

Designing Local Self-government Evaluation Model in Provincial Level in Islamic Republic of Iran

Zahir Alimoradi

*Corresponding author, Ph.D. Department of Public Administration, Institute for Management and Planning Studies, Tehran, Iran. E-mail: alimoradi_zahir@yahoo.com

Abdolhamid Shams

Associate Prof., Department of Public Administration, Institute for Management and Planning Studies, Tehran, Iran. E-mail: Abh.shams@yahoo.com

Ali Jahangiri

Assistant Prof., Department of Public Administration, Institute for Management and Planning Studies, Tehran, Iran. E-mail: Al.Jahan@yahoo.com

Abstract

Objective: The de-concentrated organizing of provinces along with the expanse of country, ethnic and religious diversity and the massive volume of public services, have confronted Islamic Republic of Iran with various problems such as reducing productivity, undermining of local sovereignty and promoting ethnic and religious nationalism. The purpose of this research is to identify indicators of local self-government as an example of decentralized local government.

Methods: The model in this research was designed using mixed-method approach. In the first phase, due to the lack of ample previous researches on indicators of local self-government evaluation, and also due to the consideration of ethnic and climatic stresses and geographical-political situations of Iran, the initial evaluation pattern of local self-government was designed through the Directed Content Analysis method. In this section, 16 experts were interviewed. Finally, the initial evaluation pattern was tested using Structural Modeling Equation.

Results: Analyzing the results of the interviews, in the qualitative section, legal identity, democracy, government duties, decision-making powers, and public organizations elements were extracted from 567 indications, 150 concepts and 22 categories. The results of the quantitative test indicated the confirmation of all categories and concepts, except for the partisanship concept. Finally, the self-government conditions of the provinces have been evaluated using proposed local self-government evaluation model.

Conclusion: Since no evaluative model for self-government conditions of the provinces has not been designed so far, the results of this research can be used to decentralize the provinces. The provinces of Tehran, Khorasan-e-Razavi and Isfahan showed better status in all of the self-government indicators. In contrast, the provinces of Sistan-o-Balochestan, Kordestan, Ilam and northern and southern Khorasan showed lower status in self-government, which can lead to an increase in the developmental gap between these provinces.

Keywords: Decentralization, De-concentrated organizing, Local government, Local self-government.

Citation: Alimoradi, Z., Shams, A., Jahangiri, A. (2018). Designing Local Self-government Evaluation Model in Provincial Level in Islamic Republic of Iran. *Journal of Public Administration*, 10(4), 629-650. (in Persian)

Journal of Public Administration, 2018, Vol. 10, No.4, pp. 629-650

DOI: 10.22059/jipa.2019.261243.2303

Received: July 01, 2018; Accepted: October 10, 2018

© Faculty of Management, University of Tehran

طراحی مدل ارزیابی خودگردانی محلی در سطح استان‌های جمهوری اسلامی ایران

ظهیر علی مرادی

* نویسنده مسئول، دکتری، گروه مدیریت دولتی، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران، ایران. رایانامه: alimoradi_zahir@yahoo.com

عبدالحمید شمس

دانشیار، گروه مدیریت دولتی، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران، ایران. رایانامه: Abh.shams@yahoo.com

علی جهانگیری

استادیار، گروه مدیریت دولتی مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران، ایران. رایانامه: Al.Jahan@yahoo.com

چکیده

هدف: تمرکزگرایی و سازماندهی نامتراکم استان‌ها به دلیل گستردگی کشور، تنوع قومی و مذهبی و حجم زیاد خدمات عمومی، جمهوری اسلامی ایران را با کاهش بهره‌وری، تضعیف حاکمیت محلی و اشاعه ملی‌گرایی قومی و مذهبی مواجه است. هدف از اجرای این پژوهش، شناسایی شاخص‌های حکومت خودگردان محلی، به‌عنوان یکی از انواع حکومت‌های محلی نامتراکز است.

روش: مدل این پژوهش با استفاده از روش آمیخته طراحی شده است. به دلیل کامل نبودن پژوهش‌های پیشین و همچنین موقعیت متفاوت ایران از نظر تنش‌های قومی و اقلیمی، موقعیت جغرافیایی - سیاسی و اقتصاد دولتی، در مرحله اول، طراحی الگوی ارزیابی خودگردانی محلی با استفاده از روش تحلیل محتوای جهت‌دار و مصاحبه با ۱۶ خبره، انجام گرفت. در ادامه از طریق مدل‌سازی معادلات ساختاری، الگوی اولیه آزمون شد.

یافته‌ها: پس از تحلیل نتیجه مصاحبه‌ها، عناصر هویت قانونی، مردم‌سالاری، وظایف حکومتی، اختیارات تصمیم‌گیری و سازمان‌های عمومی، از ۵۶۷ کد اولیه، ۱۵۰ مفهوم و ۲۲ مقوله استخراج شدند. همچنین نتیجه آزمون کمی الگوی اولیه، حکایت از تأیید کلیه مقوله‌ها و مفهوم‌های مدل غیر از مقوله تحزب‌گرایی داشت. در نهایت به ارزیابی وضعیت خودگردانی استان‌ها از طریق این مدل، پرداخته شد.

نتیجه‌گیری: از آنجا که تاکنون مدلی برای ارزیابی خودگردانی استان‌ها طراحی نشده است، نتایج این پژوهش می‌تواند برای تمرکززدایی استان‌ها استفاده شود. نتایج نشان داد که استان‌های تهران، خراسان رضوی و اصفهان، در خودگردانی وضعیت بهتری دارند، در مقابل استان‌های سیستان و بلوچستان، کردستان، لرستان، ایلام و خراسان‌های شمالی و جنوبی، وضعیت مطلوبی در خودگردانی ندارند که می‌تواند شکاف توسعه‌ای میان این استان‌ها را افزایش دهد.

کلیدواژه‌ها: تمرکززدایی، حکومت خودگردان محلی، حکومت محلی، سازماندهی نامتراکم.

استناد: علی مرادی، ظهیر، شمس، عبدالحمید؛ جهانگیری، علی (۱۳۹۷). طراحی مدل ارزیابی خودگردانی محلی در سطح استان‌های جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه مدیریت دولتی، ۱۰(۴)، ۶۲۹-۶۵۰.

فصلنامه مدیریت دولتی، ۱۳۹۷، دوره ۱۰، شماره ۴، صص. ۶۲۹-۶۵۰

DOI: 10.22059/jipa.2019.261243.2303

دریافت: ۱۳۹۷/۰۴/۱۰، پذیرش: ۱۳۹۷/۰۷/۱۸

© دانشکده مدیریت دانشگاه تهران

مقدمه

امروزه بسیاری از دولت‌ها به دنبال طراحی و اجرای سیاست‌هایی هستند که از طریق آنها مردم خود را به توسعه و پیشرفت هرچه بیشتر برسانند (سلیمی و مکنون، ۱۳۹۷). تجربه کشورهای توسعه‌یافته نشان می‌دهد که الگوی رشد اقتصادی بدون رشد سیاسی و فرهنگی، شکننده، نامتوازن و بحران‌زاست و تداوم رشد اقتصادی با مشارکت رقابت‌آمیز و فعالانه همه آحاد مردم یک کشور به دست می‌آید. در دهه‌های اخیر، اغلب کشورهای توسعه‌یافته به منظور توسعه خدمات‌رسانی، گرایش بیشتری به سمت عدم تمرکز پیدا کرده‌اند (گراستین^۱، ۲۰۱۷). البته تمرکززدایی با ایجاد تغییرات گسترده در دولت واقعاً پیچیده است و اجرای بی‌دقت آن ممکن است به مشکلات اساسی منجر شود (نمک و ماتجوا^۲، ۲۰۱۳). با این حال پژوهش‌ها در ایران نشان می‌دهد اجرای سیاست‌های تمرکززدایی می‌تواند موجب توسعه متوازن و درون‌زا شود (احمدی‌پور، جعفرزاده، پورطاهری و کریمی، ۱۳۹۵).

گسترده‌گی جمهوری اسلامی ایران، در کنار متغیرهای انسانی و فرهنگی متنوع، ضرورت توزیع قدرت سیاسی و اداری در کشور را ایجاب می‌کند (شمس، ۱۳۹۰). به همین دلیل، در دهه‌های اخیر و بعد از انقلاب اسلامی، قوانین گوناگونی در حمایت از تفویض قدرت سیاسی و اداری به مردم تصویب شده است. از جمله این سیاست‌ها می‌توان به اصول ۱۰۰ تا ۱۰۶ فصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اشاره کرد. 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 سال ۱۳۸۹ مقام معظم رهبری در حوزه عدم تمرکز، فضای گسترده‌تری را در کشور ایجاد کرد. با وجود تصویب سیاست‌های توزیع قدرت اداری و سیاسی، به دلایل مختلف، وضعیت فعلی ساختار اجرایی کشور مبتنی بر تمرکز اقتدار اداری و سیاسی در مرکز کشور است؛ زیرا ممکن است شرایط مناسبی برای حرکت به سمت تمرکززدایی، مانند خواست سیاسی رهبران برای تغییر وضعیت، وجود دانش خبرگان، حمایت عمومی و آمادگی مردم برای پیاده‌سازی تغییرات در کشور وجود نداشته است (کوباسا^۳، ۲۰۱۲).

تمرکز در ایران، دولت‌های ایرانی را با مشکلاتی از قبیل تفرقه، اشاعه ملی‌گرایی قومی، انگیزه‌های ستیزه‌جویی مذهبی، ضعف در اعمال حاکمیت ملی در سطوح محلی، ضعف در اقتدار نظامی و انتظامی کشور در سطوح محلی، نبود پاسخ‌گویی مناسب به خواسته‌های محلی مردم و نبود همکاری فزاینده میان بخش خصوصی، جامعه مدنی و حکومت مواجه کرده است (امیدی، ۱۳۹۲). در نتیجه، به منظور رفع مشکلات بیان‌شده و همچنین دستیابی به الگوی رشد متوازن اقتصادی همراه با رشد سیاسی و اجتماعی، پژوهش‌های حوزه تمرکززدایی در سطح استان‌ها ارزش و اهمیت یافته‌اند.

