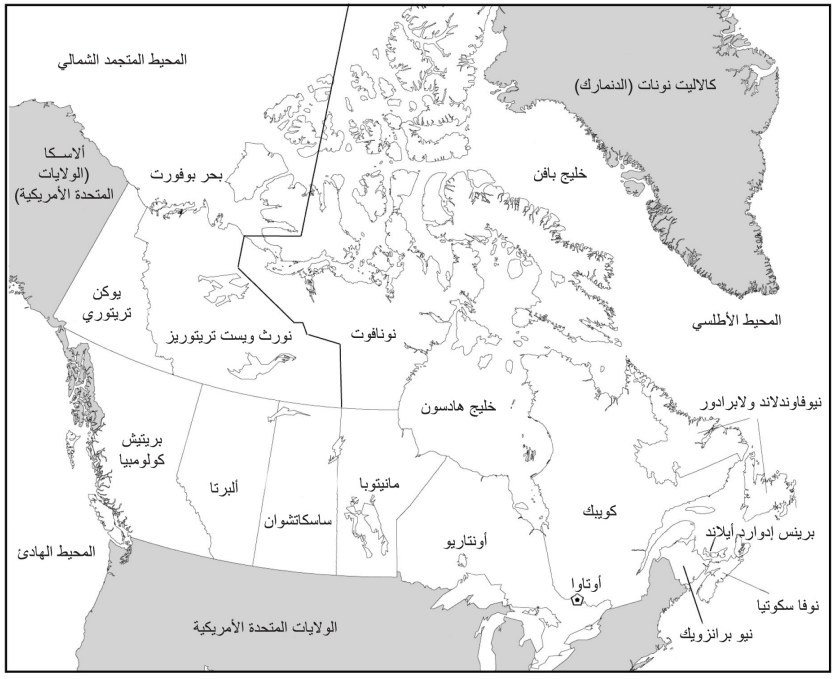

كندا: نظام يعاني

روبرت يونغ Robert Young

تعتبر البلديات في كندا، على حد التعبير المألوف، "مخلوقات من صنع المقاطعات". وتخضع البلديات دستوريا للسلطات القانونية للمقاطعات مما يعني أن كندا لديها عشرة أنظمة بلدية – و"مقاطعية" متميزة تم إنشاءها من قبل قانون المقاطعات وتشرف على تنظيمها دائرة تابعة للمقاطعة. كما تخضع المدن والبلدات والبلديات الريفية أيضاً للتشريع الإقليمي في جوانب مثل البيئة والإسكان والشرطة. فالحكومات المحلية معتمدة على التحويلات من حكومات المقاطعات بما يشكل ١٥,٦ في المائة من إيراداتهم الحالية. وتقوم الحكومة الفدرالية في أوتاوا Ottawa بتحويلات مباشرة ضئيلة إلى البلديات – ما مقداره ١,٥ في المائة فقط من إيراداتها الحالية. ويشكل إيراد الحكم البلدي الكلي الذي يصل تقريبًا إلى ٥٥ مليار دولار كندي ٤,١ في المائة من إجمالي الدخل المحلي.

وبالرغم من أن البلديات مقيدة بصورة كبيرة، إلا أنها أيضاً تعتبر مسئولية على عاتق حكومات المقاطعات التي يجب أن تتجاوب مع الحاجات التي تعبر عنها

الحكومات البلدية وناخبيهم. هذا هو الوضع بالذات في المقاطعات التي تغلب عليها المدن الكبرى. فسكان مدينة وينيبيج Winnipeg على سبيل المثال يشكلون ٦٠ في المائة من إجمالي سكان مانيتوبا Manitoba، بينما تبدو المناطق المدينية الثلاثة الكبرى: Toronto تورنتو (٤١ في المائة)، Vancouver فانكوفر (٥١ في المائة) Montreal ومونتريال (٤٧ في المائة) ذات حضور هائل في أونتاريو Ontario، وبريتيش كولومبيا British Columbia وكيبيك Quebec.

كما تتجاوب الحكومة الفدرالية أيضاً مع الناخبين في المدن. إذ أن المدن الكبرى الثلاثة لوحدها تنتخب ٨٥ من مجموع ٣٠٨ عضواً في البرلمان. ويتم تقديم معظم البرامج الفدرالية في هذا البلد الذي يغلب عليه الطابع المديني في المدن والبلدات. لكنه من الضروري التمييز ما بين نشاطات الحكومة الفدرالية في المناطق البلدية وعلاقات الحكومة الفدرالية مع الحكومات البلدية. ذلك أن النوع الأول (النشاطات) هي متنوعة إلى حد كبير للغاية، أما الثاني (العلاقات) فهي تختلف في قوتها خلال السنوات، بحيث كانت قوية آخر مرة في منتصف السبعينيات من خلال الوزارة الفدرالية قصيرة الأجل للشؤون المدنية.

