دار المنظومة
DAR ALMANDUMAH
الرواد في قواعد المعلومات العربية

العنوان:	البيئة السياسية للإدارة العامة
المصدر:	مجلة البحوث الإدارية
الناشر:	أكاديمية السادات للعلوم الإدارية - مركز البحوث والاستشارات والتطوير
المؤلف الرئيسي:	العزازي، محمد حسن
المجلد/العدد:	ع 2
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	1984
الصفحات:	58 - 65
رقم MD:	72012
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	EcoLink
مواضيع:	النظام الاجتماعي، الإدارة العامة، السلوك الإداري، السياسة الإدارية، النظم السياسية، النظرية العامة للنظم، النظام الاقتصادي، النظام القيمي، تحليل النظم السياسية، الرقابة الإدارية
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/72012

© 2021 دار المنظومة. جميع الحقوق محفوظة.
هذه المادة متاحة بناء على الإتفاق الموقع مع أصحاب حقوق النشر، علما أن جميع حقوق النشر محفوظة. يمكنك تحميل أو طباعة هذه المادة للاستخدام الشخصي فقط، ويمنع النسخ أو التحويل أو النشر عبر أي وسيلة (مثل مواقع الانترنت أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو دار المنظومة.

البيئة السياسية للإدارة العامة

مقدمة

١

سوف نتعرض فى هـذا البحث ـ المختصر ـ الى أهمية المدخل البيئى فى دراسة علم الادارة العامة (١) مركزين فقط على البيئة السياسية محاولين التاكيد على الفرضية التى ننطلق منها فى هـذا البحث والتى تقول : ان علم السياسة التقليدى والذى ينطلق أساسا من فرضيات عقلانية بمعنى مسلمة Postulates والتى تتجسد فى شـكل الدساتير السياسية ومن ثم يهتم بالمؤسسات السياسية الرسمية وعلم الفصل بين السلطات ، لا يكفى للتعـرف على ماأطلقنا عليه البيئة السياسية للادارة العـامة ولكن الامر يتطلب محاولة التعرف عـلى السـلوك الحقيقى للنظام وسلوك كل نظام فرعى Subsystem داخل النظـام السـياسى ككل بمعنى Syestem

اننا بهذه الفرضية نتفق ومدخل العالم Bluhm والذى يؤكد على أن مصـطلحى الـدولة والقانون يتعـامل معهما بعض العلمـاء ، وكانهما لم ينبعا امبيريقيا Empirically ولكن تجريديا(٢) Abstract . •

وعليه فتغفل التفاعلات الاجتماعية التى تتضمنها هـذه المصطلحات . ان أهمية التعرف الامبيريقى عـلى هذه المصطلحات يكمن فى التعرف على العمليـات التى ينتج عنهـا توزيع وممارسة السلطة وهما فى النهاية لب علم السياسة .

وفى معالجتنا لهـذا الموضـوع ننطلق أساسا من النظرية العامة للنظم(٣) General-Systems-Theory والتى تمثل الاسـاس للنمـاذج التحليلية للنظم السياسية ، وهى ما سوف نتعرض اليها وايضا من خلالها نحاول التاكيد على الفرضية سابقة الذكر .

٢ ـ المدخل البيئى
Environmental Approach

انطلاقا من النظـرية العامة للنظم يعنى المدخـل البيئى أن النظـم الاجتماعية بمختلف أشكالها وانواعها ووظائفهـا تتأثر وتؤثر فى البيئة التى تعمل بداخلهـا ، ولفظ « تعمـل » المستخدم فى المقولة السابقة فى غاية من الاهمية . فأى منظمة اجتماعيـة سواء كانت رسمية بمعنى انهـا جزء من التنظيم الحكومى أوغير رسمية(٤) بمعنى انها خارج التنظيم الحـكومى مثل الاحزاب أو النقابات أو الجمعيات المختلفة تنشأ من أجل القيام بوظيفة معينة ، ومن البـديهى ان امكانيـة المنظمة الاجتماعية فى الحفاظ عـلى بقائها داخل البيئة مرهونة بقدرتهـا على القيام بالوظيفة التى أنشئت من أجلها(٥) .

وحداثة المدخل البيئى تعـود ـ فى راينا ـ الى حداثة اصـطلاح النظم الاجتماعية ، فحتى بداية النصف الاول من القرن العشرين لم يأخـذ هـذا الاصطلاح المحورى اهمية تذكر(٦) .

واننا نعنى باستخدام هذا المصطلح العلاقات المتفاعلة بين مختلف النظم الاجتماعية ،
The System of Social Interaction
والتى نبنى عليها مفهومنا للمدخل البيئى .

ومن هذا المفهوم يمكن لنا ان نؤكد أن نموذج(٧) Max Weber والخـاص بالعلاقات الاجتماعية وانماط السلوك الرشيد لا يخدمنا فى تأصيل مفهـوم المدخل البيئى ، ونفس القول ينطبـق بالنسبة للعـالم Paretos (٨) ومعالجته الخاصة بتـوازن النظـم الاجتماعية .