تمرکززدایی یکی از مهم‌ترین فرایندهای توسعه مردم‌سالاری در کشور محسوب می‌شود و به‌عنوان فرایند انتقال قدرت سیاسی، مالی و تصمیم‌گیری از حکومت مرکزی به سطوح محلی، به دنبال ایجاد سیستم دموکراتیک با ثبات،

1. Gradstein
2. Nemeč, and Matejova
3. Kobasa

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 (ایسوفاج^۱، ۲۰۱۴). حکومت خودگردان محلی^۲، به‌عنوان یکی از انواع حکومت‌های محلی فاقد حاکمیت که بر تمرکززدایی پیشرفته تأکید دارد، بخش راهبردی توسعه کشورها شناخته می‌شود (برزوچک^۳، ۲۰۱۴) و می‌تواند به‌عنوان الگوی قانونی در مقابل فدرالیست که با روح قانون اساسی در تناقض است، مطرح شود.

هدف اصلی از اجرای این پژوهش، طراحی مدل ارزیابی خودگردانی حکومت‌های محلی در سطح استان‌ها جمهوری اسلامی ایران است. در این پژوهش برای طراحی مدل از روش آمیخته استفاده شده است. زمانی که موضوع پژوهش پیشینه مناسبی نداشته و پژوهشگر با تنوع مفاهیم، پیچیدگی روابط و مقوله‌های پنهان روبه‌رو است، به روشی نیاز دارد تا به کمک آن و بدون دستکاری پیچیدگی‌های موجود و زمینه‌ها، داده‌ها را ساده و مدیریت کند. (کرسول^۴، ۲۰۱۲: ۴۲۳). همان‌طور که می‌دانیم، جمهوری اسلامی ایران به شکل نامتراکم اداره می‌شود، بخش بزرگی از اقتصاد این کشور در دست بخش عمومی قرار دارد، از نظر سیاسی با ابرقدرت دنیا در تخاصم است و تهدیدهای بین‌المللی و تحریم‌ها مشکلاتی را در اداره کشور به وجود آورده‌اند، در داخل کشور شاهد اقلیم‌های متنوع با توزیع نامتوازن منابع طبیعی مانند نفت و آب هستیم؛ قومیت‌های مختلفی که از لحاظ فرهنگی و اجتماعی با کشورهای همسایه اشتراک فراوانی دارند، در استان‌های مرزی کشور زندگی می‌کنند؛ استان‌های کاملاً نامتوازن توسعه پیدا کرده‌اند و شکاف عمیق توسعه میان استان‌های مختلف مشهود است. از این رو، پژوهش‌هایی که مفهوم خودگردانی محلی را در کشوری مانند ایران به کار برده باشند، کامل نیستند. صاحب‌نظران معتقدند زمانی که نظریه یا تحقیقات قبلی درباره یک پدیده کامل نیست یا احتیاج به تفسیر بیشتری دارد، از روش تحلیل محتوای جهت‌دار برای تبیین علمی آن پدیده استفاده می‌شود (ایمان و نوشادی، ۱۳۹۰). به همین دلیل در مرحله نخست، پس از بررسی پیشینه پژوهشی موجود، الگوی اولیه ارزیابی خودگردانی حکومت محلی از طریق روش کیفی و با استفاده از تحلیل محتوای جهت‌دار تبیین شده و در مرحله دوم، الگوی استخراج شده از طریق مدل‌سازی معادلات ساختاری آزمون شده است.

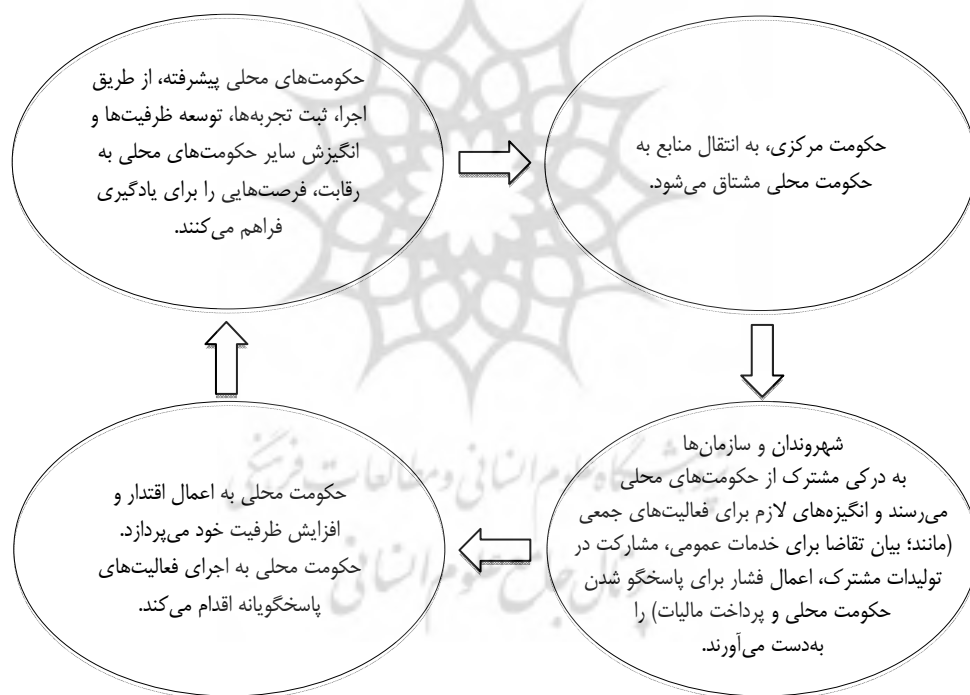
با در نظر گرفتن مطالب بیان شده در بالا، پرسش‌های پژوهش به شرح زیر مطرح شده‌اند:

۱. الگوی ارزیابی خودگردانی حکومت‌های محلی چگونه است؟
۲. مدل ساختاری ارزیابی خودگردانی حکومت‌های محلی چگونه است؟
۳. وضعیت خودگردانی استان‌های جمهوری اسلامی چگونه است؟

1. Isufaj
2. Local self government
3. Brezovšek
4. Creswell

مبانی نظری و پیشینه پژوهش

بنا بر تعریف سازمان ملل متحد، حکومت محلی عبارت است از؛ مجموعه‌ای از نهادها، سازوکارها و فرایندها که شهروندان می‌توانند از طریق آن، نیازها و علاقه‌های خود را بیان کنند؛ اختلاف‌های خود را حل نموده و به حقوق و تعهدات خود در سطح محلی عمل کنند (برنامه توسعه ملل متحد^۱، ۲۰۰۴: ۴). پیش از این بحث حکومت محلی با شیوه‌ها و سبک‌های اداری و اجرایی مرتبط بود، اما با تقویت نقش مردم‌سالاری در توسعه کشورها، موضوعات تمرکززدایی و حکومت‌های محلی به هم گره خورده‌اند. تمرکززدایی 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 (ایسوفاج، ۲۰۱۴). ژو^۲ (۲۰۰۹) توسعه حکومت‌های محلی در راستای تمرکززدایی را طی چرخه ذیل پیشنهاد کرده است.



شکل ۱. چرخه توسعه حکومت‌های محلی

از آنجا که این پژوهش به دنبال طراحی مدل ارزیابی خودگردانی حکومت محلی در استان‌های جمهوری اسلامی ایران است، در گام نخست انواع حکومت‌های محلی بررسی شد و در ادامه به واکاوی مفهوم حکومت خودگردان محلی اقدام گردید و در نهایت، پژوهش‌هایی که به عناصر تشکیل‌دهنده حکومت خودگردان محلی اشاره کرده‌اند، مطالعه و بررسی شدند.

انواع حکومت محلی

حکومت‌های محلی شاخصه‌های اصلی مشابهی دارند، اما به واسطه تفاوت‌های موجود، می‌توان آنها را در یک مجموعه تعریف کرد. کواچ^۱ (۲۰۱۴) با تأکید بر گذار از مدل‌های اداره امور عمومی سنتی و بری به سمت مدل‌های مدیریتی نوین، دو نوع حکومت محلی «اداره دولتی محلی»^۲ و «حکومت خودگردان محلی» را در دو سر طیف حکومت‌های محلی تعریف می‌کند. اداره دولتی محلی با تأکید بر اولویت‌های اقتصادی و کارایی، به دنبال حداکثرسازی ظرفیت سازمان‌های دولتی محلی برای اجرای خط‌مشی‌های عمومی است که در سطح ملی تصویب می‌شوند. حکومت خودگردان محلی با تأکید بر اولویت‌های مردم‌سالارانه و توسعه اقتصادی، در راستای افزایش ظرفیت نهادهای محلی (اعم از عمومی، خصوصی و مدنی)، برای اجرای خط‌مشی‌های عمومی که با مشارکت مردم محلی و ذیل قوانین بالادستی تصویب شده‌اند، تلاش می‌کند. در نتیجه سازمان ایجاد شده ذیل قوانین ملی، امکان اعمال حاکمیت بر کلیه نهادهای محلی را خواهد داشت. در حکومت خودگردان‌های محلی، خدمات به اشکال مختلف و با کیفیت متفاوت ارائه خواهد شد.

حکومت خودگردان محلی

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 (آستوراسکاس و جچیکووا^۳، ۲۰۱۴). بنا بر نظر پژوهشگران، حکومت‌های خودگردان محلی از نظر فنی دارای سه اصل اساسی هستند که از طریق آنها هدایت می‌شوند: اصل کارکرد تعاملی^۴ یا تفکیک صلاحیت، اصل استقلال^۵ و اصل منطقه‌گرایی^۶ (برزوچک^۷، ۲۰۱۴).

اصل کارکرد تعاملی یا تفکیک صلاحیت، مبتنی بر انجام وظایف توسط سطح اصلاح حکومت است و بر مقایسه و تصمیم‌گیری 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 مواجه می‌کند. اصل استقلال مبتنی بر قانونی‌بودن حکومت خودگردان محلی است و بر جدایی موجودیت حکومت خودگردان محلی از دولت تأکید می‌کند. وجود قدرت تصمیم‌گیری در سطوح محلی از تمرکز قدرت سیاسی در مرکز جلوگیری کرده 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 کردن، فرایند ایجاد ظرفیت لازم برای اقدامات مستقل با هدف توسعه محدود‌های خاص از طریق بسیج عوامل اقتصادی، با در نظر گرفتن ویژگی‌های منطقه‌ای و محلی و پتانسیل توسعه آن تعریف می‌شود (مارکو^۸، ۲۰۱۳).

