مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية

اسم المقال: نظرية التفويض الإداري وإشكالاتها التطبيقية
اسم الكاتب: د. عمار التركاوي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/873
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 13:50 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

نظرية التفويض الإداري وإشكالاتها التطبيقية

د. عمار التركاوي*

الملخص

يؤدي التركيز الشديد للسلطة الإدارية إلى ارتباك في الجهاز الإداري، ومن ثم عجزه عن القيام بالمهمات المسندة إليه، ويعد التفويض الإداري من الوسائل الإدارية المهمة لقيام المنظمة الإدارية بأعمالها على الصورة الأمثل، والكفاءة الأعلى، وهو أسلوب يحقق ديمقراطية الإدارة عن طريق إشراك المرؤوسين في صنع القرارات الإدارية.

ويهدف هذا البحث إلى التعريف بنظرية التفويض الإداري في محاورها وأبعادها المختلفة، من خلال دراسة مفهوم التفويض الإداري، وأنواعه، وأهم المبادئ التي يقوم عليها، والشروط القانونية اللازمة لصحته، وبيان آثاره، وتمييزه عن بعض المفاهيم والنظم القانونية المشابهة له.

وتبين الدراسة أيضاً مزايا التفويض الإداري، وأهم الصعوبات التي يواجهها في الواقع العملي، وكيفية مواجهة هذه الصعوبات، سواء كانت تعود للرؤساء الإداريين أم للمرؤوسين، وصولاً إلى تحقيق الأداء الأفضل للمنظمة الإدارية.

*

* أستاذ مساعد في قسم القانون العام– كلية الحقوق– جامعة دمشق.

The theory of administrative delegation And its technical problems

Dr. AmmarTerkawi*

Abstract

Extreme concentration of authority leads to confusion in administrative organization and subsequently its inability to perform the assigned tasks.

Administrative delegation is considered as an important way to help the Administrative organization in doing its work optimally and efficiently.

Delegation is a method that achieves democratic administration by involving subordinates in the process of making administrative decisions.

This study aims to define the administrative delegation theory, its dimensions and issues. By studying administrative delegation concept, kinds, the most important underlying principles, the necessary legal requirements needed for administrative delegation validity, indication to the impact of the administrative delegation and distinguish it from other similar concepts and legal methods.

The study also indicates the administrative delegation advantages and the most important difficulties faced in practice and how to face these difficulties whether they happened because of subordinates or leaders in order to achieve the best performance of the administrative organization.

*Associate professor in the department of public law, Faculty of Law - Damascus University.

المقدمة

من المتفق عليه أن توزيع الاختصاصات الإدارية في الدولة إما أن يقوم على أساس لامركزي، وإما على أساس مركزي. فإذا ما اتبعت الدولة الأسلوب اللامركزي في توزيع الاختصاصات الإدارية، فمعنى ذلك توزيع مباشرة هذه الاختصاصات بين الإدارة المركزية، وبين الهيئات اللامركزية المستقلة (محلية كانت أو مرفقية)؛ إذ تستطيع هذه الهيئات الأخيرة مباشرة اختصاصاتها استقلالاً عن السلطة المركزية، فيكون لهذه الأخيرة حق المبادأة والبت في الأمور الإدارية، وإن كان ذلك يتم بطبيعة الحال تحت رقابة السلطة المركزية في العاصمة وإشرافها.

أما إذا اتبعت الدولة الأسلوب المركزي في توزيع السلطات الإدارية، فمعنى ذلك تركيز سلطة البت في الأمور الإدارية في يد هيئة واحدة هي السلطة المركزية في العاصمة؛ إذ تباشر هذه السلطة الوظائف الإدارية بنفسها، وهنا نكون أمام نظام المركزية المطلقة، أو التركيز الإداري، أو تباشرها بواسطة عمّالها وموظفيها المنتشرين في الأقاليم الذين يعملون باسم السلطة المركزية ولحسابها، وهنا نكون أمام ما يطلق عليه المركزية النسبية.[1]

ومما لاشك فيه أن التركيز الشديد للسلطة يؤدي إلى ارتباك في الجهاز الإداري، ومن ثم عجزه عن إنجاز المهمات الموكولة إليه؛ إذ يؤدي إلى إضعاف الشعور بالمسؤولية، وإضاعة الوقت والجهد والمال في إجراءات إدارية معقدة.

[1] للمزيد من التفاصيل حول المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية انظر:
د. عبد الله طلبه، مبادئ القانون الإداري، ج1، منشورات جامعة دمشق، عام 2010–2011، ص105 وما بعدها. وانظر أيضاً د. نجم الأحمد ود. أحمد اسماعيل، الإدارة العامة، منشورات جامعة دمشق، عام 2016–2017، ص137 وما بعدها.

وتضعف هذه المساوئ عند اللجوء إلى عدم التركيز الذي يوفر الوقت والجهد والمال، ويخلق روح الحماس لدى المرؤوسين، ويضع سلطة اتخاذ القرار في يد المرؤوسين الذين يكونون أكثر قرباً واتصالاً بالواقع وظروفه.

والأسلوب الأمثل للأخذ بعدم التركيز الإداري هو أسلوب التفويض الإداري.[1] ولا شك أن الحاجة للأخذ بأسلوب التفويض الإداري قد تزايدت في الوقت الحاضر بتزايد وظائف الدولة، واتساع حجم سلطتها التنفيذية؛ لذلك حرصت التشريعات في كثير من دول العالم المعاصر على تقنين مبدأ التفويض، وتنظيم أحكامه كوسيلة من وسائل تحقيق سياسة عدم التركيز في المجال الإداري.

أولاً- أهمية البحث وأهدافه:

يعدّ موضوع التفويض الإداري من الموضوعات المهمة في نطاق القانون الإداري، فهو أحد الأساليب التي يمكن الاعتماد عليها في تحقيق ديمقراطية الإدارة عن طريق المشاركة في صنع القرارات الإدارية، ولا سيما أن ازدياد المهمات الإدارية وتعقدها وتشعبها تجعل من المستحيل على شخص واحد مهما كان فذاً وذكياً القيام بها وحده، فلا مناص له من الاستعانة بالآخرين، والتفويض الإداري يحقق جزءاً من تلك الغاية.

[1] نشير هنا إلى ضرورة التمييز بين تفويض السلطة الإدارية (تفويض الاختصاص)، وتفويض التوقيع، وقد رتب الفقه آثاراً مهمة على التفرقة بين هذين النوعين سنذكرها لاحقاً.

وكذلك يختلف التفويض في السلطة الإدارية عن التفويض التشريعي الذي بواسطته تستطيع السلطة التنفيذية أن تسن التشريعات بناءً على موافقة المجلس النيابي. انظر في تفصيلات ذلك: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، عام 1992، ص 215 وما بعدها. وأيضاً د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، عام 1993، ص 264 وما بعدها.

وتهدف هذه الدراسة إلى التعريف بنظرية التفويض الإداري، ودراسة أبعادها، ومحاورها المختلفة، لإلقاء الضوء على ركائزها الأساسية، وتوضيح الصعوبات والمعوّقات التي تواجهها، وصولاً للتطبيق الأمثل لهذه النظرية في المجال الإداري.

ثانياً– إشكالية البحث:

تظهر إشكالية البحث في بيان حقيقة أسلوب التفويض الإداري، ومنع تداخله مع بعض المفاهيم القانونية القريبة منه، وتحديد أهم الصعوبات التطبيقية والعملية التي تواجه عملية التفويض الإداري، وكيفية علاجها على أرض الواقع، وصولاً لتحقيق الهدف الأساسي للتفويض الإداريالمتمثّل بإعطاء الفرصة للموظفين بالتدريب على القيادة الإدارية، وصناعة القرار الرشيد، وسرعة البت في المسائل الإدارية، والقضاء على الروتين الحكومي، والتعقيدات الإدارية.