واننا نجد أن أبحاث العالم Sorokins والخاصة بالنظم الاجتماعية وابعادها المتعددة والنظرة اليها داخل النظـام (المجال) الثقافى العـام المتواجـدة بداخله ، هى البداية المحددة لما نطلق عليه المدخل البيئى للنظم الاجتماعية(٩)

ومفهومنا للمدخل البيئى يتلخص فى تحديد الانظمة المختلفـة التى يتكون منها المجال الثقافى بمعنى The Culture Context والعلاقات المتفـاعلة بين هـذه الانظمة . ونحـدد هـذه الانظمة بأربعة أنظمة أساسية هى :

النظـام الاجتمـاعى والنظـام الاقتصادى والنظام السياسى والنظام

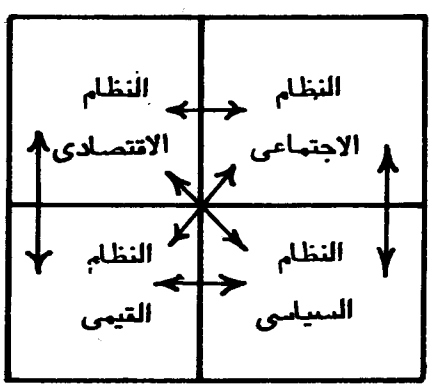
دوافع البحث :

[illegible] عام ١٩٧٢ قررت أكاديمية [illegible] الإدارية [illegible] العليا وكلفت في ذلك الوقت [illegible] مادة « دراسات البيئة » والهدف من تدريس هذه المادة هو تعريف الدارس [illegible] للإدارة العامة بمعنى مدخل بيئي Environmental Approach [illegible] العامة . وعكفت في ذلك الوقت [illegible] دراسة المراجع التي تتطرق لهذا [illegible] صورة مباشرة [illegible] ونظرا لاهتماماتي السابقة [illegible] على وجه [illegible] السياسي والاداري أعطيت [illegible] البيئة السياسية للإدارة [illegible] مكان متقدم [illegible] أبحاث [illegible] منها هذا البحث ـ بعد اختصار

القيمي كما يتضح لنا من الشكل التوضيحي التالي :

شكل توضيحي (١)

الانظمة التي يتكون منها المجال الثقافي



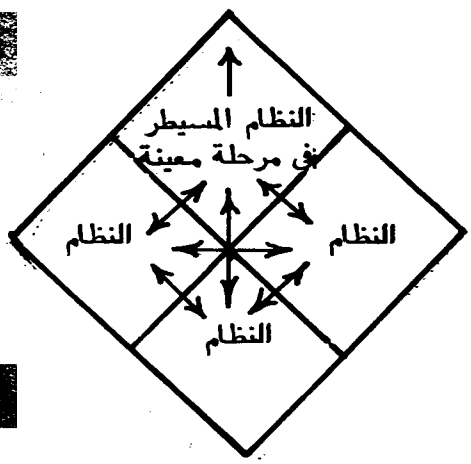
توضح الاسهم العلاقات التفاعلية بين الانظمة الاربعة

وفي هذا الصدد نريد التأكيد على نقطتين : ـ

الاولى : وتتعلق بالنظام القيمي The Value System ونحن لا نستخدمه كمرادف للنظام الديني ، حيث انه اشمل واعم ويتضمن العادات والتقاليد والاعراف والتي ربما تتعارض مع النظام الديني السائد في المجتمع ولكنها متصلة بحكم توارثها من حضارات قديمة .

الثانية : الاربعة انظمة سابقة الذكر والتي يتكون منها المجال الثقافي تتفاوت اهميتها من مجتمع لآخر وذلك وفقا لمرحلة النمو التي يمر بها المجتمع وتأسيسا على ذلك نستطيع أن نصور الشكل التوضيحي السابق (المربع) وكأنه يدور حول محور حيث يمثل المربع الاعلى النظام الذي يأخذ الاولوية في المجتمع ، بمعنى الذي يسيطر على تفكيره في مرحلة معينة من مراحل التحول الاجتماعي(١٠) التي يمر بها . والشكل التوضيحي التالي يقرب هذا المفهوم :

شكل توضيحي (٢)



وهكذا ، نجد في الدول الصناعية (أي المتقدمة) مثلا أن النظام الاقتصادي هو المسيطر على تفكير المجتمع متمثلا في البحث الدائم والدؤوب عن الهياكل والسياسات الاقتصادية الواجب اتباعها ليتواءم النظام الاقتصادي مع التغيرات الدائمة والسريعة التي يمر بها النظام الاقتصادي العالمي . أما النظم الاخرى فتتمتع بدرجة عالية من الاستقرار ، فالنظام السياسي سواء كان متعدد

د. محمد العزازى
عميد شئون الطلاب
كلية الإدارة

البيئة السياسية للإدارة العامة

الاحزاب أو يأخذ بنظام الحزب الواحد أمر محسوم والنظام الاجتماعي ، سواء من ناحية البنية أو من ناحية الجماعات غير الرسمية والوسائل والاساليب المستخدمة لتحقيق أهدافها ، يحكمه قواعد ارتضاها المجتمع لنفسه الى حد بعيد وايضا فيما يتعلق بالنظام القيمى خاصة فيما يتعلق بالدين يأخذ وضعا مقننا داخل مجتمع ارتضى لنفسه العلمانية Secularism (الدنيوية) .

اما فى الدول النامية فاننا نجد فى بعض الاحيان ان النظام المسيطر على تفكير المجتمع نظام يتوقف على حسمه العملية التنموية بصورة عامة مثل ماهو الحال فى ايران على سبيل المثال حيث لم يتخذ المجتمع القرار الخاص بنظام الدولة (دولة دينية أم دولة دنيوية أم مزيج بينهما) . ومما سبق ايضاحه نرى انه علاوة على الاهمية الحتمية لوضع النظم الاربعة المكونة للمجال الثقافى فى الاعتبار عندما نتطرق الى ايضاح أو تحليل احداها أو جزئية تابعة لها يجب أن نحاول التعرف على النظام المسيطر اى الذى يشغل الحيز الاكبر من تفكير المجتمع .

