**VERTIKALNA ORGANIZACIJA VLASTI U ŠPANIJI**

U svakoj velikoj i heterogenoj zemlji jedno od ključnih pitanja predstavlja pitanje vertikalnog uređenja države ili organizacije političke vlasti. Treba imati u vidu da nacionalne, jezičke i institucionalne različitosti u Španiji traju vekovima i svi pokušaji da se ova heterogenst "**ispegla**" silom, po francuskom uzoru, bili su kratkog daha.

Način na koji je pitanje različitosti integracije general Franko rešavao i njegova formula " **čak i komunizam pre separatizma**", nije mogao biti model demokratizacije i demokratskog sistema Španije. Postfrankistička Španija je ovo pitanje ustavno rešila odgovarajućom organizacijom regionalne države i uređenjem lokalne zajednice. No, treba isto tako, reći da je to rešenje krajnje složen aspekt španske politike.

**Poznato je da je u ŠpaniJi od 1939 do 1975 vladao autoritarni sistem**. U okviru autoritarnog sistma vertikalna organizacija vlasti bila je uređena na principu unitarizma. U unitarnom uređenju postajala je centralna administracija i lokalna administracija sa dva stepena: provincijama i municipalnostima. Ni jedna od vlada nije bila demokratska a lokalni javni sektor bio je vrlo ograničen, malog radijusa dejstva i pod striktnom centralnom kontrolom.

Reorganizacija državnog uređenja i proces decentralizacije su započeti odmah posle smrti Franka i svoje punije konture dobili tokom 1978 i 1979. Uspostavljena je nova politička infrastrukrura posebno zakonodavno telo sa Kongresom i Senatom, vlada i sudstvo.

**Ustav 1978 menja vertikalno uređenje države.** Uz već postojeće on dodaje i regionalni nivo organizovanja.To su autonomne zajednice ili regionalne vlasti. Tako se u vertikalnoj organizaciji vlasti nalazi preko devet hiljada gradskih saveta ( što je više nego u drugim evropskim državama u odnosu prema stanovništvu), pedeset provincijskih saveta ( čiji se broj kasnije smanjio kad su neke provincije postale Autonomne zaajednice) i saveti ostrva, kao i **sedamnaest Autonomnih zajednica između 1980 i 1983**. To je, dakako, izraz razuđenog pluralizma koji pretpostavlja ili traži razvijen sistem kompeticije i sporazumevanja.

**U Ustavu Španije od 1978 nema navođenja regiona ili teritorija koje imaju kaarakter autonomnih zajednica, kako se to najčešće radi u federativnim ustavima.** Umesto toga u Ustavu su navedene dve procedure pomoću kojih teritorija provincije ili grupe provincija može postati autonomna zajednica. Jedna je regulisana članom 151 Ustava i komplikovanija ali zato pretpostavlja veću odgovornost , a druga članom 143 Ustava. U prvom slučaju Statut autonomije je pripremljen na regionalnom nivou, potvrđen od naroda u datom regionu, i ratifikovan od centralnog parlamenta. Po drugoj proceduri ne ide na referendum ali se ali se detaljno diskutuje član po član i ratifikuje u centralnom parlamentu. U svakom Statutu Autonomije specifikuje odgovornosti koje se devolved by centra na region, ovlašćenja regionalnog parlamenta i egzekutive, ovlašćenja u odnosu na lokalnu vladu i finansijska ovlaašćenja.

**Autonomne zajednice su se formirale na dva načina**. Jedan je vezan za tzv. "istorijske" zajednice ( one koje su imale plebiscite o autonomiji tokom 1930tih) koje su održale referendume da bi potvrdile svoj statute o autonomiji. Ti ponovo potvrđeni statuti autonomija obezbeđivali veću vlast od samog početka. One su održale i posebne autonomne izbore. U istorijske zajednice spadaju ***Baskija, Katalonija i Galicija***. One su dzuže vremana zahtevali samoupravu. Svaki od tih regiona ima svoj jezik, koji je različit od španskog što je doprinosilo, uz druge faktore, da se ti regioni osećaju dbrim delom i kao posebna društva. Kasnije se pridružila i ***Andaluzija*** putem referenduma koji je raspisao njen savet.

Ostalih trinaest Autonomnih zajednica su održale svoje izbore istovremeno i zajedno sa municipalnim izborima.

**Autonomne zajednice imaju parlamentarne sisteme.** Predsednike biraju parlamenti Autonomnih zajednica po sličnoj proceduri po kojoj se bira i predsednik centralne vlade od strane Kongresa deputata. Predsednik se bira po proceduri od dva ili više izbornih krugova sa apsolutnom ili relatvnom većinom.

Treba svakako reći da su na početku istorijske Autonomne zajednice dobile nešto veća ovlašćenja naročito kad je reč o prve tri i u ravni lingvističkih i kulturnih odgovornosti.

