

# تدوین راهبردهای خودگردانی استان‌های جمهوری اسلامی ایران

ظهیر علی مرادی\*

نوع مقاله: علمی پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱/۱۰	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۷/۸	شماره صفحه: ۹۳-۱۲۳
------------------------	-------------------------	-----------------------	--------------------

تمرکززدایی از جمله اقدام‌های مؤثر بر توسعه کشورهاست. در این راستا قوانین بالادستی در جمهوری اسلامی ایران نیز بر این امر در سطح استان‌ها تأکید دارند. در این پژوهش استقرار حکومت خودگردان محلی در استان‌ها به دلیل انطباق با قانون اساسی در حفظ یکپارچگی حاکمیت نظام و تحقق اهداف چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران، به عنوان الگوی تمرکززدایی در نظر گرفته شده است. با توجه به اینکه اجرای سیاست‌های تمرکززدایی در استان‌ها به دلیل راهبردهای نامناسب با مشکلات متعددی روبه‌رو بوده است، از این‌رو هدف پژوهش حاضر، ارائه راهبردهای مناسب برای استقرار حکومت خودگردان محلی در استان‌ها براساس مدل تحلیل استراتژیک سوات است. مصاحبه‌هایی که با ۱۶ خبره به روش تحلیل محتوای جهت‌دار، از مجموع ۱۲۵۸ کد اولیه انجام گرفت، ۱۵ قوت و ۳۳ ضعف در قالب پنج مقوله هویت قانونی، مردم‌سالاری، وظایف حکومتی، اختیارات تصمیم‌گیری و سازمان‌های عمومی و ۱۸ فرصت و ۱۷ تهدید در قالب سه مقوله اجتماعی، سیاسی و اقتصادی شناسایی شدند. با وزن دهی و رتبه‌بندی قوت‌ها، ضعف‌ها، فرصت‌ها و تهدیدها از طریق ابزار پرسشنامه، موقعیت راهبردی خودگردانی استان‌ها در منطقه محافظه‌کاری قرار گرفت. در نهایت از میان ۶۴ راهبرد تدوین شده، ۱۰ راهبرد اصلی براساس امتیاز عوامل داخلی و خارجی انتخاب شدند.

کلیدواژه‌ها: برنامه‌ریزی راهبردی؛ تمرکززدایی؛ حکومت محلی؛ حکومت خودگردان محلی؛ تحلیل سوات

\* دانش‌آموخته دکتری مدیریت خط‌مشی‌گذاری عمومی، دانشکده مدیریت، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی؛  
Email: alimoradi\_zahir@yahoo.com

## مقدمه

دولت‌ها به منظور افزایش توان پاسخگویی به درخواست‌های مردم و توسعه حاکمیت سیاسی، اقتصادی و اجتماعی خود، ناگزیرند به سمت عدم تمرکز و مشارکت عمومی حرکت کنند. در دهه‌های اخیر، بیشتر کشورهای توسعه‌یافته به تمرکززدایی گرایش پیدا کرده‌اند (Gradstein, 2017). حکومت خودگردان محلی به عنوان یکی از انواع حکومت‌های محلی فاقد حاکمیت که بر تمرکززدایی پیشرفته تأکید دارد، بخشی راهبردی در توسعه کشورها شناخته می‌شود (Brezovšek, 2014) و می‌تواند الگویی قانونی در مقابل فدرالیست مطرح شود که با روح قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در تناقض است (علی‌مرادی و همکاران، ۱۳۹۶). با این حال تمرکززدایی به دلیل ایجاد تغییرات گسترده در ساختار حکومت، بسیار پیچیده است و اجرای سیاست‌های آن به برنامه‌ریزی دقیق نیازمند است (Nemec and Matejova, 2013). از زمان انقلاب مشروطیت دغدغه خودگردانی محلی در اندیشه نخبگان ایرانی بوده است (امیدی، ۱۳۹۲)، ولی پس از تشکیل دولت مدرن، رضاخان تحت تأثیر تهدیدات ارضی و بی‌ثباتی در مرزهای کشور، راهبردهای سلب اختیار رؤسای قبایل، اسکان عشایر، خلع سلاح و سرکوب اقوام مرزنشین را اتخاذ کرد (ملایی و ازغندی، ۱۳۹۰). در مقابل این راهبردهای نامناسب، اقوام مختلف هر زمانی که شرایط را مساعد دیده‌اند، به شورش و جدایی طلبی اقدام کرده‌اند. به طوری که پس از اخراج رضاشاه، اقوام به شورش پرداختند. همچنین در سال‌های اولیه پیروزی انقلاب اسلامی گرایش‌های واگرا و مرکزگرای قوم‌گرایانه سبب تشکیل گروه کردی پژاک، گروه بلوچی جندالله (جیش العدل)، گروه‌های عرب‌گرای تجزیه طلب و جنبش سیاسی خلق ترکمن شد.

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، قوانین گوناگونی در حمایت از تفویض قدرت سیاسی و اداری به مردم، به تصویب رسیده است. از جمله این قوانین می‌توان به اصول (۱۰۰) تا (۱۰۶) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (فصل شوراها) اشاره کرد. همچنین چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی در قالب برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، اهداف تمرکززدایی را دنبال می‌کند. برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران 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 کرد. 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، ۱۳۸۴)، یکی از این عوامل را می‌توان به عدم برنامه راهبردی مبتنی بر قوت‌ها و ضعف‌های داخل حکومتی و فرصت‌ها و تهدیدهای محیطی دانست.

ضعف‌هایی مانند عدم شفافیت و جامع‌نگری در سیاست‌های تمرکززدایی، عدم فعالیت احزاب به معنای واقعی، عدم شایسته‌سالاری، شفافیت و پاسخگویی در سازمان‌های عمومی و ضعف نهادهای عمومی در جذب اختیارات، باعث تمرکزگرایی در کشور شده است. با این حال افزایش دانش عمومی، بهبود امکانات رسانه‌ای و آموزشی برای تقویت ارزش‌های ملی‌گرایانه در برابر ارزش‌های قومی، افزایش اشتیاق و اراده تمرکززدایی در میان رهبران محلی و مشارکت‌پذیری، بلوغ سیاسی و افزایش مسئولیت‌پذیری شهروندان نقاط قوتی هستند که می‌توانند در اتخاذ راهبردهای حرکت به سمت تمرکززدایی استان‌ها انگیزه بخش باشند. اگرچه بزرگنمایی تهدیدهای گروه‌های تجزیه‌طلب قومی، گروه‌های تروریستی، ستیزه‌جویی‌های مذهبی و سیاست‌های تجزیه‌گرایانه غربی، در مقابل کوچک شمردن فرصت‌های توسعه متوازن، برقراری عدالت اجتماعی، بهبود کیفیت سیاستگذاری محلی و افزایش مشروعیت و مقبولیت نظام از جمله عواملی بودند که دولت‌های ایرانی را به سمت تمرکز هرچه بیشتر قدرت پیش برده‌اند. راهبردهای جمهوری اسلامی ایران در برابر این تهدیدها، همواره بر حفظ تمامیت ارضی با استفاده از تمرکز قدرت در مرکز بوده است. کارشناسان معتقدند ادامه این روند در آینده می‌تواند باعث تضعیف حاکمیت ملی شود (امیدی، ۱۳۹۲). از این رو انجام پژوهش‌هایی مبتنی بر حرکت به سمت تمرکززدایی و خودگردانی استان‌ها ضروری است.

هدف اصلی از انجام این پژوهش، ارائه راهبردهای مناسب برای استقرار حکومت خودگردان محلی<sup>۱</sup> در سطح استان‌ها براساس مدل تحلیل استراتژیک سوات است. در این

پژوهش برای بازشناسی و طبقه‌بندی قوت‌ها و ضعف‌های درون حکومت محلی استان‌ها و فرصت‌ها و تهدیدهای موجود در محیط حکومت محلی استان‌ها از تحلیل محتوای جهت‌دار استفاده شد. جهت‌دار به این دلیل که قوت‌ها و ضعف‌های حکومت محلی در قالب عناصر تشکیل‌دهنده حکومت خودگردان محلی شامل هویت قانونی، مردم‌سالاری، وظایف حکومتی، اختیارات تصمیم‌گیری و سازمان‌های عمومی دسته‌بندی شدند (علی‌مرادی، شمس و جهانگیری، ۱۳۹۷). همچنین فرصت‌ها و تهدیدهای محیطی در خارج از پنج عنصر مذکور در قالب سه مقوله اجتماعی، سیاسی و اقتصادی کاوش شدند. در مرحله دوم پس از تکمیل ماتریس سوات<sup>۱</sup>، راهبردهای گوناگون برای حرکت به سمت خودگردان شدن استان‌ها طراحی شدند. در مرحله سوم راهبردهای اصلی براساس اولویت عوامل داخلی و خارجی انتخاب شدند. با در نظر گرفتن مطالب فوق پرسش‌های پژوهش عبارتند از: قوت‌ها و ضعف‌های داخلی برای حرکت به سمت خودگردانی استان‌ها چیست؟ فرصت‌ها و تهدیدهای محیطی جهت حرکت به سمت خودگردانی استان‌ها چیست؟ راهبردهای خودگردان شدن استان‌ها چیست؟.

## ۱. مبانی نظری

دولت<sup>۲</sup> عبارت است از مجموعه‌ای مردم که در سرزمین خاص به صورت دائمی سکنی گزیده‌اند، با حکومتی که به وضع و اجرای قوانین اقدام می‌کند و از حاکمیتی برخوردارند که به صورت روح حاکم و قدرت عالی‌ها را از تعرضات داخلی و خارجی حفظ می‌کند. حکومت<sup>۳</sup> اما به عنوان ساختارها و نهادهایی که از طریق فرایندهایی منظم و با پشتیبانی یک نظام حقوقی، سیاست‌ها و تصمیم‌های مقامات اداری را درون یک نظام سیاسی و در قلمرو معین به اجرا می‌گذارند، در متون معرفی می‌شود (علی‌مرادی و همکاران، ۱۳۹۶).

اصطلاح حکومت محلی در مقابل حکومت مرکزی یا حکومت ملی و حکومت فدرال

1. Strength, Weakness, Opportunity and Threat (SWOT)

2. State

3. Government

به‌کار 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:

**الف) سبک تمرکزگرایی:** حالتی است که قدرت تصمیم‌گیری و اختیار اجرای تصمیم‌ها، برای مرجع خاصی متمرکز شده است. در تمرکزگرایی امور محلی از امور ملی تفکیک نشده است و برنامه‌ها را مقامات ارشد حکومت مرکزی به صورت متمرکز تنظیم و ابلاغ می‌کنند و نیروهایی که در سلسله‌مراتب نهاد حکومتی سازمان‌دهی شده‌اند به انجام می‌رسانند. امروزه این سبک از اداره تنها در کشورهایی با وسعت بسیار کم امکان اجرا دارد.