ثالثاً– منهج البحث:

ستسلك الدراسة المنهجين التأصيلي والتحليلي، من خلال دراسة كل ما يتعلّق بنظرية التفويض الإداري، والأحكام العامة الناظمة لها، وبيان الشروط العامة للتفويض الإداري، وتحليل محاور البحث المختلفة، وصولاً لمعرفة أهم المعوّقات العملية التي تواجه عملية التفويض الإداري، ومحاولة طرح حلول لمواجهة هذه الصعوبات تكون قابلة للتطبيق الواقعي للوصول إلى تمكين العاملين في المنظمة الإدارية من أداء مهماتهم بالصورة الأفضل، والجودة الأعلى.

رابعاً– خطة البحث:

سأقوم في هذه الدراسة باتباع التقسيم الثنائي (اللاتيني) من خلال تقسيم الدراسة إلى مبحثينعلى النحو الآتي:

المبحث الأول– ماهية التفويض الإداري.

المبحث الثاني– مزايا التفويض الإداري وصعوباته التطبيقية وكيفية علاجها.

المبحث الأول: ماهية التفويض الإداري:[1]

للوقوف على ماهية التفويض الإداري، ومعرفة حقيقته، لابد من تحديد مفهوم التفويض الإداري، وأنواعه، وبيان مبادئه، وشروطه القانونية، وآثاره، والتفرقة بينه وبين ما يتشابه معه من نظم قانونية.

وبناءً على ما سبق، سنقسم دراسة هذه المبحث إلى ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

- المطلب الأول– مفهوم التفويض الإداري وأنواعه.
- المطلب الثاني– مبادئ التفويض الإداري وشروطه القانونية.
- المطلب الثالث– آثار التفويض الإداري وتمييزه من بعض النظم القانونية المشابهة له

[1] يقصد بالتفويض الإداري هنا تفويض السلطة أو التفويض في الاختصاصات الإدارية، انظر في تفصيلات هذا الموضوع لدى كل من: د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام 2008، ص312 وما بعدها. ود. عبد الله طلبه، الإدارة العامة، ط8، منشورات جامعة دمشق، عام 2007–2008، ص121 وما بعدها. ود. عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية "دراسة مقارنة"، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام 2011، ص22 وما بعدها. ود. عبد الكريم الأحمد المصطفى، المفهوم القانوني لمبدأ الإدارة بالمشاركة في نطاق علم الإدارة العامة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة دمشق، عام 2012، ص147 وما بعدها. وأخيراً د. طارق المجذوب، الإدار العامة" العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري" ، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام 2005، ص 419 وما بعدها.

المطلب الأول: مفهوم التفويض الإداري وأنواعه

سنقسم دراسة هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: مفهوم التفويض الإداري:[1]

يعرف فقهاء القانون الإداري وفقهاء الإدارة العامة التفويض الإداري: بأنه القرار الذي يتخذه الرئيس الإداري (صاحب الاختصاص الأصيل)، فيعهد بموجبه لأحد مرؤوسيه (المفوَّض إليه) بجزء من اختصاصاته؛ إذ يقوم المرؤوس بمعالجتها، واتخاذ ما يلزم بشأنها من تدابير دون العودة إلى الرئيس الإداري، على أن تبقى مسؤولية إنجاز هذه الاختصاصات موزّعة بين الرئيس والمرؤوس؛ أي أن التفويض الإداري لا يعني تخلي الرئيس الإداري عن سلطاته ومسؤولياته، بل هو مجرد آلية أفضل لتقديم الخدمات، وإنجاز الأعمال بسرعة وكفاءة.[2]

وقد أصبح التفويض الإداري اليوم هو الوسيلة الطبيعية، ولا سيما في المنظمات الإدارية الكبيرة، وهو يستخدم للتخلص من تركيز السلطة الذي يعرقل سير العمل الإداري، وللاستفادة من مزاياه المتعددة في التخفيف عن الرئيس الإداري، وتوفير الوقت والمجهود، ورفع مستوى المشاركة من جانب العاملين في المنظمة وغيرها من المزايا التي سنذكرها لاحقاً.

---

[1] انظر في تفصيلات ذلك لدى كل من: د. عبد الله طلبه ود. محمد الحسين ود. مهند نوح، المدخل إلى القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، نظام التعليم المفتوح، عام 2012–2013، ص 113. ود. سعيد نحيلي ود. عمار التركاوي، القانون الإداري "المبادئ العامة"، منشورات جامعة دمشق، عام 2018–2019، ص185 وما بعدها. ود. رمضان بطيخ ود. نوفان العجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، ط(1)، دار إثراء للنشر والتوزيع، عمّان، الأردن، عام 2011، ص249 وما بعدها. و د. محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، عام 2007–2008، ص 243 وما بعدها.

[2] د. سعيد نحيلي، القانون الإداري" المبادئ العامة"، ج(1)، منشورات جامعة البعث، عام 2012–2013، ص130.

وبالنسبة إلى أهمية التفويض فقد ثار في البداية فهم خاطئ عن تفويض سلطة الرئيس إلى مرؤوسيه، إذ اعتقد بعضهم أن ذلك يعني إقراراً بالضعف، وعدم استطاعة تحمّل المسؤوليات؛ أي تسليم من جانب الرئيس بعدم صلاحيته لمنصب الرئاسة الإدارية.

وهكذا كان الرؤوساء في خوف من ضياع سلطاتهم القوية، وفي شك من استخدام التفويض، ومع مرور الزمن وتطوّر العلاقات الاجتماعية والنظم الإدارية أضحى التفويض هو الأسلوب الأمثل للتخفيف من التركيز الإداري، بما يحققه من مزايا تعود بالنفع على العمل الإداري.

وعادةً ما يتم تفويض السلطة على أساس تحليل كامل للوظيفة الإدارية، من تنظيم سير العمل، ووضع السلطات في الجهاز الإداري كله، وإعطاء الحرية اللازمة لاتخاذ القرارات الضرورية دون عراقيل.[1]

كما أنه توجد عدة عوامل تؤثر في درجة تفويض السلطة من أهمها: خطورة القرار، ومدى ما يترتب عليه من أعباء مالية، والرغبة في اتخاذ سياسة موحدة للمنظمة الإدارية في مجموعها، ومدى توافر القادة الإداريين، وأيضاً طرق الرقابة المستخدمة.

ويعتقد فقهاء الإدارة العامة أنه مهما زاد النجاح في عملية التفويض على المستويات المختلفة، فهناك سلطات معينة ينبغي للرئيس الاحتفاظ بها، وعدم تفويضها، وتشمل هذه السلطات:[2]

[1] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص216.

[2] د. عبد الله طلبه، الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص124 وما بعدها. ود. محمود عساف، أصول الإدارة، مكتبة لطفي، القاهرة، عام 1988، ص376 وما بعدها. ود. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سبق ذكره، ص254 وما بعدها.

1. المسائل المالية والتصرّف في الموازنة.
2. القرارات الكبرى المتعلّقة بالتشريع داخل المنظمة، وخارجها.
3. التعديل والتغيير في السياسة العامة للمنظمة الإدارية، والتغييرات الكبرى في طرق العمل، وأساليبه، وإجراءاته.
4. التعيين في الوظائف القيادية الرئيسة في المنظمة.

