

شناسایی عوامل بازدارنده خودگردانی محلی استان‌های جمهوری اسلامی ایران*

ظهیر علی مرادی^۱

دکتری مدیریت دولتی موسسه عالی آموزش و
پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ایران

علی جهانگیری^۲

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

علیرضا علوی تبار^۳

استادیار گروه مدیریت محیط‌زیست و توسعه
پایدار دانشگاه محیط‌زیست، ایران.

تاریخ پذیرش ۱۳۹۸/۱۰/۷

تاریخ دریافت ۱۳۹۸/۴/۲۷

چکیده

اجرای سیاست‌های تمرکززدایی در سطح استان‌های جمهوری اسلامی ایران با موفقیت همراه نبوده است. هدف این پژوهش شناسایی عواملی است که از تمرکززدایی استان‌ها جلوگیری می‌کند؛ لذا تحقق خودگردانی محلی به عنوان نقطه هدف تمرکززدایی در سطح استان‌های کشور در نظر گرفته شده است. به دلیل موقعیت ژئوپلیتیک، توسعه نامتوازن و تنوع قومی و مذهبی ج.ا.ایران، این پژوهش با استفاده از روش آمیخته انجام پذیرفت. پس از مطالعه پیشینه پژوهشی، در مرحله اول با ۱۶ خبره مصاحبه نیمه ساختاریافته انجام شد. با تحلیل نتایج مصاحبه‌ها از طریق روش تحلیل محتوا، هفت عامل بازدارنده خودگردانی استان‌ها

*- مقاله علمی پژوهشی

۱- (نویسنده مسئول). Alimoradi_zahir@yahoo.com

2- Al_jahan@yahoo.com

3- Alireza.alavi.tabar@gmail.com

DOI: erd.v26i18.74209/10.22067

«زوال نخبگی»، «تضاد سیاسی»، «ناتوانی شهروندی»، «تحریک پذیری اقوام»، «توسعه نامتوازن استان‌ها»، «تهدیدات امنیتی بین‌المللی» و «تهدیدات امنیتی داخلی» از ۱۷ مقوله، ۱۰۵ مفهوم و ۴۳۰ کد اولیه استخراج شدند. به منظور افزایش اعتبار عوامل استخراج شده، تأثیر عوامل بازدارنده بر خودگردانی محلی استان‌ها، با استفاده از مدل‌سازی معادلات ساختاری مورد آزمون قرار گرفت.

کلیدواژه‌ها: توسعه، تمرکززدایی، حکومت محلی، حکومت خودگردان محلی.
طبقه‌بندی JEL: E42, G28, H11, H76.

مقدمه

در انتخاب میان تمرکز و عدم تمرکز دو رویکرد به‌منظور اداره امور عمومی در پیش روی دولت‌ها وجود دارد. در رویکرد نخست که در دولت‌های متمرکز اتفاق می‌افتد، این حکومت است که مسئولیت تمام امور را بر عهده دارد. حکومت موظف است تمام خدمات را برای مصرف شهروندان فراهم کند و سایر بخش‌های جامعه نقشی در اداره امور عمومی نخواهند داشت. در رویکرد دوم بر توان حاکمیتی شامل حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی برای دستیابی به اهداف تأکید می‌گردد (Marcou, 2013). لذا دولت‌ها به‌منظور افزایش توان پاسخ‌گویی به درخواست‌های مردم و توسعه 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 به سمت عدم تمرکز گرایش پیدا کرده‌اند (Gradstein, 2017). البته تمرکززدایی با ایجاد تغییرات گسترده در دولت، واقعاً پیچیده خواهد بود و اجرای بی‌دقت آن ممکن است منجر به مشکلات اساسی گردد (Nemec & Matejova, 2013). با این حال پژوهش‌ها در ایران نشان می‌دهد اجرای سیاست‌های تمرکززدایی می‌تواند باعث ایجاد یک توسعه متوازن و درون‌زا شود (Ahmadipor et al., 2016). در مورد جمهوری اسلامی ایران، گستردگی کشور در کنار متغیرهای انسانی و فرهنگی متنوع، ضرورت توزیع قدرت سیاسی و اداری را ایجاب می‌کند (Shams, 2011). 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. برنامه

چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران نیز با تأکید بر عدم تمرکز مالی، سعی در پیشبرد اهداف عدم تمرکز در کشور داشت. قانون برنامه پنجم توسعه کشور و همچنین سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۹، در حوزه 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 (Taslimi & mashali, 2006). 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 دغدغه خودگردانی محلی از زمان انقلاب مشروطیت در اندیشه‌نخبگان ایرانی بوده است (Omidi, 2013)، ولی پس از تشکیل دولت مدرن، رضاخان به منظور حفظ تمامیت ارضی و ثابت نگاه داشتن مرزهای ایران، اقدام به سلب اختیار روسای قبایل، اسکان عشایر، خلع سلاح و سرکوب اقوام مرزنشین نمود (Molaei & Azghandi, 2010). با این حال، اقوام مختلف هر زمانی که شرایط را مساعد دیده‌اند، اقدام به شورش و جدایی طلبی نموده‌اند. شورش‌هایی که پس از اخراج رضاشاه توسط اقوام به وقوع پیوست و همچنین گرایش‌های واگرا و مرکز‌گریز قوم‌گرایانه در ایران در سال‌های اولیه پیروزی انقلاب اسلامی با تشکیل گروه کردی پژاک، گروه بلوچی جندالله، گروه‌های عرب‌گرای تجزیه طلب 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 زمینه تهدیدات بین‌الملل 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 تجزیه 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 ادامه این روند در آینده می‌تواند باعث تضعیف حاکمیت ملی گردد (Omidi, 2013). 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 توسعه آن‌ها را نسبت به استان‌های مرکزی کاهش داده است که فاصله توسعه نامتوازن میان استان‌ها بسیار مشهود گردیده است (Alimoradi et al., 2017). از آنجایی که در قانون اساسی، توزیع حاکمیت در جمهوری اسلامی ایران پذیرفته شده نیست و ج.ا.ایران با حاکمیت یکپارچه تعریف شده است، لذا انواع تمرکززدایی سیاسی اعم از فدرالیسم و خودمختاری که مبتنی بر توزیع حاکمیت میان حکومت مرکزی و محلی است، نمی‌تواند به عنوان الگوی تمرکززدایی در ج.ا.ایران مورد استفاده قرار گیرد. به همین دلیل با توجه به اینکه 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)، می‌تواند به‌عنوان الگویی قانونی جهت تمرکززدایی (در مقابل تمرکززدایی سیاسی که با روح قانون اساسی در تناقض است) مطرح گردد (Alimoradi et al., 2018). هدف اصلی از انجام این پژوهش، شناسایی عوامل بازدارنده خودگردانی محلی استان‌ها است تا از این طریق به رفع موانع تمرکززدایی در کشور کمک شود. توسعه نامتوازن استان‌ها، تنوع قومی بالا، موزائیکی بودن کشور و وجود تهدیدات امنیتی به دلیل موقعیت ژئوپلیتیک ج.ا.ایران، این پژوهش را با تنوع مفاهیم، پیچیده و پنهان بودن مقوله‌ها و متغیرهای مرتبط با هر مقوله و روابط میان آن‌ها روبه‌رو نموده است. در این شرایط صاحب‌نظران معتقدند باید به دنبال روشی بود تا با استفاده از آن بدون آن که پیچیدگی‌های موجود و زمینه‌ها دستکاری گردد نسبت به ساده کردن و مدیریت داده‌ها اقدام شود (Creswell, 2012:423). لذا به منظور پاسخ به سؤال اساسی پژوهش «عوامل بازدارنده خودگردانی محلی استان‌ها کدام است؟»، در مرحله اول پس از مطالعه پیشینه پژوهشی و انجام مصاحبه با خبرگان، عوامل بازدارنده از طریق تحلیل محتوای استخراج شدند و در نهایت به منظور افزایش اعتبار عوامل استخراج شده، تأثیر عوامل بازدارنده بر خودگردانی محلی استان‌ها، با استفاده از مدل‌سازی معادلات ساختاری مورد آزمون قرار گرفت.

ادبیات موضوع و مبانی نظری

بنا بر تعریف سازمان ملل متحد، حکومت محلی عبارت است از؛ اعمال اقتدار اداری و سیاسی

بر محدوده‌ای، در داخل یک قلمرو وسیعی از یک دولت. این نوع از حکومت در محدوده قدرتی که توسط بالاترین سطح حکومت از طریق قوانین یا دستورالعمل‌ها به آن تفویض شده است، فعالیت می‌نماید. اصطلاح حکومت محلی در مقابل حکومت مرکزی یا حکومت ملی و یا حکومت فدرال به کار برده می‌شود و نهادهای آن بین کشورها متنوع است و با نام‌های استان، منطقه، شهرستان، شهرداری، شهر، محله، روستا و ... فعالیت می‌کند (UNDP, 2010). دولت‌ها برای سازمان‌دهی حکومت‌های محلی، از سبک‌ها و روش‌های مختلفی استفاده می‌کنند که آن‌ها را می‌توان در قالب سه سبک ذیل توضیح داد:

سبک تمرکزگرایی؛ حالتی است که قدرت تصمیم‌گیری و اختیار اجرای تصمیمات، در یک مرجع خاص متمرکز است.

سبک تراکم‌زدایی؛ سازمان‌دهی مبتنی بر توزیع مأموران و اختیارات در قالب یک شخص حقوقی، از یک اداره مرکزی به سوی اداره‌های غیرمتراکم محلی (Shams, 2011). وضع موجود یا الگوی سازمان‌دهی دولت در جمهوری اسلامی ایران در سطوح استانی، منطبق بر تراکم‌زدایی است.

سبک تمرکززدایی؛ انتقال قدرت سیاسی، ظرفیت تصمیم‌گیری و منابع از مرکز به سطوح فرو ملی حکومت. تمرکززدایی فرایند انتقال بخشی از حاکمیت و قدرت دولت ملی به مقامات و سازمان‌های محلی و منطقه‌ای تعریف می‌گردد. تمرکززدایی یکی از مهم‌ترین فرایندهای توسعه 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).

حکومت خودگردان محلی

حکومت خودگردان محلی از طریق تمرکززدایی که مبتنی بر تفویض اختیار و مسئولیت به همراه حق تصمیم‌گیری سیاسی توسط دولت مرکزی به دولت محلی است، شکل می‌گیرند. در این الگو حکومت خودگردان محلی به‌منظور عملیاتی نمودن سیاست‌های کلی دولت مرکزی،

اقدام به تدوین خط‌مشی‌های محلی با مشارکت نهادهای محلی می‌نماید، تا ارائه خدمات عمومی متناسب با نیاز مردم محلی ارائه گردند (Kovač, 2014). ماده ۳ منشور اروپایی حکومت خودگردان محلی را حق و توانایی مقامات محلی در تنظیم و مدیریت سهم قابل توجهی از امور عمومی ذیل مسئولیت خود در محدوده قوانین و با توجه به منافع 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. حکومت خودگردان محلی عبارت است از برآوردن حق نهادهای محلی، که صلاحیت آن‌ها به صورت قانونی تعریف شده است، برای اداره و مدیریت سهم چشمگیری از امور عمومی، مطابق منافع ساکنان قلمرو مدیریتی خود (Astrauskas & Gecikova, 2014).

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^۱ یا تفکیک صلاحیت، اصل استقلال^۲ و اصل منطقه‌گرایی^۳ (Brezovšek, 2014). اصل کارکرد تعاملی یا تفکیک صلاحیت مبتنی بر انجام وظایف توسط سطح اصلاح 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. 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. 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

1- Principle of Subsidiarity

2- Principle of Autonomy

3- Principle of Regionalisation

گرفتن ویژگی‌های منطقه‌ای و محلی و پتانسیل توسعه آن تعریف می‌گردد (Marcou, 2013).