**ب) سبک تراکم‌زدایی:** سازمان‌دهی مبتنی بر توزیع مأموران و اختیارات در قالب یک شخص حقوقی، از یک اداره مرکزی به سوی اداره‌های غیرمترکم محلی است. وضع موجود یا الگوی سازمان‌دهی دولت در جمهوری اسلامی ایران در سطوح استانی، منطبق بر تراکم‌زدایی است.

**ج) سبک تمرکززدایی:** مبتنی بر انتقال قدرت سیاسی، ظرفیت تصمیم‌گیری و منابع از مرکز به سطوح فروملی حکومت است. تمرکززدایی یکی از مهم‌ترین فرایندهای توسعه مردم‌سالاری در هر کشور محسوب می‌شود و به‌عنوان فرایند انتقال قدرت سیاسی، مالی و اداری از حکومت مرکزی به سطوح محلی، به دنبال ایجاد یک سیستم دموکراتیک باثبات، 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).

سبک تمرکززدایی می‌تواند مالی، اداری یا سیاسی باشد. تمرکززدایی مالی عبارت است از تخصیص قدرت جمع‌آوری مالیات و مصرف آن به سطوح پایین‌تر حکومت. تمرکززدایی اداری تفویض مسئولیت، اختیار و قدرت تصمیم‌گیری اداری به واحدهای مدیریتی محلی را شامل می‌شود که در چنین وضعیتی واحدهای یادشده فاقد حاکمیت

هستند. تمرکززدایی سیاسی فرایند انتقال بخشی از حاکمیت و قدرت دولت ملی به مقامات و سازمان‌های محلی و منطقه‌ای تعریف می‌شود (شمس، ۱۳۹۰: ۸). تمرکززدایی سیاسی در شکل نهایی خود به ایجاد گونه‌های فدرالیسم و نظام‌های ترکیبی مانند خودمختاری<sup>۱</sup> منجر می‌شود.

حکومت خودگردان محلی با تمرکززدایی مالی - اداری شکل می‌گیرد که مبتنی بر تفویض اختیار و مسئولیت به همراه حق تصمیم‌گیری دولت مرکزی به دولت محلی است. در این الگو حکومت خودگردان محلی برای عملیاتی کردن سیاست‌های کلی دولت مرکزی، به تدوین خط‌مشی‌های محلی با مشارکت نهادهای محلی اقدام می‌کند، تا ارائه خدمات عمومی متناسب با نیاز مردم محلی ارائه شوند (Kovač, 2014). در حکومت خودگردان محلی برخلاف ساختار فدرالی، حاکمیت میان حکومت‌های محلی توزیع نمی‌شود و این حکومت مرکزی است که حاکمیت را به شکل کامل و یکپارچه در اختیار دارد (علی‌مرادی و همکاران، ۱۳۹۶). منظور از حاکمیت<sup>۲</sup> در این پژوهش، روش یک جامعه در استقرار و مدیریت نقش‌هایی که هدایتگر تدوین و اجرای خط‌مشی‌هاست (DESA, 2007). حاکمیت چگونگی اعمال اقتدار سیاسی، اقتصادی و اجتماعی برای مدیریت یک کشور در همه ابعاد آن است و بازیگران حاکمیت در یک دولت در قالب حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی قرار می‌گیرند.

در این پژوهش حکومت خودگردان محلی منطبق بر تعریف ماده (۳) منشور اروپایی<sup>۳</sup> در نظر گرفته شده است. این منشور حکومت خودگردان محلی را حق و توانایی مقامات محلی در تنظیم و مدیریت سهم چشمگیری از امور عمومی ذیل مسئولیت خود در محدوده قوانین و با توجه به منافع مردم محلی تعریف می‌کند و تأکید دارد که این حق باید از طرف شورا یا مجمعی اعمال شود که اعضای آن به‌طور آزادانه و با رأی مخفی و مستقیم مردم انتخاب شده‌اند و سازمان‌های اجرایی پاسخگو دارند.

1. Autonomy

2. Governance

3. European Charter on Local Self-government

## ۲. پیشینه پژوهش

باید در نظر داشت که ارائه راهبردهای جهان‌شمول برای تمرکززدایی در کشورهای مختلف امکان‌پذیر نیست. محدوده‌های راهبردی که نقش پراهمیتی در فرایند تمرکززدایی دارند: تفکیک شفاف نقش‌ها، مسئولیت‌ها و قدرت بین سطوح مختلف حکومت، انتقال منابع مالی کافی به سطوح محلی، تمایز شفاف بین نقش شوراهای منتخب محلی و مقامات اجرایی و فنی در سطوح محلی، ایجاد ظرفیت برای برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدیریت پروژه و ایجاد سازوکارهای مناسب را شامل می‌شوند (Watson, 2002).

البته مسئله اصلی در تدوین راهبردهای تمرکززدایی این است که از بهینه بودن خروجی‌های آن مطمئن باشیم. بر این اساس باید کاملاً از وضعیت موجود مطلع بود و نقطه هدف تمرکززدایی را به شکل روشن مشخص کرد. فرایند تمرکززدایی در حکومت‌های محلی شامل سه سطح است که در سطح یک با تراکم‌زدایی، میزان کار حکومت مرکزی را کاهش می‌دهد و حکومت را به مردم نزدیک‌تر می‌کند؛ در سطح دوم با تفویض مسئولیت و اختیارات به نمایندگان حکومت مرکزی در مناطق و سطوح محلی امکان تصمیم‌گیری محلی را به وجود می‌آورد و در سطح سوم با انتقال قدرت سیاسی از حکومت مرکزی، حکومت‌های شبه‌مستقل را در سطوح محلی ایجاد می‌کند (ISUFAJ, 2014).

هم‌اکنون ویژگی‌های حکومت‌های محلی تشکیل شده در سطح استان‌های جمهوری اسلامی ایران منطبق بر الگوی تراکم‌زدایی است (یاسوری، حاتمی‌نژاد و اسدزاده، ۱۳۹۳). در این پژوهش نقطه هدف تمرکززدایی در سطح استان‌های کشور، حکومت خودگردان محلی در نظر گرفته شده است. با توجه به اینکه در خصوص راهبردهای خودگردان شدن حکومت‌های محلی کمتر پژوهش انجام شده است، در جدول ۱ راهبردهای تمرکززدایی را به صورت عام در کنار راهبردهای خودگردانی محلی به عنوان پیشینه پژوهشی مورد بررسی قرار داده است.

جدول ۱. پیشینه پژوهشی راهبردهای تمرکززدایی

راهبردهای تمرکززدایی	عنوان پژوهش	سال	پژوهشگر
<ul style="list-style-type: none"> <li>- انعکاس منافع محلی، در سطح ملی،</li> <li>- مشخص کردن وظایف و منافع تخصیص یافته به حکومت‌های منطقه‌ای،</li> <li>- تعیین قواعد انتخاباتی و سایر نهاد‌های سیاسی،</li> <li>- تعیین همگون یا ناهمگون بودن ایالات،</li> <li>- ظرفیت‌سازی حاکمیت محلی برای قدرتمند شدن حکومت‌ها.</li> </ul>	طراحی الگوی استقرار نظام فدرال اداری در ایران	۱۳۸۴	تسلیمی و مشعلی
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تفکیک شفاف نقش‌ها، مسئولیت‌ها و قدرت بین سطوح مختلف حکومت،</li> <li>- انتقال منابع مالی کافی به سطوح محلی،</li> <li>- تمایز شفاف بین نقش شورا‌های منتخب محلی و مقامات اجرایی و فنی در سطوح محلی،</li> <li>- ایجاد ظرفیت برای برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدیریت پروژه،</li> <li>- ایجاد سازوکارهای مناسب.</li> </ul>	Pro-poor Service Delivery and Decentralisation	۲۰۰۲	Watson
<ul style="list-style-type: none"> <li>- توسعه ظرفیت فردی، نهادی و اجتماعی،</li> <li>- افزایش مشارکت در بین حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی در سطوح ملی و محلی به منظور توانمند کردن آنها برای مشارکت با بهره‌وری بالاتر در فرایند توسعه،</li> <li>- تقویت مالکیت ملی به منظور افزایش امید موفقیت و تسریع در دستیابی به اهداف ملی تمرکززدایی،</li> <li>- ایجاد محیط توانمند به منظور انجام موفق فرایندهای قانونی و نهادی در سطوح ملی و محلی،</li> <li>- تقویت صدا و مشارکت زنان و گروه‌های آسیب‌پذیر به منظور قدرتمند کردن آنها به‌عنوان عضوی از اجتماع،</li> <li>- افزایش دسترسی به خدمات برای مددجویان، زنان و گروه‌های آسیب‌پذیر.</li> </ul>	Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development	۲۰۰۴	UNDP
<ul style="list-style-type: none"> <li>- اصلاحات قانونی برای انتقال قدرت به جوامع محلی،</li> <li>- افزایش ظرفیت حکومت محلی در حوزه‌های مالی، منابع انسانی، ساختار سازمانی، سیستم مدیریتی، داده و اطلاعات، تسهیلات و شبکه،</li> <li>- افزایش شفافیت، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی حکومت محلی در قبال شهروندان و حکومت ملی،</li> <li>- ارتقای نقش جامعه مدنی در هر دو سطح ملی و محلی،</li> <li>- نمایش پیشرفت کیفیت زندگی مردم محلی در نیت و عمل.</li> </ul>	Decentralization: Prospects for Peace, Democracy and Development	۲۰۰۵	Kauzya
<ul style="list-style-type: none"> <li>- بودجه‌ریزی پاسخگو به اولویت‌ها،</li> <li>- مدیریت منعطف‌تر که رسیدن به اولویت‌ها را آسان‌تر کند،</li> <li>- تقویت فشار رقابت میان تأمین‌کنندگان خدمات عمومی.</li> </ul>	Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities.	۲۰۰۷	Curristine et al

مأخذ: یافته‌های تحقیق.



