

التفويض كأداة لتعزيز العلاقة بين السلطين السياسية و الإدارية

الدكتور

لظفي أبو المجد موسى

أستاذ القانون الإداري المساعد بكلية بريدة الأهلية

بالمملكة العربية السعودية

Abstract

Political power is inherent and comprehensive, in addition to its mandatory character, under which its authority is imposed.

However, material strength does not necessarily establish political power, but is used to preserve it because it is inseparable from it.

The originality of political power is that it does not derive its existence from others, nor is it superior to any other authority, since there are non-political powers, some of which are relatively independent but all derive their existence and power from political power. It is practiced by the rulers of the community within the territory of the state and includes the various activities. Therefore, it is not defined in areas and activities except in accordance with its will, because its purpose is to achieve the common good of all and in the light of the political or administrative activities they have experienced.

ملخص

هذه الدراسة تلقي الضوء على تفويض السلطة السياسية للجهات الإدارية في اتخاذ بعض القرارات التي تتعلق بطبيعة عملها بصفتها طريقة قانونية لتعزيز التعاون بين السياسة والإدارة، سواء في إطار رسم السياسات أو في مجالات تنفيذها وتطبيق القانون؛ ذلك لأن التفويض، يعد وثيقة قانونية، ومنهج تنظيمي وإداري من حيث أنه يقترح أنماطاً تنظيمية معينة من حيث الهيكل والسلوك الإداريين إذا كان له أن يجعل عمليات صنع القرار أكثر فعالية وكفاءة من أجل الإبقاء على أساليب المساءلة داخل الإدارة واضحة ومعروفة، وهذا يعزز التفويض الإداري الذي هو أداة قانونية وإدارية قادرة على تحقيق المزيد من الجودة سواء في صنع السياسات أو في صنع القرارات الإدارية، وفي نهاية المطاف، يمكننا إبراز دور التفويض الذي يحقق تحسين نوعية الإدارة وزيادة الكفاءة الإدارية للمؤسسات العامة في الدولة. ويزيد من أهمية هذه الدراسة إبراز هذا الموضوع في ظل المتغيرات السياسية الداخلية، والتحول التشريعية الراهنة، حيث الاستفادة من هذا الجانب لتعزيز سيطرة الدولة، والقيام بمهامها في ظل التعاون الفعال بين الجهات السيادية والجهات الإدارية في الدولة.

مقدمة:

تتميز السلطة السياسية بأنها أصيلة وشاملة، فضلاً عن طابعها الإلزامي، الذي بموجبه تفرض سلطتها، غير أن القوة المادية ليس من شأنها تأسيس السلطة السياسية بالضرورة، وإنما تستعمل للحفاظ عليها لكونها ملازمة لها لا تنفصم عنه.

وتتمثل أصالة السلطة السياسية في كونها لا تستمد وجودها من غيرها، ولا تعلوها سلطة أخرى، باعتبار أن هناك سلطات غير سياسية، بعضها مستقلة نسبياً لكنها كلها تستمد وجودها وقوتها من السلطة السياسية، فضلاً عن كونها ليست شاملة، كما أن السلطة السياسية خلافاً للسلطات الأخرى شاملة تمارس من قبل الحكام على الجماعة المتواجدة في إطار إقليم الدولة؛ - الأرض - كما تشمل مختلف النشاطات، وبالتالي فإنها غير محددة المجالات والنشاطات إلا وفق إرادتها؛ لأن غايتها هي تحقيق الخير المشترك للجميع وفي ضوء ما ترنوا إليه من أنشطة سياسية أو إدارية.

وليست السلطة السياسية ضرورية للجماعة من أجل الحفاظ على النظام ودفع الخطر الخارجي فحسب، ولكن ذلك يضيف عليها صفة القداسة التي تتدعم بما تعبر عنه من تصرفات وعزم على تحقيق الرفاهية، وضمان التفوق.

وما تلعبه وسائل الإعلام في إضفاء صفة الزعامة على ممارسي السلطة عن طريق نشر وبحث تصريحاتهم والتعليق عليها، والاستقبالات والمراسيم الخاصة بذلك، وكيفية الوصول إلى السلطة وممارستها، والتركيز على عوامل الوحدة مثل النشيد الوطني، والجيش، دون إهمال للتشريعات بما يعطي هيبة للسلطة السياسية، وهو ما يجعلها تتفرد بقراراتها السياسية والإدارية، اللهم إلا ما تمنحه طواعية بموجب التشريع للجهات الأخرى لتنفيذ المهام التي يتم إسنادها إلى هذه الجهات ومن بينها حق التفويض الإداري.

ومن مميزات السلطة السياسية أيضاً، هو تأرجحها بين الفعلية والقانونية ومن ثم فإن السلطة السياسية يمكن أن تسد حاجتها الفعلية من خلال منح السلطات الأخرى، لا سيما

السلطة الإدارية داخل الدولة في القيام ببعض المهام وإعطائها حق منح القرارات، والتي تختص أصالة بإصدارها السلطة السياسية.

مشكلة الدراسة:

تبرز مشكلة الدراسة وتساؤلاتها في إبراز النصوص التشريعية التي تمنح السلطة السياسية حق تفويض السلطة الإدارية في ممارسة بعض المهام والقرارات، لقدرة هذه الأخيرة على تولي هذه المهام في ضوء وظيفتها التشريعية، كما أن هذه الدراسة تثير بعض التساؤلات منها:

- ما هي النصوص التشريعية التي تمنح السلطة السياسية حق التفويض؟
- ما هو التفويض الإداري؟ وما هي خصائصه ونطاقه؟
- ما هو مميزات وعيوب التفويض الإداري؟
- ما هي آثار التفويض الإداري.
- ما هي نتائج تقييم عملية التفويض الإداري في ظل المستجدات السياسية.

منهج الدراسة:

تقوم الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي القائم على دراسة ظاهرة التفويض الإداري، وذكر مظاهر ذلك والأساليب المتبعة من جانب السلطة السياسية، وإبراز مشكلة الدراسة ودراستها بأسلوب علمي.

الفصل الأول

ماهية التفويض الإداري وخصائصه وشروطه

المبحث الأول: ماهية التفويض الإداري.

المبحث الثاني: آثار التفويض الإداري.

المبحث الثالث " شروط التفويض

المبحث الأول

ماهية التفويض الإداري

التفويض في اللغة : فوض فَوْضَ إليه الأمر، أي رَدَّهُ إليه، أما اصطلاحاً فهو يستعمل للدلالة على ثلاث معاني مختلفة ومتباينة؛ فيقصد به حسب المدلول الأول: الجهة التي تجمع السلطات والتي تحول جهة أخرى سلطة القيام ببعض الأعمال التي تنازلت عنها وفق للنظام بصفة دائمة.

ويقصد بالاصطلاح الثاني : معني أضيق من ذلك؛ حينما يستعمل للدلالة على تحويل الجهة المختصة لجهة أخرى بعض من اختصاصاتها لفترة زمنية محددة مع بقاء القاعدة القانونية سارية المفعول .

ويقصد بالاصطلاح الثالث: معني أضيق من المعنيين السابقين؛ إذ يقتصر على تحويل المفوض سلطة إضفاء الرسمية على القرار الإداري وليس تحويل سلطة إصداره .^(١) ويرى الباحث أن التفويض في القانون الإداري يمكن تعريفه على أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه، سواء في مسألة معينة و في نوع معين من المسائل، إلى فرد آخر.

ولا يمكن من حيث المبدأ، للسلطة أن تتصرف باختصاصها المسند إليها بمنأى عن الدستور أو القانون أو اللوائح، ومع ذلك فإن القانون الإداري أجاز التفويض بغرض التخفيف من بعض أعباء المسؤولين عن المرافق، وذلك فيما يجيزه الدستور والقانون واللوائح من التفويضات.

والتفويض نوعان وهما: تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع ، والنوع الأول أكثر أهمية وأشد أثراً من الثاني، لأن النوع الأول من التفويض يؤدي إلى تعديل قواعد الاختصاص بين

(١) د . علي حسين خطار شطناوي مبادئ القانون الإداري السعودي ص ٨٠ مكتبة الرشد

جهات الإدارة، فتنقل السلطة بالتفويض إلى الجهة المفوض إليها. أما في النوع الثاني، فإن صاحب الاختصاص الأصلي يتحلل من بعض الأعباء المادية، مع إمكان ممارسته لاختصاصه بجانب الاختصاص المفوض إليه، على أن الشروط الأساسية التي تحكم النوعين واحدة، ولكن الخلاف بينهما يكمن في الآثار فحسب.^(١)

المبحث الثاني

أثار التفويض الإداري

في معظم البلدان إن لم يكن جميع البلدان لا يزال هناك تركيز قوي منصباً على تفويض مسؤوليات صنع القرار في أعلى التسلسل الهرمي في الوزارات والمؤسسات العامة الأخرى، باعتباره إرثاً متميزاً عن الماضي. وقد وصف هذا بأنه "نظام هيمنة الرأس"^(٢) للإشارة إلى أن زوال الأنظمة الاستبدادية من النظام الإداري قد أدى إلى ترك الإدارات العامة عملياً دون نظم إدارية تتولى إدارة شؤونها حسب السلطات الممنوحة لها، ورغم ذلك لم يبذل سوى القليل لاستبدال أساليب تفويض قمية الهرم لسلطات رسم السياسة العامة في الدولة بأدوات جديدة.