عناصر حکومت خودگردان محلی

عناصر تشکیل دهنده حکومت خودگردان محلی به دو دسته تقسیم می‌گردد. دسته اول عناصری هستند که در تمام انواع حکومت‌های محلی مشترک هستند و دسته دوم عناصر مختص حکومت خودگردان محلی است. برخی از پژوهشگران عناصر تشکیل دهنده حکومت‌های محلی را شامل جمعیت، قلمرو و قدرت می‌داند (Ghalibaf, 2010: 92). در ارائه‌ای کامل‌تر، محققان برای حکومت‌های محلی ۷ عنصر معرفی می‌نمایند که عبارتند از قلمرو^۱، جمعیت^۲، سازمان دائمی^۳، هویت قانونی مجزا^۴، مستقل از سایر حکومت‌های محلی^۵، وظایف و قدرت حکومتی^۶ و قدرت جذب درآمد^۷ (Alderfer, 1956: 3).

Brezovšek (2014) عناصر تشکیل دهنده حکومت خودگردان محلی را این‌گونه معرفی می‌کند: عنصر قلمرو، که تعیین کننده محدوده جغرافیایی خودگردان محلی است. عنصر وظیفه مدنی، بر اجرای وظایف اجتماع محلی بر اساس منافع اعضای تأکید دارد. عنصر سازمانی، عبارت است از پاسخگویی اعضای حکومت خودگردان محلی به اجتماع محلی و دولت مرکزی. عنصر مالی و مادی، هر اجتماع محلی باید منابع مالی و مادی مناسب خود را در اختیار داشته باشد. عنصر قانونی، که بر این اساس هر اجتماع محلی باید از پشتوانه حاکمیت قانون در خصوص وضعیت خود برخوردار باشد. همچنین سه عنصر هنجاری که در خدمت حکومت‌های خودگردان اروپا است شامل؛ الف. استقلال محلی که در خصوص تقسیم قدرت تصمیم‌گیری بین حکومت مرکزی و محلی بحث می‌کند. ب. مردم‌سالاری که به‌عنوان اقتدار محلی جهت ایجاد بستر و فرصتی مناسب به منظور تشویق شهروندان جهت مشارکت در اعمال حاکمیت تعریف می‌گردد و پ. کارایی که

- 1- Territory
- 2- Population
- 3- Continuous organization
- 4- Separate legal identity
- 5- Independence from other local government
- 6- Governmental power and functions
- 7- Power to raise revenue

به اقتدار محلی در تأمین خدمات عمومی با کارایی بالایی و جستجو برای راه‌حل‌های مسائل سطح محل اشاره می‌کند، می‌شود (Greer, Murphy & Ogard, 2005: 11).

این نکته قابل تأمل است که «دولت»^۱ به‌عنوان مجموعه‌ای از مردم که در یک سرزمین خاص به‌صورت دائمی سکنی گزیده‌اند، دارای حکومتی هستند که به وضع و اجرای قوانین اقدام می‌کند و از حاکمیتی برخوردارند که به‌صورت روح حاکم و قدرت عالی آن‌ها را از تعرضات داخلی و خارجی حفظ می‌نماید، با «حکومت» به‌عنوان ساختارها و نهادهایی که از طریق فرایندهایی منظم و با پشتیبانی یک نظام حقوقی، سیاست‌ها و تصمیمات مقامات اداری را در درون یک نظام سیاسی و در قلمرو معین به اجرا می‌گذارند، متفاوت است. به نظر می‌رسد آن چیزی که پیش از این به‌عنوان عناصر تشکیل دهنده حکومت خودگردان محلی توسط نظریه پردازان ارائه شده است با تعاریف ارائه شده از حکومت، حکومت محلی و حکومت خودگردانی محلی انطباق ندارد و نظریه پردازان تفکیک شفاف بین دولت و حکومت قائل نشده‌اند. برخی از پژوهشگران جمعیت و قلمرو را جزو عناصر مربوط به سرزمین خودگردان شناسایی نمودند، همچنین جذب درآمد و کارایی در ارائه خدمات را در خروجی‌های حکومت خودگردان محلی دسته‌بندی کردند. بنابراین عناصر تشکیل‌دهنده حکومت خودگردان محلی عبارتند از هویت قانونی، اختیارات تصمیم‌گیری، وظایف حکومتی، مردم‌سالاری و سازمان‌های عمومی (Alimoradi, 2019).

عوامل بازدارنده حکومت خودگردان محلی

در این پژوهش حکومت خودگردان محلی به‌عنوان یکی از انواع حکومت‌های محلی فاقد حاکمیت که بر تمرکززدایی پیش‌رفته تأکید دارد، نقطه هدف تمرکززدایی در سطح استان‌های کشور در نظر گرفته شده است. با عنایت به اینکه پیشینه پژوهشی مناسبی در خصوص عوامل بازدارنده خودگردانی محلی وجود ندارد و همچنین پژوهش‌هایی که به شناسایی عوامل بازدارنده تمرکززدایی همت گمارده‌اند، محدود می‌باشند، در این قسمت پس از مطالعه عوامل بازدارنده خودگردانی محلی و تمرکززدایی، عوامل مؤثر بر تمرکززدایی را به‌عنوان پیشینه پژوهشی مورد

بررسی قرار خواهد گرفت.

مایکوا و سیمینووا (۲۰۱۵) اعتقاد به عدم تأثیرگذاری شهروندان بر فعالیت‌های حکومت خودگردان محلی و دولت مرکزی، اعتماد پایین و کم به بدنه حکومت خودگردان محلی و عدم آگاهی مردم به فرصت‌های موجود در مشارکت در حکومت خودگردان محلی را جزو عوامل مؤثر بر کاهش مشارکت شهروندان در خودگردانی‌های محلی معرفی کردند (Maykova and Simonova, 2015). همچنین ایشان در پژوهش خود مشکلات مهمی که می‌تواند از کار حکومت خودگردان محلی در جمهوری فدرال روسیه جلوگیری نماید را شامل؛ نظارت بیش از حد بر عملکرد حکومت خودگردان محلی توسط مقامات فدرال و منطقه‌ای، عدم وجود ابزارهای قانونی برای اقدامات حکومت خودگردان محلی، نبود منابع مالی در حکومت خودگردان محلی، کارکنان غیر ماهر حکومت خودگردان محلی، فساد و تاراج کارکنان حکومت خودگردان محلی، توزیع غیرمنصفانه قدرت در حکومت خودگردان محلی، دوباره کاری غیرضروری و ظایف حکومتی در سطح حکومت خودگردان محلی، پرداخت پایین به کارکنان حکومت خودگردان محلی، عدم وجود تعداد مناسب کارکنان در بدنه حکومت خودگردان محلی و نبود پشتیبانی فنی مناسب بدنه حکومت خودگردان محلی (مانند تجهیزات اداری، حمل و نقل، اینترنت و ...) دانسته‌اند.

حرکت به سمت خودگردانی محلی تحت تأثیر 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 و آمادگی مردم برای پیاده‌سازی خودگردانی محلی است و عدم وجود عوامل ذکر شده موانعی اساسی بر سر راه استقرار خودگردانی محلی می‌باشد (Kobasa, 2012). همچنین برخی پژوهش‌ها نیز بر تأثیر فناوری ارتباطات و اطلاعات^۱ در حکومت خودگردان محلی تأکید می‌نمایند. با وجود محرومیت‌های گسترده در بین 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 نقش مهمی را در توسعه بخش عمومی و اداره آن ایجاد نماید. همچنین استفاده از فناوری اطلاعات در کاهش بروکراسی و تقویت مردم‌سالاری نقش مؤثری ایفا می‌کند. لذا کشورها در حرکت به سمت ایجاد تغییر در اداره عمومی، ناگزیر به استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات هستند (Kumar et al., 2013). در جدول ذیل خلاصه پژوهش‌های صورت‌پذیرفته در خصوص عوامل مؤثر بر تمرکززدایی به شکل کلی ارائه شده است.

روش پژوهش

این پژوهش از طریق روش آمیخته، در دو مرحله مستقل کیفی و کمی به انجام رسید. با در نظر گرفتن مدل پیاز تحقیق (Saunders, Lewis, And Thornhill, 2009: 138)، پژوهش حاضر در مرحله کیفی دارای فلسفه پژوهشی تفسیرگرا و استراتژی پژوهشی تحلیل محتوا است. با توجه به اینکه در این قسمت، از نظریه‌ها و پیشینه پژوهشی موجود در خصوص عوامل مؤثر بر خودگردانی و تمرکززدایی استفاده شده است، در نتیجه قسمت کیفی پژوهش دارای رویکرد قیاسی است. در قسمت کیفی از روش گلوله برفی جهت انتخاب نمونه‌ها استفاده گردید و جمع‌آوری اطلاعات، با مصاحبه نیمه ساخت یافته صورت پذیرفت. اما در مرحله کمی فلسفه پژوهشی اثبات‌گرا است. رویکرد پژوهشی قیاسی و استراتژی پژوهشی مدل‌سازی معادلات ساختاری است. در این مرحله از روش خوشه‌ای جهت انتخاب نمونه‌ها از هر استان استفاده شده است و ابزار جمع‌آوری اطلاعات، پرسشنامه محقق‌ساخته است.

مرحله اول: طراحی چهارچوب مفهومی پژوهش

پس از بررسی پیشینه پژوهشی و تهیه لیست سؤالات مصاحبه، در گام اول با ۱۶ نفر از خبرگانی که پیش از این به عنوان وزیر، استاندار، معاونت‌های استانی و نمایندگی مجلس سابقه فعالیت داشته‌اند و به واسطه دانش، تجربه و صلاحیت در حوزه مدیریت دولتی و حکومت‌های محلی امکان غنی‌سازی خزانه داده‌ها، تکمیل و اشباع مفاهیم را داشتند، مصاحبه‌های نیمه ساخت یافته انجام شد. این افراد با استفاده از روش گلوله برفی انتخاب می‌شدند، به این صورت که پس از مصاحبه با هر خبره از ایشان پرسیده می‌شد "چه کسی امکان غنی‌سازی خزانه داده‌ها، تکمیل و اشباع مفاهیم را دارد؟".