### ۳. روش پژوهش

با در نظر گرفتن مدل پیاز تحقیق (Saunders, Lewis and Thornhill, 2009: 138)، این پژوهش دارای فلسفه پژوهشی تفسیرگرا، رویکرد قیاسی و استراتژی پژوهشی تحلیل محتواست. همچنین از مدل سوات برای تدوین راهبردهای خودگردانی استفاده شد. این پژوهش مشتمل بر سه مرحله: تحلیل وضع موجود، تدوین راهبردهای خودگردانی استان‌ها و انتخاب اولویت‌های راهبردی است.

**الف) تحلیل وضع موجود:** این مرحله شامل سه گام است:

- **جمع‌آوری اطلاعات:** در این گام اطلاعات وضع موجود استان‌ها از طریق مصاحبه با خبرگان جمع‌آوری شد.

- **استخراج عوامل داخل و خارجی:** در این گام با استفاده از روش تحلیل محتوا، عوامل داخلی شامل قوت‌ها و ضعف‌های حکومت‌های محلی در استان‌ها و عوامل خارجی شامل فرصت‌ها و تهدیدهای محیطی، از مصاحبه‌های صورت پذیرفته استخراج شدند.

- **ارزیابی عوامل داخلی و خارجی:** در این گام با استفاده از ماتریس‌های ارزیابی نسبت به ارزیابی عوامل داخلی<sup>۱</sup>، ارزیابی عوامل خارجی<sup>۲</sup> و ارزیابی عوامل داخلی و خارجی<sup>۳</sup> اقدام شد.

**ب) تدوین راهبردهای خودگردانی استان‌ها:** در مرحله دوم با استفاده از مدل تحلیل سوات و با مقایسه نظیر به نظیر قوت‌ها و ضعف‌ها با فرصت‌های و تهدیدها نسبت به تدوین راهبردها اقدام شد.

**ج) انتخاب اولویت‌های راهبردی:** در مرحله سوم با شناسایی کلیدی‌ترین نقاط ضعف، قوت، فرصت و تهدید ۱۰ راهبرد دارای اولویت، شناسایی شدند.

- 
1. Internal Factor Evaluation (IFE)
  2. External Factor Evaluation (EFE)
  3. Internal and External Factor Evaluation (IEFE)

### ۳-۱. تجزیه و تحلیل داده‌ها

تحلیل وضع موجود شامل نظارت، ارزیابی و نشر اطلاعات به دست آمده مربوط به محیط‌های داخلی و خارجی میان افراد کلیدی و مؤثر است (هانگر و ویلمن، ۱۳۸۱: ۶۱).

#### ۳-۱-۱. جمع‌آوری اطلاعات

در گام اول برای جمع‌آوری اطلاعات با ۱۶ نفر از خبرگانی که پیش از این به عنوان استاندار یا معاونت‌های استانی سابقه فعالیت داشته‌اند و در حوزه مدیریت دولتی و حکومت‌های محلی تحصیلات، دانش، تجربه و صلاحیت لازم به منظور اظهار نظر دارند، مصاحبه‌های نیمه ساخت یافته انجام شد. پژوهشگر از طیف افراد بالقوه کسانی را برای مصاحبه و گردآوری داده‌ها انتخاب کرد که امکان غنی‌سازی خزانه داده‌ها، تکمیل و اشباع مفاهیم را داشتند. این افراد با روش گلوله برفی براساس پیشنهاد خبرگان انتخاب شدند. انتخاب خبرگان تا جایی که نتایج مصاحبه‌ها به اشباع نظری منتج شد، ادامه پیدا کرد. از مصاحبه سیزدهم به بعد، تکرار در اطلاعات مشاهده شد؛ اما برای اطمینان، انجام مصاحبه‌ها تا شانزدهمین خبره ادامه یافت. به منظور جمع‌آوری اطلاعات، پژوهشگر با یک فهرست راهنما شامل یک سری مفاهیم که از پیشینه پژوهشی به دست آمده بود، در جلسه مصاحبه حاضر شد. در ابتدا با پرسیدن نخستین پرسش‌ها در مورد نقاط قوت و ضعف عناصر حکومت محلی در استان‌ها شامل هویت قانونی، مردم‌سالاری، وظایف حکومتی، اختیارات تصمیم‌گیری و سازمان‌های عمومی و همچنین فرصت‌ها و تهدیدهایی که بر سر راه خودگردان شدن استان‌ها وجود دارد، به مصاحبه‌شونده این امکان داده می‌شد تا هر آنچه را می‌خواهد از دیدگاه خود ارائه کند. در ادامه، پرسش‌های بعدی براساس پاسخ مصاحبه‌شونده مطرح می‌شد. گردآوری اطلاعات از آذرماه آغاز و تا اسفندماه ادامه یافت. مدت زمان هر مصاحبه حدود یک ساعت بود و در برخی مواقع در دو یا سه جلسه تکرار می‌شد.

#### ۳-۱-۲. استخراج عوامل داخلی و خارجی

در گام دوم پژوهشگر با استفاده از روش تحلیل محتوا نسبت به کدگذاری داده‌های

مصاحبه‌ها اقدام کرد. این فرایند به صورت دستی انجام پذیرفت و از نرم‌افزارهای تخصصی تحلیل محتوا استفاده نشده است. فرایند کدگذاری تفسیری است که از طریق تجزیه و تحلیل داده‌ها و کشف روابط بین نشانه‌ها، دسته‌بندی نشانه‌های مرتبط از نظر مفهوم و نام‌گذاری انتزاعی آنها انجام می‌پذیرد (کریمی و نصر، ۱۳۹۲). در این مرحله 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 مقایسه شدند تا نقاط اشتراک و افتراق آنها برای هدایت مصاحبه‌های بعدی شناسایی شوند و همچنین فرایند یکپارچه‌سازی مفاهیم و مقولات صورت گیرد. این گام شامل کدگذاری اولیه، حذف عبارات نامربوط، کشف مفاهیم (عوامل داخلی و خارجی) و کشف مقولات و تأیید اعتبار عوامل استخراج شده است.

#### الف) کدگذاری اولیه

پژوهشگر در ابتدا بدون هیچگونه جهت‌گیری عباراتی که مصاحبه‌شونده ارائه داده است را بنا به شماره مصاحبه و زمان ارائه عبارت مورد نظر، یک کد واحد تخصیص داد. نتایج کدگذاری اولیه همه عبارت‌های استخراج شده از ۱۶ مصاحبه، ۱۷۳۶ عبارت کدگذاری شده است.

#### ب) حذف عبارات نامربوط

در برخی از مصاحبه‌ها، عباراتی از طرف مصاحبه‌شونده مطرح می‌شد که مطابق نظر سایر خبرگان نبود و ارتباط مفهومی با عبارت‌های ارائه شده دیگر و نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدیدهای خودگردانی محلی استان‌های جمهوری اسلامی ایران نداشت. به عنوان مثال، عبارت «سیستم متمرکز با تمام محاسنی که دارد 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 ۴۷۸ عبارت نامربوط یا تکراری روبه‌رو شد که با حذف آنها، ۱۲۵۸ کد اولیه منحصربه‌فرد در اختیار قرار گرفت.

### ج) کشف مفاهیم (عوامل داخلی و عوامل خارجی)

این فرایند بلافاصله بعد از هر مصاحبه انجام می‌پذیرفت. پژوهشگر از طریق کشف ارتباطات مفهومی میان عبارات‌های مصاحبه‌ها، امکان دسته‌بندی عبارات‌های اولیه را فراهم می‌کند. پس از دسته‌بندی عبارات‌ها با مفاهیم مشترک، پژوهشگر به تخصیص یک عبارت اقدام می‌کند که دربرگیرنده مفهوم مستتر در هر دسته است. البته هرچه عبارت‌ها به طور مرتب و مداوم مورد بازنگری قرار می‌گرفتند، ذهن پژوهشگر توانایی بیشتر برای انتزاع درخصوص دسته عبارات‌های مرتبط، به دست می‌آورد. با کشف روابط مفهومی میان ۱۲۵۸ کد اولیه، ۸۳ دسته مفهومی شناسایی شد که شامل ۱۸ فرصت، ۱۷ تهدید، ۱۵ قوت و ۳۳ ضعف است.

### د) کشف مقولات

در این مرحله روابط مفهومی میان ۴۸ کد مفهومی قوت و ضعف بررسی شد و این مفاهیم براساس ارتباطات مفهومی مشترک با هریک از پنج مقوله هویت قانونی، مردم‌سالاری، وظایف حکومتی، اختیارات تصمیم‌گیری و سازمان‌های عمومی، دسته‌بندی شدند که در ستون یک و دو جدول ۲ مشاهده می‌شود. همچنین با بررسی روابط مفهومی میان ۳۵ کد مفهومی فرصت و تهدید، امکان دسته‌بندی آنها در قالب ۳ مقوله اجتماعی، سیاسی و اقتصادی فراهم شد که در ستون یک و دو جدول ۳ آمده است.

### ه) تأیید اعتبار عوامل استخراج شده

در این پژوهش برای تأیید اعتبار نتایج به دست آمده، نتایج کدگذاری هر مصاحبه و نتایج کلی کدگذاری پس از آخرین مصاحبه با اساتید و مشارکت‌کنندگان در پژوهش مورد بررسی و تدقیق قرار گرفت. از آنجا که همه مشارکت‌کنندگان با تعقیب کلی فراگرد گردآوری اطلاعات و تجزیه و تحلیل داده‌ها درباره این پیامدها تقریباً به توضیحات نظری یکسان رسیدند در نتیجه الگو قابلیت تأیید یافت.

### ۳-۱-۳. ارزیابی عوامل داخلی و خارجی

گام سوم از مرحله ۱ شامل ارزیابی عوامل داخلی، ارزیابی عوامل خارجی و ارزیابی عوامل داخلی و خارجی است.

#### الف) ارزیابی عوامل داخلی

در ارزیابی عوامل داخلی، با استفاده از نسبت فراوانی کدهای اولیه هریک از عوامل به کل فراوانی کدهای اولیه، ضریب اهمیت هریک از عوامل مشخص شد. بنابراین ضریب اهمیت مجموع عوامل داخلی برابر با ۱ شد. جهت تعیین رتبه هریک از عوامل داخلی از ابزار پرسشنامه استفاده شد. با توزیع پرسشنامه در میان خبرگان از آنها خواسته شد با توجه به عالی یا معمولی بودن قوت‌ها رتبه ۴ یا ۳ و با توجه به معمولی یا جدی بودن ضعف‌ها رتبه ۲ یا ۱ را به هریک از عوامل تخصیص دهند. با ضرب ضریب اهمیت در رتبه هریک از عوامل داخلی، امتیاز وزنی هریک از عوامل مشخص می‌شود. با توجه به اینکه جمع کل امتیاز وزنی عوامل داخلی کمتر از ۲/۵ است می‌توان گفت که ضعف‌های پیش‌رو بر قوت‌های حکومت محلی در سطح استان‌ها غلبه دارد.