(١) سليمان الطماوي، القانون الإداري ص ٥٦ (دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٧٩).

(٢) See, among others, "Rebuilding State Structures: Methods and Approaches. The Trials and Tribulations of Post-Communist Countries". UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS. New York and Bratislava, ٢٠٠١.

(١) See, among others, "Rebuilding State Structures: Methods and Approaches. The Trials and Tribulations of Post-Communist Countries". UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS. New York and Bratislava, ٢٠٠١.

ويقترن هذا الوضع بأزمة في العلاقات السياسية الإدارية التي أدت إلى نقص طويل الأمد في الثقة بين السياسيين وموظفي الأجهزة الإدارية في كثير من البلدان، ونتيجة لذلك، يرفض السياسيون عموماً تفويض السلطات الإدارية إلى الجهاز الإداري للدولة.

ولقد نتج عن هذا الوضع العديد من الآثار السلبية مثل:

١ - الميل إلى تسييس القرارات الإدارية، أي أن القرارات تتجه إلى أن تكون أكثر ملاءمة للميول السياسية مما هو منصوص عليه في التشريع بحيث تتعدى سلبيات على مبدأ الشرعية والنصوص القانونية اللذين يجب أن تنصاع لهما القرارات الإدارية.

٢ - أدى ذلك أيضاً إلى عدم وضوح المسؤوليات السياسية والإدارية، وذلك نظراً لعدم وجود تمايز واضح بين المسؤوليات السياسية والإدارية .

٣ - إن تعدد المخولين في أي قرار إداري كبير أو صغير أدى إلى إحداث إما ضيق أو إفراط في الأعباء التي تضر بالاختصاص في صنع القرارات الإدارية وإلى وضع مناهج استراتيجية غير صحيحة في رسم السياسات.

٤ - يرغب الموظفون الإداريون أصحاب الرتب الدنيا في التسلسل الهرمي إلى منع أنفسهم من المشاركة في اتخاذ القرارات الإدارية ما لم يطلب منهم شخصياً القيام بذلك لأنهم لا يرون ذلك جزءاً من وظائفهم.

٥ - إن ضعف المشاركة، أو عدم وجودها يترتب عليه عدم إحداث آثار محفزة، وفي النهاية يشكل عائقاً أمام وجود جهاز إداري متطور وأكثر مهنية.

٦ - هناك شكوك كثيرة ومعقولة فيما يتعلق بمدى قدرة إدارات الدولة على المشاركة على النحو الملائم في عمليات صنع القرار في ظل تدخل السلطات السياسية في عملية صنع القرار في حالة عدم التفويض إلى السلطات الإدارية .

ومن الناحية التنظيمية نجد أن هناك بعض الصعوبات نوعاً ما؛ حيث إنه يوجد في الجهاز الإداري للدولة مبادئ أساسية لأي منظمة إدارية للعمل بشكل مناسب تتمثل في الاختصاصات والتأثير وترشيد الاستهلاك والتوزيع العادل للعمل والمسؤوليات

(الاختصاصات، مع ضمان التنسيق والتعاون الداخلي والخارجي، كل هذا في السعي لتحقيق هدف مشترك (أو مهمة) أساساً من خلال السيطرة الهرمية).

وينظر إلى العديد من الدساتير في العالم ومنها مصر بأن الاختصاصات والمسؤوليات يجب أن تندرج برمتها تحت سيادة القانون وخدمة الجمهور ، وهذه مبادئ يجب أن تكون منهجاً تنظيمياً للجهاز الإداري، وتنص جميع الدساتير أيضاً على أن السلطة السياسية تتولى توجيه الإدارة أو بعض الجهات الأخرى المماثلة.

ومع ذلك، هناك مشكلة رئيسية هي أن الثقافة السائدة والتي لا تزال قائمة على القيادة والسيطرة تجعل من الصعب ترجمة هذه المبادئ الدستورية إلى ممارسة إدارية حقيقية.

ومن المشاكل التي تعوق مبدأ التفويض أن بعض النصوص في القانون الإداري التي يمكن أن تساهم في كفاءة وفعالية الإدارة العامة إما متخلفة من الناحية النظرية أو لا تخضع للتنظيم التشريعي الكافي ، وهو ما يبعث على القلق بدرجة كبيرة ولا يطبق في الممارسة الحقيقية للسلوك التنظيمي في الإدارة العامة، ورغم ذلك - بعض الأحيان - استخدمت بعض الممارسات الوظيفية أو أدوات مماثلة في محاولات للتغلب على أوجه القصور هذه.

ويمكننا القول بأن الممارسات الوظيفية مفيدة في تحديد الأسباب التي تؤدي إلى وجود هذا القصور التنظيمي وكذلك تصنيف الوظائف المؤسسية أو التنظيمية، ولكنها لا تستطيع وحدها أن توفر حلولاً حقيقية ودائمة للمشكلة، ولبنية معالجة المشكلة على نحو فعال، فمن الضروري العمل في اتجاهين على الأقل يكمل كل منهما الآخر:

الأول: يتعلق بتشريعات القانون الإداري من أجل تهيئة بيئة قانونية فعالة لتوزيع المسؤوليات بصورة أكثر عقلانية مع الحفاظ على المساءلة.

والآخر: تشجيع المناقشات المستنيرة والتدريب بهدف إحداث تغييرات في الثقافة السياسية - الإدارية السائدة المشار إليها أعلاه.

ولكن قد تنجم بعض المشاكل الأخرى - حتى بعد استيفاء هذين الاتجاهين - ؛ مثل مشكلة الكفاءة، وهي مشكلة لا يمكن توقع نتائجها وعاقبتها.

وآليات المساءلة عن الأضرار الناجمة عن عدم الكفاءة في الأداء تكاد تكون معدومة؛ ما من شأنه وجود صعوبات تتمثل في عدم القدرة على توجيه المسؤولية من قبل المسؤولين السياسيين أو الإداريين.

المبحث الثالث

شروط التفويض

يشترط في التفويض حتى يكون منتجا لآثاره ضرورة توافر الشروط الآتية:

- ١ - أن يكون بناء علي نص قانوني.
لا يجوز لصاحب الاختصاص أن يتنازل عن اختصاصاته للغير أيا كان هذا الغير إلا إذا كان هناك نص قانوني يمنح صاحب الاختصاص رخصة التفويض ، وهو ما أكدت عليه المحاكم الإدارية في مصر ومنه الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١٤/٣/١٩٥٥ وأيضًا الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا في ٢٧\٦\١٩٥٩ حيث أكدت علي أن الاختصاص الذي يحدد بقانون لا يجوز النزول عنه أو الانابة فيه إلا في الحدود وعلي الوجه المبين بالقانون^(١).
٢. يجب أن يكون التفويض جزئياً ولا يجوز أن يكون التفويض شاملاً إلا اذا أجازته القانون. يجب أن يقتصر التفويض علي بعض اختصاصات من يملك التفويض ، ذلك لأن التفويض الشامل بمثابة تنازل عن السلطة وهو غير جائز ولا يملكه المفوض.^(٢)
- ٣ - أن يكون الاختصاص المفوض فيه اختصاصاً أصلياً وليس اختصاصاً مفوضاً .

(١) د . فؤاد محمد النادي مبادئ علم الإدارة العامة بدن دار نشر ص ١٦٣

(٢) د . علي حسين شطناوي المرجع السابق

ذلك لأن المفوض لا يملك صلاحية التفويض فيما فوض فيه إعمالاً لقاعدة التي تقضي بأن
(تفويض التفويض باطل)

٤ - يجب أن يكون التفويض في الحدود التي حددها النظام.

وعليه لا يجوز التفويض في مسائل منع المشرع فيها التفويض ، كما لا يجوز أن يتجاوز
النطاق الذي حدده المنظم سواء أكان المنظم العادي أو المنظم الدستوري .

٥ - صدور التفويض من السلطة صاحبة الاختصاص.

وهي السلطة التي أسندت إليها القوانين واللوائح الاختصاص ، ومن ثم فإذا رخصت جهة
أخرى بهذا الاختصاص فإن ذلك يعتبر اعتداءً على السلطة المختصة ، ويقع باطلاً شأنه في
ذلك شأن ممارسة الاختصاص من غير مختص .

