النظام الإداري في عهد محمد علي باشا

اعداد

باسم عبدالله عبداللطيف سليمان

الملخص:

عمل محمد علي على تثبيت مفهوم الحكومة المركزية، واقرار القانون والنظام كأداة لتحقيق الأمن والاستقرار، قام محمد علي بتقسيم البلاد إلى سبع مديريات وكل مديرية إلى مأموريات، وكل مأمورية إلى أقسام، وكل قسم إلى أخطاط، وكل خط إلى نواح، وكل ناحية إلى قرى، وكل قرية إلى حصص، تألف الجهاز الحكومي من سبعة دواوين يرأسها " الديوان العالي" الذي يشبه حاليا مجلس الوزراء، أهمها ديوان الخديوي (وزارة الداخلية) .ديوان الإيرادات (وزارة المالية). ديوان الجهادية (وزارة الحربية). دیوان البحر (وزارة البحرية). ديوان التجارة المصرية والأمور الافرنكية (وزارة التجارة والشئون الخارجية)، (ديوان المدارس وزارة التعليم). ديوان الفاوريقات (وزارة الصناعة).

قام محمد علي في عام ١٨١٣م بعمل مسح شامل للأراضي الزراعية بهدف وضع نظام ضريبي ثابت لمصر، وأعاد ملكية الأرض للدولة، وكان في طليعة الإصلاحات الكبرى التي قام بها محمد علي في قطاع الزراعة لزيادة عائدات الدولة من هذا القطاع، إلغاء نظام الامتياز والقضاء على طبقة الملتزمين واستعادة الدولة لحق الرقبة " الملكية " لكل الأراضي الزراعية، ثم إعادة توزيع حق الانتفاع بها مقابل الضرائب التي تدفع عليها. أنشأ محمد علي العديد من المشاريع العمومية الضخمة، مثل إنشاء القناطر الخيرية، بناء السدود؛ مثل سد الفرعونية (١٨٠٩م)، وحفر الترع والرياحات، وأنشأ الجسور على شاطئ النيل ؛ لضبط مياه الفيضان وتقليل حجم الخسائر الناتجة عنه، وذلك لمنع طغيان مياه الفيضان على الأراضي الزراعية، وقد تم تطبيق سياسة الاحتكار الحكومي على كل القطاعات الاقتصادية، واهتم محمد علي بشئون الزراعة ورسم للبلاد سياسة زراعية جديدة قوامها تغيير أساليب الزراعة البالية، والتوسع في زراعة المحاصيل النقدية والتصديرية. لذلك قامت الحكومة بنشر التعليم الزراعي، حيث استعان محمد علي بعدد من الخبراء الأوروبيين لنشر أساليب الزراعة الحديثة. وفي عام ١٨٣٣. أنشأ محمد على أول مدرسة متخصصة في أساليب الزراعة وطرائقها، وطبقت الدولة سياستها الاحتكارية عن طريق سيطرتها على أدوات الإنتاج وكذلك مستلزماته الأساسية في قطاع الإنتاج الزراعي. والقطاع الصناعي.

يمكن التمييز في عهد محمد علي بين نوعين من الصناعات: أولًا: الصناعات الكبرى التي أنشئت من أجلها المصانع التي تدار بالبخار، والتي ارتبطت معظمها بالصناعات العسكرية واحتياجات الجيش، وقد شهدت تطورا ونهضة كبيرة. ثانيًا: الصناعات الصغرى أو غير العسكرية، وقد أصيبت بأضرار كبيرة وتدهورت نتيجة نظام الاحتكار الذي أقامه محمد علي. وكانت المصانع وإنتاجها مملوكة بالكامل للدولة، وبخلاف الصناعات العسكرية التي اعتمد عليها الباشا في تسليح الجيش ، احتكر أيضا صناعة وتجارة النسيج والحصر والجلود والصبغة واستقطار ماء الورد والصابون والعسل والخيش والسكر والكتان وغيرها، كما قام عام ١٨٣٧ بإنشاء مدرسة للفنون والصناعات كانت تدرس فيها كثير من الصناعات والحرف مثل اخراطة والبرادة والحدادة والنجارة وأشغال البواخر وغيرها وبعض العلوم كالكيمياء والميكانيكا. وإلى جانب هذا قام بإرسال البعثات للتعلم والتدرب على بعض الصناعات، مثل السكر في الولايات المتحدة، والنسيج وسبك الحديد في إنجلترا، وصناعة، وكان اهتمام محمد علي الرامي إلى إدخال الكثير من الصناعات الحديثة، يرتبط بسعيه لاستخدام الفائض الذي تمت تعبئته من قطاع الزراعة ومن احتكار التجارة في إقامة قاعدة صناعية لخلق نمو اقتصادي متوازن، إلا أنه اعتمد في الأساس على إقامة صناعات عسكرية أو مغذية لاحتياجات قواته العسكرية.

أنشأ محمد عليمصلحة المروروتولت الحكومة مهمة الإشراف على عمليات النقل الداخلي وحركته، كما اتجه محمد علي صوب تنظيم النشاط التجاري فأصدر قانونا (ينظم تحصيل الديون المستحقة على التجار)، كما أنشأ (أول مجلس للتجار في القاهرة عام ١٨٢٩م) ، ثم تلا ذلك إقامة مجالس أخرى في الإسكندرية ودمياط، وذلك لفض المنازعات بين التجار وإصدار الأحكام المتعلقة بالقضايا التجارية . واعتمد محمد علي على نظام الاحتكار شبه التام للتجارة الخارجية، وهو النظام الذي تدرج في نموه مع سنوات حكمه . ففي البداية كان الباشا يبيع منتجاته للتجار الأجانب المقيمين بمصر. وقام محمد علي بإنشاء(ديوان المدارس) وكان هو الجهة الوحيدة التي تشرف وتوجه وتهيمن على مؤسسات التعليم الحديث على اختلافها وتفرض عليها سلطانها، فالديوان هو الذي يضع اللوائح والقوانين، ومنه تصدر الأوامر والنشرات إلى المدارس التابعة له، ويعين موظفي المدارس ويعزلهم ويعاقبهم، كما يضع الخطط والمناهج ويقر قبول التلاميذ ونقلهم من فرقة إلى أخرى، أو من مدرسة إلى أخرى إلى جانب إعداد الامتحانات. اتبع محمد علي سياسة مجانية التعليم، للمساعدة في نشر التعليم الابتدائي في أنحاء القطر المصري بين جميع طبقات الأمة. وفي إطار تحقيق هذا الهدف، قام بإنشاء ٥٠ مدرسة ابتدائية موزعة على كل أنحاء مصر، حيث جعل التعليم مجانيًا بكل أنواع المدارس، كما

قام محمد علي بإيفاد البعثات. وقد أدى نشر التعليم والاهتمام بعملية الترجمة إلى نهضة ثقافية بدت ملامحها في ظهور الصحافة المصريةالتي بدأت بإنشاء جريدة الوقائع لتوثيق الحوادث التي تقع في القطر المصري ونشر أنباء الجيش والدولة ومؤسساتها، وأحكام المحاكم، والأحداث الخارجية.

Abstract:

Mohammad Ali had worked to establish the concept of the central government, and to establish law and order as a tool to achieve security and stability. Mohammad Ali divided the country into seven regions and each one into districts. Every district is divided into divisions, every division is divided into zones, every zone is divided into territories, every territory is divided into villages, and every village is divided into parts.

The government system consisted of seven diwans, headed by the "High Diwan", which currently resembles the Council of Ministers, the most important of which is the Khedive Diwan (Ministry of Interior), the Revenue Diwan (Ministry of Finance), the Jihadist Diwan (Ministry of War), Diwan of the Sea (Ministry of the Navy), Diwan of Egyptian Trade and Foreign Affairs (Ministry of Trade and Foreign Affairs), Diwan of Schools (Ministry of Education), and Al-Furaiqat Diwan (Ministry of Industry).

In 2007 Mohammad Ali undertook a comprehensive survey of agricultural lands with the aim of establishing a stable tax system for Egypt. He restored land ownership to the state. The most important major reforms undertaken by Mohammad Ali in the agricultural sector to increase the state’s revenues from this sector is the abolition of the concession system, the elimination of the obligors class, the state’s restoration of the right to “ownership” of all agricultural lands, and then the redistribution of the right to use it in return for taxes paid on it.

Mohammad Ali established many huge public projects, such as the construction of charitable arches, the building of dams, such as the Pharaonic Dam (1809), the digging of canals, and the construction of bridges on the nile shore to control flood water and reduce the amount of losses resulting from it, in order to prevent flood flooding over land Agricultural. The government monopoly policy has been applied to all economic sectors. Mohammad Ali has taken care of agricultural affairs and has drawn for the country a new agricultural policy based on changing outdated farming methods and

expanding the cultivation of cash and export crops. Therefore, the government has published agricultural education. Mohammad Ali was helped by a number of european experts to spread modern agricultural methods. In 1833, Mohamed Ali established the first school specialized in agricultural methods and ways. The state applied its monopoly policy by controlling production tools as well as its basic requirements in the agricultural production sector and the industrial sector.

It is possible to distinguish in the era of Mohammad Ali between two types of industries: First: the major industries for which steam-powered factories were established, most of which were linked to the military industries and the needs of the army. They witnessed a great development and renaissance. Second: Small or non-military industries, which have suffered great damage and have deteriorated as a result of the monopoly system established by Mohammad Ali. The factories and their production were wholly owned by the state, and unlike the military industries that the Pasha relied upon to arm the army, he also had a monopoly over the manufacture and trade of textiles, mats, leather, dyes, rose water, soap, honey, burlap, sugar, linen, etc.

In addition, he established a school of arts and industries in which many industries and crafts were taught, such as turning, blacksmithing, carpentry, steamship works, etc. and some sciences such as chemistry and mechanics. Mohammad Ali's interest in introducing many modern industries was related to his endeavor to use the surplus mobilized from the agricultural sector and from the monopoly of trade in establishing an industrial base to create balanced economic growth, but he relied primarily on establishing military industries for meeting the needs of his military forces. Mohammad Ali also organized the commercial activity and issued a law (regulating the collection of debts owed by merchants). He established (the first Council of Traders in Cairo in 1829). Then he established other councils in Alexandria and Damietta to resolve disputes between merchants and to issue rulings related to commercial issues.

Mohammad Ali relied on the near-total monopoly system of foreign trade, a system that gradually developed in his years of rule. In the beginning, the pasha used to sell his products to foreign merchants residing in Egypt. And Muhammad Ali established (Diwan of Schools), it was the only authority that supervises, directs and controls modern educational institutions of all kinds and imposes their authority on them. The Diwan is the authority who sets

regulations and laws, and from it orders and pamphlets are issued to the schools affiliated with it. It appoints isolates and punishes school employees. It also sets plans and curricula, it approves students' admission and transfers them from one group to another, or from one school to another, besides preparing exams.

Mohammad Ali adopted a free education policy to help spread primary education throughout the Egyptian country among all classes of the nation. In the framework of achieving this goal, he established 50 primary schools distributed all over Egypt, making education free of charge in all types of schools. Muhammad Ali also dispatched the missions. The spread of education and interest in the translation process has led to a cultural renaissance whose features appeared in the emergence of the Egyptian press, which began with the establishment of Alwaqayie newspaper to document incidents in the Egyptian country and the publication of news of the army and the state and its institutions, court rulings, and external events.

مقدمة:

كانت الحكومة المصرية على عهد محمد على حكومة مطلقة تسود فيها قاعدة حكم الفرد، لكن الفرق بينها وبين ما كانت عليه في عصر المماليك أن محمد على باشا وضع نظاماً لإدارتها، فحل هذا النظام محل الفوضى والإرتباك، فهو وإن كان يعد من دعاة الحكم المطلق (وهذه نقطة ضعف في تاريخه) إلا أن ميزته أنه كانت لديه فكرة النظام والإصلاح كما أنه كان يميل إلى مشاورة مستشاريه في الأمور قبل إبرامها.ومن هنا جاءته فكرة تأسيس بعض المجالس أو الدواوين التي كانت يرجع إليها في مختلف الشؤون. فقد ألف مجلساً للحكومة يسمى (الديوان العالي) ومقره القلعة، وكان يتداول مع أعضائه في الشئون المتعلق بالحكومة قبل الشروع في تنفيذها[١]، ورئيس هذا الديوان يلقب بكتخدا بك أو كتخدا باشا وهو بمثابة وكيل الباشا أو نائبه، وله سلطة واسعة المدى في كافة شئون الحكومة، وكان بمثابة رئيس الوزراء ووزير الداخلية، وصار هذا الديوان يعرف على مدى السنين بالديوان الخديوي وسمى أيضاً وقتاً ما (ديوان المعاونة). وألف على التعاقب لكل فرع من فروع الحكومة مجلساً أو (ديواناً) يختص به، فكان هناك ديوان للحربية (الجهادية)، وديوان للبحرية، وديوان للتجارة والشئون الخارجية، وديوان للمدارس (المعارف العمومية) وديوان للأبنية وآخر للاشغال، وكانت هذه الدواوين بمثابة فروع وأقسام للديوان العالي. ولما تقدمت شئون الحكومة ألف سنة ١٨٣٤ مجلساً دعاه (المجلس العالي)، يتألف من نظار الدواوين ورؤساء المصالح واثنين من العلماء يختارهما شيخ الجامع الأزهر، واثنين من التجار يختارهما كبير تجار العاصمة، واثنين من ذوي المعرفة بالحسابات واثنين من الأعيان عن كل مديرية من مديريات القطر المصري ينتخبهما الأهالي. وعين لرئاسة هذا المجلس عبدى شكري بك (باشا) أحد خريجي البعثة العلمية الأولى، وكان قد تلقى في فرنسا علم الإدارة والحقوق، ومدة عضوية اعضاء المجلس النائبين عن التجار والعلماء والمديريات سنة واحدة[٢].

يقول الدكتور كلوت بك في هذا الصدد: "من المحقق أن هذه الهيئات الحكومية لم تبلغ درجة الإتقان لكن ينبغي ملاحظة ما بذله محمد على من الجهود في هذا السبيل وما بثه من روح النظام وتقرير

---

[1] عبدو محمد: مشروع نهضة لم يكتمل : محمد علي باشا ومصر، مجلة الفكر السياسي ، س ١١، ع ٣٤،٣٥، اتحاد الكتاب العرب، ٢٠٠٩، ١٨٩ – ٢٠٠.

[2] عبد الرحمن الرافعي (٢٠١٨): عصر محمد علي، ط٧، دار المعارف، القاهرة. ص ٥١٥ – ٥١٧.

