

După un scurt excurs în câteva din principiile de bază ale politicii olandeze, mă voi concentra în acest studiu asupra principalelor aspecte ale dimensiunii regionale a statului olandez și ale procesului de luare a deciziilor politice la acest nivel, caracterizat printr-o combinație între centralizare — teritorială și funcțional, și descentralizare. Voi încheia prin câteva observații cu privire la delegația olandeză din cadrul recent constituitei Comisii a Regiunilor.

## 1. Două observații preliminare

### 1.1. Olanda: o țară a minorităților

În descrierea structurilor politice ale Olandei, politologii olandezi se referă adeseori la propria țară ca la una a minorităților.<sup>1</sup> În acest secol nici un partid național nu a câștigat vreodată o majoritate electorală sau politică. Toate guvernele olandeze au fost guverne de coaliție. Sistemul politic este unic, prezentând două clivaje în care dimensiunea socio-economică și cea religioasă se întretaie. Partidele mari au fiecare un fundal socio-economic, ideologic și religios propriu. Până la sfârșitul anilor șaiszeci, caracterul politicii olandeze era determinat de un sistem strict organizat de grupuri sociale și subculturi (pivoți). Bazate pe acest sistem de pivoți ideologici, principalele trăsături ale politicii olandeze „consociaționale” au fost analizate, în tradiția faimosului volum al lui Arend Lijphart<sup>2</sup>, în termenii „politicii de ajustare”. Procesul simultan de pluralizare, unificare și centralizare a fost unul din cele mai importante rezultate ale pivoților ideologici. Cu toate că în ultimii 25 de ani au avut loc schimbări majore în politica olandeză — care ar putea fi descrise prin sintagme precum secularizare, dizolvare a pivoților ideologici, democratizare și profesionalizare — sistemul politic olandez este în continuare puternic influențat de căutarea neîntreruptă a unui consens, de o cultură politică pluralistă puternic dezvoltată, de un sistem multipartit și de un tip de politică în care un rol proeminent îl dețin negocierile dintre numeroase părți.<sup>3</sup>

### 1.2. Olanda: o țară fără regiuni?

Regiunile, în sensul de structuri guvernamentale cu statut constituțional distinct, nu există. Drept urmare, termenul de „regiune” nu este stabilizat, fiind un cuvânt bun la toate: oameni diferiți, științe diferite și diferite ramuri din cadrul administrației publice olandeze își reprezintă diferit această noțiune.

Provincia olandeză este cea mai apropiată de ceea ce un observator străin ar eticheta drept „regiune”, dar în mentalul administrativ olandez provincia a fost, cel puțin până în momentul de față, cel mai puțin important palier de guvernământ. Politicile referitoare la provincii ocupă de obicei un loc marginal în cadrul analitic al studiilor regionale. Când observatorii olandezi vorbesc despre „regiuni”, ei se referă în general la un nivel administrativ situat între provincii și municipalități (*gewesten*). Observatorii străini probabil ar clasifica „problemele regionale” de interes pentru administratorii olandezi drept probleme administrative de nivel interlocal, intermunicipal sau metropolitan. Conceptul de „regiune” este înțeles în Olanda într-o accepție mult mai restrânsă decât cea conferită în general pe plan internațional.

În cazul Olandei „regiunile” nu există oficial, acesta fiind probabil motivul pentru care „regionalizarea” a constituit subiectul uneia dintre cele mai intense și prelungite dezbateri din

istoria politicii interne olandeze, precum și al unor eforturi susținute de reorganizare a sistemului interguvernamental olandez.

## **2. Cîteva date de bază privind regiunile olandeze**

Olanda este situată în partea central-nord-vestică a Europei. În comparație cu majoritatea statelor membre ale Națiunilor Unite, Olanda se numără printre țările mai mari; în comparație însă cu marile puteri ale lumii și cu alte state europene, ea este o țară relativ mică. Ea are o populație de 15 milioane de locuitori care trăiesc pe o arie de 42.000 km<sup>2</sup>, din care 1.600 km<sup>2</sup> reprezintă apele teritoriale. Media este de 442 de locuitori pe km<sup>2</sup>, situînd Olanda printre cele mai dens populate țări ale lumii.

În ce privește performanțele socio-economice se pot distinge unele diferențe și disparități teritoriale. Este izbitor faptul că mai mult de 40% din produsul intern brut al Olandei este realizat în două din provinciile vestice, Noord-Holland și Zuid-Holland, motiv pentru care ele se consideră inima economică a țării. Împreună cu provincia centrală Utrecht, ele sînt cunoscute ca regiunea Ranstadt. Nouă din cele 16 orașe cu peste 100.000 de locuitori aparțin acestei regiuni, inclusiv primele patru ca mărime (Amsterdam, Rotterdam, Haga, Utrecht). În 1987 aceste trei provincii puternic urbanizate și-au instituționalizat cooperarea, acordînd mai multă atenție problemelor economice și infrastructurale specifice regiunii. Există, de asemenea, un organism special de consultanță din care fac parte guvernul central și cele mai mari patru orașe.

Pînă la mijlocul anilor optzeci, provinciile nordice și sudice au fost sensibil mai slabe din punct de vedere economic, avînd un produs intern brut și o rată a ocupării forței de muncă mult sub media țării. În a doua parte a deceniului, provincia sudică Limburg și-a ameliorat simțitor situația economică regională, plasînd astfel partea rurală din nord într-o poziție oarecum marginală. Ambele regiuni fuseseră anterior ținta unor programe socio-economice regionale specifice ale Ministerului Economiei. Provinciile sudice și sud-estice Noord-Brabant și mai ales Gederland au cîștigat importanță din punct de vedere economic.

## **3. Contextul istoric al sistemului interguvernamental olandez**

Evoluția formei constituționale a sistemului politic olandez în condițiile Constituției Olandeze — care datează din 1814 — cunoaște cel puțin trei dimensiuni:

— Olanda este o monarhie constituțională din 1814. Regatul Olandei este una din cele mai tinere monarhii și a urmat profund federalistei „Republici a celor șapte provincii olandeze” și unei scurte așa-numite perioade franceze, care a avut un impact durabil asupra cadrului administrativ și juridic al statului olandez.