٦- يجب أن يكون التفويض مكتوباً حتى يكون منتجاً لآثاره .^(١)

(١) محمد إبراهيم الوالي - نظرية التفويض الإداري ١٩٧٩ دار الفكر العربي ص ١٦٥

الفصل الثاني: مبادئ التفويض

مقدمة:

تركز الدراسة على شقين. فهو يركز، من جهة، على الإجراءات القانونية التي تتيح - وفي ظل الخضوع لمبدأ المشروعية - تفويضاً منتظماً خاضعاً لقواعد المسؤولية داخل الإدارة كشرط للإدارة الجيدة تظهر من خلاله قيم وممارسات الإدارة السليمة. ولا يمكن أن تتأصل قيمة المسؤوليات إذا لم يكن التشريع مصمماً على النحو الملائم. وتستند الدراسة إلى مفاهيم مقبولة على نطاق واسع للتفويض وتقدم معلومات مقارنة للبناء القانوني والتنظيمي، ومن ناحية أخرى، تبين الدراسة مدى صعوبة تعزيز جهاز إداري رفيع المستوى، أي قيم الإدارة العامة مثل الكفاءة، إذا لم يحدث تنظيم قانوني للتفويض فيما بين السياسة والإدارة.

المبحث الأول: مبادئ التفويض

أولاً : النص القانوني:

هناك أسانيد قانونية عديدة يتركز عليها التفويض في الاختصاصات في مصر؛ حيث ورد في المادة (١٠٨) من دستور ١٩٧١ (الملغي) أنه يحق لرئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوة القانون بناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية الثلثين، ويعد القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ بشأن التفويض في الاختصاصات هو القانون الأساسي حالياً في هذه المسألة وهذا القانون قد أنشأ هراً تدريجياً للتفويض في بعض الاختصاصات بدءاً من رئيس الجمهورية مروراً برئيس مجلس الوزراء والوزراء والمحافظين وانتهاءً بمديري الإدارات ورؤساء الفروع والأقسام..

وأيضاً المادة الثالثة من القانون ٤٢ لسنة ١٩٦٧ للوزراء ومن في حكمهم أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات الي المحافظين أو وكلاء الوزارات أو رؤساء ومديري المصالح والادارات العامة أو رؤساء الهيئات والمؤسسات العامة التابعة لهم أو لغيرهم بعد الاتفاق مع الوزير المختص^(١)

وفي الدستور الحالي دستور (٢٠١٤) ورد التفويض في نص المادة ١٤٨ والتي تحول لرئيس الجمهورية أن يفوض بعض اختصاصاته لرئيس مجلس الوزراء، أو لنوابه، أو للوزراء، أو للمحافظين، ولا يجوز لاحد منهم أن يفوض غيره، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون.

وكذلك المادة ١٧٠ والتي تحول رئيس مجلس الوزراء إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذها^(٢).

(١) نص المادة الثالثة من القانون ٤٢ لسنة ١٩٦٧

(٢) نص المواد ١٤٨ و ١٧٠ من الدستور المصري ٢٠١٤

ثانياً: المبادئ القانونية الخاصة بالأجهزة الإدارية:

من أجل فهم أفضل للمعنى القانوني الأكثر تعقيداً الخاص بالتفويض في مجال القانون العام، يحتاج الأمر إلى الإمعان أولاً على مفهوم الاختصاصات و كذلك مفهوم الجهاز الإداري؛ والسبب هو أن التفويض قرار يقوم بموجبه جهاز بتحويل بعض مسؤولياته إلى جهاز آخر أو وحدة إدارية أخرى، ويمكن هذا الأخير من اتخاذ قرارات نيابة عنه.

فالتعريف الأكثر شيوعاً هو أن الجهاز الإداري عبارة عن " وحدة متباينة من الوحدات الإدارية لهيئة عامة ذات شخصية اعتبارية يسند إليها عدد من الوظائف أو الاختصاصات". ومن ثم، فإن المؤسسة من الناحية القانونية عبارة عن " مجموعة من الصلاحيات والتي تكتمل بها مجموعة من الموارد (المالية، والموارد البشرية، وغيرهم)، ورئيس الجهاز (شاغل الوظيفة)؛ وهو أي شخص طبيعي تكون إرادته وقراراته محسوبة على المؤسسة الإدارية نفسها.

وقد يكون الجهاز أيضاً جماعياً. وفي هذه الحالة يتم تشكيل إرادة الجهاز وفقاً للآليات المنظمة قانوناً لإجراء عملية صنع القرار (النصاب القانوني، أصوات الأغلبية وما إلى ذلك). غير أنه ليس من حق جميع وحدات الإدارة أن تبرز إرادتها لدى الجهاز الإداري التي تندمج فيه.

وفي القانون الإيطالي الذي يستند في تشريعاته إلى قواعد القانون الكنسي، وكذلك في ألمانيا نجد نظرية الهيمنة الإدارية والتي تميز بين الجهاز الإداري والوحدات الإدارية الداخلة فيها، حيث أن الجهاز الإداري يتلقى التعليمات من قبل طرف ثالث وهو السلطة السياسية، في حين تبقى الوحدات الإدارية الداخلة في الجهاز الإداري (السلطة الإدارية) ملتزمة من قبل الجهاز الإداري وليس السلطة السياسية ذاتها، أو ما يعبر عنه بتعليمات العمل الداخلية، وليس لها علاقة مباشرة بالطرف الثالث (السلطة السياسية)

غير أن نظرية الهيمنة الإدارية قد نوقشت على مر التاريخ، ولاقت العديد من النقد، وذلك تأسيساً على ما يبدو أنه بناء قانوني مصطنع بشكل مفرط. ومع ذلك فإن له جانب إيجابي

في تحديد بعض النشاط التنظيمي وكذلك العقلانية في الإدارة العامة وتحديد الاختصاص أو المسؤولية.

المطلب الأول

مفهوم القرار الإداري

وبصورة عامة، ينطوي مفهوم الاختصاص على مفهوم القرار الإداري، أي أن المنظمة تملك الاختصاص أو الولاية لإصدار القرارات الإدارية، وخاصة القرار الإداري الفردي، والذي يعتبر فكرة من أهم الأفكار التي تطورت عن طريق القانون الإداري، والتي صيغت بداية من قبل الاجتهادات القضائية، ومع ذلك، يمكن القول إن القرار الإداري الفردي هو قرار أو إجراء من جانب الإدارة ينشئ أو يعدل حالة قانونية فردية.

ويعتبر القرار إدارياً بالنظر إلى الجهة التي أصدرته ؛ فالقرار الإداري يصدر عن السلطة التنفيذية باعتبارها سلطة عامة، وتختلف هذه القرارات عن التشريعات الصادرة عن البرلمان أو الأحكام الصادرة عن القضاء، وليس الأمر على إطلاقه؛ فيمكن للأخيرتين أن تصدرا قرارات إدارية ليست باعتبارها سلطة قضائية أو سلطة تشريعية ولكن باعتبارها سلطة تنظيمية حيث تصدرا قرارات إدارية متعلقة بهيكلهما الداخلي.

والقرارات الإدارية لكي تكون مشروعة من الناحية القانونية يجب أن تصدر باتباع إجراءات قانونية محددة؛ أي أنها مقيدة بالقواعد بخلاف القرارات الصادرة عن السلطة التقديرية، حتى لو كانت هذه القرارات قد صدرت في مواقف وحالات وقتية ضرورية، لأن القوانين لا يمكن أن تتنبأ بجميع مواقف الحياة الحقيقية. هذا هو السبب في أن السلطة التقديرية يجب أن تكون مستوحاة من القانون الإداري العام أو المبادئ الدستورية المستقرة، وبخلاف ذلك تصبح السلطة التقديرية سلطة تعسفية.

وفي الواقع، فإن التشريعات المتعلقة بالإدارة، وبصورة عامة، القانون الإداري التي تهدف إلى قصر وتقييد السلطة التقديرية في اتخاذ القرارات الإدارية ومنع التعسف تتضمن تقييد السلطة التقديرية أي وضع حدود لها عن طريق اتباع قواعد تحدد بشكل صارم ودقيق المجال الذي سيعمل فيه صانع القرار.

إن هيكل وبناء السلطة التقديرية ينطوي على تقييد الطريقة التي يتم بها اتخاذ القرار من قبل صانع القرار. ويتعلق التقييد هنا بمفهوم الاختصاص ومحل القرار الإداري، ويتعين على السلطة العامة أن تتخذ قرارات في حدود اختصاصها واتباع الإجراءات المعتمدة ("القواعد الآمرة").

ويحدد القانون كل من الاختصاص والإجراءات المتبعة لاتخاذ القرار. وهناك العديد من الأحكام القضائية المتعلقة بالقرارات الإدارية تنصب على تقييم ما إذا كانت السلطة التنفيذية تتصرف وفق حدود اختصاصها وما إذا كانت تتبع المسار الإجرائي الصحيح أم لا.

المطلب الثاني

مفهوم الاختصاص (الاختصاص أو المسؤولية)

من الناحية القانونية يشير هذا المصطلح إلى منح القانون سلطة إصدار القرار إلى السلطة المختصة بصنع هذا القرار.

