

JERZY REGULSKI: SAMORZĄDNA POLSKA

(*Rosner i Wspólnicy sp. z o.o., Warszawa, 2005, 196 o.*)

BARANYAI NÓRA

A lengyel közigazgatási rendszer a rendszerváltást megelőzően 1972–75-ben esett át az utolsó, nagyobb szerkezeti és intézményi változtatásokat eredményező reformon, melynek következtében egy erősen centralizált, 49 vajdaságból és 2360 törvényhatóságból álló kétszintű területi igazgatási rendszer alakult ki. A rendszerváltást követő első komolyabb, szükségszerű változtatásra, az önkormányzati rendszer alapjainak lefektetésére 1990-ben, a törvényhatósági önkormányzatok létrehozásáról szóló törvény elfogadásakor került sor. A területi igazgatási szervek egyéb intézményein azonban nem változtattak, így a vajdaságok, majd a járási szinten szintén 1990-ben létrehozott körzetek (*rejon*) az államigazgatás szervezetrendszerébe tartoztak (*Kulesza* 2002). A decentralizáció és a közigazgatási reform kiteljesítésére egészen 1998-ig kellett várni, mivel a kormányzati instabilitás, a gyakran váltakozó jobb- és baloldali kormányok eltérő politikája nem kedvezett a reformfolyamatoknak. Az 1997-ben elfogadott, s népszavazással megerősített alkotmány azonban deklarálta a decentralizáció és a szubszidiaritás elvének érvényesülését az egyébként unitárius államban, s kinyilvánította – bár nem nevesítette – az alapszinten kívüli, magasabb szintű önkormányzati egységek kialakításának szándékát is. Az 1998-as közigazgatási reform – amely 1999. január 1-jén lépett életbe – négy fontos törvényen alapult: a járási és a vajdasági önkormányzatok létrehozásáról, valamint a vajdasági államigazgatásról, illetve az ország háromszintű területi beosztásáról szóló törvény rögzíti a területi igazgatás jelenleg is érvényben lévő rendszerét, intézményeit, feladat- és hatásköreit.

Jerzy Regulski, aki a parlamenti felsőházban működő Államigazgatási és Területi Önkormányzati Bizottság elnökeként a közigazgatási reform egyik elindítója volt, e könyvével a többlépcsős folyamat eredményeinek értékelésére vállalkozik. A mű nem kifejezetten a tudományos közönség számára készült, egyszerűsége, közérthetősége, valamint a felhozott példák mind azt szolgálják, hogy a tárgyismeretekkel nem rendelkező olvasók is megértsék mondanivalóját. Ezt segíti a könyv szerkezeti megoldása is, hiszen az első néhány fejezet az állam egykori és jelenlegi szerepével, a sikeres reformhoz szükséges tényezőkkel, valamint a közigazgatási alapfogalmakkal ismerteti meg az érdeklődőket, s csak ezek bemutatása után kerül sor a különböző közigazgatási szintek működésének értékelésére. A több esetben kritikus, sőt, önkritikus hangnem aligha meglepő, hiszen a szerző korábbi, a reformfolyamatban meghatározó szerepe miatt maga is felelősséget érez a rendszer strukturális és funkcionális hibáért. A munkájának eredményét kritikusan szemlélő, így az alapvető hibákat sem

leplező szerző nagy érdeme ugyanakkor az is, hogy az eltérő nézetek, s a mögöttük meghúzódó érvrendszer bemutatásán túl megoldási alternatívákat is kínál a döntéshozók számára a kialakult működési zavarok elhárításának érdekében.

