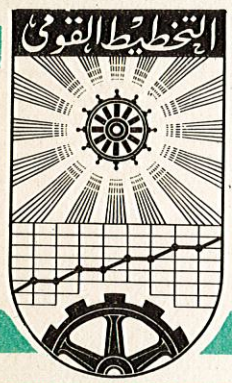
الجمهورية العربية المتحدة



معهد التخطيط القومى

الأمم المتحدة
برنامج المعونة الفنية

مذكرة رقم ٦١٩

اللامركزية من اجل التنمية القومية والمحلية
(١)

ترجمة
سعيد عبد العزيز

مراجعة
محمود عيد
مدير مركز الوثائق
يناير ١٩٦٦

القاهرة
٣ شارع محمد مظهر - بالزمالك

ST/TAO/M/19

DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS
DIVISION FOR PUBLIC ADMINISTRATION

UNITED NATIONS
TECHNICAL ASSISTANCE PROGRAMME

DECENTRALIZATION FOR NATIONAL AND LOCAL DEVELOPMENT

UNITED NATIONS
NEW YORK, 1962

مقدمة

ومشكلة التخطيط الجوهرية هى فى كيفية اشتراك جموع الشعب فى عملية التخطيط . ان هذا يتطلب الكثير من الجهد . انه يتطلب اثارة الوعى لدى السكان وبث روح المسئولية فيهم وتعويدهم المشاركة فى التفكير والاعداد والتنفيذ للمشاريع والبرامج الانمائية . ولكن الطريقة الحاسمة هى تعليم الشعب وحفزه على ان يؤيد العمل تأييدا قلبيا صادقا وان يتعاون على ادائه تعاونا كاملا . أما كيف يمكن للحكومة ان تصل الى هذا التعاون الصادق من جانب الشعب فأن عليها ان توفر جوا صالحا من الوجهة الاقتصادية والسياسية والنفسية . كما ينبغى ان تؤمن جموع الشعب ايمانا كاملا بالنظام القائم وانها بتعاونها تؤدى خدمة لنفسها وللهيئات التى تعيش فيها وليست ليستغلها احد . وفى ظل النظام الاشتراكى تكون مهمة الحكومة أيسر لان الاشتراكية تبعث فى الناس ثقة وايمانا حيث يشعرون انهم وليس غيرهم من القلة الممتازة هم الذين يقررون أمر مستقبلهم وهذا بدوره يؤدى الى علاقة حية بين اولئك الذين يحكمون الدولة وبين الشعب .

ولما كانت عملية التخطيط تستلزم تضافر الجهود على مختلف المستويات فالمنطق يقتضى ان تبرز الخطط الاولى من المصانع والمزارع والهيئات المحلية ثم تنسق وتعدل فى القمة على ضوء الاهداف القومية ثم تنساب قرارات هيئة التخطيط المركزية الى الهيئات المحلية حتى تصل الى القرية فالمصنع او المزرعة حيث تترجم الى اهداف عملية محققة يقوم على تنفيذها العمال أنفسهم . ورجال التخطيط فى القمة بما عندهم من معرفة شاملة بالاقتصاد يشكلون الاستراتيجية الاساسية للخطة من حيث جملة الاستثمار والادخار ومن حيث الافضليات . وهنا يجب ان يراعى ان تكون الخطة الشاملة متفقة مع قدرة الشعب وآماله وعلى اساس الخطط الجزئية المقدمة من المستويات الدنيا . وبعد تبادل الرأى والمناقشة تصبح هذه الخطة نهائية . وقد يحدث ان تملى الخطة بحذافيرها من أعلى وفى هذه الحالة قد يكون التخطيط خياليا ، ولهذا يجب ان يشترك العاملون فى الخطة ضمانا لنجاحها .

ولكى يكون التخطيط حقيقيا يجب ان يتحقق التناسق بين المركزية وا للامركزية لان الاغـــراق فى المركزية يؤدى الى البعد عن الواقع كما ان الاغراق فى اللامركزية لا يؤدى الا الى تخطيـــط محلى جزئى غير متناسق ٠

وما يقدمه اليوم قسم الترجمة بالمركز هو حصيلة دراسة واسعة قام بها خبراء هيئة الامـــم المتحدة تناولت "اللامركزية من اجل التنمية القومية والمحلية" ٠ استوحوها من الطبيعة ومن تجارب الشعوب التى اخذت بالتخطيط من اجل التنمية ٠

أول فبراير ١٩٦٦

مدير مركز الوثائق

محمود محمد عيد

اللامركزية من اجل التنمية القومية والمحليـــة

مقدمـــة

١ ـ تحاول حكومات الكثير من الدول النامية ان تحقق الاستفادة الكاملة من السلطات المحليـــة وغيرها من اشكال اللامركزية التى تتضمن مساهمة الشعب فى ادارة الخدمات المطلوبة محليا بغرض التنمية الاجتماعية والاقتصادية. فعلى سبيل المثال تجرى فى كل من الهند ، وباكستان والجمهورية العربية المتحدة ، عملية تغيير وحدات الادارة الميدانية كى تصبـــح الادوات التنفيذية للسلطات المحلية المنشأة حديثا ، ويهتمون فى نيجيريا حاليا بامكانية توحيـــد مجلسين او اكثر فى شكل هيئات خاصة لادارة انواع من الخدمات كالتعليم ، والصحة الـــتى تصعب ادارتها مفردة بحكم صغرها . وتبذل الكثير من دول امريكا اللاتينية جهدا ملحوظا لتطوير قدرة المجالس البلدية على القيام بالوظائف اللازمة لاغراض التنمية .

٢ ـ وقد طلب الى خبراء الامم المتحدة للمعونة الفنية فى الادارة العامة ان يقدموا العون للحكومات فى جهودها من اجل تطبيق اللامركزية (مثل المعونة فى تطوير الادارة الاقليمية وتحويـــل المناطق الادارية الى سلطات محلية واعداد قانون اساسى للسلطات المحلية ، وخلق هيئة ائتمانية للسلطات المحلية) . ومن المحتمل ان تتزايد هذه المطالب على الخبراء .

٣ ـ تهدف هذه الدراسة الى التعرف على الاشكال الرئيسية للامركزية وتقديم المشورة بخصـــوص الوسائل التى تعالج بها اهم المشاكل الادارية التى يحتمل ملاقاتها فى كل من هذه الاشكال . ان هذه الدراسة مقصود بها الوزراء وكبار الموظفين المدنيين المسئولين عن تطوير الحكومـــة والادارة فى الدول النامية كما يقصد بها خبراء المعونة الفنية فى الادارة العامة الذين قـــد يخصصون لمساعدتهم .

٤ ـ تشكل هذه الدراسة التى اعدها قسم الادارة العامة التابع لادارة الشئون الاقتصاديـــة والاجتماعية بالامم المتحدة بالتعاون مع الهيئات المتخصصة والمنظمات غير الحكومية المهتمـــة اساسا بالموضوع ، جوانب البرنامج الذى وافقت عليه الجمعية العامة من اجل " جمع وتحليـــل وتبادل المعلومات الفنية فى ميدان الادارة العامة (قرار الجمعية العامة رقم ٧٢٣ (٨)) . وقد كان موضوع هذه الدراسة ـ مشاكل اللامركزية ـ ضمن ما تم اقتراحه من بحوث فـــى ملحق

تقرير السكرتير العام الصادر بتاريخ ٢٥ اكتوبر عام ١٩٥٦ (A/C. 2/1. 189) الذى تمت الموافقة عليه بقرار الجمعية العامة رقم ١٠٢٤ (١١) . ويعتبر هذا البحث تكملة لغيره من دراسات القسم ، وخاصة ذلك البحث بعنوان نواحي الادارة العامة في برنامج تنمية المجتمع (١) الذى تم اعداده بناء على طلب اللجنة الاجتماعية (٢) ، ودراسة اخرى عنوانها "كتيب في الادارة العامة (٣) . وقد يفيد هذا البحث في تحقيق اهداف القرار ٤٨٠ (٢٢) الصادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي يدعو الى عمل موحد تجاه مشاكل التنمية الريفية .

٥ — هذا وقد تعاون الباحثون والاداريون في مختلف انحاء العالم في اعداد هذه الدراسة وتقديم المعلومات لها . ونحن في هذا الصدد مدينون بالتقدير لهنرى ماديك الذى اعد كتابا في الموضوع تحت رعاية الجمعية الدولية للعلوم السياسية ، بدعوة من الامم المتحدة (٤) .

٦ — شكلت الامم المتحدة في اكتوبر عام ١٩٦١ جماعة مهمتها البحث في الجوانب الادارية للامركزية من اجل التنمية القومية (ويشار اليها في هذه الدراسة على انها "الجماعة العاملة في موضوع اللامركزية") لمراجعة بحث اعده قسم الادارة العامة وذلك من اجل تقديم اطار شامل لهذه الدراسة وتوجيه المشورة بخصوص ما يمكن الاستفادة منه في هذا المجال . ويتضح من قائمة المشتركين في هذه الدراسة في الملحق ٥٤ ان مختلف مناطق العالم ممثله في هذه الجماعة ، وكذلك نظم الحكومة ونظم التخصصات التي تتضمنها اللامركزية . وقد شكلت اللجنة من عشرة من كبار موظفي وزارات الحكومة المحلية او ما يتصل بها ، ومن مدير معهد للتدريب والبحث في الادارة المختصة بالشئون البلدية ، ومن مختص بالتنسيق الاقليمي بين مديرى البلديات (رؤساء المقاطعات) ، ومن اثنين من الاخصائيين في الحكومة المحلية والادارة الميدانية المقارنة ، ومن اخصائيين من قبل مكتب العمل الدولي ، ومنظمة الاغذية والزراعة ، واليونسكو

---

(١) مطبوعات الامم المتحدة ، رقم البيع : ٥٩ II. H 2

(٢) المحاضر الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، دورة الانعقاد الرابعة والعشرون ، الملحق ٩ ، الاضافة ٢ ، المشروع ٨ — ٣ ، وفي نفس المرجع ، الملحق ١ ، القرار ٦٦٣ أ (XXIV)

(٣) مطبوعات الامم المتحدة ، رقم البيع : ٦١ II. H. 2

(٤) ان الدراسة التي اعدها هنرى ماديك بعنوان الديمقراطية ، واللامركزية ، والتنمية اعدت للطبع في ديسمبر ١٩٦٢ بواسطة الدار الاسيوية للنشر، والدراسة الاخرى المفيدة لقسم الادارة العامة وخاصة فيما يتعلق بما تم من تبويب نظم اللامركزية ، هى تكوين الحكومات المحلية في انحاء العالم ، التي اعدها صمويل هيوم ، وايلين م . مارتين ، وهى دراسة تمت تحت رعاية الاتحاد الدولي للسلطات المحلية بالتعاون مع اليونسكو .