— Intermezzo-ul revoluționar din 1848 a dus la un amendament important la Constituția Olandeză, elaborat în principal de liderul liberal Rudolph Thorbecke care a fost promotorul unei „teorii organice a statului”. În deceniile care au urmat monarhia constituțională olandeză a fost transformată treptat în democrație parlamentară.

— Dimensiunea teritorială a statului olandez a fost proiectată prin amendamentul din 1848 la Constituția olandeză în conformitate cu principiul de bază al „statului unitar descentralizat” (*gedecentraliserde eenheidsstaat*) conducînd la un sistem trietajat: guvernare locală, provincială, și națională.

## **4. Olanda ca stat unitar descentralizat**

Principiul statului unitar descentralizat continuă să constituie formula de bază a administrației publice olandeze și a sistemului de relații interguvernamentale<sup>5</sup>. Acesta conține cel puțin trei componente: conceptul de stat unitar, conceptul de descentralizare, și conceptul de cogovernare și de interguvernare<sup>6</sup>. Unele din responsabilitățile generale ale guvernării sînt

delegat autorităților provinciale și municipale, care dețin un anumit grad de autonomie și care, în perimetrul propriilor teritorii și în eventuala absență a pretențiilor nivelurilor de guvernare mai înalte au libertatea de a reprezenta interesele generale. Guvernarea centrală, provinciile și municipalitățile formează împreună cele trei nivele administrative care protejează bunăstarea publică generală.

Să aruncăm pentru început o privire asupra principalelor trăsături ale structurii politice a sistemului olandez. Guvernul central impune politica națională. Autoritățile provinciale și municipale își pot asuma furnizarea de servicii suplimentare în cazul în care nu o face guvernul central. Politica externă, apărarea, prețurile, politica beneficiilor și sistemul judiciar rămân în întregime la latitudinea guvernului central.

Responsabilitățile și cerințele guvernării sînt prevăzute în numeroase acte legislative și sînt implementate de guvernul central împreună cu municipalitățile și/sau cu provinciile. Acest proces este denumit *medebewind*, fiind o formă de coguvernare. Pentru multă vreme aplicarea politicilor a avut loc în cadrul unui sistem dublu etajat în care guvernul central crea cadrul financiar și juridic, iar municipalitățile aveau rolul de cei mai importanți agenți ai implementării — în măsura în care rețelele organizaționale ale „pivoților” nu preluau ele înseși această sarcină. Provinciilor le rămîneau puține responsabilități și competențe. Pe măsură ce planificarea și coordonarea au devenit premise ale procesului politic local și rolul provinciilor a cîștigat treptat importanță. Ele s-au implicat tot mai mult în sarcinile a căror scară depășea capacitățile unei singure municipalități și care nu necesitau o coordonare de nivel național.

Din 1918 toți cetățenii olandezi adulți au drept de vot. Ei au posibilitatea de a-și alege reprezentanții în guvernarea centrală, provincială și municipală, sau pot fi ei înșiși candidați. Toate aceste organisme sînt alese printr-un sistem de reprezentare proporțională. Parlamentul național este compus dintr-o cameră superioară și una inferioară. Cei 75 de membri ai celei dintîi (*Eerste Kamer*) sînt aleși de consiliile provinciale. Calitatea de membru al acestei Camere este considerată a fi o a doua ocupație. Membrii Camerei superioare nu se socotesc în primul rînd reprezentanți regionali. Mult mai importantă este, în loc, culoarea politică. Camera inferioară deține mai multe puteri decît Camera superioară. Un proiect de lege votat de Camera inferioară este înaintat Camerei superioare, care îl poate adopta sau respinge, însă nu îl poate amenda. Respingerile sînt rare (și în general se produc pe motive etice), însă odată ce totuși au loc, ele sînt luate în serios. Existența Camerei superioare este pusă sub semnul întrebării de public. Legitimitatea ei este destul de șubrezită, ea suferind o serie de modificări în ultimele trei decenii. S-a susținut în trecut că, între două alegeri, modificările de opțiune ale electorului erau cel mai bine reprezentate prin alegerile parțiale periodice în Camera superioară. Acest sistem a fost abandonat în urmă cu cîțiva ani. În prezent toți membrii Camerei superioare sînt aleși deodată, imediat după alegerile de nivel provincial. În consecință, dezbaterile se concentrează în momentul de față asupra altui aspect: acela că funcția primordială a acestei Camere este aceea de a asigura un standard înalt legilor produse.

## **5. Schimbarea funcțiilor politice ale provinciilor olandeze**

Provinciile istorice au jucat neîntrerupt, chiar dacă fluctuant, un rol în formarea statului olandez. La începutul așa-numitului Secol de Aur al Țărilor de Jos, provinciile au fost suveranele Republicii celor șapte provincii olandeze. După aproape două sute de ani Republica a fost abolită în timpul ocupației franceze și a devenit parte a imperiului napoleonic (1795-1813). În cîțiva ani Olanda s-a debarasat de provincii, care au fost înlocuite de departamentele de tip francez. După întemeierea Regatului Olandez (din care Belgia a făcut parte pînă în 1830) provinciile au fost reînstituite, dar și-au pierdut statutul de suveranitate și, timp de cincizeci de ani, rolul lor a fost neglijabil în luarea deciziilor politice. În locul lor, noii instituți Comisari Regali (care nici astăzi nu sînt aleși, ci numiți de guvern) dețineau

controlul asupra provinciilor pe care le-au transformat într-un soi de avanposturi ale regimului monarhic. La acea vreme, spiritul vremii nu era favorabil provinciilor. Ele erau socotite responsabile pentru declinul Republicii Olandeze și pentru îndelunga stagnare socio-economică ce i-a urmat. Astfel, teama de provincialism sau regionalism a devenit un factor constant în dezbaterile publice olandeze. Au existat doar două motive de natură politică care au împiedicat extincția provinciilor olandeze. Noul regim politic avea nevoie de unele elemente de tradiție și continuitate pentru legitimarea sa, iar — pentru aceasta — căuta un azil politic corespunzător pentru membrii fostei aristocrații lipsite acum de putere (aristocrație concentrată ea însăși din punct de vedere regional în sudul catolic și în partea belgiană a Regatului Țărilor de Jos).