Az első két fejezet az államszocialista és a demokratikus államberendezkedés közötti különbségeket, valamint a sikeres reformfolyamat elemeit mutatja be részletesen. Regulski ellentétpárokban határozza meg az államszocialista és demokratikus államszervezési elveket (autoriter–állampolgári, gondoskodó–szabadpiaci, ágazati–területi, korporatív–önkormányzati), majd ezek mentén definiálja az általa demokratikusnak tartott államot, mely az ő olvasatában decentralizált, önkormányzati és területi alapon szerveződő, s fő célja az élet és az állampolgárok fejlődéséhez szükséges körülmények megteremtése. Az államszerkezetnek azonban Regulski szerint nem egy statikus, hanem egy folyamatosan változó, a szükségletekhez és problémákhoz alkalmazkodó képződménynek kell lennie, amelyet egy pártérdekektől és pártpolitikától független, összlegyel stratégia, célkitűzés keretei határoznak meg. A közigazgatás átalakítását a törvények megteremtésével és hatálybalépésével tévesen befejezettnek tekintették, holott a folyamatnak számos társadalmi vonatkozása is van, melyek alapvetően meghatározzák a reform sikerességét, így a szerző joggal veti fel a társadalom felkészítésének kérdését, amely magában foglalja a reform értelmének és tartalmának megértését és elfogadtatását is. Megítélése szerint 1998-ban azt az alapvető hibát követte el a politikai vezetés, hogy nem teremtett kapcsolatot a társadalommal, nem tájékoztatta kellőképpen a lakosságot a reform szükségességéről, annak ellenére, hogy ismeretes volt, a középszint átalakításával kapcsolatban a társadalom kevésbé egységes, mint 1990-ben a törvényhatóságok létrehozásakor.

A harmadik fejezet a decentralizáció fogalmával, illetve az érintett szférákkal – politika, gazdaság és tulajdon, közfinanszírozás, közigazgatás – ismerteti meg az olvasót. Ez a rész foglalkozik a politikai, társadalmi és gazdasági decentralizáció megvalósításának, az önkormányzatok létrehozásának pozitív következményeivel, ugyanakkor Regulski sorra veszi azokat a tényezőket is, amelyek negatívumként jelentek meg a folyamatban: a hatalmi, anyagi és tulajdonlásból fakadó konfliktusokat, a decentralizációt ellenzők indokait és érveit, valamint az önkormányzati autonómiával együttjáró, korábban ismeretlen felelősségből fakadó problémákat is.

A negyedik fejezet az önkormányzatok általános problémáival foglalkozik; a szerző megállapítása szerint az önkormányzatok működése nagyrészt az állam működésétől és a társadalom állapotától függ, hiszen ezek együttesen alkotják az egészet. A felmerülő nehézségekre a fejlődés biztosítékaként tekint Regulski, így a közigazgatás túlpolitikáltsága és a korrupció, amelyek a fő gondokat okozzák az önkormányzati rendszer működésében, olyan problémák, amelyekre megoldást kell találni, azonban pontosan ezek a folyamatos intézkedések hatnak kedvezően a rendszer evolúciójára. A pártpolitikának alárendelt helyi és területi hatalom átalakításával, a helyi hatalommegosztás biztosításával, s az átpolitikáltsággal szorosan összefüggő korrupció felszámolásával kapcsolatban hosszan sorolhatók a teendőök és a megoldási javaslatok, azonban hiába, ha – s a szerző így véli – kormányzati szinten e kérdések rendezésére nincs meg a szándék. Az önkormányzati fejlődés másik

