


التفويض الإداري بين النظرية والتطبيق

طلال جميل شريف 

قسم القانون – كلية اليرموك الجامعة – العراق

ايميل الباحث المرسل: talaljameel856@gmail.com

تواريخ مهمة:

تاريخ الاستلام: 2026/2/5 , تاريخ القبول: 2026/4/4 , تاريخ النشر: 2026/6/30


هذا العمل مرخص بموجب [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

المخلص.

التفويض الإداري استثناء قانوني يعزز كفاءة الأداء الوظيفي وتنامي مهامها لتعزيز الرضا الوظيفي وحشد العناصر الكفوة على اساس التدرج الهرمي في سلم الوظائف الادارية لممارسة مجموعة من الصلاحيات والمهام الوظيفية، وتخفيف العبء عن القيادات الادارية العليا وتحقيق المرونة والسرعة في اتخاذ القرارات من اجل تمكين الإدارة للتفرغ الى مهامها الاساسية، واعداد قادة المستقبل عبر ممارسة السلطة الفعلية من خلال عملية التفويض الاداري كأحد اساليب الإدارة المتطورة والحديثة. وتبرز مشكلة البحث في أثر القصور التشريعي على ارباك أعمال التفويض كاستثناء على مبدأ عدم جواز التنازل عن الاختصاص دون المساس بمبدأ المشروعية أو افراغ سلطة الاصيل من مضمونها، لبناء وتأهيل الكوادر الشابة وإعداد قادة المستقبل للتعامل مع السلطة الفعلية، وتزداد حدة هذه المشكلة في ظل قلة تناول الباحثين لموضوع التفويض الاداري بالتحليل والعمق اللازمين. وتتجلى اهمية البحث من خلال دراسة التحول في مفهوم المسؤولية الادارية المعاصرة؛ فالبحث لا يقف عند حدود تخفيف الضغط عن الاصيل وكيفية ممارسة الرقابة دون المساس بمرونة التفويض، بل يتناول في كيفية استثمار التفويض كأداة لتمكين الإدارة واستدامة الكفاءات عبر صناعة قيادات الصف الثاني وتدريبهم على اتخاذ القرار وتحمل تبعاته القانونية في بيئة تجريبية منضبطة، مما يؤدي في النهاية الى جودة الخدمة العامة وتحقيق الانجاز اللازم الذي يجمع بين الدقة القانونية والفاعلية الادارية.

الكلمات المفتاحية: التفويض الإداري، القصور التشريعي، القيادات البديلة، مشروعية القرارات.

Administrative Delegation between Theory and Practice

Talal Jameel Sharif 

Department of Law- Al-Yarmok University College- Iraq

Corresponding Author Email: talaljameel856@gmail.com

Abstract

Administrative delegation is a legal exception that enhances the efficiency of job performance and the growth of its tasks to promote job satisfaction and mobilize competent elements based on the hierarchical progression in the ladder of administrative jobs to exercise a set of powers and job tasks, and to reduce the burden on senior administrative leaders and achieve flexibility and speed in decision-making in order to enable management to devote itself to its basic tasks, and to prepare future leaders through the exercise of actual authority through the process of administrative delegation as one of the advanced and modern management methods. The research problem is highlighted by the impact of legislative shortcomings on the disruption of the implementation of delegation as an exception to the

principle of not relinquishing jurisdiction without prejudice to the principle of legitimacy or emptying the original authority of its content, in order to build and qualify young cadres and prepare future leaders to deal with actual authority. This problem is exacerbated by the lack of researchers addressing the subject of administrative delegation with the necessary analysis and depth. The importance of the research is evident through studying the transformation in the concept of contemporary administrative responsibility. The research does not stop at reducing the pressure on the principal and how to exercise control without compromising the flexibility of delegation, but rather it deals with how to invest in delegation as a tool to empower management and sustain competencies by creating second-tier leaders and training them to make decisions and bear their legal consequences in a controlled experimental environment, which ultimately leads to the quality of public service and achieving the necessary accomplishment that combines legal accuracy and administrative effectiveness.

Keywords: Administrative delegation, legislative shortcomings, alternative leadership, legitimacy of decisions.

المقدمة.

استجابة للتحويلات المتسارعة في دور المرافق العامة وتوسع انشطتها وتشعب وظائفها للمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية المعاصرة، واقتضاء لمطالبات الادارة الحديثة في تحقيق السرعة والمرونة، أضحت التفويض الاداري كأداة قانونية لا غنى عنها لتوزيع الصلاحيات وتخفيف الأعباء القيادية. وإذ يستهدف التفويض تمكين الصف الثاني من القادة الاداريين في تعزيز قدرتها على اتخاذ القرار، ويسهم في تسريع وتيرة الإنجاز وتحفيز الروح المعنوية للعاملين، مع الحفاظ على انضباط العمل الاداري ضمن أطر قانونية منظمة وضوابط مستمدة من مبدأ المشروعية، لضمان عدم انحراف السلطة عن غاياتها. يمثل نظام التفويض أداة قانونية ناجحة لتبسيط الاجراءات وتجاوز روتين العمل الاداري، مما يؤدي بالتبعية الى الارتقاء بمستوى الخدمة العامة. ولا تقتصر اهميته على الجانب الاجرائي، بل يمتد لتشمل تمكين الصف الثاني من القيادات، وتفريغ الادارة العليا لممارسة مهامها الجوهرية في التخطيط والتقييم والرقابة الفعالة. وتجسيدا لمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد، يعمل التفويض على تخفيف الضغط على القيادة الادارية ومواكبة تعدد الاجهزة الادارية. ويمثل هذا النظام وسيلة استثنائية لضمان عدم توقف العمل الاداري عند حدود القصور أو غموض النصوص التنظيمية، موفرا مخرجا قانونيا يجمع بين سرعة الإنجاز والالتزام بمبدأ المشروعية. وضمانا لفاعلية التفويض، لا بد من موائمة نصوصه النظرية مع مقتضيات التطبيق؛ فالمزايا المتحققة من تخفيف الأعباء القيادية لن تؤولي ثمارها إلا بتجاوز المعوقات الروتينية والقانونية التي قد تعيق انسيابية التفويض، وذلك وفق رؤية تجمع بين الكفاءة الادارية والتزام بمبدأ المشروعية، مما يستوجب دراسة الفجوة بين النصوص التنظيمية والممارسة الميدانية لنظام التفويض.

اولا: مشكلة البحث.

تنبور مشكلة البحث في وجود فجوة تنظيمية وقانونية بين الطبيعة الجامدة لنصوص الاختصاص الاداري وبين الاحتياجات المرنة للإدارة الحديثة التي تفرض التوسع في توزيع الأعباء، فعلى الرغم من ان التفويض يمثل الأداة المثلى لتحقيق التوازن داخل الهرم الوظيفي، إلا أن غموض النصوص القانونية القائمة، الى جانب النزوع نحو المركزية الادارية المفرطة لدى بعض القيادات الادارية (لدوافع شخصية أو تنظيمية)، مما يعطل تفعيل التفويض كأداة لترشيد القرار وتخفيف الأعباء. وتبرز اشكالية البحث في كيفية إعمال التفويض كاستثناء على مبدأ عدم جواز التنازل عن الاختصاص دون المساس بمبدأ المشروعية أو افرغ سلطة الاصيل من مضمونها، لبناء وتأهيل الكوادر الشابة وإعداد قادة المستقبل للتعامل مع السلطة الفعلية، وتزداد حدة هذه المشكلة في ظل قلة تناول الباحثين لموضوع التفويض الاداري بالتفصيل والعمق اللازمين.

ثانيا: أهمية البحث.

تتجلى الأهمية الجوهرية لهذا البحث في كون التفويض الاداري يمثل حجر الزاوية في ممارسة الادارة المعاصرة، حيث لم يعد خيار تنظيمي، بل ضرورة قانونية لضمان ديمومة المرافق العامة واستجابتها للمتغيرات المتسارعة.

وتزداد اهمية البحث دقة من خلال التحول في مفهوم المسؤولية الادارية؛ فالبحث لا يقف عند حدود تخفيف الضغط عن الاصيل، بل يتناول في كيفية استثمار التفويض كأداة لتمكين الادارة واستدامة الكفاءات عبر صناعة قيادات الصف الثاني وتدريبهم على اتخاذ القرار وتحمل تبعاته القانونية في بيئة تجريبية منضبطة، مما يؤدي في النهاية الى جودة الخدمة العامة وتحقيق الانجاز اللازم الذي يجمع بين الدقة القانونية والفاعلية الادارية.

ثالثا: اهداف البحث.

