

تبقرط لعملية سياسية

عبد الغفار رشاد *

أصبحت ظاهرة التبقرط تحتل مكانة خاصة في عالم اليوم، حتى أن طغيان الطابع البيروقراطي - لدى كثير من الكتاب والباحثين (١) - أضحى هو مصير المجتمع المعاصر بكل مجالاته: الأعمال والمشروعات، الأحزاب السياسية، النقابات والاتحادات المهنية، الحكومة والمؤسسات الهيئات المختلفة، الحياة السياسية.. ويتفق ليبست مع كل من فيبر ومشلز على أن مشكلة السياسة المعاصرة ليست في العلاقة بين الرأسمالية والاشتراكية، وإنما في العلاقة بين البيروقراطية والديمقراطية. (٢).

إن الحاجة إلى البيروقراطية في المجتمع المعاصر لم تعد موضع مناقشة، وأصبح وجود الإنسان في ذاته يفرض وجود البيروقراطية (٣)، ليس فقط لأن الإنسان في حاجة إلى التوجيه والإشراف الذي توفره البيروقراطية بمؤسساتها وخبراتها، وإنما لأن الإنسان أخذ يعتمد عليها بصورة مضطربة في مختلف مجالات نشاطه. وقد أدى نمو البيروقراطية وهيمنة الطابع البيروقراطي إلى تطور المخاوف مبكراً حول سيطرة البيروقراطية، وأثار الفكر السياسي ضرورة وكيفية الربط والمواءمة بين رجل الخبرة البيروقراطية وبين رجل السياسة، أي بين الكفاية الإدارية والرقابة السياسية (٤). ويؤكد الموند وبويل أنه ليس من قبيل المبالغة في شيء أن تحدث فردريك عن البيروقراطية باعتبارها تمثل لب وجوهر الحكومة المعاصرة رغم أنه استخدم هذا اللفظ استخداماً افتراضياً وليس تفسيرياً (٥).

تكتسب ظاهرة التبقرط والأجهزة الإدارية، أهمية خاصة في الدول النامية حيث تحاول هذه الدول - بدون استثناء في الواقع - رفع شعارات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتحاول اتخاذ خطوات فعلية نحو التصنيع ونشر التعليم وتوسيع المناطق الحضرية، مما يستلزم وجود وتطوير الأجهزة الإدارية وظهور فئات جديدة من الموظفين والإداريين والعمال والمثقفين (٦).

تطرح هذه الدراسة افتراضاً رئيسياً مؤداه أن ظاهرة التبقرط تفرض نفسها - وأن كان بدرجات متفاوتة - على مختلف النظم السياسية المعاصرة بصرف النظر عن درجة التطور أو الخسوف الذي تمثله العملية السياسية في هذه النظم، وأن ظروف التغيير السريع وما يطرحه من ضغوط وتأثيرات على المجتمعات النامية بوجه خاص

• قسم العلوم السياسية - جامعة القاهرة .

يواكبها تزايد في دور وحجم البيروقراطية، وتفرض عملية التحديث والتنمية السياسية - و يستخدم اللفظان هنا بمعنى مترادف - ترشيد البيروقراطية ومواجهة آثارها السلبية بما يحقق التماثل والمواءمة بين نمطي النمو: السياسي والبيروقراطي، فيسيران معاً جنباً إلى جنب. وهذا يفترض في الواقع وجود علاقة متبادلة بين أجهزة الإدارة والبيروقراطية، والنظام السياسي بل والنظام الاجتماعي بوجه عام، فنضج البيروقراطية وتطوُّرها - وأيضاً حيادها - يوفر بدرجة أو أخرى العناصر والمتطلبات الأساسية لنظام سياسي، واجتماعي، على درجة من الرقي والتعقيد.

قد يكون ملائماً استخدام المنهج النظامي، لكن دون إهمال الجوانب غير الرسمية للعملية السياسية في المجتمع، سواء تمثلت هذه الجوانب في المؤسسات غير الرسمية، أو المحددات غير السياسية للسلوك السياسي، أو البيئة الثقافية والاجتماعية المحيطة بالنسق السياسي والمؤثرة في عملية التخصيص السلطوي للقيم. والنظم السياسية جميعها تتميز بسمات عامة مشتركة، فهي تجمع بين عناصر بدائية تقليدية قديمة تتميز بالبساطة، وأخرى عصرية حديثة تتميز بالتعقيد، وهذه النظم كلها ذات أبنية، وهي تقوم بوظائف متشابهة، ولعل الاختلافات والفروق بين النظم السياسية في الدول الغربية والنظم السياسية في الدول الأخرى كانت موضع مبالغة كبيرة في كثير من الدراسات (٧). ولا يقصد بالنظام السياسي هنا الإطار الذي يحدده الدستور، وإنما ينظر إليه باعتباره تفاعلاً ديناميكياً مستمراً للأدوار والأبنية أو المؤسسات أو الأنظمة الفرعية والقيم والاتجاهات والميول السيكلوجية التي تؤثر في هذا التفاعل (٨)، وتشير هذه العملية إلى أربعة عناصر: أولها ما يعرف بالمدخلات بما تشمله من مطالب وتأييد والتي تصدر عن البيئة أو النظام السياسي ذاته، وثانيها ما يطلق عليه عملية التحويل حيث يجري تحويل هذه المدخلات داخل النظام، وثالثها يشير إلى المخرجات وهي التي تنتج من عملية التحويل - وتتمثل في القرارات السلطوية - أما العنصر الرابع فهو ما يعرف بالتغذية الاسترجاعية والتي تشير إلى تأثير المخرجات - في إطار البيئة المحيطة بالنظام - على المدخلات. ومن ثم يبدو النظام السياسي كدائرة متكاملة تبدأ بالمدخلات وتنتهي بالمخرجات، وتقوم عملية التغذية الاسترجاعية بالربط بين جانبي المدخلات والمخرجات (٩). وقد عمد الموند إلى تطوير هذا المفهوم إلى ما أسماه بالوظائف المدخلات، والتي تشمل التنشئة السياسية والتجنيد السياسي وبلورة وتجميع وتحديد المصالح والاتصال السياسي، والوظائف المخرجات، والتي تشمل وضع القاعدة القانونية ثم تطبيقها والفصل في الخصومات.

تشهد المجتمعات النامية تغيرات واسعة في النواحي الاقتصادية والاجتماعية، الأمر ينعكس على عمليات النظام السياسي حيث تتضاعف المطالب السياسية، وتبرز الحاجة الى توسيع دائرة المشاركة الجماهيرية في العملية السياسية (١٠)، ويحتاج الناس في التحليل الأخير الى خدمات جديدة متنوعة واسعة المدى (١١)، ويكون مصدر التحدى الأعظم رجال البيروقراطية المدنية، والعسكرية، والشباب والقوى الجديدة في المجتمع (١٢). كما تفرض عملية التحديث اعادة تنظيم المؤسسات والأبنية السياسية والاقتصادية والاجتماعية (١٣) بما يتلاءم وهذه التغيرات والضغوط ويحقق المشاركة ويكفل تمثيل القوى الجديدة في العملية السياسية. وهذه التغيرات قد تكون غير متوازنة، ولا تجرى بنفس المعدل أو الايقاع، ويتضح عدم التوازن بوجه خاص بين المركز والمحيط (١٤)، وقد تصبح العملية السياسية في المجتمع النامي في حالة تشردم وعدم استقرار، فيكون من الصعوبة بمكان الربط بين متغيرات الثقافة السياسية، ومتغيرات الاداء السياسي، ويصبح عدم التبلور والوضوح سمة متأصلة في هذه العملية.

ومع ذلك قد يكون من الممكن دراسة ظاهرة تبقرط العملية السياسية، وقد ارتبطت بالدول النامية بوجه خاص، في اطار تقسيم ثلاثي يتضمن:-

أولاً: الثقافة السياسية أو الاطار السيكلوجي والبيئة المعنوية التي تجري فيها العملية السياسية بما تضمه من قيم واتجاهات ومعايير لضبط السلوك السياسي.

ثانياً: الأبنية والمؤسسات السياسية المرتبطة بجانب المدخلات - الأحزاب السياسية وجماعات المصلحة - والتي تعد من مؤشرات المشاركة الشعبية في العملية السياسية.

ثالثاً: الأبنية والمؤسسات المرتبطة بجانب المخرجات - البيروقراطية المدنية والمؤسسة العسكرية - والتي تلعب دوراً مسيطراً في العملية السياسية في الدول النامية بوجه خاص.

أولاً: الثقافة السياسية:

تتعدد وتتنوع تعريفات الثقافة السياسية بصورة واسعة، فيعرفها روى مكر يدس بأنها الأهداف المشتركة والقواعد المقبولة على نطاق عام واسع في المجتمع، وتتكون عند صمويل بير من قيم ومعتقدات واتجاهات ونظرة الأفراد الى الحكومة وتقييمهم لتصرفاتها ولما يجب أن تكون عليه، أما روبرت داهل فيرى أن الثقافة السياسية تشير الى توجهات الأفراد بشأن المشاكل التي يواجهونها: وهل تتسم بالرشادة وطابع التأصيل النظري أم بالطابع العملي البراجماتي الواقعي؟ وبشأن الحركة الجماعية: وهل تأخذ طابع التعاون أم طابعاً يفتقر الى التعاون، وبشأن النظام السياسي: وهل ثمة انسحاب واغتراب عنه أم ولاء وارتباط به،

وبشان المواطنين الآخرين في المجتمع: وهل تتوافر بينهم الثقة أم تسود عوامل التشكك. ويأتي لوشيان بأى ليقرر أن الثقافة السياسية تشير إلى: كيف يتم الربط بين الوسائل والغايات في العملية السياسية، وما هي المعايير التي تحكم تطور ومسار الحركة السياسية، وما القيم البارزة في الحركة السياسية. أما فاينز فيركز في تعريفه للثقافة السياسية على شرعية القواعد والإجراءات والمؤسسات السياسية. ويؤكد كافاناچ أن الثقافة السياسية ليست سوى البيئة المحيطة بالنظام السياسي والمكونة بوجه خاص من التوجهات واتجاهات ووجهات نظر الأفراد (١٥)

ثمة عناصر ثلاثة تتضمنها القيم والاتجاهات الثقافية من وجهة نظر ظاهرة التبقرط أولها: يشير إلى مجموعة الأفكار والمهارات والمعرفة الفنية والوسائل والكفائية الإدارية والتكنولوجية التي يتعلمها أفراد المجتمع. خلال عملية التنشئة بوجه خاص. والتي تمكنهم من الحفاظ على مستوى معين من التقدم الفني والعمل، وهذه العناصر تختلف من مجتمع إلى آخر تبعاً لاختلاف المستوى التكنولوجي والفني لكل مجتمع. وأن كان يلاحظ أن كثيراً من الدول النامية تعاني من صعوبات حقيقية عندما تفشل عملية التنشئة في إمداد المجتمع بالمهارات الكافية والملائمة لإدارة وتسيير الأشكال المعاصرة من الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويصبح النقص في الأفراد الأكفاء والمهرة من مديريين ومهندسين وأطباء وفنيين ومتخصصين بمثابة عقبة خطيرة تهدد جهود تلك الدول في عملية التنمية (١٦). وثانيها: يتضمن الأهداف الدافعة لدى الأفراد والتي تستطيع تحريك طاقاتهم وتركيزها في اتجاه تحقيق الأهداف التنموية، وهذه الأهداف تشير إلى ماتطرحه عملية التنشئة من دوافع نفسية مستمرة لدى الأفراد نحو التغير والانجاز، وخلق دوافع قوية وتركيز طاقات الفرد تعد من وظائف بناء وتنمية الشخصية وتدخل في إطار عملية التعلم المقصودة والمخططة، وهنا تصبح سنوات العمر الأولى للمواطن ذات أهمية بالغة. والدول النامية في حاجة إلى أيديولوجية أو عقيدة اجتماعية سياسية دافعة تمكن المجتمع من مواجهة الأوضاع القائمة المتخلفة بإصرار وإخلاص، وتقدر أهمية التنمية، وتعمل على تجنب المجتمع مساوئ التبقرط هذه العقيدة يجب أن تدعم الابتكار (١٧) وتكرس الأسلوب والمنهج العملي، وتعمل على إيجاز وأرساء معنى للانتماء القومي والهوية المشتركة بما يتجاوز القواقع المحلية والطائفية أو القبلية في المجتمع. وهذه الأيديولوجية يجب أن تتقبل الأفكار الحديثة، ففي كثير من الحالات يعاني المجتمع النامي من جمود أيديولوجي ويتبنى عقيدة تبقى عناصر الثقافة التقليدية التي قد تكون معوقة من منظور عملية التنمية، خاصة وأنه في فترات التغير السريع قد يتحصن الأفراد خلف الأفكار وأنماط السلوك التقليدية الجامدة ويتمسكون بها باسم الأصالة. ويؤكد يفيد أهمية الأيديولوجية في الدول النامية في تكريس قيم العمل

