

Analiză

Regionalismul în Ungaria și în Europa Centrală și de Est

ILONA PÁLNÉ KOVÁCS

Introducere

Fiecare dintre țările central-est-europene în tranziție a trebuit să se confrunte cu reforma sa teritorial-administrativă. Primii pași au fost făcuți – în mod firesc – la nivelul aranjamentelor locale, întrucât atât legitimarea politică a schimbării de regim, cât și sistemul de valori al elitei politice care a efectuat schimbarea au favorizat nivelul local. Către mijlocul anilor nouăzeci însă s-a putut constata că atât administrația națională, capacitatea de funcționare a serviciilor publice, cât mai ales politicile de dezvoltare regională nu se pot dispensa de rolul ce revine autoguvernărilor* de nivel intermediar. Constatarea însă nu a fost urmată întotdeauna de fapte. Reformele consecvente au fost frînate nu numai de lipsa consensului politic, de geloziile puterii centrale, ci și de incertitudini profesionale. Studiul de față va urmări evoluția procesului regionalizării mai ales în Ungaria, dar mă voi strădui să prezint în paralel și evenimentele desfășurate în acest domeniu în țările învecinate.

Un mileniu de istorie al județelor** maghiare

Vremuri schimbătoare, conținuturi variate, dominanțe constante

Statalitatea ungară posedă o tradiție milenară chiar și în context european, chiar dacă suveranitatea sa a fost adesea limitată în decursul istoriei. Bazele statului ungar au fost puse, ca garanție a apartenenței la Europa, de primul rege maghiar,

* Termenul de *autoguvernare* (*önkormányzat*, *selfgovernment*), impus în literatura de specialitate maghiară, a fost preferat termenului uzitat în spațiul francofon (și românesc) de *autonomie*, *autoadministrație*, considerându-se că acesta exprimă mai exact esența noțiunii dezbătute. (N.trad.)

** Întrucât în sistemul administrativ-teritorial românesc comitatului ungar (*megye*) îi corespunde județul, am preferat folosirea termenului din urmă. (N.trad.)

Ștefan. Spiritul și structura statului, clădite pe latifundiile regale, s-au dovedit a fi fost perene, în ciuda faptului că timp de o mie de ani Ungaria nu a avut o constituție scrisă. Extinzând rețeaua latifundiilor regale, Ștefan cel Sfânt a reușit să stăpânească întregul teritoriu al țării prin crearea județelor regale. Am putea spune că autoritatea statală este de-o vîrstă cu județele. Centrul sistemului administrativ era amplasat în cîte o cetate de pămînt rămasă de la slavi, iar acolo unde nu existau cetăți corespunzătoare erau construite altele noi. În fruntea județului se afla prefectul (*ispan*), care administra atît moșiile cetății cît și populația aparținătoare acesteia. Autoritatea județeană s-a extins treptat și la populația maghiară liberă de pe teritoriile învecinate județelor.

La începutul veacului al XIII-lea sistemul județelor regale a început să se destrame datorită donațiilor făcute din patrimoniul regal. Județele au devenit tot mai mult un cadru instituțional al solidarității nobiliare. Mișcările nobilimii județene îndreptate împotriva autorității baronilor latifundiari erau sprijinite și de puterea regală în descreștere. Diploma prin care i se acordă nobilimii județene dreptul la autogovernare datează din anul 1232, iar către sfîrșitul veacului, așa-zisele județe nobiliare devin autogovernări politice ale nobilimii în frunte cu un prefect, ca reprezentant al puterii regale și numit de acesta. Administrarea teritoriilor transilvane era similară, deși avea de la început trăsături specifice. În timpul stăpînirii otomane cea mai mare parte a țării a aparținut Imperiului Otoman, fiind împărțită, în conformitate cu sistemul structurii statului otoman, în *sangeacuri*.

În timpul stăpînirii habsburgice județul nobiliar s-a întărit din nou, pe de o parte ca instrument al stăpînirii feudale, pe de altă parte ca redută a mișcărilor de independență împotriva stăpînirii habsburgice. Faptul că județul reprezenta simultan interesele puterii centrale prin persoana prefectului, respectiv cele ale forțelor politice județene, a devenit o sursă de tensiune tot mai accentuată în cadrul consiliilor acestora. Subprefectul, ca locțiitor al unui prefect fidel curții (care adesea nici nu locuia pe teritoriul județului respectiv, iar numirea sa era pe viață), a devenit cu timpul prima oficialitate a autogovernării județene. Sistemul de organizare al județului a fost dublat încetul cu încetul de așa-zisul sistem de administrare, servind drept instrument de limitare a tendințelor de autogovernare ale județelor. Pe lîngă sistemul administrației publice la nivel județean s-au întărit unitățile mai mici, plășile, care nu au deținut însă niciodată competențe de autogovernare.

Iosif al II-lea, regele „pălăriaș”, a acționat deschis împotriva nobilimii maghiare organizate în cadrul județelor atunci cînd în 1784 a lichidat autonomia județelor nobiliare. Iosif al II-lea nu numai că a lovit în autonomia județelor, ci le-a modificat și limitele. În numele raționalizării a împărțit Ungaria în zece circumscripții, iar Ardealul în trei, numind în fruntea acestora inspectori regali cu competențe aproape nelimitate. Odată cu moartea lui Iosif al II-lea, sistemul circumscripțiilor a luat sfîrșit, revenindu-se la sistemul autogovernărilor nobiliare anterioare.

În cadrul reformelor ce-și propuneau să pregătească transformările burgheze ale Ungariei, au avut loc dezbateri importante despre rolul județelor. Unii considerau județele drept garanție a independenței naționale și a libertății comunităților din sînul județelor. Alții în schimb vedeau în ele o frînă importantă a transformărilor burgheze și a unei administrații centralizate moderne, datorită ponderii puterii nobilimii feudale din județe. Sistemul legislativ al revoluției din 1848 a considerat sistemul județean drept bastion al constituționalității, dar își propusese să democratizeze această instituție feudală așezînd-o pe baze democratice reprezentative. Datorită evenimentelor revoluționare nu mai rămăsese timp pentru adoptarea legii. Autoritatea instituită după înfrîngerea revoluției, a impus un sistem administrativ asemănător reformelor lui Iosif al II-lea. Ungaria a fost împărțită în cinci circumscripții eliminîndu-se complet autonomia județeană, în fruntea circumscripțiilor fiind numiți prefecți, iar în fruntea județelor, comiți.

Compromisul austro-ungar de la 1867 a deschis calea către consolidarea administrației publice. Au luat naștere legile referitoare la autoritățile locale și comune, administrația teritorială fiind integrată în sistemul administrativ al statului. Legile respective, făceau distincția, după modelul austriac, între competențele administrative ale județelor și cele ale statului central, au păstrat, chiar dacă într-o măsură mai redusă, drepturile politice ale județelor, de exemplu, dreptul de opinie în chestiunile politicii naționale. În această perioadă demarează, dincolo de organizarea administrativă a județelor, crearea așa-zisului sistem administrativ deconcentrat al statului, cu instituții subordonate ministerelor. Armonizarea activității organelor administrației județene cu cele ale administrației de stat era asigurată de așa-zisul comitet administrativ.