1. Kovač
3. Astrauskas, & Gecikova
5. Principle of Autonomy
7. Brezovšek

2. Local state administration
4. Principle of Subsidiarity
6. Principle of Regionalisation
8. Marcou

عناصر حکومت خودگردان محلی

برخی پژوهشگران معتقدند دو دسته عناصر حکومت خودگردان محلی را تشکیل می‌دهند؛ دسته نخست عناصری هستند که در تمام انواع حکومت‌های محلی مشترک‌اند و دسته دوم عناصر مختص حکومت خودگردان محلی است. برخی پژوهشگران عناصر تشکیل‌دهنده حکومت‌های محلی را شامل جمعیت، قلمرو و قدرت می‌دانند. البته وجود قدرت با این موضوع توجیه می‌شود که حکومت محلی به ازای مسئولیت خود، می‌بایست قدرت و اختیارات لازم را نیز همراه داشته باشد که از اجازه قانونی نشئت می‌گیرد (قالیباف، ۱۳۸۹: ۹۲). در ارائه‌ای کامل‌تر، محققان برای حکومت‌های محلی هفت عنصر معرفی کرده‌اند که عبارت‌اند 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 (آلدرفر^۸، ۱۹۵۶: ۳). برزوچک (۲۰۱۴) عناصر تشکیل‌دهنده حکومت خودگردان محلی را موارد زیر برمی‌شمارد:

۱. عنصر قلمرو: تعیین کننده محدوده جغرافیایی خودگردان محلی است؛
۲. عنصر وظیفه مدنی: بر اجرای وظایف اجتماع محلی بر اساس منافع اعضای تأکید دارد؛
۳. عنصر سازمانی: عبارت است از پاسخگویی اعضای حکومت خودگردان محلی به اجتماع محلی و دولت مرکزی؛
۴. عنصر مالی و مادی: هر اجتماع محلی باید منابع مالی و مادی مناسب خود را در اختیار داشته باشد؛
۵. عنصر قانونی: 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 اروپاست، عبارت‌اند از (گرر، مورفی و اوگارد^۹،

۲۰۰۵: ۱۱):

- (الف) استقلال محلی که در خصوص تقسیم قدرت تصمیم‌گیری بین حکومت مرکزی و محلی بحث می‌کند.
- (ب) مردم‌سالاری که اقتدار محلی برای ایجاد بستر و فرصت مناسب به‌منظور تشویق شهروندان برای مشارکت در اعمال حاکمیت تعریف می‌شود
- (پ) کارایی که به اقتدار محلی در تأمین خدمات عمومی با کارایی بالا و جست‌وجو برای راه‌حل‌های مسائل سطح محل اشاره می‌کند

همان‌طور که در جدول ۱ مشخص است، پژوهشگران در خصوص عناصر تشکیل‌دهنده حکومت خودگردان محلی توافق مشخصی ندارند. در این پژوهش منطق تعیین عناصر تشکیل‌دهنده حکومت خودگردان محلی بر اساس تعریف مفاهیم دولت، حاکمیت، حکومت و انواع حکومت‌های محلی بنا شده است. ماده ۳ منشور اروپایی «حکومت خودگردانی

1. Territory
3. Continuous organization
5. Independence from other local government
7. Power to raise revenue
9. Greer, Murphy, & Ogard

2. Population
4. Separate legal identity
6. Governmental power and functions
8. Alderfer

محلی» را حق و توانایی مقامات محلی در تنظیم و مدیریت سهم شایان توجهی 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 که اعضای آن آزادانه و با رأی مخفی و مستقیم مردم انتخاب شده‌اند و دارای سازمان‌های اجرایی پاسخگو هستند، اعمال شود.

جدول ۱. عناصر تشکیل دهنده خودگردانی‌های محلی از دید پژوهشگران

پژوهشگر	جمعیت	قلمرو	سازمان	هویت قانونی	اختیارات تصمیم‌گیری	وظایف حکومتی	جذب درآمد	کارایی	مردم‌سالاری
قالیاف (۱۳۸۹)	*	*							
آلدفرف (۱۹۵۶)	*	*	*	*	*	*	*		
گرر و همکاران (۲۰۰۵)					*			*	*
برزوچک (۲۰۱۴)		*	*	*		*	*		

مطابق تعریف بیان شده از حکومت خودگردان محلی، عناصر «هویت قانونی»، «اختیارات تصمیم‌گیری»، «وظایف حکومتی»، «مردم‌سالاری» و «سازمان‌های عمومی» قابل انتساب به حکومت خودگردان محلی هستند؛ اما وقتی به مفهوم «دولت»^۱ به‌عنوان مجموعه سرزمین^۲، ملت^۳، حاکمیت^۴ و سطوح مختلف حکومت^۵ در یک کشور مراجعه می‌شود، دیگر نمی‌توان «جمعیت» و «قلمرو» را جزء عناصر تشکیل‌دهنده حکومت خودگردان محلی در نظر گرفت. همچنین مطابق تعاریف، حکومت در تمام سطوح یک کشور شامل ساختارها، نهادها، فرایندها، اقدامات و پشتوانه‌های حقوقی است، در نتیجه «کارایی در ارائه خدمات» و «درآمد» را می‌توان جزء دستاوردهای یک حکومت موفق در نظر گرفت. در نتیجه در این پژوهش پنج عنصر هویت قانونی، اختیارات تصمیم‌گیری، وظایف حکومتی، مردم‌سالاری و سازمان‌های عمومی، عناصر تشکیل‌دهنده حکومت خودگردان محلی در نظر گرفته شده است (علی‌مرادی، شمس، جهانگیری، رسولی و علوی‌تبار، ۱۳۹۶). جدول ۲ ضمن ارائه تعریف برای هر یک از عناصر تشکیل‌دهنده، پیشینه مرتبط با عنصر مدنظر را ارائه کرده است.

1. State
2. Territory
3. Nation
4. Governance
5. Government

جدول ۲. پیشینه پژوهشی مرتبط با عناصر تشکیل‌دهنده حکومت خودگردان محلی

عناصر	تعریف	سوابق پژوهشی
میزان عمومی	فرایند نظام‌یافته از روابط متقابل افرادی که آگاهانه هماهنگ شده‌اند و برای تحقق اهداف (حکومت خودگردان محلی) فعالیت می‌کنند.	به‌منظور ایجاد ساختار و تشکیلات مناسب در محل، عوامل مختلفی به‌عنوان متغیرهای وابسته و مستقل ایفای نقش می‌کنند که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از: الگوی زندگی هر محل؛ الگوی عدم تمرکز؛ سیستم ارزشی (علی‌خان و موتالیل، ۱۹۸۲: ۲۶۳). انواع سبک‌های سازمان‌دهی در حکومت محلی عبارت است از (نظریان و رحیمی، ۱۳۹۲): • تفکیک قوای مجریه (استاندار، فرماندار، شهردار و ...) و مقننه (شورا یا انجمن)؛ • وحدت قوا در قوه مقننه (شورا یا انجمن)؛ • تسلط قوه مقننه (شورا یا انجمن) بر قوه مجریه (استاندار، فرماندار، شهردار و...).
هویت قانونی	وجود شخصیت حقوقی و هویت قانونی مجزا برای حکومت خودگردان محلی که از پشتوانه حاکمیت قانون در خصوص وضعیت خود برخوردار است.	ویژگی‌های سازمان متمدن دولتی در ایران: فرصت‌طلبی؛ بهبود خیرخواهی؛ رعایت کدهای اخلاقی (فانی، زرین‌نگار، دانایی‌فر و دلخواه، ۱۳۹۷). بانک جهانی اهداف قانونی در فرایند تمرکززدایی را موارد زیر می‌داند (آلدفرف، ۱۹۹۹): • قانون اساسی باید در تشریح اصول تمرکززدایی، شامل حقوق و مسئولیت‌های سطوح حکومت، توصیف نقش نهادهای اساسی در حکومت محلی و مرکزی و تغییر یا تدوین جزئیات مقررات، استفاده شود؛ • یک یا چند قانون باید پارامترهای خاص نظام مالی بین حکومتی و جزئیات نهادی ساختار حکومت محلی را که شامل ساختارهای کلیدی، فراگردها (شامل انتخابات) و شیوه پاسخگویی است، تعریف کند؛ • باید مجموعه مقرراتی که با هر یک از قوانین در ارتباط هستند، همراه با جزئیات اقدام‌ها و شاخص‌های آن تعبیر و تفسیر شوند و در قالب مقررات به تصویب برسند.
حکومت قانونی	وجود شخصیت حقوقی مجزا برای حکومت محلی که از پشتوانه حاکمیت قانون برخوردار است.	محورهای اصلی منشور اروپایی خودگردانی محلی عبارت‌اند از: تعریف مفهوم خودگردانی محلی، تعیین حوزه حکومت خودگردانی محلی، تعیین ساختار اداری و منابع لازم برای انجام وظایف، تعیین مسئولیت‌های سطوح محلی، نظارت اداری بر مقامات محلی، منابع مالی حکومت خودگردان محلی، بندهای حمایتی از موجودیت خودگردانی محلی (منشور اروپایی خودگردانی محلی، ۱۹۸۵).
اختیارات تصمیم‌گیری	تقسیم قدرت تصمیم‌گیری بین حکومت مرکزی و خودگردان محلی در پرتو حاکمیت ملی.	عوامل مؤثر بر دولت‌شدگی عبارت‌اند از (آیلین، خاونسون، ملشکینا، استوکال، زاریکووا، ۲۰۱۲): • ضعف حاکمیت داخلی؛ شامل شاخص‌های گرایش به جنگ داخلی، عدم اتفاق نظر در طراحی اصول قانون اساسی، حضور گروه‌های شبه نظامی، میزان حملات تروریستی و پویایی هنجارهای مشروطه‌گرایی؛ • ظرفیت زیرساختی؛ شامل شاخص‌های جمع ارزش مصرفی، خصوصی‌سازی در دولت، کنترل فساد و اثربخشی حکومت؛ • ضعف حاکمیت خارجی؛ شامل شاخص‌های ادعاهای ارضی به سرزمین، احتمال تجزیه‌طلبی، تعرض به سرزمین و عدم تعیین دقیق مرز. انواع اعمال کنترل بر حکومت‌های محلی (رزنبوم و همکاران، ۲۰۱۴: ۳۴۰): • کنترل ملی: قانونی، قضائی، اداری و مالی؛ • کنترل محلی: قانونی، اداری و مالی، عمومی.

