

# Premisele regionalizării în Ungaria

*GYULA HORVÁTH*

## **Subdiviziunile teritoriale din Ungaria**

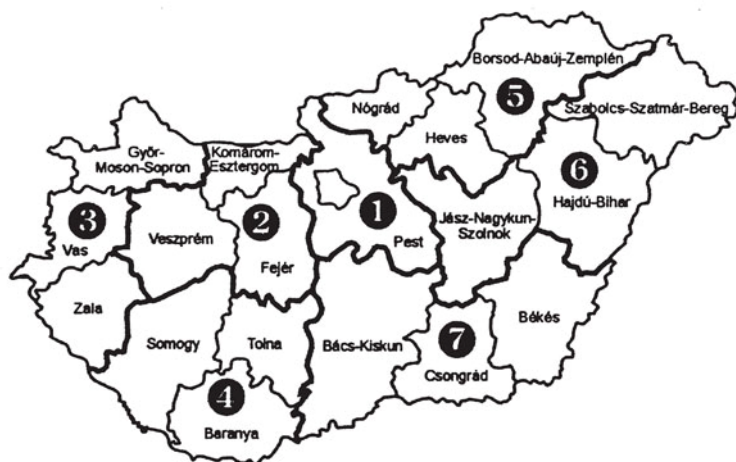
Unitățile administrative din care este alcătuit teritoriul Republicii Ungaria sînt capitala, cele 19 județe (nivel NUTS 3), 23 de municipii (orașe cu populația de peste 50.000 de locuitori), 214 alte orașe și 2.898 de sate (nivel NUTS 5). Aceste unități au dreptul oficial de a se autoguverna. Microregiunile (nivel NUTS 4) formează un sistem care se întinde pe întreg teritoriul național și care nu încalcă limitele județelor. Fiecare microregiune este un grup de așezări legate geografic și, totodată, legate prin conexiuni temporare concrete de muncă, rezidențiale și de transport. Biroul Central de Statistică a pus în aplicare încă din 1997 sistemul de microregiuni statistice compus din 150 de unități. În 1999 au fost create 7 regiuni statistice și de planificare (nivel NUTS 2). Aceste ultime două unități teritoriale nu au un caracter administrativ, dar joacă un rol important în procedura de dezvoltare, ele constituind cadrul pentru programarea, finanțarea și desemnarea zonelor eligibile (pentru a fi asistate). (*figura 1*)

## **Cadrul guvernării teritoriale ungare**

### ***Contextul legal***

Cadrul legal al descentralizării în Ungaria a trecut prin modificări semnificative la începutul anilor '90. Legea guvernării locale a fost una dintre primele legi aprobate de parlamentul nou ales în 1990. Ea a asigurat baza juridică pentru transferul de resurse și responsabilități de la statul central și de la județe către noile municipalități și consiliile lor alese. Legea taxelor locale a asigurat cadrul financiar pentru municipalități. Ambele legi au decurs, în principal, din Carta Europeană a guvernărilor locale, a cărei semnare și ratificare au fost privite ca o parte importantă a procesului de aderare la Consiliul Europei.

Fig. 1. Subdiviziunile teritoriale (nivelele NUTS) în Ungaria



a) județele (NUTS III) și regiunile de dezvoltare (NUTS II)

Legendă: 1 – Ungaria Centrală; 2 – Transdanubia Centrală; 3 – Transdanubia de Vest; 4 – Transdanubia de Sud; 5 – Ungaria de Nord; 6 – Marea Cîmpie de Nord; 7 – Marea Cîmpie de Sud.



b) zonele mici (NUTS IV)



c) aşezările (NUTS V)

Din punct de vedere financiar, Legea guvernărilor locale și Legea taxelor locale au înzestrat Ungaria cu o guvernare pe două nivele: cel centralizat, de stat, și cel al municipalităților. Județele, care în perioada comunistă îndepliniseră unele funcțiuni în numele guvernării centrale, au fost private aproape cu totul de resurse financiare proprii, neavând în prezent prerogative fiscale. Ceea ce a rezultat în 1990 a fost o puternică guvernare națională și un sistem de guvernare local fragmentat, cuprinzând 3.200 de municipalități independente, din care 50 la sută numărau mai puțin de 1.000 de locuitori.

### **Responsabilități**

Legea guvernărilor locale definește un număr de îndatoriri municipale obligatorii. De vreme ce constituția stabilește că guvernările locale nu pot fi obligate să îndeplinească sarcini fără să le fi fost alocate fondurile necesare, Parlamentul trebuie să asigure condițiile financiare necesare pentru ducerea la bun sfârșit a acestor sarcini. În rest, municipalitățile sînt libere să-și asume orice sarcini care nu sînt interzise prin lege. Dincolo de îndatoririle obligatorii, guvernările locale înseși sînt cele care decid ce sarcini au de îndeplinit, în ce măsură și în ce fel.

Guvernările locale pot fuziona în întregime cu alte organe reprezentative locale sau pot crea asociații ale guvernărilor locale. Legea asociațiilor municipale încurajează cooperarea inter-municipală fără să oblige însă municipalitățile să coopereze sau să fuzioneze. Guvernările locale sînt libere să încheie contracte cu firme pentru executarea serviciilor publice. Aceasta a dus la privatizarea autorităților publice locale și la încheierea de contracte cu firme specializate pentru executarea diferitelor servicii cum ar fi furnizarea apei, canalizarea, tratamentul apei folosite și

salubritatea. Ungaria a reușit să se alinieze în scurt timp la reglementările U.E. în ce privește legile achiziționărilor publice. Cadrul înființat ar trebui să permită autorităților locale ungare să respecte regulile europene ale competiției, agențiile ne-publice tinzând astfel să joace un rol crescând în educație, asistență socială și sănătate.

