

Descentralizarea organizării teritoriale a statului polonez

GRZEGORZ GORZELAK

1. Introducere — schiță de context istoric

Polonia a intrat în procesul de transformare plecând de la sistemul economic și politic creat în cadrul realității regimului autoritarist. În urma rezultatelor Mesei Rotunde—negocieri care duraseră câteva săptămîni, dintre așa-numita parte guvernamentală și opoziția de atunci — alegerile parlamentare semidemocratice s-au ținut la 4 iunie, la puțin timp după aceea fiind creat primul guvern necomunist, sub conducerea lui Tadeusz Mazowiecki. Acest guvern a pregătit un program economic îndrăzneț, prezentat la 1 ianuarie 1990 de către Leszek Balcerowicz, ministrul de finanțe de atunci. Alegerile prezidențiale desfășurate în toamna lui 1989 l-au propulsat pe liderul sindicatului Solidaritatea, Lech Walesa, în funcția de președinte al Poloniei.

După cum reiese din acest scurt memento, în doar ceva mai mult de un an, realitatea economică și politică a Poloniei s-a schimbat dramatic. Rămînea, totuși, o excepție importantă: vechiul sistem de guvernare locală, sau ca să fim mai exacti — lipsa unei guvernări locale adevărate.

Acest lucru s-a schimbat la 27 mai 1990, cînd au avut loc alegerile locale, care au fost primele alegeri cu adevărat democratice din Polonia postbelică. Au fost păstrate de la vechiul regim cele aproximativ 2500 de municipalități poloneze, însă guvernările locale au primit noi competențe, în virtutea doctrinei „autoguvernării” complete, fundamental diferită de vechiul sistem al „puterii statului unitar”¹. Municipalităților le-a revenit responsabilitatea pentru majoritatea chestiunilor locale, legate atît de asigurarea de servicii locuitorilor lor, cît și de crearea unor condiții favorabile dezvoltării economice.

Este larg recunoscut faptul că guvernarea locală a devenit unul din cei doi stîlpi ai succesului schimbărilor poloneze, cel de al doilea fiind inițiativa particulară. Există numeroase exemple de succes indubitabil al nivelului local (vezi Gorzelak et al., 1999).

Totuși, structura teritorială imediat superioară celei locale a rămas neschimbată. Ca și înainte, exista un singur palier regional, compus din 49 de unități (voivodate, introduse în 1975, după abandonarea mai vechiului sistem alcătuit din 17 regiuni și peste 300 *de powiate*), având consilii alese indirect (*sejmiki*). Funcționarul superior aflat la cîrma unei regiuni (voivodul) era numit de către primul ministru, iar voivodatele nu aveau personalitate juridică, nici venit ori bugete proprii. Astfel, vechile regiuni administrative nu erau capabile să aplice politici proprii de dezvoltare întrucît spațiul autonomiei lor era într-adevăr foarte restrîns.

Lipsa unei guvernări regionale adevărate nu era singurul neajuns al vechiului sistem. Regiunile administrative poloneze erau mici din punct de vedere teritorial și, de aceea, în majoritatea cazurilor, slabe din punct de vedere economic, social și instituțional. Majoritatea capitalelor regionale erau orașe relativ mici, lipsite de instituții culturale, academice, de cercetare sau financiare. Unitățile regionale poloneze erau prea mici pentru a duce politici proprii într-o economie deschisă, competitivă, impulsionată de un spirit novator.

2. Disputa

Disputa referitoare la organizarea teritorială a Poloniei are loc de treizeci de ani. Deja în 1971 erau specialiști care optau pentru reducerea numărului de regiuni administrative — care se cifrau la 17 la acea dată — pentru a se ajunge la unități regionale mai viabile². Totuși, în același timp, alte voci susțineau o creștere a numărului regiunilor, sugerînd că asigurarea unei autorități administrative unui număr crescut de orașe ar nivela potențialul de dezvoltare și, astfel, ar reduce diferențele regionale³ din Polonia.

Reforma din 1975, care a dus la înlocuirea celor 17 voivodate cu 49, a întărit autoritatea centrului asupra unităților teritoriale. Aceasta era chiar una din presupuneri — că autoritățile centrale ale partidului comunist puteau controla mai bine 49 de secretari de partid regionali „mici” decît pe foștii 17 „mari”. Rețeaua tradițională a celor peste 300 de powiate intermediare s-a destrămat oarecum de la sine, întrucît powiatele erau prea mari pentru noile voivodate mici. Totuși, powiatele nu erau doar unități administrative deoarece, de-a lungul existenței lor de peste 400 de ani, ele au structurat sistemul de plasare al orașelor mici și mijlocii, care erau centrele sistemelor economice, de muncă, de servicii, iar în mai multe cazuri, chiar și culturale și etnice.