الفرع الثاني: أنواع التفويض الإداري:

يمّيز الفقه بين نوعين من التفويض الإداري هما: تفويض السلطة أو (تفويض الاختصاص)، وتفويض التوقيع. ويرتب الفقه على هذه التفرقة النتائج الآتية:[1]

1. إن تفويض السلطة يحرم المفوِّض من ممارسة الاختصاصات بجوار المفوَّض إليه طيلة مدة التفويض؛ لأن هذا النوع من التفويض يؤدي إلى نقل الاختصاصات المفوّض فيها. أما التفويض في التوقيع فلا يحرم المفوِّض من حق التوقيع بجوار المفوَّض إليه، طيلة فترة التفويض.
2. إن القرار الذي يصدر بناءً على تفويض الاختصاص ينسب إلى المفوَّض إليه، ويستمد قوته من مركزه في السلم الإداري، بينما ينسب القرار الصادر في نطاق تفويض التوقيع إلى المفوِّض نفسه، ويأخذ قوة القرارات الصادرة عنه.
3. يوجه التفويض في الاختصاص إلى الشخص بصفته لا بشخصه، كتفويض الوزير أو المحافظ مثلاً، ويترتب على ذلك أن التفويض لا ينتهي إذا تغيّر شخص المفوَّض إليه.

[1] د. عبد الله طلبه، القانون الإداري" الرقابة القضائية على أعمال الإدارة"، منشورات جامعة دمشق، عام 2016–2017، ص268. ود. ابرهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سبق ذكره، ص281 وما بعدها. ود. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، القاهرة، عام 1979، ص470. ود. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، عام 2006، ص85 وما بعدها.

أما التفويض في التوقيع فهو شخصي، ومن ثم فهو ينقضي إذا ما تغير شخص المفوِّض أو المفوَّض إليه.[1]

المطلب الثاني: مبادئ التفويض الإداري وشروطه القانونية:

إن أي نظام بشري– ومهما كانت فوائده–يجب أن يكون مضبوطاً بمجموعة من القواعدالقانونية والإدارية، كي لا يساء استخدامه، وينقلب إلى عائق في طريق إنجاز المهمات الإدارية.

وهناك إجماع فقهي على أن التفويض الإداري تحكمه مجموعة من المبادئ والشروط القانونية[2]، وسنقوم بتوضيح ذلك في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: مبادئ التفويض الإداري:

أولاً– التفويض لا يكون إلا جزئياً: أي أن التفويض يجب ألّا يشمل كل اختصاصات الأصيل؛ لأن تفويض كامل الاختصاصات يعني نقل الاختصاص إلى المرؤوس، وهذا أمر غير جائز؛ لأن الأصل أن يمارس الرئيس الإداري الذي حدده المشرّع الاختصاصات

[1] يرى بعض الفقه أن تفويض التوقيع وتفويض الاختصاص يشتركان في كثير من النقاط لجهة أن كلاً منهما يعد أداة لتحقيق عدم التركيز الإداري، ونحن بدورنا نشاطر هذا الرأي ونضيف أن الغرض الأساسي لتفويض التوقيع لا يعدو أن يكون تخفيف العبء المادي عن الرئيس الإداري، وسرعة إنجاز المعاملات، أما تفويض الاختصاص فيهدف لخلق جسور الثقة بين الرئيس والمرؤوس، وخلق صف ثانٍ جاهز للعمل القيادي. انظر د. سعيد نحيلي ود. عمار التركاوي، مرجع سبق ذكره، ص194 وما بعدها.

[2] انظر في تفصيلات ذلك: د. محمد الحسين ود. مهند نوح، القانون الإداري" عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية"، منشورات جامعة دمشق، عام 2011–2012، ص154. و د. سعيد نحيلي ود. عمار التركاوي، مرجع سبق ذكره، ص188 وما بعدها. ود. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص217 وما بعدها. وأيضاً شادي إسماعيل، اللوائح التنفيذية والرقابة القضائية عليها – دراسة مقارنة–، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة دمشق، عام 2013، ص164.

المقررة لـه، والاستثناء أن يلجأ إلى تفويض جزء من اختصاصاته لأحد مرؤوسيه إذا أذن المشرّع بذلك.

ثانياً– عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوَّضة: يعني هذا المبدأ أنه لا يجوز للمرؤوس المفوض إليه أن يقوم بإعادة تفويض السلطات التي انتقلت إليه لمن هم أدنى منه في السلم الوظيفي؛ لأن عملية التفويض الإداري لا تتم إلا مرة واحدة، أما أن يقوم المرؤوس المفوَّض إليه بتفويضها إلى من يليه في السلّم الإداري فهذا الأمر مرفوض؛ لأنه سيشيع المسؤولية، ويسبب عرقلة للعمل الإداري، وهذا الأمر يفرغ التفويض من فوائده.

ثالثاً– ينصبّ التفويض على السلطة دون المسؤولية: يشمل اصطلاح الاختصاص في القانون الإداري على شقين: السلطة والمسؤولية. وكقاعدة عامة فإن التفويض ينصبّ على السلطة فقط دون المسؤولية؛ أي أن الرئيس الإداري يقوم بتفويض جانب من سلطاته بصفة مؤقتة، مع بقاء مسؤوليته كاملة.

إذ إن مسؤولية الرئيس الإداري أمام الرئاسات العليا التابع لها لا يمكن أن تنتقل مع تفويض بعض اختصاصاته إلى من هم أقل منه في السلم الإداري، فالتفويض لا يعني تخلي الرئيس الإداري عن سلطاته ومسؤولياته، وإنما هو وسيلة لتوزيع السلطة، والقضاء على تركيزها من أجل مصلحة العمل في المنظمة الإدارية.

وطبقاً لمبدأ تناسب السلطة مع المسؤولية فإن المفوَّض إليه يكون مسؤولاً أمام الرئيس المباشر بقدر السلطة التي انتقلت إليه عن طريق التفويض، ومن ثم فإن مسؤولية الرئيس الإداري الأصيل تبقى محصورة في الحالات التي يثبت فيها إهمال أو تقصير في متابعة أعمال المرؤوسين، أو إذا ثبت أن هناك لا مبالاة، أو سوء نية في اختيار المفوض إليه.

رابعاً– التفويض لا يكون إلا من أعلى إلى أسفل: وهذا شرط بديهي، وينطلق من طبيعة التفويض نفسه؛لأن التفويض –كما ذكرنا–وسيلة للتخلص من التركيز الشديد في السلطات في الهرم الإداري، فيلجأ الرئيس إليه وينتقل إلى من هم أدنى منه جانباً من تلك

الاختصاصات، ولا يمكن حدوث العكس، فمن غير المتصوّر أن يتم التفويض من المرؤوس إلى رئيسه.

خامساً- وضوح حدود التفويض: يجب على الرئيس الإداري أن يعين حدود التفويض بدقة ووضوح حتى لا يقع أي نزاع أو سوء فهم أثناء ممارسة السلطات المفوَّضة بين المرؤوسين الذين انتقلت إليهم تلك السلطات.

سادساً- حق الرئيس الإداري في تعديل السلطات المفوضة أو استردادها: بعد نقل السلطات المفوَّضة إلى المرؤوس لا يجوز للرئيس الإداري أن يمارس تلك السلطات؛ لأنها أصبحت من حق المرؤوس من ناحية، ولأنه لو كان للرئيس الإداري حق ممارسة الاختصاصات المفوَّضة لحدث تعارض في القرارات الصادرة من المفوِّض والمفوَّض إليه في موضوع الاختصاص نفسه.

ولكن هذا لا يمنع من قيام الرئيس بمراقبة مرؤوسه، وتوجيهه وإرشاده إلى الكيفية التي يمارس بها تلك السلطات. وإذا شاء الرئيس أن يعدّل في نطاق وحدود السلطات المفوضة بناءً على تلك المراقبة، فله الحق في ذلك، وفي النهاية يستطيع الرئيس الإداري سحب السلطات المفوَّضة، وإلغاء التفويض إذا ما رأى ذلك.

ويحدث هذا غالباً عند إعادة تنظيم الجهاز الإداري؛ إذ تعود السلطات المفوضة إلى الأصيل، ثم تجري عملية تفويض جديدة عند إعادة توزيع الاختصاصات. وقد يسترد الرئيس السلطات المفوضة إذا ما وجد أن المرؤوس قد أساء استخدام السلطة المفوَّضة إليه، وأنه استخدم هذه السلطة بطريقة لا تعود بالنفع على المنظمة الإدارية.[1]

[1] د. عبد الغني بسيوني عبدالله، مرجع سبق ذكره، ص219-220.

