

## عنوان مقاله: طراحی مدل خودگردانی استان‌های جمهوری اسلامی ایران

ظهیر علی مرادی<sup>۱</sup>، عبدالحمید شمس<sup>۲</sup>، علی جهانگیری<sup>۳</sup>، مهدی رسولی قهرودی<sup>۴</sup>، علیرضا علوی تبار<sup>۵</sup>

دریافت: ۱۳۹۶/۰۳/۲۳

پذیرش: ۱۳۹۶/۰۶/۱۱

### چکیده:

تمرکززدایی یکی از اقدامات مؤثر بر توسعه کشورها محسوب می‌شود. چون الگوی سازماندهی نامتراکم استان‌های جمهوری اسلامی ایران، کشور را با مشکلاتی گوناگون روبه‌رو نموده است، پژوهش پیش‌رو به دنبال ایجاد چهارچوب نظری برای حرکت به سمت سازماندهی نامتمرکز است. به منظور انجام پژوهش از روش کیفی نظریه‌پردازی داده‌بنیاد استفاده شده است. جامعه آماری این پژوهش شامل خبرگانی است که به عنوان استاندار سابقه فعالیت داشته‌اند و در حوزه مدیریت دولتی دارای دانش کافی هستند. طی مصاحبه با شانزده خبره که تا زمان دستیابی به اشباع نظری به انجام رسید، این نتیجه به دست آمد که اگرچه عواملی مانند قوم‌گرایی و موزائیکی بودن کشور، تمایل مقامات برای حفظ قدرت و توسعه نامتوازن استان‌ها از سرعت تمرکززدایی در کشور می‌کاهد، ولی اگر نخبگان بتوانند با تأثیر بر شهروندان باعث نهادینه شدن مردم‌سالاری در استان‌ها شوند و با تأثیر بر رهبران سیاسی، هویت قانونی استان‌های خودگردان را به شکلی مطلوب تعریف نمایند، می‌توان امیدوار بود که بنا به شرایط مطلوب قومی، مذهبی و اقتصادی منطقه، خودگردان شدن استان‌ها منجر به افزایش نشاط عمومی، پایداری درآمد، تقویت شراکت‌گرایی، بهبود شرایط اقتصادی، قانون‌گرایی و کارایی در ارائه خدمات گردد که این کنش‌ها، سرانجام باعث تقویت حاکمیت در کشور خواهد شد.

**کلیدواژه‌ها:** عدم تمرکز، الگوی سازماندهی نامتراکم، تمرکززدایی، حکومت محلی، حکومت خودگردان محلی

۱. دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ایران (نویسنده مسئول).

Alimoradi\_zahir@yahoo.com

۲. دانشیار گروه مدیریت دولتی، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ایران.

Abh.shams@yahoo.com

۳. استادیار گروه مدیریت دولتی، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ایران.

Al\_jahan@yahoo.com

۴. استادیار گروه مدیریت دولتی، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ایران.

Mehdirasouli@aol.com

۵. استادیار گروه مدیریت محیط زیست و توسعه پایدار، دانشگاه محیط زیست، ایران.

Alireza.alavi.tabar@gmail.com

### 1. Deconcentrate

## مقدمه

تجربه کشورهای توسعه‌یافته، بیانگر آن است که الگوی رشد اقتصادی بدون رشد سیاسی و فرهنگی، شکننده، نامتوازن و بحران‌زا است و تداوم رشد اقتصادی، با مشارکت رقابت‌آمیز و فعالانه همهٔ آحاد مردم یک کشور به‌دست می‌آید. تمرکززدایی<sup>۱</sup> این امکان را فراهم می‌نماید تا شهروندان با مشارکت در ادارهٔ امور عمومی بر رشد سیاسی و اجتماعی خود بیفزایند. دولت‌ها نیز به‌منظور افزایش توان، برای پاسخ‌گویی بهتر به درخواست‌های مردم و توسعهٔ حاکمیت سیاسی، اقتصادی و اجتماعی خود، ناگزیرند به سمت عدم تمرکز و واگذاری اختیارات سیاسی و اداری حرکت کنند. در دهه‌های اخیر، بیش‌تر کشورهای توسعه‌یافته به‌منظور توسعهٔ ارائهٔ خدمات، گرایش بیش‌تری به سمت عدم تمرکز پیدا کرده‌اند (Gradstein, 2017).

در مورد جمهوری اسلامی ایران، گستردگی کشور در کنار متغیرهای انسانی و فرهنگی متنوع، ضرورت توزیع قدرت سیاسی و اداری را ایجاب می‌کند (شمس، ۱۳۹۰). به‌همین دلیل در دهه‌های اخیر و بعد از انقلاب اسلامی، قوانینی گوناگون در حمایت از تفویض قدرت سیاسی و اداری به مردم، به تصویب رسیده است. از جمله این سیاست‌ها می‌توان به اصول ۱۰۰ تا ۱۰۶ (فصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران) اشاره نمود. برنامهٔ چهارم توسعهٔ اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران نیز با تأکید بر عدم تمرکز مالی، سعی در پیشبرد اهداف عدم تمرکز در کشور داشت. قانون برنامهٔ پنجم توسعه کشور و همچنین سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۹، در حوزهٔ عدم تمرکز، فضای گسترده‌تری را در کشور ایجاد نمود. با وجود تصویب سیاست‌های توزیع قدرت اداری و سیاسی، وضعیت فعلی ساختار اجرایی کشور به دلایل مختلف مبتنی بر تمرکز اقتدار اداری و سیاسی در مرکز کشور است (تسلیمی و مشعلی، ۱۳۸۳).

یکی از دغدغه‌هایی که دولت‌های ایرانی را به سمت تمرکز هرچه بیش‌تر قدرت پیش می‌برد، وجود اقوام مختلف در داخل مرزهای ایران است که دارای اشتراکات قومی و مذهبی با کشورهای همسایه هستند. اگرچه دغدغهٔ خودگردانی محلی از زمان انقلاب مشروطیت در اندیشهٔ نخبگان ایرانی بوده است (امیدی، ۱۳۹۲)، ولی پس از تشکیل دولت مدرن، رضاخان به‌منظور حفظ تمامیت ارضی و ثابت نگاه داشتن مرزهای ایران، اقدام به سلب اختیار روسای قبایل، اسکان عشایر، خلع

سلاح و سرکوب اقوام مرزنشین نمود (ملایی و ازغندی، ۱۳۸۹). با این حال، اقوام مختلف هر زمانی که شرایط را مساعد دیده‌اند، اقدام به شورش و جدایی‌طلبی نموده‌اند. شورش‌هایی که پس از اخراج رضاشاه توسط اقوام به‌وقوع پیوست و همچنین گرایش‌های واگرا و مرکز‌گریز قوم‌گرایانه در ایران در سال‌های اولیهٔ پیروزی انقلاب اسلامی با تشکیل گروه کردی پژاک، گروه بلوچی جندالله، گروه‌های عرب‌گرای تجزیه‌طلب و جنبش سیاسی خلق ترکمن از این دست بودند. در نتیجه، وجود نااطمینانی در داخل حاکمیت نسبت به اقوام باعث شده است که روند تمرکززدایی در داخل کشور با کندی و در برخی موارد با سکون روبه‌رو گردد.

در زمینهٔ تهدیدات بین‌المللی این نکته تأمل‌برانگیز است که پس از انقلاب اسلامی با تغییر هنجارها و ارزش‌های حکومت‌های ایرانی، تعریف جمهوری اسلامی ایران از دشمنان خارجی تغییر کرد. اسرائیل به‌عنوان دشمن منطقه‌ای و آمریکا به‌عنوان دشمن جهانی با تحریک تجزیه‌طلبان داخلی در استان‌های مرزی و حمایت از ادعاهای کشورهای همسایه بر مناطق مرزی مانند جزایر سه‌گانه، اروندرود، خلیج فارس و دریای خزر همواره در راستای تضعیف و تجزیهٔ ایران تلاش نموده‌اند. اما سیاست جمهوری اسلامی ایران در برابر این تهدیدات، همواره بر حفظ تمامیت ارضی با استفاده از تمرکز قدرت در مرکز بوده است. اگرچه کارشناسان معتقدند ادامهٔ این روند در آینده می‌تواند باعث تضعیف حاکمیت ملی گردد (امیدی، ۱۳۹۲). یکی دیگر از عواملی که فرایند تمرکززدایی در جمهوری اسلامی ایران را با مشکل روبه‌رو نموده است، رشد نامتوازن استان‌ها است. نبود دسترسی به راه‌ها، نبود منابع طبیعی، آب و زمین و دورافتادگی برخی از استان‌ها به‌قدری سرعت رشد و توسعهٔ آن‌ها را نسبت به استان‌های مرکزی کاهش داده است که فاصلهٔ توسعهٔ نامتوازن میان استان‌ها بسیار مشهود گردیده است. در این شرایط، امکان تدوین قوانین و سیاست‌های جامع و فراگیر برای حرکت به سمت تمرکززدایی در کل کشور وجود نخواهد داشت. در مقابل، تمرکز در ایران، دولت‌های ایرانی را با مشکلاتی از قبیل تفرقه، اشاعهٔ ملی‌گرایی قومی، انگیزه‌های ستیزه‌جویی مذهبی، ضعف در اعمال حاکمیت ملی در سطوح محلی، ضعف در اقتدار نظامی و انتظامی کشور در سطوح محلی، نبود پاسخ‌گویی مناسب به خواسته‌های محلی مردم، نبود هم‌کاری فزاینده میان بخش خصوصی، جامعهٔ مدنی و حکومت روبه‌رو نموده است (امیدی، ۱۳۹۲). در نتیجه، به‌منظور برطرف کردن مشکلات بیان‌شده و همچنین به‌منظور دست‌یابی به الگوی رشد متوازن اقتصادی همراه با رشد سیاسی و اجتماعی، پژوهش‌های حوزهٔ تمرکززدایی در سطح استان‌ها دارای ارزش و اهمیت می‌گردد.

تمرکززدایی یکی از مهم‌ترین فرایندهای توسعهٔ مردم‌سالاری در یک کشور محسوب می‌شود

و به‌عنوان فرایند انتقال قدرت سیاسی، مالی و تصمیم‌گیری از حکومت مرکزی به سطوح محلی به دنبال ایجاد یک سیستم دموکراتیک با ثبات، افزایش اثربخشی و کارایی حکومت، تسهیل ایجاد پایه‌های باثبات برای توسعه اقتصادی در سطوح ملی و محلی، شکل‌دهی حکومت شفاف‌تر و مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری است (ISUFAJ, 2014). البته باید به دنبال الگویی بومی از تمرکززدایی بود که علاوه بر حفظ یکپارچگی حاکمیت در کشور امکان توزیع اختیار اداره امور به استان‌ها را فراهم نماید. حکومت خودگردان محلی به‌عنوان یکی از انواع حکومت‌های محلی فاقد حاکمیت که بر تمرکززدایی پیش‌رفته تأکید دارد، بخشی راهبردی در توسعه کشورها شناخته می‌شود (Brezovšek, 2014) و می‌تواند به‌عنوان الگویی قانونی در مقابل فدرالیست که با روح قانون اساسی در تناقض است، مطرح گردد.

هدف اصلی از انجام این پژوهش، تبیین مدل خودگردانی استان‌ها در شرایط زمینه‌ای جمهوری اسلامی ایران است تا از این طریق ضمن شناسایی دقیق خطرات خودگردان شدن استان‌ها، امکان برآوردن نتایج و پیامدهای مثبت در استان‌ها فراهم گردد تا سرانجام حرکت به سمت سازماندهی استان‌ها به شکل خودگردان تسهیل گردد. با توجه به مطالب پیش‌گفته در این پژوهش با یک فضای خاص روبه‌رو هستیم. صاحب‌نظران معتقدند زمانی که پژوهشگر با تنوع مفاهیم، پیچیده و پنهان بودن مقوله‌ها و متغیرهای مرتبط با هر مقوله و روابط میان آن‌ها در یک پژوهش روبه‌رو است، نیازمند روشی است تا با استفاده از آن بدون آن که پیچیدگی‌های موجود و زمینه‌ها را دستکاری نماید نسبت به ساده کردن و مدیریت داده‌ها اقدام کند (Creswell, 2012, 423). در این پژوهش، روش نظریه‌پردازی داده‌بنیاد این امکان را ایجاد می‌کند تا از طریق مصاحبه با خبرگان حوزه حکومت‌های محلی به ارائه چهارچوب نظری منسجم در مورد خودگردانی استان‌های جمهوری اسلامی ایران پرداخته شود.

## پیشینه و ادبیات پژوهش

حکومت خودگردان محلی عبارت است از برآوردن حق نهادهای محلی، که صلاحیت آن‌ها به‌صورت قانونی تعریف شده است، برای اداره و مدیریت سهم چشمگیری از امور عمومی، مطابق منافع ساکنان قلمرو مدیریتی خود (Astrauskas & Gecikova, 2014). ماده ۳ منشور اروپایی خودگردانی محلی<sup>۱</sup> (۱۹۸۵) نیز حکومت خودگردان محلی را حق و توانایی مقامات محلی در تنظیم و مدیریت سهم چشمگیری از امور عمومی زیر مسؤلیت خود در محدوده قوانین و با توجه به منافع

1. European Charter of Local Self-Government

مردم محلی تعریف می‌نماید و تأکید دارد که این حق باید از طرف شورا یا مجمعی که اعضای آن به‌طور آزادانه و با رأی مخفی و مستقیم مردم انتخاب شده‌اند و دارای سازمان‌های اجرایی پاسخگو هستند، اعمال گردد. بر اساس تعاریف ارائه شده و بنا بر نظر پژوهشگران، حکومت‌های خودگردان محلی از نظر فنی دارای سه اصل اساسی هستند. اصولی که حکومت خودگردان محلی را هدایت می‌کنند، عبارتند از: اصل کارکرد تعاملی<sup>۱</sup> یا تفکیک صلاحیت، اصل استقلال<sup>۲</sup> و اصل منطقه‌گرایی<sup>۳</sup> (Brezovšek, 2014).

الف - اصل کارکرد تعاملی یا تفکیک صلاحیت مبتنی بر انجام وظایف توسط سطح اصلح حکومت است و بر مقایسه و تصمیم‌گیری در مورد توانایی لایه‌های مختلف دولت برای دخالت در انجام بهینه امور عمومی تأکید دارد. تأکید بر کیفیت توزیع خدمات بدون توجه به ظرفیت‌های نهادی توسعه در حکومت‌های خودگردان محلی، پیاده‌سازی آن‌ها را با چالش جدی روبه‌رو می‌نماید.