Guvernările locale se împart în municipalități și județe. Amândouă sînt îndrituite la autogovernare locală. Legea guvernărilor locale enumeră sarcinile municipalităților și ale județelor. Municipalitățile pot prelua sarcini adiționale de la nivel județean și, dacă le lipsesc resursele, pot să le înapoieze acestora. Funcțiunile de nivel județean sînt finanțate în principal de guvernarea centrală și de unele taxe.

### **Resurse**

Legea guvernărilor locale dă dreptul autorităților locale să aibă propriile resurse și bunuri. În consonanță cu țelurile tranziției democratice, au fost aplicate guvernărilor locale principiile proprietății private. Legea guvernărilor locale stabilește diferitele surse de venit ale acestora. Guvernările locale au dreptul să hotărască baza și ratele de impozitare locale în conformitate cu cadrul stabilit de Legea taxelor locale. Fac parte dintre acestea următoarele:

*Taxele locale.* Cea mai importantă taxă locală este taxa pe afacere, un impozit pe profitul unităților economice locale, care asigură aproximativ 80% din venitul realizat prin taxe locale. Ungaria este singura țară din fostul bloc socialist care a introdus pînă în prezent o astfel de taxă. Altă taxă locală este cea pe proprietate, care se calculează în funcție de suprafața pămîntului sau clădirilor și, în unele cazuri, pe valoarea proprietății. Există și cîteva taxe minore cum ar fi taxa turistică. Legea taxelor locale definește de obicei plafonul, iar nu minimul taxelor locale. Asta înseamnă că autoritățile locale au dreptul, dar nu și obligația de a introduce anumite taxe, lucru care creează un cadru de competitivitate între autoritățile locale. De fapt, numai jumătate din cele 3.200 de municipalități au introdus taxa pe afacere și numai o treime pe cea pe proprietate. Guvernările locale sînt libere să-și stabilească taxe pentru serviciile publice locale.

*Taxe împărțite.* Cea mai importantă taxă de acest tip este cea pe venitul personal (TVP). Introdusă în 1990, ea a fost, la vremea respectivă, în întregime folosită la nivel local. În 1991, partea care revenea nivelului local a fost redusă la 50%, în 1993 la 30%, iar în 1999 ea a crescut la 40%. În orice caz, nivelul de cesare (procentajul din totalul taxei reținut la nivel local) este de numai 15%, cele 25 de procente rămase fiind redistribuite între municipalități pe baza cîtorva formule de egalizare pe orizontală, asemănătoare celor practicate în sistemul de distribuire a fondurilor. Legea bugetului este cea care stabilește distribuirea sumelor colectate prin TVP, care poate fi modificată anual prin votul majorității simple în parlament.

*Fonduri interguvernamentale.* Aceste sume se împart în trei categorii bine definite:

Impozite normative nealocate pentru un scop anume, date guvernărilor locale. Există în jur de 20 de astfel de fonduri normative separate, majoritatea fiind plătite per capita. Formulele pe baza cărora se distribuie aceste fonduri sînt revizuite periodic, totalul contribuțiilor fiind supus dezbaterii anuale a bugetului în Parlament. Tehnic, toate fondurile sînt subsumate și apoi plătite municipalității ca sumă unică. Această primă categorie reprezintă aproape 80% din transferurile interguvernamentale.

Fondurile de stat specifice care sînt distribuite tot prin metode normative, dar care sînt destinate unui scop anume. Principalele priorități investiționale sînt stabilite în fiecare an de către Guvern, priorități care includ dezvoltarea rețelei de canalizare, salubritatea, sănătatea (spitale) și învățămîntul (școli). Acestea reprezintă aproximativ 10% din transferurile interguvernamentale.

Fondurile de stat sînt distribuite de Parlament individual, cu condiția folosirii lor în proiecte de infrastructură de mare anvergură. Această categorie include, de asemenea, unele fonduri asupra cărora pot decide consiliile județene pentru dezvoltare (Asistență pentru Decentralizare Dirijată), și această categorie reprezintă aproximativ 10% din transferurile interguvernamentale.

*Împrumutul.* Legea Guvernărilor locale dă guvernărilor locale libertatea de a contracta împrumuturi de la intermediari financiari și de pe piețele locale de capital. Totuși, ca urmare a falimentelor locale provocate de tranziție, în 1995 au fost introduse restricții asupra împrumuturilor locale. Legea definește limita superioară a creditului la 70% din veniturile proprii ale autorităților locale. Mai mult, asemenea modelului german, autoritățile locale sînt obligate să respecte regula de aur a finanțelor publice, care stipulează că împrumutul trebuie să finanțeze cheltuielile capitale. Această regulă, totuși, nu este întotdeauna respectată cu strictețe.