الفرع الثاني: الشروط القانونية لصحة التفويض الإداري:

يرتبط التفويض الإداري بمجموعة من الشروط القانونية نوضحها في النقاط الآتية: [1]

أولاً– وجود إذن تشريعي:

يجب لصحة التفويض الإداري وجود نص تشريعي يسمح للرئيس الإداري التفويض في بعض اختصاصاته. ويأخذ هذا الإذن عادةً إحدى صورتين:

- فإما أن ينص التشريع الخاص الذي ينظّم اختصاصات جهة إدارية ما على إجازة التفويض في موضوعات يحددها المشرّع نفسه، ويجيز التفويض فيها.
- وإما أن يصدر تشريع عام ينظّم عملية التفويض الإداري في الدولة.

ومن أمثلة الصورة الأولى نذكر ما ورد في نص المادة/55/ ف/2/ من قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /107/ لعام 2011، فقد جاء فيها: "للمحافظ بصفته رئيساً للمكتب التنفيذي أن يفوّض نائب رئيس المكتب أو الأمين العام أو مديري الأجهزة المحلية والمركزية ببعض اختصاصاته وفق القوانين والأنظمة".

وكذلك ما ورد في المادة/6/ من قانون تنظيم الجامعات رقم/6/ لعام 2006 من أنه " لرئيس الجامعة أن يعهد إلى أي من نوّابه بدراسة ما يراه من الموضوعات أو البت فيها، كما له أن يفوّض بقرار منه إلى أي منهم، في حدود اختصاصاته، أو البت بصورة دائمة في موضوعات معينة، ويُعمّم التفويض في هذه الحالة، وتُبلّغ الوزراة صورة عنه".

كذلك نجد المادة /13/ ف/أ/ من القانون نفسه تنص على أنه:" لعميد الكلية أن يعهد إلى أي من نائبيه بدراسة ما يراه من الموضوعات، أو البت فيها، كما له أن يفوّض إلى أي

[1] للنظر في تفصيلات هذه الشروط راجع: د. سعيد نحيلي ود. عمار التركاوي، مرجع سبق ذكره، ص191 وما بعدها. ود. ابراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سبق ذكره، ص274 وما بعدها. ود. عبد الغني بسيوني عبدالله، مرجع سبق ذكره، ص 244 وما بعدها.

منهما– في حدود اختصاصاته– أمر البت بصورة دائمة في موضوعات معينة، ويجب تعميم التفويض في هذه الحالة على أقسام الكلية، وتبليغ صورة عنه إلى رئاسة الجامعة".

أما مثال الصورة الثانية (التفويض بموجب نص عام) فهو ما ورد في أحكام المرسوم التشريعي رقم /69/ لعام 2005 في المواد (1–2–3–4–5)[1]، إذ يعدّ هذا المرسوم إذناً تشريعياً لكل رئيس إداري يقوم على تنفيذ القوانين والأنظمة التي تخص الجهة العامة التي يقودها بأن يفوِّض بعض اختصاصاته لمرؤوسيه، ومن ثم لم يعد هناك أي ذريعة لدى الرؤساء الإداريين الذين يحجمون عن إجراء التفويض الإداري بداعي أن القوانين والأنظمة لا تسمح بذلك.

ونشير أيضاً إلى أن دستور الجمهورية العربية السورية الحالي لعام 2012 سمح لرئيس الجمهورية في المادة /91/ منه على أن يسمّي نائباً له أو أكثر، وأن يفوضهم ببعض صلاحياته.

ونتساءل عن مصير القرارات التي يتخذها المفوَّض إليه بناءً على تفويض إداري من رئيسه دون أن يأذن المشرع بهذا التفويض؟

يجمع الفقه على بطلان هذه القرارات لعدم استنادها إلى أساس قانوني سليم؛ لأنها بنيت على تفويض باطل، عملاً بالقاعدة الفقهية "ما بني على باطل فهو باطل".[2]

ثانياً– أن يكون النص القانوني الآذن بالتفويض من ذات مرتبة النص الذي خول الاختصاص للأصيل نفسه:

وعلى ذلك فإذا كان الاختصاص الأصيل مبناه نص في الدستور، فإن التفويض لا يكون جائزاً إلا إذا سمح به نص دستوري، أي نص قانوني له القوة القانونية نفسها للنص السابق

[1] المرسوم التشريعي رقم69 لعام 2005 الناظم لتفويض الاختصاص في سورية ألغى العمل بأحكام القانون رقم/52/ لعام 2001 الذي كان ينظم نفس الموضوع.

[2] د. سعيد نحيلي ود. عمار التركاوي، مرجع سبق ذكره، ص192.

الذي خوّل الاختصاص الأصيل[1]؛ لذا لا يجوز لرئيس الجمهورية عند تفويض جزء من اختصاصاته الدستورية إلى أحد نوّابه الاستناد إلى المرسوم التشريعي رقم /69/ لعام 2005؛ لأن هذا النص أقل مرتبة من الدستور.

ثالثاً– صدور قرار بالتفويض من صاحب الاختصاص الأصيل:

لا يكفي لقيام التفويض مجرّد الإذن التشريعي، وتحديد شخص المفوّض، بل لابد من صدور قرار من الرئيس المفوِّض صاحب الاختصاص الأصيل، يتم من خلاله تفعيل النص القانوني، ونقله إلى حيز التنفيذ.

رابعاً– يجب أن يكون التفويض كتابياً:

وقد أقر الاجتهاد القضائي بعدم الاعتداد بالتفويض إذا كان شفهياً، فالعبرة هي لكتابة التفويض، وتبليغه للمخاطبين بأحكامه.[2]

المطلب الثالث: آثار التفويض الإداري وتمييزه من بعض النظم القانونية المشابهة له

للتفويض الإداري آثار متعددة، كما أنه يتداخل مع بعض المفاهيم القانونية الأخرى، وسنقوم بدراسة هذا المطلب على النحو الآتي:

[1] لمزيد من التفصيلات حول هذا الموضوع انظر: د. محمد باهي أبو يونس، الضوابط الدستورية للوظيفة اللائحية التنفيذية–دراسة مقارنة–، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، عام 2008، ص54 وما بعدها.

[2] فقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم لها صادر بتاريخ 21 أبريل عام 1949 بأنه:" لا يلتفت إلى القول بصدور تفويض شفوي من مجلس الوزراء إلى وزير المالية في شأن وقف العمل بقواعد مجلس الوزراء، لأن مثل هذا التفويض لا يكون إلا بقرار يصدره مجلس الوزراء بالطرق المعتادة ثم يبلغه إلى وزارة المالية." مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري المصرية، السنة الثامنة، حكم/43/، ص250.

الفرع الأول: آثار التفويض الإداري:

للتفويض آثارٌ سواء بالنسبة إلى الإداري المفوض أم بالنسبة إلى المرؤوس الذي فُوِّض إليه الاختصاص. فبالنسبة إلى الرئيس الإداري الذي فوّض بعض سلطاته، فإنه يظل مسؤولاً عن أداء المفوَّض إليه للسلطات والاختصاصات الصادر بها التفويض.[1]

فمثلاً لو فوَّض وزير الصحة أحد معاونيه الإشراف على شؤون الصحة المدرسية وعلاج الطلاب، فإن هذا الوزير لا يستطيع أن يدفع مسؤوليته أمام رئيس الجمهورية، أو أمام مجلس الشعب عن أمور خاصة بالصحة المدرسية وعلاج الطلاب، أنه قد فوَّض هذه الأمور إلى أحد معاونيه، ومع ذلك فمسؤوليته – مع التفويض– تظل قائمة؛ لأنه كما ذكرنا سابقاً المسؤولية لا تُفوَّض؛ لذلك قلنا إن التفويض يستلزم ضرورة المتابعة والتقييم من جانب الرئيس المفوِّض، كما أن لهذا الأخير حق سحب التفويض وتعديله، كما أن من حقه سحب القرارات الصادرة من المفوَّض إليه، أو إلغائها، أو تعديلها.

