

مفهوم التفويض الإداري

يعد هذا الأسلوب من بين أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية في الدول الحديثة، نتيجة تطور الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، غير أن ذلك لا يعني حداثة هذا الأسلوب بل كان يُعرف منذ القدم فهو لم يظهر طفرة واحدة بل هو حصيلة تطور اجتماعي نتيجة تعاقب عدة مراحل تاريخية، ولقد كان يعرف في بداية الأمر عند الرومان، حيث كان يتم استعماله في التعبير عن العلاقة التعاقدية في إطار القانون الخاص، فكانت كلمة تفويض تعني تكليف شخص لشخص آخر للقيام بمهمة معينة أو بتصرف قانوني محدد، كالعقد، أو القيام بنقل التزامات شخصية من فرد لآخر

تعريفه

يعتبر التفويض الإداري استثناءً عن مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، وهذا لعدة اعتبارات يقتضيها سير نشاط الإدارة في تحقيق أهدافها، كما أن له أثر كبير في مجال التنظيم الإداري سواء من الناحية القانونية أو من الناحية الفنية والعملية، لأنه يمثل نظاما قانونيا خاصا ومتميزا عن غيره من الأنظمة القانونية التي قد تتشابه معه من حيث ممارسة الاختصاص غير الشخصي.

1- لغة

يقصد بالتفويض لغة (Délégation): "تفويض فرد لآخر بمهمة يؤديها بدلا عنه، أو فوض إليه الأمر تفويضا جعل له التصرف فيه، وأيضا فوض أمره إليه إذا رده إليه وجعله الحاكم فيه.

لفظه من **فَوْضَ** إليه الأمر تفويضا رده إليه، وتفاوض الشريكان في المال، أي اشتركا فيه أجمع وهي شركة، وتفاوض القوم في الأمر، أي فاض بعضهم بعضا، كما قيل فَوْضَ عليه الأمر أي صيّر له إليه وجعله الحاكم فيه.

2- اصطلاحا

تصرف قانوني بموجبه يعهد صاحب الاختصاص الأصيل إلى شخص آخر أو هيئة أخرى بممارسة جانب من اختصاصاته وفقا للشروط الدستورية أو القانونية أو اللائحية المقررة.

3- تعريفه في القانون الإداري

عرف الفقيه الفرنسي (Veux Liet) التفويض الإداري على أنه: "الاجراء الذي تكلف بواسطته سلطة إدارية أخرى للعمل باسمها في حالة ما أو عدة حالات معينة".

عرفه الاستاذ (Mails) بأنه: "القرار الفردي الذي تخول بواسطته إحدى السلطات جزء من اختصاصها إلى سلطة أخرى، مع احتفاظها بالاختصاص المفوض بصفة أصلية".
عرفه الفقيه (Odent) بأنه: "العملية التي بمقتضاها تقوم سلطة ما بتحويل جزء من اختصاصها لأي سلطة تابعة بهدف أن تخفف الأولى من أعبائها".
كما عرفه الطماوي على أنه: "إجراء يعهد بمقتضاه صاحب الاختصاص نقل جانباً بعضاً من اختصاصاته، سواء في مسألة معينة أو نوع من المسائل إلى فرد أو سلطة أخرى".
4- تعريفه في الإدارة العامة

وسيلة من وسائل نقل الاختصاص حيث يقوم الرئيس الإداري والذي يسمى المفوض بمنح بعضاً من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه الأدنى منه درجة في السلم الإداري ويسمى بالمفوض إليه، وذلك بهدف تحقيق التسيير الحسن داخل الهيئة الإدارية.

