

جایگاه تفویض اختیار در نظام مدیریت سازمانی و آثار حقوقی آن
(با تطبیق در مدیریت‌های استانی دانشگاه پیام نور)

محمد مسعودی نیا

استادیار هیات و حقوق، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران.

تاریخ دریافت: (۱۳۹۶/۶/۱۸) تاریخ پذیرش: (۱۳۹۶/۱۲/۲۰)

Posture of authority in Organizational Management System and its Legal Effects
(with Adaptation in Provincial Administrations of Payame Noor University)

Mohammad Masoudnia

Assistant Professor of Theology and Law, Payame Noor University, Tehran, Iran.

Received: (9/Sep/2017)

Accepted: (11/Mar/8888)

Abstract

Delegation of authority to act as a legal system of enterprise management, has an important place, because of numerous works is because it is one of the ways to decentralize the management of human resources is in fact the way the organization's objectives in order to empower employees, management, participatory and accountability they graduated, organizations that are defined by the title and legal authority enjoyed were the agility of the organization that are obvious and satisfaction of employees and clients as well Has followed. Because the synergy and participation of the organizational complex is one of the most important effects of conferring authority in the field of public and administrative law and organizational management.

Keywords

Organizational Management, Decentralization, Empowerment, Lawyers, Participation in the Atmosphere.

چکیده

تفویض اختیار به‌عنوان یک عمل حقوقی در نظام مدیریت سازمانی، دارای جایگاه مهمی است، چراکه دارای آثار متعدد می‌باشد زیرا یکی از راه‌های تمرکززدایی در مدیریت بهینه‌ی منابع انسانی می‌باشد و در واقع از این طریق می‌توان به اهداف سازمانی در جهت توانمندسازی کارکنان، مدیریت مشارکت‌جو و ایجاد مسئولیت‌پذیری در آنها نائل گردید، سازمان‌هایی که به شکل تعریف شده‌ای از این عنوان و اختیار قانونی بهره‌مند بوده‌اند، چابکی سازمان در آن‌ها مشهود بوده و رضایت‌مندی کارکنان و ارباب‌رجوع را نیز در پی داشته است. چراکه هم‌افزایی و مشارکت مجموعه‌ی سازمانی، یکی از مهم‌ترین آثار تفویض اختیار در حوزه‌ی حقوق عمومی و اداری و مدیریت سازمانی می‌باشد. واژه‌ی تفویض اختیار با عنوان وکالت به‌طور عام دارای ارتباط منطقی و مفاهیم مشترک بوده، هرچند که تشریفات خاصی برای تفویض اختیار در حقوق عمومی برخلاف وکالت معمول، وجود دارد. از این‌رو در حقوق اداری برای تفویض اختیار در نظام مدیریت، ارکان و مراحل مختلفی تعریف شده است، همچنین از آثار تفویض اختیار می‌توان به تمرکززدایی، تقویت نظارت، ایجاد رقابت بین کارکنان و تشویق آنان و مسئولیت‌پذیری اشاره نمود.

واژه‌های کلیدی

مدیریت سازمانی، تمرکززدایی، تفویض اختیار، وکالت، مشارکت‌جو.

مقدمه

مستمر و دقیق بر مجموعه به نحوی مطلوب انجام دهند و خودشان را گرفتار نظارت روزمره نکنند. تفویض اختیار به مدیر کمک می‌کند تا تمام ظرفیت و توانایی خود را صرف امور کند که واقعاً اهمیت دارند. در هر سازمانی استعدادهای زیادی نهفته است که در انتظار فرصت بروز و ظهور هستند. هرچه تفویض اختیار و عدم تمرکز بیشتر باشد، امکان بروز و به‌کار گرفتن این استعداد بیشتر می‌شود. تفویض اختیار در سازمان‌ها و ادارات به‌ویژه سازمان‌های بزرگ امری اجتناب‌ناپذیر است. اما مدیرانی موفق‌ترند که در به‌کارگیری اصول تفویض اختیار توجه لازم را به توانایی و استعدادهای زیردستان داشته باشند و ضمن پرورش و مشارکت آنان در انجام هرچه بهتر وظایف در حیطه مسئولیت خود، سازمان را به‌سوی اهداف عالی سوق دهند. تفویض اختیار، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های مدیریتی، به سازمان و مدیریت حیات و پویایی می‌بخشد. چراکه دارای آثار متعدد و متکثر بوده و اگر به‌درستی اعمال و اجرا شود که کمک شایانی به تحقق اهداف سازمانی و تربیت مدیران جوان و کارآمد خواهد کرد. لذا، تفویض اختیار باید بر ساختار و تشکیلات سازمانی، اهداف و مأموریت آن، متمرکز بوده و به‌طور دقیق لوازم و شرایط اجتناب‌ناپذیر و قانونی آن رعایت شود.