One sa nižim odgovornostimaa ne mogu imati odgovornost za obrazovanje, zdravlje i policiju. A sve autonomne zajednice imaju odgovornost za autostrade, transport, stambenu izgradnju, ekonomski razvoj, socijalne usluge i kulturu.Španska alokacija političkih vlasti sledi nemački sistem podele nadleržnosti. Centralni parlament zadržava vlast da set bazični legislation u najvećem broju uključenih područja i ostavljaju autonomnoj zajednici mogućnost razvoja detaljnog legislation. Centralni parlament određuje granice toj vlasti sa potvrđivanjem posebnog Zakona (Act) i samo Ustavni sud može interpretirati sve to u slučaju postojanja bilo kakve zlouptrebe. Uskoro su i neke zajednice iz drugoga reda, poput Valensije, Kanarskih ostrva i Navare dobili ovlašćenja u sličnim područjima-delatnostima. Decentralizacija je napredovala i kod istorijskih zajednica, tako da su neke, kao naprimer Baskia dobila autonomne policijske snage za borbu protiv terorizma. Interesantno je da su kasnije ova u suštini ustavna pitanja popravljana ili bolje reći prepravljana putem partijskih sporaazuma. Tako je "autonomnim paktom" između dve glavne partije, PSOE i PP od 1992 povećana ovlašćenja svih Autonomnih zajednica tako da su one gotovo izjednačene sa istorijskim zajednicama osim u području zdravlja. (J.Colomer, Spain and Portugal. Rule by party leadership, p.200.).

Najveći deo ovlašćenja i odgovornosti su konkurentskog karaktera i zajednički se obavljaju od strane centralne vlade i Autonomnih zajednicaa. U njihovom obavljanju vidne su težnje centra da suzi ili potisne autonomne zajednice na status izvršioca legislacije, a s druge strane, pritisak Autonomnih zajednica na centar da prenese deo ovlašćenja u njihovu nadležnost. Odnosi između pojedinih nivoa političkog organizovanja moguće je pratiti u više ravni. Neka ovde budu pomenute, i to u nešto ograničenijem ili elementarnom vidu, samo tri od njih: normativna aktivnost pojedinih nivoa organizacije, obim sredstava s kojim raspolažu pojedini nivoi i numerički obim administrativnog personala ( civil service).

Ako bi se želelo suditi autonomnost i po broju zakona koji se donose u u Autonomnim zajednicama parlamentarna statistika pokazuje da su autonomni parlamenti pojedinačno has approved prosečno godišnje po deset zakona dok su onih prvo pomenutih sedam have approved 60 od totalnog broja autonomnih zakona ( vodeće mesto imala je Katalonija sa 20% zakona). Oko 60% ovih odredaba je samo regulativno jer se odnose na finansijske, institucionalne i administrativne stvari.

Razmere decentralizacije u relativno kratkom roku mogu se pratiti i iz perspektive raspodele dohotka i učešća pojedinih nivoa organizovanja u tom procesu. Krajem sedamdesetih (1979) kad je decentralizacija počela distribucija javnih troškova (osim penzija koje su se plaćale iz Socijalnog osiguranja) je tekla po proporciji 90% za centralnu vladu a 10% za lokalne savete. Posle petnaest godina proporcija se menja na 60% za centralnu vladu , 25% za autonomne zajednice (sa očekivanjem da se to poveća na 30%) i 15% za gradske savete. Deo koji pripada lokalnim savetima označava stepen decentralizacije veći od onoga koji je u Italiji, ali i manji od onoga koji imju Nemci. Izvori sredstava koji pripadaju Autonomnim zajednicama čine oko 15% od GNP. U Gotovo svim Autonomnim zajednicama (osim Baskije i Navare) veća proporcija autonomnog finansiranja dolazi iz central subsidies i za korišćenje više pd polovine tih sredstava postoje određeni uslovi. U skladu s tim, u sedam zajednica koje koriste sred

stva pod tim uslovima 30% budžeta odlazi na obrazovanje a drugih 30% na zdravstvo.

Ustav 1978 dodeljuje vlast oporezivanja centralnoj vlasti. Custom duties su jedini porezi koje su posebno alocirane centralnoj vlasti po Ustavu, i svaki drugi porez može se pripisati nekom drugom nivou vlasti. Međutim, svaka regionalna ili lokalna vlast koja uvodi porez na posebnoj osnovi mora biti transferisana od strane centralne vlasti. Pri tome svako posebno dodelivanje ovlašćenja oporezivanja zavisi od odluke centralnog palamenta. Centraln a vlast je do sada zadržala nsjvsžnije poreske osnove: ona leviesporez na lični dohodak (prihod), pored na prihod korporacije, payroll porez, porez na dodatnu vrednost (value-added tax), excise porezi i carinske obaveze.