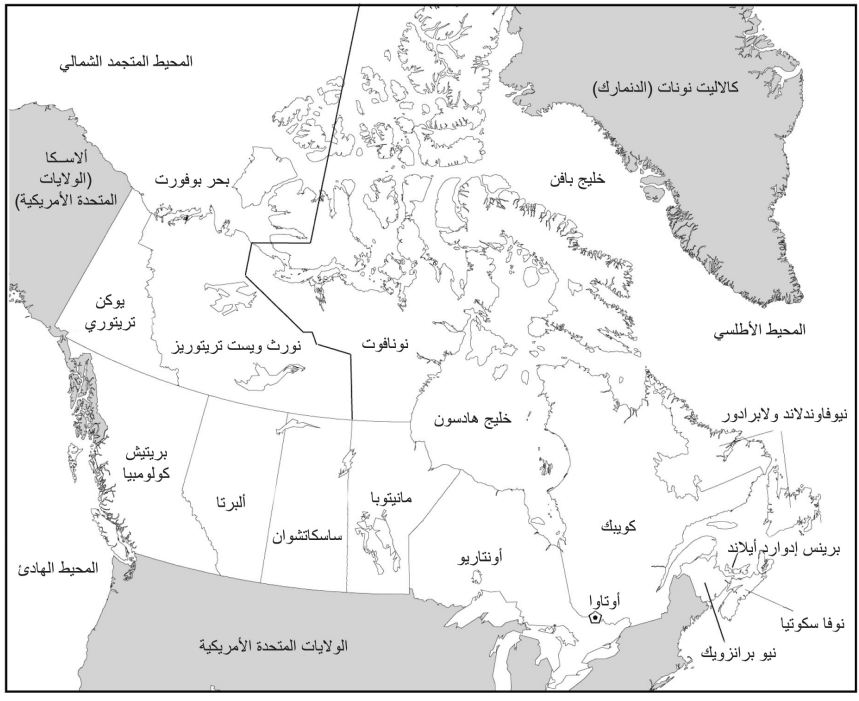

كندا:
المنافسة ضمن الفدرالية التعاونية

ريتشارد سيميون Richard Simeon

إذا قرأت القوانين المدرجة في الدستور الكندي لعام ١٨٦٧، لن تعرف إلا جزئياً "من الممسك بزمام الأمور"، وما طبيعة المسؤوليات الموزعة. إن نص المادتين ٩١ و ٩٢ من قانون الدستور يحدد توزيع السلطات والمسؤوليات في كندا، ولكنه لا يعطي سوى صورة جزئية عن التوازن الحقيقي للسلطات. فتوزيع السلطات في تغير مستمر. لقد تغير الثقل الحقيقي للنفوذ من الهيمنة الفدرالية، إلى الفدرالية الثنائية الكلاسيكية، إلى إعادة التأكيد على النفوذ الفدرالي، إلى الوضع الراهن حيث يلجأ مستويان قويان من الحكم لاستعمال العديد من الفعاليات القانونية، والبيروقراطية، والمالية، والسياسية من أجل تحديد شكل السياسة في مجالات واسعة النطاق. وهكذا، ومع انبثاق هموم جديدة متعلقة بهذه السياسات، مثل البيئة، سيكون لدى كلا الطرفين الإرادة والوسائل اللازمة للمشاركة في حلها. لقد تم استبدال "المجالات

محكمة الشروط وواضحة المعالم" بالتداخل، والتشارك والاتكال المتبادل. ولعل أهم ميزات عملية صنع القرار الكندي هو مزيج معقد من التعاون والتنافس بين الحكومات.

لقد تم استبدال "المجالات محكمة الشروط وواضحة المعالم" بالتداخل، والتشارك والاتكال المتبادل.