جدول (۱). عوامل مؤثر بر تمرکززدایی

ردیف	منبع	عوامل
۱	Rondinelli, Nellis & Cheema (1983)	۱. درجه یا میزان تعهد سیاسی و حمایت اداری، ۲. نگرش، رفتار و فرهنگ مردم نسبت به تمرکززدایی، ۳. طراحی و سازمان‌دهی برنامه تمرکززدایی، ۴. منابع فیزیکی، انسانی و مالی کافی
۲	Azfar et al., (1999)	۱. چهارچوب سیاسی، ۲. جنبه‌های مالی تمرکززدایی، ۳. شفافیت فعالیت‌های حکومت، ۴. مشارکت شهروندان در ارائه خدمات، ۵. اثربخشی جامعه مدنی و ساختار جامعه، ۶. ظرفیت حکومت‌های پایین‌تر از سطح ملی
۳	Ngaruko (2003)	۱. مسئولیت‌پذیری، ۲. مشوق‌های مالی، ۳. قوانین و مقررات روشن، ۴. دخالت‌های سیاسی، ۵. منابع انسانی کارآمد
۴	Jütting et al., (2004)	۱. شرایط کشور؛ تراکم جمعیت، وضعیت زیرساخت‌ها، سطح درآمد و فاصله بین مناطق، ۲. ظرفیت بازیگران محلی، فرهنگ پاسخگویی و حاکمیت قانون، ۳. نهادهای موروثی اجتماعی، ۴. ساختار قدرت سیاسی، ۵. توانایی و اشتیاق برای انجام اصلاحات، ۶. شفافیت و مشارکت، ۷. جذب نخبگان به امور محلی و فساد، ۸. انسجام سیاسی
۵	Taslimi & mashali (2006)	۱. گستردگی و وسعت جغرافیای کشور، ۲. تعدد زبان‌ها، ۳. شرایط کشور ایران از نظر قومیت و نژاد، ۴. خدمات قابل تفویض به سازمان‌های محلی، ۵. سابقه تاریخی و شرایط فرهنگی و اجتماعی، ۶. شرایط کشور ایران از نظر اقتصادی و توزیع منابع طبیعی بین مناطق مختلف، ۷. شرایط کشور ایران از نظر سیاسی (به خطر افتادن تمامیت ارضی کشور)، شناسایی نمودند.
۶	Barrett, Mude & Omiti (2007)	۱. بلوغ سیاسی مردم محلی، ۲. دسترسی کافی به اطلاعات، ۳. آگاهی مردم محلی از حقوق اجتماعی خود، ۴. دسترسی مردم به کانال‌های اداری، ۵. مسئولیت‌پذیری سیاسی
۷	CAGE (2007)	۱. کنترل سیاسی بر محیط، ۲. مشارکت، ۳. هماهنگی بین بخشی، ۴. ظرفیت، ۵. اقتصادی بودن
۸	Scott (2009)	۱. مشوق‌های سیاسی در سطوح محلی و مرکزی، ۲. تقویت پایگاه‌های قدرت در مناطق روستایی، ۳. ظرفیت‌های اداری در سطوح محلی، ۴. محدودیت‌های مالی
۹	Firman (2010)	۱. فرایند تصمیم‌گیری جمعی افقی، ۲. شفافیت و گوشه‌نگری در فرایند مذاکرات حکومت‌های محلی دارای منافع متضاد، ۳. رهبری و چشم‌انداز مشترک سران حکومت‌های محلی، ۴. هم‌افزایی در ارائه خدمات عمومی با کیفیت بالاتر
۱۰	Omidi (2013)	۱. گستردگی کشور، ۲. تنوع و درهم تنیدگی قومی، ۳. مشکلات سیاسی و امنیتی، ۴. گروه‌های تجزیه‌طلب
۱۱	Kobasa (2012)	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، ۴. آمادگی مردم برای پیاده‌سازی تغییرات
۱۲	Maykova & Simonova (2015)	۱. عدم بلوغ نهادهای حکومت خودگردان محلی، ۲. فراگیر بودن نگرش پدرسالارانه مقامات، ۳. اولویت مردم بر قدرتمند بودن حکومت مرکزی، ۴. مشارکت ضعیف شهروندان در فعالیت‌های اجتماعی، ۵. اعتقاد به عدم تأثیرگذاری شهروندان بر فعالیت‌های حکومت خودگردان محلی و دولت مرکزی، ۶. اعتماد پایین و کم به بدنه حکومت خودگردان محلی، ۷. عدم آگاهی مردم به فرصت‌های موجود در مشارکت در حکومت خودگردان محلی
۱۳	Ahmadipr et al., (2016)	۱. ضرورت‌های امنیتی، ۲. دسترسی، ۳. پراکنش جمعیت، ۴. همگنی طبیعی و همگنی انسانی

در نتیجه مصاحبه بعدی با خبره پیشنهاد شده توسط خبره پیشین، انجام می‌شد. از مصاحبه سیزدهم به بعد، تکرار در اطلاعات مشاهده گردید؛ اما برای اطمینان، انجام مصاحبه‌ها تا شانزدهمین خبره ادامه یافت. به منظور جمع‌آوری داده‌ها، پژوهشگر با یک فهرست راهنما شامل یک سری مفاهیم که از پیشینه پژوهشی موضوع به دست آمده است، در جلسه مصاحبه حاضر می‌گردید. در ابتدای مصاحبه، با پرسیدن نخستین پرسش در مورد عوامل بازدارنده خودگردان شدن استان‌های ج.ا.ایران، به مصاحبه‌شونده این امکان داده می‌شد تا دیدگاه خود ارائه کند. در ادامه، پرسش‌ها بر اساس پاسخ مصاحبه‌شونده مطرح می‌گردید. گردآوری اطلاعات از آذرماه آغاز شد و تا اسفندماه ادامه یافت. مدت زمان هر مصاحبه حدود یک ساعت بود و در برخی از مواقع در دو یا سه جلسه تکرار می‌شد.

در این مرحله پژوهشگر درصدد جست و جوی الگویی است که در متن و زمینه یادداشت‌های برگرفته از مصاحبه‌ها وجود دارد، لذا با استفاده از روش تحلیل محتوا نسبت به کدگذاری داده‌های مصاحبه‌ها اقدام شد. در ابتدا کدهای اولیه بعد از هر مصاحبه مورد تحلیل قرار گرفتند و در نهایت نشانه‌ها، مفاهیم و مقولات استخراج شده از آخرین مصاحبه با مصاحبه‌های پیشین مورد مقایسه قرار گرفتند تا نقاط اشتراک و نقاط افتراق آن‌ها جهت هدایت مصاحبه‌های بعدی شناسایی گردد و همچنین فرایند یکپارچه‌سازی مفاهیم و مقولات صورت گیرد. به منظور انجام تحلیل مصاحبه‌ها مراحل ذیل صورت پذیرفت.

الف) کدگذاری اولیه

پژوهشگر در ابتدا بدون هیچ‌گونه جهت‌گیری تنها به هر عبارتی که در مصاحبه توسط مصاحبه‌شونده ارائه شده است، بنا به شماره مصاحبه و زمان ارائه عبارت مورد نظر، یک کد واحد تخصیص می‌دهد. نتایج کدگذاری اولیه کلیه عبارت‌های استخراج شده از ۱۶ مصاحبه ۵۶۰ عبارت کدگذاری شده است.

ب) حذف عبارت‌های نامربوط

در برخی از مصاحبه‌ها، عباراتی از طرف مصاحبه‌شونده ارائه می‌گردید که مطابق نظر سایر خبرگان، ارتباط مفهومی با عبارت‌های ارائه شده دیگر و پیامدهای خودگردانی محلی استان‌های

ج.۱. ایران نداشت. به عنوان مثال عبارت "سیستم متمرکز با تمام محاسنی که دارد در درون خودش دارای معایبی است" با کد اولیه ۹ از مصاحبه اول مصداق عبارت‌های نامربوط هستند. پژوهشگر در حین بررسی عبارت‌های ارائه شده در مصاحبه‌ها با ۱۳۰ عبارت نامربوط روبرو شد که با حذف آن‌ها، ۴۳۰ کد اولیه در اختیار قرار گرفت.

پ) کشف مفاهیم

پژوهشگر از طریق کشف ارتباطات مفهومی میان کدهای اولیه استخراج شده، امکان دسته‌بندی کدهای اولیه و تخصیص یک عبارت با عنوان "مفهوم اولیه" با شماره کد واحد را فراهم می‌نماید. با کشف روابط مفهومی میان ۴۳۰ کد اولیه، ۱۰۵ دسته مفهومی شناسایی گردید. در این مرحله بر اساس مفاهیم مشترک میان عبارت‌های کدگذاری شده هر دسته، اقدام به تخصیص یک عبارت که در برگیرنده مفهوم مستتر در کدهای اولیه هر دسته است، شد.

ت) کشف مقولات

در این مرحله با کشف روابط مفهومی میان ۱۰۵ کد مفهومی، تعداد ۱۷ دسته شناسایی گردید. بر اساس مفاهیم مشترک میان عبارت‌های کدگذاری شده هر ۱۷ دسته موجود، اقدام به تخصیص یک عبارت که در برگیرنده مفهوم مستتر در مفاهیم و کدهای اولیه در هر دسته است، شد. با کشف روابط مفهومی میان ۱۷ مقوله، تعداد ۷ دسته شناسایی گردید. بر اساس مفاهیم مشترک میان عبارت‌های کدگذاری شده هر ۷ عامل بازدارنده موجود، اقدام به تخصیص یک عبارت گردید. عوامل استخراج شده با قدرت مفهومی بالای می‌توانند مقولات، مفاهیم و کدهای اولیه را بر محور خود جمع کنند.

ث) تأیید روایی و اعتبار عوامل استخراج شده

اطمینان از روایی و پایایی داده‌ها با معیارهای خاص پژوهش کیفی شامل مقبولیت^۱ و قابلیت

تأیید^۱ صورت می‌گیرد (Anney, 2014). جهت افزایش مقبولیت، عوامل بازدارنده به دست آمده با مدل‌ها و ادبیات موجود در پیشینه تحقیق مقایسه و اعتباربخشی گردید. همچنین جهت تأیید عوامل بازدارنده، نتایج کدگذاری هر مصاحبه و نتایج کلی کدگذاری پس از آخرین مصاحبه توسط اساتید و مشارکت کنندگان در پژوهش مورد بررسی و تدقیق قرار گرفت. از آنجایی که همه مشارکت کنندگان با تعقیب کلی فراگرد گردآوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها درباره این پیامدها به توضیحات نظری یکسان رسیدند در نتیجه الگو قابلیت تأیید یافت.

جدول (۲). فراوانی مفاهیم و کدهای اولیه مربوط به عوامل بازدارنده خودگردانی

عوامل بازدارنده	مقولات	فراوانی مفاهیم	فراوانی کدهای اولیه
۱. زوال نخبگی	۱. محدودیت امکانات تغییر ارزش‌های عمومی برای نخبگان	۸	۵۴
	۲. نبود دانش تعریف اهداف و تعیین مسیر عبور	۷	۲۵
۲. تضاد سیاسی	۱. تمایل به حفظ قدرت توسط مقام‌ها	۸	۶۴
	۲. گسیختگی فکری و عملی رهبران مذهبی-سیاسی	۸	۲۹
۳. ناتوانی شهروندی	۱. فرد محوری و عدم مشارکت‌پذیری شهروندان	۷	۲۸
	۲. ساده‌اندیشی سیاسی شهروندان	۱۰	۴۰
	۳. بی‌تعهدی و عدم مسئولیت‌پذیری شهروندان	۶	۲۱
۴. تحریک‌پذیری اقوام	۱. حضور اکثریت مطلق قومی	۷	۲۵
	۲. وابستگی قومی به کشورهای همسایه	۴	۱۲
۵. توسعه نامتوازن استان-ها	۱. محدودیت امکانات رفاهی	۷	۱۳
	۲. محدودیت منابع طبیعی	۴	۱۰
	۳. عدم وجود زیرساخت‌های فنی	۵	۹
۶. تهدیدات امنیتی بین‌المللی	۱. تحریم‌ها	۴	۸
	۲. سیاست‌های تجزیه‌گرایانه غربی	۷	۳۲
۷. تهدیدات امنیتی داخلی	۱. حضور گروه‌های تروریستی	۴	۷
	۲. حضور گروه‌های تجزیه‌طلب	۳	۱۹
	۳. هویت غیر ایرانی-اسلامی	۶	۳۴
مجموع = ۷	۱۷	۱۰۵	۴۳۰

1 Confirm ability

زوال نخبگی به معنی عدم وجود دانش کافی جهت تعریف اهداف و تعیین مسیر عبور به سمت خودگردانی محلی است. 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 اگر نخبگان امکانات لازم جهت تغییر ارزش‌های عمومی را نداشته باشند، خودگردان شدن استان‌ها متوقف خواهد شد (Kobasa, 2012). مطابق نظر خبرگان ناتوانی شهروندان از عوامل بازدارنده خودگردانی استان‌ها است. پژوهشگران نیز 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 پژوهش معتقد بودند که عدم وجود آگاهی شهروندان به دلیل عدم وجود آموزش‌های لازم، باعث رواج ساده‌اندیشی سیاسی شهروندان می‌گردد. عدم بلوغ سیاسی به نوبه خود می‌تواند ایفای نقش‌های اجتماعی، تعهد و مسئولیت‌پذیری شهروندان در فرایند حرکت به سمت خودگردانی محلی را کاهش دهد. همچنین زمانی که شهروندان از مزایای خودگردانی و فرصت‌های موجود در آن آگاه نشوند، تعامل سازنده با حکومت محلی و مرکزی جهت خودگردانی نخواهند داشت و فرایند تمرکززدایی را کند خواهند نمود.

