

Адміністрацыйныя падзелы Польшчы ў 20 ст.

Адміністрацыйны падзел краіны з'яўляецца часткай сістэмы функцыянавання ўлады. Кіраўніцтва кожнай дзяржавы імкнецца да такога фармавання прасторы, якое палегчыла б панаванне над ёй, а ў найноўшыя часы палепшала жыццё жыхароў асобных рэгіёнаў. Падзел дзяржавы на меншыя адміністрацыйныя адзінкі адбываецца, з аднаго боку, адпаведна фізічна-геаграфічным умовам, з другога – адпаведна палітычным інтарэсам пануючых элітаў. Першым у Еўропе адміністрацыйным падзелам быў, несумненна, падзел Рымскай імперыі на правінцыі. Аднак, частка з іх, размежчваная пры межах, мела адрозны ад іншых характар. Наступныя ўнутраныя межы паўсталі ў імперыі Карла Вялікага, калі па дамоўе ў Вердэне яна была падзелена на тры незалежныя часткі для нашчадкаў Карла. Адміністрацыйныя межы функцыянавалі ва ўсёй Еўропе, у тым ліку ў польскай дзяржаве ад самых яе пачаткаў. >

Яшчэ перад вяртаннем незалежнасці ў 1918 г. з'явіліся чарговыя ідэі адміністрацыйнага падзелу Польшчы. Паводле міра Германіі з Украінай, падпісаным у Бярэсці, першая прызнала за Украінай былою Холмскую губ., аддаючы ёй польскія землі. Аднак утварэнне незалежнай Польшчы і стабілізацыя яе межаў у выніку вайны амаль з усімі суседзямі прывяло да фармавання новай тэрыторыі II Рэчы Паспалітай. (гл. мал. 1).

Паводле ўстава ад 1 жніўня 1919 г. на тэрыторыі былой прускай, акупацый часоў падзелілаў Рэчы Паспалітай з'явіліся два ваяводства – Паморскае і Пазнаньскае. Устава ад 2 жніўня таго ж году стварыла на тэрыторыі былога Царства Польскага пяць ваяводстваў (Беластоцкае, Келецкае, Люблінскае, Лодзьскае і Варшаўскае) і асобную акругу сталічнага горада. Чарговая ўстава ад 15 ліпеня 1920 г. утварыла Сілезскае ваяводства, а яшчэ адна са снежня таго ж года абвясціла стварэнне чатырох ваяводстваў на тэрыторыі былой аўстрыйскай акупацыі – Кракаўскага, Львоўскага, Станіславаўскага і Тарнопальскага. У лютым 1921 г. на ўсходніх землях, занятых Польшчай паводле Рыжскай дамовы, былі ўтвораны чарговыя тры ваяводства – Наваградскае, Палескае і Валынскае. У снежні таго ж году з'явілася астатняе з усіх 16 ваяводстваў – Віленскае. Такім чынам, скончылася ўвядзенне часовага, як усім здавалася, адміністрацыйнага падзелу краіны на ваяводства і паветы, які, аднак, трымаўся да пачатку Другой святовай вайны і функцыянаваў са шматлікімі, хоць і нязначнымі зменамі, да 1975 г. (гл. табл. 1).

Гэты адміністрацыйны падзел значна адрозніваўся ад часоў першай Рэчы Паспалітай. Новыя адносна невялікія ваяводства не былі ў стане вырашаць задачы гаспадарчага развіцця і ў выпадку патрэбы значных інвестыцый былі вымушаныя спадзявацца на цэнтр. З іншага боку, некаторыя сярэднія па памерах гарады сталі цэнтрамі ваяводстваў значна большых за іх рэгіён. Разам са значнымі

Табліца 1.

Адміністрацыйны падзел II Рэчы Паспалітай у красавіку 1939 г.

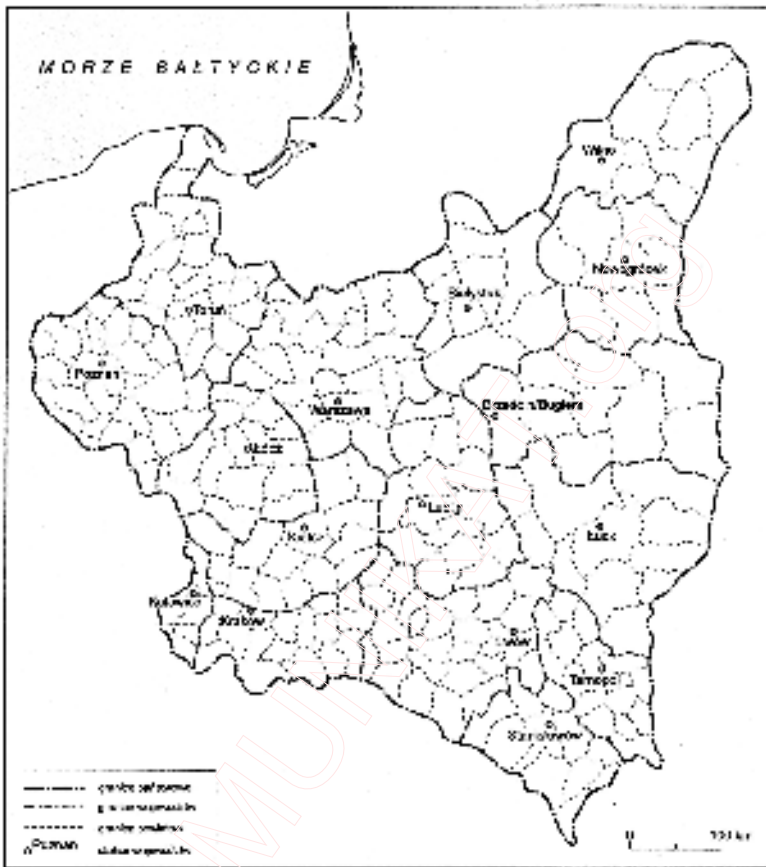
Ваяводства	Ваяводскі цэнтр	Колькасць адміністрацыйных адзінак				Шэрагіч у тыс. кв. км.
		Паветы	Гарады	Вясковых гміны	Трымацы	
Варшава	Варшава	4	1			0,14
Беластоцкае	Беласток	10	35	120	3477	26,0
Кельцкае	Кельцы	18	37	175	3668	22,2
Крыніцкае	Крыніч	18	47	198	1797	17,6
Лобачынскае	Лобачын	16	29	138	3259	16,6
Лькаўскае	Лькаў	27	58	252	2337	18,4
Лодзьскае	Лодзь	15	39	137	3926	10,4
Наваградскае	Наваград	8	10	87	1717	23,0
Падляскае	Бярсце	9	12	79	1785	36,7
Познаньскае	Познань	28	64	334	2872	25,7
Польскававускае	Польскаваў	29	100	237	3644	28,1
Станіславаўскае	Станіславаў	12	28	119	911	16,9
Сяжыцкае	Сяжыцы	11	25	163		5,1
Тарнопальскае	Тарнопаль	17	36	169	1215	16,5
Варшаўскае	Варшава	22	53	293	6411	31,7
Вільняскае	Вільня	9	15	96	880	29,0
Ватыцкае	Луца	11	22	103	2740	35,7
Уся Польшча	-	264	611	3195	40533	389,720*

* разам са здабытым у 1938 г. Заользем

Крыніца: Mały Rocznik Statystyczny Polski, wrzesień 1939 – czerwiec 1941. Londyn, 1941. S. 2.