الجداد والتضحية، وتدعيم اتجاهات الأفراد لكي يعملون معا و يكتشفون الروابط التي تجمعهم، وتطویر الأبنية والمؤسسات واكتساب الشرعية. وتتطلب الأيديولوجية قيادة واعية تستطيع أن تطرح أمام أفراد المجتمع القيم والاتجاهات الجديدة الضرورية لعملية التنمية وتقنعهم بها (١٩)، كما تتطلب وجود تنظيم ملتزم بها وكوادر مؤمنة وموالية لها وقادرة على تقديم القدوة السياسية الحقيقية بما يمهّد لتحقيق الضبط الاجتماعي بصورة غير شكلية أو رسمية (٢٠). **وثالثها:** القيم والاستعدادات والمعايير التي تثير الحركة الجماعية والعمل المشترك بين أفراد المجتمع من خلال، تنظيمات ومؤسسات فعالة وملائمة، وهذه القيم هي التي تجعل الشعب قادرا على تحقيق الترابط بما يسهل الحركة الجماعية، وخلق وتكوين جماعات، وتنظيمات ومؤسسات مشتركة، وهو ما يجعل تحقيق مستويات عليا من التقدم والديمقراطية أمراً ممكناً. إن عملية التعبئة وما تتضمنه من تغيير قيم واتجاهات وأنماط السلوك لدى الأفراد قد تنجح - وقد تفشل - في خلق الأطار السيكلوجي الذي يجعل من الممكن قيام أشكال معقدة وراقية من التنظيم، والاختبار النهائي لعملية التنمية يكمن في توافر المناخ الملائم لجعل الشعب قادرا على إقامة واستمرارية أشكال من التنظيمات على درجة من الفاعلية والمرونة والتعقيد. وهذه التنظيمات لا يمكن أقامتها طالما ظل هناك اعتماد مفرط على الأنماط الرسمية والمعلنة للعلاقات وقنوات الاتصال في المجتمع. إن أعضاء أي جماعة أو تنظيم أو مؤسسة يجب أن يعملوا - وفق أساليبهم الخاصة ودون ضوابط علنية بالضرورة - على إقامة علاقات وروابط مشتركة كل منهم مع الآخر، وحينئذ فإن حركتهم تساهم في فاعلية المؤسسة أو التنظيم. والمؤسسات أو التنظيمات الفعالة المعقدة لا يمكن قيامها في المجتمع إذا كان على المؤسسة أو التنظيم أن ينهض بنفسه بأعباء أعداد وتدريب الأفراد وغرس قيم واتجاهات العمل الجماعي المشترك، أو إذا اكتفى المجتمع بالعلاقات الرسمية الشكلية - وهي ذات طابع بيروقراطي - بين الأفراد.

يحدد نمط الثقافة السياسية السائد في المجتمع - على الأقل جزئياً - شكل العملية السياسية، فتعقيدات الحياة السياسية والاجتماعية بوجه عام تعد جزءاً لا يتجزأ من القيم والاتجاهات والمعتقدات السائدة في المجتمع المعاصر، ولعل هذا يزيد من صعوبة فهم وإدراك تلك التعقيدات، وتزداد هذه الصعوبة بوجه خاص عندما يستند النظام القائم ويرفع شعارات ورموز غامضة وعامة لا تعبر عن واقع العملية السياسية كشعارات الديمقراطية والعدالة والتمثيل الشعبي (٢١). إن ثمة صعوبات كبيرة بشأن محاولة إيجاد علاقات سببية بين الثقافة السائدة وبين نمط علاقات السلطة في المجتمع وشكل نظام السلطة، ومع ذلك فقد حاول الموند وفيربا في الفصل الأخير من كتابهما الثقافة المدنية توضيح أنماط الاتجاهات والقيم التي

تشكل الثقافة المدنية السائدة في المجتمع الأمريكي والمجتمع البريطاني، باعتبارها أنماط ترتبط بالاستقرار الديمقراطي في كلا المجتمعين (٢٢)، أما المجتمعات النامية فإن من الصعوبة بمكان تحديد السمات الرئيسية للعملية السياسية نظراً للتغيرات السريعة التي تتعرض لها تلك المجتمعات ولما تشهده من عدم استقرار، خصوصاً وأن النواحي السياسية في هذه المجتمعات لا تتميز تميزاً واضحاً عن النواحي الاجتماعية والعلاقات الشخصية، ولهذا يشير لوشيان باي إلى أن محاولة فهم العملية السياسية يفرض ضرورة تحليل طبيعة التفاعلات بين الجماعات الصغيرة والأجنحة والشلل والعلاقات الشخصية في هذه الدول (٢٣):

وتحدد الثقافة السياسية درجة الضبط الاجتماعي، فالقيم والمعايير هي التي تحدد أنماط السلوك بصورة غير رسمية، على عكس القانون مثلاً والذي يعد وسيلة رسمية لممارسة الضبط الاجتماعي، من خلال الإلزام المترتب على مخالفة جزء قانوني، وتستطيع الدولة أن تستخدم الرموز لتكريس ونشر قيم وأنماط سلوكية وأتجاهات جديدة ملائمة، كالأحتفالات بأعياد أو بالمناسبات القومية والوطنية، كما تستطيع أن تؤكد للأفراد من خلال أدوات الاتصال والاعلام الجماهيرية على أهمية النظرة العلمية الرشيدة وضرورة تطبيق المفاهيم الحديثة على أنماط الحياة (٢٤). ويصبح من الضرورة تقبل هذه الأفكار الحديثة، فبناء المجتمع الجديد يتطلب الاعتماد على العلم الحديث والتكنولوجيا والتنظيمات الحديثة، والمعايير العصرية للأداء الحكومي (٢٥).

أن المجتمعات النامية تعيش في مرحلة انتقال وتتطلع الى بناء مجتمع جديد، وهنا لامناص من تغيير الثقافة، وتغيير الشخصية، وهذا التغيير يتم من خلال عملية التعليم أساساً مما يفرض ضرورة تخطيط هذه العملية على أسس علمية تكفل التناسق ومواءمة التطورات العصرية الحديثة (٢٦). ودراسة الثقافة السياسية في الدول النامية تقتضي الحذر من إطلاق التعميمات، ذلك أن الاختلافات التي تبدو للوهلة الأولى هائلة وجسيمة بين المجتمعات النامية والمجتمعات المتقدمة قد تكون نتيجة المبالغة في التعميم، ويؤكد لوشيان باي أن كثيراً من العناصر المنفصلة للثقافة السياسية في النظم الانتقالية قد تشبه على وجه الدقة تلك الموجودة في النظم المتقدمة (٢٧). أن الاختلافات بين دول العالم لم يعد يلائمها في الواقع التقسيم التقليدي بين دول صناعية وغير صناعية، أو غربية وغير غربية، فقد أضحت الثقافات المختلفة «محلية» من منظور عالمي، وأصبح كل مجتمع يشهد مزيجاً من ثقافته التقليدية القديمة والثقافة الحديثة القائمة على معايير العلم، والانجاز والعقلانية أو ما يطلق عليه لوشيان باي الثقافة العالمية، فهذه الثقافة العالمية أصبحت تنتشر في كافة المجتمعات بعد الثورة التي شهدتها العالم في وسائل

المواصلات والاتصال، ومع ذلك لكل مجتمع سماته المحلية الخاصة المرتبطة به، فهناك دول مرت بخبرات مؤلمة كهزيمة في حرب أو احتلال العدو لجزء من أراضيها أو معاناتها من نزاعات طائفية وحروب أهلية، أو تعرضها لفترات من التسلط والدكتاتورية أو محاولات لعزلها وحجبها عما يشهده العالم من تطورات. كما أن الدول النامية بوجه عام تعاني من تقطع وسائل الاتصال بها، خصوصاً بين العاصمة والأقاليم، وبين الحضر والريف، ومن ثم تظل القرى تمثل معازل الثقافة التقليدية، وتظل قيم واتجاهات ومعايير الثقافة الحديثة محصورة داخل المدن، وتصبح العملية السياسية في الريف منفصلة ومعزولة عن العملية السياسية في مستواها القومي، ومعالجة ذلك يكون رهن بتقريب الهوية بين الريف والحضر، وتوثيق الروابط وقنوات الاتصال بينهما. كما تتميز الدولة النامية بوجود ثقافات متميزة لدى فئات مهنية أو لغوية أو دينية أو إثنية، فقط ترتبط النخبة الحاكمة بثقافة متميزة، بمعنى اتجاهات ومشاعر وأنماط سلوك أولئك الذين يمارسون تأثيراً مباشراً على عملية التخصيص الكراهي للقيم في المجتمع تختلف عن تلك المتعلقة ببقية أفراد المجتمع. كما أن رجال الإدارة قد يتميزون بثقافة متميزة، كذلك يمثل رجال القانون والطب والهندسة وغيرها من المهن والتخصصات ثقافات فرعية متميزة.

تشارك المؤسسات السياسية والأجهزة البيروقراطية وتلتزم -بدرجة أو أخرى- نفس القيم والمعايير والضوابط السائدة في المجتمع، ومن ثم يكون تأثير هذه المؤسسات والأجهزة في الحدود التي تفرضها -جزئياً- الثقافة السائدة في المجتمع -وتغيير الأنظمة الاقتصادية والقانونية والسياسية قد يكون أيسر وأسرع من تغيير الثقافة بما تتضمنه من قيم ومعتقدات واتجاهات تنسم بالثبات النسبي، فيكون تغيير هذه الثقافة بطيئاً وتدرجياً حيث تظل بعض العناصر المتغلغلة تمارس تأثيراً قوياً على الأفراد.

أن العملية السياسية في كثير من المجتمعات النامية قد تجري في جو عام يسوده التخوف المتأصل من السلطات والرئاسات، وقد يواكب ذلك اغتراب الجماهير وعزوفها عن المشاركة الإيجابية، وانتشار مشاعر اللامبالاة والاحباط وضعف الثقة بالنفس والتفصل من المسؤولية، والرشوة والمحسوبية، كما قد يصاحبه تعالي الموظفين العموميين وعدم الولاء للعمل والالتجاء إلى التعقيدات والاحتمالات بالروتين والإجراءات والاتجاه إلى النقل دون الإبداع، وقد ينعكس هذا في شكل عدم احترام ادمية المترددين على المكاتب الحكومية، وشيوع الطائفية والفئوية، واهتمام الموظفين بتأدية الخدمات للفئات المتميزة وإهمال المواطن العادي (٢٨)،

وبإيجاز تبرز مساوئ العقلية البيروقراطية، تلك العقلية التي أصبحت تتخلل وتصبط كافة مجالات الحياة المعاصرة (٢٩).