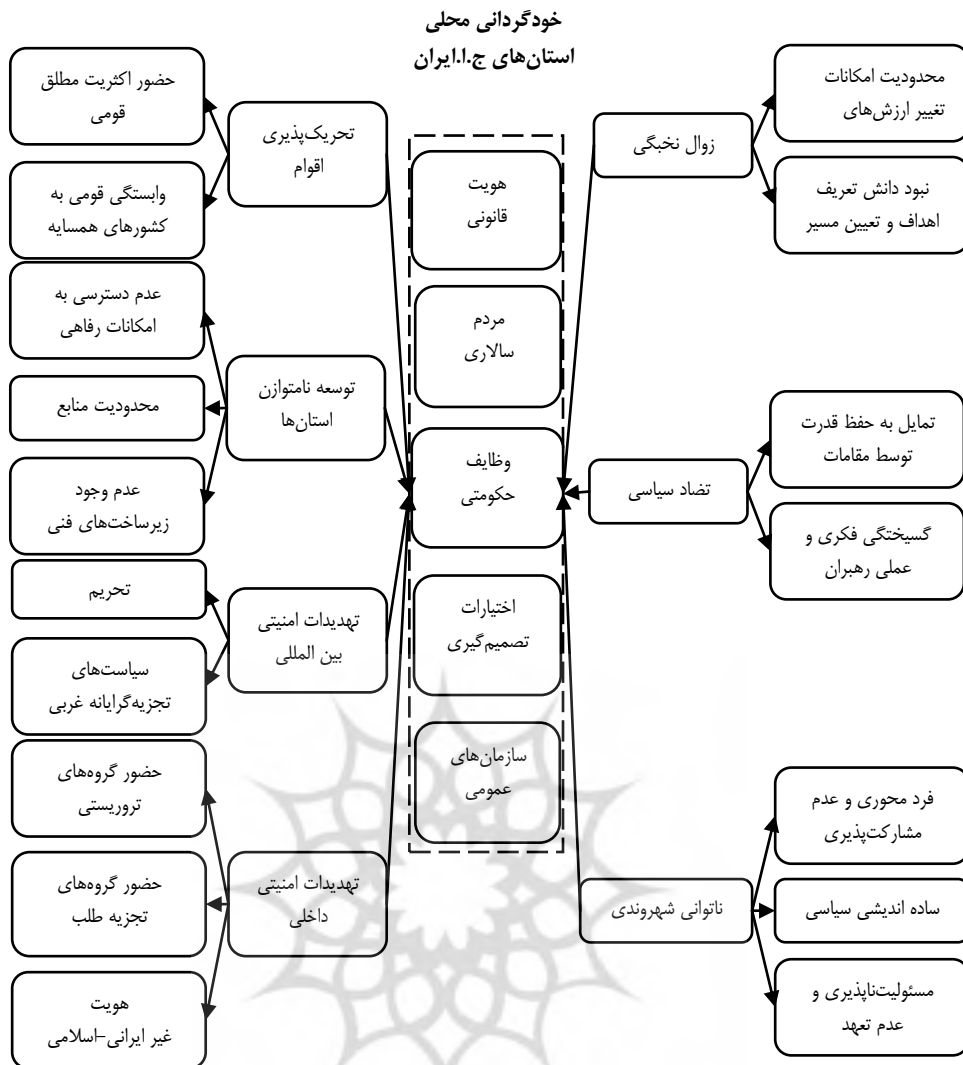
خبرگان معتقد بودند که تضاد و تعارض در خصوص تفویض یا عدم تفویض اختیارات به استان‌ها می‌تواند از خودگردانی استان‌ها جلوگیری نماید. همچنین تمایل به نگهداری قدرت در مقامات، مانع از ایجاد مدیریت‌های مستقل در سطح استان‌ها شده است. نقش کلیدی ذینفعان بازدارنده، تنگ‌نظری‌های سیاسی و بیم از دست دادن جایگاه اجتماعی از جمله عواملی است که مانع از تفویض اختیار توسط رهبران سیاسی به شهروندان می‌گردد. پژوهشگران عنوان نموده‌اند وجود مشوق‌های سیاسی در سطح حکومت‌های محلی و مرکزی (Scott, 2009) انسجام سیاسی و اشتیاق برای انجام اصلاحات (Jutting et al., 2004) و خواست سیاسی رهبران برای تغییر وضعیت موجود (Kobasa, 2012) عواملی هستند که فرایند تمرکززدایی را تسهیل می‌نمایند

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 مذکور به‌عنوان زمینه‌ها می‌توانند روند حرکت استان‌ها به سمت خودگردانی را با مشکل مواجه نمایند. برخلاف عوامل پیش‌گفته، عامل تحریک‌پذیری قومی در پژوهش‌های دیگر مورد توجه قرار نگرفته بوده است.

توسعه نامتوازن در سطح استان‌ها شامل محدودیت امکانات رفاهی، محدودیت دسترسی به منابع طبیعی و عدم وجود زیرساخت‌ها در استان‌های محروم و کمتر توسعه یافته جزو عوامل بازدارنده خودگردانی محلی استان‌ها است که در این پژوهش شناسایی گردیده است. طی دوران پس از انقلاب، استان‌ها به شکل متوازنی توسعه نیافته‌اند. خبرگان معتقدند که نه تنها استان‌های کمتر برخوردار و توسعه نیافته امکان اداره خود به‌صورت خودگردان را ندارند، بلکه احساس محرومیت و وابستگی در استان‌های دور از مرکز، اعتماد به نفس لازم جهت 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 بین استان‌ها و حکومت مرکزی می‌گردد و درنهایت از سرعت تمرکززدایی و حرکت به سمت خودگردانی می‌کاهد.

مصاحبه‌شوندگان اذعان داشتند از آنجایی که مدیریت واحدهای سیاسی کوچک برای کشورهای استکباری سهل‌تر است، لذا آن‌ها به دلایل ایدئولوژیکی، اقتصادی و مهندسی منطقه‌ای به دنبال تجزیه جمهوری اسلامی ایران هستند. این تلاش‌ها در قالب تقویت پان‌ترکیسم در آذربایجان، پان‌عربیسم در خوزستان و پان‌کردیسم در استان‌های کردنشین ایران مشاهده شده است. تحریم‌ها نیز به‌عنوان یکی دیگر از زمینه‌ها در جمهوری اسلامی ایران می‌تواند فرایند خودگردانی محلی استان‌ها را 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 بین‌المللی، جزو عواملی هستند که پیش از این توسط پژوهشگران مورد اشاره قرار نگرفته بود



شکل (۱). چهارچوب مفهومی پژوهش عوامل بازدارنده خودگردانی محلی استان‌های ج.ا.ایران

خبرگان پژوهش معتقدند که در ایام پس از انقلاب فعالیت گروه‌های تجزیه طلب و تروریستی مانند حزب دموکرات کردستان ایران و جمهوری‌های خودساخته مانند جمهوری دموکراتیک الاحواز، اداره استان‌ها را در برخی موارد غیر ممکن می‌نمود. همچنین وجود هویت مشترک به عنوان یکی از شاخصه‌های دولت ملت‌سازی در میان شهروندان تبدیل به یک چالش در دولت

مکت‌سازی ایرانی شده است (Molaei & Azghandi, 2011). در حقیقت آنها اشاره نمودند که هویت دوگانه "ایرانی" و "اسلامی" به‌عنوان یکی از عوامل بازدارنده تمرکززدایی در این پژوهش مورد شناسایی قرار گرفتند. لذا 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.

مرحله دوم: آزمون مدل

در این مرحله پژوهشگر ضمن ارزیابی برآزش مدل عوامل بازدارنده خودگردانی محلی استان‌های ج.ا.ایران، روابط بین متغیرهای مدل را مورد آزمون قرار خواهد داد. آزمون کمی الگوی استخراج شده شامل مراحل ذیل است.

الف) طراحی ابزار گردآوری داده: ابزار گردآوری داده‌ها در مرحله کمی، پرسشنامه‌ای با مقیاس لیکرت ۵ تایی است. برای سنجش خودگردانی از مدل حکومت خودگردان محلی (Alimoradi et al., 2017) استفاده شد. البته با توجه به اینکه هویت قانونی در سطح استان‌ها دارای واریانس نیست، لذا عنصر هویت قانونی در سنجش خودگردانی محلی اعمال نگردیده است. برای گردآوری داده در خصوص عوامل بازدارنده از پرسشنامه محقق ساخته استفاده شد. به منظور طراحی سؤالات پژوهشگر عکس فرایند کدگذاری اقدام نمود. سؤالات جهت سنجش هر عامل به ازای مفاهیم تشکیل دهنده و مقولات همان عامل طراحی گردید. درنهایت جهت آزمون تأثیر عوامل بازدارنده خودگردانی محلی استان‌ها با ۱۷ مقوله (۷ عامل) در هر استان، ۴۷ سؤال طراحی گردید. با توجه به اینکه سطح تحلیل پژوهش حاضر "استان‌های جمهوری اسلامی ایران" است، لذا می‌بایست به ازای هر استان یک پرسشنامه به شکل کامل، صحیح و دقیق پاسخ داده شود. بدین منظور طی نامه نگاری با استانداری‌های کشور، از آن‌ها درخواست گردید تا از تیم‌های پژوهشی استانداری که دارای دانش کافی در خصوص استان هستند جهت پاسخگویی به سؤالات پرسشنامه استفاده نمایند. در مجموع ۷۸ پرسشنامه کامل و مطمئن جمع‌آوری شد که میانگین پاسخ‌های ارائه شده به ازای هر استان مبنای محاسبات قرار گرفت.

ب) تأیید روایی و پایایی ابزار گردآوری داده: جهت تأیید روایی محتوایی از ۱۲ خبره استفاده شده است. ۱۰ تن از خبرگان پژوهش شامل اساتید دانشگاه و برخی از مشارکت‌کنندگان گویه-

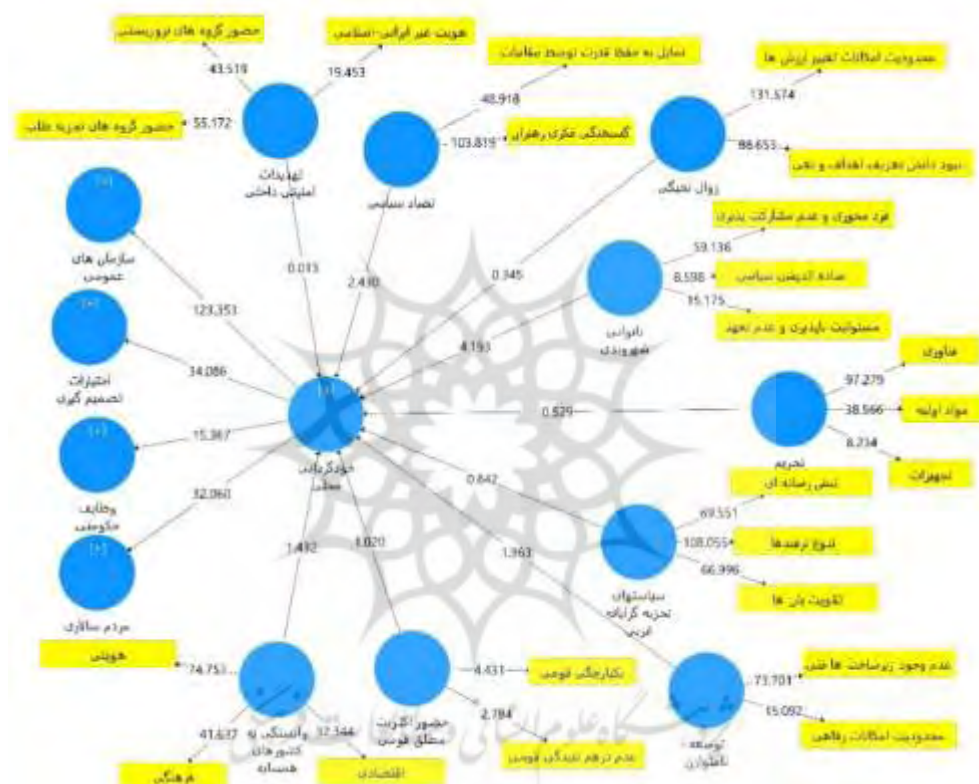
های پرسشنامه را مناسب ارزیابی نمودند. لذا مقدار نسبت روایی محتوایی (CVR) ۰,۶۷ به دست آمد. برای محاسبه پایایی پرسشنامه از روش آلفای کرونباخ در نرم‌افزار SPSS استفاده شده است. این روش برای محاسبه هماهنگی درونی ابزار اندازه‌گیری بکار می‌رود. عدد آلفا به ازای کل پرسشنامه، مجموعه سؤالات هر مقوله و همچنین به ازای مقولات تشکیل دهنده عوامل بازدارنده محاسبه گردید. در همه موارد مقدار آلفا بیش از ۰/۷ شد.

