

جامعة محمد خيضر بسكرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

القطب الجامعي شتمة



نظرية التفويض الإداري

مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري

تحت إشراف الأستاذ

- د/ عبد الرؤوف دبابش

من إعداد الطالبة

- ريم حمزة

الموسم الجامعي: 2013/2012

بسم الله الرحمن الرحيم

(.....ربنا عليك توكلنا وإليك أنبنا وإليك المصير)

صدق الله العظيم

سورة الممتحنة - الآية :4

إهداء

إلى كل طالب وطالبة علم ؛
إلى كل عائلتي الصغيرة وعائلتي الكبيرة فردا فردا ؛
أهدي هذا العمل.

شكر وتقدير

قال تعالى : (ومن يشكر فإنما يشكر لنفسه) ، سورة لقمان 12 ،
الحمد لله الذي وفقني لإتمام هذا البحث، وهياً لي من الأساتذة من كان عوناً لي على
إنجاز هذا العمل المتواضع، لذا فإن الواجب يحتم علي أن أخص بالشكر بعد الله تعالى
أستاذي :الدكتور عبد الروؤف دبابش نائب عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية المشرف
علي رسالتي، فلو يأل جهداً في مساعدتي بإرشاداته السديدة، ونصائحه الدقيقة، وملاحظاته
القيمة العميقة، فجزاه الله عني خير الجزاء وبارك الله له في وقته وعمله. كما أتقدم بجزيل
الشكر والامتنان لكل من ساعدني - ولو بالقليل - من الأصدقاء والصديقات، وكل عائلتي
كبيرا وصغيرا وخاصة الأم أطل الله في عمرها ، فجزأهم الله عني كل خير
وفقني الله وإياكم لما يحبه ويرضاه.

مقدمة

نظراً للتقدم العلمي والتكنولوجي الهائل وزيادة الأعباء على المستويات الإدارية العليا كان لابد من إحداث تطور شامل في العمليات الإدارية، ومن ثم كان لابد للمسئول من معاونين يتحملون معه المسؤولية، وتكون لهم سلطات قانونية وصلاحيات إدارية، وفي نفس الوقت قد يخول لهم بعضاً من اختصاصاته وسلطاته بالتفويض يعني أن يعهد الرئيس الإداري بجزء من اختصاصاته لأحد معاونيه .

إن مبدأ التفويض الإداري من المبادئ الأساسية لبناء التنظيم فهو ينمي ويطور مهارات وقدرات المستويات الإدارية المختلفة، ويعدهم لمناصب إدارية عليا مما يساهم في إعداد قيادات جديدة فتفويض السلطة لأفراد تابعين في التنظيم وجعل عملية اتخاذ القرارات وتحمل المسؤولية غير متركزة في يد فرد واحد في التنظيم يعتبر عاملاً أساسياً في تكوين الفرد وكذا مشاركته في اتخاذ القرارات قد تساعده في زيادة خبرته وتكوينه هذا ما قد يبعث لديه روح الارتياح الذي يؤدي إلى حالة من الانسجام بين أعضاء التنظيم و يؤدي بدوره إلى زيادة في فعالية القرارات المتخذة والذي يساهم في تحقيق أهداف المؤسسة.

والتفويض الإداري يعد أمراً ضرورياً لما يحققه من مزايا، فهو يعتبر حجر الزاوية في أي تنظيم إداري، ذلك أنه من العوامل التي تحقق توازن واستقرار التنظيم وكذا المحافظة على التوحد في الجهود والأهداف، ومن هذا المنطلق فإن لتفويض الإداري دوراً هاماً في تنمية المهارات الإدارية لدى المرؤوسين خاصة في ظل تنامي الدور الذي أصبح يلعبه المورد البشري.

كما ويهدف تفويض السلطة إلى التشجيع على استخدام الموارد بصورة أكفأ و نشوء منظمات أكثر مرونة واستجابة، ومن ثم تعزيز الأداء بوجه عام ويساعد التفويض أيضاً في تنمية قدرات المرؤوسين، وخاصة القيادات في المستويات الوسطى والمباشرة، لأنه من الثابت عملياً صعوبة تدريب المرؤوسين على المخاطرة في اتخاذ القرارات وحدهم معتمدين على أنفسهم، ولا يكون ذلك إلا بتفويضهم السلطة ،وتشكل المهارات الإدارية

عنصراً مهماً في تطوير أداء العاملين في الإدارات العامة وكذلك تطوير ذاتهم بما ينسجم مع الاستراتيجيات الحديثة في تنمية الموارد البشرية لتحسين أدائهم.

الإشكالية:

أصبحت ظاهرة تفويض السلطة تحظى باهتمام مختلف العلوم الاجتماعية نظرا لما لها من أهمية في الإدارة الحديثة في تنمية وتطوير مهارات وقدرات المستويات التنظيمية المختلفة وكذا السرعة في اتخاذ القرارات، وعلى هذا فإن تزايد المهام والمسؤوليات على عاتق الجهاز الإداري، جعل المهتمين في الحقل العلمي عامة يبحثون في كيفية توزيع صلاحيات التصرف واتخاذ القرارات بين مختلف المستويات التنظيمية، وفي هذا السياق نطرح الإشكالية الرئيسية التالية :

ما الطبيعة القانونية للتفويض الإداري ؟

وتتفرع عنها مجموعة من التساؤلات الفرعية التالية :

1- ما مفهوم التفويض الإداري؟

2- ما هي شروط وأنواع التفويض الإداري ؟

3- ما هي الآثار المترتبة عن التفويض الإداري؟

أهمية البحث:

تکمن أهمية الدراسة فيما يلي:

- أنها تناقش موضوعاً هاماً وحيوياً وهو التفويض ، وبخاصة في ظل الظروف التي نواجهها من تطور وتوسع مستمرين، والذي يتطلب من الإدارة أن تضع سياسات واستراتيجيات تتعامل مع تلك الظروف بالأساليب المناسبة لتحقيق أهداف المؤسسة، مما يتطلب من أصحاب المناصب الإدارية العليا إيجاد البيئة التنظيمية التي توفر الحرية والشفافية والوضوح في مختلف جوانب العمل.
- تحقيق فوائد عديدة قد تعم المستويات الإدارية في الإدارات العامة من خلال توضيح أهمية التفويض .

تمهيد

يقوم عدم التركيز الإداري علي أساس فكرة التفويض Délégation، لضمان فعالية و نجاعة النشاط الإداري، وذلك بان تعهد السلطات المركزية (الوزراء) ببعض صلاحيات واختصاصات إلي كبار الموظفين الإداريين في نواحي والأقاليم (مثل الوالي، رئيس الدائرة، مسؤولي المديريات الموجودة في المستوي الولائي، مديرية التربية، مديرية الفلاحة، مديرية الصحة....الخ)دون منحهم الاستقلال القانوني، أو انفصال تلك الأجهزة عن الإدارة المركزية، وهو ما يسمي بالتفويض في السلطة (التفويض في الاختصاص).
والمادة 110من قانون الولاية" الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة"¹.

وعملية التفويض تقوم على عدة عناصر تعتبر ركائز أساسية لوجوده، ولا يمكن إغفال أي منها، لذلك تعددت تعريفات الفقهاء للتفويض ومحاولة للوصول لمواطن التشابه في القواعد والأحكام المقررة له والاختلاف بينه وبين غيره من الأعمال القانونية التي تنتمي إلي القانون العام أو الخاص ولهذا سنتعرض في هذا الفصل إلي:

➤ المبحث الأول : التفويض الإداري وأهميته.

➤ المبحث الثاني: الفرق بين التفويض الإداري والأنظمة المشابهة له.

¹ - قانون رقم 07-12- مؤرخ في 28ربيع الأول عام 1433الموافق 21فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية- الجريدة الرسمية -العدد12- الصادرة في 29 فبراير2012-ص19.

المبحث الأول: التفويض الإداري وأهميته

على الإدارة أن تعمل بشكل علني على ضرورة تفعيل التفويض لما له من أهمية في تحقيق الأهداف ،فقدرات الأفراد محدودة في كثير من الجوانب وعليه لابد من توزيع السلطة بهدف توزيع الأعمال للحفاظ على الجودة والكفاءة، هذه الوظيفة إذا تم تطبيقها بصورة جيدة يترتب عليها الكثير من الفوائد منها ،توفير الوقت الكافي للرئيس للتفرغ لأعماله والقيام بواجباته ومهامه وتشجيع الابتكار والإبداع ومراعاة التكاليف وضمان سير العملية الإدارية إضافة إلي إعطاء المجال للعمل على تنمية مهارات العاملين وتدريبهم.

المطلب الأول: تعريف التفويض الإداري وعناصره

في هذا المطلب سوف نتطرق لتعريف التفويض في اللغة ، والاصطلاح، والفكر الإداري ، والمفهوم القانوني، وكذا في علم الإدارة العامة ، ثم سوف نتطرق إلي بيان عناصره وذلك علي النحو التالي:

الفرع الأول: تعريف التفويض الإداري

تتعدد تعريفات التفويض الإداري وفقا للعلم الذي يتناوله والزاوية التي ينظر إليه منها فيختلف مدلوله من الناحيتين اللغوية والقانونية وأيضا من وجهة نظر علماء الإدارة العامة وفقا لما يلي:

أولا : تعريف التفويض في اللغة

لفض التفويض من فوض تفويضا إليه الأمر، صيره إليه و جعله الحاكم فيه، المفوض هو من فوضت إليه إدارة أعمال ، فاوض مفاوضة في الأمر أي شاركه فيه أو جراه وذاكره وحادثه فيه، تفاوض القوم في كذا فاوض بعضهم بعضا ، يقال قوم فوضى أي متساوون لا رئيس لهم، وأمرهم فوضى بينهم، المفاوضة يقال شركة مفاوضة و شركة مفاوضة أي يكون الشركاء فيها متساوين مالا و تصرفا و ديناً².

² - المنجد في اللغة و الإعلام - الطبعة الرابعة و الثلاثون - دار المشرق - بيروت - 1994 - ص599.

ثانيا : تعريف التفويض اصطلاحا

تفويض السلطة هو منح أو إعطاء السلطة من إداري لآخر أو من وحدة تنظيمية لآخر لغرض تحقيق واجبات معينة. ويعرفه جانب من الفقه بأنه إمكاني أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصه وواجباته التي يستمدّها من القانون لأحد العاملين المرؤوسين من المستويات الإدارية التالية له في الدرجة.³

وتفويض السلطة بمعنى آخر عبارة عن عملية السماح الاختياري بنقل السلطة أو جزء منها من الرئيس إلي المرؤوس ،وعندما يقبل الأخير هذا التفويض فإنه يلتزم بأداء الواجبات التي يكلفه بها رئيسه ويمارس الصلاحيات اللازمة لأدائها ويصبح مسئولا عما قام به من أعمال، وتعتبر عملية التفويض من العمليات الأساسية في التنظيم؛ حيث لا يمكن تصور تركيز السلطات كلها عند قمة التنظيم، أو تركيزها في مركز واحد لاتخاذ القرارات⁴.

ثالثا : التعريف القانوني للتفويض

تناول فقهاء القانون الإداري موضوع التفويض من عدة زوايا مختلفة إلا أنها تتفق في النهاية من حيث المضمون الإجمالي للمعني والمبادئ والأحكام العامة المنضمة نذكر منها: فهناك فريق يركز على الاختصاصات المفوضة و يعرف تفويض السلطة الإدارية أن يعهد الرئيس الإداري (المفوض) بجزء من اختصاصاته لأحد المديرين الآخرين في المستويات الأدنى منه (المفوض إليه) فيحق لهذا أن يصدر قرارات فيما فوض فيه دونما حاجة للرجوع إلى الرئيسي المفوض⁵.

وفريق آخر يركز على طبيعته القانونية حيث يعرف على أنه الإجراء الذي بمقتضاه يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصاته سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر أو سلطة أخرى⁶.

³ - عبد العزيز صالح بن حبتور - مبادئ الإدارة العامة - دار المسيرة - عمان - 2009 - ص 167.

⁴ - عبد السلام أبو قحف - أساسيات التنظيم و الإدارة - دار الجامعة الجديدة - الإسكندرية - 2002 - ص 353.

⁵ - عبد العزيز صالح بن حبتور - مرجع سابق - ص 166.

⁶ - عبد السلام أبو قحف - مرجع سابق - ص 354.

وفريق آخر يركز على الفترة الزمنية ويعرف على أن التفويض لا يعني أن يتخلى الرئيس الإداري عن سلطاته أو مسؤولياته بل هو مجرد طريقة أفضل لإنجاز الأعمال بسرعة و بكفاية، حيث نجد التفويض مطلقا من حيث المدة الزمنية أو مقيد بزمن معين غير أن التفويض لا يمكن بحال أن يكون كليا شاملا لجميع الاختصاصات الرئيسية للرئيس الإداري⁷.

وفي تعريف أخير عرفه البعض بتوضيح بعض من ضوابطه بأنه: هو عملية نقل جزء من سلطة القائد الإداري إلى تابعيه؛ بإرادة القائد الإداري، و على أساس قبول التابعين لها، لذلك لا يتم التفويض إلا إذا أصدر المفوض القرار اللازم له، و التفويض بذلك لا يرد إلا على جزء من هذا الاختصاص⁸.

رابعا : تعريف التفويض في علم الإدارة العامة

تعددت التعريفات الخاصة بموضوع التفويض في علم الإدارة العامة وفقا لنوع الدراسة ومجاله، فيقصد بتفويض السلطة أن الرؤساء يفوضوا بعضا من سلطاتهم إلي مرؤوسيهم بقدر مسؤوليات هؤلاء المرؤوسين حتى يتمكنوا من القيام بواجباتهم التي حددها لهم الرؤساء، ويقصد بالتفويض أيضا تحويل الصلاحيات أو الصلاحية في مجالات مختارة إلي المرؤوسين مع تحميل المفوض المسؤولية ، وقد عرف أيضا بأنه أسلوب من أساليب إدارة الوقت، وفي تعريف آخر أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدّها من القانون إلي احد مرؤوسيه⁹.

من التعريف السابقة نخلص إلى أن تفويض السلطة هو تمرير السلطة من الرئيس إلى المرؤوسين أي من المستويات الإدارية العليا إلى المستويات الإدارية السفلى وهذا لكون الرؤساء لا يستطيعون القيام بجميع الأعمال و الأنشطة بمفردهم، مما يستوجب تفويض و تمرير بعض الأعمال و الأنشطة إلى المرؤوسين في المستويات الإدارية المباشرة و هؤلاء بدورهم يفوضون جزءا من أعمالهم للمستويات الإدارية الأدنى...، وهكذا حتى نصل

⁷ - عبد العزيز صالح بن حبتور - مرجع سابق - ص 167.

⁸ - عبد السلام أبو قحف - مرجع سابق - ص 356.

⁹ - ماجد راغب الحلو - القانون الإداري - دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية - 2000 - ص 304.

للمرؤوسين الذين ينفذون العمل ولا يمارسون وظائف إشرافية في قاعدة السلم الهرمي و يشترط في عملية التفويض القبول من طرف المفوض إليهم.

ومن خلال التعريف السابقة نستخلص الخصائص التالية:

- ✓ أن التفويض هو إجراء وقتي، بمعنى أنه محدد في مدته، وبالتالي لا يتسم بالإطلاق لأجل غير محدد، بل ينتهي بانتهاء المهمة التي تم إجراء التفويض بشأنها.
- ✓ إن الهدف من إجراء التفويض هو الإقلال من العبء الملقى على عاتق المدير، والذي قد يأخذ منه الوقت الكثير، الأمر الذي قد يقلل من مهارة التركيز من قبل المدير في اتخاذ العديد من القرارات التي يقوم المدير باتخاذها.
- ✓ يمتاز التفويض بأنه محدد بخصوص صلاحيات معينة، وليست شاملة، لأنه إذا كان شاملاً فإنه سيكون سالباً لمنصب صاحبها، بل هو محدد بمسائل معينة على سبيل الحصر.
- ✓ التفويض يصدر عن يملك التفويض، وبالتالي فإنه لا تفويض لمن ليس له الحق في اتخاذه.

الفرع الثاني : عناصر التفويض الإداري

تدور عملية التفويض حول ثلاثة عناصر تشكل الوظيفة الإدارية لهذه العملية، ويمكن النظر إلى هذه العناصر، بأنها الاستخدام الإجرائي لعملية التفويض وهي كالاتي:

أولاً : منح السلطة

السلطة هي الحق في التصرف وإصدار الأوامر، سواء بعمل ما أو للامتناع عن القيام بعمل ما، وتعرف السلطة بأنها قوة صنع القرارات التي توجه أعمال الآخرين، وهي علاقة بين شخصين أحدهما اعلي من الآخر الذي هو في مرتبة اقل من الأول، فالأعلى يصنع القرار مع توقعه طاعة الثاني له، بل أن الثاني يتوقع بطبيعته صنع و صدور قرار من الأول، ويبرز دوره في تنفيذه وهكذا فإن العلاقة بينهما تمثل نموذجاً سلوكياً في داخل التنظيم الإداري، ويفرق البعض بين لفض القوة و لفض السلطة ومبني هذه التفرقة انه بالإمكان إضفاء السلطة علي الغير، ولكن القوة لا يملك الإنسان أن يهبها أو يسلب الغير منها، فالرئيس لا يستطيع أن يشرك مرؤوسه في قدرته وقوته التي يتمتع بها، ولكنه يستطيع أن يهيئ له الفرصة لتنمية قدرته وقوته¹⁰.

¹⁰ -علي شريف وآخرون- الإدارة المعاصرة- دار الفكر الجامعي - الإسكندرية-2008-ص224.

وتنقسم السلطة إلى ثلاثة أنواع وهي:

1. **السلطة الاستشارية:** وهي سلطة مساعدة ونطاقها محدود في أنها لا تعطي أو

تصدر الأوامر، بل تقتصر على مجرد إبداء النصح، فالأفراد الذين لديهم سلطة

استشارية يساعدون وينصحون ويسهلون الأنشطة التنظيمية المختلفة فقط،

والسلطة الاستشارية لا تفوض¹¹.

2. **السلطة الإدارية:** وهي تتضمن الحق في إعطاء الأوامر التي بها تنفذ

القرارات، وبالتالي فإن كل المديرين يملكون سلطة تنفيذية على مساعديه،

والسلطة التنفيذية تستمد قوتها من الموقع أو المركز للفرد في الهيكل التنظيمي،

والسلطة التنفيذية تفوض¹².

3. **السلطة الوظيفية:** وهي السلطة التي توصف الممارسات والإجراءات

والسياسات لوحدات أو مجموعات في الهيكل التنظيمي، ولا تقع في سلسلة

الأوامر لتلك الوحدات أو المجموعات، وهي تعتمد على الخبرة والمعرفة،

والسلطة الوظيفية تعطي الحق في إصدار الأوامر في حالات تتعلق بنطاق

تخصصه وهي السلطة التي ترتبط بالوظيفة¹³.

ثانيا : تعيين العمل

لاشك أن تحديد العمل محل التفويض هو إجراء ضروري لنجاح عملية التفويض، حيث

يقوم الرئيس الذي يرغب في تفويض سلطاته أو جزء منها بتحديد العمل الذي يجب على

مرؤوسيه أن يعملوا على انجازه ، حيث يتم النظر إلي الوظائف من رؤيتي معا باعتبارها

نشاطات يكلف الشخص للقيام بها ،أو النظر إليها من خلال النتائج التي يراد تحقيقها .

11 - عبد العزيز أبو قحف- مرجع سابق- ص354.

12 - سعيد محمد المصري- التنظيم الإداري- الدار الجمعية - الإسكندرية - 1999-ص177.

13 - عبد السلام أبو قحف- مرجع سابق- ص356.

ومثال الأسلوب الأول أن يفوض الوزير المختص احد وكلاء الوزارة في شئون التصدير، ومثال الأسلوب الثاني أن يفوضه في شئون التصدير لتحقيق رقم سنوي معين .¹⁴

ثالثا : المسؤولية

من المبادئ المسلم بها مبدأ تطابق السلطة والمسؤولية من حيث الوجود والمدى، فتوجد المسؤولية حيث توجد السلطة وبنفس المقدار .

ويقصد بالسلطة المقدرة القانونية علي القيام بأعمال معينة أما المسؤولية فهي تعهد المفوض إليه باستعمال السلطة لا نجاز هذه المهام أو الاختصاصات بحماس واطمئنان ودون خوف من المسؤولية .ويؤكد لنا كل هذا شمول التفويض في الاختصاص علي مسؤولية مزدوجة تقع علي كل من المفوض والمفوض إليه بالنسبة للأعمال المفوضة المؤاخذة في حالة الإخلال بالواجب رغم إمكانية أدائه¹⁵.

والتفويض لا يتضمن تنازلا عن السلطة، وإنما هو مجرد إشراك فيها مع الرقابة والتوجيه، لذلك يجب على الرئيس الإداري أن يجري مراجعة دورية لنشاط المفوض إليهم حتى يتأكد من سلامة أعمالهم، ونجاحهم في المهام الموكلة إليهم فالتفويض لا يعفي الرئيس من المسؤولية عن أعمال المفوض فيها، وإلا جاز له التهرب من بعض مسؤولياته عن طريق تفويض جانب من اختصاصاته، وإذا كان المفوض يحرم من ممارسة الاختصاصات التي فوض فيها خلال فترة التفويض- توحيدا للاتجاه ومنعا للتضارب في ممارسة هذه الاختصاصات- فإن له في جميع الأحوال أن يلغي التفويض فيسترد سلطاته ويزاول كافة اختصاصاته بنفسه، كما أن له أن يعدل تفويضه فيرده إلي الوضع الذي يفضل، و بالإضافة إلي ذلك فإن المفوض مسئول عن حسن اختيار المفوض إليه وتدريبه على القيام بالأعباء المعهود بها إليه، بحيث يكون هناك تناسب بين الاختصاصات المفوض فيها وبين كفاءة المفوض إليه، غير أن المفوض إليه يسال هو الآخر عن سلامة تصرفاته المتصلة بالمسائل المفوض فيها، لان ما حصل عليه من سلطة بالتفويض لابد وان يقابله من المسؤولية ما

¹⁴ - محمد بن عبد الله العثمان- تفويض السلطة و أثره على كفاءة الأداء- ملخص رسالة ماجستير-تم الإطلاع عليها

على الويب في 2013/01/24-<http://alhadidi.files.wordpress.com>-ص46.

¹⁵ - ماجد راغب الحلو- مرجع سابق-ص87.

يمثل قدره، ومعني ذلك أن التفويض ينطوي في حقيقة الأمر علي مسؤولية مزدوجة تقع على عاتق كل من المفوض والمفوض إليه بالنسبة للإعمال المفوض فيها¹⁶ .

المطلب الثاني : التطور التاريخي لمفهوم التفويض الإداري

لا بد لنا في هذا المجال من أن نقوم بتناول نشأة وتطور مفهوم التفويض فقد كان التفويض معروفا لدي معظم الدول وهو قديم جدا فقد استخدم في روما في عهد الجمهورية وعرف في فرنسا في القانون القديم وبناء على ذلك سنقوم بدراسة هذا المطلب على النحو التالي :

الفرع الأول: التفويض في القانون الرماني

استخدمت فكرة التفويض في القانون الروماني في نطاق القانون المدني في موضوع الالتزامات وكان لفض التفويض يطلق على عدد من مسميات العقود المدنية كعقد الاستبدال وعقد الاشتراط لمصلحة الغير وعقد الوكالة وكان الرومان يستخدمون نظام التفويض لإمكانية استفاء حقوق الدائن لمفوض أو نقل الالتزامات الشخصية من فرد لآخر عن طريق تحويل احد طرفي الالتزام لالتزاماته إلي فرد آخر يقوم بأدائها بدلا عنه إلي الطرف الأول في الالتزام الأصلي ويطلق علي الفرد الذي يقوم بعملية الإحالة المفوض والفرد الذي يحال عليه التفويض المفوض إليه أما الفرد الملتزم بالأداء فيطلق عليه بالفرد المحال عليه . ففي عقد الاستبدال كان يقصد بالتفويض استبدال المدين المفلس بأخر مليء يستطيع سداد دينه بدلا منه

الفرع الثاني : التفويض في القانون الفرنسي

تطورت الفكرة إلي اعتبار التفويض وكالة بين الأطراف وليست استبدال شخص بأخر، وانتقلت الفكرة إلي المشرع الفرنسي القديم والمشرع الفرنسي مازال يستخدم نفس الألفاظ القديمة وهي ألفاظ التفويض في وصف هذه العلاقات المدنية وهي نفس الألفاظ المستخدمة في القانون العام في الوقت الحالي .