### ***Cadrul politic regional***

O dată cu Legea guvernărilor locale din 1990, guvernul central a început să remodeleze întregul sistem al guvernării teritoriale. Municipalitățile locale au devenit independente față de autoritățile centrale și județene. Autoritățile județene au pierdut semnificativ din responsabilități și din prerogativele fiscale. Dat fiind faptul că în perioada comunistă politicile regionale erau subordonate centrului și destinate să servească strategiile planificate la centru, au fost de asemenea introduse schimbări pentru accelerarea dezvoltării regionale îndeosebi prin asigurarea infrastructurii și managementul crizei din economia nord-estului, bazată pe industria grea. La începutul anilor '90, elaborarea politicilor regionale rămăsese privilegiul nivelului central, iar contextul noii politici a continuat să rămînă slab la nivel regional și prea înclinat spre abordările sectoriale.

### ***Tendențele politicilor recente***

Aceste contradicții și lipsa unor instituții de coordonare din puterea legislativă și cea executivă au întîrziat stabilirea unei abordări coerente a politicilor teritoriale

și au constituit cauza unor disfuncționalități, care se poate să fi slăbit avântul descentralizator. În 1990 a fost creat un Minister al Mediului și al Politicilor Regionale cărui i s-a încredințat responsabilitatea dezvoltării teritoriale. În 1991 a fost introdusă o Rezervă pentru Dezvoltarea Regională (numită Fondul pentru Dezvoltare Regională [FDR] din 1992 până în 1996). În 1993 Parlamentul a specificat într-o rezoluție principiile sistemului de susținere a dezvoltării regionale, iar guvernul a publicat o listă a zonelor care urmau a fi eligibile pentru asistența regională. Legea XXI pe 1996 privind dezvoltarea regională și planificarea fizică, care a înființat un nou sistem instituțional de dezvoltare teritorială în Ungaria, a fost urmată de o serie de decrete privind folosirea și distribuirea rezervei de dezvoltare regională pentru egalizare teritorială între județe. De-a lungul ultimilor ani, pe lângă rezerva de dezvoltare regională, au fost create alte câteva rezerve de dezvoltare pentru extinderea mijloacelor financiare ale noilor instituții, și anume Sprijinirea Egalizării Teritoriale (1996), Asistența Descentralizată Dirijată (1998) și Rezerva pentru Dezvoltare Rurală (2000). După alegerile guvernamentale din 1998, portofoliul dezvoltării regionale a fost atașat la MARD.

De asemenea, au apărut incertitudini în definirea obiectivelor și principiilor strategice care coordonează inițiativele politice la nivel subnațional. Spre exemplu, Legea din 1996 a fost o încercare nu numai de a înființa infrastructura instituțională a politicilor teritoriale, ci și de clarificare a obiectivelor-cheie ale acestora. Așa cum se și menționează în Lege, tuturor regiunilor și județelor li s-au încredințat priorități care includ promovarea unei economii sociale de piață, crearea condițiilor adecvate pentru creșterea economică susținută prin mijloace proprii și stimularea difuzării în teritoriu a inovației, concomitent cu încurajarea unei dezvoltări regionale echilibrate. Reducerea disparităților dintre Budapesta și zonele periferice și între regiunile avansate și cele mai puțin dezvoltate au constituit unele din cele mai relevante obiective ale guvernării centrale. Legea a focalizat, de asemenea, atenția asupra regiunilor dezavantajate prin ajustarea criteriilor de selecție și prin alinierea lor la metodologia de structurare a zonelor a U.E. Elaborarea Proiectului de Dezvoltare Regională și Națională în cadrul stabilit de Rezoluția Parlamentară 35/1998 (III.20) a dus mai departe procesul prin definirea țintelor și a liniilor diriguitoare, cu focalizare pe asigurarea compatibilității cu politica fondurilor structurale ale U.E. pe durata aderării. Deși proiectul este vast și sarcinile multiple, multe probleme rămân, totuși, neatinse, mai ales rolul încredințat politicilor de competitivitate regională și modul de soluționare a conflictelor dintre eficiență și echitate.

### **Instituțiile noilor politici regionale**

Legea din 1996, care definește responsabilitățile la toate nivelele administrative, face ca Ungaria să fie, probabil, una dintre cele mai avansate țări aflate în

tranziție. Această lege asigură țării baze instituționale mai stabile, politica teritorială fiind în prezent elaborată și implementată la patru niveluri.

În vîrf, Consiliul Național de Dezvoltare Regională (CNDR) răspunde de elaborarea politicilor regionale. Consiliul este alcătuit din cîte o persoană din partea fiecărui consiliu de dezvoltare regională, primarul Budapestei, președinții camerelor naționale de comerț, consilierii patronatului și ai sindicatelor la Consiliul Reconcilierii Intereselor, miniștrii din cîteva ministere, un reprezentant al Federațiilor Naționale ale Autoguvernărilor. Consiliul ia în discuție principiile politicilor regionale, fondurile de dezvoltare regională și clasificarea regiunilor eligibile pentru sprijinirea dezvoltării. De asemenea, el coordonează asistența sectorială a dezvoltării regionale. Are un secretariat format din 12 persoane, numit Centrul Național de Dezvoltare Regională, care vine în sprijinul activității consiliului.