پ) مدل‌سازی معادلات ساختاری: روابط ساختاری عناصر و مقولات تشکیل دهنده عوامل بازدارنده خودگردانی محلی در قالب نمودار تحلیل مسیر (شکل ۲) به نمایش گذاشته شده است. زمانی که تعداد جامعه آماری در یک پژوهش بسیار پایین (شامل ۳۱ استان) است، در نتیجه لازم است مدل پژوهش از طریق روش PLS-SME مورد آزمون قرار گیرد (Davari & Rezazadeh, 2014: 75). در این پژوهش مدل با استفاده از نرم‌افزار PLS مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. همچنین جهت آزمون مدل، میانگین سؤالات (تا سطح مقولات) را به عنوان متغیر آشکار در نظر گرفته شد. البته در آزمون چهارچوب مفهومی، میانگین کوارینانس میان دو مقوله "تحریم" و "سیاست‌های تجزیه‌گرایانه غربی" از عامل "تهدیدات امنیتی بین‌المللی" و دو مقوله "وابستگی به کشورهای همسایه" و "تسلط قومی" از عامل "تحریک‌پذیری قومی" منفی گردید، لذا جهت افزایش برازش مدل، تأثیر این دو مقوله بر خودگردانی محلی به صورت مستقل مورد بررسی قرار گرفت. همانطور که در شکل ۲ دیده می‌شود با در نظر گرفتن مقادیر t ، هر چهار عنصر مردم-سالاری، اختیارات تصمیم‌گیری، سازمان‌های عمومی و وظایف حکومتی تبیین خوبی از خودگردانی حکومت محلی ارائه می‌نمایند. همچنین تمامی متغیرهای آشکار به خوبی متغیرهای پنهان را تبیین می‌نمایند. البته کوچکتر بودن مقدار t مربوط به مقوله "محدودیت منابع طبیعی" از ۱,۹۶ حاکی از آن بود که این مقوله نمی‌تواند تبیین خوبی از عامل "توسعه نامتوازن استان‌ها" ارائه دهد، لذا مقوله مذکور جهت افزایش برازش، از مدل حذف گردید. باید در نظر داشت که در روش PLS برای آزمون برازش کلی مدل، از شاخص نیکویی برازش (استفاده می‌شود) (Hair, Ringle & Sinkovics, 2011). برازش مدل کلی شامل هر دو بخش مدل اندازه‌گیری و مدل

ساختاری با فرمول ذیل قابل محاسبه است.

$$GOF = \sqrt{\mu \text{ Communalities}} * \mu R^2$$

حدود این شاخص بین صفر و یک بوده و مقادیر ۰/۰۱، ۰/۲۵، ۰/۳۶ و بالاتر به ترتیب نشان دهنده نیکویی برازش ضعیف، متوسط و قوی است. همانطور که در جدول پنج مشاهده می‌شود عدد نیکویی برازش مقدار ۰/۷۵ به دست آمده که گویای برازش کلی بسیار خوب مدل است. با توجه به میانگین مقادیر اشتراکی مدل (۰/۷۸) و میانگین R^2 (۰/۸۴)، برازش کلی مدل برابر ۰/۸۱ می‌گردد که گویایی برازش کلی بسیار خوب مدل است.



شکل (۲). مقدار آماره t مدل ساختاری عوامل بازدارنده خودگردانی محلی استان‌های جمهوری اسلامی ایران

برای بررسی فرضیه‌های پژوهش از مقادیر t و ضرایب مسیر استاندارد شده استفاده شده است.

مبنای تأیید یا رد فرضیه‌ها در سطح اطمینان ۹۵ درصد، مقدار Z است که باید از $1/96$ بیشتر باشند. در جدول ۵ ضرایب معناداری Z مربوط به فرضیه‌های پژوهش ارائه شده است.

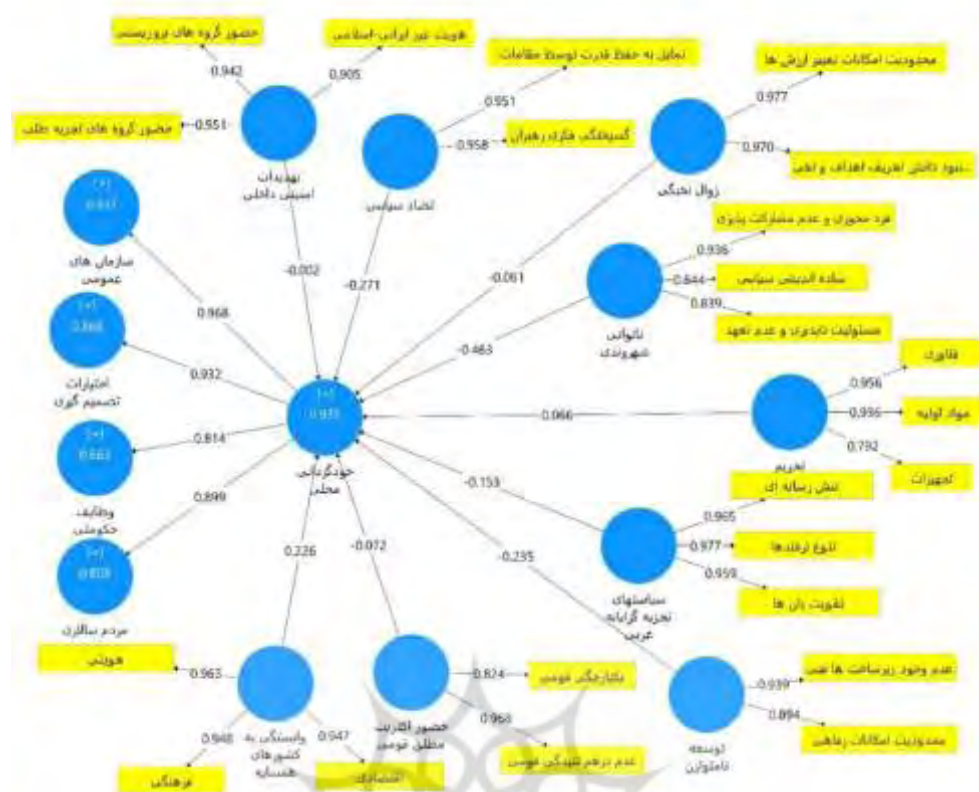
جدول (۳). ضرایب معناداری Z مربوط به فرضیه‌های پژوهش

نتیجه	ضریب مسیر	Z (t-values)	فرضیه‌ها
	-۰,۰۶۱	۰,۳۴۵	زوال نخبگی ← خودگردانی محلی استان‌ها
تأیید فرضیه	-۰,۲۷۱	۲,۴۳۰	تضاد سیاسی ← خودگردانی محلی استان‌ها
تأیید فرضیه	-۰,۴۶۳	۴,۱۹۳	ناتوانی شهروندی ← خودگردانی محلی استان‌ها
	-۰,۰۷۲	۱,۰۲	حضور اکثریت مطلق قومی ← خودگردانی محلی استان‌ها
	۰,۲۲۶	۱,۴۳۲	وابستگی به کشورهای همسایه ← خودگردانی محلی استان‌ها
تأیید فرضیه	-۰,۲۳۵	۱,۹۶۳	توسعه نامتوازن ← خودگردانی محلی استان‌ها
	۰,۰۶۶	۰,۵۲۹	تحریم ← خودگردانی محلی استان‌ها
	-۰,۱۵۳	۰,۸۴۲	سیاست‌های تجزیه‌گرایانه غربی ← خودگردانی محلی استان‌ها
	-۰,۰۰۲	۰,۰۱۳	تهدیدات امنیتی داخلی ← خودگردانی محلی استان‌ها

زمانی که ضرایب معناداری Z (مقادیر t-values) میان عوامل بازدارنده و خودگردانی محلی استان‌ها بیشتر از $1/96$ باشد، نشان از معناداری رابطه دارد. به عبارت دیگر در این پژوهش "تمایل به حفظ قدرت توسط مسئولین"، "گسیختگی فکری و عملی رهبران"، "ساده اندیشی شهروندان"، "فرد محوری و عدم مشارکت پذیری شهروندان"، "مسئولیت ناپذیری شهروندان"، "عدم وجود زیرساخت‌های فنی" و محدودیت امکانات رفاهی" به عنوان مقوله‌هایی که از خودگردان شدن استان‌ها جلوگیری می‌نمایند، شناسایی شدند.

یافته‌های پژوهش

تفاوت‌های بنیادین بین استان‌های مرزی و استان‌های مرکزی از نظر هویتی، حضور گروه‌های تجزیه‌طلب، حضور پان‌ها، تنوع قومی و وابستگی به کشورهای همسایه و همچنین تفاوت میان خود استان‌های مرزی از نظر عدم توازن در توسعه، شدت تضاد سیاسی و توانمندی شهروندان و تفاوت‌هایی که به دلیل تنوع اقلیم و وسعت استان‌ها میان استان‌های شمال و غرب و استان‌های جنوب و شرق وجود دارد، باعث شده است که روند داده‌ها بسیار مواج و نامنظم گردد.



شکل ۳. ضرایب بار عاملی روابط میان اجزای مدل ساختاری

در این پژوهش رابطه زوال نخبگی با خودگردانی محلی استان‌ها، معنادار نیست. زوال نخبگی بر اساس دو مقوله محدودیت امکانات نخبگان جهت تغییر ارزش‌های عمومی و عدم وجود دانش کافی جهت تعریف اهداف و تعیین مسیر عبور به سمت خودگردانی محلی مورد ارزیابی قرار گرفته است. خبرگان این پژوهش نزدیک به اتفاق بیان نمودند که حتی اگر دانش نخبگان برای تعریف اهداف و تعیین مسیر عبور کافی باشد ولی امکانات لازم جهت تغییر ارزش‌های عمومی به منظور پذیرش خودگردانی وجود نداشته باشد، روند خودگردان شدن استان‌ها متوقف خواهد شد. آنچه رابطه زوال نخبگی و خودگردانی را بی‌معنا نموده است، وجود استثنائاتی مانند استان‌های مرکزی، آذربایجان شرقی و خوزستان است که علی‌رغم کسب نمرات متوسط در شاخص‌های خودگردانی محلی، از حضور نخبگان محروم هستند و در سمتی دیگر استثنائاتی مانند استان‌های

هرمزگان، اردبیل و کرمان علی‌رغم وضع خوبی که در شاخص نخبگی در استان دارند ولی در خودگردانی محلی خیلی خوب ظاهر نشدند. وجود استثناهای ذکر شد باعث عدم انطباق در روند داده‌ها و عدم معناداری رابطه میان زوال نخبگی و خودگردانی محلی استان‌ها گردیده است.