أوضاعه وما أظهره من سداد النظر وصدق العزيمة في وضع النظام الإداري الحكومي ولا ريب أنه إذا توافر عنده الوقت الكافي وتخلص من مشاغله الحالية[١] وأخرجت المدارس عدداً كافيا من الإكفاء سيضع لمصر نظاماً دستورياً ثابتاً يكون قد بحثه ونفذه بما عهد فيه من الحكمة.[٢]

يهدف هذا البحث لتسليط الضوء على ملامح النظام الإداري في عهد محمد علي باشا، وقد قسمناه إلى مبحثين، هما: المبحث الأول:مفهوم النظام الإداري وعناصره ووظائفه، والمبحث الثاني: النظام الإداري لمصر في عهد محمد عليّ.

وبصيغة أخرى يسعى البحث للإجابة عن الأسئلة الآتية:

- ما هو مفهوم النظام الإداري؟
- ما هي عناصر ووظائف الإدارة العامة؟
- ما هي الإجراءات الإدارية التي قام بها محمد علي باشا لإصلاح الجهاز الحكومي؟
- ما هي الإجراءات الإدارية التي قام بها محمد علي باشا لاصلاح النظام القضائي؟
- ما هي الإجراءات الإدارية التي قام بها محمد علي باشا لإصلاح النظام الضريبي والنقدي؟
- ما هي الإجراءات الإدارية التي قام بها محمد علي باشا لإصلاح نظام الملكية وحيازة الأراضي؟
- ما هي الإجراءات الإدارية التي قام بها محمد علي باشا والمتعلقة بالأشغال العمومية وإصلاح الجسور ونظم الري؟
- ما هي الإجراءات الإدارية التي قام بها محمد علي باشا لإصلاح القطاع الزراعي والصناعي والتجاري؟
- ما هي الإجراءات الإدارية التي قام بها محمد علي باشا لإصلاح نظام التعليم؟

المبحث الأول

مفهوم النظام الإداري وعناصره ووظائفه

ستتناول هذا المبحث في مطلبين هما: المطلب الأول: مفهوم النظام الإداري، والمطلب الثاني: عناصر ووظائف الإدارة العامة.

---

[١] سنة ١٨٣٩ إبان اشتداد الأزمة بينه وبين تركيا.
[٢] لمحة عامة إلى مصر تأليف الدكتور كلوت بك وتعريب الاستاذ محمد مسعود بك.

المطلب الأول: مفهوم النظام الإداري

- **مفهوم الإدارة**

إن أصل كلمة إدارة (Administration) لاتيني بمعني: " كي يخدم" (to serve) ، وتقسم إلى (Administration) أي الإدارة العامة للدولة، و (Management) أي الإدارة، وهي إدارة الشركات والمؤسسات.

وفي ظل الاهتمام الذي حظي به فرع الإدارة العامة، إلا أن تعريفاتها التي قدمها المتخصصون قد تباينت، شأنها في ذلك شأن الكثير من مصطلحات العلوم الإنسانية، وقد عرّفها بعض الكتاب بأنها: النشاط الموجه نحو التعاون المثمر، والتنسيق الفعال بين الجهود البشرية المختلفة داخل الدولة، والعاملة من أجل تحقيق هدف معين بدرجة عالية من الكفاءة، وعرفت أيضًا بأنها: " نظام اجتماعي قائم على العلاقات المتبادلة بين أجزائها وأطرافها لتحقيق الهدف المنشود، والتي تراعي جميع جوانب الإدارة في حسابها، وتحتاج إلى التفاعل مع البيئة الخارجية لكي تستمر وتحافظ على وجودها بالمحافظة على الركائز التالية: (الواردات– الصادرات– العمليات– التغذية المردة: وهي عمليات مواصلة التحسين والتطوير) "[١].

وهناك مفاهيم واسعة للإدارة لا بد من التطرق لبعضها، ومنها:

– المفهوم العام للإدارة.

للإدارة مفاهيم عامة حسب المعنيين بالإدارة، إذ يعرفها تايلور[٢] بأنها: أن تعرف بالضبط ماذا تريد، ثم تتأكد أن العمل يؤدى بأحسن وأرخص وأسرع طريقة ممكنة. ويعرّفها" تشرشمان"[٣] بأنها: علم استخدام خصائص العناصر ومركباتها. ويعرفها " فايول"[٤] بأنها: البناء والتخطيط والتنظيم وإصدار الأوامر والتنسيق والمراقبة.

ومن سرد هذه التعاريف لهؤلاء المعنيين بالإدارة نستخلص أن الإدارة هي تلك المجموعة من العمليات المنسقة والمتكاملة والتي تشمل الخطوات التالية: (التخطيط – التنظيم – التوجيه – الرقابة).

---

[١] ينظر: حسين الدوري وعاصم الأعرجي، مبادئ الادارة العامة، ١٩٧٠، الجامعة المستنصرية - العراق/ وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ص٢٧

[٢] فريدريك تيلور: مهندس ويعتبر أبو الادارة العلمية و واحد من اوائل استشاري الادارة،نشر تجاربه في كتاب مبادئ الادارة العلمية.

[٣] تسرشمان: دكتور في علم الادارة

[٤] فايول: أخد علماء علم الإدارة

- **المفهوم القانوني للإدارة.**

كما هو معروف فإن الإدارة هي التي تشرف على كل العمليات في مؤسسة ما، وعندما نتكلم عن مفهوم الإدارة القانوني، نأخذ بعين الاعتبار كل المفاهيم الأخرى التي تكون مرادفة لها؛ مثل العلوم السياسية والاجتماعية واللغوية، لأن القانون يجمع كل تلك المفاهيم في مفهوم واحد وهو؛ التنظيم الجيد لعناصر الإدارة... ، فالإدارة هي مجمل القوانين التي توضع ضمن القانون العام للدستور، ومنه تتوزع ملفات إدارية قانونية جزئية أخرى، مثل قانون الإدارة العامة، أو قانون الإدارة الخاصة، أو قانون الإنتاج أو قانون الضريبة، أو قانون العمال، أو قانون التقاعد وغيرها، ومن هنا نخلص إلى أن القانون هو نفسه الإدارة [١] .

- **المفهوم السياسي للإدارة.**

يربط العديد من الباحثين الإداريين الإصلاح الإداري بالإصلاح السياسي أو(بالنظام السياسي) لدرجة أن البعض يؤكد أن الإصلاح الإداري يقوم أساساً على الإصلاح السياسي، وبدون هذا الأخير لا معنى للأول وخاصة في الدول النامية، حيث عرَّف البعض الإصلاح الإداري بأنه: " تلك العملية السياسية التي تصيغ من جديد العلاقة بين السلطة الإدارية وقوى المجتمع المختلفة"[٢]. وهذا يستتبع أن مشاكل الجهاز الإداري للدولة هي بالأصل سياسية، وبالتالي فإن معالجتها يجب أن تأتي من قمة الهرم السياسي، على اعتبار أن وظائف الدولة تتسع وتتعمق أفقيًا وعموديًا ، لكن يؤخذ على هذا المدلول أنه يوازن ما بين السلطة التنفيذية وباقي سلطات الدولة من حيث ضرورة التوافق في برامج الإصلاح بالنسبة لمستويات التنظيم الإداري والسياسي، لأن تغليب الإصلاح الإداري على السياسي يقود إلى سيطرة الجهاز الإداري على سياسة الدولة. لهذا فإنه من المطلوب تحقيق التوافق في برنامجي الإصلاح الإداري والسياسي معًا.

ويرى فريق من العلماء أن اختلاف آراء الباحثين حول مفهوم الإصلاح الإداري يعود لعدة أسباب، من أهمها : أن الإصلاح الإداري له مفهوم معياري قيمي وفي الوقت نفسه له أبعاد أخلاقية متعددة ذات أهداف تختلف معايير قياسها، (فالإصلاح يمثل في الوقت نفسه عملية تنموية، وسياسية، واجتماعية ذات جوانب تنفيذية واقتصادية)، وليس علاجاً فقط لسلبية إدارية؛ بل هو مضامين

---

[١] حسين الدوري وعاصم الأعرجي، مبادئ الادارة العامة، ١٩٧٠، الجامعة المستنصرية، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، العراق ، ص ٢٣

[٢] صبري أحمد شبلي، مبادئ الحوكمة و تطبيقاتها في دول مختارة: الدنمارك و لبنان، تاريخ النشر : ٢٠١٤. دار النشر : الدار العربية للموسوعات، ص ٦٨

سياسية واجتماعية وارتباط بعملية تحول من وضع لآخر[١]، ومن الزاوية التاريخية فإن الإصلاح الإداري لأي دولة لا يأتي وليد لحظته؛ بل يأتي كسلسلة من التطور المتتابع وكنتيجة للتجارب والخبرات المتراكمة، وربما من المفيد هنا الإشارة إلى أن توماس جيفرسون أحد مؤسسي الولايات المتحدة الأوائل اقترح أنه من الضروري أن تغير الدولة هياكلها الحكومية كل عشرين سنة تقريبًا، وبالفعل توالت البرامج الخاصة بالإصلاح الإداري عبر التاريخ الأمريكي منذ عام ١٨٢٨م عندما تولى أندرو جاكسون الحكم الذي طبق مبدأ " دع الشعب يحكم" وتبعه أبراهام لنكولن الذي وسع من دور الدولة وزاد من نشاطها وأعداد موظفيها مرورًا بتيودور روزفلت وأندور ويلسون ورونالد ريغان ثم بيل كلينتون الذي وضع رؤية جديدة لتغيير أمريكا عن طريق الاهتمام بالناس أولاً كأساس لهذا التغيير عبر التحول من بيروقراطية التسلسل القيادي إلى حكومة تتسم بروح منظمي الأعمال[٢].

- **المفهوم الإقتصادي للإدارة.**

الإدارة من الوجهة الاقتصادية متداخلة مع مفهوم الاقتصاد من ناحيتين[٣]:

أ- الناحية الأولى: أن الاقتصاد من العلوم الاجتماعية التطبيقية، وهو قانون المجتمع ككل، لأنه يساهم في إحداث الإنتاج وإشباع حاجات ورغبات المجتمع، والإدارة تدخل في أهم مفصل من عوامل الإنتاج الأربعة، ويفسر الاقتصاد الإدارة بأنها من أهم العناصر الحركية الهادفة إلى دفع حركة الإنتاج وتحسين مستويات الأداء، حيث أن تحقيق التقدم والتطور في كافة ميادين الحياة يتوقف بالدرجة الأولى على مدى كفاءة أجهزة الإدارة العامة في فهم واستيعاب الأهداف الحالية والمستقبلية لحركة التطور والعمل على تحويلها إلى إنجازات ملموسة على أرض الواقع.

ب – الناحية الثانية: أن الاقتصاد يفسر الإدارة بأنها رأس الهرم الإنتاجي، وكذلك المساهم في تحقيق رغبات وحاجات المجتمع، من خلال دراسات اقتصادية متعددة... لذا فالإدارة في مفهوم الاقتصاد في الجهة المنظمة لإدارة الإنتاج وتحقيق رغبات وحاجات المجتمع.

- **المفهوم الاجتماعي للإدارة.**

---

[١] عبد الرحمن تيشوري، مفاهيم ومدلولات الإصلاح الإداري غربا وشرقا، الحوار المتمدن- العدد: ٣٠٠٢ ، بتاريخ ١٢ ديسمبر ٢٠١٩م. تم الاطلاع عليه بتاريخ ٢٥ ديسمبر ٢٠١٩
المحور: الادارة و الاقتصاد، http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=215064&r=0

[٢] عبد الرحمن عدنان تيشوري، مقال: الإصلاح الإداري في الفكر الغربي، منشور بتاريخ ١٠ سبتمبر ٢٠١١، مدونة النجاح تم الاطلاع عليه بتاريخ ٢٥ ديسمبر ٢٠١٩، تم الاطلاع عليه بتاريخ ٢٦ ديسمبر ٢٠١٩
https://www.annajah.net

[٣] كريم مهدي الحسناوي، مبادئ علم الاقتصاد، ٢٠٠٧، دار النشر : جامعة بغداد، ١٩٩٠، ص ١٤١.

المجتمع ينظر إلى الإدارة على أنها دورة الحياة في تنظيم مفاصله، لتفادي أي خلل في هيكله، فلا بد من تكامل النواحي القانونية والسياسية والاجتماعية، لتشكيل النسيج المتوازن لمفهوم الإدارة ، والذي لا يكتمل في ظل غياب أيًا من البعد السياسي أو الاجتماعي أو الاقتصادي.

- **مفهوم الإدارة طبقا لثقافات المجموعات الدولية.**

لكلٍ من المجموعات الدولية (الغربية والرأسمالية والنامية.) مفهومها الخاص للإدارة.. ويتعلق ذلك بمدى أهمية الإدارة في هذه المجتمعات .

أ- المجتمعات الغربية والرأسمالية [١]: تفسر الإدارة، بأنها العامل الحاسم في إدارة الإنتاج والتوزيع، وتجعلها في المقام القانوني الأول، (الخط الأحمر الذي لا يمكن تجاوزه)، لأنها تعطي الأولوية لضبط العمل من خلال قانون العمل وقانون التوجيه وقانون الانضباط الوظيفي وقوانين الحياة العامة في أحيان عديدة.

ب- المجموعات النامية[٢]: مفهوم الإدارة في هذه المجتمعات يرتبط قانوناً بالدولة أو الحكومة. وهو عفوي وغير مدروسة بشكل كافٍ، ومتروك لظروف الدولة وسياساتها وأحيانا لشخصية الحاكم، حيث أحياناً ما تجعل هذه الدول الإدارة نوع من القيود ، وذلك لضبط المجتمع وإدارته وتوجيهه حسب رغبات السياسيين ، وبذلك فهي لا تمتلك مفهوم قانوني واضح للإدارة... لذا تكثر بها مظاهر الفساد الإداري والمالي .

المطلب الثاني :عناصر ووظائف الإدارة العامة

بعد تناولنا للمفاهيم الإدارية المختلفة طبقًا لتخصصاتها ومجالاتها كتمهيد وتوطئة للموضوع ، وحيث أن علم الإدارة يشمل العديد من الفروع، وأن ما يعنينا في هذه الدراسة هو فرع (الإدارة العامة): وهي الإدارة المتعلقة بسياسات الدول في إدارة مؤسساتها ومواردها، فسوف يكون تركيزنا على ذلك الفرع من العلوم الإدارية مستأنسين بباقي فروعها الأخرى؛ السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية حسب ما يقتضيه الموضوع من تطرق.