Până astăzi provinciile au rămas cel mai lipsit de putere nivel de guvernare, însă locul lor s-a transformat treptat dintr-unul marginal într-unul modest. Cu toate că ele pot fi socotite drept cel mai instituționalizat element al sistemului olandez al relațiilor interguvernamentale, poziția lor a fost destul de vulnerabilă în cea de-a doua jumătate a secolului XX. Cele mai multe planuri de restructurare a acestui sistem în Olanda au încercat să înlocuiască sau cel puțin să transforme cele 12 provincii deja existente. Fiind cel mai puțin vizibil, cel mai lipsit de putere, și cel mai puțin cunoscut nivel de guvernare a statului olandez, ele au constituit un punct de pornire convenabil pentru multe planuri de reorganizare, tocmai pentru că au fost percepute drept cel mai lipsit de apărare actor în „jocul reorganizării”.

Uzajul lingvistic olandez opune guvernului central municipalitățile și provinciile, pe care le desemnează ca guvernări inferioare sau subnaționale (*lagere overheden*). În Germania, în schimb, opoziția se face între municipalități (*Gemeinden*) pe de o parte și state și guvernul central (*Bund und Lander*) pe de altă parte. Această diferență lingvistică marchează foarte clar deosebirile dintre conceptul de stat federalist și cel de stat unitar.

### **5.1. Întinderea și granițele provinciilor olandeze**

Astăzi există 12 provincii, diferite ca mărime și ca număr de populație. Provincia Utrecht este cea mai mică, în timp ce cel mai puțin populată este provincia Flevoland. Granițele majorității provinciilor au fost hotărâte istoric, astfel că ele nu mai coincid cu forma teritorială a activităților socio-economice sau infrastructurale actuale. Cu excepția împărțirii în secolul trecut a provinciei Olanda într-o provincie de nord și una de sud, și a formării provinciei Flevoland (literal din mare, ca urmare a pământului extras din mare pentru umplerea lacului Zuiderzee), nici o altă schimbare majoră nu a mai avut loc. Totuși planurile de reorganizare a provinciilor olandeze au devenit în ultimii treizeci de ani un subiect constant al agendei administrației publice.

### **5.2. Aspecte juridice și instituționale ale provinciilor olandeze**

Cele 12 provincii își au propriile parlamente provinciale și guverne provinciale alese direct. Statutul legal și instituțional al provinciilor și cel al municipalităților sînt în mare parte similare. Aceasta se datorează faptului că ambele nivele au fost create în urma unuia și aceluiași amendament la Constituția olandeză. Și tot aceasta a constituit o idee de bază în implementarea modelului olandez de stat unitar descentralizat.

Cea mai înaltă autoritate provincială o deține consiliul provincial, care este ales în mod direct pentru un mandat de patru ani. Alegerile tuturor consiliilor provinciale (*Provinciale Staten*) au loc la aceeași dată. Până una alta, acesta este unul din motivele pentru care mass media abordează rezultatele alegerilor locale exclusiv din perspectiva impactului lor asupra politicii naționale. Consiliile provinciale reprezintă puterea legislativă a provinciilor. Mărimea acestor consilii depinde de numărul la care se ridică populația provinciei. Ea variază de la 83 de locuri în Olanda de Sud și 43 în provincia Flevoland. De la ultimele alegeri din martie 1995, numărul partidelor reprezentate în consiliile provinciale a fluctuat între 8 și 10.

Consiliile provinciale numesc trei pînă la opt din proprii membri care formează executivul provinciei (*Gedeputerde Staten*), responsabil de administrarea cotidiană a provinciilor. Numai patru partide (VVD — conservator-liberal, CDA — creștin-democrat, PvdA — socialist și D'66 — progresiv liberal) dețin locuri în executivul provincial. Pentru prima dată în istoria politică a Olandei, rezultatele alegerilor provinciale din 1995 au plasat partidul liberal VVD într-o poziție cheie la nivel provincial prin preluarea înființării de la cele două partide pilon, CDA și PvdA. Împreună, aceste partide dețin 2/3 din locurile fiecărei provincii. Urmînd tradiționala practică a olandeză a asocierii, coalițiile care formează executivul local și provincial corespund în mod obișnuit principiului reprezentării proporționale. Acesta a fost și cazul alegerilor provinciale din 1995: în toate cele 12 provincii, VVD, CDA și PvdA fac parte din consiliile provinciale. Aripa de stînga a liberalilor din D'66 rămîne în doar două provincii. În mod evident, moștenirea politicii de ajustare predomină la nivel provincial. Ea a împiedicat instaurarea unor potențiale modele de coaliție națională: nici recenta coaliție formată la Haga de PvdA, VVD, și D'66, nici coaliția de centru-dreapta formată de CDA, VVD și D'66 nu au fost evaluate cu atenție (deși aceasta din urmă s-ar fi bazat pe o majoritate în cel puțin 11 din cele 12 provincii).

Executivul provincial deține răspunderea pentru elaborarea și implementarea deciziilor și ordinelor consiliilor provinciale. Ele sînt răspunzătoare și de implementarea deciziilor luate de guvernul central, în măsura în care ele fac parte din îndatoririle provinciei. Numai membrii consiliilor provinciale pot fi aleși în executivul provincial. Există un puternic curent în favoarea schimbării acestei secțiuni a Legii Provinciilor (*Provinciewet*) în sensul lărgirii grupului potențial de candidați. Nu este obligatorie o anumită profesie pentru a fi ales membru al executivului provincial. În trecut, filialele locale ale partidelor preferau să aleagă printre potențialii candidați persoane familiarizate cu lumea locală și care aveau o minimă pregătire juridică. Acest fapt reflectă două dintre cele mai importante îndatoriri tradiționale ale provinciilor: supraveghere locală și mediere administrativă. Astăzi, cele mai proeminente trăsături ale profilului membrilor executivelor provinciale se modifică în direcția unui manageriat politic de vîrf, pregătit să facă față organizării provinciale precum și să participe la și să coordoneze rețele mai largi de sisteme interguvernamentale și de relații public-privat.