La nivelul inferior acestuia se află șapte Consilii de Dezvoltare Regională (CDR), care îi includ pe președinții Consiliilor de Dezvoltare Județeană (nivelul 3), pe reprezentanți ai ministerelor naționale, cîte un reprezentant județean al asociațiilor municipalităților, primari ai municipiilor, pe Președintele Comitetului de Turism Regional respectiv (în cazul Ungariei Centrale, se adaugă încă cinci membri ai Consiliului). Sarcinile principale ale CDR-urilor constau în formularea și adoptarea proiectului și programului de dezvoltare, coordonarea dezvoltării economice teritoriale, pregătirea planurilor financiare și decizia privind implementarea programelor. Inițial, nu toate CDR-urile au avut personal permanent sau secretariate care să le asiste. După amendamentul din 1999 al Legii XXI, au fost întărite organele executive ale CDR-urilor - Agențiile de Dezvoltare Regională (ADR). Ele au fost create ca și companii de servicii publice cu personal permanent, pentru a ajuta consiliile în activitatea lor. Personalul agențiilor numără între cinci și șaisprezece persoane. Deși limitat, numărul personalului angajat tinde să crească.

Nivelul județean îl include pe președintele adunării generale a județului, ca și pe primarii municipiilor, pe reprezentanții ministeriali ai MARD, pe șeful biroului județean pentru agricultură, pe președintele comitetului regional de turism local și trei reprezentanți ai asociațiilor de municipalități. Consiliile de Dezvoltare Județeană (CDJ) sînt analoge în mai multe privințe unei organizații de informare și planificare regională, răspunzînd de analiza situației economice și sociale în județ precum și de coordonarea planurilor de dezvoltare la nivel județean și de luarea deciziilor privind folosirea și distribuirea fondurilor pentru dezvoltare.

Un al patrulea nivel în această ierarhie este cel al micro-regiunilor, format din grupuri de comunități ce se autoguvernează, care își planifică și își implementează coordonat ideile proprii de dezvoltare.

Deși această nouă organizare teritorială încearcă să vină în întîmpinarea necesității existenței diferitelor nivele teritoriale și să umple vidul dintre nivelul central și cel județean, anumite slăbiciuni sînt evidente. În primul rînd, împărțirea

responsabilităților rămîne neclară, ducînd astfel la apariția unor funcții paralele și a conflictelor. În al doilea rînd, amendamentul din 1999 a întrerupt participarea camerelor de comerț la nivel regional, îngreunîndu-se astfel relațiile și parteneriatele cu sectorul privat. În al treilea rînd, CDJ-urile și CDR-urile se bazează, în principal, pentru propriile bugete, pe resursele de stat.

## **Descentralizare și politici regionale**

### ***Slăbiciuni instituționale ale nivelelor descentralizate***

Slăbiciunile de guvernare sînt percepute și la nivelele inferioare. În cadrul administrațiilor județene și naționale este larg răspîndit sentimentul că există prea multe guvernări locale, ale căror puteri nu sînt suficient diferențiate. Se pare că mulți dintre cei implicați în nivelurile superioare de guvernare au sentimentul că guvernările locale sînt ineficiente din punct de vedere economic și constituie o barieră în calea inovării administrative. Unul din motivele creării celor șapte noi macro-regiuni este acela de a incita (de a forța) nivelurile inferioare ale guvernării să coopereze, dar un alt motiv evident este acela de a ocoli structuri politice și administrative existente, de tipul județului, prin crearea de noi instituții. Pe termen scurt, controlul asupra finanțării asistenței regionale precum Rezerva pentru Dezvoltare Regională va fi devoluată către cele șapte regiuni.

Totuși, structura de guvernare a Ungariei și planurile de a introduce noi nivele politice gata formate s-ar putea mai degrabă să cauzeze noi probleme decît să le rezolve pe cele existente.

În primul rînd, deși crearea de noi nivele de guvernare ar putea depăși cîteva dintre problemele fragmentării și cooperării interguvernamentale, la fel de bine ar putea crea altele noi. Un nou nivel administrativ va crește costurile administrației și guvernării. Noile nivele ale administrației și ale guvernării nu vor fi neapărat receptive față de electorat. Dacă noile regiuni își vor asuma un rol legislativ și vor fi asistate de consilii alese, vor trebui create noi structuri administrative și electorale, lucru care de asemenea va crește costurile guvernării. În sfîrșit, dacă noile regiuni vor urma să implementeze politici și programe regionale, aceasta ar putea crea un dezechilibru în detrimentul nivelelor inferioare în procesul de dezvoltare regională.

În al doilea rînd, personalul administrativ al macro-regiunilor este numit, nu ales, făcînd din noile județe creații ale guvernului de la centru. De asemenea, există o anumită confuzie în legătură cu structura pe termen lung a regiunilor de nivel NUTS 2. Pe termen mai lung, unele voci au sugerat că un consiliu ales ar putea suplimenta personalul administrativ actual. În planul Széchenyi, de exemplu, se recunoaște că „regiunile de planificare statistică sunt unități politico-administrative, cărora încă le lipsește coerența economică internă și identitatea regională. În consecință, principalul scop al dezvoltării economice regionale este acela de a



promova coerența economică internă a regiunilor în cursul implementării programelor prezentate în Plan”. Pe de altă parte, PNDP-ul sugerează că rolul regiunilor NUTS va fi în principal după cum urmează: Consiliile de Dezvoltare Regională vor selecta proiectele care vor fi finanțate în cadrul propriilor regiuni, iar Agențiile de Dezvoltare Regională, ca părți executive ale CDR, vor supraveghea implementarea lor și vor juca un rol tehnic și administrativ. În viitor, ele vor putea funcționa ca agenții de supraveghere și coordonare similare agențiilor de planificare centrale sau regionale.