و يمكن دراسة الثقافة السياسية من خلال ستة أبعاد، يمثل كل منها خطأ متصلاً بين نهايتين متطرفتين. وهذه الأبعاد تشمل: الحرية والاكراه، الشك والثقة، الانعاز والمقاومة، المساواة والتدرج، التدين والعلمانية، الولاء المحلي والولاء القومي. وتفترض عملية التحديث والتنمية السياسية أن تسود الثقافة السياسية قيم ومعايير الاكراه، وأن تغلب الثقة على نظرة الافراد وعلاقاتهم بعضهم وبعض، وبالسلاط الحاكمة في بلدهم، وأن تتغلب حرية الرأي الاخر والمعارضة على الميل للخضوع والاستكانة وأن يترجم الواقع مفهوم المساواة عملياً، وأن تتجاوز هذه المساواة الانتماءات القبلية أو الدينية بين الأفراد، وأن يحل الولاء القومي بمفهومه الواسع محل الولاءات المحلية. وتعيش كثير من المجتمعات النامية في ظروف لا تتفق والمتطلبات التي تفرضها عملية التنمية السياسية في هذه الأبعاد: حيث يسود هذه المجتمعات ميلاً عاماً للاكراه ولا تتاح للأفراد حرية اختيار حقيقة بين البدائل السياسية، ويقبل كثير من أفراد المجتمع هذا الوضع لأنه لا يشكل تحدياً لتوقعاتهم ومعتقداتهم الخاصة، كما تسود مشاعر عدم الثقة بين الأفراد والنخبة الحاكمة وما تطرحه من رموز أو تقوم به من مشروعات، بل وأحياناً ما تسود مشاعر الشك في قيمة الانسان ذاته، ويكاد يؤدي الخضوع لفترات طويلة للسلاط الأوتوقراطية الاستعمارية المحلية الى قتل روح المبادرة والمقاومة لدى الأفراد، وتشهد كثير من هذه المجتمعات تدرجاً جامداً الى حد بعيد في البناء الاجتماعي، كما تسود مظاهر التمييز الاجتماعي استناداً الى اختلاف المهنة أو الجنس أو الاصل، كما أن البيروقراطيين، وكذلك بعض المثقفين والهيئيين، قد يحتفظون في أنفسهم بنوع من التميز عن الفرحين (٣٠)، وقد تتجه هذه الفئات - تملقاً منها ومحاباة للنخبة الحاكمة - الى تشجيع عوامل الفساد وعدم الاستناد الى معايير الكفاءة والانجاز. وكثيراً ما تكرر عملية التنشئة التي يمر بها الأفراد من هذه المظاهر على حساب المساواة. وتشهد هذه المجتمعات ميلاً عاماً الى التعصب العقيدي والديني، وتزدهر الولاءات المحلية الطائفية والقبلية على حساب الولاء القومي خصوصاً مع غياب قنوات الاتصال بين أقاليم ومناطق الدولة الريفية وبين العاصمة والمناطق الحضرية. وتمثل هذه الظروف بيئة مثالية لانبثاق وتبلور مساوئ التبقرط.

يتفق الكتاب والباحثون على أن ثمة شواهد تؤكد أن الثقافة السائدة يمكن تغييرها في الواقع (٣١)، ويصبح المطلوب في مثل هذه البيئة: العمل الجاد والمتصل لتكريس قيم واتجاهات المساواة والحرية والثقة والولاء القومي، والتجرد النام من

أنواع التعصب العقيدى أو الدينى والطائفى أو المحلى وذلك بما يكفل تجنب مساوئ التبقرط وتجاوز سلبيات الأجهزة الادارية فى المجتمع المتخالف. وهذا يعنى ضرورة التخلص من الثقافة التلقيدية السائدة فى المجتمع برمتها، ذلك أن هذه الثقافة تضم العديد من العناصر الملائمة - من منظور معين - لعملية التحديث، وهى عناصر قد تصلح لأن تكون منطلقاً لخلق ايدولوجية أو عقيدة سياسية تحظى بالقبول الواسع، وتقدم للمجتمع فلسفة ملائمة للتاريخ وتحدد نظرة الأفراد وقد ارتبطت بالزمان والمكان الحاضر الذى يعيشونه، ونظرتهم بشأن تقدير الخطوط المحتملة للمستقبل وما يحمله من تطور، وتقدم للمجتمع من القواعد المتعلقة بكيفية تحديد اتجاه التطور ومسار التنمية، ومجموعة القواعد التى تتميز بدرجة من الأنسجام والتوافق المرتبطة بنماذج معينة للحركة (٣٢) لانجاز المستقبل أو الحفاظ على الأوضاع الراهنة فى المجتمع. وقد تصبح هذه الأيدولوجية أساساً لحركة اصلاح واحياء تستقطب مختلف القوى السياسية والاجتماعية وتحقق الاجماع فى المجتمع. وعملية التحديث فى انجلترا، وأيضاً فى اليابان، قد تمت من خلال ادخال قيم الابداع والانجاز جنباً الى جنب مع وجود القيم التقليدية (٣٣). فقيم الهرمية (الهيراركية) على سبيل المثال واحترام السلطة الحكومية المتأصل لدى أفراد المجتمع امكانيات كبيرة لما يمكن انجازه من خلال الحكومة المركزية (٣٤). وفى اليابان أمكن الافادة من قيم الهرمية (الهيراركية) فى خدمة البيروقراطية اليابانية، ولم تمنع هذه الهيراركية من قيام ومد علاقات بين البيروقراطية وكافة الوحدات المحلية، وهى علاقات استندت الى حد أدنى من الموافقة والاجماع (٣٥).

أن عملية التحديث قد تتم فى إطار يغيب فيه الوعي السياسى ويسود الاغتراب وعدم الاستجابة للمنبهات السياسية، وبناء دولة حديثة يتطلب فى النهاية القيام بوظائف تتميز نسبياً بدرجة عالية من الرشادة والمركزية، ويبدو هذا غير ممكن الا من خلال بيروقراطية حديثة على درجة عالية من التنظيم، فالقرارات الادارية لاغنى عنها فى عملية التحديث وفى ممارسة الوظائف التى تستلزمها هذه العملية (٣٦)، على أن يكون ذلك بطريقة تضمن ولاء وارتباط أفراد المجتمع ومشاركتهم فى عملية البناء من خلال أبنية ومؤسسات فعالة وملائمة يجرى بناؤها لهذا الغرض.

ثانياً : مؤسسات المدخلات:

هناك اتجاه فى الفقة السياسى الأمريكى بوجه خاص - ينظر الى القوى الفاعلة فى العملية السياسية فى الدول النامية باعتبارها كيانات تنظيمية متميزة ومستقلة عن بعضها البعض، كالأحزاب السياسية وجماعات المصلحة وأيضاً

البيروقراطية المدنية والعسكرية، وهكذا فإن التطورات والحركة التي تطرأ على العملية السياسية يمكن ارجاعها الى الأنبيية والمؤسسات القائمة في المجتمع وما تمثله من قوة تنظيمية، فالبيروقراطية المدنية تعتبر عنصراً مسيطراً في النظام السياسي بسبب تنظيمها الجيد، والمؤسسة العسكرية تتدخل في السياسة بسبب عدم تنظيم المؤسسات المدنية ككل أو بسبب ضعف المؤسسات وتعرضها لاحتمالات الانهيار (٣٧). إلا أن هذا الاتجاه يبالغ في التمييز بين المؤسسات والتنظيمات المختلفة في الدول النامية. فالمؤسسات والموارد السياسية في هذه الدول ليست منفصلة عن بعضها، وبصفة خاصة فإن هذه الدول لا تتوافر لديها الظروف والمتطلبات الأساسية اللازمة لقيام مؤسسات المدخلات - وتشمل الأحزاب السياسية وجماعات المصلحة - بشكل فعال ومستقر، وتفتقر هذه الدول الى الخبرة والتجربة، وتعاني من الأمية والفقر مما لا يوفر الموارد الكافية لاقامة مؤسسات متميزة ومستقلة عن بعضها البعض (٣٨). كما تتميز هذه الدول بوجود عدد قليل من الأفراد يضطلع بالأوضاع الحساسة في المركز، ومؤسسات النظام تتطور استجابة لقرارات هذا العدد القليل، وهكذا فإن العملية السياسية في الدول النامية لا تدور حول جماعات منظمة أو مؤسسات يؤدي كل منها دوره و يدير علاقاته مع الآخرين، وإنما تدور حول علاقات شخصية وتحالفات وشلل أو أجنحة، ومن ثم فإنه رغم وجود سلطة مركزية ومؤسسات وأبنية عديدة، فإن العملية السياسية كما تتم في أرض الواقع تتميز بالغموض والتشردم، وإن كان هذا الغموض لا يحجب الطابع الشخصي وطابع العلاقات والتحالفات الشخصية الذي يميز هذه العملية ويجعلها تنسم بعدم الاستقرار.

تخلط كثير من الدراسات بين مشكلة خلق نظام سياسي جديد، ومشكلة تكيف النظام السياسي القائم مع الضغوط والتعقيدات التي تفرضها عملية التحديث. والحقيقة أن المشكلتين قد فرضتا معاً في وقت واحد على الدول النامية، مما أدى الى النظر اليهما باعتبارهما مشكلتين لا يمكن الفصل بينهما. وتتجه كثير من المجتمعات النامية الى استيراد ونقل مؤسسات معينة عن الدول التي سبقتها في طريق التنمية السياسية مما يخلق مشكلة حادة في هذه الدول تتعلق بشرعية تلك المؤسسات، وإعادة صياغة هذه المؤسسات لتكتسب الشرعية، الفاعلية (٣٩) في بيئتها الجديدة. والمؤسسات الضعيفة أو التابعة تعوق عملية التنمية السياسية، بل وتفتقد صفة المؤسسة أصلاً خصوصاً عندما تفقد هذه المؤسسات المرونة والاستقلال والقدرة على التكيف والتماسك (٤٠) وقد أشار نوردينجر الى أنه يلزم توافر معدل سريع لعملية اخفاء الطابع المؤسسي على الحكومة يسبق تكوين الأحزاب السياسية ومنح حق التصويت العام، وأكد أهمية ذلك خصوصاً في حالات تصاعد المطالب (٤١)، ويؤكد لوسيان باي أن مشكلات التنمية والتحديث السياسي ترجع في جذورها الى

الحاجة لاقامة مؤسسات اكثر عقلانية، أكثر تكيفاً واستجابة، وأكثر فاعلية (٤٢)، كما يركز لاسويل على أهمية قيام المؤسسات بدور فعال في عملية صنع القرار وبحيث تسير العملية الاجتماعية ككل بأقصى قدر من الفاعلية والكمال وفقاً لتصورات ابناء المجتمع وذلك من خلال الأبنية والمؤسسات. (٤٣) أن المؤسسات الفعالة تستطيع أن تقوم بدور محتمل في تحويل التعبيرات الشرعية للأرادة الشعبية الى حركات وقرارات يمكن التنبؤ بها في وضوح، وذلك بصورة مستمرة وفي توافق مع عملية البناء الشاملة والمنسقة للدولة ككل. وهذا الدور المحتمل أن تقوم به المؤسسات لايتلائم وقدرات المؤسسات كما هي قائمة اليوم في كثير من الدول النامية، وخلال فترة إعادة بناء المؤسسات بشكل جديد يكفل لها الفاعلية والمواءمة، فإن السلوك السياسي والعملية السياسية يجب أن يتم تنظيمها وتكييفها من خلال مواقع التأثير السياسي في المجتمع. ولاشك أن علماء السياسة يتحملون جانباً أساسياً من عبء التخطيط لعملية بناء المؤسسات فعالة السياسية يجب أن ينظر اليه باعتباره خبيراً في شؤون المؤسسات وفي السلوك، ويلزم أن يتوافر لدى هذا العالم القدرة على الألام والتنبؤ بكافة الجوانب اللازمة لتحسين كفاءة المؤسسات ورفع قدراتها في ظل الظروف المتغيرة (٤٤). ان الأبنية السياسية والحكومية سواء الرسمية أو غير الرسمية، وساء تضافرت وأندمجت في الهيكل القانوني للدولة أم لا، فإن من الضرورة أن تأخذ تلك الأبنية شكلاً مؤسسياً، ونقد وعملية اخفاء الطابع المؤسسي جزءاً لايتجزأ من التنمية السياسية، وعندما تصبح اشكال معينة من الاجراءات والأبنية طرقاً مقبولة لادارة الأشياء، فإنها تصير أدوات فعالة لتحقيق الاستقرار وأخفاء الشرعية (٤٥)