kulcskérdése a társadalmi részvétel, a társadalmi aktivitás növekedése, illetve a hatalommal szembeni társadalmi bizalom helyreállítása, az államszocialista időszakból örökölt „mi” és „ők” szembenállás megszüntetése. S hogy mik lennének a főbb változtatási irányok? Regulski szerint kormányzati szinten az állam jövőjével kapcsolatos kérdések tisztázása, a különböző helyi és területi egységekben fennálló, jórészt az önkormányzati és az államigazgatási szervek között feszülő ellentmondások jogszabályok útján történő megszüntetése, a közigazgatás politikamentessé tétele alapvető fontosságú a fejlődéshez. A társadalmi mentalitás és aktivitás változásának szükségességével az ötödik fejezet foglalkozik részletesebben. A részvételi demokrácia, az állampolgári társadalom kialakulatlanságát, megkérdészettségét részben történeti, részben gazdasági okokra vezeti vissza a szerző: egyrészt az államszocialista időszak negatív tapasztalatai ma is élnek a társadalmi emlékezetben, s az egyének úgy vélik, nem lehetnek hatással a társadalmi, gazdasági és politikai folyamatokra, döntésekre, másrészt pedig elsősorban az anyagi javak megteremtésére összpontosítanak, így nem is foglalkoznak közügyekkel. Megítélése szerint az önkormányzatok létrehozásának fő oka, a helyi közösségek öngazgatásának és a helyi ügyekben való részvétel lehetőségeinek megteremtése nem közismert a lengyel társadalomban, mint ahogy az sem, hogy az önkormányzat nem egyenlő a kormányzattal, az állammal, s hogy az állampolgár nem csak az államközösségnek, hanem a helyi társadalomnak is része. Joggal vetődik fel a kérdés, hogy kinek a feladata az állampolgári társadalom felépítése? Elvárható-e az, hogy a társadalom önmaga sajátítsa el ezeket az ismereteket, vagy szükséges a központi beavatkozás? A társadalmi önszerveződés, amely a lengyelországi rendszerváltást megelőző egy–másfél évtizedben hatalmas méreteket öltött, megteremthette volna azokat az alapokat, amelyek demokratikus körülmények között alkalmazhatóak, azonban a Szolidaritás stratégiája ezzel éppen ellentétesen hatott. Az „önkorlátozó forradalom” ugyanis az államhatalom kiiktatására törekedett, s bár a civil társadalom kiépítése a hagyományos közösségek és kapcsolati hálók újratemtését célozta, nem voltak válasza a hatalomgyakorlásra, az állami közügyekben való részvételre vonatkozóan (Baranyai 2008). Az államnak tehát igenis van, illetve kellene, hogy legyen szerepe a részvételi demokráciához szükséges ismeretek átadásában, s abban is, hogy a meglévő társadalmi szervezetekkel való együttműködés fejlesztésével, azok politikai szerepének, befolyásának növelésével a társadalmi bizalmat erősítse.

Az önkormányzatok működésének általános áttekintését és értékelését követően a könyv további fejezeteiben a szerző az egyes szintek jellegzetességeit, problémáit elemzi. Az alapszint problémakörét két fejezetben tárgyalja Regulski. E fejezetekben sorra veszi a törvényhatóság (*gmina*) mint alapszintű közigazgatási egység szerveivel és szereplőivel a közöttük lévő rendezetlen viszony miatt fennálló problémákat. Az első kérdéses rendelkezés a törvényhatóság vezetőjének pozíciójával kapcsolatos, nevezetesen azzal, hogy az elöljárói tisztséget politikai vagy igazgatási posztként határozzuk-e meg. A korábban elkülönülten létező két funkció (helyi titkár és tanácselnök) a rendszerváltás után egy tisztségben összpontosult, holott a két poszt eltérő alapon működik, s eltérő végzettség szükségeltetik hozzá. Az alapvetően

igazgatási funkciókkal felruházott bírók, polgármesterek és városi elnökök¹ (a továbbiakban a magyar kifejezésnek megfelelő összefoglaló néven: polgármester) azonban a megüresedett politikai vezető tisztségét is átvették, s a korábbi törvénytervezetekben szereplő közigazgatási pozíció (hivatali titkár) megerősítésére nem került sor. Az előljáró politikai tisztségként való felfogását erősíti az, hogy a polgármestereket a korábbi gyakorlattal ellentétben 2002 óta nem a tanács, hanem közvetlenül a helyi társadalom választja, így a tanáccsal szemben fennálló korábbi politikai felelőssége is megszűnt. A hivatali előljáró, mint politikus ily módon – állítja a szerző – felhatalmazásának jellegénél fogva adott esetben szembekerülhet a szintén választott törvényhatósági tanáccsal (*rada gminy*), amelynek nincs eszköze álláspontja elfogadtatására, amennyiben az ellentétes a polgármesterével. Reguluski szerint ez azzal a veszéllyel fenyeget, hogy a tanácsnokok – akiknek a társadalommal való kapcsolata a választások után amúgy is minimális – elveszítik érdekérvényesítő képességükbe vetett hitüket, nem indulnak a következő választásokon, s helyüket olyan személyek veszik át, akik náluk is kevesebb felelősséget éreznek a helyi közösség iránt. A két, alapvetően politikai jellegű helyi szerv mellett a törvényhatóságban a szakértelmet megítélése szerint a hivatalnak kell képviselnie, ahol a professzionális hivatalnokok – függetlenül a politikától – a helyi társadalom fejlődésének, a fejlődés lehetőségeinek megteremtése érdekében dolgoznak. A törvény eredeti szándékával ellentétben azonban a hivatal főbb vezetői – a titkár és a kincstárnok – az előljáró akaratától függő, így gyakorlatilag szintén politikai posztokká váltak, amelyeket a jogszabályi rendelkezések hiányosságából fakadóan² nem kötnék végzettségre és tapasztalatra vonatkozó előírások. Ez a Magyarországon sem ismeretlen probléma, s a hatalomkoncentrációval összefüggő pártalapú kiválasztás, személyi függés és korrupció azonban megakadályozhatja a törvényhatóságok társadalmi-gazdasági fejlődését, háttérbe szoríthatja azokat a helyi érdekeket, amelyeket az országos pártok nem tudnak, vagy nem akarnak képviselni és kielégíteni. Pedig a lengyel alapszint, amely az integrált önkormányzati rendszeren alapul – méreténél fogva –, alkalmas a szolgáltatási és fejlesztési funkciók ellátására, s sokkal hatékonyabban képes gazdálkodni a pénzzel és a tulajdonnal, mint a közigazgatás központi egységei, így tehát kulcskérdéssé vált az, hogy az ez ellen ható tényezőket felszámolják, s a törvényhatóságok működését valóban professzionálissá tegyék.