ب - اصل استقلال مبتنی بر قانونی بودن حکومت خودگردان محلی است و بر جدایی موجودیت حکومت خودگردان محلی از دولت تأکید می‌نماید. وجود قدرت تصمیم‌گیری در سطوح محلی از تمرکز قدرت سیاسی در مرکز جلوگیری می‌کند و اجازه انتخاب‌های متفاوت سیاسی در مناطق محلی مختلف را می‌دهد.

ج - اصل منطقه‌گرایی مبتنی بر انتقال و تفویض بخشی از قدرت سیاسی و اقتصادی از دولت به موجودیت سطح پایین‌تر است. منطقه‌ای نمودن به‌عنوان فرایند ایجاد ظرفیت لازم برای انجام اقدامات مستقل با هدف توسعه یک محدوده خاص از طریق بسیج عوامل اقتصادی، با در نظر گرفتن ویژگی‌های منطقه‌ای و محلی و پتانسیل توسعه آن تعریف می‌گردد (Marcou, 2013).

پژوهش‌های گذشته نشان می‌دهند که حرکت به سمت ایجاد حکومت‌های خودگردان محلی<sup>۴</sup>، دارای آثار مثبت و منفی در نقاط مختلف جهان بوده است. کوباسا<sup>۵</sup> (۲۰۱۲) در پژوهشی با نام «حکومت خودگردان محلی در بلاروس: گذر از افسانه به واقعیت» سعی در اثبات این موضوع دارد که حکومت خودگردان محلی در بلاروس منطبق بر منشور حکومت خودگردان محلی اتحادیه اروپا نیست؛ در نتیجه، پیاده‌سازی این حکومت خودگردان محلی نتوانسته است به‌خوبی باعث ترویج مردم‌سالاری و دستیابی به اهداف حکومت خودگردان محلی در این کشور گردد. بنابر نظر ایشان،

1. Principle of Subsidiarity
2. Principle of Autonomy
3. Principle of Regionalisation
4. Local Self-Government
5. Kobasa

شرایط مناسب برای ایجاد اصلاحات در این کشور را به ۱. خواست سیاسی رهبران برای تغییر وضعیت، ۲. دانش خبرگان برای تعریف اهداف و تعیین مسیر عبور برای رسیدن به اهداف، ۳. حمایت عمومی و خواست شهروندان برای تغییر و ۴. آمادگی مردم برای پیاده‌سازی تغییرات وابسته می‌دانند. نتیجه پژوهش، سرانجام به گام‌های اساسی برای اصلاح وضع موجود منجر گردیده است. پژوهشگران طی مطالعه‌هایی که در کشور هندوستان داشتند، تاکید نمودند که با وجود محرومیت‌های گسترده در میان روستاهای هند، فناوری ارتباطات و اطلاعات در حکومت‌های خودگردان روستایی توانست در پردازش، ذخیره‌سازی، احیا و انتشار اطلاعات موفق عمل نماید. ICT اطلاعات را با حداقل قیمت، زمان و تلاش در خدمت شهروندان حکومت‌های خودگردان محلی قرار می‌دهد و ارتباط مردم با حکومت محلی را تسهیل می‌نماید. ICT می‌تواند نقشی مهم را در توسعه بخش عمومی و اداره آن ایجاد نماید. همچنین، استفاده از فناوری اطلاعات در کاهش بروکراسی و تقویت مردم‌سالاری نقشی مؤثر ایفا می‌کند. از این‌رو، در حرکت کشورها به سمت ایجاد تغییر در اداره عمومی، از طریق افزایش پاسخ‌گویی، شفافیت و... آن‌ها را ناگزیر به استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات نموده است (Kumar et al., 2013).

مایکوا و سیمینوا<sup>۲</sup> (۲۰۱۵) در پژوهشی با نام «مشارکت شهروندان روسی در حکومت خودگردان محلی: پتانسیل و واقعیت شیوه‌های اجتماعی» تلاش نمودند تا گروه‌های اجتماعی که دارای پتانسیل مشارکت اجتماعی در حکومت خودگردان محلی هستند را در روسیه شناسایی نمایند. آن‌ها در این پژوهش عنوان نمودند که مسأله مشارکت شهروندان به دلیل ارتباط مستقیم مردم‌سالاری و حکومت خودگردان محلی، یکی از موضوعات مهم در روسیه محسوب می‌گردد و نقش مشارکت شهروندان در توسعه حکومت‌های خودگردان محلی مورد تأیید پژوهشگران روسی قرار گرفته است. آن‌ها سرانجام به این نتیجه رسیدند که اعتقاد به بی‌تأثیری شهروندان بر فعالیت‌های حکومت خودگردان محلی و دولت مرکزی، اعتماد پایین و کم به بدنه حکومت خودگردان محلی و ناآگاهی مردم به فرصت‌های موجود در مشارکت در حکومت خودگردان محلی بر کاهش مشارکت شهروندان مؤثر هستند. همچنین، ایشان در پژوهش خود مشکلاتی مهم که می‌تواند از کار حکومت خودگردان محلی در جمهوری فدرال روسیه جلوگیری نماید را عبارت از نظارت بیش از حد بر عملکرد حکومت خودگردان محلی توسط مقامات فدرال و منطقه‌ای، نبود ابزارهای قانونی برای اقدامات حکومت خودگردان محلی، نبود منابع مالی در حکومت خودگردان

1. Information and Communication Technology  
2. Maykova & Simonova

محلی، کارکنان ناماهر حکومت خودگردان محلی، فساد و تاراج کارکنان حکومت خودگردان محلی، توزیع نامنصفانه قدرت در حکومت خودگردان محلی، دوباره کاری ناضروری وظایف حکومتی در سطح حکومت خودگردان محلی، پرداخت پایین به کارکنان حکومت خودگردان محلی، نبود تعداد مناسب کارکنان در بدنه حکومت خودگردان محلی و نبود پشتیبانی فنی مناسب بدنه حکومت خودگردان محلی (مانند تجهیزات اداری، حمل و نقل، ارتباطی، اینترنت و...) می‌دانند.

در پژوهش دیگری بررسی نظارت اداری حکومت‌های خودگردان محلی به‌عنوان یکی از ملزومات برآورده‌سازی حاکمیت قانون بود. پژوهشگر به این نتیجه رسید که نظارت اداری مقامات حکومت خودگردان محلی باعث برآورده‌سازی حاکمیت قانون به‌عنوان یکی از اصول حاکمیت خوب می‌گردد. حاکمیت قانون در این پژوهش به این معنی است که قانون عادلانه باشد؛ به‌صورت بی‌طرفانه اجرا شود و منطبق بر اصول حقوق بشر باشد. وی اصول حاکمیت قانون را موارد زیر معرفی می‌نماید: قوه قضاییه مستقل؛ برابری شهروندان در برابر قانون؛ انطباق اقدامات حکومت بر اساس اختیارات قانونی؛ حق شهروندان برای اقامه دعوی علیه حکومت (Kiuriene, 2013). کیورین (۲۰۱۳) همچنین به این نتیجه می‌رسد که اصول حاکمیت خوب محلی، ضمن ارتباط درونی با یکدیگر، ارتباط و تأثیرات متقابلی را بر شاخص‌های حکومت خودگردان محلی دارند. فخرالاسلام<sup>۱</sup> (۲۰۱۵) نیز در بررسی نقش حکومت خودگردان محلی در تعمیق دموکراسی، حکومت خودگردان محلی را عامل اصلی در شهروندمداری، مشورت، آموزش سیاسی و رفاه اجتماعی می‌داند.

## عوامل مؤثر بر تمرکززدایی

پژوهشگران مختلف بنا به شرایط پژوهش، عوامل مؤثر بر تمرکززدایی را مورد بررسی و شناسایی قرار داده‌اند. از کان<sup>۲</sup> (۲۰۰۰) معتقد است که تمرکززدایی در ترکیه با نفوذ روندهای اروپایی، رشد آکادمیک نیروهای بومی که با بزرگ‌تر شدن شهرها شکل گرفتند، انتشار صنعت در کشور و تغییرات سیاسی بوده است. راندینلی<sup>۳</sup> و همکاران (۱۹۸۳) معتقدند که به‌منظور پیاده‌سازی موفق تمرکززدایی، باید به تقویت ۱. درجه یا میزان تعهد سیاسی (تقسیم قدرت) و حمایت اداری (بروکراسی حمایت‌کننده)، ۲. نگرش، رفتار و فرهنگ مردم نسبت به تمرکززدایی، ۳. طراحی و سازماندهی برنامه‌ی تمرکززدایی و ۴. منابع فیزیکی، انسانی و مالی کافی پرداخت.

البته برخی از پژوهشگران به جای تمرکز روی عوامل مؤثر بر پیاده‌سازی موفق تمرکززدایی،

1. Islam
2. Ozcan
3. Rondinelli

روی عوامل مؤثر بر ارائه خدمات به شکل نامتمرکز، مطالعاتی را انجام داده‌اند. این عوامل مؤثر بر عملکرد ارائه خدمات نامتمرکز عبارتند از:

(الف) چهارچوب سیاسی: یکی از نیازهای اساسی، تقسیم اثربخش مسؤولیت‌ها میان سطوح مختلف حکومت است. از این رو نقش هریک از سطوح حکومت باید با ظرفیت‌های آن منطبق باشد و باید مجموعه‌ای از مقررات وجود داشته باشد تا مشخص کند که چه کسی اختیار دارد و چه کسی پاسخگو است. این مقررات باید روشن و شفاف باشد؛

(ب) جنبه‌های مالی تمرکززدایی: چگونگی تعریف اختیارات حکومت مرکزی و حکومت محلی بر روی مالیات‌های دریافتی و شیوه مصرف آن یکی از جنبه‌های مؤثر بر ارائه خدمات نامتمرکز هستند؛

(ج) شفافیت فعالیت‌های حکومت: دسترسی به اطلاعات عملکردی حکومت برای ارتقای پاسخ‌گویی حکومت‌ها الزامی است. اطلاعاتی در مورد خدماتی که توسط حکومت ارائه می‌شود، چگونگی تأمین خدمات، ذی‌نفعان خدمات و چگونگی هزینه‌کرد برای ارائه خدمات، می‌تواند مفید باشد. همچنین، حکومت مرکزی نیاز دارد تا بر عملکرد حکومت‌های محلی نظارت داشته باشد؛

(چ) مشارکت شهروندان در ارائه خدمات: مشارکت شهروندان در ارائه خدمات، علاوه بر این که باعث می‌شود حکومت محلی از نیازها و تقاضاهای شهروندان مطلع گردد، باعث افزایش آگاهی عمومی از فعالیت‌های حکومت محلی می‌گردد که این خود باعث افزایش پاسخ‌گویی حکومت محلی خواهد شد؛

(ح) اثربخشی جامعه مدنی و ساختار جامعه: اثربخشی مشارکت شهروندان در اداره امور عمومی، وابسته به اثربخشی جامعه مدنی و ساختارهای اجتماعی است. وجود هنجارها و نرّم‌های موافق می‌تواند انسجام اجتماعی را در این راستا افزایش دهد؛

(خ) ظرفیت حکومت‌های پایین‌تر از سطح ملی: ممکن است یک حکومت محلی دارای اختیارات سیاسی و منابع کافی برای انجام امور عمومی باشد ولی ظرفیت لازم برای انجام عملیات ارائه خدمات را نداشته باشد. ظرفیت عبارت است از توانایی، قابلیت و کارایی حکومت محلی برای برنامه‌ریزی، اجرا و مدیریت سیاست‌ها و راهبردها (Azfar et al., 1999).

اسکات<sup>۱</sup> (۲۰۰۹) در مقاله‌ای با نام «تمرکززدایی، توسعه محلی و انسجام اجتماعی» عوامل مؤثر بر تمرکززدایی را به این صورت شناسایی نموده است: ۱. وجود مشوق‌های سیاسی در سطوح محلی و مرکزی؛ ۲. تقویت پایگاه‌های قدرت در مناطق روستایی؛ ۳. ظرفیت‌های اداری در سطوح

1. Scott



محلی و ۴. محدودیت‌های مالی. علاوه بر آن، تشکیل دفاتر مشترک<sup>۱</sup> میان حکومت‌های محلی می‌تواند مشکلات بین حکومت‌های محلی را در تمرکززدایی رفع نماید. به عبارت دیگر عوامل مؤثر بر موفقیت این دفاتر برای دستیابی به آثار مثبت در تمرکززدایی عبارتند از: ۱. فرایند تصمیم‌گیری جمعی افقی؛ ۲. شفافیت و گشودگی در فرایند مذاکرات حکومت‌های محلی دارای منافع متضاد؛ ۳. رهبری و چشم‌انداز مشترک سران حکومت‌های محلی و ۴. هم‌افزایی در ارائه خدمات عمومی با کیفیت بالاتر (Firman, 2010).

