



تدوین شاخص‌های ارزیابی استانداران و فرمانداران کشور

الگوی ارزیابی سیاستی استانداران می‌تواند با هدف ثبات سیاسی استانی از طریق ایجاد سطحی از حکمرانی محلی و منطقه‌ای برای کاربست ممکن‌ترین راهکارهای معطوف به حل مسائل و مشکلات، درک نقاط ضعف و محدودیت‌های سیاستی و عملکردی استانداران، علل بروز بسیاری از مشکلات انباشت شده از تصدیبهای قبلی مسیر را روشن سازد.

همواره قدرت در شکل سیاسی خودش متولی تدوین و اجرای مدل توسعه در کشور بوده است؛ این مدل از توسعه به دلیل دولتی‌بودن، تمرکزگرایی در برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری، فاقد پایداری، تعادل‌بخشی، جامع‌نگری و استمرار می‌باشد. از سوی دیگر با این مختصات، مجری اقدامات سیاستی توسعه دولت در بُعد داخلی بر عهده وزارت کشور بوده و از سوی استانداری‌های سراسر کشور اجرا می‌شود. بر پایه این گزاره می‌توان استدلال کرد که ساختار انتخاب و انتصاب استانداران نگرش دولت را به امر توسعه روشن می‌سازد. انتصابات استانداران در سال‌های اخیر، چرخه‌ی معیوب و پرابهامی را نشان می‌دهد. به طوری که فردی می‌تواند در یک دوره استاندار استانی در غرب کشور و در انتصاب دیگری استانی از مناطق شرقی کشور را مدیریت نماید و یا فرد در این چرخه انتظار داشته باشد که بدون سابقه در این زمینه بتواند به عنوان یک استاندار مطرح گردد. ساختار ناشفاف این انتصابات پدیدآورنده‌ی ابهامات و پرسش‌های متعددی است:

بر پایه‌ی چه شاخص‌هایی استاندار شدن یک فرد برای یک استان تایید می‌شود؟

با ابتدا بر چه ویژگی‌هایی استاندار یک استان در دوره بعد استاندار یکی دیگر از استان‌ها با شرایطی متفاوت می‌شود؟

چه مولفه‌هایی سبب اعتباریافتن استانداری یک فرد بعد از یک یا دو دهه برای استانداری شده است؟...

نحوه انتصاب استانداران در سال‌های اخیر، بیانگر گرایش‌های سیاسی، میزان وابستگی به قدرت سیاسی، فعالیت در ستادهای انتخاباتی و مناسبات شخصی و گروهی به عنوان مهمترین علل انتخاب یک استاندار است؛ این موارد به تدریج جایگزین دلایلی چون کارنامه مدیریتی و سیاستی کارآمد و قابل توجه، داشتن برنامه مدون، سیاستی و دقیق به منظور کاهش چالش‌ها و مشکلات استان موردنظر، توانایی ایجاد شبکه‌های محلی از نخبگان و مدیران توانمند بومی و توانایی ارتقای جایگاه دولت در مختصات قدرت سیاسی استان شده است. نتایج این شیفت‌های کارکردی را در عدم تعادل و توازن روبه افزایش منطقه‌ای، نابرابری‌ها و آسیب‌های روزافزون اجتماعی، عدم پویایی احزاب و گروه‌های سیاسی دور از مرکز، اوضاع نابسامان زیست‌محیطی، موقعیت ضعیف نخبگان بومی در شبکه تصمیم‌سازی استانی، فسادهای مالی و بوروکراتیک، ارجحیت‌های هویتی، قومی و غیررسمی بر مناسبات عقلانی و رسمی اداری و ... می‌توان دید.

اگرچه که تمامی این مشکلات را نمی‌توان بر دوش نحوه مدیریت استاندار قرار داد، ولی نقش آن در گسترش و تعمیق این مشکلات قابل توجه است. به منظور تدقیق در نقش مهم استانداری، رجوع به مصوبه وظایف استانداران ضرورت دارد. مصوبه‌ی وظایف استانداران و فرمانداران که در ۲۸ مهرماه سال ۱۳۷۷ در هشتادمین شورای عالی اداری تصویب شد، در ماده اول خود مقرر می‌دارد: استانداران در قلمرو مأموریت خویش بعنوان نماینده عالی دولت، مسئولیت اجرای سیاست‌های عمومی کشور در ارتباط با وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می‌نمایند. نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای انتظامی، شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی را عهده‌دار خواهند بود.

براساس این مصوبه در کنار اقدامات و تصمیمات تأمینی و امنیتی، مهمترین وظیفه استاندار به عنوان نماینده تام‌الاختیار دولت در استان، اجرای سیاست‌های عمومی در استان مربوطه است. اجرای سیاست‌های عمومی ناظر به اجرای سیاست‌هایی است که به ارتقای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی استان یاری رسانده و شاخص‌های توسعه پایدار آن را بهبود بخشد. براین اساس استاندار باید از عوامل شکل‌دهنده شاخص‌های توسعه‌ای یک استان دریافت صحیحی داشته باشد. ارکان توسعه در یک کشور به اجزا و عوامل موجب رشد در ابعاد بخشی و منطقه‌ای آن بستگی دارد:

بُعد اقتصادی

مزیت‌های بخشی و زیربخشی فعالیت‌های اقتصادی است که می‌تواند در مقایسه با سایر عوامل موجب شدت یافتن نرخ رشد اقتصادی گردد.

