

AZ ÖNKORMÁNYZAT LENGYEL ÚTJA (*Polish road to self-governance*)

JOANNA REGULSKA

A háború utáni Lengyelországban az állam általános hatalmának elve alapvetően újra struktúráltta a politikai és gazdasági viszonyokat. A helyi önkormányzat számára ez az autonómia elvesztését, a hierarchikus hatalmi és döntéshozó rendszerbe való betagozódást jelentette. A municipalitások a Néptanács szerves részévé váltak, tulajdonukat államosították és adminisztrációjuk a központi kormány meghosszabbított karjaként kezdett el működni, pontosan végrehajtva az utasításokat.

A totalitárius hatalom 45 éve alatt az ismétlődő politikai válságok majdnem mindig a helyi önkormányzathoz jobban illeszkedni próbáló kormányintézkedésekhez és törvényalkotáshoz vezettek. Az államapparátus és a politikai vezetés azt hitte, hogy új törvények alkotásával — a társadalomban a változás érzetét keltve — megkerülhetik az autonómia, a demokrácia és az önrendelkezés kérdéseit. Így 1945—1948 között a létrejött kommunista rendszer által kidolgozott „Egységes államhatalom területi szervei” c. törvény a helyi autonómia végét jelentette, s meghatározta a tanácsok új státuszát. Az 1956-os válság először az 1958-as törvényben, majd az 1963-as újabb törvényben tükröződött. Az 1958-as módosítás a központi végrehajtó hatalom kiterjesztését és az egyes ágazati minisztériumok autonómiáját jelentette. Ennek a módosításnak a központi ellenőrzés és a hierarchikus kapcsolatok erősítése volt a célja. Azt, hogy ez nem sikerült az is jelzi, hogy 1963-ban újra elővették ezt a problémát. Ez alkalommal — mivel attól féltek, hogy a helyi tanácsok elvesztik politikai presztizsüket — a döntési folyamatban nagyobb szerepet szántak nekik. Azáltal, hogy a tanácsok végrehajtó bizottságai speciális státuszt kaptak, a központi kormányzat erősebben ellenőrzése alá vonta a helyi ügyeket, s ami még fontosabb, korlátozta a tanácsok lehetőségeit a helyi prioritások meghatározásában.

Az 1968—70 közötti feszültségek készítették elő a talajt az 1975-ös rosszul átgondolt közigazgatási törvény számára. Ez megnövelte a helyi közigazgatási egységek számát, kiiktatta a középszintű igazgatást. Eredményképpen azt várták, hogy javítani fogja a közigazgatási ügyintézés hatékonyságát és növeli a lakossági részvételt. Valójában azonban, a „hatalom egysége” elvének köszönhetően, az állam elnyomó szervei még mélyebben behatoltak a társadalomba, s ez végső soron megkönnyítette az 1981. évi rendkívüli állapot bevezetését.

Az 1983-as törvényt egyesek a decentralizáció erősítését szolgáló lépésnek tekintették, mivel e törvény növelte a tanácsok hatalmát és függetlenségét. Az elméletet azonban nem ültették át a gyakorlatba, csak a jólismert paradoxon ismétlődött meg: „szabadok vagyunk, hogy többet tegyünk, de kevesebbet tudunk tenni”. Mindez tehát hozzájárult a már egyébként is mély társadalmi elégedetlenséghez. A közigazgatási korlátok visszafogását, az erőforrások hiányát, az új és régi törvények közötti ellentmondásokat a helyi hatóságok természetesen nem saját hatalmuk és hatékonyságuk erősödésének tekintették. Bár az új törvény a tanácsokat társadalmi konzultációra kötelezte, ennek nem tudták megteremteni a feltételeit. Továbbá előzetesen beha-

tárolták az ilyen konzultáció idejét. Egyébként is a szabad és demokratikus választások hiánya kizárta a hatékony társadalmi részvételt.