جدول ۲. تحلیل عوامل داخلی

مقولات	مفاهیم (عوامل داخلی استراتژیک)	کدهای اولییه فراوانی	ضریب اهمیت	رتبه	امتیاز وزنی
اختیارات تصمیم‌گیری (ضعف‌ها)	ضعف سیستم‌های تشویقی و تنبیهی برای تصمیم‌های استانداران	۶	۰/۰۱۱	۱/۳۶	۰/۰۱۴
	عدم تفکیک قوا در سطح استان	۱۱	۰/۰۱۹	۱/۲۱	۰/۰۲۴
	گنگ بودن اختیارات سطوح حکومت	۱۳	۰/۰۲۳	۱/۵۷	۰/۰۳۶
	نامتوازن بودن قدرت میان نهادهای انتخابی و نهادهای انتصابی	۱۵	۰/۰۲۶	۱/۴۱	۰/۰۳۷
	عدم تعامل مناسب بین دولت، استان‌ها و رهبران محلی	۱۸	۰/۰۳۲	۱/۳۶	۰/۰۴۳
	عدم پذیرش استقلال استان‌ها توسط حکومت مرکزی	۱۵	۰/۰۲۶	۱/۶۷	۰/۰۴۴
سازمان‌های عمومی (ضعف‌ها)	ضعف در تحقیق و توسعه	۵	۰/۰۰۹	۱/۳۱	۰/۰۱۲
	انتصاب نیروهای سیاسی در سطوح اجرایی	۶	۰/۰۱۱	۱/۳۱	۰/۰۱۴
	عدم شناسایی استعدادهای بالقوه استان	۴	۰/۰۰۷	۲	۰/۰۱۴
	بالا بودن هزینه‌های اجرایی	۱۴	۰/۰۲۵	۱/۱۶	۰/۰۲۹
	انجام وظایف موازی توسط سازمان‌های عمومی	۱۱	۰/۰۱۹	۱/۶۷	۰/۰۳۲
	عدم پاسخگویی	۱۳	۰/۰۲۳	۱/۵۷	۰/۰۳۶
	ناتوانی در جذب و نگهداری نیروهای نخبه	۲۱	۰/۰۳۷	۱	۰/۰۳۷
	نظارت ضعیف سازمان‌های مسئول	۱۲	۰/۰۲۱	۱/۷۷	۰/۰۳۷
	عدم شفافیت فرایندهای مالی و اجرایی	۱۹	۰/۰۳۴	۱/۲۱	۰/۰۴۱
	نامتناسب بودن تعداد مقامات انتخابی با ویژگی‌های جمعیتی منطقه	۳	۰/۰۰۵	۱/۹۷	۰/۰۱۰
مردم‌سالاری (ضعف‌ها)	دخالت مقامات بالادستی در انتخاب شوراهای	۸	۰/۰۱۴	۱/۱۱	۰/۰۱۶
	عدم نمایندگی از همه اقشار استان	۱۲	۰/۰۲۱	۱/۳۶	۰/۰۲۹
	عدم تعامل و مشورت بین مسئولان و شهروندان.	۱۵	۰/۰۲۶	۱/۳۱	۰/۰۳۵
	ضعف عملکرد فعالان سیاسی و اجتماعی در انتخابات استانی	۱۳	۰/۰۲۳	۱/۸۷	۰/۰۴۳
	عدم ارائه برنامه‌های مدون، مشخص و پایدار کاندیداها	۱۵	۰/۰۲۶	۱/۸۷	۰/۰۴۹
	عدم تسلط مقامات استانی به امور محدود	۲۲	۰/۰۳۹	۱/۳۶	۰/۰۵۳
	ضعف فعالیت استانی احزاب	۳۳	۰/۰۵۸	۱	۰/۰۵۸

مقولات	مفاهیم (عوامل داخلی استراتژیک)	فراوانی کدهای اولیه	ضریب اهمیت	رتبه	امتیاز وزنی
هویت قانونی (ضعف‌ها)	عدم جامع‌نگری قوانین	۹	۰/۰۱۶	۱/۲۱	۰/۰۱۹
	نبود ضمانت‌های اجرایی قوانین	۱۰	۰/۰۱۸	۱/۱۶	۰/۰۲۰
	تسلط حوزه سیاسی بر حوزه قانونگذاری	۸	۰/۰۱۴	۱/۴۶	۰/۰۲۱
	عدم اعتبار سیاسی قوانین خودگردانی	۷	۰/۰۱۲	۱/۸۷	۰/۰۲۳
	عدم تعریف دقیق سازوکارهای محلی	۱۰	۰/۰۱۸	۱/۶۲	۰/۰۲۹
وظایف حکومتی (ضعف‌ها)	حجم بالای مقررات دست‌وپاگیر	۱۱	۰/۰۱۹	۱/۷۷	۰/۰۳۴
	سرمایه‌گذاری نامتوازن بر توانمندی استان‌ها	۶	۰/۰۱۱	۱	۰/۰۱۱
	عدم تفویض وظایف به بخش خصوصی	۷	۰/۰۱۲	۱/۵۷	۰/۰۱۹
	عدم تناسب بین تعداد نیروهای انسانی و حوزه تحت کنترل استانداری‌ها	۶	۰/۰۱۱	۱/۹۲	۰/۰۲۰
اختیارات تصمیم‌گیری (قوت‌ها)	تدوین برنامه‌های اجرایی نامتناسب با توانمندی‌ها و ظرفیت‌ها	۲۱	۰/۰۳۷	۱/۸۷	۰/۰۶۹
	وجود کنترل امنیتی، اجتماعی و سیاسی بر استان‌ها	۲۹	۰/۰۵۱	۴	۰/۲۰۵
سازمان‌های عمومی (قوت‌ها)	وجود نیروهای دانشی در استان	۳	۰/۰۰۵	۳/۴۳	۰/۰۱۸
	رقابت‌پذیری نیروهای سازمان‌های عمومی	۴	۰/۰۰۷	۳	۰/۰۲۱
	دسترسی به زیرساخت‌های ارتباطی و فناوری اطلاعات در استان‌ها	۵	۰/۰۰۹	۳/۵۹	۰/۰۳۲
	بومی‌گرایی در اداره استان	۷	۰/۰۱۲	۳/۶۹	۰/۰۴۶
	توجه و واکنش مناسب سازمان‌های عمومی به تغییرات استان	۱۰	۰/۰۱۸	۳/۲۸	۰/۰۵۸
	یادگیری و توانمندسازی	۱۲	۰/۰۲۱	۳/۴۸	۰/۰۷۴
مردم‌سالاری (قوت‌ها)	امید مردم به نمایندگان و مقامات استانی جهت اجرای خواسته‌های شان	۹	۰/۰۱۶	۴	۰/۰۶۳
	نهادینه شدن فرهنگ انتخابات در استان‌ها	۱۰	۰/۰۱۸	۴	۰/۰۷۱
	رای‌آوری افراد دارای قدرت سازمان‌دهی نیروهای محلی	۲۵	۰/۰۴۴	۳	۰/۱۳۲
	ارزش‌های مشترک محلی	۲۸	۰/۰۴۹	۳/۵۹	۰/۱۷۷
هویت قانونی (قوت‌ها)	توافق قانونگذاران و مقامات بالادستی بر تمرکززدایی	۴	۰/۰۰۷	۴	۰/۰۲۸
	شفافیت در ارائه چشم‌انداز	۷	۰/۰۱۲	۳/۱۸	۰/۰۳۹
	اعتبار اجتماعی و مبنای علمی قوانین اداره غیرمتمرکز استان‌ها	۹	۰/۰۱۶	۳/۶۹	۰/۰۵۹
وظایف حکومتی (قوت‌ها)	استفاده از ظرفیت‌های انسانی و طبیعی استان‌ها	۶	۰/۰۱۱	۴	۰/۰۴۲
مجموع		۵۶۷	۱		۲/۰۷۳

مأخذ: همان.

### ب) ارزیابی عوامل خارجی

در ارزیابی عوامل خارجی، با استفاده از نسبت فراوانی کدهای اولیه هریک از عوامل به کل فراوانی کدهای اولیه، ضریب اهمیت هریک از عوامل مشخص شد. بنابراین ضریب اهمیت مجموع عوامل خارجی برابر با ۱ شد. جهت تعیین رتبه هریک از عوامل خارجی از ابزار پرسشنامه استفاده شد. با توزیع پرسشنامه در میان خیرگان از آنها خواسته شد با توجه به عالی یا معمولی بودن فرصت‌ها رتبه ۴ یا ۳ و با توجه به معمولی یا جدی بودن تهدیدها رتبه ۲ یا ۱ را به هریک از عوامل تخصیص دهند. با ضرب، ضریب اهمیت در رتبه هریک از عوامل خارجی، امتیاز وزنی هریک از عوامل مشخص می‌شود. با توجه به اینکه جمع کل امتیاز وزنی عوامل خارجی بیشتر از ۲/۵ شد، لذا می‌توان گفت فرصت‌های پیش‌رو بر ضعف‌های خودگردان شدن استان‌ها غلبه دارد.