درک ظرفیت‌های منطقه‌ای استانی

برنامه‌ریزی برای گسترش و تقویت مزیت‌های نسبی و رقابتی فعالیت‌های بخشی بر مبنای جاذبه استفاده از استعدادهای مکانی برای جذب بیشتر سرمایه‌گذاران اقتصادی و منابع که موجب تقویت تعادل و توازن بین مناطق و گسترش رقابت اقتصادی بین آنها خواهد گردید.

با تلفیق قابلیت‌های مزیت‌دار (از نظر رقابتی)، ورود فعالیت اقتصادی به جرگه رقابت در عرصه بین‌المللی تسهیل و تسریع می‌گردد.

بُعد جغرافیایی

دارا بودن سطحی از آگاهی و اشراف اطلاعاتی نسبت به مزیت‌های نسبی یک پهنه جغرافیایی از ملزومات یک استاندار است. مزیت یک کشور وابسته به استعدادها و ظرفیت‌های سرزمینی است. در کشور پهناوری مانند ایران که میان استان‌های آن به لحاظ شرایط اقلیمی، جمعیتی، توانمندی سرزمین، استعدادهای طبیعی و زیرزمینی و ... تفاوت وجود دارد، لزوم توجه به تقویت مزیت‌ها بر پایه‌ی استعدادهای سرزمینی و قابلیت فضایی استان‌ها، در سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای بسیار حائز اهمیت است.

^۸ بُعد اجتماعی - فرهنگی

فهم و شناسایی زمینه‌ها و بسترهای تضاد اجتماعی، هویتی و قومیتی، علل گسترش فقر و آسیب‌های اجتماعی، شناخت بسترهای مناسب برای رشد اجتماعی، راهکارهای گسترش آموزش و پرورش، ورزش همگانی، بهداشت عمومی، آموزش عالی و تحقیقات اهمیت دارد.

^۹ بُعد سیاسی

شناسایی چالش‌های امنیتی، تضادهای قومی و هویتی، موانع فعالیت‌های اثربخش احزاب، گروه‌ها و فعالان سیاسی، روابط سیاسی فرامنطقه‌ای استانی و نیز آرایش نیروهای سیاسی نیز واجد توجه است.

بر اساس ابعاد مذکور و وظایفی که متوجه آن است، ملاحظات بااهمیتی برای انتخاب یک استاندار مطرح است :

آیا در انتخاب استانداران و متعاقب آن انتخاب دیگر مدیران سیاسی استانی، شناخت و تعریف این مولفه‌ها در نظر گرفته می‌شود؟

آیا نگاه یک استاندار به چالش‌ها و مسائل استان، بر پایه‌ی ظرفیت‌ها و استعدادهای درون‌استانی شکل می‌گیرد؟
آیا انتصابات سیاسی یک استاندار در یک استان براساس ویژگی‌های تدبیرسنجی، توان برنامه‌ریزی، ابداعات و ظرفیت‌های سیاستی معطوف به حل مسائل محلی و بومی است؟

علی‌رغم اینکه می‌توان سوالات دیگری از همین جنس را در باب نظام انتخاب و تصمیم‌گیری استانداران در کشور مطرح ساخت، اما مصادیق تاریخی و وقوع یافته‌ی فقدان مدیریت و حکمرانی مناسب در سطوح فروملی، بهترین پاسخ برای چنین سوالاتی است. مجموع چالش‌ها و بحران‌هایی که امروزه حیات زیستی و اجتماعی کشور را در سطوح مختلف تهدید می‌کند به طور عمده به چالش بزرگ‌تر توسعه نامتوازن باز می‌گردد. به طور علی نیز توسعه‌ی نامتوازن نیز فارغ از بسترهای اجتماعی و سیاسی و اقتصادی تا حد زیادی معلول ناکارآمدی و کژکارکردی دستگاه‌های اجرایی متولی دولتی است. فقدان برنامه‌ریزی و تهیه برنامه‌های پنج ساله توسعه در سطح محلی، عدم وجود رابطه منطقی بین سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی برنامه‌ریزی، هژمونی تصمیم‌گیری بالا به پایین در این زمینه، حاکمیت برنامه‌ریزی بخشی در ساختار نظام برنامه‌ریزی محلی، عدم مشارکت مردمی و سازمان‌های غیردولتی در فرآیندهای تصمیم‌سازی و سیاست‌گذاری، و در نهایت نبود مدیریت یکپارچه در سیاست‌گذاری مهمترین نارسایی‌هایی است که توسعه نامتوازن در کشور را تا به امروز رقم زده است. به نظر می‌رسد یکی از دلایل مهم ظهور چنین وضعیتی، حضور ناقص دولت در سطوح فروملی است. این حضور ناقص ناظر به وضعیتی است که در آن دولت به جهت فیزیکی دارای نهاد است ولی به جهت کارکردی به نتایج ملموس و ارتقادهنده موردانتظار نرسیده است. انتخاب سیاسی استانداران از علل عمده حضور ناقص و ناکارآمد دولت در کشور است. سیر تاریخی انتخاب استانداران در کشور نشان می‌دهد بی‌آنکه به عواقب و تاثیرات یک انتخاب توجهی شود صرفاً به دلایل سیاسی و امنیتی افراد به سمت استانداران و متعاقب آن فرمانداریهای شهرستان‌های کشور منصوب می‌شوند. دایره سیاسی در چرخه از بسیار گسترده تر از دوایری چون کارآمدی، دارا بودن نگاه سیاست‌گذارانه و راهبردی، آگاهی و داشتن رزومه مناسب برای مدیریت‌های اجرایی فروملی است. رویکرد سیاسی در انتخاب استانداران فرمانداران باعث شده است تا قابلیت و کارآمدی دولت در سطوح محلی و بومی کاهش یابد؛ ظرفیت‌های منطقه‌ای کشور فرصت بروز نیابد، چالش‌ها و بحران‌های متعدد نوظهوری رخ نماید و در نهایت مصالح بلندمدت کشور فدای مصالح کوتاه مدت سیاسی شده است. اگرچه در طی سالیان اخیر شاهد حضور استاندارانی بوده ایم که کارنامه قابل قبولی از خود برجای گذاشته اند ولی این موضوع بیش از آنکه مرهون چارچوب‌های نهادی کارآمدساز باشد بیشتر معطوف به هوش و توانایی مدیریتی این افراد بوده است.

