



أسبانيا: الحكومات المحلية في دولة لامركزية

فرانثيسكو فيلاسكو كابليرو

Francisco Velasco Caballero

تعود أصول مقاطعات وبلديات أسبانيا إلى القرن التاسع عشر، لكن وضعهم ومهامهم الحالية لا يمكن أن تفهم بشكل صحيح إلا من خلال إطار مبادئ الديمقراطية واللامركزية الإقليمية الذي وضع أسسها الدستور الأسباني لعام ١٩٧٨. وبالرغم من أن الهيئات المحلية مسئولة فقط عن ١٣ في المائة من الإنفاق العام الكلي، إلا أن أهميتهم السياسية لا تعتبر ثانوية على الإطلاق وفي كثير من الأحيان تعادل أهمية الأقسام الإقليمية - المجتمعات المستقلة. وليست مفاجأة أن يصبح السياسيون المتمرسون في السياسة الإقليمية أو القومية مرشحين لمنصب رئيس بلدية لإحدى المدن الكبيرة مثل مدريد. كما أن الأهمية السياسية للمدن الكبيرة

أيضاً تؤدي إلى الرفض العام لأي دمج للبلديات، بصرف النظر عن عدم الكفاءة الاقتصادية للعدد الهائل من البلديات في أسبانيا.

تتكون أسبانيا من ١٧ مجتمعاً مستقلاً ذاتياً، ومدينتين مستقلتين ذاتياً في شمال أفريقيا (سبطة ومليلية)، Melilla و Ceuta ونوعين من التقسيمات المحلية - ٥٠ مقاطعة و ٨١٠٨ بلدية. وهذا التنظيم الأساسي يتم تكميله في جزر الكناري وجزر البليار بهيئات محلية محددة تشمل كل مجموعات وتجمعات الجزر. وتعتبر البلديات هي المجالس المحلية الرئيسية، التي عهد لها بتقديم الخدمات العامة المحلية، بينما تساعد المقاطعات القرى والبلدات الصغيرة على أداء المهام الإلزامية التي تفوق قدراتها الاقتصادية والتنظيمية. ويمكن شرح الوجود الحالي للمقاطعات بسببين رئيسيين: أولاً، كل البلديات توكل إليها تقريباً نفس المسؤوليات، بدون اعتبار للحجم؛ وثانياً، أن أكثر من ٨٠ في المائة من البلديات تتكون من أقل من ٥٠٠٠ نسمة ولديها إيرادات شحيحة تحت تصرفها.

التمائل للمؤسسات
للبلديات هو سمة رئيسية للحكومة المحلية الأسبانية. وتختلف مدينتنا مدريد وبرشلونة فقط اختلافاً جزئياً عن البلديات الأخرى.

التمائل المؤسساتي للبلديات هو سمة رئيسية للحكومة المحلية الأسبانية. وتختلف مدينتنا مدريد وبرشلونة فقط اختلافاً جزئياً عن البلديات الأخرى. فكلاهما يحافظ على الهيكلية المعقدة للاسلوب التعاوني في تقديم الخدمات العامة للمدن الكبرى مثل النقل بين المدن، والمصادر المائية ونظام الصرف الصحي والتنسيق بين التخطيط الحضري والبيئي.

يتضمن دستور سنة ١٩٧٨ مبدئين يتعلقان بالحكومة المحلية: الحق في "الاستقلال الذاتي المحلي" من السلطات الأخرى بما فيها الهيئة التشريعية للولاية، وسلطات تشريعية على الحكومة المحلية منحت للدولة والمجتمعات المستقلة. يدل الاعتراف الدستوري بالحق في الحكم الذاتي المحلي على أن البلديات والمقاطعات ليست مجرد تقسيمات داخلية للمجتمعات المستقلة، لكنها جزء من الدولة بكاملها. ومع ذلك، الحكم الذاتي المحلي لا يعني أن السلطة قد منحت مباشرة للسلطات المحلية: ليس هناك تعيين محدد للسلطات إلى الهيئات المحلية، بخلاف اللوائح الدستورية التي تحكم المجتمعات المستقلة.

لذلك فإن تعريف الحكومة المحلية يتم من خلال قوانين الدولة والقوانين الإقليمية للمجتمعات المستقلة. تقوم الدولة بإنشاء "الأساس لنظام قانوني للإدارات

العامة". وتمنح قوانين الحكم الذاتي التشريعية، من ناحية أخرى، سلطات حصرية للمجتمعات المستقلة على الحكومة المحلية. وقد خلصت المحكمة الدستورية إلى القول بأن النظام المحلي الأسباني لديه "طبيعة مزدوجة". فالدولة مسؤولة عن اللوائح "الأساسية" بينما تكون المجتمعات المستقلة مسؤولة عن اللوائح "غير الجوهرية" أو ما يسمى بلوائح "التنمية". وقد ترجمت الدولة، حتى الآن، سلطاتها على نحو واسع، الأمر الذي حد من القدرات التنظيمية للمجتمعات المستقلة. وينبغي أن يتغير هذا الوضع بشكل جذري حالما يتم تلمس أثر القوانين الجديدة للحكم الذاتي – كاتلونيا Catalonia في ٢٠٠٦، الأندلس Andalusia، أراجون Aragon وجزر البليار Blearic Islands – في ٢٠٠٧. كلا القانونين الجديدين يقويان السلطات الحصرية للمجتمعات المستقلة على الحكومة المحلية. ومن المحتمل أن يتبع ذلك قوانين إضافية بخصوص مجتمعات مستقلة أخرى، ومن الواضح أن مدى سلطات الدولة ومجالها يجب أن يُعاد تفسيرها من جديد على ضوء القوانين التشريعية الجديدة للحكم الذاتي.

