

فرا ترکیب تحلیل ساختاری نظام مسائل استان‌های ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۱/۱۷

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۴/۱۲

میرقاسم بنی‌هاشمی*

چکیده

هدف اصلی این مقاله ارزیابی نتایج و یافته‌های یازده پروژه تحقیقاتی است که با عنوان مشترک «مسئله‌شناسی پیشرفت و امنیت استان» انجام شده است. این پروژه‌ها در فاصله سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ در یازده استان^۱ انجام یافته است. به لحاظ روش‌شناسی، تمام این مطالعات از روش مصاحبه عمیق، ماتریس تأثیر متقابل و بررسی اسناد مانند سند آمایش سرزمین استان بهره گرفته و روش تجزیه و تحلیل آنها مبتنی بر راهبرد پژوهش کیفی تحلیل ساختاری بوده است. در این مقاله جهت بررسی یافته‌های این تحقیقات از روش تحلیل کیفی فرا ترکیب استفاده شده و نتیجه مطالعه حاضر بیانگر این است که به طور میانگین استان‌ها هر کدام دارای ۷۴ مسئله اصلی بوده‌اند و از این تعداد، هر مطالعه ده مسئله اصلی را به عنوان «مسائل کلیدی» و «تأثیرگذارترین عوامل» معرفی کرده‌اند. نگاهی مقایسه‌ای به ده مسئله نخست کلیدی استان‌ها بیانگر این است که نزدیک به ۶۳ درصد مسائل نخست استان‌ها مشترک بوده که در این میان مسئله «ناکارآمدی نظام مدیریت استان»، چالش مشترک بیش از ۹۰ درصد استان‌ها می‌باشد.

واژگان کلیدی: فرا ترکیب، مسئله‌شناسی، استان‌ها، توسعه، امنیت، حکمرانی محلی و منطقه‌ای.

* عضو هیئت علمی پژوهشکده مطالعات راهبردی

^۱ این پروژه‌ها به اهتمام پژوهشکده مطالعات راهبردی در استان‌های مختلف کشور به انجام رسیده است.

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال بیست و پنجم • شماره سوم • پاییز ۱۴۰۱ • شماره مسلسل ۹۷

مقدمه

مهمترین اولویت در نظام حکمرانی و سیاست‌گذاری محلی یا ملی، شناخت مسائل اصلی، زمینه‌ها و عوامل مؤثر بر پدیداری و نیز موانع حل مسائل می‌باشد. روندها و مؤلفه‌های مؤثر بر ظهور و استمرار مسائل و چالش‌ها به ویژه در عرصه‌هایی مانند توسعه و امنیت را می‌توان در سه سطح محلی، ملی و بین‌المللی ارزیابی و تحلیل نمود. تجربه چند دهه نظام مدیریت محلی- منطقه‌ای و فعالیت‌های تحقیقاتی در ایران بیانگر این واقعیت است که مسائل توسعه و امنیت استان‌ها بیشتر در سطح ملی بررسی شده و به مسائل و چالش‌های سطح محلی- منطقه‌ای و علل ظهور آنها از دیدگاه نخبگان و ذی‌نفعان محلی توجه چندانی نشده است. این واقعیت باعث شده تا مسائل مناطق و استان‌ها، عوامل کلیدی مؤثر بر پدیداری و نیز پیامدهای این مسائل به دقت شناسایی نشده و در کانون تأمل قرار نگیرد. شاید چنین الگوی سیاست‌گذاری و مطالعه مسئله در کشور، مهمترین عامل تکوین توسعه ملی نامتوازن و شکل‌گیری توسعه نامتعادل مناطق و بهره‌مندی نابرابر استان‌ها از منابع و فرصت‌های ملی در برنامه‌های توسعه بوده است.