Este uimitor faptul că Polonia a trecut de la regiuni mari la regiuni mici chiar în momentul în care trei mari țări occidentale — Franța, Italia și Spania — s-au angajat pe calea unor reforme total opuse ale structurilor lor administrative. În toate aceste trei țări au fost create la mijlocul anilor '70 unități regionale mai mari, mai puternice, și a început procesul de descentralizare, în deplin acord cu restructurarea economică și schimbarea criteriilor amplasării, de la cele bazate pe resurse la cele bazate pe

informație. Avînd în vedere că țările socialiste urmau modelul tradițional de dezvoltare industrială, pentru ele nu era necesară descentralizarea structurilor lor teritoriale.

Întărirea centralizării a constituit argumentul principal folosit de cei ce contestau organizarea teritorială a Poloniei introdusă în 1975. O dezbateră mai deschisă a fost posibilă după 1980-1981, după apariția „Solidarității” și relaxarea cenzurii și a controlului central. Cele mai avansate la acea vreme erau următoarele două teze: B. Jalowiecki (1984) arăta că noua paradigmă, atunci în curs de încheiere, a economiei axate pe tehnologie, necesita o guvernare teritorială mai puternică și o descentralizare mai profundă deoarece autoritățile regionale puteau influența mult mai eficient mediul de afaceri decît guvernarea centrală. A. Kuklinski aducea argumente în favoarea unor regiuni administrative suficient de mari pentru a-și putea asuma competiția cu regiunile mai dezvoltate din Europa occidentală. Totuși, aceste dezbateri nu au dus la nici o schimbare în organizarea teritorială a Poloniei deoarece sistemul socialismului realist nu era pregătit să introducă nici o formă de democrație, nici la nivel local, nici la cel regional.

Schimbarea sistemelor politice din 1989 și reintroducerea guvernării locale au adus din nou în prim plan problema guvernării regionale, de această dată în condiții incomparabil mai prielnice. Primele revendicări de înființare de noi regiuni au fost formulate încă din 1990. Se susținea că guvernarea locală trebuie suplimentată cu o nouă guvernare regională democratică și că ar trebui introdus în întregime noul sistem de organizare teritorială a Poloniei. Nu trebuie pierdut din vedere, totuși, faptul că guvernarea locală a fost adăugată municipalităților deja existente și că, teoretic, nici una din aceste unități nu își schimbă granițele (spre deosebire de Cehoslovacia și Ungaria, unde numărul regiunilor a crescut dramatic). Noul sistem de guvernare regională necesita regiuni noi — numărul acestora trebuia redus considerabil — fapt care a stîrnit o opoziție puternică, care nu a făcut decît să paralizeze elitele politice în această privință. Guvernul reformist al lui T. Mazowiecki pur și simplu a abandonat chestiunea unor regiuni noi, concentrîndu-se asupra reformei la nivel local.

Guvernul lui Mazowiecki a introdus în jur de 250 de noi districte administrative (*rejon*) care au preluat unele din competențele voivodatelor guvernamentale. Procesul pregătirii noii hărți a acestor *rejon* a accelerat mobilizarea socială. Propunerea inițială presupunea în jur de 180 de unități, însă ea a fost imediat contestată de o mare parte a elitelor sociale ale orașelor de mărime medie care nu fuseseră incluse pe lista inițială. Aceste elite au mobilizat comunitățile locale care au exercitat apoi presiuni — prin strîngere de semnături, prin manifestări în fața clădirii guvernului de la Varșovia, prin lobby în parlament și în rîndul politicienilor etc. Guvernul a cedat acestor presiuni și a crescut considerabil numărul *rejon-elor*. *Rejon-ele* au fost introduse ca o etapă „pregătitoare” pentru viitoarele *powiate* (districte) autoguverdate.

În timpul mandatului următoarelor guverne (1991-1993) au fost formulate mai multe propuneri privitoare la unitățile regionale. Cea mai extremă dintre acestea opta pentru între 6 și 8 „polonii”, adică regiuni autonome care să aibă puteri constituționale similare celor ale landurilor germane. Astfel, dezbateră atingea însăși structura statului polonez. Propunerea „poloniilor” a fost respinsă întrucât Polonia, în istoria sa de 1000 de ani — cu o scurtă perioadă de fragmentare feudală în timpul Evului Mediu —, a fost un stat unitar și nu existau tradiții de federalism în țară. Caracterul unitar al Poloniei a devenit de atunci un principiu explicit formulat care a dat forma tuturor deliberărilor care au urmat.

În paralel cu dezbateră specialiștilor și politicienilor, reprezentantul guvernamental pentru reformă lucra la o nouă organizare teritorială a țării și a pregătit o propunere de reintroducere a palierului *powiatelor*. De fapt, schița hărții aducea cu cea care existase în realitate înainte de 1975, când a fost desființat acest palier. Propunerea presupunea crearea a peste 300 de *powiate*. Totuși, căderea neașteptată a guvernului în 1993 nu a permis aplicarea acestor propuneri în practică.