جدول ۳. تحلیل عوامل خارجی

مقولات	مفاهیم (عوامل خارجی استراتژیک)	فراوانی کدهای اولیه	ضریب اهمیت	رتبه	امتیاز وزنی
اجتماعی (تهدید)	فردمحوری و عدم مشارکت‌پذیری شهروندان	۲۸	۰/۰۴۱	۱/۵۷	۰/۰۶۴
	تحریک‌پذیری اقوام	۱۵	۰/۰۲۲	۱/۲۱	۰/۰۲۶
	وابستگی قومی به کشورهای همسایه	۱۲	۰/۰۱۷	۱/۲۱	۰/۰۲۱
	نبود امکانات تغییر ارزش‌های عمومی برای نخبگان	۳۴	۰/۰۴۹	۲/۰۰	۰/۰۹۸
	نبود دانش تعریف اهداف و تعیین مسیر عبور	۲۵	۰/۰۳۶	۲/۰۰	۰/۰۷۲
	بی‌تعهدی و عدم مسئولیت‌پذیری شهروندان	۲۱	۰/۰۳۰	۱/۶۹	۰/۰۵۱
	ساده‌اندیشی سیاسی شهروندان	۲۰	۰/۰۲۹	۱/۷۹	۰/۰۵۲
اقتصادی (تهدید)	حضور اکثریت مطلق قومی	۱۰	۰/۰۱۴	۱/۴۱	۰/۰۲۰
	توزیع نامتوازن امکانات رفاهی	۱۳	۰/۰۱۹	۱/۰۰	۰/۰۱۹
	توزیع نابرابر منابع طبیعی	۱۰	۰/۰۱۴	۱/۱۱	۰/۰۱۶
	توزیع نامتوازن زیرساخت‌های فنی	۹	۰/۰۱۳	۱/۶۹	۰/۰۲۲
	تحریم‌ها	۸	۰/۰۱۲	۱/۶۹	۰/۰۲۰



مقولات	مفاهیم (عوامل خارجی استراتژیک)	فراوانی کدهای اولیه	ضریب اهمیت	رتبه	امتیاز وزنی
سیاسی (تهدید)	تمایل به حفظ قدرت توسط مقامات ملی	۳۸	۰/۰۵۵	۱/۲۶	۰/۰۶۹
	گسیختگی فکری و عملی رهبران مذهبی - سیاسی	۲۹	۰/۰۴۲	۱/۵۷	۰/۰۶۶
	حضور گروه‌های تجزیه طلب	۱۹	۰/۰۲۷	۱/۴۶	۰/۰۴۰
	سیاست‌های تجزیه‌گرایانه بیگانگان	۳۲	۰/۰۴۶	۱/۷۹	۰/۰۸۳
	حضور گروه‌های تروریستی	۷	۰/۰۱۰	۱/۶۹	۰/۰۱۷
اجتماعی (فرصت)	تقویت هویت ایرانی - اسلامی	۳۴	۰/۰۴۹	۳/۷۹	۰/۱۸۶
	تقویت صدای شهروندان	۳۱	۰/۰۴۵	۴/۰۰	۰/۱۷۹
	تقویت نهادهای محلی	۳۱	۰/۰۴۵	۳/۷۴	۰/۱۶۸
	شکل‌گیری احساس عدالت	۱۲	۰/۰۱۷	۴/۰۰	۰/۰۶۹
	افزایش اعتماد عمومی	۱۱	۰/۰۱۶	۳/۷۹	۰/۰۶۰
	افزایش رضایت عمومی	۱۰	۰/۰۱۴	۳/۶۹	۰/۰۵۳
	توزیع مناسب جمعیت	۱۲	۰/۰۱۷	۳/۴۳	۰/۰۶۰
اقتصادی (فرصت)	کوچک‌سازی حکومت و تقویت بخش خصوصی	۲۷	۰/۰۳۹	۳/۸۹	۰/۱۵۲
	ارائه خدمات متناسب با نیاز شهروندان	۲۵	۰/۰۳۶	۳/۷۹	۰/۱۳۷
	استقلال درآمد	۱۹	۰/۰۲۷	۴/۰۰	۰/۱۱۰
	شفافیت درآمد	۱۵	۰/۰۲۲	۳/۶۹	۰/۰۸۰
	ارائه خدمات ارزان‌تر	۲۲	۰/۰۳۲	۳/۴۳	۰/۱۰۹
	انعطاف درآمد	۱۳	۰/۰۱۹	۳/۸۹	۰/۰۷۳
	متقاعدکنندگی درآمد	۱۳	۰/۰۱۹	۳/۵۹	۰/۰۶۷
سیاسی (فرصت)	حاکمیت قانون	۲۷	۰/۰۳۹	۴/۰۰	۰/۱۵۶
	تقویت نظارت	۲۰	۰/۰۲۹	۳/۷۹	۰/۱۱۰
	کاهش فساد	۲۰	۰/۰۲۹	۳/۷۹	۰/۱۱۰
	بهبود کیفیت سیاستگذاری	۱۹	۰/۰۲۷	۳/۷۹	۰/۱۰۴
مجموع		۶۹۱	۱		۲/۷۴۲

### ج) ارزیابی هم‌زمان عوامل داخلی و خارجی

ماتریس استراتژی‌ها و اولویت‌های اجرایی، بخش‌های مختلف سیستم را به صورت نمودار در چهار قسمت جداگانه قرار می‌دهد. این ماتریس امکان تدوین چهار راهبرد را فراهم می‌کند که از نظر درجه کنشگری متفاوتند. در این ماتریس راهبردهای تدافعی یک راه‌حل واکنشی برای کاهش ضعف‌ها و خنثی‌سازی تهدیدهاست. راهبردهای محافظه‌کارانه در راستای کاستن از ضعف‌ها به منظور استفاده حداکثری از فرصت‌ها و راهبردهای رقابتی برای بهره‌گرفتن از قوت‌ها در مقابله با تهدیدها طراحی می‌شود. همچنین در این ماتریس راهبردهای تهاجمی یک راه‌حل کنشگرانه برای بهره‌برداری حداکثری از فرصت‌ها با تکیه بر قوت‌هاست. بررسی‌های قبل و بعد از تهیه ماتریس، چنین امکاناتی را فراهم می‌کند که تأثیرات مورد انتظار تصمیم‌های استراتژیک بر سیستم پیش‌بینی شود (ضرابی و محبوب‌فر، ۱۳۹۲).

جدول ۴. ماتریس SWOT

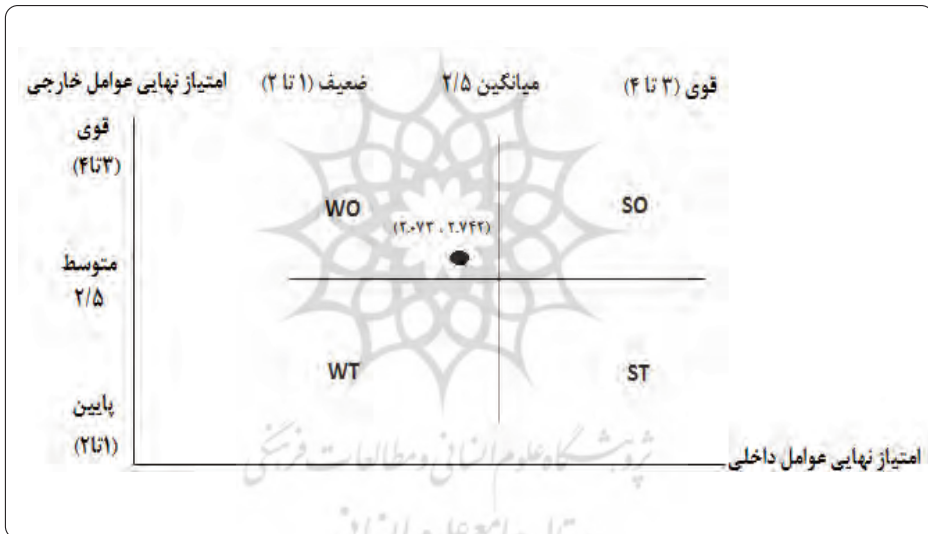
فهرست قوت‌ها (S)	فهرست ضعف‌ها (W)	عوامل داخلی و خارجی
ناحیه ۱ (SO) استراتژی‌های تهاجمی	ناحیه ۳ (WO) استراتژی‌های محافظه‌کارانه	فهرست فرصت‌ها (O)
ناحیه ۲ (ST) استراتژی‌های رقابتی	ناحیه ۴ (WT) استراتژی‌های تدافعی	فهرست تهدیدها (T)

مأخذ: ضرابی و محبوب‌فر، ۱۳۹۲.

ماتریس استراتژی‌ها و اولویت‌های اجرایی براساس استقرار جمع امتیاز نهایی ماتریس ارزیابی عوامل داخلی روی محور Xها و جمع امتیاز نهایی ماتریس ارزیابی عوامل خارجی

بر روی محور Yها شکل می‌گیرد. در ماتریس استراتژی‌ها و اولویت‌های اجرایی، این نمرات در یک طیف دوبخشی قوی (۲/۵ تا ۴) و ضعیف (۱ تا ۲/۵) طبقه‌بندی می‌شود. با استقرار جمع امتیازهای نهایی عوامل داخلی روی محور xها (۲/۰۷) و جمع امتیازهای نهایی عوامل خارجی روی محور yها (۲/۷۴۲)، موقعیت استراتژیک خودگردانی استان‌های جمهوری اسلامی ایران در ناحیه سوم نمودار قرار می‌گیرد که متناسب با آن، استراتژی‌های محافظه‌کارانه (WO) انتخاب خواهند شد.

نمودار ۱. موقعیت خودگردانی استان‌ها در ماتریس استراتژی‌ها و اولویت‌های اجرایی SWOT



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

### ۳-۲. تدوین راهبردهای خودگردانی استان‌ها

برای ساختن ماتریس سوات، می‌بایست تک‌تک قوت‌ها و ضعف‌های حکومت محلی استان‌ها با فرصت‌ها و تهدیدهای خارجی مقایسه شوند (دیوید، ۱۳۸۰: ۲۶۴). مقایسه تک به تک عوامل داخلی با عوامل خارجی امکان خلق راهبردهای خودگردانی استان‌های جمهوری اسلامی ایران را فراهم می‌کند.