În fiecare provincie un Comisar Regal (*Commissaris der Konigin*) prezidează atît consiliul provincial cît și executivul provincial. Două sînt trăsăturile care scot în evidență poziția unică a Comisarului Regal. El este numit de guvernul central, iar pînă nu demult era numit pe viață. Astăzi, numirea sa respectă același model ca cel al *burgmeesterului*: ambii sînt numiți de Coroană pentru un mandat de șase ani. Din punct de vedere politic, Comisarul Regal este susținut de unul din cele patru partide majoritare care sînt socotite membrii potențiali ai unei coaliții guvernamentale. Procedura de numire a Comisarului Regal reflectă întotdeauna nevoia de reprezentare proporțională (și a altor tradiții istorice) a unui sistem de anvergură națională. Ca urmare, culoarea politică a Comisarului Regal nu corespunde întotdeauna majorității consiliului provincial. Poziția Comisarului Regal a suferit cîteva transformări fundamentale din secolul al XIX-lea pînă astăzi. La început el se afla în provincie în calitate de reprezentant al regelui. Treptat, însă constant, îndatoririle sale ca reprezentant al provinciei au cîștigat în greutate. Odată cu noua Lege a provinciilor acest curs a fost accentuat. Din 1994, pentru prima dată în istoria Olandei, salariul Comisarului Regal este suportat din bugetul provincial. Comisarul Regal joacă un rol însemnat ca intermediar în numirea primarilor de către guvern. El poate fi considerat în momentul de față drept principalul reprezentant al guvernului provincial. El este, de asemenea, figura cea mai cunoscută publicului. Una peste alta, legăturile sale cu guvernul central, poziția sa proeminentă în cadrul guvernului provincial și imaginea sa publică îi asigură o poziție privilegiată pe verticala rețelei sistemului interguvernamental precum și în rețeaua relațiilor public-privat din propria provincie.

### **5.3. Îndatoriri constituționale și sarcini politice ale provinciilor**

Provinciile trebuie să vegheze la bunul mers al propriilor lor probleme, scop în care ele sînt investite cu puteri autonome. În perimetrul propriilor lor teritorii, ele își pot asuma orice responsabilitate care nu a fost atribuită guvernului central sau municipalităților. O îndatorire clasică a provinciilor este supervizarea Autorităților Apelor, organele publice responsabile cu folosirea rezervelor de apă.

Provinciilor le revine de asemenea responsabilitatea supervizării generale a municipalităților, și, deci, a finanțelor și legislației municipale. Pînă anul trecut (1995, n. red.) era nevoie de aprobarea bugetelor municipale de către executivul provincial. În ultimul timp, au avut loc schimbări rapide în relațiile financiare dintre guvernul central, municipalități și provincii.<sup>7</sup> Din 1994 a fost adoptat un nou sistem de supervizare financiară, sistem care este în relație cu noua Lege a provinciilor și municipalităților. El este menit să întărească principiul descentralizării și să confere o mai mare independență financiară municipalităților. Supervizarea activităților municipale este sensibil restrînsă. Pe viitor, supervizarea municipală exercitată de executivul provincial va fi strict limitată la aspectul financiar, așa după cum va fi și supervizarea activităților provinciilor, care încă mai este exercitată de guvernul central.

Principala diferență dintre municipalități și provincii este poziția lor în luarea deciziilor politice. Impactul propriu al provinciilor în luarea deciziilor politice este încă limitat, cu toate că pentru cel puțin 30 de ani competențele lor s-au extins treptat, dar continuu.<sup>8</sup> Astăzi, pentru implementarea politicilor guvernului central, provinciile au îndatoriri importante în cîteva domenii de natură politică:

- infrastructura constituie un domeniu tradițional al politicii provinciale (politicile referitoare la ape, șosele, rezerve de gaz și electricitate);
- în anii șaizeci, planificarea fizică a devenit cea dintîi nouă îndatorire politică majoră (prin rolul pe care îl joacă provinciile în pregătirea planurilor regionale);
- protecția și amenajarea mediului este activitatea politică a provinciilor care s-a dezvoltat cel mai rapid în ultimii zece ani.

Pe lîngă aceste domenii, mai sînt și alte activități legate de politicile de sănătate (asistența vîrstnicilor), politicile socio-culturale (privind activitățile și instituțiile aflate pe un nivel superior celui al municipalităților și districtelor) și politicile socio-economice regionale. În concordanță cu sistemul de pivoți ideologici și cu politicile de ajustare, provinciile dețin doar îndatoriri marginale în domeniul educației și al politicilor sociale.

Provinciile au în comun lipsa resurselor. Capacitatea lor de a se implica în conflictele politice este destul de limitată. Implicarea lor în implementarea diferitelor politici privește mai cu seamă subiecte care nu fac obiectul competiției politice. Pînă nu demult, provinciile erau implicate în principal în competențe de tip interguvernamental și intermediar. Astăzi ele fac mari eforturi pentru a-și schimba imaginea. Există o mai strînsă coordonare pe orizontală între provinciile olandeze, ele fiind, ca urmare, actori mai puternici ca oricînd. Orientarea lor politică s-a transformat dintr-una pasivă într-una mai activă. Li s-au adăugat noi sarcini și sînt aplicate la o scară relativ mare tehnici moderne de management.<sup>9</sup> Pentru prima dată în istoria Olandei, unele provincii subliniază importanța pe care o are orientarea proceselor regionale.

### **5.4. Resursele financiare și umane ale provinciilor**

Provinciile și municipalitățile olandeze depind de guvernul central în finanțarea majorității covîrșitoare a serviciilor lor. În comparație cu cele mai multe țări europene, autonomia lor financiară este destul de redusă. Fluxul fondurilor de la guvernul central către autoritățile provinciale și locale este fărîmițat într-o serie de finanțări specifice. Provinciile și municipalitățile primesc în acest fel în jur de 60% din totalul fondurilor lor. Serviciile pe care le oferă provinciile în mod autonom sau din proprie inițiativă sînt finanțate din resurse proprii.