¹⁶ - علي شريف وآخرون -مرجع سابق -ص227.

كما استخدم التفويض أيضا في نطاق القانون العام الروماني ثم انتقلت الفكرة إلى العهد الملكية الفرنسي القديم لتنتقل إلى القانون العام الفرنسي محملة بآثاره المدنية بدا التطور التشريعي للتفويض في الاختصاص في فرنسا بالأمر الملكي الصادر في 29 من آذار عام 1821، والخاص بالغياب المؤقت للمحافظ عن مقر عمله وكيفية تفويضه اختصاصه.¹⁷

حيث نصت المادة الثانية علي انه (في حالة غياب المحافظ عن المحافظة أو وجود مانع لديه ،دون أن يكون قد سبق له أن فوض بالإدارة، أو في حالة قيامه بإجازة يتولى الإدارة بالمحافظة الأول في ترتيب القائمة من مستشاري المحافظ ، إلا إذا كان المحافظ قد سبق له فوض آخر، فيظل هذا الأخير يمارس السلطات المفوض بها إلي أن يقرر وزير الداخلية ما يراه في هذا الشأن) وهكذا نجد أن التفويض ليس فكرة مستحدثة بل كانت موجودة قديما لدي الأنظمة المختلفة، وهي لم تكن وليدة هذا العصر، ولكن هذه الفكرة تطورت ومرت بمراحل متعددة فقد كانت تستخدم في القانون الخاص في موضوع الالتزامات، فكان التفويض يستخدم لنقل الالتزامات الشخصية من فرد لآخر عن طريق التحويل من فرد مدين إلي فرد آخر ملئ ليقوم بأدائها عنه ثم في مرحلة لاحقة اعتبر التفويض وكالة بين الأطراف .

فقد كانت لنظريات القانون العام التي ابتدعها الفقهاء الفرنسيين أمثال دوجي وجيز أثرا كبيرا في تمييز أفكار القانون الخاص التي انتقلت إلي مجال القانون العام وصبغت بصبغته ومن بين هذه الأفكار فكرة الوكالة والتفويض في القانون العام،¹⁸.

المطلب الثالث : مبادئ وأهمية التفويض الإداري وأهدافه

يرتبط نجاح المروؤوس في أداء أعماله المفوضة مراعاة عدة مبادئ ، كما أن لتفويض أهداف كثيرة ، وأهمية كبيرة في نجاح العمل الإداري.

الفرع الأول : مبادئ التفويض الإداري

¹⁷ عيد قريطم -التفويض في الاختصاصات الإدارية : دراسة مقارنة - منشورات الحلبي الحقوقية- لبنان- 2011- ص14.

¹⁸ - المرجع السابق - ص16.

يقوم التفويض على عدد من المبادئ ، فبمقدار التمسك بها واحترامها في المنظمة الإدارية يكون نجاح المرووس في أداء مسؤوليته ومهامه بكفاءة عالية ، ولعل أهم هذه المبادئ هي :

أولاً : مبدأ تساوي السلطة والمسؤولية

يجب أن تكون سلطة أي مدير ومسؤوليته متكافئتين ومتساويتين، وطالما أن سلطة المدير تعطيه قوة المشروعة على اتخاذ القرارات المتعلقة بالواجبات المسندة إليه وبمسؤوليته عن طريق الالتزام بأداء هذه الواجبات بواسطة استخدام سلطته، فيتبع ذلك أن سلطة ومسؤولية أي مدير ترتبطان ارتباطاً وثيقاً، وهذا الارتباط جوهري بينهما ويظهر من تحقيق نفس العمل¹⁹.

وبالنسبة لأي مدير يجب أن تكون السلطة مساوية للمسؤولية، وبالعكس يجب أن تكون المسؤولية مساوية للسلطة، فالسلطة والمسؤولية توأمان .ويمكن النظر إلى السلطة كأنها منظم أي أن مقدار السلطة ومداهما يميلان إلى تحديد مقدار ومدى المسؤولية .وعندما تكون السلطة أقل من المسؤولية فإن الاتجاه هو أن تخفض المسؤولية إلى مستوى السلطة وبالعكس فعندما تكون السلطة أكبر من المسؤولية فإن الميل يكون إلى زيادة المسؤولية لكي تصل إلى مستوى السلطة؛ وإذا لم يحدث هذا فإن الموقف في الحالة الأولى يعبر عن إجحاف إداري وفي الثانية يعبر عن خطأ إداري²⁰.

ثانياً : مبدأ التحديد الوظيفي

يجب حسب هذا المبدأ أن يكون كل قسم محدداً تحديداً واضحاً، وأن تكون مسالك السلطة وقنواتها واضحة، وإذا لم يتوفر ذلك فستكون النتيجة عدم القدرة على تحديد واجبات كل قسم، وبالتالي عدم القدرة على تحقيق الأهداف المطلوبة، و أن غياب مبدأ التحديد الوظيفي يشكل أحد الأسباب الرئيسة لعدم فاعلية التفويض بشكل خاص، وقد يبدو أن تطبيق هذا المبدأ من المسائل السهلة، ولكن الحقيقة أن تطبيقه عملياً يتطلب صبراً، ودرجة عالية من الخبرة والكفاءة، وتحديد واضحاً للأهداف والخطط.

ثالثاً : مبدأ مستوى السلطة

19 - عبد السلام أبو قحف- مرجع سابق- ص357.

20 - زيد منير عبوي- التنظيم الإداري: مبادئه و أساسياته- دار أسامه للنشر و التوزيع- عمان-2006-ص30.

يؤدي مبدأ تدرج المستويات ومبدأ التحديد الوظيفي و ينص هذا المبدأ على أنه في كل مستويات التنظيم توجد السلطة التي تمكن من اتخاذ القرارات المطلوبة، أما بالنسبة للقرارات التي لا يمكن اتخاذها في بعض المستويات، فإنه يجب رفعها إلى مستويات أعلى في التنظيم؛ وبعبارة أخرى، يمكن لكل مدير في المستوى الذي يعمل فيه أن يتخذ ما يراه مناسباً من القرارات، طالما كانت في حدود سلطته، أما بالنسبة للمسائل التي تكون خارج نطاق الحدود المفروضة على سلطته، فإنه يجب رفعها وتحويلها إلى المستوى الأعلى منه²¹.

رابعا : مبدأ التدرج الهرمي

ويقصد هذا بالتدرج الهرمي إقامة بناء المنظمة علي أساس عدد من الوحدات أو المستويات المتتابعة، بحيث يعلو كل منها ما هو أدنى منه، ويخضع في نفس الوقت لما يعلوه مباشرة، وهكذا حتى تصل إلي أعلى مستوى، وفي مثل هذا التنظيم المتدرج يمارس كل مستوى سلطته القيادية والرقابة والتوجيه حيال المستوى الأدنى منه، حتى نصل إلي أدنى مستوى، ويشير هذا المبدأ إلى ضرورة وجود سلسلة من علاقات السلطة المباشرة من الرؤساء إلى المرؤوسين داخل التنظيم، بحيث تشمل جميع المستويات من أعلى إلى أدنى، ويتطلب هذا المبدأ وجود نظام للاتصال بين هذه المستويات يحقق نقل المعلومات من أعلى إلى أدنى وبالعكس في أسرع وقت ممكن، ومن المشاكل الموجودة في التنظيمات الكبيرة طول قنوات الاتصال، إلا إذا عملت على إيجاد حل لها، وكلما كان خط السلطة واضحا بين أعلى سلطة إدارية في المنظمة الإدارية وبين كل مرؤوس، كلما زادت فاعلية مسئولية اتخاذ القرارات وفاعلية نظام الاتصالات، حيث تنتقل الأوامر وتتحقق الأهداف في سرعة وبسهولة دون عوائق أو عقبات أو حواجز.

خامسا : مبدأ وحدة القيادة

²¹ - سامح عبد المطلب عامر و علاء محمد سيد قنديل- التطوير التنظيمي-دار الفكر - عمان-2010-ص152.

إن توحيد مصدر الأوامر يعتبر من المبادئ الأساسية لتفويض السلطة، ذلك أن الشخص المفوض إليه السلطة من رئيس واحد، سيكون مسئولاً بالمطلق أمام هذا الرئيس، وفي حين تفويض السلطة لنفس الشخص من عدة رؤساء سيكون مسئولاً أمامهم، وستتوزع سلطاته، وتتشتت مسؤولياته، الأمر الذي يجعله لا يستطيع الالتزام بها بالدرجة و الدقة المطلوبين، أي ألا يكون مرؤوساً لأكثر من رئيس واحد حتى يمكن تجنب الآثار السلبية المحتملة الآتية²²:

1. تضارب الأوامر أو التعليمات الصادرة من الرؤساء للمرؤوس؛
2. صعوبة تحديد المسؤولية أو شيوعها؛
3. حيرة المرؤوس بين أي من الأوامر التي يقوم بتنفيذ الأمر الذي قد يؤدي إلى التأخير في إنجاز الأنشطة.

سادساً : مبدأ التفويض على أساس النتائج المتوقعة

إن المدير يفوض النتائج المرغوبة ولا يفوض الوسائل اللازمة لتحقيقها حيث إن تفويض النتائج يمكن من تكوين صف ثاني من المديرين الأكفاء، بينما نجد أن تفويض الوسائل لا يخلق لنا سوى طبقة من المخبرين، فقد يجد المدير نفسه أمام مجموعة من الأعمال المستقبلية، ونتيجة لذلك فإنه سيحدد الأهداف من هذه الأعمال، والخطط المرسومة لتنفيذها، ولذلك يجد نفسه في حاجة إلى تفويض جزء من سلطته لغيره ليقوم ببعض هذه الأعمال، وإبلاغ من يعنيه الأمر بها، وتوزيعها حسب متطلبات الموقف، حيث ينتهي تفويض السلطة بناءً على النتائج المنتظرة سواءً أكانت مرغوبة أو غير مرغوبة. وتفويض السلطة على أساس النتائج يعني حتماً أن هناك أهدافاً وخططاً سبق تحديدها، وأن الأهداف والخطط تم إيصالها للأقسام والمراكز لتحقيقها وأنهم قد فهموها، وأن المهام والأعمال التي تكفل تحقيق هذه الخطط قد حددت، وأن السلطات اللازمة لتنفيذ هذه المهام وتحقيق النتائج المتوقعة قد فوضت²³.

²² - علي شريف وآخرون - مرجع سابق - ص 229.

²³ - سامح عبد المطلب عامر و علاء محمد سيد قنديل - مرجع سابق - ص 152.

سابعا : حدود الرقابة

يتوقف مدى التفويض الممكن على مدى فعالية وسائل الرقابة المتاحة حيث يجد المدير عادة أن من الصعب عليه ترك الآخرين ليؤدوا العمل ويتخذوا القرارات بطريقتهم الخاصة، وذلك لأن المدير يميل إلى الإصرار على أن يؤدي العمل ويتخذ القرارات بنفس الطريقة التي كان سيسلكها هو، وهذا بالطبع يهدد بفشل ما يحاول تحقيقه أصلا، والسبب الرئيسي لهذا الميل وهو الافتقار إلى وسائل الرقابة الفعالة .

فالأصيل يستطيع أن يفوض السلطة ويلقي على الآخرين مسئوليات معينة بالقدر الذي يمكنه في حدود أن يراقب الأداء ، ويتأكد من سلامته، وبذلك القدر فقط، فإذا كان لديه نظام رقابة فعال فانه سيتمكن من ممارسة الاستثناء لأنه سيتمكن من التفويض بدرجة اكبر مما لو كان يعتمد على الملاحظة التفصيلية للأداء وبناء على ذلك فيجب عليه قبل أن يفوض أن يفحص أساليب الرقابة ويتأكد من وضوح معايير التقييم في أداء الالتزام بحيث يمكن تحديد الانحرافات واتخاذ الإجراءات المصححة لها .²⁴

ثامنا : مبدأ المسؤولية المطلقة

مسؤولية المروؤوس أمام رئيسه مسؤولية مطلقة وغير محدودة، كذلك فإن الرئيس لا يستطيع أن يتهرب من مسؤوليته عن الأعمال التي يقوم بها مروؤوسيه إذا فوض هذا الرئيس سلطته إليهم، وحيث أن المسؤولية لا يمكن تفويضها، فإنه يتبع من ذلك أن كل رئيس مسئول عن الأعمال التي يقوم بها من يعملون تحت إمرته، لأنه هو الذي فوض سلطته ووزع الواجبات على المروؤوسين، وبذلك يصبح هو المسئول عن أعمالهم ، كذلك فإن المروؤوس إذا قبل الواجبات المكلف بها، وفوضت إليه السلطة المطلوبة لتمكينه من القيام بهذه الواجبات، فإنه يصبح مسئولا أمام رئيسه عن إتمام هذه الواجبات وإلا اقتضت الضرورة أن يتخلى المروؤوس عن سلطته أو يترك عمله عندما يتضح أمام الرئيس بأن المروؤوس أساء استخدام السلطة²⁵.

الفرع الثاني: أهمية التفويض الإداري

²⁴ - مصطفى محمود أبو بكر-التنظيم الإداري في المنظمات المعاصرة - الدار الجامعية -الإسكندرية-2003-ص90.

²⁵ - المرجع السابق - ص90.

إن أهمية التفويض الإداري في الميدان العملي كوسيلة من الوسائل اللازمة لحسن سير المرافق العامة إذ إن تركيز سلطة إصدار القرار بيد الرئيس الإداري الأعلى يؤدي إلى عجزه في تسيير المرفق العام بالشكل اللازم مما يؤدي إلى عجز المرفق ذاته عن تحقيق غاياته في تقديم الخدمات للجمهور، فليس من المتصور أن يقوم الرئيس الإداري بجميع الأعمال والمهام المسئول عنها بنفسه في ظل تزايد نشاطات المرافق العامة في الوقت الراهن لذلك أصبح من مقتضيات العمل الإداري أن يفوض الرئيس الإداري بعض اختصاصاته إلى مرؤوسيه باعتبارهم امتداداً له ويعملون تحت رئاسته²⁶.

الفرع الثالث : أهداف التفويض الإداري

تكمن أهداف التفويض في تنسيق الجهود الجماعية لتحقيق أهداف المرفق العام إضافة إلى أنه وسيلة فعالة لتدريب المرؤوسين وتنمية عنصر الابتكار لديهم ورفع معنوياتهم وزيادة أجواء الثقة في نفوسهم مما يؤثر في مضاعفة التجاوب مع القرارات التي تصدر عن قيادة المرفق العام ومنها:

أولاً : إعطاء الفرصة الكاملة للرئيس الأعلى للقيام بمهامه الأساسية

أن تفويض الرئيس الأعلى لجزء من السلطة الممنوحة له إلى المرؤوسين الأكفاء يساعده على مراقبة ورصد كل ما يدور من أنشطة وعمليات تنظيمية، إضافة إلى توفير الجهد والوقت الذي يمكن توظيفه في دراسة العمليات الأساسية للتنظيم، المتعلقة بالتطوير والتنمية والإشراف والتوجيه والتنسيق ورسم السياسات ومتابعة تنفيذ أهداف التنظيم الإداري بدلاً من إهدار وقته بالقيام بنفسه بالأعمال التي يمكن مرؤوسيه من إنجازها.

ثانياً : إتاحة الفرصة للإبداع والابتكار

²⁶ - محمد بن عبد الله العثمان - مرجع سابق - ص 50.

يؤدي تفويض الصلاحيات لبعض المرؤوسين إلى تنمية مهارات وقدرات الأفراد الإبداعية والابتكار، واكتشاف هذه القدرات وتنميتها وتطويرها، فمن خلال ممارستهم لبعض الأعمال والوظائف الإدارية وخاصة التخطيط، والتنظيم، والتنسيق والرقابة يؤدي إلى خلق طبقة من الموظفين في الخط الثاني مؤهلين ليكونوا مديرين في المستقبل ، فالتفويض أذن مدرسة للمدراء على مختلف مستوياتهم وموقعهم في السلم الإداري.

ثالثا : تقوية العلاقات الإنسانية بين أعضاء التنظيم

أن التفويض يعني الثقة في قدرة المرؤوسين على تحمل المسؤولية والقيام بالواجبات، وهو يعني تعبير عن حاجة يسعى الأفراد إلى إشباعها عن طريق اعتراف الآخرين بقدراتهم وقبولهم لهم ، الأمر الذي ينعكس على هؤلاء الأفراد بصورة ايجابية تتمثل في زيادة الأداء والانتماء للتنظيم، وبالتالي فإنه سيقدم كل الاحترام والتقدير لرئيسه الأعلى ولإدارته ويسود بذلك روح الفريق والولاء والاعتزاز بالانتماء لمثل ذلك التنظيم.²⁷

رابعا : تخفيض التكاليف

تساهم عملية التفويض في اتخاذ القرارات في تخفيض التكاليف المادية والمعنوية، وتساعد على الإسراع في الإنجاز، وتقلل الكثير من الإجراءات الروتينية وبالتالي في خفض قيمة المواد المستهلكة والتقليل من الاستهلاك في الآلات وكذلك الأفراد والأجور

خامسا : تنمية المرؤوسين وإعدادهم لتحمل المسؤولية

إن التفويض هو مشاركة المرؤوسين في اتخاذ ورسم السياسات اللازمة لاستمرارية نشاط التنظيم، ويعني ذلك إعدادهم لتحمل مسؤولية ما هم مقدمون على القيام به، بالإضافة لشعورهم بالرضي والحماس، ومن ثم الولاء والانتماء لتنظيم، فالتفويض بهذا المفهوم يساعد المرؤوسين علي تنمية مهاراتهم عن طريق الخبرة بالشؤون الأفراد وشؤون التنظيم، مما يترتب عليه إعداد قيادات إدارية مستقبلية تتحمل مسؤولية وتحافظ على استمرارية البناء التنظيمي.²⁸

²⁷ - هاني عبد الرحمان العمري- التطوير التنظيمي و إعادة التنظيم- تم الإطلاع عليها عي الويب في 2013/3/1-

http://www.kau.edu.sa/files/0002473/subjects/436_ مذكرة_مادة_التطوير_التنظيمي.pdf.

²⁸ - موسي اللوزي- التطوير التنظيمي: أساسيات و مفاهيم حديثة- الطبعة الثانية -دار وائل للنشر - عمان-2003-

المبحث الثاني: الفرق بين التفويض الإداري والأنظمة المشابهة له

تتشابه بعض التصرفات القانونية مع التفويض، وبعضها ينتمي إلى القانون الخاص و ينتمي بعضها الآخر إلى القانون العام، لذلك سنتعرض إليهم فيما يلي :

المطلب الأول : التفويض وما يشابهه من تصرفات في القانون الخاص

قد يختلط التفويض الإداري مع ما يشابهه من تصرفات في القانون الخاص كالوكالة والإنابة، لذلك سنبرز علاقة اختلاف كل واحدة منها على حدى:

الفرع الأول : التفويض والوكالة

لقد سبق تعريف التفويض من التصرفات القانونية التي تنتمي إلى مجال القانون الخاص وتتشابه مع التفويض في الاختصاص الوكالة.

أولا : تعريف الوكالة

الوكالة عقد بمقتضاه يفوض الموكل إلى الوكيل القيام بقضية أو بعدة قضايا أو بإتمام عمل أو فعل أو جملة أعمال أو أفعال، ويشترط قبول الوكيل و يجوز أن يكون قبول الوكالة ضمنياً و أن يستفاد من قيام الوكيل بها²⁹.

ثانياً : أوجه التفرقة بين الوكالة و التفويض الإداري

✓ في الوكالة، يختار الموكل وكيله وفقاً لإرادته الحرة وهي نتيجة حتمية لكون الوكالة عقداً رضائياً، بينما لا يملك المفوض أن يفوض إلا لمن يأذن النص بالتفويض إليهم³⁰.
والمادة 21 من قانون الولاية (يتم إعداد الوكالة بطلب من الموكل أمام أي سلطة مؤهلة لهذا الغرض، وتحدد الوكالة صراحة الجلسة أو الدورة التي حررت من أجلها هذه الوكالة)³¹.

✓ الوكالة قد تكون عامة أو خاصة، وفي كلتا الحالتين تتسحب على بعض أعمال الموكل دون البعض الآخر، كما أنها قد تكون عامة وخاصة معاً، بمعنى أن يضاف إلى الوكالة العامة التي تقتصر على أعمال الإدارة وكالات خاصة عن عمل آخر، بحيث ينتهي الأمر بتولي الوكيل كافة أعمال الموكل عدا تلك التي تتصل بشخصه كحلف اليمين، على خلاف التفويض الذي يجب أن يكون جزئياً ولا يجوز أن يمتد إلى كافة اختصاصات الأصل كما أن هناك من اختصاصات الأصل مالا يسوغ فيه التفويض.

✓ تفترض الوكالة دائماً وجود شخصين قانونيين مستقلين، هما الموكل والوكيل كلاهما يتمتع بشخصية القانونية المستقلة، أما في التفويض فإن المفوض والمفوض إليه قد يكون كل منهما شخصاً قانونياً مستقلاً، كتفويض الوزير أحد رؤساء الهيئات أو المؤسسات العامة، ولكنهما قد ينتميان إلى شخص قانوني واحد كتفويض الوزير أحد وكلاء الوزارة أو أحد مديري المصالح التابعين له .

²⁹ - وليد حيدر جابر- التفويض في إدارة و استثمار المرافق العامة دراسة مقارنة- منشورات الحلبي الحقوقية-

لبنان- 2009-ص374.

³⁰ - عيد قريطم- مرجع سابق- ص48.

³¹ - قانون رقم 12-07- مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية- الجريدة الرسمية -العدد12- الصادرة في 29 فبراير 2012-ص10.

✓ لا تتم الوكالة إلا بقبول الوكيل لها، بينما يتم التفويض دون اشتراط قبول المفوض إليه لهذا التفويض، ويترتب علي ذلك أن الوكيل يمكنه رفض الوكالة بعكس المفوض إليه لا يمكنه ذلك³².

✓ تنتهي الوكالة بموت الموكل، بينما يستمر التفويض في الاختصاص كقاعدة عامة حتى في حالة موت الأصل، باستثناء تفويض التوقيع الذي ينتهي بانتهاء احد طرفيه.

✓ الأصل أن الوكيل يمكنه أن يوكل غيره فيما وكل فيه ما لم يمنعه الموكل من ذلك أما بالنسبة للمفوض إليه فلا يجوز له تفويض غيره فيما فوض فيه، إلا إذا أجاز له القانون ذلك بنص خاص .

✓ يلتزم الوكيل أن يوافي الموكل بالمعلومات الضرورية عما وصل إليه في تنفيذ الوكالة ، وان يقدم له حسابا عنها هذا بالإضافة إلى انه في وسع الموكل أن يلزم الوكيل بتنفيذ هذا الالتزام بدعوي قضائية بينما لا يملك الأصل في التفويض إقامة مثل هذه الدعوي على المفوض إليه ،وان كان يملك ممارسة سلطاته التي تقرها القواعد العامة في القانون الإداري كالسلطة الرئاسية والتأديبية³³.