چنان چه تعریف و برداشت موسعی از توسعه، امنیت و پیشرفت داشته باشیم، پیامدهای ناشی از توسعه ناموزون کشور در عرصه‌های اجتماعی- اقتصادی و زیرساخت‌های حیاتی، به زمینه‌های مهم نارضایتی و به تبع آن عدم امنیت پایدار در کشور تبدیل شده است؛ مؤلفه‌هایی مانند عدم تعادل در سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی، زمینه‌ای برای تشدید مهاجرت مستمر از مناطق توسعه‌نیافته و عدم تعادل در استقرار جمعیت شده است. همچنین گسترش حاشیه‌نشینی در شهرهای بزرگ و تشدید شکاف‌های اجتماعی و توسعه نامتوازن درون استانی زمینه‌های مهم نارضایتی در مناطق پیرامونی بوده است. شدت خشونت در اعتراضات دی ۱۳۹۶ و نیز آبان ۱۳۹۸ در مناطق پیرامونی تهران یا برخی از شهرها نمایانگر بخشی از پیامدهای چنین توسعه ناموزنی است. البته همراهی شکاف‌های توسعه‌ای- زیرساختی در بخشی از این مناطق با شکاف‌های قومی و مذهبی، زمینه‌ای برای تهدید انسجام اجتماعی و واگرایی سیاسی بوده است. بنابراین، تحلیل مسائل و چالش‌ها و نیز سیاست‌گذاری مبتنی بر واقعیت‌های اجتماعی و سرزمینی مناطق کشور از رویکرد نخبگان و

ذی‌نفعان محلی، ضرورتی بنیادین برای شناخت و حل مسائل و دستیابی به امنیت پایدار و توسعه متوازن است.

بر حسب این مفروض، کلان‌پروژه تحقیقاتی «مسئله‌شناسی پیشرفت و امنیت استان‌ها» در یازده استان در دستور کار «پژوهشکده مطالعات راهبردی» قرار گرفت تا بتوان از منظر مدیران دولتی، خبرگان بخش خصوصی و ذی‌نفعان محلی شناخت واقع بینانه‌ای از مسائل، چالش‌ها، موانع حل مسائل و پیامدهای استمرار آنها در مناطق مختلف کشور به دست آورد. در این کلان‌پروژه سعی شده استان‌های منتخب بر مبنای چند شاخص توسعه‌یافتگی، موقعیت ژئوپلیتیکی و ویژگی‌های هویتی- فرهنگی انتخاب شود و در هر طیف، مسائل استان‌ها با روش کیفی «تحلیل ساختاری» شناسایی و تحلیل گردد.

به لحاظ جمعیت نمونه، تعداد مدیران و نخبگانی که در این یازده استان مصاحبه شده‌اند، رقم قابل توجه ۹۸۳ نفر بوده و میانگین تعداد مصاحبه در هر استان ۸۹ نفر می‌باشد. (رک؛ جدول شماره یک) یافته‌ها و گزارش‌های این تحقیقات نشان می‌دهد که کل مسائل مهم شناسایی شده در یازده استان برابر با ۸۳۶ مسئله بوده که میانگین آن، ۷۴ مسئله برای هر استان است (رک؛ جدول شماره یک) طبعاً یافته‌های این مطالعات که مبتنی بر چند روش؛ (۱) مصاحبه عمیق با مدیران ارشد، نخبگان و کارشناسان خبره هر استان (۹۸۳ نفر)، (۲) اسناد آمایش سرزمین، دو سند تدبیر و توسعه استان و نیز پژوهش‌های پیشین و البته (۳) مشاهدات و تجارب خود محققان که اکثریت آن‌ها مقیم یا بومی مناطق مورد مطالعه بوده، به لحاظ شناخت و تحلیل مسائل و تبیین علل آنها جهت اصلاح روندهای سیاست‌گذاری بسیار ارزشمند و مغتنم می‌باشد.

با توجه به نکات ذکر شده، پیچیدگی مسائل و محیط سیاست‌گذاری ایجاب می‌کند که پژوهشگران از روش‌های مطمئن برای بررسی و ارزیابی مسائل سیاستی بهره بگیرند. در این میان روش فراترکیب که عصاره پژوهش‌های پیشین در یک موضوع خاص را به شیوه نظام‌مند و علمی فراروی سیاست‌گذاران قرار می‌دهد، نقش مهمی در تبیین ابعاد مختلف پدیده‌های سیاستی مزمن دارد و یادگیری سیاست‌گذاری را تسهیل می‌کند (کمالی، ۱۳۹۶: ۷۲۱).