وتبقى التعديلات نادرة وصعبة، ولكن القرارات القضائية، والاتفاقات البينحكومية، والتحويلات المالية سمحت كلها للدستور بأن يتكيف مع الحاجات الجديدة. وقد حدثت تغيرات هامة في العام ١٩٨٢، عندما تم اعتماد ميثاق الحقوق و"استعادة" سلطة تعديل الدستور من بريطانيا العظمى، والتالي لم تعد كندا بحاجة للحصول على موافقة البرلمان البريطاني في ويستمنستر من أجل القيام بتعديلات رسمية على الدستور. وقد فشلت محاولتان لاحقتان لإدخال تعديلات هامة على الدستور.

تشرح عوامل عديدة الأنماط المتغيرة في الفدرالية الكندية. أولاً، هناك التغير الديمغرافي. فكندا التي كانت تضم أربع مقاطعات فقط في ١٨٦٧ ويصل عدد سكانها نحو ٣,٥ مليون نسمة أصبحت الآن بلداً يضم ٣٢ مليون نسمة، وعشر مقاطعات، وثلاثة أقاليم، وتطل على ثلاث محيطات. كما أن البلد الذي كان يوماً ريفياً في غالبيته أصبح الآن واحداً من أكثر بلدان العالم التي يغلب عليها الطابع المديني. وفي حين كانت أساساً مجتمعاً يتحدر بأكمله تقريباً من أصول بريطانية أو فرنسية (بالإضافة إلى السكان الأصليين الذين تم ترحيلهم من أراضيهم بأعداد كبيرة) فهي الآن من بين أكثر المجتمعات تعددية وتنوعاً ثقافياً في العالم. أما العامل الثاني الأساسي فيتعلق بأهمية الاتفاقات والتجارة الدولية. إن كندا دولة مندمجة اقتصادياً مع سوق أمريكا الشمالية. وقد أدى هذا التغيير إلى تأثيرات بالغة على برامج السياسات وتوقعات المواطنين. مجموعة ثالثة من العوامل تتعلق بالخلافات الاقليمية بشأن مفاهيم المواطنية والهوية والمجتمع. تشكل اللغة عامل الانقسام الأساسي. يتمتع الكنديون الناطقون بالفرنسية، والذين يتمركزون في كيبيك، بحس قوي بالهوية الوطنية وبمقاربة متميزة لدور الدولة. لقد قاومت كيبيك تزايد السلطة الفدرالية وهي اليوم مدافع قوي عن "اللاتناسق". كما تتمتع مقاطعات أخرى أيضاً بهويات قوية، واهتمامات سياسية متميزة، وحكومات إقليمية قوية. من هنا، غالباً ما يعتبر اتباع سياسة واحدة يمتد تأثيرها على الدولة بأكملها أمراً غير مناسب وغير قابل للتنفيذ.

إن تفاعل هذه القوى التي تسلك غالباً اتجاهات مختلفة يجعل من الصعب وصف عملية توزيع السلطات بكلمات بسيطة. فأوتاوا مسئولة، إلى حد كبير، عن الشئون

الخارجية، والأمن، والسياسة الإقتصادية الشاملة، والهجرة، والمواطنية. غير أن المقاطعات تملك أيضاً رأياً هاماً في هذه المجالات. إنها مسئولة، بشكل كبير، عن التعليم، والرعاية الصحية، والمساعدات الاجتماعية، والتنمية الاقتصادية، وتنظيم الصناعة. إلا أن هذا لا يمنع أن تشارك أوتاوا أيضاً في هذه المجالات من خلال التحويلات المالية لحكومات المقاطعات، ومن خلال برنامجها لتحقيق التوازن والذي يهدف إلى ضمان قدرة المقاطعات الأقل حظاً على القيام بمسئولياتها بدون الإثقال عليها بضرائب غير لازمة. لقد أدى هذا كله إلى "فدرالية تشاركية" في ظل عدد من الاتفاقات البينحكومية التي تتعلق بالقضايا الاقتصادية والاجتماعية، والرعاية الصحية والبيئة.