**جدول ۱: عوامل مؤثر بر تمرکززدایی**

| عوامل مؤثر بر تمرکززدایی  | سال  | پژوهشگر                     |
|---|------|-----------------------------|
| درجه یا میزان تعهد سیاسی و حمایت اداری، نگرش، رفتار و فرهنگ مردم ۱۹۸۳ نسبت به تمرکززدایی، طراحی و سازماندهی برنامه‌ی تمرکززدایی، منابع فیزیکی، انسانی و مالی کافی   |      | Rondinelli, Nellis & Cheema |
| چهارچوب سیاسی، جنبه‌های مالی تمرکززدایی، شفافیت فعالیتهای حکومت، مشارکت شهروندان در ارائه خدمات، اثربخشی جامعه مدنی و ساختار جامعه، ظرفیت حکومت‌های پایین‌تر از سطح ملی   | ۱۹۹۹ | Azfar <i>et al.</i>         |
| ۲۰۰۳ بلوغ سیاسی مردم محلی، دسترسی کافی به اطلاعات، آگاهی مردم محلی از حقوق اجتماعی خود، دسترسی مردم به کانال‌های اداری، مسئولیت‌پذیری سیاسی   |      | Barrett, Mude & Omiti       |
| ۲۰۰۳ مسئولیت‌پذیری، مشوق‌های مالی، قوانین و مقررات روشن، دخالت‌های سیاسی، منابع انسانی کارآمد   |      | Floribert Ngaruko           |
| شرایط کشور، تراکم جمعیت، وضعیت زیرساخت‌ها، سطح درآمد و فاصله میان مناطق، ظرفیت بازیگران محلی، فرهنگ پاسخ‌گویی و حاکمیت قانون، نهادهای موروثی اجتماعی، ساختار قدرت سیاسی، توانایی و اشتیاق برای انجام اصلاحات، شفافیت و مشارکت، جذب نخبگان به امور محلی و فساد، انسجام سیاسی | ۲۰۰۴ | Jütting <i>et al.</i>       |
| ۲۰۰۷ کنترل سیاسی بر محیط، مشارکت، هماهنگی میان بخشی، ظرفیت، اقتصادی بودن  |      | CAGE                        |
| ۲۰۰۹ مشوق‌های سیاسی در سطوح محلی و مرکزی، تقویت پایگاه‌های قدرت در مناطق روستایی، ظرفیت‌های اداری در سطوح محلی، محدودیت‌های مالی  |      | Scott                       |
| خواست سیاسی رهبران برای تغییر وضعیت، دانش خبرگان برای تعریف اهداف و تعیین مسیر عبور برای رسیدن به اهداف، حمایت عمومی و خواست شهروندان برای تغییر، آمادگی مردم برای پیاده‌سازی تغییرات   | ۲۰۱۲ | Miroslav Kobasa             |

## 1. Joint Secretariat

## نتایج و پیامدهای تمرکززدایی

تمرکززدایی همواره نتایج و پیامدهایی به همراه دارد؛ از آن جمله می‌توان به افزایش مشارکت جامعه مدنی در تصمیم‌گیری و افزایش پاسخ‌گویی حکومت‌های محلی (ISUFAJ, 2014)، افزایش رضایت شهروندان، کاهش فساد، افزایش اعتماد شهروندان به نهادهای حکومت‌های محلی (Ligthart & Oudheusden, 2015)، توسعه درک مقامات از مشکلات محلی (Oates, 1999)، بهبود توان پاسخ‌گویی مقامات به نیازهای محلی (Tiebout, 1956)، افزایش سطح کارایی، افزایش درآمد دولت و ارائه خوب خدمت (Gradstein, 2017) اشاره نمود. گرادستین (۲۰۱۶) بیان می‌کند که تمرکززدایی باعث افزایش رضایت شهروندان از طریق بهبود سیاست‌گذاری به دلیل نزدیک شدن حکومت به مردم می‌شود و این فرصت را ایجاد می‌کند تا نظارت محلی توسط شهروندان شکل بگیرد (Gradstein, 2017). همچنین، پژوهشگران در پژوهش‌های بسیاری به این نتیجه رسیده‌اند که تمرکززدایی باعث افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی در حکومت‌های محلی می‌گردد (Ballesteros, 2014). اگرچه شواهد تجربی بیانگر آن است که تمرکززدایی باعث افزایش پاسخ‌گویی حکومت به نیازهای محلی می‌گردد، ولی نتایج برخی از پژوهش‌ها نشان می‌دهد که تمرکززدایی با کاهش دسترسی حکومت محلی به منابع انسانی، مالی و فنی، از ارائه خدمات با کیفیت به شهروندان جلوگیری می‌کند (Faguet, 2004).

همچنین، پژوهشگران در پژوهش‌هایی دیگر به این نتیجه رسیدند که تمرکززدایی از طریق افزایش ثبات سیاسی و اداری، ادراک تروریست‌ها را در مورد منافع حمله تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ به همین دلیل، آن‌ها کمتر دست به ترور خواهند زد و ترور در جامعه کم می‌شود (Frey & Luechinger, 2004). البته تمرکززدایی مالی/هزینه بر روی ترور مؤثر است؛ ولی تمرکززدایی سیاسی، ترور را متأثر نمی‌کند (Dreher & Fischer, 2011).

برخی از مزایای تمرکززدایی عبارتند از: ۱. تسهیل و تحریک توسعه پایدار محلی، ۲. مهار تمرکز قدرت از طریق تفکیک عمودی و افقی، ۳. افزایش مشارکت عمومی، ۴. افزایش کارایی ارائه خدمات، ۵. تقسیم بهتر کارها در مدیریت امور عمومی، ۶. تسهیل ارائه راه‌حل‌های محلی برای مسائل محلی، ۷. افزایش انسجام و ثبات اجتماعی و تقویت همگرایی بین گروه‌های ذی‌نفع محلی، ۸. افزایش انعطاف حکومت برای روبه‌رو شدن با شرایط متغیر، ۹. تسهیل بسیج منابع محلی برای توسعه، ۱۰. ترویج تکثرگرایی و پویایی در جامعه، ۱۱. گسترش پتانسیل ظرفیت‌سازی اجتماعی و ۱۲. افزایش پاسخ‌گویی و شفافیت. همچنین، برخی معایب یا مخاطره‌های تمرکززدایی عبارتند از: ۱. افزایش نابرابری‌های

میان منطقه‌ای و پرورش نیروهای بی‌ثبات‌کننده سیاسی، ۲. جذب قدرت/ منابع توسط نخبگان یا برخی گروه‌های ذی‌نفع محلی، ۳. از دست دادن مقیاس اقتصادی، ۴. سوء استفاده از قدرت به دلیل سازوکارهای ضعیف پاسخ‌گویی، ۵. کاهش اعتبار حکومت به دلیل اختلاف میان درآمد و مسؤولیت‌ها/وظایف حکومت محلی، ۶. شکل‌گیری پتانسیل اختلاف میان اولویت‌های محلی و ملی، ۷. ساختار غیرمتمرکز یک ساختار کاملاً پیچیده از حکومت‌داری است. تعریف دقیق نقش‌ها و ارتباط میان سطوح مختلف حکومت یکی از مخاطره‌های پیاده‌سازی موفق تمرکززدایی است (Miller, 2002).

تمرکززدایی در حوزه‌های مختلف دارای تأثیراتی متفاوت است. به‌عنوان مثال، تمرکززدایی باعث افزایش کارایی و عدالت در ارائه خدمات درمانی و سلامت می‌گردد (Alves et al., 2014). تمرکززدایی از سه طریق زیر باعث بهبود ارائه خدمات عمومی می‌گردد:

- از طریق بهبود کارایی در تخصیص منابع: به دلیل این‌که حکومت محلی به مردم نزدیک‌تر است و اطلاعات کامل‌تری از نیازها و تقاضاهای عمومی دارد. حکومت‌های محلی در مجموع می‌توانند خدماتی متنوع را با کیفیت متفاوت ارائه دهند و شهروندان از طریق مشارکت و رأی دادن می‌توانند میان حکومت‌های محلی باعث رقابت شوند؛

- از طریق افزایش پاسخ‌گویی و کاهش فساد در داخل حکومت: مردم محلی به دلیل نزدیکی به حکومت محلی، اطلاعات کامل‌تری از فعالیت‌های آن دارند و می‌توانند ارتباطی مستقیم میان مالیات پرداختی و خدمات دریافت شده از حکومت محلی دریافت کنند. همچنین، حکومت‌های محلی نامتمرکز به دلیل نظارت‌های چندگانه بالا به پایین حکومت مرکزی، نظارت‌های داخلی ناشی از تفکیک قوا و نظارت‌های قدرتمندی که به پشتوانه انسجام موجود در اجتماعات کوچک محلی وجود دارد، مجبور به پاسخ‌گویی بیش‌تر است؛

- از طریق بهبود بازبایی هزینه: ارائه خدمات منطبق با نیاز و تقاضای عمومی و با کمیت و کیفیت مناسب، شهروندان را مشتاق به پرداخت مالیات می‌نماید (Azfar et al., 1999).

فاگوت<sup>۱</sup> (۲۰۱۳) نیز بر اساس نظریه‌های موجود، نتایج حاصل از تمرکززدایی را عبارت از موارد زیر می‌داند: الف) توسعه پاسخ‌گویی و مسؤولیت‌پذیری حکومت به‌وسیله تغییر ساختار که منجر به افزایش صدای شهروندان می‌گردد، ب) کاهش سوءاستفاده از قدرت به‌وسیله انتقال عملیات مشخص حکومت مرکزی و منابع به سطوح پایین‌تر، ج) توسعه ثبات سیاسی به‌وسیله اعطای کنترل اقلیت‌های ستم‌دیده به حکومت‌های مافوق محلی با قدرت محدود؛ د) افزایش رقابت‌های سیاسی از طریق ایجاد عرصه‌های کوچک‌تر.

جدول ۲: نتایج و پیامدهای تمرکززدایی

| پژوهشگر               | سال  | آثار و نتایج تمرکززدایی   |
|-----------------------|------|---|
| Keating               | ۱۹۹۵ | اثربخشی اقتصادی، مردم‌سالاری، عدالت توزیعی، توسعه ساختاری   |
| Azfar et al.          | ۱۹۹۹ | توسعه کارایی در تخصیص منابع، ترویج پاسخ‌گویی و کاهش فساد در دولت، بهبود بازیابی هزینه، افزایش کیفیت خدمات   |
| Jütting et al.        | ۲۰۰۴ | مشارکت - نبود مشارکت، ثبات - بی‌ثباتی، تعویت - آسیب‌پذیری، صدای شهروندان - بی‌صدایی، کارایی - ناکارایی، دسترسی به خدمات - نبود دسترسی به خدمات، توسعه - فقر                   |
| FAO                   | ۲۰۰۶ | ارتباط نزدیک با مردم، دموکراتیزه شدن و مردم‌سالاری، پاسخ‌گویی، شفافیت بیشتر، کارایی بیشتر، خدمات بهتر، اشتیاق بیشتر برای پرداخت، بازیابی هزینه بالاتر، هزینه کم‌تر برای حکومت |
| Faguet                | ۲۰۱۳ | توسعه پاسخ‌گویی، مسئولیت‌پذیری حکومت، افزایش صدای شهروندان، کاهش سوءاستفاده از قدرت، توسعه ثبات سیاسی، افزایش رقابت‌های سیاسی   |
| ISUFAJ                | ۲۰۱۴ | افزایش مشارکت جامعه مدنی در تصمیم‌گیری، افزایش پاسخ‌گویی حکومت‌های محلی   |
| Ligthart & Oudheusden | ۲۰۱۵ | افزایش رضایت شهروندان، کاهش فساد، افزایش اعتماد شهروندان به نهادهای حکومت‌های محلی  |
| Gradstein             | ۲۰۱۶ | افزایش سطح کارایی، افزایش درآمد دولت، ارائه خوب خدمت، بهبود سیاست‌گذاری به دلیل نزدیک شدن حکومت به مردم، شکل‌گیری نظارت محلی  |

روش پژوهش

امروزه هستی‌شناسی و معرفت‌شناسی بیش‌تر جوامع، متأثر از الگوواره حاکم بر جهان غرب، رویکرد اثبات‌گرایانه<sup>۱</sup> دارد. در این الگوواره راهبرد تجربی نقش محوری ایفا می‌کند و روش‌شناسی مطلوب آن، روش کمی و آماری است. بی‌کفایتی الگوواره اثبات‌گرایی در توضیح رفتار اجتماعی موجب شده تا بر این الگوواره انتقادات جدی همچون در نظر نگرفتن بسترهای فرهنگی و تاریخی و نقش ارزش‌ها و نیت درونی افراد وارد شود (مهرابی و همکاران، ۱۳۹۰). در این پژوهش به دلیل توسعه نامتوازن استان‌ها، تنوع قومی بالا، موزائیکی بودن کشور و وجود تهدیدات امنیتی به دلیل موقعیت ژئوپلیتیک جمهوری اسلامی ایران، پژوهشگر ملزم می‌شود که خودگردانی استان‌ها را در زمینه‌های متعدد مورد بررسی قرار دهد. تنوع مفاهیم، پیچیده و پنهان بودن مقوله‌ها و متغیرهای

1. Positivism

مرتبط با هر مقوله و روابط میان آن‌ها پژوهشگر را بر آن خواهد داشت تا برای تدوین چهارچوب نظری خودگردانی استان‌های جمهوری اسلامی ایران به دنبال روشی مناسب باشد.

نظریه‌پردازی داده‌بنیاد رهیافتی است برای تولید نظریه‌ای که بر اساس گردآوری و تحلیل نظام‌مند داده‌ها در بسترهای متنوع اجتماعی بنیان نهاده شده است. این روش پژوهش، زمانی مورد استفاده قرار می‌گیرد که هدف از بررسی یک پدیده، دست‌یابی به پیچیدگی‌ها و درک آن پدیده در زمینه‌های گوناگون باشد. در این حالت، پژوهشگر به روشی از ساده کردن و مدیریت داده نیاز دارد، بدون آن‌که این پیچیدگی و زمینه دست‌کاری شود (Creswell, 2012, 423). در این رویکرد که مبتنی بر فرایند استقرا است، پژوهش را هرگز از یک نظریه شروع نمی‌کنند و بعد آن را به اثبات برسانند؛ بلکه پژوهش از یک دوره مطالعاتی شروع می‌شود و فرصت داده می‌شود تا آن‌چه که متناسب و مربوط به آن است خود را نشان دهد. به همین دلیل، این رویکرد نسبت به نظریه‌هایی که از نظریه موجود اقتباس گردیده و تطبیق داده شده است، تبیین بهتری نسبت به موضوع مورد مطالعه ارائه خواهد داد (Lee, 2001, 49). از این‌رو، در این پژوهش از روش نظریه‌پردازی داده‌بنیاد استفاده شده است.

با توجه به این‌که هدف از انجام این پژوهش، طراحی مدل خودگردان محلی در سطح استان‌های جمهوری اسلامی ایران است، پرسش اصلی این است که «مدل حکومت خودگردان محلی در سطح استان‌های جمهوری اسلامی ایران چگونه است؟» و بر اساس این پرسش اصلی و به‌منظور ایجاد نظریه، پژوهشگر باید پرسش‌های زیر را پاسخ دهد: ۱. حکومت خودگردان محلی در سطح استان‌های جمهوری اسلامی (پدیده محوری) دارای چه ویژگی‌هایی است؟ ۲. عوامل مؤثر بر حکومت خودگردان محلی در سطح استان‌های جمهوری اسلامی چیست؟ ۳. عوامل زمینه‌ای مؤثر بر حکومت خودگردان محلی در سطح استان‌های جمهوری اسلامی چیست؟ ۴. نتایج و پیامدهای ناشی از خودگردان شدن استان‌های جمهوری اسلامی چیست؟. در این پژوهش، برای دست‌یابی به مدل فرآیندی، مراحل زیر طی می‌شود: ۱. نمونه‌گیری نظری، ۲. گردآوری داده‌ها، ۳. نظم‌دهی و تحلیل داده‌ها، ۴. شکل‌گیری نظری و مدل‌سازی و ۵. آزمون نظریه.