٣ ــ البيئة السياسية للادارة العامة

بادىء ذى بدء نؤكد على أن تطور الادارة العامة ارتبط ارتباطا عضويا بتطور الدولة ، بالاضافة الى ذلك فان الادارة العامة هى الاداة التى يمكن عن طريقها تنفيذ السياسة العامة للدولة ، وانها من جهة أخرى تشترك بصورة معينة تضيق أو تتسع ــ حسب الاتجاهات السياسية السائدة ــ فى تشكيل أهداف الدولة ، وتحديد وظائفها(١١) . الا ان هذا لا يعنى أن الادارة العامة ــ بمعنى البيروقراطية ــ تكون دائما فى حالة « وفاق » أو « انسجام » مع السلطة السياسية . فالاستقراء التاريخى والواقع الحالى فى كثير من الاحيان يوضح لنا ان الادارة العامة تحاول دائما أبدا أن تتمتع بدرجة من الاستقلالية autonomy بين المجتمع والسلطة السياسية ، ومما لا شك فيه ان التنظيم البيروقراطى بقواعده المميزة والاستقلالية المهنية Professional autonomy قد مكنها ــ الى حد ما ــ من تحقيق هذا . والسلطة السياسية بدورها تحاول الحد من هذه الاستقلالية وسبيلها فى ذلك وضع الادارة العامة تحت الرقابة السياسية من ناحية والحد من دورها فى رسم السياسة العامة من ناحية أخرى .

مما سبق يتضح لنا أن البيئة السياسية هى التى تحدد فى النهاية هيكل ووظيفة ومكانة الادارة العامة داخل المجال الثقافى التى تعمل فى اطاره . فتفهم طبيعة الادارة العامة من أجل الاصلاح أو التطوير أمر مستحيل ان لم نضع فى الاعتبار المجال الثقافى على وجه العموم والنظام السياسى على وجه الخصوص .

والدراسات التاريخية المستفيضة للعالم Eisenstadt للنظم السياسية للعديد من الحضارات منذ الفراعنة وحتى الامبراطوريات الاستعمارية ــ أوضحت لنا أن الانماط المختلفة للبيروقراطية كانت تتوقف دائما أبدا على طبيعة النظام السياسى(١٢) . ونحن نميل الى تحديد انماط الادارة العامة وعلاقتها بالنظام السياسى بنمطين أساسيين ، الاول وهو السائد فى الدول النامية حيث يختلط الحابل بالنابل فيصعب التمييز بين القوى السياسية والجهاز البيروقراطى والثانى حيث تأخذ البيروقراطية مكانة مرموقة داخل النظام السياسى ولكن تكون حدودها واضحة

١/٣ نموذج المدخلات والمخرجات كنموذج تحليلى للنظام السياسى .

بعد أن أوضحنا مفهومنا للمدخل البيئى واكدنا على ان الادارة العامة بالرغم من أن تطورها كان مرتبطا بنشوء الدولة ككيان سياسى الا ان هناك طابعا « تنافسيا » بينها وبين النظام السياسى ننتقل الى مناقشة النماذج التحليلة للنظام السياسى والتى أكدنا فيما سبق أنها ــ حتى الآن ــ هى البديل المكمل لعلم السياسة التقليدى والذى يهتم فى المقام الاول بالاشكال التى تمارس بها السلطة ووسائل اسناد السلطة والوظائف القانونية للسلطة . فمثل هذه الدراسات لا تكفى فى راينا للتعرف على البيئة السياسية للادارة العامة بمعنى التعرف على العلاقات التفاعلية بين البيئة السياسية والادارة العامة .

وفى هذا المجال طور العالم(١٣) David Easton نموذجا يحاول بواسطته تحليل جميع النظم السياسية المقارنة Crossnational (١٤) وهو يستخدم التحليل الهيكلى (البنيانى) الوظيفى

Structural-Functional Analysis

والمدخل السيبرنى Cybernetic أو ما يطلق عليه السيبرناطيقى أى علم التنظيم الذاتى لوضع نموذج أساسى للنظام السياسى يتوخى منه توصيف العمليات السياسية التى تدور داخل النظام وتحليلها والتنبؤ بما يمكن أن يحدث للنظام (١٥) . وهو ينظر للنظام السياسى كنظام فرعى Subsystem من النظام الاجتماعى الكلى Social System .

ويعود ــ تبنينا ــ لمنطلق Easton والخاص بالنظرة للنظام السياسى كنظام مستقل ــ تعبير « مستقل » هنا تجاوزا ــ يمثل بيئة البيروقراطية الى الاعتبارات التالية : ــ

الاول : قرارات النظام السياسى بالغة الاهمية . هذه القرارات تتعلق

بتوزيع ـ كل ما له قيمة فى المجتمع ـ بالمفهوم الواسع the authoritative allocation of values أى التخصيص السلطوى للقيم فقرارات التخصيص التى يتخذها النظام السياسى هى فى النهاية قرارات سلطوية ، والسلطوية هنا تسرى على الجهاز البيروقراطى والذى يمثل « حلقة الوصل » بين النظام السياسى والمجتمع فى المقام الاول . ولا يمكن لنا أن نتخيل سياسة غير سلطوية لان النظام السياسى يدعم هذه السلطوية سواء بالحوافز الايجابية او السلبية .

الثانى : دعم النظام السياسى لسلطويته من خلال الجزاءات sanction التى يسنها تسرى على المجتمع ككل ووسيلته فى ذلك الجهاز البيروقراطى .

وتتفق هذه المقولة مع مفهوم Max Weber للدولة حيث يقول : « الدولة . . هى التى تحتكر شرعية استخدام السلطة المادية ـ الجزاء المادى ـ داخل نطاق جغرافى معين »(١٦) .