ولكن السؤال المتعلق بتحديد "من يتولى مسئولية ماذا" ما يزال سؤالاً قائماً، وما يزال المواطنون والحكومات يواجهون اليوم عدداً من الأسئلة الهامة.

أولاً، المخاوف بشأن اختلال التوازن المالي. تؤكد المقاطعات على عدم الملائمة ما بين مسئولياتها والموارد المتوفرة لها. وتؤكد الحكومة الفدرالية من جانبها على احتياجاتها المالية الخاصة بها وقدرة المقاطعات على جباية الضرائب.

يتضمن أحد النقاشات الأخرى موضوع "المعايير القومية" باعتبارها متعارضة مع التنوعات الإقليمية. إن مبدأ المواطنية القومية يعني أن معايير مشتركة يجب تطبيقها على جميع الكنديين، في حين أن الفدرالية تعتمد على السياسات المتنوعة. كيف يمكن، بالتالي، العثور على التوازن في مجالات مثل الرعاية الصحية؟

ثمة قضية مستجدة نسبياً هي المشاركة في الاقتصاد العالمي واقتصاد أمريكا الشمالية. هل تحتل المقاطعات والحكومات المحلية الموقع الأفضل للتكيف مع الضروريات العالمية، أم أن الحاجة تدعو إلى يد فدرالية أقوى لضمان صوت موحد لكندا في الخارج؟

يعطي الدستور مسئوليات متطابقة للمقاطعات، ولكن هل يمكن لحالة من "اللاتماثل" أن تعكس واقع البلد بشكل أفضل؟ لقد تطورت فروقات كبيرة بين المقاطعات، من الناحية القانونية والعملية. هل يمكن للمزيد من "اللاتماثل" أن يؤدي إلى تقوية الفدرالية أم إضعافها؟

ما زالت كندا تتراوح ما بين الفدرالية التنافسية والفدرالية التشاركية. ويجادل البعض أن السياسات الفعالة تتطلب المشاركة في عملية صناعة القرار، نظراً للتداخل الكثيف في المسئوليات. ويقترح البعض الآخر أن الحكومات يجب أن تتنافس في إطار مسار تخاصمي، لضمان سياسات مبتكرة ومستجيبة للتحديات.

لقد تعرضت كندا والكثير من الدول الأخرى، في الآونة الأخيرة، لعدد من الصدمات الخارجية – أسعار النفط، والكوارث الطبيعية، وحالات الطوارئ الصحية، مثل وباء الجهاز التنفسي الحاد SARS. ولكن المسئولية المقسّمة والتنافس فيما بين الحكومات أدى إلى تقليل فعالية استجابة السياسات تجاهها. يجب على الحكومات الكندية، بالتالي، تحسين قدرتها على الاستجابة للصدمات المقبلة.

تخضع الحكومات المحلية لسلطة المقاطعات القانونية، في ظل غياب وضع دستوري مستقل. ورغم ذلك، فإنها تقدم مجالاً واسعاً من الخدمات للكنديين. وقد جرت مؤخراً بعض التحركات لتعزيز استقلالية البلديات وقاعدتها المالية، ومنحها مكاناً في نظام الحكم الكندي متعدد المستويات.

أكد السكان الأصليون على حقهم في تشكيل "مستوى ثالث" من الحكومة في كندا. وقد نالت مطالبهم بحقوق ملكية الأراضي والحكم الذاتي دعماً قوياً من المحاكم. ولهذا من المهم أن تعمل كندا على تصميم نماذج من الحكم الذاتي، وأن تلبي حاجات السكان الأصليين الذين يعيش معظمهم اليوم في مناطق مدينية.

يبقى مسار توزيع السلطات في كندا اليوم عملاً مستمراً، بحيث يتحدد مستقبله، كما حصل في الماضي، بحسب التسويات البراغماتية، ضمن مضمون الدستور والعوامل القرينية العريضة المذكورة سابقاً. وفيما يعالج الكنديون هذه القضايا، فإنهم سوف يتعلمون من تجارب الآخرين ويساهمون في إثرائها.