Guvernul care a urmat, alcătuit din partidele social-democrat și cel țărănesc (1993-1997), nu a înregistrat nici un progres în reformarea organizării teritoriale a statului, cu toate că pretindea că ar fi luat-o pe calea descentralizării. Principala opoziție față de orice schimbare venea de la partidul țărănesc care câștigase o poziție foarte puternică în consiliile alese indirect ale voivodatelor (*sejmik*) și care se simțea confortabil în vechea structură. Acest partid socotea și că reintroducerea nivelului intermediar ar fi transferat puterea politică către elitele orașelor de mărime medie, unde partidul țărănesc era mult mai slab decât la nivel local, adică la sate. Patru ani au trecut fără nici o schimbare.

Acești ani nu au fost însă pierduți cu totul, deoarece specialiștii și experții au continuat să lucreze la noua structură. Institutul pentru Afaceri Publice a fost principalul think tank care a desfășurat aceste activități. O echipă extinsă de experți a pregătit o schiță a noului sistem de guvernare regională (ISP 1997). După cum s-a văzut nu peste mult, aceasta a devenit baza legislației adoptate de parlamentul ales în 1997. Guvernul de centru-dreapta, creat după alegerile din 1997, a promis să introducă „patru mari reforme”, reforma organizării teritoriale a statului polonez fiind una dintre acestea⁴. A fost luată decizia revenirii la modelul trietajat care presupunea regiunile mari și palierul intermediar al *powiatelor*; totodată a fost hotărât sistemul constituțional al noilor unități.

Mai multe motive sprijineau ideea reformei. Cel mai important era produs de convingerea că niște regiuni puternice puteau crește competitivitatea economiei poloneze și în același timp puteau permite creșterea eficienței administrării publice. S-a susținut că multe din funcții nu puteau fi îndeplinite nici de guvernarea centrală, nici de regiunile administrative mici, slabe, direct subordonate guvernării centrale. S-a arătat că funcții precum construirea de instituții, sprijinirea și promovarea

cercetării academice și științifice, relațiile directe, de tipul parteneriatului, cu investitorii, dezvoltarea infrastructurii etc. puteau fi îndeplinite numai de o guvernare regională adevărată, puternică și competentă. În această desfășurare a raționamentului, *powiatul* era tocmai potrivit pentru a astupa prăpastia dintre regiunea mare și municipalitatea mică și părea să fie un instrument eficient de asigurare a serviciilor care nu puteau fi îndeplinite eficient la nivel strict local.

3. Luarea deciziilor

3.1. Sistemul

După dispute politice — care nu au fost totuși foarte contradictorii — s-a căzut de acord să se atribuie palierului *powiatelor* următoarele caracteristici:

1. Powiatul este o unitate complet autogovernată, cu însărcinări și responsabilități proprii, concentrate în sfera serviciilor publice și administrației locale. La acest palier nu există nici o autoritate a guvernului unitar.

2. Powiatul asigură doar acele servicii care nu pot fi asigurate de nivelul local. În special, sînt importante următoarele: transportul public și drumurile locale (nemunicipale); educația secundară, școlile speciale și cele de artă; bibliotecile și instituțiile culturale; dotările sportive și recreative; sănătatea (spitalele generale); servicii legate de muncă, combaterea șomajului, lucrările publice; protecția consumatorului; asistența socială, protecția handicapatilor.

3. În numele statului, *powiatul* asigură următoarele servicii administrative, împlinite fiind de către guvernarea centrală: autorizațiile de construcție, administrarea apelor, controlul exploatarei resurselor naturale; inspecția sanitară și a mediului înconjurător; înregistrarea vehiculelor, eliberarea permiselor de conducere.

4. Powiatul coordonează cinci funcții fundamentale de control îndeplinite de servicii de stat, subordonate anumitor ministere, dar în același timp subordonate demnitarului aflat în fruntea administrației *powiatului*. Acestea sunt: poliția, pompierii, inspecția sanitar-epidemiologică, inspectoratele veterinare și inspectoratele de supraveghere veterinară.

Palierul voivodatelor a fost proiectat diferit:

1. La nivel regional autogovernarea și administrarea guvernării de stat coexistă. Consiliul regional (*sejmik*), ales prin alegeri direct proporționale, reprezintă guvernarea regională. Acesta îl alege pe demnitarul (mareșalul) care reprezintă voivodatul și își are propria administrație. Primul ministru îl numește pe reprezentantul guvernului (voivodul) care salvgardează interesele statului la nivel regional. Voivodul își are propria administrație.