الثالث : أكدنا فيما سبق على أن نشوء الادارة العامة ارتبط بنشوء الدولة . ودون الخوض فى التفاصيل والمناهج المتعددة التى تناقش الى أى مدى يمكن تعريف النظام السياسى بالرجوع الى مفهوم الدولة(١٧) ، نقول أن الادارة هى فى النهاية الوسيلة التى من خلالها يعمل النظام السياسى على الحفاظ على بقائه بمعنى استمراريته . وهذه هى النقطة التى يركز عليها Easton فى نموذجه التحليلى ، فهو لا يعطى الاولوية لقدرات النظام السياسى التى تساهم وبدرجات مختلفة فى اتخاذ القرار ، ولكنه يتساءل حول قدرة النظام فى الحفاظ على بقائه . وفى هذا المجال يتساءل ايستون : « من أين يستمد النظام السياسى قدرته فى الحفاظ على بقائه على مر الزمن ؟ ماهى الاسباب الكامنة فى طبيعة النظام ؟ وما هى الشروط التى اذا لم تتوافر أصبح بقاء النظام مهددا ؟ »(١٨) .

وهذا المنطلق يتفق الى حد بعيد مع غالبية التحليل السيبرنى للنظم الاجتماعية ، حيث ينصب اهتمامه على تحليل « الآلية » الذى يؤدى الى تمكين النظام من الحفاظ على بقائه . ويتميز هذا المنطلق من انه يمكننا من التوصل الى شروط عامة يجب أن تتوافر لدى أى نظام سياسى حتى يكون قادرا على البقاء(١٩) .

وكما سبق القول ينظر ايستون للنظام السياسى كجزء من المجال الثقافى المتواجد فيه وهذا المجال محاط بطبيعة عضوية وجغرافية معينة . وهذا شىء بديهى ويجب وضعه فى الاعتبار . فالمجتمعات الجبلية على سبيل المثال تختلف عن مثيلتها السفحية او الساحلية . وايضا العالم الخارجى (بمعنى المجالات الثقافية الاخرى) بما يتضمن من تكنولوجيا وقواعد اجتماعية وسياسية متعارف عليها تؤثر فى النهاية على النظام السياسى .

فان البيئة الداخلية للنظام : The Intra-Societal Environment تتكون من :

ـ النظام الايكولوجى Ecological System

ـ النظام البيولوجى (الحيوى) Biological System

ـ نظام الشخصية Personality System

ـ النظام الاجتماعى Social System

اما البيئة الخارجية للنظام The Extra-Societal Environment فتتكون من :

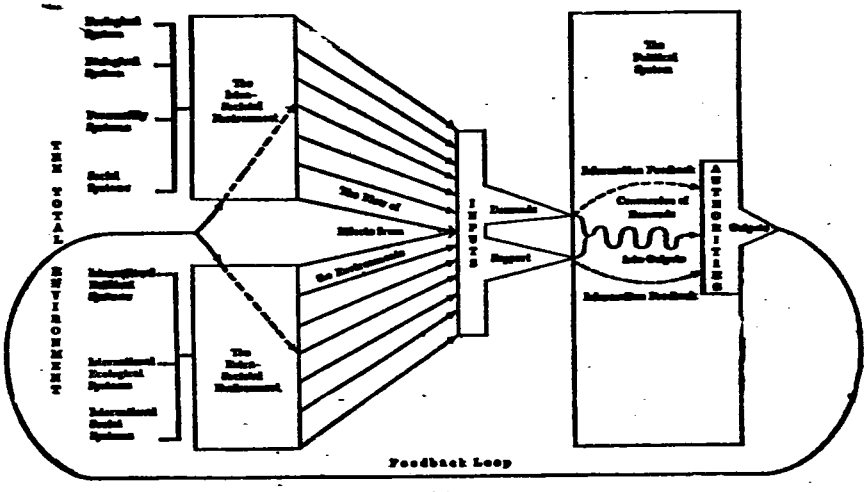
ـ النظام السياسى الدولى International Political System

ـ النظام الايكولوجى العالمى International Ecological System

ـ نظام المجتمع الدولى International Social System

وكل من البيئة الخارجية للنظام وبيئته الداخلية يؤثران على مدخلات النظام . كما يتضح لنا من الشكل التوضيحى رقم « ٣ » :

شكل توضيحى رقم (٣)
المؤثرات العديدة التى تؤثر على النظام السياسى والذى يتحتم عليه التعامل معها



المصدر Easton, D.: A Framwork for Political Analysis, Englewood Cliffs 1965, P. 110.

المصدر :

Easton, D.: A Framwork for Political Analysis, Englewood Cliffs, 1965, p. 1

ومدخلات النظام السياسى ينظر لها فى هذا النموذج كعلاقة تفاعلية Interaction بين المتطلبات demands اى الواجبات الملقاة على عاتق النظام السياسى والتعضيد supports اى ما هو متوافر لدى النظام السياسى من موارد بشرية ومادية وقدرات تنظيمية للقيام بوظائفه وقدرة النظام السياسى على تحقيق رغبات المجتمع وتطلعاته بصورة عامة تتوقف على التوازن بين المتطلبات والتعضيد ، فاذا ما تعدت المتطلبات حدا معينا اصبح حفاظ النظام على بقائه مهددا .

