

اطارو
ن.ع.

2002



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



٢٢٠/٧

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

٢٢٠/٧

إهداء

إلي روح أمي التي كانت مثلاً 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 لما يحبه ويرضاه وسدد
علي طريق الحق والعلم والإيمان خطاهم. اللهم أجعل النجاح طريقهم
والقرآن ربيع قلوبهم.

والى السيد اللواء/ محمد عبد السلام المحجوب

محافظ الإسكندرية

الذي خطأ خطوات لم نلسميها من قبل في العباد. وأيقظ

الإسكندرية

من رقاد عميق

والى كل من كان وراء إخراج هذا البحث بالعون والدعاء

أهديهم باكورة أعمالي

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مقدمة

الحمد لله رب العالمين ، أحمدته سبحانه وأستعينه وأستهديه وأستغفره
وأَتُوب إليه وأسأله الهداية والتوفيق . وأُصَلِّي وأُسلم على المبعوث رحمة
للعالمين وهادياً للخلق أجمعين سيدنا محمد صلى الله عليه وعلى آله وسلم
ورضى الله عن أصحابه واتباعه ومن سار على هديه إلى يوم
الدين .

أما بعد :

فهذا بحث هدانى الله سبحانه وتعالى لكتابته عن أسباب تخلف الإدارة
المحلية نتيجة لما لمستّه وأحسست به ومارسته من خلال عملي بالإدارة
المحلية منذ عام ١٩٧٧م حتى الآن وخلال هذه الفترة رأيت ومازلت أرى أن
الإدارة المحلية مالم يلحقها تغيير في أسلوب العمل سوف تتردى وبخطى
سريعة من السيء الى الأسوء وتتخلف عن ركب الحضارة العالمية .
ويرجع ذلك إلى 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
للبيروقراطية وما وجه لهذه النظريات من نقد ، وصور هذه البيروقراطية
فى العصر القديم والعصر الحديث . والطرق التى يمكن التغلب بها 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 .

فهرس البحث

فهرس

الصفحة

مقدمة	٥
١ - أهمية موضوع البحث	٧٣
٢ - خطة البحث	٧٤

الباب الأول

البيروقراطية سمة من سمات الإدارة المحلية

٣ - تمهيد وتقسيم	٧٧
------------------	----

الفصل الأول

التخلف الإداري في الإدارة المحلية

المبحث الأول

أسلوب العاملين المتخلف في تسير شئون الإدارة المحلية	٧٩
٥ - المطلب الأول : عدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب	٨٠
٦ - المطلب الثاني : النفاق الإداري وبطانة الرؤساء	٨٢
٧ - أولاً : كيفية النفاق	٨٣
٨ - ثانياً : أسباب النفاق	٨٤
٩ - آثار النفاق	٨٦
١٠ - المطلب الثالث : إنحراف القيادة الإدارية القائمة على توجيه سير العمل	٨٩
١١ - (١) الحصول على مقابل نتيجة تقديم الخدمة العامة	٨٩
١٢ - (٢) الحصول على مقابل نتيجة إنهاء الإجراءات	٨٩

المبحث الثانى

- عدم إستخدام أساليب الإدارة الحديثة فى أعمال الإدارة ----- ٩٣
- ١٣- نشأة الفكر الإدارى الحديث ----- ٩٣
- ١٤- (١) فريدرك تايلور (١٨٥٦ - ١٩١٥) ----- ٩٤
- ١٥- (٢) هنرى فايول (١٨٤١ - ١٩٢٥) ----- ٩٦
- ١٦- رأينا فى هذا الموضوع ----- ١٠٢
- ١٧- المطلب الثانى : ضرورة الاخذ بالاساليب العلمية الحديثة فى علوم الإدارة العامة ----- ١٠٤
- ١٨- أولاً : فى فرنسا ----- ١٠٤
- ١٩- ثانياً : فى مصر ----- ١٠٥