În perioada horthystă de după revoluția burghezo-democratică din 1918, respectiv cea socialistă din 1919, administrația publică este așezată în mod stabil pe două piloane: cel al autogovernării locale și cel al administrației de specialitate al statului. În această perioadă tendințele centraliste au devenit tot mai puternice.

Teritoriul și împărțirea teritorială ale județelor au fost puternic influențate de pacea de la Trianon. Din cele 66 de județe au rămas doar 33, și din acestea numai 10 au rămas neatînse. În 1923 au fost integrate așa-zisele județe amputate, astfel că numărul lor a scăzut la 25. Organele de conducere ale județelor erau parțial alese, parțial delegate. Prefecții numiți de șeful statului în fruntea județelor au obținut puteri politice tot mai mari, fiind adesea înzestrați chiar și cu puterile speciale ale inspectorilor guvernamentali. Între diferitele nivele ale administrației s-a creat astfel o puternică ierarhizare. În cazul administrațiilor județene controlul revenea prefectului, iar comunele și orașele erau subordonate – prin intermediul plășilor – județelor. În timpul celor două războaie mondiale, precum și în perioada interbelică, competențele autogovernărilor locale și teritoriale au dispărut tot mai mult, puterea teritorială fiind preluată de instituțiile deconcentrate, tot mai numeroase, subordonate direct puterii

centrale. Timp de câțiva ani, după cel de-al doilea război mondial, a continuat dezbateră politică și profesională pe marginea întrebării dacă să fie adoptat sistemul administrației autoguvernărilor sau modelul sfaturilor sovietice. Chestiunea a fost tranșată de relațiile de putere. În 1950 a fost lichidată independența administrativă a reprezentanților teritorială prin așa-zisa lege a sfaturilor și a fost introdus un sistem ierarhic de administrare teritorială. În cadrul acestui sistem rolul cheie era jucat de sfaturile județene care trebuiau să satisfacă simultan interesele locale și cele centrale. În practică însă, datorită logicii sistemului, nu puteau satisface decât funcțiile celei din urmă. Județele omnipotente controlau pe deplin sfaturile locale și teritoriale, puteau influența în mod direct politicile locale și tot ele erau cele care împărțeau resursele de dezvoltare în funcție de propriile priorități și simpatii. Limitele județelor au fost modificate în 1949, numărul lor stabilizându-se de atunci la 19.

Proiecte de reformă de împărțire teritorială

De-a lungul istoriei, numărul și limitele județelor nu au constituit niciodată un fetiș pentru reformatorii și cercetătorii administrației publice. În cursul istoriei, îndeosebi în secolul XX, au fost inițiate numeroase proiecte de reformă care nu au fost traduse niciodată în practică. Începând cu anii '20, au fost inițiate mai multe zeci de proiecte de organizare teritorială, cuprinzând atât soluții de tipul județelor mari/regionale cât și de județe mici/zone urbane. Conform diferitelor proiecte, numărul unităților teritoriale cu unul sau două nivele, se cifrau între 6 și 90 (Hajdú 2001). În sine, diferitele modele geografice erau clădite adesea pe un sistem de argumente rezonabile, împărțirea bazându-se ba pe sistemul serviciilor urbane, ba pe cel al relațiilor de comunicare și infrastructurale, ba pe identitatea peisajului, ba pe comunitatea economică. Eșecurile inițiativelor demonstrează fără echivoc că, dacă politicul nu-și clarifică corelațiile și conținuturile constituționale, sau dacă vreți, politice, ale exercitării puterii de stat în contextul diviziunii teritoriale, atunci nu pot fi identificate limitele teritoriale adecvate ale administrației publice.

Concluziile acestei treceri sumare în revistă pot fi următoarele: județele sînt unități ale statului ungar cu o tradiție de o mie de ani, conținutul și limitele lor în schimb s-au modificat încontinuu. În anumite perioade, ele au constituit în mod clar un cadru al descentralizării, al rezistenței împotriva autorităților centrale, totodată reprezentante ale unor puteri străine, asupritoare. În același timp, județele au purtat în sînul lor, de la bun început, și scopul și mijloacele centralizării. Această ambivalență nu a dispărut nici pînă astăzi, chinurile făcerii cu care se încearcă crearea nivelului intermediar după schimbarea de regim putînd fi în bună măsură explicate prin aceasta.

Schimbarea de regim – redistribuirea autorității teritoriale

Este unanim recunoscut în mediile politice și de specialitate că una dintre cele mai semnificative evenimente politice și de drept public de după schimbarea

de regim a fost adoptarea legii autoguvernărilor locale. După dezbateri parlamentare vehemente, cu sute de amendamente, a luat naștere legea care a modificat în mod radical sistemul autorității teritoriale de pînă atunci. Caracteristicile structurale cele mai importante ale noului sistem de autoguvernare pot fi descrise în trei puncte: atomizarea și accentuarea excesivă a rolului localităților, eliminarea autoguvernării de nivel intermediar, expansiunea administrației de stat deconcentrate.

„Toată puterea localităților!”

Intenția legislatorului era să plaseze societatea locală în centrul sistemului, dreptul de autoguvernare fiind declarat ca drept al comunității locale. În sistemul anterior al consiliilor, cele 3200 de localități fuseseră administrate de 1600 de consilii. Cu ocazia primelor alegeri libere, în toamna anului 1990, toate localitățile și-au constituit autoguvernări proprii, independent de numărul locuitorilor. Această măsură s-a bucurat în mod indiscutabil de o primire pozitivă mai ales în localitățile cărora li s-a oferit pentru prima oară prilejul să-și aleagă propriul organ reprezentativ și propriul primar. În virtutea acestei legi, autoguvernările locale au obținut putere de decizie în mai toate domeniile vieții publice locale, independent de mărimea și de capacitățile lor. Iar noii politicieni locali aleși au vrut să demonstreze că libertatea și puterea constituie garanția dezvoltării, făcînd puternice presiuni asupra guvernului pentru obținerea resurselor. Transformarea aparent politică și de drept public a dus de fapt și la schimbări radicale în domeniul dezvoltării localităților. Față de politica de dezvoltare urbano-centrică de pînă atunci, în politica primului guvern de după schimbare s-a impus un sistem de dezvoltare prioritară a micilor așezări.

Detronarea județelor

Majoritatea parlamentarilor și specialiștilor erau de părere că localitățile vor deveni într-adevăr independente numai dacă puterea și influența nivelului intermediar, al județelor, vor scădea la minim. Mai mult, autorități politice semnificative au pus sub semnul întrebării necesitatea existenței autoguvernării județene și au propus ca atribuțiile teritoriale să cadă în sarcina asociațiilor autoguvernărilor locale. Majoritatea a optat în final pentru autoguvernarea județelor, dar într-o formă deosebit de limitată. Apelîndu-se la principiul subsidiarității, la modă în Europa, în cadrul legii se stipula că autoguvernările județene nu pot îndeplini alte atribuții decît cele pe care autoguvernările locale nu sînt în stare sau nu doresc să le îndeplinească. În urma acestor reglementări, autoguvernările județene au fost înzestrate cu atribuții administrative privind unele instituții teritoriale (spitale, biblioteci, cămine sociale, instituții pentru protecția copiilor etc). Chiar și disputa dintre județe și orașele de reședință ale acestora a fost tranșată în favoarea orașelor, fiind introdus așa-zisul concept al orașelor de jurisdicție județeană. Orașele mai

mari de 50.000 de locuitori declarate de parlament orașe de jurisdicție județeană îndeplinesc pe teritoriul lor și atribuțiunile autogovernării județene, și nu delegă reprezentanți în adunarea acestora. În consonanță cu rolul secundar al județelor alegerea corpului reprezentativ al acestora nu se făcea în mod direct, ci printr-un sistem destul de complicat de electori.