асяродкамі з па-над рэгіянальным статусам (Варшава, Лодзь, Львоў, Познань, Кракаў, Вільня) і з колькасцю жыхароў болей за 200 тыс. ваяводскімі цэнтрамі сталі гарады з колькасцю жыхароў меней за 100 тыс. (Тарнопаль, Станіславаў, Наваградак, Торунь, Луца, Бярсце і Кельцы). Затое шэраг вялікіх гарадоў – Роўна, Радам, Быдгашч, Чэнстахова – мелі статус павятовых цэнтраў. Падзел Польшчы на 16 ваяводстваў, як кожны з такіх падзелаў, меў як сваіх прыхільнікаў, так і праціўнікаў. Ужо ў 1921 г. А.Эрдман прапанаваў правесці змены ў адпаведнасці з геаграфічнымі ўмовамі, гаспадарчай структурай і ўлікам гістарычнага падзелу польскіх земляў¹. Аднак гэтыя прапановы не змянілі існуючай структуры а толькі прадугледжвалі ўтварэнне чатырох новых ваяводстваў (Калішскага, Куяўска-Паморскага, Падляшскага і Перамышльскага) і ліквідацыю ваяводства Тарнопальскага. Прапанавалася таксама змяніць назвы ваяводстваў, а ў некаторых выпадках іх цэнтры.

¹ Langrod J.S. Ze studiów nad podziałem administracyjnym państwa // Kraków stolicę kresów poudniowo-zachodnich. Kraków, 1930. S. 118.



Малюнак 1. Адміністрацыйны падзел II Рэчы Паспалітай у 1923 г.

У 1923 г. чарговы праект, прадстаўлены створанай урадам камісіяй па адміністрацыйнай рэформе, прадугледжваў стварэнне ваяводстваў з колькасцю жыхароў па 400-500 тыс. Прапаноўвалася ліквідаваць Наваградскае ваяводства, падзяліўшы яго паміж Віленскім і Палескім. Каб сцерці межы даўніх падзелаў Рэчы Паспалітай, якія супадалі з ваяводскімі межамі, планавалася змена апошніх². Істотнай зменай павінна было стаць дапасаванне новых ваяводскіх межаў да граніц гаспадарчай акругі ваяводскага цэнтра, што прывяло б да стварэння ваяводстваў рознай велічыні. У гэтым праекце ўздымалася важная праблема ўзгаднення адміністрацыйнай структуры з тэрытарыяльнымі

² Podział administracyjny państwa. Warszawa, 1929. S. 62.

структурамі асобных міністэрстваў. Аўтары лічылі абавязковым, “каб падзел на ваяводстваў быў па магчымасці аднолькава спрыяльны для ўсіх міністэрстваў, каб іх акругі пакрываліся ці ўмяшчаліся ў межах ваяводстваў”³.

Перад вайной у 1939 г., нягледзячы на дробныя змены, Польшча мела 16 ваяводстваў паводле адміністрацыйнага падзелу 1923 г. Гэты падзел захаваўся і ў пасляваеннай Польшчы, тэрыторыя якой змянілася пасля адыходу да СССР земляў на ўсходзе і далучэннем да Польшчы т.зв. “вернутых земляў” на поўначы і захадзе, і функцыянаваў да 1975 г. Кароткачасовы, гвалтоўны адміністрацыйны падзел у 1939-1945 гг., праведзены СССР і Трэцім рэйхам, не паўплываў на ўтварэнне новых эканамічных сувязяў. Галоўныя падзеі, звязаныя са зменай тэрытарыяльнай структуры краіны, адбыліся пасля заканчэння вайны.

Адміністрацыйны падзел Польшчы ў 1945-1998 гг.

Пасля заканчэння Другой сьвятовай вайны адпаведна з Патсдамскай канферэнцыяй былі змененыя межы большасці дзяржаваў Цэнтральнай і Усходняй Еўропы. Ініцыятарам тых зменаў стаў Савецкі Саюз. Тэрытарыяльныя страты панеслі Фінляндыя, Польшча, Венгрыя, Чэхаславакія, Румынія і найбольш Германія, падзеленая на чатыры зоны акупацыі. Значныя тэрытарыяльныя страты панесла Польшча, хоць і ўдзельнічала ў парадзе перамогі ў Берліне⁴. Ужо ў дакументах Ялцінскай канферэнцыі была часткова акрэслена пасляваенная польская мяжа: “Кіраўнікі трох народаў лічаць, што ўсходняя мяжа Польшчы павінна пралягаць уздоўж лініі Керзана з адхіленнямі ад яе ў некаторых акругах ад 5 да 8 км на карысць Польшчы. Польшча павінна атрымаць значны тэрытарыяльны прырост на поўначы і захадзе. У адпаведным часе будучь выслуханыя меркаванні новага польскага ўрада Нацыянальнага Адзінства”. У той жа час Чырвоная Армія, уступіўшая на тэрыторыю Трэцяга Рэйха, перадавала ўладу польскай адміністрацыі. На Одэры і Нісе Лужыцкай змагаліся дзьве польскія арміі, чыя прысутнасць павінна была нагадаць пра п'ястаўскае мінулае гэтых земляў.

Падчас канферэнцыі ў Патсдаме былі прынятыя канчатковыя, як потым аказалася, рашэнні адносна польскіх заходніх межаў і далучаных да польскай дзяржавы земляў Трэцяга Рэйха. Паводле рашэння Іосіфа Сталіна, да Польшчы былі далучаныя землі, размешчаныя на захад ад даваеннай мяжы да рэк Одэра і Нісы Лужыцкай. Пасля кансультацый з Часовым урадам Нацыянальнага Адзінства дадалі яшчэ Шчэцін з востравам Волін і ўсходняй часткай вострава Узнам.

³ Podział... S. 65.

⁴ Raczyński M., Wendt J. Granice Polski w 20 w. // Kwartalnik Geograficzny. 1999. Nr. 3(11). S. 22-23.

У патсдамскіх дакументах запісана: “Тры кіраўнікі вялікіх дзяржаваў пагадзіліся на тым, што перш чым адбудзецца канчатковае акрэсленне заходняй мяжы Польшчы, былыя нямецкія землі на ўсход ад лініі, ідучай ад Балтыйскага мора на захад да Свінаўсця, і адтуль уздоўж ракі Одэр да ўпадзення заходняй Нісы і ўздоўж Нісы да чэхаславацкай мяжы, уключна з той часткай Усходняй Прусіі, якая не знаходзіцца пад кіраваннем савецкай адміністрацыі, а таксама з тэрыторыяй Вольнага горада Гданьска, згодна з дамовай, заключанай на гэтай канферэнцыі, будуць кіравацца адміністрацыяй польскай дзяржавы і не павінны лічыцца часткай савецкай зоны акупацыі Германіі”. Аднак, нягледзячы на выразна акрэслены кірунак мяжы, выявілася, што трэба вырашыць некалькі істотных праблемаў па яго ўдакладненню. Пачаткова Саветы ўключылі ў сваю зону кіравання Беласток, сцвярджаючы, што лінія Керзона праходзіць на захад ад гэтага горада. Пасля ўмяшальніцтва Сталіна горад быў перададзены Польшчы.

16 жніўня 1945 г. Эдвард Асобка-Мараўскі і Вячаслаў Молатаў падпісалі дамову, якая рэгулявала лінію мяжы на ўсходзе. Аднак прапановы польскага боку пра перадачу Польшчы ўсёй Белавежскай пушчы, абмен Калінінградскай вобл. на Шчэцін з астравамі Волін і Узнам, дзе і так да 1947 г. было савецкае кіраванне, ці абмен Шчэціна на Львоў не знайшлі падтрымкі Сталіна. Канчатковае ўсталяванне

Табліца 2.

Баланс тэрытарыяльных страатаў і набыткаў Польшчы пасля 1945 г.

	Страціла	Атрымала	Розніца
Тэрыторыя	181 тыс. кв. км	101 тыс. кв. км	- 80 тыс. кв. км
Насельніцтва	12 млн. чал.	8,2 млн. чал.	- 3,8 млн. чал.
Ужытковыя землі	10,5 млн. га	6 млн. га	- 4,5 млн.
Лясы	4,1 млн. га	2,3 млн. га	- 1,8 млн.

Крыніца: апрацаванне аўтара.

Пасля Другой святовай вайны Польшча атрымала шырокі доступ да Балтыйскага мора. Даўжыня марской мяжы ад Германіі на востраве Узнам да СССР складала 528 км. У склад Польшчы ўвайшлі таксама заходняя частка Вісянскага і ўсходняя частка Шчэцінскага заліваў.

