شبكة المعلومات الجامعية

بسم الله الرحمن الرحيم

شبكة المعلومات الجامعية

جامعة عين شمس

التوثيق الالكتروني والميكروفيلم

قسم

نقسم بالله العظيم أن المادة التي تم توثيقها وتسجيلها
علي هذه الأفلام قد أعدت دون أية تغيرات

يجب أن

تحفظ هذه الأفلام بعيدا عن الغبار

في درجة حرارة من ١٥-٢٥ مئوية ورطوبة نسبية من ٢٠-٤٠%

To be Kept away from Dust in Dry Cool place of 15-25- c and relative humidity 20-40%

شبكة المعلومات الجامعية

التوثيق الالكتروني والميكروفيلم

Ain Shams University Information Network
جامعة عين شمس
شبكة المعلومات الجامعية
@ ASUNET

بعض الوثائق الاصلية تالفة

Ain Shams University Information Network
جامعة عين شمس
شبكة المعلومات العلمية
@ ASUNET

بالرسالة صفحات

لم ترد بالاصل

جامعة الإسكندرية
كلية الحقوق
قسم الدراسات العليا

البيروقراطية في الإدارة المحلية

رسالة مقدمة من الباحث

محمد محمد عبد الوهاب

للحصول علي درجة دكتوراه في الحقوق

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور

ماجد راغب الحلو

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق - جامعة الإسكندرية

٢٠٠٣

لجنة الحكم

الأستاذ الدكتور/ مصطفي أبو زيد فهمي

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق - جامعة الإسكندرية (رئيساً)

الأستاذ الدكتور/ ماجد راغب الحلو

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق - جامعة الإسكندرية

(مشرفاً وعضواً)

الأستاذ الدكتور/ محمد مرغني خيري

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق - جامعة عين شمس (عضواً)

خالص شكري
وعظيم تقديري

لأستاذي الدكتور/ ماجد راغب الحلو

مثالاً وإماماً وكمالاً

لما قدمه لي من علم ونصح وإرشاد - طيلة مراحل البحث

وإلي كل من :

الأستاذ الدكتور/ مصطفي أبو زيد فهمي

الأستاذ الدكتور/ محمد مرغني خيري

لتفضلهما

بقبول الإشتراك في مناقشة هذه الرسالة رغم أعمالها العديدة

فلهما الشكر العميم والتقدير العظيم

وأدعو الله للجميع بالصحة والعمر المديد

إهـــــداء

إلي روح أمي التي كانت مثالاً للحب والحنان

إلي روح أبي الذي كان نموذجاً للجد والكفاح

اللهم أرحمهما كما ربياني صغيراً ووجهاني كبيراً

إلي زوجتي:

التي أتمني لها الشفاء

إلي أولادي :

علاء الدين ، شيرين ، أسامة ، أحمد وفقهم الله لم يحبه ويرضاه وشدد علي طريق الحق والعلم والإيمان خطاهم - اللهم أجعل النجاح طريقهم والقرآن ربيع قلوبهم.

وإلي السيد اللواء/ محمد عبد السلام المحجوب

محافظ الإسكندرية

الذي خطا خطوات لم نلمسها من قبل في العباد - وأيقظ الإسكندرية

من رقاد عميق

وإلي كل من كان وراء إخراج هذا البحث بالعون والدعاء

أهديهم باكورة أعمالي

بسم الله الرحمن الرحيم

مقـــــــــــــــــــــدمة

الحمد لله رب العالمين ، أحمده سبحانه وأستعينه وأستهديه وأستغفره وأتـــوب إليه وأسأله الهداية والتوفيق . وأصلى وأسلم على المبعوث رحمة للعالميـــن وهادياً للخلق أجمعين سيدنا محمد صلى الله عليه وعلى آله وسلم ورضـــى الله عـــن اصـــحابه واتـــباعه ومـــن ســـار علـــى هديه إلى يوم الدين .