A nyolcadik fejezet az alsó középszintű közigazgatási egységgel, a járással foglalkozik, melynek kialakításával és fenntartásával kapcsolatban számos ellenérv hangzott el és hangzik el ma is. Reguluski úgy véli, tekintettel arra a tényre, hogy a járások 1999 óta ismét³ léteznek, teljesen felesleges tovább vitatkozni a szükségességükről. A közigazgatási reform előtti viták három elképzelés mentén zajlottak: alkítsák át az akkor még 49 vajdaságot járássá, egyáltalán ne legyen alsó középszint, valamint legyen, de a jelenleginél jóval kevesebb (kb. 150 területi egység). A szakértők elképzeléseit azonban a társadalmi nyomás felülírta, s a hagyományoknak megfelelő alsó középszintet hoztak létre 315 járással és 68 járási jogú várossal. Reguluski a járások létjogosultságát elismeri ugyan, azonban felvet néhány problémás kérdést is, melyek az alsó középszint méretével, az önkormányzat összetételével és működésével

függnek össze. Az, hogy a szerző számára a társadalmi akarat és támogatottság mennyire alapvető kérdés a közigazgatás átalakításának folyamatában, a járással kapcsolatban mutatkozik meg legerőteljesebben: Regulski szerint a kevesebb számú, nagyobb területi kiterjedésű járással működőképessége és hatékonysága kétségtelenül eredményesebb volna, azonban az ezek kialakításával járó konfliktusok, valamint a társadalmi elégedetlenség sokkal nagyobb károkat okozna, mint az, hogy nem a leghatékonyabb rendszer létrehozása mellett döntött a kormányzat. A járási önkormányzat választási rendszerét kritizálva azt jegyzi meg a szerző, hogy a törvényhatóságok és a járással közöti feladatmegosztás, az ezzel összefüggő szoros együttműködés miatt indokolt lenne a közvetlenül választott képviselők helyett egy törvényhatósági delegáltakból összeálló testületet kialakítani az alsó középszinten. A járás önkormányzati és államigazgatási egységként is működik; a szint létrehozásakor az addig egymástól független területi szerveket szervezetiileg a járási hivatal, s annak elöljárója, azaz a sztarosza alá rendelték, azonban a 2004-ben meginduló centralizáció hatására fokozatosan kivonták őket a járási hivatal alárendeltségéből. A recentralizáció eredményeként a járással feladat- és hatásköre, valamint pénzügyi függetlensége jelentősen mérséklődött. További problémát vet fel a magyar megyeszékhelyekhez hasonló ún. járási jogú városok és az őket körülvevő járással közöti kapcsolatrendszer. A vidéki járással (*powiat ziemski*) intézményeinek és szervezeteinek nagy része a hagyományos járási központokban, a városi járássalban (*powiat grodzki*) található, így a szerves központjuktól elszakított területek nem tudják önállóan végrehajtani feladataikat, hanem a városi járás intézményeit használják, a szolgáltatásokat ott veszik igénybe – e módon a járási jogú városok rátelepednek a vidéki alsó középszintekre (Regulski 2003). A probléma megoldását többben a városi járással megszüntetésében, törvényhatósággá való visszaminősítésükben látják. Regulski mérsékeltbb ebben a kérdésben, s úgy véli, a kisebb városok esetében a járási rang megvonása járható út, a nagyobb városok esetében azonban feltétlenül meg kell tartani az alsó középszintű egységet is, mert csak így biztosított a települések harmonikus fejlődése, amit törvényhatóságként – felhatalmazás híján – nem tudnának megvalósítani.

