

Magdalena Katana Mendes

Streszczenie pracy doktorskiej pt. Regionalizacja administracyjna kontynentalnej części Portugalii. Analiza dyskursu publicznego

Istniejąca już od epoki przednowoczesnej różnorodność form delegowania uprawnień na poziomy niższe wobec władzy centralnej, rozszerzona i usprawniona w epoce nowoczesności, przełożyła się na wzrost poziomu strukturalnej i kompetencyjnej złożoności organizacji państwowych.

Decentralizacja w formie dwustopniowej, tzn. centralna władza państwowa i gmina samorządowa jest rozwiązaniem w zasadzie powszechnym, choć szczegółowe rozwiązania bywają mocno zróżnicowane, natomiast forma trójstopniowa, w której między poziomem centralnym a gminnym występuje autonomiczny lub samorządowy poziom regionalny, nie jest już tak powszechna. Trójstopniową strukturę promuje Unia Europejska przyznając regionom wiodącą rolę w polityce rozwoju, które to rozwiązanie cieszy się dużą popularnością wśród państw członkowskich.

Nie wszystkie jednak wydają się do niego przekonane. Jednym z nich jest Portugalia, w strukturze terytorialnej której na próżno by szukać regionów. Status prawny tego ostatniego pozostaje niejasny – *de jure* regiony administracyjne istnieją, zaś *de facto* nie.

W uchwalonej po Rewolucji Goździków w 1976 roku Konstytucji Republiki Portugalskiej w strukturze terytorialnej tego państwa wyodrębnia się część kontynentalną z podziałem na regiony administracyjne (art. 236.1) oraz dwa regiony autonomiczne na Oceanie Atlantyckim (Archipelagi Madery i Azorów). Obydwa typy regionów zostały ustanowione jako poziom pośredni między władzą centralną a parafiami cywilnymi i gminami. Konstytucyjny zapis o regionach administracyjnych w części kontynentalnej, mimo, iż od uchwalenia Konstytucji upłynęło niemal pół wieku, nadal nie został zaimplementowany. Ten zawieszony stan prawny, wieloletni rażący rozdzźwięk między postanowieniami konstytucji a ich realizacją stanowi interesujący problem badawczy: dlaczego w kwestii tak fundamentalnej jaką jest ustrój terytorialny w demokratycznym państwie prawa, jakim jest Portugalia, nie realizuje się postanowień ustawy zasadniczej.

Brak realizacji konstytucyjnego zapisu dotyczącego wertykalnego podziału władzy w Portugalii jest faktem bezspornym i jako taki nie jest, bo nie może być, przedmiotem badania, podobnie jak nie są nimi towarzyszące mu wszystkie okoliczności jeśli nie umożliwiają wyjaśnienia problemu badawczego, a w rezultacie próby odpowiedzi na postawione wyżej pytanie.

Wychodząc z tego założenia w pracy zaproponowano perspektywę teoretyczną dyskursu publicznego jako metodę analityczną adekwatną do wyjaśnienia portugalskiego przypadku regionalizacji administracyjnej, bowiem w drodze dyskursu można zidentyfikować i zinterpretować poglądy, wymieniane albo - jak chce J. Habermas - w drodze konsensusu, bądź wręcz przeciwnie, w drodze konfliktu, walki o zwycięstwo jednych interpretacji nad innymi, o której mówi M. Foucault. Nie bez znaczenia jest, iż dyskursowi przypisywana jest sprawcza (na różne sposoby) moc. Metoda analizy dyskursu jest metodą badań jakościowych, gdzie przedmiotem są wszelkiego rodzaju wypowiedzi ustne i pisane oraz ich oddziaływanie społeczne. Rozpatruje się je w określonym kontekście społeczno - politycznym w duchu krytycznej analizy dyskursu, walki o hegemonię i dominację, o cele polityczne. Jako taka znalazła ona zastosowanie w niniejszej rozprawie doktorskiej.

Dla potrzeb pracy sformułowano tezę, że w kwestii regionalizacji administracyjnej w Portugalii dyskurs publiczny nie doprowadził do konsensusu i nie przyniósł pożądanego efektu w postaci porozumienia prowadzącego do implementacji regionów administracyjnych, ale nie oznacza to, że był całkowicie niekonstruktywny.