از این منظر تحلیل و ارزیابی یافته‌های این مطالعات در خصوص ماهیت، انواع، علل، پیامدها و موانع حل مسائل استان‌ها و شهرستان‌ها و نیز مقایسه ویژگی‌ها و مختصات این مسائل در

استان‌های مختلف و نهایتاً دستیابی به استنباطی جدید در مسئله‌شناسی مناطق و عوامل کلیدی مؤثر بر آنها نیازمند بررسی روش‌مند می‌باشد. بر این مبنا هدف اصلی نوشته حاضر، فراتحلیل کیفی یافته‌های این تحقیقات است. در این چارچوب با راهبرد پژوهشی فراترکیب سعی می‌گردد یافته‌های این مطالعات تجزیه و تحلیل شده تا با سنتز این مطالعات، امکان ایجاد تفسیری جدید از نظام مسائل استان‌ها حاصل شود. بر این مبنا برای دستیابی به این هدف تلاش بر این بوده که چند پرسش مورد تأمل قرار گیرد؛ پرسش نخست اینکه نظام مسائل هر استان بر حسب میزان توسعه‌یافتگی، ویژگی‌های خاص هویتی- فرهنگی، و موقعیت ژئوپلیتیکی یا اقلیمی- جغرافیایی چه تفاوت‌هایی دارد. به عبارتی دیگر، مختصات خاص استان‌ها چه تأثیری بر نظام مسائل مناطق داشته است؟ دوم، مهمترین عوامل و مؤلفه‌های مشترک و مؤثر بر نظام مسائل استان‌ها چه بوده‌اند؟ سوم، از سنتز و ترکیب یافته‌های این مطالعات و تحلیل تمایزات و اشتراکات مسائل استان‌ها، کدام ایده و رهیافت جدیدی را می‌توان استنباط نمود که بتواند پس از تحلیل مهم‌ترین مسائل و نیز شناخت عوامل کلیدی مؤثر به بهبود و ارتقای روندها و وضعیت فعلی مناطق یاری نماید. همچنین در عرصه واقعیت اجتماعی و نظام حکمرانی، دغدغه نگارنده سعی در تبیین این مسئله است که تجزیه و تحلیل یافته‌های این مطالعات چه کمکی می‌تواند به ایده‌پردازی جدید در نظام سیاست‌گذاری بنماید یا در مواجهه با این مسائل مشترک یا متمایز استان‌ها چه یافته‌های راهبردی را می‌توان برای اصلاح نظام حکمرانی ملی و منطقه‌ای پیشنهاد کرد؟

الف) مبانی مفهومی و روشی

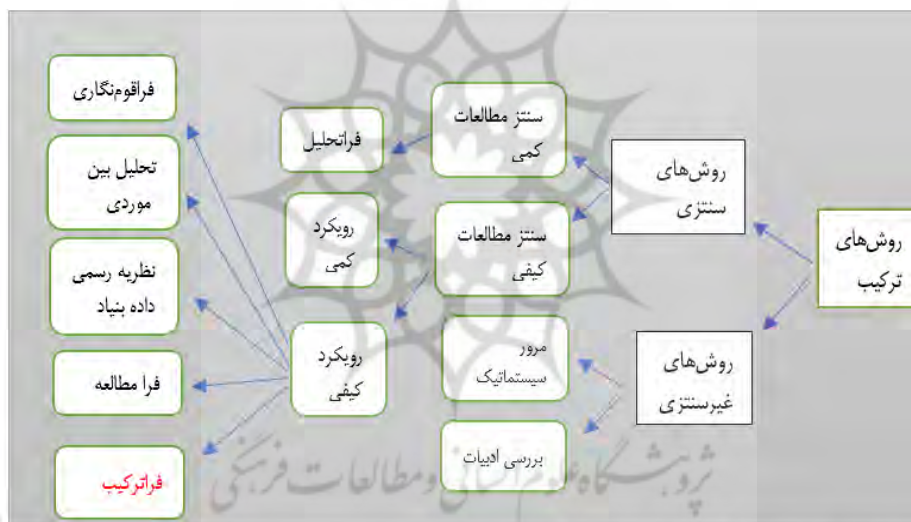
در این نوشته مفهوم «فراترکیب» به لحاظ متدولوژیک و مفهوم «مسئله» و «مسئله‌شناسی» در سطح محلی و استان‌ها به لحاظ موضوعی محور بررسی می‌باشد. بر این مبنا، روش کیفی فراترکیب^۱ برای تجزیه و تحلیل یافته‌های مطالعات منتخب «یازده پروژه تحقیقاتی مسئله‌شناسی پیشرفت و امنیت استان‌ها» در دقت نظر است. روش فراترکیب از روش‌های نوظهور در مطالعات کیفی است که استفاده از آن در تحقیقات علوم اجتماعی رو به گسترش است و جهت تفسیر سیستمیک نتایج مطالعات کیفی برای تبیینی جدید از پدیده و موضوع مشترک استفاده می‌شود. در این بخش به