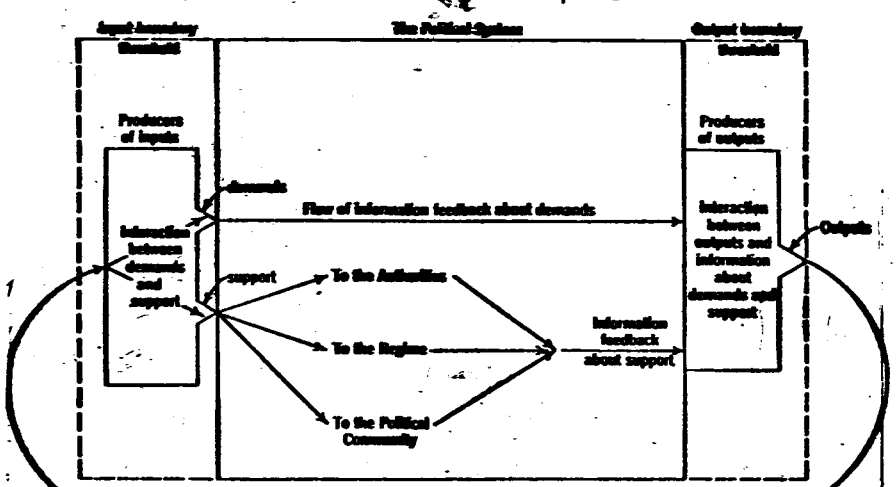
والنظام السياسى فى هذا النموذج هو عبارة عن جهاز مركزى لاتخاذ القرارات . وهو يتضمن المؤسسات السياسية التى يحتاجها للقيام بمهامه ويضيف ايستون الى المؤسسات التقليدية اى التشريعية والقضائية والتى يطلق عليهما Authorities والتنفيذية والتى يطلق عليها Regime المؤسسات العاملة والمؤثرة فى النظام السياسى مثل الاحزاب السياسية والنقابات العمالية والاتحادات . الخ والتى يطلق عليها The Political Community . وما نريد أن نركز عليه فى هذا النموذج هو السلطة التنفيذية بمعنى جهاز الادارة العامة والذى يعتبره النموذج سلطة لتعضيد النظام السياسى . حقيقة أن النموذج يهتم فى المقام الاول بايضاح « الآلية » التى تعمل على أن يحافظ النظام السياسى على بقائه الا أنه فى نفس الوقت يمكننا من أن ننظر للجهاز البيروقراطى داخل بيئته السياسية واضعين « كل » المؤثرات فى الاعتبار .

ومخرجات النظام فى هذا النموذج هى أيضا علاقة تفاعلية بين ما ينتجه النظام السياسى من سلع وخدمات ومعلومات حول المتطلبات وما توفر للنظام من وسائل مختلفة لتحقيق هذه المتطلبات . ومن البديهى أن تمثل المعلومات فى هذا النموذج ركيزة اساسية حيث انه ينطلق اساسا من التساؤل الخاص بالكيفية التى يحافظ بها النظام على استمراريته وبقائه كما يتضح لنا من الشكل التوضيحى التالى : —

المصدر

Easton, D.: A Systems Analysis of Political Life, New York : John Wiley 1965, p. 378.

شكل توضيحى رقم (٤) مدخلات ومخرجات النظام السياسى



John Wiley and Sons, Inc. 1965, P. 378.

٢/٣ نموذج قدرات النظام السياسى

اكدنا فيما سبق أن نموذج ايستون وان كان يهتم فى المقام الاول بمدخلات ومخرجات النظام السياسى والعلاقة بينهما عن طريق الاستعانة بالاداة السيبرنية والتى يطلق عليها ارجاع الاثر feedback ، الا انه يمكننا من أن ننظر للجهاز البيروقراطى داخل بيئته السياسية ، واضعين « كل » المؤثرات الخارجية والداخلية فى الاعتبار . وانطلاقا من المقولة سابقة الذكر والتى تؤكد على أن الادارة العامة هى الاداة التى يمكن عن طريقها تنفيذ السياسة العامة ، يتحتم علينا أن نتساءل حول وظائف النظام السياسى . ويعيب نموذج ايستون سابق الذكر أنه يحاول استخراج وظائف النظام السياسى من الاهداف العامة وغير المحددة . ولذا نجد فى دراسات العالم Almond تكملة لنهج العالم ايستون ، فكلاهما يمثلان فى رأينا الاطار المتكامل للتعرف على البيئة السياسية للادارة العامة اى موضوع بحثنا هذا .

ويحاول الموند باستخدام المعلومات التاريخية حول النظم السياسية اليونانية والرومانية وايضا النظم السياسية المعاصرة استخراج وظائف عامة لاى نظام سياسى . فينطلق من الوظائف التى يجب على اى نظام سياسى القيام بها وهذه الوظائف هى فى نفس الوقت الاساس الذى يمكنه من رفع قدراته . وقبل التطرق الى نموذجه نريد أن ننوه فى هذا المجال بثلاثة نقاط فى غاية من الاهمية:

(أ) يرفض الموند النظر الى نموذجه كمحاولة للتوصل الى نموذج أمثل يجب أن تحتذى به النظم الاقل تطورا ولكنه بالاحرى نموذج تحليلى يساعدنا على التعرف على البيئة السياسية فى مجالات ثقافية غير غربية(٢٠) .

(ب) بالرغم من أن منطلق الموند لا يهدف فقط الى المقارنة بين النظم

السياسية بل يضع أيضا الشروط الواجب توافرها لتحديث أو تطوير النظم السياسية فهو لا يتفق مع الرأى القائل بأن الدول النامية سوف تكتسب عن طريق التحديث هياكلا تماثل هياكل الدول الصناعية الغربية(٢١) .