În al treilea rând, dacă regiunile ar fi introduse cu statut de entități politice (lucru care nu este iminent, dat fiind faptul că ar necesita o majoritate de două treimi în parlamentul național), ar exista patru nivele politice, ceea ce ar însemna un nivel înalt pentru standardele U.E. Mai mult, noile macro-regiuni din Ungaria cuprind, în general, numai două sau trei guvernări județene locale, ceea ce înseamnă că distanța dintre nivelele superioare și cele inferioare de guvernare rămâne destul de mică. Există câțiva indicatori care arată că formarea de noi instituții guvernamentale în Ungaria este folosită pentru eludarea guvernării locale sau a tensiunilor din și dintre instituțiile existente.

În al patrulea rând, sistemul actual de guvernare teritorială din Ungaria nu reprezintă o ierarhie tipică, în care orice nivel de guvernare inferior este din punct de vedere politic sau administrativ subordonat nivelului imediat superior. La nivel sub-național, toate guvernările, fie județene, orașenești sau sătești, sînt locale și au același statut legal și același statut în raport cu guvernarea centrală. Aceasta înseamnă că în timp ce județele îmbrățișează o zonă fizică mai mare, statutul lor este același cu al orașelor și satelor din perimetrul lor. Această lipsă de ierarhizare a produs confuzii administrative, în parte din cauză că multe orașe și sate țin prea mult la prerogativele lor pentru a fi dispuse să coopereze cu alte guvernări, iar în parte pentru că, lipsite fiind de o economie de anvergură, este dificil pentru unele guvernări să asigure anumite servicii. Rezultatul a fost un complex proces de negociere în care guvernele locale au renunțat la unele responsabilități, cum ar fi managementul spitalelor, și și-au menținut controlul asupra altora, cum ar fi școlile.

În al cincilea rând, puterea județelor s-a diminuat dramatic în anii ‘90. O dată cu Legea guvernărilor locale din 1990, responsabilitățile și competențele județelor au fost reduse în favoarea municipalităților. În ciuda unei istorii de peste 1000 de ani, județele au în prezent o poziție destul de slabă din punct de vedere instituțional și al puterii de negociere. Deși ele au organe alese, puterea le este redusă de vreme ce finanțarea lor este asigurată în principal în urma negocierilor dintre nivelul central și cele municipale.

Luați împreună, diverșii pași făcuți în procesul de descentralizare încă nu asigură Ungariei un nivel intermediar puternic, în ciuda creării a numeroase instituții în ultimii zece ani. Încă nu este limpede dacă aceste instituții vor fi capabile să coordoneze luarea de decizii pînă acum fragmentate de către municipalități și să-și asume politicile naționale semnificative de dezvoltare teritorială. Nici județele și nici nou-înființatele macro-regiuni nu pot prelua în momentul de față această funcție de vreme ce nu au prerogativele

politice sau financiare esențiale pentru a o face. Introducerea macro-regiunilor sau a Consiliilor de Dezvoltare a Județelor a adâncit problemele delimitării responsabilităților și a resurselor fără a întări puterea de decizie a nivelurilor sub-centrale. În fapt, se poate ca numărul mare de instituții de guvernare, menite să depășească unele neajunsuri ale procesului de descentralizare, să fi împiedicat forme mai adecvate de asigurare a serviciilor publice cum ar fi parteneriatul pe orizontală sau cel public-privat. Până una-alta, nu este ușoară afirmarea unei descentralizări eficiente și funcționale.

### ***Mezo-nivele confuze***

Reforma administrației publice și noile politici de dezvoltare teritorială a Ungariei au dus la slăbirea autorității județelor și la apariția regiunilor. Județul a pierdut în mod semnificativ din putere și în favoarea sistemului administrativ local. Această pierdere nu este atât de evidentă pe cât este aceea în favoarea municipalităților. Dar aceste distincții împing într-un con de umbră chestiunea rolului adecvat de mediere între nivelurile municipale și cel central. Problema, mai degrabă, este cum evoluează relația dintre nivelul regional și cel județean și care din aceste nivele intermediare este mai potrivit pe termen mediu și lung.

Starea actuală a planificării dezvoltării în Ungaria este caracterizată printr-un puternic rol al guvernării locale în comparație cu celelalte nivele și prin rolul încă neclar al noilor regiuni precum și printr-o tratare destul de tradițională și în parte contradictorie a responsabilităților la nivel național. Așa cum am arătat mai sus, noi regiuni au fost create în a doua parte a anilor '90. În prima fază, guvernul a introdus o desemnare statistică a celor șapte macro-regiuni și a încurajat înființarea voluntară a Consiliilor de Dezvoltare Regională (CDR). Întrucât județele au fost libere să-și aleagă partenerii pentru a se uni în regiuni, sistemul regional statistic nu s-a suprapus cu sistemul de dezvoltare regională. Mai mult, există multe județe care aparțin de mai multe regiuni. S-au înființat mai multe CDR-uri, însă, pentru mult timp, majoritatea nu au fost operaționale, în principal, din cauza unei lipse de angajare fermă în crearea unui nivel regional și din cauza unei rezistențe puternice din partea județelor.