Az utolsó hamis kísérlet 1988-ban a „reform második fázisának” részeként megpróbálta új-rarendezni a központi és helyi viszonyokat, s azt feltételezte a tanácsokról, hogy pénzügyi és gazdasági tekintetben nagyobb hatalmat szereznek, beleértve jövedelemszerző képességüket is. Azt is feltételezték, hogy bizonyos szolgáltatások biztosítását majd magukra vállalják. Az önkormányzati tulajdon ismét a viták középpontjába került, s felvetették a 40-es években elvett községi tulajdon visszaadását. Az erre vonatkozó törvénykezést 1988-ra tervezték, a jóváhagyást pedig 1989. január 1-re. Ez azonban nem történt meg. 1988. nyarának—őszének eseményei nyomán Lengyelország új politikai pályára lépett.

1988. őszén — az országos sztrájkok egész sora után — Jaruzelski tábornok rendszere elfogadta, hogy népi támogatás nélkül a gazdasági reformoknak nincs esélye. Az ellenzéknek a rendszerbe való bevonásával, a „történelmi kompromisszumot” választotta. 1988. decemberében létrejött a Lech Walesa által vezetett Állampolgári Bizottság. Az ellenzéknek a rendszerbe való bevonását, ennek tényleges kereteit, az 1989. februári kerekasztal tárgyalásokon dolgozták ki. A viták három nagy albizottságban zajlottak:

1. politikai reformok;
2. társadalom- és gazdaságpolitika;
3. szakszervezeti pluralizmus.

A helyi önkormányzattal foglalkozó alcsoportot Jerzy Regulski professzor vezette, aki jelenleg szenátor és a „Helyi Közigazgatási Reform” alelnöke.

Az ellenzéki program azt a következtetést vonta le a múltbeli kudarcokból, hogy csak alapvető reformok teremthetik újra az önkormányzatot. Filozófiájuk a demokrácia hiánya miatti aggodalmukat tükrözte, társadalmi elégedetlenségük szorosan összekapcsolódott a rendszer csődjével. Hangsúlyozták:

1. a centralizált politikai rendszer, a monopolista politikai hatalom által támogatott túlfejlesztett állami közigazgatás okozta a korábbi reformok kudarcát;
2. a múltbeli változások a kormányzati politika belső céljait tükrözték és nem a közérdeket;
3. a helyi önkormányzat politikai gyengesége — többek között — a választások nem demokratikus jellegéből és a helyi tanácsok tömegtámogatásának a hiányából ered;
4. korlátozott jogi reformok nem elégségesek a változásokhoz.

A kerekasztal tárgyalások során beterveztett program alapvető változásokat követelt. A tárgyalások célja azonban nem az volt, hogy egy újabb dokumentum szülessen — ez esetben a helyi önkormányzat újjászületése érdekében —, hanem magának az államnak a természetét kívánták megváltoztatni. Az ellenzéki oldal kinyilvánította, hogy a vita célja mindenféle korlát elmozdítása s annak biztosítása, hogy a későbbiekben megválasztott és kinevezett szakembereknek lehetővé tegyék a helyi önkormányzati reform hatáskörének és tartalmának a kialakítását. Körvonalazott program szorgalmazta a következőket:

1. Az egységes és oszthatatlan államhatalom alkotmányos elvét el kell törölni. A helyi szervezeteknek a helyi társadalmat kell reprezentálni, s mentesnek kell lennie mindenféle hierarchikus függőségtől.
2. Új demokratikus választási törvényre van szükség.
3. A közösségeket el kell ismerni jogi entitásként és illessék meg őket a tulajdonjogok.

4. A helyi költségvetés és finanszírozás stabil és ellenőrizhető rendszerét kell létrehozni, mely mentes a központi kormányzat önkényeskedéseitől.
5. A helyi ügyekbe való állami beavatkozást korlátozni kell, eltörölve minden központi adminisztratív szabályozást.
6. A helyi állami közigazgatást közösségi ellenőrzéssé kell változtatni.
7. Biztosítani kell a közösségek közötti kapcsolatlétesítésszabadságát a helyi érdekeknek a központi kormányzatba való beépítése céljából.
8. Az állami (központi vagy regionális) közigazgatási döntés elleni jogi fellebbezés lehetőségét garantálni kell.