ومنظمة الصحة العالمية والامم المتحدة (مكتب الشئون الاجتماعية وقسم الادارة العامة) . وقد قدم المشتركون فى الدراسة بحوثا فى انماط اللامركزية المتبعة فى بلادهم ، وفى المناطق المثلى للادارة فى تخصصاتهم الفنية او فيما يتعلق بالخدمات المركزية للسلطات المحلية . وقد ظهرت بعض هذه البحوث هنا فى الملاحق ٢ ، ٣ . ويتكون الملحق ٢ من بحوث فى المناطق المثلى لادارة الخدمات الفنية اعدت نيابة عن منظمة الاغذية والزراعة ، واليونسكو ، ومنظمة الصحة العالمية ، ومكتب الامم المتحدة للشئون الاجتماعية . اما الملحق ٣ ، الذى يتكون من بحوث فى انماط اللامركزية فى بلاد معينة ، فيمثل الاراء الشخصية لبعض الكتاب فى البلاد التى تعنيها .

٧ — قامت الجماعة العاملة فى موضوع اللامركزية بمراجعة البحث السابق ذكره من جديد وقدمت توجيهات عامة بخصوص ما يمكن الاستفادة منه من المواد الاخرى . وقد ارسلت صورة من مشروع الدراسة الى الهيئات المتخصصة والى اعضاء الجماعة العاملة فى الموضوع وبعدئذ تمت مراجعته على اساس الملاحظات التى ابديت عليه . وقسم الادارة العامة مع مسئوليته الكاملة عن محتويات الدراسة فى صورتها النهائية ، مدين بالشكر لكل من ساهم فى اعدادها .

مجال الدراسة :

٨ — تتعرض هذه الدراسة للنواحى الادارية فى اللامركزية التى تهدف الى التنمية القومية فى البلاد النامية . وهى تهتم اساسا بلامركزية الوظائف الحكومية العامة والخدمات الفنية ، فى ميادين عدة كالزراعة ، والتعليم ، والصحة ، والرفاهية الاجتماعية ، التى تقتضى تنسيقا على المستوى المحلى ، كما تقتضى اشراك المواطن الفرد والتأييد الفنى من المستويات العليا .

٩ — واصطلاح اللامركزية كما هو مستخدم هنا يشير الى نقل السلطة بعيدا عن العاصمة سواء عن طريق توزيع السلطة على الوظائف الميدانية او بطريق التفويض للسلطات المحلية او غيرها من الهيئات المحلية . والدراسة بهذا تهتم بالطرائق المتعددة لادارة الوظائف والخدمات المشار اليها فيما سبق ادارة محليه ، بما فى ذلك الادارة بالوحدات الميدانية للحكومة المركزية ، والسلطات المحلية ، والهيئات القانونية الخاصة او الاجهزة التى تجمع هؤلاء .

١٠ — ان دفع عجلة التنمية يقتضى تحديدا مستنيرا لما يجب ان يكون مركزيا وما يجب ان يكون لامركزيا مع عدم قصر الاهتمام على الوظائف الحكومية العامة والخدمات الفنية ، بل الاهتمام بالوان النشاط الاقتصادى ايضا . ويلزم لحكومات الدول النامية ان تلعب دورا هاما فى تحويل

الامكانيات المالية وغيرها من الموارد المحدودة الى انشطة تزيد من الطاقة الانتاجية للدولة . وقد تجد هذه الحكومات انه من الضرورى ايضا تنظيم وادارة المنشآت الاقتصادية ، التى قد يؤثر تنظيمها ونطاق عملها فى غير ذلك من منشآت الخدمات العامة ويتأثر بها . وفى نفس الوقت سوف تجد هذه الحكومات انه من المفيد تشجيع المنشآت التعاونية والمنشآت الخاصة مع الاشراف الدقيق عليها لتحاشى الانحراف . ان هذه المنشآت ، الى جانب المنشآت الانتاجية المملوكة اجتماعيا والتى تدار على اساس التسيير الذاتى ، كما فى يوغوسلافيا ، قد تؤخذ على انها بعض مناهج اللامركزية فى الميدان الاقتصادى . وفى الوقت الذى ركزت فيه الجماعة العاملة فى موضوع اللامركزية على الوجة الاقتصادى لها رأت انه من اجل ان تكون هذه الدراسة مجدية يجب ان تأخذ فى الاعتبار الوظائف الاقتصادية ، بما فى ذلك المنشآت العامة ، طالما كان لها تأثير مباشر على مشاكل اللامركزية الخاصة بالوظائف العامة للحكومة والخدمات الفنية كما هو موضح فى هذا البحث (١) .

١١ — وقد حددت الدراسة على النحو التالى :

(أ) الجوانب الادارية للتحضر سوف تكون موضوع دراسة منفصلة وافق عليها المجلس الاقتصادى والاجتماعى (القرار ٨٣٠ ب (٢٢) . وبناء عليه تتعرض الدراسة الحالية اساسا للمناطق الريفية والمدن التى لا يتعدى سكانها ٥٠٠ر٥٠ نسمة . هذا وتصدق الكثير من التعميمات فى هذه الدراسة ايضا على مراكز حضرية اكبر حجما .

(ب) بصفة عامة يؤدى النظام الفيدرالى للحكومة الى اللامركزية الادارية المتوسطة المستوى (مثل الدولة) اكثر مما يؤدى النظام الوحدوى . هذا وتوجد حكومات فيدرالية تتشابه مسئولياتها ونظمها فى مجال الادارة الميدانية وعلاقاتها بوحدات الحكومة على المستويات الادنى مع مسئوليات ونظم بعض الحكومات التى تقوم على اساس وحدوى . هذا بالاضافة الى ان معظم مشاكل اللامركزية فى النظم الوحدوية سوف نجدها اما على مستوى الدولة او مستوى الامة فى النظم الفيدرالية .

---

(١) للدراسات المقارنة فى المنشآت العامة وغيرها من الهيئات المستقلة انظر الادارة الصناعية العامة فى آسيا والشرق الاقصى (مطبوعات الامم المتحدة ، رقم البيع ٦٠ II. H. I ، وبعض المشاكل فى تنظيم وادارة المنشآت العامة فى الميدان الصناعى (مطبوعات الامم المتحدة ، رقم البيع ١٩٥٤ II. H. I) ، وتفويض السلطات للهيئات المستقلة بما فى ذلك الجامعات والهيئات الفنية ، التى كتبها بريان تشايمان (المعهد الدولى للعلوم الادارية بروكسل ١٩٥٩)

(ج) تهتم الدراسة اساسا باشكال اللامركزية التى يمكن تطبيقها على مستوى الامة كلها . اما المنظمات الخاصة المتعلقة بتنمية اقاليم او مجموعات معينة فلم تجر دراستها بالتفصيل . وقد لاحظت الجماعة العاملة فى موضوع اللامركزية ، عند نظر هذا التحديد ضرورة توفر مزيد من المعلومات بخصوص هذه المنظمات الخاصة واهمية علاقاتها بوحدات الحكومة الاخرى .

١٢ — ان الدراسة تفترض استعداد ومقدرة على الاخذ باللامركزية باكثر الوسائل فاعلية للنهوض بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية . وقد لاحظت الجماعة العاملة فى الموضوع انه لابد من تواجد ظروف معينة قبل ان تبدى الحكومة استعدادها للقيام باللامركزية الاقتصادية . ذلك انه يتحتم ان يتوفر لديها ، ضمن اشياء اخرى ، القدر الكافى من الاستقرار الداخلى ومن العلاقات الخارجية التى تعطى الثقة فى قدرتها على الاحتفاظ بجو القانون والنظام كما يحدث فى الدولة العادية ، وعلى جمع الايرادات التى تكفى على الاقل لتمويل هذه الانشطة التى تدعم حالة الاستقرار . اما الدول المستقلة حديثا التى تعمل على تجديد بناء قوتها السياسية والاقتصادية فقد تكون فى امس الحاجة الى الاستقرار الداخلى . ومن الممكن ان يتضمن الاعداد للادارة الميدانية والحكومة المحلية اهتماما بمسائل السياسة والامن والايرادات ، وكذلك بمسائل الكفاية الادارية للخدمات الفنية وبالقيم المتصلة بتفويض السلطات المحلية . وبالنسبة لبعض الدول النامية قد يكون السؤال الهام لديها هو عما اذا كان من الواجب ان ترتبط الخدمات الفنية بالبناء التقليدى للادارة الميدانية ، ذلك البناء الذى تميل مصالحه الاولية الى دفعها نحو المركزية ، مع اهتمام خاص بالامن العام والايراد العام وبمجموعة من المناطق تتلاءم مع هذه الاهداف ، او عما اذا كان من الافضل وضع اسس بناء جديد ، سواء كبديل للبناء القديم ، او منفصلا عنه ، مع استهدافه للتنمية الاجتماعية والاقتصادية بصفتها اهم معيار للامركزية .

١٣ — قد ينظر الى المركزية واللامركزية على انهما طرفا نقيض لشىء واحد لا ينتظر من احدهما ان يكون اختيارا عمليا لايه حكومة لفترة زمنية معينة . والموضوع هو مسألة اتجاه نحو المركزية او اللامركزية والمدى الذى يمكن ان تصلا اليه . ان تحديد اتجاه التغيير ، وسرعته ومداه من الجائز ان يتنوع بتنوع مراحل التطور السياسى والاقتصادى ، والاجتماعى ، وقد يختلف طبقا لاختلاف الوظائف .

اهداف اللامركزية واشكالهـــا

١٤ - ان مشاكل اللامركزية فى البلاد النامية يتحتم النظر اليها فى السياق الذى تنشأ عنه . ورغم اختلافات معظم الدول النامية فيما بينها لفترة طويلة فان لها خصائص مشتركة تتمثل فيما يلى :

(أ) حاجتها الى الضرورات الانسانية الاساسية من طعام ، وصحة جيدة ، وكساء ، واسكان تتعدى بكثير الموارد المتاحة لديها . هذا بالاضافة الى ان الهوة التى تفصل تطلعات الناس المعيشية عن المستوى الفعلى لتلك المعيشة تتسع باستمرار ، وكذلك تتزايد دوما التزامات الحكومة ، فى تقديم خدمات افضل وغير ذلك من الاجراءات الاصلاحية .