درنهایت باید گفت در تفویض اختیار مدیران باید هرگونه ابهام در واگذاری امور را مرتفع کرده و عمل انگیزش در زیردستان را تقویت نمایند و بالاخره اینکه تفویض اختیار مستلزم تدوین و اجرای سیستم کنترل و ارزشیابی است تا مدیر همواره از فرایند عملیات فعل تفویض شده آگاهی یافته و بازخوردهای لازم را به تفویض شونده ارائه نماید. ضمناً نباید از این اصل غافل بود که هدف وسیله را توجیه نخواهد کرد. لذا، تفویض اختیار به هر شکل و صورتی، حتی دورشدن از اهداف سازمانی مطلوب و مورد تأیید نمی‌باشد بلکه تفویض اختیاری مطلوب و مورد تأیید است که در جهت اهداف کلی سازمانی بوده و آثار مورد نظر اعم از تمرکززدایی، چابک‌سازی، پرورش نیروها را در خود داشته باشد.

مفهوم تفویض اختیار

از نظر لغوی تفویض به معنای واگذار کردن، سپردن کار به عهده دیگری و تفویض اختیار نیز به معنای واگذاری مسئولیت تصمیم‌گیری به زیردست می‌باشد. (لغتنامه دهخدا).

به‌طور کلی تفویض در لغت به معنای واگذار کردن و تسلیم امری به دیگری و حاکم کردن او در آن امر است. این واژه معانی اصطلاحی متعدد و متفاوتی دارد. در یک

تفویض اختیار^۱ یکی از رایج‌ترین واژه‌ها در حوزه مدیریت است. لغت تفویض به معنای واگذاری است و زمانی که از تفویض اختیار صحبت می‌شود منظورمان این است که یک فرد، اختیار در یک اقدام یا یک تصمیم‌گیری را به فرد دیگری واگذار کند. طبیعتاً در محیط سازمانی، تفویض اختیار به این معنی خواهد بود که یک مدیر بخشی از اختیارات قانونی خود را در چهارچوب ضوابط و مقررات به فردی که در رده پایین‌تری در نظام اداری، نسبت به او قرار دارد، واگذار نماید.

تفویض در لغت به معنای واگذاری، به این معنی که بالاترین مقام اداری می‌تواند وظایف و اختیارات خود را به افراد دیگری واگذار کند. البته باید توجه کرد که مقررات حقوق خصوصی با حقوق عمومی متفاوت بوده به‌گونه‌ای که فرد در حقوق خصوصی از آزادی اراده بهره‌مند است. بنابراین، می‌تواند در امور اداری خود، اختیارات و حتی در پاره‌ای موارد وظایف خود را به فرد دیگری از طریق انعقاد قرارداد معین یا نامعین واگذار کند، مانند عقد وکالت؛ اما در حقوق عمومی، خصوصاً در حقوق اداری موضوع متفاوت است، از آنجایی که مقامات اداری بنابه شخصیت خاص آنها استخدام شده‌اند و به‌کارگیری آنها در سازمان‌های اداری به علت قائم به شخص بودن آنهاست. لذا، امکان واگذاری مسئولیت اداری از سوی مدیران بالادستی به مدیران پایین و نیز کارکنان از مقررات و قواعد خاصی پیروی می‌نمایند. به این معنی که در حقوق اداری اصل بر این است که فرد یا مقام اداری، وظیفه دارد امور محوله را خود انجام دهد اما سایر موارد و احکام عام، استثنائی بر این اصل عام نیز پیش‌بینی شده است به این معنی که در پاره‌ای موارد بنابه دلایلی مثلاً کمبود وقت، بهتر اجراشدن امور، تسریع در کارها و رسیدگی به امور کلی‌تر و نظارت بهتر، تمرکززدایی و استعدادی و نیز پرورش نیروها؛ مقامات ادارات می‌توانند پاره‌ای از اختیارات خود را به کسانی که عموماً عضو آن سازمان هستند واگذار کنند که به این عمل تفویض اختیار گفته می‌شود. لذا باید گفت تفویض اختیار فرایندی است که توسط آن، مدیر یا سرپرست، بخشی از اختیار مشروع خود را بدون انتقال مسئولیت نهایی خود به زیردست واگذار می‌کند. نکته‌ی مهم در تفویض اختیار این است که مدیران را قادر می‌سازد تا وظایف اصلی خودشان را که عبارت‌اند از پرداختن به آینده‌ی سازمان و رسیدن به اهداف کلی تعیین شده و نیز پرورش مدیران آینده و نظارت