أما بالنسبة إلى المرؤوس الذي فوّض إليه الاختصاص فإنه يلاحظ أن التفويض يخلق التزاماً على عاتقه تجاه الرئيس الذي فوَّضه الاختصاص مقتضاه إنجاز العمل من خلال السلطة التي أعطيت له بموجب قرار التفويض.

وإذا رفض المفوَّض إليه العمل بمقتضى قرار التفويض، فيعدّ هذا التصرّف مرتباً لمسؤوليته المسلكية، وهذا يبرر توقيع الجزاء التأديبي عليه.[2]

[1] د. عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، القاهرة، عام 1972، ص102.

[2] د. إبراهيم شيحا، مرجع سبق ذكره، ص271 وما بعدها. ود. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سبق ذكره، ص260 وما بعدها.

الفرع الثاني: تمييز التفويض الإداري عن بعض النظم القانونية المشابهة له

أولاً– التفويض الإداري والحلول:[1]

ذكرنا أن التفويض الإداري هو أن يعهد الرئيس الإداري بممارسة جانب من اختصاصاته التي يستمدها من القانون إلى فرد آخر وفقاً للشروط القانونية المقررة لذلك، أما الحلول فهو انتقال جميع اختصاصات الأصيل، في حال قيام مانع يحول دون ممارسته لها إلى موظف آخر حدده المشرّع مسبقاً بالنص القانوني الناظم لعمل المنظمة ذات الصلة، بممارسة اختصاصات الأصيل الغائب إلى حين عودة هذا الأخير، فالحلول هو وسيلة مناسبة لسد الفراغ الذي ينجم عن غياب الأصيل لأي سبب كان.

ومن الأمثلة التي يمكن أن نذكرها عن الحلول ما ورد في المادة /93/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012، فقد نصت على أنه:

1. في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن أداء مهامه، يتوّلى مهامه مؤقتاً النائب الأول لرئيس الجمهورية لمدة لا تزيد عن تسعين يوماً من تاريخ شغور منصب رئيس الجمهورية، على أن يتم خلالها إجراء انتخابات رئاسية جديدة.
2. في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية ولم يكن له نائب، يتولى مهامه مؤقتاً رئيس مجلس الوزراء لمدة لا تزيد عن تسعين يوماً من تاريخ شغور منصب رئيس الجمهورية، على أن يتم خلالها إجراء انتخابات رئاسية جديدة."

[1]انظر في تفصيلات ذلك لدى كل من: د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص85 وما بعدها. ود. سعيد نحيلي ود. عمار التركاوي، مرجع سبق ذكره، ص198 وما بعدها. ود. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سبق ذكره، ص261 وما بعدها. و د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، عام 2007، ص309 وما بعدها.

وهناك مثال آخر في قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /107/ لعام 2011، إذ تنص المادة /55/ ف/1/ منه على أنه: "في حال غياب المحافظ ينوب عنه قائد شرطة المحافظة بوصفه ممثلاً عن السلطة التنفيذية". وهذا مثال واضح عن الحلول مع أن المشرّع استخدم كلمة (ينوب) التي لا تغير من النتيجة شيئاً؛ لأن شروط الحلول قد توافرت كلياً.

فإذا أصدر نائب رئيس المكتب التنفيذي (الحالّ) قراراً إدارياً نجم عنه مساس بالمركز القانوني لأحد المواطنين بصورة غير مشروعة، فمن حق هذا المواطن رفع دعوى إلغاء القرار، وفي هذه الحالة يكون المدعى عليه المحافظة يمثّلها المحافظ، وكأن القرار صدر عنه ابتداءً.[1]

وبناءً على ما تقدم، يمكن إجمال أهم الفروق القائمة بين التفويض الإداري والحلول بالنقاط الآتية:[2]

1. التفويض الإداري عمل إرادي، إذ يتوقف على إرادة المفوِّض، فهو الذي يحدد وقت التفويض، وشخص المفوَّض إليه، بل يستطيع سحب التفويض أو إلغاءه في أي وقت يشاء. أما الحلول فيتم بقوة القانون عند تحقق سببه، دون أي تدخل من جانب الأصيل. فالحلول إذاً لا يترك لهذا الأخير أي سلطة لا في اختيار وقت الحلول، ولا في اختيار شخص الحالّ.
2. التفويض الإداري ينصبّ على بعض اختصاصات المفوِّض، أما الحلول فهو كلّي، أي يتناول جميع اختصاصات الأصيل الغائب.

[1] د. سعيد نحيلي ود. عمار التركاوي، مرجع سبق ذكره، ص200 وما بعدها.

[2] د. رمضان بطيخ ود. نوفان العجارمة، مرجع سبق ذكره، ص255 وما بعدها. ود. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سبق ذكره، ص262 وما بعدها.

3. في التفويض الإداري لا يمارس المفوَّض إليه من الاختصاصات إلا ما فُوِّض إليه، وهو يخضع في ممارستها لسلطة الأصيل الرئاسية، ذلك الأصيل الذي يظلّ مع ذلك مسؤولاً عن نتائج تلك الممارسة.

أما في الحلول– إذ يكون للشخص الحالّ ذات اختصاصات وسلطات الأصيل بقوة القانون– فإنه يترتب على ذلك أن القرارات الصادرة بمناسبة الحلول تكون لها مرتبة وقوة القرارات الصادرة من الأصيل، ومن جهة أخرى فإن الحالّ لا يخضع في مباشرته لاختصاصات الأصيل للسلطة الرئاسية لهذا الأخير، بل تقع عليه وحده المسؤولية عن تصرّفاته.[1]

4. ينتهي التفويض الإداري نهاية طبيعية بانتهاء مدته إذا كان محدد المدة، أو بصدور قرار إداري من الأصيل يلغي بموجبه مفاعيل قرار التفويض. أما الحلول فينتهي بعودة الأصيل الغائب آلياً، وبقوة القانون؛ أي دون الحاجة إلى صدور قرار من أحد، أو بصدور قرار من السلطة المختصة بتكليف أو تسمية شخص جديد على رأس المنظمة.

ثانياً– التفويض الإداري والإنابة:

يُقصد بالإنابة أن تصدر جهة إدارية قراراً بتعيين أحد الأشخاص لممارسة اختصاصات شخص آخر تغيب لسبب من الأسباب عن مزاولة الأعمال المنوطة به، وفي الإنابة نكون أمام ثلاثة أطراف:

الطرف الأول: وهو المنيب؛ أي الجهة المصدرة لقرار الإنابة، وهي جهة رئاسية لكل من الأصيل والنائب. مع ملاحظة أن هذه الجهة يجب أن تستند عند إصدارها لهذا القرار إلى نص تشريعي يجيز الإنابة.

الطرف الثاني: هو الأصيل الذي تغيّب عن ممارسة اختصاصاته لسبب من الأسباب.

[1] د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، عام 2004، ص415.

الطرف الثالث: هو النائب الذي صدر له قرار بمباشرة اختصاصات الأصيل.

ومن الأمثلة عن الإنابة ما نصت عليه المادة/31/ من قانون تنظيم الجامعات رقم/6/ لعام 2006 على أنه "وفي حال غياب رئيس الجامعة يُكلَّف بمهامه أحد نوابه بقرار من الوزير."

فنحن هنا أمام إنابة؛ لأن المشرّع لم يحدد ابتداءً من يحل محل رئيس الجامعة لممارسة اختصاصاته في أثناء غيابه، بل أسند هذه المهمة إلى وزير التعليم العالي الذي يقوم بإصدار قرار إداري يسمّي بموجبه أحد نوّاب رئيس الجامعة ليتولّى اختصاصات هذا الأخير طيلة فترة غيابه.