يعرف لاسويل وكما بلان المؤسسة باعتبارها نموذج مكون من سمات وخصائص لثقافة معينة تميز جماعة من الجماعات، وتحدد هذه السمات والخصائص توزيع وتكوين قيمة أو مجموعة قيم، وعموماً فإن المؤسسات هي أنماط لأفعال متواترة تم ارسائها، من ناحية لتحديد سلوك اعضاء تلك المؤسسة، سواء داخل المؤسسة أو في علاقاتها بالوحدات الأخرى في النظام الاجتماعي، ومن ناحية أخرى لابرار القوة في النظام الاجتماعي في شكل حركة أو في شكل يتلاءم وروح الجماعة ومشاعرها المتدفقة (٤٦). وهذا التعريف يجعل البيروقراطية المدنية والعسكرية، الى جانب الهيئات والاتحادات والنقابات والاحزاب السياسية والمجالي التشريعية والهيئات الدينية تمثل المؤسسات الرئيسية في الدولة. وثمة من يميز بين المؤسسات السياسية والأبنية على أساس أن البناء يمثل كيان فرعى سابق من حيث الزمان والمكان على المؤسسة، وهو يرتبط بحرية نسبية كقيمة في توزيع المسؤوليات وفي مواقع صنع القرار وفي الأضطلاع بالأدوار وتنفيذ تلك المسؤوليات وفي تنظيم

العمل، والأبنية قد توجد خارج المؤسسات، لكن المؤسسات لا يمكن أن توجد دون أن يوجد بداخلها بناء واحد أو أكثر (٤٧).

تعتبر السلطات الحكومية في الدول النامية هي محور عملية بناء المؤسسات، فهذه السلطات تمتلك من القوة والسيطرة، ومن وسائل الاكران والتحكم في توزيع القيم والمغانم ما يمكنها من بناء مؤسسات سياسية فعالة اذا شاءت هذه السلطات، لكنها أيضاً تستطيع احباط عملية بناء المؤسسات السياسية لصالح البيروقراطية، في صورتها المدنية أو العسكرية، وهنا تبرز أنانية العناصر الحاكمة حيث تقوم بينها تحالفات شخصية تقوم في الواقع لتحل محل المؤسسات السياسية في العملية السياسية. وهذه التحالفات ذات طبيعة مؤقتة تماماً. ومن ثم تنسم العملية السياسية بعدم الاستقرار، وتتم دون قواعد محددة للعبة السياسية، يصبح الهدف الأساسي لكل جناح أو تحالف هو جذب التأييد وتأمين وضعه النسبي في مواجهة الأجنحة والتحالفات الأخرى. وهكذا تعاني الدولة النامية من ضعف مزمن في المؤسسات السياسية يواكبه علاقات هشة بين النخب السياسية في المركز وبين المحيط وهي علاقات قد لا تستند الى أساسا واضح قوي - طبقة اجتماعية متميزة أو أيديولوجية واضحة - وإنما تستند الى علاقات القرابة أو علاقات التبعية الشخصية بين الأفراد، أي أن الدولة النامية تتميز بالتشردم الاجتماعي وطغيان دور السلطات الحاكمة في الحياة السياسية بما تمثله من انقسامات وتفاعلات، وهذا من شأنه أن يجعل العملية السياسية لا يمكن تحديدها بسهولة كعملية يغيب عنها طابع المؤسسات حيث كل جماعة في مواجهة جماعة أخرى مضادة لها. أن المسألة ليست وجود أو عدم وجود المؤسسات في العملية السياسية، وإنما الشكل الخاص الذي يأخذه وجود أو عدم وجود المؤسسات (٤٨). ويصبح على السلطات في دمج الشرائع والأجنحة والتحالفات، وهي قدرة تتطلب تدعيم الموارد السياسية في المركز، والاستخدام الأمثل لهذه الموارد بما يكفل قيام مؤسسات المدخلات - من أحزاب وجماعات مصلحة - تحقيق التوازن مع مؤسسات المخرجات - من بيروقراطية مدنية وعسكرية.

الأحزاب السياسية:..

تنظر بعض النظم السياسية إلى الأحزاب السياسية باعتبارها إدارة لادخال عوامل الصراع والتفكك في العملية السياسية، وتكتفي مثل هذه النظم بالاعتماد على البيروقراطية فحسب (٤٩)، إلا أن عملية التنمية السياسية تفرض عدم الاعتماد المفرط على البيروقراطية، وضرورة بناء مؤسسات سياسية جديدة، وتأتي الأحزاب السياسية في مقدمة هذه المؤسسات. ومع ذلك قد تصبح التنظيمات

الحزبية اسلحة تنظيمية للبيروقراطية (٥٠)، مما يفرض استقلال وفاعلية هذه الاحزاب.

الحزب السياسي هو تنظيم محدد، معلن عنه عادة، ويعبر عن قاسم مشترك يميز جماعه أو أكثر عن الجماعات الأخرى في المجتمع من خلال برنامج محدد، ويهتم أساساً بالنشاط السياسي في المجتمع وبامكانية الوصول الى كراسي الحكم ويتنافس من أجل ذلك للحصول على تأييد متزايد من الجماعات المختلفة في المجتمع (٥١)، وهو يعمل على بلورة المصالح وتجميعها - كجزء من مدخلات النسق (٥٢) - وعليه فإن احزاب المعارضة ترتبط عادة بتمثيل المصالح والجماعات التي لايمثلها الحزب، أو الاحزاب الحاكمة يمثل اطار للحركة وللمشاركة المنظمة، وأداه للتعبيث خصوصاً في النموذج الذي تقدمه كوبا والصين حيث استخدم الحزب السياسي كأداة لتحطيم نسق القيم التقليدي وتكريس نسق جديد (٥٣). وتكوين الأحزاب يفترض مبدئياً مناخاً ديمقراطياً، ومن ثم فإن النظم الدكتاتورية لا تشهد أحزاباً حقيقية، بل أن ما يعرف بنظام الحزب الواحد يعد مناقضاً لمفهوم الحزب لأنه لا بد على الأقل من تعايش حزبين متنافسين ليصبح اطلاق لفظ الحزب صحيحاً (٥٤). وبعض النظم التي تشهد حزبا واحدا قد تستخدم اصطلاح قوى الشعب للتعبير عن مضمون المشاركة ولابعاد صفة الحزب الواحد التي ترتبط في الأذهان بالحزب الشيوعي أو الفاشي (٥٥)، ويمثل الحزب الواحد - منذ أن دعا لينين الى اسباغ الطابع البيروقراطي على الحركة الثورية (٥٦) - أقصى صور التبقرط.

ان قيام الأحزاب السياسية يرتبط بتوسيع الحريات العامة في المجتمع، حيث تتاح العضوية المفتوحة أمام جميع أولئك الذين لهم حق التصويت العام ويميلون الى الاتفاق مع أهداف الحزب وبرنامجها، ومع ذلك فإن بناء القوة الداخلي للحزب يظل يمثل أهمية خاصة، فالتنظيم الداخلي للحزب - ودرجة التبقرط داخله - هي التي تحدد - جزئياً - دور الحزب في العملية السياسية (٥٧)، فالحزب السياسي لكي يصل الى السلطة يحتاج الى ادارة الحملة الانتخابية وتنظيم صفوفه وجذب المؤيدين، والى فيض من الأخبار والمعلومات التي يزود بها متحدثيه، كما يحتاج الى تنظيم مصادر التمويل والاعتمادات المالية والأوضاع القانونية للحزب، مما يفرض طابعاً بيروقراطياً على أنشطة الحزب وبنيتة، ويؤكد من أهمية البيروقراطية داخل الحزب بما تمثله من اهتمام بالخبرة والاساليب الفنية أكثر من الاهتمام بالمبادئ الحزبية (٥٨). ان هناك مجموعتين من العوامل ترتبطان بظاهرة التبقرط في الاحزاب السياسية أولها عوامل تنظيمية، والأخرى عوامل سيكولوجية، الا أن العوامل التنظيمية أكثر وضوحاً وتأثيراً، فالحزب ملزم في النهاية

لأن يتبنى هرمية (هراركية) تعكس بناءه القوة الهرمي في النظام السياسي ككل، مع وزراء الظل الذين تؤيدهم الأجهزة البيروقراطية من ذوى الكفاءة. يضاف إلى ذلك أن أفراد المجتمع بوجه عام يتميزون باللامبالاه وعدم الاهتمام بالشئون السياسية - على عكس ما يفترض بعض الباحثين من ذوى النزعة الاشتراكية من أنه غالباً ما توجد درجة عالية من الاهتمام السياسي والعمل التطوعى أو التلقائى من جانب أغلبية الجماهيرية - وهذه اللامبالاه تمثل العامل السيكلوجي في ظاهرة تبقرط الأحزاب السياسية لأنها السياسية لأنها تمتد لتتطبق على أعضاء التنظيمات الحزبية حيث لا يوجد سوى عدد ضئيل من أعضاء الحزب فقط يمثلون درجة عالية من الاهتمام السياسي، وهم الذين يجعلون الحزب القائم وفعال، ثم يلي هذه المجموعة القليلة أولئك الذين يقومون بتمثيل مصالح الحزب ونشاطه ونفوذه، وفئة أوسع تظل كمجرد أعضاء مسجلين، وفي النهاية وبصورة أكثر اتساعاً يوجد الأفراد غير الأعضاء لكنهم يصوتون لصالح الحزب فقط وهكذا فإن الأغلبية لا تبالي إلى حد تفتقر معه إلى التنظيم الذاتى، وتشعر هذه الأغلبية بحاجة سيكلوجية إلى الإرشاد والهداية مما يخلق ظروفاً مثالية لانبثاق هيمنة تمثيلها قلة منظمة، وهكذا فإن طبيعة التنظيم تعطى القوة والامتيازات لمجموعة من القادة تمارس النشاط والتأثير من خلال بناء القوة الداخلى للحزب. ويؤكد ابتر أن الطابع البيروقراطي، سواء في صورة قوية محكمه أو في صورة ضعيفة واهنة، وأيضاً الطابع الشخصى، يمثلان الأنماط الرئيسية لقيادات الأحزاب السياسية (٥٩).

تنظر كثير من الدول النامية إلى تعدد الأحزاب السياسية على أنه رفاهية لا يمكن لها أن تتحملها خصوصاً وأنها ترفع شعارات الوحدة الوطنية والاستقرار السياسي، وتحاول هذه الدول إبراز هذه التعدد باعتباره يؤدي إلى تهديد وتقويض وحدتها واستقرارها، ومن ثم يقوم حزب أو تنظيم سياسي واحد، وفي غياب الأحزاب المتنافسة، فإن هذا الحزب أو التنظيم الواحد يمارس أدواراً عديدة بها في نظم أخرى مؤسسات عديدة.