مفهوم الإدارة العامة.

[١] صبري أحمد شبلي، مبادئ الحوكمة و تطبيقاتها في دول مختارة: الدنمارك و لبنان، تاريخ النشر : ٢٠١٤. دار النشر : الدار العربية للموسوعات، ص٧٠

[٢] المصدر السابق نفسه

الإدارة العامّة (بالإنجليزيّة: Public Administration)، هي أسلوب يعتمد على التنسيق والتعاون المثالي بين الموارد البشريّة المُتنوّعة داخل الدولة، ممّا يُساهم في تحقيق الأهداف بدرجة كفاءة عالية.[١]

وتُعرَّف الإدارة العامة: بأنّها الأسلوب واللوائح المُستخدَمة في توجيه الأفراد وتنظيم العمل داخل مؤسسات الدولة، من أجل المُساهمة في تحقيق أهداف مُحدّدة خاصّة بجميع أفراد المجتمع وليس بفئة مُعيّنة.[٢] ، كما يمكن تعريف الإدارة العامّة بأنّها: نوع مُتخصّص من الإدارة يهتمّ بكافّة النشاطات المُرتبطة بالأعمال الحكوميّة التي تسعى إلى تطبيق السياسة العامة للدولة؛ ولذلك تُعتَبر الإدارة العامة نوعاً مُتخصّصاً من الإدارة.[٣]

كما تعرّف بأنّها: مجموعة العمليات التي تتمثل في التخطيط والتنظيم والرقابة والتنسيق والتوجيه من أجل تحقيق أفضل النتائج في العملية السياسية والاقتصادية والاجتماعية.[٤]

تاريخ الإدارة العامة وتطورها.

تُعتَبر الإدارة العامة من العلوم ذات الأصول القديمة؛ إذ عُرِفت في الحضارتين المصريّة واليونانيّة، وكانت تهتم بإدارة الشئون العامّة ضمن الاجراءات المسئولة عن المُحافظة على القانون وتطبيق النظام. وعرفها الرومان أيضًا وحرصوا على تطوير النظم الإداريّة في إمبراطوريّتهم في المجالات الماليّة، والعسكريّة، والضريبيّة ، ولكن بعد أن سقطت إمبراطوريّة الرومان اختفت العديد من نُظمهم الإداريّة، إلّا أنّ أغلبها ظلّت مُستمرّةً في الإمبراطوريّة البيزنطيّة.[٥] ، وقد تطوّر بعد ذلك مُصطلح الإدارة العامة بالتّزامن مع تقدّم المُجتمعات وتطور مفهوم الدولة، وقد تأثّر هذا التطوّر بمجموعة من العوامل من أهمّها الأزمات الاقتصادية ومحاولات إيجاد حلول لها، وأيضًا ظهور

---

[١] أغادير العيدروس، مقدمة في الإدارة - (دراسة جامعية)، ص ٢. بتصرّف.

[٢] " مفهوم الإدارة العامة"، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، اطلع عليه بتاريخ ٢٢-١٢-٢٠١٩. بتصرّف.
https://www.abahe.uk/notions-public-administration.html

[٣] محمد الحسين، "الإدارة العامة "، الموسوعة العربية، اطلع عليه بتاريخ ٢٢-١٢- ٢٠١٩. بتصرّف.
https://www.arab-ency.com/ar

[٤] أغادير العيدروس، " مقدمة في الإدارة"، ص ٢-٣-٤. بتصرّف.

[5] Brian Chapman, Frederick Mosher, and Edward Page (5-2-2009), "Public administration - History - Early systems" ،Britannica, Retrieved 22-3-2017. Edited.

أنظمة سياسيّة ذات بعد اجتماعي واقتصادي مثل الاشتراكيّة، ممّا أدّى إلى تراكم أعباء جديدة نَتَج عنه تطوّر العلوم الإدارية، ولا سيما علم الإدارة العامة.[١]

خصائص الإدارة العامة.

تتميّز الإدارة العامّة بمجموعة من الخصائص، أهمها:[٢]

- **الهدف:** الهدف من الخصائص الرئيسية في المشروعات الحكوميّة؛ إذ تُساهم الإدارة العامّة في قياس أداء المُؤسّسات من خلال نسبة الربح أو الخسارة التي تُحدّد الفرق بين الإيرادات والتّكاليف، وتُحدّد مقاييس الكفاءة المطلوبة منها.
- **المسؤوليّة:** هي القواعد التي تتحكّم في الإدارة العامّة ، ومنها القواعد الإداريّة والسياسيّة، فمثلاً يترتّب على المُوظّف في الدوائر الحكوميّة مسؤوليّةً أمام الجهة التشريعيّة العُليا، بعكس الإدارة الخاصّة التي تعتمد على مسؤولياتها الأخلاقيّة والاجتماعيّة.
- **الرسميّة:** من المُميّزات الخاصّة في الإدارة العامة؛ أنّها ترتبط بالأعمال الحكوميّة وتُعتَبر أداةً من أدوات تنفيذ السياسات العامّة؛ إذ تتعامل مع الأفراد بصفتهم العامة، لذلك يتحكّم في الإدارة العامة القانون العام الذي يُشجّع المُوظّفين في القطاع العام على العمل بصفتهم الرسميّة وليست الشخصيّة، كما أنّ الإدارة العامّة تخضع للسلطة العامّة للدولة، والتي تعمل ضمن سياسة يضعها القانون العام.

الهيكل التنظيميّ للإدارة العامة.

هو الشكل الذي يُنظّم الإدارة العامّة بأغلب مُستوياتها وصورها ضمن المُؤسّسات المُتنوّعة، كما يشتمل الهيكل التنظيميّ على القوّة الماديّة والبشريّة والسلطة، ويُساهم في تحديد شكل الإدارة العامّة والعلاقات بين مستويات الجهاز الإداريّ.

وظائف الإدارة العامة.

تسعى الإدارة العامة مثل كافة الفروع الإداريّة الأخرى إلى تنفيذ مجموعة من الوظائف، هي: [٣]

---

[١] محمد الحسين، " ا لإدارة العامة "، الموسوعة العربية، اطلع عليه بتاريخ ٢٥ ديسمبر ٢٠١٩. بتصرّف.
https://www.arab-ency.com/ar

[٢] زيد عبوي ، مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق (الطبعة الأولى)، عمّان – الأردن (٢٠٠٦): دار الشروق للنشر والتوزيع، صفحة ٢٤، ٢٥. بتصرّف.

[٣] عمر درة، مدخل الى الإدارة، سوريا ، ٢٠٠٩، ص ٢٠. بتصرّف.

- **التخطيط:** وهو الوظيفة التي تشتمل على تحديد الأهداف، واختيار المسارات المُناسبة لها من أجل تحقيقها بفاعليّةومرونة، إذ يجب على الفرد الذي يعمل في التخطيط الحرص على التنسيق بين كافّة المُستويات الإداريّة والقياديّة في المنشأة، كما يشتمل التّخطيط على تحديد موارد المنشأة ووضع أهدافها المُستقبليّة
- **التنظيم:** هو الوظيفة الإداريّة التي تهتم بالسيطرة على الهيكل التنظيميّ للمؤسسة والذي يعدُّ أساساً لها؛ إذ دون وجوده يصبح العمل ضمن المؤسسة صعباً ولا يمكن نجاحه. ويعتمد التنظيم على مجموعة من المسؤوليّات والمَهام الخاصّة بالمُوظّفين، والذين يتميّزون بمهارات مُعيّنة من أجل إنجاز هذه المَهام، كما يحرص التنظيم على تطوير الهيكل التنظيميّ داخل المنشأة.
- **التنسيق:** يهدف إلى تحقيق القيادة والسيطرة على عمليّات التخطيط والتّنظيم داخل المنشأة، كما يضمن أنّ كافّة الأنشطة تتعاون معاً من أجل تحقيق أهداف مُعيّنة، كما يشتمل التنسيق على مهام الإشراف والتوجيه والتّواصل.
- **الرقابة:** من أجل ضمان أن كافّة الوظائف المُطبّقة ضمن المنشأة تعمل بطريقة صحيحة، وتشمل الرقابة السّيطرة على الأوضاع من خلال وجود معايير أداء ورقابة على مُخرجات المُوظّفين، ممّا يُساهم في التعرّف على أداء كلّ مُوظّف وتحديد مدى قدرته على تلبية معايير الأداء، وغالباً ما تُؤدّي وظيفة الرقابة إلى تحديد المشكلات والقضايا التي من المُهمّ معالجتها، وذلك عن طريق وضع معايير خاصّة لمستوى الأداء الذي يُؤثّر على كافّة جوانب المؤسسة.

مستويات الإدارة العامة[1].

- **مستوى الإدارة العليا (القيادة):** تشمل الإدارة العليا مجموعة الأشخاص الأساسيين لقيادة وتوجيه الآخرين، وهولاء يكون لديهم السلطة العليا، كما تتمثل وظائف اللإدارة العليا في تحديد أهداف المؤسسة، سواءً كانت طويلة الأجل أم قصيرة الأجل، وتحديد الخطط والسياسات لتحقيق أهداف المؤسسة، وتحديد الأعمال والأنشطة التي يقوم بها الأفراد العاملين في الإدارة الوسطى، وتحديد المصادر المالية للمؤسسة وجمعها للقيام بالأنشطة، ووضع الخطط لنمو المؤسسة وتطورها.

[1] عمر درة، مدخل إلى الإدارة، ص ٣٢- ٣٣. بتصرّف.

- **مستوى الإدارة الوسطى (الإشرافية):** تشمل الإدارة الوسطى رؤساء الفروع والأقسام الذين تقع على عاتقهم مهمة تنفيذ الخطط والسياسات التي وضعتها الإدارة العليا، وتتمثل وظائف الإدارة الوسطى في شرح السياسات التي تضعها الإدارة العليا للإدارة السفلى، فهي بمثابة حلقة وصل بين الإدارة العليا والسفلى.

مستوى الإدارة الأدنى(التنفيذية): يتكون هذا المستوى من الموظفين التنفيذيين والذين تكون سلطتهم محدودة، تتمثل وظائف الإدارة التشغيلية في تنسيق أنشطة العمال، والإشراف عليهم وقيادتهم.

المبحث الثاني

النظام الإداري لمصر في عهد محمد عليّ.

رغم أن نظام الحكم فى عهد محمد على باشا ظل يكرس لحكم الفرد، غير أن الفرق بينه وبين ما كانت عليه فى عهد المماليك أن محمد على وضع نظامًا حديثًا للإدارة، فحل هذا النظام محل الفوضى والارتباك الذي كان سائدا قبله، كما أن محمد على كان يميل إلى نظام الشورى في الحكم، وإن كان البعض اعتبرها شورى شكلية، ومن هنا جاءت فكرة المجالس أو الدواوين التى أسسها. فلم يكن حرص محمد علي على ترسيخ نظام الحكم الأبوي المطلق إلا أداة لبناء مشروعه الشخصي، فقد كان يرى أن مصر تملك المقومات اللازمة لكي تكون دولة مستقلة بدلًا من كونها مجرد ولاية عثمانية. ولتحقيق ذلك كان عليه أن يبعث القوى الكامنة فيها، وأن يحيي أرضها، وأن ينظم اقتصادها، ويحسن من استغلال مواردها، ويعلم أبناءها، ويشكل قوة عسكرية كافية تكون درعًا لها ضد كل اعتداء، لهذا أدرك منذ اللحظة الأولى أن نجاحه في تثبيت حكمه أو دعم استقلاله مرهون بامتلاك عناصر القوة التي تمكنه من ذلك، وهي: (القوة العسكرية– القوة الاقتصادية– التعليم – نظام إداري قوي)، فكانت كل السياسات وكذا الإجراءات التي اتبعها محمد علي تندرج في هذا الإطار لتوفير أقصى قدر من القوة العسكرية والاقتصادية لتثبيت حكم دولته المستددقلة.

وبناء على ما سبق قسم الباحث هذا المبحث إلى سبعة مطالب هي:

١. المطلب الأول: الإجراءات الإدارية المتعلقةالمتعلقة بإصلاح الجهاز الحكومي

٢. المطلب الثاني: الإجراءات الإدارية المتعلقة بإصلاح النظام القضائي
٣. المطلب الثالث: الاجراءات الإدارية المتعلقة بإصلاح النظام الضريبي والنقدي
٤. المطلب الرابع: الإجراءات الإدارية المتعلقة بإصلاح نظام الملكية وحيازة الأراضي
٥. المطلب الخامس: الاجراءات الإدارية الخاصة بالأشغال العمومية وإصلاح الجسور ونظم الري.
٦. المطلب السادس: الاجراءات الإدارية المتعلقة بإصلاح القطاع الزراعي والصناعي والتجاري.
٧. المطلب السابع: الإجراءات الإدارية المتعلقة بإصلاح نظام التعليم.

المطلب الأول: إجراءات محمد علي الإدارية الخاصة بإصلاح الجهاز الحكومي.

عمل محمد علي على تثبيت مفهوم **(الحكومة المركزية)** واقرار القانون والنظام كأداة لتحقيق الأمن والاستقرار، وهو ما يستلزم توافر المزيد من الأموال والضرائب، فعمل محمد علي على زيادة موارد الدولة من خلال (الضرائب/ الاحتكار/ السخرة). **فقام بالتالي**[١]**:**

١- **قام محمد علي بتقسيم مصر إلى ٧ مديريات، وقسمت كل مديرية إلى ٢٤ قسمًا أو وحدة إدارية على رأس كل منها مأمور**، وشكلت وظائف المدير والمأمور والناظر الوظائف الإدارية العليا، التي تحملت مسئوليات إدارية ومالية وبوليسية ورقابية. إذ غدا المدير أو حاكم الإقليم مسئولًا ليس فقط عن الجباية وجمع الضرائب وتحصيلها، ولكن أيضًا عن الإشراف على المصانع والمحافظة على الجسور وتطهير الترع والرقابة على الشون وغيرها من المهام. وقد أتيحت الفرصة لعدد من الموظفين المصريين، من المسلمين والأقباط لاحتلال الوظائف الإدارية العليا، ونضرب مثالا على ذلك بالمعلم غالى الذي أصبح مستشارا لمحمد علي في إدارة الشئون المالية بجانب مسئولية مسح الأراضي الزراعية، إلا أن الأمر في غالبه الأعم ظل مقصورا على العناصر التركية، رغم أن معيار الكفاءة والقدرة أصبح معيارا له أهمية كبرى في شغل الوظائف الحكومية، حيث وضعت شروط خاصة بالتعيين في كل وظيفة ينبغي توفرها في المتقدم لشغلها، أهمها إجادة اللغة العربية والتركية وقواعد الحساب، ولضخامة حجم المشروعات الاقتصادية والعسكرية والتعليمية، وكذلك لتلبية الاحتياج المتزايد

[١] بونان لبيب رزق ومحسن يوسف، " تحديث مصر في عهد محمد علي"، ص٩٠، وينظر: عبد الرحمن الرافعي (٢٠١٨): عصر محمد علي، ط٧، دار المعارف، القاهرة. ص ٥٢٢- ٥٢٧.