مدل معادلات ساختاری پژوهش نشان می‌دهد که رابطه تضاد سیاسی و خودگردانی محلی استان‌ها معنادار است. تضاد سیاسی با دو مقوله تمایل به حفظ قدرت توسط مقامات و گسیختگی فکری و عملی رهبران مذهبی-سیاسی جهت تصمیم‌گیری و حرکت به سمت خودگردانی استان‌ها اندازه‌گیری شده است. خبرگان معتقد بودند که تضاد و تعارض در خصوص تفویض یا عدم تفویض اختیارات به استان‌ها می‌تواند از خودگردانی استان‌ها جلوگیری نماید. همچنین تمایل به نگهداری قدرت در مقامات، مانع از ایجاد مدیریت‌های مستقل در سطح استان‌ها شده است. نقش کلیدی ذینفعان بازدارنده، تنگ‌نظری‌های سیاسی و بیم از دست دادن جایگاه اجتماعی از جمله عواملی است که مانع از تفویض اختیار توسط رهبران سیاسی به شهروندان می‌گردد. وجود مشوق‌های سیاسی در سطح حکومت‌های محلی و مرکزی، انسجام سیاسی و اشتیاق برای انجام اصلاحات و خواست سیاسی رهبران برای تغییر وضعیت موجود عواملی هستند که فرایند تمرکززدایی را تسهیل می‌نمایند. استان‌هایی مانند خراسان رضوی، تهران و اصفهان با دارا بودن پایین‌ترین تضاد سیاسی، وضعیت مطلوبی را در شاخص‌های مردم‌سالاری، سازمان‌های عمومی، وظایف حکومتی و اختیارات تصمیم‌گیری تجربه می‌نمایند. همچنین استان‌هایی مانند سیستان و بلوچستان و کردستان که در شاخص تضاد سیاسی در وضعیت بدی قرار گرفته‌اند، در شاخص‌های خودگردانی محلی امتیازات نامطلوبی را کسب نموده‌اند.

محاسبات نشان می‌دهد که ناتوانی شهروندی دارای تأثیر معناداری بر خودگردانی محلی استان‌ها است. همچنین ضریب استاندارد شده مسیر میان ناتوانی شهروندان و خودگردانی محلی بیانگر این مطلب است که این رابطه معنادار، منفی است. ناتوانی شهروندی با مقولات فرد محوری و عدم مشارکت‌پذیری شهروندان، ساده‌اندیشی سیاسی شهروندان و بی‌تعهدی و عدم مسئولیت‌پذیری شهروندان ارزیابی شده است. مطابق نظر خبرگان ناتوانی شهروندان از عوامل بازدارنده خودگردانی استان‌ها است. نگرش، رفتار و فرهنگ مردم نسبت به تمرکززدایی یکی از عوامل مؤثر بر حرکت به سمت تمرکززدایی است همچنین مشارکت شهروندان در ارائه خدمات عمومی می‌تواند روند تمرکززدایی را تسهیل نماید. خبرگان پژوهش معتقد بودند که عدم وجود

آگاهی شهروندان به دلیل عدم وجود آموزش‌های لازم، باعث رواج ساده‌اندیشی سیاسی شهروندان می‌گردد. عدم بلوغ سیاسی به نوبه خود می‌تواند ایفای نقش‌های اجتماعی، تعهد و مسئولیت‌پذیری شهروندان در فرایند حرکت به سمت خودگردانی محلی را کاهش دهد. زمانی که شهروندان از مزایای خودگردانی و فرصت‌های موجود در آن آگاه نشوند، تعامل سازنده با حکومت محلی و مرکزی جهت خودگردانی نخواهند داشت و فرایند تمرکززدایی را کند خواهند نمود. داده‌ها نشان می‌دهد استان‌هایی مانند خراسان رضوی، قم، گیلان و اصفهان که در آن شاهد بلوغ سیاسی، تعامل‌گرایی، مشارکت‌پذیری، تعهد و مسئولیت‌پذیری هستیم، خودگردانی محلی دارای وضعیت مطلوبی است و در استان‌هایی مانند ایلام، کهگلویه و بویر احمد و سیستان و بلوچستان وضعیت معکوس است.

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 مذکور می‌توانند روند حرکت استان‌ها به سمت خودگردانی را با مشکل مواجه نمایند. البته همانطور که قبلاً گفته شد به دلیل منفی شدن میانگین کواریانس میان مقولات حضور اکثریت مطلق قومی و وابستگی قومی به کشورهای همسایه با عامل تحریک‌پذیری اقوام، باعث شد تأثیر مقولات مذکور بر خودگردانی استان‌ها به شکل مستقل مورد بررسی قرار گیرد.

مقوله حضور اکثریت مطلق قومی با دو مفهوم عدم درهم‌تنیدگی قومی و وجود اقوام بزرگ یکپارچه در استان‌ها مورد ارزیابی قرار گرفت. کوچک‌تر بودن آماره t مربوط به رابطه حضور اکثریت مطلق قومی و خودگردانی محلی از ۱,۹۶، نشان از معنادار نبودن این رابطه دارد. در ایران استان‌ها از نظر حضور اکثریت قومی و خودگردانی محلی در سه دسته قرار می‌گیرند. به‌عنوان مثال در استان‌های اردبیل، آذربایجان شرقی، ایلام، یزد و اصفهان شاهد حضور یک قومیت به شکل نزدیک به مطلق هستیم ولی میزان خودگردانی محلی آنها یکسان نیست. خودگردانی محلی در استان‌های اردبیل و ایلام ضعیف، در آذربایجان شرقی و یزد متوسط و در اصفهان قوی است. این تفاوت‌ها در میان استان‌ها باعث شده است که تأثیر حضور اکثریت مطلق قومی بر خودگردانی محلی استان‌ها معنادار نباشد.

مقوله وابستگی به کشورهای همسایه به‌عنوان یکی از عوامل بازدارنده تمرکززدایی و خودگردانی محلی توسط سایر پژوهشگران در کشورهای دیگر مورد بررسی قرار نگرفته است. این مقوله با دو مفهوم وابستگی فرهنگی و وابستگی اقتصادی مورد سنجش قرار گرفته است. از بررسی داده‌ها مشخص است که خودگردانی محلی استان‌های مرزی کردستان، گلستان، خوزستان و سیستان و بلوچستان که دارای وابستگی‌های قوی فرهنگی، تاریخی، هویتی و زبانی شدید با کشورهای همسایه هستند نامطلوب است. در مقابل استان‌های تهران، اصفهان، قم و البرز که کمترین وابستگی را به کشورهای همسایه دارند در شاخص‌های خودگردانی نمرات مطلوب دریافت کرده‌اند. این روند در بیشتر استان‌ها نیز حاکم است. ولی وجود استثناهایی مانند آذربایجان‌های شرقی و غربی، خوزستان و زنجان که علی‌رغم وابستگی قومی، امتیاز خوبی در خودگردانی محلی دریافت نموده‌اند و استان‌های سمنان، یزد و لرستان که علی‌رغم وابستگی کم به کشورهای همسایه، نمره مطلوبی در خودگردانی محلی دریافت نموده‌اند، نشان از آن دارند که عامل وابستگی قومی به کشورهای همسایه در کنار سایر عوامل نمی‌تواند تغییرات در خودگردانی محلی استان‌ها را تبیین نماید ولی با این حال مسئله وابستگی قومی و تأثیرات آن بر خودگردانی محلی استان‌ها غیرقابل انکار است.

مدل معادلات ساختاری نشان می‌دهد که توسعه نامتوازن استان‌ها دارای تأثیرات معناداری بر خودگردانی محلی استان‌ها است. همچنین منفی بودن ضریب استاندارد شده مسیر میان توسعه نامتوازن و خودگردان محلی بیانگر این مطلب است که این رابطه معنادار، منفی است. عامل توسعه نامتوازن استان‌ها با مقولات محدودیت منابع، عدم دسترسی به امکانات رفاهی و عدم وجود زیرساخت‌های فنی مورد ارزیابی قرار گرفت. طی دوران پس از انقلاب، استان‌ها به شکل متوازنی توسعه نیافته‌اند. خبرگان معتقدند که نه تنها استان‌های کمتر برخوردار و توسعه نیافته امکان اداره خود به صورت خودگردان را ندارند، بلکه احساس محرومیت و وابستگی در استان‌های دور از مرکز، اعتماد به نفس لازم جهت 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 بین استان‌ها و حکومت مرکزی می‌گردد و درنهایت از سرعت تمرکززدایی و حرکت به سمت خودگردانی می‌کاهد.

بررسی روند داده‌ها نیز نشان می‌دهد استان‌هایی مانند تهران، اصفهان، خراسان رضوی، قزوین، گیلان و قم که شهروندان آن‌ها نسبت به سایر استان‌ها دسترسی مناسب‌تر و ارزان‌تر به امکانات رفاهی دارند و همچنین زیرساخت‌های ارتباطی، آموزشی دارند و سرمایه‌پذیری در آن‌ها مهیا است، ظرفیت بالاتری از خودگردانی را از خود بروز داده‌اند. در مقابل استان‌هایی مانند کهگیلویه و بویر احمد، کردستان، سیستان و بلوچستان، ایلام، لرستان و چهارمحال و بختیاری به دلیل عدم دسترسی به امکانات رفاهی و عدم وجود زیرساخت‌های فنی، ظرفیت کمتری جهت خودگردانی دارند.

مصاحبه‌شوندگان اذعان داشتند از آنجایی که مدیریت واحدهای سیاسی کوچک برای کشورهای استکباری سهل‌تر است، لذا آن‌ها به دلایل ایدئولوژیکی، اقتصادی و مهندسی منطقه‌ای به دنبال تجزیه ج.ا.ایران هستند. این تلاش‌ها در قالب تقویت پان‌ترکیسم در آذربایجان، پان‌عریسم در خوزستان و پان‌کردیسم در استان‌های کردنشین ایران مشاهده شده است. تحریم‌ها نیز به‌عنوان یکی دیگر از زمینه‌ها در ج.ا.ایران می‌تواند فرایند خودگردانی محلی استان‌ها را 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 بین‌المللی، جزو عواملی هستند که پیش از این توسط پژوهشگران مورد اشاره قرار نگرفته بود. البته منفی شدن میانگین کواریانس میان مقولات سیاست‌های تجزیه‌گرایانه غربی و تحریم با عامل تهدیدات امنیتی بین‌المللی، باعث شد تأثیر مقولات مذکور بر خودگردانی استان‌ها به شکل مستقل مورد بررسی قرار گیرد.

نتایج آزمون معادلات ساختاری نشان می‌دهد تحریم دارای تأثیرات معناداری بر خودگردانی محلی استان‌ها نیست. مقوله تحریم بر اساس شاخص‌های تحریم فناوری، تحریم مواد اولیه و تحریم تجهیزات مورد ارزیابی قرار گرفته است. از آنجایی که در حال حاضر طبق قانون، حکومت مرکزی به‌عنوان متولی مبادلات با کشورهای خارجی شناخته می‌شود و استان‌ها حق ورود به تبادلات بین‌المللی را ندارند لذا می‌توان گفت که تأثیر تحریم‌ها در سطح استان‌ها به حدی نبود که خودگردانی محلی استان‌ها را تحت تأثیر قرار دهد. البته لازم است حکومت مرکزی جهت تأمین مواد اولیه، تجهیزات و فناوری مورد نیاز استان‌های خودگردان حمایت ویژه‌ای را در نظر بگیرد. نتایج مدل‌سازی معادلات ساختاری حاکی از آن است که سیاست‌های تجزیه‌گرایانه غربی

دارای تأثیرات معناداری بر خودگردان محلی استان‌ها نیست. مقوله سیاست‌های تجزیه‌گرایانه غربی توسط مفاهیم تنش‌رسانه‌ای، تنوع ترفندها و تقویت پان‌ها مورد ارزیابی قرار گرفت. این مقوله نیز از جمله عوامل زمینه‌ای در محیط ج.ا.ایران است که قبلاً توسط سایر پژوهشگران در کشورهای دیگر مورد بررسی قرار نگرفته است. آنچه از روند داده‌ها قابل تشخیص است این است که برخی استان‌ها مانند مرکزی، قم، یزد، سمنان و فارس اگرچه در میزان سیاست‌های تجزیه‌گرایانه غربی در سطح استان نمره پایین دریافت نموده‌اند ولی با این حال خودگردانی محلی در آن استان‌ها نیز دارای نمره پایین است و در همین راستا برخی استان‌ها مانند خوزستان، آذربایجان غربی و شرقی در عین اینکه هدف سیاست‌های تجزیه‌گرایانه غربی جهت جدایی از ایران هستند ولی ظرفیت نسبتاً خوبی از خودگردانی ارائه نموده‌اند. این گونه تناقضات شدت تأثیر سیاست‌های تجزیه‌گرایانه غربی بر خودگردانی محلی استان‌ها را در کل به قدری کاهش داده که این رابطه را از حالت معنا داری خارج نموده است.