O deconcentrare excesivă

De slăbirea autorității autogovernărilor județene au profitat, în pofida intenției legislatorului, nu localitățile, ci administrația centrală (*Pálné Kovács* 1995). Guvernarea a înființat o serie întreagă de organe administrative de stat deconcentrate la nivel județean și regional, fără a asigura o coordonare unitară a acestora și neglijând în mod special afirmarea intereselor teritoriale.

În concluzie, putem spune că schimbarea de regim a favorizat localitățile și a marginalizat autogovernările teritoriale. Intențiile probabil bune care-și propuseseră să democratizeze administrația teritorială și să aducă mai aproape decizia de cetățean, au avut neașteptate efecte secundare:

- o parte a localităților (mai ales cele mici) nu și-au putut îndeplini atribuțiunile decât la un nivel calitativ și profesional scăzut, adesea la limita legalității;

- în ciuda acestei situații, autogovernările locale nu au recunoscut posibilitățile oferite de sistemul asocierilor, sistemul dezintegrându-se în continuare prin despărțirea așezărilor și ieșirea din sistemul notariatelor integrate;

- locul autogovernărilor județene marginalizate a fost ocupat de zeci de instituții și agenții deconcentrate ale statului, care îndeplineau atribuții care ar fi trebuit supuse controlului democratic al reprezentanților locali.

Corecțiile prudente ale administrației teritoriale

Modificarea legii autogovernării

În mai toate programele partidelor care au participat la alegerile din 1994 se putea citi că, deși în fond sistemul autogovernărilor fusese un succes, era necesare de corecții, mai ales în privința asocierii autogovernărilor locale și a nivelului intermediar.

Din cauza diferențelor politice de opinie, reforma, deși bine fundamentată din punct de vedere profesional (*Verebélyi*, 1995), a dus la rezultate îndoielnice:

- A fost pusă în aplicare alegerea directă a autogovernării județene, partidele politice fiind introduse în adunările județene pînă atunci ferite de politica de partid; în același timp, autogovernările județene nu au primit atribuțiuni sporite în mod semnificativ, creîndu-se astfel un conflict puternic cu legitimarea sa politică amplificată.

- Au luat naștere reglementări obligatorii, sau mai degrabă orientative, referitoare la colaborarea dintre județ și orașele de jurisdicție județeană, respectiv între capitală și aglomerația sa urbană. Formele de coordonare propuse nu au reușit să anuleze conflictul dintre județe și reședința lor.

- A fost lansat un program de modernizare și integrare a organelor administrației teritoriale de stat și au fost desființate regiunile inspectoratelor republicii.

- Au fost introduse anumite stimulente în bugete pentru facilitarea asocierilor, respectiv au fost introduse reglementări privind limitarea separării comunelor; cu toate acestea nu s-au petrecut schimbări semnificative nici în privința competențelor, nici în cea a finanțărilor.

Politică regională fără regiuni

Din punctul de vedere al exercitării autorității teritoriale, pe lângă legea autogovernării și reforma administrației teritoriale de stat, măsura cea mai importantă și poate cea mai contradictorie a fost adoptarea legii dezvoltării teritoriale în 1996. Legea s-a conturat în cursul unui lung proces de pregătire și furtunoase dezbateri, deoarece toate cercurile de interese așteptau din partea acestei legi rezolvarea problemelor politice și de dezvoltare teritorială acumulate de ani de zile.

Înainte de schimbarea de regim, mai ales în anii '70, se aplicase o strategie de dezvoltare puternic concentrată pe orașe, peste 80% din resurse fiind alocate orașelor în timp ce aproape 50% din populație trăia la țară. Această politică de dezvoltare se bazase pe binecunoscuta teorie a centrului, conform căreia aprovizionarea unei zone revine centrelor urbane desemnate. Ca urmare a acestei teorii s-a accelerat procesul de atrofiere a satelor mici, producându-se o migrație accentuată spre orașe. Indiscutabil însă, diferențele regionale înainte de schimbarea de regim au fost mai reduse față de contradicția dintre sat și oraș. Această particularitate se datora nu atât succesului politicii de dezvoltare teritorială, cât mai ales politicii economice protecționiste, redistributive, care ținuse în mod artificial în viață producțiile incapabile de concurență de piață în zonele industriei grele și în cele agricole cu caracteristici slab productive.

După schimbarea de regim, liberalismul modelului economiei de piață a fost poate prea repede pus în aplicare de către guvern, fapt care a dus în mod inevitabil la amplificarea dramatică a diferențelor regionale. În zonele estice și nord-estice ale țării, cu industrie grea și economie agrară tradițional înapoiată, s-a produs o criză economică, iar șomajul a crescut exponențial. Guvernul a fost obligat să trateze problemele regionale în mod prioritar. Resursele de dezvoltare, respectiv majoritatea determinantă a finanțărilor speciale a fost orientate spre aceste zone – cu rezultate modeste, în opinia majorității specialiștilor, pentru că, pe de o parte, prin dezvoltarea exclusivă a infrastructurii nu poate fi demarată o

relansare economică, pe de altă parte, pentru că măsurile referitoare la dezvoltarea regională au fost luate aproape exclusiv pe baza deciziilor centrale, decizii care nu au fost capabile să formuleze o politică adecvată condițiilor locale.

Cauza eșecul politicilor regionale anterioare poate fi căutată, printre altele, în centralism, care la rîndul său fusese strîns legat de problemele politice și administrative ale nivelului intermediar. Nu este deci întîmplător faptul că cuvîntul cheie al schimbării modelului politic regional a devenit descentralizarea.

Principiile care stăteau la baza reglementărilor dezvoltării teritoriale căutaseră să țină cont atît de problemele proprii cît și de așteptările Uniunii Europene:

- Guvernarea dorise să pună bazele unei politici regionale valabile pentru întreaga țară – principiul programării.

- Obiectivul politicii regionale fusese stabilit pe de o parte prin creșterea competitivității, a eficienței teritoriilor dezvoltate, pe de altă parte prin echilibrarea diferitelor teritorii – principiul inovației și adîncității.

- Obiectivul stabilirii criteriilor de finanțare era ca resursele să ajungă într-adevăr la regiunile cele mai nevoiașe – principiul concentrării.

- Legislatorul și-a dat seama că dezvoltarea regională nu este o atribuție exclusivă a statului, atrăgînd în procesul formării și finanțării politicii de dezvoltare și actorii economici – principiul parteneriatului.

- Observația cea mai importantă a fost că dezvoltarea teritorială nu poate fi dirijată de la un singur centru, actorii nivelelor regionale trebuind să fie părtași în procesul decizional – principiul subsidiarității și al descentralizării.