A tárgyalások kimenetele korántsem volt kielégítő. Megegyezős született a választási törvényről, a tulajdonjogokról, a helyi finanszírozásról, a központi állami beavatkozás korlátozásáról és a közösségek közötti szövetségek engedélyezéséről, bár csak regionális (vajdasági) szinten. A megállapodások megvalósítására nem tűztek ki határidőt. Sőt, a reform sikere szempontjából alapvető kérdésekben sem történt előrelépés, így elmaradt az államhatalom egysége elvének eltörlése, az állami hatáskörök átadása a helyi közigazgatásnak. Nem történt meg a világos pénzügyi támogatási rendszer létrehozása a következő öt évre és a helyi önkormányzatok országos szintű szervezkedésének engedélyezése sem. A rendszer vonakodását a kormányzat belső viszonyainak megreformálására szélesebb összefüggések keretében kell vizsgálnunk. A vonakodás a már zajló politikai és közigazgatási decentralizáció szándékos mellőzését jelentette. A kormányzat visszaretent attól, hogy a helyi közigazgatás számára biztosítsa a döntési jogot saját szükségleteiről és prioritásairól. A Jaruzelski rendszer ismét ellenállt annak a kísérletnek, mely rendezni kívánta a civil társadalom politikai, hatalmi viszonyait.

Az 1989. utáni helyi önkormányzati reform

Az 1989. júniusi parlamenti választások, majd ez év őszén az első, nem kommunista kormány létrehozása széleskörű politikai-gazdasági reformokat indított el. A helyi önkormányzat reformját az általános átalakulás lényegi elemeként üdvözlötték. 1990. januárja óta az elnök hét, e tárgykörhöz tartozó törvényt írt alá, közülük kettő a legfontosabb a helyi önkormányzat jövője szempontjából. A „helyi önkormányzati törvényt” 1990. március 16-án fogadta el a parlament, „A helyi önkormányzat kötelességei és hatalma” címűt pedig 1990. május 13-án. Az első a helyi kormányzás általános struktúráját fogalmazta meg, a második pedig a közigazgatás helyi és regionális szintje közötti hatáskört és felelősséget tisztázta.

A helyi önkormányzati törvény

E törvény 11. fejezete körvonalazza azokat a tevékenységeket és feladatokat, melyeket minden helyi közigazgatási szervnek (*gmina*-nak) hatáskörileg teljesíteni kell. Meghatározza a *gmina*-k felhatalmazását, tulajdonjogait és pénzügyi önállóságát. Végül a törvény a választott tisztségviselők második szintjének — a *voivod*-ok gyűlésének — szerepét és státuszát tárgyalja, illetve a regionális és központi szervek ellenőrző hatáskörét fogalmazza meg.

A helyi önkormányzati törvény jelentősége kétségtelen. Jogi szempontból a *gmina* a közösség önkormányzati szerve. A törvény felhatalmazza a *gmina*-t, hogy rendelkezzen forrásai felett, ezen túlmenően önálló döntéseket hozhat, röviden: saját maga határozza meg szükségleteit és prioritásait. A törvény szerint: „a tevékenységi körébe tartozik minden helyi szempontból fontos közügy, kivéve azokat, melyeket a jog más egységek számára tart fenn...egyéb rendelkezés hiányában, a település minden ügye a *gmina*-ra tartozik.” (2. fejezet, 6. par.). A törvény nagyon pontosan meghatározza a helyi közigazgatás feladatait, s valójában a közösségi szükségletek minden szféráját felöleli. Nem határozza meg azonban, hogy ezek közül a feladatok közül melyek kötelezőek, melyeket delegálja a központi kormányzat és melyek tartoznak a regionális szint hatáskörébe. Ezen problémák megoldását a későbbi „Helyi önkormányzat kötelességei és hatalma” c. törvényre hagyták. Eszerint a helyi önkormányzat hatalma túllép a pusztá szolgáltatás-nyújtáson, mivel a helyi hatóságok gazdasági tevékenység végzésére jogosultak. Vagyis, kereskedelmi és ipari vállalkozásokat alapíthatnak és birtokolhatnak. Ílymódon a helyi szervek vagyontárgyakkal rendelkeznek olyan szférákban, mint a víz- és csatornarendszer, az olcsóbérrű lakások és más szolgáltatások.