تميز التفويض الإداري عن النظم القانونية المشابهة

أولاً- تميزه عن الإنابة

- تتحقق الإنابة عند وجود مانع دائم أو مؤقت يحول بين الأصل وممارسته لاختصاصاته،
- فتقوم السلطة الإدارية المركزية بتعيين نائب عنه، وتكليفه بالقيام بأعباء واختصاصات الأصل الغائب إلى حين زوال المانع.
- تتقرر الإنابة بموجب قرار صادر عن الهيئة المركزية بتعيين النائب من أجل ممارسة الوظيفة يشكل مؤقت
- **شروطها:** شغور منصب الوظيفة - صدور قرار بتعيين النائب من قبل الجهة الإدارية التي يحددها النص القانوني، وفي حالة عدم وجوده (النص القانوني) من قبل السلطة الرئاسية- مدتها محددة- أن لا تقل درجة النائب عن درجة الأصل أو عن الدرجة التي تليها.

أوجه التشابه بين الإنابة والتفويض الإداري

- 1- كلاهما يتطلب وجود قرار إداري يتم فيه تعيين الشخص المفوض إليه أو النائب
- 2- كلاهما يمارس اختصاصات بشكل جزئي ومؤقت، أي أن المفوض إليه يقوم ببعض اختصاصات المقوض، والنائب يمارس الأعمال التي ليست لها الصفة التقريرية أو الصفة الشخصية على اعتبار أن الإنابة ليست شاملة.

أوجه الاختلاف بينهما

- 1- من حيث السند القانوني التفويض الإداري لا يكون إلا بوجود نص آذن، بينما الإنابة كقاعدة عامة تتطلب وجود:

- نص دستوري نص المادتين 94 و 96 من التعديل الدستوري 2020
- نص قانوني المواد 69، 70، 72، 73 من قانون البلدية 10-11 أو لائحي،
- ويمكن أن تستند أحيانا إلى مبدأ استمرارية المرفق العام بانتظام واضطراد وهي قاعدة غير مدونة تستوجب توفر شرطين:
- الشرط 1:** عدم وجود نص مكتوب يمنع الإنابة صراحة أو ضمنا
- الشرط 2:** أن يتضمن التنظيم الإداري وجود سلطة إدارية موازية أو أعلى من الأصل يمكن أن توكل إليها الإنابة.
- 2- قرار التفويض يصدر من نفس الجهة صاحبة الاختصاص (الأصيل - المفوض)، **بينما** قرار تعيين النائب لا يكون صدوره من قبل الأصيل بل من جهة إدارية أخرى.
- 3- التفويض الإداري ينتهي بإرادة الأصيل متى اراد ووفقا لمتطلبات حسن أداء الأعمال الوظيفية من وجهة نظر الأصيل، **بينما** تنتهي الإنابة بغير إرادة الأصيل وتتحدد بحسب الظروف التي أوجدتها (وفاة-مرض-سفر-إيقاف-اقضاء-استقالة-غياب).
- 4- قوة القرار الصادر بناء على التفويض **يختلف في قوته** باختلاف طبيعة التفويض، **بينما** قوة القرارات الصادرة عن الإنابة **لها نفس قوة** القرار الصادر عن اختصاص الأصيل (الموظف الغائب).
- 5- الأصيل يبقى موجودا ولا يختفي بل يبقى ممارسا للاختصاصات التي لم يتم بتفويضها **بينما** في الإنابة لا وجود للأصيل كونه غائب لسبب من السباب ولا يظهر بجانب النائب في ممارسة أي اختصاص.

ثانيا- تمييزه عن الاستخلاف

- يتقرر الاستخلاف في حالة غياب صاحب الاختصاص بسبب مانع دائم أو مؤقت يحول دون ممارسة وظيفته، حيث يقوم مقامه موظف من نفس الدرجة ورتبة والسلوك الإداري ويمارس جميع اختصاصاته من أجل ضمان حسن سير الإدارة.
- من تطبيقاته استخلاف الأعضاء (عضو: مجلس بلدي، مجلس شعبي وطني، مجلس شعبي ولائي، رئيس دائرة لآخر، والي لوالي، وزير لوزير).