## نمونه‌گیری نظری

نظریه‌پردازی داده‌بنیاد در نمونه‌برداری هدفمند افراد برای مصاحبه یا مشاهده، از نگرشی منحصر به فرد حمایت می‌کند که آن را از دیگر رهیافت‌های کمی و کیفی نسبت به جمع‌آوری داده‌ها متمایز می‌سازد. برخلاف نمونه‌برداری انجام شده در پژوهش‌های کمی، نمونه‌برداری نظری

نمی‌تواند پیش از شروع مطالعه و نظریه‌پردازی داده‌بنیاد، برنامه‌ریزی شود و تصمیمات خاص نمونه‌برداری در خلال فرآیند پژوهش شکل می‌گیرند. در این راهبرد، نمونه‌ها پس از تجزیه و تحلیل نمونه پیشین انتخاب می‌گردند و پژوهشگر از طیف افراد بالقوه کسانی را برای مصاحبه و گردآوری داده‌ها انتخاب می‌نماید که امکان غنی‌سازی خزانه داده‌ها، تکمیل و اشباع مفاهیم را داشته باشند (Strauss & Corbin, 1998). در همین راستا، مصاحبه با خبرگان به صورت کاملاً انتخابی و بر اساس پیشنهاد خبرگان پیشین انجام شد. البته در مصاحبه‌های اولیه سعی شد تا افراد مصاحبه‌شونده از استان‌هایی با ویژگی‌های متنوع انتخاب شوند. زمانی که خبره دانش خود را به پژوهشگر انتقال داد، بنا به محدودیت‌های خود و بر اساس دانش خبرگان حوزه پژوهش، نسبت به معرفی مصاحبه‌شونده بعدی اقدام می‌نمود.

### جمع‌آوری داده

جامعه آماری این پژوهش شامل خبرگانی است که پیش از این به‌عنوان استاندار یا معاونت‌های استانی سابقه فعالیت داشته‌اند و در حوزه مدیریت دولتی و حکومت‌های محلی دارای تحصیلات، دانش، تجربه و صلاحیت لازم به‌منظور اظهارنظر هستند. به‌منظور جمع‌آوری داده‌ها، پژوهشگر وارد مصاحبه عمیق با خبرگان پژوهش می‌شود. پژوهشگر فقط با یک فهرست راهنما شامل یک سری مفاهیم که از ادبیات فنی موضوع مورد پژوهش به‌دست آمده است، در جلسه مصاحبه حاضر می‌گردد. در ابتدای مصاحبه، پژوهشگر با شفاف نمودن مفهوم خودگردانی محلی، خبرگان را در فضای مصاحبه قرار می‌داد. سپس با پرسیدن نخستین پرسش در مورد نتایج خودگردان شدن استان‌ها، به مصاحبه‌شونده این امکان داده می‌شد تا هر آن‌چه را می‌خواهد از دیدگاه خود ارائه کند. در ادامه، پرسش‌ها بر اساس پاسخ مصاحبه‌شونده مطرح می‌گردید. گردآوری اطلاعات از آذرماه ۱۳۹۵ آغاز گردید و تا اسفند ۱۳۹۵ ادامه یافت. در این پژوهش با شانزده خبره مصاحبه عمیق و نیمه‌ساختاریافته انجام شد که از مصاحبه سیزدهم به بعد، تکرار در اطلاعات مشاهده گردید؛ اما برای اطمینان، انجام مصاحبه‌ها تا شانزدهمین خبره ادامه یافت. مدت زمان هر مصاحبه یک تا یک و نیم ساعت بود و در برخی از مواقع در دو یا سه جلسه تکرار می‌شد. بیش‌تر مصاحبه‌ها ضبط شدند و برای استخراج کدهای اولیه بر روی کاغذ پیاده گردید. اگرچه برخی از مصاحبه‌شوندگان به دلایل امنیتی مانع از ضبط صدای مصاحبه می‌شدند که در این موارد پژوهشگر در زمان مصاحبه اقدام به ثبت آن بر روی کاغذ می‌نمود.

## نظم‌دهی و تحلیل داده‌ها

کدگذاری، اساس فرایند تحلیلی در نظریه‌پردازی داده‌بنیاد است. در نظریه‌پردازی داده‌بنیاد از سه نوع کدگذاری استفاده می‌شود؛ کدگذاری باز، کدگذاری محوری و کدگذاری انتخابی (Corbin & Straus, 1990).

### الف) کدگذاری باز

کدگذاری باز یک فرایند تفسیری است که به‌وسیله تجزیه و تحلیل داده‌ها انجام می‌پذیرد. هدف این فرایند این است که در ذهن تحلیلگر بینشی جدید را از طریق تفسیر پدیده‌ها ایجاد نماید. در کدگذاری باز، اتفاقات/ کنش‌ها/ تعاملات با یکدیگر مقایسه می‌شوند تا شباهت‌ها و تفاوت‌ها مشخص گردد و سرانجام یک مشخصه مفهومی به خود گیرند. در این مسیر، اتفاقات/ کنش‌ها/ تعاملات مشابه در دسته‌های مفهومی گروه‌بندی می‌شوند تا مقولات و زیرمقولات ایجاد شوند (Corbin & Straus, 1990). در این پژوهش، ابتدا همه مصاحبه‌ها به شکل کامل و بدون انحراف به شکل نوشتار تهیه گردید و روی کاغذ پیاده شد. پس از آن با کدگذاری همه عبارت‌ها از مجموع ۱۶ مصاحبه صورت پذیرفته، ۱۷۳۶ عبارت استخراج گردید. پژوهشگر در حین بررسی با ۴۰۶ عبارت نامربوط به موضوع مورد بحث روبه‌رو شد که با حذف همه آن‌ها از فرایند کدگذاری، ۱۳۳۰ کد اولیه در اختیار قرار گرفت. در ادامه، داده‌های گردآوری‌شده از زوایای مختلف مورد بررسی قرار گرفتند و مفاهیم مستتر در آن‌ها شناسایی شدند. همچنین، بر اساس دسته‌بندی‌های به‌دست آمده و بار مفهومی هر یک از دسته‌ها، به نامگذاری مفاهیم و تبدیل آن‌ها به کوچک‌ترین اجزای مفهومی ممکن پرداخته شد. در مجموع، ۳۸۸ مفهوم اولیه از داده‌های موجود استخراج گردید. با توجه به این‌که مفاهیمی گوناگون از داده‌ها استخراج شده بود و دسته‌بندی آن‌ها در تعداد قابل بررسی ممکن نبود، کدگذاری باز در سطح مفاهیم برای بار دوم به انجام رسید. در این مرحله، پژوهشگر از ۳۸۸ مفهوم اولیه به ۶۰ مفهوم ثانویه دست یافت و در مرحله آخر از مجموع ۶۰ مفهوم ثانویه ۱۹ مقوله استخراج شد.

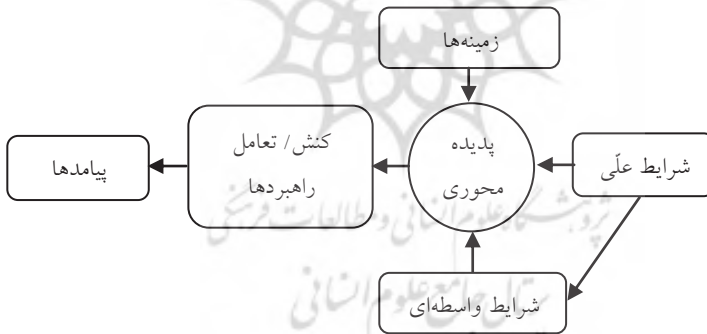
جدول ۳: تعداد کدهای اولیه، ثانویه، مفاهیم و مقولات

| عبارت | کد اولیه | مفهوم اولیه | مفهوم ثانویه | مقوله |
|-------|----------|-------------|--------------|-------|
| ۱۷۳۶  | ۱۳۳۰     | ۳۸۸         | ۶۰           | ۱۹    |

#### 1. Open Coding

## ب) کدگذاری محوری<sup>۱</sup>

در کدگذاری محوری از طریق پیوند میان یک مقوله و زیرمقوله‌های آن، داده‌ها را به هم پیوند می‌دهند. بدین ترتیب، کدگذاری محوری اشاره به فرایند شکل‌دهی مقوله اصلی و مقوله‌های فرعی دارد. از طریق الگوواره کدگذاری<sup>۲</sup> شرایط<sup>۳</sup>، زمینه‌ها<sup>۴</sup>، راهبردها (کنش / تعامل)<sup>۵</sup> و پیامدها<sup>۶</sup>، مقولات فرعی به مقولات اصلی مرتبط می‌شوند. این الگوواره، با طرح‌هایی<sup>۷</sup> که در انواع دیگر پژوهش‌های کیفی مورد استفاده قرار می‌گیرد، تفاوتی ندارد؛ ولی در مطالعات نظریه‌پردازی داده‌بنیاد به شکلی هماهنگ‌تر مورد استفاده قرار می‌گیرد (Corbin & Straus, 1990). در این شیوه کدگذاری، به‌منظور کمک به پژوهشگر برای نظم بخشیدن به داده‌های استخراج‌شده از نمونه آماری و تعیین فرایند و مسیر ایجاد نظریه، الگوواره‌های کدگذاری ارائه شده‌اند. در این مرحله، پژوهشگر می‌تواند از الگوواره‌های کدگذاری گوناگون برای تسهیل شناسایی ارتباط میان مقولات استفاده نماید؛ ولی پژوهشگر باید در میان طرح‌های موجود، طرحی را انتخاب نماید که تصویر معتبرتری از نظریه ارائه نماید (Corbin & Straus, 1990). در این پژوهش از الگوواره کدگذاری کنش / شرایط<sup>۸</sup> استراوس و کوربین استفاده شد.



شکل ۱: الگوواره کدگذاری کنش / شرایط استراوس و کوربین (Lock, 2003)

1. Axial Coding
2. Coding Paradigm
3. Conditions
4. Context
5. Strategies (Action/Interaction)
6. Consequences
7. Schemes
8. Action/Condition Coding Paradigm



این روش کدگذاری به‌این دلیل محوری نامیده می‌شود که کدگذاری دور «مقوله محوری» انجام می‌شود (بازرگان، ۱۳۸۷، ۱۰۲). وظیفه پژوهشگر در این مرحله دسته‌بندی و مقایسه عناوین استخراج شده از داده‌هاست. پس از مرحله نخست، پژوهشگر خود را با انبوهی از داده‌های خام روبه‌رو می‌بیند که چندان به هم ربطی ندارند؛ اما با بررسی‌های بیش‌تر پیوندهای نامرئی هویدا خواهد شد. با مقایسه مفاهیم گوناگون می‌توان زمینه‌های مشترک را میان آن‌ها کشف کرد که امکان طبقه‌بندی مفاهیم مشابه را در قالب‌های بالا فراهم می‌نماید (مهرابی و همکاران، ۱۳۹۰). در الگوواره کدگذاری استراوس و کوربین: ۱. شرایط علی<sup>۱</sup> مقوله‌های مربوط به شرایط تأثیرگذار بر پدیده محوری هستند؛ ۲. زمینه‌ها شرایط خاصی هستند که بر پدیده محوری تأثیر می‌گذارند؛ ۳. پدیده محوری<sup>۲</sup> یک صورت ذهنی از پدیده‌ای است که اساس فرایند است. پدیده محوری نشان‌دهنده مفهوم مرکزی<sup>۳</sup> پژوهش است که با پرسیدن پرسش‌هایی از جمله: ایده تحلیلی اصلی در این پژوهش چیست؟ اگر یافته‌های پژوهش را بخواهیم در چند جمله مفهوم‌سازی نماییم، چه باید بگوییم؟ همه کنش‌ها و تعاملات نشأت گرفته از آن چه چیزهایی هستند؟ پژوهشگر چگونه می‌تواند تنوع مشاهده شده میان مقولات را توضیح دهد؟ شناسایی می‌شود (Corbin & Straus, 1990)؛ ۴. شرایط واسطه‌ای<sup>۴</sup> شرایط زمینه‌ای عمومی هستند که بر اثر تغییر در علت‌ها تغییر می‌یابند و بر پدیده محوری مؤثر هستند؛ ۵. راهبردها<sup>۵</sup> بیانگر کنش / تعاملاتی هستند که از پدیده محوری منتج می‌شوند (Locke, 2003). در حقیقت، پژوهشگر باید مشخص نماید که با تغییر شرایط چه کنش‌هایی ایجاد می‌شوند (Corbin & Straus, 1990) و ۶. پیامدها مقوله‌هایی هستند که در اثر ایجاد کنش‌ها و تعاملات ایجاد می‌شوند. در این پژوهش، برای طراحی مدل خودگردانی استان‌ها به شناسایی ویژگی‌های خودگردانی استان‌ها به‌عنوان پدیده محوری، عوامل علی، شرایط واسطه‌ای و عوامل زمینه‌ای مؤثر بر استان‌های خودگردان، نتایج و پیامدهای خودگردانی استان‌های جمهوری اسلامی ایران می‌پردازیم.

1. Causal Conditions
2. Core Phenomana
3. Central Phenomana
4. Intervening Conditions
5. Action/Interactions Strategies

جدول ۴: فراوانی مقولات و مفاهیم مربوط به شرایط علی

| مقولات           | مفاهیم   | فراوانی مفاهیم اولیه | فراوانی کدهای اولیه |
|------------------|--|----------------------|---------------------|
| ۱. تعالی         | ۱. وجود امکانات تغییر ارزش‌های عمومی برای نخبگان | ۸                    | ۵۴                  |
| نخبگی            | ۲. وجود دانش تعریف اهداف و تعیین مسیر عبور       | ۷                    | ۲۵                  |
| ۲. همگرایی سیاسی | ۱. اشتیاق و اراده تمرکززدایی رهبران سیاسی        | ۸                    | ۶۴                  |
|                  | ۲. انسجام فکری و عملی رهبران سیاسی               | ۸                    | ۲۹                  |
| ۳. رفتار شهروندی | ۱. تعامل‌گرایی و مشارکت‌پذیری شهروندان           | ۷                    | ۲۸                  |
|                  | ۲. بلوغ سیاسی شهروندان                           | ۱۱                   | ۴۰                  |
|                  | ۳. تعهد و مسؤولیت‌پذیری شهروندان                 | ۶                    | ۲۱                  |
| مجموع = ۳        | ۷  | ۵۵                   | ۲۶۱                 |

جدول ۵: فراوانی مقولات و مفاهیم مربوط به شرایط واسطه‌ای

| مقولات                  | مفاهیم ثانویه               | فراوانی مفاهیم اولیه | فراوانی کدهای اولیه |
|-------------------------|-----------------------------|----------------------|---------------------|
| ۱. تهدیدات امنیتی داخلی | ۱. حضور گروه‌های تروریستی   | ۴                    | ۷                   |
|                         | ۲. حضور گروه‌های تجزیه‌طلب  | ۳                    | ۱۹                  |
|                         | ۳. هویت غیر ایرانی - اسلامی | ۶                    | ۳۴                  |
| مجموع = ۱               | ۳                           | ۱۳                   | ۶۰                  |