جدول ۵. راهبردهای خودگردانی استان‌های جمهوری اسلامی ایران

تهدیدها (T)	فرصت‌ها (O)	عوامل داخلی و خارجی
<p><b>راهبردهای ST:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>۱. توزیع عادلانه امکانات در سطح استان‌ها،</li> <li>۲. استفاده از زیرساخت‌های ارتباطی برخط برای تعامل در تأمین امکانات، فناوری، نیروی کار، مواد غذایی و ... میان استان‌ها،</li> <li>۳. ارتقای کمی و کیفی خدمات برای توانمندسازی اقشار ضعیف،</li> <li>۴. ایجاد امکانات آموزش عمومی،</li> <li>۵. انجام مطالعات آمایش سرزمینی،</li> <li>۶. توسعه بزرگراه‌ها، خطوط آهن و خطوط هوایی و تغییر قلمرو استان‌ها به نحوی که استان‌های بیشتری به دریاها دسترسی داشته باشند،</li> <li>۷. تقویت جایگاه حقوق شهروندی به عنوان مبنایی برای تعامل دستگاه‌ها و نهادها با شهروندان،</li> <li>۸. ایجاد بستر رسانه‌ای و حزبی برای مشارکت همه شهروندان در سیاستگذاری‌ها،</li> <li>۹. ایجاد ساختار قانونی برای تعامل حکومت ملی و محلی در سیاستگذاری‌ها،</li> <li>۱۰. ترویج زبان فارسی به عنوان نقطه اشتراک همه ذی‌نفعان در کشور ضمن احترام به زبان‌ها و خرده‌فرهنگ‌های محلی،</li> <li>۱۱. برگزاری گردهمایی‌ها به منظور تعامل، آشنایی و تقویت انسجام میان اقوام و مذاهب مختلف استان،</li> <li>۱۲. برگزاری همایش‌ها و مناظرات میان پژوهشگران، سیاستگذاران و مقامات درخصوص خودگردانی استان‌ها،</li> <li>۱۳. شفاف کردن نقش‌ها، مسئولیت‌ها و قدرت بین سطوح مختلف حکومت،</li> <li>۱۴. توزیع قدرت نمایندگی در میان اقشار و اقوام مختلف،</li> <li>۱۵. تقویت نیروی نظامی متمرکز برای مقابله با معاندان خارجی، تروریست‌ها و تجزیه‌طلب‌ها.</li> </ol>	<p><b>راهبردهای SO:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>۱. شفاف کردن اهداف، پیامدها، آثار و نتایج حرکت به سمت خودگردانی،</li> <li>۲. تقویت ارزش‌های مذهبی مشترک و تأکید بر هویت ایرانی و اسلامی،</li> <li>۳. پشتیبانی از شکل‌گیری نهادهای مدنی محلی،</li> <li>۴. تقویت نظارت‌های مدنی بر سازمان‌های عمومی،</li> <li>۵. بومی‌گرایی در به‌کارگیری مقامات اجرایی استان،</li> <li>۶. آموزش منابع انسانی بخش‌های عمومی و مدنی به منظور ارتقای ظرفیت‌های اجرایی در سطح استان،</li> <li>۷. تقویت فشار رقابت میان تأمین‌کنندگان بخش عمومی،</li> <li>۸. کمک به ارتقای فناوری‌های برخط برای شناسایی نیاز شهروندان و ارائه خدمات از سوی سازمان‌های عمومی،</li> <li>۹. ایجاد بستر ارتباط برخط جهت تعامل استان‌ها در تأمین نیازهای محلی،</li> <li>۱۰. شفاف کردن فرایندهای مالی در سازمان‌های عمومی،</li> <li>۱۱. حذف پلکانی تزییق درآمدهای نفتی،</li> <li>۱۲. استفاده از روش‌های متنوع تأمین منابع مالی و سرمایه‌گذاری،</li> <li>۱۳. ایجاد بستر تجارت برای کسب‌وکارهای محلی،</li> <li>۱۴. جذب مشارکت سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی.</li> </ol>	<p>قوت‌ها (S)</p>

تهدیدها (T)	فرصت‌ها (O)	عوامل داخلی و خارجی
<p><b>راهبردهای WT:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>کاهش هزینه دسترسی به امکانات فرهنگی و آموزشی برای شهروندان،</li> <li>برگزاری همایش‌های علمی برای افزایش دانش نخبگان محلی،</li> <li>ایجاد شبکه تحقیق و توسعه، مدیریت دانش و ثبت تجربه‌ها به منظور ارتقای فناوری‌ها،</li> <li>توسعه مطالعات آینده‌پژوهی در خصوص وقایع غیرمنتظره،</li> <li>شناسایی و اطلاع‌رسانی در خصوص مسائل و محدودیت‌های استان،</li> <li>استفاده از زیرساخت‌های ارتباطی برخط به منظور شناسایی تغییرات محیطی و انجام واکنش مناسب به آنها،</li> <li>استفاده از امکانات رسانه ملی برای تشریح مزایا و معایب تمرکززدایی،</li> <li>ایجاد توازن در توزیع سرانه‌های فرهنگی و آموزشی در استان‌ها، شهرستان‌ها و بخش‌ها،</li> <li>تقویت ارزش‌های ملی‌گرایانه،</li> <li>نهادینه‌سازی مسئولیت‌پذیری اجتماعی شهروندان،</li> <li>ایجاد رسانه‌های عمومی در سطح استان که ضمن تقویت انسجام محلی میان اقوام و عشیره‌ها، انسجام و یکپارچگی آنها با حاکمیت ملی را تقویت کند،</li> <li>جذب حمایت همه مقامات ملی و استانی برای به رسمیت شناختن استقلال استان‌ها،</li> <li>ارائه الگوی مؤثر سیاست‌گذاری برای توانمندسازی جامع‌نگرو و پایدار در استان‌های نیازمند و مستعد،</li> <li>مقررات‌زدایی و کاهش قوانین دست‌وپاگیر.</li> </ol>	<p><b>راهبردهای WO:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>توسعه ظرفیت تصمیم‌گیری جمعی، مشارکت‌پذیری و احترام به حقوق دیگران در حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی،</li> <li>پایش تأمین حقوق و منافع زنان، اقلیت‌های قومی و مذهبی و اقشار آسیب‌پذیر،</li> <li>مشارکت حداکثری ذی‌نفعان در تدوین، اجرا و ارزیابی سیاست‌های تمرکززدایی،</li> <li>افزایش شفافیت، جامع‌نگری و تعبیه ضمانت‌های اجرایی مناسب در تدوین سیاست‌های تمرکززدایی،</li> <li>افزایش شفافیت نحوه جمع‌آوری و هزینه‌کرد مالیات و عوارض پرداختی،</li> <li>تقویت مکانیزم‌های پاسخگویی با ضمانت‌های اجرایی مناسب فی‌مابین قوا، رسانه‌ها، احزاب و شهروندان،</li> <li>اطلاع‌رسانی اولویت‌های توسعه ملی و محلی،</li> <li>سهیم کردن همه ذی‌نفعان استانی در قدرت،</li> <li>حمایت از رهبران مذهبی و سیاسی محلی برای تشکیل احزاب،</li> <li>ایجاد سازوکارهای شفاف، مستقل و قانونی حزبی به منظور بازتاب منافع همه ذی‌نفعان محلی در تصمیم‌های نمایندگان.</li> <li>افزایش حمایت‌های قانون از آزادی بیان،</li> <li>توزیع شفاف و متوازن اختیارات در بین همه قوای استان،</li> <li>به‌کارگیری نیروهای دارای تسلط به حوزه تحت اداره،</li> <li>ایجاد ظرفیت قانونی به منظور عدم دخالت بازیگران سطح ملی در امور محلی،</li> <li>جذب و ارتقای نیروی‌های انسانی در سازمان‌های عمومی منطبق بر ضوابط و ارزیابی‌های قانونی و شایستگی‌های افراد،</li> <li>ایجاد سازوکار مستمر ارزیابی ظرفیت‌ها و توانایی نیروهای انسانی در استان،</li> <li>انتقال منابع انسانی و مالی کافی به استان‌های توسعه‌نیافته،</li> <li>خروج از فعالیت‌های غیرراهبردی استان و حضور قوی در فعالیت با بازده بالاتر اقتصادی با آثار اجتماعی مطلوب و بالاتر،</li> <li>بازمهندسی، آسیب‌شناسی و بهبود مستمر فرایندها و حذف فعالیت‌های موازی اجرایی بخش عمومی،</li> <li>تحقیق و توسعه برای شناسایی ظرفیت‌های کسب‌وکار در استان،</li> <li>کوچک‌سازی حکومت محلی با حضور بخش خصوصی.</li> </ol>	<p>ضعف‌ها (W)</p>

مأخذ: همان.

### ۳-۳. انتخاب اولویت‌های راهبردی

اگرچه موقعیت راهبردی خودگردانی استان‌های ایران در ناحیه محافظه‌کاری قرار دارد، ولی نزدیک بودن مقدار ۲/۰۷۳ برای طیف قوت - ضعف و مقدار ۲/۷۴۲ برای طیف فرصت - تهدید به عدد ۲/۵، نشان از موقعیت ناپایدار خودگردانی استان‌ها در ماتریس استراتژی‌ها و اولویت‌های اجرایی است. بنابراین استفاده از قوت‌های حکومت‌های محلی در سطح استان‌ها و همچنین مقابله با تهدیدهای محیطی جهت حرکت به سمت خودگردانی استان‌ها اقدامی عقلانی و ضروری است. به همین دلیل در این قسمت به انتخاب راهبردهای دارای اولویت از میان همه راهبردهای تدوین شده خواهیم پرداخت. برای این منظور باید نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها در چهار حالت ST، WO، SO و WT با یکدیگر مقایسه و گزینه‌های راهبردی از میان آنها انتخاب شوند (هریسون و کارون، ۱۳۸۲: ۱۹۲).

راهبردهای با اولویت براساس پنج اولویت عوامل داخلی و خارجی انتخاب خواهند شد. با ضرب ضریب اهمیت در قدر مطلق رتبه با مبدأ صفر هریک از عوامل، اولویت راهبردی آنها مشخص می‌شود. قدر مطلق رتبه با مبدأ صفر عددی بین صفر تا ۱ است که از رتبه عوامل داخلی و خارجی محاسبه شده است. نزدیک بودن این عدد به ۱ به معنای رتبه بالاتر است.

جدول ۶. قوت‌های دارای اولویت در خودگردانی استان‌های ایران

اولویت راهبردی	قدر مطلق رتبه با مبنای صفر	ضریب اهمیت	قوت‌های دارای اولویت	مقولات
۰/۰۵۱۱	۱/۰۰	۰/۰۵۱	وجود کنترل امنیتی، اجتماعی و سیاسی بر استان‌ها	اختیارات تصمیم‌گیری
۰/۰۲۸۹	۰/۵۹	۰/۰۴۹	ارزش‌های مشترک محلی	مردم‌سالاری
۰/۰۱۷۶	۱/۰۰	۰/۰۱۸	نهادینه شدن فرهنگ انتخابات در استان‌ها	مردم‌سالاری
۰/۰۱۵۸	۱/۰۰	۰/۰۱۶	امید مردم به نمایندگان و مقامات استانی برای اجرای خواسته‌های شان	مردم‌سالاری
۰/۰۱۰۸	۰/۶۹	۰/۰۱۶	اعتبار اجتماعی و مبنای علمی قوانین اداره غیرمتمرکز استان‌ها	هویت قانونی

مأخذ: همان.