مسئولیت

مسئولیت وظیفه تمام کردن مأموریتی است که به فرد محول شده است. فردی که مسئولیتی به او سپرده شده باید از انجام وظیفه محول شده اطمینان پیدا کند. اگر وظیفه‌ای که فرد بابت آن مسئول شناخته شده تکمیل نشود توضیح دادن یا عذر آوردن جایز نیست. مسئولیت دادن بدون اینکه کارکنان اختیارات کافی داشته باشند به گله‌مندی و نارضایتی منجر می‌شود. مسئولیت از پایین به بالا انتقال می‌یابد. مدیران میانی و رده پایین مسئولیت بیشتری دارند. فردی که مسئول یک شغل در نظر گرفته می‌شود، ضامن آن شغل است. اگر وظایف شغلی‌اش را به نحو مطلوب انجام دهد باید تحسین شود. درحالی‌که اگر وظایف محوله را طبق انتظار انجام ندهد باید پاسخ‌گو باشد.

پاسخ‌گویی

پاسخ‌گو بودن یعنی آمادگی برای ارائه‌ی توضیح درباره هرگونه انحراف عملکرد از انتظارات از پیش تعیین‌شده. پاسخ‌گویی برخلاف اختیار قابل تفویض نیست. برای مثال اگر به الف وظیفه‌ای با اختیارات کافی برای تکمیل آن محول شود و الف آن وظیفه را به ب محول کند و او را ملزم کند که این وظیفه به نحو شایسته انجام دهد. مسئولیت باب است اما پاسخ‌گویی همچنان متوجه الف است. بالاترین میزان پاسخ‌گویی بر عهده‌ی مدیران ارشد است. پاسخ‌گو بودن یعنی مبتکر بودن زیرا فرد باید به چیزی فراتر از گستره شغلی خودش فکر کند. پاسخ‌گو بودن در یک کلام یعنی جواب‌گوی نتیجه نهایی بودن. از پاسخ‌گویی نمی‌توان شانه خالی کرد. پاسخ‌گویی از مسئولیت ناشی می‌شود.

مراحل تفویض اختیار

تفویض اختیار اساس رابطه رئیس و مرئوس است و شامل مراحل زیر می‌شود:

واگذاری وظایف

واگذارکننده در گام نخست تلاش می‌کند وظیفه یا تکلیف را برای زیردستان تعریف کند. او همچنین باید نتیجه مورد انتظار از زیردستان را برای‌شان معین کند. شفاف‌سازی وظایف درست مانند تعیین نتایج مورد انتظار باید نخستین گام فرایند تفویض اختیار باشد.

تقسیم‌بندی کلی می‌توان گفت تفویض گاهی از جانب خداوند به انسان است و گاهی از جانب انسان به خدا که از آن به توکل یاد می‌شود و گاهی نیز از انسانی به انسان دیگر است که می‌تواند در خط عمودی باشد با رعایت سلسله‌مراتب (از رئیس به مرئوس) و گاهی نیز در خط افقی از انسانی به انسانی دیگر. در اصطلاح حقوق اداری تفویض اختیار فرایندی است که توسط آن مدیر یا سرپرست بخشی از اختیارات مشروع خود را بدون نفی مسئولیت نهایی خود به زیردست واگذار می‌کند. درواقع تفویض اختیار باعث می‌شود تا مدیران مشغول وظایف ساده روزمره نگردند بلکه به اهداف عالی سازمان بپردازند. همچنین تفویض اختیار باعث بروز استعدادهای جدید می‌شود زیرا در هر سازمان استعدادهای متنوعی وجود دارد که در انتظار فرصت برای ظهور و بروز هستند. هرچه عدم تمرکز و تفویض اختیار بیشتر باشد امکان بروز این استعدادهای نیز بیشتر و متنوع‌تر می‌شود. به عبارت دیگر تفویض اختیار را می‌توان تقسیم و تخصیص اختیار به زیردستان دانست که با هدف رسیدن به نتایج مؤثر یا زمانی انجام می‌شود.

ارکان تفویض اختیار

اختیار

اختیار را در سازمان‌های تجاری می‌توان معادل قدرت و حق یک فرد برای استفاده و تخصیص منابع به شکلی کارآمد دانست که به‌منظور تصمیم‌گیری و صدور دستورهایی استفاده می‌شود که منجر به تحقق اهداف سازمان می‌شوند. اختیار را باید به‌خوبی تعریف کرد. هر فردی که اختیاراتی دارد باید از گستره‌ی آن باخبر باشد و نباید از آن استفاده نامناسبی بکند. اختیار حق صدور دستور، حکم و حق به انجام رساندن کارهاست. بالاترین میزان اختیار را مدیران ارشد یک سازمان دارند.