Паўднёвая мяжа Польшчы ў 1945 г. чарговы раз стала повадам канфлікту з Чэхаславакіяй. Паколькі канферэнцыя ў Патсдаме не прыняла рашэння ў справе паўднёвай польскай мяжы, то польскі бок акрэсліў яе паводле становішча на 1939 г., якое ўтварылася пасля падзелу Чэхаславакіі. Аднак чэхі не толькі не

прызнавалі таго падзелу, але яшчэ дамагаліся ўключэння ў сваю дзяржаву Клодскай катлавіны. Калі ў 1945 г. чэшская армія заняла ўсю Цешынскую Сілезію, контрнаступ польскага войска пад камандай Канстанціна Ракасоўскага прывёў да вяртання становішча з 1920 г.

Такім чынам, пасля заканчэння Другой сьвятовай вайны Польшча страціла свае ўсходнія землі са Львовам і Вільняй, уключаныя ў Летувіскую, Беларускаю і Украінскую савецкія рэспублікі. Затое Польшча атрымала даўнія пястоўскія землі, Сілезію з Вроцлавам і Памор'е з Гданьскам і Шчэцінам, а таксама частку нямецкай Усходняй Прусіі з Ольштынам. Тэрытарыяльныя змены прымусілі ўвесці новы адміністрацыйны падзел краіны, каб асвоіць атрыманыя землі на поўначы, захадзе і паўднёвым захадзе, названыя з прапагандысцкіх меркаванняў “вернутымі землямі”.

Кірунак заходняй польскай мяжы быў пацверджаны толькі пасля заканчэння халоднай вайны і аб'яднання Германіі. Ужо 6 сакавіка 1950 г., праз паўгода пасля ўтварэння ГДР быў падпісаны дагавор аб межах. Але заключэння падобнай дамовы з ФРГ Польшча чакала наступныя 20 гадоў. Толькі ў снежні 1970 г. дамова, падпісаная канцлерам Вілі Брандтам, нармалізавала польска-нямецкія адносіны і пацвердзіла мяжу па Одэру і Нісе Лужыцкай. Аднак праблема межаў, прызнаных абодвумя нямецкімі дзяржавамі, з фармальна-юрыдычнага пункту гледжання магла быць узноўлена, паколькі да аб'яднання Германіі з ёю не быў заключаны мірны дагавор. Толькі пасля пераменаў у СССР, пасля страсбургскай заявы Міхаіла Гарбачова ў ліпені 1989 г. аб неўмяшанні ва ўнутраныя справы саюзнікаў, пасля падзення берлінскага муру і канферэнцыі “2 + 4” з удзелам польскага боку парламенты Усходняй і Заходняй Германіі 21 чэрвеня 1990 г. прызналі непарушнасць межаў з Польшчай. Пасля аб'яднання Германіі (3.10.1990 г.) адбылося падпісанне польска-нямецкага трактату аб добрасуседстве і супрацоўніцтве (17.06.1991 г.), які канчаткова ўрэгуляваў справу прыналежнасці да Польшчы земляў, атрыманых ёю пасля заканчэння Другой сьвятовай вайны. Чарговыя трактаты па ўрэгуляванню межаў былі падпісаныя з нашымі новымі судзямі пасля 1990 г.

Пасля 1945 г. у выніку рашэнняў вялікіх дзяржаваў Польшча страціла землі на ўсходзе, менавіта, былія Віленскае, Наваградскае, Палескае, Валынскае, Станіславаўскае, Гарнопальскае ваяводстваў і часткі ваяводстваў Беластоцкага, Львоўскага і Люблінскага. З шасці гарадоў з колькасцю жыхароў больш 200 тыс. (на 1939 г.) за межамі Польшчы засталіся два – Вільня і Львоў. На “вернутых землях”, атрыманых як бы ўзамен, а таксама на астатняй тэрыторыі дзяржавы патрэбна было ўвесці новы адміністрацыйны падзел, каб арганізаваць функцыянаванне ўлады і гаспадаркі. Уведзены ў 1945 г. падзел уключаў 14 ваяводстваў, захаваныя ў змененых межах даўнія ваяводстваў: Варшаўскае,

Лодзьскае, Келецкае, Кракаўскае, і, адначасова, значна змяніўшы межы Люблінскага і Беластоцкага ваяводстваў. Новастворанае Жэшаўскае ваяводства ўключала частку даўняга Львоўскага. Павялічыліся ў заходнім кірунку Катавіцкае і Познаньскае ваяводства. Цэнтр Паморскага ваяводства перанеслі з Торуня ў Быдгашч. У ім паменшылася колькасць паветаў, уключаных у новае Гданьскае ваяводства, складзенае з земляў былога Вольнага горада Гданьска. На захадзе і поўначы былі створаныя тры буйныя адміністрацыйныя акругі – Ольштынская, Шчэцінская і Вроцлаўская.

Ужо ў наступным годзе адбыліся змяненні межаў паміж ваяводствамі. Тры адміністрацыйныя акругі замянілі на ваяводства. Шчэцінскае ваяводства было павялічана коштам некалькіх паветаў Гданьскага і Паморскага. У 1946 і 1947 гг. пачалася распрацоўка рэалізаванага пазней Першага дзяржаўнага плану, які ўпершыню прадугледжваў упарадкаванне ўсёй краіны. Адным з яго прынцыповых палажэнняў з'яўляўся тэзіс, "што адміністрацыйна-рэгіянальны падзел Польшчы павінен быць скарэктаваны і ўзгоднены са структурай рассялення насельніцтва"⁵. Гэта азначала выкарыстанне іерархічнай структуры населеных пунктаў для ўтварэння адміністрацыйнай структуры. Была пастаўлена істотная праблема колькасці іерархічных узроўняў тэрытарыяльных адзінак. Творца класічнай тэорыі рассялення В.Хрысталер выдзеліў у 1933 г. сем такіх узроўняў⁶. Такім чынам, пры тэрытарыяльных і адміністрацыйных падзелах краіны была ўведзена праблема выбару двухузроўневага падзелу (у 1975-1999 гг.), трохузроўневага (у II Рэчы Паспалітай, у 1945-1975 гг.) або прапанаванага ў некаторых даследаваннях чатырохузроўневага адміністрацыйнага падзелу краіны.

Адміністрацыйная структура, прапанаваная ў Першым дзяржаўным плане, была набліжаная да канцэпцыі Хрысталера. Але да сяміузроўневага падзелу сеткі паселішчаў дадалі найніжэйшы ўзровень квартал (zespół domów) і найвышэйшы сталіцу дзяржавы⁷. Пасля заканчэння шасцігадовага плану, у якім выразна пазначыўся прымаць палітыкі над тэрытарыяльным планаваннем, у 1958-1963 гг. з'явіліся чарговыя канцэпцыі адміністрацыйных падзелаў краіны з розным акрэсленнем лічбы ўзроўняў сеткі паселішчаў. Аднак амаль усе аўтары згаджаліся з неабходнасцю ўзгаднення іерархічнай структуры адміністрацыйных адзінак з іерархічнай сеткай паселішчаў. Урэшце паўстала тыповая для Польшчы праблема выбару гарадоў, якія б сталі рэзідэнцыямі ўладаў новых ваяводстваў.

⁵ Piskozub A. Dziedzictwo polskiej przestrzeni. Wrocław, 1987. S. 211.

⁶ Christaller W. Die Zentralen Orte in Süddeutschland // Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Vorbereitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Jena, 1933.

⁷ Porównaj szerzej: Dziewoński K., Wejchert K. Zagadnienia osadnicze // Planowanie przestrzenne. Plan Krajowy I. Warszawa, 1947.