أوجه الاختلاف بين التفويض الإداري والاستخلاف

- 1- يكون التفويض الإداري جزئيا ومحدد **بينما** يكون الاستخلاف غير محدد بمدة زمنية، أي أن المستخلف يمارس جميع صلاحيات صاحب الاختصاص وينتهي بحضوره وزوال المانع.
- 2- يعد التفويض وسيلة للتخفيف عن كاهل المفوض، **بينما** في الاستخلاف بسبب ظروف استحالة ممارسة الاختصاص من قبل صاحبه.

3- درجة المفوض إليه تقل عن درجة المفوض، بينما المستخلف يكون من نفس درجة ورتبة صاحب الاختصاص.

ثالثا- تميزه عن التفويض التشريعي (التشريع بالأوامر).

يقصد بالتفويض التشريعي تنازل السلطة التشريعية عن جانب من اختصاصاتها التشريعية في موضوعات محددة ولمدة محددة للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة بموجب قانون التفويض.

أوجه التشابه بين التفويض الإداري والتفويض التشريعي

- أ- كلاهما من وسائل نقل الاختصاص
- ب- كلاهما يحدد الاختصاصات والموضوعات المفوضة بدقة
- ت- كلاهما يركز على أساس قانوني ويحكمهما مبدأ عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة (تفويض التفويض).

أوجه الاختلاف بينهما

- 1- من حيث أطراف وموضوع التفويض الإداري فهو يتم بين أعضاء السلطة التنفيذية في الجهاز الإداري بينما التفويض التشريعي يكون بين سلطتين احدهما تشريعية والأخرى تنفيذية.
- 2- في التفويض الإداري الاختصاصات تحددها مختلف النصوص سواء دستور أو قانون أو تنظيم (مرسوم، مثلا المادة 6 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام)، بينما التفويض التشريعي (التشريع بأوامر) يحدده فقط الدستور لضمان حماية الحقوق والحريات العامة.
- 3- التفويض الإداري يتم في ظروف عادية، بينما التفويض التشريعي يتطلب ظروف استثنائية مؤقتة.
- 4- التفويض الإداري شروطه عامة تتعلق بوجود النص الآن الذي يكون صريحا وجزئيا ومحدد بينما التفويض التشريعي يتطلب قيود وإجراءات سابقة ولاحقة لصحته.

رابعا- نظرية الموظف الفعلي

تبرز نظرية الموظف الفعلي في مجال الوظيفة العامة لارتباطها بنظرية الموظف العام الذي يعد المحرك الأساسي للإدارة العامة في الدولة، حيث تعد هذه النظرية من صنع وإبداع مجلس الدولة الفرنسي بهدف الحفاظ على سير المرفق العام بانتظام واضطراد، وحماية مصالح الغير حسن النية، كما أنها من النتائج القانونية المترتبة على قواعد

الاختصاص، بحيث اعتبرت تصرفات صحيحة ترتب آثار معينة خلافا للأصل العام الذي يقضي ببطالان التصرفات الناشئة عن موظف غير مختص.

يعتبر الموظف الفعلي الشخص الذي تم تعيينه تعيينا معيبا أو لم يصدر بشأنه قرار التعيين إطلاقا، وعلى الرغم من أن الأصل العام يقتضي بطلان الأعمال التي تصدر عنه لصدورها من شخص غير مختص أو مغتصب ذلك القرار، إلا أن القرارات التي يتخذها ترتب آثار قانونية إذا ما توفرت شروط معينة، على اعتبار أن القضاء سلم بصحة تلك الأعمال في بعض الحالات وعلى أسس مختلفة.