أكد ليبست أن تعدد الأحزاب والجماعات، وما يستتبعه ذلك من تنافس وصراع في العملية السياسية هو قوام الحياة للديمقراطية المستقرة، فإذا لم تكن نتيجة العملية السياسية مكافأة إحدى القوى أو الجماعات بتوليها السلطة بطريقة دورية، ففي هذه الحالة لا تقوم ديمقراطية وإنما تقوم حكومة غير مستقرة وغير مسئولة (٦٠). إلا أنه يؤكد ضرورة وجود حدود لهذا التنافس والصراع بحيث لا يصل إلى الحد الذي يهدد تكامل المجتمع، ومن ثم فإن الحدود التي تؤدي إلى تلطيف حدة هذا التنافس والصراع يعد من المتطلبات الأساسية للديمقراطية، وهذا الاعتدال السياسية الذي يميز العملية السياسية يسهل قدرة النظام على حل المشكلات

الرئيسية التي تهدده بالانقسام (٦١)، و يؤكد ليبست في الوقت ذاته أن الدول النامية وما تعانيه في غالبيتها من مشكلات مزمنة مثل الفقر البالغ لجماهير واسعة، وانخفاض مستويات التعليم، مع ضغوط التغيير يجعل من غير المحتمل بالنسبة لهذه الدول أن تؤيد النظام الحزبي المفتوح الذي أساسه التنافس بين قوى متعددة (٦٢). و يرى أن هذا النظام الحزبي وما يفترضه من سلوك يصو يتي سوى يفترض تلبية الحاجات الأساسية للفرد وأهمها الحاجة الى ضمان الدخل لما يليب رغبة الفرد في دخل يتجاوز تأثيرات البطالة وتقلبات الأسعار، والحاجة الى عمل يرضى صاحبه و يتيح له امكانية التعبير عن ذاته، عمل لا يخضع لتعسف أو اكراه، والحاجة الى المركز الذي يضمن للفرد اعتراف المجتمع بقيمته كفرد ولا يحط من شأن الفرد في المجتمع أو يضعه موضعاً مهيناً في علاقاته الاجتماعية (٦٣).

والتنافس الحزبي يرتبط بوظيفة الحزب السياسي كوسيط بين الحاكم والمحكوم، وهنا فان السلطه يجب أن يكون مصدرها الشعب، وتكون الانتخابات هي الوسيلة لتأكيد ذلك، على عكس الأحزاب الشمولية التي تمثل المصلحة الشاملة لطبقة أو جماعه معينة، و يكون مصدر السلطه الأهداف التي يعمل الحزب على تحقيقها باسم الشعب. في الحاله الأولى فان الدستور والاطار النيابي هو الذي يتحكم في سلوك الأحزاب وفي مسار العملية السياسية، وفي الحاله الثانية فان برنامج الحزب هو الذي يؤدي هذا الدور. وبينما يستند التعدد الحزبي الى تقريب الاراء المختلفة، والى حركة الأحزاب السياسية وقواعد الانتخاب والدستور، فان الأحزاب الشمولية تعتمد الى احتكار العمل السياسي والغاء الأحزاب، وإذا كانت خارج السلطه فانها تتجه الى بلورة المظالم والتمهيد لقب النظام القائم، أما اذا كانت في السلطه فانها تعمل على دمج المجتمع نحو الأهداف التي يحددها الحزب،

و يعمل الحزب الشمولي على اخضاع الحكومه والدستور لغاياته، وتوجيه كافة عناصر المجتمع من خلال فرض سيطرة الحزب عليها وتحكمه فيها (٦٤). وفي الدول النامية يتأرجح وضع الأحزاب السياسية بين النمطين التعددي والشمولي.

وكثيراً ما أدى تبقرط الأحزاب السياسية، وما قد تمثله من طابع تصاعدي هيراركي، ووضوح خصائصها التنظيمية - وأحياناً التلقين المذهبي واحتكار وسائل الرقابة وأدراتها الفنية في الكادرات التابعه للحزب - الى توجيه الانتقادات للأحزاب السياسية على اختلاف انماطها، وقد تستخدم بعض الدول هذه الانتقادات لتبرير رفض النظام الحزبي أصلاً.

جماعة المصلحة:

تتضمن العملية السياسية توزيع القيم من جانب السلطة السياسية القائمة عن طريق ما تتخذه من قرارات بمجالات الحياة والمصالح المختلفة والمتنوعة في المجتمع. ودراسات شومبيتر - والتي بنيت عليها اغلب النظريات المعاصرة للديمقراطية - لا تعطي أهمية تذكر لدور هذه الجماعات في العملية السياسية (٦٥)، بينما يعطي وليم كورنهورز أهمية بالغة لدور هذه الجماعات لما تؤدي اليه من تلطيف حدة التوتر وتوفير خبرة العمل التوفيق في العملية السياسية. ومع ذلك فان العملية السياسية في الدول النامية تعمل دون أن تستفيد على نطاق واسع بهذه الجماعات - أو ما أسماه لوشيان باي الوسطاء السياسيين (٦٦) - ففي اغلب هذه الدول تغيب عملية تحديد وتوزيع المطالب والمصالح وما يفرضه ذلك من مساومة ضرورة لاشباع وتلبية هذه المطالب. والأفراد في المجتمع النامي في حاجة الى أن يتعلموا كيف أن مصالحهم الخاصة تكمن في السياسة القومية، ومن ثم فان قيام جماعات المصلحة يمثل أهمية خاصة ليس فقط لأنها ضرورية لكي يعمل النظام السياسي في كفاءة و يسر، وانما لأنها أيضاً ومن خلال انشطتها تضرب المثل الحي للجماهير على أن مشاكل السياسة والادارة العامة انما ترتبط بمصالحهم الخاصة. الا أن العملية السياسية في الدولة النامية قد تشهد جماعات مصلحة شكلية تقوم بدور هامش في توصيل ورفع مطالب الجماهير الى النخبة السياسية. أن الجماعات - كالنقابات واتحادات التجار أو جمعيات الفلاحين - قد تبدو رسمياً على انها تمثل مصالح معينة، لكنها لا تكون في حقيقتها سوى أدوات للحكومة أو الحزب الحاكم، وقد يسهم قادة الجماعات الوسيطه - بصرف النظر عن أهدافهم الخاصة - في دعم نظام السلطة، لأن سلطتهم تكون جزء لا ينفصم عنه (٦٧)، وتصبح وظيفة هذه الجماعات مجرد تعبئة التأييد للجماعة وليس تمثيل المصالح. وعندما تتمتع باستقلال نسبي، فان هذه الجماعات لا تمارس ضغطاً أو تأثيراً على الحكومة، وانما تصبح جماعات واقية تحمي اعضاءها من نتائج وأثار القرارات الحكومية ومن التأثير السياسي للآخرين.

لا تشهد الدولة النامية سوى القليل من جماعات المصلحة المنظمه والتي تؤدي وظيفياً أدواراً محدده، ومن شأن ذلك أن يجعل العملية السياسية لا تمثل كل المصالح التي يجب التعبير عنها مما يحرم القيادة القومية من أية وسائل متاحة لتقدير توزيع القيم والاتجاهات في المجتمع، ومن ثم التنبؤ بالقوى المؤيدة والمعارضة للقرارات التي هي بصدد اتخاذها.

ان مساهمة جماعات المصلحة ومشاركتها في العملية السياسية يفتح عهداً جديداً للديمقراطية أطلق عليه بعض الباحثين «لفظ التنظيم» (٦٨)، و يتيح ذلك

أفاقاً جديدة أمام ظاهرة التبقرط، ذلك لأن البيروقراطية قد طغت تأثيراتها الى مختلف مجالات الأعمال والمهن والصناعة والاقتصاد التي تمثلها هذه الجماعات (٦٩)، هذا فضلاً عن الروابط الوثيقة والأخذ في التزايد بين هذه الجماعات وبين الأجهزة الادارية والبيروقراطية. وهذه الأجهزة قد تشكلت في الدول النامية في فترات مبكرة، وتاريخ البيروقراطية المدنية والمؤسسة العسكرية في هذه الدول أطول كثيراً من تاريخ جماعات المصلحة والأحزاب السياسية، ومن ثم فقد تعود الأفراد عليها، ويقبلون على عضويتها، ويتفهمون دورها الحقيقي بعكس جماعات المصلحة التي تمثل عضويتها ووظائفها انماطاً جديدة على الأفراد لاعدلهم بها. وقد يكون من الأسير على أعضاء المؤسسات القديمة التأكد من أنهم يخدمون مجتمعهم ويسهمون في البناء والتنمية من خلال أدائهم في اطار العضوية في هذه المؤسسات التي رسخت وتبلورت أبنيتها وأدوارها خلال فترة ممتدة من الزمان (٧٠). ومع ذلك فإن عملية التحديث وما تجلبه معها من تطورات من شأنها أن تطرح فئات جديدة في المجتمع باستمرار، مثل رجال الأعمال والفنيين والمهنيين والمثقفين، ويكون تمثيل هذه الفئات في العملية السياسية القومية من خلال جماعات المصلحة وما تمثله من قنوات تنظيمية لعملية المشاركة والتمثيل. إلا أن الديمقراطية لا تتحقق إلا اذا استطاعت القوى الجديدة، وأيضاً القديمة، ذات المصالح المختلفة أن تحقق التوازن كل منها في مواجهة الأخرى بدرجة تكفي لمنع أي من هذه الجماعات من فرض سيطرتها النهائية والتخلص من الجماعات أو القوى الأخرى والغاء المشاركة المفتوحة على حلبة العملية السياسية (٧١).

إن عملية التنمية السياسية وتخفيف حدة ظاهرة التبقرط تقتضي توسيع قاعدة المشاركة في المجتمع وانتشار السلطة الى محيط النظام الاجتماعي بما يؤدي الى تعزيز مظاهر الحريات العامة لدى المواطنين، وتوسيع خبرة الأفراد وبدائل الاختيار الحر أمامهم. ومحاولة كبح أو تسكين أو تأجيل عملية انتشار السلطة قد يولد ضغوطاً اضافية لا يمكن معها استمرار التوازن القائم في المجتمع. والدول النامية لا تملك في الغالب مؤسسات على المستوى الذي يلزم توافره من أجل تحويل المطالب الى سياسات أو قرارات أو حركة، كما أن هذه الدول قد لا يكون لديها المعايير التي تنتشر على نطاق واسع في المجتمع وتجعله قادراً على أن يندفع قدماً الى الأمام في عملية بناء المؤسسات، وهذا يعد من أسباب انهيار الأبنية والنظم الجديدة ليس بسبب الفساد أو بسبب تداخل تلك النظام أو ضعف البناء المؤسسي لها، وإنما بسبب تباين نمط انتشار السلطة، وبسبب القيود المفروضة على المؤسسات الأقوى مما يعوقها عن النهوض بالمؤسسات الضعيفة. وانتشار السلطة الى محيط النمام الاجتماعي من شأنه أن يغير من كمية ونوع المطالب، مما يفرض قيوداً متزايدة على قدرة المؤسسات على تحويل تلك المطالب الى حركة حكومية فعالة، وقد يؤدي

هذا العبء الى نشوء أزمات عديدة، مما يؤكد أهمية التوقيت والتتابع في عملية انتشار السلطة وبناء المؤسسات (٧٢).

ان الجماعات الوسيطة تساهم في اضعاف طابع تنظيمي على قنوات المشاركة في المجتمع بمستواه القومي، وفي غياب تلك الجماعات تلجأ الجماهير الى المشاركة المباشرة دون توجيه من المراكز الحيوية في المجتمع ودون أن تقيدها مصالح وقيم الجماعات المختلفة (٧٣).

ثالثاً : مؤسسات المخرجات:

تلعب البيروقراطية المدنية والمؤسسة العسكرية في أغلب الدول النامية دوراً مسيطراً بسبب دور كل منها في حفظ القانون والنظام، وتحقيق الاستقرار، وفي ابقاء النمط الأولي جاركلي من الحكم (٧٤).