(ب) تعيش نسبة مئوية كبيرة من السكان فى المناطق الريفية . وبالرغم من فقر الاحوال فى البلاد النامية عموما ، فان الفوارق ما تزال كبيرة فى مستويات الحياة بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية وكذلك بين الناس فى نفس المناطق المذكورة . وتزداد ضخامة هذه الفروق بفعل تركيز الخدمات الحكومية فى العاصمة وغيرها من المدن الهامة ، وهذا سبب رئيسى للنمو السريع فى مثل هذه المدن . ويلزم عند تخطيط برامج التنمية وصول فائدتها الى السواد الاعظم من الشعب اذا ما اريد لتلك البرامج ان تحظى بالمساندة الجماعية لها وان تنهض بالتنمية والوحدة القومية .

(ج) ان اختلافات اللغة ، والثقافة ، والتقاليد ، جنبا الى جنب مع انتشار الامية والافتقار الى تسهيلات النقل والمواصلات ، تؤدى الى الانعزال الجغرافى والثقافى ، والى تعقيد مشاكل الادارة . اضف الى ذلك التنظيم الاجتماعى والبناء الاقتصادى ونظام تأجير الاراضى . وهى عقبات تعترض طريق التغيير . ويلزم فى هذا الصدد اجراءات خاصة ، لادخال افكار وتطبيقات جديدة لاكتساب المشاركة الفعالة لكل عناصر السكان فى برامج التنمية .

(د) ان النقص فى الايراد الحكومى وفى الافراد الاكفاء يعرقل كثيرا الادارة الحكومية .

هذا بالاضافة الى ان المجتمع والمؤسسات الخيرية والهيئات الخاصة وغيرها خارج المناطق الحضرية الكبيرة ، خاصة المدن الهامة ، نادرا ما تتوفر لها القيادة او المهارات او الاموال للبدء فى الخدمات والوظائف الجديدة التى تتطلبها الظروف المحلية من اجل رفع المستوى الاجتماعى والاقتصادى .

دور الحكومة المركزية :

١٥ — فى ظل هذه الظروف ، وبفعل الحاجة الملحة الى تحسين الاحوال ، يتحتم على الحكومة المركزية فى الدولة النامية ان تبادر وان تتحمل مسئولية التنفيذ ، فى المراحل الاولى على الاقل ، للتعجيل بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية . وهذا يتضمن :

(أ) وضع خطط وبرامج شاملة كقاعدة لتوزيع الموارد على اساس وظيفى جغرافى .

(ب) توفير الاطار القانونى والاموال للبرنامج .

(جـ) توفير القيادات ، والحوافز ، وسياسة العمل ، والمستويات الفنية لتوسيع قاعدة الخدمات على مستوى الامة كلها .

(د) خلق جهاز ادارى وتدريب الافراد الفنيين والاداريين .

(هـ) الاهتمام بالبحوث الضرورية .

(و) تقديم افكار وتطبيقات جديدة الى الناس ، وتشجيع المشاركة الشعبية فى برامج التنمية وتطوير الحكومة المحلية والهيئات المحلية الاخرى وذلك للمحافظة على الابتكارات والبناء على اساسها بالاشتراك مع الشعب .

(ز) الاشراف على الوحدات اللامركزية ومساعدتها .

(ح) تنفيذ خطوات التنمية الشاملة ، مثل بناء المصانع الرئيسية التى تفسح المجال لجهود محلية مثمرة .

١٦ — تؤدى كل الحكومات بعض هذه الوظائف ، ولكن الخاصة المميزة للبلاد النامية وهى بالفعل مقياس لتخلفها — هى مدى الاعتماد على الحكومة المركزية وخصوصا على القرارات التى تخرج من العاصمة بخصوص الخدمات العامة التى تجرى محليا . وفى البلاد التى لا تزال فى مراحل التنمية الاولى يتركز تسيير كل الشئون فى العاصمة .

اغراض اللامركزية :

١٧ — يتحتم على الحكومات ان تعمل على لامركزية السلطة وذلك لسرعة البت فى الامور حتى تندفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وحتى تزداد فاعلية برامجها . واللامركزية تخدم عددا من الاغراض المتعلقة بالتنمية .

١٨ — "عدم تركيز" الحكومة فى العاصمة يريح اعضاء السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية من الانشغال بكثير من المسائل المحلية الصرفة ، ويزيد من سرعة وفاعلية الادارة على كل المستويات . وللامركزية اهمية خاصة فى البلاد النامية حيث التوسع السريع فى الخدمات العامة يزيد الى حد كبير من المعاملات المالية للحكومة وبالتالى يزيد من العوائق والمجهود الضائع الناتج عن المركزية الشديدة فى السلطات .

١٩ — وفيما يلى امثلة لبعض الاثار المترتبة على المركزية الشديدة :

(أ) قد يقتضى الامر موافقة السلطات على اعلى المستويات من اجل امور ثانوية . فمثلا مستندات النفقات قد يلزم لها امضاء المديرين او حتى الوزراء قبل ان يتم سدادها ، كذلك تعيينات الافراد على اقل مستوى قد يتطلب لتمامها موافقة رئيس السلطة التنفيذية ، وقد تبقى المعدات الهندسية الغالية متعطلة لنقص قطع الغيار التى تنتظر موافقة السلطات المسئولة عليها ، وقد لا تنقل المعدات من اقليم الى اخر لاغراض عاجلة دون تصريح من العاصمة ، وقد يضطر رئيس الدولة الى التدخل فى المنازعات القضائية والادارية بين الوزراء على امور تافهة .

(ب) قد يكون هناك توزيع غير اقتصادى للمواد التموينية : فبدلا من شحن المواد مباشرة من المصانع الى مكان استعمالها ، قد تشحن المواد الرئيسية الى مستودع مركزى ثم ترتد ثانية الى المكان الذى تصنع او يمكن تصنيعها فيه .

(ج) قد يكون هناك افراط فى التوجيه المركزى مثال ذلك اصرار العاصمة على تخطيط التفاصيل حتى فى ابسط مشروعات البناء قد يؤدى الى التأخير والاخفاق فى استخدام المواد والمهارات المحلية .

(د) قد يكون هناك التزام صارم باللوائح بعد ان تفقد جدواها نتيجة لتغير الظروف . ورغما عن احتمال وجود لامركزية فى السلطة الشرائية فان قيمتها قد تنعدم فى حالة بقاء القيود المالية بعد ان جعلها التضخم ضربا من السخف .

(هـ) الاجور المالية والمكانة الاجتماعية مقابل العمل فى العاصمة او فى مراكز السلطة فى الاقاليم قد تجعل من الصعب تجنيد الافراد الميدانيين .

٢٠ — يمكن للامركزية السليمة ان تسهل من تنسيق الخدمات الفنية على المستوى المحلى ومن ثم

تزيد من فاعليتها . وقد اكدت دراسة اجرتها منظمة الصحة العالمية اعتماد الخدمات الفنية بعضها على بعض :

" مع تقدم دراسات اللجنة ، ازداد الوعى بحقيقة ان الخدمات الفنية المتعلقة بالصحة لا تشكل الا جانبا واحدا من التخطيط على المستوى المحلى الذى يهدف الى رفاهية المجتمع . وقد كانت اهم متطلبات الزراعة ، والتعليم ، وتحسين الاحوال الاجتماعية والاستقرار الاقتصادى ، وغيرها كثير من الخدمات والاغراض على قدر واحد من الاهمية . ذلك بالاضافة الى ان الضروريات الاساسية للمنطقة المحلية اقتضت برنامجا متوازنا وليس سلسلة من حركات غير مترابطة كثيرا ما ادت الى اضاعة المال والجهد ، والى تداخل الاجهزة بعضها مع بعض " (١)

٢١ — وفيما يلى امثلة للخسارة التى يمكن ان تنتج عن نقص التنسيق على المستوى المحلى :

(أ) اقامت وزارة الاشغال العمومية السدود فى بلد ما لتوفير مياه الرى فى مواقع اظهر مسح التربة التى قامت به وزارة الرى ان الارض لم تكن صالحة لهذا الاستعمال .

(ب) كان ممثلو وزارة الزراعة فى بلد آخر يشجعون انتاج واستعمال البذور المقررة بينما ممثلو بنك الدولة يعتمدون القروض لشراء مختلف انواع البذور التى لم توص الوزارة بها .

(جـ) كانت خطط احدى الوزارات تسير فى طريقها لبناء منطقة سكنية جديدة على موقع معين حين اكتشف ان هناك خططا جاهزة لوزارة اخرى لتحويل نفس المنطقة الى مستودع .

(د) الخلافات فى اولويات الهيئات يمكن ان تسبب خسارة . فمثلا عملية ترميم عاجل لمدرسة لم تعط له اولوية تذكر ، وحدث ان وصل موظفو التطعيم احدى المدارس فى يوم بدأت فيه الامتحانات .

٢٢ — ان اللامركزية التى تتضمن مشاركة فعالة من الشعب فى برامج الحكومة المنفذة محليا يمكن ان تعطى عدة مكاسب . اولها ان الناس سيتوفر عندهم فهم افضل لما تقترحه الحكومة . وعن طريق هذا الفهم يزداد استعدادهم لتقبل الاراء والتطبيقات الجديدة ، والاستفادة بما يقدم من خدمات كذلك يؤدى الى اضافة جهودهم وموارد هم الخاصة الى البرنامج ، والى بث الحياة فى الهيئات الجديدة ، وادخال تعديلات بناءة فى حياتهم تستلزمها التغيرات المبدأية المقترحة ، وبهذا تصبح تلك التغيرات باقية الاثر . فمثلا ، الفوائد العائدة من

---

(١) منظمة الصحة العالمية ، منهج البحث فى تخطيط برنامج صحى متكامل للمناطق الريفية ، التقرير الثانى . سلسلة التقارير الفنية ، رقم ١٨٣ (جنيف ، ١٩٥٤) ، صـ ٤٤ .