الفرع الثاني: التفويض الإداري والنيابة

من التصرفات القانونية التي تنتمي إلي مجال القانون الخاص وتتشابه مع التفويض في الاختصاص النيابة.

أولاً: تعريف النيابة

يعرف الفقهاء النيابة بأنها (تصرف قانوني بمقتضاه يخول الأصل نائبه إمكان إجراء تصرف قانوني مع الغير تتصرف أثاره إلي الغير)وعادة ما تكون النيابة مرتبطة بعقد بين

³² - وليد حيدر جابر - مرجع سابق - ص395.

³³ - عيد قريطم - مرجع سابق - ص50.

النائب والأصيل غالبا ما يكون عقد وكالة ومن هنا نشأ الخلط بين النيابة والوكالة ،حيث أن النيابة وإن تشابهت مع الوكالة أو غيرها من العقود تتميز عنها بطبيعتها ولا تختلط بها ³⁴.

ثانيا : أوجه التفرقة بين النيابة و التفويض الإداري

تختلف النيابة على التفويض الإداري في عدة نقاط نذكر منها: ³⁵

✓ أن النيابة قد تكون ضمنية ،كنيابة الزوجة عن زوجها في التصرفات المتصلة بحاجيات المنزل الزوجية ، بينما لا يجوز أن يكون التفويض ضمنيا.

✓ يتم تصرف المناب لحساب المنيب وباسمه ولهذا تتصرف آثار التصرف إلى ذمة الأصيل ، بعكس الحال في التفويض حيث يتم التصرف للمصلحة العامة ويصدر باسم المفوض إليه ويأخذ القرار في هذا الشأن مرتبة هو لا مرتبة الأصيل باستثناء تفويض التوقيع

✓ قد تكون النيابة عامة ،حين تنيب الزوجة زوجها في استغلال أموالها دون توكيل صريح بإدارة هذه الأموال ، بينما لا يصح أن يكون التفويض عاما ،بل يجب أن يكون جزئيا ومحددا .

✓ إن النيابة تصرف قانوني ينتمي إلى القانون الخاص بينما التفويض تصرف قانوني ينتمي إلى القانون العام.

المطلب الثاني :التفويض الإداري وما يشابهه من تصرفات في القانون العام

تتشابه بعض الأنظمة القانونية التي تنتمي لمجال القانون العام مع نظام التفويض، أهمها الحلول الإداري، والتفويض التشريعي ،والإنابة.

الفرع الأول : التفويض والحلول

³⁴ - محمد بن عبد الله العثمان - مرجع سابق-ص 54.

³⁵ - المرجع السابق-ص 55.

من التصرفات القانونية التي تنتمي إلى مجال القانون العام وتتشابه مع التفويض في الاختصاص الحلول.

أولا : تعريف الحلول

يقصد بالحلول أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو أن يحدث له مانع يحول دون ممارسته لاختصاصاته، فيقوم محله للقيام بذلك من عينه المشرع، فيصبح مالكا لنفس السلطات التي كان يملكها المختص بها أصلا³⁶.

ثانيا: أوجه التفرقة بين التفويض الإداري و الحلول

✓ التفويض يفترض أن صاحب الاختصاص يتنازل بإرادته إلى آخر عن بعض اختصاصه أما الحلول فانه يتم لأسباب يحددها القانون وتكون عادة أسباب قهرية ومؤقتة ولا دخل للإدارة فيها كالمرض والغياب أو أي مانع آخر يحول دون قيام الأصيل بمباشرة اختصاصه، ولذا فان الحلول يتم بمجرد تحقق سبب من أسبابه³⁷.

المادة 88 : إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمّن، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا، وبعد أن يتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة، يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع .

يعلن البرلمان، المنعقد بغرفتيه المجتمعنتين معا، ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه، ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعون (45) يوما، رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 90 من الدستور، وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء خمسة وأربعون (45) يوما، يعلن الشّغور بالاستقالة وجوبا حسب الإجراء المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين وطبقا لأحكام الفقرات الآتية من هذه المادة. في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ويثبت الشّغور النهائي لرئاسة الجمهورية. وتبلغ فوراً شهادة التصريح بالشّغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا. يتولّى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدة

³⁶ - مليكة الصروخ- القانون الإداري: دراسة مقارنة- الطبعة السابعة- مطبعة النجاح الجديدة- الدار البيضاء-2010-

ص72.

³⁷ - ماجد راغب الحلو- مرجع سابق- ص86.

أقصاها ستون (60) يوما، تنظم خلالها انتخابات رئاسية. ولا يحق لرئيس الدولة المعين بهذه الطريقة أن يترشح لرئاسة الجمهورية.

وإذا اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا، ويثبت بالإجماع الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة. وفي هذه الحالة، يتولّى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة. يضطلع رئيس الدولة المعين حسب الشروط المبينة أعلاه بمهمة رئيس الدولة طبقا للشروط المحددة في الفقرات السابقة³⁸.

✓ التفويض حيث ينزل المفوض عن جانب من اختصاصاته إلى شخص آخر يظهر بجانبه فلا يختفي الأصل بل يظل يمارس الاختصاصات التي لم يفوض فيها غيره، أما في الحلول يكون كليا شاملا لجميع اختصاصات الأصل ويتم تلقائيا بقوة القانون متى تحقق سببه ولكن ليس من المقصود إزاء هذه التلقائية التي يتم بها الحلول أن يختل اختصاص الأصل فيتحقق الحلول في جانب منه دون الجانب الآخر، وإلا واجهنا جزءا من الاختصاصات لا يملك أن يمارسها احد مما يؤدي إلى عطل في أوجه النشاط التي تتعلق بها هذه الاختصاصات، الأمر الذي يتعارض مع وجوب سير المرافق العامه بانتظام واطراد.³⁹

المادة 90 (15) : لا يمكن أن تقال أو تعدّل الحكومة القائمة إبان حصول مانع لرئيس الجمهورية، أو وفاته، أو استقالته، حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه.⁴⁰

هذا يعني أن الحلول في الجزائر جزئى وليس كلي كما يجب .

³⁸ - الدستور الجزائري 1996- المعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 17 ذو القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر سنة 2008- الجريدة الرسمية - العدد 63- الصادرة في 16 نوفمبر 2008.

³⁹ - وليد حيدر جابر- مرجع سابق- ص 557.

⁴⁰ - الدستور الجزائري 1996- المعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 17 ذو القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر سنة 2008 - الجريدة الرسمية - العدد 63- الصادرة في 16 نوفمبر 2008.

✓ في التفويض القاعدة أن يكون القرارات الصادرة من المفوض إليه ذات قيمة القرارات الصادرة أصالة عن نفسه، لذلك فالمفوض إليه يخضع لسلطة الأصيل الرئاسية والتأديبية لأنه يكون مسئولاً عن نتائج التفويض بأسرها وذلك تطبيقاً لقاعدة لا تفويض في المسئولية.

أما الحال في نظام الحلول ذات المرتبة التي يحتلها الأصيل ومن ثم لا يخضع لسلطاته الرئاسية، وبمعنى آخر تكون القرارات الصادرة عن الحال ذات قيمة القرارات الصادرة عن الأصيل ولا يتحمل الأصيل مسئولية تصرفات الحال.

✓ يفترض الحلول وجود نص مكتوب أو قاعدة غير مكتوبة تحدد الحال سلفاً، أما التفويض فقد يظهر بنص واحد، يفوض مباشرة الاختصاص إلي غيره، أو يظهر في نصين متتاليين، الأول النص الأذن بالتفويض ثم يليه قرار التفويض⁴¹.

✓ يتحدد الحال دائماً بصفته وحدها، ولا يمكن تحديده بالاسم، لأن شخصه لا يعرف إلا عند تحقيق سبب الحلول، أما المفوض إليه فقد يتحدد بصفته واسمه معاً، وعلى ذلك فإن الحلول لا يسوده الطابع الشخصي بل يتحدد بطريقة مجردة .

✓ التفويض يكون الرئيس المفوض حاضراً و ليس غائباً ، أما الحلول يكون في حالة غياب صاحب الاختصاص أي كان سبب الغياب اختيارياً إما في حالة الإجازة أو إجبارياً كما في حالة المرض ، فيحل محله في ممارسة هذه الاختصاصات من حدده المشرع .

✓ التفويض يتحقق بقرار يصدر من الرئيس المفوض إلى المفوض إليه ، في حين لا بد للحلول أن يقتصر بنص و إن تكون أسبابه صحيحة و يصبح الحلول مستحيلاً إذا لم ينظمه المشرع⁴².

✓ في التفويض يأخذ القرار الصادر درجة المفوض إليه، أما في الحلول فتكون القرارات الصادرة في مرتبة قرارات الأصيل الغائب.

✓ في التفويض يكون الرئيس المفوض مسئولاً عن أخطاء المفوض إليه لأن الرئيس يمارس الرقابة الرئاسية على المفوض إليه بينما لا يكون الأصيل الغائب مسئولاً عن الأخطاء

41 - مليكة الصروح- مرجع سابق-ص73.

42 - محمد رفعت عبد الوهاب- مبادئ و أحكام القانون الإداري- منشورات الحلبي الحقوقية- لبنان-2003-ص123.

من حل محله لأنه لا يملك أي سلطة رئاسية بالنسبة لتصرفات الأخير و لأن مصدر سلطته القانون و ليس الأصل و حيث توجد السلطة توجد المسؤولية⁴³.

الفرع الثاني: التفويض الإداري والتفويض التشريعي

لقد سبق وعرفنا التفويض الإداري وهناك من التصرفات القانونية التي تنتمي إلي مجال القانون العام وتتشابه مع التفويض في الاختصاص التفويض التشريعي .

أولاً: تعريف التفويض التشريعي

هو الإجراء الذي بمقتضاه تأذن السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية في مباشرة اختصاصها بتنظيم موضوع معين تنظيمًا تشريعيًا، وذلك بصفة استثنائية، باعتبار أن هذا الاختصاص ينصب على تقرير قواعد قانونية تسنها السلطة التشريعية أصلاً وفقاً للدستور، وهو ما يعني تقيد رئيس الجمهورية فيما فوض فيه بالحدود الضيقة التي تفرضها الطبيعة الاستثنائية لاختصاص يتولاه عرضاً، وعند الضرورة في أعلى درجاته، ولمدة محددة، وإلا كان مخالفاً للدستور⁴⁴.

غالباً ما تتضمن الدساتير مواد تجيز وتسند التفويض التشريعي مثل المادة 58 من الدستور الجزائري الصادر عام 1963، التي تقرر أنه : "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إلي المجلس الوطني أن يفوض له لفترة زمنية محدودة حق اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض علي مصادقة المجلس في اجل ثلاثة أشهر " أما الدستور الجزائري الحالي والصادر عام 1996 فهو خالي من أي نص أو مادة تؤسس التفويض التشريعي من طرف المجلس الشعبي الوطني للسلطة التنفيذية لإصدار القرارات العامة -اللوائح التفويضية⁴⁵.

⁴³ -مليك الصروخ- مرجع سابق- ص72.

⁴⁴ - شروق أسامة عواد حجاب- النظرية العامة للتفويض الإداري و التشريعي: دراسة مقارنة- دار الجامعة الجديدة للنشر- الإسكندرية-2009- ص 61.

⁴⁵ -عمار عوابدي -نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري-الطبعة الخامسة -دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع -الجزائر-2009- صص150-151.

ثانيا: أوجه الاختلاف بين التفويض الإداري والتفويض التشريعي

✓ التفويض الإداري يتم بين أعضاء السلطة التنفيذية وفي داخلها، بينما التفويض التشريعي يتم بين سلطتين من السلطات العامة في الدولة، فهو تصرف ينتمي إلى المجال الدستوري، حيث تتعدي السلطة التنفيذية المجال الخاص بها إلى مجال اختصاص السلطة التشريعية، وهذا لا يتم إلا في حالة اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة⁴⁶.

✓ أساس التفويض التشريعي هو الدستور، وذلك ما جاء في المادة 124 من الدستور " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، تعدّ لا غيه الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان، يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور، تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

✓ أما التفويض الإداري فقد يكون مصدره الدستور" مثل المادة 77 من الدستور: يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

يمكن رئيس الجمهورية أن يفوض جزءا من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة، مع مراعاة أحكام المادة 87 من الدستور"⁴⁷.

أو القانون أو اللائحة، لذا فالقرارات الصادرة بناء على التفويض التشريعي تعرض علي البرلمان للتصديق عليها، أما القرارات الصادرة بناء على التفويض الإداري فلا يلتزم المفوض إليه بعرضها للموافقة عليها.

⁴⁶ - شروق أسامة عواد حجاب - مرجع سابق-ص62.

⁴⁷ - الدستور الجزائري -1996- المعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 17 ذو القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر سنة 2008 -الجريدة الرسمية- العدد63- الصادرة في 16 نوفمبر 2008.

✓ التفويض الإداري غير محدد في مدته أو هدفه بصفة عامة، وذلك على خلاف التفويض التشريعي الذي يعد من شروطه أعماله أن يكون محدد الموضوع والهدف، وخلال فترة زمنية لا يتعداها.

✓ يهدف التفويض الإداري إلى التخفيف من أعباء الرئيس الإداري وخاصة الروتينية اليومية منها، ليتفرع للأعباء الأساسية التي تحقق أهداف المنظمة الإدارية، بينما يهدف التفويض التشريعي إلى اتخاذ إجراءات استثنائية تفتضيها الأحداث الخطرة أو حالة الضرورة التي قد تتعرض لها الدولة.

✓ يستمر التفويض التشريعي في السريان طوال مدته المحددة سلفاً، في حين يملك الرئيس الإداري المفوض أن يقطع سريان مفعول التفويض ويسترد سلطاته التي فوضها إذا ما رأى ذلك.

✓ لا يستطيع الأصل في مجال التفويض الإداري ممارسة الاختصاص المفوض به إلا إذا ألغي التفويض، بينما على العكس من ذلك في مجال التفويض التشريعي، إذا يجوز للسلطة المفوضة ممارسة الاختصاص المفوض رغم التفويض وفي إثناءه.

✓ تفويض السلطة التشريعية رئيس الدولة في ممارسة جزء من اختصاصاتها دون أن تفوضه سلطة هذا الاختصاص لأن سلطة تنفيذه مستمدة أصلاً من الدستور الذي أجاز هذا التفويض بذلك يقع التفويض التشريعي على الاختصاص فقط ولا يقع على سلطة مباشرته الأصلية، أما التفويض الإداري فالأمر يختلف في تفويض الاختصاص عنه في تفويض التوقيع فالأول يتم من الأصل إلى شخص آخر له سلطات واختصاصات أصلية ومستقبلية ومستمدة من القوانين واللوائح وبذلك لا يفوض الأصل السلطة مع الاختصاص، أما التفويض الشخصي يفوض الأصل سلطته مع تفويضه التوقيع لأنه يتم بين الأصل وأعوانه ومروؤوسيه المباشرين الذين لا يملكون أية سلطات أصلية ومستقبلية، وإنما يستمدون سلطتهم واختصاصاتهم من الأصل.⁴⁸

⁴⁸ -شروق أسامة عواد حجاب- مرجع سابق -ص 64.

الفرع الثالث: التفويض الإداري والإنابة

لقد سبق وعرفنا التفويض الإداري وهناك من التصرفات القانونية التي تنتمي إلي مجال القانون العام وتتشابه مع التفويض في الاختصاص الإنابة

أولا : تعريف الإنابة

الإنابة تفترض- مثل الحلول- أن الموظف صاحب الاختصاص الأصلي غائب، و لكن يتعذر تطبيق الحلول، إما لأن القانون لم يحدد سلفا من يحل محله الأصلي، وإما لأن الأصلي ليس له نائب يحل محله طبقا لما نص عليه القانون، ففي مثل هذه الحالة تتحقق الإنابة في الاختصاص، بأن يعهد الرئيس الإداري الأعلى إلى موظف آخر يختاره بكافة اختصاصات الأصلي الغائب⁴⁹.

في ضوء التعريف الوارد أعلاه يتضح أن الإنابة يجب أن تتم بقرار إداري يستند إلى نص قانوني سواء يرد هذا النص في الدستور أو القانون أو بموجب مرسوم أو قرار والمادة 64 من قانون الولاية (في حالة مانع مؤقت، يعين رئيس المجلس الشعبي الولائي أحد نواب الرئيس لاستخلافه في مهامه. إذا استحال علي الرئيس تعيين مستخلف له، يقوم المجلس الشعبي الولائي بتعيين أحد نواب الرئيس، وإن تعذر ذلك احد أعضاء المجلس).⁵⁰ وفي قانون البلدية في المادة 72 (يتفرغ رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة دائمة لممارسة عهده الانتخابية، يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع مؤقت في أداء وظائفه بنائب رئيس، إذا استحال علي الرئيس تعيين مستخلف له، يقوم المجلس الشعبي البلدي بتعيين احد نواب الرئيس، وإن تعذر ذلك، أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي).⁵¹

49 - محمد رفعت عبد الوهاب- مرجع سابق- ص123.

50- قانون رقم 07-12- مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية- الجريدة الرسمية -العدد12- الصادرة في 29 فبراير 2012-ص15.

51- قانون رقم 10-11- مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية- الجريدة الرسمية- العدد37- الصادر في 4 جولية 2011-ص13.

ثانيا : أوجه الاختلاف بين التفويض الإداري و الإنابة

✓ التفويض يكون في بعض الاختصاصات أما الإنابة فهي تشمل كافة اختصاصات الأصل .

✓ في التفويض يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته هو إلى أحد مرؤوسيه، أما في الإنابة فإنه يعهد باختصاصات أحد مرؤوسيه إلى مرؤوس آخر⁵².

✓ يجوز للمفوض أن يعقب علي قرارات الصادرة عن المفوض اليه إذا كان هذا الأخير من مرؤوسيه.⁵³

أما الإنابة فبعد صدور قرار الإنابة يحتل النائب مرتبة الأصل ، وتأخذ قراراته قوة ودرجة قرارات الأصل ، ويسأل عنها أمام جهة الإدارة ، وتجاه الغير ، ولا يمتلك الأصل تجاهه أية سلطة رئاسية ، ولا يسأل عن تصرفاته أو قراراته.

✓ التفويض ينتهي بانتهاء مدته ، أو بانتهاء المهمة المحددة في قرار التفويض أو بقيام المفوض بسحب اختصاصاته التي قام بتفويضها.

في حين أن النيابة تنتهي بقوة القانون أو بزوال الظروف التي أدت إلي وجودها ويكون هذا الانتهاء صراحة بإصدار قرار إنهاؤها ، أو بعودة الأصل الغائب للقيام بمهامه ، أو تعيين شخص آخر في وظيفته.⁵⁴

⁵² - ماجد راغب الحلو - مرجع سابق - ص 86.

⁵³ - مليكة الصروخ - مرجع سابق - ص 73

⁵⁴ - عيد قريطم - مرجع سابق - ص 64-59

خاتمة الفصل

التفويض وسيلة قانونية يتم بواسطتها نقل الاختصاص للغير، فهو العملية التي تتم بمقتضاها قيام السلطة صاحبة الاختصاص الأصلي بتفويض جزء من اختصاصها إلى سلطة أخرى بغرض تحقيق أهداف معينة.

حاول الفقهاء وضع تعريف محدد ودقيق للتفويض لمنع حدوث تداخل بينه وبين غيره من التصرفات القانونية، حيث توجد وسائل أخرى تتشابه مع التفويض تنقل اختصاص صاحب الاختصاص الأصلي إلى غيره.

وعملية التفويض تقوم على عدة عناصر تعتبر ركائز أساسية لوجوده، ولا يمكن إغفال أي منها ، ولذلك تعددت تعريفات الفقهاء للتفويض محاولة للوصول لمواطن التشابه في القواعد والأحكام المقررة له والاختلاف بينه وبين غيره من الأعمال القانونية التي تنتمي إلى القانون العام أو الخاص ، وذلك لوضع تعريف جامع لكل متطلبات وجوده .

تمهيد:

إن أصول العمل الإداري تقتضي أن يمارس كل صاحب اختصاص اختصاصه بنفسه و لا يتركه لغيره، أي أن يقوم بجميع الأعمال الموكلة إليه، رغم ذلك فقد أجاز له القانون أن يقوم بتفويض جزء من هذه الأعمال لمن يستطيع أن يقوم بها ، لكن هذا لا يكون إلا إذا وجد نص يأذن له بذلك ، بالإضافة إلى بعض الشروط الأخرى، كما أن للتفويض أنواع شتى و متعددة تختلف حسب الزاوية التي ينظر إليه من خلالها، فقد ننظر إليه من خلال الاختصاصات المفوضة، أو من حيث الطبيعة القانونية الخاصة به أو من خلال المحتوي والجهة الموجه إليها، وسنتطرق في هذا الفصل إلى مبحثين :

➤ المبحث الأول: شروط التفويض الإداري.

➤ المبحث الثاني: أنواع التفويض الإداري.

المبحث الأول: شروط التفويض الإداري

للقيام بعملية تفويض ناجحة وفعالة وقادرة على تحقيق الغرض منها، لابد من توافر شروط ونعني بشروط التفويض الإداري تلك الأحكام التي تنظمه بصفة عامة أيًا كان نوعه، وهي تتمثل في شروط موضوعية وشكلية ولابد من الالتزام بها لكي ينعقد التفويض بطريقة سليمة، فالتفويض لا يكون مشروعًا إلا إذا أجازته المشرع صراحة سواء في الدستور أو بقانون عادي حيث يعتبر الإذن بالتفويض هو المرحلة الأولى من نقل اختصاص معين بواسطة التفويض فمن المعروف أن السلطات الثلاث في الدولة التشريعية، التنفيذية و القضائية، لكل منها حدود دستورية تعمل خلالها ولا تستطيع الخروج عليها فيجب على كل منها أن تمارس اختصاصاتها بنفسها وألا تتعدي على اختصاصات جهة أخرى فإذا تم مباشرة الاختصاصات من جهة غير المنوط به يعد باطلاً غير منتج لأثاره القانونية وفي أدناه عرض لتلك الشروط .

المطلب الأول : الشروط الشكلية للتفويض الإداري

ترتبط الشروط الشكلية للتفويض ارتباطاً وثيقاً بالشروط الموضوعية للتفويض، بل هي مكملتها لها، فالشروط الشكلية هي التي تعطي للتفويض المظهر الخارجي الذي يظهره إلي حيز التنفيذ، وينقله إلي علم الجميع، والأصل العام أن الإدارة لا تتقيد بإتباع أشكال معينة أو إجراءات محددة عند إصدار قراراتها الإدارية أما فيما يتعلق بالتفويض، فإن المفوض إليه لا يمكنه ممارسة الاختصاص المفوض له بالاستناد لقرار تفويض لا ينشر، وعلي ذلك تتمثل شروط التفويض الشكلية في شرطين هما شكل قرار التفويض ثم نشر هذا القرار¹ .

¹ - شروق اسامة عواد حجاب - المرجع السابق - ص 108.

الفرع الأول : شكل قرار التفويض الإداري

يقصد به الصورة الخارجية التي تحتم القوانين والمراسيم أن يفرغ فيها قرار التفويض وتبعاً لذلك فإن التفويض ليست له صيغة معينة لابد من انصبابه في إحداها بصورة ايجابية، وإنما يفترض أن يكون معبراً تعبيراً واضحاً عن إرادة الأصيل، هذا إذا لم يشترط النص الآذن صدور القرار على وجه معين، فإذا تطلب النص المجيز للتفويض أن يتم قرار التفويض كتابة أو أن يتم تسببيه أو نشره فالقاعدة هي احترام إرادة المشرع والعمل بمقتضى النص، وإذا تم ذلك فإنه لا يشترط فيه كذلك الإشارة إلى النص الآذن بالتفويض، فالتفويض في كل هذه الحالات صحيح وإن بقيت مشكلة إثباته، وهي تقع على المدعي الذي يطعن في أعمال المفوض إليه استناداً إلى تخلف النص الآذن في حالة اعتماده على العرف أو إلى تخلف قرار التفويض (في حالة كونه شفوياً) ².