Autogovernările județelor așteptaseră de la legea dezvoltării teritoriale ceea ce ar fi trebuit să fie reglementat de constituție, respectiv de legea autogovernărilor locale. Incertitudinea în privința descentralizării autorității și neîncrederea față de autogovernările județene și-a pus amprenta asupra reglementărilor privind politica regională. Legea referitoare la descentralizarea dezvoltării teritoriale, respectiv, la unitățile planificării teritoriale luase naștere fără să se fi putut baza pe un model de administrație teritorială certă. Luase naștere deci legea politicii regionale fără regiuni. Legislatorul a încercat să evite această contradicție prin introducerea unei instituții specifice, și anume, prin crearea consiliilor de dezvoltare teritorială.

Instituțiile de parteneriat, binecunoscute deja în Europa Occidentală, sînt chemate în general să cupleze tendințele de drept public ale autogovernărilor la cele ale sferei economice în privința dezvoltării (*Halkier et al.* 1998). Ocazional pot fi utile și în elaborarea unor programe comune de dezvoltare, în acumularea de resurse pentru îndeplinirea programelor, un singur lucru nu pot face: să țină locul autogovernărilor teritorial-regionale bazate pe principiul reprezentării și înzestrate cu legitimitate politică.

În conformitate cu reglementările ungare, consiliile de dezvoltare teritorială cu competențe la nivel național, județean sau eventual regional, au fost înființate

prin delegare. Conform reglementării din 1996, membrii acestora erau convocați din rândurile reprezentanților autoguvernărilor, camerelor economice, întreprinzătorilor și ministrerelor. Președinții consiliilor județene de dezvoltare erau tocmai președinții adunărilor acestora. Majoritatea membrilor fuseseră delegați de așa-zisele asociații micro-teritoriale constituite de autoguvernările locale. Compoziția consiliilor era mai mult sau mai puțin adecvată armonizării activității actorilor interesați în baza principiului parteneriatului. Legea a înzestrat cu puteri semnificative aceste organisme de tip corporativ. Consiliile de dezvoltare teritorială decid asupra concepției de dezvoltare a comitatelor și sînt împuternicite să distribuie subvențiile de stat în sistem de proiecte. Pe baza acestor competențe, consiliile de dezvoltare ale comitatelor au devenit niște autorități mai puternice decît adunările comitatelor alese în mod direct.

O altă caracteristică a legii era că nu a fost capabilă să demareze și să amplifice procesul creării unor regiuni mai extinse decît județele. Legea definise drept unitate dominantă a dezvoltării teritoriale județul, îngăduind totuși posibilitatea creării unor regiuni mai mari, fără a avea caracter obligatoriu, cu excepția a două regiuni: în zona de aglomerație a capitalei și în zona lacului Balaton. Una dintre cauzele fundamentale ale ezitărilor din jurul regiunilor, dincolo de problemele politice ale autorității, a fost incertitudinea în jurul frontierelor geografice ale acestora.

În primăvara anului 1998 însă parlamentul a adoptat Concepția Națională a Dezvoltării Teritoriale care delimita șapte așa-zise regiuni statistice de planificare ca unități NUTS 2. Dat fiind însă faptul că legea nu a impus crearea consiliilor regionale, așa-zisele consilii voluntare nu au luat în considerare frontierele regiunilor statistice.

Noul guvern instalat în 1998 a formulat în programul său posibilitatea reorganizării administrației teritoriale. Primul pas în cadrul acestui proces a fost făcut prin modificarea legii dezvoltării teritoriale. În cele șapte regiuni statistice a devenit obligatorie înființarea consiliilor de dezvoltare teritorială. În aceste consilii însă rolul decisiv le revenea reprezentanților guvernării centrale în detrimentul actorilor locali, motivîndu-se că pentru programele de nivel regional este nevoie de obținerea unor resurse internaționale, îndeosebi din UE, deoarece Fondurile Structurale pot fi utilizate în general la acest nivel. Tendințele vehemente de regionalizare însă au pălit cu timpul, în esență organizarea deconcentrată a administrației de stat a fost un eșec: odată cu întărirea consiliilor de dezvoltare teritorială autoguvernările comitatelor au fost și mai mult marginalizate. Obligatoritatea înființării regiunilor nu a fost asociată cu o redistribuție a resurselor, astfel că dintre cele trei nivele (regiune, județ, microregiune) regiunile au rămas veriga cea mai slabă a sistemului instituțional de dezvoltare teritorială. Trebuie adăugat că sistemul bine consolidat de-a lungul anilor care a inclus un șir întreg de actori locali în politica de dezvoltare nu dispune nici pînă astăzi de vreo fracțiune

din resursele de dezvoltare comunitară, rolul redistribuției centrale, sectoriale rămânând în continuare dominant.

Seria reformelor în Europa Centrală și de Est

În procesul schimbării de regim țările central-est-europene și-au reorganizat în mod substanțial, asemenea Ungariei, sistemul exercitării autorității publice teritoriale. La nivel intermediar au fost lichidate autoguvernările, în locul lor fiind instalate oficii sectoriale și generale ale administrației centrale de stat, și doar în ultimii ani au fost făcuți pași în direcția unei descentralizări propriu-zise.

În Polonia reforma teritorială regională a intrat în vigoare din 1999. În fruntea celor 16 voievodate stau organe reprezentative alese cu competențe politice regionale autonome. În cadrul voievodatelor însă au luat ființă nu numai organe ale autoguvernării ci și unități ale administrației de stat, atrăgând astfel conflictul inevitabil dintre mareșal și voievod, decepțiile fiind amplificate și prin faptul că, în ciuda existenței regiunilor cu organe alese, administrarea fondurilor structurale a fost organizată după tipic centralizat.

În România, pornind de la cerințele UE, urmînd recomandările tehnice ale acesteia finanțate din programul Phare, există regiuni de dezvoltare începînd din 1998, în fruntea cărora se află consilii și agenții de dezvoltare care funcționează în baza legii de dezvoltare regională. În cadrul județelor din România autoadministrațiile s-au păstrat, dar autoritatea și independența lor, ca și a celorlate autoguvernări/autonomii este deosebit de slabă în raport cu cea a prefectilor, reprezentanți ai autorității statului (*Horváth-Veress, 2003*).

În Slovacia, regiunile înființate tot în 1996 (8 *kraje*) au servit scopuri exclusiv administrative. Aplicarea unor reforme teritoriale cuprinzătoare a fost frînată printre altele și de conflicte interetnice. Următorul val al reformei a înzestrat cele opt regiuni – după dimensiunea lor, mai degrabă unități de nivelul județelor – cu competențe de autoguvernare. În același timp regiunile de tip NUTS 2 au fost configurate separat de împărțirea administrativă, semnalînd astfel o mare nesiguranță în privința diviziunii teritoriale, nemaivorbind de lipsa de generozitate constatată în domeniul descentralizării puterii (*Hardi – Mezei, 2003*).