(ج) لا يبتعد الموند عن التحليل الهيكلى الوظيفى الذى اتبعه ايستون، ويتضح هذا من تعريفه للنظام السياسى حيث يقول :

«When we speak of the political System, we include all of the interactions-input as well as outputs which affect the use or threat of use, of Physical Coercion»

ويتلخص نموذج الموند فى أنه يرى أن النظام السياسى يعمل على ثلاثة مستويات هى : —

— المستوى الاول وهو قدرات النظام «Capabilities» والتى بها يحاول أن يوضح العلاقة بين النظام السياسى وبيئته ، حيث يفرق بين الخمسة قدرات التالية :

(أ) القدرة الاستخراجية «The extractive Capability»

وتعنى قدرة النظام فى حصر واستغلال الامكانيات البشرية والطبيعية للمحيط الذى يعمل بداخله . وان بدت لنا هذه القدرة بديهية الا اننا فى الواقع نجد أن العديد من النظم لا تتمتع الا بقدره محدودة فى هذا المجال ، كما تتعدى هذه القدرة المستوى المحلى الى العالم الخارجى أى المحيط الدولى للنظام سواء كانت هذه القدرة تتعلق باستيراد المعرفة Know How التقنية أو التجارة الخارجية .

(ب) القدرة التنظيمية الرقابية : «The regulative Capability»

وتعنى قدرة النظام فى ممارسة الرقابة على الافراد والمجموعات .

(ج) القدرة التوزيعية : «The distributive Capability»

وتعنى قدرة النظام على التوزيع العادل للسلع والخدمات على الافراد والمجموعات فى المجتمع .

(د) القدرة الرمزية : «The symbolic Capability»

وتعنى قدرة النظام على أن يعترف به ، وذلك عن طريق فاعليته فى المجتمع الذى يعمل بداخله وفى العالم الخارجى .

(هـ) القدرة الاستجابية : «The responsive Capability»

وتعنى قدرة النظام على استقبال متطلبات — رغبات — المجتمع ، والتفاعل معها وتحويلها الى انتاج مادى .

— المستوى الثانى ، وهو الخاص بتحويل المدخلات الى مخرجات . فبجانب وظائف النظام التقليدية ، والتى تعتمد على مبدأ الفصل بين السلطات اى (السلطة التشريعية والسلطة القضائية والسلطة التنفيذية) يفرق بين الوظيفتين السياسيتين التاليتين : —

(أ) ترجمة وصياغة متطلبات المجتمع : «interest articulation»

(ب) تنسيق المتطلبات مع بعضها البعض «interest aggregation»

— أما المستوى الثالث فيتعلق بوظيفة النظام فى التنشئة الاجتماعية بمعنى «Socialization function» وايضا وظيفته فى استقطاب «recruitment» الافراد للقيام بأعمال معينة . والوظيفتان تمثلان قدرة النظام السياسى على التأقلم على الظروف التى يعمل بداخلها اى الحفاظ على بقائه . وهنا تكمن اهمية الهيكل السياسى والذى يحدد وظيفة النظام الخاصة باستقطاب الافراد ، واهمية الثقافة السياسية «political culture» والتى تحدد وظيفة النظام التربوى فى التنشئة الاجتماعية .

ان ما سبق ذكره فى مجال نموذج قدرات النظام السياسى — بصورة مختصرة للغاية وتجريدية الى حد ما — خاصة فيما يتعلق بقدرة النظام على تجميع وتعبئة الموارد البشرية والمادية وقدرته على رقابة الافراد والمجموعات وتوزيع ما ينتجه من سلع وخدمات توزيعا عادلا تعنى فى النهاية الاهمية الحتمية لبناء جهاز بيروقراطى مركزى .

٤ — خاتمة :

ان النظرة التحليلية للنظام السياسى والتى تطرقنا اليها فيما سبق مستعينين بنموذج المدخلات والمخرجات ونموذج قدرات النظام السياسى مؤكدين على أن النموذجين يكملان فى رأينا — بعضهما البعض ، تمثل المدخل الذى نتبناه فى دراستنا للبيئة السياسية لجهاز الادارة العامة رافضين الاكتفاء بالمدخل التقليدى لعلم السياسة كما أوضحنا فى مقدمة هذا البحث .

وهذا المدخل لا يمثل « ترفا ذهنيا » ولكنه يحمل فى طياته قناعتنا بأن تقييم فعالية جهاز الادارة ومحاولة تحديثه وتنميته — بمعنى المصطلح المستهلك: التنمية الادارية — أمر غير ممكن — بل يكاد يكون مستحيلا — ان لم ننظر اليه داخل بيئته السياسية .

ومن هذا المنطلق يفرض التساؤل التالى نفسه : هل أعطينا — نحن العاملين فى مجال الادارة العامة — أهمية فى دراستنا للتنمية السياسية بالمقارنة باهتماماتنا بالتنمية الادارية؟ لقد سبق القول أن نشأة الادارة العامة كان مرتبطا بل لاحقا لنشأة الدولة القومية ذات المفهوم الاجتماعى فهى فى النهاية — الادارة العامة — أداة يتطلب تحديثها وتنميتها التأصيل، بمعنى الانطلاق من طبيعة وفعالية البيئة السياسية التى أوجدتها .

ان النظرة المحدودة والضيقة لجهاز الادارة العامة دون وضع المجال الثقافى وما يتضمنه من نظم وعلى وجه التحديد النظام السياسى ، جعلت العاملين فى هذا المجال ينصرفون الى « استيراد » نظريات للتنظيم والادارة وفى أحسن الحالات محاولة مواءمة هذه النظريات مع مجالهم الثقافى متوخين بذلك احداث (تنمية ادارية) ان النتيجة الحتمية لهذه النظرة القاصرة ، هى وجود انفصام بين الجهاز البيروقراطى الذى يسيطر عليه — الى حد ما — الصفوة التحديثية فى الدولة النامية والتى غالبا ما تكون اكتسبت علمها وأفكارها من مجالات ثقافية أخرى وبين المجتمع

الهوامش :

(١) نؤكد هنا على أننا نعنى بعلم الادارة العامة التعبير الانجليزى Public Administration وليس المصطلح الانجليزى Business Administration بمعنى علم ادارة الاعمال .