Struktúra szempontjából a *gmina* testületek létszáma a 15 főtől (ez a 40 ezer lakos alatti településekre jellemző) egészen a 100 fősig változik. Ez utóbbi a 200 ezer lakos feletti törvényhatóságokra jellemző. A testület tagjai — a tanácsnokok — 4 évig szolgálnak. A testületnek joga van állandó és *ad hoc* bizottságok kinevezésére. Ezekbe testületen kívüli tagokat is bevonhatnak, azonban feltétel, hogy a testületi tagok aránya legalább 50 % legyen.

A *gmina* 4—7 fős bizottságot választ tagjai közül. Ennek a bizottságnak az igazgatási tisztviselő (titkár), a polgármester és helyettesei tartoznak a tagjai közé. Őket a nem testületi tagok közül is lehet választani. Az igazgatási tisztviselőt és a polgármestert titkos szavazással választják meg. A szavazáson abszolút többséget kell elérniük, s az érvényességhez a testületi tagok legalább kétharmadának részt kell vennie a szavazáson. A polgármester-helyetteseket, a polgármester betérjesztése alapján, a testület nyílt szavazáson választja meg.

A helyi önkormányzati törvény meghatározza a pénzügyi feltételeket is. Az önkormányzatoknak éves költségvetést kell készíteni. A bevételek forrásai: adók, kormányzati támogatás, felügyeleti díjak, hitelek, bérleti díjak, lottó és egyéb speciális források. Még viták folynak arról, hogy az egyes források milyen arányban járuljanak hozzá a helyi költségvetéshez. Mivel az adóreformot 1992-ben vezetik majd be, még nem döntöttek a helyi adókon keresztül szerzett jövedelem arányáról, illetve arról, hogy az önkormányzatok ebből milyen összeget tarthatnak vissza saját céljaikra.

”A helyi önkormányzat kötelessége és hatalma” c. törvény

E törvény határozza meg a helyi önkormányzatok hatáskörét. Ezen túl alapul szolgál a döntéshozói hatalom megosztására a helyi, önkormányzati (választott tisztviselők) és a körzeti szint (kinevezett tisztviselők) között. A helyi önkormányzat legfontosabb feladata az óvodai, elemi iskolai oktatás biztosítása (1994-től ez kötelezően előírt feladat lesz), a település tervezés, a földhivatalok, a földhasználat és tulajdonjog szabályozása, továbbá a lakásfenntartás, a közbiztonság, az autópályák és utak fenntartása.

A törvény lehetőséget biztosít arra, hogy a központi kormányzat bizonyos funkciókat és hatalmat átadjon az önkormányzatoknak. Ezek közül a legfontosabbak: a polgári védelem, az állami tulajdon, illetve a föld eladásának és aukciójának bonyolítása, továbbá a népességnylvántartás. Számos más hatáskör a vajdaságokat illeti meg, így például az ingatlannyilvántartás, a környezetvédelem, az építési felügyelet, az állampolgári jogról való döntés, a gépkocsi nyilvántartás és vezetési engedélyek kiadása.

Mivel még csak rövid idő telt el a törvény jóváhagyása óta, túl korai lenne ennek hatékonyságáról nyilatkozni. Annyit azonban megemlíthetünk, hogy az elfogadott törvény általánosságban megfelel a nyugati demokráciákban alkalmazott önkormányzati elveknek. Lengyelország helyi igazgatási rendszere tükrözi a parlamenti demokráciát. Az önkormányzatok jelentős hatalomhoz jutottak. Most az a kihívás áll előttük, hogy megtanuljanak ezzel élni is.

Az 1990. májusi helyhatósági választások

A helyi önkormányzatok újrateremtésében alapvető lépést jelentettek az 1990. májusi helyhatósági választások. Minden 18. év feletti Lengyelországban élő, lengyel állampolgár résztvehetett a választásokon. A választásra jogosultaknak csak 42,13%-a élt jogaival. A választások során megválasztották a 2.383 *gmina* 5228 ezer helyi tisztségviselőjét. A jelöltek száma 147.327 ezer volt, azaz egy posztra 2,8 jelölt jutott. A megválasztottak között 10,2% volt a nők aránya.