اختیار همیشه از بالا به پایین انتقال پیدا می‌کند. این مسئله توضیح می‌دهد که چگونه با توضیح دقیق آنچه از کارکنان انتظار می‌رود و نحوه اجرایی کردن آن، افراد مافوق، کارها را از طریق زیردستان به انجام می‌رسانند. هر میزان اختیار باید با همان میزان مسئولیت همراه شود. تفویض اختیار به فردی دیگر، دلالت بر فرار از پاسخ‌گویی ندارد و وظیفه پاسخ‌گویی همچنان برعهده فردی است که بیشترین اختیار را بر عهده دارد.

اعطای اختیار

تقسیم اختیارات زمانی صورت می‌پذیرد که یک مافوق اختیارات خود را تقسیم می‌کند و آن را با زیردستانش شریک می‌شود. دلیل این کار این است که هر یک از زیردستان باید برای انجام کاری که از طرف مافوق به آنها سپرده شده از استقلال کافی برخوردار باشند. مدیران همه سطوح اختیارات و قدرتی را که به جایگاه آنها وابسته است تفویض می‌کنند. تقسیم کردن قدرت برای دستیابی به اهداف کارآمد بسیار اهمیت دارد.

واگذاری مسئولیت و پاسخ‌گویی

فرایند تفویض با اعطای قدرت به زیردستان پایان نمی‌گیرد. به‌موازات آن لازم است آنها خود را ملزم به انجام وظایفی بدانند که به ایشان محول شده است. گفته شده مسئولیت عامل یا الزامی است در فرد برای انجام وظیفه‌اش مطابق با دستورات مافوق با حداکثر توانی که در اختیار دارد. مسئولیت بسیار مهم است. زیرا مسئولیت است که به اختیار، کارآمدی می‌بخشد. همچنین مسئولیت غیرمشروط است و نمی‌توان آن را به فردی دیگر منتقل کرد. به‌عکس، پاسخ‌گویی الزام فرد برای انجام دادن وظایفش طبق معیارهای عملکرد است. بنابراین، گفته می‌شود که اختیار تفویض شدنی، مسئولیت گماشتنی و پاسخ‌گویی تحمیلی است. پاسخ‌گویی از مسئولیت ناشی می‌شود و مسئولیت ناشی از اختیار است. از این‌رو، اهمیت دارد که هر پُست‌داری اختیاری با میزان برابری از مسئولیت متقابل همراه باشد.

هر مدیری باید به‌عنوان تفویض‌کننده اختیار از یک سلسله اقدامات برای به انجام رساندن تفویض اختیار پیروی کند. در این میان نقش کسی که اختیار به او تفویض شده به همین اندازه اهمیت دارد. این نقش شامل مسئولیت و پاسخ‌گویی‌ای است که به همراه اختیار واگذار شده متوجه او می‌شود. معمولاً مشکلات در تفویض اختیار زمانی پیش می‌آید که این سه مرحله باهم همزمان نیستند. مثلاً یک مدیر از همکاران خود انتظار دارد که درباره میزان فروش شرکت پاسخ‌گو باشند اما از سوی دیگر به آنها هیچ اختیاری درباره تصمیم‌گیری و انتخاب شیوه‌های اجرایی فروش اعطا نمی‌کند.

شرایط تفویض اختیار

الف) در تفویض اختیار رضایت مقام تفویض‌کننده شرط است اما رضایت شخصی که اختیارات به او تفویض شده شرط نیست زیرا اصل سلسله‌مراتب اداری ایجاب می‌کند که از مقام مافوق اطاعت کند.

ب) تفویض اختیار باید صریح و کتبی باشد به عبارت دیگر صراحتاً بیان کند و به صورت کتبی بیان شده باشد.
پ) حدود تفویض اختیار مشخص باشد یعنی اینکه چه میزان از وظایف تفویض شده، حدود، میزان و موارد همه باید مشخص باشند.
ت) فقط بخشی از اختیارات قابل تفویض می‌باشد اگر همه وظایف را تفویض کند یعنی مقام مسئول استعفا کرده است.
ث) اختیارات اساسی قابل تفویض نیستند، مثال: حضور در جلسات هیئت‌وزیران توسط مشاور یا معاون وزیر که امکان‌پذیر نمی‌باشد و از اختیارات خاص وزیر می‌باشد.