زراعة الارز فى الاراض الغدقة (١) بدلا من الاراضى المرتفعة Substituting swamp cultivation for hill cultivation of rice يجب ان يفهمها الفلاحون اذا كان عليهم ان يتقبلوا التطبيقات الجديدة ويحدثوا كل ما يترتب عليها من تعديلات فى طرق حياتهم ، وفى العلاقات الاجتماعية المتأصلة فى حقوق الارض والاشكال الجديدة لتنظيم المجتمع التى قد تكون لازمة لمناطق التوطين . (٢)

٢٣ — ثانيا : يمكن ان تصبح اوجه نشاط التنمية التى تقوم بها الحكومة المركزية اكثر واقعية وذلك باشراك الشعب محليا فى القرارات الهامة . ومن ثم تتحصل معرفة افضل بالحاجات والمصالح المحلية . هذا بالاضافة الى انه يمكن بسهولة ابتكار الوسائل الملائمة للظروف ارضاء للحاجات المحلية .

٢٤ — واخيرا ، تزيد المساهمة الشعبية من الاحتمال فى ان الخدمات ، بمجرد تقريرها ، تبقى ويتسع نطاقها . هذا بالاضافة الى ان النجاح فى ارضاء احدى حاجات المجتمع يشجع الناس على محاولة تحقيق غيرها . والخبرة التى تتحصل من تقرير وادارة احدى الخدمات عملية تتراكم باستمرار ومن ثم تنشأ بواعث جديدة للمبادرة والقيادة للسير على اساسها .

٢٥ — اكدت الجماعة العاملة فى موضوع اللامركزية اهمية السلطات المحلية فى تدريب الناس على الحكم الذاتى ذلك ان السلطات المحلية تعرض مشاكل الحكومة بالقدر الذى يسمح للمواطن الفرد بالاهتمام بها عن فهم مستنير وفعال . هذا بالاضافة الى ان الخبرة بمعالجة الشئون المحلية تكون لدى الشعب حاسة التقدير لما يطرأ من امور اكثر تعقيدا وعلى نطاق جغرافى اكثر اتساعا . وبهذا تقدم الحكومة المحلية العون للنظم البرلمانية وغيرها من النظم الممثلة للشعب على المستوى القومى وهى كذلك تمثل حقلا لتدريب قادة المستقبل .

٢٦ — رغما عن الاعتقاد فى ان تفويض السلطة يحدث فى اغلب الاحوال اثرا انقساميا ، فانه يمكن تناوله بطريقة تدعم من الوحدة القومية للدولة . فمثلا اعطاء السلطات المحلية الاحساس بالمشاركة فى وضع وتنفيذ برامج التنمية القومية يمكن ان يزيد من تعرض الحكومة القومية على الجماعات وعلى فئات الشعب فى اى مكان فى البلاد .

---

(١) المغمورة بالمياة .

(٢) "بعض الجوانب الاجتماعية لخطة كولومبو" ، نشرة بنك وستمنستر ، مايو ١٩٥١ ص ١ — ص ٧

اللامركزية الشديدة :

٢٧ — ان اللامركزية الشديدة او المبكرة يمكن ان تسبب الضرر والخسارة ، رغما عن صعوبة تمييز ذلك عن آثار الادارة الضعيفة عموما . فمثلا ، انتشار الفساد وغيره من مساوئ الوظائف العامة قد يكون نتيجة للامركزية الشديدة فى السلطات المالية او بسبب الافتقار الى نظام دقيق فى المحاسبة والمراجعة او نتيجة للاخفاق فى معاقبة المنحرفين . فاهمال واجبات الوظيفة على المستوى المحلى قد ينتج عن لامركزية شديدة فى تفويض المسئولية لا يستطيع القيام بها الافراد المحليون . واصدق مثل على اللامركزية الشديدة هو تفويض الوظائف للسلطات المحلية التى تفتقر الى المهارات الفنية والى الاموال التى تمكن من ادائها . من اجل ذلك يلزم تعديل شكل اللامركزية ودرجتها حسب الظروف ، بما فى ذلك استعداد الناس عند تفويضهم السلطة ، لتقبل المسئولية والقيام باعبائها .

اشكال اللامركزية :

٢٨ — يتكون نظام اللامركزية فى اى بلد من عناصر عدة ، بما فى ذلك على وجه الخصوص ، علاقة الحكومة بالشعب ، والشكل الدستورى (سواء كان نظاما رياسيا ، او برلمانيا ، او فيداليا ، او وحدويا) ، وشكل الاحزاب السياسية وعلاقاتها بالاجهزة الحكومية على مختلف المستويات وكذلك علاقة المقومات التشريعية القومية بالادارة الميدانية ومناطق الحكومة المحلية ، وصلة البناء الاقتصادى والاجتماعى بالسلطة الحكومية ، وكذلك الافكار والتطبيقات بخصوص الادارة الميدانية والحكومة المحلية ، وايضا دور المنظمات الخيرية فى ارضاء الاحتياجات العامة ، ووسائل اشراك الناس مع الهيئات الحكومية على مختلف المستويات .

٢٩ — هناك الوان متعددة فى بناء ووظيفة عناصر اللامركزية تعنى بها هذه الدراسة قبل اى شئ آخر . فمثلا قد يكون لدى الوحدات الميدانية للخدمات الفنية ما يلى :

(أ) مخطط مشترك للمنطقة وظيفته الاشراف والمعونة الادارية للعمليات ،

(ب) نفس المدن الرئيسية وكذلك بالتقريب نفس المدن التى توجد بها مراكز السلطة وبالتقريب نفس مساحة المنطقة ولكن دون منظم لها .

(ج) هذا وقد تكون مختلف المناطق والمدن التى توجد بها مراكز السلطة المحلية متعددة

الوظائف او موحدة الهدف ، وقد تكون جميعها على مستوى واحد ، كما هو شائع فى امريكا اللاتينية ، او على عدة مستويات يستمد كل مستوى منها سلطاته ومسئولياته مباشرة من الحكومة المركزية فى بعض البلاد ، ومن المستوى الاعلى مباشرة فى بلاد اخرى ، ويمكن ان تأخذ عملية المشاركة الشعبية المحلية فى ادارة الخدمات الفنية اشكالا مختلفة كالاجتماعات الدورية للفلاحين بممثلى هذه الخدمات ، او المنظمات الخيرية التى تقدم العون لنشاط معين ، او اللجان الاستشارية او الهيئات القانونية الخاصة المرتبطة بالوحدات الميدانية للهيئات المركزية . ان وظائف هذه العناصر والطريقة التى يرتبط بها كل عنصر بالاخر وبالهيئات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الاخرى تعطى نظام اللامركزية فى كل بلد صفته المميزة .

٣٠ — تتعرض بعض هذه العناصر اكثر من غيرها للتغيير ، وهذا شأن انظمة اللامركزية فى كل البلاد فهى تتغير على الدوام ، مهما كان التغير ضئيلا ، وقد يكون التغير اقتصاديا لمواجهة ما يطرأ من احتياجات جديدة . وهذا ينطبق خاصة على البلاد النامية ، التى يتحتم عليها فى معظم الحالات ، ان تتغلب على ما جرى العرف عليه طويلا من مركزية الادارة وذلك اذا ما ارادت ان تستغل مواردها الفنية والاقتصادية الى اقصى حد وان تشرك الشعب فى عمليات التغيير .

٣١ — يتحتم بالطبع ان تتم التغييرات فى حرص . ذلك ان الاهتمام بمواطن القوة فى نظام ما ، والعوامل التى تدعمها امر لازم لاحداث التغير البناء . هذا ويمكن تعلم الكثير من خبرة البلاد الاخرى فى هذا المضمار ، ولكن الاقتباس يجب ان يقوم على الاختيار الدقيق وعلى مراعاة الظروف الجديدة . ذلك ان ما ينفع فى نظام ما قد لا يفيد شيئا فى غيره ، وبالتالى فان نقل نظام كامل بحذافيره يؤدى الى حدوث كارثة محققة .

٣٢ — بالرغم من تنوع نظم اللامركزية وتغيرها ملامحها هناك اربعة نماذج اساسية للادارة الميدانية والحكومة المحلية يمكن التعرف عليها — وقد جرى تحديدها فى الفقرات التالية على اساس انها انماط يمكن الرجوع اليها عند تحليل المشاكل الادارية اللامركزية .

٣٣ — نظام الحكومة المحلية الشامل :

فى هذا النظام تدار معظم الخدمات الحكومية على المستوى المحلى عن طريق سلطات محلية متعددة الاغراض . ويقوم هذا النظام على فكرة الوحدة المادية للهدف بين الهيئات الممثلة على كل المستويات . وتؤدى السلطات المحلية بعض الوظائف بموجب السلطة الدستورية العامة كما تؤدى وظائف اخرى نيابة عن الوزارات المركزية . والخاصة المميزة لهذا النظام ان السلطات المحلية تقدم معظم الخدمات المباشرة جميعا التى تصل الى الافراد من زراعية وتعليمية وصحية وفيما يختص بالرفاهية الاجتماعية اكثر مما تقدم الوحدات الميدانية للوزارات المركزية فى هذا المجال . وهنا تعتبر المعونة الفنية من المستويات الاعلى امرا لازما فى كل مراحل التنمية . وتشتد الحاجة الى هذه المعونة لتشمل نطاقا من الخدمات اكثر اتساعا فى المراحل المبكرة من تطور هذا النظام فى البلاد النامية ، كما هو واضح فى برامج اللامركزية الناشئة فى كل من الهند ، وباكستان والسودان ، والجمهورية العربية المتحدة ، وكما هى ممثلة ، الى حد ما ، فى بدء تطور اللامركزية فى يوغسلافيا . (١)

٣٤ — نظام المشاركة :

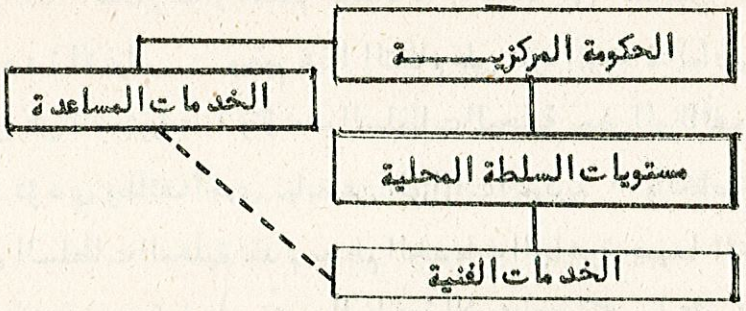
فى هذا النظام تقدم بعض الخدمات المباشرة بواسطة الوحدات الميدانية للهيئات المركزية ، وتقدم غيرها عن طريق السلطات المحلية . وتقوم السلطات المحلية ببعض الوظائف بطريقة تلقائية تقريبا ، بموجب السلطة الدستورية العامة ، وتقوم بتأدية غيرها من الوظائف نيابة عن الوزارات المركزية وتحت اشرافها الفنى . ويسمح هذا النظام باستخدام الادارة الميدانية او السلطات المحلية طبقا لمقتضيات الوظيفة المعينة او الموقف المعين . اما الوحدات الميدانية فمن الممكن ان يتم تنسيقها ، اذا لزم ذلك ، على المستوى الاقليمى فقط . وهذا هو النظام السائد فى سيلان وفى المناطق الناطقة بالانجليزية فى افريقية (مثل نيجيريا الغربية — انظر الملحق ٣ قسم K) .