الفصل الثانى

التخلف الفنى فى الإدارة المحلية

المبحث الأول

- التخلف الفنى فى مجال تنظيم المباني ----- ١١٤
- ٢٠- المطلب الاول : القوانين التى تحكم أعمال المباني ----- ١١٤
- ٢١- التعليق على ما سبق ----- ١١٩
- ٢٢- المطلب الثانى : التعليق على بعض مواد القانون واعادة النظر فى وضعها ----- ١٢٣
- ٢٣- التعليق على نص المادة ١٦ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ وتعديلاته ----- ١٢٣
- ٢٤- المطلب الثالث : التنفيذ الخاطىء للقانون فى مجال اعمال البناء ----- ١٢٥
- ٢٥- المطلب الرابع : قرارات رئيس مجلس الوزراء والوامر العسكرية المتعلقة بأعمال البناء ----- ١٢٧
- ٢٦- (١) امر رئيس مجلس الوزراء ونائب الحاكم العسكرى العام رقم ٤ لسنة ١٩٩٢ ----- ١٢٨
- ٢٧- (٢) امر رئيس مجلس الوزراء ونائب الحاكم العسكرى العام رقم ٧ لسنة ١٩٩٦ ----- ١٢٨

٢٨- قرار رئيس مجلس الوزراء بخصوص ارتفاعات المباني في بعض مناطق المحافظات الكبرى - القاهرة - الجيزة - الاسكندرية ----- ١٣٠

المبحث الثاني

التخلف الفني في المجال القانوني ----- ١٣٥

٢٩ - التفرقة بين اعضاء الإدارات القانونية في الإدارة المحلية والنظراء لهم

في باقى القطاعات ----- ١٣٨

٣٠ - (١) مباشرة الدعاوى القضائية ----- ١٣٩

٣١ - (٢) من الذى يباشر دعاوى الإدارة المحلية ----- ١٣٩

٣٢ - رأينا فى الموضوع ----- ١٤٠

المبحث الثالث

التخلف فى مجال التخطيط والمتابعة ----- ١٤٣

٣٣ - تعريف التخطيط ----- ١٤٣

٣٤ - المطلب الأول : انواع التخطيط على مستوى الدولة ----- ١٤٤

٣٥ - المطلب الثانى : العوامل المؤثرة على عملية التخطيط على مستوى الدولة ----- ١٤٥

٣٦ - المطلب الثالث : التخطيط فى جمهورية مصر العربية ----- ١٤٦

٣٧ - الفرع الاول : اولا : المبادئ العامة التى تحكم التخطيط فى مصر ١٤٧

٣٨ - الهيئات التى انيط بها امر التخطيط تبعاً لاحكام دستور عام ١٩٤١ ----- ١٤٧

٣٩ - المطلب الرابع : التخطيط فى ظل الإدارة المحلية ----- ١٤٨

٤٠ - الفرع الاول : اولا : عدم تعارض الخطة القومية مع الخطة المحلية ١٤٨

٤١ - الفرع الثانى : مدى اخذ الإدارة المحلية بالتخطيط السليم فى اعمالها ١٥١

الفصل الثالث

البطالة المقنعة فى الإدارة المحلية

المبحث الأول

مفهوم الوظيفة العامة فى كل من اوربا وامريكا ----- ١٥٧

٤٢ - (أ) - المفهوم الأوربى للوظيفة ----- ١٥٧

- ٤٣ - (ب) - المفهوم الأمريكى للوظيفة ----- ١٥٧
- ٤٤ - المطلب الأول : مدى اعتبار موظف الإدارة المحلية موظف عام ١٥٨
- ٤٥ - المطلب الثانى : الشروط الواجب توافرها فى الشخص لى يعتبر موظفاً عاماً ----- ١٥٩

المبحث الثانى

- بدء صحوة جديدة فى الإدارة المحلية ----- ١٦٣

الباب الثانى

أسباب القصور فى أعمال الإدارة المحلية

- ٤٦ - تمهيد وتقسيم : ----- ١٦٩

الفصل الأول

ضعف القيادات الإدارية والولاء الأعمى

المبحث الأول

- ضعف القيادات الإدارية فى المحليات ----- ١٧٩

المبحث الثانى

- الولاء الأعمى المنتشر فى المحليات ----- ١٨١

- ٤٧ - المطلب الأول : اختيار القادة اسلوب وفن ----- ١٨١

- ٤٨ - المطلب الثانى : انواع القيادة الإدارية ----- ١٨٣

- ٤٩ - المطلب الثالث : سمات او صفات القائد الإدارى ----- ١٨٤

- ٥٠ - (١) النظرية الذاتية او نظرية الخصال ----- ١٨٤

- ٥١ - (٢) النظرية الموقفية ----- ١٨٦

- ٥٢ - (٣) - رأينا فى هذه النظريات ----- ١٨٧

- ٥٣ - المطلب الرابع : مدى اتفاق التكوين المهنى للمدير مع نوع الاعمال

- التي يقوم على إدارتها ----- ١٩٠

الفصل الثانى

المصالح الشخصية والمجاملات فى أعمال الإدارة

المبحث الأول

- مفهوم نص المادة ٧٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧ ----- ١٩٣