جدول ۶: فراوانی مقولات و مفاهیم مربوط به زمینه‌ها

| مقولات                  | مفاهیم ثانویه                     | فراوانی مفاهیم اولیه | فراوانی کدهای اولیه |
|-------------------------|-----------------------------------|----------------------|---------------------|
| ۱. تنش‌های قومی         | ۱. حضور اکثریت مطلق قومی          | ۷                    | ۲۵                  |
|                         | ۲. وابستگی قومی به کشورهای همسایه | ۴                    | ۱۲                  |
| ۲. توسعه نیافتگی        | ۱. نبود دسترسی به امکانات رفاهی   | ۷                    | ۱۳                  |
|                         | ۲. نبود دسترسی به منابع طبیعی     | ۴                    | ۱۰                  |
|                         | ۳. نبود زیرساخت‌های فنی           | ۵                    | ۹                   |
| ۳. تهدیدات امنیتی خارجی | ۱. تحریم‌ها                       | ۴                    | ۸                   |
|                         | ۲. سیاست‌های تجزیه‌گرایانه غربی   | ۷                    | ۳۲                  |
| مجموع = ۳               | ۷                                 | ۳۸                   | ۱۰۹                 |

جدول ۷: فراوانی مقولات و مفاهیم مربوط به خودگردانی استان‌های جمهوری اسلامی ایران  
(پدیده محوری)

| مقولات                 | مفاهیم                             | فراوانی مفاهیم اولیه | فراوانی کدهای اولیه |
|------------------------|------------------------------------|----------------------|---------------------|
| ۱. هویت قانونی         | ۱. دارای اعتبار و مبنای علمی       | ۵                    | ۱۵                  |
|                        | ۲. جامع‌نگر                        | ۶                    | ۱۸                  |
|                        | ۳. دارای ضمانت اجرا                | ۷                    | ۱۶                  |
|                        | ۴. شفاف                            | ۴                    | ۱۷                  |
|                        | ۵. مورد اتفاق نظر                  | ۵                    | ۹                   |
| ۲. مردم‌سالاری         | ۱. ارزش‌مدار و هویت‌بخش            | ۷                    | ۵۶                  |
|                        | ۲. اصلاح‌مدار                      | ۶                    | ۳۵                  |
|                        | ۳. تألیف‌کننده نظرات               | ۷                    | ۱۸                  |
|                        | ۴. تبیین‌کننده نمایندگی            | ۱۱                   | ۳۹                  |
|                        | ۵. حزب‌گرا                         | ۹                    | ۴۸                  |
| ۳. وظایف حکومتی        | ۱. توانمند ساز                     | ۶                    | ۱۸                  |
|                        | ۲. مبتنی بر تفکیک صلاحیت           | ۶                    | ۲۱                  |
|                        | ۳. متناسب با ظرفیت اجرا            | ۵                    | ۱۳                  |
| ۴. اختیارات تصمیم‌گیری | ۱. پویا و تعاملی                   | ۹                    | ۳۳                  |
|                        | ۲. تقویت‌کننده کنترل سیاسی بر محیط | ۹                    | ۲۹                  |
|                        | ۳. توزیع‌کننده قدرت                | ۵                    | ۲۱                  |
|                        | ۴. مبتنی بر استقلال                | ۹                    | ۳۰                  |
| ۵. سازمان‌های عمومی    | ۱. بومی‌گرا                        | ۵                    | ۱۷                  |
|                        | ۲. پیشگام ذر فناوری                | ۴                    | ۱۰                  |
|                        | ۳. دارای توجه و واکنش              | ۹                    | ۳۹                  |
|                        | ۴. شایسته سالار                    | ۹                    | ۴۰                  |
|                        | ۵. شفاف و پاسخگو                   | ۷                    | ۲۶                  |
| مجموع = ۵              |                                    | ۱۵۰                  | ۵۶۷                 |

جدول ۸: فراوانی مقولات و مفاهیم مربوط به نتایج

| مقولات                   | مفاهیم                     | فراوانی مفاهیم اولیه | فراوانی کدهای اولیه |
|--------------------------|----------------------------|----------------------|---------------------|
| ۱. تقویت نشاط عمومی      | ۱. شکل گیری احساس عدالت    | ۵                    | ۹                   |
|                          | ۲. افزایش اعتماد عمومی     | ۵                    | ۷                   |
|                          | ۳. افزایش رضایت عمومی      | ۵                    | ۷                   |
| ۲. پایداری درآمد         | ۱. رقابتی                  | ۶                    | ۱۳                  |
|                          | ۲. شفاف                    | ۶                    | ۱۴                  |
|                          | ۳. متقاعدکننده             | ۴                    | ۴                   |
|                          | ۴. مستقل                   | ۷                    | ۱۹                  |
|                          | ۵. منعطف                   | ۴                    | ۱۰                  |
| ۳. تقویت شراکت‌گرایی     | ۱. بهبود کیفیت سیاست‌گذاری | ۸                    | ۱۹                  |
|                          | ۲. تقویت صدای شهروندان     | ۴                    | ۱۱                  |
|                          | ۳. تقویت نهادهای محلی      | ۵                    | ۳۱                  |
| ۴. چابکی اقتصادی         | ۱. تقویت بخش خصوصی         | ۱۰                   | ۲۳                  |
|                          | ۲. توزیع مناسب جمعیت       | ۶                    | ۱۲                  |
|                          | ۳. کوچک‌سازی حکومت         | ۴                    | ۴                   |
| ۵. قانون‌گرایی           | ۱. حاکمیت قانون            | ۸                    | ۲۷                  |
|                          | ۲. تقویت نظارت و کاهش فساد | ۸                    | ۲۰                  |
| ۶. کارایی در ارائه خدمات | ۱. خدمات ارزان             | ۸                    | ۱۶                  |
|                          | ۲. خدمات متناسب            | ۸                    | ۱۴                  |
| مجموع = ۶                | ۱۸                         | ۱۱۱                  | ۲۶۰                 |

جدول ۹: فراوانی مقولات و مفاهیم مربوط به پیامدها

| مقولات                | مفاهیم                 | فراوانی مفاهیم اولیه | فراوانی کدهای اولیه |
|-----------------------|------------------------|----------------------|---------------------|
| ۱. تقویت حاکمیت داخلی | ۱. افزایش مقبولیت نظام | ۵                    | ۱۱                  |
|                       | ۲. تقویت امنیت ملی     | ۹                    | ۳۷                  |
|                       | ۳. تقویت ملی‌گرایی     | ۷                    | ۲۴                  |
| مجموع = ۱             | ۳                      | ۲۱                   | ۷۳                  |

## پ) کدگذاری انتخابی<sup>۱</sup>

کدگذاری انتخابی به عنوان آخرین مرحله کدگذاری، فرایندی است که در آن همه مقولات دور مقوله محوری یکپارچه می‌شوند. ابعاد حاصل از مرحله کدگذاری محوری، بسان اجزای پراکنده یک سیستم هستند که لازم است روابط میان آن‌ها مشخص گردد. این مرحله به دنبال اعتبار بخشیدن به روابط میان مؤلفه‌های اصلی مدل است. پژوهشگر مقولات استخراج شده را به هم مرتبط می‌سازد و نظام نظری خاصی را ارائه می‌نماید (Corbin & Straus, 1998). در کدگذاری انتخابی، برای تشکیل یک آرایش نظری بزرگ‌تر، مقولات یکپارچه می‌شوند؛ به طوری که نتایج پژوهش، شکل نظریه پیدا کنند. این روند شامل چند گام است: نخستین قدم، نیازمند توضیح خط اصلی داستان است. گام دوم، ربط دادن مقولات تکمیلی بر گرد مقوله اصلی با استفاده از یک الگوواره است. گام سوم، مرتبط ساختن مقولات به یکدیگر در سطح بعدی است. گام چهارم، به تأیید رساندن آن روابط در قبال داده‌هاست. آخرین قدم، تکمیل مقولاتی است که نیاز به اصلاح یا بسط و گسترش دارند (نقوی، ۱۳۸۸، ۱۰۴).

جدول ۱۰: فراوانی کدهای اولیه ارائه شده توسط خبرگان پژوهش به تفکیک مفاهیم و مقولات

| کد خبرگان پژوهش                   | ۱  | ۲  | ۳  | ۴ | ۵  | ۶  | ۷  | ۸  | ۹  | ۱۰ | ۱۱ | ۱۲ | ۱۳ | ۱۴ | ۱۵ | ۱۶  | +   |
|-----------------------------------|----|----|----|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|-----|
| تعالی‌نخبگی                       | ۳  | ۰  | ۱۰ | ۴ | ۳  | ۱  | ۳  | ۴  | ۳  | ۱۲ | ۵  | ۴  | ۳  | ۹  | ۴  | ۳   | ۷۸  |
| شرایط علی همگرایی سیاسی           | ۴  | ۳  | ۱۱ | ۴ | ۷  | ۱  | ۹  | ۳  | ۶  | ۱  | ۹  | ۱۳ | ۲  | ۹  | ۵  | ۶   | ۹۳  |
| رفتار شهروندی                     | ۰  | ۰  | ۷  | ۳ | ۱۱ | ۳  | ۲  | ۷  | ۳  | ۷  | ۴  | ۹  | ۱۶ | ۷  | ۱۴ | ۲   | ۸۹  |
| تهدیدات خارجی                     | ۲  | ۱۷ | ۰  | ۰ | ۵  | ۲  | ۱  | ۲  | ۴  | ۰  | ۵  | ۲  | ۰  | ۲  | ۰  | ۰   | ۴۰  |
| زمینه‌ها                          | ۱  | ۵  | ۲  | ۶ | ۰  | ۳  | ۳  | ۱  | ۳  | ۳  | ۰  | ۳  | ۱  | ۱  | ۴  | ۲   | ۳۲  |
| تنش‌های قومی                      | ۱  | ۱۵ | ۴  | ۱ | ۰  | ۰  | ۱  | ۰  | ۶  | ۰  | ۳  | ۲  | ۲  | ۱  | ۱  | ۰   | ۳۷  |
| شرایط واسطه‌ای                    | ۲  | ۲  | ۱۱ | ۱ | ۳  | ۱۰ | ۲  | ۲  | ۳  | ۵  | ۳  | ۵  | ۰  | ۸  | ۳  | ۰   | ۶۰  |
| خودگردانی                         | ۷  | ۰  | ۸  | ۴ | ۰  | ۶  | ۲  | ۲  | ۲  | ۲  | ۳  | ۴  | ۲  | ۸  | ۱۵ | ۴   | ۷۵  |
| استان‌های مردم‌سالاری             | ۱۸ | ۱۱ | ۱۰ | ۳ | ۶  | ۶  | ۱۲ | ۱۳ | ۳۷ | ۵  | ۲  | ۳۷ | ۹  | ۹  | ۱۲ | ۱۹۶ |     |
| جمهوری وظایف حکومتی               | ۶  | ۳  | ۱۰ | ۲ | ۶  | ۲  | ۲  | ۱  | ۵  | ۲  | ۲  | ۳  | ۱  | ۴  | ۰  | ۳   | ۵۲  |
| ایران (پدیده اختیارات تصمیم‌گیری) | ۸  | ۹  | ۲۰ | ۴ | ۵  | ۵  | ۲  | ۳  | ۱  | ۴  | ۹  | ۱۴ | ۷  | ۷  | ۷  | ۷   | ۱۱۳ |
| سازمان‌های عمومی (محوری)          | ۱۰ | ۲  | ۲۰ | ۲ | ۱۸ | ۱  | ۹  | ۲۰ | ۱۱ | ۲۰ | ۷  | ۱۴ | ۷  | ۱۴ | ۰  | ۷   | ۱۳۲ |

### 1. Selective Coding

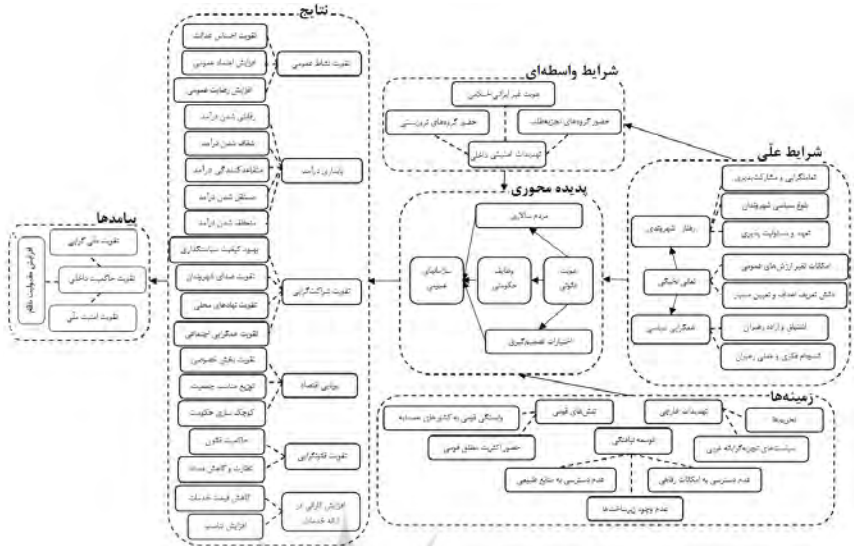
ادامه جدول ۱۰: فراوانی کدهای اولیه ارائه شده توسط خبرگان پژوهش به تفکیک مفاهیم و مقولات

| کد خبرگان پژوهش          | ۱  | ۲  | ۳   | ۴  | ۵   | ۶  | ۷  | ۸  | ۹  | ۱۰ | ۱۱ | ۱۲  | ۱۳ | ۱۴  | ۱۵ | ۱۶ | +    |
|--------------------------|----|----|-----|----|-----|----|----|----|----|----|----|-----|----|-----|----|----|------|
| نشاط عمومی               | ۰  | ۰  | ۲   | ۰  | ۳   | ۹  | ۰  | ۰  | ۰  | ۲  | ۰  | ۱   | ۰  | ۰   | ۱  | ۱  | ۲۳   |
| پایداری درآمد            | ۲  | ۹  | ۰   | ۰  | ۰   | ۰  | ۱۰ | ۰  | ۰  | ۰  | ۰  | ۰   | ۰  | ۰   | ۰  | ۰  | ۶۰   |
| نتایج خودگردانی استان‌ها | ۱۱ | ۴  | ۲   | ۲  | ۳   | ۲  | ۱  | ۱  | ۱  | ۱  | ۱  | ۱   | ۱  | ۰   | ۰  | ۰  | ۶۱   |
| چابکی اقتصادی            | ۱  | ۱۱ | ۰   | ۰  | ۱۰  | ۰  | ۱  | ۲  | ۱  | ۲  | ۱  | ۲   | ۰  | ۰   | ۰  | ۰  | ۳۹   |
| قانونگرایی               | ۳  | ۰  | ۵   | ۲  | ۱   | ۲  | ۱  | ۳  | ۲  | ۰  | ۱  | ۲   | ۱  | ۱۳  | ۰  | ۰  | ۴۷   |
| کارایی در ارائه خدمات    | ۲  | ۱  | ۱   | ۰  | ۱۱  | ۰  | ۰  | ۱  | ۴  | ۰  | ۱  | ۰   | ۰  | ۰   | ۰  | ۰  | ۳۰   |
| پیامد تقویت حاکمیت داخلی | ۴  | ۳  | ۱۳  | ۲  | ۵   | ۱  | ۲  | ۵  | ۱  | ۲  | ۵  | ۹   | ۳  | ۲   | ۴  | ۵  | ۷۳   |
| مجموع                    | ۱۹ | ۵۴ | ۱۸۳ | ۳۵ | ۱۱۳ | ۴۶ | ۶۸ | ۸۰ | ۷۴ | ۴۷ | ۸۸ | ۱۶۳ | ۶۹ | ۱۰۵ | ۵۷ | ۷۲ | ۱۳۳۰ |

فرايند استراتژيک

### شکل‌گیری نظریه و مدل‌سازی

برخی از پژوهشگران، مرحله کدگذاری انتخابی را آخرین مرحله برای مدل‌سازی نمی‌دانند (مهرابی و همکاران، ۱۳۹۰). این مرحله نسبت به مرحله کدگذاری انتخابی پا را فراتر می‌گذارد و سعی در شناسایی روابط میان مقوله‌ها دارد تا بر این اساس، ضمن ایجاد نظریه کامل‌تر، مدل نهایی استخراج گردد. در این مرحله، پژوهشگر با پالایش یافته‌های پیشین و با طی فرایندهای رفت و برگشت روی داده‌ها و دستاوردهای پژوهش در مراحل پیش به دنبال شناسایی ارتباط میان مقولات است. این ارتباطات در نظریه ساخته شده، به شکل قضیه‌هایی می‌توانند بیان شوند. قضیه‌های استخراج شده را که در مدل به شکل ارتباط میان مقولات نشان داده شده است می‌توان به شکل فرضیه در آزمون مدل استخراج شده مورد اندازه‌گیری قرار داد. باید توجه داشت ساختن و تدوین مفاهیم، مقوله‌ها و قضیه‌ها در نظریه مبنایی گردشی است؛ به بیان دیگر، پژوهشگر در انجام پژوهش، همواره برای اصلاح، تغییر و دست یافتن به نظریه‌ای مناسب که به کمک آن تبیینی از روابط مشاهده شده به دست دهد، به مراحل پیشین باز می‌گردد (کمالی، ۹۳).



