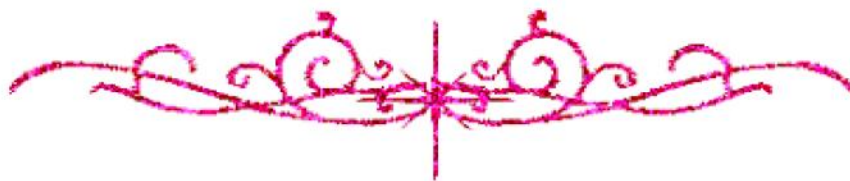


بسم الله الرحمن الرحيم





شبكة المعلومات الجامعية التوثيق الالكتروني والميكرو فيلم



جامعة عين شمس

التوثيق الإلكتروني والميكروفيلم

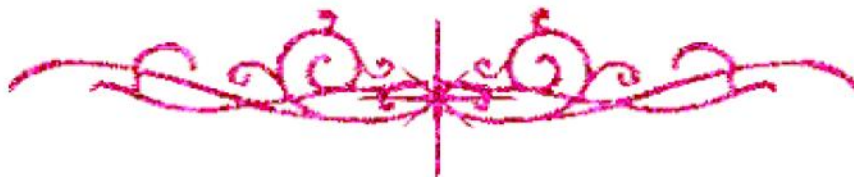
قسم

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



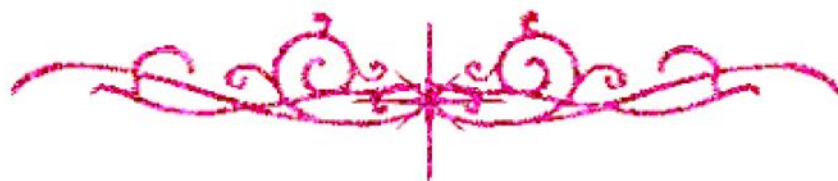
يجب أن

تحفظ هذه الأقراص المدمجة بعيدا عن الغبار





بالرسالة صفحات
لم ترد بالأصل





بعض الوثائق الأصلية تالفة



جامعة القاهرة
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
قسم الإدارة العامة

خُلُقِيَّاتُ الخِدمة المدنية
دراسة مقارنة مع التطبيق على الحالة المصرية

رسالة مقدمة من الطالب :
هشام يَيس محمد عبد الهادي التوانسي

للحصول على درجة الماجستير في (الإدارة العامة)
من كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة

إشراف الأستاذ الدكتور :

أحمد رشيد

١٤١٨ هـ - ١٩٩٨ م

بسم الله الرحمن الرحيم

إهداء

إلى والدتي ووالدي والأسرة الكريمة وبخاصة الاستاذ الدكتور :
عبد الله يسى محمد الطوانسي الذي كان دائم العطاء بالتوجيه والإرشاد
والدعم لمواصلة البحث العلمى .
فجزى الله الجميع خير الجزاء .

﴿فوق كل ذي علم عليم﴾

يوسف ٧٦

شكر وتقدير:

بداية أحمد الله وأشكره على نعمة العلم وملكة الفهم فهو الأكرم الذي علم بالقلم علم الإنسان ما لم يعلم وأسلم على سيدنا محمد خير مُعلِّمٍ و مُعلِّمٍ.
ثم أقدم جزيل شكري الى أستاذي الكريم والوالد الفاضل الأستاذ الدكتور أحمد رشيد: مؤسس قسم الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية وأول رئيس لهذا القسم؛ فقد استفدت كثيراً من علمه وتوجيهه ودعمه، وكان لي الشرف أن اقترح عليّ موضوع هذه الرسالة، فأطال الله لنا في عمره ونفعنا بجزير علمه وجزاه خير الجزاء.

كما أشكر أستاذتي في جميع مراحل تعليمي وأشكر أستاذتي في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية خاصة أستاذة قسم الإدارة العامة، كما أشكر أستاذتي بكلية الآداب جامعة القاهرة بقسم المكتبات والمعلومات خاصة رئيس القسم الأستاذ الدكتور/شعبان خليفة، وكذلك وكيل الكلية الأستاذ الدكتور/عبد الستار الحلوجي، كما يجب أن أذكر فضل أستاذتي بكلية الآداب جامعة عين شمس قسم اللغة العربية الذين استفدت كثيراً من علمهم خاصة محقق التراث وخبير اللغة العربية الأستاذ الدكتور/رمضان عبد التواب.