آثار حقوقی تفویض اختیار

الف) از آنجایی که تفویض اختیار امری درون‌سازمانی است مقام تفویض‌کننده، هر وقت که بخواهد می‌تواند اختیارات تفویض شده را پس بگیرد و باید به صورت کتبی اعلام کند.
ب) تفویض اختیار سبب سلب مسئولیت از مقام تفویض‌کننده نمی‌شود، مبنای تفویض اختیار مسئولیت مضاعف است (مسئولیت دوچندان) یعنی مسئولیت هم بر عهده مقام تفویض‌کننده باقی می‌ماند و هم بر گردن مقام تفویض شده منتقل می‌شود (ضمم ذمه به ذمه است). اگر به‌درستی مسئولیت متوجه مقام بالاتر نباشد ممکن است مسئولیت‌ها لوث شود. (لوث = شک و تردید).
ج) با برکناری مقام تفویض‌کننده تفویض اختیار از بین می‌رود چون صلاحیتش از بین رفته است مقام تفویض شونده هم فاقد کارایی می‌شود.
د) با فوت مقام تفویض‌کننده تفویض اختیار از بین نمی‌رود چون فوت یک علت قهری است و ربطی به صلاحیت شخص ندارد.

مقایسه تفویض اختیار با کفالت اداری

در پاره‌ای موارد بنابه دلایلی مقام اداری امکان حضور در محل کار خود را ندارد مثلاً: مرخصی، بیماری یا مأموریت. در این گونه موارد با توجه به اصل مداومت امور عمومی یا اصل تعطیل‌بردار نبودن امور اداری، به‌طور موقت یکی از کارکنان سازمان اداری وظایف و اختیارات اداری مقام مذکور را در دست می‌گیرد که به این فرد کفیل می‌گویند. کفیل از طرف همان وزیر یا مقام بالاتر انتخاب می‌شود که با عنوان سرپرست فعالیت می‌کند. در کفالت اداری کفیل دارای تمام اختیارات مقام بالاتر است به‌استثناء مواردی که در حکم کفالت جدا شده باشد (مستثنی شده باشد). در تفویض اختیار مقام بالاتر وجود دارد ولی در کفالت وجود ندارد.

موضوع حاکمیتی است و اعمال حقوقی در سازمان‌های حاکمیتی دارای تشریفات قانونی خاصی است که باید در اعطای تفویض اختیار رعایت شود. همچنین باید گفت اشخاص حقوقی، حقوق عمومی مانند وزارتخانه‌ها، ادارات و مؤسسات عمومی در خصوص اعطای تفویض اختیار با اشخاص حقوقی حقوق خصوصی مانند شرکت‌های تجاری موضوع ماده ۲۰ قانون تجارت، دارای تمایز می‌باشند چراکه نوع اول حاکمیتی بوده و تشریفات تفویض اختیار در آنها به وسیله قانون و آیین‌نامه مشخص می‌شود ولی در قسم دوم اساسنامه و سهام‌داران، نحوه تفویض اختیار را مشخص می‌کنند.

جایگاه تفویض اختیار در مدیریت‌های استانی

دانشگاه پیام نور

با توجه به اینکه دانشگاه پیام نور دارای سازمان مرکزی بوده و به صورت متمرکز اداره می‌شود که تمرکززدایی در این مجموعه با مشکل روبروست و عملاً مدیریت‌های استانی آن نیز به لحاظ تفویض اختیار اعطایی از سازمان مرکزی، دارای محدودیت و معذوریت می‌باشند و صرفاً در امور مالی آن‌هم به صورت محدود و کنترل شده، تفویض مالی برای استان‌ها صورت می‌پذیرد. (سعادت، ۱۳۹۵: ۱۰). در ذیل مصادیقی از مشکلات ناشی از عدم تفویض اختیار در مدیریت‌های استانی پیام نور بیان می‌شود:

جابجایی و نقل و انتقال کارکنان: با عنایت به اینکه کمیسیون تصمیم‌گیر در خصوص نقل و انتقال کارکنان پیام نور اعم از علمی و اداری در سازمان مرکزی آن مستقر است. لذا، مدیریت‌های استان‌ها دارای اختیارات تام و کامل در این خصوص نبوده و اختیارات جزئی تفویضی نیز گاهی مورد توجه قرار نمی‌گیرد که این موضوع عملاً آمایش سرزمینی در محیط دانشگاه پیام نور و نیز توزیع کادر علمی و اداری را در بین واحدها و مراکز دانشگاه ناهمگون جلوه می‌دهد به طوری که در بعضی از مراکز و واحدها با تجمع اعضای علمی و اداری مواجه می‌شویم و برعکس بعضی از واحدها نیز از حداقل نیروی انسانی مورد نیاز طبق استانداردهای موجود محروم می‌باشند که اگر تفویض اختیارات لازم در این خصوص صورت بگیرد تا حدودی این مشکلات می‌تواند مرتفع شود.