وبنظرة متأنية في ماهية الإنابة، والتفويض الإداري، نجد أنهما يتشابهان في ضرورة استناد القرار الصادر بكل منهما إلى نصٍّ قانوني، وأن النائب والمفوَّض إليه يمارسان اختصاصات الأصيل بصفة مؤقتة، إلا أنهما يختلفان في عدة أمور منها:

1. يمارس النائب في أغلب الأحوال جميع اختصاصات الأصيل، بينما لا يكون التفويض في الاختصاص إلا جزئياً.
2. يصدر قرار الإنابة من جهة أخرى غير الأصيل، بينما قرار التفويض لا يصدر إلا من الأصيل نفسه.
3. يخضع المفوَّض إليه عند ممارسته للاختصاصات المفوَّضة للسلطة الرئاسية للأصيل، وهذا الأصيل يكون مسؤولاً عن تصرّفاته. أما في حالة الإنابة فإن النائب يحتل مرتبة الأصيل، ويكون بالتالي مسؤولاً عن أعماله.
4. ترتبط قوة القرارات الصادرة في حالة التفويض بدرجة المفوَّض إليه في السلم الإداري. أما القرارات الصادرة في حالة الإنابة فإنها تأخذ المستوى الوظيفي نفسه لقرارات الأصيل.
5. الإنابة تفترض غياب الأصيل، فلا وجود للأصيل مع النائب، أما في حالة التفويض فإن الأصيل موجود ويمارس اختصاصاته بجانب المفوَّض إليه.

المبحث الثاني: مزايا التفويض الإداري وصعوباته التطبيقية وكيفية علاجها:

يحقق التفويض الإداري العديد من الفوائد في المجال الإداري؛ لما يتسم به من مزايا جعلت منه أسلوباً ناجحاً في الحد من تركيز السلطة.

وبالمقابل يواجه هذه الأسلوب الإداري عدداً من الصعوبات العملية، والمعوّقات التي قد تؤدي إلى عدم إعماله، أو إلى التقليل من فاعليته، وهذا الأمر يستلزم العمل على تذليل هذه العقبات وعلاجها، حتى يتحقق الهدف الذي يسعى التفويض الإداري للوصول إليه.

وسنقوم بدراسة هذه المبحث من خلال تقسيمه إلى المطالب الآتية:

- المطلب الأول– مزايا التفويض الإداري
- المطلب الثاني– الصعوبات التطبيقية للتفويض الإداري
- المطلب الثالث– علاج الصعوبات التي تعترض التفويض الإداري

المطلب الأول: مزايا التفويض الإداري

أصبح التفويض الإداري ضرورة من ضرورات حسن تنظيم العمل الإداري في كل منظمة إدارية، وتعود هذه الأهمية المتزايدة للتفويض إلى المزايا والفوائد التي تعود على المنظمة من تطبيقه[1]، وهذا ما سنحاول توضيحه من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: سرعة إصدار القرارات والقضاء على البطء في الإجراءات

تتجلّى أولى مزايا التفويض الإداري في القضاء على الانتقاد الرئيسي الموجّه إلى تركيز السلطة المتمثّل في البطء الشديد في اتخاذ القرارات وفي الإجراءات.فالتفويض يسمح بصدور القرارات بسرعة لمواجهة الوقائع حين حدوثها، وحل المشكلات قبل أن تتعقد، ويرجع ذلك

[1]انظر في هذه المزايا لدى كل من: د. رمضان بطيخ ود. نواف العجارمة، مرجع سبق ذكره، ص250 وما بعدها. ود. طارق المجذوب، مرجع سبق ذكره، ص421. وأيضاً د. عبد الغني بسيوني عبدالله، مرجع سبق ذكره، ص220 وما بعدها.

إلى قيام المفوَّض إليه بإصدار القرار لمواجهة الظروف الطارئة، أو لدفع العمل في سياقه الطبيعي من دون عرقلة، أو تأخير، ومن دون الرجوع إلى رئيسه المباشر.

وتبدو أهمية هذه الميزة في التفويض الخارجي الذي يتم من الوزير إلى رؤساء الإدارات التابعة لوزارته في المحافظات، إذ يحقق ذلك سرعة كبيرة في البت في الأمور الإدارية، وفي إصدار القرار في الوقت المناسب.

وغني عن البيان أن السرعة في اتخاذ القرار تحقق فائدة مهمة تتمثل في رفع قيمة القرار الذي يكون عادةً قراراً رشيداً يعالج المشكلة بصورة حاسمة؛ لصدوره من واقع الظروف المحيطة به، إذ تتجمع لدى موظف الإدارة الفرعية المعلومات والبيانات الصحيحة نتيجة لاتصاله المباشر مع الجمهور.

الفرع الثاني: تفرّغ الرئيس الإداري للمهام القيادية

يستطيع الرئيس الإداري أن يخفف من الأعباء الإدارية (الروتينية) التي تعرقله عن التفرغ لمهماته القيادية عن طريق التفويض الإداري.

وبذلك تنتقل سلطة البت في المسائل اليومية العادية إلى المرؤوسين، ويتفرّغ الرئيس الإداري للأمور المهمة المتصلة بمنظمته، ويركز جهوده في التوجيه، والإشراف، والتنسيق، ورسم السياسة العامة للمنظمة، ومتابعة تحقيق أهدافها الأساسية.

الفرع الثالث: خفض التكاليف المالية للقرارات الإدارية

تتضمن التكلفة المالية للقرار الإداري قيمة المواد المستخدمة، واستهلاك الآلات والأجهزة، وإيجار الأماكن من ناحية، وأجور العاملين عن ساعات العمل التي أنفقوها في عملية تحضير القرار، وإصداره من ناحية أخرى.

ولا شك أن تفويض سلطة اتخاذ هذا القرار للموظف الذي تلقى طلب المواطن مباشرة دون الرجوع إلى رئيس المنظمة يؤدي إلى خفض كبير في تكلفة القرار بعناصره السابقة.

وعلى العكس من ذلك فإن عدم التفويض وتركيز السلطة في قيادة المنظمة يؤدي إلى ارتفاع التكلفة المالية للقرار؛ لأن الموظف في الفرع عند تلقيه الطلب سيقوم بمعاونة موظفي الفرع الآخرين بكتابة التقارير، وإعداد الدراسات، وتجميع الوثائق، تمهيداً لرفع ذلك لرئيس المنظمة حتى يستطيع هذا الأخير البت في الطلب، وإصدار القرار.[1]

الفرع الرابع: خلق قيادات جديدة قادرة على تحمل المسؤولية[2]

ينتج التفويض الإداري العديد من الآثار الطيبة لدى المرؤوسين، إذا يتم إشراكهم في إصدار القرارات الإدارية المسيِّرة لنشاط المنظمة الإدارية، وهذا الأمر يمنحهم الشجاعة والقدرة على تحمّل المسؤولية، ويولّد في نفوسهم روح الاهتمام، والحماس الكبير لتحقيق أهداف المنظمة، ويعزز ثقتهم بأنفسهم وبإمكانياتهم.

ولا شك أن هذه الآثار الإيجابية التي تخلقها عملية التفويض الإداري لدى العاملين في المنظمة الإدارية، تساعد على نمو القدرات القيادية لدى العديد من المرؤوسين، وتخلق بالتالي طبقة جديدة تكون مؤهلة لتحمل المسؤوليات الكبرى والاضطلاع بأعباء القيادة الإدارية مستقبلاً.

المطلب الثاني: الصعوبات التطبيقية للتفويض الإداري:

قد يعتقد بعضهم أنه بعد تحديد مضمون التفويض، وبيان حدوده، وتوضيح نطاقه، ستجري عملية التفويض في العمل الإداري بيسر وسهولة، ومن دون أن تعترضها مشكلات أو صعوبات.