يهدف البحث الى تبيان الطبيعة القانونية للتفويض الاداري كاستثناء على مبدأ الاختصاص، وتحديد الضوابط العملية التي تضمن سلامة القرارات الصادرة بموجبه من عيوب البطلان، واستجلاء حدود المسؤولية القانونية المشتركة بين الاصيل والمفوض إليه، وكيفية ممارسة الرقابة دون المساس بمرونة التفويض. ورصد الاسباب الكامنة وراء التمسك بالمركزية المفرطة ووضع استراتيجيات قانونية وادارية لتحفيز القادة على تفعيل التفويض كأداة للتمكين في اعداد القيادات البديلة (الصف الثاني) وضمان استمرارية المرفق العام بكفاءة عالية تحت ضغوط العمل المتزايدة.

منهجية البحث

يتبع البحث المنهج الوصفي التحليلي، والذي يتناول تحليل الإطار القانوني للتفويض الاداري كظاهرة ادارية واقعية للوصول الى الاستدامة الادارية وبناء قادة المستقبل، وللوقوف على مواطن القصور والغموض التي تحكم عملية التفويض الاداري فضلا عن مقارنته بنظامي الانابة والحلول، ثم يستعرض صور التفويض الاداري ليختتم بتقدير مزاياه ومعوقاته.

خطة البحث

ينقسم هذا البحث الى مبحثين رئيسيين، المبحث الاول يتناول ماهية التفويض وتميزه عن النظم المشابهة وينقسم الى مطلبين، تناولنا في المطلب الاول الى ماهية التفويض الاداري واهميته، وفي المطلب الثاني تمييز التفويض عن النظم المشابهة. ويعنى المبحث الثاني صور تفويض الاداري وتقييم آثاره القانونية في مطلبين، يتناول المطلب الاول صور التفويض الاداري واما في المطلب الثاني تطرقنا الى تقييم الآثار القانونية للتفويض الاداري من خلال تحليل مزاياه ومعوقاته.

المبحث الأول

ماهية التفويض وتميزه عن النظم المشابهة

يعد التفويض أداة قانونية جوهرية تهدف الى كسر جمود المركزية المقيدة، مما يساهم في توزيع الأعباء الوظيفية وتسيير المرافق العامة بمرونة تتناسب مع متطلبات العمل التنفيذي، لذا أصبح بالإمكان "أن يعهد الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه بعض الاختصاصات المحددة، وبصفة مؤقتة على أن لا يؤدي ذلك إلى تخلي الرئيس عن سلطاته ومسؤولياته، ومن ثم فإنه يحتفظ بحق تعديل التفويض وإلغائه" (خضر، 2001، ص164)، أو ان "تعهد سلطة إدارية بعض اختصاصاتها التي تستمدّها من التشريعات إلى سلطة إدارية أخرى بناء على نص يجيز ذلك مع احتفاظها بهذا الاختصاص بصفة أصلية" (الطماوي، 1986، ص215). ان كانت فكرة الاختصاص تمثل الأصل العام التي تمارس من قبل الجهة الإدارية وما أوكل إليها من اختصاصات بموجب القوانين والأنظمة والتعليمات بشكل صريح، وفي "حالة تخلي القانون بمعناه الضيق من تنظيم اختصاص إداري محدد، ولم يعهد به إلى جهة إدارية أو موظف معين، إذ تتولى الاختصاص في هذه الأحوال الجهة أو الموظف الذي يتفق هذا الاختصاص بطبيعته مع واجبات وظيفته" (جمال الدين، 1987، ص215). لذا من الضروري أن نتناول في هذا المبحث عن ماهية التفويض واهميته في المطلب الاول، و من ثم نتطرق الى تميز التفويض عن النظم المشابهة في المطلب الثاني، وذلك على النحو الآتي.

المطلب الأول

ماهية التفويض واهميته

نظرا لنفاقم ضغط العمل وتعقيد الوظائف العامة للدولة، وما يستتبعه ذلك من ضرورة التغلب على ضيق الوقت وتخفيف الأعباء عن الرئيس الاداري (الاصيل) وتمكينه من التفرع للمهام القيادية والجوهرية، ولما كان التفويض الاداري يشكل أداة تنظيمية

بالغة الأثر في تعديل نطاق الاختصاص، فقد اقتضى البحث أن نتناول في هذا المطلب مفهوم التفويض وأهميته في فرع أول، يليه استعراض الشروط القانونية لصحته ونفاذه في فرع ثان، على النحو الآتي.

الفرع الاول

مفهوم التفويض وأهميته

إذا كان الاصل العام المقرر في الوظيفة العامة قيام رجل الادارة بممارسة اختصاصه في الحدود الموضوعية والمكانية والزمنية التي بينها القانون، لذا فان الاختصاص " هو القدرة أو الصلاحية القانونية للقيام بعمل معين سواء كان مصدر ذلك الدستور أو القانون أو اللائحة" (رسلان، 2008، ص515). لذا يعد التفويض استثناء قانونيا من قاعدة شخصية الاختصاص، تبيحه الضرورة العملية وبموجب نص قانوني صريح. بهدف تمكين صاحب الاختصاص الأصيل من تخفيف العبء عنه، عبر تحويل غيره ممارسة بعض صلاحياته بصفة مؤقتة، لضمان استمرارية سير المرفق العام بفاعلية دون توقف أو بطء. لذا يقتضي ان نتناول الموضوع وفق التفصيل الآتي:

أولاً: التعريف اللغوي.

ورد "اللفظ التفويض من (فوض) إليه الأمر تفويضا رده إليه، وتفاوض الشريكان في المال، أي اشتركا فيه أجمع وهي شركة، و(تفاوض) القوم في الأمر، أي فاض بعضهم بعضا، كما قيل (فوض) رده إليه وجعله الحاكم فيه" (حجاب، 2009، ص30).

ثانياً: التعريف الاصطلاحي.

تنوعت تعريفات التفويض الاداري وفقا للعلم الذي يتناوله والجوانب التي ينظر إليها منها، فيختلف مدلوله من ناحية لأخرى إضافة إلى أهميته. فقد عرف "أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته أو واجباته التي يستمدها من القانون لأحد العاملين المرؤوسين من المستويات الإدارية الأدنى في الدرجة" (ابو قحف، 2004، ص353)، وفي تعريف آخر "بان يعهد الرئيس الإداري بعض اختصاصاته بصفة مؤقتة لبعض مرؤوسيه بغية ضمان فاعلية العمل الإداري" (العبيدي، 2023، ص44). فيما ذهب البعض الى تعريف التفويض بأنه "عملية السماح الاختياري بنقل السلطة أو جزء منها من الرئيس إلى المرؤوس، وعندما يقبل الأخير هذا التفويض فإنه يلتزم بأداء الواجبات التي يكلفه بها رئيسه ويمارس الصلاحيات اللازمة لأدائها ويصبح مسؤولا عما قام به من أعمال" (الفرجي، 2019، ص66). بينما ينظر إلى تعريف التفويض من الناحية القانونية "باعتباره وسيلة من وسائل عدم التركيز الإداري وأنه يعد أداة في ممارسة الاختصاص غير الشخصي للأعمال الإدارية، فهو إذن وسيلة لتعدد وتنوع مراكز اتخاذ القرارات الإدارية، ويهدف الى تحقيق فاعلية الوظيفة الادارية واستمرارية المرفق العام بانتظام واطراد" (شطناوي، 2004، ص695). لذا "يعد التفويض من العمليات الأساسية في التنظيم الإداري، حيث لا يمكن تصور تركيز السلطات كلها عند قمة التنظيم الإداري، أو تركيزها في مركز واحد لاتخاذ القرارات" (عبد الله، 2004، ص116). من جانبنا المتواضع يمكن تعريف التفويض بأنه اجراء قانوني مؤقت يعهد بموجبه صاحب الاختصاص الاصيل بعض اختصاصاته الى أحد المرؤوسين وفق إطار الكفاءة والخبرة والتدرج الهرمي في سلم الوظائف الادارية.

ثالثاً: أهمية التفويض.