---

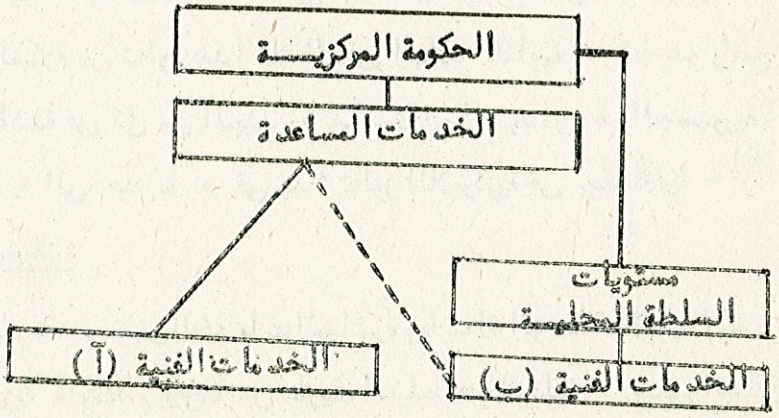
(١) هناك اختلافات واسعة بين هذه البلاد وكذلك بين اجزاء البلد الواحد ، فى المدى الذى تكون عنده السلطات المحلية ممثله للشعب محليا ولها سلطة العمل . ان اصطلاح السلطات المحلية كما هو محدد فى الملحق أ ، يغطى دائرة كبيرة من التنظيمات ولكن يجب ان يكون مفهوما ان المصطلح يتضح مغزاه اكثر كلما كانت السلطات المحلية اصدق تمثيلا واكثر قدرة من الناحيتين القانونية والفعلية على التصرف فى الامور الداخلية .

رسم بيانى لهيكل اللامركزية الخاص بادارة الخدمات الفنية (التكنيكية)

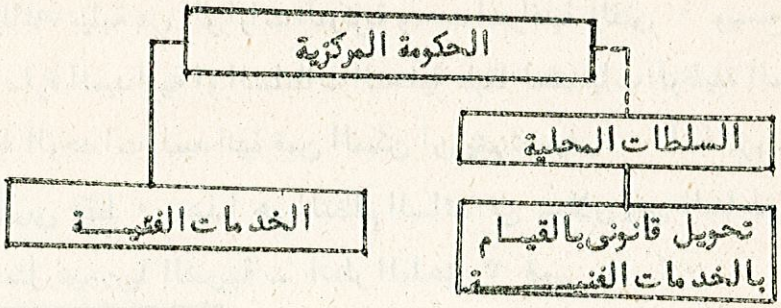
أ - نظام الحكومة المحلية الشامل



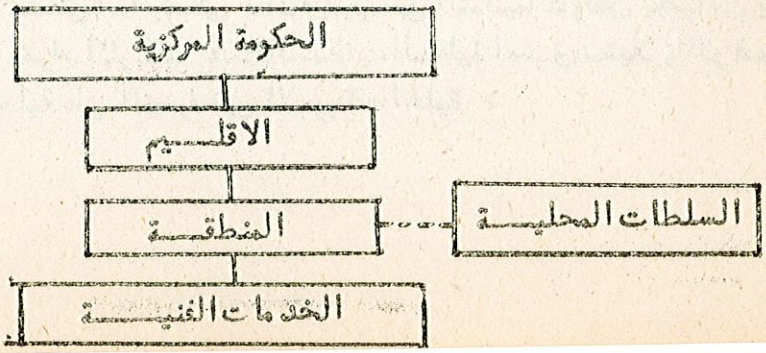
ب - نظام المشاركة



جـ - النظام المزدوج



د - النظام الادارى المتكامل



٣٥ — النظام المزدوج :

فى هذا النظام تدير الوزارات المركزية الخدمات الفنية مباشرة مع اعطاء السلطات المحلية الاستقلال القانونى فى تأدية الخدمات المحلية ، وبذل ما فى وسعها للعناية بالتنمية المحلية ، ولكنها لا تؤدى فى الواقع الا خدمات فنية معدودة اما مباشرة او نيابة عن الهيئات المركزية . هذا وتتميز العلاقات بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية بالتفكك والتضارب اكثر من تميزها بالوحدة او التعاون . فالحكومة المحلية فى ظل هذا النظام اداة للامركزية السياسية اكثر منها وسيلة للنمو الاجتماعى والاقتصادى . وهذا هو الطراز السائد فى دول امريكا اللاتينية (مثل البرازيل انظر الملحق رقم ٣ قسم أ) .

وحيث يوجد النظام المزدوج يقدر وجود المنظمة الرسمية المختصة بالتنسيق الميدانى لخدمات الحكومة المركزية .

٣٦ — النظام الادارى المتكامل :

فى هذا النظام تختص وكالات الحكومة المركزية مباشرة بادارة الخدمات الفنية ، مع تحميل منظمى المناطق من قبل الحكومة المركزية ومديرى الاقليم مسئولية التنسيق الميدانى . ولهذه السلطات المحلية الريفية اذا وجدت سيطرة ضئيلة على الوان النشاط وعلى الاجهزة الحكومية فى مناطقها . وهذا هو النموذج الشائع فى معظم دول جنوب شرقى آسيا والشرق الاوسط .

٣٧ — ان الفئات الاربع التى جرى تعريفها فيما سبق هى تقسيمات عامة . ذلك ان هناك تنوعا كبيرا فى نظم اللامركزية فى البلاد التى تندرج تحت كل فئة . ويمكن الفرق الى حد كبير بين النظام الشامل ونظام المشاركة فى مدى التعويل على السلطات المحلية كموصل للخدمات المباشرة . وهذه الفئات الاربع لا تعكس بالضرورة درجات اللامركزية . فقد تكون هناك مركزية فى السلطة فى المراحل الاولى للنظام الشامل اعظم بكثير مما فى النظام الادارى المتكامل النمو حيث يحتمل ان يكون امام الافراد الميدانيين ، نتيجة استشارة الاهالى محليا ، مجالا ارحب فى وضع البرامج وتنفيذها . وقد يوجد نظامان او ثلاثة فى مختلف اجزاء البلد الواحد خاصة فى الدول القائمة على اساس فيدرالى حيث تدار بعض المناطق بواسطة الحكومة المركزية مباشرة . وعلى سبيل الاستشهاد بعث الينا موظف من كندا (١) بالتعقيب التالى عند

---

(١) م . براونستون ، نائب وزير الشئون البلدية ، مديرية سلسكاتشوان ، كندا .

مطابقة هذا التبويب فى نظم اللامركزية على بلاده .

"عند مقارنه هذا التبويب بوضع بلادى ، اجد اننا نطبق ثلاثة من هذه النظم على الاقل . فحكومتنا المحلية تأخذ بنظام المشاركة . والشكل المأخوذ به فى اقصى الشمال (المتخلف) يقوم حقيقة على النظام الادارى المتكامل . اما مناطقنا الخاصة بالصحة العامة فهى شبيهة بالنظام المزدوج . وبهذا يتضح انه رغما عن الاختلافات الهامة فى البيئة الاقتصادية والاجتماعية ، والتكنولوجية العامة عندنا ، اجد اننا نلتقى فعلا بالكثير من الاوضاع التى تواجه البلاد التى تكتبون عنها . وعلى هذا فان نظامنا الادارى المتكامل يطبق حيث تكون التنمية والخدمات فى حاجة الى التكامل ، ويطبق نظامنا المزدوج حيث تقتضى المستويات الفنية التحكم الاقليمى فى الاجهزة العاملة من الافراد . ويطبق نظام المشاركة حيث يكون مستوى النضج الاقتصادى متقدما بما فيه الكفاية وتكون الكفاءة المحلية فى الحكومة قد تطورت . وربما يكون الاخذ باكثر من نظام فى وقت واحد اكثر صوابا من الناحية النظرية من الاقتصار على نظام واحد .

٣٨ - كذلك لا يجب استنتاج ان نظم اللامركزية الموضحة فيما سبق هى نظم جامدة . انها ، فى الواقع ، دائمة التغير ، وخاصة فى الدول النامية ، كلما تغيرت الظروف ، والافكار ، وحاجات الناس .

٣٩ - ان تبويب نظم اللامركزية عمل مفيد لكل من الدراسة المقارنة وتبادل المعلومات بخصوص المشكلات الادارية التى تنشأ عن اللامركزية . وبالرغم من انه عند تبويب نظم اللامركزية كانت الدول النامية ماثلة فى الاذهان ، الا انه يمكن تطبيق ذلك على الدول الاكثر تقدما . ان هذا التبويب يلفت النظر الى المفاهيم المختلفة للامركزية والمشاكل التى تميز كلا منها . ذلك ان البلاد التى تأخذ بنظام الحكومة المحلية الشامل ، مثلا ، قد تجد صعوبة فى توفير الاشراف الفنى وفى تعزيز الخدمات الفنية ، وفى توفير الافراد الممتازين ، وقد تعترضها مشاكل مالية بالنظر الى الاتساع فى اللامركزية الادارية للسلطات المحلية . اما البلاد التى تأخذ بنظام المشاركة فهى اقرب الى ان يكون لديها ادارة ميدانية مركزية اكثر تنسيقا وكذلك مشاكل اكثر تعقيدا فيما يختص بالعلاقات المالية والادارية بين الحكومتين المركزية والمحلية . ويوجد فى النظام المزدوج مشاكل متميزة فى التنسيق الميدانى وفى

العلاقات بين الهيئات المركزية وبين السلطات المحلية "المستقلة" وفى اشراك الشعب فى نشاط الهيئات المركزية . ومما هو شائع فى البلاد التى تأخذ بهذا النظام ان تقوم الادارات الفنية بمفردها بتنفيذ برامج متعددة الوظائف فى المناطق الريفية من اجل توفير الخدمات التكميلية المطلوبة لنجاح برامجها الرئيسية . ان فكرة الاستقلال يتحتم ان تستكمل او ان تستبدل بفكرة "المشاركة" بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية اذا كان للحكومة المحلية ان تضطلع بدور هام فى برنامج التنمية . اما البلاد ذات النظام الادارى المتكامل فلها مشاكل تتعلق بتعديل البرامج المركزية طبقا للضرورات والمصالح المحلية وكذلك فيما يختص بتعبئة مساهمة الشعب فيها .