---

[1] د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سبق ذكره، ص264 وما بعدها.

[2] د. رمضان بطيخ ود. نواف العجارمة، مرجع سبق ذكره، ص 250. ود. عبد الغني بسيوني عبدالله، مرجع سبق ذكره، ص223. ود. ابراهيم شيحا، مرجع سبق ذكره، ص266.

ولكن الحقيقة عكس ذلك، فعلى أرض الواقع تقابل التفويض الإداري كثير من المشكلات العملية، وقد تعترضه العديد من الصعوبات، والمعوّقات، ما يتسبب في ظهور التعقيدات الإدارية التي تؤثر في سير العمل الإداري، وتؤدي إلى زعزعة الثقة في المزايا التي يحققها التفويض.

وسنقوم بدراسة هذه الصعوبات التطبيقية (العملية) من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: الصعوبات التي ترجع إلى الرؤساء الإداريين

يُلاحظ أن بعض الرؤساء الإداريين يترددون في تفويض بعض اختصاصاتهم إلى مرؤوسيهم، وهناك مجموعة من الأسباب تدفع مثل هؤلاء الرؤساء إلى هذا الموقف السلبي من أهمها:[1]

1. روح الأنانية وحب الذات الذي يسيطر على كثير من الرؤساء الإداريين، والذي يدفعهم في أغلب الأحيان إلى الاستئثار بأعمال المنظمة الإدارية جميعاً، مهما كان ثقل هذه الأعمال.
2. انعدام الثقة في المرؤوسين، وعدم الاطمئنان إلى قيامهم بالعمل الموكول إليهم على أحسن وجه. وينتج عن ذلك أن يشكك الرئيس الإداري دائماً في مقدرة مرؤوسيه على الاضطلاع بأعمالهم كما ينبغي، وقيامهم بإصدار القرارات الإدارية السليمة المحققة للمصلحة العامة.
3. الخوف من تمرّس المرؤوسين على العمل الإداري، وتدربهم على إصدار القرارات، وإلمامهم بدقائق العمل في المنظمة الإدارية.وهذا الخوف ناتج من الاعتقاد من جانب بعض الرؤساء بأن اكتساب الخبرة سيدفع المرؤوسين إلى الاستهانة برؤسائهم، وتفشّي روح عدم الولاء والطاعة بينهم.

[1] د. رمضان بطيخ ود. نواف العجارمة، مرجع سبق ذكره، ص261 وما بعدها. و د. ابراهيم شيحا، مرجع سبق ذكره، ص267.

4. عدم الإلمام الكامل بطبيعة التفويض في السلطات الإدارية، وعدم إدراك المزايا المهمة التي تعود على المنظمة الإدارية من استخدامه. ويرجع ذلك إلى ضعف ثقافة الرئيس الإداري وضحالة معلوماته التي يجب أن يكون محيطاً بها.

الفرع الثاني: الصعوبات التي ترجع إلى المرؤوسين:

قد يكون الرؤساء راغبين في تفويض سلطاتهم، ومقتنعين بضرورة التفويض، ولكن المرؤوسين الذين يتم إليهم التفويض يترددون هم أنفسهم في قبول السلطة التي آلت إليهم بالتفويض، ويخشون من ممارستها.

ويعود تردد هؤلاء المرؤوسين إلى جملة من الأسباب أهمها:

1. عدم ثقة هؤلاء المرؤوسين في أنفسهم، والخوف من الفشل في تحمّل المسؤوليات، والسلطات الجديدة.
2. خوف المرؤوسين من فقد صداقاتهم القديمة؛ لأنهم يشعرون أنهم سوف يتميزون عن زملائهم بناءً على مركزهم الجديد، والسلطات الممنوحة لهم، وهذا يباعد بينهم وبين زملائهم القدامى.
3. خوف المرؤوسين من تصيّد الرؤساء لأخطائهم؛ لنقص ثقتهم في هؤلاء الرؤساء.[1]

[1]نشير هنا إلى بعض الصعوبات العملية التي تعرقل عملية التفويض الإداري والتي لا يمكن أن نردها إلى الرؤساء أوالمرؤوسين، وإنما إلى عوامل تنظيمية خاصة بالمنظمة الإدارية وتتمثّل في عدم تحديد اختصاصات كل موظف في المنظمة بشكل دقيق نظراً لعدم وجود توصيف دقيق للوظائف، وكذلك عدم الاستقرار أو الثبات الوظيفي، ذلك أن كثرة التنقلات والندب والإعارات قد تدفع الرؤساء الإداريين إلى الإحجام عن التفويض. وأخيراً فإن صغر حجم المنظمة الإدارية وتمركزها في نطاق مكاني واحد يجعل تفويض الاختصاص قليل الأهمية.

المطلب الثالث: علاج الصعوبات التي تعترض التفويض الإداري

ذكرنا في المطلب السابق أهم المعوّقات والصعوبات العملية التي تعترض عملية التفويض الإداري، وتؤثر في فعاليته في نطاق عمل المنظمة.

وهذه الصعوبات الواقعية تفترض معالجة من خلال طرح مجموعة من الحلول لمواجهة هذه الصعوبات، وهذا ما سنقوم بتوضيحه في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: علاج الصعوبات التي ترجع إلى الرؤساء الإداريين

1. وجوب العمل على تغيير معتقدات الرؤساء وسلوكهم، ونظرتهم الخاطئة في كثير من الأحيان إلى التفويض، ويجب كذلك توعية هؤلاء الرؤساء وتعميق ثقافتهم، وإيضاح مزايا التفويض الإداري، من حيث كونه وسيلة فعّالة لسير العمل الإداري بدقة وانتظام وبأعلى جودة ممكنة، وأنه لا يمثّل سلباً لبعض سلطاتهم، وأنه ليس دليلاً على عدم كفاءتهم.

ويمكن للبرامج التدريبية التي تقوم بها الأجهزة الإدارية والمعاهد المتخصصة في الإدارة العامة (كالمعهد الوطني للإدارة العامة في سورية) أن تؤدي دوراً في هذا المجال من خلال توعية الرؤساء الإداريين إلى أن مهمتهم ليست إصدار القرارات في كل الشؤون الإدارية الكبيرة منها والصغيرة، ولكنها تكمن في الإشراف والتوجيه ورسم السياسة العامة للمنظمة، والتخطيط للمستقبل، وإعادة التنظيم للتغلّب على المشكلات التي تواجه تحقيق المنظمة لأهدافها.

2. العمل على تغيير نظرة الرؤساء إلى مرؤوسيهم ومدى كفاءتهم، وقدرتهم على مباشرة ما يوكل إليهم من مسؤوليات، ويجب أن يعرف الرؤساء أن عدم اشتراك أصحاب الكفاءة في مساعدته على إدارة المنظمة يعد خسارة كبيرة للمنظمة وله شخصياً، وأن هذا قد يدفعهم إلى ترك العمل بالمنظمة، والبحث عن مواقع للعمل تتفق مع طموحهم وقدراتهم.

3. يجب أن تكون رقابة الرئيس على مرؤوسيه رقابة رشيدة وهادفة، إذ تكون غايتها تحقيق المصلحة العامة. ويجب أن يكون لدى الرئيس المفوِّض استعداد لتقبل أخطاء المفوَّض إليهم بالاختصاص.
4. يجب أن تراعي القيادة السياسية والإدارية عند اختيار الرؤساء الإداريين قدرتهم على ممارسة أعمال القيادة، وتوافر صفات القائد الإداري الكفء في كل رئيس منهم. ومن أهم تلك الصفات القدرة على تفويض جانب من سلطاتهم إلى مرؤوسيهم حتى يتفرغوا للمهمات الرئيسة في إدارة المنظمة الإدارية.