1. Alikhan, and Muttalil

2. <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>.

3. Ilyin, Khavenson, Meleshkina, Stukal, & Zharikova

4. Rosenbloom, Kravcuk, & Clerkin

ادامه جدول ۲

عنصر	تعریف	سوابق پژوهشی
وظیفه	اجرای فعالیت‌های اجباری حکومت خودگردان محلی که بر اساس منافع اعضا تعریف می‌شود.	شش شاخص اصلی برای تعریف وظایف حکومت محلی عبارت‌اند از: درجه اقتصادی بودن اجرای وظیفه در محل؛ درجه تأثیرات متقابل وظایف؛ وجود ظرفیت لازم؛ میزان هماهنگی بین بخشی؛ میزان نیاز به مشارکت پایین‌ترین سطح اجتماعات محلی؛ میزان کنترل سیاسی بر محیط (سیج ^۱ ، ۲۰۰۷).
جمع‌سالاری	اقتدار محلی برای ایجاد بستر سیاسی و فرصت مناسب به‌منظور تشویق شهروندان برای مشارکت در حاکمیت.	ویژگی‌های مردم‌سالاری محلی عبارت‌اند از: وجود انتخابات واقعی دوره‌ای و منظم؛ انتقال قدرت به‌شکل مسالمت‌آمیز و بدون زور و اجبار؛ آزادی بیان و امکان نفوذ در فرایند خط‌مشی‌گذاری برای کلیه اقشار جامعه؛ فرصت ایجاد تغییرات متناوب در ائتلاف حاکم؛ حمایت از جامعه مدنی و حقوق سیاسی؛ توسعه اقتصادی و اجتماعی (اسلام ^۲ ، ۲۰۱۵).

روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش از طریق روش آمیخته، در دو مرحله مستقل کیفی و کمی اجرا شده است. با در نظر گرفتن مدل پیاز تحقیق (ساندرز، لوئیس و تورنیهیل^۳، ۲۰۰۹: ۱۳۸)، پژوهش حاضر در مرحله کیفی دارای فلسفه پژوهشی تفسیرگرا و استراتژی پژوهشی تحلیل محتوای جهت‌دار است. با توجه به اینکه در مرحله کیفی از نظریه‌ها و پیشینه پژوهشی موجود در خصوص عناصر و ویژگی‌های حکومت خودگردان استفاده شده، دارای رویکرد قیاسی است. در بخش کیفی از روش گلوله برفی برای انتخاب نمونه‌ها استفاده شد و اطلاعات از طریق مصاحبه نیمه ساخت‌یافته جمع‌آوری گردید. اما در مرحله کمی فلسفه پژوهش اثبات‌گرا است. رویکرد پژوهشی قیاسی و استراتژی پژوهشی مدل‌سازی معادلات ساختاری است. در این گام برای انتخاب نمونه‌ها از هر استان، از روش خوشه‌ای استفاده شده است و ابزار جمع‌آوری اطلاعات، پرسشنامه محقق‌ساخته است.

مرحله اول: طراحی الگوی اولیه (کیفی)

این مرحله در دو گام به طراحی الگوی ارزیابی خودگردانی محلی استان‌های جمهوری اسلامی ایران منجر می‌شود. در گام اول با ۱۶ نفر از خبرگانی که پیش از این در سمت استاندار یا معاونت‌های استانی سابقه فعالیت داشتند و در حوزه مدیریت دولتی و حکومت‌های محلی از تحصیلات، دانش، تجربه و صلاحیت لازم برای اظهار نظر برخوردار بودند، مصاحبه‌های نیمه‌ساخت‌یافته به‌عمل آمد. در این پژوهش با استفاده از روش گلوله برفی، کسانی برای مصاحبه و گردآوری داده‌ها انتخاب شدند که می‌توانستند به‌غنی‌سازی خزانه داده‌ها، تکمیل و اشباع مفاهیم کمک کنند. نمونه‌گیری گلوله برفی نوعی نمونه‌گیری است که در آن واحدهای نمونه، اطلاعاتی درباره خودشان و واحدهای دیگر جامعه ارائه می‌کنند. در این روش کار با مصاحبه ابتدایی و اغلب با یک خبرسان کلیدی آغاز می‌شود؛ سپس آن شخص افرادی دیگری را که ممکن است برای مصاحبه مناسب باشند، معرفی می‌کند (محمدی، الوانی، معمارزاده تهرانی و حمیدی، ۱۳۹۵).

1. CAGE

2. Islam

3. Saunders, Lewis, & Thornhill

به منظور جمع‌آوری داده‌ها، پژوهشگر وارد مصاحبه عمیق با خبرگان پژوهش شد. پژوهشگر به کمک فهرست راهنمایی که شامل یک سری مفاهیم به دست آمده از پیشینه پژوهشی موضوع بود، در جلسه مصاحبه حاضر می‌شد. در ابتدای مصاحبه، پژوهشگر با شفاف کردن مفهوم خودگردانی محلی، خبرگان را در فضای مصاحبه قرار می‌داد. سپس با مطرح کردن نخستین پرسش درباره شاخص‌های مناسب ارزیابی حکومت خودگردان محلی در سطح استان‌های ج.ا.ایران، به مصاحبه‌شونده این امکان داده می‌شد که هر آنچه را می‌خواهد از دیدگاه خود بیان کند. در ادامه، پرسش‌ها بر اساس پاسخ مصاحبه‌شونده مطرح می‌شدند. البته از مصاحبه سیزدهم به بعد، اطلاعات تکراری بود؛ اما برای اطمینان، مصاحبه‌ها تا شانزدهمین خبره ادامه یافت. گردآوری اطلاعات از آذرماه ۱۳۹۵ آغاز شد و تا اسفند ۱۳۹۵ ادامه یافت. مدت زمان هر مصاحبه یک تا یک ساعت و نیم بود و در برخی مواقع در دو یا سه جلسه تکرار می‌شد.

در این مرحله پژوهشگر درصدد یافتن الگویی است که در متن و زمینه یادداشت‌های برگرفته از مصاحبه‌ها وجود دارد. در این گام با استفاده از روش تحلیل محتوای جهت‌دار نسبت به کدگذاری داده‌های مصاحبه‌ها اقدام شد. تحلیل محتوای جهت‌دار نوعی روش تحلیل محتوای کیفی برای تفسیر ذهنی محتوای داده‌های متنی از طریق فرایند طبقه‌بندی نظام‌مند، کدبندی و تم‌سازی است (شی‌یه و شانون^۱، ۲۰۰۵) که البته از نظریه‌ها و پژوهش‌هایی که در خصوص پدیده وجود دارد، استفاده می‌کند (ایمان و نوشادی، ۱۳۹۰). این استراتژی پژوهشی از این نظر که داده‌ها را سازماندهی کرده و در قالب جزئیات توصیف می‌کند، بسیار به روش تم نزدیک است. اما روش تم پا را فراتر گذاشته و جنبه‌های مختلف موضوع پژوهشی را نیز تفسیر می‌کند (خانی، دلخواه و خائف الهی، ۱۳۹۷). روش تحلیل محتوای جهت‌دار همچنین با روش نظریه‌پردازی داده‌بنیاد شباهت بسیاری دارد، اما از این نظر که تحلیل محتوای جهت‌دار پایبند به اصول نظریه‌پردازی داده‌بنیاد مبنی بر رسیدن به نظریه نیست، با نظریه‌پردازی داده‌بنیاد متفاوت است. در این پژوهش از طریق تجزیه و تحلیل داده‌ها و کشف روابط بین نشانه‌ها، دسته‌بندی نشانه‌های مرتبط از نظر مفهوم و نام‌گذاری انتزاعی آنها، به کدگذاری داده‌ها پرداخته شد.

مرحله دوم: آزمون مدل (کمی)

در مرحله دوم تحقیق، ضمن ارزیابی برازش مدل ارزیابی خودگردانی محلی در سطح استان‌های جمهوری اسلامی ایران، روابط بین متغیرهای مدل آزمون شد. ابزار گردآوری داده‌ها در مرحله کمی، پرسشنامه‌ای با مقیاس لیکرت ۵ تایی بود. به منظور آزمون الگوی استخراج شده، پژوهشگر برای طراحی سؤال‌ها عکس فرایند کدگذاری عمل کرد؛ یعنی برای سنجش هر عنصر، به ازای مفاهیم تشکیل‌دهنده مقولات همان عامل، به طراحی سؤال پرداخت. البته با توجه به اینکه استان‌های کشور بر اساس قانون مشخص و ساختار نامتراکم اداره می‌شوند، «هویت قانونی» یکسانی دارند و این عنصر قاعدتاً در مدل فاقد واریانس می‌شود. به همین دلیل عنصر هویت قانونی برای آزمون کمی از الگوی اولیه خارج شد. در نهایت، برای آزمون مدل ارزیابی خودگردانی محلی با ۱۷ مقوله (۴ عنصر) در هر استان، ۵۱ سؤال در پرسشنامه طراحی شد.

با توجه به اینکه سطح تحلیل پژوهش حاضر «استان‌های جمهوری اسلامی ایران» است، باید به ازای هر استان یک پرسشنامه به شکل کامل، صحیح و دقیق پاسخ داده شود. بدین منظور طی نامه‌نگاری با تمام استانداری‌های کشور، از آنها درخواست شد با بهره‌مندی از تیم‌های پژوهشی استانداری که در خصوص استان دانش کافی دارند، به سؤال‌های پرسشنامه پاسخ دهند. در مجموع ۷۸ پرسشنامه کامل و مطمئن جمع‌آوری شد (در برخی استان‌ها سه پرسشنامه و در برخی دیگر، دو پرسشنامه تکمیل شد). با توجه به اینکه سؤال‌های پرسشنامه در خصوص استان مطرح شده بود و نظر افراد موضوع تحلیل این پژوهش نبود، میانگین پاسخ‌های ارائه شده به ازای هر استان، مبنای مدل‌سازی قرار گرفت و اطلاعات ۳۱ پرسشنامه (میانگین گرفته شده) مربوط به ۳۱ استان برای محاسبه وارد نرم‌افزار شد.