2. Autogovernarea regională răspunde de toate chestiunile legate de dezvoltarea regiunii, în special de strategia sa pe termen lung. Reprezentantul guvernului controlează legalitatea deciziilor luate de guvernările teritoriale pe toate

cele trei paliere, el este superior tuturor funcționarilor administrației generale a statului și totodată primul nivel la care se poate face apel în litigiile administrative.

3. Nu există o subordonare a nici unei structuri față de o alta întrucât fiecare trebuie să-și îndeplinească propriile însărcinări, care nu se suprapun cîtuși de puțin.

Chestiunile sistemice nu au fost de importanță crucială în timpul dezbaterii politice. În comparație cu propunerile inițiale, ele au dus la consolidarea competențelor și responsabilităților voivodului, cu prețul slăbirii celor ale mareșalului, fapt care însă nu a îndepărtat soluțiile finale de la conceptul inițial de guvernare regională.

3.2. *Granițele*

Granițele noilor unități teritoriale au devenit, în schimb, cea mai importantă și mai dificilă problemă politică. În realitate, disputele asupra modelului geografic al noilor unități au împins în umbră dezbaterile problemei mult mai importante a însuși sistemului constituțional al autorității publice din țară. Trebuie reamintit faptul că reforma a dus la desființarea imediată a majorității regiunilor administrative, fapt care a echivalat cu o decădere a orașelor capitală și a elitelor politice și administrative regionale și care a însemnat totodată ruperea legăturilor dintre structurile politice și cele de afaceri etc. Opoziția față de reducerea drastică a aproape 37 de voivodate a fost aprigă nu numai la nivel regional, ci ea și-a atras și sprijinul politicianilor de pe scena națională, legați de regiunile periclitare.

Propunerea cea mai rațională implica crearea a 12-13 voivodate. Ea se baza pe principiul că o regiune poate fi creată numai în momentul în care ea ar avea un oraș capitală îndeajuns de mare, care să dispună de instituții, de potențial intelectual și profesional, ale cărui autorități ar fi capabile să opereze pe scena internațională. În Polonia există 9 orașe de asemenea rang (Varșovia, Krakovia, Wrocław, Poznań, Łódź, aglomerarea urbană Katowice, Szczecin, „orașul triplu” Gdansk-Gdynia-Sopot și Lublin). În plus, ar trebui create trei regiuni pentru a umple „vidul” din est (Olsztyn, Białystok, Rzeszów), iar cele treisprezece voivodate din centru ar putea avea două capitale: Bydgoszcz și Toruń⁵.

Această propunere radicală și în același timp rezonabilă a fost contestată de mai multe cercuri. Un plan intermediar cu 25 de voivodate a fost propus de către o coaliție a mai multor orașe relativ mari. Au fost întocmite, publicate și discutate mai multe hărți, unele din ele conținând seturi de regiuni și granițe ale acestora inventate ad-hoc.

Dezbaterile cu privire la numărul și forma regiunilor a avut loc și la nivelul local. Totuși, după cum au arătat studiile (Gorzela, 1999), în majoritatea cazurilor numai elitele au fost interesate de această problemă. Locuitorilor satelor și ai micilor orașe, dispersați prin regiune, puțin le păsa de fapt de care unitate regională urma să aparțină localitatea lor. Elitele locale ale orașelor capitală care erau în pericol de a-și pierde statutul de voivodat au încercat totuși să creeze impresia că se bucurau

de o largă susținere populară, iar uneori au reușit să creeze contrafaceri de genul rezultatelor sondajelor făcute de presa sau radiourile locale⁶, al marilor întruniri politice în fața primăriilor, al manifestațiilor la Varșovia etc. O excepție în sensul existenței unui sprijin mai larg putea fi găsită în Opole, partea de vest a Sileziei Superioare, regiunea cu cea mai puternică comunitate a minorității germane din țară. Elitele regionale eficiente au fost capabile să mobilizeze și în localitățile mai izolate un sprijin popular mai larg în favoarea păstrării voivodatului Opole. În această luptă au fost abil exploatate temerile transferării veniturilor colectate în regiune către „găurile negre” ale minelor de cărbune din Silezia.

Drept rezultat, mai cu seamă datorită neputinței coaliției aflate la putere de a-și potoli opoziția din propriile rînduri la soluțiile radicale, opoziția parlamentară a avut șansa de a interveni, fapt ce a deschis posibilitatea președintelui republicii de a se implica în procesul legislativ prin veto-ul prezidențial. În cele din urmă, după un proces legislativ prelungit și nu lipsit de o tentă de umor, au fost create 16 regiuni administrative. Acest fapt marca un progres însemnat față de vechea soluție, însă un pas înapoi față de modelul inițial al celor 12-13 regiuni (vezi harta 1). Trei regiuni administrative sînt prea slabe pentru a îndeplini criteriile care au conturat principiile reformei: Swietokrzyskie (oraș capitală în Kielce), Lubuskie (două orașe capitală: Zielona Gora și Gorzow) și Opolskie (Opole).