يعد التفويض ركيزة للتنظيم الاداري الفعال، لذا يظهر اهمية التفويض في جملة من الاهداف، أهمها:

1. تخفيف الأعباء المركزية عن الرئيس الاداري، مما يعزز سرعة ومرونة الإنجاز الاداري، ويمكن القيادة الادارية من التفرغ للمهام الاستراتيجية والجوهرية. كما يسهم التفويض في تجسيد متطلبات الادارة الديمقراطية الحديثة.
2. تؤدي عملية التفويض الى تحقيق الاهداف المقررة، كما انها تعمل على تقيد السلطة المطلقة الممنوحة للهيئات المركزية، فضلا عن ذلك فإنها تنشط اسهام المرؤوسين في ممارسة الصلاحيات المفوضة إليهم، وتعد هذه المقاربة أداة فاعلة لتقريب الاجهزة الادارية من الجمهور، وتسهم في انجاز إصلاح هيكلي يهدف الى تبسيط الاجراءات وإزالة التعقيدات التي تعترض العمل الاداري.
3. إذ "يحقق أسلوب التفويض أهمية بالغة من حيث تخفيف عبء العمل الإداري على المستوى المركزي، وتطوير أساليب الإدارة و ترقية خدماتها عن طريق السرعة والمرونة في إنجاز الوظيفة الإدارية" (القيسي، 1999، ص15)، فضلا عن

- "تخفيف العبء على الرئيس الإداري من أجل تفرغه للمهام الرئيسية والعمل على تحقيق السرعة والمرونة في مباشرة الأعمال الإدارية على أحسن وجه" (جمال الدين، 1996، ص165).
4. يمثل التفويض ركيزة أساسية لآلية عدم التركيز الإداري، ويعد ضرورة لتحسين تنظيم وسير العمل الإداري. إذ يسهم في إعادة هيكلة الوحدات الإدارية عبر توزيع السلطات والاختصاصات وتحديد المسؤوليات بين الرؤساء والمرؤوسين، وبذلك يعد التفويض من أكثر الأساليب مرونة وفعالية في بلوغ الأهداف الإدارية.
5. لذا "يتميز التفويض الإداري بميزة البت في المسائل الإدارية والقضاء على مشاكل الإدارة ومن بينها التعقيدات الإدارية، أو بما تسمى بالبيروقراطية التي تعرقل سير العمل الإداري والإخفاق في تحقيق المصلحة العامة، كما يهدف إلى تبسيط وتسهيل الإجراءات الإدارية" (عبد الله، 1983، ص 224).

الفرع الثاني

الضوابط القانونية للتفويض

تستلزم مشروعية التفويض توافر ضوابط وشروط أساسية، وهو ما يقتضي استعراض هذه المتطلبات بالتفصيل:

أولاً: يشترط وجود نص تشريعي يجيز التفويض.

يجب "أن يستند التفويض على أساس قانوني يجيزه ويأذن به صراحة حتى يتمكن صاحب الاختصاص من القيام بعملية التفويض" (الظاهر، 1998، 195)، يعد التفويض استثناء من الأصل العام في ممارسة الاختصاص، وهو ما استقر عليه التشريعات الحديثة، لذا يجب أن يستند التفويض إلى نص قانوني، وإلا كان غير مشروع وعرضة للطعن بالإلغاء.

ثانياً: عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة.

الأصل هو ممارسة صاحب الاختصاص الأصل للاختصاصات الممنوحة له قانوناً. ويعد التفويض استثناء يهدف إلى تسيير العمل، ويجب أن يقتصر على الاختصاصات الأصلية، وعليه لا يجوز تفويض تلك الاختصاصات إلى الغير، ما لم يجيز ذلك بنص قانوني صريح، إذ "لا يجوز لمن فوض إليه الاختصاص أن يعود ويفوض غيره ما لم يكن هناك نص يجيز ذلك، إي إن المفوض لا يفوض" (البرزنجي وآخرون، 2013، 422).

ثالثاً: يجب أن يكون التفويض جزئياً لا كلياً.

إذ يتعين على السلطة المفوضة أن تفوض جزءاً من اختصاصاتها فقط دون مجملها، "فإن كان التفويض كلياً فإن ذلك يعد تنازلاً عن ممارسة الاختصاصات ومن ثم يقع التفويض باطلاً لا ينتج آثاراً قانونية" (مهدي، 2009، ص25)، وكما يقيد التفويض بمدة زمنية محددة، أو بخروج المفوض أو المفوض إليه أو كليهما من الخدمة الوظيفية.

رابعاً: أن يكون التفويض مكتوباً.

أي "أن ينشر بوسائل النشر القانونية بصورة صريحة وأصولية" (الهنداوي، 2012، ص20)، حتى يكون التفويض واضحاً ومحدد ليتجنب التداخل والغموض في توزيع الاختصاص، يلزم "أن يفسر التفويض في حالة الغموض تفسيراً ضيقاً لا يتوسع فيه" (البكري، 2011، ص129)، فلو افترضنا أن التفويض ضمنياً فلا نحتاج لنص إذن يجيزه، "وقد أقر القضاء شرط الكتابة في التفويض وهذا في حكم مجلة الدولة الفرنسي والمصري" (حسن، 1970، ص87) ونشر قرار التفويض يعني وضعه في دائرة النفاذ وإعلام الكافة به، هذا الإجراء يمكن المفوض إليه من مباشرة التصرفات القانونية بناء على القرار المنشور

المطلب الثاني

تمييز التفويض عن النظم المشابهة

الأصل المستقر في العمل الإداري هو ممارسة صاحب الاختصاص الأصل لصلاحياته شخصياً. غير أنه عند تغيب الأصل لظروف القاهرة، "يعهد إلى موظف آخر بممارسة تلك الصلاحيات بصفة مؤقتة، ويسمى هذا الإجراء الإنابة أو الحلول" (عبد الهادي،

1982، ص126). يتطلب الأمر التمييز بين التفويض والحالات المشابهة له، وأبرزها الإنابة والحلول. وعليه سيتم تناول التمييز بين التفويض والإنابة في الفرع الاول، يليه التمييز بين التفويض والحلول في الفرع الثاني، وفق الترتيب الآتي:

الفرع الاول

التمييز بين التفويض والإنابة

الإنابة هي "تكليف على مستوى السلطة التنفيذية يتعهد بمقتضاه الرئيس للمرؤوس ممارسة كل الاختصاصات المسندة لصاحب الاختصاص الأصلي لحين عودته أو تعيين خلفا له" (مهدي واخر، 2012، ص188). لذا "تتحقق الإنابة عند وجود مانع دائم أو مؤقت يحول بين الأصيل وممارسته لاختصاصاته فتقوم السلطة الإدارية بتعيين نائبا عنه، وتكليفه بالقيام بأعباء واختصاصات الأصيل الغائب إلى حين زوال المانع" (عبد الوهاب، 2002، ص262). ولما تقدم "تتطلب الإنابة مجموعة من الشروط القانونية المتمثلة في شغور وظيفة عامة معينة لأي سبب من الأسباب التي ينص عليها التشريع مما ينجم عنها غياب الأصيل، كما يجب إصدار قرار تعيين النائب من قبل الجهة التي يحددها النص إن كان موجودا، أما في حالة عدم وجوده فإنه يصدر عن السلطة التي تقع في قمة الجهاز الإداري، ويجب أن يكون محدد المدة وأن لا تقل درجة النائب عن درجة الأصيل أو الدرجة التي تليها" (الظاهر، 1998، ص128). إذ "يتشابه كلاهما في وجود قرار إداري يتم فيه تعيين الشخص المفوض إليه أو النائب، كما أن الاختصاصات التي يمارسونها تكون بشكل جزئي ومؤقت، أي أن المفوض إليه يقوم ببعض اختصاصات المفوض، وكذلك الأمر بالنسبة للنائب فهو يمارس فقط الأعمال التي ليست لها الصفة التقريرية أو الصفة الشخصية، لأن الإنابة ليست شاملة" (عثمان، 1991، ص118)؛ ومن جانب آخر "يختلف التفويض عن الإنابة من حيث ممارسة المفوض إليه للاختصاصات المفوضة بحضور المفوض، أما الإنابة فتتقرر في حالة غياب صاحب الاختصاص أو الأصيل بسبب مانع مؤقت أو دائم" (فهمي واخر، 2003، ص444).

كما "أن قرار التفويض يصدر عن المفوض أي صاحب الاختصاص الأصيل، أما قرار الإنابة فلا يصدر عن الأصيل وإنما من طرف جهة تلوها، يخضع المفوض إليه عند ممارسته للاختصاصات المفوضة إلى السلطة الرئاسية، لأن المفوض يعد مسؤولا عن جميع الاختصاصات التي قام بتفويضها، وتأخذ أعمال المفوض إليه نفس مرتبة تصرفاته ولكن حسب طبيعة التفويض، أما في حالة الإنابة فإن النائب يقوم باختصاصات الأصيل الغائب ويتحمل كامل المسؤولية عن تصرفاته لأنها تتم باسمه" (بطيخ، 1996، ص227). ولا توجد علاقة سلطة بين الأصيل والنائب؛ حيث يتقيد النائب بقرار الإنابة وتكون لأعماله ذات المرتبة والقيمة القانونية لأعمال الأصيل الغائب، وتنتهي الإنابة بقوة القانون أو زوال الظروف التي أدت إليها، إما صراحة بصدور قرار إنهاؤها، أو ضمنا بعودة الأصيل لممارسة اختصاصاته أو بتعيين شخص آخر في وظيفته. من أمثلة تفويض الاختصاص ورد في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل في المادة (35) على أنه "للمحافظ ان يفوض بعض صلاحياته الى نوابه ومعاونيه ولا يجوز له تفويض الصلاحيات المفوضة اليه". كما ورد مفهوم الإنابة في قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل في المادة (27) منه "إذا غاب رئيس المجلس أو أحد اعضائه مدة طويلة فلمجلس الوزراء ان يعين احد الاعضاء لإشغال وظيفة الرئيس مؤقتا بناء على اقتراح وزير المالية..... الخ"، ويقصد اذا غاب رئيس مجلس الخدمة العامة.