وان بدت هذه المقولة بديهية الا أننا نجد فى بعض المراجع من لا يفرق بينهما سواء عن قصد أو غير قصد .

(٢) راجع فى هذا المجال : —
Bluhm, T. William : Theories of the Political System. Classics of Political Thought and Modern Political Analysis, Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1965, p.9.

(٣) حول النظرية العامة للنظم راجع :
International Encyclopedia of the Social Sciences, «System Analysis : General System Theory» P. 453 — 458.

وحول مفهوم النظام راجع :
Ashby, W.R. : Design for a brain 2., ed., London, 1960, P. 13.
و
Hall, A.D. and Fagen, R.E. : Definition of System. In : General Systems L, 1956, P. 18 — 28

(٤) ننوه فى هذا المجال باهمية التفرقة بين المنظمة الاجتماعية غير الرسمية والمنظمة الاجتماعية غير الشرعية .

فالاولى وان كانت خارج الهيكل الحكومى الرسمى مثل النقابات أو الاحزاب أو الاتحادات الا انها تتمتع بالشرعية الكاملة عن طريق اشهارها وبالتالى اعتراف الدولة بها طبقا للقوانين المعمول بها .

أما الثانية فهى لا تتمتع باعتراف الدولة حيث انها فى أغلب الحالات تضع الدولة موضع التساؤل اى انها لا تقر الدستور القائم .

(٥) وضعنا لفظ بديهى بين قوسين لنؤكد على أن هذه المقولة نظرية فكثيرا ما نجد منظمات اجتماعية سواء كانت رسمية أو غير رسمية .

— خاصة فى الدول النامية — تتمكن من الحفاظ على بقائها رغم أنها لا تتمكن من تحقيق الحد الادنى من الاهداف التى انشات من أجلها .

(٦) فى فهرس المجلة الامريكية للعلوم الاجتماعية :
American Journal of Sociology

الاعداد من ١ الى ٤٠ والصادرة فى الفترة من ١٨٩٥ الى : ١٩٣٥ لانجد اصطلاح النظام الاجتماعى .

حقيقة أن هناك بعض المراجع التى ظهرت فى هذه الفترة كانت تتعرض هامشيا الى النظام الاجتماعى والمنظمة الاجتماعية الا أن هذا المصطلح لم يكن قد اخذ مكانته العلمية بعد حول تاريخ مصطلح النظم الاجتماعية راجع : —
Sorokin , P.A. : Contemporory Sociological Theories. New York 1928, P. 3 — 62.

وأيضا لنفس الكاتب
Sociological Theories of Today. New York 1966, P. 387 — 552.

(٧)
Udy, Stanley, H. Jr. Bürokratische und rationale Elemete in Webers Bürokratiekonzeption.

البيروقراطية والعوامل الرشيدة فى الاطار البيروقراطى لفيبر فى كتاب :
Mayntz, Renate : Bürokratische Organisation, Berlin, 1971, P. 62.

النظم البيروقراطية

(٨) فى مجال نقد معالجة Paretos لتوازن النظم الاجتماعية راجع موضوع :
Le Concept d'équilibre est-il nécessaire aux sciences sociales. In : Revue internationale de sociologie 44, 1936. P. 497 — 529.

(٩)
Sorokins, P.A. : Society, Culure and Personality. New York, 1962 P. 335.

وننوه فى هذا المجال بان معالجة العالم Sorokins للنظم الاجتماعية مستخدما الى حد ما المدخل النظمى لم تكن حديثة على علم الاجتماع الامريكى والذى انشغل بهذه القضية منذ الثلاثينيات من هذا القرن . وعلى وجه التحديد الابحاث التى نشرت قبل الحرب العالمية الثانية للعالمين :
Florian Znaniecki و Lawrence Joseph Hendereon.

وعلى سبيل المثال :
The Method o[illegible]ciology. 1934.
Social Action[illegible] 1950. و

(١٠) المقصود « بالتحول الاجتماعى » هو المصطلح الانجليزى Social Change ونريد أن نؤكد فى هذا المجال أن هذا المصطلح استخدم لاول مرة من العالم William F. Ogburn كعنوان لكتابه Social Change : With Respect to Culture and Original Nature, New York 1922.

ويؤكد كاتب هذا البحث أن قراءته للكتاب سابق الذكر والذى صدر باللغة الالمانية بعنوان Kultur und sozialer Wandel, Neuwied und Berlin 1969.

كان له عظيم الاثر على مفهومه الخاص « بالمجال الثقافى » كمنطلق اساسى للمدخل البيئى .

واذا كان Ogburn تطرق فى كتابة سابق الذكر الى مدلولات Categories مثل :
Social dynamics, transformation, revolve, evolution, differentiation circulation, progress and sinking

فانه يكون بهذا فى راينا قد وضع الاساس الخاص بالمدخل البيئى لتوضيح التحول الاجتماعى كما اننا نريد ان نؤكد فى هذا المجال اننا لانزعم بحداثة المدخل البيئى لتفهم النظم الاجتماعية . فعلى سبيل المثال نجد أن العلماء Comte, Marx and Spencer قد

مقولة لعالم Pye تؤكد هذه الحقيقة حيث يقول : —
«The Critical Problems of administration in the new States give rise to the Penetration Crisis, which involves the Problems of Government in reaching down into the Society and effecting basic policies»

قد استخدموا النظم الاجتماعية كل على حده فقط لايضاح نصيب كل منهما فى التطوير التاريخى .