روایی پرسشنامه با استفاده از روش روایی محتوایی به تأیید رسید. خبرگان پژوهش شامل استادان دانشگاه و برخی از مشارکت‌کنندگان نظر خود را درباره میزان اعتبار سؤال‌های پرسشنامه بیان کردند. در نهایت پس از تغییرات جزئی در برخی سؤال‌ها، روایی محتوایی پرسشنامه با ۵۱ سؤال تأیید شد. برای محاسبه پایایی پرسشنامه نیز از روش آلفای کرونباخ در نرم‌افزار SPSS استفاده شده است. این روش برای محاسبه هماهنگی درونی ابزار اندازه‌گیری به کار می‌رود. عدد آلفا به ازای کل پرسشنامه، مجموعه سؤال‌های هر مقوله و همچنین به ازای مقوله‌های تشکیل‌دهنده عناصر محاسبه شد و در همه موارد مقدار آلفا بیش از ۰/۷ به دست آمد.

آزمون فرضیه‌ها و بررسی رابطه میان مقوله‌ها و متغیرهای مدل کیفی ارزیابی خودگردانی محلی استان‌ها با استفاده مدل‌سازی معادلات ساختاری (SME) انجام شده است. این ابزار قابلیت آزمون تئوری را در قالب معادلات میان متغیرها فراهم می‌کند. صاحب‌نظران معتقدند در مواقعی که جامعه آماری پژوهش بسیار کوچک است، مدل معادلات ساختاری پژوهش باید با استفاده از روش PLS-SME تجزیه و تحلیل شود (داوری و رضازاده، ۱۳۹۳: ۷۵). از آنجا که در این پژوهش جامعه آماری کوچک است و مدل در مرحله اولیه توسعه قرار دارد و از سوی دیگر، تئوری پیشین زیادی برای تأیید آن وجود ندارد، از نسل دوم مدل‌سازی معادلات ساختاری PLS-SME و نرم‌افزار PLS برای تجزیه و تحلیل داده‌های کمی استفاده شده است.

یافته‌های پژوهش

برای پاسخ به نخستین پرسش پژوهش (الگوی ارزیابی خودگردانی حکومت‌های محلی چگونه است؟)، از استراتژی پژوهشی تحلیل محتوای جهت‌دار استفاده شد. کدهای اولیه بعد از هر مصاحبه تحلیل شدند و در نهایت به مقایسه نشانه‌ها، مفهوم‌ها و مقوله‌های استخراج شده از آخرین مصاحبه با مصاحبه‌های پیشین پرداخته شد تا نقاط اشتراک و افتراق آنها برای هدایت مصاحبه‌های بعدی شناسایی شود و فرایند یکپارچه‌سازی مفهوم‌ها و مقوله‌ها صورت پذیرد. در ادامه مراحل طی شده برای تحلیل مصاحبه‌ها تشریح شده است.

الف) کدگذاری اولیه: ابتدا بدون هیچ‌گونه جهت‌گیری، فقط به هر عبارتی که مصاحبه‌شونده بیان کرده بود، بنا به شماره

مصاحبه و زمان بیان عبارت مدنظر، کدی اختصاص داده شد که در نتیجه آن ۷۴۰ عبارت کدگذاری شده از ۱۶ مصاحبه به دست آمد.

ب) حذف عبارت‌های نامربوط: در برخی مصاحبه‌ها، مصاحبه‌شونده عباراتی را بیان کرد که مطابق نظر سایر خبرگان، با عبارت‌های ارائه شده دیگر و موضوع خودگردانی محلی استان‌های ج.ا.ایران ارتباط مفهومی نداشت. برای نمونه، عبارت «نه تنها کشورهای غربی، بلکه کشورهای شرقی نیز توجه ویژه‌ای به تمرکززدایی دارند» با کد اولیه ۱۳ یا عبارت «مدیریت برخی استان‌های محروم ممکن است راحت‌تر باشد» با کد اولیه ۱۳۰، مصداق عبارت‌های نامربوط هستند. در حین بررسی عبارت‌های یادداشت شده از مصاحبه‌ها، ۱۷۳ عبارت نامربوط وجود داشت که پس از حذف آنها، ۵۶۷ کد اولیه باقی ماند.

پ) کشف مفاهیم: از طریق کشف ارتباطات مفهومی میان کدهای اولیه استخراج شده، می‌توان به دسته‌بندی کدهای اولیه پرداخت و عبارتی را همراه با تخصیص کد واحد به‌عنوان «مفهوم اولیه» در نظر گرفت. این فرایند بلافاصله بعد از هر مصاحبه انجام گرفت. با کشف روابط مفهومی میان ۵۶۷ کد اولیه، ۱۵۰ دسته مفهومی شناسایی شد. در این مرحله بر اساس مفاهیم مشترک میان عبارت‌های کدگذاری شده هر دسته، به تخصیص یک عبارت که در برگیرنده مفهوم مستتر در کدهای اولیه هر دسته بود، اقدام شد.

ت) کشف مقوله‌ها در چارچوب عناصر پنج‌گانه: در این مرحله، بر اساس ارتباط مفهومی میان هر یک از مفاهیم و نشانه‌های آنها با یکدیگر، عبارات انتزاعی‌تری از مفاهیم به دست آمده در مرحله قبل ساخته شده است. بدین ترتیب، در این فرایند، ۲۲ مقوله ذیل ۵ عنصر جایابی شد. این عناصر پنج‌گانه دارای قدرت مفهومی بالایی هستند؛ زیرا می‌توانند مقوله‌ها، مفهوم‌ها و کدهای اولیه را بر محور خود جمع کنند. در انتخاب مقوله‌ها برای قرار گرفتن در قالب یک عنصر، تلاش شد که بیشترین ارتباط و همخوانی میان مفاهیم و داده‌های یک مقوله و تعریف مفهومی عنصر وجود داشته باشد.

ث) مقبولیت و قابلیت تأیید الگوی استخراج شده: اطمینان از روایی و پایایی داده‌ها با معیارهای خاص پژوهش کیفی شامل مقبولیت^۱ و قابلیت تأیید^۲ صورت می‌گیرد (آنی، ۲۰۱۴). در این پژوهش برای افزایش مقبولیت، الگوی به دست آمده با مدل‌ها و ادبیات موجود در پیشینه تحقیق مقایسه و اعتباربخشی شد. همچنین برای تأیید الگو، نتایج کدگذاری هر مصاحبه و نتایج کلی کدگذاری پس از آخرین مصاحبه، توسط استادان^۴ و مشارکت‌کنندگان^۵ در پژوهش بررسی و تدقیق شد. از آنجا که همه مشارکت‌کنندگان پس از تعقیب کلی فراگرد گردآوری اطلاعات و تجزیه و تحلیل داده‌ها، نسبت به الگوی تحقیق نظر کمابیش یکسانی داشتند، الگوی طراحی شده به تأیید رسید.

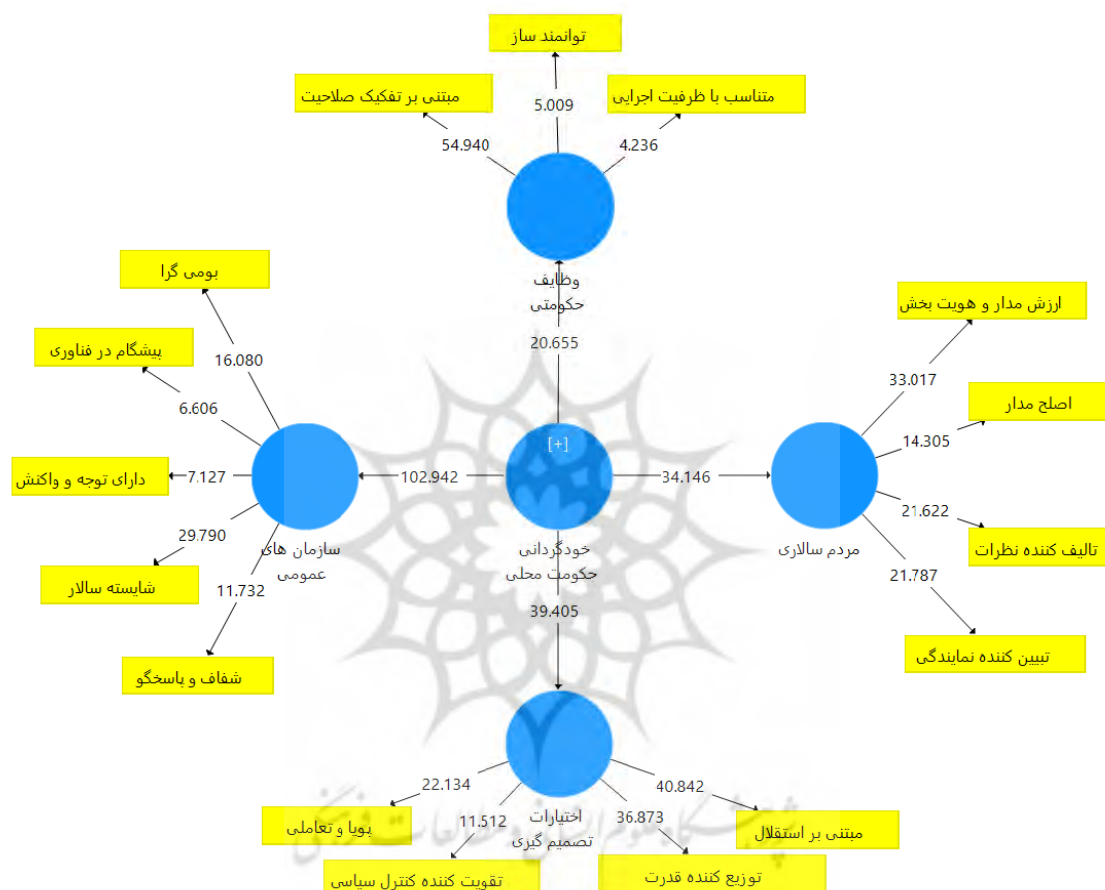
1. Credibility
2. Confirm ability
3. Anney
4. Member checking
5. Peer examination/ Audit checking