الفرع الثاني

التمييز بين التفويض والحلول

تعد الحلول إجراء قانونيا غير مباشر لممارسة الاختصاص، حيث "يحال اختصاص الأصيل الغائب أو غير المستطيع ممارسته إلى موظف آخر وذلك بقوة القانون، مع منح قرارات المحال إليه الاختصاص ما لقرارات الأصيل من قوة ملزمة" (خليفة، 2008، ص148). تعدد أسباب غياب الموظف (الأصيل) فقد تكون إرادية كالإجازة، أو الاستقالة، أو غير إرادية كالمرض أو الحالات الطارئة. وفي هذه الحالة، يحل محله من يعينه المشرع، وتكون للمحال محله ذات سلطات واختصاصات الأصيل. وعلى الرغم من تشابه التفويض مع الحلول في بعض الأوجه، حيث "يشترط وجود نص قانوني يجيز نقلا مؤقتا لممارسة الاختصاص، إلا انه يختلف عنه من حيث الأحكام القانونية التي يتميز بها كل نظام قانوني من جهة، فإن التفويض يعد عملا يقوم به المفوض، أما الحلول فيكون بقوة القانون هذا من جهة، ومن جهة أخرى ينصب التفويض على بعض اختصاصات المفوض لأنه يكون جزئي، أما الحلول يكون شاملا أي يتضمن جميع اختصاصات الأصيل إلا إذا حدد النص الأذن بعضا منها، كما لا ترتبط قيمة وقوة الأعمال الصادرة عن

المفوض إليه بدرجة المفوض في تفويض الاختصاص، بخلاف الحلول الذي تكون فيه قيمة الأعمال وقوتها من نفس درجة صاحب الاختصاص" (الحو، 1996، ص109). إذ "يتميز الحلول عن التفويض بقيام موظف معين بممارسة اختصاص محدد بدلاً من صاحب الاختصاص لأسباب وظروف يحددها القانون، ويتحقق الحلول عند غياب الأصل لفترة زمنية معينة، فيحل محله شخص يتم تحديده مسبقاً بحكم القانون" (شطناوي، 2004، ص700).

والتفويض يمارس بقرار من الأصل، ويكون جزئياً ومحدداً على سبيل الحصر. بينما يقع الحلول بقوة نص القانون بمجرد غياب الأصل، ويمنح المحال محله جميع صلاحيات الأصل المطلقة دون قيد، وعليه فإن "الحلول ينتهي حال عودة الأصل، أما التفويض يبقى للمدة المفوضة أو ينتهي بقرار من الأصل وقت ما شاء بإلغاء التفويض، والموظف الذي يحل محل الأصل يحدد بنص القانون، أما الموظف الذي يتم تفويضه فيكون بناء على اختيار الأصل كما لو كان وزيراً وله عدد من الوكلاء فإنه يقوم بتفويض من يشاء منهم حسب ما يقدره للصالح العام" (ابو سمهده، 2014، ص182). وأخيراً "ينتهي التفويض بانتهاء المدة المحددة في قرار التفويض، أو بإنجاز الاختصاصات المفوضة أو بقيام المفوض بسحب اختصاصاته، أو بتغير أحد طرفي التفويض، أما الحلول ينتهي بمجرد عودة صاحب الاختصاص وممارسته لاختصاصاته أو بتعيين شخص آخر" (عبد الله، 1996، ص161). من أمثلة التفويض ورد في المادة (14) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل "أولاً: لرئيس الجمهورية أو من يخوله فرض أية من العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون على الموظفين التابعين له". كما ورد الحلول في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في المادة (75) "... ثانياً: يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه. ثالثاً: يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصب رئيس الجمهورية يحل رئيس مجلس النواب، محل رئيس الجمهورية في حالة عدم وجود نائب له، على أن يتم انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو، وفقاً لأحكام هذا الدستور". وإيضاً في المادة (81/أولاً) "يقوم رئيس الجمهورية بمقام رئيس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان". كما ورد في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل في المادة (28) منه "في حالة عجز المحافظ عن أداء مهامه لأسباب صحية مدة تزيد على ثلاثة أشهر تتم إحالته على التقاعد..... ويقوم النائب الأول بمهامه لحين انتخاب المحافظ الجديد". وكذلك ورد في المادة (7) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 4 لسنة 2009 على أن "يحل نائب الرئيس محل الرئيس عند غيابه". لذا "عد بعض الفقه الإناة والحلول وسيلتان لنقل الاختصاصات والصلاحيات من صاحب الاختصاص الأصل إلى موظف آخر أو سلطة إدارية إلى سلطة إدارية أخرى تنبثق عن قاعدة ممارسة السلطة الرئاسية بالوكالة، وتتميز الإناة عن الحلول بالنظر لكون الإناة تحتاج إلى قرار إداري خاص بتكليفه بأعمال الإناة، أما بالإحالة الذي يحل محل الرئيس الإداري فلا يحتاج لذلك لأنه معين سلفاً" (عبد اللطيف، 2002، ص225).

المبحث الثاني

صور التفويض وتقييم آثاره القانونية

يتضح مما سبق أن التفويض، مقارنة بالأنظمة القانونية المماثلة، يعد وسيلة قانونية لضمان استمرارية نشاط الإدارة وحسن سير المرافق العامة. كما أنه يمثل استثناء قانونياً على مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص. لذا يستوجب الأمر دراسة صور وأشكال التفويض في المطلب الأول، ومن ثم تقييم آثاره القانونية في المطلب الثاني، وفق الترتيب الآتي:

المطلب الأول

صور التفويض

تعدد صور وأشكال التفويض في القانون الإداري؛ لذا سنعرض تقسيمها إلى أقسام وفقاً للمعيارين التاليين: صور التفويض من حيث الشكل والمصدر في الفرع الأول، ثم التفويض الإداري من حيث الموضوع في الفرع الثاني، وكما يلي:

الفرع الأول

التفويض من حيث معيار الشكل أو المصدر

نظراً لتزايد نشاط المرافق العامة والحاجة إلى التوسع في عمل القيادة الإدارية، يمثل التفويض حلاً مناسباً. ولبيان ذلك في مجال النشاط الإداري، يجب التمييز بين صور التفويض من حيث الشكل والمصدر، وعلى النحو الآتي:

أولاً: التفويض من حيث معيار الشكل.

ينقسم التفويض من حيث الشكل الى أنواع متعددة، سيتم عرضه على النحو الآتي:

1. **التفويض المكتوب والتفويض الشفوي:** التفويض المكتوب هو ما يدون محتواه في قرار إداري مكتوب، ليعكس إرادة السلطة الادارية بوضوح، مما يضمن حماية للمصلحة العامة، أما "التفويض الشفوي فهو التفويض غير المكتوب، أي الذي لم يدون محتواه في قرار إداري إنما توجيه صادر من الموظف المختص والأصل انه لا يعتد بالتفويض الشفوي، لأن التفويض يكون بموجب قرار إداري مكتوب" (العثمان، 2003، ص64).
2. **التفويض الصريح والتفويض الضمني:** يكون التفويض صريحا إذا تم بلفظ أو صياغة واضحة لا تقبل الشك أو التأويل، وتتجه فيها نية المفوض نحو التفويض. ويشترط أن يحدد القرار الصريح طبيعة التفويض بدقة، سواء تعلق باختصاص محدد أو التوقيع على قرارات معينة، على النقيض، يكون التفويض ضمنيا عندما يستخلص مضمونه من ظروف العمل أو الترخيص به بنص الإذن القانوني، دون الحاجة الى إصدار قرار تفويض مكتوب صريح.

ثانياً: التفويض من حيث معيار المصدر.