صدور متمرکز احکام پرسنلی و عدم تفویض اختیار به استان‌ها: صدور متمرکز احکام پرسنلی و عدم تفویض آن، نارسایی و آسیب دیگری است که در حوزه صدور احکام

در تفویض موارد اختیار مشخص است ولی در کفالت همه وظایف کامل می‌باشد به‌جز موارد مستثنی شده.

زمان در کفالت موقت است ولی در تفویض مدت می‌تواند نامعلوم باشد.

مفهوم وکالت

وکالت عقدی است که به موجب آن یکی از طرفین (موکل) طرف دیگر (وکیل) را برای انجام امری نایب خود می‌نماید (ماده ۶۵۶ ق.م.) این قرارداد، قراردادهایی جایز است و هریک از موکل و وکیل هرزمان که بخواهد می‌تواند آن را برهم زند (مستفاد از ماده ۳۷۸ ق.م.) چه وکالت عقد مبنی بر اعطای نیاب و تفویض اذن است. بنابراین، هم اذن‌دهنده (موکل) می‌تواند از اذن خود رجوع نماید و هم نیابت (وکیل و مأذون) حق استفاده دارد و این عقد مانند سایر قراردادها جایز به موت و جنون و سفه - در مواردی که رشد معتبر است (منفسخ می‌شود) ماده ۹۵۴ و ۶۸۲ ق.م. علاوه بر این هرگاه متعلق وکالت از بین برود یا موکل عملی را که مورد وکالت است خود انجام دهد یا به‌طور کلی عملی که منافی با وکالت وکیل باشد به‌جا آورد مثل اینکه مالی را برای فروش آن وکالت داده بود خود بفروشد وکالت منفسخ می‌شود (ماده ۶۸۳ ق.م.) بدهی است که با انجام شدن مورد وکالت و همچنین با انقضای مدت نمایندگی در مواردی که برای آن مدت تعیین می‌شود وکالت نیز منقضی می‌شود. (کاتوزیان، ۱۳۹۵: ۶۵۷).

مقایسه تفویض اختیار با وکالت

هرچند تفویض اختیار و وکالت مشابهت‌های فراوانی از نظر لغوی دارند و گاهی نیز مترادف فرض می‌شوند ولی باید گفت که این دو یک تفاوت اساسی با یکدیگر دارند و آن نیز به تمایز تفویض اختیار در حقوق عمومی با حقوق خصوصی بر می‌شود. هرچند از نظر فقهی و حقوقی؛ وکالت به معنای نایب گرفتن در تصرف است و گفته می‌شود: هی استنابه فی التصرف. (امام خمینی، تحریر الوسیله، ج ۲، باب وکالت).

این تعریف باعث گردیده، واژه وکالت با تفویض اختیار خلط شد ولی باید گفت در حقوق عمومی و به طبع آن در علم مدیریت و حقوق اداری؛ تفویض اختیار تابع تشریفات خاصی است، درحالی‌که در حقوق خصوصی صرف وجود شرایط اساسی معاملات، شامل قصد، رضا، اهلیت و مشروع بودن موضوع برای اعطای نیابت و وکالت و به‌نوعی تفویض اختیار کافی است. درحالی‌که در حقوق عمومی چون یک‌طرف

موضوع به پیش‌بینی و پیشگیری‌های مورد نظر اهداف سازمانی منجر و از ورود خسارت‌های احتمالی مالی و عمرانی جلوگیری می‌شود.

تفویض اختیار در امور مالی: در مسائل مالی با توجه به وجود آیین‌نامه‌های مالی و دولتی و اهداف مشخص ناشی از تعریف مدیریت مالی و تقسیم معاملات به سه دسته عمده، متوسط و خرد و تعیین حدنصاب سالانه توسط دولت بر آنها، عملاً چارچوب مشخصی در این امور حاکم است. (جهان خواهی، ۱۸). لکن در بحث تفویض اختیار در حوزه مالی برای واحدهای استانی دانشگاه پیام نور به نظر می‌رسد درخصوص مدیریت هزینه‌های جاری دانشگاه، باید تفویض اختیار لازم به صورت عملی صورت پذیرد تا هم به چابکی سازمان اداری، افزایش رضایت‌مندی و نیز به تدارک لوازم مدیریت انسانی منجر گردد چراکه اذن در شیء، اذن در لوازم آن نیز می‌باشد و عملاً مدیر بدون اختیار را نمی‌توان مدیر محسوب کرد و قدرت تصمیم‌گیری از مشخصه‌های بارز مدیریت در حوزه‌ی مسئولیت می‌باشد. البته باید توجه داشت که برای رسیدن از وضع موجود به وضع مطلوب مورد نظر عوامل مختلفی دخیل هستند. لذا، نباید از نقش عوامل اقتصادی، فرهنگی، فنی و فیزیکی در فضای بین وضع موجود و مطلوب غافل بود. (الوانی، ۱۳۹۴: ۲۷).