A felső középszint elemzésére a nyolcadik fejezetben kerül sor. Az 1999-ben bevezetett új vajdasági rendszer alapjaiban és szervezetiileg is teljesen eltér az ezt megelőző, különösen a rendszerváltás előtti időszak államigazgatási egységeitől, hiszen jelenleg az államigazgatási funkciók ellátása mellett a vajdaság a legmagasabb szintű önkormányzati egység is. A NUTS 2-es szintű területi egységeknek a fejlesztéspolitikában is kiemelkedő szerepük van, a regionális politika kettőssége miatt azonban a területi szervezeteknek ebben korlátozottak a lehetőségei, hiszen az országos regionális politikával azonos területen, s azoknak sokszor ellentmondva, más érdekektől vezérelve kísérlük meg kifejteni tevékenységüket. A fejlesztéspolitikában megnyilvánuló konfliktusok az egyes területeken illetékes szerves sokaságából adódóan „a rendszerbe vannak kódolva”, hiszen minden egyes önkormányzatnak joga és kötelessége az adott terület fejlődésének elősegítése. A vajdasági decentralizáció eredményessége azonban már a közigazgatási reform előkészítésének

szakaszában veszélybe került; a vajdaságok számát a szakmai tervezetek figyelmen kívül hagyásával ugyanis politikai alku mentén határozták meg. Az eredeti kormányzati elképzelést (10 vajdaság) előbb egyes nagyvárosok tiltakozásának hatására 12-re, majd a köztársasági elnök vétőjét követően 16-ra emelték. Kétségtelen, hogy a nagyvárosok központi státuszának elvesztése negatívan befolyásolja a települések gazdasági és kulturális fejlődési lehetőségeit, társadalmi és foglalkoztatási helyzetét (Regulski 2003), s az ellenzék – a nagyvárosi lobbival mellé állva – kihasználta az adódó lehetőséget, s többek között ezzel érvelve érte el célját, a vajdaságok számának megnövelését. Nem szabad figyelmen kívül hagyni azonban azt a tényt sem – így Regulski –, hogy a végül létrehozott 16 vajdaság területén kiegyensúlyozottá vált az ellenzéki SLD⁴ és a kormányzó párt, az AWS⁵ támogatottsága (8–8 vajdaság), míg a javasolt 12 egységben egyértelmű lett volt a jobboldali párt fölénye (8–4 vajdaság). A vajdasági székhelyüket elvesztő városok számára kompenzációs megoldást dolgoztak ki: hogy privilegizált helyzetüket valamilyen formában megtarthassák, járási jogokkal rendelkező városokká válhattak (Regulski 2003), a reformnak leginkább ellenszegülő korábbi vajdasági székhelyeket a központi hatalom emellett még azzal is kárpótolta, hogy megosztotta az önkormányzati és az államigazgatási egységként is funkcionáló vajdaságok városai között e két szervezetrendszer székhelyét⁶. A vajdaságok duális igazgatási rendszerben, azaz két vezető irányítása alatt állnak. A szerző rámutat, hogy a mindenkori kormánypártok számára az az előnyösebb, ha az államigazgatást irányító vajda, az ellenzék számára pedig az, ha az önkormányzat élén álló marsall az erősebb. A baloldali fordulat⁷ után a kormányra jutó SLD korlátozta a marsall kompetenciáját a vajda javára, ezzel korlátozta a vajdaságok mint önkormányzati egységek önállóságát, döntési szabadságát. Az uniós fejlesztéspolitikában a vajda – aki az állam képviselője – eredeti, az alapvetően törvényességi felügyeletként meghatározott feladatát meghaladó döntési jogkörhöz jutott, amely Regulski szerint az Európai Unió által hirdetett⁸, s a lengyel alkotmányban deklarált decentralizációnak is ellentmond. A vajda és a marsall között húzódo ellentmondásos és konfliktusos viszonyt a már korábban a törvényhatóságoknál leírt problémák mentén fogalmazza meg a szerző, azaz a politikus és az igazgatási szakember szerepköreinek elemzésén keresztül kritizálja a gyakorlatban kialakult struktúrát, melyben két pártpolitikus küzdelmének lehetünk tanúi. Ezt a problémát kívánta orvosolni a 2009-ben elfogadott, a vajdákról és a vajdasági államigazgatásról szóló törvény⁹, amely meghatározta azoknak a személyeknek a körét, akik kinevezhetők a vajdai – illetve az alvajdai – posztra, felváltva a korábbi rendelkezést, mely alapján a regionális államigazgatás vezetőjévé gyakorlatilag bárkit kinevezhetett a miniszterelnök. A jelenlegi szabályozás azonban már (többek között) szakirányú végzettséghez, valamint hároméves vezetői tapasztalathoz köti a kinevezést, amelyek elengedhetetlen feltételei a területi igazgatási hatékonyság növelésének, ugyanakkor továbbra sem – illetve a legoptimistább szemlélet szerint is csak részben – oldják meg a politikai és az igazgatási funkciók szétválasztásának problematikáját. Fő funkciójukat alapul véve Regulski hangsúlyozza, hogy a vajdáknak valóban át kell alakulniuk azzá, akik, s a továbbiakban a – mindenkori kormányzattól független –