Існаванне, паводле тэорыі Хрысталера, невялікай колькасці паселішчаў вышэйшага ўзроўню прыводзіць да ўтварэння сама болей 8-10 ваяводстваў у выглядзе мажарэгіёнаў. Калі прыняць за аснову наступны ўзровень, то лічба ваяводстваў узрастае амаль да 30. У Першым дзяржаўным плане іх было запісана 29. Аднак пры фармаванні тэрытарыяльнай структуры ў краіне з аднапартыйнай сістэмай кіравання эканамічны разлік рэдка бярэцца пад увагу, часцей дамінуюць палітычныя інтарэсы.

Прапановам Першага дзяржаўнага плану часткова адпавядалі змены з 1949-1950 гг. З'явіліся тры новыя ваяводства: Кашалінскае, утворанае з падзеленага Шчэцінскага, Апольскае – з заходняй часткі Катавіцкага і Зеленагурскае – з заходняй часткі Познаньскага і паўночна-заходняй часткі Вроцлаўскага. Колькасць ваяводстваў узрасла да 17. Цэнтры новых ваяводстваў Кашалін, Аполе і Зелёна Гура налічвалі меней за 50 тыс. жыхароў, што стварала значныя разбежкі паміж прынятай іерархічнай структурай паселішчаў і адпаведнай ёй тэрытарыяльнай структурай. Разам з ваяводскімі гарадамі з насельніцтвам у некалькі сот тысяч чаалавек з'явіліся ваяводскія цэнтры, якія былі роўныя павятовым гарадам іншых ваяводстваў. Адначасова два гарады (Варшава і Лодзь) атрымалі правы гарадскіх ваяводстваў, а ў 1957 г. падобныя правы атрымалі яшчэ тры – Кракаў, Познань і Вроцлаў. Падзел краіны на 17 ваяводстваў утрымаўся да тэрытарыяльнай рэформы 1975 г. Важнай змай было перайманне ўлады партыйнымі інстанцыямі і іх кіраванне праз ваяводскія камітэты.

Тэрытарыяльны падзел, уведзены ў 1945 г., прадугледжваў функцыянаванне трохузроўневага падзелу адміністрацыі – на ваяводства, паветы і гміны. Апошнія, існаваўшыя яшчэ ў II Рэчы Паспалітай, да 1950 г. заставаліся асноўнымі адзінкамі мясцовага самакіравання. У 1950 г. у якасці ніжэйшага ўзроўню дзяржаўных органаў былі ўведзены Нацыянальныя Рады. Гміна стала ніжэйшай тэрытарыяльнай адзінкай з устаноўленымі органамі дзяржаўнай улады. Пасля ліквідацыі гмінаў у 1954 г. замест іх былі ўтвораны грамады і мікрараёны (osiedla). У 1973 г. гміна (2345) вярнулася ў якасці ніжэйшай тэрытарыяльнай адзінкі, аднак у сельскай мясцовасці яна была падзелена яшчэ на солтыствы. Органам дзяржаўнай улады ў гміне была Нацыянальная Рада гміны, а яе кіраўнік выконваў функцыі прадстаўніка дзяржаўнай улады.

Гэты трохузроўневы адміністрацыйны падзел з 17 ваяводствамі хутка стаў аб'ектам сур'ёзнай крытыкі з боку планавікоў, географоў і гісторыкаў, тым больш, што прынятыя назвы асобных ваяводстваў выразна розніліся ад гістарычнага падзелу краіны на рэгіёны, а таксама ад існуючага падзелу на гаспадарчыя раёны. Аднак па вядомых прычынах адкрытая дыскусія пра уведзены ўрады і партыйны адміністрацыйны падзел краіны да сямідзесятых гадоў была немагчымай. Таму ў бібліяграфіі таго часу часта замест тэрміну “адміністрацыйны падзел”



Малюнак 2.

Адміністрацыйны падзел Польшчы на 17 ваяводстваў у 1950-1975 гг.

сустракаецца выраз “рэгіянальны падзел”.

Нягледзячы на шматлікія канцэпцыі мадэрнізацыі адміністрацыйнага падзелу краіны, менавіта партыйны апарат, а не вынікі планавых даследаванняў, прагнозы гаспадарчага развіцця ці патрэбы гаспадаркі, прычыніліся да яго змены. Пасля падзеяў снежня 1970 г. першага сакратара ЦК ПАРП Уладыслава Гамулку замяніў першы сакратар сілезскага ваяводскага камітэта Эдвард Герэк. Праз некалькі гадоў у сітуацыі нарастаючага крызісу, замаскіраванага актыўнай прапагандай поспехаў, ЦК прыняў рашэнне аб змене адміністрацыйнага падзелу краіны. Афіцыйнай прычынай была нарастаючая дыспарпорцыя паміж існуючай трохузроўневай сістэмай адміністрацыйнага падзелу і патрэбамі сучаснай дзяржавы. Паколькі 6-7 “вялікіх макрарэгіёнаў” у складзе каля 30 паветаў былі б занадта моцнымі ў адносінах з цэнтрам, быў падрыхтаваны падзел на малыя ваяводствавы, залежныя ад цэнтральнай улады ў большасці гаспадарчых справаў. У прапанаваным В.Кавальцам праекце з’явілася аж 90 ваяводстваў – найбольшая тэарэтычна магчымая колькасць новых малых ваяводстваў, цалкам залежных ад цэнтра ў фінансавых справах. Іншыя прапановы мелі на ўвазе ўтварэнне 30-33 ваяводстваў, аднак, пад моцным націскам партыйнага апарату было абвешчана стварэнне большай іх колькасці. Гэтаму спрыяла пазіцыя ЦК на чале з Э.Герэкам. Апошні добра памятаў, што прыйшоў да ўлады, дзякуючы падтрымцы ўплывовых рабочых асяродкаў з Верхняй Сілезіі і мясцовых партыйных камітэтаў. Аслабленне эканамічна моцных ваяводстваў (Гданьскага, Варшаўскага, Познаньскага) змяншала значэнне ваяводскіх першых сакратароў, якія маглі скласці канкурэнцыю Герэку і яго камандзе. Утварэнне значнай колькасці невялікіх ваяводстваў выклікала падзел палітычных уплываў, улады і грошай паміж шматлікімі і адносна слабымі партыйнымі органамі ў новаствораных ваяводствах.

Гэтым замерам адпавядалі працы па тэарэтычнаму абгрунтаванню падзелу краіны на малыя ваяводствавы. Лозунгам было: “Цэнтралізацыя павету, дэцэнтралізацыя ваяводства”. У новай двухузроўневай структуры паветы планавалася ліквідаваць. Іх кампетэнцыі забіралі ваяводскія ўлады, г.зн., многія функцыі мясцовай улады пераходзілі да структуры вышэйшага ўзроўню, што аддаляла жыхароў ад рэальнага ўдзелу ў грамадскім жыцці. Тое самае адбылося ў малых ваяводствах, насуперак прынятай тэзе “дэцэнтралізацыі”. Частка функцый улады “вялікіх ваяводстваў” перайшла на вышэйшы узровень міністэрстваў і дубліруючых іх структураў ПАРП і саюзных партый. Другая частка ўладных функцый засталася ў кампетэнцыі ваяводстваў, аднак па прычыне аддалення ўлады ад жыхароў і тыповага для сацыялістычнай сістэмы нежадання ўлады лічыцца з грамадзянамі не палепшыла сітуацыю. Акрамя таго знікла магчымасць апеляцыі да ваяводскіх уладаў пры нязгодзе з рашэннямі ўлады павятовай. Новы адміністрацыйны ўклад, цесна звязаны з партыйнымі структурамі, не даваў магчымасці эфектыўнай апеляцыі да ЦК ПАРП ці адпаведнага міністэрства. Такім

простым спосабам рэформа адміністрацыі, якая тэрэтычна “збліжала” ўлады і партыю да чалавека, прывяла да цэнтралізацыі прыняцця важнейшых рашэнняў у апарате ЦК ПАРП. Адначасова ўсе астатнія рашэнні, лакальныя для дзяржавы і найважнейшыя для мясцовых жыхароў, пакідаліся ваяводскаму партыйнаму апарату. Па зразумелых прычынах, вынікаючых з палітычнай дэтэрмінацыі новай рэформы, калі эканамічныя фактары ўлічваліся толькі пры адпаведнасці іх лініі партыі, уведзены адміністрацыйны падзел ад самага пачатку быў крытыкаваны і тым мацней, чым слабейшай становілася рэпрэсіўная сістэма ўладаў⁸.