شکل ۲: مدل خودگردانی محلی استان‌های جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر نظر خبرگان

نتیجه فرایندهای کدگذاری نشان از آن دارد که عواملی مانند قوم‌گرایی و جریان‌های گریز از مرکز، موزائیکی بودن کشور، بدبینی حکومت به تمرکززدایی و تمایل مقامات برای حفظ قدرت در مرکز، توسعه نامتوازن استان‌ها، تلاش دشمنان منطقه‌ای و جهانی برای تجزیه و تضعیف جمهوری اسلامی ایران و... از سرعت تمرکززدایی در کشور می‌کاهد. در این پژوهش، این عوامل در قالب زمینه‌ها و شرایط واسطه‌ای دسته‌بندی شده است. زمینه‌ها در سه دسته کلی شامل تهدیدات امنیتی خارجی، تنش‌های قومی و توسعه‌نیافتگی و شرایط واسطه‌ای در قالب تهدیدات امنیتی داخلی، شامل حضور گروه‌های تجزیه‌طلب، حضور گروه‌های تروریستی و هویت غیرایرانی - اسلامی قابل تقسیم هستند. مصاحبه‌شوندگان بیان داشتند: چون مدیریت واحدهای سیاسی کوچک برای کشورهای استکباری سهل‌تر است، آن‌ها به دلایل ایدئولوژیکی، اقتصادی و مهندسی منطقه‌ای به دنبال تجزیه جمهوری اسلامی ایران هستند. این تلاش‌ها در قالب تقویت پان ترکیسم در آذربایجان، پان عربیسم در خوزستان و پان کردیسم در استان‌های کردنشین ایران مشاهده شده است. تحریم‌ها نیز به‌عنوان یکی دیگر از زمینه‌ها در جمهوری اسلامی ایران می‌تواند فرایند تمرکززدایی را در جمهوری اسلامی ایران تحت تأثیر قرار دهد. تحریم‌ها با کاهش قدرت اقتصادی استان‌ها، آن‌ها را بیش از پیش به حکومت مرکزی وابسته می‌نماید. این عوامل بازدارنده به‌عنوان

تهدیدات امنیتی خارجی، جزو عواملی هستند که پیش از این توسط پژوهشگران مورد اشاره قرار نگرفته بود.

از طرف دیگر، طی دوران پس از انقلاب، استان‌ها به شکلی متوازن توسعه نیافته‌اند. ثروت ملی فقط در چند استان مانند تهران، اصفهان و... جذب شده است و در یک چرخه ناخوشایند، استان‌های برخوردار طی سال‌های پسین، بیش‌تر توسعه یافته‌اند و استان‌های کم‌تر برخوردار، مانند ایلام و سیستان و بلوچستان، در جذب منابع ناتوان‌تر گردیده‌اند. خبرگان معتقدند که نه تنها استان‌های کم‌تر برخوردار و توسعه‌نیافته امکان اداره خود به‌صورت خودگردان را ندارند، بلکه احساس محرومیت و وابستگی در استان‌های دور از مرکز، اعتماد به نفس لازم برای اداره خودگردان را از آن‌ها خواهد گرفت. همچنین، در این میان با خودگردان شدن استان‌ها، پتانسیل نزاع بر سر منابع طبیعی مانند آب، نفت و... میان استان‌های برخوردار مانند خوزستان و استان‌های غیربرخوردار از این منابع طبیعی مانند قم، یزد و کرمان وجود دارد. در حقیقت، منابع محدود و تقاضای نامحدود، باعث ایجاد تنش میان استان‌ها و حکومت مرکزی می‌گردد و سرانجام از سرعت تمرکززدایی و حرکت به سمت خودگردانی می‌کاهد.

خبرگان پژوهش معتقدند تنش‌های قومی یکی دیگر از زمینه‌هایی هستند که می‌تواند بر حرکت استان‌ها به سمت تمرکززدایی تأثیرگذار باشد. در هم‌تنیدگی قومی و مذهبی در استان‌هایی مانند تهران، قم و البرز به‌عنوان یکی از عوامل مؤثر بر خودگردان شدن استان‌ها می‌تواند از دیکتاتوری اکثریت بکاهد، رقابت‌های درون استان را افزایش دهد، نظارت‌های مردمی را تقویت نماید، باعث پاسخ‌گویی مسؤولان گردد (Jutting et al., 2004) و سرانجام از تهدیدات امنیتی جلوگیری نماید. خبرگان معتقد بودند اشتراکات و وابستگی‌های فرهنگی شهروندان استان‌های مرزی مانند آذربایجان، کردستان، سیستان و بلوچستان و ترکمنستان به کشورهای همسایه، مذهب متفاوت آن‌ها با مذهب رسمی کشور و تشکیل استان از یک قومیت با اکثریت مطلق، بر کیفیت خودگردانی مؤثر خواهد بود و ممکن است مردم‌سالاری را در آن استان تحت تأثیر قرار دهد. عوامل پیش گفته به‌عنوان زمینه‌ها می‌توانند روند حرکت استان‌ها به سمت خودگردانی را با مشکل روبه‌رو نمایند.

در مقابل خبرگان پژوهش معتقد بودند نخبگان هر جامعه به‌عنوان موتورهای تغییر می‌توانند در آغاز حرکت به سمت خودگردان شدن استان‌ها مؤثر واقع گردند. همان‌طور که میروسلاو کوباسا (۲۰۱۲) دانش خبرگان برای تعریف اهداف و تعیین مسیر عبور برای رسیدن به اهداف را عامل مؤثر بر خودگردانی شناسایی نموده است. اگرچه خبرگان این پژوهش نزدیک به اتفاق بیان نمودند که نخبگان



زمانی می‌توانند بر فرایند تمرکززدایی مؤثر باشند که امکانات لازم برای تغییر ارزش‌های عمومی را داشته باشند. این عامل جزو عواملی است که پیش از این توسط پژوهشگران مورد اشاره قرار نگرفته بود. شهروندان نیز از عوامل مؤثر بر حرکت کشور به سمت تمرکززدایی هستند. پژوهشگران نگرش، رفتار و فرهنگ مردم نسبت به تمرکززدایی را یکی از عوامل مؤثر بر حرکت به سمت تمرکززدایی دانسته‌اند (Rondinelli *et al.*, 1983). همچنین، آن‌ها معتقدند که مشارکت شهروندان در ارائه خدمات عمومی می‌تواند روند تمرکززدایی را تسهیل نماید (Azfar *et al.*, 1999). خبرگان معتقد بودند که آگاهی شهروندان تحت تأثیر آموزش‌های رسانه‌ای افزایش می‌یابد و آن‌ها را به بلوغ سیاسی می‌رساند و شهروندان نسبت به ایفای نقش‌های اجتماعی خود در فرایند تمرکززدایی متعهد و مسؤلیت‌پذیر می‌گردند. آن‌ها با آگاهی از مزایای خودگردانی و فرصت‌های موجود در آن، به تعامل سازنده با حکومت محلی و مرکزی خواهند پرداخت. در این پژوهش، بنا بر نظر خبرگان به این نتیجه رسیده شد که شهروندان تحت تأثیر تغییر ارزش‌های عمومی که توسط نخبگان صورت می‌پذیرد، باعث تسریع فرایند تمرکززدایی خواهند شد. گفتنی است که نتایج پژوهش‌هایی که در نقاط گوناگون جهان انجام شده است، تأییدکننده نتایج حاصل از این پژوهش بوده است. بارت و همکاران<sup>۱</sup> (۲۰۰۳) بیان می‌کنند که بلوغ سیاسی، دسترسی کافی به اطلاعات، آگاهی از حقوق اجتماعی و مسؤلیت‌پذیری مردم محلی، تمرکززدایی را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

اگرچه خبرگان معتقد بودند که نااطمینانی حاکمیت به اقوام و تمایل به تمرکز قدرت در مقامات، مانع از ایجاد مدیریت‌های مستقل در سطح استان‌ها شده است و نقش کلیدی ذی‌نفعان بازدارنده، تنگ‌نظری‌های سیاسی و بیم از دست دادن جایگاه اجتماعی از جمله عواملی است که مانع تفویض اختیار توسط رهبران سیاسی به شهروندان می‌گردد. ولی آن‌ها بیان نمودند که با افزایش فعالیت نخبگان، رهبران سیاسی و سیاست‌گذاران تحت تأثیر اطلاعات دریافت شده و همچنین خواست عمومی برای تغییر، اشتیاق و اراده لازم برای سیاست‌گذاری موفق در حوزه تمرکززدایی را به دست می‌آورند. وجود مشوق‌های سیاسی در سطح حکومت‌های محلی و مرکزی عاملی در جهت تمرکززدایی شناسایی شده است (Scott, 2009). سایر پژوهشگران با دستیابی به نتایج تا حدودی مشابه عنوان نموده‌اند که انسجام سیاسی و اشتیاق برای انجام اصلاحات بر خودگردان شدن استان‌ها مؤثر هستند (Jutting *et al.*, 2004). به بیان دیگر، اشتیاق و خواست سیاسی رهبران برای تغییر وضعیت موجود، عاملی است که فرایند تمرکززدایی را تسهیل می‌نماید (Kobasa, 2012).

1. Barrett *et al.*

خبرگان پژوهش معتقدند که حضور گروه‌های تروریستی و گروه‌های تجزیه‌طلب در استان‌های خودگردان به‌عنوان شرایط واسطه‌ای تحت تأثیر عوامل علی می‌تواند فرایند حرکت استان‌ها به سمت خودگردانی را کاهش دهند. خبرگان بیان نمودند همان‌گونه که در ایام پس از انقلاب مشارکت و تعهد شهروندان و انسجام سیاسی رهبران توانسته است توطئه تجزیه‌طلبان را نقش بر آب نماید، تقویت شرایط علی مدل خودگردانی استان‌ها می‌تواند فعالیت گروه‌های تجزیه‌طلب در داخل کشور مانند حزب دموکرات کردستان ایران و جمهوری‌های خودساخته مانند جمهوری دموکراتیک الاحواز را کاهش دهند. همچنین، تقویت شرایط علی می‌تواند حضور و حیات گروه‌های تروریستی مانند گروهک داعش، منافقین، جندالله و... را به‌ویژه در استان‌های مرزی مانند کردستان و سیستان و بلوچستان با چالش روبه‌رو نماید. در کنار این شرایط واسطه‌ای، وجود هویت مشترک به‌عنوان یکی از شاخص‌های دولت‌سازی (ملایی و ازغندی، ۱۳۹۰) دارای اهمیت است. تقویت شرایط علی می‌تواند زبان فارسی و فرهنگ ایرانی را به‌عنوان حلقه اتحاد در کشور تقویت نماید. مصاحبه‌شوندگان معتقد بودند اگرچه تنوع قومی در ایران بسیار زیاد است، ولی ایران کشوری نیست که از تکه‌تکه‌های اقوام تشکیل شده باشد؛ بلکه ایران یک کل واحد است. با این حال، هویت مشترک در میان شهروند جمهوری اسلامی ایران تبدیل به یک چالش در دولت‌سازی ایرانی شده است (ملایی و ازغندی، ۱۳۹۰) و هویت دوگانه «ایرانی» و «اسلامی» به‌عنوان یکی از عوامل بازدارنده تمرکززدایی در این پژوهش مورد شناسایی قرار گرفتند. از این‌رو، خبرگان تأکید نمودند که با تقویت اشتراکات هویتی و افزایش آگاهی‌های عمومی باید درصدد ایجاد یک هویت واحد ایرانی-اسلامی بود تا حرکت به سمت خودگردانی تسریع گردد.

یکی از ویژگی‌های حکومت‌های خودگردان محلی که تضمین‌کننده استقلال محلی آن‌ها نیز است، وجود شخصیت حقوقی و هویت قانونی مجزای آن‌هاست. برخی از خبرگان پژوهش بیان نمودند زمانی که سیاست‌گذاران و رهبران سیاسی دارای انسجام و اشتیاق لازم برای حرکت به سمت خودگردانی باشند، می‌توانند سیاست‌های مناسبی را در این حوزه تدوین نمایند. در نتیجه، هویت قانونی حکومت خودگردان محلی به شکل بهتری تبیین خواهد شد. آن‌ها معتقد بودند که اگر سیاست‌های تمرکززدایی و حرکت به سمت خودگردانی شفاف، جامع‌نگر، دارای ضمانت اجرا، مورد اتفاق نظر عمومی و دارای اعتبار و مبنای علمی باشند، می‌تواند در موفقیت و ایجاد آثار مثبت اداره نامتمرکز حکومت‌های محلی مؤثر گردند. نظر خبرگان در این حوزه تا حدودی نزدیک به نتایج

پژوهش‌های راندینلی و همکاران<sup>۱</sup> (۱۹۸۳) و ناروکو<sup>۲</sup> (۲۰۰۳) است.