اختصار ابتدا به بررسی مفهوم فراترکیب، انواع، فرایند و مراحل این روش و سپس به بررسی مفهوم مسئله و مسئله‌شناسی در حوزه نظام مسائل استانی پیشرفت و امنیت اشاره می‌شود:

۱. مفهوم و انواع فراترکیب

«فراترکیب نوعی مطالعه کیفی است که یافته‌های سایر تحقیقات کیفی در زمینه یک موضوع را به عنوان داده به کار می‌گیرد؛ بنابراین، نمونه‌های مطالعه فراترکیب را مطالعات کیفی تشکیل می‌دهند که محقق بر اساس سؤال پژوهشی مورد علاقه، آنها را وارد مطالعه می‌کند. در واقع، فراترکیب به رویکرد و روشی اطلاق می‌شود که برای سنتز و ترکیب یافته‌های مطالعات کیفی با هدف ارائه تفسیر جدیدی از پدیده تلاش می‌کنند. بر این مبنای فراترکیب می‌تواند به نوبه خود تفسیر، مقایسه و ترجمه مطالعات کیفی مختلف را با استفاده از یک دستگاه مفهومی متفاوت، به یک دانش جدید تبدیل نماید (Bergdahl, 2019: 1). این تفاسیر در حقیقت برداشت‌ها و استنتاج‌هایی هستند که از بررسی تمام مقالات مرتبط با آن پدیده خاص مشتق شده‌اند و بنابراین یافته‌ها و تفاسیر جدیدی که از مطالعه فراترکیب به دست می‌آید، در هیچ یک از پژوهش‌های منتخب یافت نمی‌شود (Sandelowski & Barroso, 2003: 158). هر یک از مطالعات کیفی دیدگاه‌های مستقل از یک پدیده خاص را ارائه می‌کنند که یک گروه ویژه در یک وضعیت اختصاصی تجربه کرده است، اما ترکیبی از این مطالعات در فراترکیب کیفی به ما اجازه می‌دهد که ببینیم که تجربه مشترک این پدیده چیست و جنبه‌های متفاوت آن کدامند. از این رو، فراترکیب کیفی، تفسیر جدید و یکپارچه‌ای از یافته‌ها می‌باشد که بسیار محکم‌تر از نتایج حاصل از تحقیقات فردی است (عابدی جعفری و امیری، ۱۳۹۸: ۷۶-۷۵ به نقل از Finfgeld, 2003: 894). تعدد مطالعات کیفی در مورد یک پدیده، این امکان را فراهم می‌آورد تا با سنتز یافته‌های آنها بتوان خروجی‌های جدیدی ایجاد کرد. شواهد حاصل از سنتز مطالعات کیفی می‌تواند بینشی عمیق را نسبت به پدیده مورد مطالعه ارائه دهد. سنتز تحقیقات کیفی اجازه می‌دهد تا دانش حاصل از مطالعات کیفی در مورد پدیده‌ای خاص، منجر به درک وسیع، عمیق و جامع‌تر شود. از این رو، روش‌های متعددی برای سنتز جمعی از مطالعات در حال گسترش می‌باشد (Ring, et al., 2010: 7) به نقل از عابدی جعفری و امیری، ۱۳۹۸: ۷۵).

برای سنتز مطالعات کیفی از عناوین فراترکیب، فراتحلیل کیفی^۱، فراترکیب کیفی^۲ و فراترکیب تفسیری^۳ استفاده می‌شود اما اغلب واژه مورد استفاده برای این روش، فراترکیب کیفی است (Timulak, 2009: 592). نمودار زیر گونه‌شناسی گویایی از روش‌های ترکیب مطالعات معین در موضوعی مشترک می‌باشد. در این گونه‌شناسی روش‌های ترکیب مطالعات به دو نوع سنتزی و غیرسنتزی تقسیم می‌شود که مطالعه حاضر از نوع سنتزی می‌باشد. همچنین روش سنتزی به دو گونه مطالعات کمی (فراتحلیل) و مطالعات کیفی تفکیک می‌گردد که این نوشته در چارچوب مطالعات کیفی می‌گنجد. البته مطالعات کیفی نیز با دو رویکرد کمی و کیفی انجام می‌شود و مطالعه فراترکیب در چارچوب یکی از پنج نوع مطالعه در رویکرد کیفی است (عابدی جعفری و امیری، ۱۳۹۸: ۷۸).