جدول ۳. فراوانی مفاهیم و کدهای اولیه مربوط به عناصر الگوی ارزیابی خودگردانی محلی

عناصر	مقولات	فراوانی مفاهیم	فراوانی کدهای اولیه
۱. هویت قانونی	۱. دارای اعتبار و مبنای علمی	۵	۱۵
	۲. جامع نگر	۶	۱۸
	۳. دارای ضمانت اجرا	۷	۱۶
	۴. شفاف	۴	۱۷
	۵. مورد اتفاق نظر	۵	۹
۲. مردم‌سالاری	۱. ارزش مدار و هویت‌بخش	۷	۵۶
	۲. اصلح مدار	۶	۳۵
	۳. تألیف‌کننده نظرها	۷	۱۸
	۴. تبیین‌کننده نمایندگی	۱۱	۳۹
	۵. حزب‌گرا	۹	۴۸
۳. وظایف حکومتی	۱. توانمندساز	۶	۱۸
	۲. مبتنی بر تفکیک صلاحیت	۶	۲۱
	۳. متناسب با ظرفیت اجرا	۵	۱۳
۴. اختیارات تصمیم‌گیری	۱. پویا و تعاملی	۹	۳۲
	۲. تقویت‌کننده کنترل سیاسی بر محیط	۹	۲۹
	۳. توزیع‌کننده قدرت	۵	۲۱
	۴. مبتنی بر استقلال	۹	۳۰
۵. سازمان‌های عمومی	۱. بومی‌گرا	۵	۱۷
	۲. پیشگام در فناوری	۴	۱۰
	۳. دارای توجه و واکنش	۹	۳۹
	۴. شایسته‌سالار	۹	۴۰
	۵. شفاف و پاسخگو	۷	۲۶
مجموع = ۵	۲۲	۱۵۰	۵۶۷

به‌منظور پاسخ به پرسش دوم پژوهش (مدل ساختاری ارزیابی خودگردانی حکومت‌های محلی چگونه است؟)، از روش معادلات ساختاری نسل دوم (PLS) استفاده شده است. در این مرحله به‌دلیل کوچک‌بودن جامعه آماری (۳۱ استان) پژوهشگران مجبور شدند برای آزمون مدل، میانگین سؤال‌ها (تا سطح مقوله‌ها) را متغیر آشکار در نظر بگیرند که در این حالت، مدل تنها حاوی متغیرهای پنهان درجه اول (عوامل) می‌شود. همان‌طور که شکل ۲ نشان می‌دهد با در نظر گرفتن مقادیر t ، هر چهار عنصر مردم‌سالاری، اختیارات تصمیم‌گیری، سازمان‌های عمومی و وظایف حکومتی تبیین

خوبی از خودگردانی حکومت محلی ارائه کرده‌اند. البته با توجه به اینکه در سطح استان‌ها احزاب یا وجود ندارند یا فعالیتشان بسیار محدود است، واریانس بین سایر مقوله‌های عنصر مردم‌سالاری و تحزب‌گرایی از واریانس خطای اندازه‌گیری آن کمتر به‌دست آمد، به همین دلیل برای افزایش برازش مدل اندازه‌گیری، مقوله تحزب‌گرایی حذف شد.



شکل ۲. مقدار آماره t مدل ساختاری ارزیابی خودگردانی محلی استان‌های جمهوری اسلامی ایران

در روش PLS برای آزمون برازش کلی مدل، از شاخص نیکویی برازش^۱ استفاده می‌شود (هایر، رینگل و سینکوویچ^۲، ۲۰۱۱). مدل کلی شامل هر دو بخش مدل اندازه‌گیری و مدل ساختاری می‌شود که از طریق رابطه زیر به‌دست می‌آید.

$$GOF = \sqrt{\mu \text{ Communalities}} \times \mu R^2 \quad (\text{رابطه ۱})$$

1 Goodness of fit

2. Hair, Ringle, Sinkovics

محدوده این شاخص بین صفر و یک است، مقادیر $0/01$ ، $0/25$ ، $0/36$ به ترتیب نیکویی برازش ضعیف، متوسط و قوی را نشان می‌دهند. همان‌طور که در جدول ۴ مشاهده می‌شود، مقدار نیکویی برازش $0/75$ به دست آمده که گویای برازش کلی بسیار خوب مدل است.

جدول ۴. نتایج برازش کلی مدل

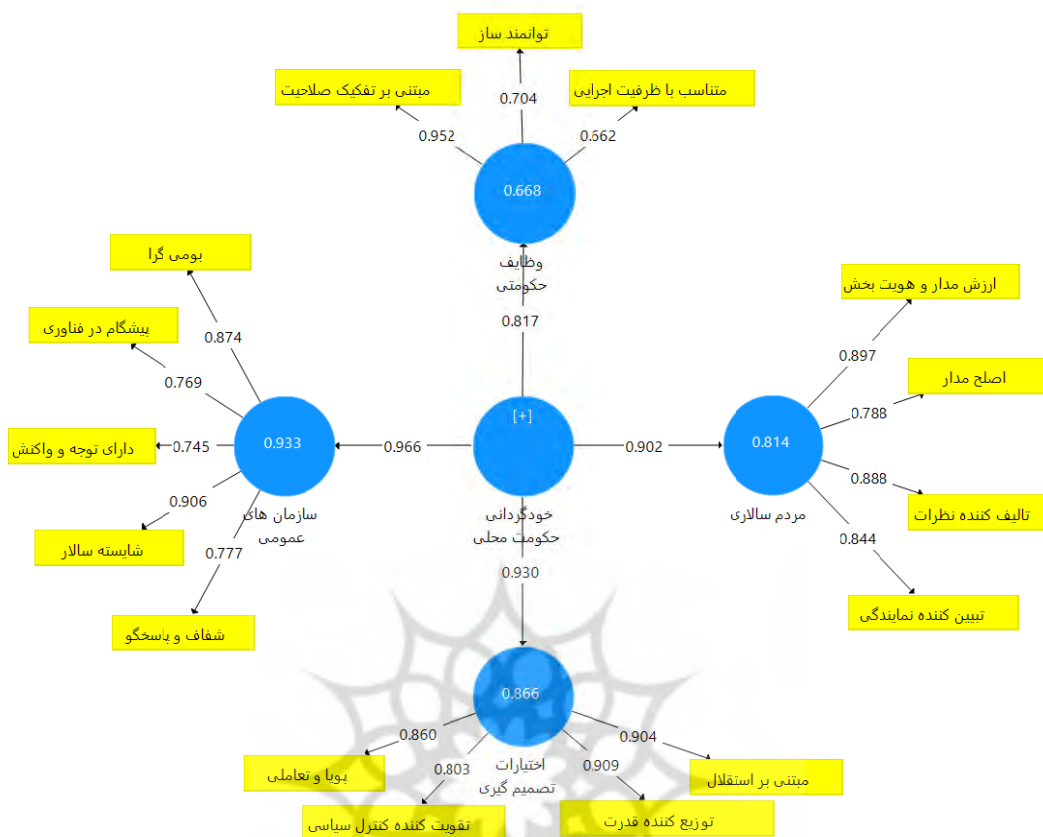
GOF	میانگین R^2	R^2	میانگین اشتراکی	AVE	متغیر مکنون
0/75	0/82	0/814	0/692	0/731	مردم‌سالاری
		0/866		0/757	اختیارات تصمیم‌گیری
		0/668		0/613	وظایف حکومتی
		0/993		0/667	سازمان‌های عمومی

چنانچه ضرایب مقدار Z از $1/96$ بیشتر باشد، می‌توان گفت روابط بین عناصر در سطح اطمینان ۹۵ درصد معنادار است. در جدول ۹ ضرایب معناداری Z مربوط به روابط میان عناصر خودگردان محلی و خود متغیر خودگردانی محلی ارائه شده است.

جدول ۵. ضرایب معناداری Z عوامل ظرفیت حکومت خودگردان محلی

نتیجه	ضریب مسیر	Z (t-values)	عناصر خودگردانی محلی
معنادار	0/895	25/737	مردم‌سالاری
معنادار	0/812	13/550	وظایف حکومتی
معنادار	0/935	38/712	اختیارات تصمیم‌گیری
معنادار	0/969	92/698	سازمان‌های عمومی

از آنجا که ضرایب معناداری Z (مقادیر t-values) میان متغیرهای پنهان مرتبه اول (عناصر) و مرتبه دوم (حکومت خودگردان محلی) بیشتر از $1/96$ است، می‌توان گفت حکومت خودگردان توسط عناصر چهارگانه به خوبی تبیین شده است. به بیان دیگر، عناصر «مردم‌سالاری»، «وظایف حکومتی»، «اختیارات تصمیم‌گیری» و «سازمان‌های عمومی» تبیین مناسبی از حکومت خودگردان ارائه می‌کنند.



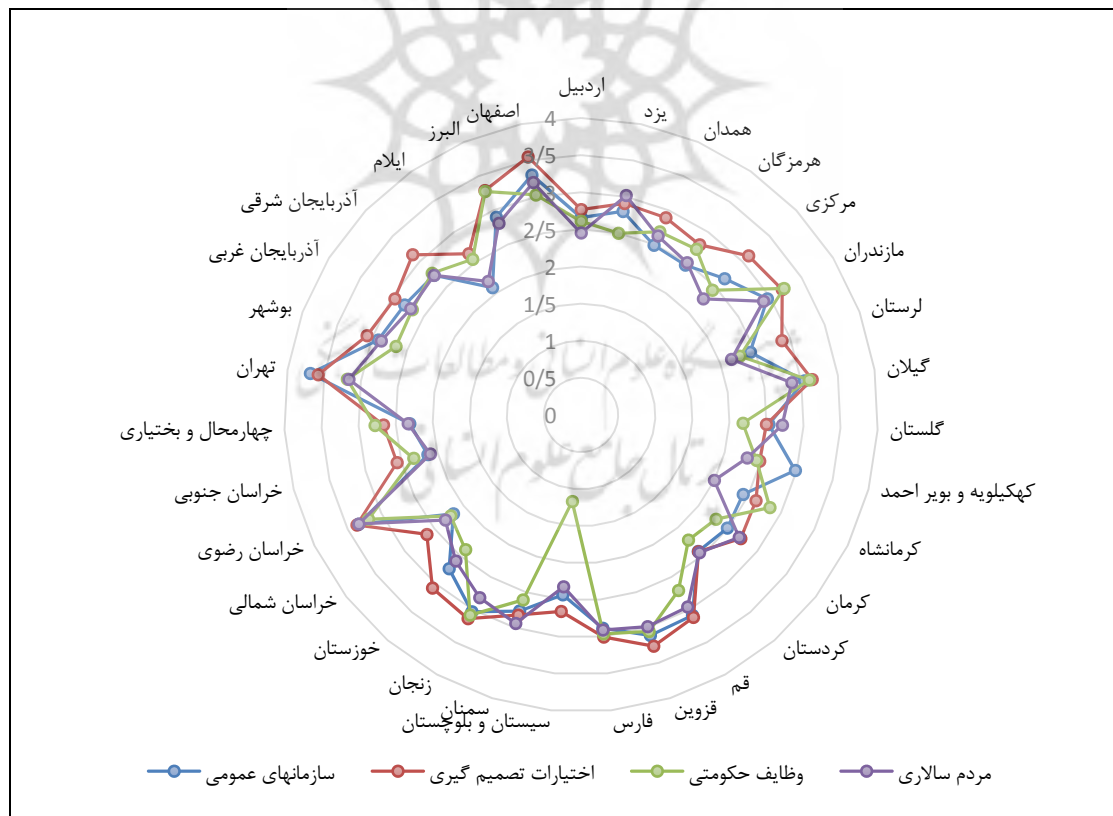
شکل ۳. ضرایب بار عاملی مدل ساختاری و مقادیر R^2 عناصر