بر اساس مصاحبه‌های صورت پذیرفته، وظایف استان‌های خودگردان تحت تأثیر هویت قانونی آن‌ها شکل می‌گیرد. خبرگان معتقد بودند وظایف تخصیص داده شده به استان‌های خودگردان علاوه بر این که باید توانمندساز باشند، باید مبتنی بر انجام وظایف توسط سطح اصلاح حکومت یا تفکیک صلاحیت باشند. نتایج حاصل از تجزیه و تحلیل داده‌ها حاکی از این است که این دو شاخص حالت بهینه‌ای از تخصیص وظایف را شکل می‌دهند که در پرتو ظرفیت اجرایی استان‌ها معنا پیدا می‌کند. البته برخی پژوهشگران به دلیل نبود تفکیک درست میان وظایف حکومتی و اختیارات تصمیم‌گیری، شاخص‌هایی بیش‌تر را برای تعریف وظایف حکومت محلی نام برده‌اند. درجه اقتصادی بودن اجرای وظیفه در محل، درجه تأثیرات متقابل وظایف، وجود ظرفیت لازم در محل، میزان هماهنگی میان‌بخشی، میزان نیاز به مشارکت پایین‌ترین سطح اجتماعات محلی و میزان کنترل سیاسی بر محیط (CAGE, 2007)، از این جمله موارد هستند.

تقسیم اختیارات میان استان‌های خودگردان و حکومت مرکزی از جمله مواردی است که به واسطه پیامدها و آثار مطلوب و نامطلوب، در این مصاحبه‌ها مورد توجه قرار گرفت. خبرگان معتقد بودند که استاندارد می‌تواند در نظارت حکومت مرکزی با اختیارات گسترده به برنامه‌ریزی و اجرای آن در سطح استان بپردازد. خبرگان پژوهش با توجه به سابقه اجرایی خود در تشریح فرایند تقسیم اختیارات به بیان نگرانی‌هایی پرداختند؛ نخستین نگرانی این است که اختیارات را از دولت ضعیف بگیریم و تحویل استان‌های ضعیف‌تر بدهیم؛ پس توجه به موقعیت استان در تفویض اختیارات دارای اهمیت است. نگرانی دیگر این است که در صورت افزایش استقلال محلی، استان‌ها دیگر پیروی و همراهی با حکومت مرکزی نداشته باشند. تقسیم اختیارات تصمیم‌گیری باید به گونه‌ای باشد که علاوه بر حفظ استقلال خودگردانی‌ها، باعث تقویت کنترل سیاسی بر محیط گردد. خبرگان معتقد بودند که در تصمیم‌گیری‌های محلی باید تعامل و رفت و برگشت میان حکومت مرکزی و حکومت خودگردان محلی وجود داشته باشد. به بیان دیگر، اختیارات به گونه‌ای توزیع گردد که تصمیمات محلی وابسته به تأییدات ملی گردد. البته این تفکیک قوای عمودی نباید باعث دخالت‌های بی‌رویه و برهم خوردن تعامل مناسب میان حکومت مرکزی و حکومت خودگردان محلی شود؛ بلکه باید استقلال محلی حفظ گردد. در حکومت مرکزی نیز باید این سعه صدر وجود داشته باشد که وقتی اختیار تفویض گردید، نقش ناظر را به شکل کامل بازی کنند. همچنین، لازم است اختیارات

1. Rondinelli *et al.*
2. Ngaruko

تصميم‌گيري در سطح استان به شكلي مناسب ميان قوای سه‌گانه استانی تفكيك گردد تا برهم‌كنش قوای تفكيك شده سه‌گانه، مانع از برهم‌خوردن مردم‌سالاری در داخل استان گردد.

بنابر نظر خبرگان، هويت قانونی استان‌های خودگردان با مشخصات پيش گفته بستر مناسب را برای فعاليت شهروندان که به بلوغ سیاسی-اجتماعی رسیده‌اند و مسؤوليت‌پذیری و تعامل‌گرایی لازم را دارند، فراهم می‌نماید. برآوردن شرایط پيش گفته باعث می‌شود قدرت در استان به شکل مسالمت‌آمیز ميان گروه‌های مختلف بومی منتقل گردد و این خود فرصتی برای تقويت ارزش‌های محلی و هويت‌بخشی محلی است. همچنین، در این شرایط به واسطه افزایش آگاهی‌های عمومی، انتخاب فرد یا افراد اصالح به شکل بهتری برآورده خواهد شد. هويت قانونی مستقل استان‌های خودگردان، احساس نمایندگی را در ميان مردم تقويت می‌کند و تلاش عمومی برای رفع مشکلات محلی را افزایش می‌دهد. خبرگان معتقد بودند مردم‌سالاری ایجاد شده، وظایف تخصیص داده شده و تفكيك قوای افقی و عمودی، بر سازمان‌ها و نهاد‌های عمومی محلی مؤثر هستند. با توجه به این‌که مقامات استانی برای تصدی امور به پشتیبانی آرای عمومی نیازمند هستند، باید همواره واکنش‌هایی درست و در زمان مناسب به تغییرات استانی داشته باشند. از طرف دیگر، با توجه به این‌که افراد محلی شناخت بهتری از استان خود دارند، می‌توانند خدمات را با کیفیتی بهتر ارائه نمایند و کیفیت سیاست‌گذاری در سطح استان را بالا ببرند؛ در نتیجه، سازمان‌ها و نهاد‌های محلی به سمت بومی‌گرایی حرکت خواهند کرد. همچنین، سازمان‌ها به واسطه نظارت عمومی شکل گرفته در بستر مردم‌سالاری، مجبور هستند شفافیت اقدامات خود را افزایش دهند و نسبت به مردم پاسخگوتر عمل نمایند.

برآورده‌سازی خودگردانی در استان‌های جمهوری اسلامی ایران از طریق مردم‌سالاری ایجاد شده و شکل‌گیری سازمان‌های عمومی با ویژگی‌های پيش گفته منجر به برآوردن نتایجی در جامعه می‌گردد. بنابر نظر خبرگان پژوهش، یکی از نتایج اجتماعی، افزایش احساس عدالت است. با خودگردان شدن استان‌ها، سازوکار حکومتی برای توزیع عادلانه امکانات تقويت می‌گردد و همچنین با توجه به این‌که مشکلات استان‌ها به گونه‌ای مؤثر مورد بررسی قرار می‌گیرد، احساس عدالت در ميان شهروندان افزایش خواهد یافت (Keating, 1995). اعتماد عمومی شهروندان به حکومت نیز تحت تأثیر افزایش پاسخ‌گویی و شفافیت افزایش می‌یابد و با صرف توان حکومت در جهت رفاه، کم شدن هزینه‌های زندگی، افزایش مشارکت و شفافیت، رضایت عمومی نیز افزایش خواهد یافت. خبرگان معتقدند که پایدار شدن درآمدهای استانی را می‌توان یکی از نتایج حرکت استان‌ها به سمت خودگردانی دانست. استقلال درآمدها و هزینه‌های استان و افزایش رقابت

میان استان‌ها برای ارائه خدمات بیش‌تر و مطلوب‌تر با هزینه پایین، استانداران را بر آن می‌دارد تا در جهت کشف منابع درآمدی متنوع گام بردارند. در شرایط موجود، شهروندان به دلیل وجود درآمدهای نفتی، مالیات را پول اضافی برای پرداخت به دولت می‌دانند؛ ولی با کوچک شدن مقیاس حکومت، ردیابی شیوه هزینه‌ی مالیات‌های پرداختی توسط شهروندان امکان‌پذیر می‌گردد و این خود بر رضایت شهروندان و استمرار پرداخت مالیات توسط آن‌ها مؤثر است. نتایج به‌دست آمده در این بخش تا حدودی نزدیک به نتایج پژوهش‌های سایر پژوهشگران است. آن‌ها نیز به این نتیجه رسیده‌اند که تمرکززدایی باعث افزایش درآمدهای حکومت می‌گردد (Gradstein, 2017) یا به تعبیری دیگر با تمرکززدایی، بازایی هزینه خدمات ارائه شده به شهروندان بهبود خواهد یافت (Azfer et al., 1999) (FAO, 2006).

خبرگان معتقدند یکی دیگر از نتایج اجتماعی که تحت تأثیر تمرکززدایی در سطح استان‌ها شکل خواهد گرفت، برآورده‌سازی شراکت‌گرایی میان بخش‌های عمومی، خصوصی و جامعه مدنی است (Faguet, 2013). با تمرکززدایی، درک مقامات از مشکلات محلی بهبود می‌یابد؛ از این‌رو، خدمات متناسب با نیاز شهروندان ارائه خواهد شد. خبرگان در این پژوهش اشاره نمودند که با ایجاد خودگردانی محلی در سطح استان‌ها، کیفیت سیاست‌گذاری بهبود خواهد یافت (Gradstein, 2017). همچنین، ساختار نامتمرکز، قدرت برنامه‌ریزی استان‌ها را افزایش خواهد داد. نزدیک شدن مرکز سیاست‌گذاری به شهروندان و تأثیر رأی مستقیم مردم بر انتخاب یا عدم انتخاب مقامات استانی نیز باعث تقویت صدای شهروندان می‌گردد. از جمله نتایج خودگردان شدن استان‌ها، افزایش انسجام و تقویت همگرایی میان گروه‌های ذی‌نفع محلی است. نهادهای محلی به واسطه حضور در تصمیم‌گیری‌ها از رفتارهای خشونت‌آمیز اجتناب می‌کنند و احساس مالکیت به استان در میان مردم استان تقویت می‌گردد. در استان‌هایی که درهم‌تنیدگی قومی بالا وجود دارد، می‌توان انتظار داشت که از شکل‌گیری اکثریت مطلق جلوگیری گردد. خبرگان معتقد بودند که تمرکززدایی باعث تشویق گروه‌های ذی‌نفع به تعامل و همگرایی می‌گردد.

بر اساس تحلیل‌های صورت پذیرفته، اثربخشی اقتصادی یکی دیگر از نتایج نشأت گرفته از خودگردان شدن استان‌ها است. خبرگان معتقد بودند با ایجاد خودگردانی، استان‌ها به‌منظور باقی ماندن در گردونه رقابت و همچنین تحت تأثیر نظارت عمومی شکل گرفته، ناچار به کوچک کردن حجم خود از طریق خصوصی‌سازی و برون‌سپاری هستند. آن‌ها معتقد بودند با خودگردان شدن استان‌ها، بهره‌وری در استفاده از ظرفیت‌های استانی افزایش می‌یابد؛ در نتیجه، خدمات ارائه شده توسط استان‌های خودگردان ارزان تمام خواهد شد (Gradstein, 2017). توزیع درست جغرافیایی

جمعیت بهترین نتیجه تمرکززدایی است که تضمین‌کننده امنیت کشور نیز است. تجزیه و تحلیل نظرات خبرگان نشان داد که توزیع جمعیت در کشور باعث شکل‌گیری زنجیره‌های اقتصادی مکمل و افزایش هم‌افزایی اقتصادی در استان‌ها می‌گردد. با تفویض اختیارات و وظایف حکومتی به استان‌ها، ضمن توزیع خدمات در کل کشور، باعث جذب افراد خیره از مرکز به استان‌ها می‌گردد. همچنین، ارائه خدمات عمومی با کیفیت مطلوب از مهاجرت شهروندان به مرکز جلوگیری می‌نماید. یکی دیگر از نتایج خودگردان شدن استان‌ها، افزایش کارایی در ارائه خدمات است. سازمان‌های عمومی شایسته‌سالار و چابک این امکان را فراهم می‌نمایند که خدمات عمومی به شکل متناسب و با هزینه کم در اختیار مردم قرار بگیرد. بیش‌تر پژوهشگران نیز یکی از خروجی‌های خودگردانی‌ها را افزایش کارایی در ارائه خدمات معرفی نموده‌اند (Jutting *et al.*, 2004).

خبرگان معتقدند که تقسیم اختیارات به صورت افقی و عمودی در سطح ملی و استانی باعث ایجاد تعادل و ثبات در کشور خواهد شد. نبود اختیارات مطلق در دست یک نهاد عمومی، باعث شکل‌گیری برابری شهروندان در برابر قانون می‌گردد و مانع از اعمال سلیقه شخصی خواهد شد. همچنین، اقدامات حکومت ملی و محلی منطبق بر اختیارات قانونی شکل خواهد گرفت. از طرف دیگر، خبرگان این پژوهش معتقد بودند هرچه دولت چابک‌تر و سبک‌تر باشد، در انجام وظایف قانونی خود نیز موفق‌تر است. بنابر نظر خبرگان که نزدیک به نتایج حاصل از پژوهش‌های لایتار و اودیوسدن<sup>۱</sup> (۲۰۱۵) است، خودگردان شدن استان‌ها در کنار ایجاد مردم‌سالاری، نظارت عمومی را تقویت خواهد نمود؛ این موضوع می‌تواند فساد را در خودگردانی کنترل نماید. بنا به نظر خبرگان، در حال حاضر نظارت در سطوح مختلف، حلقه گم شده نظارت پارلمانی در کشور است. همچنین، سازوکار نظارت و مشارکت مستمر مردم بعد از رأی‌دهی در قوانین تعریف نشده است. خودگردانی محلی امکان همراه نمودن جامعه و افزایش دیده‌بان‌های محلی شامل مردم، احزاب و مطبوعات را در کنار شوراهای استانی فراهم می‌نماید.