Uniunea Europeană a avut o influență esențială în regionalizarea Ungariei, atât prin asistență tehnică cât și financiară; ea a promovat sau chiar a declanșat crearea nivelului regional. Programul PHARE a contribuit în mod semnificativ la procesul de regionalizare. Mai multe proiecte pilot au fost implementate în regiunile mai puțin dezvoltate, fapt prin care nu numai că s-au dus la bun sfârșit proiecte de dezvoltare individuale, dar s-a contribuit și la capacitatea de administrare a organizațiilor regionale, mai ales a Consiliilor de Dezvoltare Regională și a agențiilor acestora. În iunie 2000, regiunile din Ungaria au format împreună un birou de reprezentare oficială la Bruxelles. Totuși, pe măsură ce procesul de aderare ia avânt, Comisia și-a exprimat îndoielile în privința capacității administrative a nivelurilor sub-naționale (județe, regiuni) și se pare că favorizează un sistem de implementare mai centralizat.

Introducerea nivelului regional nu a clarificat împărțirea puterii în guvernarea teritorială și în sistemul de dezvoltare regională a Ungariei. Una din problemele cruciale ale abordării dezvoltării regionale curente în Ungaria urmărește rolurile încă neclare ale județelor actuale, pe de o parte, și ale noilor regiuni create, pe de alta, precum și rolul statului central. Deși nu există probabil nici un motiv să punem la îndoială oportunitatea menținerii și întăririi guvernării locale la nivel județean, în schimb, este incert dacă mărimea țării justifică împărțirea planurilor și programelor de dezvoltare pe niveluri regionale și județene. Unele aspecte ale eficienței precum și cerința U.E. de a se renunța la programe de dezvoltare de nivel NUTS 2 pot duce la concluzia că un singur nivel ar trebui să răspundă de pregătirea și implementarea planurilor și programelor de dezvoltare.

La nivel local, abilitatea practică de a pregăti și decide asupra fezabilității programelor de dezvoltare bazate pe priorități hotărâte în concordanță cu planurile de dezvoltare regională depinde în mare măsură de sistemul financiar existent. Faptul că județele și regiunile nu dispun de resurse financiare suficiente pentru a lua decizii pe cont propriu, independent de deciziile de finanțare complementară de la nivelul național, constituie un handicap serios în calea oricărei descentralizări eficiente.

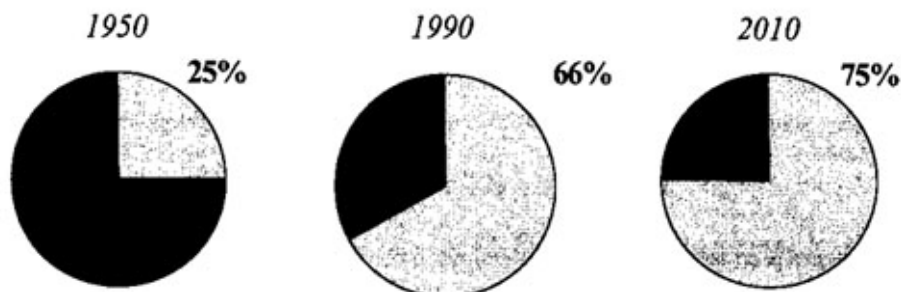
Din punctul de vedere al unei politici preponderent sectoriale, avantajele și dezavantajele regiunii față de județ nu pot fi clar discernute. Luarea de decizii la nivel regional poate fi justificată pe temeiul unei economii de anvergură sau pe nevoia de a regla în interior suprapunerile teritoriale dintre nivelurile inferioare de guvernare. De fapt, cu toate că există un număr de servicii publice cum ar fi învățământul superior, sănătatea, transportul public local, sau planificarea teritorială, pentru care un nivel intermediar ar fi ideal, nici unul din cele două nivele nu oferă avantaje evidente față de celălalt. O excepție, totuși, o poate constitui implementarea politicilor de mediu sau administrarea bunurilor care pot afecta mediul pentru care un nivel regional ar fi mai adecvat. Totuși, regiunile ecologic funcționale precum zonele de captare a izvoarelor sau zonele rezervații naturale adesea nu corespund granițelor regiunilor politice, creînd și ele suprapuneri care necesită o coordonare de nivel sub-național pe orizontală.

### **Viitorul regiunilor**

Descentralizarea, după cum arată procesele din ultimii ani, a devenit un fenomen general în Europa. Față de 1950, când numai o pătrime din populația continentului locuia în state regionale sau federale, la mijlocul anilor '90 proporția a ajuns la două treimi. La sfârșitul primului deceniu al secolului al XXI-lea, peste două treimi din populația Europei (excluzînd populația fostei Uniuni Sovietice) vor trăi în țări unde nivelul administrativ sub-național, mai degrabă decît nivelul național, va juca un rol fundamental în administrarea factorilor de creștere economică. Această schimbare cantitativă va fi produsă

de înființarea noilor sisteme de administrare regională în două țări cu populație mare: Marea Britanie și Polonia. (Figura 2)

Figura 2 Proporția țărilor federale și descentralizate din totalul populației europene



Sursa: Compilația autorului bazată pe *International Statistical Yearbooks*.