ينقسم التفويض من حيث مصدره، إلى عدة أنواع سيتم عرضه على النحو كالاتي (الظاهر، 1998، ص111):

1. **التفويض المباشر والتفويض غير المباشر:** التفويض المباشر "هو التفويض الذي يقوم بموجبه صاحب الاختصاص الأصيل بتفويض بعض اختصاصاته إلى غيره دون تدخل منه، كأن يقوم الوزير بتفويض اختصاصاته إلى وكيل الوزارة" (العثمان، 2003، ص61)، ويكون التفويض مباشر عندما يكون بين المفوض والمفوض إليه مباشرة، أما التفويض غير المباشر "هو الذي يصدر عن الأصيل نفسه استنادا إلى نص القانون بتفويض إحدى اختصاصاته أو توقيعه إلى المفوض إليه الذي لا يتبعه مباشرة كتفويض الوزير لرؤساء الدوائر بعض سلطاته" (عبد المهدي، 2003، ص84)، وهنا تثبت عملية التفويض عن الإرادة المنفردة لصاحب الاختصاص الاصيل مع الاحتياجات التشغيلية والظروف المحيطة بالعمل.
2. **التفويض الاختياري والتفويض الإجباري:** يعقد التفويض الاختياري بالاستناد الى الإرادة المنفردة للأصيل، الذي يتمتع بصلاحيه تقديرية في نقل جانب من اختصاصاته لمرؤوسيه، استجابة لمتطلبات العمل الميدانية ومقتضيات المصلحة العامة، أما التفويض الإجباري أو الإلزامي يتحقق "إذا كان صاحب الاختصاص الأصيل ملزما بإجرائه، وليس له الخيار بين أن يفوض أو لا يفوض فهو يلزم الأصيل القيام بتفويض بعض من صلاحياته حسب الشروط والظروف المحددة في النص القانوني الأذن" (عبد المهدي، 2003، ص58).
3. **التفويض البسيط (المنفرد) والتفويض المركب (الجماعي):** ينقسم التفويض من حيث نطاق الممارسة الى نوعين؛ البسيط وفيه تسند الصلاحيات صراحة الى مرؤوس واحد، والمركب الذي يتطلب لنفاذه ممارسة جماعية من قبل عدد من المفوض إليهم، بحيث لا يصح القرار الصادر عنهم إلا بمشاركتهم مجتمعين.

الفرع الثاني**التفويض من حيث المعيار الموضوعي**

يتفرع التفويض من الناحية الموضوعية إلى مسارين أساسيين: تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع؛ ويركز هذا التصنيف على فرضية مفادها أن تفويض الاختصاص ينقل سلطة القرار الى مرؤوس يتمتع بمركز إداري قانوني يتيح له ممارسة تلك الصلاحيات بصفة أصلية، بينما تفويض التوقيع "فلا يشترط في شخص المفوض إليه أن يكون ذا سلطة إدارية أصيلة لان دوره في ممارسة التفويض هو دور آلي بحت" (علاوي، 2000، ص2)، وسنتطرق لكلا النوعين، وفق الترتيب الآتي:

أولاً: تفويض الاختصاص.

يقصد به "أن يعهد الرئيس بنقل بعض من اختصاصاته والتي يستمدها من النصوص القانونية إلى أحد مرؤوسيه، وهو ما يترتب عليه قيام المفوض إليه بهذه الاختصاصات دون الرجوع إلى الرئيس المفوض" (شيحا، 1994، ص164)، ويعتبر تفويض الاختصاص تفويضا للسلطة بذاتها؛ حيث إن المفوض إليه يمارس الصلاحيات المفوضة بسلطته الذاتية، مما يمنح تصرفاته حجية القرارات الأصلية. ويختلف هذا النموذج جذريا عن تفويض التوقيع، حيث يظل الأصيل هو صاحب القرار الفعلي، ويقتصر دور

المرووس على التنفيذ المادي لعملية التوقيع. إذ يتميز "تفويض الاختصاص بعدم إمكانية المفوض ممارسة الاختصاص الذي تم تفويضه إلى المفوض إليه إلا إذا تم إلغائه بقرار صريح" (عبد الله، 2004، ص205)، إذ يصبح قرار التفويض نافذا بمجرد نشره. كما ان قوة القرارات الصادرة ترتبط بدرجة ومرتبة المفوض إليه في السلم الإداري، غير أن الفقه القانوني لم يتفق بشأن العلاقة بين الطرفين؛ حيث يرى اتجاه أن هذه العلاقة لا تخضع للسلطة الرئاسية المعهودة، كون القرارات التي يصدرها المفوض إليه تعد صادرة بسلطته الذاتية، ويقتصر دور المفوض على ممارسة رقابة المشروعية فقط، دون إصدار اوامر، أو توجيهات، أو تعديل أو تعقيب على قرارات المفوض إليه.

في المقابل، يرى اتجاه آخر من الفقه ضرورة خضوع المفوض إليه للسلطة الرئاسية. ومع ذلك، لا يجوز للمفوض أن يحل محله في ممارسة الاختصاص إلا بإلغاء التفويض بقرار صريح، وذلك تطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال. ويؤكد هذا الاتجاه أن تفويض الاختصاص موضوعي ويرتبط بالوظيفة لا بالشخص، لذا "هو يتنافى مع ممارسة المفوض للاختصاصات المفوضة خلال مدة التفويض، كما أن آلية هذا التفويض لا تتقرر بموجب تغيير أحد طرفي التفويض بسبب انتفاء الصفة الشخصية فيه، وإنما يتوقف على إرادة المفوض لأنه متصل بالصفة الوظيفية للمفوض إليه فهو لا ينتهي بشكل تلقائي بل يجب أن يتم بقرار صريح" (بطيخ، 1996، ص225). ومن أمثلة تفويض الاختصاص، ورد في المادة (123) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على أنه "يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون". ومن وجهة نظرنا، نرى ان التفويض المذكور في المادة (123) اعلاه يقتصر على الوظائف الإدارية والتنفيذية، ولا يشمل السلطات السيادية الحصرية المنصوص عليها في المادة (110) من الدستور، لأن هذه الاختصاصات هي جوهر وجود الدولة الاتحادية، كما ارسى المحكمة الاتحادية العليا في العديد من قراراتها قاعدة مفادها لا يجوز تفويض الاختصاصات السيادية الى المحافظات في مجال الدفاع والخارجية والمالية، وذلك لضمان أمن واستقرار ومصالح الشعب العراقي ككل.

ثانياً: تفويض التوقيع.

تفويض شخصي ويعني "قيام المفوض إليه بعمل مادي، والمتمثل في الإمضاء على قرارات أو مقررات أو أية وثائق معينة تدرج ضمن اختصاص المفوض وتكون باسمه ولحسابه؛ لأنه لا يعد سوى تمثيل مظهري فهو لا ينقل سلطة حقيقية للمفوض إليه، وإنما يعهد إليه مهمة مادية والمتمثلة في تجسيد إرادة الأصيل ويعهد به في معظم الأحيان للمساعدين المقربين من الرئيس الإداري" (عمرو، 2004، ص91). ينفرد تفويض التوقيع بسمات ذاتية ومقومات نظامية تميزه عن تفويض الاختصاص من حيث الطبيعة القانونية أو الأحكام والآثار المترتبة على كل منهما، حيث أن "تفويض التوقيع لا يتضمن نقلاً للاختصاص لأن المفوض يقوم بممارسة العمل المفوض إلى جانب المفوض إليه، كما يتميز بالطابع الشخصي لأنه ينطوي على ثقة خاصة ولا ينقضي إلا بتغيير أحد طرفيه، ويتم ذلك بشكل تلقائي دون أن يستلزم ذلك إصدار قرار صريح من المفوض" (عبد الوهاب، 2002، ص122)، كما تتمتع القرارات الصادرة عن المفوض إليه بذات الحجية والنفاد التي تتمتع بها تصرفات الأصيل؛ إذ يعد العمل الإداري في هذه الحالة صادراً باسم السلطة الأصيلية ولحسابها، مما يمنحه قيمة قانونية مكافئة لأعمال الأصيل الشخصية. بينما يترتب على تفويض الاختصاص آثار متباينة عن تفويض التوقيع، من حيث التصرف في تفويض الاختصاص يمنع الأصيل من ممارسة المهام المفوضة خلال فترة سريان التفويض، أما في تفويض التوقيع لا يمنع الأصيل من مشاركة المفوض إليه في التوقيع خلال فترة التفويض. يتميز تفويض الاختصاص الموضوعي باستمراره حتى مع تغيير شخص المفوض إليه، على خلاف تفويض التوقيع الشخصي الذي ينتهي بتغيير شخص المفوض أو المفوض إليه، وفيما يخص المسؤولية، يتحمل المفوض إليه عن التصرفات الصادرة عنه في تفويض الاختصاص، بينما تنصب المسؤولية في تفويض التوقيع على المفوض، إذ يعمل المفوض إليه باسمه ولحسابه. وفي تفويض الاختصاص ينتقل الاختصاص إلى المفوض إليه، وتكون القرارات الصادرة عنه قوة موازية لقرارات المفوض، أما في تفويض التوقيع، فلا ينتقل الاختصاص؛ بل يتخذ القرار باسم المفوض بغرض تخفيف الأعباء، وتحمل القرارات الصادرة قوة ومرتبة القرارات المفوض.