Acestea provin din două surse: cota generală din fondurile provinciale, care acoperă aproximativ 30% din veniturile totale ale provinciilor. Componenta sa este stabilită juridic printr-un Supliment la legea provinciilor. Celelalte surse sînt constituite dintr-o unică taxă provincială (pe autovehicule), impozite, taxe vamale și profiturile companiilor de utilitate publică. Ele reprezintă mai puțin de 10% din venitul total. Bugetul total al provinciilor se ridică abia la o zecime din totalul bugetelor municipale. Bugetul municipalității Amsterdam este echivalent cu acela al tuturor provinciilor la un loc. Același lucru este valabil și pentru funcționarii publici. Provinciile dețin în subordinea lor 18 000 de funcționari publici, număr inferior celui pe care îl deține municipalitatea Amsterdam (peste 24 000).

### ***5.5. Aspecte ale percepției publice a provinciilor***

Rolul tipic al provinciilor în ultimele decenii a fost acela de intermediar între autoritățile locale și cele naționale. Aceste contacte administrative „de interior” întrec cu mult contactele provinciilor cu cetățenii, luați individual. Astfel, provinciile au rămas cel mai puțin vizibil palier de guvernare și cea mai puțin studiată formă de guvernămînt general. În trecut, contactele directe dintre cetățeni și provincii se stabileau — dacă se stabileau — mai ales prin apeluri împotriva unor decizii ale municipalităților, și prin operațiunea eliberării pașapoartelor. Această din urmă funcție a fost nu demult descentralizată, fiind preluată de municipalități, iar cea dintîi a devenit mai puțin frecventă odată cu instituirea unui nou sistem administrativ juridic în anii '70. Nu este de aceea deloc surprinzător că prezența la alegerile provinciale s-a dovedit destul de limitată (în jur de 50%) după ce prezența la urne nu a mai fost obligatorie începînd cu anii '60. Prezența la alegerile provinciale se situează sub cea la alegerile municipale și depășește cu puțin prezența la alegerile pentru Parlamentul European.

Identificarea cetățenilor cu provinciile lor este destul de slabă în părțile vestice, puternic urbanizate și dens populate ale Olandei, însă mult mai pronunțată în regiunile nordice și sudice ale țării. Provincia cu identitatea cel mai ușor recunoscută este, probabil, Friesland, cu o limbă proprie recunoscută oficial (este la latitudinea autorităților locale să folosească frisa sau olandeza, sau ambele limbi în activitățile lor), și cu un mic Partid Naționalist Fris. Cu toate că sistemul de reprezentare proporțională completă nu constituie o barieră electorală, PNF nu este destul de puternic pentru a obține unul din cele 150 de fotolii din Parlamentul național. În cel mai fericit caz, partidul cîștigă cîteva locuri în consiliul provincial, însă nici măcar în propria provincie nu reușește să se situeze decît pe locul patru, fiind astfel exclusă participarea sa la executivul provincial.

Este ciudat că nu au existat mișcări regionale separatiste în sudul catolic (înspre Belgia ori Germania), dat fiind faptul că aceste regiuni au fost oprimate mai multe secole de statul protestant. În timpul Republicii, catolicii nu își puteau practica religia în public, existența oficială a clerului era și ea interzisă, catolicii nu aveau acces la funcții publice, iar regiunile erau guvernate de guvernul central. Se impune de aceea o explicație pentru această absență a regionalismului. Răspunsul trebuie să ia în considerare cel puțin trei posibile motive. Întîi, catolicii au format cea mai însemnată minoritate dintre toate grupurile-pivot, ceea ce a însemnat că, după introducerea în 1917 a sistemului proporțional al politicii de ajustare, ei au deținut un rol important în politica olandeză. Un al doilea motiv ar fi acela că coeziunea internă a culturii catolice mai puternic ierarhizată a fost mai intensă și că rețeaua ei organizatorică era mult mai coerentă decît al oricărui alt pivot politic. În al treilea rînd, majoritatea catolicilor au trăit și trăiesc în două provincii (Limburg, Noord-Brabant), pe care le-au dominat aproape complet. Astfel, baza lor regională de putere nu a fost deloc neglijabilă; dimpotrivă, ea s-a dovedit mai puternică decît oricare alt pivot politic.

Influența partidelor politice variază și în funcție de regiune. În mod tradițional, sînt mai influenți în nord-vest și în zonele centrale ale orașelor mari din Randstad social-democrației, iar în sud-est este mai puternic partidul catolic. Partidele liberale sînt mai

puternice în suburbiile tot mai întinse ale marilor orașe și în clasicele „orașe somnolente” satelite ale acestora. Radicalii de stînga și-au avut propria bază regională în unele părți din nord, în timp ce micile partide protestante de extremă dreaptă rămîn puternice în unele sate mici din sud-vest și în sud-est.

### **5.6. Provinciile: prea mici și prea mari în același timp?**

Provinciile constituie o parte însemnată a palierului intermediar olandez, însă nu singura. De mai bine de treizeci de ani se dezbate reformarea fundamentală a structurii pe verticală a statului olandez și a administrației publice olandeze. Provinciile au fost criticate în același timp atît pentru că ar fi prea mici cît și pentru că ar fi prea mari. După cum am menționat înainte, în accepția olandeză termenul „regional” este folosit de cele mai multe ori pentru a eticheta evoluțiile de nivel interlocal dintre nivelul local și cel provincial: de exemplu, aglomerația urbană și regiunea rurală. Termenul se referă la problemele care depășesc domeniul unui singur oraș (probleme care apar de regulă în lupta dintre comunitățile centrale și cele suburbane și în prea mica anvergură a comunităților rurale restrînse). În comparație cu mărirea majorității organelor de cooperare interlocală, cele mai multe provincii par a fi relativ supradimensionate.