٥٤ - المطلب الاول : التعليق على نص المادة ٧٧ (١) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ----- ١٩٨

٥٥ - المطلب الثانى : فى مواجهة الانحراف والفساد ابحت عن المحليا ٢٠٠

المبحث الثانى

مدى مسئولية الموظف مدنياً عن اخطائه فى تأدية وظيفته ----- ٢٠٣

٥٦ - المطلب الاول : معيار تمييز خطأ الموظف وما اذا كان شخصى ام مرفقى ----- ٢٠٤

٥٧ - اولاً : معيار التمييز ----- ٢٠٤

٥٨ - الفرع الاول : اتجاهات القضاء الإدارى الفرنسى ----- ٢٠٦

٥٩ - المطلب الثانى : مدى المسئولية عن الخطأ الواحد الواقع خارج الخدمة ----- ٢٠٨

٦٠ - المطلب الثالث : مدى اعتبار المصالح الشخصية والمجاملات التى يقوم بها الموظف فى اعمال الإدارة خطأ شخصياً ام مرفقياً ----- ٢١٠

٦١ - الخطأ الشخصى واوامر الرؤساء ----- ٢١١

المبحث الثانى

الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى فى قضاء المحكمة الإدارية العليا ----- ٢١٣

٦٢ - المطلب الاول : معيار الخطأ الشخصى فى قضاء المحكمة الإدارية العليا ----- ٢١٣

٦٣ - المطلب الثانى : مدى اختصاص مجلس الدولة المصرى بالخطأ الشخصى ----- ٢١٤

الفصل الثالث

الاستغلال الوظيفى والجمع بين اكثر من وظيفة

المبحث الأول

اداء الواجبات الوظيفية فى الاوضاع التى يحددها القانون ----- ٢٢٠

٦٤ - المطلب الاول : مايجب على الموظف من واجبات فى ظل

القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ----- ٢٢٥

٦٥ - الفرع الاول : اولاً : واجب الطاعة ----- ٢٢٥

٦٦ - (١) مفهوم الطاعة التى يقصدها القانون ----- ٢٢٥

- ٦٧ - (٢) مدى اطاعة اوامر الرئيس المخالفة للقوانين واللوائح ----- ٢٢٦
- ٦٨ - ثانياً : واجب عدم افشاء الاسرار ----- ٢٢٧
- ٦٩ - ثالثاً : مراعاة الاحدم المالية المعمول بها ----- ٢٢٨
- ٧٠ - رابعاً : الامتناع عن اتيان اعمال تضعه في موضع الشبهات --- ٢٢٩
- ٧١ - **المطلب الثاني : الاسلام يحرم الرشوة واستغلال النفوذ تحريماً قاطعاً**
- ٧٢ - الفرع الاول : الاسلام يحرم استغلال النفوذ في جميع صورته -- ٢٣٥
- ٧٣ - الفرع الثاني : الاسلام يحرم الرشوة ----- ٢٣٧

المبحث الثاني

- الجمع بين اكثر من وظيفة ----- ٢٤٣**
- ٧٤ - **المطلب الاول : الحقوق المالية التي يتقاضاها الموظف في ظل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨** ----- ٢٤٤
- ٧٥ - الفرع الاول : اولاً : المرتب ----- ٢٤٤
- ٧٦ - الفرع الثاني : العلاوات والمكافآت والحوافز ----- ٢٤٥
- ٧٧ - انواع العلاوات التي يحصل عليها الموظف ----- ٢٤٥
- ٧٨ - **المطلب الثاني : حقوق مالية اخرى يحصل عليها الموظف اثناء الخدمة** ----- ٢٤٩
- ٧٩ - رأينا فيما يمنح للعامل من حقوق مالية ----- ٢٥٩

الفصل الرابع

الدور السلبي للمجالس المحلية -----

المبحث الاول

- القانون الذي يحكم الإدارة المحلية** ----- ٢٥٥
- ٨٠ - التطور القانوني للإدارة المحلية ----- ٢٦٠

المبحث الثاني

- تشكيل المجالس الشعبية المحلية** ----- ٢٦٥
- ٨١ - **المطلب الاول : مدى دستورية تشكيل المجالس الشعبية المحلية** ----- ٢٦١
- ٨٢ - **المطلب الثاني : رئاسة المجالس الشعبية المحلية** ----- ٢٦٩