وعادت الآن ثانية العلاقات الفدرالية-البلدية لتصبح في حالة اضطراب. فقد أحدث التوجه المستمر نحو المدن ضغطاً من أجل القيام بالتغيير. إذ أن المهاجرين الأجانب الجدد ينجذبون بشكل رئيسي إلى الامتدادات العمرانية الكبيرة أما السكان الأصليين فإنهم ينتقلون من المحميات reserves إلى المدن وبشكل خاص في غربي كندا.

ومع زيادة الأهمية الاقتصادية النسبية للمدن، فان نجاح مناطق المدن الكبيرة يبدو حيويا للمنافسة القومية في الاقتصاد العالمي. كما أن عمليات الدمج التي حصلت مؤخراً في المدن الكبيرة وتحويل المهمات إلى الحكومات البلدية قد لفتت الانتباه إليها بشكل أكبر. والأهم في هذا المجال أن الحكومات البلدية قد قامت بممارسة ضغوط مختلفة للحصول على المساعدات المالية، وهذا يعود جزئياً إلى عمليات تحويل المهمات للحكومات البلدية. تقول البلديات أنها معتمدة بشكل كبير على ضريبة الممتلكات، وأن خللاً مالياً سيقع عندما يتم إجبارهم على تقييد الإنفاق بالرغم من الحاجة الملحة لتمويل الخدمات والبنية التحتية.

تقول البلديات أنها معتمدة بشكل كبير على ضريبة الممتلكات، وأن خللاً مالياً سيقع عندما يتم إجبارهم على تقييد الإنفاق بالرغم من الحاجة الملحة لتمويل الخدمات والبنية التحتية.

دفعت هذه الضغوط الحكومة الفدرالية نحو التغيير. فقد تحسن وضع لإيرادات في وقت زادت فيه الحكومة الفدرالية بانتظام التحويلات للبنية التحتية، وهو المسار الذي

بدأ في عام ١٩٩٣. وفي عام ٢٠٠٥، و"كجزء من الاتفاقية الجديدة للمدن"، ألغت الفدرالية وبشكل كامل ما كانت تدفعه البلديات من ضريبة المبيعات للحكومة الفدرالية وتم تخصيص حوالي مليار دولار سنويا من ضرائب البنزين إلى البلديات، مع مساعدات "تمويل" خاص للنقل المدني. لكن هذه التخفيضات الضريبية ودفعات التحويل لا تبدو كافية أبدًا كما أن التحويلات الأخيرة ليست دائمة ولا يمكن توقعها مسبقاً. لهذا فإن البلديات تطالب بحصة من مصادر الإيرادات المتنامية بسرعة مثل ضرائب المبيعات والدخل. ولكن المعارضون يعتقدون أن البلديات يمكنها أن تنجز أكثر من خلال السلطات الضريبة الحالية، ورسوم استخدام الخدمات العامة، والاستدانة .

أما القضايا الأخرى فتعتبر موضع خلاف. إذ أن هناك خلافاً حول تركيز الحكومة الفدرالية الاستثمار في المدن الكبيرة، أو توزيع التمويل بشكل أكثر مساواة، على أساس أن "الاستثمارات الإستراتيجية" يمكن أن تنفذ تقريبًا في أي مكان، وأن مشاكل الضعف التدريجي في الأرياف تستحق الاهتمام.

ويعتبر مدى نفوذ البلديات مشكلة أيضاً. فالقوانين البلدية في مختلف المقاطعات تضمن التماثل في موارد المالية والمهمات، رغم أن هناك نصوصاً خاصة للمناطق الريفية، ومؤخرا، في بعض الحالات، لضمان استقلال ذاتي أكبر للمدن الكبيرة (قانون مدينة تورونتو الجديد، وميثاق المدينة "Contrat de ville" مع مونتريال Montreal). وقد حصلت بعض المدن أيضاً على "مقعد حول المائدة" في التفاوض بشأن الاتفاقيات الثلاثية مثل اتفاقية التطوير المدني لفانكوفر Vancouver. لكن هذا الأسلوب المتناسق من عدة جهات لا يتوفر لجميع البلديات.