În scopurile planificării provinciile par a fi prea mici. Această polemică a fost reanimată în contextul european. Nivelul intermediar european — entitățile teritoriale socio-economice și culturale înrudite — nu a fost încă identificat cu claritate. De aceea Olanda a hotărît să nu formeze deocamdată nivelul regiunilor NUTS-1 în conformitate cu granițele provinciale, optînd în schimb pentru patru unități inter-provinciale (*landsdelen*) care nu corespund nici unui nivel de administrare: vestul urbanizat orientat spre comerț și spre exterior, nord-estul agricol și periferic; sudul și sud-estul rural, preponderent rezidențial. În două din aceste patru regiuni NUTS-1 (Nord și Vest) s-au instaurat în anii din urmă modele mai substanțiale și mai bine fixate oficial de cooperare interprovincială. Aceeași opțiune a creării de regiuni din rațiuni statistice care nu corespund nici unor unități administrative a fost făcută și pentru nivelul NUTS-III. Și în acest caz, s-a optat pentru districtele socio-economice folosite exclusiv statistic (62 de așa-numite districte COROP). În acest fel, numai regiunile olandeze NUTS-II, formate de provincii, corespund unor unități administrative existente.

## **6. Olanda și Comisia Regiunilor**

Pentru delegația olandeză la summit-ul de la Maastricht, formarea unei Comisii a Regiunilor nu a constituit un subiect de importanță majoră. Sentimentul general era că subiectul putea fi lăsat în seama acelor state membre — Germania, Belgia și Spania — a căror miză în domeniu era mai mare și care fuseseră mai active în trecut. Opinia generală era că politica olandeză nu trebuia și nu avea nevoie să meargă mai departe decît își doreau pentru ele înseși Belgia și Germania. Îndată ce subiectul a fost inclus în agendă, actorii naționali implicați — mai ales ministrul de interne, Asociația olandeză a municipalităților și Adunarea provinciilor olandeze — au început să acorde atenție propunerilor și potențialelor oportunități care s-ar oferi guvernărilor subnaționale olandeze. Interesul și implicarea guvernelor subnaționale olandeze în evoluția Comunității Europene au fost în general reduse, cel puțin pînă în momentul în care publicitatea și mișcarea generală pentru planul de acțiune „*Europe 1992*” au trezit o oarecare curiozitate și — într-o mai mare măsură — anxietate și nesiguranță în cadrul guvernărilor locale și provinciale cu privire la sensul exact al evoluțiilor în curs și al potențialelor lor consecințe pentru autoritățile locale.

Reprezentanții Adunării provinciilor olandeze și ai Asociației municipalităților olandeze erau foarte conștienți de faptul că, pentru alte state membre, componența delegațiilor naționale la Comisia Regiunilor va constitui un subiect de dispută aprigă, mai ales în legătură cu întrebarea dacă autoritățile locale ar trebui sau nu să facă parte din delegație. Părțile



implicate au căzut de acord, aproape de la început și fără prea multe negocieri, că locurile olandeze ar trebui împărțite în mod egal între municipalități și provincii.

Acest consens al participanților olandezi în ce privește împărțirea locurilor pare să se fi bazat pe motive pur pragmatice și tactice. Deși provinciile sînt din punct de vedere oficial nivelul „regional” al sistemului interguvernamental olandez, municipalitățile constituie, fără urmă de îndoială, cea mai influentă componentă dintre cele trei paliere olandeze. Din perspectivă olandeză problema nu era dacă guvernările locale să facă parte din delegația olandeză, ci dacă provinciile ar trebui să participe în cazul în care Olanda ar fi pusă în fața unei alegeri. Oficial, guvernarea s-a prezentat pe sine pe scena europeană drept o țară fără regiuni, sau o regiune în sine.

Ministerul de interne a asigurat o decizie a cabinetului potrivit căreia urmau să facă parte din delegația olandeză la Comisia Regiunilor doar reprezentanții guvernărilor alese direct. Ca reacție la întrebările ridicate în Parlament — dacă s-ar cuveni ca înseși guvernele subnaționale să își numească delegați — guvernul a răspuns că componența delegației este treaba statelor membre și, prin urmare, responsabilitatea guvernelor naționale. Această părere nu a fost atacată de Adunarea provinciilor olandeze sau de Asociația municipalităților olandeze. Delegația olandeză se bazează pe o împărțire de unu la unu a locurilor între provincii și municipalități.

O a doua dilemă care poate fi identificată, este întrebarea dacă delegația la Comisia Regiunilor ar trebui să fie constituită prin alegeri sau prin numire. În Olanda nu există o opțiune clară în acest sens. Altele au fost criteriile care au avut greutate în propunerea de membri pentru Comisia Regiunilor. Numai o minoritate a delegației olandeze este constituită din demnitari aleși politic. Cei mai mulți dintre ei sînt numiți demnitari politici. Totuși, ei reprezintă guvernările generale alese democratic, controlate teritorial. În structura olandeză, una din responsabilitățile oficiale ale președintelui unui consiliu municipal sau provincial o constituie tocmai reprezentarea municipalităților și provinciilor pe plan extern.

Conștiente de sensul nedefinit al conceptului de „regiune” în cadrul structurii olandeze, Asociația municipalităților olandeze și Adunarea provinciilor olandeze au introdus cîteva criterii de echilibrare a selecției reprezentanților care este în sine un exemplu de politică consocioțională actuală în acțiune:

- principiul reprezentării geografice:
  - 2 locuri pentru provinciile de nord: Friesland, Drenthe, Gronigen (unul pentru Asociație, celălalt pentru Adunare);
  - 2 locuri pentru provinciile de est: Overijssel, Gelderland, Flevoland (unul pentru Asociație, celălalt pentru Adunare);
  - 3 locuri pentru provinciile de sud: Noord-Brabant, Limburg, Zeeland (2 pentru provincii, 1 pentru municipalități);
  - 5 locuri pentru provinciile de vest: Noord Holland, Zuid-Holland, Utrecht (3 pentru municipalități și 2 pentru provincii);
- principiul reprezentării politice
  - 2 locuri pentru CDA și PvdA; un loc pentru VVD și D’66;
- mărimea provinciilor și municipalităților:
  - două locuri pentru municipalitățile cu mai puțin de 50 000 de locuitori; două pentru cele cu peste 50 000 de locuitori; două pentru regiunile marilor orașe (în ideea că regiunile Rotterdam și Amsterdam vor ocupa alternativ un loc la fiecare doi ani, și că Utrecht și Haga se vor succeda la celălalt loc alocat „regiunilor urbane”, fapt în sine remarcabil de vreme ce membrii delegației sînt numiți pentru o perioadă de patru ani);
- reprezentarea regiunilor de graniță:
  - cîte două locuri pentru Asociația municipalităților și Adunarea provinciilor pentru executivele care operează într-o municipalitate/provincie de graniță;

— împărțirea dintre consilieri și *burgomasters* și dintre executivile provinciale și Comisarii Regali:

— Asociația municipalităților: cel puțin doi consilieri și un membru al executivului municipalităților. Adunarea provinciilor: toți șase membrii ai executivului provincial (inclusiv președintele numit, Comisarul Regal).