Harta 1. Noile voivodate poloneze

Tulburările sociale și politice declanșate de reforma voivodatelor au fost atât de puternice încât autorii acesteia au ajuns la concluzia că nu ar trebui create noi tensiuni prin proiectarea granițelor *powiatelor*. Ca urmare, aproape peste tot pe unde exista o justificare, oricât de mică, pentru a se crea un *powiat*, el a fost creat. Aceasta a dus la formarea a 308 așa-numite *powiate* „sătești” și 65 de așa-numite *powiate* „orășenești”. Acest al doilea caz reprezintă o situație în care un oraș relativ mai mare (cu peste 100.000 de locuitori) sau un oraș care a fost capitala unui fost voivodat, și-a asumat responsabilitățile *powiatului* (astfel încât consiliul orășenesc este în același timp consiliul *powiatului*, iar primarul orașului este totodată demnitarul de la conducerea administrației *powiatului*). În majoritatea cazurilor, aceste orașe sînt înconjurate de *powiate* „sătești”.

Numărul *powiatelor* este prea mare. *Powiatele* actuale seamănă cu cele tradiționale, care au fost proiectate cu cîteva secole în urmă pe principiul potrivit căruia de la centrul unui *powiat* să se poată ajunge într-o singură zi de mers călare sau cu o căruță la toate localitățile sale. Deși este evident că acest principiu nu ar trebui să se aplice azi, disputele politice, sprijinite de forța tradiției, au dus la apariția acestei structuri șchioape de *powiat*.

4. Finanțele

Dificultatea descentralizării se află în sistemul financiar. Competențele trebuie susținute de resurse suficiente pentru exercitarea lor, altfel competențele sînt formă goală și nu pot fi exercitate cum se cuvine, lucru într-o anumită măsură adevărat în cazul reformei poloneze a organizării teritoriale a statului.

Powiatele și voivodatele obțin venituri mai cu seamă de la bugetul de stat, sub formă de subvenții și subsidii. *Powiatele* au dreptul la 1% din impozitul pe venitul persoanelor fizice, care este un impozit al statului. Voivodatele sînt îndreptățite la 1,5% din IVP și la 0,5% din impozitul pe venitul persoanelor juridice. Alte surse de venit propriu ale acestor două paliere sînt cele obținute din proprietățile deținute, concesiuni și împrumuturi. În ansamblu, venitul propriu asigură 7,7 % din necesitățile *powiatelor* „sătești” și 15,9% din cele ale voivodatelor. Venitul anual total al palierului *powiatelor* (exclusiv *powiatele* „orășenești”) se ridică pentru fiecare locuitor la 325 PLN, iar la palierul voivodatelor la 95 PLN, care reprezintă într-adevăr sume mici de bani.

DESCENTRALIZAREA ORGANIZĂRII TERITORIALE A STATULUI POLONEZ

Tabelul de mai jos prezintă date de bază referitoare la sistemul financiar al guvernării teritoriale.

Tabelul 1. Veniturile guvernării teritoriale în Polonia, 2000, milioane de PLN*

Specificări	Total general	Gmine	Powiate și powiate „orășenești”			Voivodate
			total	powiate	Powiate „orășenești”	
Total	72,609.5	34,683.8	34,321.1	12,554.7	21,764.4	3,704.6
<i>Venit anual propriu</i>	<i>29,552.0</i>	<i>17,569.8</i>	<i>11,392.7</i>	<i>975.3</i>	<i>10,417.4</i>	<i>589.5</i>
din care:						
Participațiuni la impozit pe venit al statului	9,996.4	5,506.4	3,950.2	179.7	3,750.5	539.8
impozite pe venitul persoanelor juridice	985.1	548.8	345.6	-	345.6	90.7
impozite pe venitul persoanelor fizice	9,011.3	4,957.6	3,604.6	179.7	3,424.9	449.1
Impozit pe bunuri imobiliare	6,644.1	4,247.8	2,396.3	-	2,396.3	-
Impozit agricol	720.8	712.1	8.7	-	8.7	-
Titluri de trezorerie	1,993.9	1,300.4	693.5	-	693.5	-
<i>Sume alocate de la bugetul de stat</i>	<i>15,526.4</i>	<i>4,151.4</i>	<i>9,843.1</i>	<i>5,486.6</i>	<i>4,356.5</i>	<i>1,531.9</i>
din care:						
Pentru îndatoririle administrației de stat	8,839.4	2,501.3	5,984.2	3,071.8	2,912.4	353.9
Pentru îndatoriri proprii	5,927.7	1,530.5	3,268.6	1,982.4	1,286.2	1,128.6
<i>Alte sume alocate</i>	<i>935.3</i>	<i>598.2</i>	<i>156.7</i>	<i>87.2</i>	<i>69.5</i>	<i>180.4</i>
<i>Subvenții generale de la bugetul de stat</i>	<i>25,858.0</i>	<i>11,669.3</i>	<i>12,788.3</i>	<i>5,988.6</i>	<i>6,799.7</i>	<i>1,400.4</i>
dintre care pentru educație	19,367.4	8,676.1	10,266.9	4,688.9	5,578.0	424.4
<i>Fonduri pentru finanțarea suplimentară a responsabilităților proprii din surse bugetare</i>	<i>737.8</i>	<i>595.1</i>	<i>140.3</i>	<i>17.0</i>	<i>123.3</i>	<i>2.4</i>