állam képviselőjeként kell meghatározni a tisztséghez kötődő feladat- és hatásköröket, s szakítani kell a politikai kinevezés gyakorlatával.

A könyv utolsó fejezete első ránézésre nem illeszkedik szervesen a kötet tematikájához, hiszen nem a közigazgatási rendszerrel, hanem a parlamenti felsőház funkciójával, jellegével foglalkozik, azonban az átszervezésére irányuló javaslatok ismertetése után világossá válik, hogyan kapcsolódik ez a rész az önkormányzatokkal foglalkozó, nagy lélegzetvételű tanulmányhoz. A felsőház megszüntetése, a lengyel parlament egykamarássá tétele nem merült fel még komolyan a politikai életben, azonban többen is felvetették átalakításának szükségességét. A szerző felsorolása alapján ezen tervezetek között több olyan is szerepelt, amely az önkormányzatok delegált kamarájává szervezné át a Szenátust, azaz nem választás útján állna fel a parlament felső háza, hanem az egyik elképzelés szerint a vajdaságok, egy másik szerint emellett a járások és a törvényhatóságok delegáltjai, egy harmadik variáns szerint pedig a szakmai önkormányzatok képviselői is helyhez jutnának a testületben. Regulski szerint azonban elsőként azt kellene tisztázni, hogy a felsőháznak mi a funkciója a jelenlegi politikai rendszerben. Megítélése szerint a Szenátus feladata (lenne) a Szejm instabilitásának mérséklése, az összállami szinten való gondolkodás, s az önmérséklet; ezzel szemben azonban a valóságban a felsőház „második ligás” politikusokból áll, olyanokból, akik a Szejmben nem jutottak képviselőhez, s az összállami érdekeken e házban is felülkerekedik az alsóházra jellemző pártpolitikai szemlélet. A felsőház átalakítását tehát a szerző szerint a funkció- és szemléletváltoztatással lehet előidézni, melynek megfogható elemeként a választási rendszer megváltoztatását (pl. az Amerikai Egyesült Államok felsőházának mintájára kialakítható szisztéma) említi. Elismeri ugyanakkor azt is, hogy a helyi és a területi önkormányzati egységeknek – nem parlamenti formában ugyan, de – erős képviseletre van szükségük, egy olyan szövetségre, amely egységesen és hatékonyan tudja ellátni az önkormányzati érdekképviseletet.