Pe viitor, interesul fundamental al statului național va fi acela de a contracara presiunea externă asupra politicii sale economice prin întărirea potențialului decizional din interiorul țării înseși și prin creșterea abilității regiunilor sale de a-și afirma propriile interese. Practica keynesiană tradițională a dezvoltării regionale nu mai este aplicabilă în noua paradigmă; politicile regionale ale statului vor fi completate de politicile regiunilor înseși. Totuși, această schimbare de paradigmă nu se poate face automat întrucât regiuni cu grade diferite de dezvoltare au interese diferite pentru regionalismul instituțional. Regiunile mai sărace vor continua să aștepte dezvoltarea lor prin asistență din exterior, națională sau internațională; ele sînt mai motivate de sistemele de ajutor tradiționale decît de o posibilă marjă mai mare de autonomie ce ar urma să fie obținută într-o „Europă a regiunilor”.

Totuși, există încă obstacole semnificative care împiedică evoluția la scară largă a regionalismului. Guvernele naționale încă joacă un important rol de control în relațiile dintre regiuni și Comisia Europeană. Cele mai sărace regiuni ale Europei nu își pot susține foarte bine interesele în deciziile legate de integrarea Europeană, avînd mai puțini reprezentanți în organele Uniunii. Politicile competitive ale Uniunii, de asemenea, întăresc motivele centralizării.

Viitorul structurii teritoriale a Ungariei depinde fundamental de calitatea strategiei de descentralizare, pe care Ungaria o va urma în utilizarea noilor resurse după integrarea în Uniunea Europeană. O descentralizare adecvată pare să ofere cea mai eficientă soluție pentru Ungaria. Este nevoie de regiuni puternice în Ungaria, practica Uniunii Europene a dovedit fără urmă de îndoială că nivelul sub-național

cu populație în jur de 1,5-2 milioane de locuitori, administrat pe baza principiilor guvernării locale, pe capacitățile economice și trăsăturile structurale este:

- Cadrul teritorial optim pentru aplicarea politicilor de dezvoltare regională orientate spre dezvoltarea economică.

- Cîmpul adecvat pentru funcționarea forțelor de organizare teritorială post industrială și a relațiilor acestora.

- Spațiul important de acțiune pentru coagularea intereselor.

- Unitatea spațială ideală pentru înființarea infrastructurii moderne și a aparatului organizatoric executiv profesional al politicilor regionale.

- Un element dominant al sistemului decizional de coeziune și regional al Uniunii Europene.

Sistemul organizațional de stat descentralizat poate apărea prin dezvoltare organică și printr-o reglementare legislativă complexă. Este necesar ca principiile care creează premisele necesare să fie incluse în constituție. Acestea sînt următoarele:

- Statul ia în considerare în cursul activităților sale de dezvoltare și al politicilor sale economice inter-relațiile și corelarea între trăsăturile teritoriale și elementele de spațiu, asigură premisele necesare pentru îndeplinirea funcțiilor sociale de bază;

- Aplicînd principiul echității și al dreptății sociale, statul contribuie prin mijloace proprii la moderarea inegalităților teritoriale obiective ale nivelului de trai;

- Politicile regionale active ale statului promovează descentralizarea teritorială a activităților și funcțiunilor economice;

- Statul împarte sarcinile și mijloacele de dezvoltare regională cu guvernele locale și teritoriale, cu alți actanți interesați și delegă coordonarea responsabilităților și resursele de dezvoltare factorilor decizionali din teritoriu.

Astăzi, regionalizarea în Ungaria este inevitabilă nu din cauza sistemului administrativ sau a aderării la Uniunea Europeană. Miza, mai degrabă, este aceea a creșterii puterii economice a Ungariei, modernizarea țării și viitoarele poziții pe care Ungaria și regiunile ei le pot ocupa în diviziunea teritorială europeană a muncii. Statul ungar nu a fost capabil să provoace o schimbare de paradigmă de-a lungul secolului XX; nici autoritățile centrale nici cele teritoriale nu au fost interesate în împărțirea puterii. Astfel, în loc de reforme reale, diferitele planuri de descentralizare nu au realizat decît modificări insignifiante în amplexarea redistribuirii. Atitudinea este similară în planurile cele mai recente cu toate că este imposibilă îmbinarea tendințelor actuale ale economiei europene cu structura prezentă de diviziune a muncii din Ungaria — după cum demonstrează eșecul tuturor încercărilor în acest sens din secolul de curînd încheiat. Apariția unei structuri teritoriale moderne din punct de vedere economic poate fi concepută numai într-un cadru cu totul nou. Acest cadru teritorial nu poate fi decît regiunea, organizată în jurul unor puternice centre metropolitane, dispunînd de putere politică, avînd instituții proprii și autonomie financiară. Mărimea regiunilor statistice și de planificare actuale ale Ungariei este în acord cu standardele europene (Figura 3); ele sunt capabile să primească funcțiuni noi și să folosească un

sistem de distribuție negociat. În secolul XXI numai regionalizarea poate duce la bun sfârșit procesul de modernizare a Ungariei.