إلى الخبراء والفنيين، ظهر رافد جديدا في تكوين موظفي جهاز الدولة وهم الأوروبيون الذين شغلوا العديد من الوظائف الهامة خاصة الوظائف التي تحتاج خبرات.

فقبل أن يتولى محمد علي الحكم، كان هناك جهاز من الموظفين الحكوميين يمتد تاريخه إلى مئات السنين، له تقاليده الراسخة التي حافظ عليها . وقد تمكن هذا الجهاز من تحقيق مكانة متميزة لسببين، أولهما ارتباطه الوثيق بالحكومة التي كانت تقوم بالدور الأساسي في الاقتصاد والإدارة، وثانيهما انتماء غالبية أفراد هذا الجهاز إلى الطبقات الاجتماعية العليا. وقد حافظت هذه الفئة على مكانتها الراسخة عبر القرون، من خلال نوع من تقسيم العمل الواضح، حيث ظلت المهام الخاصة بأعمال المحاسبة وإمساك الدفاتر مقصورة على اليهود، وظلت مهام جامعى الضرائب والصيارفة حكرا على الأقباط. ولم تتغير هذه المهام في القرن الثامن عشر من الوجهة العملية على ما كانت عليه في القرن العاشر، وقد احترمت السلطات المتعاقبة هذا النوع من تقسيم العمل بداخل جهاز الدولة وهذه التقاليد في تولى الوظائف، خاصة أن العاملين بهذا الجهاز قبل بداية عصر محمد علي كانوا محدودي العدد، ويتميزون بكفاءات معينة مثل الكتابة والتدوين وجباية الأموال، ومسك دفاتر الحسابات الخاصة بالضرائب، وهي المهام التي كانت حكرا على اليهود والأقباط كما أشرنا من قبل، حيث كان يتم توريثها لما تحتاجه من تدريب وتأهيل ، لذا بدأ محمد علي منذ عام ١٨٣٣ في التوسع في إتاحة الفرصة للمصريين في شغل هذه الوظائف . ويذكر الكونت دوهاميل أن الباشا كان يختار هذه العناصر من بين مشايخ القرى الذين تولوا في البداية بعض الوظائف الإدارية الصغرى، مثل حاكم خط أو ناظر قسم، وهي وظائف كانت فيما سبق وقفًا على الأتراك، ويذكر أن عليّ باشا مبارك كان أول من شغل من المصريين وظيفة ناظر قسم عام ١٨٣٣م[١].

٢- قام محمد علي – وفقا لما جاء في لائحة الفلاح[٢] عام ١٨٢٩ – بتقسيم البلاد إلى سبع مديريات وكل مديرية إلى مأموريات، وكل مأمورية إلى أقسام، وكل قسم إلى أخطاط، وكل خط إلى نواح، وكل ناحية إلى قرى، وكل قرية إلى حصص. ويقوم على رأس هذه التقسيمات الإدارية سلم من الموظفين ينتهي بشيخ الحصة الذي يتولى شئون جزء من القرية، بجانب عدد آخر من الموظفين الذين يقومون على الضبط والربط وضمان وصول الفائض إلى خزينة الدول ؛ فهناك الصراف لجمع أموال الميري،

---

[١] بونان لبيب رزق ومحسن يوسف، " تحديث مصر في عهد محمد علي"، ص٩١، وينظر: عبدالرحمن الرافعي (٢٠١٦): تاريخ الحركة القومية، دار المعارف، ص ٥٨.

[٢] بونان لبيب رزق ومحسن يوسف، " تحديث مصر في عهد محمد علي"، ص٦٩

والمشد لعقاب المتهربين، والخفير والبصاصون لحفظ الأمن، وناظر الشونة مع موظفيه ومع الوزان لاستلام المحاصيل، وخولي القرية لمسح الأطيان، والشاهد (المأذون).

٣- **شكلت وظائف المدير والمأمور والناظر الوظائف الإدارية العليا، التي تتحمل المسئوليات الإدارية والمالية والبوليسية والرقابية.** إذ غدا المدير أو حاكم الإقليم مسئولا ليس فقط عن الجباية وجمع الضرائب وتحصيلها، ولكن أيضا عن الإشراف على المصانع والمحافظة على الجسور وتطهير الترع، والرقابة على الشون وغيرها من المهام . وقد أتيحت الفرصة لعدد من الموظفين المصريين، من المسلمين والأقباط، لاحتلال الوظائف الإدارية العليا، فقبل محمد علي كانت مصر مقسمة إلى أربعة عشر إقليما أو ولاية، سبع منها في الوجه البحري وسبع في الوجه القبلي. وقد اعتمد التقسيم الإداري المالي على القرية باعتبارها وحدة تنظيم المجتمع الريفي الذي يرتكز على الزراعة، وكانت كل مجموعة قرى تمثل وحدة إدارية أكبر تسمى الناحية، وكان لكل قرية ملتزم موكلا بإدارتها وتنظيم شئونها يعمل تحت إمرته قائمقام يمثله هو وموظفون يختارهم؛ وكانت هذه الوظائف قد أنشئت وحددت اختصاصاتها من قبل السلطات العثمانية. ويتكون الجهاز الإداري في القرية من شيخ القرية، الشاهد، الصراف، الخولى، المشد، الخفراء، الوكيل، الكلاف، وكان الشاهد والخولى يختاران من بين أبناء القرية [١].

٤- **تأليف (الجهاز الحكومي) من سبعة دواوين يرأسها " الديوان العالي" الذي يشبه حاليا مجلس الوزراء.** وكان محمد علي يتداول مع أعضاء الديوان العالي الشئون المتعلقة بالحكومة قبل الشروع في تنفيذها، ثم وضع عام ١٨٣٧ القانون الأساسي المعروف (سىاستنامة)، والذي أحاط بنظام الحكومة واختصاص كل مصلحة من مصالحها العامة وحصر السلطة في سبعة دواوين (أو وزارات)، **هي**[٢]:

- **ديوان الخديوي (وزارة الداخلية) .**

وكان مسئولا عن الشرطة والشئون القضائية التي لا تدخل في اختصاص المحاكم الشرعية أو التجارية، إلى أن أنشئت جمعية الحقانية عام ١٨٤٠ لمحاكمة كبار الموظفين على ما يقومون به في أعمالهم، كما كان يشرف على الأسواق، وتموين الباشا وقصوره بالإمدادات، والبريد، ودار سك النقود، وترعة المحمودية.

---

[١] ماهر حسن: محمد على باشا.. «المشورة» بداية المجالس التشريعية، المصري اليوم، السبت ٠٨-١٠-٢٠١٦.
وينظر: يونان لبيب رزق ومحسن يوسف، تقديم/ اسماعيل سراج الدين" تحديث مصر في عهد محمد علي"، ص٩٠

[٢] ب عبد الرحمن الرافعي (٢٠١٨): عصر محمد علي، ط٧، دار المعارف، القاهرة. ص ٥٢٢- ٥٢٧. ، وينظر: يونان لبيب رزق ومحسن يوسف، " تحديث مصر في عهد محمد علي"، ص٩١-٩٢

- **ديوان الإيرادات (وزارة المالية).**

وقد انقسم إلى قسمين، أولهما يختص بحسابات إيرادات كل المديريات المصرية وجزيرة كريت والحجاز والسودان، وثانيهما مسئول عن الحسابات الخاصة بإيرادات مدينتي القاهرة والإسكندرية والجمارك والمقاطعات والزمامات.

- **ديوان الجهادية (وزارة الحربية).**

وكان يختص بواجبات التجنيد وتدريب القوات العسكرية ونظامها وتوزيعها والإنفاق عليها، وكذا بإدارة الخدمة الطبية للجيش والمستشفيات العسكرية، وصيانة أبنية الجيش وتحصيناته، والإشراف على إمدادات الجيش ومخازنه وورش السلاح والبارود.

- **دیوان البحر (وزارة البحرية).**

كانت كل الشئون البحرية تحت سلطة وزير البحرية ومن بينها الإشراف على قوات الأسطول وأفراده وحوض السفن، والمخازن، ومستشفيات البحرية وخدماتها الطبية، وخزانة الأسطول والترسانات البحرية.

- **ديوان التجارة المصرية والأمور الافرنكية (وزارة التجارة والشئون الخارجية).**

وكان يتولى العلاقات الدبلوماسية، وإدارة الشون وحراستها، وجباية الالتزامات والجمارك. ومبيعات ومزادات الحكومة.

- **(ديوان المدارس وزارة التعليم).**

و كان يتولى أمر المدارس الابتدائية والثانوية والفنية، والمكتبات ومخازن الأدوات والمتاحف، وقناطر الدلتا، ومطبعة بولاق وجريدة الوقائع، والهندسة، ومزارع الاسطبلات في شبرا.

- **ديوان الفاوريقات (وزارة الصناعة).**

وكانت تخضع له مختلف المصانع في القاهرة والأقاليم .

٥- **كانت المجالس السابقة مجالس حكومية تنفيذية، فقام بتشكيل (مجلس المشورة)[1] من ١٥٦ عضوا، ٣٣ من كبار الموظفين والعلماء، ٢٤ من مأموري الأقاليم، و٩٩ من كبار الأعيان؛** وهو

[1] ينظر: ماهر حسن: محمد على باشا.. «المشورة» بداية المجالس التشريعية، المصري اليوم، السبت ٠٨-١٠-٢٠١٦.

مجلس استشاري يعد أول إرهاصات للنظام البرلماني في مصر. وكان الهدف من إنشاء هذا المجلس أن له وضع استشاري صرف، إلا أن هذا المجلس أصدر سلسلة من التوصيات تم تنفيذها وأصبحت إجراءات متبعة. وخلال عام ١٨٤٨ م شكل محمد على ثلاثة مجالس جديدة، هي : المجلس الخصوصي للنظر في شئون الحكومة الكبرى وسن اللوائح والقوانين وإصدار التعليمات لجميع المصالح الحكومية، والمجلس العمومي وينظر في شئون الحكومة العمومية التي تحال إليه؛ بالإضافة إلى مجلس عمومي بالقاهرة وآخر بالإسكندرية. وقد غلب على هذه المجالس الطابع الإداري الحكومي، إذ كان هدفها الأساسي تقنين سياسات محمد علي وإعطاءها طابع المشروعية وملاحقة من يخرج عليها .

وكان الموظفون الذين تزود بهم الدواوين يختارون من المدارس الحكومية، وكان عليهم أن يؤدوا امتحانا للتعيين، لهذا فإنه بنهاية القرن حلت اللغة العربية محل اللغة التركية تماما في أجهزة الحكومة، وقد ساعد هذا على التقدم خطوة إلى الأمام في طريق تمصير البلاد.

المطلب الثاني: الإجراءات الإدارية المتعلقة بإصلاح (النظام القضائي).

قبل دخول العثمانيين إلى مصر كان لكل مذهب من المذاهب الأربعة قاض، ولكل قاض نوابه.

ورغم أن السلطان العثماني أعاد قضاة المذاهب الأربعة إلى مناصبهم بعد خروجهم مع طومان باي ضده ، فقام أولاً باعتماد المذهب الحنفي كمذهب رسمي، ثم عين ما يعرف بـــ«قاضي العرب» وجعله فوق القضاة الأربعة وجعل الأمر كله له. وفي مايو/ ١٥٢٢م قام الباب العالي بتشكيل النظام القضائي مرة أخرى، بإسقاط القضاة الأربعة، وجعل قاضيًا واحدًا عرف بـــ« قاضي عسكر»، وقسمت مصر إلى ٣٦ ولاية قضائية، وضم قاضي عسكر إلى اختصاصات القضاء اختصاصات إدارية منها أنه يلي الباشا في الديوان، ويحل محله في غيابه، كما منع أي معاملات قضائية إلا بعد اطلاع قاضي عسكر عليها[١].

كما أن القضاة الأتراك لم يكونوا بعلم قضاة المذاهب المصرية، كما انتشرت الرشوة في تولي منصب القاضي؛ لكون كل قاض يحصل على راتبه من نسبة ما يحصله من رسوم وأحكام، وانتشرت المظالم، والأحكام الجائرة وهو ما جعل المصريين ينصرفوا عن القضاء، ويلجئون إلى مشايخ الأزهر. وبسبب

[١] نادية مبروك، موجز تاريخ القضاء المصري من المحاكم الشرعية إلى الاستثنائية، تم الاطلاع عليه بتاريخ، ١٢يناير ٢٠٢٠
https://www.ida2at.com/brief-history-of-the-egyptian-judiciary-from-alshareia-courts-to-the-exceptional/

ذلك الوضع فقد تراجع قاضي عسكر عن النظام القضائي بتعيين القضاة المصريين نواباً له يحكمون بين الناس، وبذلك فقد استمرت تبعية القضاء للباب العالي عن طريق قاضي عسكر الذي يعينهم.

ومع قدوم الحملة الفرنسية لمصر عام ١٧٩٨، حاول نابليون بونابرت الحد من سيطرة المحاكم الشرعية، وبدأ ذلك بـــ " **مجلس القضايا**" الذي شكله والمكون من ١٢ قاض نصفهم من الأقباط والنصف الآخر من المسلمين، وترأسه قبطي، وجعل اختصاصه نظر القضايا التجارية.

وفي عهد خليفته « منو» أصبح لها بعض الامتيازات على المحكمة الشرعية، فجعلها محكمة نقض وإبرام، وجعل لقضاتها حق تفسير الشريعة، ومراقبة المحاكم الشرعية، ونقض أحكامها.

واستمر هذا النهج بتأسيس «محاكم الطوائف»، فتم تأسيس محكمة لكل من الأرمن والشوام واليهود والأقباط، بدلاً من المحكمة الشرعية التي كانت تنظر كافة القضايا لكافة الطوائف، وجعلت المحكمة الشرعية اختيارية لمن يريد الاحتكام إليها من هذه الطوائف.