ومن وجهة النظر الإدارية، يشير هذا المفهوم إلى القدرة أو الخبرة الإدارية الاستراتيجية لضمان الأداء الفعال، وهو ما يعرف بالكفاءة.

وهذان المفهومان، وإن كانا متصلين، إلا أنهما ليسا متطابقين.

فكلمة "الكفاءة" نفسها لها معاني مختلفة عند استخدامها في مجال القانون الإداري عن استخدامها في مجال الإدارة؛ حيث يحدد القانون المعنى الأول بمعنى سلطة اتخاذ قرار، بينما في

مجال الإدارة فتعني القدرة على الإدارة؛ أي القدرات والمهارات الإدارية لضمان تحقيق النتائج.
(١)

ويحدد التشريع الاختصاص القانوني لأي جهاز أو سلطة إدارية، كما يحدد اتساع صلاحياته في مجال البت في مسألة معينة أو مجال معين من مجالات السياسة العامة واتخاذ قرار بشأنها، وإصدار قوانين إدارية.

ويمكن تشبيه الاختصاص - وهو مفهوم يأتي أساساً من القانون الإداري - ، بمعنى الترخيص والصلاحيات الداخلية التي تعرف في القوانين الأنجلوسكسونية بمعنى الولاية الإدارية. وتتحدد اختصاصات الإدارة وسلطاتها عن طريق الدساتير، والتشريعات التي تصدرها البرلمانات أو اللوائح، والتعليمات التي تصدرها الإدارة العليا. ويتمثل الالتزام الرئيسي للسلطة المختصة في ممارسة ولايتها الإدارية. ولا يمكن للسلطة الإدارية أن تنكل عن ممارسة نشاطاتها أو الامتناع عنها، حتى ولو كانت هناك شكوك معينة تتمثل في الولاية الإدارية لممارسة ذلك النشاط.

وفي هذه الحالات يجب على السلطة أن تتصرف بخصوص المسألة التي تعرض عليها، وفي حالة وجود نزاع في الاختصاص أو الولاية، فإن القانون قد حدد آليات وسبل لحل النزاع بين السلطات أو التضارب بينها، ولقد أناط القانون الإداري المصري بمجلس الدولة المصري حل النزاع الناشئ بين السلطات المتمثل في تحديد الاختصاص.

(١) See Les Metcalfe: "Law, Conservatism and Innovation: A Management Perspective" in European University Institute (EUI), Department of Law, Working Paper Law N٠٠. ٢٠٠١/١٢ on "Law and Public Management: Starting to Talk". Workshop held at the EUI on ١١-١٢ May ٢٠٠١.

ويمكن تصنيف معايير تحديد الاختصاصات وفقاً لثلاثة عناصر: الإقليم (الاختصاص المكاني) والزمن (الاختصاص الزمني) والموضوع (من حيث الاختصاص الموضوعي):

١ - الاختصاص الإقليمي: وهو يعبر عن الحالة التي يكون الاختصاص فيها للسلطة الإدارية في إقليم معين أو في مكان معين.

٢. الاختصاص الزمني: ويقصد به الوقت أو الزمان الذي يصبح فيه الفرد في السلطة الإدارية صاحب اختصاص، اعتباراً من الوقت الذي يتم تعيينه فيه وحتى زوال الصفة عنه، وفي الفترة ما بين التعيين وزوال الصفة قد تحدث فجوة زمنية، ولكن لا يمكن بحال من الأحوال أن يكون هناك فراغ مؤقت من المسؤولية؛ حيث تظل السلطة المنتهية ولايتها لها حق الإدارة والتصرف حتى يتولى خلفه منصبه أو يعين شخص آخر بصفة مؤقتة يتولى تسيير الأمور الاعتيادية، أو المسائل الإجرائية.

٣. الموضوع: وتلك المسألة (مسألة تحديد الموضوع أو المسائل والاختصاصات) يتم تحديدها عن طريق القانون في بعض الأحيان، وهناك ما يتم تحديدها عن طريق الدستور، وتتجلى أهمية التحديد من قبل القوانين واللوائح أو الدستور للمسائل التي تستطيع السلطة الإدارية ممارستها في صيرورة هذه الأعمال متفقة مع صحيح القانون .

ويتولى كذلك النص القانوني تحديد مدى اتساع الولاية الإدارية الممنوحة إلى سلطة إدارية. وعلى الرغم من أهمية عناصر الإقليم والزمان، فإن الاختصاص الموضوعي هو الأكثر ملاءمة لمفهوم التفويض، حيث أن التفويض هو تفويض في أجزاء محددة من الاختصاصات (وليس كل شيء)، يتم ممارسة تلك الاختصاصات على إقليم معين، لفترة زمنية محددة قد تتحدد وقد لا تتحدد.

المطلب الثالث

الاختصاصات التي يجوز التفويض فيها

يمكن تحديد نوعين من الاختصاصات من خلال النظر إلى من هو صاحب الاختصاص:

التفويض الذاتي والتفويض العضوي:

أما التفويض الذاتي فيشير إلى الصلاحيات التي يمنحها التشريع لجهاز إداري معين كالإدارة المركزية أو البلديات) بحيث يكون هو صاحب الاختصاص الأصلي دون تفويض سلطة أخرى.

أما التفويض العضوي فيشير إلى توزيع الاختصاص الذاتي للجهاز الإداري بين الأجهزة الإدارية المختلفة داخله أو بمعنى آخر (توزيع المسؤوليات بين الأجهزة المختلفة داخل الإدارة المركزية).

ويعمل مفهوم التركيز على مستوى الاختصاص الذاتي، ويعمل مفهوم عدم التركيز (التفويض الهرمي) على مستوى اختصاص الجهاز.

وتسمح فئات الاختصاصات المذكورة أعلاه بالتغيرات بحيث يمكن وضع قائمة تتضمن ما يلي:

- **الاختصاصات الحصرية:** فقط الجهاز الذي يملك الصلاحيات هو الذي يمكن أن يقرر، وليس الآخرين، ولا يمكن تفويض هذا الاختصاص.
- **الاختصاصات البديلة:** يمكن اتخاذ القرارات من قبل جهازين أو أكثر داخل نفس الكيان.
- **الاختصاصات المشتركة:** هي الاختصاصات المنسوبة إلى أجهزة مختلفة فيما يتعلق بمراحل مختلفة من عملية صنع القرار.
- **الاختصاصات المتزامنة:** وتظهر عندما يكون الاختصاص لأعضاء مختلفة أو كيانات مختلفة في نفس المسألة بسبب استحقاقات قانونية مختلفة، على سبيل المثال؛ حينما يلزم

الحصول على تراخيص مختلفة من أجهزة أو سلطات إدارية مختلفة للقيام بنشاط اقتصادي، هذه مسألة من أهم المسائل التي تزعج معظم المسؤولين في عملية اتخاذ القرارات الإدارية. وتسعى معظم البلدان إلى التغلب على ذلك من خلال إنشاء ما يسمى "المخاطبات الواحدة" وسياسات الإصلاح التنظيمي.

• **اختصاص الإحلال:** وهذه لا يمكن أن تعمل علي منح الاختصاص لجهة إدارية ما إلا إذا فشلت الجهة التي تمتلك الاختصاصات الأساسية.

التفويض الإداري (أو الهرمي):

ويقصد به تفويض الاختصاص من السلطة السياسية إلى سلطة أخرى إدارية غير تابعة لها في مسائل واختصاصات محددة (على سبيل المثال، تفويض مؤسسة حكومية مركزية بعض مسؤولياتها تجاه سلطة حكومية محلية).

وينطبق الشيء نفسه على ما يسمى بـ "تفويض الخدمات العامة" في فرنسا و أستراليا وكندا ونيوزيلندا، ويقصد به التفويض الإداري الذي يكون منصباً على تقديم الخدمات العامة. وفي هذه الجزئية سيتم التركيز على فكرة التفويض إلى أجهزة مختلفة داخل المنظمة (التفويض الهرمي) ، لأن هذا هو نوع التفويض الذي يهمننا من حيث تحسين أداء المؤسسات العامة ومن حيث التغلب على العيوب المذكورة أعلاه.

ويمكن للدارس أن يسميها التفويض "الإداري" من حيث أنه يهدف إلى حل مشاكل الإدارة دون أن يؤثر ذلك سلباً على الثوابت القانونية في عملية صنع القرار الإداري وبدون إبراز الخطوط العريضة لقواعد المساءلة.

ويشمل التفويض مجموعة واسعة من الاستخدامات باللغة الدارجة، ولكن من الناحية القانونية يكون له معنى أكثر دقة.

وفي داخل المجال القانوني نحتاج أيضاً إلى التمييز بين معنى التفويض في القانون الخاص و ومعناه في القانون العام.