În Slovenia autoguvernările locale puternic integrate au posibilitatea asocierii lor în cadrul unor „regiuni”, respectiv au luat naștere și primele inițiative de reformă în direcția regionalizării. Legea adoptată în 1999 privind politica regională își propunea în primul rînd să organizeze sistemul instituțional de dezvoltare regională a țării. Pînă în prezent autoguvernările locale au decis înființarea a 22 de agenții, dar sistemul instituțional al politicii de dezvoltare și cel al resurselor au rămas destul de centralizate (*Tüske, 2002*).

În Cehia, reforma regională a devenit în 1997 un obiectiv constituțional. Cele 14 regiuni nu sînt identice cu împărțirea NUTS întrucît Uniunea a considerat că

aceste circumscripții sînt prea mici. În felul acesta numărul regiunilor de tip EU este de 8, cel al circumscripțiilor administrative este 14. De la delimitarea regiunilor se poate constata o tendință de corectare a frontierelor (*Halász, 2000*), instabilitatea fiind amplificată de proiectul redefinirii teritoriilor plășilor (*Blazek, 2001*), finalizat în cele din urmă prin desființarea organismelor acestora. O specialitate a administrației teritoriale cehe este că, în locul structurilor duale obișnuite, administrația centrală de stat și cea a autogovernării locale au fost comasate în cadrul unui singur organism.

În Bulgaria, în urma reformei teritoriale, în locul integrării s-a produs dezintegrarea administrativă. Au fost reînființate cele 28 de regiuni desființate în urmă cu un deceniu, care sînt exclusiv organe administrative în frunte cu un guvernator. Unitățile NUTS nu posedă instituții, iar frecvențele modificări ale împărțirii teritoriale semnaleză absența unei concepții coerente. În același timp nu lipsesc atribuțiunile de autogovernare locală, nivelul așezărilor fiind puternic integrat cu doar 262 de unități ale autogovernării locale (*Drumeva, 2001*).

Rezumînd cele constatate mai sus, putem conchide că în ultimii ani, în privința nivelului teritorial intermediar al țărilor aderente sau candidate la aderare au fost luate măsuri de mai mică sau mai mare importanță. Pare interesant că, în timp ce presiunile datorate obligativității organizării sistemului NUTS au avut un efect benefic asupra reformelor teritoriale, totuși nu s-a ajuns peste tot la un sistem teritorial corespunzător. În țările mai mici, dimensiunea nou createlor „regiuni administrative” nu respectă nici pe departe criteriile de mărime legate de condițiile dimensionale ale unităților NUTS 2. Regiunile de dezvoltare, independent de faptul că în fruntea lor funcționează sau nu autogovernări alese, posedă instituții proprii (comisii de monitoring, agenții), asemenea țărilor din Europa Occidentală. Aceste fapte ne avertizează că reforma administrativă regională necesită o cumpănire mai cuprinzătoare, dincolo de înființarea coercitivă a unităților NUTS 2.

Aderarea la Uniune – o nouă situație pentru Ungaria

În 2002 părea că și Ungaria se va urni din punctul mort. Noul guvern anunțase un program ferm de regionalizare fixîndu-și drept obiectiv pentru 2006 alegeri pentru autogovernări regionale. Lucrările pregătitoare au demarat și au apărut chiar primele rezultate. Activitatea de analiză efectuată pînă acum era legată în bună parte de așa-numitul grup IDEA (*IDEA, 2003, 2004*). Parlamentul a adoptat legea referitoare la asocierea micro-regiunilor care-și propunea să integreze sistemul administrației fărîmițate la nivelul de jos, respectînd totuși libertatea de asociere a autogovernărilor localităților. Este caracteristic pentru cultura jurisprudenței publice ungare că legea se află în prezent pe masa Curții Constituționale tocmai din cauza presupusei încălcări a dreptului la asociere. Adevărul este că, fără reorganizarea nivelului de bază, nu poate fi reformat nivelul

intermediar. Bogatele experiențe ale reformelor europene ale asocierii autoguvernărilor arată că pentru a putea crea un sistem modern al serviciilor publice integrarea este inevitabilă (*Somlyódiné Pfeil, 2003*).

În privința construcției regionale progresul a fost și mai redus. Deși așa-numitul program IDEA, menit să pregătească reforma administrativă a publicat o serie de studii și în domeniul reformei regionale (*Horváth M. 2004*), la nivel guvernamental se poate constata că introducerea autoguvernărilor regionale alese în 2006 nu mai figurează pe ordinea de zi. Reforma regională ar necesita un consens politic fundamental, presupunând totodată o reformă radicală a constituției, respectiv a legii autoguvernării și legii electorale, șansele acestuia fiind minime dacă luăm în considerare constelația politică actuală. Ceea ce nu înseamnă abandonarea definitivă a reformei regionale.

Ceea ce trebuie precizat de la bun început este că regionalizarea în Ungaria nu constituie o obligație externă față de UE, ci o provocare a modernizării și a democratizării țării, ceea ce constituie în mod fundamental un interes național, la care trebuie și se poate răspunde în funcție de condițiile date. Problema regionalismului așteaptă o rezolvare mai ales pentru că sistemul exercitării autorității teritoriale este pînă în zilele noastre neterminat. Statul ungar este centralizat, iar fără un nivel intermediar puternic nu poate fi imaginată o administrație descentralizată și un sistem de autogovernare funcțional. Deceniul zece a fost irosit cu dezbateri neproductive în jurul chestiunii județelor. Dezbaterile regionale pot fi încheiate cu succes numai *dacă există o strategie clădită pe consens politic și profesional*.

Problema județelor, respectiv a regiunilor nu este una de dezvoltare teritorială, de organizare și administrare, de eficiență dimensională, ci una fundamental politică. Structura puterii este determinată în mod fundamental nu de măsura independenței asigurate la nivel local, ci de greutatea nivelului intermediar. Problema dezbătută în mod prioritar nu trebuie să fie cea a dimensiunii, ci faptul că vrem sau nu să transformăm structura autorității prin întărirea nivelului intermediar.

În prezent, motivațiile regionalizării în Ungaria sînt legate în mod determinant de dezvoltarea economică teritorială. Problema construcției regiunilor de succes este mult mai complexă decît relațiile politice, instituționale și, mai ales, de eficiență dimensională (*Harding et al. 1999*). Managementul dezvoltării teritoriale de succes nu depinde doar de dimensiunea geografică, ci mai degrabă de capacitățile de colaborare și adaptare, de structurile de rețea, flexibile ale acestora. Regiuni neintegrate, create artificial, cu actori conflictuali nu pot aduce beneficiile unor teritorii de dimensiuni mai mari. Întărirea regiunilor de dezvoltare, a consiliilor și agențiilor poate asigura tranzitoriu utilizarea resurselor UE. Prin administrarea Fondurilor Structurale Uniunea a stabilit mai degrabă pretenții de natură profesională, de eficiență și legislativă decît de autoritate politică (*Pálné Kovács, 2003*).

Construcția regiunilor politice, într-un viitor mai îndepărtat, poate fi autentică numai dacă se va putea ajunge la un consens din punct de vedere profesional, or aceasta ar necesita elaborarea unei strategii pe termen mai lung.