أولاً : التفويض الكتابي أم شفوي

إن شكل القرار هو صورته الخارجية، التي يظهر فيها والأصل العام أن جهة الإدارة غير مقيدة بشكل معين تفصح فيه عن إرادتها الملزمة ما لم يحتم القانون إتباع أشكال خاصة بالنسبة لقرار معين لذلك يمكن أن يكون القرار مكتوباً، كما يمكن أن يكون شفوياً ³. ينبغي لصحة التفويض أن تكون صورة القرار الإداري مكتوباً يصدره المفوض، و يخضع للقواعد العامة التي تخضع لها القرارات الإدارية، و يحدد فيها المفوض اسم المفوض إليه، و الاختصاصات المفوضة، ومدة التفويض، نظراً إلى أن من يفوض بدقة يمكنه تجنب النزاع و التداخل و التخطي في مهام مرؤوسيه (أنظر الملحق رقم 01)، و بالتالي تحديد مسؤولية كل منهم، ولقد أستند الفقهاء إلى بعض المبررات نذكر منها ⁴:

- ✓ يسهل إثبات التفويض من أجل الاحتجاج به في مواجهة الغير، بينما التفويض الشفوي يصعب إثباته و الاحتجاج به في مواجهة الغير.
- ✓ تجنب مشاكل كثيرة نتيجة لوضوحه وتحديد أبعاده و ملامحه، بينما التفويض الشفوي يترتب عليه مشاكل عديدة.

² - مليكة الصروخ- مرجع سابق-ص70.

³-Catherin nelken- la delegation de pouvoirs- secteur pharmaceutique- paris-2006- p20.

⁴ - عيد قريطم- مرجع سابق- ص108.

- ✓ يساعد على تحديد الاختصاصات المفوضة و مراقبة المفوض للمفوض إليه.
- ✓ يكون أكثر إيضاحاً لإرادة المفوض و لاختصاصاته التي يرغب في تفويضها.
- ✓ يؤدي التفويض الشفوي إلى غموض في توزيع الاختصاصات وفي حركتها.
- ✓ رفض بعض المرؤوسين للتفويض الشفوي، وذلك لعدم تأكدهم من خلال تفويض رئيسهم بعض اختصاصاته لهم أم لا.

ثانيا : التفويض الصريح أم الضمني

وقد يكون قرار التفويض صريحا حيث لا يجوز افتراض التفويض أو اللجوء إليه بطريق القياس أو التماثل ولكن أن يحدث أثر قانونيا وتتجه نية المفوض فيه إلي التفويض في الاختصاصات محددة لا تحتل التأويل، وقد يستعمل لذلك ألفاظ متعددة، إلا أن إرادته تكون واضحة ومؤكدة في دلالتها على التفويض، فقد يعبر عن إمكان التفويض بالفاظ متعددة، وقد يستعمل لفض يفوض أو يعهد أو ينيب، وذلك بقصد الدلالة عليه⁵.

أما التفويض الضمني؛ يحدث أن تتعمد الإدارة عدم إصدار قرار صريح، ومع ذلك فإن مسلك الإدارة يستفاد منه وجود قرار ضمني، ويكون إذا ظهرت إرادة المفوض حسب العادة أو العرف الجاري أو بمقتضى موافقة ضمنية علي تصرفات المفوض إليه، كأن يصدر قرار بالتفويض من سلطة معينة إلى شخص فإذا توفي المفوض أو ترك الوظيفة لأي سبب من الأسباب، فإن ذلك لا يؤدي إلي انقضاء هذا التفويض بحيث إذا صمتت السلطة المختصة الجديدة، ولم تلغ التفويض فإن ذلك يعد بمثابة قرار ضمني، باستمرار التفويض ومثل هذا القرار يخضع للرقابة القضائية، وهناك عدة مبررات لأجل هذا التفويض منها⁶:

- ✓ هناك حالات خاصة و غير عادية ، مثل حالة الحرب، حيث يستطيع عند الحاجة التفويض الضمني في بعض الاختصاصات.
- ✓ التفويض الضمني يؤدي إلى الخلط و الغموض في توزيع الاختصاصات و في حركتها.

⁵ - عبد السلام أبو قحف- دليل المدير في تفويض السلطة - دار الجامعة الجديدة للنشر - الإسكندرية- 2002-ص14.

⁶ - عيد قريطم- مرجع سابق-ص112.

الفرع الثاني: نشر قرار التفويض الإداري

يقصد بنشر القرار التفويض تلك العملية المادية الملحقة بالإصدار تقتضي وضع القرار في دائرة التنفيذ ، و ليكون من يهتمهم الأمر على علم به، و المسلم به أنه إذا نص القانون على طريقة معينة للنشر، وجب على الإدارة إتباع هذه الطريقة⁷.

والنشر ليس لازما لصحة القرارات الإدارية أو نفاذها، ولا يقصد به غير إبلاغ الغير بمضمونها حتى تكون حجة عليه ويفتح به ميعاد طلب إلغائها، ولأن الإصدار يتم بمجرد التوقيع على القانون أو اللائحة أو القرار التنظيمي من مصدره فهي عملية قانونية بذاتها بخلاف عملية النشر التي هي عمل مادي⁸.

فنشر القاعدة القانونية يضمن علانية وذيوع أحكامها واتصالها بمن يعنيه أمرها، وامتناع القول بالجهل بها، وبصفة عامة عدم نشر القرار لا يؤثر على صحته، ولا يؤدي إلى بطلانه، ولكن القرار الذي لم ينشر لا يمكن الاحتجاج به على الغير، وعدم النشر لا يعتبر عيبا يعيب القرار أو سببا من أسباب الإلغاء إلا إذا نص القانون صراحة على خلاف ذلك ويترتب على ذلك أن العيوب التي تشوب عملية النشر لا تنعكس على القرار ذاته ولا تؤثر فيه.

ومن ناحية أخرى نلاحظ أن قواعد الشكل والإجراءات في إصدار القرارات الإدارية على جانب كبير من الأهمية، والهدف منها حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، وذلك بتجنيب الإدارة مواطن الزلل والتسرع، ومنحها فرصة معقولة للتروي بالإضافة إلى دراسة وجهات النظر المختلفة فتقل بالتالي القرارات الغير مناسبة والخاطئة، وتضمن علنية التفويض أمرين⁹:

✓ أن يكون التفويض مكتوبا و ليس شفويا و أن يتضمن الصراحة في محتواه وليس ضمنيا، ولكن يجوز في بعض الحالات أن يكون التفويض شفويا إذا أجازت النصوص القانونية ذلك.

⁷ - مليكه الصروخ- مرجع سابق-ص70.

⁸ - هاني عبد الرحمان العمري- مرجع سابق- ص71.

⁹ - موسي اللوزي - مرجع سابق- ص155.

✓ أن يتم نشر التفويض بالجريدة الرسمية، و أن يتم الإعلان عنه بطريقة رسمية وواضحة فالإعلان عنه عملية ضرورية لإضفاء الصفة الشرعية عليه كخطوة مكملة لشرعية عملية التفويض.

المطلب الثاني: الشروط الموضوعية للتفويض الإداري

باعتبار أن التفويض استثناء من الأصل العام ذلك الأصل المتمثل في قيام كل موظف بممارسة اختصاصه، لذلك يلزم لانعقاد التفويض بطريقة صحيحة وجود نص يجيز التفويض وصدور قرار التفويض، وهذا التفويض لا يكون صحيحا إلا إذا نص القانون عليه، وهذا ما سنتناوله كما يلي :

الفرع الأول : النص الأذن بالتفويض الإداري

يعتبر النص الأذن بالتفويض الخطوة الأولى التي تظهر التفويض إلي حيز الوجود، فهو الركيزة الأساسية التي تركز عليها عملية التفويض، لذلك يجب التمسك بأعمال ما ورد به من ضوابط لينجح التفويض، ويستمد التفويض أساسه عادة من الدستور والقوانين واللوائح والأنظمة والتعليمات الداخلية:

أولا : الدستور

يعتبر الدستور بمثابة المرجع الأساسي وهو الذي ينشئ ويحدد الاختصاصات ويضع القواعد العامة للهيئات، والدستور هو الذي ينظم قواعد الحكم واختصاصات الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وعلى هذا يعد الدستور في الجزائر هو مصدر القواعد القانونية التي تحكم توزيع الاختصاص بين الهيئات العامة وتنظم السلطات وبين المواد التي تحكم السلطة التنفيذية

كما بين الدستور الجزائري نظام الحكم . واختصاصات رئيس الجمهورية بصفته رئيسا للدولة وبين اختصاصات رئيس الحكومة .

ثانيا : القوانين

القانون هو الأساس الذي تستمد منه الإدارة سلطتها فهو الذي يبين اختصاصها، وعلى هذا فالقانون هو المصدر الذي تستمد منه الإدارة مبدأ المشروعية في نشاطها، والقانون لا

ينفرد بتوزيع الاختصاصات بين الهيئات الإدارية المركزية والفرعية بل تنظمه أيضا الأنظمة والتعليمات المستندة إلي القانون ¹⁰، (أنظر الملحق رقم 01 و 02).

المادة 47 من قانون الوظيفة العامة "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسئول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه .

لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوط به بسبب المسؤولية الخاصة بمروؤسيه " ¹¹.

ثالثا: التعليمات واللوائح

وهذه التعليمات تضعها الإدارة كمصدر محدد لقواعد الاختصاص، وبما أن تفويض الاختصاص يتناول ممارسة الهيئة لأعمالها كما أن مبدأ السلم الإداري يخضع الموظف المروؤس لأعمال الرئيس (أنظر الملحق رقم 03)، ويتجلى ذلك عن طريق ¹²:

✓ طاعة أوامر الرؤساء، فالمرؤوس لا يخضع لأوامر وتعليمات الرئيس فقط وإنما ملزم بتطبيق التعليمات والأوامر التي تصدر إليه من رؤسائه الإداريين .

✓ للرئيس مراقبة أعمال المرؤوس وتوجيهه ، بل وتعديل أعماله كما يجب أن يكون التفويض جزئيا ، أي لا يجوز تفويض كامل الاختصاص .

الفرع الثاني: قرار التفويض و النص عليه

وللقيام بعملية التفويض كعملية إدارية فعالة وناجحة وقادرة علي تحقيق الغرض منها، لابد من توافر شروط عديدة ليس فقط في الكفاءات البشرية وإنما في عملية التفويض نفسه بكل جوانبه، ومن هذه الشروط :

أولا : أن يكون قرار التفويض صادرا بموجب نص قانوني

الأصل أن الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصيل ملزم بأن يمارس اختصاصه بنفسه ، إذا أن الاختصاص ليس حقا شخصا للرئيس الإداري يتصرف به حسب ما يراه بل هو وظيفة يمارسها بالشكل الذي نص عليه القانون وطبقا لذلك فالتفويض لا يجوز إلا بموجب نص قانوني إذ أن الأصل أن الاختصاص باشره الموظف الأصيل بنفسه ¹³.

¹⁰ - فريجه حسين- شرح القانون الإداري: دراسة مقارنة- ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر-2009- ص121.

¹¹ - الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية- الجريدة الرسمية-

العدد46-الصادرة في 16 جويلية2006-ص6.

¹² - فريجه حسين- مرجع سابق-ص122.

¹³ - محمد رفعت عبد الوهاب- مرجع سابق- ص121.

أن التفويض ما هو إلا أمر استثنائي يجب تفسير النص الذي يجيزه تفسيراً ضيقاً، والنص الأمر بالتفويض قد يكون نصاً دستورياً أو نصاً تشريعياً أو نظاماً، ويتعين أن يكون النص الأذن بالتفويض موجوداً واليه يتم الاستناد في إصدار قرار التفويض ولا يتصرف الأذن بالتفويض إلا إلى الاختصاصات الأصلية التي يستمدّها الأصيل من القوانين والأنظمة مباشرة، أما الاختصاصات التي يستمدّها الرئيس الإداري من سلطة أعلى بناء على قواعد التفويض فلا يجوز له تفويضها إلى غيره طبقاً لقاعدة الاختصاصات المفوضة لا تفوض إلا إذا وجد نص قانوني يأذن بذلك أي لا يجوز للمرؤوس الذي فوض إليه الاختصاص أن يفوض غيره في القيام به فالتفويض اللاحق مخالف للقانون إلا إذا أجازّه المشرع، وتطبق هذه القاعدة على

التفويض سواء كان تفويض اختصاص أو تفويض توقيع¹⁴ .

والمادة 126 من قانون الولاية : " يمكن الوالي تفويض توقيع كل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها"¹⁵ .

ثانياً : أن يكون قرار التفويض محدد المدة

ينبغي على صاحب الاختصاص الأصيل تحديد الفترة الزمنية التي يمكن فيها للمفوض إليه ممارسة الاختصاصات المفوضة والحكمة من ذلك تنحصر في عودة الاختصاص المفوض إلى الأصيل بانتهاء المدة المحددة في قرار التفويض.

ثالثاً: تفويض المسؤولية

أن تفويض الرئيس الأعلى لجزء من سلطته واختصاصاته لا يعني تخليه عن مسؤولية الأعمال التي أعطى بها تفويضاً لبعض المرؤوسين، فيجب عليه القيام بالمتابعة المستمرة للأعمال التي قام بتفويضها، إذ أنه المسؤول الأول عن تلك الأعمال¹⁶.

¹⁴ - عبد السلام أبو قحف- دليل المدير في تفويض السلطة- مرجع سابق- ص16.

¹⁵ - قانون الولاية رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012- الجريدة الرسمية - العدد 12 -الصادرة في 29 فبراير 2012- ص20.

¹⁶ - حمدي القبيلات- القانون الإداري- الجزء الأول- دار وائل للنشر- الأردن - 2008- ص101.

رابعاً : وضوح حدود التفويض

أي تمتع التفويض بالوضوح القانوني السليم، وان يتم كما حدده القانون، وعلي المفوض إليه بعض الصلاحيات أن يلتزم هو وكذلك الرئيس الأعلى بالجوانب القانونية للحفاظ علي شرعية التفويض، والقرار الصادر بتفويض الاختصاص يجب أن يكون قراراً صريحاً ومحدداً لا يشوبه أي غموض أو التباس لا من حيث شكليات إصداره ولا من حيث الموضوعات التي يتضمنها أمر التفويض فالقرار يتعين أن يكون صحيحاً من الناحية الشكلية وصادراً من المسئول الإداري صاحب الاختصاص الأصل وتحدد فيه الاختصاصات المفوضة بصورة واضحة وان تكون هذه الاختصاصات محددة حيث لا يجوز أن يكون التفويض مطلقاً بل يتعين أن ينصب على موضوعات معينة¹⁷.

والمادة 70 من قانون البلدية الفقرة الثالثة (يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي تفويض إمضائه لصالح نواب الرئيس في حدود المهام الموكلة لهم)¹⁸، (أنظر الملحق رقم 02).

خامساً : التفويض الإداري يكون جزئياً

يجب أن يكون احد أهداف التفويض تخليص الرئيس الأعلى من الكثير من الأعباء والإجراءات الإدارية اليومية التي تشغله وتأخذ كل وقته حتى يستطيع التفرغ إلي الأعمال الأخرى مثل التخطيط والإشراف والرقابة ، فالتفويض لا يكون إلا لبعض الاختصاصات والسلطات التي قد يساعد تفويضها على تحقيق الكفاءة والفعالية والاستمرار ، فإن كان التفويض شاملاً لكل اختصاصات المدير عد تنازلاً وليس تفويضاً¹⁹، فهناك أعمال من صلب مسؤوليات المدير ليس بالإمكان تفويضها والمسؤوليات التي لا يجوز للمدير التفويض فيها هي²⁰:

- ✓ المسائل المالية لخطورة أهميتها .
- ✓ مسؤولية وضع الخطط الخاصة بالمنظمة وتفسيرها وما يحيط بتطبيقها.
- ✓ القرارات النهائية الخاصة باختيار، وترقية العاملين معه .

17 - موسي اللوزي- مرجع سابق-ص156.

18- قانون البلدية- رقم 11-10- مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011-الجريدة الرسمية-

العدد37-الصادرة في 3 جويلية 2011-ص19.

19 -محمد رفعت عبد الوهاب- مرجع سابق- ص121.

20 - عبد العزيز صالح الحبتور- مرجع سابق- ص169.

- ✓ عمليات التنسيق بين وحدات المنظمة وبين المنظمة ككل والمنظمات الأخرى .
 - ✓ القرارات المهمة في سياسة عمل المنظمة وتعيين المرشحين للوظائف الرئيسية فيها .
- هذه الأمور لا يجوز التفويض فيها لكونها مسائل أساسية تتعلق بكيان المنظمة وسياساتها ومستقبلها في النجاح.

والمادة 87 (14) من الدستور : " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينصّ الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم .

كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، وحلّ المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 77 و 78 و 91 و من 93 إلى 95 و 97 و 124 و 126 و 127 و 128 من الدستور"²¹.

سادسا: يكون التفويض الإداري من أعلي إلي أسفل

وهذا الشرط بديهي لأن الغرض من لالتجاء إلي التفويض هو التخلص من تركيز السلطة في قمة السلم الإداري ، فيجوز للرئيس اللجوء إليه لنقل جانب من اختصاصه إلي مرؤوسيه . فلا يعقل أن يحدث العكس ، أي انه من غير المتصور أن يتم التفويض من المرؤوس إلي الرئيس.

سابعا: يكون قرار التفويض محددا من ناحية الأشخاص

يحق لسلطة ما بتفويض بعض اختصاصاتها و تحديد من يجوز التفويض لهم، إذ لابد أن تظهر إرادة الأصيل في استخدام إمكانية التفويض بإصداره قرار بذلك، فالتفويض لا يكون صحيحا إلا إذا وجد أولا نص يجيزه للأصيل، وبناءا على ذلك يصدر قرارا بالتفويض، وهذا القرار يتطلب أن يتخذ شكلا خاصا به.

²¹ - دستور الجزائر 1996-المعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 17 ذو القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر سنة 2008 - الجريدة الرسمية - العدد 63-الصادرة في 16 نوفمبر 2008.

ثامنا : عدم تفويض ما تم تفويضه

أي لا يجوز للمرؤوس أن يقوم بإعادة تفويض السلطة التي انتقلت إليه إلى من هم أدنى منه في السلم الوظيفي، وإلا أصبح الأمر بلا حدود، مما يجعل المسؤولية تضيع بين عدد كبير من الإداريين²².

تاسعا : حق الأصل في تعديل التفويضات المخولة أو استردادها

يمكن للرئيس الأعلى بعد تفويض المسؤوليات والسلطات إلى المرؤوسين، القيام بمراقبتهم وتوجيههم وإرشادهم إلى كيفية ممارستهم للسلطة ، وبعد ذلك يحق له إذا رغب، أن يعدل من السلطات المفوضة واستردادها في حالة الضرورة التي تستوجب ذلك. لكن لا يجوز للرئيس بعد عملية التفويض إلى المرؤوسين أن يتدخل ويمارس السلطات والصلاحيات التي قام بتفويضها إليهم.²³

عاشرا : أن يتناسب القرار التفويض مع قدرة المفوض ومركزه الوظيفي

على الرئيس أن تكون لديه القدرة على اختيار الأشخاص المناسبين للقيام بالمهام التي سيتم تفويض أدائها إليهم، وأن تتوافر لديه المعرفة بأن هؤلاء المرؤوسين على قدرة كبيرة من المسؤولية والحرص والاطلاع وأن استخدامهم للتفويض لن يخرج عما هو متفق عليه.²⁴

²² - عبد الغني بسيوني عبد الله- النظرية العامة في القانون الإداري-الإسكندرية- 2003-ص198.

²³ -موسي اللوزي- مرجع سابق-ص154.

²⁴ -عبد المعطي محمد العساف- مبادئ الإدارة العامة- زهران للنشر- الأردن- 2009- ص279.

المبحث الثاني: أنواع التفويض الإداري

أن ازدياد نشاط الإدارة المعاصرة وتشعب أجهزتها الإدارية وتعدد أدوارها أدى إلى وجود حاجة ماسة لإعمال التفويض، وذلك تخفيفاً من الاختصاصات الملقاة على عاتق الأصل من جهة، وسرعة تنفيذها بكفاءة وفعالية من جهة أخرى، والتفويض الإداري له عدة أنواع ، وصور متنوعة، وتختلف بالتالي حسب العلم الذي يتناوله سواء في علم القانون الإداري، أو علم الإدارة العامة، وبناء على ذلك سنقوم بدراسة أنواع التفويض الإداري في مطلبين مستقلين على النحو التالي:

المطلب الأول: أنواع التفويض الإداري في القانون الإداري

يقسم الفقهاء التفويض إلى أنواع متعددة حسب الزاوية التي ينظر إليه من خلالها، فقد ينظر إليه من خلال الاختصاصات المفوضة، أو من حيث الطبيعة القانونية الخاصة به، وسنعرض الصور المختلفة في القانون الإداري ، فهناك التفويض بالنظر إلى الأداة الصادر بها والتفويض بالنظر إلى طبيعته .

الفرع الأول: التفويض بالنظر إلى الأداة الصادر به

يقسم التفويض الإداري من حيث الأداة الصادرة به إلى التفويض المباشر والتفويض غير المباشر، التفويض الاختياري والتفويض الإلزامي، التفويض للمرؤوس المباشر والتفويض لغير المرؤوس المباشر، التفويض البسيط والتفويض المركب. وبناء على ما تقدم سنقوم بدراسة هذه الأنواع على النحو التالي :

أولاً : التفويض المباشر والتفويض غير المباشر

التفويض المباشر هو الذي يصدر ممن هو اعلي في السلطة من صاحب الاختصاص الأصل، كتفويض رئيس الجمهورية بعض اختصاصات الوزير إلى الأمين العام للوزارة، أو صدور قرار من الوزير يفوض فيه اختصاصات الأمين العام للوزارة إلى المدير المركزي لمدير الموظفين، ومثل هذا التفويض يحقق الغاية من التفويض ويجعل مصالح العاملين والأفراد أكثر استقراراً ويجوز الإذن بمرسوم حتى في الاختصاصات المقررة بقانون فالتفويض في هذه الصورة يتم بعمل واحد هو المرسوم يمثل قرار التفويض، فعندما يصدر المرسوم فلا حاجة إلى قرار يصدر عن الأصل عندما يكون قرار التفويض قد صدر ممن هو اعلي منه مرتبة في السلم الإداري .

أما التفويض غير المباشر فهو الذي يصدر عن الأصل نفسه استنادا إلى القانون أو التعليمات، وهنا تتجلى إرادة الأصل فهو الذي يفوض وفقا لمتطلبات العمل وظروفه وهذا التفويض هو المعتمد بالجزائر²⁵.

المادة 78: لمدير الضرائب بالولاية صلاحية تفويض كل سلطة قراره أو جزء منها، لقبول أو رفض الشكاوي، للأعوان المعنيين الذين لهم رتبة مفتش رئيسي على الأقل . وتمارس صلاحية البت في الشكاوى عن طريق التفويض بالنسبة لتسوية القضايا المتعلقة بمبلغ أقصاه مليون دينار جزائري²⁶.

ومثال ذلك المادة 77 من الدستور الفقرة السادسة - 6- "يمكن رئيس الجمهورية أن يفوض جزءا من صلاحياته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة، مع مراعاة أحكام المادة 87 من الدستور"²⁷.

إن الفرق بين هذين النوعين من التفويض، أن الأول لا يكون للمفوض الحرية في التقدير أو الاختيار وإنما هناك إلزام على تفويض جزء من اختصاصاته من جهات عليا. أما الثاني يكون وفق إرادة المفوض ولديه كامل الحرية في تفويض جزء من اختصاصاته من عدمه، وذلك وفقا لما يراه صائبا و حسب تقديراته.