كما أخص بالشكر علماء الأزهر الشريف الذين استفدت كثيراً من مؤلفاتهم وتوجيهاتهم خاصة فضيلة الشيخ: الأستاذ الدكتور/نصر فريد واصل (مفتي الجمهورية) الذي تفضل متواضعاً (رغم ضيق وقته وكثرة شغله) بقراءة الرسالة قبل مناقشتها لتوجيهي نحو الأفضل، فجزاه الله خير الجزاء ونفع به الأمة الإسلامية...

كما أتوجه بالشكر الى فضيلة الأستاذ الدكتور/أسامة عبد العظيم حمزة الذي لم يخل عليّ بأي توجيه أو إرشاد واستفدت كثيراً من مؤلفاته وعلمه العزيز فجزاه الله خير الجزاء، كما أتوجه بالشكر الى كل من قدم لي عوناً مباشراً أو غير مباشر لإنجاز هذا العمل وخاصة مستشار وزير التنمية الإدارية السيد الأستاذ/جلال قاسم، وكذلك المرحوم اللواء الدكتور/جهاد الميقاتي.

وكذلك أشكر المستشار الثقافي المصري بالولايات المتحدة الأمريكية الأستاذ الدكتور/عبد المنعم المشاط، وكذلك أشكر سيادة الوزير السابق الأستاذ الدكتور/علي السلمي، والأستاذ الدكتور/عوض بدير الحداد، وكذلك أشكر وكيل هيئة الرقابة الإدارية سيادة اللواء/محسن الدرديري.

كما أقدم بجزيل الشكر الى عميد كلية دار العلوم الأستاذ الدكتور/حامد طاهر حسنين: العالم المتواضع الذي استفدت من مؤلفاته وتفضل بقبول وجوده في لجنة مناقشة الرسالة ممثلاً رغم ضيق وقته، كما أشكر معلمي الأستاذ الدكتور/عطية حسين أفندي: على كونه معلماً ومتمحناً لهذه الرسالة. فجزى الله الجميع (وكل من له حق عليّ) خير الجزاء. نسأل الله من فضله أن يتقبل هذا العمل وينفع به...

هشام يس محمد التواني

المقدمة

أ- أهمية البحث :

الاهتمام بالسلوك الاخلاقي لإدارة الخدمة المدنية أمر بدأ واضحا الآن ، ففي الإدارة - كما هو في السياسة - تركّز هذا الاهتمام في الأعوام الأخيرة على أخلاق الناس في المواقع القيادية (١) .

ويظهر ذلك في تخصيص الحكومة الفيدرالية الأميركية مديراً لمكتب أطلقت عليه مكتب أخلاق الحكومات ونظم هذا المكتب مؤتمراً لأخلاق الحكومات في واشنطن تحت أسم :

International Conference on Ethics in Government

وذلك سنة ١٩٩٤ حضره ممثلون عن ٥٣ دولة من بينها مصر وهذا المؤتمر ينعقد سنوياً .

ومؤتمر آخر في واشنطن تحت عنوان : - Economic , Ethics & Ethnicity ويظهر هذا الاهتمام أيضاً في المحاولات المبدولة في مصر أخيراً لإيجاد معايير أخلاقية لممارسة مهنة الطب (٢) ، أو معايير سلوكية لعملية التدريب (٣) ...

إنه من المنطقي أن ينشط البحث في هذا الاتجاه الأخلاقي خصوصاً والعالم قادم على مرحلة جديدة يتحتم فيها التركيز على الوقاية بدل العلاج (من الأضرار البيئية) ؛ فلابد من الوقاية من الأضرار الجانبية للتقنية الحديثة والاهتمام بصحة العاملين ورفاهتهم وفي المرحلة القادمة سيتم التركيز على السلوك الأخلاقي للعمل الجماعي وتأكيد أهمية التعاون بدل التنافس وهذه النزعة الأخلاقية تظهر أهمية تغليب مصلحة الإنسان و المجتمع على المصلحة المادية والمالية للأفراد ؛ وتظهر أهمية الصدق والثقة ، وبدل الاعتماد على وجود هازم ومهزوم ، فيمكن الخروج بربح مشترك ، و أن العمل إذا تم وفق أهداف مشتركة ومتفق عليها فسوف لا تأكل الصراعات و الفوضى حصائد الإنجازات (٤) .