والتفويض في مجال القانون العام، وبشكل أكثر تحديداً في مجال القانون الإداري، له معنى مختلف في القانون الدستوري.

والتفويض المشار إليه هنا هو مفهوم القانون الإداري العام، حتى لو كان من الناحية النظرية يمكن أن يكون له صلة بـ "عقد الوكالة"، في مفهوم القانون الخاص؛ حيث يوجد تشابه بين فكرة عقد الوكالة في القانون الخاص وفكرة التفويض في القانون الإداري.

ويختلف التفويض الإداري أيضا عن التفويض الدستوري والذي تقوم بموجبه هيئة دستورية (مثل البرلمان) بتفويض بعض سلطات وضع القواعد إلى وزارة أو إلى الحكومة ككل لإصدار "تشريعات مفوضة".

وفكرة التفويض الإداري تندرج تقليديا في المفهوم أو التسلسل الهرمي؛ حيث إن التفويض هو علاقة لا يمكن أن تعمل إلا إذا ارتبط أولئك المرؤوسين والمفوضين بعلاقة تبعية مع المفوضين. ويتعلق مفهوم التفويض أيضا بفكرة اختصاص أو سلطة إدارية معينة، تسمى في بعض النصوص القانونية الدولية بأنها "أجهزة إدارية" (تكون قراراتها ملزمة للدولة ولأطراف أخرى) للتمييز بينها وبين "الوحدات الإدارية" والتي تكون قراراتها غير ملزمة إلا داخليا بالنسبة لأولئك الذين يعملون داخل المنظمة).

ويعني التفويض تفويض الاختصاصات، أي تفويض سلطات صنع القرار في مجال معين.

ويمنح التفويض إلى الأجهزة الفرعية العديد من المزايا القانونية علي النحو التالي :

(١) استحقاق يحدد وينظم بموجب تشريعات يمكن بموجبها لأي جهاز أو سلطة أن ينقل، جزئيا، ممارسة اختصاصاته إلى جهاز تابع أو جهاز غير تابع، يلاحظ أن السلطة المفوضة لا يمكنها نقل مجمل اختصاصاتها إلى تلك التي تفوضها.

(٢) من الأمور التي تتعلق بالمجالات المحددة التي تفوض بها الاختصاصات، أي أن سلطة التفويض قد تختار تفويض مجالات معينة من اختصاصها، وليس مجالات أخرى، أو مراحل إجرائية معينة، مع الإبقاء على القرار النهائي لنفسها.

(٣) أن يكون التفويض عاما أي أن السلطة المفوضة لا يمكنها أن تفوض في حل قضية معينة في حالة الشراء، ولكنها تفوض سلطة عامة تماما للقيام بالمشتريات العامة (سواء كانت تحت أو فوق سقف نقدي معين).

(٤): أن يبقى صاحب الاختصاص هو السلطة المخولة قانونيا بمنح الاختصاص، وليس المفوض إليه، والذي لا يمكن أن يفويض الاختصاص إلا من الناحية القانونية.

ومن نتائج ذلك، على سبيل المثال، أن المفوض إليه لا يستطيع التفويض، وأن التفويض قابل للإلغاء في أي وقت، وأن القرارات المتخذة يجب أن تعتمد على السلطة المفوضة. وتعتمد معظم البلاد مبدأ عدم جواز التفويض من قبل المفوض إليه؛ حيث إن الشخص المفوض هو من له الحق في ممارسة التفويض فقط، ولكنه غير "مالك" للاختصاص، فإنه لا يستطيع التصرف في الاختصاصات التي تم تفويضه فيها. هذه القاعدة لها استثناءات إذا كان القانون يسمح صراحة بتفويض بعض القرارات. ومن النتائج الأخرى أن السلطة المفوضة ليس لها الحق في ممارسة الاختصاصات المفوضة إلا إذا ألغت التفويض الصادر منه أو سحبه؛ حيث اعتباراً من اللحظة التي يصدر فيها التفويض، تصبح سلطة التفويض غير قادرة على اتخاذ القرارات المفوض فيها. (٥) لا يمكن للسلطة الإدارية تفويض الأعمال الإدارية التي تم تفويضها فيها إلا بناء على وجود حالة السلطة التقديرية الإدارية (القاعدة العامة) ما لم يسمح القانون الذي يحدد الاختصاص بذلك (استثناء).

(٦) وقد تتطلب بعض القوانين تبرير التفويض وتأسيسه لأسباب قد تكون تقنية أو سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية وما إلى ذلك.

(٧) يتم نشر التفويض في الجريدة الرسمية والتي يُحدد فيها نطاق التفويض بدقة ووضوح؛ فنشر التفويض إجراء ضروري لأن له آثار على حقوق أو مصالح أطراف أخرى.

٨: لا يجوز التفويض في نظر الطعون الإدارية.

تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع:

كما تجدر الإشارة إلى الفرق بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع. فلا يعتبر تفويض التوقيع تفويضاً حقيقياً في الاختصاصات؛ لأن سلطة التفويض (المفوض) يحتفظ بسلطات صنع القرار في حين أن الشخص المفوض إليه هو وحده الذي يوقع، نيابة عن هيئة التفويض وتحت سيطرته.

وخلافا لما يحدث في تفويض التوقيع، ينطوي التفويض على نقل سلطة قانونية وحقيقية للبت فيها. وخلافا لتفويض الاختصاص، يمكن تفويض التوقيع إلى شخص آخر من قبل المفوض إليه.

بعض الأسئلة العملية بشأن التفويض الإداري:

وهناك عدد من الأسئلة العملية التي يمكن طرحها عندما يتعلق الأمر بإعمال التفويض الإداري. فمثلا:

• هل يمكن للمفوض إليه - المقترح - رفض التفويض؟
يتم تحديد واجبات موظفي الجهاز الإداري المنصوص عليها في التشريع ، والذي ينص عادة، في جملة أمور، على أنه يتعين على موظفي الجهاز الإداري قبول أي واجب يفرضه عليهم الرؤساء بصورة قانونية، ويبدو أن قبول تفويض السلطات أو الواجبات يقع ضمن ذلك النص.

وإذا لم تنص التشريعات الإدارية على هذا الشرط، فيمكن أن تنشأ في التشريع الثانوي أو حتى في الوصف الوظيفي لموظفي الجهاز الإداري، وقد ينص عليها أيضا في مجال التشريعات ذات الصلة (مثل قانون المشتريات العامة، وقانون الإدارة المالية، ولوائح إدارة الخدمة المدنية، وقانون البيئة وما إلى ذلك).

• هل المفوض إليه ملزم بتوقيع قبوله للتفويض؟
غالباً ما يتم النظر في ذلك إلى النص القانوني المتعلق بالتفويض من حيث إيجابه ذلك أم لا ، وعادة ما تختلف تشريعات الدول المختلفة في ذلك الأمر.

• هل يجوز للمدير الإداري أن يقوم بتفويض اختصاصات قد تم تفويضه فيها إلى موظف تابع أو موظف مدني؟

عادة لا يمكن التفويض؛ فالتفويض، من صلاحيات أحد الرؤساء، أو بعبارة أخرى، ذلك الشخص هو صاحب الاختصاص فقط.

• في أي المجالات يمكن أن يكون التفويض أكثر فاعلية؟
من حيث المبدأ، يمكن لأي تفويض في المجال الإداري أن يؤدي دوراً فعالاً في التسريع باتخاذ القرارات الإدارية، وفي الواقع يتم استخدام التفويض في معظم المجالات الإدارية.

بيد أن التفويض الإداري سيعمل على نحو أفضل في المجالات التي توجد فيها قواعد وتشريعات محددة سلفاً نوعاً ما بسبب كونها ملزمة بتلك القواعد. بل على العكس من ذلك، لا يجوز تفويض القرارات المتعلقة بالسياسات العامة، على الرغم من أن إجراءات الإعدادات لتلك السياسات عادة ما يجوز فيها التفويض.

الفصل الثالث

أثر التفويض على تحسين وضع السياسات وزيادة فاعلية الإدارة

العامّة:

الإصلاحات المتعلقة بالإدارة السياسية

مقدمة:

ففي المجال التنظيمي ؛ حيث تدق ضرورة التمييز بين السياسة والإدارة بشكل أكثر وضوحاً، إلى جانب عدد من القضايا ذات الأهمية نفسها مثل مجموعة القيم المرتبطة بمبدأ سيادة القانون، وتحقيق المصلحة العامة ، واحترام الحقوق المدنية، والمساواة أمام القانون، وما إلى ذلك، نرى أن كل هذه الجوانب تتطلب دائماً تدخلات مباشرة في مجال السياسات على العناصر التنظيمية للدولة لكي تكون أكثر فاعلية.