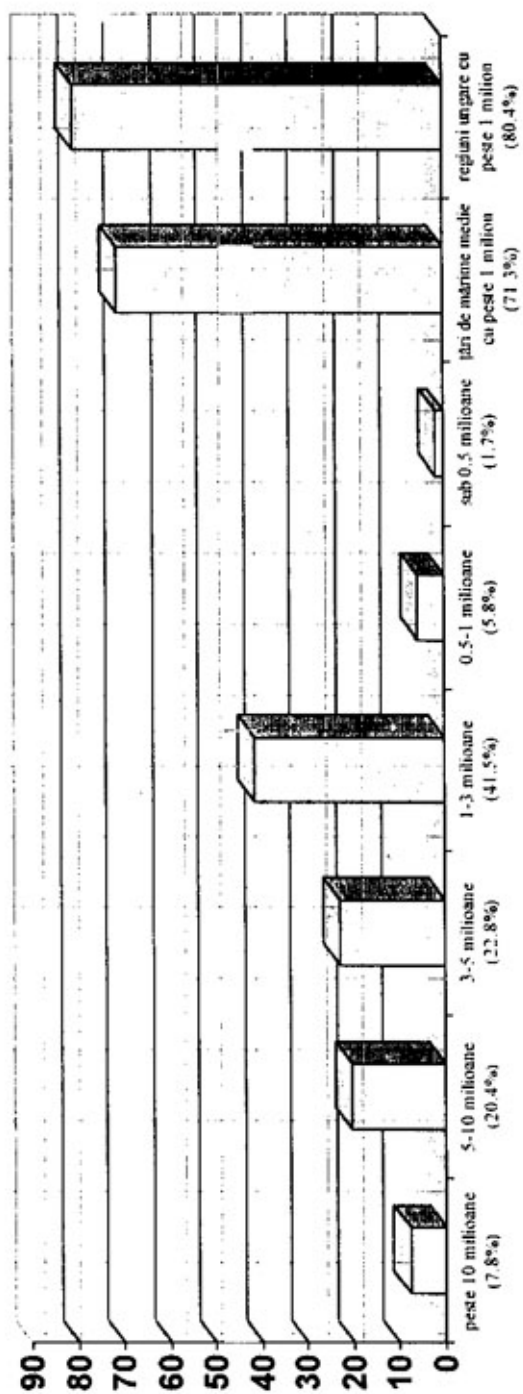
REFERINȚE

- Dente, B. 1999: *In un diverso Stato*. Milano, Il Mulino.
- Esterbauer, F. (Ed.) 1992: *Regionalismo e federalismo nella costruzione della nuova Europa*. Trento, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige.
- Horváth, Gy. 1998: *Európai regionális politika* [European regional policy]. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Horváth, Gy. 2000: *Decentralizáció és a régiók - kelet-közép-európai nézőpontból* [Decentralization and regions in East Central Europe]. In: Horváth Gy. - Rechnitzer J. (Eds.): *Magyarország területi szerkezete és folyamatai ezredfordulón* [Regional structure and processes in Hungary in turn of the millenium]. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. pp. 60-72.
- Horváth, Gy. 2001: *European regional policy and the East-Central European enlargement. - Role of the Regions in the Enlarging European Union*. Discussion Papers. *Special Issue*. Pécs, Centre for Regional Studies, pp. 7-16.
- Horváth, Gy. 2001: *Consequences of the interrelationship between institutions of regional development and of integration in Hungarian regional policy*. - *European Mirror. Special Issue*. pp. 119-154.
- Keating, M. 1998: *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Keating, M. - Loughlin, J. (Eds.) 1997: *The Political Economy of Regionalism*. London, Frank Cass.
- Le Galès, P. - Lequesne, Ch. (Eds.) 1998: *Regions in Europe*. London, Routhledge.
- Loughlin, J. (Eds.) 1999: *Regional and Local Democracy in the European Union*. Luxembourg Office for Official Publications of the European Communities.
- Loughlin, J. 2000: *Regional autonomy and state paradigm shifts in Western Europe*. - *Regional and Federal Studies*. 2. pp. 10-34.
- Michalski, A. - Saraceno, A. 2000: *Regions in Enlarged European Union*. Brussels, EC, Forward Studies Unit.
- OECD Territorial Reviews. Hungary*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development. 2001.
- Parks, J. - Elcock, H. 2000: *Why do regions demand autonomy?* - *Regional and Federal Studies*. 3. pp. 87-106.
- Perulli, P. (Ed.) 1998: *Neoregionalismo. L' economia archipelago*. Torino, Bollati Boringhieri.
- Smith, B. C. 1985: *Decentralization. The Territorial Dimension of the State*. London, Allen and Unwin.

*Traducere de Mihai Vieru*

Figura 3  
Distribuția populației în Uniunea Europeană și Ungaria în funcție de numărul populației din cadrul regiunilor NUTS 2, 1999

Sursa: *Calculule autorului bazate pe: Regions. Statistical Yearbook, 1999; KSH*



PREMISELE REGIONALIZĂRII ÎN UNGARIA

\*

**Gyula HORVÁTH** (n. 1951), doctor în economie, specialist în domeniul politicilor regionale europene, cooperare regională în Europa Centrală și restructurare și transformare regională în Europa Centrală și de Est. Este director general al Centrului de Studii Regionale al Academiei Ungare de Științe din Pécs, profesor de Politici regionale comparative europene la Universitatea din Pécs, doctor honoris causa al Universității din Kaposvár, membru al Academia Europaea din Londra, membru al Academiei Ungare de Științe, președinte al Asociației Ungare de Științe Regionale. Autor și coeditor a 25 de volume și aprox. 190 de articole de specialitate, dintre care: *Európai regionális politika* (1998), *Regionális támogatások az Európai Unióban* (2001).

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