²⁵ - فريجة حسين- مرجع سابق- ص124.

²⁶ - قانون الإجراءات الجبائية- تم الإطلاع عليه علي الويب في 20-04-2013-

http://www.maghrebarabe.org/admin_files/fisc_al_2010_ar.doc

²⁷ - دستور الجزائر 1996-- المعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 17 ذو القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر

سنة 2008- الجريدة الرسمية -العدد63-الصادرة في 16 نوفمبر2008.

ثانيا: التفويض البسيط والتفويض المركب:

التفويض المركب هو ذلك التفويض الذي يقوم به الأصل بتفويض جزء من اختصاصاته إلى عدد من المرؤوسين ليقوموا بتنفيذه مشتركين، كالتفويض الذي يمنحه مجلس الإدارة إلى لجنة أو لجان يشكلها من بين أعضائه ، ويؤخذ على هذا النوع من التفويض انه غالبا ما يؤدي إلى تعطيل تنفيذ الاختصاص المفوض إذ قد يتعذر إنجاز هذا الاختصاص من قبل العناصر المفوضة لها كافة أو يتعذر الاتفاق بين أعضاء اللجنة أو اختلاف الآراء مما تنعكس سلبيا على مستويات التنفيذ وسرعة الإنجاز.

أما التفويض البسيط يصدر إلى المفوض له بعينه بدل الأصل أي أن قرار التفويض يحدد الاختصاص الذي سيفوض به بمعنى يتطلب أمرين²⁸:

✓ تحديد جزء الاختصاص الذي سيفوض به؛

✓ تحديد المفوض إليه باسمه

الفرع الثاني: التفويض من حيث الشكل الصادر به

يقسم التفويض من حيث الشكل الصادر به إلى التفويض الكتابي و الشفهي، و التفويض الصريح و التفويض الضمني، وسوف نتناولها بإيجاز في ما يلي²⁹:

أولا : التفويض الكتابي و التفويض الشفهي

التفويض الكتابي هو يصدر به قرار مكتوب، وهو قرار إداري كغيره من القرارات الإدارية التي تعد الكتابة ركنا أساسيا فيها، إلا أن النص الآذن قد يتطلب في بعض الحالات أن يتم التفويض كتابة بل و على نمط معين.

أما التفويض الشفهي فيعني به، التفويض الذي لم تتضمنه وثيقة مكتوبة تجمع أركانه.

ثانيا : التفويض الصريح و التفويض الضمني

التفويض الصريح يقصد به الذي يصدر في لفظ صريح و تتجه نية الأصل فيه إلى التفويض في اختصاصات لا تحتل التأويل، وقد يستعمل لذلك ألفاظا متعددة، إلا أن إراداته تكون واضحة و مؤكدة في دلالتها على التفويض، وقد يستعمل لفظ يفوض أو يعهد أو ينيب، وذلك بقصد الدلالة عليه.

²⁸ - فريجة حسين- مرجع سابق-ص125.

²⁹ - محمد بن عبد الله العثمان- مرجع سابق- ص64.

أما التفويض الضمني فيعني به ذلك التفويض الذي يرخص به نص آذن، لكن لا يصدر به قرار من السلطة الأصلية.

الفرع الثالث: التفويض بالنظر إلى طبيعته القانونية

ويرجع هذا التقسيم في الفقه الأوربي إلى عام 1930 حيث حاول الفقيه الفرنسي دولفولفيه التفريق بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع في رسالته الموسومة " تفويض الموضوعات في القانون العام " حيث أشار إلى أن تفويض الاختصاص ينبغي أن يتم من الأصل إلى شخص تكون له أصلاً سلطة إصدار قرارات إدارية ، أما تفويض التوقيع فلا يشترط في شخص المفوض إليه أن يكون ذا سلطة إدارية أصيلة لأن دوره في ممارسة التفويض هو دور آلي بحت .³⁰

أولاً : تفويض الاختصاص

هو نقل المكنة القانونية في اتخاذ القرار من صاحب الاختصاص الأصل إلى الشخص المفوض إليه، ويعتبر هذا التفويض ذو طبيعة موضوعية مجردة، وهو يكون عادة للشخص المفوض إليه بصفته الوظيفية لا بشخصه، ويترتب على ذلك أن التفويض يظل ساري المفعول وقائماً حتى لو تغير أحد طرفيه، لأن التفويض للمنصب أو الموقع الوظيفي وليس للشخص شاغل هذا المنصب وتفويض الاختصاص له طابع الاستمرار حتى يصدر قرار بإلغائه ويتسم هذا النوع من التفويض بما يلي³¹:

✓ انه يتسم بالطابع الوظيفي حيث العلاقة بين الأصل والمفوض إليه ليست ذات طابع شخصي وعليه لا تتأثر بتغير أحد أطرافه.

✓ انه يحقق ما يطلق عليه بالا وزارية في العمل الإداري لأنه ينقل بعض اختصاصات الرئيس الإداري إلى الموظفين الذين هم اقرب إلى مواقع العمل الميداني وهو ما يحقق فكرة عدم التركيز الإداري (أنظر الملحق رقم 01).

³⁰ - بشار عبد الهادي - التفويض في الاختصاص - دار الفرقان - الأردن - 1982 - ص 61.

³¹ - حمدي القبيلات - مرجع سابق - ص 99.

ومثال ذلك في قانون البلدية الجزائري، المادة 138؛ "عندما يكون من الصعب الاتصال بين المقر الرئيسي للبلدية وجزء منها لبعد المسافة أو للضرورة ، يحدث المجلس الشعبي بموجب مداولة ملحقة إدارية ويحدد مجال اختصاصها، ويعين لها مندوبا خاصا .

يعين المندوب الخاص من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي ويراعي قدر الإمكان في تعيينه أن يكون من المقيمين في ذلك الجزء المعني من البلدية ويتصرف تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويتلقى باسمه تفويضا بالإمضاء، يتولى المندوب الخاص وظائف ضابط الحالة المدنية في هذا الجزء من البلدية³².

ثانيا : تفويض التوقيع

وهو قيام الرئيس الإداري بتفويض مرؤوسيه صلاحية توقيع المخاطبات الرسمية وهذا التفويض ذو طابع شخصي حيث أن الرئيس الإداري هو الذي يصدر القرارات والتوجيهات الإدارية ابتداءً ويخول أحد مرؤوسيه في توقيع هذه القرارات بدلا عنه وذلك للتخفيف عن الأعباء المترتبة على كثرة التوقيعات على المخاطبات الرسمية³³.

ويترتب على تفويض التوقيع أن القرار الصادر يعتبر معبرا عن إرادة الأصيل وليس عن إرادة المفوض بالتوقيع والمفوض بالتوقيع لا يعبر عن أرائته وإنما عن إرادة الأصيل كما إن صاحب الاختصاص الأصيل يبقى محتفظا بهذا الاختصاص ويمكنه إلغائه في أي وقت³⁴.

ومثال ذلك المادة 87 من قانون البلدية، المادة 86 ، "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته، تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين والي كل موظف بلدي قصد³⁵ :

✓ استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات.

✓ تدوين كل العقود والأحكام في السجلات الحالة المدنية.

³² - قانون البلدية- رقم 11-10- مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 -الجريدة الرسمية-

العدد37- الصادرة في 3 جويلية 2011- ص39 .

³³-LA Delegation de pouvoir :vade-mecum- 2004- visite le 23/03/2013- sur le web-

<http://www.franklin-paris.com/download/747>

³⁴ - مازن ليلو راضي- القانون الإداري- دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية- 2005-ص77.

³⁵- قانون البلدية- رقم 11-10- مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 -الجريدة الرسمية-

العدد37- الصادرة في 3 جويلية 2011- ص43.

- ✓ إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه.
 - ✓ التصديق علي توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية.
 - ✓ التصديق بالمطابقة علي كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها.
- يرسل القرار المتضمن التفويض بالإمضاء إلي الوالي و الي النائب العام المختص إقليميا(أنظر الملحق رقم02).

و بناء على ذلك يختلف تفويض الاختصاص عن تفويض التوقيع في بعض النواحي:

- ✓ لا يملك صاحب الاختصاص الأصل أن يمارس الاختصاصات المفوضة خلال مدة سريان التفويض، في حين أنه يملك ذلك في حالة تفويض التوقيع إلى جانب المفوض إليه بالتوقيع³⁶.

- ✓ يوجه تفويض الاختصاص إلى المنصب الوظيفي لا إلى الشخص المفوض إليه، وذلك يبقي هذا التفويض قائما رغم تغير شخص المفوض إليه أو المفوض، في حين يكون التفويض بالتوقيع شخسيا ينتهي عندما يتغير المفوض أو المفوض إليه بالتوقيع³⁷.

- ✓ ينسب القرار الصادر في حالة تفويض الاختصاص إلى المفوض إليه باعتباره مصدرا للقرار، و أما في حالة تفويض التوقيع فينسب القرار إلى الأصل نفسه، بالرغم من التوقيع عليه من قبل المفوض إليه، لأن الأخير لم يقم إلا مادي فقط، وإنما من أصدر القرار حقيقة هو صاحب الاختصاص الأصل من خلال تأشيرته على المعاملة بالموافقة أو الرفض³⁸.

³⁶ -حمدي القبيلات- مرجع سابق- ص103.

³⁷ - محمد رفعت عبد الوهاب- مرجع سابق- ص122.

³⁸ - ماجد راغب الحلو- علم الإدارة العامة و مبادئ الشريعة الإسلامية- دار الجامعة الجديدة للنشر - الإسكندرية-

2004- ص349.

المطلب الثاني: أنواع التفويض في علم الإدارة العامة

أشارت الدراسات المختلفة في علم الإدارة، أن السلطة في المنظمة تتركز أساساً في رئيس المنظمة، وأنه لدى إعداد الهيكل التنظيمي لها فإنه يتم إنشاء الوظائف إما بالتخصيص وإما بالتفويض، أما الوظائف المخصصة فيتم شغلها بالمناصب الرئيسية الثابتة وتجرى فيها تفويضات فرعية ، وأما الوظائف المفوضة فيتم بشأنها في كل الاتجاهات، ولذلك يقسم التفويض في علم الإدارة إلى الأنواع التالية:

الفرع الأول: التفويض حسب الجهة الموجه إليها

وسنتطرق إلى التفويض إلى أسفل، التفويض إلى أعلى و التفويض الجانبي كما يلي:

أولاً :التفويض إلى أسفل

وهو النوع الغالب في التفويض أي إعطاء بعض المرؤوسين سلطات معينة من قبل الرئيس الأعلى للقيام بها، وذلك عندما يفوض الرئيس الأعلى إلى السلطة الأدنى، كما في حالة

تفويض رئيس الجمهورية لنائبه في بعض اختصاصاته، أو إلى رئيس الوزراء أو أحد الوزراء، وأيضاً مثل أن يفوض الوزير وكيل الوزارة أو رئيس المؤسسة العامة.

ثانياً :التفويض الجانبي

ويمارس هذا النوع من التفويض ويكون جانبياً عندما يتم إلى مستوى مماثل لمستوي الرئيس الذي يفوض ،حيث يكون من الرؤساء المختصين في الفروع وسلطاتهم المركزية المختصة³⁹.

ثالثاً : التفويض إلى الأعلى

ويكون هذا الشكل من التفويض عكس ما هو معمول به في التفويض إلى الأسفل ،حيث يتم إعطاء صلاحيات جديدة من قبل أعضاء التنظيم أو المجالس الإدارية كما هو في القطاع الخاص إلى الرئيس الأعلى لكي يتولى القيام بها بصورة كاملة ،ويحق له ممارسة كل الصلاحيات المعطاة⁴⁰.

39 - سامح عبد المطلب عامر و علاء محمد سيد قنديل- مرجع سابق-ص154.

40 - موسى اللوزي- مرجع سابق-ص148.

وقد يحدث أحيانا أن يأتي الرؤساء والمرؤوسين أعمالا تكون نتيجتها انعكاس الاتجاه الطبيعي للتفويض، فبدلاً من أن تتحرك السلطة إلى أسفل أي من الرئيس إلى المرؤوس، تتحرك إلى أعلى أي من المرؤوس إلى الرئيس .

يقوم المرؤوس بطرح علي الرئيس عما يجب اتخاذه من أمر قد فوضه الرئيس إليه، والمفوض حسب مبدأ التفويض أن المرؤوس هو الذي لابد أن يجيب على ذلك السؤال. وقد يقوم المرؤوس بالتعرف على المشكلة وقد يعني هذا بالنسبة له أن حلها يقع في نطاق مسؤولية الرئيس.

وقد يقوم المرؤوس بعمل توصيات مبهمة لاتخاذ إجراءات ما دون إرفاقها بمعلومات أكيدة أو تحليل دقيق لكافة الأمور أو إرفاقه المستندات التي تشير إلى ضرورة استخدام قرار مقترح . هذه العملية بالتالي ما هي إلا إحالة عديد من الأسئلة ، وما سيتبعها من جهد وعمل ، إلى الرئيس إذا ما قبل ⁴¹.

الفرع الثاني : التفويض من حيث المحتوى

وهناك تقسيم فقهي آخر للتفويض يتمثل في الأنواع التالية : التفويض المباشر وغير المباشر، التفويض الرسمي وغير الرسمي، التفويض المشروط وغير المشروط ، التفويض المؤقت والدائم، التفويض البسيط والمركب.

أولاً: التفويض المؤقت والدائم

التفويض المؤقت يكون التفويض أحيانا مؤقتا لظروف طارئة ولفترة زمنية معينة ،حيث ينتهي التفويض بانتهاء الوقت المحدد له ، كما لو كلف أحد الخبراء بوضع لائحة للعمل، أو لو كلف أحد العاملين بمعالجة مشكلة معينة.

أما التفويض الدائم ،كأن يخول الشخص سلطة الإدارة في مجال معين هو من مسؤولية رئيس أعلى وذلك بحكم الوظيفة التي يشغلها ذلك الشخص فيبقى سريانه إلي حين صدور قرار من الرئيس الأعلى بإنهائه⁴².

⁴¹ عيد المعطي محمد العساف -مرجع سابق-ص282

⁴² - موسى اللوزي- مرجع سابق-ص150.

ثانيا :التفويض الرسمي وغير الرسمي

التفويض الرسمي حينما يتم إعداده وفقا لقواعد قانونية وأنظمة مكتوبة من خلال القوانين أو الأوامر، وبشكل متعارف عليه.

أما الغير رسمي حينما لا يخضع للأنظمة والقواعد القانونية بل يكون مبنيا علي الأعراف والعادات والتقاليد والتفاهم .

ثالثا: التفويض المشروط وغير المشروط

التفويض المشروط عندما يتطلب قبل إجرائه ضرورة موافقة ومراجعة الرئيس الأعلى للمرؤوس (المفوض) أو تصديقه أو مراجعته للقيام بممارسته علي ارض الواقع .

أما التفويض الغير مشروط عندما يكون المرؤوس (المفوض له) حرا في البدء بممارسته دون أخذ موافقة ومراجعة الرئيس الأعلى⁴³.

رابعا :التفويض البسيط والمركب

التفويض البسيط هو تلك الحالة التي يقوم بموجبها الرئيس الأعلى بتفويض جزء محدد من اختصاصاته لشخص ما(أنظر الملحق رقم03).

بينما يعني التفويض المركب تفويض الرئيس الأعلى لجزء كبير من اختصاصاته لعدد من الأشخاص يقومون بذلك مشتركين⁴⁴.

⁴³ - هاني عبد الرحمان العمري- مرجع سابق- ص68.

⁴⁴ - فريجة حسين- مرجع سابق - ص125.

الفرع الثالث :أنواع التفويض من حيث الاختصاصات المفوضة

هنا يمكن أن نقسم التفويض إلي نوعين رئيسيين من التفويضات هما :

أولا :التفويض العام والتفويض الخاص

التفويض العام هو ذلك النوع من التفويض الذي لا يحدد فيه الأصل اختصاصات معينة يعهد به إلي المفوض إليه وإنما يعهد إليه بمجموعة معينة من الاختصاصات ترسم حدودها في قرار التفويض⁴⁵ .

أما التفويض الخاص يقصد به ذلك التفويض الذي يتم من الأفراد تكون مهمته شغل مكان إحدى المجالس أو اللجان المنحلة أو المستقيلة لتصريف الأعمال الجارية لحين تشكيل المجلس الجديد أو التفويض الذي يتم من إحدى السلطات إلي سلطة أخرى بمهمة من مهمات الحلول وبرأي الكاتب -تفويض مجموعة من الأفراد تقوم بوظائف المجلس البلدي عند حله أو استقالته كل أعضائه لحين انتخاب مجلس جديد -هو حلول في الاختصاص وليس تفويض في الاختصاص ،لأن المجموعة الجديدة ستقوم ليس بجزء من اختصاصات المجلس بل بكل اختصاصاته وبالتالي لا يحقق مفهوم التفويض الذي ينصرف إلي جزء من الاختصاصات وليس كل الاختصاصات⁴⁶ .

ثانيا : التفويض الجزئي والتفويض الكامل

التفويض الكلي يمكن تعريفه هذا النوع من أنواع التفويض علي النحو التالي:

هو أن يقوم المفوض صاحب الاختصاص الأصل بتفويض كل اختصاصاته أو صلاحياته الممنوحة له بموجب القوانين والأنظمة إلي أحد المرؤوسين، قد يكون التفويض كاملا في ممارسة السلطة، وهذا الأمر قليلا ما يحدث ويتوقف على ظروف خاصة، كأن يكون صاحب السلطة الأصلي غير قادر على ممارستها إذا كان بعيد عن مقر العمل بسبب السفر أو المرض أو الإجازة السنوية مثلا وفي هذه الحال يعد التفويض بمثابة توكيل عام للمفوض إليه، حيث يدير العمل كاملا ولكن علي مسؤولية من فوضه في ذلك، وفي حالات يكون التفويض واسعا ولكنه غير كامل، كما لو فوضت جمعية العمومية مجلس إدارتها في إدارة شؤونها، إذا يترتب علي ذلك أن يمارس المجلس أعمال الإدارة تحت رقابة الجمعية

45 - موسي اللوزي- مرجع سابق-ص 150.

46 - هاني عبد الرحمان العمري- مرجع سابق-ص 68.

العمومية، وليس له أن يجري تصرفات معينة إلا بعد موافقتها وفقا لما ينص عليه نظامها الأساسي⁴⁷.

أما التفويض الجزئي هو الذي يحقق الأهداف المرجوة من عملية التفويض ككل، وهو الذي يقوم به الأصل صاحب الاختصاص بتفويض جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه، والذي تطمح الإدارة إليه باعتباره عنصر مهم من عناصر تنظيم وتطوير العمل الإداري وذلك لأنه يؤدي إلى التخفيف عن الأصل من الأعباء الملقاة عليه لكي يتفرغ للمهام القيادية والأساسية في الإدارة مثلما يفوض مجلس إدارة الشركة أحد مديريها في إبرام عقد لشراء أصل استثماري هو أصلا من اختصاصات المجلس⁴⁸.

⁴⁷ - شروق أسامة عواد حجاب- مرجع سابق - ص150.

⁴⁸-Catherine nelken- op cit- p35.

خاتمة الفصل

إذا كان الأصل أن تباشر كل سلطة من سلطات الدولة العامة الاختصاصات المقررة لها بنفسها لأن هذه الاختصاصات ليست حقوقاً أو امتيازات شخصية تتصرف فيها كما تشاء ، وإنما هي وظائف عينها الدستور وعهد بها لهذه الهيئات باعتبارها أهلاً لها ، فيلزم علي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية أن تباشر مهامها بذاتها ولا تجيز لأي سلطة أخرى القيام فيما يكون مقرراً لها من اختصاصات . إلا أن الضرورات قد تقتضي التفويض .

وبناء علي ذلك ، لا يجوز لصاحب الاختصاص الأصلي سواء كان سلطة من السلطات الثلاثة ، أو كان موظف إدارياً أن يفوض غيره إلا إذا وجد نص يأذن له في ذلك ، وأن يصدر قرار التفويض في ضوء الشروط المنصوص عليها بالنص ، والالتزام بهذه الشروط الموضوعية والشكلية للتفويض والتي ينبغي مراعاتها لينعقد التفويض بصورة صحيحة .

التفويض يمس الاختصاص الموضوعي لكل من الأصل والمفوض إليه ، وهو يتخذ صوراً متنوعة وأنواعاً متعددة ، تختلف بالتالي حسب العلم الذي يتناوله سواء في القانون الإداري أو الإدارة العامة .

تمهيد

يترتب على عملية التفويض الإداري آثار عديدة ملموسة و ظاهرة ، كما أن له عدة قواعد ، تشكل الإطار العام لعملية التفويض الإداري، و ومن الطبيعي أن السلطة التي تمنح اختصاصا معيناً لها القدرة على إنهائه، و التفويض الإداري كسائر الأعمال الإدارية أثناء ممارسته يواجه عدة مشاكل معوقات كما أن له مزايا.

انطلاقاً مما سبق قسمنا هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث كما يلي:

- المبحث الأول: آثار التفويض الإداري.
- المبحث الثاني: أصول التفويض الإداري وطرق انتهائه.
- المبحث الثالث: تقييم عملية التفويض الإداري.

المبحث الأول: أثار التفويض الإداري

يترتب علي عملية تطبيق التفويض الإداري أثار ونتائج عديدة فمن جهة تقل اختصاصات الأصل و يركز على الاختصاصات الهامة التي لا يستطيع غيره ممارستها، ومن جهة أخرى نجد زيادة في الاختصاصات الموكلة إلى المفوض له، لكن يبقى الأصل هو صاحب القرار فمن حقه أن يتراجع عن التفويض أو يسحبه طالما أنه يريد الصالح العام .

ومن هنا سنطرق في هذا المبحث إلي ثلاثة مطالب كالتالي :

المطلب الأول: منع المفوض من ممارسة اختصاصاته المفوضة مدة التفويض

يترتب على التفويض في الاختصاص منع المفوض من ممارسة اختصاصاته طيلة مدة التفويض، ومن ثم سنتناول في دراستنا لهذا المنع، المقصود به والحكمة منه.

الفرع الأول: المقصود بمنع المفوض من ممارسة اختصاصاته المفوضة

اتفق معظم الفقهاء علي عدم جواز اعتداء سلطة عليا علي اختصاصات السلطة الدنيا والتزام كل سلطة بممارسة اختصاصاتها دون أدني تدخل من سلطة أخرى في اختصاصاتها، وإلا كانت أعمالها غير مشروعة، ويجوز الطعن فيها بالإلغاء واستنادا إلى ذلك فإن تفويض الاختصاص - الذي ينتفي فيه الطابع الشخصي تماما ويعتد فيه بالصفة الوظيفية، يمنع على المفوض أن يمارس هذه الاختصاصات ما بقي التفويض قائما فإذا ما أراد ممارستها وجب عليه أولا أن يلغي قرار التفويض ويحيط المرؤوس المفوض إليه علما بذلك ثم يمارس هذه الاختصاصات بصفته صاحبها الأصل¹.

ويري جانب من الفقه الفرنسي عدم جواز ممارسة الأصل لاختصاص موازي إلا أنه يستثني من ذلك حالتين²:

الحالة الأولى: حالة المراسيم بقوانين فبرغم من تفويض المشرع الحكومة في الإصدار مراسيم بقوانين بشأن موضوع معين، إلا أنه لا يوجد نص دستوري يمنع المشرع أن يسن قانون جديد يخص ذلك الموضوع.

¹ - مصطفى زيد أبو فهمي و حسين عثمان - الإدارة العامة - دار الجامعة الجديدة للنشر - الإسكندرية - 2003 - ص 440.