يتضمن نظام الحكومة المحلية في أسبانيا، بصفة عامة، إشرافاً محدوداً للغاية أو سيطرة من جانب المجتمعات المستقلة والدولة على نشاط البلديات والمقاطعات. وكانت المحكمة الدستورية قد حكمت بأن الحكم الذاتي المحلي يستبعد معظم أشكال الرقابة الحكومية. وقد تم بالتالي استبدال الإشراف الحكومي بنظام معقد للعلاقات البيروقراطية يقوم على أساس فكرة الاحترام الكامل لسلطات المؤسسات المحلية ومبدأ التعاون.

عمل النظام الحكومي المحلي في أسبانيا بسلاسة منذ ١٩٨٥. وأصبحت الحكومة المحلية ديمقراطية تماماً وكانت متجاوبة مع الأشكال الجديدة للديمقراطية التشاركية. فالمواطنون ينتخبون أعضاء المجلس مباشرة والذين يختارون بدورهم رئيس البلدية. وبحسب نتائج الانتخابات البلدية، تعين الأحزاب السياسية ممثلهم في مجلس المقاطعة. وقد كانت المشاركة في الانتخابات عالية نسبياً والحكومات المحلية مستقرة بوجه عام حال استلامها السلطة. كما رُفضت عدة اقتراحات أخيرة لانتخاب رؤساء البلديات انتخاباً مباشراً لأنه ببساطة لا يوجد أي عيب أو خلل في كيفية عمل النظام الحالي. ولم يتسبب التخلص من الضوابط من مستويات الحكومة الأخرى في تدهور الخدمات العامة المحلية، ولم تظهر سوى في الفترات الأخيرة بعض قضايا فساد متفرقة في مواضيع التخطيط المحلي.

إن الادعاءات من جانب الهيئات المحلية بشأن نقص التمويل ليس لها دائماً ما يبررها، على الرغم من الشكاوى المتكررة. فالمدن متوسطة الحجم والكبيرة بوجه

عام لديها مصادر إيرادات كافية تحت تصرفها لتنفيذ خياراتهم السياسية الخاصة بهم، لكنهم نادراً ما يستفيدون من سلطات فرض الضريبة التي يمنحها لهم القانون. من ناحية أخرى، تعاني البلديات الأصغر نقصاً أكبر في الأصول والموجودات، وفي كثير من الأحيان تفتقر إلى المساعدة التي ينبغي أن تحصل عليها من المقاطعات أو المجتمعات المستقلة.

تتعلق النقاشات الحالية حول القضايا المالية بالتمييز الممكن بين المدن الكبيرة والقرى والبلدات الصغيرة. فالمدن متوسطة الحجم والأكثر تحصل على نسبة مئوية صغيرة من الإيرادات التي يتم تحصيلها من خلال ضرائب الدولة. وتقتصر المدن الكبيرة زيادة هذه الحصة إلى عشرة أو ١٥ في المائة، بما يعكس الإيرادات التي يتم تحصيلها في كل بلدية. لكن مثل هذا الاقتراح يواجه الاعتراضات الكبيرة. أولاً، هناك تخوف من انعدام المسائلة المالية لأن مجالس المدينة لا تفرض الضريبة مباشرة. ثانياً، كلما تم تحويل نصيب أكبر من إيرادات الدولة إلى المدن الكبرى، كلما نقصت المبالغ المحولة للبلدات والقرى الصغيرة.

إن أكثر أشكال الفشل أهمية على المستوى المحلي تنجم، ربما، عن المنافسة بين المجالس المحلية والمجتمعات المستقلة، في مجالين بشكل رئيسي: السلطات القانونية على مسائل الاهتمامات المحلية والتمويل. ذلك أن معظم المسائل المحلية تكون، طبقاً للدستور، محكومة بقوانين البرلمانات الإقليمية. وتعهد هذه القوانين في كثير من الأحيان بخدمات مرتفعة التكاليف إلى المجالس المحلية بدون التمويل الضروري لها لكي يتم القيام بها بفاعلية. وتساهم المجتمعات المستقلة، من ناحية أخرى، بمبالغ ضئيلة للغاية في المصاريف العامة للمجالس المحلية وتفضل تمويل مشاريع بلدية محددة بواسطة اتفاقيات. ويجب أن تتم مناقشة هذه المشاريع وإقرارها كل مرة من جانب الحكومة الإقليمية ويتم تقديمها في كثير من الأحيان كسياسات عامة مشتركة. يبقى هناك بعض العمل الذي يجب القيام به في تحديد مجال التعاون بين الحكومات، والتوزيع الدقيق للسلطات، والعلاقات بين المسائلة المالية والسياسية.