Érdekes, hogy a 40 ezer lakosnál népesebb városokban 4,6 jelölt jutott egy posztra. A kisebb településeken viszont jóval kevesebb volt a jelöltek aránya, nevezetesen csak 2,6 fő. A nagyobb városi központokban kibontakozó élesebb verseny közvetlen következménye a lengyel politikai életben létrejött pluralizmusnak. Az Országos Választási Bizottság zárójelentése szerint 350 párt vett részt a választásokon. Ezek közül 80 országos jellegű volt, míg 270 helyi szervezetnek tekinthető. Emellett 660 olyan szervezet is támogatott jelölteket, akik nem tekintették magukat politikai pártnak. A kisebb és kevésbé ismert pártok közül többen — választási esélyeik növelése érdekében — koalícióra léptek és közös listán állítottak jelölteket. A választások idejére 40 ilyen, elismert koalíció jött létre, de ezek általában igen törékenyek voltak, hamar felbomlottak. Leggyakrabban a Lengyel Szociáldemokrata Unió és a Lengyel Parasztpárt, illetve a Lengyel Parasztpárt és a Nemzeti Párt kötött egymással szövetséget.

Azok közül a szervezetek közül, melyek nagyobb számban állítottak jelölteket, elsőként az Állampolgári Bizottságokat említenénk. Ez a szervezet a szolidaritást és az azzal szimpatizáló független jelölteket támogatta. (A jelöltek 21,3%-ának volt támogatója ez a szervezet.) A Lengyel Szociáldemokrata Szövetség a jelöltek 8,58%-át állította. A Lengyel Parasztpárt 5,14%-kal, a Lengyel Köztársaság Szociáldemokráciája pedig 4,4%-kal részesedett a jelöltek között. A többi jelöltet különféle kisebb szervezetek és állampolgári csoportok állították.

Az egyes szervezetek és pártok támogatottsága településtípusonként változott. Más és más volt a kisvárosokban és falvakban, illetve a nagyvárosi övezetekben. Kétségtelen, hogy a választási szabály jellege — nevezetesen a többségi rendszer a kisebb településeken érvényesült, míg a nagyvárosokban az arányos rendszert alkalmazták — jelentős mértékben hozzájárult ezekhez a különbségekhez. Sőt, ami még fontosabb, jelzi a pluralista társadalom kialakulásának eltérő fázisát a „vidéki” Lengyelországban és a városokban. A politikai szféra nagyobb láthatósága,

a különféle hazai és külföldi médiák nagyobb hozzáférhetősége csak kettő azok közül a fontos tényezők közül, melyek hozzájárulnak a különböző városi csoportok politikai tudatának és érdeklődésének a gyorsabb felébredéséhez.

A létrejövő politikai pluralizmus tükröződött azokban a különböző pártokban és csoportokban, melyek jelölteket állítottak a városi és falusi térségekben. Az Állampolgári Bizottságok kivételével — mely mind városban, mind falun a legtöbb jelöltet állította; 24 % ill. 23 % — a falvakban a jelölt-állításban a Lengyel Parasztpárt (8 %) és a szolidaritás által támogatott Parasztpárt (2,5 %) által képviselt paraszti mozgalmak szereztek meg a második és harmadik helyet. A városokban a jelöltek mögött a Lengyel Szociáldemokrata Szövetség (9 %), a Független Lengyelország Konföderációja (6 %), a Lengyel Köztársaság Szociáldemokráciája (5 %), a Lengyel Parasztpárt (5 %) és a különféle kereszténydemokrata pártok álltak.