² - شروق أسامه عواد حجاب - مرجع سابق - ص 537.

الحالة الثانية: التفويض في التوقيع لا يتخلّى الأصل عن اختصاصه المفوض، فالأصل له أن يتدخل في أي وقت و يوقع القرار بنفسه إذا رغب في ذلك.

الفرع الثاني: الحكمة من منع المفوض من ممارسة اختصاصاته المفوضة

يرجع غالبية فقهاء القانون العام الحكمة من منع المفوض من ممارسة اختصاصاته المفوضة طيلة مدة التفويض، إلى الأسباب جوهرية عديدة نعرض لأهمها في النقاط التالية:

✓ إتاحة الفرصة للمفوض إليه لممارسة الاختصاصات المفوضة باستقلالية تامة حتى يمكن تحقيق الأهداف المرجوة من التفويض والتي تتمثل أساساً في تخفيف العبء عن كاهل الرئيس المفوض حتى يستطيع التفرغ للأمور الهامة المتعلقة بالمنظمة الإدارية التي يقودها، وتقوية روح المبادرة والابتكار لدى المرؤوسين، ومنحهم الثقة في أنفسهم، وفي أعمالهم، مما يؤدي إلى تحقيق نتائج ايجابية تعود علي المنظمة الإدارية³.

✓ إذا حدد النص الذي يجيزه التفويض التزاماً على جانب الأصل باستخدام التفويض في حالات معينة، كأن يتعلق استخدامه بناء على طلب سلطة معينة، فإنه يتعين على الأصل استخدام إمكانية التفويض متى طلبت منه الجهة المعنية ذلك⁴.

✓ منح المفوض حق ممارسة الاختصاصات المفوضة أثناء فترة التفويض، يؤدي لتعارض القرارات الصادرة من المفوض مع القرارات الصادرة من المفوض إليه في نفس الاختصاص المتعلق بهذه القرارات، وأيضاً يؤدي لتعارض هذا التفويض مع مبدأ وحدة القيادة، ومبدأ تحديد الاختصاص ووضوحها، واللذان يعدان من المبادئ التي تمثل الدعائم الأساسية للتنظيم الإداري داخل الوحدة الإداري، مما يؤدي في النهاية إلي التعقيد وصعوبة العملية الإدارية، وارتباك العمل واضطرابه وخلق منازعات ومشكلات لا مبرر لها، هذا فضلاً عن بلبلة الأوضاع القانونية، والتأثير السلبي على مراكز الأفراد القانونية.

✓ تطبيق نظام التفويض في الاختصاص، علي أشخاص يبعدون مكانياً عن المفوض، بقصد تحقيق الأوزارية، ونقل مراكز السلطة إلى من هم اقرب إلي خطوط التنفيذ المباشر، وضياع هذه الحكمة من التطبيق إذا تصدى المفوض لذات الاختصاص الذي فوض فيه⁵.

³ - عيد قريطم - مرجع سابق -ص190

⁴ - مليكة صورخ - مرجع سابق -ص72

⁵ - عيد قريطم - مرجع سابق -ص192

المطلب الثاني: بعض الاختصاصات التي يستطيع المفوض ممارستها أثناء مدة التفويض

اتفق جمهور الفقهاء القانون العام وعلم الإدارة العامة، على أن منع الأصل من ممارسة الاختصاصات المفوضة أثناء مدة التفويض، لا يعني على الإطلاق حرمانه من مباشرة بعض الاختصاصات، والتي تتمثل أساساً في التعقيب على القرارات المفوض إليه، وممارسة الاختصاص بالتوقيع، وممارسة الاختصاصات المفوضة في الظروف الاستثنائية، ومراقبة المفوض إليه وتوجيهه وإرشاده وسواء أكان المفوض إليه احد مرؤوسيه أو لم يكن احد مرؤوسيه بل ينتمي إلى منظمة إدارية أخرى وأجاز له النص الأذن تفويضه وذلك لأن التفويض لا يعفي الأصل من المسؤولية عن اختصاصاته المفوضة.

ويعبر عن هذا القول في علم الإدارة العامة بأنه "لا تفويض في المسؤولية" وذلك لقصر التفويض على الاختصاصات أو الواجبات أو المهام دون المسؤوليات⁶.

الفرع الأول: التعقيب على قرارات المفوض إليه

إن من حق الرئيس المفوض أن يمارس سلطة التعقيب و توجيهه على قرارات المفوض إليه، فهذه السلطات توجد و تتقرر بدون نص وفقاً للمبادئ العامة، فمادام المفوض يبقى مسؤولاً عن الأعمال التي يقوم بها المفوض إليه و ذلك في حدود التفويض، فيجب أن نقابل هذه المسؤولية بوجود سلطة يمارسها المفوض على المفوض إليه، فإذا أهمل أو تقاعس المفوض عن ممارسة هذه السلطة تحمل المسؤولية⁷.

وعلى كل حال إذا كان من المقرر أن السلطة لا يجوز لها أن تمارس اختصاصاتها التي فوضت فيها أثناء التفويض إلا أن ذلك لا يعفيها من التعقيب على القرارات الصادرة عن المرؤوس المفوض إليه فمن حق الرئيس الإداري بداهة أن يعقب على قرارات مرؤوسيه بغض النظر عما إذا كانت صادرة أثناء ممارستهم لاختصاصاتهم الأصلية أو المفوضين فيها⁸.

⁶ - المرجع السابق-ص197.

⁷ - رفعت عيد سيد- مبادئ القانون الإداري -دار النهضة العربية -القاهرة -2003-ص20.

⁸ - مصطفى أبو زيد فهمي و حسين عثمان- مرجع سابق- ص440.

كما يمتلك الأصل أيضا سلطة التعقيب علي قرارات المفوض إليه الذي لا يخضع لرئاسته، إذا أجاز له النص الأذن هذا التصرف، وذلك لمسؤوليته عن سلامة تنفيذ وأداء اختصاصاته المفوضة وغير المفوضة أمام رؤساءه، ومثال ذلك تفويض وزير الاقتصاد رئيس مؤسسة عامة للأدوية التابعة لوزير الصحة باستيراد كمية من الأدوية لها مواصفات معينة⁹.

الفرع الثاني: ممارسة الاختصاص بالتوقيع

تفويض التوقيع هو تفويض شخصي يأخذ بعين الاعتبار شخصية المفوض إليه، فهو ينطوي على ثقة الرئيس به¹⁰، و يقصد به أن يفوض الرئيس الإداري المفوض إليه (المرووس) حق التوقيع مكانه، ولتفويض التوقيع مجموعة من الشروط و هي¹¹:

- ✓ يبقى الأصل محتفظا بحق التوقيع أي لا يحرم الرئيس الإداري من حق التوقيع.
- ✓ إن قرارات المفوض إليه تأخذ مرتبة القرارات الصادرة عن المفوض لأنه لا بد من توزيع الاختصاصات بين الطرفين.
- ✓ ينتهي تفويض التوقيع إذا تغير المفوض و كذا إذا تغير المفوض إليه، لأنه يقيم على أساس الثقة الشخصية بينهما.

الفرع الثالث: ممارسة اختصاصات المفوضة في الظروف الاستثنائية

يجوز للمفوض ممارسة اختصاصاته المفوضة أثناء مدة التفويض في الظروف الاستثنائية التي أوجبت ممارسة لهذه الاختصاصات، والتي ترفع عيب مخالفة القانون عن قرار التفويض الصادر دون الاستناد إلي نص أذن، وتبرر التفويض الضمني، وتسمح بالتصحيح اللاحق لأعمال المفوض إليه، وذلك علي الرغم من تعديل هذه الممارسات لقواعد وتوزيع الاختصاص بين الأصل والمفوض إليه، وفقا للأصول المقررة في جميع الشرائع بأن "الضرورات تبيح المحظورات"

ويستقل القاضي الإداري بتقدير الظروف الاستثنائية التي دفعت الأصل إلي ممارسة اختصاصاته المفوضة أثناء مدة التفويض¹².

⁹ - عيد قريطم- مرجع سابق- ص 199.

¹⁰ - مازن ليلو راضي- مرجع سابق- ص 77.

¹¹ - قصير مزياني فريدة - مبادئ القانون الإداري الجزائري- مطبعة عمار قرفي- باتنة- 2001- ص 114.

¹² - عيد قريطم- مرجع سابق- ص 200.

المطلب الثالث: التزام المفوض إليه بأداء الاختصاصات المفوضة

إذا كان التفويض في الاختصاص هو وسيلة قانونية لتوزيع الاختصاص والتخفيف من تركيزه، من أجل تحقيق مصلحة العمل الإداري، فإنه ينبغي علي المفوض إليه الالتزام بإنجاز الاختصاصات المفوضة إليه، وفقا لقرار التفويض علي أحسن وجه، باعتباره واجبا قانونيا مكلفا به وليس حقا شخصيا له، وأنه أصبح بعد صدور قرار التفويض ملتزما بتنفيذها علي أحسن وجه أمام رئيسه المفوض، ويسأل بالتالي عن إهماله أو عدم اهتمامه بتنفيذها.

الفرع الأول : الآثار التي تترتب علي هذا الالتزام

يترب علي التزام المفوض إليه بأداء الاختصاصات المفوضة إليه، آثار عديدة، نلخص أهمها في النواحي التالية¹³:

أولا : عدم تفويض ما تم تفويضه

عدم تفويض المفوض إليه الاختصاصات المفوضة إليه من رئيسه لأحد مرؤوسيه تطبيقا للقواعد العامة التي تحكم التفويض في الاختصاص، والتي توجب التزام من فوض إليه اختصاص معين أن يمارسه بنفسه، وان لا يفوض فيه غيره، إلا إذا وجد نص صريح يأذن له بذلك.

ثانيا : عدم تعديل قرار التفويض من طرف المفوض إليه

عدم جواز تعديل المفوض إليه قرارا صادرا من المفوض، لحصر الاختصاص بتعديل هذا القرار في يد المفوض وحده، وذلك باستثناء حالة تفويض الأصل مرؤوسيه المفوض إليه في تعديل قراراته بتفويض مكتوب منه، وليس شفاهه، و إلا كان هذا التعديل عديم الأثر.

ثالثا : الفاعلية في قرارات المفوض إليه

افتراض الرشد و الفاعلية في قرارات المفوض إليه، و التي تدفع بمسيرة العمل الإداري إلى الجهة السليمة، بأقصر الطرق و بأقل التكاليف، الأمر الذي يترتب عليه إمكانية تحقيق أهداف المنظمة بأقل جهد، و بأفضل الطرق الممكنة.

¹³ - شروق أسامه عواد حجاب-مرجع سابق-ص523.

الفرع الثاني: مسؤولية المفوض إليه عن ممارسته للاختصاصات المفوضة

يترتب علي التفويض في الاختصاص مسؤولية مزدوجة أو مشتركة بين الأصل والمفوض إليه هي مسؤولية الأصل عن نتائج الاختصاصات المفوضة أمام رؤسائه، وذلك نظرا لأن التفويض في الاختصاص لا يعني تخلي الأصل عن مسؤوليته، وإن ما فوض فيه مرؤوسيه هي الاختصاصات أو الواجبات أو المهام دون المسؤوليات .

أولا :مسؤولية المفوض إليه

مسؤولية المفوض إليه على احترام التفويض و العمل بمقتضاه، و إذا امتنع عن ممارسة التفويض الممنوح له صراحة أو ضمنا فإن هذا الامتناع يعتبر مخالفة تأديبية و يجوز مساءلته و توقيع الجزاء عليه، و في حالة قيامه بالاختصاصات المفوضة إليه فإنه يتحمل كافة الآثار المترتبة على قراراته¹⁴.

ثانيا : تناسب السلطة والمسؤولية

حصر مسؤولية المفوض إليه عن الاختصاصات المفوضة بقدر السلطة التي انتقلت إليه بالتفويض وفي الإطار المحدد لها من قبل السلطات الرئاسية، وذلك وفقا لمبدأ تناسب السلطة مع المسؤولية¹⁵.

¹⁴ - مليكة الصروخ- مرجع سابق- ص72.

¹⁵ - عيد قريطم- مرجع سابق- ص212.

المبحث الثاني: أصول التفويض الإداري وطرق انتهائه

تنظم التفويض عدة قواعد يجب مراعاتها حتى يحقق الغرض منه، فبقدر مراعاة هذه القواعد يحقق التفويض مزايا وغاياته، وهناك أيضا عدة طرق لانتهاء التفويض إذا سنقسم هذا المبحث إلى المطالب التالية :

المطلب الأول: قواعد التفويض الإداري

إذا كان المشرع قد أقر نظام التفويض لضرورات عديدة فإنه وضع القواعد التي تنظمه فمنها ما يتعلق بالرئيس، ومنها ما يتعلق بالمرؤوسين، وهذا ما سنوضحه فيما يلي :

الفرع الأول: مراعاة قدرة الرئيس علي المتابعة والتوجيه والإشراف

بضل الرئيس مسئولا عن أعماله رغم التفويض فيها، لذلك يجب أن يكون لديه القدرة علي المتابعة والإشراف والتوجيه والرقابة، فتفويض السلطات يجب أن يصاحبه تواجد نظام رقابي يضمن التأكد من قيام المفوض إليه باستغلال السلطات التي فوضت إليه وفق إطارها الوظيفي المحدد وإلا تتجاوز حدود هذه الرقابة وسلطاتها إلي حد التدخل المباشر والمستمر في عمل المفوض إليه واختصاصاته، والمتابعة تضمن أيضا التحقيق من أن القيام بالأعمال المفوضة يتم وفقا لقواعد والتعليمات، وذلك بقصد اكتشاف الأخطاء وتصحيحها، ومعرفة أسبابها لتفادي تكرارها، فيجب أن تستهدف المتابعة في المقام الأول الإصلاح وليس تصيد الأخطاء والعقاب عليها، بمعنى أن تكون متابعة إيجابية لا سلبية، فيستطيع الأصيل بذلك أن يمنع الانحرافات قبل وقوعها، كما يتمكن من تدريب معاونيه علي المشاركة في اتخاذ القرارات وتنمية قدراتهم .

ومن ناحية أخرى، من البديهي أن يحجم الرئيس عن هذا التفويض إذا ما كان الوقت والمجهود

اللازمان لمتابعة العمل وتصحيح الأخطاء أكثر من وقت أداء العمل بنفسه¹⁶.

¹⁶ - شروق أسامه عواد حجاب- مرجع سابق-ص550.

الفرع الثاني: أن تكون الواجبات المراد تفويضها محددة وواضحة

ينبغي على الرئيس أن يوضح القواعد والتعليمات التي يسير عليها المفوض إليه قبل تفويض العمل والسلطة إليه، وذلك حتى يضمن تأدية هذا العمل بالصورة التي يرغب فيها ودون الخروج عن قواعده وأساليبه، فالرئيس إذا لم يعين العمل بدقة قد يخرج المرؤوس العمل في غير الصورة المطلوبة، وتكون عملية التفويض في هذه الحالة قد زادت من عبء العمل بدلا من تخفيفه، هذا بجانب التعطيل في الإنجاز الناشئ عن تصحيح الأوضاع بعد انحرافها، بالإضافة إلي ما ينشأ من سوء العلاقات بين الرئيس والموظف وشيوع القلق وعدم الثقة بالنفس في نفس الأخير¹⁷.

الفرع الثالث: اختيار الأشخاص ذوي الكفاءات و المؤهلين

يترتب على المدير أن يراعي في اختيار الأشخاص الذين سوف يفوض إليهم صلاحية أو جزء منها أن يكونوا ذوي كفاءات عالية و مهارات تؤهلهم للقيام بمسؤولية التفويض، و لكن بالرغم من ذلك على المدير أن يراعي الأمور التالية في اختيار الأشخاص المناسبين¹⁸:

- ✓ القدرات و المؤهلات و الاستعدادات.
- ✓ مدي حاجة الشخص إلى تفويض الصلاحيات.
- ✓ مدي ما ينطوي عليه التفويض من تحد للشخص المفوض إليه.

¹⁷ - مهدي حسن زويلف وآخرون- التنظيم و الأساليب و الاستثمارات الإدارية- دار وائل للنشر - عمان - 1999- ص75.

¹⁸ - موسى اللوزي- مرجع سابق- ص152.

المطلب الثاني: انتهاء التفويض الإداري

أن التفويض في الاختصاص وسيلة هامة وسهلة لتوزيع الاختصاصات الإدارية داخل المنظمات أو المؤسسات الإدارية، ولكن هذه الوسيلة لا تتمتع بصفة الديمومة والاستمرار، وإنما هي وسيلة مؤقتة وبناء علي ذلك فإن التفويض ينتهي بعدة طرق، بحيث تعود الاختصاصات المفوضة إلي الجهات الأصلي المفوضة.

الفرع الأول: إنهاء التفويض بقوة القانون

ينتهي التفويض في الاختصاص بقوة القانون وفي ظل الظروف العادية -وليس في ظل الظروف الاستثنائية التي تبرر كثيرا من الأعمال غير المشروعة حفاظا علي كيان الدولة وأمنها -دون حاجة لصدور قرار بإنهائه من المفوض، وبالتالي عودة الاختصاصات المفوضة للأصيل ليمارسها بنفسه، وذلك لأسباب عديدة نذكر من أهمها الأسباب التالية¹⁹:

✓ انتهاء المدة الزمنية المحددة للعمل بقرار التفويض، سواء أكان تحديد هذه المدة في النص الآذن أم في قرار التفويض الصادر من الأصيل المفوض.

✓ فقدان التفويض احد الشروط الجوهرية لصحة إصداره، مثل عدم استتاده إلى نص سابق يجيزه، أو إلغاء النص الآذن بسبب أو بأخر، وبالتالي إلغاء كافة قرارات التفويض التي استندت إليه، ما عدا التفويضات التي تتفق مع النص الآذن الجديد، وذلك استنادا إلي نظرية الأثر المباشر للقانون .

✓ تعليق النص الآذن بالتفويض انتهاءه بتحقيق شرط معين مثل انتهاء التفويض بحضور المفوض الغائب، أو زوال المانع الذي كان يمنعه من قيامه باختصاصاته، أو انتهاء حالة الحرب، أو زوال الجهة المفوضة إليها زوالا نهائيا، كأن يتم التفويض لرئيس هيئة عامة، ثم تصفي هذه الهيئة .

¹⁹ - عيد قريطم - مرجع سابق - ص 224.

الفرع الثاني: انتهاء التفويض بإرادة المفوض

يمتلك المفوض (Le Délégataire) سلطة إنهاء التفويض بإرادته المنفردة بطريقة مباشرة وبطريقة غير مباشرة، وهي كما يلي²⁰:

أولا: إنهاء التفويض بطريقة مباشرة

ينتهي التفويض بشكل مباشر حين يقوم المفوض بإصدار قرار بإنهاءه و استرداده لاختصاصاته المفوضة، فقد يري المفوض أن المفوض إليه ليس الشخص المناسب للوظيفة التي خولها له لعدم تمتعه بالخبرة و الكفاءة اللازمة لإنجازها على النحو المطلوب، أو أن المفوض إليه قد أساء استخدام الاختصاص المفوض إليه، أو أنه استخدمه بطريقة لا تعود بالمنفعة على المنظمة الإدارية، أو أن الظروف التي أدت إلى منح هذا التفويض قد تغيرت، أو لرغبة الأصيل في عودة الاختصاصات المفوضة إليه، فإنه يجوز له لأي سبب من هذه الأسباب إصدار قرار بإنهاء التفويض.

ثانيا: إنهاء التفويض بطريقة غير مباشرة

يمتلك الأصيل إنهاء التفويض في الاختصاص أيضا بطريقة غير مباشر وإرادته المنفردة، عند إعادته تنظيم الجهاز الإداري للمنظمة أو الوحدة الإدارية التي يرأسها، وعودة الاختصاصات المفوضة إليه، ثم يعيد تفويضها من جديد عند إعادة توزيع الاختصاصات وذلك إما بتعديل قرار التفويض بإضافة تعليمات معينة ينبغي بموجبها على المفوض إليه الرجوع إلى المفوض في البت في الموضوع، أو أن يحدد المفوض الاختصاصات المالية للمفوض إليه، أو يحد من سلطته.....الخ.

²⁰ - شروق أسامه عواد حجاب - مرجع سابق - ص 560.

الفرع الثالث: إنهاء التفويض بتنفيذ موضوعه

ينتهي التفويض في الاختصاص أيضا بتنفيذ الموضوع الذي حدده الأصل في قرار التفويض، أو بانتهاء الحالات التي قد منح التفويض من أجلها، كأن ينص قرار التفويض على تفويض أحد المرؤوسين في التعاقد بالخارج نيابة عن الأصل، أو ممارسة بعض اختصاصاته عند غيابه أو انشغاله ببعض الأمور، ومن ثم ينتهي هذا التفويض تلقائياً، ويسترد الأصل اختصاصاته المفوضة، من تاريخ انتهاء المفوض إليه من تنفيذ موضوع التفويض، أو بعودة الأصل لمقر عمله، لا يجوز بالتالي للمفوض إليه ممارسة الاختصاصات المفوضة مرة أخرى، أو اختصاصات شبيهة لها، مهما كانت الظروف والأسباب، إلا بناء على تفويض جديد، وذلك لأن إصدار المفوض لقرار التفويض يكون أساساً بقصد تنفيذ موضوعات محددة، أو لمواجهة حالات معينة، وبالتالي لا يجوز للمفوض إليه تجاوزها بأية تصرفات أو أعمال، وفي أي حال من الأحوال، وإلا اعتبرت أعماله اعتداء على اختصاصات الأصل، ويجوز بالتالي الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري بعبء عدم الاختصاص²¹.

²¹ - عيد قريطم-مرجع سابق- ص226.

المبحث الثالث: تقييم عملية التفويض

يعتبر التفويض في الاختصاص عملية معقدة وصعبة لا يجيد القيام بها سوى القلة من الرؤساء الإداريين الأكفاء، لذلك يجب تدريبهم عليه، وفقا لأصوله وقواعده، لتحقيق الهدف منه، نظرا لأنه يعد من أهم ضرورات حسن تنظيم العمل الإداري في المنظمات الإدارية، لعدم قدرة هذه المنظمات علي تحقيق أهدافها بدون استخدامه، ولأن الالتجاء إليه بأسلوب عفوي أو اعتباطي غير مدروس قد يؤدي لنتائج عكسية وغير متوقعة تضر بالمرؤوسين وبالمنظمة ذاتها علي حد سواء .

وترجع أهمية التفويض في الاختصاص إلى امتلاكه للعديد من المزايا سواء بالنسبة للمنظمة الإدارية أو الرؤساء الإداريين ،أو المرؤوسين .وسنتناول مزايا التفويض بالإضافة إلى المعوقات.

المطلب الأول: مزايا التفويض الإداري

وترجع أهمية التفويض في الاختصاص إلى امتلاكه للعديد من المزايا، سواء بالنسبة للمنظمة الإدارية أو الرؤساء الإداريين أو المرؤوسين.

الفرع الأول: مزايا التفويض الإداري بالنسبة للمنظمة الإدارية

لا يؤدي التفويض في الاختصاص إلى التقليل من أهمية الأنشطة الإدارية أو الإقلال من طاقة العمل الإدارة أو تنازل المنظمة عن مسؤولياتها الجوهرية، بل إنه يحقق العديد من المزايا للمنظمة الإدارية التي تطبقه تتمثل أساسا في توفير أكبر عائد مادي لها، وإعداد قادة المستقبل، وتحقيق ديمقراطية الإدارة وتوفير المرونة في ممارسة الاختصاص، وهذا فضلا عن تفادي الآثار السلبية لنظام التركيز الإداري .

أولا : تخفيض تكلفة القرارات الإدارية

إن تفويض السلطة للمرؤوسين يؤدي إلى توفير الوقت و اختصار الكثير من الإجراءات و تسهيل الأعمال و تخفيض المواد المستهلكة من الآلات و المعدات و الطاقة الكهربائية..الخ.²²

²² - موسى اللوزي- التنظيم الإداري الأساليب و الاستثمار-مزم ناشرون و موزعون- الأردن-2010-ص76.