أوجه التشابه بين التفويض الإداري ونظرية الموظف العام

يشترك التفويض الإداري والموظف الفعلي في أن كلاهما يعد استثناء عن قاعدة الاختصاص،

أوجه الاختلاف بينهما

- 1- أن الأساس القانوني لممارسة الاختصاص بالرغم من اعتبار كلاهما استثناء عن قاعدة الاختصاص.
- 2- أن التفويض الإداري يتم فيه ممارسة الاختصاص من المفوض إليه بموجب قرار التفويض الصادر عن المفوض، بينما في نظرية الموظف الفعلي يكون ممارسة الاختصاص من شخص غير مختص قانونا، إلا أنه يعتبر مشروعا وذلك لحماية مصلحة الغير وحسن سير المرفق العام.
- 3- أن التفويض الإداري وسيلة قانونية وفنية، بينما نظرية الموظف الفعلي فهي نظرية قضائية ووسيلة غير قانونية لممارسة الاختصاص، رغم أنها ترتب آثار قانونية لأنها لا تتعارض مع غاية الإدارة في تحقيق أهدافها.
- 4- يشترط في التفويض الإداري أن يكون محددا وجزئيا من حيث الاختصاصات المفوضة، بينما يمارس الموظف الفعلي الاختصاصات المقررة للهيئة الإدارية.
- 5- تأخذ قرارات المفوض إليه في تفويض الاختصاص نفس مرتبة وقيمة تصرفاته، بينما تستند في تفويض التوقيع إلى مرتبة المفوض، بخلاف الموظف الفعلي الذي تأخذ فيه قراراته قيمة ومرتبة الهيئة الإدارية المختصة.

أهمية التفويض الإداري

1- السرعة في اصدار القرارات واتخاذ الإجراءات

= يسمح التفويض الإداري للمفوض بإصدار القرارات لمواجهة الظروف الطارئة ولدفع العمل بالطريق الطبيعي من دون عرقلة أو تأخر، كونه يسمح له بإصدار القرارات من دون الرجوع لرئيسه المباشر

= اختصار المسافة ما بين صدور القرار مباشرة من قبل الموظف المفوض له والرجوع إلى الرئيس الإداري، مما يسمح بتحقيق فائدة كبيرة في البت في اصدار القرارات الإدارية وتوفير الجهد والوقت المناسب، حيث تظهر بصورة جلية في التفويض الخارجي من الوزير إلى رؤساء الإدارات الواقعة في الأقاليم.

2- تفرغ الرئيس الإداري لمهامه القيادية

= من خلال آلية نقل سلطة الفصل في المسائل والشؤون اليومية للمرؤوسين، وبالمقابل التفرغ للمهام التي تتطلبها وظيفته الرئاسية، من خلال تركيز الجهد في التوجيه والإشراف والتنسيق وتخطيط ورسم سياسة المؤسسة الإدارية ومتابعة وتحقيق أهدافها.

3- التخفيف من حدة التركيز الإداري

باعتبار التفويض الإداري وسيلة من وسائل عدم التركيز الإداري الذي يهدف إلى التخفيف من من تركيز الوظيفة الإدارية.

4- الاقتصاد في التكاليف المالية والقرارات الإدارية

حيث أن الأخذ بمبدأ تركيز السلطة وإحالة جميع المسائل الإدارية للرئيس الأعلى للنظر فيها وإصدار القرار المناسب يؤدي إلى زيادة الأعباء المالية بالنظر لما تستغرقه هذه العملية من إجراءات تتطلب نفقات مالية من أجل تهيئة التقارير والمذكرات والوثائق والبيانات اللازمة لدراسة المسائل المطروحة قبل البت فيها من قبل الرئيس الإداري.

5- مشاركة الطبقات الوظيفية الأخرى في عملية صنع القرار

حيث يعتبر تركيز السلطة عند الرئيس الإداري وحرمان الطبقات الوظيفية الأخرى من المشاركة له آثار نفسية سيئة وعواقب وخيمة، تتعلق بالغش والتسيب.

6- تحقيق الإصلاح الإداري

حيث يعتبر من الأساليب الأكثر مرونة ويسرا لتحقيق أهداف العمل الإداري، من خلال توزيع السلطات والاختصاصات وتحديد المسؤوليات بين الرؤساء والمرؤوسين.