Малюнак 3. Адміністрацыйны падзел Польшчы пасля 1975 г.

Крыніца: *Апрацаванне аўтара.*

⁸ Podział administracyjny kraju. Poglądy i opinie // Biuletyn KPZK PAN. Warszawa, 1984. Nr. 126.

Адной з важнейшых падставаў для крытыкі было ўвядзенне новай сістэмы без шырокай грамадскай кансультацыі і сур'ёзных навуковых даследаванняў, што ўвогуле адпавядала сістэме функцыянавання партыйнай улады, але не магло быць падтрымана грамадскасцю, а тым больш спецыялістамі (планавікамі, эканамістамі і географамі). Гарадскія ваяводства (Варшаўскае, Лодзьскае і Кракаўскае) з-за сваіх невялікіх памераў пераразалі існуючыя камунікацыйныя сувязі, а іхнія прыгарады падпарадкоўваліся часта іншаму адлегламу ваяводскаму цэнтру. Наступствам утварэння гарадскіх ваяводстваў было ўзнікненне прасторавай “пусткі” паміж моцнымі асяродкамі, як у выпадку Варшавы і Лодзі, што прывяло да ўтварэння паміж імі ваяводства з цэнтрам у Скерневіцах. Таксама вакол Варшавы паўсталі эканамічна слабыя Цеханаўскае і Астраленскае ваяводства, цесна звязаныя са сталіцай у тэрытарыяльна-камунікацыйным сэнсе. Вакол Лодзі адміністрацыйны прабел быў запоўнены ваяводствамі з цэнтрамі ў Пётркове Трыбунальскім і Серадзу. Адсячэнне Кракава ад натуральна звязанага з ім Падгаля прывяло да з'яўлення Новасандэцкага ваяводства. У 1984 г. ці праз 10 гадоў функцыянавання новага падзелу краіны, у спецыяльным навуковым часопісе выказваліся сур'ёзныя сумненні ў магчымасці ўтрымання шасці з утвораных у 1975 г. ваяводстваў – Бельскападляскага, Хэлмскага, Лешчынскага, Астраленскага, Серадзскага і Скерневіцкага. Аднак неабходнасць захавання існуючага адміністрацыйнага падзелу пасля ўвядзення невялікіх зменаў у межах гмінаў і ваяводстваў сумненню не падвяргалася.

Уведзены ў 1975 г. падзел Польшчы на 49 невялікіх ваяводстваў, насуперак сцвярджэнням партыйнага кіраўніцтва не быў рэалізаваны цалкам. Пасля ліквідацыі паветаў у іх былых цэнтрах засталася аднак лакальная адміністрацыя, гэтаксама як і спецыяльныя службы – міліцыя, войска, санітарныя, дарожныя і іншыя. Гэта стала прычынай збліжэння функцый і паўнамоцтваў аддзелаў ваяводскіх камітэтаў і розных каардынацыйных асяродкаў нават на вышэйшым узроўні да функцый тэрытарыяльных органаў, існаваўшых напярэдадні рэформы. Двухузроўневая структура з выдзеленай спецыяльнай адміністрацыйнай праіснавала аж да чарговай рэформы тэрытарыяльнага падзелу краіны.

Рэформа, увёўшая падзел на 49 ваяводстваў і 2483 гміны і захаваўшая падзел на 267 адміністрацыйных раёнаў, у значнай ступені замацавала сістэму павятовай адміністрацыі праз захаванне раённых структур міліцыі, войска, пажарнай, дарожнай і многіх іншых службаў. Быў пакінуты даўнейшы падзел краіны на 17 дарожных акругаў з цэнтрамі ў былых ваяводскіх сталіцах. Змена адміністрацыйнага падзелу краіны не прывяла да змены тэрытарыяльнай структуры важнейшых міністэрстваў.

Разнастайнасць структураў дзяржаўнай улады ў розных ведамствах сведчыла пра павярхоўны, “фасадны” характар адміністрацыйнай рэформы 1975 г. Новыя (трыццаць два) ваяводскія цэнтры развівалі сваю інфраструктуру, аднак гэта адбывалася ў значнай меры коштам былых цэнтраў паветаў,

пазбаўленых магчымасці ўплыву на размеркаванне фінансавых сродкаў, выдзеленых дзяржавай на асобныя ваяводства. Наступствам новай сістэмы было аслабленне, а часта і разрыў існуючых 25 гадоў гаспадарчых сувязяў і ўвядзенне новай структуральнай адзінкі, якая не толькі не выконвала ролю рэгіянальнага цэнтра, але і была занадта слабой па прычыне невялікіх памераў і малых бюджэтаў. Для рэалізацыі планавання ў маштабе ўсёй краіны ў хуткім часе былі створаныя планавыя і гаспадарчыя макрарэгіёны, якія змянялі свае межы па меры эканамічнага развіцця асобных ваяводстваў. Іх лічба вырасла ад 8 (1975 г.) да 10 пры планаванні чарговай адміністрацыйнай рэформы ў 1998 г.

Такім чынам, сістэма 49 ваяводстваў трымалася дзякуючы поўнай дамінацыі палітычных рашэнняў над гаспадарчымі разлікамі і падзелам тэрыторыі на падставе аналізу ўзроўню развіцця асобных рэгіёнаў і функцыянавання традыцыйных сувязяў паміж імі. Па меры гаспадарчага развіцця краіны ў новых палітычных і грамадскіх умовах пасля 1989 г. адміністрацыйны падзел, прыстасаваны да цэнтралізатарскай сістэмы ўлады, стаў анахранізмам. Сярод палітыкаў і планавікоў дыскутавалася не сама неабходнасць змены сістэмы адміністрацыйнага падзелу краіны, а найперш, спосабы гэтай змены для найлепшага адказу на выклік, пастаўлены перад Польшчай 21 ст.

Палітычныя ўмовы новага тэрытарыяльнага падзелу ў 1999 г.

Пасля ўпадку сацыялістычнай сістэмы ў Польшчы новыя, выбраныя дэмакратычным шляхам, улады, даволі хутка прынялі рашэнне аб рэформе адміністрацыйнага падзелу краіны. Аднак шматлікія змены ўрадаў (у 1989-1997 гг. змянілася 9 прэм'ераў) і рашучая блакада рэформы з боку ПСЛ (Polskie Stronnictwo Ludowe), партыі, якая ўваходзіла ў правячую кааліцыю, прычыніліся да таго, што рэформа стала магчымай толькі пасля прыходу да ўлады ў 1997 г. кааліцыі ABC (Акцыя Wyborcza “Solidarność”) і УВ (Unia Wolności). Канцэпцыя, падрыхтаваная міністрам Міхалам Кулешай і прадстаўленая ўрадам прэм'ера Ежы Бузка, прадугледжвала падзел краіны на 12 вялікіх самакіруемых ваяводстваў і каля 300 самакіруемых паветаў, якія б складаліся найменш з пяці гмінаў. Правядзенне адміністрацыйнай рэформы стала неабходным па прычыне намеру ажыццяўлення іншых фундаментальных рэформаў, якія пры ўмове іх поспеху і адаптацыі грамадзянамі, забяспечылі б утрыманне ўлады кіруючай кааліцыяй пасля чарговых выбараў. Галоўнай мэтай рэформы самакіравання была “перадача ўлады ў рукі грамадзянаў”, як тое прадугледжвала канцэпцыя перадачы абавязкаў, фінансаў і права з вышэйшага ўзроўню ўлады на самы нізкі, якім была гміна.

Тэрытарыяльнай рэформе спадарожнічала ўвядзенне трох- замест двухузроўневай сістэмы тэрытарыяльнай адміністрацыі. Сярэднім звяном станавіліся адноўленыя паветы.