٤٠ — سوف يصبح واضحا فى التحليل التالى ان مشاكل معينة مثل تقرير حجم المناطق التى تختص بها الحكومة والادارة المحلية ، تصدق على جميع الفئات الاربع التى تكلمنا عنها ، وان مشاكل اخرى ، كالعلاقة بين مديرى العموم الميدانيين وبين الموظفين الفنيين على مختلف المستويات تنطبق فقط على النظم الادارية المتكاملة التى تكلمنا عنها ، وعلى بعض نظم المشاركة ، وكذلك فان مشاكل اخرى ، مثل التنسيق الميدانى للخدمات الفنية وتطوير المشاركة الشعبية فى هذه الخدمات ، لها جوانب متميزة فى النماذج الاربعة للامركزية جميعا .

٣ ـ حجم المناطق وعدد المستويات للادارة الميدانية والحكومة المحلية

٤١ ـ ان تبويب نظم اللامركزية الذى تم فى الفصل الثانى يدل على الطرائق المختلفة للتنظيم بالمناطق لادارة الخدمات العامة . وهناك صراع متأصل بين التنظيم طبقا لمتطلبات المنطقة من الخدمات الفردية وبين التنظيم حسب حاجات الناس او المناطق من الخدمات العامة المتنوعة فالعوامل التاريخية والسياسية ، والجغرافية ، والاقتصادية ، والتكنولوجية ، الايديولوجية ، وغيرها ، تؤثر فى ناتج الصراع ومنها يتبين سبب الاختلاف فى نظم اللامركزية ويعتبر الحل الذى تصل اليه الحكومة فى شأن هذا الصراع توضيحا لنوعية اهتماماته الاساسية فيما يتعلق بحجم المناطق وعدد المستويات بالنسبة للادارة الميدانية والحكومة المحلية . اما البلاد ذات النظام الادارى المتكامل فيزداد اهتمامها بالمناطق المشتركة وعدد المستويات اللازمة لادارة الخدمات الفنية . اما البلاد ذات النظام الشامل فيرجح اهتمامها بتكييف حاجات المنطقة من الخدمات الفنية مع حاجات السلطات المحلية . اما البلاد ذات النظام المزدوج فانها تهتم بحاجات المنطقة من كل خدمة رئيسية ، ونفس الشىء ينطبق على البلاد الاخذة بنظام المشاركة فيما عدا الخدمات التى تؤول الى السلطات المحلية .

ويتعرض الفصل الحالى بالنقاش للمسائل المتعلقة بالمناطق الخاصة بادارة الخدمات الفنية التى يجب اخذها فى الاعتبار عند اى تحديد للمناطق التى تختص بها الادارة الميدانية والحكومة المحلية .

٤٢ ـ ان مصطلح "الخدمات الفنية" ، كما هو مبين فيما سبق ، يشير الى الخدمات التى تؤدى فى ميادين كالزراعة ، والتعليم ، والصحة ، والرفاهية الاجتماعية التى تتطلب تنسيقا ماديا على المستوى المحلى وتحتاج للمساهمة الشعب والى التكيف حسب الظروف المحلية والى العون الفنى من المستويات العليا . وهى تختلف عما قد يسمى "الخدمات الميدانية المتمركزة" مثل الخدمات البريدية او الاتصالات التليفونية . وهى تتميز عن "الخدمات المحلية" مثل بناء وصيانة الطرق واعمال الرى المحلية ، التى يمكن تأديتها بكفاءة دون معونة فنية او اشراف من المستويات العليا . ومع انتشار التقدم التكنولوجى وتوفر

الكفاءات الفنية من الافراد على المستوى المحلى ، قد تصبح الخدمات الفنية او بعض جوانبها خدمات محلية .

٤٣ ـ هناك ثلاثة مستويات من العمل فى الخدمات الفنية على مستوى المناطق تم تعريفها (١) :

(أ) الخدمات المباشرة : هى المستوى الذى يوضع فيه الفنيون فى موضع الاحتكال المباشر بالشعب (٢) .

(ب) الخدمات المساعدة : وهى المستوى المتعلق بالاشراف ، والتموين ، والتخطيط ، والتدريب والبحث التطبيقى الذى يقدم العون الفورى للخدمات المباشرة .

(جـ) خدمات التنمية الشاملة : وتشمل وضع السياسة ، والقوانين ، والتمويل ، والتخطيط القومى ، والمنشآت العامة الرئيسية .

٤٤ ـ كما تدل البحوث الخاصة بالحد الامثل لمناطق الادارة (انظر الملحق٢) ، فان الوان النشاط التى تؤديها عادة نفس الادارة والتى تتطابق مع نفس الخدمة الفنية لها متطلبات مختلفة على مستوى الخدمات المباشرة . وكذلك الخدمات المختلفة لها احتياجات تتعلق بالمناطق المختلفة، فمثلا ، يقترح البحث الخاص بالادارة التعليمية (انظر الملحق ٢ ، قسم A) انه اذا كان عندنا مجموعة من السكان متوسطة الاعمار بغض النظر عن العوامل الهامة الاخرى من جغرافية ، وكثافة السكان ، والطرق ، وفوارق الجنس وتوفر الموظفين ، فان اصغر منطقة مثلى للتعليم الابتدائى (الاعمار من ٦ ـ ١٢) هى مدرسة من ثلاثة مدرسين تسع ١٢٠ تلميذا . وبالنسبة للتعليم الثانوى تلزم مدرسة من خمس وعشرين مدرسا تسع ٦٠٠ تلميذا . ومن ثم فان اصغر حد امثل للمنطقة التى تقدم خدمات تعليمية للابتدائى والثانوى هى منطقة توفر ٦٠٠ تلميذ على المستوى الثانوى (الاعمار من ١٣ ـ ١٨) ويقدر

(١) افكار ومبادئ فى تنمية المجتمع وتوصيات بشأن مزيد من الاجراءات العملية كى تأخذ بها المنظمات الدولية ، تقرير السكرتير العام للمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، ١٢ مارس ١٩٥٧ (E/C.N.5/325) الملحق ٢ ، الجزء ٢ ، "الخدمات الفنية المساهمة فى تنمية المجتمع" ص١٣ .

(٢) كما هو مبين فى هذا التقرير تشمل "الخدمات المباشرة" ، فى ميدان كالزراعة ، خدمات استشارية او ارشادية ، الى جانب الانشطة التنظيمية التى تتضمن الاتصال بالفلاحين ، والخدمات مثل تقديم القروض ، وتربية الماشية ، وتوفير البذور ومعدات الفلاحة الخاصة . ومن الجائز ان يقوم موظف واحد بتأدية بعض الخدمات بكفاءة ، كالانشطة التنظيمية ، وجمع اقساط القروض . هذا بينما يتعذر ذلك فى خدمات اخرى كالارشاد الزراعى والاجراءات الخاصة بحماية التربة من التحلل .

عدد سكانها فى هذه الحالة الافتراضية بـ ٢٠٫٠٠٠ نسمة . أما المنطقة المجهزة بالخدمات المساعدة المتخصصة التى تتضمنها الادارة التعليمية (مثل بناء المدارس وتدريب المدرسين ، والاشراف على مواد التموين وتدبيرها) فيفترض ان يقارب سكانها ٤٠٠٫٠٠٠ نسمة .

٤٥ ـ ويشير البحث الخاص بادارة الخدمات الصحية (انظر الملحق ٢ قسم ب) الى انه رغما عن عدم وجود معيار مطلق لمعدل العاملين بشئون الصحة بالنسبة لمجموع السكان فان الهدف الاساسى هو تحقيق النسب الاتية على أقل تقدير :

ممرضة واحدة لكل ١٠٠٠ ـ ١٥٠٠ نسمة .

طبيب اسنان لكل ٤٠٠٠ ـ ٥٠٠٠٠ نسمة .

طبيب عمومى لكل ٤٠٠٠ ـ ٥٠٠٠ نسمة

مستشفى لكل ٨٠٠٠ ـ ١٠٠٠٠ نسمة

طبيب اطفال لكل ١٠٠٠٠ ـ ١٥٠٠٠ نسمة

جراح عمومى لكل ٢٠٠٠٠ ـ ٣٠٠٠٠ نسمة

طبيب امراض نساء لكل ٤٠٠٠٠ ـ ٥٠٠٠٠ نسمة

اما نسبة غير ذلك من الاخصائيين فتختلف الى حد كبير (فمثلا يستطيع طبيب واحد للامراض العصبية ان يخدم عددا من السكان يتراوح بين ١ ـ ٢ مليون .

٤٦ ـ يبين البحث ان هناك حالات متطرفة للغاية فى سكان الوحدات الصحية الريفية المجهزة نسبيا فى البلاد المختلفة . ومع ذلك فالمنطقة الريفية المفترض ان يقارب عدد سكانها ٢ مليون لديها ما يبرر امدادها بكل احتياجات الصحة جميعا ، بما فى ذلك الخدمات الفنية على المستوى الاقليمى وكذلك امدادها بنوعين من المستشفيات ـ احداها على مستوى يغطى ٢٠٠٫٠٠٠ نسمة واخرى كجزء من مركز صحى يخدم ٥٠٫٠٠٠ نسمة . ويتضمن البحث كذلك خدمات اخرى على هذه المستويات . ويتعرض البحث لذكر العوامل المتعلقة بكثافة السكان ، والنقل ، وتوفر الموظفين والاعتمادات التى تؤثر فى الحجم الامثل

للمنطقة فى وضع معين (١) . وزيادة على ذلك يقترح البحث ان المناطق الخاصة بـــادارة الخدمات الصحية يجب ان تتطابق الى اقصى حد ممكن مع المناطق الخاصة بالسلطات المحلية وادارة الخدمات الاخرى التى يجب ان تتعاون معها .