بحث و نتیجه‌گیری

۱ - امروزه در بحث مدیریت بهینه منابع انسانی و سازمانی، جایگاه تفویض اختیار یک ضرورت اساسی بوده و مزایای مختلفی بر آن مترتب می‌باشد چه در حوزه افزایش بازدهی که به هم‌افزایی کارکنان و سازمان منجر می‌شود که موجب افزایش رضایت‌مندی که از اهداف سازمانی است، منجر می‌شود. البته شایان ذکر است بعضی از امور اداری قابل تفویض نیست و به اصطلاح مباشرت مدیر در آنها شرط است که در این مورد استثنایی که مانع تفویض است باید به قدر متیقن اکتفا کرد. لذا، این نکته که تفویض اختیار درجات متعددی دارد که حدود آن در سازمان‌های مختلف متفاوت است و نباید مغفول واقع شود و آنچه مسلم است اینکه مدیریت کاری است گروهی و نه فردی و مدیریت مشارکتی سبب نزدیک شدن اندیشه مدیران و کارکنان شد. لذا، موجب اجرای سهل تصمیمات می‌شود.

۲ - درخصوص تمایز تفویض اختیار با وکالت نیز باید گفت که وکالت عنوان عامی بوده که هم شامل حقوق عمومی و حقوق خصوصی می‌شود و تفویض اختیار در ادارات دولتی داخل در

پرسنلی، اصلاح احکام، اعمال تغییر در آنها و رفع اشتباهات سهوی از مواردی است که مدیریت استانی پیام نور دارای هیچ‌گونه تفویض اختیاری در آن نبوده و صرفاً به‌عنوان رابط عمل می‌نماید که این امر دارای معایب مختلفی بوده و نهایتاً به بروکراسی اداری و تولید نارضایتی در محیط سازمان منجر می‌گردد که خود بروکراسی اداری هرچند دارای مراتب و انواع مختلف است از آسیب‌های سیستم مدیریت بهینه محسوب می‌شود. (رضاییان، ۱۳۹۵: ۳۷۱). چراکه اولاً دسترسی آسان پرسنل به واحد تصمیم‌گیر در این خصوص به‌طور مستقیم، متعسر است و انجام رفع نقص و چه بسا صرفاً ابلاغ نقص ماه‌ها به طول می‌انجامد و اخذ توضیح حضوری برای کم کردن و کنترل اشتباهات سهوی نیز ممکن نمی‌شود که مشکلاتی از این دست نهایتاً به عدم رضایت‌مندی منجر می‌شود، این در حالی است که یکی از اهداف عالی هر سازمانی کسب رضایت حداکثری می‌باشد. البته در بسیاری از سازمان‌های مشابه و دانشگاه‌های استانی در این خصوص تفویضات لازم انجام شده و صرفاً سیاست‌گذاری و چارچوب عمل از مرکز اعلام و بقیه‌ی امور در واحد استانی یا شهرستانی انجام می‌شود؛ مثلاً در آموزش و پرورش که به لحاظ عده و تعداد پرسنل قابل مقایسه با دانشگاه پیام نور نیست، این امور نه‌تنها به مدیریت‌های استانی آن بلکه به ادارات شهرستان‌ها و نواحی تفویض شده است که نهایتاً منجر به ایجاد روشی مناسب در صدور احکام و کاهش اشتباهات در نظام آموزش و پرورش گردیده است به همین خاطر است از حیث صدور احکام پرسنلی با وجود مشکلات مالی نظم خاصی حاکم است. **امور عمرانی:** درخصوص مسائل عمرانی نیز که به صورت متمرکز عمل می‌شود لازم است برای تسریع کار و بهینه‌سازی آن برگزاری مناقصات در استان‌ها فراهم شد چراکه وقتی این عمل به صورت متمرکز انجام می‌شود، پیمانکارانی که از شرایط محل و هزینه‌های واقعی اطلاعات دقیقی ندارند صرفاً به سبب اینکه پیشنهادی پایین می‌دهند و برنده اعلام می‌شوند ولی در واقعیت و عمل، چون انتخاب آنها متناسب با شرایط محیط نمی‌باشد در نیمه راه با مشکل مواجه و از آنها طبق قانون پیمان، خلع ید می‌شود و اختلافات مالی و پرونده‌های قضایی تولید می‌شود درحالی‌که اگر این مناقصه در سطح استان برگزار شد واقعیت سنجی لازم نیز انجام و پیشنهادها متناسب با واقعیت داده می‌شود و از این موارد نیز پیشگیری می‌شود. در عوض سازمان مرکزی دانشگاه می‌تواند نظارت خود را در این خصوص افزایش داده و نماینده‌ای برای حضور در کمیسیون استانی برگزاری مناقصه تعیین نماید که نهایتاً