كما ان العلماء

Durkheim, Pareto and Max Weber

هم الذين اكدو على ان التحول الاجتماعى لا يخضع لقانون تطور معين بل ان التحول الاجتماعى هو نتيجة لتحول قوى داخل المجتمع او عوامل خارج المجتمع بمعنى خارج المجال الثقافى .

(١١) ـ د . ابراهيم درويش : دراسة الادارة العامة ، القاهرة ١٩٧٢ ـ ١٩٧٣، ص ٤٥ .

(١٢) ـ راجع فى هذا المجال :

Eisenstadt, S.N. : Die politischen Orientierung historischer Bürokratien. In : Mayntz, R. : Bürokratische Organisation, Köln. Berlin 1971.

والمقالة المكتوبة فى الكتاب المذكور مترجمة من الاصل الانجليزى بعنوان :

The Place of the Bureacracy in the Political Process.

فى كتاب :

Eisenstadt. S.N. : The political Systems of Empires. Free Press, New York 1963.

وقد تضمن تحليله للانظمة السياسية وطبيعة البيروقراطيات التى افرزتها الامبراطوريات والدول التالية :

(١) الفراعنة والبابيليون وحضارة الانكا .

(٢) الامبراطورية الصينية منذ هان وحتى تسينج .

(٣) الامبراطوريات الايرانية .

(٤) الامبراطورية الرومانية .

(٥) البيزانطية .

(٦) بعض دول الهند ومثل الموغوليين .

(٧) بعض الخلافات الاسلامية مثل العباسيين والفاطميين والامبراطورية العثمانية .

(٨) دول غرب ووسط وشرق أوروبا وحتى نهاية عهد الاقطاع .

(٩) الامبراطوريات الاستعمارية وعلى وجه الخصوص الانجليزية والفرنسية والاسبانية .

وقد توصل Eisenstadt الى أربعة أنماط أساسية للادارة العامة افرزتها النظم السياسية المختلفة وهى :

١ ـ بيروقراطيات خدمية تقدم الخدمة للسلطة السياسية والطبقة المميزة فى المجتمع .

٢ ـ بيروقراطيات سلبية لاتتعدى وظيفتها مجرد اداة فى ايدى السلطة السياسية ولاتتمتع باى استقلالية كما انها لاتقدم أدنى الخدمات للمجتمع .

٣ ـ بيروقراطيات ترتقى بنفسها الى السلطة السياسية فتخدم نفسها فى المقام الاول أو طبقة معينة تنتمى اليها .

٤ ـ بيروقراطيات تأخذ مكانة مرموقة فى النظام السياسى وتخدم السلطة السياسية والمجتمع بصورة عامة .

(١٣) حول ابحاث Easton فى هذا المجال راجع :

Easton, D. : The Political System. An Inquiry into the State of Political Science, New York 1953.

Easton, D. : A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs, 1965.

Easton, D. : Varieties of Political Theory, Englewood Cliffs, 1966.

Easton, D. : New Revolution in Political Science, in APSR, Nr. 4, 1969.

(١٤) راجع فى هذا المجال :

Philipp M. Gregg and Arthur S. Banks:

Dimensions of Political Systems: Factor Analysis of Crosspolity Survey, in : APSR 59 (1965), P. 602 — 614.

(١٥) فى بحث آخر سوف ينشر فى هذه المجلة حول « تحليل النظم الادارية » سوف نتطرق باسهاب الى :

The structural — functional Theory

للعالم Talcott Parson .

وفى هذا المجال يمكن الرجوع الى كتاب : جى روشيه : علم الاجتماع الامريكى ، دراسة لاعمال تالكوت بارسونز .

ترجمة وتعليق : د . محمد الجوهرى و د . أحمد زايد كما سوف نتطرق ايضا الى : The Cybernetic Model

خاصة كتاب :

Karl, W. Deutsch : Politische Kybernetik, Modelle und Perspektiven, Rombach 1969.

(السيبرينه السياسية ، نماذج وابعاد)

(١٦)

Weber, Max : Politik als Beruf, in : Gesammelte politische Schriften, hrsg. v. Johannes Winckelmann, Tübingen 1958, S. 494.

(١٧) حول المفاهيم المختلفة للدولة والسياسة راجع : ـ

د . ملحم قربان : المنهجية السياسية ، بيروت (الطبعة الثانية) ١٩٦٩ ص ٥١ وما بعده .

(١٨)

Easton, David : A Systems Analysis of Political Life, New York: John Wiley and Sons, Inc. 1965, P. 475.

(١٩) راجع فى هذا المجال : ـ

Deutsch, Karl : The Nerves of Government.

Models of Political Communication and Control. New York and London, 1966, P. 248.

(٢٠)

راجع فى هذا المجال :

Almond, Gabriel A. : Politische System und Politischer Wandel, in : Zapf, Wolfgang : Theorien des Sozialen Wandels, Koeln 1970, P. 212.

(٢١)

راجع فى هذا المجال : ـ

Almond, Gabriel A. and Powell, Bingham G.: Comparative Politics: A Developmental Approach, Boston 1966, P. 306.

(٢٢)

Almond, Gabriel A. : A Developmental Approach to Political Systems, in : Finkle, Jason L. and Gable, Richard W.: Political Development and Social Change, New York 1966, P. 103.

(٢٣)

Pye, L.W. : Aspects of Political Development, Boston, 1969, P. 64.