البيروقراطية المدنية:

تمثل البيروقراطية المدنية رمزاً للاستمرارية في السياسية في المجتمع النامي، وتسهم فـس ضمان بقاء النظام السياسي واستمراره (٧٥)، هذا فضلاً عن أنه في النظم الشمولية قد لا يستطيع المواطن التعبير عن مطالبه ورفع شكواه الا من خلال البيروقراطية والموظفين المحليين (٧٦)، وتكاد البيروقراطية ان تحتكر مخرجات النظام السياسي. فقط البيروقراطيون هم الذين ينفذون السياسات والقرارات، بل وقد يمارس هؤلاء تأثيراً واسعاً في صنع واعداد السياسات والقرارات والقوانين (٧٧)، ويؤكد بعض الباحثين أن البيروقراطية أصبحت المصدر الجديد للنفوذ والتأثير السياسي، وأنها تمثل القوة الحقيقية الكامنة وراء الواجهة الشكلية التي تمثل السلطة السياسية المعترف بها في المجتمع (٧٨).

لقد أكدت التطورات الاقتصادية والاجتماعية السريعة الحاجة الى سلطة مركزية قوية، وأصبح على الحكومة أن تتدخل أكثر فأكثراً للتأثير، بل وللسيطرة في أغلب الأحيان على قوى ومسار التطور، وفي ذات الوقت فإن تقدم العلم والتكنولوجيا -وخصوصاً في مجال الاتصال والمواصلات- جعل مهمة قيام سلطة مركزية قوية أمراً سهلاً عن ذي قبل، وأن كان اتساع هذه السلطة قد أثار المخاوف حول تهديدها لعملية المشاركة المفتوحة (٧٩).

لقد امتد نفوذ الدولة ومجال تأثير سلطانها الى مجالات المجتمع التي كان الاهتمام بها ضئيلاً لعهود خلت، فأخذت الدولة تتدخل في ظروف العمل والتأمين ضد العجز والبطالة. ولتحقيق ذلك كان على سلطة الحكومة التنفيذية أن تكون

أقوى وأكثر فاعلية، وقد تطور هذا الاتجاه نحو سلطة تنفيذية أكثر قوة منذ القرن السابع عشر - وإن بصورة متقطعة - ومع أواخر القرن التاسع عشر أخذ هذا الاتجاه يتبلور في كثير من الدول الديمقراطية، ونظمت الخدمة المدنية على أسس أكثر بيروقراطية، ورأى الكثيرون أن البيروقراطية الحديثة تعد جزءاً من التقدم نحو مجتمع أكثر ديمقراطية، وقدمت البيروقراطية فرصاً للتقدم الوظيفي أمام ذوي المواهب والنبوغ، وأسهمت في إرساء حكم القانون من خلال ما تتضمنه من العمل وفق قواعد عامة تضع تسلسلاً هيراركيًا للإدارات والمكاتب، وتحدد ما يجب على هذه الإدارات عمله بطريقة موضوعية محضة. وأصبحت البيروقراطية - كما يتضح من تحليلها وتشريحها - تتكون من هيئات وإدارات تنقسم على أساس التخصص الوظيفي، وتقوم على أساس سلطة هيراركية محدده جيداً ونظام من الإجراءات والقواعد التي تنظم الأنشطة المحتمل حدوثها، وعلاقات غير شخصية بين الأشخاص - إلا أن ثمة اتجاه جديد لمفهوم القيم التنظيمية يستند إلى النماذج الديمقراطية الانسانية ويحل محل النظام الميكانيكي غير الشخصي للبيروقراطية (٨٠).

لقد سمحت البيروقراطية بتنظيم أكثر فاعلية للقوة والسلطة، فالتنظيم الهرمي (الهيراركي) الواضح، وارتباط المسؤوليات سمح بانسياب الأمر والتعليمات في كفاءة من القمة حيث وزراء الحكومة المركزية وكبار الموظفين إلى القاعدة حيث الموظفين على المستوى المحلي ومن يقومون بتطبيق القرارات على أرض الواقع. وهكذا فإن البيروقراطية تجعل قوة الدولة أكثر تنظيماً وفاعلية بصورة لم يعرفها التاريخ من قبل (٨١)، ويشير هذا التساؤل بشأن ما إذا كانت البيروقراطية تمثل أداة خدمة حقاً أم أداة سيطرة في المجتمع المعاصر.

أكد جيمس بيرنهام أن النظام الرأسمالي أخذ في الانهيار ليحل محله مجتمع تسيطر عليه سياسياً واقتصادياً نخبة إدارية، ورأى أن اخفاق الثورة البلشفية في روسيا السوفيتية في إرساء مجتمع المساواة اللاتبقي يثبت أن طبقة جديدة من الحكام سوف تبرز بصورة لامناص منها، وأن الحكومة ستنتج بصورة متزايدة نحو الحركة التنفيذية أكثر منها نحو التشريع، وستدار بواسطة البيروقراطيين سواء كان هؤلاء موظفي الخدمة المدنية في بريطانيا أو مخططي الدولة في الاتحاد السوفيتي أو رؤساء المكاتب التنفيذية في الولايات المتحدة (٨٢). وأكد أن الانقسام بين الدولة والاقتصاد سوف يتوقف كلما أصبحت الصناعة الاتجاه الرئيسي للدولة بصورة متزايدة، ولكما أصبح من الممكن تبادل الشخصية الإدارية، وبيروقراطية الدولة كل منهما مكان الآخر بعد تزايد التشابه والتقارب في وظائفها والطرق التي يسلكونها. ورأى بيرنهام أن السيطرة البيروقراطية هي

الوجه المعبر للسيطرة الادارية (٨٣)، وأشار الى ان الرقابة الادارية على الدولة ورقابة الدولة على الاقتصاد سوف تعزز وتقوى بصورة نهائية سيطرة النخبة الادارية الجديدة. وأتى رايت ملير ليؤكد الأهمية البالغة التي تمثلها المؤسسات الهرمكية الضخمة في المجتمع. في دول العالم الثالث تأخذ البيروقراطية أشكالاً تتلاءم وظروف ومتطلبات هذه الدول (٨٤)، وتميل البيروقراطية الى ان تتركز في المدن الرئيسية والعواصم. ونظراً لعدم الاستقرار السياسي وتقلب الحكومات المدنية في كثير من هذه الدول فان دور البيروقراطية يبدو أكثر أهمية في تسيير شئون الدولة وفي حياة الناس اليومية (٨٥).

تشهد العملية السياسية في الدول النامية خمسة أنماط من البيروقراطية: بيروقراطيات تمارس الحكم بنفسها، بيروقراطيات يهيمن عليها الحاكم، بيروقراطيات تهيمن عليها المؤسسة العسكرية، بيروقراطيات الحزب الواحد، وبيروقراطيات تمثيلية (٨٦)، وقد يشهد المجتمع الواحد أكثر من نمط للبيروقراطيات خصوصاً وأن ظروف المجتمع المتخلف قد تدفع الى الاعتماد المكثف على الجهاز الاداري في عملية التنمية، فيصبح الجهاز الاداري الحكومي بالغ النمو والتعقيد. وطبيعة عمل الجهاز الاداري قد تفرض تضيق نطاق المشاركة مما يعوق عملية التنمية ذاتها ويقوى النزعة البيروقراطية على حساب الكفاءة الادارية والفاعلية السياسية، وتصبح الادارة غاية في ذاتها، بينما يجب أن تعتبر الادارة دائماً وسيلة، وسيلة لتحقيق الخدمة العامة على أساس الرضاء العام، والا فان البيروقراطية تصبح معبره عن القهر والاكراه، وعن الاغتراب والانسحاب من العملية السياسية (٨٧).

ان الأحزاب السياسية وجماعات المصلحة لا تزال في بدايتها الأولى في كثير من الدول النامية، ومن ثم العملية السياسية تتم من خلال البيروقراطية، وهذه البيروقراطية لا تقيم علاقات سياسية على أسس واضحة أو موضوعية، وانما على أساس مصالح أسرية ودينية وطبقية ومهنية (٨٨)، وتفتقر الى الكفاءة بسبب اعتمادها المفرط على العلاقات الرسمية القانونية والشكلية.

في أغلب الدول النامية فان البرلمان ومعظم المؤسسات قد نقلت بطريقة تعسفية عن أنماط الخارج، وتفتقر القوى السياسية في هذه الدول الى التنظيم الجيد مما يهبط بمستوى تأثير تلك القوى في نطاق العملية السياسية، وهكذا تفشل المؤسسات السياسية في القيام بوظائف بلورة المصالح وتجميعها مما ينعكس على البيروقراطية حيث تضعف قدرتها على الادارة المسئولة المحايدة، فتميل البيروقراطية لأن تصبح متعددة الوظائف، وتقوم هي ذاتها ببلورة وتجميع المصالح، وتحول من جهاز خدمة الى جهاز حكم. وقد تعاني البيروقراطية من مظاهر الفساد

والخلل في الدولة النامية حيث تتميز عادة بالجمود والانحراف والعجز والمحابة، وتميل الى التراخي والاستخدام الضمني للاكراه والبعد عن العقلانية. فالعقلانية والرشادة لوجود لها في المجتمع المتخلف، وان وجدت فبدرجة ضعيفة (٨٩)، ولعل مما يدعم الفساد الانخفاض العام في مستويات المعيشة والتعليم حيث يميل أصحاب هذه المستويات المنخفضة الى التسامح مع الفساد (٩٠). ومحاولة الاصلاح الادارى تتطلب أن يواكبها في الواقع تنمية سياسية بما يكفل فاعلية المؤسسات السياسية بحيث تصبح قادرة على مراقبة الجهاز الادارى، كما أن عملية الاصلاح الادارى ذاتها ليست عملية منفصلة مستقلة، وانما هي عملية لها تأثيرات على الأبنية والمؤسسات الأخرى، وهي تعمل كعامل مساعد لنمو هذه الأبنية والمؤسسات (٩١). ان مبادئ التنظيم التي تفرضها الاجهزة الادارية تتضمنها عملية التحديث، ومن ناحية أخرى فان وسائل وأدوات الادارة الفعاله المحايدة تسمح في الواقع بانجاز وتحقيق السياسات المعقدة التي تتطلبها عملية التحديث (٩٢)، وتؤدي هذه العلاقة المتبادلة بين الاصلاح الادارى والتحديث السياسي الى ضرورة تزامن العمليتين والتخطيط لهما معاً في أن واحد بما يضمن تخفيف حدة ومساوىء التباطؤ، و ينمى قدرة الشعب على السلوك العقلاني الرشيد وعلى التنبؤ بحيث يشعر أفرادهم بأنهم يسيطرون على أقدارهم، ويصبح في أمكانهم ممارسة الضبط والتنظيم الذاتي بدلاً من أن تفرض القيود فرضاً على المشاركين في العملية السياسية (٩٣). أن المجتمع الديناميكي هو الذي يشجع العقلانية والرشادة حيث يأخذ نمط سلوك الأفراد - وتوزيع القيم - شكل حساب البدائل والاختيار بينها، وتصبح الكفاءة وليس الولاء، والاختبارات الموضوعية وليس المحسوبية، والابتكار وليس النقل والتقليد المعايير الأساسية في العملية السياسية وفي السلوك العملي (٩٤). ان حكم القانون قد يسجل في الدستور، لكن قد يظل هذا ذودلاله محدوده اذا لم يشهد النظام السياسي ككل، والنظام الادارى بوجه خاص، حكم القانون مطبقاً في أرض الواقع (٩٥).