وفي المجال الوظيفي، وخاصة فيما يتعلق بمجال تصرفات واختصاصات الإدارة العامة، ليس من الضروري دائماً المساس بالعناصر التنظيمية للدولة ، على الرغم من أنه قد يلزم التدخل أحياناً عندما يتعلق الأمر بالتغييرات الوظيفية، ولا سيما التدخلات الإدارية المتعلقة بتسيير وإجراءات العمل، وعلي أية حال يجب أن يحكم هذا التدخل قوانين تشريعية مسبقة تنظم كيفية التدخل والمجالات التي تُمنح فيها للإدارة سلطة التدخل.

المبحث الأول

العلاقة بين السلطتين (السياسية والإدارية)

إن كلا من السياسة العامة والجهاز الإداري التابع يسعيان نحو تحقيق هدفين:
الأول: تحقيق المزيد من التغييرات التنظيمية التي تهدف إلى بناء مؤسسات ديمقراطية يحكمها القانون وتكون قادرة، في الوقت نفسه، على توفير الحد الأدنى من الخدمات العامة للمواطنين.

الثاني: تحقيق المزيد من التغييرات الأكثر عملية من نوعها، تهدف إلى تعزيز السلوكيات المهنية والأخلاقية المقبولة في الحياة العامة، وفي وضع أساليب فعالة للإدارة العامة.

إن كلا من الجوانب التنظيمية والعملية متشابكة على حد سواء في الوقت الذي يعمل فيه كل منها على تعزيز مبدأ مشروعية الدولة بشكل عام.

إن إنشاء وتطوير نظام الإدارة العامة منوط أساسا بالمجال التنظيمي للدولة؛ حيث يشكل التطوير المؤسسي للجهاز الإداري للدولة جزءا أساسيا من نظام الإدارة العامة لأنه ينطوي على إنشاء سلطة جديدة داخل الدولة، أي سلطة بيروقراطية أو مهنية أو تكنوقراطية تتمتع بقدر من الاستقلال الذاتي يتم منحه من قبل السياسة العامة حتى يتسنى للإدارة ممارسة عملها بشكل صحيح.

والجزء الأساسي الآخر من الدولة الديمقراطية هو، بالطبع، الترتيبات التنظيمية للتمثيل الديمقراطي. وبعبارة أخرى، فإن النظام السياسي ما هو إلا تعبير عن التعددية المجتمعية، ولذلك، فإن التمييز بين السياسة والإدارة، على الرغم من أنها غالبا ما تكون حدودا غير واضحة في الممارسة العملية، إلا أن كليهما يعبران عن المجال التنظيمي للحياة العامة.

وتتمثل إحدى المشاكل الرئيسية التي تواجهها مصر وغيرها من البلاد عند محاولة تطوير الجهاز الإداري في وضع خط فاصل متوازن ومقبول لرسم الحدود بين السياسة والإدارة، مع الحفاظ على نقطة تماس بين الجهازين لتعزيز سبل التعاون بين السلطتين، السياسية والإدارة. وفي سياق الإصلاحات المتوخاة من الإدارة السياسية هو اعتماد بعض النظم الإدارية داخل الجهاز الإداري مثل نظام التفويض، وأعني به أن يتم منح التفويض للمستويات الأدنى في الجهاز لاتخاذ القرارات، مما يعزز الثقة بالنفس وهو ما يعمل على النهوض بالجهاز الإداري وتعزيز دوره في الحياة المجتمعية.

ولا يمكن لأي إدارة أن تعمل بفعالية إذا كانت جميع سلطات صنع القرار لا تمارس إلا عن طريق السلطة السياسية العليا.

ولكي تعمل المنظمة بسلاسة فإنها تحتاج إلى تفويض السلطة إلى أسفل السلم الهرمي، ويشكل هذا التفويض أيضا شرطا لتطوير القدرات اللازمة في مجال وضع السياسات وتطوير مهارات الإدارة والتي ستظهر دائما بشكل أفضل.

وينبغي للإدارات العامة التي تريد أن تخطو نحو الأمام أن تسعى إلى تطوير أساليب أكثر فاعلية، ولعل من أفضل هذه الأساليب هو نظام التفويض؛ حيث يعتبر أيقونة بناء المؤسسات التي يجب أن تعمل جميعها جنباً إلى جنب للمساهمة في عملية التطوير المؤسسي للإدارة وكذلك في عملية صنع القرار.

ومن الجدير بالذكر هنا أن السبب الأساسي لإنشاء نظام الإدارة هو تحديد الوضع القانوني للذين يتم تفويضهم من قبل السلطة السياسية، وكذلك تحديد واجباتهم ومسئولتهم فضلاً عن حقوقهم وحمايتهم من الضغوط العملية المختلفة، وهذا مما لا شك فيه أنه حجر الأساس للإصلاحات الديمقراطية.

وينبغي أن يكون هؤلاء العاملين الذين يشاركون في وضع السياسات ذوي مستوى مهني مناسب وأن يتم تدريبهم على تقنيات تحليل المشكلات.

وينبغي كذلك أن يكون هؤلاء العاملين الذين يشاركون في تنفيذ القوانين أو السياسات وضع محدد بوضوح يحميه التشريع.

وعلى أية حال يجب أن تسن تنظيمات محددة لنظام التفويض ، من شأنها تعزيز العمل الإداري، والذي يؤدي بدوره إلى نتائج عملية إيجابية، وكذلك إلى تطوير ثقافة إدارية لتحقيق الكفاءة التشغيلية، والتي من شأنها أن تسهم في نهاية المطاف إلى:

• إطلاق يد الجهاز الإداري من الوزراء وموظفي السياسات من مجرد التنفيذ اليومي للسياسات إلى توجيههم نحو التركيز على وضع السياسات وصياغة القوانين والإشراف على تنفيذها.

• يجب منح القطاع العام - كل في مجاله - درجة من الاستقلالية الإدارية، في إطار نظم قانونية واضحة ومحددة.

• وجود جهاز إداري مسؤول تتأصل فيه الإدارة المهنية المحترفة والمسؤولة.

التمايز بين السلطة السياسية والسلطة الإدارية في عملية صنع القرار.

يختلط كل من العمل السياسي والعمل الإداري فيما يتعلق بعملية صنع القرارات، ولكن من الجدير بالذكر هنا أن صنع السياسات وإدارتها عمليتان مختلفتان وإن كانتا متقاربتين. وبشكل عام فإن التعبير عن السياسات رسمياً يتم من خلال تشريع يقره البرلمان، وهذا الوضع في معظم بلاد العالم التي لديها مبادئ قانونية في المجال الإداري راسخة كفرنسا ومصر. وفي النظرية التقليدية للفصل بين السياسة والإدارة، عندما تصبح السياسة منظمة من قبل التشريع، فيكون من السهل تفويض الصلاحيات الإدارية لصنع القرار على سلم التسلسل الهرمي من أجل تمكين الإدارة من تطبيق وإنفاذ وتنفيذ القانون (أي السياسات). بالإضافة إلى أن هناك تشريعات إدارية تحدد كيفية صنع هذه القرارات الإدارية ووضع خطة قانونية واضحة لتفويض السلطة.

هل يعني ذلك أنه قبل أن تصبح السياسة قانوناً، ليس للإدارة أي دور؟ هل يعني ذلك أن السياسيين فقط هم الذين يعدون ويقررون السياسات؟ للإجابة على هذه التساؤلات نقول: إن "السياسة" تصف الأهداف السياسية من الناحية العملية، والعديد من اللغات لا يفرق بين كلمة السياسة وكلمة السياسات (رسم القرار) ففي أوروبا نرى أن المقصود بالسياسة: مسار العمل الذي اعتمده وتابعته الحكومة. والسياسات هي التعبير عن قرار سياسي لتوجيه أعمال الإدارة العامة. ويتضمن القرار الصادر بشأن السياسات أهدافاً، وأطر عامة للإجراءات الإدارية والقرارات المتعلقة "بأدوات السياسة العامة". "أدوات السياسة" هي الأدوات التي تستخدمها الحكومة لتحقيق أهداف السياسة العامة، مثل القانون أو التنظيم، والإعلام، والخدمات العامة. وأحد المبادئ الأساسية في مصر والتي سار عليها النظام وهو ما يتم عند وضع اللائحة المتعلقة بوضع السياسات؛ حيث يتم ذلك عن طريق إجراء مناقشة مشتركة بين الوزارات للمعطيات قبل أن يقرر مجلس الوزراء السياسة المتبعة.

وعادة ما يكون هناك مبدأ يقضي بإجراء مناقشة مشتركة بين الوزارات على أدنى مستوى ممكن؛ فقط عندما يكون من المستحيل التوصل إلى اتفاق، وفي حالة عدم التوصل إلى حل يتم رفع المسألة إلى مستوى أعلى كما هو الوضع في فرنسا.

وفي نهاية المطاف تصل جميع القرارات إلى الوزير أو مجلس الوزراء، ولكن في جميع الحالات تقريباً يكون هذا القرار قد مر بمناقشة وزارية يعني أنه لا يلزم سوى إقرار الوزير الرسمي من أجل الموافقة.