أما بعـــــد :

فهـــذا بحث هدانى الله سبحانه وتعالى لكتابته عن أسباب تخلف الإدارة المحلـــية نتـــيجة لما لمسته وأحسست به ومارسته من خلال عملى بالإدارة المحلية منذ عام ١٩٧٧م حتى الآن وخلال هذه الفترة رأيت ومازلت أرى أن الإدارة المحلـــية مـــالم يلحقها تغيير فى أسلوب العمل سوف تتردى وبخطى سريعة من السيء الى الأسوء وتتخلف عن ركب الحضارة العالمية .

ويرجع ذلك إلي عدة أسباب لعل أهمها :

= إستخدام أساليب عفى عليها الزمن فى تسيير مرافقها .

= وجود أنماط من البيروقراطية الرديئة فى أعمالها .

= ضعف الرقابة على أعمالها .

١ – التعريف بموضوع البحث :

يتناول موضوع البحث معنى البيروقراطية وانماطها المختلفة والمعنى الأصلى الطيب والمعنى الآخر الردىء ، وكذلك أهم النظريات التى تعرضت للبيروقراطـــية وما وجه لهذه النظريات من نقد ، وصور هذه البيروقراطية فـــى العصر القديم والعصر الحديث . والطرق التى يمكن التغلب بـــها على مشاكل البيروقراطية .

ثم ننتقل بعد ذلك لتعريف الإدارة المحلية والتطور الذى طرأ على هذا النظام وبالأخص فى مصر من العصر القديم حتى العصر الحديث والقوانين المتعاقبة التى تحكم الإدارة المحلية منذ عام ١٨٨٣ وحتى القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ والذى أعطى للإدارة المحلية صلاحيات لم تكن من قبل .

أولآ : تعريف البيروقراطية :

لكى نعرف البيروقراطية يجب أولآ ان نعرف أصل هذه الكلمة ، فهى أوربـــية الأصل بمعنى Bureau " أى مكتب . وقد أخذت هذه الكلمة مدلولآ بمعنى تنظيم عمل الدولة عن طريق

المكاتـــب . أى تقســـيم العمل فى الدولة عن طريق تخصيص وظائف مـــتعددة يقوم بـــها افراد هم الموظفون الذين يعلو بعضهم فوق بعض بشكل هـــرمى تكون قمته هو الرئيس الإدارى الأعلى وقاعدته عامة موظفى الدولة كـــلآ فى تخصص يتبع إدارة معينة ، وكل إدارة من هذه الإدارات لها رئيس مباشر . ويتم التنظيم داخل هذه الإدارات وفقآ لقواعد عامة محددة منصوص عليها مسبقآ ، وهذه القواعد تسمى اللوائح، ويثبت عمل هذه الإدارة فى وثائق ومستندات مكتوبة

ولقد وضع العالم " ماكس فيبر " نظرية البيروقراطية على عكس ماتم التطبـــيق فيها فى الواقع حيث أراد أن يحدد التنظيم الأمثل للأجهزة الإدارية فى الدولة الحديثة ، غير أن شدة التمسك الأعمى بقواعد وإجراءات العمل[1] الإدارى والنظر إليها على أنها مقدسة ولا يجوز المساس بـــها كما لو كانت كـــتاب مقدس جعل من المستحيل التكييف مع الواقع بعين مجردة ، بل جعل أعمـــال الإدارة تتصـــف بـــالجمود وعـــدم القدرة على الوصول إلى الغاية المـــرجوة. ومن هنا أصبح أسم البيروقراطية مقترن بعيوب الإدارة والجمود فى الوصول إلى الغاية والأهداف وكذلك أصبح اسم البيروقراطية هو المقابل للروتين المصلحى فى جميع إدارات الدولة ، وهو إخضاع العامل فى الإدارة للقواعـــد والإجراءات واللوائح وعدم إهتمامها بمقدرة العامل على التصرف فـــى المواقف غير المناسبة ومعالجتها وفقآ لمقتضيات الموقف فى حد ذاته . وهـــذا مـــايطلق علـــيه عرفآ بين المتعاملين مع الإدارة من المواطنين بكلمة الروتيـــن . حـــتى أن البعض من هؤلاء المواطنين أطلق مجازآ على بعض موظفـــى الدولـــة لفـــظ " عبد الروتين " وكم من أفلام سينمائية ومسلسلات تليفزيونية تظهر هذا النوع من الموظفين فى صورة نقد لما يدور فى بعض

---

(١) الإدارة العامة للدكتور / ماجد راغب الحلو طبعة ١٩٧٤ ص٣ وما بعدها.
الإدارة العامة للدكتور / إبراهيم عبد العزيز شيحا طبعة ١٩٨٣ ص١٣ وما بعدها.
علم الإدارة العامة للدكتور / ماجد راغب الحلو والدكتور / إبراهيم عبد العزيز شيحا طبعة ١٩٨٦ ص ١٣ وما بعدها.

