europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag33/mag33_en.pdf

Patrzalek, Leszek (2005): Finanse samorzadu wojewodstwa w systemie finansów publicznych w Polsce, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa (A vajdasági önkormányzatok a közpénzek finanszírozásának tükrében)

Piskozub, Andrzej (1987): Dziedzictwo polskiej przestrzeni, Wrocław (A lengyel tér)

Poland – Directions in Regional Policy (Background Studies), Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region, World Bank, 2004 június 18.

Probáld Ferenc – Szabó Pál (2005): Európa térszerkezetének modelljei, In: Dövényi Zoltán – Schweitzer Ferenc (szerk.): A földrajzi dimenzió, MTA Földrajztudományi Kutatóintézet, Budapest, pp. 159-170

Rák Viktória(2002): Regionalizmus az Európai Unióban, In: Szentes D. (szerk.): Új generáció a közigazgatásban, Tempus Közalapítván, Budapest

Rechnitzer János (1988)**:** A helyi önkormányzatok felkészülése az Európai Unió regionális politikájának fogadására, In: EU integráció, önkormányzatok I. Önkormányzati Szövetségek Tanácsa, Budapest pp. 180-196

Regiony Polski, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, 2007 (Lengyelország régiói, statisztikai adatok)

Regulski, Jerzy (1999): Building Democracy in Poland, The Stae Reform of 1998, Open Society Institute, Budapest, 1999

Sagan, Iwona (2007)**:** Regional Transformation in Postsocialist Poland, In: Pécsi Politikai Tanulmányok IV. PTE Pécs, pp. 75-87

Schöpflin, George (1993): Politics in Eastern Europe, 1945-1992. London: Blackwell Publishers

Schmidt Andrea (2005): A tervszerződések mint a helyi és az országos tervezési folyamat elemei – a lengyel minta, In :SZTE Európai kihívások III., Szeged, 2005

Schmidt Andrea (2006)**:** Counties or Regions? Some Remarks to the Question of Regional Development in Hungary and Poland. In: Pécsi Politikai Tanulmányok III. PTE Pécs, pp. 253-267

Schmidt, Klaus-Dieter (1999)**:** The German Polish Border Belt: Bridge or Barrier on the Route to New Europe? In: The Changing Map of Europe, the Trajectory Berlin-Poznań-Warsaw, ed: Domański, Ryszard, Friedrich Ebert Stiftung, Oficyna Wydawnicza „Rewasz", Warsaw, pp. 21-35

Roger Scruton (2005)**:** A nemzetek szükségességéről. Két tanulmány, Helikon Kiadó, Budapest

Smith, Adrian (2004)**:** Regions, Spaces of Economic Practice and Diverse Economies in the 'New Europe' In: *European Urban and Regional Studies*, 2004/11 PP. 9-25

Solska, Joanna: Emigracja nie wraca, In: Tygodnik Polityka Nr 21 (2706) 2009r. s.44-46 (Az emigráció nem tér vissza)

Soós Edit (1999): Integráció és regionalizmus, Bába és Társai Kiadó, Szeged

Stavasz, Danuta(2004)**:** Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódskiego, Łódz, pp.16-29 (Gazdasági-szervezeti alapok a területfejlesztésben – elmélet és gyakorlat)

Süli-Zakar István (1999)**:** A régiók Európában és Magyarországon, IN: *Debreceni Szemle* 3. Debrecen, pp. 1-16

Szabó Pál (2005): Régió: „meghatározott területi egység", In: Régiók távolról és közelről, ELTE Regionális Földrajzi Tanszék – MTA ELTE Regionális Tudományok Kutatócsoport, Budapest

Szczerski, Krzysztof (2001): Zdecentralizowana Unia Europejska – wnioski dla Polski, In: Do jakiej Unii zmierzamy? Uniwersytet Jagiellonski, Kraków, pp. 167-180 (Decentralizáció az EU-ban, következmények Lengyelország számára)

Szczerski, Krzsysztof (2004): The EU multi level governance in post Communist conditions – institutional challenges, unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/.../unpan018546.pdf

Szilágyi István: Regionalizmus, globalizáció, szubszidiaritás http://www.adata.hu/_Kozossegi_Adattar/DOKUMENT.nsf/nyomtat/AC8B4C6EB107125BC1256CCA00376330?OpenDocument

Szolcsányi Bálint: Változatok egy témára – Hoffmann, Moravcsik és a többszintű kormányzás az európai integrációról, http://elib.kkf.hu/ewp_07/2007_2_01.pdf

Szopciński, Andrzej: Tożsamość narodowa w perspektywie kulturalistycznej, www. wtk.poznan.pl/Orw/Archiwum/20001019/Szopcinski.html (A nemzeti azonosságtudat kulturális értelmezésben)

Tóth József: Kell nekünk régió? http://www.mindentudas.hu

Trón Zsuzsa (2009)**:** Az Európai Unió regionális politikájának céljai és eredménye, Debreceni Egyetem, Közgazdaságtudományi Kar, Doktori értekezés tézisei

Walter Tibor(2001)**:** A területi közigazgatás regionalizációja, *Comitatus*, 2001/3 pp. 22-31

Wąsowski, Krzysztof: The EU regional policy implemented in Poland in 2004-2006 and the potential role of the banking sector in its implementation, Bank Narodowy Polski 2005 http://www.bnp.pl/en/publikacje/inne/bank_i_kredyt/2004_11_12/wasowski.html

Wiener György (2005)**:** A regionális államfejlődés nyugat-európai modelljei In: Mező I. – Wiener Gy. (szerk.) Regionalizmus és önkormányzatiság, Gondolat, - Debreceni Egyetem, Debrecen

Wisniewski, Anna (2005): Regionális felzárkóztatás vagy versenyképesség – a 2007-13-as lengyel NFT tervezet tanulságai (Vélemények- Kommentárok – Információk Nr. 99, MTA VKI, 2005 február)

http:// www.cor.Europa.eu

http://epp.Eurostat.ec.Europa.eu/portal/page/portal/Eurostat/home/

http://Europa.eu/institutions/consultative/cor/index_hu.html .

http://gus.pl (Lengyelország Statisztikai Hivatala)

http://isap.sejm.gov.pl (Lengyel Közlöny)

http://orka.sejm.gov.pl (Szejm tárgyalásainak anyaga)

http://paiz.gov.pl (Polish Information and Foreign Investment Agency)

http://pl.wikipedia.org

http://www.bialystok.uw.gov.pl/PUWMCMS/PUW/Struktura/Schemat+organizacyjny/Biuro+Zarzadzania+Funduszami+Europejskimi/Informacje+Wydzialu/Aktualnosci+ZPORR/XIV+posiedzenie+Podlaskiego+Komitetu+Monitorujacego+Kontrakt+Wojewodzki.htm

http://www.eog.gov.pl

http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikaik&id=15

http://www.fn.hu

http://www.hvg.hu

http://www.mgip.gov.pl (Lengyelország Gazdasági és Munkaügyi Minisztériuma)

http://www.money.pl

http://www.mrr.gov.pl (Lengyelország Területfejlesztési Minisztériuma)

http://www.programszwajcarski.gov.pl

http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm (Lengyel Köztársaság alkotmánya)

http://www.senat.gov.pl (Lengyel Köztársaság Szenátusának üléseinek jegyzőkönyve)

http://www.stat.gov.pl (Lengyelország Statisztikai Hivatala)

www.infor.pl/dziennik-ustaw.html (Lengyel Törvénytár)