ومن فوائد الأخلاق (المتفق عليها والتي تتفوق على القانون في إقناعها) أنه إذا اكتفى الأفراد بالتعامل وفق اللوائح والقوانين ، فإن التعاقد بين هؤلاء الأفراد يصبح أمراً صعباً ومحاطاً بالشك ، وحتى بعد التعاقد فإن كل طرف لن يقدم غير ما تنص عليه بنود العقد ، وأى اقتراح لمصلحة العمل سيُنظر إليه على أنه حيلة من الطرف الآخر للحصول على ميزة لنفسه ، وبالتالي تحتاج المنظمة إلى تفصيل كل

(١) نودور ليفت / الإدارة الحديثة ، ترجمة نيفين غراب ، - مصر : كسا : الدار الدولية للنشر والتوزيع ، ١٩٩٤ - ص ٥٣ .

(٢) منظمة الصحة العالمية : المكتب الإقليمي لشرق البحر المتوسط / الورقة التقنية : أخلاقيات الطب والصحة - منظمة الصحة العالمية ، يوليو ١٩٩٥ .

(٣) الجمعية العربية للإدارة / حصيلة ملتقى العرب للتدريب : حول إشكالية التدريب في العالم العربي - القاهرة : الجمعية العربية للإدارة ، أبريل ١٩٩٥ .

(٤) رد هومان مينارد وسوزان ميرتتز / الفوج الرابعة : إدارة الأعمال في القرن الـ ٢١ - حلاصات كتب المدير ورجل الأعمال - القاهرة : الشركة العربية للإعلام العلمي (شعاع) ١٩٩٥ ، ص ١ - ٢ .

الأنشطة بقوانين ولوائح ، وهذا مستحيل عمليا (١) ، ولقد وجد بالدراسة أن الاستقامة والمسئولية الذاتية من أهم أسباب رفع الإنتاجية ، لأن الذى يعمل بضمير لا يكون لديه خوف أو قلق ، مما يدفعه إلى الهدف بسرعة وهذه الدراسة أجراها بيت لندن الاستشارى (٢) ويذكر الأستاذ الدكتور أحمد رشيد (الذى تفضل باقتراح موضوع البحث والإشراف عليه فى هذه الرسالة) بأنه " يجب أن تستند الخدمة المدنية على قواعد أخلاقية مقبولة من المجتمع ... " (٣) .

إن البحث من الأهمية بحيث نجد له جذرا فى التاريخ ، فهؤلاء قدماء المصريين بحضارتهم التى لم تنقض آثارها يؤكدون على أهمية العدل لنجاح الدولة . (٤) . والفيلسوف الهندى بوذا يؤكد على أهمية الأخلاقيات للحاكم والمحكوم (٥) ، وكذلك يرى كونفوشيوس فيلسوف الصين نفس القاعدة ويؤكد عليها (٦) .

إن القصور والفساد الإدارى منشأه الأول " التقصير فى إرساء مواثيق أخلاقية لجميع العاملين " (٧) .

إن الأستاذ ديمينج (M.Deming) عالم الإدارة الأمريكى (الذى ساهم فى تطوير الإدارة اليابانية بعد الحرب العالمية الثانية وأرسى قواعد إدارة الجودة الكاملة فى اليابان) يرى أن قواعد النظام مسئولة عن ٩٤ % من مشاكل العمل بينما ٦ % الباقية من المشاكل فإنها من مسئولية الموظفين (٨) . لقد استقدمت الحكومة المصرية خبيرى الإدارة الأمريكيين لوثر جوليكن و جيمس بولوك للإصلاح الإدارى فجاء فى تقريرهما المقدم للحكومة سنة ١٩٦٢ " من المهم أن نعترف منذ البداية بأن أمر جهاز الحكم ليس أهم الأمور فالمعتقدات والقيم التى يركز عليها تفوقه أهمية وخطورة ، فإذا استطاع الجهاز الجديد أن يبتعث هذه المعتقدات والقيم وأن يصوغها ويشكلها فى صورة نظم ، فإن التقدم الذى يحرزها الشعب حقا لا يمكن فى النظم الحكومية ، بل فيما تقوم عليه من قوى أخلاقية وفلسفة روحية . لهذا كان على المسؤولين عن إعادة تنظيم الجهاز الحكومى على نحو جذرى أن يستهدوا بهدى ثقافة الأمة ذاتها ، وفهم المعتقدات والقيم التى تسير عليها الأمة فى حياتها " ثم يقولان : " ولقد راعنا خلال هذا