În mai 1993, Olanda era, alături de Grecia, primul stat membru care își prezenta componența propriei delegații pentru Comisia Regiunilor la Consiliul European al Ministerelor. Secretariatul general al delegației olandeze va fi deținut de Adunarea provinciilor.

### **7. Palierul intermediar olandez: un nivel regional compozit**

În loc să jelim „lipsa politicii regionale”, cum au tot făcut unii politicieni și analiști în ultimii ani, credem că este mai corect să vorbim de palierul intermediar olandez ca de unul aglomerat, dacă nu cumva chiar suprapopulat. În Olanda, palierul intermediar de guvernare constituie un exemplu mai ales de guvernare și administrare multiorganizațională. Există în Olanda cel puțin șapte tipuri diferite de regiuni:

— Cele 12 provincii sînt regiunile constituite ale palierului intermediar. Acesta poate fi definit ca un nivel intermediar de guvernare definit oficial, constituțional, între guvernarea națională și cea municipală. Provincia este o unitate administrativă generală teritorială, independentă juridic. Ea este investită constituțional cu o competență generală (autonomie). Provinciile formează astfel un strat complet maturizat de guvernare, legitimate democratic, legal și constituțional.

— Palierul intermediar local este compus din peste 60 de districte de cooperare intermunicipală (*gewesten*). Noua Lege cu privire la reglementarea asocierii încearcă să integreze în diferite grupuri de municipalități un număr aflat cu mult peste acesta — aproape o mie — de organisme de cooperare funcțională. Se fac demersuri pentru coordonarea instrumentelor deja existente, inclusiv posibilitatea unei impuneri pe cale juridică a unei structuri comune. Propuneri mai recente merg chiar mai departe, încercînd să concentreze toate activitățile în cadrul a mai puțin de treizeci de districte. În acest context rămîne la latitudinea provinciilor să hotărască forma și mărimea acestor districte, însă în practică persistă o varietate foarte mare. La începutul lui 1995 secretarul de stat al Ministerului de Interne, care conduce reforma administrației publice a produs o „notă de discuție”-surpriză (*beleidsnotitie*) cu privire la cîteva din principiile de bază ale sistemului interguvernamental olandez. Organele de cooperare intermunicipală sînt socotite strict niște instrumente auxiliare și ar trebui de aceea să fie evitate. În loc, împărțirea îndatoririlor publice ar trebui pe cît posibil să se bazeze pe trei nivele de guvernare complet maturizate.

— Există aproape 100 de organizații de teren ale guvernului național în regiunile numite „agenții guvernamentale descentralizate” (*gedeconcentrede rijksdiensten*). Acestea trebuie considerate o formă de descentralizare funcțională (ele acționează în principal ca niște consilii regionale de supraveghere a politicilor sectoriale precum educația și bunăstarea). Marea majoritate a observatorilor critică cu înverșunare atît existența cît și politica acestor organizații pe motivul ineficienței lor precum și ca pe o deficiență democratică. Există o cerere aproape unanimă de a le include în planurile de descentralizare, însă deocamdată guvernul central se arată de neclintit. De pildă, mai sus menționata „notă” nu pomenește un cuvînt despre ele, dînd impresia că Ministerul de Interne intenționează să le îndepărteze de pe agenda dezbaterilor.

— Există cîteva regiuni funcționale noi în care politicile sectoriale sînt coordonate, planificate și implementate la nivel regional. Inițiativa conceperii și stabilirii acestor regiuni aparține ministrului de resort, care are la dispoziție și un buget pentru conducerea acestor regiuni. Există regiuni funcționale de exemplu în domeniul transportului și traficului și în

domeniul administrării pieței muncii. Rolul provinciilor variază aici de la unul de conducere pînă la unul de neparticipare. Un caz deosebit este cel al formării de corpuri de poliție regionale ca unități de bază în locul unei poliții provinciale inițial proiectate să ia locul tradiționalei împărțiri dintre forțele de poliție locale și naționale. Această reformă a durat peste 20 de ani și încă mai constituie un subiect politic fierbinte. Ca o ironie, ultima schimbare în dezbateră privind reforma administrației publice (constituirea noilor provincii urbane) redeschide acum dintr-odată posibilitatea unei forțe politice provinciale.

— Consiliile de supraveghere a apelor pot fi considerate drept unele din cele mai vechi sisteme de administrație funcțională bazată pe principii democratice din lume. Astăzi, mai există aproximativ 100 de consilii de supraveghere a apelor (*waterschappen, veenschappen, zuiveringschappen*); numărul lor a fost cu mult mai mare (în jur de 2000) în urmă cu vreo patruzeci de ani.

— La granița olandeză există cinci euroregiuni în care sînt implicate autoritățile locale și provinciale; ele variază ca statut și intensitate a cooperării. În urma accelerării procesului de integrare europeană, în anii din urmă s-a înregistrat un elan nou în majoritatea acestor regiuni.

— De la sfîrșitul anilor '80, o preocupare constantă a guvernului central și a marilor orașe a fost aceea de a forma noile autorități regionale sau provincii-orașe ca pe un nou tip de guvernare regională în zonele urbane cele mai mari. Șapte regiuni (Rotterdam, Amsterdam, Haga, Utrecht, Eindhoven, Nijmegen-Arnhem și Enschede-Hengelo) au fost incluse în legislația cadru cu privire la reorganizarea guvernării locale, însă deocamdată procesul este concentrat asupra aglomerațiilor Rotterdam și Amsterdam și într-o măsură mai mică asupra orașului Haga.