Разам з тэрытарыяльнай рэформай павінна была адбыцца змена ўсёй сістэмы функцыянавання ўлады. Паводле першапачатковых намераў у кампетэнцыі ўраду павінна была застацца агульная гаспадарчая палітыка, войска, фінансы, заграічная палітыка, суды, тэрытарыяльнае планаванне ў маштабе краіны і выбраныя праблемы са сферы культуры, адукацыі і службы аховы здароўя. Адзіным прадстаўніком дзяржавы на ваяводскім узроўні заставаўся ваявода, які рэалізоўваў дзяржаўную палітыку на сваёй тэрыторыі з дапамогай адпаведных службаў. Усе астатнія праблемы, паводле сутнасці рэформы, належалі да кампетэнцыі мясцовага самакіравання. Апошняя ўключала ваяводскі сеймік і яго кіраўніцтва на чале з маршалкам, павятовы сеймік з павятовым старастам (у гарадскіх паветах на чале з прэзідэнтам) а таксама рады гміны і яе кіраўніцтва. Аднак, адразу пасля пачатку дыскусіі па кампетэнцыі ваяводскага сейміка частка палітычнай эліты прыйшла да слухнага пераканання, што перадача ўлады ў рукі грамадзянаў пазбавіць эліту і ўрад разам з яго палітычным заплеччам рэальнага ўплыву на мясцовыя ўлады ўжо на ўзроўні ваяводства, у т.л. і на вырашэнне фінансавых справаў. Рэалізацыя такога сцэнарыю прывяла б да ліквідацыі і скарачэння шматлікіх дэпартаментнаў усіх міністэрстваў. Адначасова была б абмежавана сфера ўлады міністэрскіх чыноўнікаў. Такім чынам, падчас абвяшчэння канцэпцыі рэформы самакіравання і звязанага з ёй новага падзелу краіны спрэчнасць паміж партыйнымі і грамадскімі інтарэсамі прывяла да рэалізацыі іншага мадэлю рэформы.

Увядзенне новага ваяводскага падзелу суправаджалася ўтварэннем 16 рэгіянальных кас хворых, якія меліся быць падмуркам рэформы ўсёй сістэмы аховы здароўя як альтэрнатывы дзяржаўнай службе, скарумпаванай і амаль збанкрутаванай. Адначасова праводзілася рэформа службы сацыяльнай апекі, паколькі старая сістэма састарэла па прычыне змены ўзроставай структуры насельніцтва. Новая кампутарызаваная сістэма сацыяльнай апекі павінна была ўтрымліваць поўную інфармацыю пра медыцынскае страхаванне грамадзянаў. Таксама было вырашана цалкам змяніць сістэму адукацыі каб, як сцвярджаў урад, даць роўныя шансы для гарадской і вясковай моладзі. Змена адміністрацыйнага падзелу і рэформа самакіравання, былі цесна звязаныя з рэформамі службы аховы здароўя і адукацыі. Рэалізацыя медычных і адукацыйных паслугаў забяспечвалася на ўзроўні гміны, павета і ваяводства.

Аднак ужо ў пачатку рэформаў іх абцяжарыў грэх партакратыі, а менавіта рашучае нежаданне аддаваць уладу ў рукі грамадзянаў, асабліва тую, якая дае магчымасць здабывання фінансаў, падзелу пасадаў у органах дзяржаўнай улады і мясцовага самакіравання. Па названых вышэй прычынах, а таксама з-за недахопу

кампетэнтнасці і адказнасці, пагардлівых адносінаў польскіх элітаў да грамадзянаў, кабінет Е.Бузка правёў рэформу тэрытарыяльнай сістэмы і мясцовага самакіравання спосабам, вартым асуджэння. Замест таго, каб пачаць з шырокіх грамадскіх кансультацый і выдзялення павятовых цэнтраў насельніцтвам зацікаўленых у тым гмінаў, замест дыскусіяў на аснове аналізу фінансавых рэаліяў і мэтаў рэформы, што прывяло б да ўтварэння 8-10 моцных вялікіх ваяводстваў, абвешчана ўтварэнне 12 ваяводстваў з папярэдне ўстаноўленымі межамі, разбураючымі існуючыя з 1950 г. сувязі і створаныя пасля 1975 г. эканамічныя, камунікацыйныя і рэгіянальныя і гістарычныя структуры. Акрамя таго, урад і партыйныя ўлады, якія яго сфармавалі, аказаліся няздольнымі прапагандаваць урадавы праект, а частка міністраў, дэпутатаў сейма і ўплывовых прадстаўнікоў АВС і УВ дыскрэдытавала яго ў публічных выступленнях.

Тэрытарыяльная рэформа ў Польшчы

У прадстаўленым урадам першым варыянце рэформы згодна з прапановамі эканамістаў, географіў і планавікоў прадугледжвалася ўвесці замест былых 10 эканамічных макрарэгіёнаў 12 новых самакіруемых ваяводстваў. Праўда, урадавыя эксперты лічылі за найлепшы варыянт падзел на 10 рэгіёнаў са сталіцамі ў буйных гарадах, аднак дзеля патрэбаў транспамежнай палітыкі ў дачаненнях з усходнімі суседзямі Польшчы было вырашана ўтварыць яшчэ два ваяводства з цэнтрамі ў Беластоку і Жэшаве⁹. Тым больш, што на ўсходнім і паўночным памежжы з постсавецкімі дзяржавамі ў адрозненне ад мяжы з Германіяй, Чэхіяй і Славакіяй рэгіянальнае супрацоўніцтва праводзіцца галоўным чынам па ініцыятыве ўраду ці ваяводскіх уладаў і ў нашых усходніх суседзях датычыць амаль усёй памежнай вобласці¹⁰.

З.Гілёўска, эксперт па справах самакіравання, лічыць, што ідэальным быў бы падзел на 8 вялікіх ваяводстваў, аднак тузін - гэта вынік "кампрамісаў і падзелу Польшчы паводле сеткі геаграфічных, культурных і метрапольных структураў"¹¹. Новая сістэма мясцовага самакіравання ўяўля паралельна з уладай ваяводы, якога прызначае ўрад, таксама заканадаўчую ўладу ў выглядзе ваяводскага сейміка і выканаўчую ў форме кіраўніцтва ваяводства на чале з маршалкам. Урадавы праект, прадстаўлены міністрам М.Кулешай, прадугледжваў утварэнне наступных ваяводстваў – Ніжня Сілезія, Малапольска, Усходняя Малапольска, Мазовія,

⁹ Por. Wojewódzka wyliczanka // Najwyższy Czas. 1998. Nr. 4. S. 5.

¹⁰ Wendt J. Współpraca regionalna Polski w Europie środkowej // Studia Europejskie. 1998. Nr. 4(8). S. 145.

¹¹ Janecki S. Polandyzacja. Jeżeli nowych województw będzie więcej niż 15, reforma straci sens // Wprost. 1998. Nr. 25. S. 23-25.

Надвісянскае Памор'е, Заходняе Памор'е, Сілезія, Вармія і Мазуры, Велькапольска, Беластоцкая зямля, Люблінская зямля і Лодзьская зямля. Такі падзел быў бы супаставімы з падзеламі ў еўрапейскіх краінах, падобных да Польшчы.