(١) فرنسيس فوكوياما / الثقة : دور الثقافة والفضائل الاجتماعية فى تحقيق الازدهار الاقتصادى - خلاصات كتب المدير ورجال الأعمال - القاهرة :

الشركة العربية للإعلام العلمى (شعاع) ، فبراير ١٩٩٦ ، ص ٥٥ .

(٢) فرانك ك . سوتيرج / الإدارة بضمير : تحسين الأداء من خلال الاستقامة والثقة والالتزام . - القاهرة : الشركة العربية للإعلام العلمى (شعاع) .

إبريل ١٩٩٥ ، ص ٧٥ .

(٣) د . أحمد رشيد / نظرية الإدارة العامة : السياسة العامة والإدارة . - القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٨٧ ص ٣٧٥ .

(٤) أنظر ص ٥٠٥ .

(٥) أنظر ص ١٦٠ .

(٦) أنظر ص ١٦٥ - ١٦٥ .

(٧) و . جاك دنكان / أفكار عظيمة فى الإدارة : دروس من مؤسسى ومؤسسات العمل الإدارى ، ترجمة : محمد الجديدى . - القاهرة : الدار الدولية

للنشر والتوزيع ، ١٩٨٩ . ص ٣٠٥ .

(٨) Marshall Saskin & Kenneth J.Kiser / Putting Total Quality Management To Work :

What TQM Means , How To Use It & Sustain It Over The Long Run . — USA:

Berrett Koehler , 1993 . p.81 .

البحث أن اهتدينا إلى عدد من المعتقدات الأساسية الوثيقة الصلة بتلك المشكلات ، وإننا لنورد تلك المعتقدات فيما يلي في صورة بالغة الإيجاز خالية مما تستحقه من إفاضة وتفصيل " ثم يقولان بعد اختصارهما الشديد لما رأوه من معتقدات إسلامية مرتبطة بتقديم الإدارة) : " إذا صح ما ذهبنا إليه في تلك العجالة القصيرة ، فإن الثقافة الإسلامية تكون أبعد الأشياء عن إعاقه سير التقدم والتطور في النظم الإدارية كما تكون أبعد الأشياء عن الدعوة إلى الطاعة العمياء ، والتشبث بالتقاليد العنيفة إلا أن الثقافة الإسلامية تشجع الإنسان على استخدام عقله في تقدير مقتضيات العالم الحديث مع الاطمئنان إلى القيادة المسئولة وتبادل الرأي والمشورة (١) .

وإجمالاً رأى الباحث واجباً عليه تفصيل المعتقدات الإسلامية المرتبطة بالإدارة لإزالة الغموض عن دقيقتها وإظهارها لمن أراد الرجوع إليها ، والوقوف على مدى ارتباطها واحتوائها على مبادئ نجاح وتطوير الإدارة .

وتبدو أهمية البحث في إظهار عوامل تقويم السلوك ليصبح أخلاقياً سواء للوقاية من الفساد الإداري أو علاجه إن وُجد أو تدعيماً لسلوك ناجح يحتاج إلى دراسة أسباب نجاحه لتدعيمها (أو استعارتها من تجارب الغير) فإذا عُرِفَت أسباب النجاح أمكن تكرارها ليتكرر هذا النجاح (بل يمكن تعظيمه وزيادته) أما إذا نجحت الإدارة عشوائياً وبدون معرفة لأسباب هذا النجاح ومبادئه فليس هناك ما يضمن تكرار هذا النجاح أو إفادة الغير منه فهو رمية بغير رام .