البيروقراطية - رغم أنها ليست سوى واحده من المؤسسات العديده والمتباينة - تتحمل مسئولية رئيسية في عملية التغيير التي تحتاجها الدول النامية والتي تفترض الابتكار والابداع (٩٦)، ويفترض ذلك وجود قيادة فعاله نشطه، ولأن تتخذ الوسائل الكفيلة لاستيعاب الكفاءات التكنولوجية المتفوقة. واذا كان على البيروقراطية أن تحقق استقلالاً نسبياً في البناء وفي روح الجماعة بها، فانها يجب أن تحافظ في ذات الوقت على روابط وعلاقات توافق واتساق مستمر مع النظام الاجتماعي ككل. ويلزم تحقيق توازن دقيق بين ماتتمتع به البيروقراطية من سلطه ومكانة وثقة، وبين ماقد يؤدي اليه اقامة مواقع للسلطة أو القوة السياسية لموازنة سلطة وقوة البيروقراطية في العملية السياسية من توتر، وتحقيق هذا التوازن

يعد مسألة صعبه ومعقده و يتطلب مهارة فائقة لأنه يفترض الحفاظ على حالة التوتر واستمرارها دون الانزلاق والتورط في تجاوز حدود حالة التوتر هذه الى حالة عدم الاستقرار، كما قد يلزم اقامة سلسلة من الاجراءات والقوانين التي لا تستطيع الهيئات البيروقراطية أن تتخطاها أو تنهرب منها.

المؤسسة العسكرية:

تشهد الدول النامية ما يناقض النظرية الكلاسيكية للديمقراطية التي ترى أن الحياد السياسي العسكري هو ضرورة يفرضها النظام السياسي الديمقراطي الذي لا يمكن اقامته الا من خلال ابعاد الجيش عن العملية السياسية وترسيخ السيطرة المدنية على المؤسسة العسكرية. وقد تحاول هذه الدول ابراز الحياد السياسي للمؤسسة العسكرية - وأيضاً للبيروقراطية المدنية - على أنه يعنى عزل الجيش والبيروقراطية عن المشاعر الوطنية وعن كل التزام من أجل الحرية (٩٧)، وان العسكريين يعتبرون مواطنين قبل أن يكونوا جنوداً، ومن ثم يجب الا يقتصر دورهم على الدفاع والأمن. وأصبح تدخل العسكريين في العملية السياسية أمراً مألوفاً في الدول النامية، بل أصبحت الانقلابات العسكرية وسيلة تقليدية لتغيير القيادة في هذه الدول (٩٨). وعوامل تدخل العسكريين في العملية السياسية في المجتمع النامي عديده ومتباينة، فقد شهدت دولا عديده تتميز بظروف اقتصادية واجتماعية مختلفة ومتنوعة مثل هذا التدخل مما يجعل من وقوع هذه الانقلابات عملية عشوائية مستقلة عن أية متغيرات يمكن افتراضها (٩٩).

تشير المحصلة النهائية لتدخل العسكريين في العملية السياسية في الدول النامية الى ضالة ومحدودية الدول الذي استطاعوا القيام به (١٠٠). ويواجه العسكريون بعد توليهم السلطة عملية سياسية تتسم بالتشردم وعدم وضوح قواعد محددة لها، ويمارسون السلطة ليس كقادة لمؤسسات منظمة فعالة، بقدر ما يكون هدفهم اثبات الهيمنة والتفوق على الآخرين، وهكذا يحاول العسكريون احتكار العمل السياسي، وعندما يقوم تحالف - وهو ما يحدث غالباً - بينهم وبين البيروقراطية المدنية فإن هذا التحالف يكون غير متكافئ ولصالح العسكريين رغم أنماط القيم والسلوك المشتركة بينهما ورغم حاجة العسكريين الى مؤسسات ورجال الخدمة المدنية خصوصاً في الأيام الأولى بعد الانقلاب.

تأخذ العملية السياسية بعد سيطرة العسكريين - شكلاً متشابهاً، حيث يبدي العسكريون عداء للمشاركة الشعبية وعدم ثقة في السياسة، وعموماً يميلون الى محاولة خلق «هدوء سياسي» وينشدون عدم الإزعاج الذي تسببه الحركات أو

المؤسسات السياسية. وتحمل العملية السياسية في تطورها نوعاً من التناقض، فرغم الاهتمام الذي يبديه العسكريون بمركزية السلطة وتماسكها، فإن سلوكهم يؤدي غالباً الى تفتت السلطة (١٠١). أنهم ينظرون الى ضرورة فرض نمط واحد على المجتمع يخلو من كافة مظاهر الصراع أو التنافس، ومن ثم فإنهم يعادون المسار الطبيعي للعملية السياسية والتي تفترض التعدد والتنافس، ويلجأ العسكريون الى تقليص الأنشطة السياسية بصورة حادة، وقد يحرمون الأحزاب السياسية، ويفرضون القيود على السياسيين وعلى عمليات المساومة السياسية العلنية بين الجماعات المختلفة. وعادة ما يواكب ذلك توسيع كبير في حجم ودور الجهاز الإداري. والتماسك السياسي ينظر اليه على أنه نتيجة حتمية لاعادة تنظيم الجهاز الإداري أكثر منه نتيجة للعلاقات المتبادلة داخل المركز، وبين المركز والمحيط.

تلجأ المؤسسة العسكرية بعد توليها السلطة الى تحقيق التماسك السياسي من خلال وسيلتين: الأولى تخليص النظام السياسي من طابعه بالزيادة المطردة في حجم المؤسسات الإدارية وتحويل المؤسسات والأدوار السياسية الى مؤسسات وأدوار إدارية، والثانية مد وانتشار سيطرة شخصيته على الجهاز الإداري للحد من استقلاله ولمقاومة البيروقراطية المتضخمة (١٠٢)، والعمل على تجنيد الوظائف العليا للجهاز الإداري من خارج الخدمة المدنية حيث يبدأ أفراد جدد ليس لديهم سوى القليل من الخبرة في العمل القيادي للسيطرة على أجهزة الإدارة، ويربط هؤلاء عادة بروابط شخصية ويستندون في وضعهم بالجهاز الإداري ويدينون به الى روابطهم بالعسكريين.

يؤدي انتزاع الطابع السياسي للعملية السياسية، وما يصحبه ذلك من نمو متزايد في عدد الأدوار الإدارية، الى تضخم ظاهرة التبرط وامتدادها لتشمل كافة مظاهر الحياة السياسية بصورة تتجاوز امكانيات ومحاولات التغلب عليها طالما لا تسمح النخبة الحاكمة باقامة المؤسسات السياسية الفعالة التي تستطيع أن تحقق التوازن، وتخفف من ظاهرة التبرط (١٠٣). وفي الأمثلة التي حاول العسكريون فيها اقامة علاقات مع المحيط من خلال أحزاب أو مؤسسات سياسية، أخفقوا منذ البداية (١٠٤)، فهذه الأحزاب أو المؤسسات تميل عادة الى أن تكون معزولة عن عملية صنع القرار، ويترتب على ذلك تدهور قيمها كقنوات اتصال وكأداة للوصول الى مراكز صنع القرار من جانب المحيط، كما تكون أهميتها محدودة كأدوات سياسية لأنها تركز لجذب التأييد للجماعة الحاكمة بل وانتزاعه بالأكراه اذا لزم الأمر. وبعد الحصول على التأييد - طوعاً أو كرهاً - فإن الأحزاب والمؤسسات تتحول الى العمل الإداري، وتبدأ عملية توزيع قنوات الاتصال بين

المركز والمحيط - كعلاقات التبعية الشخصية - في التركيز داخل البيروقراطية المدنية، وتتحدد في الواقع من خلال أولئك الذين يتولون مراكز البيروقراطية الرئيسية وحلفائهم واتباعهم الشخصيين، وهذا من شأنه أن يزيد من حدة تشرذم العملية السياسية وابعادها عن أن تكون سياسية.

تواجه الدول النامية مشكلة بناء مجتمع جديد، وهي مشكلة سياسية أساساً، ومعالجتها يمكن أن تتم من خلال العملية السياسية في المجتمع النامي. إلا أن العملية السياسية قد تعنى - من منظور معين - بأساة التنافس والصراع واثارة الخلافات ومحاولة اثبات تفوق البعض على الآخرين، ويرتبط التشكيك في جدوى السياسة بتمجيد الاداره وتكريس ظاهرة التبرط ان السياسة يمكن أن تعطى الشرعية لقيم العداء والصراع الهدام في المجتمع، لكنها أيضاً يمكن أن تثير الابداع، والعمل التعاوني الخلاق والاحساس بالانتماء والترابط بين أفراد المجتمع المنعزلين (١٠٥). ان طغيان الطابع البيروقراطي على العملية السياسية واحتمالات الحكم الشمولى المرتبط بسلطة الحاكم الفرد هي سمة لمجتمعات مجال السياسة فيه محدوده ودرجة المشاركة السياسية ضيقة، وفي هذه الظروف لا يمكن أن توجد طريقة عقلانية رشيدة للربط بين حاجات الفرد الخاصة والبرامج العامة للمجتمع.

ان مهمة السياسة هي اتاحة الفرصة للأفراد لكي يطوروا مصالحتهم، ويعمل الجميع على تأمين مصالحه في المجتمع والسعى نحو وضع يتعاون فيه الأفراد جميعاً وهم على اقتناع بأنهم يؤدون من خلال ذلك مصالحتهم الذاتية ومصالح مجتمعهم. ان منطق السياسة هو مساهمة الجميع في بلورة وتلبية المصالح الحقيقية للأفراد، والمصالح المشتركة التي تربط بينهم دون التضحية بهذه أو تلك، ودون هذا لا يمكن للذات الفردية أن ترتبط بالآخرين، وبالتالي لا يمكن تحقيق التكامل والترابط بين السياسة، والشخصية، وعملية بناء المجتمع الجديد.

ثمة قليل من المجتمعات في حاجة ماسة الى تطبيق رشيد لبرامج ادارية، لكن لا يوجد مجتمع يمكنه الاستغناء - عن رغبة واختيار حر - عن السياسة والطابع السياسي الذي يتعارض مع ظاهرة التبرط وما تفرضه من طابع روتينى، مما يؤكد أهمية وضرورة السياسة، واستخدام أساليب وروح السياسة لحل المشكلات العامة للمجتمع، وحتى اذا ما استطاع المجتمع أن يحل هذه المشكلات، فستكون هناك حاجة الى السياسة بسبب قوة تأثيرها السيكلوجى.

واذا كان كثير من أفراد المجتمع على دراية بكيف تعمل البيروقراطية وأساليبها وأهدافها (١٠٦). فان المعرفة السياسية يجب توسيعها وتنظيمها بحيث يفهم الفرد كيف تجرى العملية السياسية وكيف تمارس القوى السياسية تأثيرها،

وكيف يتفاعل كل منها مع الآخر، وكيف تتم عملية صنع القرار، وما هي المسالك والقنوات الشرعية للتأثير في هذه العملية، وكيف يمكن تحويل الموارد السياسية إلى نفوذ أو تأثير سياسي، وكيف يحدد النفوذ أو التأثير السياسي - والتأثير المضاد - نتائج العملية السياسية ونتائج عملية التوزيع بين جماعات وأفراد المجتمع.

المحواشي

- ١ . S. Neumann, "Toward A Comparative Study of Parties" in: H. Eckstein & David E. Apter (eds) *Comparative Politics* (New York: The Free Press of Glencoe Inc., 1963) P. 359.
- ٢ . Seymour, Martin Lipset. *Political Man* (London: Mercury Books, 1964) PP. 28-29
- ٣ . Henry Jacoby. *The Bureaucratization of the World* (California: University of California Press, 1973) P.1
- ٤ . S. Neumann. *op. cit.*, P. 363.
- ٥ . Gabriel A. Almond & I. Bingham Powell. *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston: Little, Brown and Company Inc., 1960) P. 155
- ٦ . John H. Kautsky. "An Essay in the Politics of Development" in: John H. Kautsky (eds) *Political Change in Underdeveloped Countries* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1965) P. 24
- ٧ . G.A. Almond. "Introduction: A Functional Approach to Comparative Politics", in: Gabriel A. Almond & James S. Coleman, *The Politics of Developing Areas* (Princeton: Princeton University Press, 1970) PP. 17-64.
- ٨ . G.A. Almond & I.B. Powell. *op. cit.*, P. 25.
- ٩ . David Easton, "An Approach to the Analysis of Political Systems" *World Politics* Vol. I (1957) PP. 383-400
- ١٠ . Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968) P.5.
- ١١ . Karl W. Deutsch "Social Mobilization and Political Development" *American Political Science Review* LV, 3(1961) P. 498.
- ١٢ . Gerald A. Heeger, *The Politics of Underdevelopment* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1974) P. 76
- ١٣ . Manfred Halpern "Toward Further Modernization" *World Politics* XVII, 1(1964) P. 173
- ١٤ . تستخدم فكرة المركز المحيط لتحليل وتوضيح ابعاد العملية السياسية باعتبارها تجرى في دائرة يمثل مركزها السلطة السياسية المركزية في العاصمة وما تمثله من مؤسسات ورموز، بينما يشير المحيط إلى الأقاليم والمناطق، والجماهير والجماعات البعيدة.
- ١٥ . Lucian W. Pye & Sidney Verba. *Political Culture and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1965) P. 7.
- Dennis Kavanagh, *Political Culture* (London: The Macmillan Press Ltd., 1972) PP. 10-11.