٤٧ — ويوضح البحث الخاص بادارة الخدمات الاجتماعية (انظر الملحق ٢ ، قسم) ان الحاجـة ماسة الى مزيد من البحث بخصوص الاحتياجات التى تمكن من التشغيل الفعال للخدمـات المتعلقة بالرفاهية الاجتماعية والحد الادنى من المنطقة والسكان التى يمكن التعرف على هذه الاحتياجات فى نطاقها . ويوضح البحث ان المناطق ذات الاحجام المختلفة لازمة لمختلـف انواع الخدمات والهيئات ، فمثلا ، الهيئات المختصة بتأهيل فئات معينة من العاجـزين جسمانيا تخدم منطقة كبيرة وتستلزم مركزية فى الادارة ، فى الوقت الذى تغطى فيه مراكـز الرعاية العادية منطقة اصغر بكثير وقد تديرها السلطات المحلية او الهيئات الخيرية بـأى وسيلة لامركزية .

٤٨ — ويبين البحث الخاص بادارة الخدمات الزراعية (انظر الملحق ٢ ، قسم هـ) انه فى استطاعـة المرشد الزراعى الميدانى ، استنادا الى خبرة بعض البلاد ، ان يخدم بكفاءة عددا مـن الفلاحين يتراوح بين ٦٠٠ الى ١٠٠٠ ، معتمدا على سهولة النقل ، وعلى المستوى التعليمى والفنى للفلاحين وعلى كيفية الاتصال بهم واقناعهم ويوضح البحث انه رغم ضرورة تنسيـق البحوث الزراعية والتعليم والخدمات الخاصة بالارشاد الزراعى على المستوى القومى وغير ذلـك من الاسباب الفنية ، لا يصح تفويض الخدمات الارشادية الى ما دون المستوى الاقليمى . هذا ويجب ان تكون السلطات المحلية وثيقة الصلة بالخدمات الارشادية كما يجوز لها فى بعـض الحالات ان تأخذ على عاتقها مسئولية الادارة بالنسبة لمراكز تدريب الفلاحين وغيرهم مـن العمال الزراعيين مثل سائقى الجرارات .

---

(١) فى معرض الاشارة الى الحجم الامثل للمنطقة المحلية المختصة بالرعاية الصحية "يجب ان تكـون سهولة المواصلات اهم عامل فى الموضوع ... فقد لا تكون المسافات كبيرة ، غير انه اذا كانـت الدراجة هى عماد رجال الصحة فى تنقلاتهم (كما هى الحال فى احدى البلاد) ، تعتبر المنطقة التى تصل مساحتها الى ٢٠٠ كيلومترا مربعا كبيرة للغاية" . الجمعية الخامسة للصحة العالمية ، منظمة الصحة العالمية ، أ/٥ المناقشة الفنية / ١ ، ٢ مايو ١٩٥٢ .

٤٩ — طالما ان المعلومات المقدمة فى البحوث سالفة الذكر لا ترتكز الى اسس مشتركة فيما يتعلق بالظروف التى تنطبق عليها ، فانها لا تشكل بصورة دقيقة العلاقات بين المناطق المثلى لادارة هذه الخدمات الهامة .

ورغما عن ذلك يمكن التوصل الى استنتاج سليم من هذه المعلومات وهو ان الفوارق بين متطلبات المنطقة من الخدمات الفنية امر هام وخاصة للبلاد التى يوجد فيها مناطق مشتركة للسلطة الادارية والمحلية فى ادارة الخدمات الفنية (١) .

٥٠ — كقاعدة عامة ، عندما تستلزم الخدمات الفنية مناطق ادارية مشتركة ، فان من الاقتصاد ان يكون حجم المنطقة بالقدر الذى تحتاجه الخدمة الفنية التى تملك اكبر قدر من متطلبات نشاطها على هذا المستوى . فمثلا ، استنادا الى المعلومات السابق ذكرها سوف يتضح ان المناطق المشتركة لادارة الخدمات الفنية يجب الا تقل عن الحد الادنى المطلوب للادارة المثلى للخدمات الصحية التى سوف تكون ، فى ظل الظروف التى ذكرت فى الملحق ٢ قسم B ، منطقة نصف قطرها ٣٥ كيلومترا وتشمل حوالى ٥٠٫٠٠٠ نسمة .

٥١ — اوصت الجماعة العاملة فى موضوع اللامركزية ان على الامم المتحدة والهيئات المتخصصة ان تقوم بدراسات مقارنة للمناطق الصغرى ذات الكفاءة المثلى لادارة الخدمات الفنية فى مختلف انواع الظروف . ويمكن من نتائج هذه الدراسات تقديم اساس اكثر صلاحية عن ذى قبل للدول التى تقوم باعادة النظر فى نظمها على مستوى الامة .

---

(١) على سبيل المثال ، فى الجمهورية العربية المتحدة ، يتكون مجلس القرية من ١٥٫٠٠٠ نسمة (من ١ — ٣ قرى) والجهاز العامل به يشمل الاتى :

(الناحية الطبية) طبيب ، مساعد معمل ، مشرفة صحى ، مولدة ، ٢ مساعدة مولدة ، ممرضتان مساعدة ممرضة .

(التعليم) ناظر مدرسة واثنا عشر مدرسا

(موظفو ارشاد زراعى) مختص بالشئون الزراعية والاجتماعية ومساعد له ،

ثمانية عشر من العاملين بالنواحى الكتابية والادارية وغيرهم

وفى الهند يغطى مجلس القرية المختص بالتنمية (panchayat samiti area) حوالى ٦٦٫٠٠٠ نسمة (١٠٠ قرية) ويضم من الموظفين ما يلى :

موظف مختص بتنمية القطاع ،

(الناحية الطبية) محضر الدوية ، مفتش صحى ، ذائرة صحية ، اربع مولدات ، ثمانية موظفين للارشاد ، منهم واحد لكل من الزراعة ، والثروة الحيوانية ، والجمعيات التعاونية panchayats والصناعات الريفية ، والهندسة الريفية ، والتعليم الاجتماعى والبرامج الخاصة بالنساء والاطفال ، اثنا عشر عاملا على مستوى القرية ، وخمسة عشر من العاملين فى الشئون الكتابية والادارية وغيرهم . وبالنسبة للتعليم يتنوع الجهاز الوظيفى طبقا لسكان كل قطاع على حدة ، الذى يتراوح عددهم من ٤٥٫٠٠٠ الى ٦٥٫٠٠٠ نسمة . اما فيما يتعلق بالتعليم الابتدائى ، بالرغم من عدم ذكره فى منظمة القطاع الخاصه بتنمية المجتمع ، فهو يندرج فى بعض الولايات تحت عنوان مجالس القرى panchayat samities وقد يكون هناك فى كل قطاع من ١٥٠ — ٢٠٠ مدرسا الى جانب واحد او اثنين من مساعدى مفتشى المدارس .

فمثلا ، فى نيجيريا الغربية حيث يتعذر على السلطات المحلية على مستوى القرية بحكم صغرها تولى ادارة الخدمات الفنية ، جرى العرف على تجميع السلطات المحلية المتعددة فى شكل انواع مستقلة خاصة من السلطات هدفها تقديم الخدمات مثل التعليم والصحة ، وغير ذلك من الخدمات الفنية الهامة .

وبالمثل تريد حكومة افريقية اخرى ان تحد من سيطرة السلطة المحلية بهدف تحطيم العلاقات القبلية الاقطاعية . وفى غير ذلك من الدول كما كان الوضع فى كل من الهند والجمهورية العربية المتحدة ، هناك ما يدعو الى اعادة النظر فى المناطق الادارية التقليدية ، المشكلة اساسا لاغراض تتعلق بالامن والايرادات ، ذلك اذا ما راعينا احتياجات المنطقة من الخدمات الفنية . هذا وسوف تتمكن الحكومات ، استنادا الى هذه الدراسات ، من تحديد افضل لما يتكلفة استخدام مناطق مشتركة لادارة كل خدمة فنية وكذلك تقييم الكسب العائد من ذلك .

٥٢ - رغما عن انه يمكن بلاشك للدراسات المقارنة ان تتطور بفضل الارشادات العامة المقدمة فى هذا البحث ، فانه لا يجب التعويل عليها فى تقديم اشياء محددة صالحة للتطبيق فى اى مكان دون ان يصحب ذلك تعديل فيها . ذلك انه من المستبعد وضع نماذج تتضمن كل احتمالات التغير فى المستقبل ، تلك الاشياء التى يتحتم تقديرحسابها حين تقرر الامور بالنسبة لمناطق الادارة الميدانية والحكومة المحلية فى مواقف معينة . وهذه الاشياء المتغيرة تشمل نظام الحكومة ، ونموذج الاستيطان وسهولة المواصلات وتوفر الافراد الفنيين ، والاموال والعوامل التى تتضمنها المساهمة الشعبية بما فى ذلك علاقات الناس والتنظيم القبلى فى منطقة معينة . هذه العوامل منفردة او متحدة ، يتحتم تقدير حسابها كاملا ، الى جانب العمل على تحقيق ادارة فعالة فى كل حالة على حدة .

وفى هذا الصدد ينتظر من المرشدين مساعدة الحكومات فى تحديد صلاحية المناطق الموجودة الخاصة بها وفى عرض نماذج المستقبل وفى احداث التغيرات حسب الظروف المتجددة لتحقيق النماذج المطلوبة .

التخطيط الاقليمى :

٥٣ - ان حلقة البحث التى نظمتها الامم المتحدة عن التخطيط الاقليمى فى طوكيو عام ١٩٥٨ ادركت حاجة الوحدات الى التخطيط والتنمية على مستوى وسط بين السلطات المحلية والحكومة المركزية

واشارت الى انعدام وجود مثل هذه الوحدات فى دول كثيرة . وقد اكدت الجماعة المختصة بموضوع اللامركزية ، حين طلب اليها تحديد العوامل التى يجب ان تتحكم فى تحديد المناطق التى يستهدفها التخطيط الاقليمى ووحدات التنمية ، اهمية العوامل السياسية والتخطيطية والادارية .