ويمكن القول بأن عهد محمد علي كان بداية تأسيس القضاء المدني الحديث، وكانت بداية التعديلات التي وضعها محمد علي، هو ما يعرف بنظام «**ديوان الوالي**» الذى تطور لـــ « **ديوان الخديو**» في مصر والإسكندرية، وتبع ذلك إنشاء «**مجلس الأحكام الملكي**».

ولم يتوقف محمد علي عند ذلك **فأصدر قانون** «**السياسة نامة**» وأسقط كافة المجالس وأنشأ سبعة دواوين، أهمها الديوان العالي، الذي أمسك كافة الاختصاصات بينها القضائية وذلك عام ١٨٣٧م، ثم قام بتأسيس جمعية الحقانية وهي أول مؤسسة قضائية حديثة تعرفها مصر، وضمت في اختصاصاتها التشريع واعتبرت هيئة استشارية يحيل لها الوالي القضايا التي تم الحكم فيها لإعادة النظر وذلك عام ١٨٤٠م.

فقد عمل محمد علي جاهدا على تطوير الجهاز القضائي وتنظيمه ووضع الأساس للبنية التشريعية والقانونية لدولته كأحد أهم سمات التحديث.

ويجمع كل الذين تصدوا لدراسة تاريخ القانون الجنائي المصري على أن محمد علي اهتم بإصدار **سلسلة من التشريعات والقوانين العقابية**، تحولت من مجرد لوائح خاصة لمعالجة جرائم بعينها فيما بعد إلى قوانين عامة شاملة تعالج كافة الجرائم والمخالفات، والتي استهدفت بالأساس وقف التجاوزات والعقوبات المبالغ فيها. وقد تطورت بشكل تدريجي في عهد محمد علي حتى استكملت التشريعات

الإدارية والعقابية تطورها بـــ (**صدور قانون السياسة الملكية عام ١٨٣٧**)[١]، وهو القانون الشهير " **بسياسة نامة**" الذي تضمن اللائحة التأديبية الخاصة بجرائم الرشوة والاختلاس والتزوير التي يقترفها الموظفون.

وبجانب سلسلة التشريعات هذه جعل الباشا **للديوان الخديوي اختصاصًا قضائيًا**، وأنشأ (**جمعية الحقانية**) عام ١٨٨٢م لمحاكمة الموظفين أو للحكم في الجرائم التي تحال للجمعية من الدواوين، فكانت بمثابة محكمة جنايات وجنح، كما أنشأ محكمة تجارية تسمى (**مجلس التجارة**) للفصل في المنازعات التجارية.

ولعل أشهر اللوائح العقابية التي أصدرها محمد علي كانت (**لائحة الفلاح في تدبير أحكام السياسة بقصد النجاح**)، **التي صدرت في يناير عام ١٨٣٠ م**)، وقد اشتملت هذه اللائحة على حوالي (٧٠ **مخالفة يعاقب مرتكبوها بالمد أو الغرامة أو السجن أو بالعقوبات الثلاث معا**)[٢]. وكانت تهدف إلى إحكام الرقابة على القرية ومواجهة التمردات أو العنف الجماعي من قبل الفلاحين وضمان تعبئة الفائض من الريف إلى المدينة، كما كانت هذه اللائحة تعد دليلًا إرشاديًا لكيفية زراعة المحاصيل بالطريقة الصحيحة، وكيفية قيام المستويات المختلفة من الموظفين بتصريف شئونهم في البيئة الريفية من أجل تحقيق النجاح، لهذا تضمنت اللائحة مزيجا من وسائل تحسين الزراعة. وكان معها بعض قواعد الإجراءات الجنائية والمدنية، حيث تضمنت تعليمات تفصيلية بخصوص كل العمليات والخطوات الواجب اتباعها عند زراعة المحاصيل من لحظة الزرع حتى تسليمه للشون التابعة للوالي، وكذا مهام الموظفين بداية من القرية وحتى نظار الأقسام، وبيانًا بالجرائم والمخالفات التي يعاقب عليها القانون، وقامت اللائحة بمهمة توجيه رجال الإدارة في الريف وضمان سير عملهم بالكفاءة المطلوبة دون ظلم، فقد تضمنت كل أشكال المراجعة والموازنة لمنع الإهمال سواءً جاء من جانب الفلاحين أو الموظفين، كما اشتملت على إجراءات وقائية للفلاحين الذين منحوا حق الشكوى والتعويض، كما حرمت العقوبات المطلقة التي تطبق بدون ضابط. وكان لكل مخالف لأي بند من بنود اللائحة عقوبة محددة، حيث اشتملت اللائحة على حوالي ٧٠ مخالفة يعاقب مرتكبوها بالمد أو الغرامة أو السجن أو بالعقوبات الثلاث معًا. وكانت المخالفات تشمل الإهمال من جانب الفلاح أو الموظف، أو السرقة، أو قطع الجسور، أو الهرب من الأرض، أو الهرب من التجنيد، وكذا المنازعات بين الفلاحين، والقتل أو

---

[١] بونان لبيب رزق ومحسن يوسف، " تحديث مصر في عهد محمد علي"، ص ٩٥

[٢] المرجع السابق، ص ٩٦-٩٧

الإصابات الناتجة عن استخدام العنف، والاختلاس بأنواعه، وكسر السواقي وسرقة الفاكهة والغلال والطيور والأغنام، واستعمال ماشية الغير دون رضاه، وذبح إناث الحيوانات دون سن الثالثة، وهي كلها مخالفات ترتبط بالحياة في الريف والإنتاج الزراعي. كذلك اشتملت اللائحة على بعض العقوبات لمخالفات مشايخ القرى مثل ارتكاب أي ظلم عند جمع أموال الضرائب أو اغتصاب العذارى أو الامتناع عن إرسال الأنفار إلى الجهادية.

واستكمالا للائحة الفلاح التي استهدفت تنظيم علاقة الفلاح بالدولة، **(أصدر الباشا عام ١٨٩٧ لائحة تنص على عدم جواز إبعاد الفلاح عن أرضه التي في حيازته طالما يوفي بالتزاماته الضريبية، كما نظمت كيفية استرداد الفلاح لحيازته التي رهنها أو هجرها، أو التي صودرت منه لعدم دفع الضرائب)**[١] .

وقد راعى الخبراء الذين صاغوا اللوائح الأساسية سالفة الذكر أن يجمعوا بين الإطار القانوني الحديث لهذه اللوائح وبين العقوبات المتعارف عليها في الشريعة الإسلامية. فإلى جانب عقوبة السجن المؤبد مع الأشغال الشاقة والسجن مع الشغل لمدد تحددها نوعية الجرم وعقوبة الغرامات في حالة المخالفات – وجميعها عقوبات نجدها في القانون الجنائي الحديث –، نجد أيضا عقوبات الجلد والنفي ماثلة في تلك اللوائح تعبيرًا عن الشريعة الإسلامية، بما يحقق المزج بين الموروث والمكتسب. وكان لجهود محمد علي هذه أثرها الواضح في فرض السلطة وهيبة الدولة .

المطلب الثالث الاجراءات الإدارية المتعلقة بإصلاح النظام الضريبي، والنقدي

قام محمد علي في عام ١٨١٣م – بعمل مسح شامل للأراضي الزراعية بهدف وضع نظام ضريبي ثابت لمصر – فلم يكن هناك نظام مقنن أو ثابت للضرائب، وكانت القاعدة أنه كلما احتاجت الحكومة إلى مال فرضت ضرائب أو إتاوات جديدة، أو زادت مقدار الضرائب أو الإتاوات القديمة، أو قامت بتحصيل ضرائب العام التالي مقدمًا. ولكن بعد مسح الأراضي الزراعية وتوزيعها، تم وضع نظام ثابت وواضح للضرائب، حيث فرضت ضريبة ثابتة على الأرض الزراعية حددت قيمتها حسب درجة خصوبة الأرض وجودتها، وهي القيمة التي كانت تعدّل على فترات بوضع تقسيمات جديدة

[١] بونان لبيب رزق ومحسن يوسف، " تحديث مصر في عهد محمد علي"، ص ٩٧

للأراضي ومراتبها. وبمجيء عام ١٨٢٠م أصبحت الدولة تحصل ضرائب منتظمة على مساحة ٣,٢١٨ ، ٧١٠ فداناً[١].

وعمل محمد علي على إعفاء أراضي الإنتفاع والاستصلاح من الضرائب بغرض التشجيع على الاستصلاح وزيادة الرقعة الزراعية. وفي هذا الإطار قام محمد علي بتوزيع الأراضي البور على مشايخ البدو لاستصلاحها وزراعتها لتشجيعهم على الاستقرار، كما وزع مساحات واسعة من تلك الأراضي المعفية من الضرائب على رجال الدولة والجيش من الأتراك والشركس. ويضاف إلى هذا أن التوسع في إدخال أساليب الري الدائم نتيجة إنشاء السدود والقناطر وتطوير عمليات تنظيم إدارة المياه، قد ساعد على إمكانية زراعة مساحات واسعة من الرقعة الزراعية أكثر من مرة في العام، وهو ما أسهم في مضاعفة المساحة المحصولية [٢] .

تبنى محمد على سياسة جديدة لإصلاح النظام النقدي، حيث تعددت العملات المستخدمة قبل عهده ، فكانت هناك عملات عثمانية وانجليزية وفرنسية، وكان بعضها من الذهب والبعض الآخر من الفضة. وقد استمر استخدام هذه العملات لفترة طويلة حتى حل عام ١٨٣٤م، حينما حاول محمد علي إصلاح النظام النقدي لمنع المضاربة على أسعار العملة، وهو الأمر الذي يؤثر في عدم استقرار الأسعار، فأصبحت البلاد تسير على نظام المعدنين الذي يتم بمقتضاه تداول العملات الفضية بجانب الذهبية . ولقد كان ذلك الإجراء يهدف إلى مواجهة فوضى النقد التي سادت منذ نهاية العصر العثماني المملوكي، حيث تم تحديد وحدة النقد المصري بأنها الريال الفضي الذي يزن ١٢ قيراطا، والريال الذهبي الذي يزن ٧,٧٣٢ قيراطا، وبذلك أصبحت العلاقة بين العملة الذهبية والعملة الفضية ١ : ٢ و ١٥، وهي نفس العلاقة بين النقود الذهبية والنقود الفضية الفرنسية، حيث كان محمد علي متأثرا في ذلك الإصلاح بنظام النقد الفرنسي، كما أصدر سلسلة من التشريعات التي تجرم غش العملة أو التلاعب بها، وكان ذلك ضروريا للنهوض بالاقتصاد . وخلال عام ١٨٣٩م بدأ سك الجنيهات المصرية الذهبية على أساس أن الجنيه يساوى مائة قرش، وتمت مراقبة أسواق العمل، ومنع محمد علي التعامل بأي عملة أجنبية يشك أنها تسبب أي اضطراب في سوق النقد[٣].

المطلب الرابع: الإجراءات الإدارية الخاصة بإصلاح نظام الملكية وحيازة الأراضي

---

[١] بونان لبيب رزق ومحسن يوسف، " تحديث مصر في عهد محمد علي"، ص ٥٤، وينظر: (تاريخ الحركة القومية) (ص ٢٨ وما بعدها)
[٢] المرجع السابق نفسه (بونان لبيب رزق ومحسن يوسف، " تحديث مصر في عهد محمد علي"، ص ٥٤
[٣] بونان لبيب رزق ومحسن يوسف، تقديم/ اسماعيل سراج الدين" تحديث مصر في عهد محمد علي"، ص٦٧

" روح انظر غيري .. أنا مشغول في شغلي.. أنتم ايش بقالكم في البلاد، لقد انقضت أيامكم..إحنا صرنا فلاحين الباشا" ، كانت هذه هي الإجابة التي رد بها الفلاحون المصريون على طلب الملتزمين تشغيلهم في أراضيهم سخرة، وهي الإجابة التي سجلها الجبرتي شيخ المؤرخين المصريين في يوميات شهر مايو عام ١٨١٤ في كتابه عجائب الآثار في التراجم والأخبار، أي بعد أقل من عشر سنوات من تولية محمد علي حكم البلاد. وهي إجابة لها مدلولها السياسي والإداري الذي يشير إلى أن السلطة المركزية في القاهرة ممثلة في الباشا، قد وصلت إلى أعماق الريف في غضون سنوات قليلة من تولى محمد علي لمنصبه[١]، وهو أمر يشير إلى تحول نوعي في طبيعة النظام السياسي والإداري في مصر، في ضوء ما هو معروف عن العزلة التي باعدت قرونا طويلة بين الريف المصري وبين السلطة المركزية، التي لم يعرف منها سوى ممثلي الملتزمين الذين كانوا في الغالب الأعم من أبناء القرية التي يعيشون فيها .وإذا كانت السلطة المركزية قد وصلت الريف على هذا النحو ، فمن الطبيعي أن تكون تلك السلطة قد أحكمت قبضتها من قبل على المدينة، وهو الأمر الذي يعد الخطوة الأولى لإقامة مشروع الدولة الحديثة في مصر، حيث شهدت مصر في عهد محمد علي تغيرًا بارزًا في دور سلطة الحكم في البلاد. إذ لم تعد مهمة تلك السلطة قاصرة على الجباية وحفظ الأمن فحسب، بل أصبحت جهازا معقد التركيب، ينظيم الموارد الاقتصادية للبلاد ويعمل على تطويرها.

فقام محمد علي بإلغاء نظام الالتزام (**المصدر الرئيسي للإنتاج والدخل**)، واعاد ملكية الأرض للدولة[٢]، بعدما بات الملتزمون هم الملاك الحقيقيون للأرض مع مرور الوقت ، وذلك لأن نظام الالتزام كان يُمنح كامتياز مقابل جباية الضرائب على حوض من الأراضي الزراعية، وتشير بيانات الحملة الفرنسية إلى أن مساحة مصر الزراعية كانت تتراوح بين ٥ مليون فدان في فترات الفيضان تنحصر إلي ٢-٣ مليون فدان في فترات الجفاف[٣]، وكان الالتزام في بدايته يمنح لمدة عام أو بضعة أعوام، ثم أصبح يمنح للملتزمين مدى الحياة ، ومع استمرار تدهور السلطة العثمانية وضعفها أصبح الالتزام يورث ويباع ويمكن التنازل عنه للغير. وتشير المصادر إلى أنه ابتداء من عام ١٧٢٨م أصبح هذا الوضع معترفًا به من قبل الإدارة ، ومن ثم كانت هذه الإدارة (الملتزمون) تحتفظ بسجلات إثبات القرى والتزامات الأراضي الزراعية، وهو ما كان يعني تزايد امتيازات الملتزمين على ما يهيمنون عليه من أراضي ، وبالتالي أصبحت سلطة الدولة علي الأرض شكلية، وأصبح معظم الفائض في قطاع الزراعة يذهب إلى

---

[١] تاريخ عجائب الآثار في التراجم والأخبار، دار الجيل، بيروت، د.ت.) •الجزء الثالث، ص٣٢٠

[٢] عبد الرحمن الرافعي ، " تاريخ الحركة القومية" (ص ٢٨ وما بعدها)

[٣] بونان لبيب رزق ومحسن يوسف، " تحديث مصر في عهد محمد علي"، ص٤٨

طبقة الوسطاء من الملتزمين في شكل مجموعة من الضرائب الإضافية، التي أصبحت في كثير من الأحيان أعلى من الضريبة الأصلية التي تذهب لصالح السلطة المركزية.