У адпаведнасці з мэтамі адміністрацыйнай рэформы цалкам змянялася кампэтэнцыя ваяводскіх уладаў, самога ваяводы і створаных упершыню ўладаў мясцовага самакіравання. Новыя ваяводства павінны былі быць як наймацнейшымі, што ў польскіх умовах, за выключэннем Сілезіі, азначае пераважна вялікія па тэрыторыі ваяводства. Тым болей, як перасцерагала Э.Высоцка з Польскай Акадэміі Навук, малыя ваяводства не змогуць быць партнёрамі для вялікіх і гаспадарча моцных рэгіёнаў Заходняй Еўропы, да якой цягнецца Польшча. Яны таксама не змогуць канкураваць з апошнімі пасля ўваходу краіны ў Еўрапейскі Саюз. Паводле Э.Высоцкай, належыць, беручы пад увагу польскія ўмовы і ўзровень эканамічнага развіцця, увесці нават не 12, а 8 вялікіх ваяводстваў¹². Гэтае меркаванне цалкам падзяляе ўрад і камісія па справах рэформы на чале з М.Кулешай і Е.Мілерам, паколькі адміністрацыйная рэформа павінна найперш адпавядаць інтарэсам дзяржавы і яе грамадзянаў, а не лобі партыйнай эліты, якая губляе пасады, і лакальных супольнасцяў, якія могуць арганізоўвацца і ў надпартыйных згуртаваннях. У выніку прыняцця пад увагу выказаных вышэй меркаванняў, урад прадставіў праект падзелу краіны на 12 ваяводстваў.

Аднак пасля першай прэзентацыі праекту пры ўзаемна супярэчлівых выказваннях прэм'ера, віцэ-прэм'ера, адказнага за правядзенне рэформы, і кіраўнікоў буйнейшых парламенцкіх клубаў, сфармаваўшых урад, якія выказвалі меркаванні спрэчныя з пастулатамі ўласнага ўрад, было прынята рашэнне павялічыць колькасць ваяводстваў. Прэзідэнт Польшчы, прадстаўнікі розных палітычных партый прадставілі ўласныя канцэпцыі адміністрацыйнага падзелу краіны. Кожны з варыянтаў прадугледжваў павелічэнне лічбы ваяводстваў да 15, 17, 25, 35 або нават захаванне існуючых 49. Некаторыя палітыкі лічылі, што новы адміністрацыйны падзел прывядзе да заняпаду некаторых рэгіянальных цэнтраў і да дыспрапорцыі ў развіцці рэгіёнаў, падзеліць іх на багатыя і бедныя. У сапраўднасці, гаворка ішла пра сфармаванне найвыгоднейшага для аўтараў праектаў выбарчага ўкладу ў рэгіёнах, паколькі новая ваяводская структура з падзелам на 12 рэгіёнаў была надзвычай некарысная для левіцы на бліжэйшых выбарах у мясцовае самакіраванне.

Аднак па эканамічных меркаваннях павелічэнне лічбы ваяводстваў прыводзіць да змяншэння эканамічнага патэнцыялу рэгіёнаў, за выключэннем Мазавецкага, у якім побач з Варшавай фактычна няма цэнтра для ўтварэння новага

¹² Janecki S. Polandyzacja... S. 23.

ваяводства. Дыскусія пра ўтварэнне 13 або 15 ваяводстваў прывяла да чарговых канфліктаў па прынцыпу: “Калі Любускае, то чаму не Свентакжыскае?”. Так можна было ізноў рабіць 49 ці нават больш ваяводстваў. У такой сітуацыі аказаўся пад пытаннем эканамічна сэнс рэформы, бо некаторыя з праектаваных новых ваяводстваў не былі эканамічна самастойнымі¹³.

Табліца 3.

Даходы ваяводстваў у тыс. злотых для варыянтаў у 12, 15 і 17 рэгіёнаў.

Ваяводства	12	15	17	Розніца між 15/12	Розніца між 17/12	Розніца між 17/15
12 ваяводстваў						
Беластоцкае	57 127	62 663	57 127	9	0	9
Вармія і Мазуры	77 600	72 064	77 600	-8	0	8
Люблінскае	105 883	105 883	106 310	0	0	0
Усх.Малопольска	108 550	108 550	108 277	0	0	0
Заходняе Памор'е	123 942	110 950	70 994	-10	-43	-36
Лодзьскае	179 845	169 219	164 446	6	9	3
Велькапольскае	244 118	226 064	220 138	-7	-10	-3
Надв'іслаўскае Памор'е	259 493	190 581	125 788	-27	-51	-34
Шлясія Сілезія	264 348	214 601	207 338	-19	-22	-3
Малопольскае	271 966	271 966	206 775	0	24	24
Сілезскае	486 674	437 164	399 572	-10	-18	-9
Мазавецкае	526 269	526 269	523 446	0	-1	-1
15 ваяводстваў						
Любускае	x	59 045	76 155	x	x	29
Апольскае	x	65 155	72 843	x	x	12
Паморска-Будзскае	x	85 642	133 014	x	x	55
17 ваяводстваў						
Сярэдняе Памор'е	x	x	54 058	x	x	x
Старопольскае	x	x	102 023	x	x	x
Сярэдняе сярэдняе						
	225 485	180 388	159 166	-20	-29	-12

Крыніцы: Parandowska J. Rozpychanie dwunastki // Polityka. 1998. Nr. 26(2147). S. 22-24.

¹³ Mac J.S., Stachura Z. Silna Polska. Rozmowa z M.Kuleszą, pełnomocnikiem rządu ds. reformy ustrojowej // Wprost. 1998. N. 26. S. 20.

У гэтай сітуацыі АВС, пагадзіўшыся пад ціскам палітычнай кампаніі прэзідэнта А.Квасьеўскага (якая прапагандавала падзел на 17 ваяводстваў) на павелічэнне колькасці рэгіёнаў, пасля доўгіх і кампраметуючых кіруючую кааліцыю і яе ўрад намаганняў правяла праз парламент рашэнне пра падзел краіны на 15 ваяводстваў. Пасля вета прэзідэнта і публічнай абароны кожным з бакоў сваёй версіі, СЛД (Саюз Левіцы Дэмакратычнай) і прэзідэнта – 17, АВС і ўрад – 15 ваяводстваў кампрамісным выйсцем аказалася ўтварэнне 16 новых ваяводстваў. Хоць палітыка з’яўляецца мастацтвам дасягнення кампрамісу, аднак, адданне ініцыятывы пры правядзенні рэформы ў рукі апазіцыі і прэзідэнта было памылкай кааліцыі, якая мае большасць у парламенце. Прычыну трэба шукаць у адсутнасці ў АВС кваліфікаванага кіруючага цэнтра і сабатажрэшэнняў урада асобнымі палітыкамі і дэпутатамі, якія імкнуліся дагадзіць электарату. Чарговы раз у Польшчы партыйныя і вузкаэлітарныя інтарэсы вызначылі ход адміністрацыйнай рэформы. Пасля доўгага палітычнага гандлю ў сейме ў сувязі з ветам прэзідэнта А.Квасьеўскага на ўставу пра падзел на 15 ваяводстваў (раней прэзідэнт быў згодны з падзелам на 12 рэгіёнаў, але цяпер падтрымаў канцэпцыю свайго электарату з СЛД), а таксама ў сувязі з зацягнуўшыміся сеймавымі дыскусіямі, якія пагражалі наогул “заваліць” уставу, быў прыняты кампраміс. Краіну падзялілі на 16 ваяводстваў-рэгіёнаў: Паморскае, Заходнепаморскае, Вармінска-Мазурскае, Любускае, Куяўска-Паморскае, Мазавецкае, Падляшскае, Ніжнесілезскае, Велькапольскае, Лодзьскае, Люблінскае, Падкарпацкае, Свентакжыскае, Малапольскае, Сілезскае, Апольскае¹⁴.

Дыспрапорцыі, існуючыя паміж утворанымі 1 студзеня 1999 г. 16 ваяводствамі, з самага пачатку прывялі да шматлікіх канфліктаў. Чэнстахова выслала афіцыйную скаргу ў Раду Еўропы, а ў Кашаліне падчас шматлікіх маніфестацый і пікетаў гучалі патрабаванні ўтварэння, дакладней, утрымання мясцовага ваяводства. У прынцыпе да сённяшняга дня застаюцца незразумелымі крытэрыі (акрамя жадання палітычнага кампрамісу), паводле якіх былі ўтвораны 16, а не 17 ваяводстваў. Застаецца таксама пытанне, чаму было створана Свентакжыскае ваяводства, а не Сярэднепаморскае з цэнтрам у Кашаліне. Праектаванае сямнаццаце Сярэднепаморскае ваяводства было б большым за ўтворанае ў выніку палітычнага гандлю Апольскае, а з гаспадарчага пункту гледжання адпавядала б Падляшскаму і налічвала б 14 паветаў, таксама як Свентакжыскае, Апольскае ці Любускае.