*1 USD echivalent cu circa 4 PLN

Sursă: Anuarul Statistic al Poloniei pentru 2001, Varșovia, tabelul 22(260)

Propunerea de continuare a descentralizării se lovește de constrângerile bugetare ale sistemului național al finanțelor publice. Bugetul de stat controlează doar jumătate din totalul banilor publici ai țării, aproape 40% din totalul banilor publici fiind controlați de agenții și fonduri necentralizate (7 la sută de sistemul de asigurări de sănătate), iar guvernarea teritorială (voivodatele, powiatele și gmina) are cu puțin peste 10 la sută din fondurile publice (vezi Gilowska, 2001). Procesul general de descentralizarea ar fi posibil abia după centralizarea fondurilor publice, adică lichidarea majorității agențiilor și fondurilor și includerea resurselor lor în bugetul de stat. Șansele unei astfel de operațiuni vor crește probabil sub viitorul guvern (din octombrie 2001) care va moșteni finanțele publice într-o stare foarte proastă și care va trebui să opereze o reformă fundamentală a sistemului financiar al țării.

5. Politicile regionale

Asemănător altor țări socialiste (vezi Bachtler, Downes, Gorzelak, 2000), pe întreaga durată a anilor '90, politicile regionale din Polonia au fost extrem de slabe și au fost subordonate politicilor sectoriale ale guvernelor naționale. De fapt, au fost aplicate doar puține măsuri și instrumente care ar fi putut fi etichetate drept „politici regionale”, cum ar fi cele 16 zone economice speciale și măsurile speciale introduse în zonele amenințate de un șomaj structural.

Crearea unei guvernări regionale (relativ) puternice, avînd unele puteri autonome, a introdus un partener inexistent anterior pentru guvernarea centrală. Politicile regionale ale statului — oricît de slabe au fost — pot fi suplimentate de atunci de politicile de dezvoltare proprii ale celor 16 voivodate. Principiile acestor politici au fost formulate în cele 16 strategii regionale, întocmite de autoritățile voivodatelor în 1999 și 2000 (pentru evaluarea lor vezi Gorzelak, Jalowiecki, 2001).

Politicile regionale ale Poloniei s-au bazat pe principiul „contractelor regionale” (vezi Gorzelak, 2001). Contractul este produsul a două documente fundamentale: strategia națională de dezvoltare regională, întocmită de guvern (o astfel de strategie a fost creată pentru perioada 2001-2006) și strategia regională întocmită de guvernările regionale. Pe baza strategiei naționale de dezvoltare regională, guvernul elaborează „programul de susținere” care specifică obiectivele politicilor de stat regionale, sumele de bani care urmează a fi cheltuite pentru atingerea acestora și distribuția acestor fonduri pentru fiecare prioritate și pentru fiecare regiune în parte. În general, au fost adoptate următoarele priorități și principii pentru primul program de susținere 2001-2002 (extins ulterior pentru 2003, deși în limita aceleiași sume de bani):

Tabelul 2. Prioritățile pentru primul program de susținere, 2001-2002

No.	Prioritatea	%
1	Dezvoltarea și îmbunătățirea infrastructurii care stă la baza competitivității regiunilor	50
2	Restructurarea bazei economice a regiunilor și crearea condițiilor pentru diversificarea sa	15
3	Dezvoltarea capitalului uman	12
4	Sprijinirea regiunilor care au nevoie de impulsione și sînt amenințate cu marginalizarea	18
5	Dezvoltarea cooperării interregionale	5

Suma totală alocată politicilor regionale ale statului este distribuită în concordanță cu aceste priorități. Ea este apoi împărțită între regiuni potrivit următoarelor principii:

- 80% în funcție de numărul populației;
- 10% regiunilor care au teritorii (alcătuite din powiate) în care GDP pe cap de locuitor este sub 80% din media națională;
- 10% teritoriilor (compuse din powiate) cu o rată a șomajului depășind cu 150% media națională.

Regiunile știu cîți bani urmează să primească de la stat și înaintează propuneri potrivit obiectivelor și sarcinilor prezente în strategiile lor regionale, cu condiția ca aceste propuneri să respecte prioritățile. Ele răspund ofertei guvernului propunînd propriile „programe regionale” în care sînt indicate proiectele care își au rădăcinile în respectivele programe regionale. Contractul reprezintă acordul final dintre guvern și regiune asupra programului regional (vezi schema de la sfîrșitul studiului).