وكانت كل هذه الضرائب تذهب إلى جيوب حوالي (٦٠٠ ملتزم، منهم ٣٠٠ ينتمون إلى طائفة المماليك قادة الأوجاقات (أو الفرق العسكرية)، الذين سيطروا على أكثر من ثلثي الأراضي الزراعية في مصر، بينما كان الثلث الباقي من نصيب ملتزمين من كبار التجار والمشايخ.

واتسعت في ظل نظام الالتزام مساحة الأراضي المعفية من الضرائب بشكل واضح، إذ كانت هناك أراضى مخصصة للأوقاف يخصص ريعها للصرف على المؤسسات الخيرية، سواء كانت مساجد أو أشخاصا، وكانت هذه الأراضي إحدى وسائل التهرب من دفع الضرائب وضمان عدم المصادرة، وقد بلغت مساحتها عام ١٨١٢م حوالي ٦٠٠٠٠ فدان، وشكلت عام ١٨٠٠م حوالي ٢٠٪ من إجمالي الأرض الزراعية في مصر. وكانت هناك أيضا أراضي الوسية التي بلغت مساحتها ١٠٠٠٠٠ فدان، وأراضى مسموح المشايخ التي بلغت مساحتها ١٤٥٠٠٠ فدان، وهو ما قلل إلى درجة كبيرة من حجم الضرائب المفروضة على الأراضي الزراعية برمتها[١]، وهكذا، أصبح نظام الحيازة السابق عائقا حقيقيا أمام التطور الاقتصادي ، مما أصاب البلاد بالفقر.

لهذا كان في طليعة الإصلاحات الكبرى التي قام بها محمد علي في قطاع الزراعة لزيادة عائدات الدولة من هذا القطاع، (**إلغاء نظام الامتياز والقضاء على طبقة الملتزمين واستعادة الدولة لحق الرقبة " الملكية " لكل الأراضي الزراعية، ثم إعادة توزيع حق الانتفاع بها مقابل الضرائب التي تدفع عليها)**، ويقال إن محمد علي استفاد في هذا من مسودة الإصلاحات التي أعدت في عهد الجنرال مينو[٢].

وقد اعتمد محمد علي في إصلاحه لنظام ملكية وحيازة الأراضي على اجراءات وخطوات متدرجة ارتبطت بمراحل تثبيت أركان حكمه الداخلي، **وكانت كالتالي**[٣]:

- في عام ١٨٠٨م قام محمد علي بمسح شامل لمساحات الأراضي الزراعية ومراتب جودتها وضبط تسجيلها.
- وفي عام ١٨٠٩ بدأ محمد علي في اتخاذ إجراءا إلغاء نظام الالتزام : فخلال عام ١٨١١م تمت مصادرة التزامات المماليك بعد القضاء عليهم في مذبحة القلعة.

---

[١] بونان لبيب رزق ومحسن يوسف، " تحديث مصر في عهد محمد علي"، ص٤٩

[٢] المرجع السابق، ص ٥٠

[٣] ينظر: المرجع السابق، " تحديث مصر في عهد محمد علي"، ص ٥١-٥٢

- وفي عام ١٨١٢م فرض الضرائب على أراضي الوقف التي كان يشرف عليها علماء الأزهر وغيرهم ممن اختصتهم حجج الوقف بنظارته، ثم انتقل الإشراف على جميع الأوقاف الخيرية إلى الدولة، بما في ذلك أوقاف الكنيسة التي صادرها، وبالتالي أصبحت أراضي الأوقاف تحت السيطرة المباشرة للدولة، بعد أن تعهد محمد على بتولي الدولة الإنفاق على كل المؤسسات الدينية والخيرية، ومنح الأشخاص المستفيدين من ريع أراضي الوقف معاشاً مدى الحياة.
- وفي عام ١٨١٣م أصدر محمد على مرسوم بإلغاء الالتزام في أنحاء البلاد كافة، وأعلن عام ١٨١٤م – بعد أن تم مسح كل الأراضي الزراعية وتسجيلها – أن الأرض كلها ملك لبيت المال (الروزنامة) ، ثم أعاد توزيع حق الانتفاع بالأرض، فمنح الأرض للفلاحين بمساحات في حدود (٣ – ٥) أفدنة وأتاح لهم حق الانتفاع بها فحسب، طالما يدفعون ضرائبها المقررة، وسميت باسم أراضي الفلاحين .

– أما شيوخ القرى الذين كانوا بمثابة ممثلي السلطة في قراهم فقد منحوا مساحات من الأراضي تسمى أراضي مسموح المشايخ، بواقع خمسة أفدنة عن كل ١٠٠ فدان مزروع في زمام القرية، وتمنح لمشايخ القرى للقيام بخدماتهم الحكومة والتي تتطلب بعض النفقات مثل إيواء جباية الضرائب، وكانت أراضي مسموح المشايخ معفاة من الضرائب.

– وبالإضافة لذلك – من أجل دعم عملية استقرار البدو وإخضاعهم للسلطة المركزية، والسعي لتغيير نمط حياتهم القائم على سلب قرى الفلاحين ونهبها والإغارة عليها – قام محمد علي بمنح شيوخ القبائل مساحات كبيرة من الأراضي لزراعتها سميت (بأراضي العربان) .

- أما الأراضي غير المزروعة؛ فقد أنعم بها محمد علي على عدد من الأعيان ورجال دولته من كبار رجال الجيش والموظفين، للقيام بإصلاحها وزراعتها مقابل إعفائهم من الضرائب، وقد أوقف حق الانتفاع بها عليهم وعلى ذريتهم دون حق الرقبة أو التصرف بالبيع والشراء والهبة، وسميت بإسم أراضي الأبعاديات.
- في عام ١٨٤٢م منح محمد علي للحاصلين على أراضي الأبعاديات حقق الملكية الكاملة، وقد قدرت بعض الدراسات مساحة أراضي الأبعاديات التي منحها محمد علي بـــ ١٦٤٩٦٠ فدانا .
- بجانب هذا أقطع محمد علي مساحات ضخمة من الأراضي لأفراد أسرته سميت أراضى الجفالك، وكان بها أجزاء تحتاج إلى إصلاح لزراعتها، أو هي أراض صالحة للزراعة لكن أهل قراها هجروها تحت

ثقل عبء الضرائب المتزايدة، فنقلت ملكيتها لأفراد الأسرة العلوية، وبلغت مساحتها في عهد محمد علي ٣٣٤٢٨٦ فدانا .

المطلب الخامس: الاجراءات الإدارية الخاصة بـــ نظام الأشغال العمومية وإصلاح الجسور ونظم الري

طبق محمد علي نظام العمل بالسخرة في انجاز المشروعات العمومية، والسخرة هي العمل بالإكراه في المشروعات العمومية بدون أجر أو بأجر غير عادل (وهي مسألة محل جدل وخلاف بين من ينكرها ومن يثبتها). إلا أن الحقيقة هي أن إنجازات دولة محمد علي في هذا المجال أكثر من أن تحصى، فقد تم إنشاء العديد من المشاريع العمومية الضخمة، **مثل**[١] :

- إنشاء القناطر الخيرية التي التي بدأ العمل بها عام ١٨٣٤م في عرض النيل عند رأس الدلتا لتخزين مياه الفيضان، وذلك وفقا لتصميم وضعه مجموعة من المهندسين برئاسة المهندس الفرنسي لينان دي بلفون، وقد ساهمت في توفير مياه الري لحوالي ٣٨٠٠٠٠٠ فدان في الوجه البحري دون استخدام آلات رفع المياه، وإمكانية الري الدائم بصرف النظر عن حجم مياه الفيضان وطبيعتها، إلى جانب تحسين الملاحة في الترع، وانخفاض تكاليف النقل، وحصول ترعة المحمودية على مزيد من المياه، وتزويد سكان القاهرة بكميات أوفر من مياه الشرب، ومثل قناطر بحر مويس بالزقازيق.
- بناء السدود؛ مثل سد الفرعونية (١٨٠٩م)، حيث تم ردم الترعة التي تصل بين فرعي النيل رشيد ودمياط، وكانت تتسبب في أضرار كبيرة للأراضي القائمة على فرع دمياط، وتحول دون زراعة الأرز في أراضي تلك الجهات . ولقد تم أيضا في عهده إنشاء سد أشتوم ببحيرة المنزلة.
- حفر الترع والرياحات وتطهيرها، لتيسير حركة النقل النهري ولتوصيل مياه الري إلى مساحات أخرى من الأراضي القابلة للزراعة، فقام بتطهير ترعة المحمودية وتعميقها (١٨٢٠ / ١٨١٧)، بعد إن سدت الرمال الترعة القديمة، وهو ما أسهم في إحياء زراعة الأراضي بمديرية البحيرة، وإيجاد طريق للملاحة النهرية يصل الإسكندرية بمداخل بلاد القطر المصري. وقد امتد حفر الترع إلى كل مديريات القطر المصري، مثل ترعة النعناعية في المنوفية، والمنصورية في الدقهلية، وبردين في الشرقية، والزعفرانية في القليوبية، والفشن في المنيا، والمرعشلي في جرجا، والشنهورية في قنا .

[١] ينظر: بونان لبيب رزق ومحسن يوسف، " تحديث مصر في عهد محمد علي"، ، ص ٥٢-٥٤

- انشأ الجسور على شاطئ النيل ؛ لضبط مياه الفيضان وتقليل حجم الخسائر الناتجة عنه، وذلك لمنع طغيان مياه الفيضان على الأراضي الزراعية، وقد أقيم لهذا الغرض عشرات الجسور مثل جسر الرقة في بني سويف، والبرانقة في المنيا، وفرشوط في قنا وغيرها.

غير أن جهود محمد علي لتطوير شبكة الري وصيانتها بغية التحول إلى نظام الري الدائم من أجل مضاعفة المساحة المحصولية – اعتمدت على (**نظام السخرة**) التي فقد فيها الشعب ألاف الضحايا في إقامة الجسور والسدود وشق الترع والقنوات التي وصل طولها إلى ٢٩٠ ميلًا حتى عام ١٨٣٣. وتقدر " هلين رىفلين" اعتمادًا على مصادر مختلفة؛ أن إجمالي الأعمال الترابية للمشاريع الرئيسية لحفر الترع في عهد محمد علي في الوجه البحري فقط كانت ما بين ٧١,٨٧٩،٣٩٠ وبين ٧٩,١١٠، ٣٠٠ مترًا مكعبًا من الأتربة . وتقدر بعض الدراسات أن حفر ترعة المحمودية – التي تصل فرع رشيد بالإسكندرية والتي سخر للعمل بها ٣٠٠ ألف فلاح مات منهم ما يقرب من ١٢٠٠٠ عامل – حيث كانت أعمال السخرة تستمر لمدة تسعة أشهر، وكان كل فلاح يساهم فيها بالعمل لمدة شهرين . وكان على الفلاحين أن يعملوا فيها بعيدًا عن ديارهم، دون أن يتقاضوا أجورًا أو لا يحصلون في بعض الأحيان سوى على أجور ضئيلة جدًا، وكان عليهم في الغالب الأعم تدبير ما يلزمهم من طعام وماء وأدوات عمل يحتاجونها .غير أن سياسات محمد علي في هذا المجال أدت إلى ارتفاع المساحة التي تروى بالري الدائم من ٢٥٠٠٠ فدان عام ١٧٩٨م إلى ٦٠٠٠٠٠ فدان في بداية الثلاثينيات من القرن التاسع عشر[١].

المطلب السادس: الاجراءات الإدارية المتعلقة بإصلاح القطاع الزراعي والصناعي والتجاري

الاحتكار هو النظام الذي كانت الدولة تقوم بموجبه بشراء المواد الأولية خاصة الزراعية من أصحابها بأثمان محددة في ظل وضع احتكاري، ثم تبيعها بأثمان منصوص عليها للصناع لاستخدامها في إنتاج السلع المختلفة، ثم يتم من بعد ذلك تسليمها للحكومة وفقا لمواصفات معينة وبأثمان معينة، ثم تقوم الحكومة بعد ذلك ببيعها لتجار التجزئة لبيعها لحساب الحكومة وبالأسعار التي تحددها هي؛ ومن فروق الأسعار بين أثمان شراء الخامات من المنتجين وإعادة بيعها للصناع، وشراء المنتجات المصنعة من الحرفيين وإعادة بيعها في السوق كانت دولة محمد علي تعظم أرباحها. وفي ظل هذا

[١] بونان لبيب رزق ومحسن يوسف، " تحديث مصر في عهد محمد علي"، ص ٥٤

النظام الاحتكاري **كانت أية سلعة لا تحمل طابع الحكومة عرضة للمصادرة**، خاصة أن محمد على وضع نظامًا دقيقًا للرقابة على عمليات الإنتاج والتبادل السلعي ضمانًا لمنع التهريب. وقد ألحق هذا النظام – رغم إحكامه – أضرارًا كبيرة بأصحاب الصناعات الحرفية، إذ ضيقت عليهم فرص الربح، وضعفت عندهم روح الرغبة في العمل، مما اضطر الكثير منهم إلى هجر الصناعة على نحو ما فعل الفلاحون بسبب التعسف الضريبي معهم. كذلك تعرض المستهلك للضرر بسبب ارتفاع أسعار المنتجات الصناعية، كما تكبد الوالي نفقات ضخمة بسبب الحاجة إلى جيش من الموظفين لتطبيق هذا النظام ومنع عمليات التهرب من الاحتكار.