- Lucian W. pye, *Politics, Personality and Nation Building-Burma's Search for Identity* (New Haven: Yale University Press, 1962) PP. 48-51. - ١٦
- D. Kavanagh *op. cit.*, P. 44 - ١٧
- Paul E. Sigmund *The Ideologies of the Developing Nations* (New York: Frederick A. Praeger, Inc., 1964) P. 31. - ١٨
- L.W. Pye. *Politics, Personality and Nation Building op. cit.*, P. 288. - ١٩
- Geraint Parry *Political Elites* (London: George Allen & Unwin Ltd., 1971) P. 56 - ٢٠
- Ralph Braibanti et.al. *Political and Administrative Development* (N.C.: Duke University Press, 1969) P. 82 - ٢١
- G. A. Almond & Sidney Verba *The Civic Culture* (Boston: Little, Brown and Company Inc., 1965) - ٢٢
- L.W. Pye. "Politics, Personalitiy and Nation Building" *op. cit.*, PP. 15-19 - ٢٣
- L.W. Pye, Introduction in: Lucian W. Pye (ed.) *Communication and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1967) P 19. - ٢٤
- L.W. Pye, "Politics, Personality and Nation Building" *op. cit.*, PP. 10-13 - ٢٥
- D. Kavanagh *op. cit.*, P. 40, 48 - ٢٦
- L.W. Pye, "Politics, Personality and Nation Building" *op. cit.*, PP - ٢٧
- ٢٨ - انظر : د . احمد رشيد ، ادارة التنمية والاصلاح الزراعى . (القاهرة : دار المعارف ١٩٧٤) ص ص ٢٤ - ٢٨
- Henry Jacoby, *op. cit.* P. 153. - ٢٩
- Everett E. Hagen *On the Theory of Social Change* (London: Tavistock Publication, 1964) P. 77. - ٣٠
- Everett E. Hagen "A Framework for Analyzing Economic and Political Change" in: Robert A. Dahl & Deane E. Newbauer (eds) *Readings in Modern Political Analysis* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1968) P. 203 - ٣١
- Joseph La Palombara "Decline of Ideology: A Dissent and an Interpretation" *American Political Science Review* Lx (1966) PP.5-18, at P. 7. - ٣٢
- D. Kavanagh *op. cit.*, P 39 - ٣٣
- C.H. Dodd *Political Development* (London: The Macmilan Press, 1972) P. 36 - ٣٤
- Kiyoaki Tsuji "Decision-making in the Japanese government: A Study of Ringisei" in: Robert E. Ward *Political Development in Modern Japan* (Princeton: Princeton University Press, 1968) P. 466, 472 - ٣٥
- C.E. Black *The Dynamics of Modernization - A Study in Comparative History* (Princeton: Princeton University Press, 1966) P. 14 - ٣٦
- Gerald Heeger *op. cit.*, PP. 9-10 - ٣٧
- S. M. Lipset "Party System and the Representation of Social Groups" in: R. Dahl *op. cit.*, P. 112 - ٣٨
- G. Heeger *op cit* P. 134 - ٣٩
- ٣٩ - يعرف البعض الشرعية بأنها الفاعلية. انظر مثلاً :
- Samuel Huntington *Political Development and Political Decay* in: Claude E. Welch (ed.) *Political Modernization* (California: Wadsworth Publishing Company Inc., 1967) PP. 207-246 - ٤٠
- Eric A. Nordlinger "Political Development: Sequences and Rates of Change" *World Politics*, xxx (1968) PP. 507-510. - ٤١
- L.W. Pye *Politics, Personality and Nation Building op cit.*, P. 38 - ٤٢
- Helio Jaquaribe *Political Development: A General Theory and a Latin*

American Case Study (New York: Harper & Row Publishers, 1973) PP. 197-198.

- R. Braibanti *op. cit.*, P. 35 - ٤٣
Bertrand de Jouvenel "Political Science and Prevision" *American Political Science Review* LIX (1965) P. 29, 32 - ٤٤
J. Roland Pennock "Political Development, Political Systems and Political Goods" *World Politics* XVII (1968) P. 418 - ٤٥
R. Braibanti *op. cit.*, PP. 54-56 - ٤٦
Ibid., PP. 57-58. - ٤٧
G. Heeger *op. cit.* PP. 7-10 - ٤٨
C. H. Dodd *op. cit.*, P. 48 - ٤٩
G. Heeger *op. cit.*, P. 11 - ٥٠
S. Neumann *op. cit.*, P. 352 - ٥١
G. Heeger *op. cit.*, PP. 86-87 - ٥٢
D. Kavanagh *op. cit.*, P. 44 - ٥٣
S. Neumann *op. cit.*, P. 351 - ٥٤

وانظر كذلك: د. حورية مجاهد ، نظام الحزب الواحد في افريقيا

(القاهرة : مكتبة الانجلو المصرية ١٩٧٧) ص ٣٥

٥٥ . د. حورية مجاهد ، المرجع السابق ، ص ٢٨

- G. Parry *op. cit.*, PP. 18-19 - ٥٦
Ibid., P. 43 - ٥٧
Ibid., PP. 41-44 - ٥٨
D.E. Apter A Comparative Method for the Study of Politics, in: H. Eckstein & David E. Apter *op. cit.*, P. 86 - ٥٩
S.M. Lipset Political Man *op. cit.*, PP. 45-46 - ٦٠
Ibid., - ٦١
Ibid. - ٦٢
Idem. - ٦٣
David E. Apter *op. cit.*, PP 329-330 - ٦٤
Harry Eckstein "Groups Theory and the Comparative Study of Pressure groups" in: H. Eckstein & D. Apter *op. cit.*, P. 391 - ٦٥
G. Parry *op. cit.*, P. 145 وانظر كذلك - ٦٦
L.W. Pye Politics, Personality and Nation Building *op. cit.*, PP. 30-31 - ٦٦
William Kornhauser "The Politics of Mass Society" in: H. Eckstein & D. Apter *op. cit.*, P. 228 - ٦٧
G. Parry *op. cit.*, P. 20 - ٦٨
Henry Jacoby *op. cit.*, PP 61-84 - ٦٩
L.W. Pye Politics, Personality and Nation Building *op. cit.*, PP 99-103 - ٧٠
John H. Kautsky *op. cit.*, PP. 114-115 - ٧١
R. Braibanti *op. cit.*, PP 47-51 - ٧٢
W. Kornhauser *op. cit.*, P. 228 - ٧٣
J.S. Coleman "Conclusion" in: G.A. Almond & J.S. Coleman *op. cit.*, P. 548 - ٧٤
S.N. Eisenstadt "Initial Institutional Patterns of Political Modernization" in: C. Welch (ed.) *op. cit.*, PP. 246-266 - ٧٥
James H. Olivar "Citizen Demands and the Soviet Political System". *American Political Science Review* vol. 63 (1969) P. 445 - ٧٦
G. A. Almond & G. B. Powell *op. cit.*, PP 153-154 - ٧٧
G. Parry *op. cit.*, P. 17 - ٧٨
C. H. Dodd *op. cit.*, PP. 26-27 - ٧٩
Warren G. Bennis "Changing Organization" in: Warren G. Bennis et al - ٨٠

The Planning of Change (New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1969) P. 570

٨١ - عن التطور التاريخي للبيروقراطية الغربية انظر: H. Jacoby *op. cit.*, PP 13-48

وعن البيروقراطية اليابانية: Masamichi Inoki "Civil Bureaucracy: Japan" in: R. E. Ward & Dankwart A. Rustow (eds.) *Political Modernization in*

Japan and Turkey (Princeton: Princeton University Press, 1964) PP. 283-300

G. Parry *op. cit.*, PP. 50-53

Ibid., P 80

H. Jacoby *op. cit.*, PP. 166-167

- ٨٢

- ٨٣

- ٨٤

٨٥ - انظر: حمزة علوى « الجيش والبيروقراطية في سياسة باكستان » في: انور

عبدالمك، الجيش والحركة الوطنية، ترجمة حسن قبيسى (بيروت: دار ابن خلدون

١٩٧٣) ص ص ١٥١-١٥٢

G. A. Almond & G. B. Powell *op. cit.*, P 149

H. Jacoby *op. cit.*, P 160

G. A. Almond & G. B. Powell *op. cit.*, P 406

L. W. Pye Politics, Personality and Nation Building *op. cit.*, P 294

S. M. Lipawr Political Man *op. cit.*, P 200

R. Braibanti *op. cit.*, P 79

C. E. Black *op. cit.*, P 15

L.W. Pye Politics, Personality and Nation Building *op. cit.*, P 293

Daniel Lerner "Modernizing Style of Life: A Theory in: Harvey G. Kebschull (ed.) *Politics in transitional Societies* (New York: Meredith

Corporation, 1973) PP. 79-86

R. Braibanti *op. cit.*, P. 47

Ibid., PP 68-77

٨٦ - انظر

٨٧ - انظر

- ٨٨

- ٨٩

- ٩٠

- ٩١

- ٩٢

- ٩٣

- ٩٤

- ٩٥

- ٩٦

٩٧ - حمزة علوى، مرجع سابق، ص ١٦٧.

٩٨ - Samuel P. Huntington "Patterns of Violence in World Politics" in: S.P. Huntington (ed.) *Changing Patterns of Military Politics* (New York: The

Free Press, 1962) P. 33

G. Heeger *op. cit.*, P 95

L.W. Pye "Armies in the Process of Political Modernization" in: C Welch (ed) *op. cit.*, P. 305

M. D. Feld "Professionalism, Nationalism and the Alienation of the Military" in: Jacques van Doorn (ed.) *Armed Forces and Society* (The Hague: Mouton & Co, 1966) P. 68

G. Heeger *op. cit.*, P 118

Edward Shils "The Military in the Political Development of the New States", in: John J. Johnson (ed.) *The Role of the Military in Underdeveloped Countries* (Princeton: Princeton University Press, 1962) P. 56

G. Heeger *op. cit.*, PP. 125-127

L.W. Pye Politics, Personality and Nation Building *op. cit.*, P. 301

Louis A. Forman, Jr. "Politics in Everyday Life" in: R. Dahl & D. Neubauer *op. cit.*, PP. 31-42

- ١٠٤

- ١٠٥

- ١٠٦

The Bureaucratization of The Political Process

A. Rashad

The purpose of this essay is to illustrate the dimensions of the bureaucratization of the Political process especially in developing countries.

The analysis of the relationships between bureaucratization and the political process in these countries requires a study of political culture, input-institutions, such as political parties and interest groups, and output-institutions which include the military and civil bureaucracy. Political culture constitutes the psychological and attitudinal context surrounding the political process. In the new states, it is difficult to state that effective political parties and interest groups, such as unions, syndicates or associations based on professional or class solidarity exist. Instead, the political process has been carried out through both informal groupings based on personal relations, and bureaucracy, whereas the military adopts antipolitical view and tries to transform political roles into administrative ones.