الفرع الثاني: علاج الصعوبات التي ترجع إلى المرؤوسين

1. تدريب الموظفين على كيفية إنجاز الأعمال الإدارية المفوَّضة إليهم بأبسط الطرق وأسرعها، بما يحقق أحسن النتائج وأفضلها؛ لأن نجاح عملية التفويض يعتمد إلى حد كبير على تمرّس المرؤوسين، وتعودهم على تلقي الاختصاصات وإنجازها على أحسن وجه.
2. يجب أن يكون المفوَّض إليه قادراً على أداء الواجبات، وتحّمل المسؤوليات؛ لذلك يجب على الرئيس الإداري عند قيامه بالتفويض أن يضع بحسبانه مدى إمكانيات المفوَّض إليه، وخبراته، ومهاراته الشخصية، كي يضمن نجاحه في أداء المهمات المكلف بها.
3. قيام الرؤساء الإداريين بتشجيع مرؤوسيهم، وإزالة مخاوفهم من عواقب المسؤولية عند القيام بمباشرة السلطات المفوَّضة إليهم، ويمكن للرئيس الإداري استخدام نظام الحوافز المادية، والأدبية، للوصول إلى هذا الهدف.

الخاتمة: في ختام هذا البحث توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والمقترحات يمكن إجمالها على النحو الآتي:

أولاً– النتائج:

1. يعدّ التفويض الإداري أسلوباً مهماً للحد من التركيز الإداري، ولاسيما في وقتنا الحالي نظراً لتزايد وظائف الدولة، واتساع حجم سلطتها الإدارية.

2. حرصت الجمهورية العربية السورية على تقنين مبدأ التفويض الإداري، وتنظيم أحكامه، من خلال القوانين المختلفة، كقانون الإدارة المحلية لعام 2011، وقانون تنظيم الجامعات رقم /6/ لعام 2006، ومن خلال إصدار تشريع عام ينظم عملية التفويض الإداري في الدولة هو المرسوم التشريعي رقم /69/ لعام 2005.
3. مع أهمية التفويض الإداري ودوره في نطاق عمل المنظمة الإدارية، إلا أن هناك سلطات معينة مؤثرة في سياسة المنظمة ينبغي للرئيس الإداري الاحتفاظ بها وعدم تفويضها.
4. يأخذ التفويض الإداري عادةً صورتين: تفويض السلطة أو (الاختصاص)، وتفويض التوقيع. وقد رتّب الفقه على التمييز بين هاتين الصورتين نتائج قانونية مهمة.
5. يخضع التفويض الإداري لعدد من المبادئ والشروط القانونية التي يمكن عدّها موجهات ومحددات لعملية التفويض.
6. هنالك بعض النظم القانونية تتشابه مع نظام التفويض الإداري، كالحلول، والإنابة، ولكن كلاً منها يتمتع بخصائص ذاتية تميّزه من التفويض الإداري.
7. يتسم التفويض الإداري بجملة من المزايا، ويحقق مجموعة من الفوائد تؤدي إلى أداء العمل الإداري في الوقت الأقصر والجودة الأعلى.
8. تواجه عملية التفويض الإداري جملة من الصعوبات العملية، بعضها يتعلّق بالرؤساء الإداريين، وبعضها الآخر يعود إلى المرؤوسين، وهذا الأمر يحتم العمل لمعالجة هذه الصعوبات.

ثانياً– المقترحات:

1. يجب زيادة الوعي بأهمية إنجاز أهداف المنظمة، وذلك بزيادة مشاعر الإخلاص والتفاني لدى الرؤساء والمرؤوسين، وخلق روح العمل كفريق متكامل يعمل بنظام وبأسلوب متناسق للوصول إلى أهداف المنظمة.

2. تطبيق مبادئ التنظيم والإدارة العامة السليمة على المنظمات والإدارات الحكومية المختلفة، حتى تترسخ في الأذهان المزايا التي يحققها التفويض الإداري في إنجاز أهداف المنظمة، ومن ثم المساهمة في تنفيذ أهداف السياسة العامة للدولة.
3. إيجاد خطوط اتصال سهلة وسريعة بين المنظمة وفروعها؛ لأن أعمال المنظمة متكاملة، وحدوث خلل أو قصور في نشاط فرع معين سيؤثر سلباً في عمل بقية الفروع، وهذا سيؤثر في سير النشاط العام للمنظمة.
4. ضرورة إقامة دورات تدريبية للرؤساء والمرؤوسين تبين مفهوم التفويض، وأنواعه، ومزاياه، ودوره في تطوير العمل الإداري.
5. إعادة النظر في الهياكل التنظيمية للوزارات، والأجهزة الحكومية، وتصنيف الوظائف العامة وتوصيفها، بما يسمح بإجراء التفويض الإداري بيسر وسهولة.
6. ضرورة قيام المفوِّض بتحديد مسؤولية المفوَّض إليه بشكل مكتوب ودقيق ضمن قرار التفويض درءاً للغموض، وتحديداً للمسؤوليات.

المراجع

أولاً- الكتب:

1. د. ابرهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، عام 1993.
2. د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام 2008.
3. د. رمضان بطيخ ود. نوفان العجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، ط1، دار إثراء للنشر والتوزيع، عمَّان، الأردن، عام 2011.
4. د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، عام 2004.
5. د. سعيد نحيلي، القانون الإداري "المبادئ العامة"، ج1، منشورات جامعة البعث، عام 2012-2013.
6. د. سعيد نحيلي ود. عمار التركاوي، القانون الإداري "المبادئ العامة"، منشورات جامعة دمشق، عام 2018-2019.
7. د. طارق المجذوب، الإدارة العامة" العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري"، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام 2005.
8. د. عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، القاهرة، عام 1972.
9. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، عام 1992.
10. د. عبد الله طلبه، الإدارة العامة، ط8، منشورات جامعة دمشق، عام 2007-2008.
11. د. عبد الله طلبه، مبادئ القانون الإداري، ج1، منشورات جامعة دمشق، عام 2010-2011.
12. د. عبد الله طلبه، القانون الإداري "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة"، منشورات جامعة دمشق، عام 2016-2017.

13. د. عبد الله طلبه ود. محمد الحسين ود. مهند نوح، المدخل إلى القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، نظام التعليم المفتوح، عام 2012–2013.

14. د. عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية "دراسة مقارنة"، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، عام 2011.

15. د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، عام 2006.

16. د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، عام 2007.

17. د. محمد باهي أبو يونس، الضوابط الدستورية للوظيفة اللائحية التنفيذية"دراسة مقارنة"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، عام 2008.

18. د. محمد الحسين ود. مهند نوح، القانون الإداري "عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية"، منشورات جامعة دمشق، عام 2011–2012.

19. د. محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، عام 2007–2008.

20. د. محمود عساف، أصول الإدارة، مكتبة لطفي، القاهرة، عام 1988.

21. د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، القاهرة، عام 1979.

22. د. نجم الأحمد ود. أحمد اسماعيل، الإدارة العامة، منشورات جامعة دمشق، عام 2016–2017.

ثانياً– الرسائل العلمية:

1. شادي اسماعيل، اللوائح التنفيذية والرقابة القضائية عليها"دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة دمشق، عام 2013.

2. د. عبد الكريم الأحمد المصطفى، المفهوم القانوني لمبدأ الإدارة بالمشاركة في نطاق علم الإدارة العامة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة دمشق، عام 2012.

ثالثاً– الدساتير والتشريعات:

1. دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012.

2. المرسوم التشريعي رقم /69/ لعام 2005 الناظم لتفويض الاختصاص في سورية.

3. المرسوم التشريعي رقم/107/ لعام 2011 المتضمن قانون الإدارة المحلية السوري وتعديلاته.

4. قانون تنظيم الجامعات في سورية رقم /6/ لعام 2006 وتعديلاته.

تاريخ ورود البحث:2018/09/20
تاريخ الموافقة على نشر البحث:2018/10/30