Strategia construcției regionale

În cursul elaborării strategiei construcției regionale trebuie să decidem mai întâi în privința conținutului și nu a dimensiunii regiunilor. Problema județului sau a regiunii nu este una a organizării sau dezvoltării teritoriale, sau una administrativă, ci una în mod fundamental politică, este chiar problema centralizării sau descentralizării puterii. Tradițiile și reflexele centralizatoare ale organizării statale ale Ungariei, respectiv cultura politică maghiară nu pot accepta sau acceptă cu multă greutate modelul descentralizat. Structura puterii și mai ales competențele și dimensiunea autorității centrale pot fi influențate nemijlocit de ponderea nivelului intermediar și nu de independența nivelului local. Generozitatea legislatorului față de autoguvernările locale în privința distribuirii competențelor și resurselor a fost în detrimentul nivelului mezo și nu a celui propriu, central. Succesul reformei regionale depinde de orientarea *top down* (de sus în jos) sau *bottom up* (de jos în sus) a acesteia, respectiv dacă puterea va pune în aplicare la nivel regional interese teritoriale sau centrale. Problema fundamentală este dacă construcția regională se produce în detrimentul autorității și resurselor guvernamentale sau are loc doar o simplă deconcentrare. Aceasta din urmă poate fi considerată un pas înainte față de sistemul centralizat al construcției statale actuale, dar nu îndeplinește nici pe departe necesitățile democratice ale „noului regionalism” (Keating, 1997).

Sfera funcțiilor regionale

Înainte de a ne lansa într-o dispută privind dimensiunea optimă a județelor, este bine să clarificăm care sînt funcțiunile pentru care trebuie, respectiv este recomandabil să fie organizate diferitele nivele, printre care și regiunile. Pentru clarificarea funcțiunilor regionale nu este suficient să facem inventarul condițiilor în care se desfășoară diviziunea muncii, respectiv a competențelor autorităților publice de astăzi, ci trebuie să punem în balanță și domeniile în care apare dimensiunea, respectiv coeziunea regională a dezvoltării economice și sociale la nivelul de astăzi și de mîine.

- Necesitatea treptei regionale apare cel mai clar, după cum s-a mai spus, în domeniul dezvoltării teritoriale. Aceste funcții atrag la rîndul lor altele, cum ar fi subvenționarea dezvoltării economice, cercetarea, transferul de tehnologie, funcții financiare, de marketing etc. Aceste funcții nu necesită în mod prioritar instrumente ale autorităților publice, deși îmbinarea cu elemente ale serviciilor politice, administrative sau umane este neîndoielnică.

- Indiscutabil că o parte însemnată a sistemelor infrastructurale lineare necesită, în primul rând din motive tehnice, un management regional, mai vast decât cel al județelor. Nu este întâmplător că administrația căilor ferate sau cea a apelor a depășit de mult limitele județelor. Dezvoltarea drumurilor publice merge în același sens, respectiv pe parcursul diferențierii rețelelor de drumuri dimensiunea care leagă regiunile, respectiv țările, devine tot mai importantă. Trebuie să recunoaștem însă că organizarea și administrarea acestor sisteme cade în afara sferei autorității publice (chiar dacă adesea statul este investitorul, respectiv proprietarul), respectiv, hotarele lor nu coincid, în cazul lor organizarea unor frontiere administrative standard nefiind posibilă.

- Unele funcții de servicii umane de nivel superior (de ex. învățământul superior, sistemul clinic, cercetarea) se organizează de asemenea în sisteme regionale. Administrarea acestora însă nu este în mod specific o atribuție teritorială și nu necesită instrumente clasice de autoritate publică: universitățile au autonomie, sistemul sanitar în multe țări este organizat în afara sistemului general al administrației publice.

- Protecția mediului și a naturii este organizată și astăzi în cadru regional, nu se limitează la frontiere administrative tocmai datorită atribuțiilor sale specifice.

- - Organizarea activității clasice de administrație și justiție se orientează în primul rând după necesitățile clienței, trebuie deci să rămână cât mai aproape de domiciliu, dar trebuie să i se asigure totodată și condițiile tehnice, infrastructurale și profesionale adecvate. Nu poate fi vorba deci de organizarea activității administrative a autorității publice între hotare aleatorii, chiar dacă aparent guvernarea posedă în acest domeniu cel mai larg spațiu de manevră. Organizarea administrației la nivel regional poate fi justificată în domenii în care necesită un nivel profesional superior sau alte condiții de funcționare speciale și nu presupune un aflus semnificativ al clienților. Aceste domenii pot fi organizate la nivel regional numai în cazuri excepționale.

Pornind de la punctele de vedere de mai sus, necesitatea administrației publice regionale nu este univocă. O parte semnificativă a funcțiilor regionale amintite nu necesită cadre administrative solide. Putem concluziona că astăzi trebuie să stabilim sfera funcțiilor regionale nu la nivel ipotetic, ci pe baza analizei profunde a sistemului instituțional al administrației publice, pe baza unor modelări matematice, conectându-le la reforma oricum necesară a serviciilor publice. Pregătirea pentru reforma teritorială trebuie să fie substanțială întrucât structura serviciilor, nevoile lor tehnice interne și prioritățile valorilor lor politice, distribuția sferelor de competență ale autoguvernărilor, respectiv finanțările se află într-o strânsă corelație. Dacă luăm în considerație tendințele existente pe plan internațional în domeniul administrativ, respectiv de organizare a serviciilor, atunci putem observa că:

- circumscripțiile administrative și de servicii mai integrate, cuprinzând teritorii mai vaste, oferă o calitate și un nivel profesional și tehnic superioare;
- orașele își asumă un rol din ce în ce mai mare în domeniul serviciilor;
 - totodată există o nevoie mai pronunțată privind implicarea în procesul de decizie a organizării serviciilor furnizate în afara localității, din partea autoguvernărilor și a grupurilor de consumatori;
 - respectiv, această implicare este necesară și pentru posibilitatea afirmării și reprezentării intereselor la nivelul cel mai de jos al așezărilor, ba chiar și la nivelul fragmentelor de localități.

Numărul nivelelor administrației teritoriale

Chiar dacă ar apărea necesități administrative clare care să justifice introducerea nivelului regional, ar trebui bine chibzuit dacă regiunea trebuie să se instituționalizeze prin înlocuirea vechilor nivele sau să se constituie noi regiuni clădite peste vechile forme administrative. Opțiunea aceasta nu mai este doar tehnică ci mai ales politică. Proiectul reformei administrativ-teritoriale prezente în programul de guvernare din 2002, navighează, se pare, cu dibăcie între cerințele ideologice și profesionale și posibilitățile politice:

- aparent nu mărește numărul nivelelor administrației teritoriale;
- respectiv, nu desființează unități teritoriale deja existente.

Concepția proiectului se bazează ca element de structură, atât în jos, cât și în sus, pe județe, limitele regiunilor și ale micro-regiunilor mulându-se pe cele ale județelor. În plus, județele însele sînt purtătoare ale mai multor funcțiuni, constituind în continuare un cadru geografic pentru diferitele elemente ale sistemului instituțional de stat. Județul rămîne deci un nivel administrativ chiar dacă va fi, în conformitate cu intențiile exprimate, cea mai slabă verigă a administrației publice viitoare. Rămîne de văzut dacă micro-regiunile vor reprezenta sau nu un astfel de nivel. În modelul realizat există elemente care ar putea evolua spre un cvasi-nivel administrativ, atrăgînd după sine și dezavantajele unui număr prea mare de nivele. Astfel de elemente sînt:

- personalitatea juridică independentă a asociațiilor de micro-regiuni;
- competențele ce le revin;
- formarea unei construcții de finanțare normativă;
- fixarea frontierelor micro-regiunilor prin reglementare juridică.