ب - حدود البحث :

ونظراً لأنه " ليس من العيب استعارة الطرق الناجحة في الإدارة من القطاع الخاص لتطبيقها في الجهات الحكومية (٢) ، وذلك عن طريق تطويعها لتلائم طبيعة الإدارة العامة (٣) . فالإدارة العامة لا تختلف عن إدارة الأعمال إلا في أن معيار نجاح الأولى هو الرضاء العام فأرضاء المنتفع بالخدمة هو معيار نجاح الإدارة العامة ، أما معيار النجاح في إدارة الأعمال فهو الربحية Profitability (٤) .

لذا فإن الباحث سيستشهد بأى تجربة ناجحة يمكن الاستفادة منها في السلوك الأخلاقي سواء من حقل الإدارة العامة أو إدارة الأعمال مع إغفال جانب الربحية أو السوق من الأخيرة .

(١) محمد عبد الله آل تاجي / القيادة الادارية بين منهج الاسلام والنظريات المعاصرة - مجلة الأهر - القاهرة : مجمع البحوث الإسلامية ، سبتمبر ١٩٩٣ ص ٣٩٦ - ٣٧٠ وانظر أيضاً :

- Luther Gulic and James K. Pollock / Government Reorganization in the United Arab Republic: a Report Submitted to the Central Committee For The Reorganization of the Machinery of Government. - Cairo: June, 1962, P. P. 4-5.

(٢) Les Matcalfe & Sue Rihards / Improving Public Management . - 2 Nd Ed - London : Sage Publication Inc, 1993 . ٣١٣

(٣) أنظر بحثاً القلة د . اعتدال عبد الله في مؤتمرات القيادات الادارية : اكاديمية السادات للعلوم الإدارية ، ديسمبر ١٩٩٥ ص ٣٨٠ -

٣٨١

(٤) د . أحمد رشيد / محاضرات في نظرية الإدارة العامة غير منشورة ألقيت على طلبة معهدى ماجستير ودكتوراه كلية الاقتصاد والعلوم السياسية سنة

١٩٩٥ .

ج - أهداف البحث :

- ١ - البحث عن وجود علاقة تأثير وتأثر بين الأخلاقيات الإدارية وأى عوامل أخرى .
- ٢ - الخروج بوثيقة للخلاقيات الإدارية مستوحاة من روح الشريعة الإسلامية .
- ٣ - إثبات فرضيتى البحث :

و - فرضيتا البحث :

- ١ - الخلاقيات الإيجابية فى الخدمة المدنية ترفع كفاءة السلوك الإدارى .
- ٢ - خلاقيات الخدمة المدنية يمكن أن تجد فى الشريعة الإسلامية سنداً إيجابياً .

هـ - منهجية البحث :

منهجية مقارنة وتاريخية مع استخدام منهج النظم و المنهاج السلوكى و البيئى :

الباب الأول

المفهوم العلمى لخلاقيات الخدمة المدنية

ينقسم هذا الباب الى ثلاثة فصول :-

١ - (١) الفصل الأول

المفهوم العام لخلاقيات الخدمة المدنية

(أ) المبحث الأول : تعريفات واصطلاحات و علاقات

(ب) المبحث الثانى : السلوك الأخلاقى وادارة الخدمة المدنية

١ - (٢) الفصل الثانى

محاور التأثير على الخلاقيات الادارية :

أ - المبحث الأول : المؤثرات المادية على السلوك الأخلاقى

١ - المؤثرات الفيزيائية غير المباشرة على السلوك الأخلاقى

٢ - المؤثرات الفيزيائية المباشرة على السلوك الأخلاقى

ب - المبحث الثانى :- تأثير اختلاف نظم واساليب الادارة

على الخلاقيات الادارية

١ - (٣) الفصل الثالث

أخلاقيات التطوير الإدارى

١- (أ) الفصل الأول

المفهوم العام لخلقيات الخدمة المدنية

(أ) المبحث الأول : تعريفات واصطلاحات وعلاقات

(ب) المبحث الثاني : السلوك الأخلاقي وإدارة الخدمة المدنية