¹⁴ Nazwy za: Województwa, powiaty, gminy // Rzeczypospolita. 10.08.1998. Nr. 186(5046). S. 6-7.



Малюнак 4.
Новы адміністрацыйны падзел краіны ад 1 студзеня 1999 г.

Табліца 4.

Тэрыторыя і насельніцтва новых ваяводстваў у 1997 г.

Ваяводства	Тэрыторыя		Насельніцтва		Сувязі з тэрыт. і насельніцтва	
	у кв. км.	у %	у тыс.	у %	у адн.ках	%
Польшча	312 685	100,0	38 693	100,0	-	-
Сярэдняе статыстычнае ваяводства	19 543	6,25	2 418	6,25	3 906	100
Падкарпацкае	19 946	6,4	2 987	7,7	4 928	126
Кувэска-Паморскае	17 970	5,7	2 098	5,4	3 078	79
Лодзьскае	25 115	8,0	2 244	5,8	4 640	119
Лубускае	13 985	4,5	1 019	2,6	1 170	30
Лодзьскае	18 223	5,8	2 676	6,9	4 002	102
Мазавешкае	15 141	4,8	3 204	8,3	3 984	102
Мазавешкае	35 715	11,4	5 068	13,1	14 934	382
Ліаўскае	9 413	3,0	1 092	2,8	840	22
Падкарпацкае	17 890	5,7	2 117	5,5	3 135	80
Падляскае	20 180	6,3	1 224	3,2	2 080	53
Паморскае	18 293	5,9	2 179	5,6	3 304	85
Сілезскае	12 309	3,9	4 899	12,7	4 993	127
Свентакажыскае	11 672	3,7	1 329	3,4	1 258	32
Вармінска-Мазурскае	24 202	7,7	1 460	3,8	2 926	75
Велькапольскае	29 942	9,6	3 345	8,7	8 382	214
Заходнепаморскае	23 032	7,4	1 729	4,5	3 330	85

Крыніца: Nowa mapa Polski // Polityka. 1998. Nr. 36(2157).

Пасля рэформы, якая ўвяла трохузроўневы падзел краіны, змянілася не толькі тэрытарыяльная структура, але цалкам увесь комплекс задачаў, якія ставіліся перад самакіруемымі тэрытарыяльнымі адзінкамі. Пасля доўгіх бурлівых дыскусій у парламенце быў прыняты падзел краіны на 16 ваяводстваў, 373 паветы, у тым ліку 65 гарадскіх і 2489 гмінаў. Лічба ваяводстваў і паветаў аказалася ўстаноўленай хутчэй у выніку палітычнага кампрамісу чым сур'ёзнага эканамічнага абгрунтавання¹⁵.

¹⁵ Parysek J. Nowy podział terytorialny kraju, czyli o co w ogóle chodzi? // Kwartalnik Geograficzny. 1998. Nr. 1(5). S. 9-13.

Зразумела, што сярэднестатыстычныя даныя пра тэрыторыі павету і ваяводства, колькасць жыхароў у павеце, як і любыя даныя статыстыкі, абцяжараны заганамі, вынікаючымі з самога выкарыстаннага метаду. Аднак пасля іх карэкцыі і параўнання фармуецца малюнак вельмі няроўнага падзелу краіны на ваяводскія і павятовыя адміністрацыйна-тэрытарыяльныя адзінкі. Сярод ваяводскіх назіраецца выразная дыспропорцыя паміж плошчай Мазавецкага і Велькапольскага ваяводстваў і ваяводстваў Апольскага, Свентакжыскага, Сілезскага і Любускага. Гэта датычыць таксама колькасці жыхароў. Тут дамінуюць Мазавецкае і Сілезскае, а колькасць жыхароў у Любускім, Апольскім, Падляшскім, Свентакжыскім і Вармінска-Мазурскім складае ад 40 да 60 % сярэднестатыстычнага ваяводства. Адносна малое Сілезскае ваяводства па прычыне значнай колькасці жыхароў і вялікага гаспадарчага патэнцыялу можа паспяхова рэалізаваць свае эканамічныя планы, але тры астатніх будуць вымушаны змагацца з сур'ёзнымі гаспадарчымі праблемамі, якія вынікаюць з іх гаспадарчай слабасці. Яшчэ больш верагодна, яны будуць шукаць дапамогі цэнтру і выкарыстоўваць нефармальныя партыйныя сувязі, якія, уласна кажучы, і прывялі да стварэння такіх “слабых” ваяводстваў. Гэта тым больш рэальна, што пасля рэформы сістэмы самакіравання на ўзроўні ваяводства наступіў падзел улады і абавязкаў паміж ваяводай і ваяводскім самакіраваннем. Ваявода, прызначаны ўрадам, адказвае перад прэм'ерам за рэалізацыю ўрадавай палітыкі і падпарадкаваныя яму службы на тэрыторыі ваяводства. Выбраныя жыхарамі ваяводскі сеймік і кіраўніцтва праводзяць палітыку развіцця ваяводства, адказваюць за рэалізацыю рэгіянальных планаў. Яны таксама займаюцца асветай, службай аховы здароўя, развіццём культуры, турызму, аховай навакольнага асяроддзя, транспартам у межах ваяводства і многім іншым. Сеймік можа прымаць прававыя акты, якія маюць сілу на тэрыторыі ваяводства. Такая структура ўлады, на жаль прывядзе да павелічэння колькасці службаў, падпарадкаваных ваяводзе і сейміку. Адсутнасць выразнага размежавання кампетэнцыі паміж дзяржавай і выбарнай мясцовай уладамі ў многіх выпадках можа прывесці да размывання адказнасці за дзеянні. Такі расклад спрыяе пераўтварэнню выбарнай мясцовай улады ў асобных ваяводствах у квазіўладу і з'яўляецца першым крокам да ўтварэння мясцовых партыйных і чыноўніцкіх павязанняў, называных тэрытарыялізацыяй улады.

З параўнання статыстычных даных вынікае, што паводле плошчы і колькасці жыхароў (гэта звязана з эканамічным патэнцыялам) ніжэй узроўню 75% ад сярэднестатыстычнага ваяводства знаходзяцца тры з далучаных да пачаткова запланаваных 12 (Любускае, Апольскае і Свентакжыскае), а таксама Падляшскае з той першай дванадцаткі. Можна меркаваць, што з эканамічнага пункту гледжання, які з'яўляецца рашаючым пры адміністрацыйных падзелках на ваяводствы, бяручы пад увагу колькасць і абсяг перададзеных урадам заданняў,

якія ў значнай меры фінансуюцца з уласных сродкаў, акрамя названых чатырох, яшчэ тры ваяводства павінны быць ліквідаваныя праз далучэнне да суседніх. Гэта дазволіць стварыць сапраўды эканамічна моцныя рэгіёны, такія як Вармінска-Мазурскае, Куяўска-Паморскае і Падкарпацкае. Пасля іх злучэння з іншымі Польшча была б падзеленая не на тры ваяводскія лігі¹⁶ ў складзе 16 ваяводстваў, а на дзевяць эканамічна моцных рэгіёнаў – Шчэцінскі, Гданьскі, Познаньскі, Лодзьскі, Варшаўскі, Вроцлаўскі, Катавіцкі, Кракаўскі і Люблінскі. Пры параўнанні эканамічнага патэнцыялу ўсіх рэгіёнаў з дзяржаваў-кандыдатаў у Еўрапейскі Саюз відаць, што сярод 10 найслабейшых ажно пяць польскіх: Вармінска-Мазурскае, Падляшскае, Падкарпацкае, Свентакжыскае і Люблінскае.

¹⁶ Balicka M. 16 kart // Polityka. 1998. Nr. 47(2168). S. 72.