Przy konstruowaniu struktury pracy kierowano się metodologicznym założeniem, że poszczególne rozdziały powinny nie tylko stanowić odzwierciedlenie procesu badań, ale przede wszystkim być funkcjonalne wobec problem badawczego oraz głównej tezy. Problem ujęto zatem w 5 rozdziałach:

- 1) Dyskurs publiczny jako perspektywa badawcza
- 2) Region i regionalizacja – rozważania teoretyczne,
- 3) Problem regionalizacji administracyjnej w Portugalii. Geneza i współczesne uwarunkowania ustrojowo - polityczne,
- 4) Aktorzy dyskursu publicznego w procesie regionalizacji administracyjnej w Portugalii,
- 5) Instytucjonalne próby implementacji rezultatów dyskursu.

Dwa pierwsze mają charakter teoretyczny prezentując, ustalenia definicyjne i typologię zjawisk odpowiednio w zakresie dyskursu (także publicznego) i regionalizacji (poprzedzone uwagami dotyczącymi regionu), Rozdział pierwszy zawiera ponadto wybrane koncepcje dyskursu oraz ustalenia dotyczące dyskursu jako metody badawczej.

Zadaniem rozdziału trzeciego było zapewnienie kontekstu rozważań poprzez nakreślenie ewolucji procesu regionalizacji administracyjnej w samej Portugalii i przedstawienie jej ustrojowo - prawnych założeń. Zawiera on także charakterystykę Regionalnych Komitetów Koordynacji i Rozwoju (Comissões de Coordenação

e Desenvolvimento Regional - CCDR) jako *de facto* funkcjonujących na poziomie regionalnym oraz – w ogólnym zarysie – kształt instytucji i wyniki referendum w sprawie regionalizacji administracyjnej z 1998 r.

Wreszcie rozdziały czwarty i piąty są rozdziałami badawczymi. Czwarty prezentuje postawy uczestników dyskursu publicznego - partii politycznych, Prezydentów Republiki, rządów, organów władz lokalnych, mediów oraz środowisk opiniotwórczych (eksperckich). Piąty rozdział identyfikuje rezultaty dyskursu w postaci zmian prawnych w procesie regionalizacji administracyjnej i alternatywnych rozwiązań administracyjnych na szczeblu regionalnym i subregionalnym/supramunicipalnym. Przedstawiono w nim także zmiany prawne w regulacji zapisów konstytucji dotyczących utworzenia regionów administracyjnych, rezultaty działalności Niezależnej Komisji do spraw Decentralizacji (Comissão Independente para a Descentralização - CID) oraz możliwość przeprowadzenia kolejnego referendum w sprawie utworzenia regionów administracyjnych w świetle badań opinii społecznej.

Analiza dyskursu publicznego w sprawie regionalizacji kontynentalnej części Portugalii pozwala potwierdzić, że habermasowska koncepcja idealnej sytuacji komunikacyjnej, pełnego konsensusu nie jest możliwa do osiągnięcia, dyskurs jest obszarem ścierania się różnych interpretacji, kolizji interesów, demokratycznym narzędziem gry politycznej, nie zaś procesem deliberacji. Nie jest ponadto konieczne, wbrew najbardziej obiegowym opiniom, osiągnięcie konsensusu i zakładanej zmiany; niemożność uzgodnienia stanowiska niekoniecznie musi być całkowicie niekonstruktywna. Dyskurs publiczny w sprawie regionalizacji administracyjnej kontynentalnej części Portugalii pozwala to potwierdzić.

Konstytucyjny zapis dotyczący wertykalnego podziału władzy nie znalazł urzeczywistnienia, bowiem dyskurs ten nie stanowił w swojej istocie narzędzia dla osiągnięcia konsensusu i w rezultacie takiego też nie osiągnięto. Dyskurs ten przebiegał, i nadal przebiega, w warunkach konfliktu, walki o znaczenie i interpretacje, o ich zwycięstwo, walki o władzę, właśnie takiej, o której mówi w swojej koncepcji M. Foucault. Nie chodzi tu o ogólny brak zorganizowania aktorów wokół problemu regionalizacji administracyjnej, ale wyraźny brak woli politycznej w dążeniu do zaimplementowania regionów i wreszcie wykorzystanie tej kwestii jako narzędzia polityki. Aktorzy dyskursu publicznego w kwestii regionalizacji administracyjnej kontynentalnej części Portugalii - partie polityczne, rządy, prezydenci oraz władze lokalne, a także media i eksperci w różnym stopniu przyczyniały się do jego rezultatu. Partie polityczne nie uczestniczyły w dyskursie publicznym w równym stopniu, to jedna z nich (Partia Socjaldemokratyczna) nadawała ton i składała deklaracje niezgodne z jej rzeczywistymi