با توجه به مواردی مذکور ارزیابی سیاستی استانداران به عنوان یک حلقه فراموش شده در مطالعات بهبود و ارتقای وضعیت اجرای سیاست‌های عمومی در سطح فروملی دولت، ضرورت پیدا کرده است. وضعیت امروز اجرایی کشور ضرورت تدوین یک الگوی ارزیابی جامع که توانایی سنجش عملکردی استانداران را با تکیه بر شاخص‌هایی چون توسعه پایدار منطقه‌ای، برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری محلی، حکمرانی منابع طبیعی، پایداری امنیتی، ثبات بخشی به تضادهای قومیتی و در نهایت ظرفیت سیاستی استانداری را ایجاد کرده است.

الگوی ارزیابی سیاستی استانداران می‌تواند با هدف ثبات سیاسی استانی از طریق ایجاد سطحی از حکمرانی محلی و منطقه‌ای برای کاربری ممکن‌ترین راهکارهای معطوف به حل مسائل و مشکلات، درک نقاط ضعف و محدودیت‌های سیاستی و عملکردی استانداران، علل بروز بسیاری از مشکلات انباشت شده از تصدی‌های قبلی مسیر را روشن سازد.

جهت‌گیری اصلی الگوی مذکور شناخت مسائل بومی و منطقه‌ای و در چارچوب اهداف اسناد بالادستی است. در پرتو این شناخت از پایین به بالا (حرکت از سطح استانی به ملی) است که می‌شود الزامات استراتژیک توسعه بخش‌های اقتصادی و اجتماعی ملی و نهایتاً توسعه متوازن ملی و منطقه‌ای را تعیین نمود.

تدوین و طراحی این الگو مستلزم برآورده شدن موارد زیر است :

تدوین، اجرا و پایش الگوی ارزیابی عملکرد استانداران در یک نهاد فرابخشی ایجاد ضمانت‌های قانونی برای انتخاب و عزل استانداران براساس نتایج الگوی ارزیابی تجدیدنظر در مصوبه وظایف استانداران و فرمانداران مصوبه عالی اداری که در سال ۱۳۷۷ که بر آن نگاه امنیتی و استلزامات تامینی بر دیگر جنبه‌های سیاست عمومی دولت غلبه دارد؛ پیشنهاد می‌شود این شرح وظایف براساس رویکرد اجرای دقیق سیاست‌های عمومی دولت و برپایه‌ی چارچوبی سیاست‌گذارانه تدوین و اجرا شود.

همچنین اهداف و چشم‌انداز کاربری چنین الگویی را می‌توان در محورهای ذیل متصور شد :

شناسایی چالش‌ها و موانع ساختاری عملکرد مدیران سیاسی استانی
درک صحیح و دقیق از اقدامات و تصمیمات هر استاندار در یک دوره مشخص
شناسایی استان‌هایی که با فقر مدیریتی و سیاستی درگیر هستند
ایجاد زمینه‌ای برای تمایز مدیران سیاسی موثر و کارا و بالعکس
ایجاد چارچوبی برای فرارفتن از انتصابات مبتنی بر سلیقه شخصی سیاسی به انتصابات غیرشخصی و برپایه کارآمدی
جهت دهی به دستورکارهای استانداران کشور براساس مسائل و چالش‌های اولویت‌دار
ارتقا عملکرد استانداران از طریق بهبود ظرفیت سیاست‌گذاری استانی، استعدادها و مقتضیات بومی
جلوگیری از روند روبه‌افزایش عدم تعادل‌های منطقه‌ای به سوی تعادل‌بخشی منطقه‌ای