ورغم هذا فلا يمكن إنكار جهود محمد علي في هذا المجال، ولا تجاهل النقلة النوعية التي أحدثها في الاقتصاد المصري، فحتى تلك الحقبة لم تكن مصر تعرف الصناعة بمعناها الحديث، وكان دخولها إليها يكتنفه الكثير من الصعاب والمشكلات التي استطاع محمد على التغلب على معظمها . إذ قام باستيراد الآلات والمعدات الحديثة من دول أوروبا ، وجلب المهندسين والفنيين والخبراء وأغراهم بالمرتبات العالية والامتيازات ليستقروا في البلاد، بالإضافة إلى أنه جمع الآلاف من الصبيان وقام بإلحاقهم بالمصانع ليتعلموا فنون الصناعة الحديثة على أيدي الخبراء الأجانب لتكوين طبقة جديدة من العمال والفنيين المهرة لتحل محل الخبراء الأجانب فيما بعد. لهذا لم تكن المصانع التي أنشأها محمد علي مجرد مؤسسات إنتاجية فقط، بل كانت أيضا مدارس تدريب مهني يتعلم فيها المصريون أساليب الصناعة الحديثة وأسرارها، وقد تم **تطبيق سياسة الاحتكار الحكومي** على كل القطاعات **الاقتصادية/ الزراعية والصناعية والتجارية.**

١- القطاع الزراعي.

اهتم محمد علي بشئون الزراعة ورسم للبلاد سياسة زراعية جديدة قوامها تغيير أساليب الزراعة البالية، والتوسع في زراعة المحاصيل النقدية والتصديرية. لذلك قامت الحكومة بنشر التعليم الزراعي، حيث استعان محمد علي بعدد من الخبراء الأوروبيين لنشر أساليب الزراعة الحديثة. وفي عام ١٨٣٣ أنشأ محمد على أول مدرسة متخصصة في أساليب الزراعة وطرائقها، وطبقت الدولة سياستها الاحتكارية عن طريق سيطرتها على أدوات الإنتاج وكذلك مستلزماته الأساسية في قطاع الإنتاج الزراعي. ففي الريف – على سبيل المثال – منح الباشا الفلاحين أدوات الزراعة والماشية والبذور في صورة قروض تسدد مع الضرائب على المحصول، وكانت الضرائب نظرا لفقر الفلاحين

تدفع عينا من المحاصيل التي يزرعها الفلاح، وأنشأ محمد علي لذلك الغرض شون لحفظ الحاصلات[١] . وترتب على ذلك أن أصبحت الدولة مالكة لمعظم الحاصلات ، وكانت تتولى بعد ذلك بيعه للأهالي والتجار الأجانب للتصدير للخارج، أو تصديره بمعرفتها وبيعه في الخارج لحسابها عن طريق التجار، حيث كانت الأرباح التي جنتها الدولة من وراء هذا دافعًا لمحمد على لفرض نظام الاحتكار، بحيث أصبح هناك حظر على قيام الفلاحين ببيع محاصيلهم للتجار، وفرض عليهم البيع للحكومة بالأسعار التي تحددها . وبالتالي أصبحت الدولة تحتكر ملكية الأرض، وجمع الضرائب، والإمداد بوسائل الإنتاج، والاتجار في الحاصلات الزراعية، وكانت تدفع للفلاح ثمن محاصيله نقدا بعد خصم الضرائب والديون المستحقة عليه، ليقوم هو مرة أخرى بشراء احتياجاته من السوق بالأسعار التي تحددها الحكومة. واستطاعت دولة محمد علي أن تجني أرباحًا هائلة من الفارق بين أسعار شراء المحاصيل الزراعية من السوق الداخلي وإعادة تصديرها وبيعها في الخارج أو في السوق الداخلي.

٢ – القطاع الصناعي.

يمكن التمييز في عهد محمد علي بين نوعين من الصناعات:

أولًا: الصناعات الكبرى التي أنشئت من أجلها المصانع التي تدار بالبخار، والتي ارتبطت معظمها بالصناعات العسكرية واحتياجات الجيش، وقد شهدت تطورا ونهضة كبيرة.

ثانيًا: الصناعات الصغرى أو غير العسكرية، وقد أصيبت بأضرار كبيرة وتدهورت نتيجة نظام الاحتكار الذي أقامه محمد علي.

كانت المصانع وإنتاجها مملوكة بالكامل للدولة

بخلاف الصناعات العسكرية التي اعتمد عليها الباشا في تسليح الجيش ، احتكر أيضا صناعة وتجارة النسيج والحصر والجلود والصبغة واستقطار ماء الورد والصابون والعسل والخيش والسكر والكتان وغيرها،[٢].

تحول أصحاب الحرف إلى عمال مأجورين في مصانع الدولة.

---

[١] المرجع السابق نفسه

[٢] ينظر: بونان لبيب رزق ومحسن يوسف، " تحديث مصر في عهد محمد علي"، ، ص ٥٧،٥٨

أصبح الحرفيون يعملون لدي مصانع الباشا كعمال مأجورين، ومن رفض منهم هذا تحول للعمل الزراعي هربا من سوء معاملة الموظفين والنظام العسكري الذي أديرت به هذه المصانع ، وقد عمل محمد علي منذ البداية إلى مواجهة مشكلة غياب العمالة الفنية المدربة عن طريق عدة وسائل، أهمها استقدام الفنيين والخبراء من أوروبا لتعليم العمال المصريين وتدريبهم مباشرة في المصانع، **كما قام عام ١٨٣٧ بإنشاء مدرسة للفنون والصناعات** كانت تدرس فيها كثير من الصناعات والحرف مثل اخراطة والبرادة والحدادة والنجارة وأشغال البواخر وغيرها وبعض العلوم كالكيمياء والميكانيكا. وإلى جانب هذا قام بإرسال البعثات للتعلم والتدرب على بعض الصناعات، مثل السكر في الولايات المتحدة، والنسيج وسبك الحديد في إنجلترا، وصناعة، وكان اهتمام محمد علي الرامي إلى إدخال الكثير من الصناعات الحديثة، يرتبط بسعيه لاستخدام الفائض الذي تمت تعبئته من قطاع الزراعة ومن احتكار التجارة في إقامة قاعدة صناعية لخلق نمو اقتصادي متوازن، إلا أنه اعتمد في الأساس على إقامة صناعات عسكرية أو مغذية لاحتياجات قواته العسكرية.

٣- القطاع التجاري.

أنشأ محمد علي (**مصلحة المرور**) وتولت الحكومة مهمة الإشراف على عمليات النقل الداخلي وحركته، كما اتجه محمد علي صوب تنظيم النشاط التجاري **فأصدر قانونا (ينظم تحصيل الديون المستحقة على التجار)**، كما **أنشأ (أول مجلس للتجار في القاهرة عام ١٨٢٩م)** ، ثم تلا ذلك إقامة مجالس أخرى في الإسكندرية ودمياط، وذلك لفض المنازعات بين التجار وإصدار الأحكام المتعلقة بالقضايا التجارية . ولقد أدت تلك السياسات إلى توفير مناخ موات لنمو التجارة الخارجية بشكل ملحوظ في عهد محمد علي مقارنة بالحقبة العثمانية المملوكية.[١].

اعتمد محمد علي **على نظام الاحتكار شبه التام للتجارة الخارجية**، وهو النظام الذي تدرج في نموه مع سنوات حكمه . ففي البداية كان الباشا يبيع منتجاته للتجار الأجانب المقيمين بمصر، وكان عددهم قليلًا ثم أخذوا في التزايد مع التوسع في الزراعة وزيادة حجم التجارة الخارجية، حتى بلغ عددهم حوالي ٤٠ تاجرًا عام ١٨٤٠م. وفي ظل هذا النظام كان محمد علي يتسلم المحاصيل من المزارعين ثم يتم تخزينها في شون الحكومة الرئيسية، حيث يتم بيعها للتجار الأجانب، إلا أن هذا النظام كان يعطى لهؤلاء التجار الفرصة للحصول على جزء لا بأس به من الأرباح عن طريق تحكمهم في

[١] بونان لبيب رزق ومحسن يوسف، " تحديث مصر في عهد محمد علي"، ص٦٩

تحديد أسعارها بالخارج. لهذا قام الباشا بتطوير نظام التسويق الخارجي لمنتجاته عن طريق قيام الحكومة بالبيع في الأسواق الخارجية مباشرة من خلال وكلاء، كانوا في البداية بعض التجار، ثم بعد هذا أقام منذ عام ١٨٢٨م وكالات تجارية تابعة للحكومة في الدول الكبرى، تتولى بيع المنتجات المصرية للمستهلكين الأجانب مباشرة. إلا أن عدم أمانة بعض العاملين في هذه الوكالات التجارية استنزف كثيرا من الأرباح، لهذا لجأ الباشا منذ عام ١٨٣٥ إلى البيع عن طريق المزايدات العامة، وهي طريقة لجأ إليها محمد علي للحصول على أفضل سعر عن طريق المنافسة بين التجار الأجانب، ولتجنب سرقات العاملين بالوكالات التجارية [١].

وعبر هذه السياسات، أصبحت دولة الباشا شبه محتكرة للتجارة الداخلية والخارجية في السلع والمنتجات الأساسية، ووصلت سيطرة دولة الباشا إلى احتكار ٩٠٪ من الصادرات، كذلك احتكرت الدولة تجارة الغلال والسكر والكتان والسمسم والقطن والنيلة والأرز وغيرها من المحاصيل الزراعية.

كما استطاع محمد إيقاف تعيين " القبودانات" الذين كان يتولون مسؤولية النيابة عن السلطان العثماني في الموانى المصرية الرئيسية الثلاثة (الإسكندرية ودمياط والسويس) ، والذين كانت تتمتع إدارتهم لهذه الموانى وتحصيل جماركها بنوع من الاستقلالية عن سلطة والى القاهرة، وهو ما جعل عائد جمارك هذه الموانى النشطة في يد سلطة دولة محمد علي المركزية التي أصبحت مسيطرة تماما على أراضي مصر وموانيها. وقد أدت مجمل الإجراءات والسياسات الإحتكارية التي اتبعها محمد علي إلى زيادة دخل الدولة بل مضاعفته[٢]

المطلب السابع: الإجراءات الإدارية الخاصة بإصلاح نظام التعليم

عندما جاء محمد علي كنت مصر في حالة من الجهل والتأخر العلمي، وقد انقسمت العلوم التي كانت تدرس في الأزهر أو المساجد الكبرى إلى ثلاثة أقسام هي العلوم العقلية والدينية واللغوية، وقد استأثرت دراسات اللغة والدين بمعظم الوقت المخصص للدراسة، لدرجة أنه من النادر أن تجد بين علماء ذلك العصر شخصًا له إلمام بالرياضيات أو الفلسفة أو الجغرافيا أو علوم الكيمياء أو الطب وغيرها من العلوم العقلية.

---

[١] المرجع السابق"، ص٧٠، ٧١

[٢] بونان لبيب رزق ومحسن يوسف، " تحديث مصر في عهد محمد علي"، ص٧١

كان استمرار هذا الوضع المتردي لأوضاع التعليم والحالة الفكرية والثقافية بشكل عام كفيلا بتقويض مشروع محمد علي، الذي تشير بعض مأثوراته المشهورة والتي قد تحمل قدرا من المبالغة إلى أنه عندما تولى حكم مصر، لم يكن بها أكثر من مائتين يعرفون القراءة والكتابة، فعنى محمد علي بنشر التعليم على اختلاف درجاته من عال وثانوي وابتدائي.

قام محمد علي بإنشاء(**ديوان المدارس)** [١] وكان هو الجهة الوحيدة التي تشرف وتوجه وتهيمن على مؤسسات التعليم الحديث على اختلافها وتفرض عليها سلطانها، فالديوان هو الذي يضع اللوائح والقوانين، ومنه تصدر الأوامر والنشرات إلى المدارس التابعة له، ويعين موظفي المدارس ويعزلهم ويعاقبهم، كما يضع الخطط والمناهج ويقر قبول التلاميذ ونقلهم من فرقة إلى أخرى، أو من مدرسة إلى أخرى إلى جانب إعداد الامتحانات. وكانت هيمنة الدولة على مؤسسات التعليم الحديث في تلك الحقبة وسيلة فعالة لنمو التعليم وإصلاحه والامتداد به إلى المناطق البعيدة عن سلطان الحكومة، كما كانت وسيلة لنشر التعليم في أوساط الشعب المختلفة، إذ لم يكن لهيئات أخرى غير الحكومة من الكفاءة والقدرة التي تمكنها من القيام بذلك.

اتبع محمد علي سياسة (**مجانية التعليم)**[٢] ، للمساعدة في نشر التعليم الابتدائي في أنحاء القطر المصري بين جميع طبقات الأمة. وفي إطار تحقيق هذا الهدف، قام بإنشاء ٥٠ مدرسة ابتدائية موزعة على كل أنحاء مصر، حيث جعل التعليم مجانيًا بكل أنواع المدارس ، فضلا عن حصول الطلاب على المسكن والغذاء والملابس وتقاضى كل واحد منهم مرتبات ضئيلة. وقد بلغ عدد التلاميذ وفق إحصاء كلوت بك في عهد محمد علي بكل مدارس القطر حوالي ٩٠٠٠ تلميذ، وكانت مدة الدراسة بالمدارس الابتدائية ثلاث سنوات يبدأها التلميذ أميًا، ويتعلم خلالها القراءة والكتابة ومبادئ الحساب والدين، ثم ينتقل التلاميذ بعدها إلى المدارس التجهيزية والتي تؤهلهم للدراسة بالمدارس الخصوصية والعالية، ومدة الدراسة بها أربع سنوات ينتقل الطالب بعد ذلك إلى إحدى مدارس التعليم العالي .

كما قام محمد علي بإيفاد (**البعثات)**[٣] حيث يتبين من مقارنة تاريخ المنشأت العلمية أنه عني أولا بتأسيس المدارس العالية، ثم وجه نظره إلى التعليم الابتدائي وذلك بهدف تكوين طبقة من المتعلمين تعليما عاليًا يستعين بهم في القيام بأعمال الحكومة والعمران في البلاد وفي نشر التعليم بين باقي طبقات

---

[١] بونان لبيب رزق ومحسن يوسف، " تحديث مصر في عهد محمد علي"، ص٨٣
[٢] المرجع السابق، ص٧٩
[٣] بونان لبيب رزق ومحسن يوسف " تحديث مصر في عهد محمد علي"، ص٨١

الشعب ، كما ارتبط توالى تأسيس هذه المدارس بنمو مشروعه وتطوره وتزايد احتياجاته للخبراء والفنيين من جهة، وعودة الذين استكملوا بعثاتهم العلمية للعمل بهذه المؤسسات التعليمية أو تأسيسها من جهة أخرى، فكانت أول مدرسة عالية هي مدرسة الهندسة عام ١٨١٦م في القلعة، لحاجته إلى مهندسين لتعهد أعمال العمران والإنشاءات الضخمة، ثم تلتها مدرسة أخرى للهندسة، عام ١٨٣٤ في بولاق، وهي التي تولاها فيما بعد عدد من الذين أرسلهم محمد علي في البعثات العلمية، وكان من أبرزهم على باشا مبارك .ثم تأسست مدرسة الطب عام ١٨٢٧ في أبي زعبل لوجود المستشفي العسكري في نفس المنطقة، وذلك لتخريج أطباء للعمل بالجيش المصري وأدارها كلوت بك ، وأرسل ٢٠ من المتفوقين من خريجي هذه المدرسة لاستكمال تأهيلهم في باريس، حيث عادوا للعمل كمدرسين بها بعد انتهاء بعثتهم. وقد ألحق بها مدرسة لدراسة الصيدلة، وأخرى للقابلات.