celami, zaś druga nie dość przekonująco broniła swoich racji, zgadzała się na ustępstwa i kwestię zwykle odkładano do rozpatrzenia w innym terminie. Władze wykonawcze, nie zawsze zgodnie z partyjnymi hasłami wyborczymi, umieszczały kwestię regionalizacji administracyjnej w swoich programach i niejednokrotnie wyraźny był dysonans pomiędzy zapisami (bądź ich brakiem) a rzeczywistymi działaniami. Prezydenci z kolei zwykle demonstrowali przeciwną, bądź zachowawczą, nigdy zaś sprzyjającą postawę wobec procesu. Jedynie samorządy lokalne w ogólnym obrazie jawią się jako entuzjaści trzeciego szczebla władzy lokalnej. Media oraz eksperci nie zdołali wywiązać się ze swojej roli. Te pierwsze z uwagi m.in. na ograniczenia podaży i charakter informacji do dystrybucji, specyfikę i niedomagania samego rynku medialnego. Eksperci z kolei nie podejmowali problematyki regionalizacji administracyjnej w sposób zwykle przyjęty w środowiskach naukowych. To raczej opinie publicystyczne niż ekspertyzy naukowe i ich obecność wyraźna jest dopiero po 2019 r. Problem ten ponadto nie stanowił nieprzerwanie przedmiotu debaty – podejmowano go zwykle przez wyborami do Zgromadzenia Republiki.

Brak woli politycznej znalazł wyraz w negatywnym rezultacie referendum; obywatele nie zostali przekonani, że istnienie regionów administracyjnych przyniesie korzyści. Partie polityczne (i inni polityczni aktorzy rząd i prezydent) nie zdołały zgromadzić wiedzy o regionalizacji administracyjnej, a przynajmniej nie została ona uporządkowana i rozdystrybuowana. W walce politycznej wykreowano chaos i stworzono wrażenie wyjątkowej złożoności tej kwestii. Ów obraz, niezrozumiały w swej istocie, a relacjonowany przez media, nakreślił problem regionalizacji administracyjnej jako wyjątkowo skomplikowanej, a nade wszystko politycznej kwestii, a jako taka, jak mówią S. Bowler i T. Donovan, nie przekonała ona, a nawet zniechęciła obywateli albo do samej instytucji albo do głosowania na „tak” w referendum. Ponadto, odnosząc się do teorii S.M. Lipseta i S. Rokkana, można wnioskować, że problem regionalizacji administracyjnej w Portugalii nie miał takiego politycznego znaczenia, by podzielić społeczeństwo, które następnie zmobilizowałoby się wokół kwestii.

Wiedza w dyskursie publicznym nie została ani uporządkowana ani odpowiednio przekazana, by spowodować skutek w postaci konsensusu i implementacji regionów. Wręcz przeciwnie, aktorzy polityczni - partie polityczne wraz z władzą wykonawczą i głową państwa strategicznie wprowadziły chaos, by zaburzyć porządek dyskursu i dać szansę negatywnym interpretacjom, które są dużo nośniejsze niż pozytywny przekaz.

Pomimo braku konsensusu, nieskuteczności dyskursu publicznego i braku implementacji regionów administracyjnych, zidentyfikować można konkretne wynikające

z dyskursu publicznego rezultaty w postaci powołania Niezależnej Komisji ds. Decentralizacji (CID), pojawieniu się alternatywnych form zagospodarowania przestrzeni pomiędzy gminą a państwem (Regionalne Komitety Koordynacji i Rozwoju - CCDR, Wspólnoty Międzygminne - CIM oraz Obszary Metropolitalne - AM), które określa się nawet mianem „ukrytej regionalizacji”. Istotną kwestią jest również zmiana postaw obywateli, którzy po niemal pięciu dekadach dyskursu publicznego dotyczącego regionalizacji wyrażają poparcie dla procesu regionalizacji i gotowość pozytywnego głosowania w ewentualnym referendum w przyszłości.