دواويـــن الدولة من جمود ومن ذلك على سبيل المثال : أن الدولة ممثلة فى اشـــخاص من يديرون شئونـــها قامت برفع العديد من الدعاوى أمام المحاكم مطالبة بعض الأفراد بسداد مبالغ معينة هى من القلة التى لا تتناسب مع حتى رسوم التقاضى التى تدفعها الدولة فى

قابل الحصول على هذا الحق وذلك وفقآ لما تقضى به اللوائح والروتين المصطلحي . وفى النهاية قد

لا تحصـــل علـــى هذه المبالغ وتضيع على الدولة هذه المبالغ المطالب بـــها وكذلك رسوم وإجراءات التقاضى بخلاف الوقت وبخلاف ضياع هيبة الدولة .

ومـــثال آخر : حالة مواطن قام بإرسال حقائب سفره من الخارج على متـــن إحـــدى الطائرات ، وعندما وصل هو إلى مطار القاهرة وقام باتخاذ الإجـــراءات اللازمـــة للإفراج عن هذه الحقائب وجد ان موظف الإرسال قد اخطـــأ في كتابة أسم المرسل إليه محل أسم الشارع وأسم الشارع محل أسم المرســـل إليه[1]. أي بدلا من كتابة أسم المرسل إليه السيد / المهندس فلان . كتب أسم المرسل إليه

- المرسل إليه / عباس بن فرناس .

- العـــنوان / شارع المهندس /فلان . ورغم قيام هذا المواطن بشرح الموقـــف للموظـــف المختص وإفهامه أن عباس بن فرناس هذا قد مات من مـــئات السنين وأنه أطلق اسمه على الشارع الذى يقيم فيه وان هذا معروف للعامـــة والخاصـــة إلا ان الموظف هذا أمام إجراءات الروتين والخوف من مخالفـــتها وقـــف جامدآ لا يستطيع التحرك وليس لديه المرونة فى الحركة ، واستمر تصحيح الأسم والعنوان شهورآ كثيرة حتى أن محتويات هذه الحقائب قـــد أصابـــها التلف فى نـــهاية الأمر ، وقد تم الأفراج عنها بعد ذلك .لو أن هناك حرية حركة وديناميكية فى إتخاذ الإجراء المناسب وفقآ لكل حالة على حدة ، ولولا وجود الروتين لما حدث ماحدث ولكان الموظف المختص تحرك بحرية وتفهم الوضع فى النهاية يخرج المواطن لاعنآ الروتين وعبدة الروتين من الموظفين الحكوميين[2].

---

(١) الإدارة العامة للدكتور / ماجد راغب الحلو طبعة ١٩٧٤ ص٥ وما بعدها.

(٢) الإدارة العامة للدكتور راغب الحلو والدكتور / مصطفي أبو زيد فهمي طبعة ١٩٩٧ ص١٦.