برای پاسخ به پرسش سوم پژوهش (وضعیت خودگردانی استان‌های ج.ا.ایران چگونه است؟)، ضمن بررسی نرمال بودن متغیرها، از آزمون t تک نمونه استفاده شده است. با توجه به نتایج ارائه شده در جدول ۶ مشخص می‌شود که تمام عناصر خودگردانی محلی در سطح استان‌های ج.ا.ایران از تابع نرمال تبعیت می‌کنند.

جدول ۶. آمار استنباطی عناصر خودگردانی محلی در سطح استان‌های ج.ا.ایران

عناصر خودگردانی محلی	ارزش آزمون = ۳						مقدار t	درجه آزادی	سطح معناداری	میانگین	فاصله اطمینان +/۹۵		آماره	سطح معناداری	آزمون نرمال بودن
	ت	ف	س	م	ا	ب									
مردم سالاری	-۵/۵۶۱	۳۰	۰/۰۰	۲/۶۵۲	-۰/۲۱	-۰/۴۷	۰/۶۱۷	۰/۸۴۰							
وظایف حکومتی	-۴/۵۳۴	۳۰	۰/۰۰	۲/۶۷۱	-۰/۱۹	-۰/۵۰	۰/۵۸۴	۰/۸۸۵							
اختیارات تصمیم‌گیری	-۱/۱۷	۳۰	۰/۲۵۲	۲/۹۳۵	۰/۰۴	-۰/۱۷	۰/۵۵۸	۰/۹۱۴							
سازمان‌های عمومی	-۳/۹۶۷	۳۰	۰/۰۰	۲/۷۳	-۰/۱۲	-۰/۴۰	۰/۵۵۸	۰/۹۱۴							

با توجه به مقادیر منفی به دست آمده برای t ، محاسبه سطح معناداری یک طرفه برای عناصر چهارگانه خودگردانی استان‌ها نشان داد که وضعیت عنصر وظایف حکومتی با مقوله‌های میزان تناسب با ظرفیت، میزان توانمندساز بودن و تفکیک صلاحیت در کشور مناسب نیست. در این خصوص، استان‌های البرز، مازندران و خراسان رضوی وضعیت بهتری دارند، اما استان‌های خراسان شمالی، گلستان و سیستان و بلوچستان، کمابیش در وضعیت بدی به سر می‌برند. همچنین وضعیت مردم‌سالاری در سطح استان‌های ج.ا. ایران کوچک‌تر از میانگین به دست آمده است. در رابطه با مردم‌سالاری، استان‌های خراسان رضوی، اصفهان و تهران نسبت به سایر استان‌ها وضعیت بهتری دارند، اما استان‌های لرستان، خراسان جنوبی و کرمانشاه نتوانسته‌اند نمره خوبی را در مقوله‌های اصلاح‌مداری، تألیف نظرها، تبیین نمایندگی و ارزش‌مداری کسب کنند. وضعیت سازمان‌های عمومی در سطح استان‌های ج.ا. ایران نیز از وضعیت مطلوب فاصله دارد. شایان ذکر است که استان‌های تهران، خراسان رضوی و اصفهان در مقوله‌های بومی‌گرایی، شایسته‌سالاری، پیشگامی در فناوری، توجه و واکنش و شفافیت و پاسخگویی نسبت به سایر استان‌ها از وضعیت بهتری برخوردارند، اما استان‌های ایلام، خراسان شمالی و خراسان جنوبی بدترین وضعیت را در سازمان‌های عمومی دارند.



شکل ۴. مقایسه خودگردانی استان‌های جمهوری اسلامی ایران

در خصوص عنصر اختیارات تصمیم‌گیری وضعیت بهتری را می‌توان مشاهده کرد، اما این وضعیت کاملاً شکننده است؛ به بیان دیگر، استان‌ها در حوزه اختیارات تفویض شده با مقوله‌های مبتنی بر استقلال، توزیع کنندگی قدرت، پویایی و تعامل و تقویت کنندگی کنترل سیاسی، در حد متوسط قرار دارند. در این میان استان‌های تهران و اصفهان دارای وضعیت بهتری هستند و استان‌های کهگیلویه و بویر احمد و کردستان وضعیت مناسبی ندارند.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

مردم‌سالاری عبارت است از اقتدار محلی برای ایجاد بستر سیاسی و فرصت مناسب به‌منظور تشویق شهروندان به مشارکت در اداره امور عمومی. در میان مقوله‌های تشکیل‌دهنده مردم‌سالاری، پایین‌ترین میانگین با میزان ۱/۸۵ و انحراف معیار ۰/۵۱ به حزب‌گرایی اختصاص یافته است. حزب‌گرایی بر وجود احزاب مستقل و در دسترس تأکید دارد که از طریق ارائه و عمل به برنامه‌های مدون و مکتوب، سعی در جلب اعتماد عمومی در بلندمدت دارند. بر این اساس، پیشنهاد می‌شود پژوهشگران در پژوهش‌های آتی، علل ضعف حزب‌گرایی در سطح استان‌ها را بررسی کنند. استان‌های کرمانشاه، خراسان جنوبی و لرستان در مردم‌سالاری، به‌ویژه در مقوله‌های تألیف نظرها و تبیین نمایندگی، امتیاز بسیار پایینی به‌دست آورده‌اند؛ از این رو، مطالعه در زمینه شیوه تعامل اثربخش نمایندگان محلی با شهروندان و مقامات کشوری ضروری به نظر می‌رسد.

وظایف حکومتی عبارت است از انجام فعالیت‌های الزامی توسط حکومت خودگردان محلی که بر اساس منافع شهروندان تعریف می‌شود. در میان تمام استان‌ها، استان سیستان و بلوچستان به‌دلیل گستردگی و زیرساخت‌های نامناسب، در جذب وظایف، بسیار ناتوان بوده است. معمولاً نهادهای عمومی مختلف، برای انجام وظایف عمومی در این استان مداخله می‌کنند. تعیین صلاحیت حکومت محلی و راهبردهای کسب صلاحیت برای جذب وظایف بیشتر از حکومت مرکزی می‌تواند موضوعی برای پژوهش‌های آتی باشد.

اختیارات تصمیم‌گیری به‌عنوان یکی دیگر از عناصر خودگردانی استان‌ها باید به نوعی تفویض شود که حکومت خودگردان محلی ضمن پذیرش حاکمیت ملی، در تعامل با حکومت مرکزی تصمیمات مستقل اتخاذ کند. در برخی از استان‌ها مانند خراسان شمالی، کردستان و سیستان و بلوچستان به‌دلیل قومیت و مذهب متفاوت با مرکز و مشترک با کشورهای همسایه، تفویض اختیارات بسیار محدود و با احتیاط انجام گرفته است. به‌دلیل تفاوت استان‌ها از نظر اقلیم و دسترسی به منابع، هم‌مرز یا غیرهم‌مرز بودن، قومیت، مذهب و توسعه، لازم است برای حفظ تمامیت ارضی، در هر استان میزان خاصی از تفویض اختیارات وجود داشته باشد. کشف تعادل در تفویض اختیار به استان‌ها و همچنین آثار تفویض اختیار ناهمگون به استان‌ها در سطوح محلی و ملی، می‌تواند موضوع پژوهش‌های آینده باشد.

سازمان‌های عمومی که با فرایندهای نظام‌یافته و هماهنگی آگاهانه از روابط متقابل افراد، برای تحقق خودگردانی فعالیت می‌کنند، یکی دیگر از عناصر خودگردانی استان‌هاست. سازمان‌های عمومی حکومت‌های خودگردان در سطح استان‌ها باید در جذب منابع انسانی بومی‌گرا و شایسته‌سالار باشند. مطابق آنچه خبرگان بیان کردند، لازم است

سازمان‌های عمومی در استفاده از فناوری و نوآوری پیشگام باشند. توجه به تغییرات استانی، واکنش مناسب به تغییرات و شفافیت و پاسخگویی به شهروندان، به‌عنوان سایر ویژگی‌های سازمان‌های عمومی شناسایی شدند. با توجه به ضعف سازمان‌های عمومی در استان‌های مرزی برون‌گرا مانند ایلام، خراسان شمالی و جنوبی و قوت نسبی آنها در استان‌های مرکزگرا مانند تهران، خراسان رضوی و اصفهان، پیشنهاد می‌شود توانمندی‌ها و ظرفیت‌های سازمان‌های عمومی در پژوهش مستقلی شناسایی شوند.

وجود شخصیت حقوقی و هویت قانونی مجزا، از ویژگی‌های حکومت‌های خودگردان محلی و تضمین‌کننده استقلال محلی آنهاست. مطابق نظر خبرگان، هویت قانونی استان‌های خودگردان باید شفاف، جامع‌نگر، دارای ضمانت اجرا، مورد اتفاق نظر عمومی و دارای اعتبار و مبنای علمی باشند. به‌دلیل اداره استان‌های کشور بر اساس قوانین موجود و سازماندهی نامتراکم، عامل هویت قانونی در سطح استان‌ها فاقد واریانس شد. از این رو یکی از محدودیت‌های این پژوهش نادیده گرفتن تأثیر عنصر هویت قانونی در مدل است. بنابراین پیشنهاد می‌شود با تغییر قوانین و حرکت به سمت تمرکززدایی هرچند جزئی، خروجی‌ها و پیامدهای قوانین جدید تمرکززدایی در پژوهش‌های جداگانه بررسی شود.