المطلب الثاني

تقييم الآثار القانونية لتفويض

يعد التفويض ضرورياً وحتماً في الإدارة الحديثة، وهو عملية معقدة لا يتقنها إلا القادة الإداريون الأكفاء، ولأن فاعلية التفويض تحقق مزايا جمة، تلجأ إليه الإدارة لتحقيق أهدافها، شريطة الالتزام بأصوله وقواعده. فاللجوء إليه بأسلوب عفوي أو اعتباطي غير مدروس قد يؤدي الى نتائج عكسية تضر بالعمل الإداري والمرووسين على حد سواء. نظراً للأهمية المتزايدة لتفويض

الاختصاص، تترتب عليه مجموعة المزايا التي تعزز حسن سير العمل الإداري وتعود بالنفع على الرئيس والمؤوسين على حد سواء، غير أن التفويض قد تعترضه معوقات تحول دون تحقيق أهدافه المرجوة. لذا سيتم دراسة تقييم مزايا التفويض في الفرع الاول، ثم تقييم معوقات التفويض في الفرع الثاني، وعلى النحو الآتي:

الفرع الاول

تقييم مزايا التفويض

تتبع أهمية التفويض من امتلاكه مزايا متعددة تعود بالنفع على كل من المفوض والمفوض إليه، وهو ما سيتم بيانه على النحو الآتي :

أولاً: مزايا التفويض بالنسبة للمفوض.

ليبان أهم مزايا التفويض الإداري بالنسبة للمفوض، وهي كما يلي.

1. يعمل "في توفير الوقت والجهد للرئيس الإداري، ومنحه فرصة لاختيار من يحل محله في حال غيابه، وذلك لتحقيق استقرار عمل المنظمة التي يقودها" (حجاب، 2009، ص565).
2. يسهم التفويض في توفير الوقت والجهد الكافي للرئيس الإداري (المفوض) من خلال تخفيف عبء العمل عنه، هذا التخفيف يتيح له التفرغ للمهام الاستراتيجية الأكثر أهمية للمرفق العام، وتفويضه لمن هم أقدر فنياً على ممارستها، لكي يتفرغ للمهام الاستراتيجية ذات الأهمية الكبيرة للمرفق العام، كالتخطيط والتنظيم والإشراف وتحديد السياسات الرامية إلى تحقيق أغراض المرفق بأفضل وجه.
3. يمنح تفويض الاختصاص فرصة لاختيار من ينوب عنه أو يعاونه في أداء الاختصاصات، بناء على تفوقه في ممارستها. هذا الاجراء يضمن استمرارية عمل المرفق العام ويحقق السرعة والمرونة في اداء عمله ويمنع عرقلته، مما يرسخ التفويض كعنصر أساسي من عناصر القيادة الماهرة.
4. التفويض الحقيقي للمؤوسين يجب ألا يستخدم كوسيلة للتهرب من أعباء العمل فحسب، بل يجب أن يهدف إلى تمكين أكفأ وأقرب مكانياً للمواطنين، وأكثر إلماماً بالشؤون اليومية؛ لضمان تحقيق الأهداف الإدارية بكفاءة.

ثانياً: مزايا التفويض بالنسبة للمفوض إليه.

يحقق التفويض للمفوض إليه مزايا عديدة، ويتمثل بما يلي.

1. تشمل رفع روحه المعنوية وزيادة ثقته بنفسه، كما يسهم في تدريبه على تحمل المسؤولية، وتنمية قدراته في مجال اتخاذ القرارات الإدارية هذا من جهة، ومن جهة أخرى "يعودهم على السرعة والمرونة في اتخاذ الإجراءات المختلفة وبمنحهم روح الاهتمام والحماس لتحقيق الأهداف العامة، كما يزيد من درجة اعتزازهم والثقة بأنفسهم، ويساعد على خلق قيادات جديدة قادرة على تحمل المسؤولية والاضطلاع بأعباء القيادة الإدارية في المستقبل" (عبد الفتاح، 1992، ص376).
2. يساهم نظام التفويض في بناء قدرات المؤوسين، من خلال تدريبهم على اختيار البدائل القانونية الأنسب وتحمل مسؤولية المبادرة، مما يعزز من مرونة الإدارة وسرعة استجابتها لمتطلبات العمل بعيداً عن الجمود التنظيمي، وتعزز مشاركتهم في صنع القرار في تمكين المستويات الإدارية الدنيا في تطوير مآلاتهم المهنية، ويؤدي بالتبعية إلى إرساء بيئة تنظيمية تركز على الثقة المتبادلة والانسجام بين مختلف الدرجات الوظيفية.
3. كما "يؤدي التفويض إلى إحساسهم بالمسؤولية ورفع الروح المعنوية للمؤوسين وشعورهم بالثقة وهذا يؤدي إلى تنمية مهاراتهم وإعدادهم لشغل وظائف الإدارة العليا، وزيادة قدراتهم تدريجياً على أداء أعمال القيادة الإدارية، ويساعد على خلق قيادات جديدة قادرة على تحمل المسؤولية والاضطلاع بأعباء القيادة الإدارية وإشغال مهامها بكفاءة عندما تتاح له فرصة الحلول محلها في المستقبل" (عبد الله، 2004، ص127).
4. يعزز التفويض روح الحماس لدى المؤوسين لتحقيق الأهداف العامة، مما يؤثر إيجاباً على رضاهم وثقتهم بأنفسهم. كما يرفع التفويض من احساسهم بالاستقلال الذاتي تدريجياً، عبر منحهم فرصة عملية للمشاركة الفعالة في ادارة المرفق العام وصنع قرارته الإدارية، إقراراً بأنهم جزء فاعل من السلطة الإدارية. مما يؤدي "إلى تحقيق كفاءة عالية في تأدية هؤلاء

المرووسين لأعمالهم، كما أن تسهيل عملية الاتصال داخل الهيئة الإدارية وبيّن فروعها يساعد على مواجهة المشاكل والصعوبات التي تقوم أثناء تطبيق عملية التفويض" (الطماوي، 1987، ص 118).

الفرع الثاني

تقييم معوقات التفويض

تحيط عملية التفويض معوقات متنوعة، وتتبع جذورها غالباً من أطراف التفويض (المفوض أو المفوض إليه). سيتم استعراض هذه المعوقات بالتفصيل في النقاط التالية:

أولاً: معوقات التفويض المرتبطة بالمفوض.

تتمثل معوقات التفويض المرتبطة بالمفوض، وفق الترتيب الآتي.

1. الرغبة في احتكار السلطة، والخشية من أن يؤدي نقل جزء من الاختصاصات الى اضعاف المركز الوظيفي أو النفوذ الإداري، مما يدفع الرئيس الإداري الى التمسك بالسيطرة الكاملة على مجمل الصلاحيات الممنوحة له.
2. أو "انعدام الثقة بين الرئيس ومرووسيه والتشكيك في قدراتهم من خلال ممارسة مهامهم أو بناء على استفساراتهم حول الصلاحيات المخولة لهم، ونتيجة لهذه الأسباب يتجنب الرئيس تفويض بعضاً من اختصاصاته باعتباره المسؤول الأول في الجهاز الإداري" (الشنواني، 1999، ص 614).
3. قد يمتنع المفوض (الرئيس الإداري) عن التفويض نتيجة تعارض محتمل بين المصلحة الذاتية وبين متطلبات المصلحة العامة للإدارة، خاصة وأن المفوض إليه سيقوم بتنفيذ الأعمال وفقاً للأنظمة واللوائح المعمول بها، مما قد يتعارض مع الأهداف غير النظامية التي يسعى إليها المفوض. لذا نجد أن "الرئيس على علم ودراية بأهمية التفويض، إلا أنه يتجنبه كعملية مجردة لسبب أو لآخر، كأن يخشى المسؤولية في حالة خطأ المفوض إليه، أو بسبب غياب الثقة في المرووسين نتيجة لتضارب المصالح" (مهنا، 2005، ص 223).
4. أو يعود عزوف الرؤساء الإداريين عن التفويض الى سببين رئيسيين: القصور المعرفي بأحكامه وفوائده بسبب تدني الثقافة القانونية، أو دوافع إدارية تتمثل في التحفظ من تحمل المسؤولية القانونية عن تصرفات المفوض إليه، أو غياب الثقة في قدرات المرووسين أو نزاهتهم. أو الافتقار الى آليات رقابية وإشرافية فعالة لدى المفوض، مما يجعله يحجم عن التفويض خشية فقدان السيطرة على الأعمال الموكلة، وعدم القدرة على تقييم مدى مشروعية وسلامة القرارات الصادرة عن المفوض إليه.
5. أو قد يمتنع الرئيس الإداري عن ممارسة التفويض خشية أن يؤدي ذلك الى منافسة المفوض إليه له على منصبه، لا سيما إذا كان المفوض إليه متميزاً، ويسعى الرئيس الى عرقلة إثبات كفاءة مرووسيه الكفو كإجراء احترازي لمنع تأثيرهم على مركزه الوظيفي في المستقبل.

ثانياً: معوقات التفويض المرتبطة بالمفوض إليه.

تتمثل معوقات التفويض من جانب المفوض إليه، وفق ما يلي.