Cele 16 contracte regionale pentru perioada 2001-2002 au fost semnate în iunie 2001. O evaluare preliminară indică faptul că sumele prea mari alocate anumitor regiuni sînt alocate pentru proiecte care ar fi fost finanțate oricum, deoarece acestea sînt proiecte „centrale” mai vechi, finanțate anterior de la bugetul de stat, care au fost acum incluse în programele regionale. Mai mult, marja de libertate a guvernelor regionale este restrînsă de puținătatea resurselor alocate politicilor regionale ale statului (pentru anii 2001-2003 acestea s-au cifrat la aproximativ 2,5 miliarde USD). Totuși, principiile par interesante și promițătoare avînd în vedere că ele cel puțin cresc importanța abordărilor strategice ale dezvoltării regionale și naționale.

Acest sistem pare simplu, într-o oarecare măsură „automat”, și bazat pe cîteva criterii foarte simple și pe parametri general acceptați de evaluare a lor. Noul cadru al politicilor regionale marchează totodată începutul integrării politicilor regionale și sectoriale deoarece o parte considerabilă a fondurilor care îi sînt destinate sînt alcătuite din resurse cheltuite altădată de către ministerele și agențiile guvernamentale sectoriale.

6. Evaluarea experienței poloneze

Reforma organizării teritoriale a spațiului polonez a fost relativ bine pregătită în timpul anilor 1997-1998 și implementată eficient de la 1 ianuarie 1999. Experiența sa inițială este mult mai bună decît rezultatele celorlalte trei reforme implementate în perioada 1997-2001. După aproape trei ani, rezultatele obținute pot fi comparate cu ipotezele și speranțele pe care s-a bazat această reformă (vezi Gorzelak et al. 2001).

Devine evident faptul că stadiul descentralizării nu este satisfăcător. Legislația a creat un cadru promițător pentru activitățile noilor regiuni, iar acum acest cadru ar trebui completat cu resurse concrete. Continuarea progreselor în acest domeniu necesită o reformă radicală a reformei generale a sistemului finanțelor publice din Polonia care nu suferă amîinare.

Există totuși două obstacole în calea acestui proces. Primul îl constituie absența unei reforme fundamentale a sistemului finanțelor publice, aceasta reprezentînd un pas necesar înainte ca orice formă de descentralizare financiară să poată fi pusă în practică. Al doilea, aderarea iminentă a Poloniei la Uniunea Europeană a adus o

nouă soluție procedurală prin care fondurile UE vor fi distribuite între sectoare și regiuni. Întrucât va exista doar un singur Program Operațional Integrat de Dezvoltare Regională (iar nu 16, unul pentru fiecare regiune), Ministerul Economiei, responsabil de politicile regionale ale statului, va câștiga în importanță, iar politicile regionale naționale vor deveni încă și mai puternice față de politicile regionale ale regiunilor înseși.

Legislația încă mai necesită finisare. Mai cu seamă, relațiile dintre administrația regională guvernamentală (a voivodului) și autogovernarea regională trebuie clarificate și mai mult. Dubla subordonare a șefilor unor servicii asemănătoare poliției — față de administrația powiatului și față de nivelul superior al serviciului — creează probleme. Totuși, după aproape trei ani de funcționare devine evident faptul că structura de bază a noului sistem a fost bine proiectată.

În ciuda acestor neajunsuri, reforma a adus cu sine unele din avantajele scontate. Mai întâi de toate, ea a creat un organism capabil să execute un plan strategic pe termen lung de dezvoltare regională. În al doilea rând, ea a creat o autoritate care poate influența mediul de afaceri în sens larg și, astfel, poate atrage capital inovator. În al treilea rând, ea a dat regiunilor posibilitatea de a-și asuma cooperarea internațională care poate fi benefică pentru regiunile poloneze și pentru vecinii lor. În al patrulea rând, powiatele și-au asumat câteva din serviciile care depășeau potențialul municipalităților și care sînt acum asigurate mai bine decît erau de către vechile voivodate mici. În fine, reforma a lărgit spațiul guvernării democratice a țării.

Chiar luînd în considerare faptul că reforma a fost tărăgănată mai mulți ani, Polonia este prima țară central europeană care și-a creat unități regionale puternice cu o autonomie relativ mare precum și prima care a urmat o reformă cuprinzătoare a structurii sale administrativ teritoriale care este în pregătire de pildă în Republica Cehă (Illner, 2001), Slovacia (Pasiak, Gajdos, Faltan, 2001) și Ungaria (Szigetvári, 2001).