كما أن اتخاذ القرار بشكل مشترك له عيوبه أيضا. إذ يمكن أن تكون العملية بطيئة، وعالية الكلفة، بينما تثير المسؤولية الضبابية غير الواضحة عن القرارات قضايا تتعلق بالمسائلة. ومع ذلك فإن مؤيدي هذا التوجه يجادلون بأن المعلومات البلدية الأفضل يمكن أن تؤدي إلى تحسين السياسة، وإذا كانت هناك حاجة للبلديات في تنفيذ مبادرات الحكومات الكبيرة، فينبغي إذاً وعن استحقاق أن يشاركوا في عملية صنع السياسات.

ورغم ذلك، تبقى مسألة "القدرة" مشكلة للبلديات. فالإدارات البلدية لديها خبرات متخصصة في بعض المجالات الوظيفية فقط. بينما توظف المدن الأصغر القليل من محللي السياسات. إضافة إلى ذلك، فان هناك رأي شائع بأن المواهب الإدارية والسياسية المتفوقة غير متوفرة في المستوى البلدي. لكن آخرين يجادلون بأن توفر المزيد من الأموال والمسئولية سيجذب المواهب.

إن اشتراك البلديات في صنع القرار متعدد المستويات قد يعتمد على السياسة موضع النقاش. فالحكومات البلدية، مثلاً، قوية في الخبرة الخاصة بالبنية التحتية.

كما أن الإدارات الحضرية تشعر بالقلق حول قضايا مثل تمركز الفقر والعزلة الاجتماعية للمهاجرين و السكان الأصليين من سكان المدن. وقد تكون الحكومات البلدية، على أرض الواقع، هي الأقدر على إغراء وتشجيع المجموعات المهمشة للمشاركة في مبادرات جديدة تستهدف مواقع محددة.

إن الدفاع عن التغيير هو قضية جدلية. إذ أن جمعيات البلديات كانت نشطة ولفترة طويلة على المستوى الإقليمي، رغم أنهم أصبحوا في عدة مقاطعات أجزاء مبعثرة. وتشارك حوالي ٩٠ في المائة من مجموع البلديات على المستوى القومي في مجموعة ضغط مؤثرة، وهي اتحاد البلديات الكندية (FCM). وقد تولت مجموعة رؤساء بلديات المدن الكبرى الأعضاء في هذا الإتحاد قيادة الجانب الأكبر من الضغط الذي تعرضت له الحكومة الفدرالية مؤخراً، نظراً للمصالح المميزة لهؤلاء الأعضاء. وبما أن السياسات البلدية في كندا هي بشكل عام غير حزبية فإن الضغط من الأسفل إلى الأعلى لا يمكن أن يتم من خلال القنوات الحزبية؛ ولكن في بعض البلديات، استطاعت ائتلافات المصالح للجماعات الكبيرة، مثل تحالف قمة مدينة تورونتوToronto ، أن يكون لها بعض التأثير على الحكومات الكبيرة.

لذا فإن السؤال هو: هل تعتبر مشاكل حكومة البلدية قضية من قضايا الحكومة الفدرالية؟ إحدى وجهات النظر ترى أن مصادر القلق الأكبر لمناطق المدن الكبيرة - استغلال الأراضي والتوسع العمراني، البيئة والنقل - تجاوزت الحدود البلدية، وجعلت من الحكومات الإقليمية "المدراء المدنيين الاستراتيجيين الأكثر أهمية" . أما بالنسبة إلى الموارد المالية، فإن التركيز على الحكومة الفدرالية لن يؤدي إلا إلى رفع المسئولية عن حكومات المقاطعات. ومن جهة أخرى، فإن عمل البلديات في مجالات مثل ضبط البيئة واتخاذ سياسات ضد الإرهاب ينطوي على انعكاسات خارجية يمكن ان تشير إلى شيء من الدور الفدرالي. كما أن حاجات البنية التحتية ملحة بل ومن المحتمل أن تكون ذات أهمية قومية .

الحكومة الفدرالية الحالية، مثلها مثل أي حكومة لاحقة محتملة، لا ترغب في أن تتدخل في مجالات السلطات القانونية للمقاطعات، وبخاصة في كيبيك Quebec حيث دافعت الحكومات المتتالية بشدة عن السيطرة الإقليمية على الشؤون البلدية. لذا فانه من المحتمل، أن يتم توجيه الإنفاق الجديد نحو الحكومات الإقليمية بدلاً من الحكومات البلدية. ولكن لا يزال هناك الكثير من العمل للحكومة الفدرالية في المدن. إذ أن البلديات ستستمر في الضغط، ومع ذلك العدد الكبير من مقاعد مجلس العموم على المحك، فإن النظام سيقوم بخطوات للأمام باتجاه ترتيبات وإجراءات أكثر تعقيدا بين الحكومات.