1. ضعف الثقة بالذات الناتج عن نقص الخبرة والمهارة الفنية، مما يدفعه الى رفض التفويض، كما يفضل المرووس التمسك بالتبعية والاعتماد على الرئيس لتجنب المساءلة الإدارية والمخاطر القانونية المترتبة على أي خطأ في تنفيذ الاختصاصات المفضولة إليه. أو "عدم منح السلطة الكافية لممارسة الصلاحيات المفوض بها مما يؤدي إلى العجز عن تحقيق الأهداف المرجوة، وعدم وجود الحوافز المادية والمعنوية" (عبد الهادي، 1982، ص 210).
2. عدم ثقة المرووس بنفسه وبكفاءته الشخصية ورؤيته المحدودة لاختصاصاته تجعله لا يعتمد اعتماداً كاملاً على مواهبه وقدراته ولا يسعى إلى تنميتها بشكل مناسب، وفي مقابل ذلك تقدم عمره الوظيفي، وفي بعض الأحيان "تكون الصعوبة من حيث البيانات والحقائق والأسس التي يبني عليها اتخاذ الأعمال الإدارية غير واضحة ومتعارضة، وهذا ما يجعل المرووسين يتهربون من التفويض" (عبد الله، 2004، ص 132).

3. قد يتجنب المفوض اليه التفويض بسبب بقاء المسؤولية النهائية على عاتق المفوض، الأمر الذي قد يؤدي الى تدخل الرئيس المستمر في عمله. ويحد من استقلالية اتخاذ القرار في نطاق الاختصاص المفوض.
4. قد يحجم المفوض اليه عن قبول الاختصاصات الإضافية خشية من زيادة الأعباء الوظيفية دون إعادة تنظيم أو تخفيف للمهام الأصلية، مما يؤدي الى تشتيت الجهد وإضعاف جودة الأداء العام. وكما يعتبر عدم وضوح الحدود القانونية للصلاحيات الممنوحة في قرار التفويض عائقاً جوهرياً، حيث يخشى المفوض إليه تجاوز نطاق الاختصاص المحدد، مما يجعله عرضة للمساءلة الإدارية والقانونية. يضاف الى الصعوبات المذكورة عدم وجود حوافز معنوية، مما يقلل من دافعية المفوض اليهم لتحمل المسؤوليات الجديدة. ويؤثر هذا الغياب سلباً في تحسين الأداء الوظيفي وعرقلة تحقيق المصلحة العامة المنشودة من عملية التفويض.

الخاتمة.

تبرز فاعلية التفويض الاداري في إيجاد التوازن الدقيق بين اطره النظرية القانونية ومقتضيات تطبيقه العملي؛ فيما يظل التفويض أداة استراتيجية لتعزيز المرونة التنظيمية وإعداد القيادات المستقبلية، فان نجاحه يظل رهيناً بدقة تحديد الاختصاصات وإحكام الرقابة الادارية. إن ردم الفجوة بين الواقع النظري من جهة والواقع التطبيقي من جهة اخرى، هو الضمانة الاساسية لتحويل التفويض من مجرد اجراء لتخفيف الأعباء الى ركيزة جوهريّة للإدارة الرشيدة المعاصرة. ولقد أثمر البحث التوصل الى نتائج والتوصيات، والتي يمكن إيجازها على النحو الآتي:

أولاً: الاستنتاجات

1. يعد التفويض استثناء للقاعدة العامة التي تلزم صاحب الاختصاص الأصيل بممارسة سلطاته بنفسه. ويهدف هذا الاستثناء الى تقليل من عبء العمل وتحرير القيادة الإدارية للتفرغ للمهام الجوهرية كعمليات التخطيط، والتوجيه الاستراتيجي المعاصر.
2. يمثل التفويض أداة قيادية فعالة وضرورية في تحقيق الإصلاح الإداري. وهو وسيلة مباشرة لتبسيط الإجراءات واتخاذ المعالجات الإدارية بالاستناد الى الأساليب الحديثة، مما يضمن المرونة وسرعة البت في المسائل الادارية وترشيد النفقات.
3. يسهم التفويض في تنمية الكوادر القيادية من خلال تزويد المرؤوسين بالخبرة اللازمة لتحمل أعباء المسؤولية الإدارية. ويضمن ذلك تأهيل قيادات الصف الثاني لشغل المناصب العليا مستقبلاً، عبر اكتساب الكفاءة المطلوبة لممارسة الاختصاصات القيادية عند الاقتضاء.
4. يؤدي التفويض الفعال الى تحسين جودة القرارات الإدارية ورفع كفاءتها، من خلال اسنادها الى المرؤوسين الاكفاء والأكثر قرباً من طبيعة العمل وظروفها، مما يضمن اتخاذ قرارات أكثر واقعية ومرونة، ويساهم في تقليل الأخطاء الإجرائية والتقديرية، وتجنب تداخل الصلاحيات الذي يعطل عمل المرفق العام.

ثانياً: التوصيات.

1. تحديث التشريعات الادارية المتعلقة بالتفويض الإداري، وضرورة مراجعة اللوائح الداخلية للمرافق العامة لمواكبة التغيرات المتطورة في الادارة الحديثة بهدف مكافحة البيروقراطية والجمود الإجرائي، بما يضمن مرونة العمل الإداري وتسريع وتيرة الإنجاز لتحقيق التنمية الوظيفية.
2. على الإدارة نشر قرارات التفويض وتعميمها داخل المرفق العام ولدى الجمهور ذوي المصلحة، لضمان نفاذ قرارات التفويض ومشروعية القرارات الصادرة عنها، وإضفاء الصبغة القانونية عليها، وتجنب النزاع حول حدود السلطة المفوضة وضياع حقوق المتعاملين مع المرفق العام عند حوث أخطاء إدارية.
3. على الاجهزة الادارية إلزام الرؤساء والمرؤوسين بالالتحاق بدورات متخصصة تهدف الى تعميق فهمهم لأهمية التفويض كأداة للإصلاح الإداري. وينبغي التركيز على تأهيل الموظفين الأكفاء وذوي الخبرة والدراية لتولي مسؤولية اتخاذ القرارات المرحلية، بما يضمن بناء صف ثان مؤهل للقيادة الإدارية العليا مستقبلاً.
4. دعوة القيادة الادارية الى دعم الحوافز المعنوية، كآلية لتشجيع المرؤوسين على قبول المسؤولية الإضافية الناتجة عن أعمال التفويض. بهدف تعزيز مشاركتهم الفعالة في عملية صنع القرارات الفاعلة، وحل المشكلات التي تعترض سير عملهم الوظيفي

تضارب المصالح: يقر الباحث بعدم وجود أي تضارب للمصالح في هذه المخطوطة.

الشكر والامتنان: نشكر كلية اليرموك الجامعة لمتابعتها ومساندتها لخدمة البحث العلمي.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب المتخصصة.

- أبو سميحة، د. عبد الناصر عبد الله، 2014، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة.
- أبو قحف، د. عبد السلام، 1996، أساسيات التنظيم والإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
- البرزنجي، د. عصام عبد الوهاب و د علي محمد بدير و د. مهدي ياسين السلامي، 2013، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة.
- البكري، د. عبد الباقي، 2011، المدخل لدراسة القانون، ط3، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة.
- الحو، د. ماجد راغب، 1996، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
- الشنواني، د. صلاح، 1999، التنظيم والإدارة في قطاع الأعمال، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية.
- الطماوي، د. سليمان محمد، 1986، القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"، دار الفكر العربي، القاهرة.
- ، 1987، مبادئ علم الإدارة العامة، ط7، دار الفكر العربي، القاهرة.
- ، 1992، الوجيز في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة.
- الظاهر، د. خالد خليل، 1998، القانون الإداري "دراسة مقارنة"، الكتاب الأول، ط1، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان.
- العاني، د. وسام صبار، 2015، القضاء الإداري، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد.
- الفراجي، إبراهيم احمد، 2019، التفويض الإداري "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية.
- القيسي، د. محي الدين، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
- بطيخ، د. رمضان محمد، 1996، أصول التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- جمال الدين، د. سامي، 1987، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، دعاوى الإلغاء، بدون دار نشر.
- ، 1996، أصول القانون الإداري، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
- حجاب، د. شروق أسامة عواد، 2009، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
- حسن، د. عبد الفتاح، 1970، التفويض في القانون الإداري و علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة.
- خضر، د. طارق فتح الله، 2001، دعوى الإلغاء النسب الذهبي للطباعة، القاهرة.
- خليفة، د. عبد العزيز عبد المنعم، 2008، إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، ج1، أسباب وشروط قبول دعوى إلغاء القرار الإداري، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة.
- رسلان، د. أنور احمد، 1992، وسيط القانون الإداري "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة.
- شطناوي، د. علي خطار، 2004، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- شبحا، د. إبراهيم عبد العزيز، 1994، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعة، بيروت.