خبرگان معتقد بودند نتایج به‌وجود آمده در یک استان در اثر ایجاد خودگردانی می‌تواند در بلندمدت حاکمیت ملی را تحت تأثیر قرار دهد. بنابر تجزیه و تحلیل‌های صورت پذیرفته این نتیجه حاصل گردید که تمرکززدایی ثبات سیاسی در کشور را افزایش می‌دهد. در مقابل، برخی از خبرگان با نظری نزدیک به پژوهش‌های صورت گرفته در داخل کشور (تسلیمی و مشعلی، ۱۳۸۴)، به این نکته اشاره می‌کنند که با استقرار نظام فدرال، ما شاهد به خطر افتادن تمامیت ارضی در کشور خواهیم بود. افزایش نابرابری‌های منطقه‌ای و پرورش نیروهای بی‌ثبات‌کننده سیاسی از جمله

1. Lightart & Oudheusden

مخاطره‌های تمرکززدایی می‌تواند باشد. با این حال، بیش‌تر خبرگان معتقد بودند در صورت ایجاد مقدمات خودگردانی استانی، می‌توان انتظار داشت که مقبولیت نظام افزایش یابد. آن‌ها معتقد بودند که رضایت مردم، باعث تقویت تمامیت ارضی و افزایش مقبولیت نظام می‌شود. چون برگزاری انتخابات در سطح استان‌ها، برخوردهای فیزیکی را در استان کاهش می‌دهد و شهروندان هر استان نقش خود را در تأمین امنیت استان، بهتر درک می‌کنند در نتیجه، در گام نخست امنیت محلی و در گام بعدی امنیت ملی تقویت خواهد شد. به بیان دیگر، توزیع اختیارات در میان استان‌های مختلف از تجزیه‌طلبی و جنگ داخلی جلوگیری خواهد نمود (Faguet, 2013). خبرگان بیان نمودند که با توجه به تفکیک صورت گرفته میان سطوح ملی و محلی، اولویت اجرای سیاست‌های ملی و محلی به شکلی بهتر انجام خواهد شد. در این حالت، مالکیت ملی در کنار مالکیت محلی در میان مردم تقویت می‌گردد؛ به بیان دیگر می‌توان ملی‌گرایی را در کشور افزایش داد. بنابر نظر خبرگان، اگر به استان آزادی، رفاه، اشتغال بیش‌تر و امکانات با کیفیت داده شود، به خودی خود مردم به حاکمیت نزدیک‌تر می‌شوند. نتایج تجزیه و تحلیل داده‌ها نشان می‌دهد که توزیع اختیارات در میان اقوام مختلف، وفاداری آن‌ها به کشور را افزایش می‌دهد.

## نتیجه‌گیری

در این پژوهش، به‌منظور طراحی مدل خودگردانی استان‌های جمهوری اسلامی ایران، ویژگی‌ها و تعاریف خودگردانی‌های محلی، عوامل مؤثر بر تمرکززدایی و نتایج و پیامدهای تمرکززدایی در ادبیات پژوهش مورد بررسی قرار گرفت. با توجه به تنوع مفاهیم و پیچیده و پنهان بودن متغیرها و همچنین موقعیت سیاسی، اجتماعی و اقتصادی جمهوری اسلامی ایران برای طراحی مدل از روش نظریه‌پردازی داده‌بنیاد استفاده شد. در همین راستا با ۱۶ خبره مصاحبه نیمه‌ساختاریافته انجام پذیرفت و پس از انجام مراحل کدگذاری، مدل نهایی در قالب الگوواره کدگذاری استراوس و کوربین ارائه گردید. در این مدل، ویژگی‌های خاص استان‌های خودگردان در قالب هویت قانونی، مردم‌سالاری، وظایف حکومتی، اختیارات تصمیم‌گیری و سازمان‌های عمومی با پشتوانه ۵۶۷ کد اولیه و ۲۲ مفهوم استخراج شده، مشخص شد. همچنین، عوامل مؤثر بر خودگردانی استان‌ها در سه بُعد (۱) عوامل علی شامل تعالی‌نخبگی، رفتار شهروندی و همگرایی سیاسی، (۲) شرایط واسطه‌ای شامل تهدیدات امنیتی داخلی و (۳) زمینه‌ها شامل تهدیدات امنیتی خارجی، توسعه‌نیافتگی و تنش‌های قومی با پشتوانه ۴۳۰ کد اولیه و ۱۷ مفهوم ارائه شد. نتایج و پیامدهای خودگردان شدن استان‌ها در سطح محلی با تقویت نشاط عمومی، پایداری درآمد، تقویت شراکت‌گرایی، پویایی

اقتصاد، تقویت قانون‌گرایی و افزایش کارایی در ارائه خدمات و در سطح ملی با تقویت حاکمیت داخلی به پشتوانه ۲۳۳ کد اولیه و ۲۱ مفهوم استخراج شده شناسایی شد.

سرانجام، این مهم بود که تبیین نظری پژوهشگر برای مشارکت‌کنندگان معنادار، معقول و برگردان دقیقی از واقعیت باشد. از این‌رو، برای تعیین روایی و اعتبار کدگذاری استخراج شده در مرحله نخست، خروجی کدگذاری محوری بر اساس مدل الگوواره با مدل‌ها و ادبیات موجود در پیشینه پژوهش مقایسه و اعتباربخشی شد و در مرحله دوم، برای دستیابی به اعتبار داده‌های کیفی و حصول اطمینان از اعتبار این بخش و دقیق بودن یافته‌ها، خروجی کدگذاری محوری بر اساس مدل الگوواره دوباره توسط مشارکت‌کنندگان<sup>۱</sup> و همکاران<sup>۲</sup> بررسی، تطبیق و بازبینی شد. گفتنی است که مهم‌ترین محدودیت این پژوهش، عدم تأیید مدل به‌صورت کمی بود که پیشنهاد می‌گردد در پژوهش‌های آتی، مدل استخراج شده در این پژوهش به‌صورت کمی مورد آزمون قرار گیرد.

## منابع

### الف) فارسی

- امیدی، علی (۱۳۹۲). امنیت و توسعه پایدار و تقویت قانونمند حکومت‌های محلی در ایران. *فصلنامه تحقیقات جغرافیایی*، ۲۸(۴)، پیاپی ۱۱۱، صص ۱۳۶-۱۱۳.
- بازرگان، عباس (۱۳۸۷). *مقدمه‌ای بر روش تحقیق کیفی و آمیخته، رویکردهای متداول در علوم رفتاری*. تهران، دیدار.
- تسلیمی، محمد سعید و مشعلی، بهزاد (۱۳۸۴). طراحی الگوی استقرار نظام فدرال اداری در ایران. *فصلنامه مدرس علوم انسانی*، ۹(۲)، صص ۱۸۸-۱۵۷.
- شمس، عبدالحمید (۱۳۹۰). *حاکمیت محلی از تراکم‌زدایی تا تمرکززدایی*. تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی ریاست جمهوری.
- کمالی، یحیی (۱۳۹۳). روش‌شناسی نظریه‌مبنایی و کاربرد آن در علوم سیاسی. *نشریه علمی پژوهشی علوم سیاسی*، سال شانزدهم، شماره شصت و چهار، صص ۱۳۱-۱۰۳.
- ملایی، اعظم و ازغندی، علیرضا (۱۳۹۰). دولت‌ملت‌سازی ایرانی: تداوم تاریخی یا تغییرات سیاسی؟ *فصلنامه تخصصی علوم سیاسی*، شماره پانزدهم، صص ۱۶۸-۱۳۷.
- مهرابی، امیرحمزه؛ خنیفر، حسین؛ امیری، علی‌نقی؛ زارعی‌متین، حسن و جندقی، غلامرضا (۱۳۹۰). معرفی روش‌شناسی نظریه‌داده‌بنیاد برای تحقیقات اسلامی (ارائه یک نمونه). *مدیریت فرهنگ سازمانی*، سال نهم، شماره بیست و سوم، صص ۳۰-۵.

1. Member Checking
2. Peer Examination/Audit Checking



- Alves, J.; Peralta, S. & Perelman, J. (2014). Efficiency and Equity Consequences of Decentralization in Health: An Economic Perspective. *Revista Portuguesa de Saúde Pública*, 31(1), pp. 74-83.
- Astrauskas, A. & Gecikova, I. (2014). Similarities and Differences in Local Self-Government in Lithuania and Slovakia. *American International Journal of Social Science*, 3(5), pp. 153-182.
- Azfar, O.; Kähkönen, S.; Lanyi, A.; Meagher, P. & Rutherford, D. (1999). Decentralization, Governance and Public Services the Impact of Institutional Arrangements: A Review of the Literature. IRIS Center, University of Maryland, College Park.
- Ballesteros, B. C. (2014). The Impact of Functional Decentralization and Externalization on Local Government Transparency. *Government Information Quarterly*, 31, pp. 265-277.
- Barrett, C. B.; Mude, A. G. & Omiti, J. M. (2007). Decentralization and Social Economics of Development: An Overview of Concepts and Evidence from Kenya. Lessons from Kenya.
- Brezovšek, M. (2014). Local Self-Government in Slovenia: Theoretical and Historical Aspect. Ljubljana: Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana.
- CAGE Project (2007). PAPER I: Developmental Local Government: Determining Appropriate Function and Powers. Community Law Centre, University of the Western Cape.
- Creswell, J. W. (2012). *Educational Research: Planning, Conducting and Evaluating Quantitative and Qualitative Research* (4th Edition).
- Dreher, A. & Fischer, J. A. V. (2011). Does Government Decentralization Reduce Domestic Terror? An Empirical Test. *Journal of Economics Letters*, 111(3), pp. 223-225.
- European Charter on Local Self-Government is available at [http:// www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122).
- FAO Corporate Document Repository (2006). Reform and Decentralization of Agricultural Services, Technical Cooperation Department, available at: [www.fao.org/docrep/005/y2006e/y2006e05.html](http://www.fao.org/docrep/005/y2006e/y2006e05.html).
- Faguet, J. P. (2004). Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia. *Journal of Public Economics*, 88 (3-4), pp. 867-893.
- Faguet, J. P. (2013). Decentralization and Governance. *World Development*, 53, pp. 2-13.

- Frey, B. S. & Luechinger, S. (2004). Decentralization as a Disincentive for Terror. *European Journal of Political Economy*, 20(2), pp. 509-515.
- Gradstein, M. (2017). Government Decentralization as a Commitment in Non-Democracies. *Journal of Comparative Economics*, 45(1), pp. 110-118.
- Islam, F. (2015). The Role of Local Self-Government Institution for Deepening Democracy at the Grass-Root Level in Bangladesh. *Journal of Public Administration and Policy Research*, 7(2), pp. 29-38.
- ISUFAJ (2014). Decentralization and the Increased Autonomy in Local Governments. *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 109, pp. 459-463. 2nd World Conference on Business, Economics and Management-WCBEM 2013.
- Jütting, J.; Kauffmann, C.; McDonnell, I.; Osterrieder, H.; Pinaud, N. & Wegner, L. (2004). Decentralization and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact. OECD Development Centre, Working Paper No. 236 (Research Programme on: Social Institutions and Dialogue).
- Keating, M. (1995). Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. In Judge, D., Stoker, G. & Wolman, H. (Eds.). *Theories of Urban Politics*. London-Thousand Oaks-New Delhi: Sage.
- Kiuriene, V. (2013). Administrative Supervision of Local Self-Government as an Expression of the Rule of Law in the Context of Good Governance: The Case of Lithuania. *Social Research*, Nr. 4(33), pp. 44-55.
- Kobasa, M. (2012). Local Self-Government in Belarus: How to Shift Myth to Reality. School of Young Manager in Public Administration: Policy Paper, available at: [www.sympaby.eu/sites/default/files/library/booklet\\_Kobasa\\_eng.pdf](http://www.sympaby.eu/sites/default/files/library/booklet_Kobasa_eng.pdf).
- Kumar, P.; Kumar, D. & Kumar, N. (2013). ICT in Local Self Governance: A Study of Rural India. *International Journal of Computer Applications* (0975-8887), 83(6), pp. 31-36.
- Lee, J. (2001). A Grounded Theory: Integration and Internalization in ERP Adoption and Use, Unpublished Doctoral Dissertation, University of Nebraska, In Proquest UMI Database.
- Lighthart, J. E. & Oudheusden, P. V. (2015). In Government We Trust: The Role of Fiscal Decentralization. *European Journal of Political Economy*, 37(3), pp. 116-128.
- Lock, K. (2003). *Grounded Theory in Management Research*. London: SAGE Publications.
- Marcou, G. (2013). Regionalisation, Local Self-Government and Governability. Centralization Decentralization Debate Revisited (pp. 38-71). Istanbul: Palas

- Taksim/Beyoğlu.
- Maykova, E. Y. & Simonova, E. V. (2015). The Participation of Russian Citizens in Local Self-Government: Potential and Real-Life Social Practices. *International Journal of Economics and Financial*, Issues 5 (Special Issue), pp. 142-150.
- Miller, K. L. (2002). Advantages & Disadvantages of Local Government Decentralization. A Presentation to the Caribbean Conference on Local Government & Decentralization at the Ocean View International Hotel Georgetown, Guyana.
- Ngaruko, F. (2003). Political Economy of Reform for Service Delivery: The Case for Administrative Decentralization in Africa. *Nordic Journal of Africa Studies*, 2(12), pp. 134-163.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), pp. 1120-1149.
- Ozcan, G. B. (2000). Local Economic Development, Decentralisation and Consensus Building in Turkey. *Progress in Planning*, 54(4), pp. 199-278.
- Rondinelli, D. A.; Nellis, J. R. & Cheema, G. Sh. (1983). Decentralization in Development Countries: A Review of Recent Experience. Management and Development Series Number.
- Scott, Z. (2009). Decentralization, Local Development and Social Cohesion: An Analytical Review. GSDRC Research Paper.
- Strauss, A. L. & Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*, 2nd Ed., Sage.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Economic Literature*, 64(5), pp. 416-424.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
رتال جامع علوم انسانی

## Designing a Local Self-government Model for the Islamic Republic of Iran's Provinces

**Zahir Alimoradi**<sup>1</sup> Ph.D. Student of Public Administration, Institute for Management and Planning Studies, Iran (Corresponding Author).

**Abdolhamid Shams**<sup>2</sup> Associate Professor, Department of Public Administration, Institute for Management and Planning Studies, Iran.

**Ali Jahangiri**<sup>3</sup> Assistant Professor, Department of Public Administration, Institute for Management and Planning Studies, Iran.

**Mehdi Rasoli Ghahrodi**<sup>4</sup> Assistant Professor, Department of Public Administration, Institute for Management and Planning Studies, Iran.

**Alireza Alavitabar**<sup>5</sup> Assistant Professor, Department of Environment Management and Sustainable Development, Environment University, Iran.

### Abstract

Decentralization is an effective issue in the development of various countries. Since deconcentrated organizing pattern applied in the Islamic Republic of Iran has brought about some problems for the country, this research was implemented to provide a theoretical framework for a shift to decentralization. The grounded theory qualitative technique was utilized to perform this research. Statistical population consisted of experts who had acted as province governors and were knowledgeable and experienced enough in public management and local government affairs. After interviews were carried out with sixteen of these experts, theoretical saturation was achieved. Findings show that if elites can effectively define a legitimate identity for self-governing provinces by influencing political leaders, and if they institutionalize democracy in provinces by influencing citizens, there is hope that based on ethnical, religious, economic and regional circumstances in provinces, their self-governing can desirably result in such outcomes as public vitality promotion, income sustainability, communalism strength, economy improvement, and respect for the law and efficient public services, which all can eventually result in public governance strength.

**Keywords:** Decentral, Deconcentrated Organizing Model, Decentralization, Local Government, Local Self-government.

1. Alimoradi\_zahir@yahoo.com
2. Abh.shams@yahoo.com
3. Al\_jahan@yahoo.com
4. Mehdirasouli@aol.com
5. Alireza.alavi.tabar@gmail.com