نمودار شماره ۱. جایگاه روش فراترکیب در روش‌های ترکیب مطالعات

1. Qualitative Meta-Analysis
2. Qualitative Meta Synthesis
3. Interpretive Meta Synthesis

۲. روش و فرایند انجام فراترکیب

روش فراترکیب برای یکپارچه‌سازی چندین مطالعه به منظور ایجاد تفسیری جامع و عمیق از یافته‌های مطالعات پیشین صورت می‌گیرد و بر مطالعات کیفی متمرکز است. روش فراترکیب ماهیتاً یک روش نظری نیست و لزوماً ادبیات موضوعی زیادی نیز ندارد. همچنین این روش صرفاً ارائه عصاره‌ای از تفسیرهای مطالعات مشابه نیست، بلکه یکپارچه‌سازی تفسیر یافته‌های اصلی مطالعات منتخب به منظور ایجاد یافته‌های جامع و حاکی از فهم عمیق پژوهشگر در این زمینه است؛ یعنی به جای ارائه خلاصه جامعی از یافته‌ها، ترکیب تفسیری از یافته‌ها ایجاد می‌کند (کمالی، ۱۳۹۶: ۷۲۶ به نقل از Zimmer, 2006: 311).

علاوه بر این، برخلاف فراتحلیل، فراترکیب کیفی است و به عنوان یک روش مرور نظام‌مند جهت تجمیع و یکپارچگی نتایج پژوهش‌های گوناگون مربوط به یک حوزه خاص است. این روش یک روش کیفی، مهندسی و شکل‌دهی مجدد به موضوع و مسئله مورد پژوهش بوده و بر یکپارچه‌سازی نتایج کیفی یافته‌های پژوهش‌ها و مطالعات موجود متمرکز است. در نتیجه، نمونه مورد نظر برای فراترکیب از مطالعات کیفی و بر اساس ارتباط آنها با سؤال پژوهش انتخاب می‌شود (کمالی، ۱۳۹۶: ۷۲۶ به نقل از Jensen & Allen, 1998: 554).

«فراترکیب کیفی» در میان مطالعات کیفی، رویکردی منسجم برای تجزیه و تحلیل داده‌ها است. این فرایند محققان را قادر می‌سازد یک پرسش تحقیق مشخص را معین و سپس به دنبال یافتن، انتخاب، ارزیابی، خلاصه‌کردن و ترکیب شواهد کیفی برای بررسی پرسش‌های تحقیق باشند. این فرایند از روش‌های کیفی دقیق و به منظور ترکیب مطالعات کیفی موجود برای ایجاد معنای جدید از طریق یک فرایند تفسیری بهره می‌برد (Erwin, et al., 2011: 186). پژوهشگران فراترکیب، فرایند اجرا و انجام این روش را در چند مرحله متمایز توضیح داده‌اند:

مرحله نخست؛ بیان مسئله و طرح پرسش‌ها که طبعاً این گام مهم‌ترین چراغ راهنما برای انتخاب شواهد و نمونه‌ها در قالب مطالعات پیشین است. این پرسش‌ها ممکن است صرفاً به توصیف عمیق معطوف به مقایسه و ارزیابی تطبیقی یافته‌ها متمرکز شود یا ارزیابی روابط متغیرها را بر مبنای نتایج نمونه‌ها در دستور مطالعه قرار دهد. در پژوهش حاضر هدف این است که علاوه بر توصیف عمیق و مقایسه یافته‌های مطالعات منتخب، نتایج معطوف بر روابط علی متغیرها یعنی