**جدول ۷. ضعف‌های دارای اولویت در خودگردانی استان‌های کشور**

اولویت راهبردی	قدر مطلق رتبه با مبنای صفر	ضریب اهمیت	ضعف‌های دارای اولویت	مقولات
۰/۰۵۸۲	۱/۰۰	۰/۰۵۸	ضعف فعالیت استانی احزاب	مردم‌سالاری
۰/۰۳۷۰	۱/۰۰	۰/۰۳۷	ناتوانی در جذب و نگهداری نیروهای نخبه	سازمان‌های عمومی
۰/۰۲۶۴	۰/۷۹	۰/۰۳۴	عدم شفافیت فرایندهای مالی و اجرایی	سازمان‌های عمومی
۰/۰۲۴۶	۰/۶۴	۰/۰۳۹	عدم تسلط مقامات استانی به امور محدوده	مردم‌سالاری
۰/۰۲۰۷	۰/۸۴	۰/۰۲۵	بالا بودن هزینه‌های اجرایی	سازمان‌های عمومی

مأخذ: همان.

**جدول ۸. فرصت‌های دارای اولویت در خودگردانی استان‌های کشور**

اولویت راهبردی	قدر مطلق رتبه با مبنای صفر	ضریب اهمیت	فرصت‌های دارای اولویت	مقولات
۰/۰۴۴۸	۱/۰۰	۰/۰۴۵	تقویت صدای شهروندان	اجتماعی
۰/۰۳۹۰	۱/۰۰	۰/۰۳۹	حاکمیت قانون	سیاسی
۰/۰۳۸۷	۰/۷۹	۰/۰۴۹	تقویت هویت ایرانی - اسلامی	اجتماعی
۰/۰۳۴۷	۰/۸۹	۰/۰۳۹	کوچک‌سازی حکومت و تقویت بخش خصوصی	اقتصادی
۰/۰۳۳۰	۰/۷۴	۰/۰۴۵	تقویت نهادهای محلی	اجتماعی

مأخذ: همان.

**جدول ۹. تهدیدهای دارای اولویت در خودگردانی استان‌های کشور**

اولویت راهبردی	قدر مطلق رتبه با مبنای صفر	ضریب اهمیت	تهدیدهای دارای اولویت	مقولات
۰/۰۴۰۵	۰/۷۴	۰/۰۵۵	تمایل به حفظ قدرت توسط مقامات ملی	سیاسی
۰/۰۱۸۸	۱/۰۰	۰/۰۱۹	توزیع نامتوازن امکانات رفاهی	اقتصادی
۰/۰۱۸۲	۰/۴۳	۰/۰۴۲	گسیختگی فکری و عملی رهبران مذهبی - سیاسی	سیاسی
۰/۰۱۷۴	۰/۴۳	۰/۰۴۱	فردمحوری و عدم مشارکت‌پذیری شهروندان	اجتماعی
۰/۰۱۷۱	۰/۷۹	۰/۰۲۲	تحریک‌پذیری اقوام	اجتماعی

مأخذ: همان.

با مقایسه قوت‌ها، ضعف‌ها، فرصت‌ها و تهدیدهای دارای اولویت، ۱۰ راهبرد دارای اولویت از میان ۶۴ راهبرد تدوین شده استخراج شد که عبارتند از:

۱. **جذب سرمایه‌گذار:** جذب سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی (SO)،
۲. **تقویت ارزش‌های مشترک:** تقویت ارزش‌های مذهبی مشترک و تأکید بر هویت ایرانی و اسلامی (SO)،
۳. **بهبود مشارکت‌پذیری:** توسعه ظرفیت تصمیم‌گیری جمعی، مشارکت‌پذیری و احترام به حقوق دیگران در حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی (WO)،
۴. **شفافیت مالی:** افزایش شفافیت نحوه جمع‌آوری و هزینه‌کرد مالیات و عوارض پرداختی (WO)،
۵. **تحت‌گرایی:** حمایت از رهبران مذهبی و سیاسی محلی برای تشکیل احزاب (WO)،
۶. **بهبود مستمر:** بازمهندسی، آسیب‌شناسی و بهبود مستمر فرایندها و حذف فعالیت‌های موازی اجرایی بخش عمومی (WO)،
۷. **تسهیم دانش:** برگزاری همایش‌ها و مناظرات میان پژوهشگران، سیاست‌گذاران و مقامات در خصوص خودگردانی استان‌ها (ST)،
۸. **توزیع عادلانه امکانات:** توزیع عادلانه امکانات در سطح استان‌ها (ST)،
۹. **تقویت نیروهای نظامی:** تقویت نیروی نظامی متمرکز برای مقابله با معاندان خارجی، تروریست‌ها و تجزیه‌طلب‌ها (ST)،
۱۰. **استقلال محلی:** ایجاد ظرفیت قانونی به منظور عدم دخالت بازیگران سطح ملی در امور محلی (WT).

#### ۴. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

جذب سرمایه‌گذار، راهبردی است به منظور دستیابی به فرصت کوچک‌سازی حکومت و تقویت بخش خصوصی که قطعاً ذیل سایه وجود کنترل‌های امنیتی، اجتماعی و سیاسی امکان‌پذیر است. با افزایش سرمایه‌گذاری در بخش عمومی، وظایف غیرمرتبط حکومت‌های محلی کم می‌شود و هزینه‌های اجرایی به شکل چشمگیری کاهش می‌یابد، نظارت عمومی



تقویت و به طبع آن کاهش فساد محقق خواهد شد. گفتنی است جذب سرمایه‌گذار خارجی به خصوص از کشورهای همسایه می‌تواند حفظ امنیت استان‌ها را تبدیل به یک مسئله بین‌المللی کند و بدین طریق کشور را از خطر تجزیه‌طلبی مصون دارد. همچنین سرمایه‌گذاری خارجی، توان سرمایه‌گذاری بانک‌ها را به سمت رونق صنایع کوچک در استان‌ها هدایت خواهد کرد و این خود می‌تواند باعث توسعه متوازن در استان‌ها شود. بر این اساس پیشنهاد می‌شود فرصت‌های سرمایه‌گذاری شناسایی و به سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی معرفی شود. همچنین عوامل مؤثر بر جذب سرمایه‌گذاری در جهت خودگردانی استان‌ها مورد پژوهش قرار گیرد.

راهبرد تقویت ارزش‌های مشترک به منظور دستیابی به فرصت تقویت هویت ایرانی - اسلامی و به پشتوانه ارزش‌های مشترک محلی که با تعامل و زندگی چند صد ساله مردم استان‌ها در کنار هم به وجود آمده، تدوین شده است. پژوهش‌ها نشان می‌دهد تمرکززدایی باعث کاهش مقاومت شهروندان استان‌ها نسبت به پذیرش فرهنگ سایر استان‌ها می‌شود، به خصوص شهروندانی که در استان‌های مرزی وابستگی قومی - مذهبی به کشورهای همسایه دارند. این راهبرد با تأثیر بر وحدت و همدلی میان ایرانیان، می‌تواند در حفظ تمامیت ارضی کشور مؤثر واقع شود و همچنین از تحریک‌پذیری اقوام در استان‌ها بکاهد. بر این اساس پیشنهاد می‌شود پژوهش‌هایی در خصوص شیوه‌های تقویت مشترکات فرهنگی و چگونگی کاهش مقاومت در پذیرش فرهنگی‌های مختلف ایرانی انجام پذیرد.

راهبرد مشارکت‌پذیری به منظور غلبه بر ضعف فعالیت استانی احزاب تدوین شد تا از این طریق صدای شهروندان، نهادهای محلی و حاکمیت قانون تقویت شود. اگرچه نهادینه شدن فرهنگ انتخابات در میان مردم به مرور به اجرای این راهبرد کمک خواهد کرد، ولی با این حال عدم تعامل میان مسئولان و شهروندان کاملاً مشهود است. این راهبرد همچنین می‌تواند در کاهش تهدیدهای فردمحوری و عدم مسئولیت‌پذیری شهروندان مؤثر باشد. پیاده‌سازی راهبرد مشارکت‌پذیری، ابزاری در جهت مقابله با تهدید فشار اکثریت مطلق قومی بر اقلیت‌های قومی در استان‌هاست.

راهبرد شفافیت مالی به منظور مقابله با عدم شفافیت فرایندهای مالی و اجرایی

تدوین شد. شفافیت مالی علاوه بر اینکه دولتمردان را در اتخاذ تصمیم‌ها کمک می‌کند، می‌تواند باعث بهبود پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری آنها شود. از طرفی شفافیت مالی باعث می‌شود شهروندان در پرداخت مالیات سریع‌تر و بهتر متقاعد شوند، اگرچه شفافیت در نحوه جذب و توزیع منابع مالی خود در کاهش فساد و افزایش اعتماد عمومی مؤثر است. بنابراین از طریق رسانه‌های مختلف نسبت به شفاف کردن هزینه‌ها برای انجام اولویت‌ها و منابع درآمدی استان اقدام شود.

ضعف فعالیت استانی احزاب از جمله معضلات در سطح استان‌هاست. وجود احزاب در استان‌ها می‌تواند در تقویت صدای شهروندان به خصوص اقلیت‌ها و زنان، تقویت نهادهای محلی و تحقق نظارت و حاکمیت قانون مؤثر واقع شود. ویژگی ذاتی احزاب در کسب اعتماد عمومی، نقش نظارتی و قدرت رسانه‌ای آنها اجازه تخطی از قانون را به مقامات انتخابی و انتصابی استان نخواهد داد. احزاب همچنین به‌عنوان حلقه واسط میان حکومت محلی و شهروندان در تحقق فرصت بهبود کیفیت سیاستگذاری مؤثر خواهند بود. احزاب باب مذاکرات داخلی و پیگیری راه‌حل‌های سیاسی برای دستیابی همه گروه‌ها به منافع خود را در استان فراهم می‌کنند و به‌این‌ترتیب می‌توانند از فعالیت ستیزه‌جویانه گروه‌های تجزیه‌طلب بکاهند. تغییر قوانین در راستای حضور احزاب در ساختار حکومت‌های محلی و آموزش در خصوص چگونگی تشکیل احزاب و فرایندهای اجرایی آنها در سطح استان به‌عنوان یک پیشنهاد می‌تواند مطرح شود. البته پیش‌تر پژوهشگران در پژوهش‌هایی علل ضعف تحزب‌گرایی در سطح استان‌ها را مورد پژوهش قرار دهند.