ويتعين على العديد من المختصين، السياسيين والإداريين على حد سواء، أن يضطلعوا بدور في وضع السياسة واتخاذ القرارات بشأنها؛ وذلك لما تكتنف السياسة العامة اليوم من قضايا شائكة ومعقدة، ولذلك فإن الدولة لا بد أن تضطلع بدور في تدريب هؤلاء على حل القضايا والمشاكل الماثلة.

ومن أهم الأدوار التي تضطلع بها الدولة تجاه المختصين هي:

- ١ - تعزيز الخبرات التقنية وزيادة دور المشاركة مع غيرهم من المختصين من موظفي الجهاز الإداري والخبراء.
- ٢ - ضمان استمرارية التدريب، وعقد الدورات لضمان الخبرة المستدامة والمهارة الفاعلة في حل المشكلات، وسرعة إنجاز المهام المكلفين بها.
- ٣ - تقديم الخبرة فيما يتعلق بتنفيذ القرارات حتى نكون بصدد سياسات فعالة قابلة للتنفيذ على أرض الواقع.
- ٤ - ويمكن تعزيز قدرات موظفي الجهاز الإداري للمساهمة في وضع السياسات من خلال تحسين المهارات (مثل التدريب واختيار الموظفين والتوظيف)، وضمان التخصص التنظيمي، وزيادة الميزانيات، والتعاون الوزاري) أو إنشاء أدوات إدارية مثل تفويض المسؤوليات.

المبحث الثاني

نطاق التعاون بين السلطة السياسية والإدارية

إن الفصل بين السياسة والإدارة، وإن كان معروفا كهدف في السلوك التنظيمي للنظرية التقليدية للإدارة العامة، إلا أن ذلك لا يمكن أن يمارس على إطلاقه؛ وذلك بسبب الاختلاف الجذري بين السياسة والإدارة؛ ففي حين أن السياسة ما هي إلا صورة تنبئ عن أساليب النظام والتنوع التنظيمي، كما أنها ممارسة تعتمد على توسيع دائرة النقاش، وقبول أوجه النقد والمعارضة، بل وتشجيع المعارضة لتعزيز الديمقراطية، نرى أن الإدارة هي عبارة عن نظام عام تعتمد عليه الدولة لضمان اضطلاعها بدورها في ممارسة دورها على الصعيد الداخلي، ويعتمد حل المشكلات فيها على نصوص قانونية آمرة.

ويختلف التنوع الوظيفي وتوزيع المسؤوليات داخل الإدارة العامة على حسب التنوع الباثولوجي؛ فيتم توزيع الأدوار والمسؤوليات بما يتناسب مع طبيعة موقع الموظف في السلم الإداري^(١).

ونستطيع القول اعتمادا على ما سبق إن السياسة والإدارة ظاهرتان اجتماعيتان مختلفتان يجب أن يحتفظا بانفصالهما عن بعضهما البعض، مع وضع آليات للتعاون الوثيق الذي يحتفظ بالطابع التبعية للإدارة للسياسة الديمقراطية.

فبدون إدارة جيدة ستصبح شرعية السياسة الديمقراطية في خطر؛ نظرا لأن السياسات الديمقراطية تحتاج إلى تحقيق نتائج سياسية (من بينها، الوعي القانوني، وسيادة القانون، وتحقيق الخدمات العامة) والتي لا يمكن تحقيقها بدون إدارة متقدمة ومهنية.

(١) (Johan P. Olsen and B. Guy Peters: "Lessons from Experience: Experimental learning in Administrative Reforms in Eight Democracies". Scandinavian University Press. Oslo, ١٩٩٦.

فالساسة الديمقراطية تتطلب المشروعية من حيث الأصل (انتخابات حرة)، ولكنها يجب أن تكمل هذه المشروعية بالنتائج.

ومن جانب آخر فقد يفقد الجهاز الإداري مشروعته أيضا إذا لم يكن موجها من قبل سياسة ديمقراطية، وهذا هو السبب في ضرورة إنشاء آليات عمل تعاونية بين هاتين الظاهرتين الاجتماعيتين.^(١)

وكثيرا ما يتعين على المديرين العامين أن يشاركوا في هذه العمليات السياسية، حتى لو كانوا "محايدين سياسيا"، بل ينبغي أن يكونوا "محايدين سياسيا" من حيث السياسة الحزبية، وفي بعض الحالات، قد يستغرق هذا النشاط السياسي قدرا كبيرا من وقت الإدارة.

(١) (See Edward C. Page and Vincent Wright: "Bureaucratic Élites in Western European States: A comparative Analysis of Top Officials". Oxford University Press. New York, ١٩٩٩.

المبحث الثالث

مدى فاعلية التفويض في تطوير الأداء في المؤسسات العامة

هل يساهم "التفويض" كأداة قانونية في تحسين الأداء في المؤسسات العامة؟
على الرغم من أن التحول في العديد من المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية قد
اكتمل تقريبا في مصر والدول العربية ، فإنه لا يزال غير كامل في مجال التنظيم الإداري
للدولة والقواعد الإدارية.

وفي هذا المجال، فإن معيار التمايز بين الدولة والإدارة والحكومة والأحزاب السياسية لم يتقدم
بما فيه الكفاية، والعواقب المترتبة على ذلك هي تسييس الإدارة إلى حد كبير؛ فإن تركيز جميع
أنواع السلطات على القمة (السياسية) للهيكل الإداري، يحمل عواقب سلبية سبق ذكرها في
هذا البحث.

ولكن يمكننا القول إنه حتى إذا كانت الحدود بين السياسة والإدارة يكتنفها بعض الغموض ،
إلا أنه قد وصلت الإدارة في جميع هذه المجالات إلى درجة معينة من الاحتراف والتقنين
والمهنية الإدارية بما تضمنه نضوجا واضحا في توزيع المسؤوليات بين الجهاز السياسي والجهاز
الإداري، غير أن السياسيين، سواء من المنتخبين أو المعيّنين غير المنتخبين، كثيرا ما تحكم
عملهم لوائح ضعيفة ومبهمه في معظم البلدان ، وهذا يؤدي إلى توزيع غير واضح للأدوار
والاختصاصات بالإضافة إلى وجود أنماط تفاعلية مشوشة بين النظامين.

وننتج عن ذلك بعض الاختلالات في التركيبة التفاعلية؛ مثال على ذلك المستشارين
السياسيين الذين يتخذون قرارات باسم الإدارة أو يمنعون تقديم المشورة المهنية إلى الوزراء؛
والوزراء الذين يفوضون الصلاحيات للمعينين السياسيين الذين لديهم نفوذ ضعيف، وندرة
المعرفة بأداء الإدارة، والمستشارين السياسيين الذين يميلون إلى العمل كمدراء في الجهاز
الإداري مما يزعج العمليات الإدارية العادية.

وفي كثير من الحالات، لا يتم تنظيم وضع المستشارين السياسيين ودورهم وصلاحياتهم على نحو كاف أو غير منظم على الإطلاق. وفي حالات أخرى، يتم تصنيفهم بحكم الأمر الواقع أو بحكم القانون كموظفين في الجهاز الإداري للدولة. ونتيجة للممارسات سالفه الذكر، فإنه قد تُقوّض الجهود المبذولة لإصلاح الجهاز الإداري للحصول على جهاز إداري قادر على الاضطلاع بمهامه على أكمل وجه، كما يؤدي إلى تقويض التقدم المحرز للمخططات المبذولة للنهوض بالجهاز الإداري.

المبحث الرابع

مبررات التفويض

وبالنظر إلى النصوص القانونية القائمة، نرى أنها لم تعالج موضوع التفويض على مستوى الأجهزة (الجهاز السياسي والجهاز الإداري) على نحو واضح كما عالجته على المستوى الهرمي، وكان من اللازم معالجة هذا الأمر على مستوى الأجهزة لضمان التوازن بين الوحدات الإدارية. ومع ذلك، وحتى لو أمكن تعديل النصوص القانونية بما يتواءم مع المتطلبات الراهنة وذلك من أجل دعم الإجراءات الإدارية القائمة على عنصر الربط بين الأجهزة الإدارية، فإن مشكلة المسؤولية في الأجهزة المجزأة وغير الهرمية لا يزال يتعين معالجتها وحلها على النحو الملائم. والواقع أن عدم وضوح المسؤولية تعتبر السبب الذي تنشأ عنه مشكلة التفويض. ومن الجهات التي حاولت الربط بين المنظمات وأكدت على أهمية التفويض هي محكمة العدل الأوروبية؛ حيث جعلت التفويض هو حلقة الوصل بين المنظمات التي يمكن أن تتعامل فيما بينها بصفة قانونية رسمية وينبغي اعتبارها كيانات مستقلة.