Una din învățăturile ce pot fi desprinse din reforma poloneză este aceea că pregătirea noului sistem teritorial trebuie să se bazeze pe principii funcționale clare, care nu trebuie dezbătute la scară general națională. Este o iluzie faptul că structura teritorială afectează direct pe toată lumea, fapt care ar justifica o dezbatere publică asupra numărului și granielor unităților teritoriale. De fapt, reforma este o chestiune tehnică (și politică, de altfel), asemănătoare structurii guvernului sau responsabilităților unui anumit palier al guvernării teritoriale. În nici un caz ea nu este legată mai direct de viața fiecăruia decît — să zicem — rata dobînzilor, care nu este dezbătută de publicul larg. Specialiștii și organismele și instituțiile politice abilitate ar trebui să impună reforma prin procedurile reprezentării democratice, fără să cedeze presiunilor exercitate de grupuri de interese din varii regiuni și localități. Este responsabilitatea parlamentelor și guvernelor să introducă soluțiile care dau formă funcționării statului, iar nu o chestiune care să poată fi dezbătută de un public care oricum nu are cunoștințele necesare sau adesea nu este interesat de aceste probleme și este manipulat de elitele regionale care-și urmăresc propriile interese.

Argumentația de mai sus poate fi sprijinită și de faptul că identificarea personală sau de grup cu teritoriul locuit poate fi găsită — cel puțin în Polonia — numai la scară locală, adică acolo unde noțiunea de comunitate locală este potrivită. Pe teritorii mai mari — ca powiatul sau voivodatul polonez — identificarea este mult mai slabă, dacă există totuși (după cum reiese din cercetări, ea poate fi regăsită în două regiuni poloneze, cum ar fi Silezia și Wielkopolska, și în alte câteva teritorii restrânse cu o moștenire culturală și/sau etnică tradițională; vezi Jalowiecki, 1996).

Reforma a îndeplinit una din presupunerile sale majore: regiunile poloneze sînt vizibile pe harta Europei și pot fi active pe scena europeană. Acesta a fost unul din argumentele majore în asumarea reformei, întrucît palierul regional devine unul din cei mai importanți actori în economia globală, competitivă, impulsionată de inovație. □

NOTE:

1. Acesta era sistemul „sovietic”, în care existau cele două subordonări direcționale: organul executiv de la un nivel dat era mai mult sau mai puțin dependent de consiliul său respectiv (relație orizontală), fiind însă, în același timp, dependent față de organul executiv imediat superior (relație verticală). Subordonarea pe orizontală era responsabilă pentru interesele locale, în vreme ce cea verticală trebuia să asigure interesele statului sau ale „întregii națiuni”. În practică, relația verticală era mult mai puternică decît cea orizontală, ceea ce făcea ca sistemul să fie profund centralizat și ducea la o dominație sistemică a intereselor de stat asupra celor locale.

2. Vezi „Biuletyn KPZK PAN” No 83, PWN, Varșovia, 1974.

3. Unii ar prefera termenul „disparități”. Totuși, o disparitate este o îndepărtare față de „paritate”, care nu este definită în mod obișnuit. Este o greșeală să se considere toate diferențele drept disparități, deoarece unele diferențe sînt rezultatul geografiei, al sistemului de amplasare, al istoriei, al abilităților de guvernare ale societăților teritoriale etc. Astfel, „paritatea” trebuie să recunoască un anumit grad de diferențiere, numai diferențele care depășesc limitele justificate putînd fi etichetate drept „disparități”.

4. Celelalte trei erau sistemul de pensii, cel de sănătate și sistemul de învățămînt.

5. Se poate imagina împărțirea țării în 10 regiuni cu adevărat mari, fără Olsztyn și Rzeszow ca orașe capitală de regiune. Totuși, această soluție îndrăzneată nu era fezabilă din punct de vedere politic.

6. În general, întrebările cuprinse în astfel de sondaje erau foarte departe de orice corectitudine metodologică, ca de pildă: „sunteți de acord ca orașul dumneavoastră să piardă statutul de capitală de voivodat și să fie subordonat — aici urma numele orașului propus drept capitală a regiunii mai mari — și să plătiți impozite pentru necesitățile aceluia oraș?” și altele asemenea.

Traducere de Doina Baci

*

Grzegorz GORZELAK, profesor de economie specializat pe dezvoltarea și politica regională și locală, director al Institutului European pentru Dezvoltare Regională și Locală al Universității din Varșovia, președintele al secției polone a Asociației pentru Studii Regionale. A publicat ca autor și editor peste 30 de lucrări și peste 190 de articole de specialitate. Este redactor-șef al revistei științifice poloneze Studii Regionale și Locale.

Referat prezentat la Conferința Internațională „Implicații ale înființării regiunilor în România”, Sinaia 19-21 septembrie 2002 și publicat din amabilitatea Institutului pentru Politici Publice.