راهبرد بهبود مستمر به‌منظور غلبه بر ضعف بالا بودن هزینه‌های اجرایی و ناتوانی حکومت محلی در اداره بهینه استان‌ها تدوین شد تا از این طریق دستیابی به فرصت کوچک‌سازی حکومت و ارائه خدمات ارزان‌تر و متناسب با نیاز شهروندان تسهیل شود. حجم بالای خدمات و فعالیت‌های حکومت در کنار موازی‌کاری‌های اجرایی باعث تحمیل هزینه‌های سنگین به حکومت شده و این امر رسیدن استان‌ها به استقلال مالی را به تعویق انداخته است. با اجرایی شدن راهبرد بهبود مستمر می‌توان امیدوار بود که بیشتر توان سازمان‌های عمومی محلی صرف مطالعه، سیاستگذاری و نظارت خواهد شد. بنابراین

پیشنهاد می‌شود الگوی بهبود مستمر حکومت‌های محلی در پژوهش‌های آتی استخراج شود.

خبرگان پژوهش معتقد بودند اگرچه خودگردانی استان‌ها اعتبار علمی و اجتماعی دارد ولی این امر وجاهت سیاسی ندارد. تمرکززدایی در جهت خودگردانی استان‌ها معمولاً به دلیل وجود تهدیدهای گروه‌های تجزیه‌طلب و تحریک‌پذیری قومی از طرف مقامات سیاسی و امنیتی مورد مخالفت قرار می‌گیرد. به همین دلیل باید افکار و تصمیم‌های خبرگان سیاسی را معطوف به مزایای تمرکززدایی کرد. برگزاری همایش‌ها و مناظرات میان پژوهشگران، سیاستگذاران و مقامات درخصوص خودگردانی استان‌ها به دلیل اعتبار اجتماعی و علمی مورد استقبال قرار خواهد گرفت و می‌تواند تهدید گسیختگی فکری و عملی رهبران مذهبی - سیاسی را کاهش دهد. پیاده‌سازی این راهبرد می‌تواند دانش پژوهشگران و مقامات اجرایی و سیاسی را درخصوص تمرکززدایی افزایش دهد.

توزیع عادلانه امکانات به دلیل نبود حزب‌گرایی واقعی در استان‌ها برای استیفای حقوق شهروندان استان‌های توسعه‌نیافته، عدم حضور قدرتمند بخش خصوصی و در دسترس نبودن نیروهای نخبه در استان‌های کمتر برخوردار، دچار اختلال شده است. اجرای راهبرد توزیع عادلانه امکانات علاوه بر ایجاد فرصت تحقق احساس عدالت و رضایت در شهروندان می‌تواند در توزیع مناسب جمعیت در کشور و استان‌های مؤثر واقع شود. بی‌عدالتی در توزیع امکانات باعث افزایش تنش‌های امنیتی در سطح استان‌های کمتر برخوردار شده است. از این رو پیشنهاد می‌شود عوامل مؤثر بر توزیع ناعادلانه امکانات مورد پژوهش قرار گیرد تا از این طریق موانع جذب امکانات به استان‌های کمتر برخوردار مرتفع شود.

راهبرد تقویت نیروی نظامی متمرکز به منظور تقویت ملی‌گرایی و انسجام ملی و در جهت مقابله قدرتمند با تجزیه‌طلبان محلی تدوین شده است. اگرچه وجود کنترل امنیتی، اجتماعی و سیاسی بر استان‌ها مطلوب است ولی بنابر نظر خبرگان با تمرکززدایی در سطح استان‌ها احتمال افزایش فعالیت گروه‌های تجزیه‌طلب و تروریستی و به‌کارگیری سیاست‌های تجزیه‌گرایانه کشورهای متخاصم در سطح استان‌های مرزی افزایش خواهد

یافت، از این رو در کنار اجرای راهبردهای نرم، عملیاتی‌سازی راهبرد تقویت نیروی نظامی متمرکز برای تأمین امنیت استان‌ها پیشنهاد می‌شود.

تمایل به حفظ قدرت از سوی مقامات ملی و ضعف قانون در کنترل اقدامات سیاسی مقامات ملی در امور محلی، استقلال و خودگردانی استان‌ها را با تهدید مواجه کرده است. دخالت مقامات ملی در سطوح محلی معمولاً با انگیزه‌های سیاسی انجام می‌پذیرد و این‌گونه دخالت‌ها به دلیل عدم شناخت مقامات ملی از ویژگی‌های محدوده حکومت محلی باعث خسارات جبران‌ناپذیر اقتصادی، اجتماعی و امنیتی خواهد شد. ایجاد ظرفیت قانونی به منظور عدم دخالت بازیگران سطح ملی در امور محلی می‌تواند از این دست خسارات در برنامه‌ریزی، اجرا و ارزیابی اقدامات در سطح استان‌ها جلوگیری کند. پیشنهاد می‌شود با تدوین قوانین شفاف در حوزه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های مقامات ملی و محلی و تفکیک قوای عمودی از استقلال محلی استان‌ها پشتیبانی شود. همچنین با افزایش هزینه‌های اجتماعی، دخالت‌های سیاسی مقامات ملی در امور تخصصی محلی از طریق رسانه‌ها و احزاب، در استقلال محلی استان‌ها مؤثر خواهد بود.

## منابع و مآخذ

۱. امید، علی (۱۳۹۲). «امنیت و توسعه پایدار و تقویت قانونمند حکومت‌های محلی در ایران»، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، ۲۸ (۴)، پیاپی ۱۱۱.
۲. تسلیمی، محمدسعید و بهزاد مشعلی (۱۳۸۴). «طراحی الگوی استقرار نظام فدرال اداری در ایران»، فصلنامه مدرس علوم انسانی، ۹ (۲).
۳. دیوید، فرد آر. (۱۳۸۰). مدیریت استراتژیک، ترجمه علی پارسائیان و سیدمحمد اعرابی، چاپ دوم، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
۴. شمس، عبدالحمید (۱۳۹۰). حاکمیت محلی از تراکم‌زدایی تا تمرکززدایی، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی ریاست جمهوری.
۵. ضرابی، اصغر و محمدرضا محبوب‌فر (۱۳۹۲). «کاربرد مدل SWOT-QSPM در تدوین استراتژی توسعه گردشگری شهر کاشان»، مجله برنامه‌ریزی فضایی، ۴ (۱۱).
۶. طغیانی، مهدی و آرزو آذری (۱۳۹۶). «برنامه‌ریزی راهبردی ارتقای جایگاه بخش سوم اقتصاد (وقف و امور خیریه) در راستای تأمین نیازهای بخش عمومی شهری با استفاده از تحلیل SWOT (مطالعه موردی شهر اصفهان)»، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی و توسعه منطقه‌ای، ۲۵ (۱۵).
۷. علی‌مرادی، ظهیر، عبدالحمید شمس و علی جهانگیری (۱۳۹۷). «طراحی مدل ارزیابی خودگردانی محلی در سطح استان‌های جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مدیریت دولتی، دوره ۱۰ (۴).
۸. علی‌مرادی، ظهیر، عبدالحمید شمس، علی جهانگیری، مهدی رسولی قهرودی و علیرضا علوی‌تبار (۱۳۹۶). «طراحی مدل خودگردانی استان‌های جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه فرایند مدیریت و توسعه، دوره ۳۰، ۱۰۰ (۱).
۹. کریمی، صدیقه و احمدرضا نصر (۱۳۹۲). «روش‌های تجزیه و تحلیل داده‌های مصاحبه»، نشریه پژوهش، سال چهارم، ۱ (۷).
۱۰. ملایی، اعظم و علیرضا ازغندی (۱۳۹۰). «دولت ملت‌سازی ایرانی: تداوم تاریخی یا تغییرات سیاسی؟»، فصلنامه علوم سیاسی، ش ۱۵.
۱۱. هانگر، جی. دیوید و توماس ال ویلن (۱۳۸۱). مبانی مدیریت استراتژیک، ترجمه سیدمحمد اعرابی و داود ایزدی، تهران، انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی.

۱۲. هریسون، جفری و جان کارون (۱۳۸۲). مدیریت/استراتژیک، ترجمه بهروز قاسمی، تهران، انتشارات هیئت.
۱۳. یاسوری، مجید، حسین حاتمی نژاد و هانیه اسدزاده (۱۳۹۳). «بررسی راهکارهای تمرکززدایی در ایران - تهران (قبل از انقلاب اسلامی تاکنون)»، فصلنامه آمایش سرزمینی، ۶ (۱).
14. Brezovšek, M. (2014). *Local Self-government in Slovenia: Theoretical and Historical Aspect*, Ljubljana: Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana.
15. Curristine, T., Z. Lonti and I. Joumard (2007). "Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities", *OECD Journal on Budgeting*, 7(1), ISSN 1608-7143.
16. DESA (2007). *Public Governance Indicators: A Literature Review*, New York, United Nation Publication, ST/ESA/PAD/SER.E/100. Available at: <http://www.publicadministration.un.org/publications/content/PDFs>.
17. European Charter on Local Self-Government is Available at <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>.
18. Gradstein, M. (2017). "Government Decentralization as a Commitment in Non-Democracies", *Journal of Comparative Economics*, 45(1).
19. ISUFAJ (2014). "Decentralization and the Increased Autonomy in Local Governments", Economics and Management-WCBEM 2013.
20. Kauzya, J. M. (2005). "Decentralization: Prospects for Peace, Democracy and Development", *Division for Public Administration and Development Management Discussion Paper*, United Nations Department of Economic and Social Affairs.
21. Kovač, P. (2014). *Integrative Approach to the Reorganization of Self-Government and Local State Administration*, Faculty of Administration of the University of Ljubljana, Ted7.
22. Nemeč, J. and L. Matejova (2013). "Decentralisation: Pros and Cons (Theory and Empirical Evidence)", *Centralization Decentralization Debate Revisited*, Istanbul: Palas Taksim / Beyoğlu.

23. Saunders, M., P. Lewis and A. Thornhill (2009). *Research Methods for Business Students*, New York, Pearson Education.
24. UNDP (2004). *Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development*, Available at: [www.undp.org](http://www.undp.org).
25. — (2010). *Local Governance, Peace Building and State Building in Post-conflict Settings*, Available at: <http://www.uncdf.org/gfld/docs/post-conflict.pdf>.
26. Watson, D. (2002). "Pro-poor Service Delivery and Decentralisation", *Fifth Africa Governance Forum*, Maputo, Mozambique, Issue Paper No.3.
27. Zhou, Y. (2009). *Decentralization, Democracy, and Development: Recent Experience from Sierra Leone*, Washington D.C., The World Bank.