وبذلك تؤسس المحكمة خط منطقي يستند إلى العلوم الإدارية والنظرية التنظيمية، الأمر الذي يفتح طريقاً مشروعاً نحو إدارة متعددة المستويات ومتعددة المراكز، بالإضافة إلى وجود وظائف عبر الأجهزة الإدارية بدلاً من التسلسل الهرمي والذاتي (الحكم الذاتي). والسؤال المطروح الآن هو ما إذا كانت توجد ضمانات قانونية كافية لإبقاء هذه الأجهزة الإدارية إزاء هذه الإجراءات في خدمة المصلحة العامة وجعلها تحترم ضمانات الحقوق الفردية والمصالح أو الأهداف المشروعة.

لعل هذه الضمانات يمكن تصنيفها على أساس المبدأ القانوني العام المتمثل في "الإدارة الجيدة"، الذي يتعلق أساساً بالوسائل الإجرائية التي تأخذ في الاعتبار معايير الثقة المتبادلة والشفافية والنزاهة والإنصاف وكذلك الأصالة.

وينبغي السماع إلى الطرف المعني ليس فقط لأنه يحق للطرف الآخر أن يستمع إليه، ولكن لأن السلطة التي تملك بالقرار ملزمة بتوضيح الغاية من القرار على نحو مستوف، ولذلك، فإن جلسة الاستماع لا تتضمن فقط بعداً لحماية حقوق الطرف المفوض إليه، بل ينبغي أيضاً أن تفهم على أنها مصدر للمعلومات.

ويشير ذلك إلى مخطط تشاركي يترجمه الشركاء إلى قرارات محددة، وهو أمر يعبر في نهاية المطاف عن مفاهيم تشكل الإدارة العامة الجيدة، وتتوقف قيمة المشاركة بمدى الخبرة والدراسة. ومع ذلك، وحتى لو أمكن تعديل نهج القانون الإداري العتيق من أجل دعم الإجراءات الإدارية القائمة على ربط الأجهزة التنظيمية، فإن مشكلة المساءلة في الوحدات الغير هرمية لا يزال يتعين معالجتها وحلها على النحو الملائم.

والواقع أن هذه المسألة تتعلق بالمسؤولية التي تعتبر من المشاكل التي تؤثر على موضوع التفويض.

وربما أمكن تمثيل ذلك بصورة مبني لا يزال قيد الإنشاء تستوعب فيه فكرة التفويض، ولكن لا يزال تحديد جانب المسؤولية الذي يجب أن يصاحب أي تفويض تحت التأسيس.

الخاتمة:

النتائج

إن تفويض سلطات صنع القرار الإداري أسلوب قانوني قادر على تعزيز التعاون بين السياسة والإدارة، سواء في إطار رسم السياسات أو في مجالات تنفيذ السياسات واللوائح، وقد يكون للتفويض - بوصفه قاعدة قانونية - آثار تنظيمية وإدارية بارزة بقدر ما يطرح أنماطا تنظيمية معينة من حيث الهيكل والسلوك الإداريين. إنه لمن الضروري تشجيع عمليات صنع القرار لتصبح أكثر فعالية وتخصيبية مع إبقاء قواعد المسؤولية داخل الإدارة واضحة ومعروفة، وبالتالي فإن التفويض أداة قانونية وإدارية قادرة على تحقيق المزيد من الجودة سواء في صنع السياسات أو في صنع القرارات الإدارية. وفي نهاية المطاف، يمكن للتفويض تحسين نوعية الإدارة وتفعيل الاختصاصات الإدارية للمؤسسات العامة.

التوصيات:

- ١- ضرورة تفعيل التفويض بين المؤسسات السياسية والإدارية.
- ٢- منح الأجهزة الإدارية اختصاصات أكبر لإدارة شؤون الدولة وذلك من خلال التفويض.
- ٣- تدريب الكوادر الإدارية حتى تكون مؤهلة للقيام بما تفوض فيه من اختصاصات من قبل السلطة السياسية.
- ٤- توسيع دائرة التفويض حتى تشمل قرارات أكثر فاعلية وليس قرارات هامشية.
- ٥- خلق بيئة إدارية صالحة للقيام بأعباء التفويض من خلال تحفيز العاملين في الجهاز الإداري؛ وذلك عن طريق منحهم الشعور بأهميتهم في إدارة شؤون الدولة، وأيضا في مقابل ذلك يجب وضع برنامج حوافر لتشجيعهم.

قائمة المراجع:

أولاً: مراجع باللغة العربية:

١. علي حسين خطار شطناوي مبادئ القانون الإداري السعودي مكتبة الرشد .
٢. سليمان الطماوي، القانون الإداري (دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٧٩).
٣. فؤاد محمد النادي مبادئ علم الإدارة العامة بدن دار نشر.
٤. محمد إبراهيم الوالي . نظرية التفويض الإداري ١٩٧٩ دار الفكر العربي.

ثانياً: مراجع بلغات أخرى:

١. UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS. New York and Bratislava, ٢٠٠١.
٢. Carlo Nizzo: "National Public Administrations and European Integration" in SIGMA web site: www.sigmaweb.org
٣. Christopher Pallet and Geert Bouckaert: "Public Management Reform: A Comparative Analysis". Oxford University Press, New York, ٢٠٠٠.
٤. Commission vs. Lisrestal, C-٣٢/٩٥ P, Rec. [١٩٩٦] i-٥٣٧٣, in particular the conclusions of the advocate general Antonio La Pergola.
٥. E.g. Spanish Law on administrative procedures of ١٩٩٢ before being amended by a Law of ١٩٩٩. In the current Spanish legislation it is no longer necessary to justify the delegation.
٦. Edward C. Page and Vincent Wright: "Bureaucratic Élités in Western European States: A comparative Analysis of Top Officials". Oxford University Press. New York, ١٩٩٩.
٧. Johan P. Olsen and B. Guy Peters: "Lessons from Experience: Experimental learning in Administrative Reforms in Eight Democracies". Scandinavian University Press. Oslo, ١٩٩٦.
٨. Les Metcalfe: "Law, Conservatism and Innovation: A Management Perspective" in European University Institute (EUI), Department of Law, Working Paper Law N٠. ٢٠٠١/١٢ on "Law and Public Management: Starting to Talk". Workshop held at the EUI on ١١-١٢ May ٢٠٠١.
٩. Loïc Azoulay: "La régulation juridique d'une administration en réseau : Le cas de la Communauté Européenne » in European University Institute Working Paper No ٢٠٠١/١٣ on « Law and Public Management : Network Management Workshop ١١-١٢ May ٢٠٠١.

١٠. R. Dehousse: "Regulation by Networks in the European Community: The Role of European Agencies" in *Journal of European Public Policy* ٤ (٢) of ١٩٩٧, pages ٢٤٦-٢٦٧.
١١. Sabino Cassese: " L'Amministrazione pubblica italiana. Un profile". Il Mulino, Bologna, ١٩٩٤.
١٢. Yves Mény : « Politique comparée ». Montchrestien, Paris, ١٩٨٧ . Also Jacques Ziller: "Administrations comparées: Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des douze ». Montchrestien. Paris, ١٩٩٣. Also Salvador Parrado Diaz: "Sistemas Administrativos comparados". Tecnos. Madrid, ٢٠٠٢.

جدول المحتويات

٧٦١	Abstract
٧٦٣	مقدمة:
٧٦٤	مشكلة الدراسة:
٧٦٤	منهج الدراسة:
٧٦٥	الفصل الأول
٧٦٥	ماهية التفويض الإداري وخصائصه وشروطه.
٧٦٦	المبحث الأول
٧٦٦	ماهية التفويض الإداري
٧٦٧	المبحث الثاني
٧٦٧	أثار التفويض الإداري
٧٧٠	المبحث الثالث
٧٧٠	شروط التفويض
٧٧٢	الفصل الثاني: مبادئ التفويض
٧٧٣	المبحث الأول: مبادئ التفويض
٧٧٥	المطلب الأول
٧٧٥	مفهوم القرار الإداري
٧٧٦	المطلب الثاني
٧٧٦	مفهوم الاختصاص (الاختصاص أو المسؤولية)
٧٧٩	المطلب الثالث
٧٧٩	الاختصاصات التي يجوز التفويض فيها.
٧٨٥	الفصل الثالث
٧٨٥	أثر التفويض على تحسين وضع السياسات وزيادة فاعلية الإدارة العامة:
٧٨٥	الإصلاحات المتعلقة بالإدارة السياسية
٧٨٦	مقدمة:
٧٨٦	المبحث الأول
٧٨٦	العلاقة بين السلطتين (السياسية والإدارية)

٧٩١	المبحث الثاني.....
٧٩١	نطاق التعاون بين السلطة السياسية والادارية.....
٧٩٣	المبحث الثالث.....
٧٩٣	مدي فاعلية التفويض في تطوير الأداء في المؤسسات العامة.....
٧٩٤	المبحث الرابع.....
٧٩٤	ميررات التفويض.....
٧٩٦	الخاتمة:.....
٧٩٦	النتائج.....
٧٩٦	التوصيات:.....
٧٩٧	قائمة المراجع:.....