وقد أدى نشر التعليم والاهتمام بعملية الترجمة إلى نهضة ثقافية بدت ملامحها في (**ظهور الصحافة المصرية**)[١]، التي بدأت بإنشاء جريدة الوقائع لتوثيق الحوادث التي تقع في القطر المصري ونشر أنباء الجيش والدولة ومؤسساتها، وأحكام المحاكم، والأحداث الخارجية، والإعلان عن نتائج إصلاحات محمد علي ومشروعاته. وقد أسندت إدارتها إلى الشيخ رفاعة الطهطاوي العائد من بعثته التعليمية في فرنسا، وكانت تصدر بالعربية والتركية ثم أصبحت هناك طبعة منفصلة لكل لغة، تبعها أثناء حملة الشام صدور الجريدة العسكرية التي اهتمت بمتابعة أخبار الجيش، كما أنشأ إبراهيم باشا عام ١٨٣٤ جريدة اقتصادية تصدر أسبوعيا تهتم بشئون التجارة والزراعة والإعلانات الملكية وتوزع على المديريات .

كما ازدهرت أيضا (**صناعة طباعة الكتب ونشرها وتوزيعها**)[٢]، حيث أنشأ محمد علي مطبعة بولاق عام ١٨٢٠ التي تحملت العبء الأعظم في طبع الكتب في مصر خلال النصف الأول من القرن ال١٩، وكانت تعاونها مطابع حكومية أخرى أصغر مثل مطبعة مدرسة الطب، ومدرسة الطوبجية، وديوان الجهادية، ومطبعة القلعة التي خصصت لطباعة الوقائع المصرية وغيرها. كما ساهمت الجمعيات العلمية المصرية في حركة الطباعة والنشر مثل الجمعية المصرية التي تأسست عام ١٨٣٥ لطباعة الكتب المتصلة بالشرق ونشرها، والجمعية الأدبية المصرية التي تأسست عام ١٨٦٢ لطبع النصوص الهيروغليفية ونشرها، وتم طبع حوالي ٨٦٧ كتابا خلال النصف الأول من القرن التاسع عشر.

---

[١] المرجع السابق، " تحديث مصر في عهد محمد علي"، ص٨٤

[٢] بونان لبيب رزق ومحسن يوسف " تحديث مصر في عهد محمد علي"، ص٨٤

وتنامت أيضا حركة (**الترجمة**)[١] تحت الاهتمام المباشر الذي أولاه لها محمد علي، ولذا وصفه القنصل الإنجليزي جون جورنج بالشغف في تحصيل العلم، فقد أمر بترجمة عدد كبير من المؤلفات، وكان اهتمام محمد علي بالترجمة مفهوما حيث اعتبرها معبرا مهما وحيويا لنقل الثقافة والمعارف الأوروبية الحديثة إلى مصر، فاستعان في البداية بالوافدين الأجانب مثل كلوت بك الذي ترجم ١٠٢ مؤلفا عن عدة لغات، ثم تطور الأمر في أوائل عام ١٨٣٥ إلى تأسيس مدرسة الألسن في القاهرة، التي عرفت باسم مدرسة الترجمة وكان يرأسها الشيخ رفاعة الطهطاوي. وقد ساهمت المدرسة في دعم حركة الترجمة من الإيطالية والفرنسية والإنجليزية في مجالات: الطب والرياضيات والهندسة والعلوم العسكرية والعلوم الاجتماعية والأدب والتاريخ والفكر السياسي.

رأي الباحث في سياسات محمد علي ونظامه الإداري.

١. الإيجابيات

هناك شبه إجماع تاريخي على أن محمد علي هو مؤسس الدولة الحديثة لمصر، والذي حكم مصر بجنسية عثمانية وعقل أوروبي تسيطر عليه الحضارة الفرنسية، وخاصة إنجازات الحملة الفرنسية في مصر.

أ. قام محمد علي بالعديد من الإصلاحات الإدارية والمالية، وقام بتوزيع الأرض على الفلاحين بنظام حق الانتفاع، وطبق نظام الاحتكار على بعض الحاصلات الزراعية والمنتجات الصناعية، وفرض نظام جديدة للضرائب، وذلك لزيادة ميزانية الدولة، باعتبارها عصب الدولة الحديثة بدون استدانة من الخارج أو الداخل، ونشير هنا إلى أن ميزانية الدولة في بداية حكمه لم تتعد مليون جنيه، وقد وصلت إلى ٤.٥ ملايين جنيه في أواخر حكمه.

ب. اهتم محمد علي بالزراعة، وأصلح شؤونها، وخلق وظائف دائمة للفلاحين، وأدخل نظام الري الدائم، وارتفعت مساحة الأرض المزروعة في نهاية عهده إلى أربعة أضعاف ما كانت عليه في بداية حكمه، وأنشأ الترع والجسور والهواريس والكثير من المشروعات الخاصة بالري.

ج. انتقل بالدولة لتكون صناعية زراعية تجارية، بعد أن كانت تصنف زراعية فقط، فأدخل العديد من الصناعات، مثل غزل القطن والنسيج والسكر والصابون والزيوت والأسلحة والمطبعة الأميرية. ونتيجة

[١] المرجع السابق، ص٨٥

لازدهار الصناعة والزراعة، ازداد معها النشاط التجاري داخليا وخارجيا، وفتح أسواق جديدة أمام المنتجات المصرية، وأنشأ بنية تحتية لخدمة التجارة، مثل الموانى والطرق البرية والنيلية.

د. اهتم محمد علي بالتعليم كأساس لنهضة الدولة، فاهتم بإنشاء المدارس وإرسال البعثات الخارجية وتكفل بتعليم عشرة آلاف تلميذ وإعطائهم مرتبات شهرية واهتم بالترجمات الأجنبية.

ه. جلب محمد علي جميع أسباب الحضارة، واستكمل خطة الفرنسيين لإعمار الدولة، خاصة في القاهرة والإسكندرية، وأعاد هندسة الشوارع وتخطط المدن وإقامة الجسور، وله إنجازات معمارية مدنية ودينية ومنشآت اجتماعية متعددة، ما زالت معظمها قائمة.

و. كانت طموحات محمد علي واسعة لإنشاء إمبراطورية عظمى تكون له ويرثها أولاده من بعده، تكون بديلة للدولة العثمانية، وأسس لذلك جيشا مصريا عظيم . بلغ تعداده ٢٧٦ ألف جندي، عام ١٨٣٨، وقد ارتبطت فكرة الإصلاحات على المسارات المختلفة بخدمة بناء جيش مصري حديث لتوسيع فتوحات محمد علي الخارجية.

٢. السلبيات

أشار بعض المؤرخين إلى أن فترة حكم محمد علي على الرغم من إيجابياتها لبناء الدولة المصرية الحديثة، إلا أن إيجابياتها جاءت على حساب الشعب المصري الذي دعمه لولاية حكم مصر، والتي يمكن وصفها بالسلبيات.

(أ) محمد علي الحاكم والمالك، والتاجر الوحيد في مصر. فقد كان محور النظام السياسي لمحمد علي يتركز في شخص محمد علي، وانفراده باتخاذ القرار، واعتماده على فكرة الحكم الفردي المطلق، على الرغم من تأسيسه السلطة تشريعية والتنفيذية والقضائية، ولذلك لم يكن أداء هذه السلطات على المستوى المطلوب، وكان هناك ارتباك في أدائها نتيجة تداخل السلطات، ولم تصلح كبداية لنمو مشروع ديمقراطي يؤتي ثماره

(ب) فرض نفسه كمالك فعلي وحيد للبلاد، فبعد ثلاث سنوات من حكمه، أي في عام ١٨٠٨م، أصبح مالك لجميع أراضي القطر المصري، ولم يعد هناك فرق بين ملكية الدولة وملكية الوالي، وبات الفلاحون الأغلبية العظمى من الشعب مجرد أجراء أو حرافيش عند الوالي.

(ج) تأسيس الجيش كان لخدمة الوالي وطموحاته الشخصية وليس لخدمة الشعب. فقد كانت القيادات الكبرى والصغرى في الجيش المصري من الأتراك والشراكسة والمماليك، واستقدم محمد علي ضباط من كل أرجاء أوروبا، لضمان ولاء الجيش وتجنب المؤامرات والثورات ضده.

(د) في إطار سياسة محمد علي لخلق طبقة وسطى، قام بمنح بعض الأجانب والمصريين أراضي و أبعاديات لخلق طبقة أرستقراطية مرتبطة بالنظام تكون حريصة على حمايته ومساندته، ويكون هو ولي نعمتها، فأنعم محمد علي على الموظفين والضباط والجند الأجانب، خاصة الأتراك والشركس وبعض الأوروبيين وقلة من المصريين المشهود لهم بالولاء بأراضي تختلف مساحتها من شخص لآخر.

(ه) أسطورة التصنيع. هناك من يعتبر نهضة محمد علي الصناعية مجرد (اسطورة)، ولم تقوم على أسس صحيحة ولذلك لم يكتب لها الاستمرار. ففي تاريخ معظم الدول يرتبط تطور الجيش بازدهار الصناعة، ولكن عكس ذلك هو ما حدث في مصر في عهد محمد علي، حيث بدأ التصنيع عام ١٨١٦م لخدمة الجيش في المقام الأول وليس لخدمة بناء الدولة.

المراجع:

١. " مفهوم الإدارة العامة"، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، اطّلع عليه بتاريخ ٢٢-١٢-٢٠١٩. بتصرّف.https://www.abahe.uk/notions-public-administration.html
٢. أغادير العيدروس، مقدمة في الإدارة - (دراسة جامعية).
٣. بونان لبيب رزق ومحسن يوسف، " تحديث مصر في عهد محمد علي"، ص٩٠، وينظر: عبد الرحمن الرافعي (٢٠١٨): عصر محمد علي، ط٧، دار المعارف، القاهرة.
٤. تاريخ عجائب الآثار في التراجم والأخبار، دار الجيل، بيروت، د.ت، الجزء الثالث.
٥. حسين الدوري وعاصم الأعرجي، مبادئ الادارة العامة، ١٩٧٠، الجامعة المستنصرية - العراق/ وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.
٦. حسين الدوري وعاصم الأعرجي، مبادئ الادارة العامة، ١٩٧٠، الجامعة المستنصرية، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، العراق.
٧. زيد عبوي ، مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق (الطبعة الأولى)، عمّان – الأردن (٢٠٠٦): دار الشروق للنشر والتوزيع.
٨. صبري أحمد شبلي، مبادئ الحوكمة و تطبيقاتها في دول مختارة: الدنمارك و لبنان، تاريخ النشر : ٢٠١٤. دار النشر : الدار العربية للموسوعات.
٩. صبري أحمد شبلي، مبادئ الحوكمة و تطبيقاتها في دول مختارة: الدنمارك و لبنان، تاريخ النشر : ٢٠١٤. دار النشر : الدار العربية للموسوعات.
١٠. عبد الرحمن الرافعي (٢٠١٨): عصر محمد علي، ط٧، دار المعارف، القاهرة.
١١. عبد الرحمن الرافعي (٢٠١٨): عصر محمد علي، ط٧، دار المعارف، القاهرة. وينظر: يونان لبيب
١٢. رزق ومحسن يوسف، "، تحديث مصر في عهد محمد علي.

١٣. عبد الرحمن الرافعي ، " تاريخ الحركة القومية".
١٤. عبد الرحمن تيشوري، مفاهيم ومدلولات الإصلاح الإداري غربا وشرقا، الحوار المتمدن- العدد: ٣٠٠٢ ، بتاريخ ١٢ ديسمبر ٢٠١٩م. تم الاطلاع عليه بتاريخ ٢٥ ديسمبر٢٠١٩
١٥. عبد الرحمن عدنان تيشوري، مقال: الإصلاح الإداري في الفكر الغربي، منشور بتاريخ ١٠ سبتمبر ٢٠١١
١٦. عبدو محمد: مشروع نهضة لم يكتمل : محمد علي باشا ومصر، مجلة الفكر السياسي ، س ١١، ع ٣٤,٣٥، اتحاد الكتاب العرب، ٢٠٠٩.
١٧. عمر درة، مدخل الى الإدارة، سوريا ، ٢٠٠٩.
١٨. فريدريك تيلور: مهندس ويعتبر أبو الادارة العلمية و واحد من اوائل استشاري الادارة،نشر تجاربه في كتاب مبادئ الادارة العلمية.
١٩. كريم مهدي الحسناوي، مبادئ علم الاقتصاد، ٢٠٠٧، دار النشر : جامعة بغداد، ١٩٩٠.
٢٠. لمحة عامة إلى مصر تأليف الدكتور كلوت بك وتعريب الاستاذ محمد مسعود بك.
٢١. ماهر حسن: محمد على باشا.. «المشورة» بداية المجالس التشريعية، المصري اليوم، السبت ٢٠١٦.
٢٢. محمد الحسين، " ا لإدارة العامة "، الموسوعة العربية، اطّلع عليه بتاريخ ٢٥ ديسمبر ٢٠١٩. بتصرّف.https://www.arab-ency.com/ar
٢٣. نادية مبروك، موجز تاريخ القضاء المصري من المحاكم الشرعية إلى الاستثنائية، تم الاطلاع عليه بتاريخ، ١٢يناير ٢٠٢٠https://www.ida2at.com/brief-history-of-the-egyptian-judiciary-from-alshareia-courts-to-the-exceptional/
٢٤. Brian Chapman, Frederick Mosher, and Edward Page (5-2-2009), "Public administration - History - Early systems", Britannica, Retrieved 22-3-2017. Edited.