عامل تهدیدات امنیتی داخلی بر اساس مقولات حضور گروه‌های تروریستی، حضور گروه‌های تجزیه‌طلب و هویت غیر ایرانی-اسلامی مورد ارزیابی قرار گرفت. کوچک‌تر بودن آماره t مربوط به رابطه تهدیدات امنیتی داخلی و خودگردانی محلی استان‌ها از ۱,۹۶ نشان از معنادار نبودن رابطه مذکور دارد. از روند داده‌ها قابل تشخیص است که استان‌هایی مانند چهارمحال و بختیاری، کهگیلویه و بویر احمد، کرمانشاه، خراسان جنوبی و لرستان که نسبت به استان‌های سیستان و بلوچستان، کردستان، گلستان، اردبیل، خوزستان در خصوص تهدیدات امنیتی داخلی دارای وضعیت خوبی هستند ولی در خودگردانی محلی نمرات پایینی را کسب نموده‌اند. وجود چند استثنای ذکر شد باعث عدم انطباق در روند داده‌ها و عدم معناداری رابطه میان تهدیدات امنیتی داخلی و خودگردانی محلی استان‌ها گردید، اگرچه خبرگان پژوهش معتقدند فعالیت گروه‌های تجزیه‌طلب و تروریستی مانند حزب دموکرات کردستان ایران و جمهوری‌های خودساخته مانند جمهوری دموکراتیک الاحواز، حرکت استان‌ها به سمت خودگردانی را غیر ممکن می‌نماید. از طرف دیگر وجود هویت مشترک به عنوان یکی از شاخصه‌های دولت‌سازی تبدیل به یک چالش در دولت‌سازی ایرانی شده است. در حقیقت هویت دوگانه «ایرانی» و «اسلامی» به عنوان یکی از عوامل بازدارنده تمرکززدایی در این پژوهش مورد شناسایی قرار گرفته است. لذا 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 تسهیل گردد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

پژوهشگر در این بخش علاوه بر بحث و مقایسه نتایج این پژوهش با پژوهش‌های پیشین، نوآوری‌های این پژوهش را ارائه می‌نماید و به دنبال ارائه پیشنهادهایی جهت کاهش تأثیر عوامل بازدارنده بر خودگردان شدن استان‌های ج.ا.ایران است، همچنین در این بخش پیشنهادهایی برای تحقیقات آتی ارائه می‌گردد. هدف اصلی از انجام این پژوهش، شناسایی عوامل بازدارنده خودگردانی محلی استان‌ها است. با توجه به اینکه حرکت به سمت تمرکززدایی سیاسی و توزیع حاکمیت میان حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی از نظر قانون اساسی پذیرفته شده نیست، لذا حکومت خودگردان محلی به عنوان یکی از انواع حکومت‌های محلی فاقد حاکمیت که بر تمرکززدایی پیش‌رفته تأکید دارد، نقطه هدف تمرکززدایی در سطح استان‌های کشور در نظر گرفته شده است. با توجه به فقر پیشینه پژوهش در خصوص عوامل بازدارنده خودگردانی محلی، علاوه بر مطالعه عوامل بازدارنده خودگردانی محلی و تمرکززدایی، عوامل مؤثر بر تمرکززدایی و خودگردانی‌های محلی نیز مورد بررسی قرار گرفت. از طرف دیگر ویژگی‌های خاص ج.ا.ایران مانند اقتصاد دولتی، تخاصم با ابر قدرت دنیا، وجود اقلیم‌های متنوع با توزیع نامتوازن منابع طبیعی مانند نفت و آب، وجود قومیت‌های مختلف دارای اشتراکات فراوان فرهنگی و اجتماعی با کشورهای همسایه بخصوص در استان‌های مرزی و توسعه نامتوازن استان‌ها، این کشور را به یک مورد خاص در مطالعات تمرکززدایی تبدیل نموده است، لذا در این پژوهش جهت شناسایی عوامل بازدارنده خودگردانی استان‌ها از ترکیب روش‌های کمی و کیفی استفاده نمود.

در مرحله اول پس از بررسی پیشینه پژوهشی موجود و انجام مصاحبه با ۱۶ خبره، عوامل بازدارنده خودگردانی استان‌ها از طریق روش تحلیل محتوا تبیین گردید. به این نحو که پس از انجام مراحل کدگذاری مصاحبه‌ها، چهارچوب مفهومی با هفت عامل بازدارنده خودگردانی محلی استان‌ها استخراج گردید. هفت عامل بازدارنده خودگردانی محلی استان‌ها عبارتند از: «زوال نخبگی»، «تضاد سیاسی»، «ناتوانی شهروندی»، «تهدیدات امنیتی داخلی» و «تهدیدات امنیتی بین‌المللی» که با ۴۳۰ کد اولیه، ۱۰۵ مفهوم نامتوازن، «تهدیدات امنیتی داخلی» و «تهدیدات امنیتی بین‌المللی» که با ۴۳۰ کد اولیه، ۱۰۵ مفهوم

و ۱۷ مقوله پشتیبانی می‌شوند.

در مرحله دوم تأثیر عوامل استخراج شده بر خودگردانی استان‌ها از طریق مدل‌سازی معادلات ساختاری مورد آزمون قرار گرفت. پژوهشگر به منظور افزایش اعتبار نتایج پژوهش، با طراحی پرسشنامه‌ای با ۹۸ سؤال اقدام به جمع‌آوری داده و آزمون کمی چهارچوب مفهومی با استفاده از روش مدل‌سازی معادلات ساختاری نمود. البته نامنظم بودن روند داده به دلیل وجود استثناها، در کنار کم بودن تعداد استان‌ها، باعث عدم معناداری تعداد قابل توجهی از فرضیه‌های استخراج شده از مصاحبه‌ها گردیده است. نتایج محاسبات معادلات ساختاری حاکی از آن است که مقوله‌های «تمایل به حفظ قدرت توسط مسئولین»، «گسیختگی فکری و عملی رهبران»، «ساده اندیشی شهروندان»، «فرد محوری و عدم مشارکت پذیری شهروندان»، «مسئولیت ناپذیری شهروندان»، «عدم وجود زیرساخت‌های فنی» و «محدودیت امکانات رفاهی» باعث بازدارندگی از خودگردان شدن استان‌های ج.ا.ایران می‌گردند.

لازم به ذکر است پژوهش حاضر با محدودیت‌هایی روبرو بود. از جمله این محدودیت‌ها، نادیده گرفتن تأثیر عوامل بازدارنده خودگردانی استان‌ها بر عنصر هویت قانونی است. با توجه به اینکه هویت قانون کلیه استان‌ها یکسان است، این عنصر به دلیل نداشتن واریانس از مدل معادلات ساختاری حذف گردید. لذا پیشنهاد می‌گردد با تصویب قوانین جدید و انجام تمرکززدایی هرچند جزئی، تأثیر عوامل بازدارنده بر قوانین جدید مورد پژوهش و تدقیق قرار گیرد. یکی دیگر از محدودیت‌های این پژوهش آزمون تأثیر عوامل بازدارنده بر خودگردانی استان‌ها بر اساس امتیاز مقولات بود. با توجه به کم بودن تعداد جامعه آماری (استان‌ها)، پژوهشگر مجبور شد به منظور رعایت نسبت تعداد متغیرهای آشکار به تعداد نمونه‌ها، میانگین سؤالات هر مقوله را به عنوان مقدار امتیاز آن مقوله در نظر بگیرد. یکی دیگر از محدودیت‌های تحقیق حذف مقوله تحزب-گرایی بود. ضعف تحزب‌گرایی در سطح استان‌ها، باعث حذف این مقوله از مدل معادلات ساختاری گردید؛ لذا پیشنهاد می‌گردد، پژوهشگران در پژوهش‌های آتی علل ضعف تحزب‌گرایی در سطح استان‌ها را نیز مورد پژوهش قرار دهند. البته اصلاح مکانیزم‌های قانونی تشکیل احزاب در راستای بازتاب منافع کلیه ذینفعان محلی در تصمیمات نمایندگان، توسعه ظرفیت تصمیم‌گیری جمعی، مشارکت‌پذیری و احترام به حقوق دیگران در بازیگران حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی و آموزش شهروندان می‌تواند به تحقق تحزب‌گرایی در استان‌ها کمک کند. همچنین

با توجه به ضعف مردم‌سالاری بخصوص در مقولات تألیف نظرات و تبیین نمایندگی در برخی از استان‌ها، پیشنهاد می‌گردد نمایندگان و مقامات استانی شیوه‌های اثربخش‌تری را جهت تعامل با شهروندان به کار گیرند.

وظایف حکومتی به عنوان یکی از عناصر حکومت خودگردان محلی، می‌بایست توانمندساز، مبتنی بر تفکیک صلاحیت و متناسب با ظرفیت اجرایی استان باشد. از جمله عواملی که انجام وظایف حکومتی را با اختلال مواجه می‌نماید توسعه نامتوازن استان‌ها و تحریم‌ها است. شناسایی این دو عامل جزو نوآوری‌های این پژوهش محسوب می‌شود. عامل تحریم و توسعه نامتوازن جزو عواملی هستند که در ج.ا.ایران مانع از خودگردانی محلی استان‌ها می‌گردند. شناسایی ظرفیت‌های کسب و کار در استان و ایجاد بسترهای لازم جهت حضور بخش خصوصی، ارائه اطلاعات شفاف در خصوص فعالیت‌هایی که توسط بخشی عمومی به انجام می‌رسد ولی امکان تصدی آن توسط بخش خصوصی وجود دارد و ایجاد سامانه‌های برخط جهت ارائه فرصت‌های شغلی در نقاط مختلف استان به منظور افزایش سرعت جابجایی نیروی کار با توجه به تقاضای مناطق، از جمله راهبردهای ارتقای ظرفیت استان‌ها به منظور جذب وظایف بیشتر از مرکز است. همچنین لازم است در پژوهش‌های آتی شیوه تعیین صلاحیت حکومت محلی و راهبردهای کسب صلاحیت جهت جذب وظایف از حکومت مرکزی مورد مطالعه قرار گیرد.

اختیارات تصمیم‌گیری در حکومت خودگردان محلی می‌بایست پویا و تعاملی، تقویت‌کننده کنترل سیاسی بر محیط، توزیع‌کننده قدرت و مبتنی بر استقلال باشد. تمایل به حفظ قدرت توسط مقامات، گسیختگی فکری و عملی رهبران و حضور اکثریت مطلق قومی هر یک به نحوی بر اختیارات تصمیم‌گیری تأثیر می‌گذارند. پیش از این مایکوا و سیمینوا (۲۰۱۵) بر فراگیر بودن نگرش پدرسالارانه مقامات در جلوگیری از خودگردانی حکومت‌های محلی در روسیه تأکید نموده‌اند. همچنین کوباسا (۲۰۱۲) بر خواست سیاسی رهبران در حرکت به سمت تمرکززدایی حکومت‌های محلی در بلاروس تأکید دارند. جاتینگ و همکاران (۲۰۰۴) و کوباسا (۲۰۱۲) نیز بر اهمیت انسجام سیاسی در حرکت به سمت تمرکززدایی اشاره نموده‌اند. تسلیمی و مشعلی (۲۰۰۶) و امیدی (۲۰۱۳) به مساله قومیت در تمرکززدایی اشاره نموده‌اند. جذب حمایت کلیه مقامات ملی و استانی جهت به رسمیت شناختن استقلال استان از جمله راهبردهای تقویت اختیارات تصمیم‌گیری در سطح استان است. در تفویض اختیارات تصمیم‌گیری به استان‌ها رعایت توزیع متوازن

اختیارات در بین کلیه قوای استان بر اساس قوانین شفاف و سهیم نمودن کلیه ذینفعان استانی در قدرت ضروری است. البته به دلیل تفاوت استان‌ها از نظر اقلیمی، دسترسی به منابع، مرزی یا غیر مرزی بودن، قومیت، مذهب و میزان توسعه، لازم است جهت حفظ تمامیت ارضی، در هر استان میزان خاصی از تفویض اختیارات وجود داشته باشد. تقویت نیروهای نظامی تحت فرماندهی مرکز در استان‌های مرزی به منظور تأمین امنیت استان‌های مذکور در مقابله با گروه‌های تروریستی و گروه‌های تجزیه طلب به عنوان راهبرد احتیاطی به منظور حفظ تمامیت ارضی قابل اعتنا است. همچنین کشف نقاط تعادل در تفویض اختیارات به استان‌ها و شناسایی آثار تفویض اختیارات ناهمگون به استان‌ها در سطوح محلی و ملی می‌تواند موضوع پژوهش‌های آینده باشد. این گونه پژوهش‌ها می‌تواند در شناسایی راهبردهای تفویض اختیارات مؤثر واقع گردند.