مثال آخر يوضح مدى تحجر الأذهان فى ظل البيروقراطية " الروتين " ومعاقبة المرؤس وخروجه عن القواعد والإجراءات المعمول بها رغم حسن التصرف وتوفير الكثير من الجهد والمال للدولة ممثلة فى المصلحة التى يعمل فيها هذا الموظف . وهى ان موظف يعمل فى إدارة من إدارات الدولة قد أسند إليه عملية إستئجار سيارة لتنقلات بعض العاملين بالإدارة التى يعمل بها بمبلغ ألف جنيه كل شهر . إلا ان تفكيره قد هداه إلى تخصيص هذا المبلغ كقسط لشراء سيارة . وفعلاً قام بشراء سيارة واحدة ودفع أقساط شهرية لهذه السيارة مبلغ الألف جنيه التى كانت مخصصة لتأجير سيارة وبعد سداد جملة الأقساط المستحقة اصبحت السيارة ملكاً لجهة الإدارة التى يعمل بها . وقام برفع مذكرة للرئاسة التابع لها ، إلا انه فوجىء بإحالته إلى التحقيق وتوقيع الجزاء عليه لمخالفته اللوائح والتعليمات ، وذلك عقاباً له ولأمثاله ، رغم أنه قام بتحقيق مصلحة حقيقية لجهة الإدارة وعدم ترتيب أى ضرر على هذا التصرف الذى قام به .ومن هنا نجد أنه نتج عن ذلك شدة تمسك الموظفين بالروتين خشية المسئولية والعقاب ، وحتى لو كانت هذه التصرفات تخالف المنطق والعقل ولعل ذلك يرجع لعدة أسباب منها:-

١ – تجنب الموظف للمسئولية وظهوره بمظهر من يحترم اللوائح والقوانين ، وحتى لايتعرض للعقاب وعليه تطبيق هذه اللوائح كما هى تطبيقاً أعمى لاعمل لعقله فيها حتى ولو أدى ذلك إلى نتائج غير مقبولة . ويجد الموظف تشجيعاً من رؤسائه على ذلك ، والموظف بطبيعة لا يرغب بل يسعى بكل الطرق فى إرضاء رؤسائه وكذلك عدم تعرضه للمسئولية والعقاب، وحتى يكون فى مقدمة سلم الترقى . هذا بخلاف ماهو موجود فى العمل الخاص والغير حكومى اى فى ظل النظام الرأسمالى ، فهناك لا وجه للمقارنة ، فبينما الموظف فى جهة الإدارة عبداً للروتين ، نجد قرينه فى العمل الخاص يعمل فكره وجهده ويحاول ان يطور ويبتكر أفكاراً قد تؤدى فى النهاية إلى تطوير للجهة التى يعمل بها وذلك لزيادة الإنتاج مع تخفيض التكاليف بالإمكانات المتاحة .

٢ – كسل الموظف وعدم رغبته فى بذل أى جهد حيث ان ذلك لا يقابله تشجيع أو عائد يعود عليه بالنفع ، وهنا يتحرك بصورة آلية هى ايسر عليه من اعمال فكره وعقله[1].

---

(١) الإدارة العامة للدكتور راغب الحلو والدكتور / مصطفي أبو زيد فهمي طبعة ١٩٩٧ ص٢٠.

وفى هذا الشأن ذكر الأستاذ " مورو بيرجر " فى كتابه الشهير :
Bureaucracy and society in Modern Egypt

إن الموظف الحكومى فى كل مجتمع له صفات بيروقراطية معينة ويضرب مثالاً على ذلك بأن الموظف الحكومى فى انجلترا يعرف بالمحافظة والإنعزال والإستقامة الدقيقة فى عمله ، وان الموظف الحكومى الفرنسى يتميز بتأخير العمل ، فيجلس بين اكداس الأوراق المختلفة ، ولكنه لاينسى ان يتناول من وقت لآخر بعض الطعام من درج فى أسفل المكتب اودع فيه غذائه.

أما الموظف الحكومى فى مصر فإنه يجلس إلى مكتبه بكامل ملابسه حتى المعطف ويضيع معظم وقته فى قراءة الجريدة الصباحية ، ويتناول عدة فناجين من القهوة ، كما يميل إلى الأمر والنهى وإستدعاء الساعى لسبب ولغير سبب . وان كان من المفروض ان يقضى كل موظف ست ساعات للعمل بالمكاتب الحكومية ، إلا ان الدراسات والتجارب اثبتت ان الواقع غير ذلك .