Fie că vom defini micro-regiunea drept un nivel de administrație publică, fie că nu, ea este o unitate sistematizată, separată în cadrul administrației, deci atunci cînd analizăm sistemul în totalitatea sa, respectiv structura sa internă, nu putem face abstracție de ea. În acest caz însă locul unui singur nivel intermediar va fi ocupat de trei. Unul dintre punctele slabe ale reformei este tocmai faptul că duce la crearea tranzitorie a trei nivele teritoriale, iar pe termen lung la cel puțin două, astfel obiectivul unei administrații mai profesionale și mai ieftine fiind pus sub semnul întrebării.

Statutul de drept public al nivelelor administrative

După ce se conturează numărul, conținutul și funcțiunile nivelelor administrative poate urma elaborarea detaliată a conținuturilor de drept public ale acestora. În măsura în care regionalizarea politică este planificată pe o perioadă mai lungă, există posibilitatea ca statutul nivelului regional să ajungă treptat la faza autoguvernării depline. Instituționalizarea juridică a nivelului regional poate fi imaginată în mai multe variante:

- Întărirea consiliilor de dezvoltare regională constituie în esență primul nivel al regionalizării, în momentul în care demarează colaborarea la scară regională între actorii de drept public ai regiunii în îndeplinirea unei funcțiuni importante.

- Autoguvernările dintr-o regiune se pot asocia și în cadrul reglementărilor actuale în scopul executării unor atribuțiuni comune, adecvate reorganizării regionale a anumitor servicii publice, și poate demara și procesul de canalizare a unor interese politice către coeziunea regională și prin intermediul diferitelor forme de colaborare a autoguvernării județene și a altor autoguvernări locale.

- Regionalizarea poate fi extinsă și în sfera administrației de stat în cazul în care hotarele teritoriale și centrele organelor administrației de stat de competență regională coincid. Trebuie să subliniez că față de o regionalizare făcută de sus, subordonată guvernării, cu reprezentanțe regionale ale unor officii integrate, nu putem avea mari speranțe.

Conțințelor ridicate de Carta Europeană a Autonomiei Regionale însă, niciuna dintre soluțiile de mai sus nu corespund. Condiția *sine qua non* a regiunii politice, respectiv autonome, este existența organelor reprezentative alese direct, asigurarea constituțională a drepturilor fundamentale ale autoguvernării. Rămâne să decidem dacă crearea regiunilor cu organe reprezentative alese este recomandabil să se realizeze în faza de început sau cea finală a regionalizării. Ambele modele au avantaje și dezavantaje. Reforma poloneză și cea italiană au ales prima cale, regiunile spaniole în schimb se formează în procesul treptat al întăririi statutului lor, adaptat funcțiunilor lor lărgite (Garcia, 1998).

Numărul, centrul și limitele regiunilor

Procesul de regionalizare politică ajunge în faza în care devine necesară trasarea unor frontiere și judecarea alternativelor geografice abia după clarificarea unor probleme politice, constituționale, respectiv de organizare administrativă menționate anterior. În trasarea acestora a fost implicată de altfel destul de frecvent branșa administrativă și cea a geografiei politice (Hajdú, 1996). Putem presupune că trasarea frontierelor nu va deveni nici în viitor o chestiune internă a științei, este o naivitate să credem că o alternativă impecabilă din punct de vedere profesional poate fi transpusă în viață dacă se lovește de o rezistență importantă. Numărul și conformația regiunilor se vor constitui în urma unei serii întregi de

compromisuri și vor depinde în mare măsură dacă vor lua naștere deasupra județelor sau în locul acestora. În regionalizarea de deasupra județelor baza de pornire va fi constituită la noi fără îndoială de regiunile statistice. Regiunile vor deveni un cadru teritorial autentic și durabil dacă se vor dovedi a fi apte pentru cât mai multe activități și funcțiuni, dacă în interiorul hotarelor acestora se va încheia într-adevăr un fel de coeziune. Din acest punct de vedere, problema centrelor regionale este importantă, deoarece stabilirea funcțiunilor regionale are loc în mod determinant în cadrul centrelor. Până când nu are loc stabilirea centrului regional și se desfășoară o competiție pentru aceste funcții, până atunci nu se poate produce nici consolidarea sistemului organizatoric regional. Urmînd această logică, guvernul cochetează cu unificarea organelor regionale ale administrației de stat și organizarea unor oficii guvernamentale regionale (*Bércesi-Ivancsics, 2004*).

Întărirea identității regionale

Polemica desfășurată de mai bine de un deceniu în jurul temei județelor arată că incertitudinea politică și scăderea șanselor de a-și reprezenta interesele pot afecta semnificativ identitatea teritorială, coeziunea dintre localități, eficiența și nivelul profesional al muncii administrative și al organizării serviciilor. În privința clarificării exercitării autorității teritoriale nici localitatea și nici guvernul nu sînt de fapt interesați: nici sus, nici jos nu este deci sprijinită crearea unui nivel intermediar puternic. Crearea regiunilor politice presupune deci o pregătire politică intensă, întărirea identității regionale sau pur și simplu construirea ei. În zilele noastre, despre identitatea regională mai mult se vorbește decît se știe. În zilele noastre identitatea regională nu mai înseamnă doar o legătură naivă cu locul, o utilizare individuală a spațiului, ci un reflex conștient cuplat cu dispariția acestor legături spațiale, respectiv un proces de modernizare adecvat acestuia în cadrul deschiderii tot mai largi a spațiului național și internațional.

Identitatea regională cîștigă în ultima vreme noi valențe în cadrul unor corelații ample datorate mai ales politicii regionale a UE și a aprofundării integrării. Relația negativă sau pozitivă a societății și a elitei politice locale cu spațiul are un caracter dinamic, poate fi constructivă sau distructivă în aceeași măsură (*Schulz, 1994*). La noi, după schimbarea de regim, am fost martorii acestui din urmă proces. Societatea nu posedă nici cele mai elementare informații despre menirea autoguvernărilor teritoriale. Partidele nu sînt capabile să prezinte programe la nivelul județelor iar majoritatea parlamentarilor sînt legați cel mult de circumscripția lor electorală directă, nu și de județul lor. Organizațiile societății civile se formează îndeosebi la nivel local, astfel că nu reușesc să se conecteze la procesele politice sau de apărare a intereselor specifice la nivelul județelor. Pe ruinele identității județene poate fi construită oare o identitate regională? Oare straturile mai largi ale societății sînt conștiente de valențele unei autoguvernări teritoriale cu reprezentanțe alese în mod direct? Deocamdată este

greu să răspundem la această întrebare. Exemplele din străinătate însă trebuie să ne atenționeze. În timp ce în Anglia sînt majoritari cei care ar dori să existe organe alese în fruntea regiunilor, în Portugalia majoritatea a votat împotriva creării regiunilor (Tomaney, 2002).