یکی دیگر از محدودیت‌های این پژوهش، عدم امکان آزمون مدل بر اساس خود سؤال‌های پرسشنامه بود. مدل ارزیابی خودگردانی استان‌ها بر اساس مقوله‌ها آزمون شد. تعداد متغیرهای آشکار با تعداد نمونه‌ای که باید برای اجرای پژوهش انتخاب شود، ارتباط مستقیم دارد. با توجه به کم بودن تعداد نمونه‌ها (استان‌ها)، پژوهشگران مجبور شدند میانگین سؤال‌های هر مقوله را به‌عنوان مقدار آن مقوله در نظر بگیرند.

منابع

- احمدی پور، زهرا؛ جعفرزاده، حسن؛ پورطاهری، مهدی؛ کریمی، مهدی (۱۳۹۵). بررسی نقش تقسیمات کشوری در توسعه ناحیه‌ای (مطالعه موردی: شهرستان‌های بوانات و خرم‌بید). *فصلنامه ژئوپلیتیک*، ۱۲(۱)، ۶۰-۸۲.
- امیدی، علی (۱۳۹۲). امنیت و توسعه پایدار و تقویت قانونمند حکومت‌های محلی در ایران. *فصلنامه تحقیقات جغرافیایی*، ۲۸(۴)، ۱۱۳-۱۳۶.
- ایمان، محمد تقی؛ نوشادی، محمود رضا (۱۳۹۰). تحلیل محتوای کیفی. *فصلنامه پژوهش*، ۳(۲)، ۱۵-۴۴.
- خانی، احمد؛ دلخواه، جلیل؛ خائف الهی، احمدعلی (۱۳۹۷). واکاوی عناصر چسبندگی شغلی: پژوهشی آمیخته. *فصلنامه مدیریت دولتی*، ۱۰(۳)، ۴۵۹-۴۸۰.
- داوری، علی؛ رضازاده، آرش (۱۳۹۳). *مدل‌سازی معادلات ساختاری با نرم‌افزار PLS*. تهران: سازمان انتشارات جهاد دانشگاهی.
- سلیمی، جلیل؛ مکنون، رضا (۱۳۹۷). فراتحلیل کیفی پژوهش‌های علمی ناظر بر مسئله حکمرانی در ایران. *فصلنامه مدیریت دولتی*، ۱۰(۱)، ۱-۳۰.
- شمس، عبدالحمید (۱۳۹۰). *حاکمیت محلی از تراکم‌زدایی تا تمرکززدایی*. تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی ریاست جمهوری.

- علی مرادی، ظهیر؛ شمس، عبدالحمید؛ جهانگیری، علی؛ رسولی قهرودی، مهدی؛ علوی تبار، علیرضا (۱۳۹۶). طراحی مدل خودگردانی استان‌های جمهوری اسلامی ایران. *فصلنامه علمی پژوهشی فرایند مدیریت و توسعه*، ۳۰(۲)، ۱۰۹-۱۴۴.
- فانی، علی اصغر؛ زرین‌نگار، محمدجعفر؛ دانایی‌فرد، حسن؛ دلخواه، جلیل (۱۳۹۷). واکاوی و تبیین تمدن سازمانی در سازمان‌های دولتی ایران. *فصلنامه مدیریت دولتی*، ۱۰(۱)، ۸۹-۱۰۸.
- قالیباف، محمدباقر؛ شوشتری، سید محمد جواد (۱۳۹۲). تأثیر فرهنگ سیاسی بر مشارکت شهروندان در حکومت محلی (مطالعه موردی: تهران). *پژوهش‌های جغرافیایی انسانی*، ۴۵(۲)، ۶۹-۸۲.
- محمدی، حامد؛ الوانی، سید مهدی؛ معمارزاده تهرانی، غلامرضا؛ حمیدی، ناصر (۱۳۹۵). طراحی و تبیین الگوی اثربخش نظام اداری در ایران. *فصلنامه مدیریت دولتی*، ۸(۴)، ۵۹۱-۶۱۶.
- نظریان، اصغر؛ رحیمی، محمد (۱۳۹۲). ضرورت بازبینی مدل مدیریت شهر تهران و انتخاب مدل برتر. *نشریه علمی پژوهشی مدیریت شهری*، ۳۱، ۱۲۵-۱۳۸.

References

- Ahmadipor, Z., Jafarzadeh, H., Portahery, M., Karimi, M. (2016). Investigative the role of national divisions in regional development (Case study: Bavanat and Khorambid). *Quarterly Journal of Geopolitic*, 12(1), 60-82. (in Persian)
- Alderfer, H. (1956). *American local government and administration*. The Mcmillan Company.
- Alikhan A.M., & Muttalil, M.A. (1982). *Theory of local government*. New Delhi: Sterling publisher private limited.
- Alimoradi, Z., Shams, A.H., Jahangiri, A., RasoliGhahrodi, M., & Alavitabar, A. (2017). Designing a local self-government model for Islamic Republic of Irans Provinces. *Quarterly Journal of management and development process*, 30(2), 109-144. (in Persian)
- Anney, V. N. (2014). Ensuring the quality of the finding of grounded research: Looking at trustworthiness criteria. *Journal of emerging trends research and policy studies*, 5(2), 272-281.
- Astrauskas, A. & Gecikova, I. (2014). Similarities and Differences in Local Self-Government in Lithuania and Slovakia. *American International Journal of Social Science*, 3(5), 153-182.
- Brezovšek, M. (2014). *Local Self-Government in Slovenia: Theoretical and Historical Aspect*. Ljubljana: Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana.
- CAGE Project (2007). *PAPER I: Developmental Local Government: Determining Appropriate Function and Powers*. Community Law Centre, University of the Western Cape.
- Creswell, J. W. (2012). *Educational Research: Planning, Conducting and Evaluating Quantitative and Qualitative Research*, Fourth Edition. Pearson, University of Nebraska-Lincoln.

- Davari, A., & Rezazaeh, A. (2014). *Structural equation modeling with PLS*. Tehran: ISBA. (in Persian)
- European Charter on Local Self-Government is available at <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>.
- Fani, A.A., Zarinnegar, M.J., Danaeefard, H. & Delkhah, J. (2018). *Juornal of public administration*, 10(1), 89-108. (in Persian)
- Ghalibaf, M.B., & Shoshtari, M.J. (2013). The affect of political culture on citizen participation in the local government (Case Study: Tehran). *Human Geography Research*, 45(2), 69-82.
- Gradstein, M. (2017). Government Decentralization as a Commitment in Non-Democracies. *Journal of Comparative Economics*, 45(1), 110-118.
- Greer, P., Murphy, A. & Ogard, M. (2005). *Guide to participatory democracy in Bosnia and Herzegovina and Serbia and Montenegro*. Strasbourg: Council of Europe publishing.
- Hair, J.F., Ringle, C.M., Sinkovics, R.R. (2011). PLS-SEM Indeed a Silver Bullet. *Journal of Marketing Theory and Practice*, 19 (2), 134-147.
- Hsieh, H. F. & Shanon S. E. (2005). Three approaches to content analysis. *Qualitative health research*, 15(9), 1277-1288.
- Ilyin, M., Khavenson, T., Meleshkina, E., Stukal, D., Zharikova, E. (2012). Factors of post-socialist stateness. *Basic research Program working papers series: Political science*, 80(3), 1- 44.
- Iman, M. T. & Noushadi, M. R. (2012). Qualitative content analysis. *Pazhuhesh*, 3(2), 15-44. (in Persian)
- Islam, F. (2015). The Role of Local Self-Government Institution for Deepening Democracy at the Grass-Root Level in Bangladesh. *Journal of Public Administration and Policy Research*, 7(2), 29-38.
- ISUFAJ, M. (2014). Decentralization and the Increased Autonomy in Local Governments. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 109, 459-463.
- Khani, A., Delkhah, J. & Khaef Elahi, A. (2018). Explaining reasons and factor of job embeddedness: Mixed research. *Juornal of public administration*, 10(3), 459-480. (in Persian)
- Kobasa, M. (2012). *Local self-government in Belarus: How to shift myth to reality*. Minsk: School of young manager in public administration, Policy paper.
- Kovač, P. (2014). Integrative Approach to the Reorganization of Self-Government and Local State Administration. *TED*, (7), 1-15.
- Marcou, G. (2013). Regionalisation, Local Self-Government and Governability. *Centralization Decentralization Debate Revisited*. Istanbul: Palas Taksim/Beyoğlu, 38-71.
- Mohammadi, H., Alvani, M., Memarzadeh Tehrani, Gh. & Hamidi, N. (2016). Designing and developing Iran administrative effectiveness model. *Juornal of public administration*, 8(4), 591-616. (in Persian)

- Nazarian, A., & Rahimi, M. (2013). The necessity to review the model of Tehran city management. *Journal of urban management*, 31, 125-138. (in Persian)
- Nemec, J., & Matejova, L. (2013). Decentralisation: Pros and Cons (theory and empirical evidence). *Centralization Decentralization Debate Revisited*. Istanbul: Palas Taksim / Beyoğlu.
- Omidi, A. (2013). Security and sustainable development, and strengthening of local government Lawfulness in Iran. *Quarterly Journal of geogheraphic research*, 28(4), 113- 136. (in Persian)
- Rosenbloom, D.H., Kravcuk, R.S., Clerkin, R.M. (2014). *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: McGraw-Hill Companies.
- Salimi, J. & Maknon, R. (2018). Qualitativ meta-analysis of scientific researche concerning the issue of governance in Iran. *Juornal of public administration*, 10(1), 1-30. (in Persian)
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2009). *Research Methods for Business Students*. Pearson education.
- Shams, A. H. (2011). *Local government from deconcentration to decentralization*. Tehran: State management training center. (in Persian)
- UNDP. (2004). *Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development*. Available at: www.undp.org.
- Zhou, Y. (2009). *Decentralization, Democracy, and Development: Recent Experience from Sierra Leone*. Washington, D.C.: The World Bank.