ثانيا: تحقيق ديمقراطية الإدارة

يؤدي التركيز الشديد في السلطة عند قمة الهرم الوظيفي للمنظمة الإدارية إلى حرمان الطبقات الوظيفية الأخرى من المشاركة في صنع القرار، في حين أن التفويض يولد العديد من الآثار الطيبة لدى المرؤوسين، إذا يتم إشراكهم في إصدار القرارات الإدارية المسيرة لنشاط المنظمة الإدارية، وهذا يمنحهم الشجاعة على تحمل المسؤولية، ويولد في نفوسهم روح الاهتمام والحماس لتحقيق أهداف المنظمة، ويزيد من درجة اعتزازهم بأنفسهم والثقة بها .

إن التفويض يؤدي إلى مشاركة العاملين في حل مشاكل العمل وتطويره ،وهذا يعني أن العاملين أصبح لهم رأي أكثر في السياسات وقرارات العمل التي تؤثر عليهم . وبالتالي نجد بان التفويض في الاختصاص يحقق الإنصاف والعدالة الاجتماعية، حيث تصبح السلطة بفضل هذا التفويض ديمقراطية وإنسانية²³.

الفرع الثاني: مزايا التفويض الإداري بالنسبة للرؤساء الإداريين

يؤدي التفويض إلى تحقيق مزايا عديدة للرؤساء الإداريين، تتمثل أهمها في توفير الوقت والجهد للرئيس الإداري ،ومنحه فرصة اختيار من يحل محله في حال غيابه ،وذلك لتحقيق استقرار عمل المنظمة التي يقودها .

أولا : تمكين الرئيس الأعلى من القيام بمهامه الأساسية

يؤدي التفويض إلى توفير الوقت والجهد الكافي للرئيس المفوض، كي يتفرغ للمهام الإستراتيجية ذات الأهمية الكبيرة للمنظمة التي يديرها، مثل التنظيم والتوجيه والتخطيط والإشراف والتنسيق وتحديد السياسات المتينة التي تستهدف تحقيق أغراض محددة والبت فيها على أحسن وجه ، وذلك من خلال تخويل الاختصاص عن طريق التفويض الإداري بالمسائل والشؤون اليومية والنشاطات الثانوية من الرئيس الإداري، لمن هم أقدر فنيا على ممارستها أو لمن هم اقرب منه مكانا إلى المواطنين واعلم منه بحقيقة المسائل والشؤون اليومية، ولذلك قيل بان التفويض هو احدي سمات المديرين الذين يعتبرهم مرؤوسيهم مديرين ناجحين، وان من أسباب فشل المديرين هو رفضهم للتفويض²⁴.

²³ -عيد قريطم مرجع سابق-ص83.

²⁴ - مهدي حسن زويلف و آخرون- مرجع سابق-ص77.

ثانيا : منح الرئيس الإداري فرصة اختيار من يحل محله

لا ينبغي أن يكون تفويض الرئيس الإداري لمرؤوسيه بسبب ما يتحمله من عبء كبير فحسب، وإنما التفويض الحقيقي يجب أن يتجه إلى تحقيق أهداف أخرى منها منح الرئيس الإداري فرصة اختيار من يحل محله، من مرؤوسيه في حال غيابه، أو من يعاونه في أداءه لاختصاصاته، وذلك بتفويضه في ممارسة بعضها، منعا لعرقلة عمل المنظمة التي يقودها، وتحقق ديمومة العمل، ولذلك يعد التفويض عنصرا من عناصر القيادة الماهرة²⁵.

الفرع الثالث: مزايا التفويض الإداري للمرؤوسين

يحقق التفويض عدة مزايا للمرؤوسين المفوض إليهم أهمها تدريبهم على سرعة اتخاذ القرارات، وإشباع حاجاتهم النفسية، وبث روح الاهتمام بالعمل لديهم وتدريبهم على أعمال القيادة وتغيير نظرة الرؤساء إليهم .

أولا : تغيير نظرة القيادة لمرؤوسيه

يؤدي التفويض لتغيير نظرة الرؤساء الإداريين لمرؤوسيه، من حيث قدرتهم وكفاءتهم على تحقيق ما يكفون به من اختصاصات، بما يخلق علاقات إنسانية بين الرؤساء الإداريين والمرؤوسين، إذا ما أحسن استغلاله²⁶.

ثانيا : إشباع حاجات المرؤوسين النفسية

ويعتبر التفويض في الاختصاص وسيلة من وسائل إشباع الحاجات النفسية للعامل، كالأمان والعدالة والأمل في نطاق العمل، وتطوير قدراته الذهنية، كما أن التفويض يرضي حاجاته الثانوية من حيث حرية التعبير، وإن يكون مطلعا على ما يجري في نطاق المنظمة، وأنه ذو فائدة لها .

كما انه ينمي فيه روح المبادرة، حيث يشعر بأنه يشارك في صناعة القرارات في المستوي الأعلى، وإن له اعتباره وقيمته، وأنه قدوة، وهذا يؤدي إلى تنمية روح الإحساس بالمسؤولية عن الجماعة لديه، ويحمل التفويض بالنسبة للمفوض إليه نوعين من التفضيل حيث يسند إليه أعباء وظيفة أكبر من وظيفة التي يقوم بها²⁷.

²⁵ - عيد قريطم- مرجع سابق- ص85.

²⁶ - عبد المعطي محمد العساف- مرجع سابق- ص 277.

²⁷ - عيد قريطم- مرجع سابق- ص87.

ثالثا: تدريب المرؤوسين علي أعمال القيادة

يؤدي التفويض في الاختصاص إلى إعداد وتجهيز قيادات جديدة للمستقبل ومؤهلة وقادرة علي تحمل المسؤوليات الكبرى للقيادة لكافة المستويات، وذلك من خلال اعتياد من تفوض إليهم بعض الاختصاصات الإدارية على التفكير الموضوعي والمقارنة ورؤية النتائج هذا فضلا عن تنمية وتقوية قدراتهم القيادية، والعملية والفنية والإدارية في صنع القرارات الإدارية، وتميز أفضلها وتحمل مسؤولية الوظيفة الأعلى²⁸.

رابعا : تدريب المرؤوسين علي سرعة إصدار القرارات

يؤدي التفويض في الاختصاص إلى تدريب المرؤوسين على سرعة إصدار القرارات الإدارية المتعلقة بالمنظمة واختيار انسبها، وزيادة خبرتهم ومهارتهم في أداء الأعمال الروتينية التي تسبب تعطيل إصدار القرارات الإدارية وبطئها، من خلال تفويضهم في ممارسة جزء من اختصاصات الرئيس الإداري ومشاركتهم له في إصدار القرارات الإدارية المسيرة لنشاط المنظمة، مما يزيد من ثقة المرؤوسين بأنفسهم، وبالتالي يوفر مناخا تنظيميا يحقق المودة والألفة بين المستويات التنظيمية المختلفة²⁹.

خامسا : بث روح الاهتمام بالعمل لدي المرؤوسين

يؤدي التفويض في الاختصاص إلى بث روح الاهتمام والإخلاص في العمل لدي المرؤوسين، وهذا يؤثر تأثيرا إيجابيا علي رضاهم، ويزيد شعورهم بالثقة بأنفسهم في مجال أعمالهم وتحمل المسؤولية، وبأنهم جزء من السلطة، ويزيد من إحساسهم بالاستقلال الذاتي تدريجيا، وذلك من خلال منحهم فرصة الاشتراك بصورة عملية وفعالية في إدارة المنظمة، وصنع القرارات الخاصة بها لتحقيق أهدافها، مما يؤدي إلى تحقيق كفاءة عالية في تأدية هؤلاء المرؤوسين لأعمالهم³⁰.

²⁸ - عبد الغني بسيوني عبد الله- مرجع سابق- ص199.

²⁹ - عبد المعطي محمد العساف- مرجع سابق- ص177.

³⁰ - عيد قريطم- مرجع سابق- ص ص87-90.

المطلب الثاني: أسباب إخفاق التفويض الإداري

الواقع أن عوائق التفويض الناجح عديدة ومتنوعة ، وقد ترجع لأي من أطراف التفويض المفوض والمفوض إليه أو البيئة التنظيمية .

وهذه العوائق متشابهة ومتداخلة ويصعب عزل أي منها عن الأخرى لدراسة تأثيره على عملية التفويض ، حيث قد يساعد على ظهور عائق في المفوض مثلاً أو وجود عوائق أخرى خاصة بالمفوض إليه وأخرى خاصة بالبيئة التنظيمية مثلاً .

الفرع الأول : معوقات التفويض المرتبطة بالمفوض

قد ترتبط بالمفوض عدة عوامل تمثل عوائق تحول دون نجاح التفويض من ذلك ما يلي:

أولاً : التعطش للسلطة

قد تكون رغبة بعض الرؤساء الإداريين في التركيز السلطة في أيديهم وحب الظهور بمظهر صاحب السلطان والقوة في المنظمة رغبة شديدة وأصلية في نفسه، وقد يرجع ذلك إلى الأسلوب الذي نشأ عليه الرئيس في أسرته، أو قد يكون هذا السلوك رد فعل للأسلوب الذي اتبع مع هذا الرئيس عندما كان مرئوساً .

ثانياً : الخوف من عدم السرية

يعتبر الخوف من عدم السرية عائقاً في المنظمات التي تتميز بطبيعة عمل سرية وقد يكون عائداً للرئيس الذي يعتقد بضرورة المحافظة على أسرار ومعلومات المنظمة لذا يخشي إن هو فوض سلطته أن تشبع الأخبار والمعلومات خارج المنظمة³¹ .

ثالثاً : عدم ثقة الرئيس بالمرؤوسين

وتعتبر هذه من الأسباب الأساسية التي تعوق عملية التفويض، فالرئيس يستقر في اعتقاده أن المرؤوس غير قادر على استخدام السلطة استخداماً سليماً، والتشكيك في درجة شعورهم بالمسؤولية، وقد ترجع عدم صلاحية المرؤوس للقيام بالأعمال المفوضة وتحمل المسؤولية لقصور الرئيس الذي لم يحسن اختياره ولم يعمل على تدريبه، فالرئيس مسئول عن تنمية قدراتهم وتدريبهم وإكسابهم الخبرة وتوجيههم حتى يصلوا إلى الكفاءة المطلوبة³² .

³¹ - شروق أسامه عواد حجاب- مرجع سابق- ص567.

³² - عبد الغفار حنفي و عبد السلام أبو قحف- أساسيات تنظيم وإدارة الأعمال- الدار الجامعية- الإسكندرية-2004- ص439.

رابعاً : الاعتقاد بأن التفويض يضعف نفوذه

هذا الاعتقاد من الاعتقادات السائدة، فالرئيس يستمد قوته وإحساسه بذاته من خلال سلطان الوظيفة ونفوذ المنصب ويخشى إن فوض جزءاً من سلطته أن يؤثر ذلك على وضعه ونفوذه ومكانته الاجتماعية لذلك يحرص على أن تكون السيطرة الكاملة على كل سلطاته.

خامساً : تجرد الرئيس على أساليب معينة

قد يقتنع الرئيس بأسلوب معين للعمل يكون قد اكتسبه من طول الخبرة ، وعندما يكون في موقع قيادي يتردد في التفويض للآخرين ، خوفاً من إتباع أساليب جديدة بحكم التطور أو تناقض أفكاره وأساليبه التي اتبعها طويلاً . لذلك نجده منذ البداية لا يرغب في التفويض وهو إن اضطر إلى التفويض فإنه يختار من المرؤوسين من يطمئن بأنه سيسير وفق منهجه وأفكاره ويتجنب اختيار الذين يميلون للتجديد والابتكار في أداء أعمالهم ولو كانت كفاءتهم عالية ، مع أن الواجب يقضي بأن يشجع الرئيس هذه الفئة الأخيرة للوصول إلى إدارة جيدة قادرة على مسايرة المستجدات الحديثة في الإدارة ولديها الكفاءة لاستخدام أحدث أساليب العمل التي تحقق نجاحاً كبيراً في وقت قصير³³.

سادساً : تعارض التفويض مع مصالح الرئيس الشخصية

يمكن أن يقوم الرئيس بمزاولة بعض الأعمال واتخاذ بعض القرارات التي تخدم مصالحه الشخصية بصرف النظر عن مصلحة المنظمة ، لذلك فهو يحجم عن التفويض لقيام المرؤوسين بأعمالهم حسب الأنظمة واللوائح والتعليمات الموضوعية والتي تحكم سير العمل ، مما يتعارض مع ما يبتغيه الرئيس من وراء هذه الأعمال.

سابعاً : الفشل في وضع أساليب للمتابعة

قد يخشى الرئيس من عدم قدرته على أحكام السيطرة والرقابة على العمل أن هو فوض سلطاته . وذلك لعدم تمكنه من وضع أساليب لمتابعة سير الأعمال المفوضة ، وخوفه يفقده السيطرة على الوظيفة³⁴.

33 - سامح عبد المطلب عامر و علاء محمد سيد قنديل - مرجع سابق - ص 157.

34 - شروق أسامة عواد حجاب - مرجع سابق - ص 570.

ثامنا : نقص خبرته بعملية التفويض الإداري

عدم توفر الخبرة العملية الكافية لدي الرئيس وما ستؤدى إليه من تردد في اتخاذ القرار الإداري، ومرد ذلك أن الرئيس قد يكون ملما بقواعد التنظيم ولكن ليس لديه الخبرة اللازمة للقيام بالعمل، ويتضح ذلك لعدم توفر الخبرة العملية السابقة في مجال العمل وما يؤدى إليه هذا السبب إلى التأثير على عملية التفويض ذاتها والعمل على عائقها³⁵.

الفرع الثاني : معوقات التفويض المرتبطة بالمفوض إليه

قد يحجم المروؤوس عن قبول التفويض أو لا ينجح في استخدامه لأسباب كثيرة أهمها :
أولا : تردد المفوض إليه في تحمل المسؤولية

قد يكون عامل الخوف من الفشل أحد أسباب التردد في قبول التفويض ،وبالتالي يفضل المروؤوس قيام الرئيس باتخاذ القرارات بنفسه كوسيلة لتجنب المساءلة لأنه يترتب على الفشل أو الخطأ أما النقد أو توجيه اللوم ولفت النظر أو العزل³⁶.

ثانيا : خوف المروؤوس من عدم تخويله السلطات الكافية

قد يخشى المروؤوس من عدم قيامه بالأعمال المفوضة إليه على الوجه المطلوب ،لتضافر عدة معوقات منها عدم تخويله سلطة كافية ،أو تمويل مالي ،أو أيدي عاملة .مما يجعله يتردد في قبول التفويض خوفا من المعاناة الشديدة التي قد يتعرض لها ،وخوفا من الفشل مقدما .

ثالثا : ضعف إحساس المروؤوس بالمصلحة العامة

ضعف إحساس المروؤوس بالمصلحة العامة وروح العمل الجماعي والمسؤولية والثقة برئيسه ،كل هذه الأمور تحول بينه وبين تقدير أهمية القرارات الخاصة بالمنظمة ،مما يجعل التفويض غير محقق لأهدافه المنشودة .

رابعا : عدم توافر المعلومات

قد لا يستطيع المفوض إليه ،الحصول على البيانات والمعلومات الصحيحة واللازمة لأداء الواجبات ،أو عدم الحصول عليها في الوقت المناسب أو بالقدر الكافي ،مما يضعف قدرته على أداء الأعمال المفوضة إليه³⁷.

³⁵ - مهدي حسن زويلف وآخرون- مرجع سابق- ص91.

³⁶ -عبد الغفار حنفي و عبد السلام أبو قحف- مرجع سابق-ص 439.

³⁷ - شروق أسامه عواد حجاب- مرجع سابق-ص573.

خامسا : ضعف الحافز

ويكون ذلك نتيجة لعدم قيام الإدارة العليا بتفويض الصلاحيات وتدريب المرؤوسين وعدم تشجيعهم أو إعطاءهم الحوافز التي تشجعهم علي تقبل ذلك وتحمل المسؤولية وفي أحيان كثيرة يكون خوف المرؤوس وعدم ثقته بنفسه سببا لابتعاده عن تحمل المسؤولية³⁸.

سادسا : كثرة الأعمال الأصلية التي يقوم بها المفوض إليه

كثرة الأعمال الأصلية التي يقوم بها المفوض إليه أو زيادة مشاكله الاجتماعية الخاصة ، وضعف استعداده الصحي والنفسي من أهم أساليب إخفاق عملية التفويض .فقد يكون العمل الأصلي المسند إلي المرؤوس يشغل جانبا كبيرا من وقته وجهده فلا يمكن أن يقوم بعمل آخر .وقد يكون المفوض إليه مثقلا بمشكلاته الاجتماعية العائلية الخاصة .وقد يكون المفوض إليه عاجزا صحيا عن تنفيذ اختصاصات جديدة تفوض إليه خاصة في الحالات التي يتطلب فيها هذا التنفيذ بذل المزيد من الحركة والتنقل والجهد البدني .وقد يكون المفوض إليه عاجزا نفسيا عن تنفيذ الاختصاص المفوض إليه خاصة في الحالات التي يتطلب فيها التنفيذ قدرة كبيرة على الصبر وقوة الاحتمال وكل هذه الأمور تؤثر على فاعلية التفويض وتعوقة تماما .

سابعا : التدخل المستمر من جانب الرؤساء

رجوع المفوض إليه إلي رئيسه في كل صغيرة وكبيرة تتعلق بالاختصاصات المفوضة إليه، وذلك لخوفه من الخطأ ومن المسؤولية المترتبة عليه وما سيتبعها من جزاء أدبي أو مادي ،وهي قد تكون حجر عثرة في طريق عملية التفويض وانسيابها وذلك لخوف المفوض إليه من رئيسه الإداري لقسوته وتجريحه للمخطئين من مرؤوسيه وعدم مراعاة مشاعرهم وقدراتهم³⁹.

³⁸ - موسي اللوزي- التنظيم الإداري و الأساليب و الإستثمار- مرجع سابق- ص80.

³⁹ - مهدي حسن زويلف و آخرون- مرجع سابق-ص93.

الفرع الثالث: معوقات التفويض الإداري المرتبطة بالبيئة التنظيمية للعمل

قد تتواجد عدة عوامل في البيئة التنظيمية للعمل تشكل عائقا كبيرا لنجاح عملية التفويض أهمها:

أولا : سياسة الرجل الواحد

وهو سلوك إداري شائع في الدول النامية وفيه يعتمد العمل ويبنى على شخصية القائد أو المدير ولا يمكن أن يسير العمل بدونه ويرجع ذلك إلى عدم تشجيع النظم واللوائح وأسلوب تطبيقها لخلق فرص للصف الثاني، وأيضا عدم وجود نظام يسمح بتبادل الدور القيادي بين الرئيس والمروءوس حتى خلال الإجازات، لذلك فإن تفويض السلطة في أغلب الأحوال لا ينجح.

ثانيا : التفويض دون ضوابط

من أهم العوامل التي تؤثر في فاعلية التفويض الحرص على وضع القواعد التي تحكم استخدامه بصورة واضحة في نصوص وقرارات التفويض. بحيث تتضح مجالات التفويض على وجه الدقة دون غموض وبحيث يمكن تلافي وقوع أي أخطاء. ففي كثير من الأحيان تصدر قرارات التفويض غامضة وعامة وغير محددة مما ينجم عنه عدم معرفة المفوض إليه بحدود السلطات المخولة له وللآخرين الملزمين إمامه ويعرفون حدود مسؤولياتهم تجاهه .

ثالثا: شيوع ظاهرة الهروب من المسؤولية

من الملاحظ في الأجهزة الحكومية شيوع ظاهرة التنصل من المسؤولية، إذا يلقي كل موظف العبء على الآخر، ويصعب تحديد المسؤولية إذا تأخر العمل أو اضطرب، لعدم إمكان تحديد الموظف المختص تحديدا دقيقا، مما أدى إلى شيوع الفوضى وانعدام الرقابة⁴⁰.

⁴⁰ - شروق أسامه عواد حجاب- مرجع سابق- ص575.

رابعاً : عدم وضوح مفهوم الاختصاصات

الافتقار إلى التحديد الواضح للسلطات والمسؤوليات داخل التنظيم فإن لم يكون المدير يعرف حدود سلطته ومسؤوليته ، فكيف يفوض جزءاً منها للمرؤوسين ، وهو لا يعرف حدودها مما يترتب علي ذلك عدم كفاية وفاعلية أجهزة الرقابة داخل المنظمة .⁴¹

خامساً : عدم وجود الاستقرار الوظيفي داخل المنظمة الإدارية

كلما وجد الاستقرار الوظيفي داخل المنظمة الإدارية ، ازداد أعمال التفويض في الاختصاص . وتفسير ذلك أن استقرار الرئيس في وظيفة ثابتة لها اختصاصاتها المحددة يؤدي إلى توسيعه في أعمال التفويض نتيجة لاطمئنانه إلى استقراره الوظيفي . وعلى العكس من ذلك ، فإن عدم استقرار الرئيس في وظيفة ثابتة وتعرضه المستمر لنقل أو للإعارة إلى غيرها من الوظائف ، يؤدي في الغالب إلى إحجامه عن القيام بالتفويض .

سادساً : انخفاض الكفاية القيادية الإدارية

يمثل انخفاض الكفاية القيادية الإدارية عائقاً للتفويض ، لأن شاغل الوظيفة إنما شغلها لاعتبارات شخصية دون نظر إلى كفايته ، انخفاض الأداء لسوء الاختيار ، أو الترقية إلى درجات غير مستحقة ، نتيجة لذلك حرمت بعض الوظائف من الكفايات اللازمة لها ، بينما تعطلت بعض الكفاءة بحبسها عن مجالها وتقيدتها في وظائف لا تستلزمها ، وبالتالي تعطل الاستخدام الأمثل لعملية التفويض لأنها تحتاج إلى مهارة وكفاية إدارية وقيادية عالية .⁴²

⁴¹ - سامح عبد المطلب عامر وعلاء محمد سيد قنديل - مرجع سابق - ص 158.

⁴² - شروق أسامة عواد حجاب - مرجع سابق - ص 576-577.

خاتمة الفصل

يترتب على عملية التفويض الإداري عدة آثار منها منع المفوض من ممارسة اختصاصاته المفوضة طيلة مد التفويض باستثناء البعض منها، والتزام المفوض إليه بأداء الاختصاصات المفوضة إليه على أحسن وجه.

وتقوم عملية التفويض الإداري على عدة قواعد ، تشكل الإطار العام لعملية التفويض الإداري، و ومن الطبيعي أن السلطة التي تمنح اختصاصا معيناً لها القدرة على إنهائه، حيث يستطيع الأصل إنهاء التفويض بعدة أساليب منها ما هو مباشر و منها ما هو غير مباشر كانهاء مدته إن كان قد حدد له آجال، أو تحقيق الغاية التي منح من أجلها أو استرجاع الأصل كل اختصاصاته المفوضة...الخ.

و التفويض الإداري كسائر الأعمال الإدارية أثناء ممارسته يواجه عدة مشاكل و معوقات سواء ما يتعلق بالمفوض أو المفوض إليه أو بيئة العمل ، ومن أجل تأدية عملية التفويض على أحسن وجه من أجل تحقيق و الاستفادة من مزايا هذه العملية يجب التغلب على هذه المعوقات وتفاديها .

الخاتمة

إن التفويض يعتبر من نشاطات الإدارة العامة، ويشكل عاملاً أساسياً ومهماً في تفعيل الأداء الوظيفي، وهذا من خلال تطبيق مبدأ التكافؤ بين السلطة والمسؤولية كأسلوب فعال تستخدمه الإدارة في ممارستها لوظائفها وتحقيقاً لأهدافها على نحو أفضل.