Convingerea celor indiferenți și a celor cu interese contrare necesită un program de acțiune și o strategie de comunicare bine chibzuite:

- Este importantă popularizarea instituțiilor regiunilor de dezvoltare teritorială cu statut, atribuții și hotare consolidate.

- Parteneriatul dintre actorii delegați în consiliile regionale de dezvoltare trebuie extins cît de mult posibil, activitatea lor și comunicarea dintre ei nu pot fi limitate la împărțirea unor resurse de dezvoltare și la participarea la ședințe.

- Actorii regionali trebuie cointeresați în cooperarea regională. Dacă în cursul cooperării nu obțin succese palpabile, avantaje materializabile pe planul propriu, atunci regionalizarea va fi primită în cele din urmă cu dezinteres sau chiar i se va putea opune rezistență. Analizele noastre arată că actorii regionali subliniază necesitatea regiunilor, îndeosebi în scopul obținerii resurselor europene; argumentările preluate în mod servil de la experții din țară sau de peste hotare nu acoperă însă nici pe departe o convingere autentică.

- Competiția dintre regiuni și din interiorul regiunilor este inevitabilă, ba mai mult dezirabilă, dar numai dacă funcționează mecanismele normative și informale de negociere ale concilierii și echilibrării intereselor dintre regiuni.

- Regiunile pot deveni actori maturi numai dacă li se oferă posibilitatea reprezentării intereselor proprii pe arena națională.

- Regiunea trebuie să-și croiască drum în domeniul publicității pentru a-și face cunoscut numele și profilul.

- Actorii regionali, mass media și sistemul educațional trebuie să-și fixeze drept obiectiv răspîndirea informațiilor legate de regiuni.

- Trebuie sprijinită orice instituție, formă de organizare sau tip de activitate (cultură, viață publică, artă, sport etc.) care sînt capabile să întărească în conștiința individului sau a grupului o relație pozitivă față de regionalism, respectiv identitatea față de propria regiune.

În final trebuie să subliniem că nu credem că strategia construcției regionale trebuie clădită neapărat pe o campanie negativă față de județe. Astăzi încă nu poate fi demonstrat cu certitudine că regiunile de dezvoltare vor fi capabile să se transforme în unități politice, după cum nici faptul că mecanismul politic al statului ungar poate accepta regiunile în locul județelor. Profilul viitor al administrației publice ungare nu poate fi decît schițat, configurația sa depinzînd doar în parte de sistemul condițiilor impuse de Uniunea Europeană, fiind determinat în mod decisiv de calcule, hotărîri și cercetări de specialitate și de politică internă, de convingerea societății, respectiv a elitei politice și administrative.

Bibliografie:

- Bércesi F. – Iváncsics I.: A megyei közigazgatási hivatalok regionális alapokra helyezésének lehetőségei, *Magyar Közigazgatás*, 2004, An LIV. Nr. 6, pp. 321-333.
- Blazek, J.: Regional Development and Regional Policy in the Czech Republic: An Outline of the EU Enlargement Impacts, *Informationen zur Raumentwicklung*, 2001/12, pp. 757-769.
- Drumeva, E.: Local Government in Bulgaria, In: Kandeve, Emilia (ed.): *Stabilization of Local Governments*. LGI Books, Budapest, 2001, pp. 141-179.
- Emiliewicz, Jadwiga -Wolek, Artur: *Reformers and Politicians*. SEAP, Warsaw, 2002.
- Garcia, E. M.: Multidimensional Decentralization in Spain: Variable Geometry Decentralization, *International Review of Administrative Sciences*, 1998, Nr.4.
- Hajdú Z.: A közigazgatási térfelosztás változásai Magyarországon, *Tér és Társadalom*, 1996, Nr.1, pp. 5-23.
- Hajdú Z.: *Magyarország közigazgatási földrajza*, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2001.
- Halász I.: Az új regionális önkormányzatok alkotmányos helye és szerkezete az egyes kelet-közép-európai országokban, *Állam és Jogtudomány*, An XLI, 2000, pp. 97-142.
- Halkier, H. – Danson, M, – Damborg, C. (eds.) 1998: *Regional Development Agencies in Europe*, Jessica Kingsley, London.
- Harding, A.-Wilks-Heeg, S-Hutchins, M: Regional Development Agencies and English regionalisation, *Government and Policy*, 1999. Nr. 6. pp. 669-685.
- Horváth M. Tamás (red.): *A regionális politika közigazgatási feltételei. Variációk az uniós csatlakozás küszöbén*. IDEA-MKI, Budapest, 2004.
- Horváth R.-Veress E.: Regionális politika és területfejlesztés Romániában. *Magyar Kisebbség*. 2003. Nr. 1. pp. 3032.
- IDEA: *A közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programja*, Belügyminisztérium, Budapest, 2003, 2004.
- Keating, M: The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe. *Environment and Planning C. Government and Policy* 1997. Nr. 4. pp. 383-398.
- Mezei I.-Hardi T.: A szlovák közigazgatás és területfejlesztés asszimetriái. *Tér és Társadalom*, 2003. 4.
- Pálné Kovács I: A megyereformok ellentmondása. *Társadalmi Szemle*, 1995. Nr. 1. pp.41-51.
- Pálné Kovács I.: A területfejlesztés irányítása. *PTE KTK. Habilitációs előadások*, Pécs, 2003.
- Schulz, V. (Hrsg.): *Region und Regionalismus*. 1994. Runge, Cloppenburg
- Somlyódiné Pfeil E.: *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2003.
- Surazska, W.-Bucek, J.-Malikova,L.-Danek, P: Towards Regional Government in Central Europe. *Government and Policy*, 1997. 4. pp. 437-463.
- Tomaney, J.: The Evolution of Regionalism in England. *Regional Studies*, 2002. 7. pp.721-733.
- Tüske T.: A szlovén regionális politika törvényi háttere. In: Mezei C. (red.): *Pécsi Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Kara Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola Évkönyve 2002*, Pécs, 2003. 126-143
- Verebélyi Imre: A helyi közigazgatási rendszer fejlődésének főbb irányai. *Magyar Közigazgatás*, 1995. Nr. 2. pp. 65-78.

Traducere de Elek Szokoly

*

Iona PÁLNÉ KOVÁCS (n. 1954), doctor în drept, profesor la Catedra de științe Politice a Universității din Pécs, specialistă în administrație publică, sisteme de autogovernare, dezvoltare teritorială, politici regionale europene. Membră a Societății Ungare de științe Politice, a Societății Ungare de științe Regionale, a European Association of Researches on Federalism, a Regional Science Association etc. Publicații mai importante: *Helyi politika*, *The Basic Political and Structural Problems in the Working of Local Governments in Hungary*, *Regionális politika és közigazgatás, Regional Development and Governance in Hungary*, *A területfejlesztés irányítása* etc. Premii: Premiul Academiei Ungare, Premiul Pro Civitate și Premiul științific al autogovernării orașului Pécs și altele.

Iona Pálné-Kovács, *Regionalizmus Magyarországon és Kelet-Közép-Európában*, studiu preluat cu permisiunea autoarei.