### **8. Tendințe actuale în dezbateră regională olandeză**

În prezent, formarea provinciilor orașelor poate fi considerată drept cel mai fierbinte subiect în dezbateră referitoare la administrația publică regională. Ţelul este sprijinirea dezvoltării marilor orașe ca pe niște motoare ale dezvoltării economice. Strategia de bază a fost aceea a fuzionării centrului unei aglomerații cu comunitățile suburbane din vecinătate într-un nou corp regional, care să le dea ambelor un mai mare potențial de dezvoltare și o mai mare libertate în soluționarea problemelor și în îmbunătățirea calității sistemului administrației publice. Interesul reînnoit a fost suscitât în parte de descoperirea dimensiunii europene a managementului urban și regional.

Aceste planuri implică împărțirea orașelor Rotterdam și Amsterdam în mai multe municipalități (pe baza unităților districtuale locale deja existente) care vor cîștiga statutul de municipalități autonome. Potrivit acestui plan scara orașului central și a orașelor satelit va crește simultan, liniștind astfel tradiționalele temeri ale suburbiilor de a fi dominate de orașul central. Pe de altă parte, numele orașului ar fi adoptat ca nume al noii provincii. Administrația orașului ar obține astfel statutul de administrație provincială sau regională. Responsabilitățile care ar depăși nivelul pur local ar fi transferate noului palier regional de guvernare.

Aceste planuri au fost adaptate problemelor specifice ale marilor aglomerații, dar nu au ținut cont de ceea ce li s-ar putea întîmpla părților rămase din provincii și nici de găsirea unei relații juste între provinciile deja existente și noile autorități regionale. Ca urmare a acestor planuri, provincia Olandei de Sud ar urma să fie divizată. Nu trebuie uitat că a existat deja o lege care prevedea divizarea acestei provincii în anii '70, creîndu-se noua provincie Rijnmond. În jurul lui 1980, legea a fost blocată, chiar înainte de a se lua decizia finală în Parlament, guvernul olandez hotărînd brusc să stopeze toate planurile cu privire la reorganizarea teritorială la nivel regional și provincial. Încă sînt foarte mulți aceia care se îndoiesc că planurile actuale vor fi implementate. Rezultatul referendumului facultativ din mai 1995 din orașul Amsterdam constituie un semnal elocvent. Un procent de 90% au votat împotriva aprobării deciziei Consiliului Local al Amsterdamului de a împărți orașul în două și

de a pregăti instituirea provinciei-oraș. Un rezultat care depășește 40% într-un referendum trebuie considerat ca foarte înalt în comparație cu rezultatele din alte țări. Un referendum similar urmează să aibă loc și la Rotterdam în iunie 1995. Cu toate că competența legală de formare a unor provincii noi în zonele metropolitane o dețin guvernul olandez și parlamentul național (care subliniază și el importanța dimensiunii „unitare” a statului olandez unitar descentralizat), este puțin probabil ca decizia finală să fie luată împotriva unei puternice opoziții a regiunilor înseși.

Este evident că structura viitoare a palierului intermediar de guvernare este deocamdată ambiguă. Au loc o mulțime de dezbateri, există multe planuri, însă nu există o majoritate durabilă în favoarea nici unei opțiuni concepute pînă în momentul de față. Acest fapt ar putea fi o oportunitate atât pentru municipalități cît și pentru provincii de a-și întări pozițiile în sistemul interguvernamental olandez și de a face astfel statul olandez unitar descentralizat să funcționeze în felul în care se plănuise în urmă cu mai bine de 150 de ani!

#### NOTE

1. Vezi R. Andeweg/A. Irwin, **Dutch Government and Politics**, 1993, pp.23.
2. A. Lijphart, **The Politics of Accomodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands**, New Haven, 1975 (ediția a II-a, revizuită).
3. Vezi H. Daalder/A. Irwin (editori), **Politics in the Netherlands: How Much Change**, Londra, 1989.
4. Vezi R. Kleinfeld/J.J. Hesse, **Die Provinzen im politischen System der Niederlande**, Opladen, 1990; R. Kleinfeld, **Mesocorporatismus in den Niederlanden**, Frankfurt/M., 1990.
5. Vezi Th.A.J. Toonen, *The Netherlands: A Decentralised Unitary State in a Welfare Society*, în **West European Politics**, 4, 1987, pp. 108-129.
6. Vezi Th.A.J. Toonen, *The unitary state as a system of cogovernance, the case of Netherlands*, în **Public Administration**, Autumn 1990, pp. 281-296; R. Kleinfeld, **Die Modernisierung des niederländischen Staates: Entwicklungen und Reformprozesse auf der mittleren Verwaltungsebene, Studie im Auftrage des IAT-Gelsenkirchen**, Haga, 1994.
7. Vezi R. Kleinfeld, 1994, loc. cit.
8. Vezi R. Kleinfeld, 1990, loc. cit.; Th.A.J. Toonen, *Dutch Provinces and the Struggle for the Meso*, în L.J. Sharpe (editor), **Rise of Meso Government in Europe**, Londra, 1993, pp. 117-153.
9. Vezi R. Kleinfeld, 1994, loc. cit.

*Traducere de Doina Baci*

\*

*Ralf KLEINFELD, profesor la Fern Universität, Haga, este specialist în probleme de politici regionale și generale, și autor a numeroase studii dintre care amintim **Stichwort: "Verbände und deutsche Vereinigung" (1996), Verbände und Verbändetheorie aus politikwissenschaftlicher Sicht (1996) și Nordrhein Westfalen, în volumul Handbuch der Deutschen Bundeslander (1997).***

*Theo A.J. TOONEN, profesor la Universitatea din Leiden, este specialist în administrație publică; a contribuit atât ca autor, cît și ca editor la volumele **Civil Service in Comparative Perspective (Public Affairs) (1996), Policy Implementation in Federal and Unitary Systems: Questions of Analysis and Design (1996) și The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration (1996).***

Ralph Kleinfeld/Theo A.J. Toonen, Political, Institutional and Legal Aspects of the Regions in the Netherlands, studiu publicat în volumul **The Regions — Factors of Integration or Disintegration in Europe?**, Editura Nomos, Baden-Baden, 1996, și preluat cu permisiunea editurii.