A május 27-i választásokon való részvételt sokan alacsonynak tartották. A nyugati országokkal ellentétben viszont magasabb volt a részvétel a városi-ipari körzetekben (50 % körül) mint falun, ahol csak 35—40 %-os volt a részvételi arány. Jellemző, hogy Varsóban 43 % volt a megjelenési arány, míg Poznańban és Gdanskban a választásra jogosultak fele ment el szavazni. Dél-Lengyelországban volt általában a legmagasabb a részvételi arány, ezt követték a keleti és nyugati határmenti területek (40 %). A szavazási részvétel az ország középső részén volt a legalacsonyabb (30 % körüli). Politikai eredmények szempontjából az Állampolgári Bizottságok által támogatott jelöltek elsöprő győzelmet arattak. Megszerezték a mandátumok 41,4 %-át. A függetlenek 36 %-os arányt értek el, őket követte a Lengyel Parasztpárt 6,5 %-kal és a Szolidaritás által támogatott Parasztpárt 4,3 %-kal. A többi párt súlyos vereséget szenvedett. A régi rezsimhez kapcsolódó pártok, így a Lengyel Köztársaság Szociáldemokráciája, csak a mandátumok 0,28 %-át szerezte meg. De még olyan új párt, mint a Független Lengyelország Konföderációja, is csak 0,1 %-ot ért el. Több száz más párt és szervezet egyszerűen felmorzsolódott.

Vitatható, hogy a 42,1 %-os részvételi arány alacsony-e, vagy inkább az elvárások voltak magasak. (Ugyanis 55—60 %-os részvételre számítottak.) A választól függetlenül felvethető a kérdés, miért mutatkozott ilyen kicsiny érdeklődés az első, valóban szabad választások iránt? Sok okot lehet felsorolni. Ezek közül többen kiemelték néhányat, melynek valóban döntő szerepe volt. Így a Lech Walesa és a miniszterelnök, Mazowiecki, közötti személyes ellentét, a vasutas sztrájk Észak-Lengyelországban és a mindenütt növekvő gazdasági nehézségek kétségtelenül hozzájárultak a bizonytalansághoz és kiábrándultsághoz.

A közvetlen okok mellett mélyen gyökeredző szkepticizmus és bizalmatlanság ütötte fel a fejét. Miután 45 éven keresztül megtagadták tőlük az ország irányításában való részvételt, az emberek most azonnali, mélyreható változásokat akartak. Nem hitték el viszont, hogy ebben nekik maguknak kell meghatározó szerepet játszani. A társadalom nem volt felkészülve, hogy éljen az új törvényhozás által biztosított hatalommal. Az emberek nem fogták fel a választások fontosságát, nem érzékelték az újonnan megválasztott tisztviselők hatalmát, s nem ébredtek tudatára annak sem, hogy az új helyi tisztségviselők megválasztásával képesek lesznek megtörni a régi nomenklátúra hatalmát.

Technikai és szervezési problémák szintén befolyásolták a részvételi arányt. Mivel nem tudták megszervezni a postai szavazást, a diákok, a hadsereg tagjai és a kormányzat tisztviselői közül sokan nem vállalták, hogy hazautazzanak szavazni az állandó lakóhelyükre. A nagy választási körzetekben — főleg az agrár térségekben — ez szintén csökkentette a részvételt. Egy-

részt a jelöltek nehezebben tudtak közvetlen kapcsolatot létesíteni a lakossággal, másrészt a magán- és tömegközlekedés még meglévő korlátai sok potenciális választót elriasztottak attól, hogy a szavazási helyekre való eljutással bajlódjon. S végül felvethető az is, hogy az agrártérsegekben alkalmazott többségi szavazási elv az esélytelenebb jelöltek támogatóit nem ösztönözte-e a választásokon való részvételre.

A választások utáni fejlemények

Az önkormányzat új rendszerének bevezetése nem fájdalommentes. Az újonnan megválasztott tisztségviselőknek nincsenek közigazgatási-irányítási tapasztalatai. Nem tudják, hogy hogyan teremtsék meg a decentralizációt, s hogyan szakítsanak a centralizált totalitáriánizmus gondolkodásmódjával. Az új rendszer pedig éppen a helyi vezetés kezdeményezését és önálló cselekvését igényli. Örökségül a kommunista bürokráciát, a szakapparátus alacsony hatékonyságát és apátiáját kapták.