سازمان‌های عمومی با ویژگی‌های بومی‌گرایی، پیشگام در فناوری، دارای توجه و واکنش، شایسته سالار و شفاف و پاسخگو از عناصر حکومت خودگردان محلی در سطح استان‌ها است. تحریم و عدم وجود زیرساخت‌های فنی در برخی استان‌ها می‌تواند پیشگامی سازمان‌های عمومی در فناوری را تحت تأثیر قرار دهد. جاتینگ و همکاران (۲۰۰۴) در پژوهش خود به تأثیر زیرساخت‌های فنی در حکومت‌های محلی غیر متمرکز در کشورهای در حال توسعه اشاره نموده‌اند. بازمهندسی، آسیب‌شناسی و بهبود مستمر فرآیندها و حذف فعالیت‌های موازی اجرایی بخش عمومی و کمک حکومت مرکزی جهت توزیع عادلانه امکانات در سطح استان‌ها از جمله اقدامات در توسعه سازمان‌های عمومی است. همچنین حضور اکثریت مطلق قومی در استان‌ها می‌تواند شایسته سالاری، شفافیت و پاسخگویی سازمان‌های عمومی نسبت به اقلیت را کاهش دهد که با اجرای راهبرد توزیع عادلانه قدرت میان اقشار مختلف قابل کنترل است. سازمان‌های عمومی نیز می‌توانند با افزایش دانش کارکنان خود و ایجاد انگیزه در آنها، توجه و واکنش نسبت به تغییرات محیطی را در خود تقویت نمایند.

مردم‌سالاری در حکومت خودگردان محلی بر ارزش‌مداری، اصلح‌مداری، تبیین‌نمایندگی و تألیف نظرات کلیه ذی‌نفعان محلی و تحزب‌گرایی تأکید می‌نماید. تمایل به حفظ قدرت توسط مقامات، فرد محوری، عدم مشارکت و عدم مسئولیت‌پذیری شهروندان، تحریک‌پذیری قومی، سیاست‌های تجزیه‌گرایانه غربی و تهدیدات امنیتی داخلی از جمله عواملی هستند که مردم‌سالاری را در حکومت خودگردانی محلی استان‌ها تهدید می‌کند. راندینلی و همکاران (۱۹۸۳) و آذفر و

همکاران (۱۹۹۹) در ایالت متحده آمریکا، ناروکو (۲۰۰۳) در آفریقا، جاتینگ و همکاران (۲۰۰۴) در کشورهای در حال توسعه، بارت و همکاران (۲۰۰۶) در کنیا و مایکوا و سیمینووا (۲۰۱۵) در روسیه به عوامل مشارکت و مسئولیت‌پذیری شهروندان در مطالعات تمرکززدایی اشاره نموده‌اند. اگرچه تسلیمی و مشعلی (۲۰۰۶)، امید (۲۰۱۳) و احمدپور و همکاران (۲۰۱۶) به عامل قومیت در تمرکززدایی در مطالعات خود اشاره نموده‌اند، ولی موضوع سیاست‌های تجزیه-گرایانه غربی برای اولین بار در این پژوهش مورد بررسی قرار گرفته است. لذا پیشنهاد می‌گردد با تقویت ارزش‌های مذهبی مشترک و تأکید بر هویت ایرانی و اسلامی، توسعه ظرفیت تصمیم‌گیری جمعی، مشارکت‌پذیری و احترام به حقوق دیگران در حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی و حمایت از رهبران مذهبی و سیاسی محلی جهت تشکیل احزاب نسبت به رفع مشکلات مردم-سالاری اقدام شود.

هویت قانونی استان‌های خودگردان می‌بایست مورد اتفاق نظر، دارای اعتبار و مبنای علمی، جامع‌نگر، دارای ضمانت اجرایی و شفاف باشد. تضاد سیاسی، تحریک‌پذیری قومی و تهدیدات امنیتی داخلی و بین‌المللی از جمله عوامل بازدارنده در شکل‌گیری هویت قانونی استان‌های خودگردان با ویژگی‌های پیش‌گفته می‌باشند. پیشنهاد می‌گردد با برگزاری همایش‌ها و مناظرات میان پژوهشگران، سیاست‌گذاران و مقامات در خصوص خودگردانی استان‌ها و ایجاد تعامل میان حکومت مرکزی و محلی، باعث ایجاد مفاهیم میان‌دینفعان شد و سطح دانش قانون‌گذاران در خصوص تعریف هویت قانونی استان‌های خودگردان را بالا برد. همچنین با متقاعد نمودن اقوام از طریق رسانه‌های عمومی و سخرانی‌ها، کلیه دینفعان را در تدوین قوانین همراه نمود. البته ترس از اعمال سیاست‌های تجزیه‌گرایانه غربی و فعالیت‌های تروریستی و تجزیه‌طلبانه، خود عاملی است که باعث محافظه‌کاری در تدوین قوانین خودگردانی استان‌ها می‌گردد.

References

- [1] Ahmadipor, Z. Jafarzadeh, H. Portahery, M. and Karimi, M. (2016). Investigative the role of national divisions in regional development (Case study: Bavanat and Khorambid). *Quarterly Journal of Geopolitic*, 12(1), 82-60. (in Persian)
- [2] Alderfer H. (1956). *American local government and administration*. The Mcmillan Company.
- [3] Alimoradi, Z., Shams, A.H., Jahangiri, A., RasoliGhahrodi, M. and

- Alavitabar, A. (2017). Designing a local self-government model for Islamic Republic of Irans Provinces. *Quarterly Journal of management and development process*, 30, 100(1), 143-109. (in Persian)
- [4] Alimoradi, Z., Shams, A.H., Jahangiri, A. (2018). Designing local self-government evaluation model in provincial level in Islamic Republic of Irans. *Journal of public administration*, 10(4), 629-650. (in Persian)
- [5] Alimoradi, Z. (2019). An Investigating of the consequencess of Local Self-Governance in the provinces of the Islamic Republic of Iran. *The state studies quarterly*, 5(17), 57-95. (in Persian)
- [6] Anney, V. N. (2014). Ensuring the quality of the finding of grounded research: Looking at trustworthig criteria. *Journal of emerging trends research and policy studies*. 5(2), 281-272.
- [7] Astrauskas, A. & Gecikova, I. (2014). Similarities and Differences in Local Self-Government in Lithuania and Slovakia. *American International Journal of Social Science*, 3(5), 182-153.
- [8] Azfar, O. Kähkönen, S. Lanyi, A. Meagher, P. and 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.
- [9] 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.
- [10] Brezovšek, M. (2014). *Local Self-Government in Slovenia: Theoretical and Historical Aspect*. Ljubljana: Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana.
- [11] CAGE Project (2007). *PAPER I Developmental Local Government: Determining Appropriate Function and Powers*. Community Law Centre, University of the Western Cape.
- [12] Creswell, J. W. (2012). *Educational Research: Planning, Conducting and Evaluating Quantitative and Qualitative Research* (4nd Edition). Nebraska: Pearson, Universita of Nebraska-Lincoln.
- [13] Davari, A. and Rezazaeh, A. (1393). Structural equation modeling with PLS. Tehran: ISBA. (in Persian)
- [14] Firman, T. (2010). Multi local-government under Indonesia's decentralization reform: The case of Kartamantul (The Greater Yogyakarta), *Habitat International*. 34, 400-405.
- [15] European Charter on Local Self-Government is available at <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>.
- [16] Ghalibaf, M. (2010). Local Government or distribution of political power strategy in Iran. Tehran: Amir Kabir Institution.
- [17] Gradstein, M. (2017). Government Decentralization as a Commitment in Non-Democracies. *Journal of Comparative Economics*, 45(1), 118-110.
- [18] Greer, P., Murphy, A. & Ogard, M. (2005). *Guide to participatory democracy in Bosnia and Herzegovina and Serbia and Montenegro*. Strasbourg: Council

- of Europe publishing.
- [19] Hair, J.F., Ringle, C.M., Sinkovics, R.R. (2011). PLS-SEM Indeed a Silver Bullet. *Journal of Marketing Theory and Practice*, 19 (2), 147-134.
- [20] ISUFAJ, M. (2014). *Decentralization and the Increased Autonomy in Local Governments*. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 109, 463-459.
- [21] Jütting, J., Kauffmann, C., McDonnell, I., Osterrieder, H., Pinaud, N. & Wegner, L. (2004). Decentralization and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact. *OECD Development Centere, Working Paper No. 236* (Research Programme on: Social Institutions and Dialogue).
- [22] Kobasa, M. (2012). *Local self-government in Belarus: How to shift myth to reality*. Minsk: School of young manager in public administration, Policy paper.
- [23] Kovač, P. (2014). Integrative Approach to the Reorganization of Self-Government and Local State Administration. *TED*, (7). 15-1.
- [24] 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.
- [25] Marcou, G. (2013). Regionalisation, Local Self-Government and Governability. *Centralization Decentralization Debate Revisited*. Istanbul: Palas Taksim/Beyoğlu, 71-38.
- [26] 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), 142-150.
- [27] Molaie, A. & Azghandi, A. (2011). Nation-state building of Iran: Historicla continuti or political change. *Political science quarterly*, 15, 137-168.
- [28] Nemeč, J. and Matejova, L. (2013). Decentralisation: Pros and Cons (theory and empirical evidence). *Centralization Decentralization Debate Revisited*. Istanbul: Palas Taksim / Beyoğlu, 118-97.
- [29] Ngaruko, F. (2003). Political Economy of Reform for Service Delivery: The Case for Administrative Decentralization in Africa. *Nordic Journal of Africa Studies*, 2(12), 134-163.
- [30] Omid, A. (2013). Security and sustainable development, and strengthening of local government Lawfulness in Iran. *Quarterly Journal of geogheraphic research*, 111, 28(4), 136-113. (in Persian)
- [31] Rondinelli, D. A. Nellis, J. R. and Cheema, G. Sh. (1983). Decentralization in development countries: A review of recent experience. Washengton D. C.: World Bank staff working papers number 581, management and development series number 8.
- [32] Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2009). *Research Methods for Business Students*. Pearson education.
- [33] Scott, Z. (2009). Decentralization, Local Development and Social Cohesion: An Analytical Review. *GSDRC Research Paper*.
- [34] Shams, A. H. (2011). *Local government from deconcentration to*

- decentralization*. Tehran: State management training center. (in Persian)
- [35] Taslimi, M. & mashali, B. (2006). Designing a pattern for establishment of the federal administrative system in Iran. *Quarterly Journal of Human sciences Modares*, 9(2), 157-188.
- [36] UNDP. (2010). *Local Governance, peace building and state building in post-conflict settings*. Available at: <http://www.uncdf.org/gfld/docs/post-conflict.pdf>.