لازم است تفویض اختیار به مدیریت‌های استانی پیام نور صورت پذیرد.

۲ - درخصوص آسیب‌های متمرکز نقل و انتقال کارکنان دانشگاه اعم از علمی و اداری، در جهت امکان آمایش رزمینی در سطح استان پیشنهاد می‌شود که نقل و انتقالات درون استانی به مدیریت استانی تفویض و نقل و انتقالات برون استانی در سازمان مرکزی متمرکز شود.

۳ - در جهت جلوگیری از عدم توفیق پیمانکاران به لحاظ عدم مطابقت پیشنهادها آنان با واقعیت‌های محیطی استان به دلیل انجام مناقصات به صورت متمرکز در سازمان مرکزی، پیشنهاد می‌شود کمیسیون مناقصات با چند نماینده سازمان مرکزی در استان‌ها تشکیل شود و اصل بر استفاده از پیمان کاران واجد شرایط استانی و محلی باشد.

۴ - درباره مسائل مالی با لحاظ مفاد آیین‌نامه مالی و معاملات دولتی لازم است درخصوص مدیریت هزینه‌های جاری تفویض اختیار لازم به مدیران استانی دانشگاه صورت پذیرد تا اولاً از بروز مشکلات در محیط جلوگیری و ثانیاً با مدیریت مستقیم و بلاواسطه، هزینه‌ها نیز به طور واقعی توزیع و مصرف شود.

حقوق عمومی و اداری بوده لذا دارای تشریفات خاص است که علاوه بر شرایط عام وکالت می‌باشد و از این حیث تفویض اختیار در اشخاص حقوقی عمومی مانند وزارتخانه‌ها و ادارات و سازمان‌ها و مؤسسات عمومی متفاوت از تفویض اختیار در اشخاص حقوقی خصوصی مانند شرکت‌های تجاری است.

۳ - باید توجه کرد که تفویض اختیار مستلزم پیش‌بینی دقیق اهرم‌های نظارتی و کنترل است تا همیشه امکان کسب بازخوردهای تفویض‌های انجام شده برای مدیران قابل ارزیابی و در صورت لزوم اصلاح و الحاق باشد. نهایتاً برای چابک سازی مدیریت‌های استانی دانشگاه پیام نور در سطح کشور، جهت رفع نارسایی‌های ذکر شده و جهت حصول سیاست تمرکززدایی که امروزه امری اجتناب‌ناپذیر است لازم است تدابیر لازمه در این خصوص صورت پذیرد که در بخش پیشنهادها مواردی به طور مشخص بیان می‌شود.

پیشنهادها

۱ - با توجه به جایگاه و نقش تفویض اختیار در چابک سازی سازمانی به‌ویژه درخصوص صدور احکام پرسنلی،

منابع

- اسفندیار، سعادت (۱۳۹۵). مدیریت منابع انسانی. تهران: انتشارات سمت.
- الوانی، سیدمهدی و زاهدی، شمس‌السادات (۱۳۹۴). مباحث ویژه مدیریت دولتی. تهران: انتشارات سمت.
- جهانخوانی، علی (۱۳۹۳). ترجمه مدیریت مالی نوین، تهران: انتشارات سمت.
- دانایی‌فرد، حسن (۱۳۸۷). چالش‌های مدیریت دولتی در ایران. تهران: انتشارات سمت.
- دهخدا، علی اکبر، لغت‌نامه دهخدا.
- رضاییان، علی (۱۳۹۱). مبانی مدیریت رفتار سازمانی. تهران: انتشارات سمت.
- رضاییان، علی (۱۳۹۵). مبانی سازمان و مدیریت. تهران: انتشارات سمت.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۴). قانون مدنی نظم حقوقی. تهران: میزان.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۵). عقود معین. تهران: انتشارات گنج دانش.
- آیین‌نامه مالی و مالیاتی مربوط به اعتبارات جاری موسسات و نهادهای عمومی ۱۳۸۶.
- قانون مدیریت خدمات کشوری.