فهو يقضى أكثر من نصفها فى المحادثات العامة والمنازعات فى الشئون التافهة وفى الدس لبعضهم البعض ، والواقع ان مظاهر البيروقراطية لا تتغير إلا ببطء شديد فى كل الدول ، فقد قام احد الكتاب الإنجليز منذ أكثر من قرن بوصف طريقة اداء الأعمال بالمكاتب الحكومية المصرية . ومن هذا الوصف يدرك الفرد لأول وهلة انه لم تحدث تطورات كبيرة فى اداء الأعمال بالجهاز الحكومى بالرغم من التغيرات الجديدة التى حدثت فى الحياة الأقتصادية والإجتماعية والسياسية لهذا البلد . فيقول " جون باورنج Jone Baoring" ان الأعمال العامة فى مصر تؤدى فى ديوان او مجلس يرأسه موظف كبير ، فيفتح الرسائل وتقرأ وتملى الإجابات على الكتبه المحيطين بالرئيس، وفى بعض الأحيان تحدث مناقشات ولكن فى حدود معينة ، وقد تؤخذ آراء الموجودين فى الأعتبار، ولكن الأعتبار الأول يكون دائماً لرأى الرئيس ، وفى الغالب لايهتم الموجودون بالموضوعات التى تعرض عليهم بقدر الأهتمام بالمحافظة على علاقاتهم الطيبة بالموظف الكبير ومحاولة إرضاء غروره بالموافقة على كل مايبديه من ملاحظات وآراء .

وفـــى الحقـيقة ان الســمات التى تميز الموظف الحكومى ليست جزآ مـــوروث ولكـــنها شـــىء يكتســـبه من البيئة التى يعيش فيها داخل المكاتب الحكومية ومن طريقة معاملة زملاءه ورؤساءه له .

معـــنى ذلك ان الجو الفاسد فى المصالح الحكومية يسبب فساد كل قادم جديـــد فيها ، وبذلك اصبح فى الوسط الإدارى بالجهاز الحكومى فئتين من الموظفين :

- فـــئة تعمـــل بأمانة ولها من المقدرة ما يمكنها من القيام بأعباء الوظائف التى تشغلها .

- وفئة اخرى لا تعمل ولكن تتظاهر بالعمل وليس لها من المقدرة ما يمكنها من أداء الواجبات الخاصة بوظائفها التى تشغلها ، وكأن الفئة الثانية عالة على الفئة الأولى ، وكأن الفئة الأولى تقوم بجميع الواجبات الخاصـــة بوظائفهـــا وبوظـــائف الفـــئة الثانية . لذلك يكونون مرهقون فيخطئون ويتعرضون للجزاء ، ولذلك يكون هناك مبرر لدىالرؤساء فى تخطـــيهم فى الترقية وقصرها على الفئة الأخرى الخاملة التى لا تعمل ولا تخطـــىء والتى يفخر أفرادها بقرابتـــهم وتبعيتهم لأصحاب النفوذ .ومن هنا تكون الترقية للمجاملة والمحسوبية .

ومـــن هـــنا نرى ان المسئولية عن تفشى البيروقراطية وسوء إستخدام السلطة لا يرجع فقط إلى اهمال

الحكومة وحدها أو إلى فساد رجالها ، بل يرجع ايضآإلى خلق وضمير ونزاهة افراد المجتمع وشعورهم بعظم الواجبات وضخامة المسئوليات الملقاة علـــيهم . فالمشـــكلة الـــتى تواجـــه مجتمعنا مشكلة اخلاق وتربية ومبادىء .والبيروقراطية لا تظهر فى الإدارة العامة فقط بل قد توجد فى المشروعات الضخمة ذات الحجم الكبير[1].

إن البيروقراطـــية هى التنظيم المنطقى للأعمال فى هيكل ضخم يؤدى إلى تحقيق الكفاية فى ظل العمل الجماعى ، وفى ظل البيروقراطية تنخفض إعتـــبارات العاطفـــة والإتصال الشخصى وتحول إلى التركيز على المسائل الماديـــة فـــى العمل ، كما يوجد أقصى قدر من القواعد واللوائح مع إهمال الإعتـــبارات الشخصـــية .ومـــن سمات البيروقراطية هى الأنظمة الصارمة

---

(١) الإدارة العامة للدكتور / محمد سعيد عبد الفتاح الطبعة الثالثة ١٩٧٨ ص٦١ وما بعدها.