DOI:doi.org/10.65766/alyj.2026.24.01.07

- عبد الله، د. عبد الغني بسيوني، 1983، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية، بيروت.
- ، 1996، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- ، 2004، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- عبد الفتاح، د. محمد سعيد، 1992 الإدارة العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية.
- عبد اللطيف، د. محمد، 2002، القانون الإداري - القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة.
- عبد الهادي، د. بشار، 1982، التفويض في الاختصاص، دار الفرقان، عمان.
- عبد الوهاب، د. محمد رفعت، 2002، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
- عثمان، د. حسين عثمان محمد، 1991، دروس في الإدارة العامة، الدار الجامعة، بيروت.
- عمرو، د. عدنان، 2004، مبادئ القانون الإداري، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- فهمي، د. مصطفى أبو زيد و د. حسين عثمان محمد عثمان، 2003، الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
- مهدي، د. غازي فيصل و د. عدنان عاجل عبيد، 2013، القضاء الإداري، ط2، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف.
- مهنا، د. محمد ناصر، 2005، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية.
- ثانيا: الرسائل الجامعية.**
- العثمان، محمد بن عبد الله، 2003، تفويض السلطة وأثره على كفاءة الأداء، رسالة ماجستير، جامعة الناييف للعلوم الإدارية والأمنية، الرياض.
- المهدي، عبد الحميد عبد، 2003، أثر تطور نشاط الإدارة في ممارسة السلطة الرئاسية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد.
- ثالثا: الأبحاث والمقالات.**
- الهنداوي، د. سعد عدنان، 2012، الاختصاص في القرار الإداري، بحث منشور في مجلة المفتش العام لوزارة الداخلية، السنة الثالثة، عدد (8) أيلول.
- سلامة، د. محمود، ب- سنة نشر، نظام العاملين المدنيين بالدولة (المجلد الثالث)، المركز المصري للإصدارات القانونية، القاهرة.
- علاوي، د. ماهر صالح، 2000، حول بعض اجتهادات مجلس الانضباط العام في ظل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل، مجلة العدالة، العدد الأول.
- مهدي، د. غازي فيصل، 2009، نظاما الفيدرالية واللامركزية في دستور العراق لعام 2005، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، السنة الأولى، العدد الأول.
- رابعا: المحاضرات.**
- العبيدي، د. عثمان، 2023، البيئة القانونية، محاضرات أقيمت على طلبة المعهد العالي لإعداد وتأهيل القادة، الدورة الأولى، بغداد.

References:

First: General and Specialized Sources.

Abu Samhadana, Dr. Abdel Nasser Abdullah, 2014, Administrative Judiciary and Annulment Judiciary, National Center for Legal Publications, Cairo.

Abu Qahf, Dr. Abdel Salam, 1996, Fundamentals of Organization and Administration, New University House, Alexandria.

Al-Barzanji, Dr. Essam Abdel Wahab, Dr. Ali Muhammad Badir, and Dr. Mahdi Yassin Al-Salami, 2013, Principles and Provisions of Administrative Law, Al-Atik Book Company, Cairo.

Al-Bakri, Dr. Abdel Baqi, 2011, Introduction to the Study of Law, 3rd ed., Al-Atik Book Company, Cairo.

Al-Helou, Dr. Majed Ragheb, 1996, Administrative Law, University Publications Office, Alexandria.

Al-Shanwani, Dr. Salah, 1999, Organization and Administration in the Business Sector, Alexandria Book Center, Alexandria.

Al-Tamawi, Dr. Suleiman Muhammad, 1986, Administrative Judiciary "Annulment Judiciary", Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo.

,1987 ,----- Principles of Public Administration, 7th ed., Dar Al Fikr Al Arabi, Cairo.

,1992 ,----- A Concise Introduction to Administrative Law: A Comparative Study, Dar Al Fikr Al Arabi, Cairo.

Al-Zahir, Dr. Khaled Khalil, 1998, Administrative Law "A Comparative Study", Book One, 1st ed., Dar Al-Maysarah for Publishing and Distribution, Amman.

Al-Ani, Dr. Wissam Sabbar, 2015, Administrative Judiciary, 1st ed., Al-Sanhouri Library, Baghdad.

Al-Faraji, Ibrahim Ahmed, 2019, Administrative Delegation "A Comparative Study", First Edition, Al-Wafa Legal Library, Alexandria.

Al-Qubaisi, Dr. Mohiuddin, Principles of Public Administrative Law, Al-Halabi Legal Publications, Beirut.

Battikh, Dr. Ramadan Muhammad, 1996, Principles of Administrative Organization, Dar Al-Nahda Al-Arabiyya, Cairo.

Gamal El-Din, Dr. Sami, 1987, Administrative Lawsuits and Procedures Before the Administrative Judiciary, Annulment Suits, no publisher.

Hijab, Dr. Shorouk Osama Awad, 2009, The General Theory of Administrative and Legislative Delegation, Dar Al-Jamia Al-Jadida, Alexandria.

Hassan, Dr. Abdel Fattah, 1970, Delegation in Administrative Law and Public Administration Science, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo.

- Khedr, Dr. Tariq Fathallah, 2001, The Cancellation Suit, Golden Eagle Printing, Cairo.
- Khalifa, Dr. Abdel Aziz Abdel Moneim, 2008, Cancellation of Administrative Decisions and Disciplining Public Employees, Part 1, Reasons and Conditions for Accepting a Suit to Cancel Administrative Decisions, Dar Mahmoud for Publishing and Distribution, Cairo.
- Raslan, Dr. Anwar Ahmed, 1992, The Mediator of Administrative Law: A Comparative Study, Dar Al Fikr Al Arabi, Cairo.
- Shatnawi, Dr. Ali Khattar, 2004, Encyclopedia of Administrative Judiciary, Part Two, Dar Al Thaqafa Library for Publishing and Distribution, Amman.
- Shiha, Dr. Ibrahim Abdel Aziz, 1994, Principles and Provisions of Administrative Law, Dar Al Jamia, Beirut.
- Abdullah, Dr. Abdel Ghani Bassiouni, 1983, Principles of Public Administration, Dar Al Jamia, Beirut.
- ,2004 ,----- Administrative Organization, Manshaat Al-Maaref, Alexandria.
- Abdel Fattah, Dr. Muhammad Saeed, 1992, Public Administration, University House, Alexandria.
- Abdel Latif, Dr. Muhammad, 2002, Administrative Law - Administrative Judiciary, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo.
- Abdel Hadi, Dr. Bashar, 1982, Delegation of Jurisdiction, Dar Al-Furqan, Amman.
- Abdel Wahab, Dr. Muhammad Refaat, 2002, Principles and Provisions of Administrative Law, Al-Halabi Legal Publications, Beirut.
- Othman, Dr. Hussein Othman Muhammad, 1991, Lessons in Public Administration, University House, Beirut.
- Amr, Dr. Adnan, 2004, Principles of Administrative Law, 2nd ed., Manshaat Al-Maaref, Alexandria.
- Fahmy, Dr. Mustafa Abu Zaid and Dr. Hussein Othman Muhammad Othman, 2003, Public Administration, New University House, Alexandria.
- Mahdi, Dr. Ghazi Faisal and Dr. Adnan Ajil Obaid, 2013, Administrative Judiciary, 2nd ed., Al-Nabras Foundation for Printing, Publishing, and Distribution, Najaf.
- Mahna, Dr. Muhammad Nasser, 2005, Modernization in Public and Local Administration, University Youth Foundation, Alexandria.

Second: University Theses.

- Al-Othman, Muhammad bin Abdullah, 2003, Delegation of Authority and Its Impact on Performance Efficiency, Master's Thesis, Al-Naif University for Administrative and Security Sciences, Riyadh.

Al-Mahdi, Abdul Hamid Abdul, 2003, The Impact of the Development of Administrative Activity on the Exercise of Presidential Authority, PhD Thesis, College of Law, University of Baghdad.

Third: Research and Articles.

Al-Hindawi, Dr. Saad Adnan, 2012, "Jurisdiction in Administrative Decisions," a study published in the Journal of the Inspector General of the Ministry of Interior, Year Three, Issue (8), September.

Salama, Dr. Mahmoud, B-Year of Publication, "The Civil Service System (Volume Three)," Egyptian Center for Legal Publications, Cairo.

Alawi, Dr. Maher Saleh, 2000, "On Some Efforts of the General Disciplinary Council Under the State and Public Sector Employees Discipline Law No. 14 of 1991, as Amended," Justice Magazine, Issue One.

Mahdi, Dr. Ghazi Faisal, 2009, "The Federalism and Decentralization Systems in the Iraqi Constitution of 2005," a study published in the Legislation and Judiciary Magazine, Year One, Issue One.

Fourth: lectures.

Al-Obaidi, Dr. Othman, 2023, "The Legal Environment," lectures delivered to students of the Higher Institute for Leadership Preparation and Qualification, first session, Baghdad.