٥٤ — ان متطلبات التخطيط والادارة ، فى نطاق ما هو ممكن وما هو صالح من وجهة النظر السياسية هى التى تحدد " الاقليم الذى تتوفر به مقومات التخطيط " الذى يمكن استخدامه ايضا كاكبر منطقة ميدانية . وتعتبر الحدود التاريخية وارتباطات الناس بالمناطق ضمن العوامل السياسية التى يجب ان يتكيفمعها التخطيط والمتطلبات الادارية ذلك ان توزيع السلطة السياسية على اساس اقليمى ، كما هو الحال فى الدولة الفيدرالية ، قد يتجنب انشاء الاقاليم . ومن الممكن تخطيط الاقاليم بطريقة تضعف المعارضة السياسية الى اقصى حد ممكن . فمثلا كلما قل عدد الاقاليم وازداد حجمها ، كلما ارتفع شأن منظمى المنطقة لدى الحكومة المركزية وخاصة اذا كان اختيارهم سياسيا خالصا ، وهذا مايدعوالى تخفيفحدة المعارضة التى تواجهها الحكومة المركزية . وقد يؤدى هذا الوضع ، بدلا من تطوير لا مركزية سليمة ، الى تخوف العاصمة من تفويض السلطة . ومن الطبيعى ، عندئذ ، وجوب تلافى الخطة التى توضع لثلاث او اربع اقاليم مجتمعة . ويعتمد الحد الادنى ، بالطبع ، على حجم البلد وعلى مقدرتها فى تمويل وتجهيز وظائف هؤلاء المنظمين على المستوى الاقليمى .

٥٥ — فى نفس الوقت ، يستلزم التخطيط الاقليمى المتكامل مناطق كبيرة تظهر فيها بوضوح الحاجات المتعددة ، والموارد الاقتصادية ، وسبل الحياة على حقيقتها وفى علاقاتها المتداخلة المعقدة ، ومن ثم يمكن ربطها بالخطة القومية . والحدود المفضلة فى التخطيط الاقليمى تعمل على اظهار الخصائص الطبيعية ، مثل اودية الانهار والتجانس الاقتصادى وعملية استكمال الخصائص الاقتصادية وغيرها . وقد تتأثر هذه الحدود بمشاعر من يهمهم الامر من الناس .

وينبغى ان تتمشى حدود الاقليم مع حدود مناطق الادارة الميدانية والسلطة المحلية . هذا وتصبح مساهمة الخدمات الفنية فى التخطيط اكثر سهولة وكذلك تنفيذ الخطط بواسطة هذه الخدمات اذا ما تطابق التخطيط مع الاقاليم الادارية . غير انه يلزم ان يكون هناك توازن بين هذا الكسب وبين اعتبارات ادارية خالصة .

٥٦ — والاعتبارات الادارية فى تقرير حجم الاقاليم تتمثل فيما يلى :

(أ) الدول كثيفة السكان ، خاصة تلك التى تدير فيها الحكومة المركزية خدمات مباشرة وقد يحتاج الامر الى وجود مستوى اقليمى لتمكين الحكومة المركزية من توطيد علاقاتها بالعمليات المحلية .

(ب) فى البلاد التى تفتقر الى الاداريين الممتازين والى الكفاءات الفنية يستطيع الاكفاء من الرجال فيما لو مارسوا نشاطهم على المستوى الاقليمى ان يدعموا من الادارة الميدانية ، فى الوقت الذى يساعد بقاؤهم فى العاصمة على زيادة الاتجاه نحو المركزية

(جـ) ان التجميع الطبيعى للسكان ، المستند الى عوامل لغوية وغيرها من العوامل الثقافية غالبا ما يتضمن عددا من الناس يفوق ما تتحمله الوحدة المخططة من قدرة على اداء معظم الخدمات المباشرة ، ويمكن ان يشكل هذا الوضع اساسا قويا للتكامل الادارى على المستوى الاعلى .

(د) هناك اجراءات ادارية معينة يصلح تناولها على المستوى الاقليمى اكثر من اى مستوى آخر . مثال ذلك توزيع مخصصات الميزانية على وحدات الادارة الميدانية والسلطات المحلية ، ومثل اقامة الصلات بالمنشآت الاقتصادية الكبيرة او بأصحاب النفوذ من زعماء القبائل او بالمدن الرئيسية .

٥٧ — وعلى هذا تعطى الحدود الاقليمية صورة جيدة لحاجات كل من التخطيط الاقليمى والادارة الاقليمية . وهى عندئذ تضع فى الحسبان ما يستجد من امور بشأن تطور الحكومات على المستوى الاقليمى فى الحاضر او فى المستقبل . وقد ثبت ان التعديل فى معايير التخطيط والادارة والحكم الذاتى امر صعب بالنسبة للدول النامية . ذلك ان الدول النامية عند اجراء تعديلاتها الخاصة قد تحتاج الى التروى فى تحديد اى من هذه الاستعمالات اكثر اهمية وفائدة فى الحاضر والمستقبل . واساس التقويم الصحيح ، كما ذكرنا سابقا ، يعتمد على اقاليم التخطيط التى تتكون من مجموع مناطق الادارة الميدانية او السلطة المحلية .

مناطق الادارة الميدانية :

٥٨ — توصلت الجماعة المختصة بموضوع اللامركزية الى النتائج التالية بالنظر الى حجم وعدد درجات المناطق الخاصة بالادارة الميدانية :

(أ) يجب ان يكون لدى الحكومة المركزية مناطق ميدانية مشتركة ومراكز للقيادة الادارية فيما يختص بالمستوى الاقليمي على الاقل ، وذلك افضل من ترك كل وزارة تختار مناطقها الخاصة .

(ب) يجب اعداد المناطق الميدانية المختارة كي تتلاءم ، بقدر المستطاع ، مع معايير الحجم التي تطبق في الخدمات الفنية المباشرة بل اظهاره ايضا في العلاقة بين هذه الخدمات وبين الوان النشاط الاخرى (مثل جباية الايراد ، وحفظ القانون والنظام ، والادارة الانتخابية) التي تتوقع الحكومة المركزية تنفيذها في المناطق المشتركة .

(ج) كلما ازداد حجم المناطق المشتركة (وبالتالي كلما ارتفع مستوى الادارة الميدانية) كلما كان من الاسهل اختيار حدود المناطق التي تلائم الاحتياجات المتنوعة للخدمات الفنية الكثيرة .

(د) كلما قل عدد الدرجات التي يحتاج الامر فيها الى مخططين ممثلين للخدمات الفنية على مستوى المنطقة كي يتأتى نوع من التنظيم في ظل مبدأ الاشراف المزدوج ، كلما قل التضارب والتعطيل في تنفيذ البرامج . وبناء على ذلك ، من حيث المبدأ ، يجب ان يكون هناك اقل عدد ممكن من الدرجات . ذلك ان كل درجة من هذه الدرجات تزيد من الحاجة الى الاداريين الممتازين والى الكفاءات الفنية التي يندر وجودها ، وبالتالي تنخفض قيمة الخدمة . ان تعدد الدرجات اكثر مما ينبغي يضاعف من ضياع الوقت في اجراءات بيروقراطية . لذلك ، يجب على الدولة الصغيرة نسبيا ، او الدولة الداخلة في نظام فيدرالي ، ان تعيد النظر في امكانية توحيد المستويات الاقليمية او المتفرعة عنها دون حدوث خسارة كبيرة .

(هـ) يجب تخطيط المناطق الادارية ، خاصة في البلاد النامية ، على اساس احتمال تحولها في المستقبل الى وحدات حكومية ميدانية ، وبالتالي انتقال وظائف الحكومات المركزية الى الحكومات المحلية . وهذه العملية تجرى حاليا في الهند ، وباكستان والجمهورية العربية المتحدة .

مناطق الحكومة المحلية :

٥٩ — وافقت الجماعة العاملة فى موضوع اللامركزية على ان مناطق السلطة المحلية يجب ان تتطابق فى حجمها مع الوظائف التى تؤديها . وهناك مستويان مثاليان من السلطات المحلية الريفية : فعلى المستوى الادنى يجب ان تغطى السلطة المحلية مساحة من الارض تتوفر فيها لدى المواطنين حاسة الانتماء للجماعة ، وحيث يتيسر مساهمتهم فى الوان النشاط ، اما على المستوى الاعلى فواجب السلطة المحلية تغطية اكبر منطقة يمكن منها توفير معظم الخدمات الفنية بطريقة فعالة ، لكن يجب الا تكون مساحة المنطقة من الاتساع بشكل يحول دون اجتماع المجالس كثيرا . وهذا المستوى الاخير من السلطة يجب ان يشمل سكان الريف والمدن ، وان يكون به ، ان امكن ، مدينة متوسطة الموقع تؤدى دور المركز الرئيسى للقيادة المحلية .

٦٠ — تبين للدول المتقدمة ان مناطق الحكومة المحلية التى تكونت فى الماضى اصبحت صغيرة بشكل لم يعد يمكنها من اداء بعض الوظائف التقليدية ، خاصة الوظائف الجديدة التى تضطلع الحكومة بها . وهذه المناطق فى اغلب الحالات فقيرة بدرجة لا تمكنها من تمويل الخدمات المحلية ، هذا بالاضافة الى تعددها ، الامر الذى لا يتيح للحكومة المركزية الاشراف عليها ومساعدتها . وكذلك تعتبر الادارة المشتركة للخدمات بواسطة سلطتين او اكثر من اسباب تعطيل العمل . وغالبا ما كان سهلا من وجهة النظر السياسية ان تؤدى الحكومة المركزية بعض هذه الخدمات بدلا من العمل على كسب الموافقة المحلية من اجل توحيد الكثير من السلطات المحلية الصغيرة القائمة ، وينادى هذا الاتجاه المركزى الى انه من الافضل للبلاد النامية ان تدعم من سلطات الحكومة المحلية وان توسع من نطاقها بدلا من تضييقها . وحيث يبدو ذلك مخالفا لحجم المناطق التى توجد فيها حاسة الانتماء للجماعة فى الوقت الحالى ، هناك احتمالان ، اما ان تصبح المناطق الصغيرة تفريعات صغرى من منطقة الحكومة المحلية الرئيسية واما ان ينظر الى المنطقة على انها مجمع للسلطات فى المستقبل يمكن تركها فى البداية للمجتمعات التقليدية .