والتفويض من الأمور الأساسية لتسهيل أداء وتنفيذ مختلف الأعمال الوظيفية، وتسريع الانجاز وتعزيز العمل بروح الفريق الواحد، ويعني منح الثقة وكذلك توزيع المهام والمسؤوليات بشكل منظم ومكتوب، يؤدي التفويض إلى التخفيف من الأعباء الإدارية عن كاهل القيادات التنفيذية العليا وعدم إقبالها بالأعباء الكثيرة ليتفرغوا للوظائف الإدارية الهامة.

والتفويض كأحدى المهارات التي تمتاز بأن لها أصول وقواعد، وكذلك مراحل، وتتصف بأنها سيف ذو حدين، بمعنى أن لها العديد من السلبيات والإيجابيات، علاوة على أن ليست كل صلاحية قابلة للتفويض بل إن هناك أموراً لا يجوز فيها إجراء تفويض، والبعض الآخر من الممكن إجراء التفويض فيها.

فالتفويض في الاختصاصات الإدارية، لا يكون مشروعاً إلا إذا تم بناء على إذن سابق يكون صادر من سلطة مشروعة، ذلك أن هذا التفويض يعتبر خروجاً استثنائياً على قواعد توزيع الاختصاصات، وبالتالي يتعين الإذن به مسبقاً .

لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يكون التفويض في الاختصاصات كلياً، وإلا عدا تنازلاً عن الاختصاص، فالتفويض لا يكون إلا جزئياً .

يتبين أن من أهم الصعوبات التي حالت دون التوسع في التفويض هناك عددا من المقترحات والحلول يتعين إتباعها لحل هذه المشكلات، نذكر منها ما يلي:

1. علاج المعوقات النابعة من الرؤساء:

حسن اختيار الرؤساء، منح القادة دورات تدريبية، جعل المفوض يشعر بالأمان، توفير رقابة محكمة، توفر وسائل الاتصال بين الرؤساء والمرؤوسين، تقبل أخطاء المفوض إليه وعدم التدخل المستمر في أعماله، الثقة في كفاءة المرؤوسين .

2. علاج الصعوبات التي ترجع إلي المرؤوسين :

تدريب المرؤوسين وتزويدهم بالمهارات والخبرات، تناسب التفويض مع قدرات المفوض إليه، ضرورة احترام الرؤساء للمرؤوسين، منح المفوض إليه القدر اللازم من السلطة، منح حوافز مادية وأدبية للمفوض إليه .

3. علاج المعوقات التي ترجع إلى المنظمة:

ربط التفويض بالتخطيط، العمل على تطبيق مبادئ التنظيم والإدارة العامة، تحديد القرارات والمهام التي سيتم تفويضها، توفير وسائل الاتصالات السريعة والسهلة بين المنظمة الإدارية وفروعها المتعددة والمتشابكة، تحقيق الاستقرار والثبات الوظيفي للرؤساء والمرؤوسين .

المحتوي.....	الصفحة.....
مقدمة عامة.....	أ-ت.....
الفصل الأول.....	1-27.....
تمهيد.....	1.....
المبحث الأول: التفويض الإداري وأهميته.....	2.....
المطلب الأول: تعريف التفويض الإداري وعناصره.....	2.....
الفرع الأول: تعريف التفويض الإداري.....	2.....
أولا: تعريف التفويض في اللغة.....	2.....
ثانيا: تعريف التفويض اصطلاحا.....	3.....
ثالثا: التعريف القانوني للتفويض.....	3.....
رابعا: تعريف التفويض في علم الإدارة العامة.....	4.....
الفرع الثاني: عناصر التفويض الإداري.....	5.....
أولا : منح السلطة.....	5.....
1- السلطة الاستشارية.....	6.....
2- السلطة الإدارية.....	6.....
3- السلطة الوظيفية.....	6.....
ثانيا: تعيين العمل.....	6.....
ثالثا :المسؤولية.....	7.....
المطلب الثاني :التطور التاريخي لمفهوم التفويض الإداري.....	8.....
الفرع الأول : التفويض في القانون الروماني.....	8.....
الفرع الثاني : التفويض في القانون الفرنسي.....	8.....
المطلب الثالث :مبادئ وأهمية التفويض الإداري وأهدافه.....	9.....
الفرع الأول :مبادئ التفويض الإداري.....	9.....
أولا : مبدأ تساوي السلطة والمسؤولية.....	9.....
ثانيا: مبدأ التحديد الوظيفي.....	10.....
ثالثا: مبدأ مستوى السلطة.....	10.....

رابعاً: مبدأ التدرج الهرمي.....	11
خامساً : مبدأ وحدة القيادة	11
سادساً: مبدأ التفويض علي أساس النتائج المتوقعة.....	12
سابعاً :حدود الرقابة.....	12
ثامناً : مبدأ المسؤولية المطلقة.....	13
الفرع الثاني: أهمية التفويض الإداري	13
الفرع الثالث :أهداف التفويض الإداري	14
أولاً :إعطاء الفرصة الكاملة للرئيس الأعلى للقيام بمهامه الأساسية.....	14
ثانياً: إتاحة الفرصة للإبداع والابتكار.....	14
ثالثاً : تقوية العلاقات الإنسانية بين أعضاء التنظيم	14
رابعاً : تخفيض التكاليف	15
خامساً : تنمية المرؤوسين وإعدادهم لتحمل المسؤولية.....	15
المبحث الثاني :الفرق بين التفويض الإداري والأنظمة المشابهة له.....	16
المطلب الأول : التفويض الإداري وما يشابهه من تصرفات في القانون الخاص.....	16
الفرع الأول :التفويض الإداري والوكالة.....	16
أولاً : تعريف الوكالة	16
ثانياً : أوجه التفرقة بين الوكالة والتفويض الإداري	16
الفرع الثاني: التفويض الإداري والنيابة	18
أولاً : تعريف النيابة	18
ثانياً : أوجه التفرقة بين النيابة والتفويض الإداري.....	18
المطلب الثاني : التفويض الإداري وما يشابهه من تصرفات في القانون العام	19
الفرع الأول :التفويض الإداري والحلول.....	19
أولاً : تعريف الحلول	19
ثانياً: أوجه التفرقة بين التفويض الإداري والحلول	19
الفرع الثاني:التفويض الإداري والتفويض التشريعي	22
أولاً : تعريف التفويض التشريعي	22

22.....	ثانيا: أوجه الاختلاف بين التفويض الإداري والتفويض التشريعي
24.....	الفرع الثالث : التفويض الإداري والإنابة
24.....	أولا : تعريف الإنابة.....
25.....	ثانيا : أوجه الاختلاف بين التفويض الإداري والإنابة.....
27.....	خاتمة الفصل
50-28.....	الفصل الثاني: شروط التفويض الإداري وأنواعه.....
28.....	تمهيد.....
29.....	المبحث الأول :شروط التفويض الإداري.....
29.....	المطلب الأول :الشروط الشكلية للتفويض الإداري
30.....	الفرع الأول: شكل قرار التفويض الإداري.....
30.....	أولا : التفويض الكتابي أم الشفوي.....
31.....	ثانيا: التفويض الصريح أم الضمني.....
32.....	الفرع الثاني : نشر قرار التفويض الإداري
33.....	المطلب الثاني : الشروط الموضوعية للتفويض الإداري
33.....	الفرع الأول: النص الأذن بالتفويض الإداري
33.....	أولا: الدستور
33.....	ثانيا :القوانين
34.....	ثالثا: التعليمات واللوائح.....
34.....	الفرع الثاني :قرار التفويض الإداري والنص عليه
34.....	أولا : أن يكون قرار التفويض الإداري صادر بموجب نص قانوني
35.....	ثانيا: أن يكون قرار التفويض الإداري محدد المدة.....
35.....	ثالثا :تفويض المسؤولية.....
36	رابعا:وضوح حدود التفويض.....
36.....	خامسا: التفويض الإداري يكون جزئيا.....
37.....	سادسا: يكون التفويض الإداري من أعلي إلي أسفل
37.....	سابعا: يكون قرار التفويض الإداري محددًا من ناحية الأشخاص.....

ثامنا :عدم تفويض ما تم تفويضه	37
تاسعا : حق الأصل في تعديل التفويضات المخولة أو استردادها	38
عاشرا: أن يتناسب قرار التفويض الإداري مع قدرة المفوض ومركزه الوظيفي	38
المبحث الثاني : أنواع التفويض الإداري.....	39
المطلب الأول : أنواع التفويض الإداري في القانون الإداري.....	39
الفرع الأول :التفويض الإداري بالنظر إلى الأداة الصادر به.....	39
أولا : التفويض المباشر والتفويض غير المباشر.....	39
ثانيا : التفويض البسيط والتفويض المركب.....	41
الفرع الثاني : التفويض الإداري من حيث الشكل الصادر به.....	41
أولا : التفويض الكتابي والتفويض الشفهي	41
ثانيا : التفويض الصريح والتفويض الضمني.....	41
الفرع الثالث :التفويض الإداري بالنظر إلى طبيعته القانونية.....	42
أولا : تفويض الاختصاص	42
ثانيا: تفويض التوقيع.....	43
المطلب الثاني : أنواع التفويض الإداري في علم الإدارة العامة.....	45
الفرع الأول: التفويض الإداري حسب الجهة الموجه إليها.....	45
أولا : التفويض إلى أسفل.....	45
ثانيا : التفويض الجانبي.....	45
ثالثا : التفويض إلى اعلي.....	45
الفرع الثاني : التفويض الإداري من حيث المحتوى.....	46
أولا : التفويض المؤقت والتفويض الدائم.....	46
ثانيا : التفويض الرسمي والتفويض غير الرسمي.....	47
ثالثا: التفويض المشروط والتفويض غير المشروط	47
رابعا : التفويض البسيط والتفويض المركب.....	47
الفرع الثالث : أنواع التفويض الإداري من حيث الاختصاصات المفوضة.....	48
أولا : التفويض العام والتفويض الخاص	48

ثانيا : التفويض الجزئي والتفويض الكامل	48.....
خاتمة الفصل	50.....
الفصل الثالث : أحكام التفويض الإداري	51-73.....
تمهيد	51.....
المبحث الأول :أثار التفويض الإداري	52.....
المطلب الأول : منع المفوض من ممارسة اختصاصاته المفوضة مدة التفويض	52.....
الفرع الأول : المقصود بمنع المفوض من ممارسة اختصاصاته المفوضة	52.....
الفرع الثاني:الحكمة من منع المفوض من ممارسة اختصاصاته المفوضة	53.....
المطلب الثاني:بعض الاختصاصات التي يستطيع المفوض ممارستها أثناء مدة التفويض	54.....
الفرع الأول:التعقيب علي قرارات المفوض إليه	54.....
الفرع الثاني: ممارسة الاختصاص بالتوقيع	55.....
الفرع الثالث: ممارسة الاختصاصات المفوضة في الظروف الاستثنائية	55.....
المطلب الثالث :التزام المفوض إليه بأداء الاختصاصات المفوضة	56.....
الفرع الأول:الآثار التي تترتب على هذا الالتزام	56.....
أولا :عدم تفويض ما تم تفويضه	56.....
ثانيا: عدم تعديل قرار التفويض من طرف المفوض إليه	56.....
ثالثا :الفعالية في قرارات المفوض إليه	56.....
الفرع الثاني:مسؤولية المفوض إليه عن ممارسته للاختصاصات المفوضة	57.....
أولا : مسؤولية المفوض إليه	57.....
ثانيا: تناسب السلطة والمسؤولية	57.....
المبحث الثاني : أصول التفويض الإداري وطرق انتهائه	58.....
المطلب الأول : قواعد التفويض الإداري	58.....
الفرع الأول :مراعاة قدرة الرئيس علي المتابعة والتوجيه والإشراف	58.....
الفرع الثاني:أن تكون الواجبات المراد تفويضها محددة وواضحة	59.....

59.....	الفرع الثالث: اختيار الأشخاص ذوي الكفاءات و المؤهلين
60.....	المطلب الثاني : انتهاء التفويض الإداري
60.....	الفرع الأول :انتهاء التفويض بقوة القانون
61.....	الفرع الثاني :انتهاء التفويض بإرادة المفوض
61.....	أولا : انتهاء التفويض بطريقة مباشرة
61.....	ثانيا : انتهاء التفويض بطريق غير مباشر
62.....	الفرع الثالث : انتهاء التفويض بتنفيذ موضوعه
63.....	المبحث الثالث : تقييم عملية التفويض
63.....	المطلب الأول : مزايا التفويض الإداري
63.....	الفرع الأول : مزايا التفويض الإداري بالنسبة للمنظمة الإدارية
63.....	أولا: تخفيض تكلفة القرارات الإدارية
64.....	ثانيا: تحقيق ديمقراطية الإدارة
64.....	الفرع الثاني : مزايا التفويض الإداري بالنسبة للرؤساء الإداريين
64.....	أولا : تمكين الرئيس الأعلى من القيام بمهامه الأساسية
65.....	ثانيا : منح الرئيس الإداري فرصة اختيار من يحل محله
65.....	الفرع الثالث : مزايا التفويض الإداري للمرؤوسين
65.....	أولا : تغيير نظرة القيادة لمرؤوسيهـم
65.....	ثانيا: إشباع حاجات المرؤوسين النفسية
66.....	ثالثا : تدريب المرؤوسين علي أعمال القيادة
66.....	رابعا : تدريب المرؤوسين علي سرعة إصدار القرارات
66.....	خامسا : بث روح الاهتمام بالعمل لدي المرؤوسين
67.....	المطلب الثاني : أسباب إخفاق التفويض الإداري
67.....	الفرع الأول : معوقات التفويض المرتبطة بالمفوض
67.....	أولا : التعطش للسلطة
67.....	ثانيا :الخوف من عدم السرية

67.....	ثالثا : عدم ثقة الرئيس بالمرؤوسين
68.....	رابعا : الاعتقاد بأن التفويض يضعف نفوذه
68.....	خامسا : تجرد الرئيس على أساليب معينة
68.....	سادسا: تعارض التفويض مع مصالح الرئيس الشخصية
68.....	سابعا : الفشل في وضع أساليب للمتابعة
69.....	ثامنا : نقص خبرته بعملية التفويض الإداري
69.....	الفرع الثاني : معوقات التفويض المرتبطة بالمفوض إليه
69.....	أولا : تردد المفوض إليه في تحمل المسؤولية
69.....	ثانيا : خوف المرؤوس من عدم تخويله السلطات الكافية
69.....	ثالثا : ضعف إحساس المرؤوس بالمصلحة العامة
69.....	رابعا : عدم توافر المعلومات
70.....	خامسا : ضعف الحافز
70.....	سادسا : كثرة الأعمال الأصلية التي يقوم بها المفوض إليه
70.....	سابعا : التدخل المستمر من جانب الرؤساء
71.....	الفرع الثالث: معوقات التفويض الإداري المرتبطة بالبيئة التنظيمية للعمل
71.....	أولا : سياسة الرجل الواحد
71.....	ثانيا : التفويض دون ضوابط
71.....	ثالثا: شيوع ظاهرة الهرب من المسؤولية
72.....	رابعا : عدم وضوح مفهوم الاختصاصات
72.....	خامسا : عدم وجود الاستقرار الوظيفي داخل المنظمة الإدارية
72.....	سادسا :انخفاض الكفاية القيادية الإدارية
73.....	خاتمة الفصل
74.....	الخاتمة
76.....	قائمة المراجع
80.....	الملاحق
83.....	الفهرس

أولاً: الكتب العربية

1. المنجد في اللغة و الإعلام - الطبعة الرابعة و الثلاثون - دار المشرق - بيروت- 1994.
2. بشار عبد الهادي - التفويض في الاختصاص -دار الفرقان - الأردن-1982.
3. حمدي القبيلات- القانون الإداري- الجزء الأول- دار وائل للنشر- الأردن- 2008.
4. رفعت عيد سيد- مبادئ القانون الإداري -دار النهضة العربية -القاهرة -2003.
5. زيد منير عبوي- التنظيم الإداري: مبادئه و أساسياته- دار أسامه للنشر و التوزيع- عمان-2006.
6. سامح عبد المطلب عامر و علاء محمد سيد قنديل- التطوير التنظيمي-دار الفكر - عمان-2010.
7. سعيد محمد المصري- التنظيم الإداري- الدار الجمعية - الإسكندرية - 1999.
8. شروق أسامة عواد حجاب- النظرية العامة للتفويض الإداري و التشريعي: دراسة مقارنة- دار الجامعة الجديدة للنشر - الإسكندرية-2009.
9. عبد السلام أبو قحف- أساسيات التنظيم و الإدارة- دار الجامعة الجديدة- الإسكندرية- 2002.
10. عبد السلام أبو قحف- دليل المدير في تفويض السلطة - دار الجامعة الجديدة للنشر- الإسكندرية- 2002.
11. عبد العزيز صالح بن حبتور- مبادئ الإدارة العامة- دار المسيرة- عمان - 2009.
12. عبد الغفار حنفي و عبد السلام أبو قحف- أساسيات تنظيم و إدارة الأعمال- الدار الجامعية- الإسكندرية-2004.
13. عبد الغني بسيوني عبد الله- النظرية العامة في القانون الإداري-الإسكندرية- 2003.
14. عبد المعطي محمد العساف- مبادئ الإدارة العامة- زهران للنشر- الأردن- 2009.

15. علي شريف وآخرون- الإدارة المعاصرة- دار الفكر الجامعي - الإسكندرية- 2008.
16. عمار عوابدي -نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري-الطبعة الخامسة -دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع -الجزائر-2009.
17. عيد قريطم -التفويض في الاختصاصات الإدارية : دراسة مقارنة - منشورات الحلبي الحقوقية- لبنان- 2011.
18. فريجه حسين- شرح القانون الإداري: دراسة مقارنة- ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر-2009.
19. قصير مزياني فريدة - مبادئ القانون الإداري الجزائري- مطبعة عمار قرفي- باتنة- 2001.
20. ماجد راغب الحلو- القانون الإداري- دار المطبوعات الجامعية- الإسكندرية- 2000.
21. ماجد راغب الحلو- علم الإدارة العامة و مبادئ الشريعة الإسلامية- دار الجامعة الجديدة للنشر - الإسكندرية-2004.
22. مازن ليلو راضي- القانون الإداري- دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية- 2005.
23. محمد رفعت عبد الوهاب- مبادئ و أحكام القانون الإداري- منشورات الحلبي الحقوقية- لبنان-2003.
24. مصطفى زيد أبو فهمي و حسين عثمان - الإدارة العامة - دار الجامعة الجديدة للنشر - الإسكندرية- 2003.
25. مصطفى محمود أبو بكر-التنظيم الإداري في المنظمات المعاصرة - الدار الجامعية -الإسكندرية-2003.
26. مليكة الصروخ- القانون الإداري: دراسة مقارنة- الطبعة السابعة- مطبعة النجاح الجديدة- الدار البيضاء-2010.
27. مهدي حسن زويلف وآخرون- التنظيم و الأساليب و الاستثمارات الإدارية- دار وائل للنشر - عمان- 1999

28. موسى أللوزي- التنظيم الإداري الأساليب و الاستثمار- زمزم ناشرون و موزعون- الأردن-2010.
29. موسي اللوزي- التطوير التنظيمي: أساسيات و مفاهيم حديثة- الطبعة الثانية -دار وائل للنشر- عمان-2003.
30. وليد حيدر جابر- التفويض في إدارة و استثمار المرافق العامة دراسة مقارنة- منشورات الحلبي الحقوقية- لبنان- 2009.

ثانيا: الكتب بالأجنبية

1. Catherin nelken- **la delegation de pouvoirs**- secteur pharmaceutique- paris-2006.

ثالثا: الأوامر و القوانين و الجرائد

1. الدستور الجزائري -1996-المعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 17 ذو القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر سنة 2008- الجريدة الرسمية -العدد63-الصادرة في 16 نوفمبر2008.
- الأمر رقم 06-03المؤرخ في 15 يوليو 2006المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية- الجريدة الرسمية-العدد46-الصادرة في 16 جويلية2006.
2. قانون رقم 12-07- مؤرخ في 28ربيع الأول عام 1433الموافق 21فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية- الجريدة الرسمية -العدد12- الصادرة في 29 فبراير2012.
3. قانون رقم 11-10-مؤرخ في 20رجب عام 1432الموافق 22يونيو سنة 2011يتعلق بالبلدية- الجريدة الرسمية-العدد37- الصادر في 4 جولية2011.

رابعا: المواقع الإلكترونية

1. محمد بن عبد الله العثمان- تفويض السلطة و أثره على كفاءة الأداء- ملخص رسالة ماجستير-تم الإطلاع عليها على الويب في 24/01/2013-
<http://alhadidi.files.wordpress.com>

2. هاني عبد الرحمان العمري- التطوير التنظيمي و إعادة التنظيم- تم الإطلاع عليها عي الويب في 2013/3/1-
http://www.kau.edu.sa/files/0002473/subjects/436_
مذكرة_مادة_التطوير_التنظيمي.pdf.
3. قانون الإجراءات الجبائية -تم الإطلاع عليه علي الويب في 2013-04-20-
http://www.maghrebarabe.org/admin_files/fisc_al_2010_ar.doc
4. **LA Delegation de pouvoir :vade-mecum- 2004- visite le**
23/03/2013- sur le web-<http://www.franklin-paris.com/download/747>

ملخص :

التفويض وسيلة قانونية يتم بواسطتها نقل الاختصاص للغير ،فهو العملية التي تتم بمقتضاها قيام السلطة صاحبة الاختصاص الأصل بتفويض جزء من اختصاصها إلى سلطة أخرى بغرض تحقيق أهداف معينة.

ويعتبر التفويض الإداري حجر الزاوية في أي تنظيم إداري، ذلك انه من العوامل التي تحقق توازن واستقرار التنظيم وكذا المحافظة على التوحد في الجهود والأهداف، كما يهدف التفويض إلى التشجيع على استخدام الموارد بصورة أكفأ و نشوء منظمات أكثر مرونة واستجابة، ومن ثم تعزيز الأداء بوجه عام ويساعد التفويض أيضاً في تنمية قدرات المرؤوسين، وخاصة القيادات في المستويات الوسطى والمباشرة، إن عملية التفويض لا تعني أبدا التهرب من المسؤولية ، وإنما يعني تفويض الشخص الذي تتحمل جميع النتائج الصادرة عنه لفترة معينة وفي أمور محددة، والتفويض كأحدى المهارات التي تمتاز بأن لها أصول وقواعد، وكذلك مراحل، وشروط وهي أنواع ، كما أن لها العديد من السلبيات والايجابيات، علاوة على أن ليست كل صلاحية قابلة للتفويض بل إن هناك أمورا لا يجوز التفويض فيها .

Résumé

La délégation est un moyen légal à travers lequel l'autorité compétente transfère des compétences ou une partie des compétences à une autre autorité dans le but d'atteindre certains objectifs.

La délégation administrative est la pierre angulaire de toute organisation administrative, elle est donc le facteur qui permet l'équilibre et la stabilité de l'organisation, ainsi que le maintien de l'unité d'action et les objectifs,

La délégation a également pour objectif d'encourager l'utilisation la plus efficace des ressources humaines et l'émergence d'organisations plus souples et adaptées, améliorant ainsi la performance globale et aussi la délégation aide à développer la capacité des subordonnés, notamment les Responsables dans les niveaux intermédiaires et directs,

Le processus de délégation ne signifie jamais que l'autorité compétente s'échappe à ces responsabilités, mais signifie mettre la personne responsable, devant ses actes émis par lui pendant l'exercice des fonctions dans la période déterminée et selon la mission spécifique,

Et la délégation comme compétence est basée sur des principes et des règles, elle a des étapes, et des types, elle a aussi beaucoup d'avantages et d'inconvénients, en plus que certaines compétences ne peuvent être déléguées.