A problémák nemcsak helyi szinten halmozódnak. A kormányzatnak és a központi közigazgatásnak nehezebbé esik lemondani a hatalom egy részéről. Éles küzdelem van kibontakozóban. Az állami közigazgatási szféra — fentről kinevezett tisztségviselőin keresztül — a félig centralizált rendszert szeretné fenntartani. Ezzel szemben az önkormányzati szféra — mely választások útján került pozícióba — a hatalomnak a helyi szintre való átruházásáért küzd. Négy fő területen érzékelhetők a feszültségek és viták:

1. Az állami közigazgatás — 250 körzetből álló kiegészítő hálózatának létesítése a vajdasági szint alatt. Ezt az új szervezetet ruházták fel azoknak a tevékenységeknek az ellenőrzésével, melyeket nemrég adtak át az önkormányzatoknak. Ráadásul a körzetek alkalmazottai nagyrészt annak a régi, vajdasági nomenklatúrának az embereiből állnak, melyet hivatalosan éppen a helyi önkormányzatok létrejöttekor oszlattak fel;
2. A körzetek és *gmina*-k közötti hatáskör-megosztással kapcsolatban a helyi választott tisztségviselők becsapottnak érzik magukat. A körzeti közigazgatás hatáskör-bővítő taktikát folytat, s az önkormányzatok hatalma fokozatosan csökken;
3. Az önkormányzatok, az állam és a magánszemélyek közötti vagyonmegosztás során minden önkormányzatnak törvény által előírt kötelessége a területén lévő vagyontárgyak leltárbavétele. Ennek tétje nem csekély, nevezetesen a *gmina*-k jövőbeli pénzügyi forrásairól van szó. S ennek birtoklása — nem vitás — hosszantartó pénzügyi visszahatást gyakorol majd az egyes egységek gazdasági stabilitására;
4. Az önkormányzatoknak a Pénzügyminisztérium jogszabálya által megteremtett pénzügyi önállósága már önmagában a centralista megoldás irányába visz. Eszerint ugyanis az önkormányzatok szubvencionálását, támogatását a központi kormányzat biztosítja. Ez a megoldás csak minimális pénzügyi hatalmat biztosít az egyes *gmina*-knak.

A fentebb említett konfliktusok jelzik azokat a nehézségeket, melyekkel a lengyel önkormányzatoknak szembe kell nézniük. Ezek közül a problémák közül többel a nyugati országoknak is meg kellett küzdeniük, amikor újraszervezték a belső kormányzati-igazgatási rendszerüket. A lengyel, a közép- és kelet-európai eset abban különbözik, hogy itt egyidejűleg a jogot, az intézményeket, s ami a legfontosabb, a társadalom viselkedési normáit is átformálják. Az

emberek által vágyott „békés forradalom” bizonyos ellenállással találkozik a politikai elit, s a társadalom részéről is. Ez az ellenállás nem mindig szükségszerűen tudatos. A múltban, Lengyelországban sok politikai vezető a decentralizációt fenyegetésnek tekintette, nevezetesen a központi hatalmi monopólium és a központi ellenőrzés lerombolása irányába tett első lépésnek. A mostani hivatalnokok úgy cselekszenek, mintha nem bíznának abban, hogy a helyi társadalom rendezni tudja saját dolgait. Röviden: vonakodva fogadják el a helyi önrendelkezés ideológiáját.

A társadalomnak még meg kell érteni az önkormányzat lényegét s azt, hogy milyen előnyöket jelent a közösségnek. Az emberek, mivel nem ismerik, hogy milyen hatalma lesz az újonnan megválasztott helyi tisztségviselőknek, viszont ismerik az előző kudarccokat, a „várjunk, majd meglátjuk” álláspontot választották. Sokan valójában még nem értik, hogy mit is jelent a hatalom átruházása. Ahogy az egyik újonnan megválasztott kisvárosi tisztségviselő megfogalmazta: „Hatalmat adtak a kezünkbe, de nem mondták meg, hogy mit csináljunk vele.” A helyi demokrácia előtt Lengyelországban még sok nehézség tornyosul. Nem kétséges viszont, hogy az ország hamarosan megvalósítja a helyi önkormányzatra épülő demokráciát.

Fordította: Timár Judit

A fordítás Joanna Regulska: *Polish Road to Self-Governance* c. kézírata alapján készült.