A könyv zárszavában a szerző – összefoglalásként – még egyszer meghatározza az általa kívánatosnak tartott államberendezkedést; véleménye szerint a lengyel államot állampolgári, decentralizált, s területi szervezetrendszeren alapuló egységként kell meghatározni. Az önkormányzatok a rendszerváltás óta eltelt évtizedben az államszervezet tartós elemeiként vannak jelen, azonban az állandóság nem azt jelenti, hogy az önkormányzati – s tágabb értelemben az egész közigazgatási – rendszer ne szorulna rá a javításra. A közigazgatás átpolitizáltságának megszüntetése, a helyi politika és a közigazgatás szétválasztása, a korporatív és egyéb foglalkozási szervezetek befolyásának korlátozása mellett a legfontosabb feladat Regulski szerint az állampolgári társadalom fejlődésének felgyorsítása, amely jelenti egyrészt az önszerveződés, öngazgatás képességének elsajátításában való segítségnyújtást, másrészt pedig a társadalom megszabadítását a bürokrácia, az átpolitizáltság és a korrupció szorításától.

A megfogalmazott strukturális és funkcionális változtatásokra irányuló javaslatok mellett a szerző nagy érdeme, hogy kiemelt figyelmet szentel a zárszóban is hangsúlyosan szereplő társadalmi szempontoknak. Nagy, intézményes reformok végrehajtásakor, így a közigazgatás átalakításának folyamatában sem általános, hogy a

döntéshozók felismerik, figyelembe veszik a társadalmi igényeket, elvárásokat, s hogy időt szentelnek a társadalom felkészítésére, kellő tájékoztatására. Regulski erre vonatkozó megállapítása nemcsak Lengyelország, hanem minden állam, közte Magyarország döntéshozói számára is figyelmeztetésként szolgálhat: "Olyan az önkormányzat, mint a társadalom. Nem jobb, nem rosszabb."¹⁰ (67. o.)

Jegyzetek

- ¹ A helyi önkormányzatokról szóló törvény a törvényhatóság jellegétől függően különbséget tesz a bíró, a polgármester és a városi elnök között, akiknek feladata és jogállása azonban azonos. Polgármesternek nevezi a törvény azt a bírót, aki olyan gminában tölt be tisztséget, amelynek székhelye a törvényhatóság területén lévő városban van (gmina miejska); városi elnöknek pedig azt, aki 100 ezernél több lakossal rendelkező városban tölti be ezt a posztot.
- ² Ez a kincstárnok esetében – mivel ott szükséges bizonyos végzettség – kisebb mértékben tapasztalható.
- ³ A járásokat az 1972/75-ös közigazgatási reform során számolták fel.
- ⁴ Sojusz Lewicy Demokratycznej – Demokratikus Baloldali Szövetsége
- ⁵ Akcja Wyborcza „Solidarność” – Szolidaritás Választási Mozgalom
- ⁶ Pl. a lubuski vajdaságban a vajdasági hivatal Gorzów Wielkopolski-ban, míg az önkormányzati hivatal Zielona Górában található.
- ⁷ 2001. október 19-én lépett hivatalba a baloldali kormány (SLD-UP-PSL) Leszek Miller vezetésével.
- ⁸ Bár Regulski megítélése szerint Brüsszelben is inkább a centralizációt kedvelik.
- ⁹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie
- ¹⁰ „Samorząd jest taki, jakie jest społeczeństwo. Ani lepszy, ani gorszy.”

Irodalom

- Baranyai N. (2008) Az értelmiség szerepe a lengyelországi rendszerváltás előkészítésében. Az új evolucionizmus programja. – Rab V.–Dévényi A.–Sarlós I (szerk.) 5. *Országos Interdiszciplináris Grastyán Konferencia Előadásai*. Grastyán Endre Szakkollégium tanulmánykötetei. 6. PTE Grastyán E. Szakkollégium, Pécs. 9–16. o.
- Kulesza, M. (2002) Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in CEE Countries: The Polish Experience. – Péteri, G. (ed.) *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*. Open Society Institute, Budapest. 189–215. o.
- Regulski, J. (2003) *Local government reform in Poland: An insider's story*. Open Society Institute, Budapest.
- Wysocka, E. (1998) Nowa regionalizacja Polski – próba oceny. – *Samorząd Terytorialny*. 12. 3–17. o.