مسائل استان‌ها و مهمترین علل کلیدی مؤثر بر آنها تحلیل و ارزیابی گردد. گام دوم، جستجوی پیشینه و ادبیات پژوهش است تا یافته‌های آنها مبنای ترکیب و سنتز قرار گیرد. در این مرحله تأکید بر این است که محقق تمام داده‌های موجود در خصوص موضوع و انواع مطالعات پیشین مانند مقالات، کتب، پایان‌نامه‌ها، پروژه‌های تحقیقاتی و اسناد مرتبط را شناسایی نماید. ساندلوسکی از مهمترین تئوریسین‌های فراترکیب تأکید می‌کند؛ «ایده‌آل آن است که همه مطالعات مرتبط در حوزه مورد نظر و نه نمونه‌ای از آنها را وارد مطالعه کنند.» (Sandelowski, et al., 1997: 369). در عین حال در این روش، محقق مختار است طیف معینی از پژوهش‌های موجود را بر حسب هدف پژوهش بررسی نماید و از واردکردن نتایج و یافته‌های سایر مطالعات چشم‌پوشی نماید. (عابدی جعفری و امیری، ۱۳۹۸: ۸۰). در پژوهش حاضر رویکرد دوم مبنای قرار گرفته و واحدهای پژوهشی آن کلان‌پروژه مسئله‌شناسی استان‌ها بوده است. مرحله سوم؛ ارزیابی دقیق تحقیقات برای انتخاب جمعیت نمونه می‌باشد. در این مرحله باید مشخص شود کدام یک از تحقیقات کیفی برای انجام سنتز می‌تواند انتخاب گردد. مشخص‌بودن معیارهای ورودی و تناسب آنها بسیار با اهمیت است زیرا این معیارها به طور مستقیم بر روی کیفیت فراترکیب و نتایج آن تأثیر می‌گذارد (Cooper, 2016: 112). وظیفه کلیدی در این مرحله آن است که باید تعیین کنید چه مطالعاتی لازم است ارزیابی شود و چه ویژگی‌هایی باید در ارزیابی به حساب آید. در این چارچوب سؤالات پژوهش، روش‌های جمع‌آوری داده‌ها و تجزیه و تحلیل داده‌ها و انواع یافته‌ها مدنظر است (عابدی جعفری و امیری، ۱۳۹۸: ۸۱ به نقل از Erwin, et al., 2011: 192).

با توجه به اینکه نگارنده در این نوشته به صورت هدفمند صرفاً به تحلیل یافته‌های واحدهای مطالعاتی کلان‌پروژه مذکور پرداخته و چنانچه در جدول شماره ۱ آمده است این واحدها به لحاظ روش‌شناختی و مبانی مفهومی و تکنیک‌های تجزیه و تحلیل داده‌ها اشتراکات عمیقی دارند، فرایند انطباق مرحله سوم سهل و سریع بوده است.

گام چهارم، سنتز نتایج تحقیقات کیفی است. در تجزیه و تحلیل یافته‌های هر کدام از مطالعات منتخب جهت سنتز، دو روش متداول وجود دارد. اول روش تحلیل هر پژوهش بدون در نظر گرفتن چارچوب مفهومی است. در این موارد، روند تجزیه و تحلیل داده‌ها با بازخوانی یافته‌ها از هر مطالعه شروع می‌شود و به تدریج به سمت سنتز و تفسیر یافته‌ها در طول مطالعات حرکت می‌کند. بنابراین،

در روش اول تفسیر پژوهشگر از هر پژوهش فقط تحت تأثیر مطالعات تحلیل شده در تحقیق می‌باشد. دومین روش، تحلیل هر گزارش بر اساس چارچوبی از پیش تعیین شده می‌باشد. در این روش کدهای از پیش تعیین شده‌ای برای تجزیه و ترکیب مفاهیم و ارتباطات بین آنها وجود دارد. محققان ممکن است قبل از تولید داده‌های رمزگذاری شده با یک لیست از کدها شروع کنند و هر مطالعه را در انزوا بررسی کنند (Finfgeld, 2003: 900)

فرا ترکیب، مانند هر تحلیل کیفی، نیازمند ترکیب نهایی یافته‌هاست. سنتز نهایی زمینه‌ای خواهد بود که بر اساس آن، ارزش فرا ترکیب داوری شود و بنابراین، باید صراحتاً بیان کند که «چگونه کل از مجموع اجزای تشکیل دهنده بزرگتر است». با توجه به مختصات روش شناختی کلان پروژه مذکور، نگارنده در پژوهش حاضر برای سنتز یافته‌ها بیشتر از روش دوم بهره گرفته است. مرحله پنجم متمرکز بر ارائه یافته‌های سنتز بین مطالعه‌ای می‌باشد. «ایجاد یک سند عمومی که تحقیق را توصیف می‌کند، وظیفه‌ای است که تحقیق را کامل می‌کند» (Cooper, 2016: 24). در این مرحله، محقق آنچه در فرایند فرا ترکیب کیفی ظاهر می‌شوند را ارائه می‌کند. ارائه مؤثر یافته‌ها باید معطوف به نیازها و ضرورت‌های مخاطبان مختلفی باشد که در جستجوی بهره‌گیری از نتایج تحقیقات فرا ترکیب می‌باشند. در این چارچوب بیشتر روش‌های فرا ترکیب از نمودارها، تصاویر و جداول برای نشان دادن یافته‌ها استفاده می‌کنند (Erwin, et al., 2011: 194). در پژوهش حاضر و در مراحل مختلف تحلیل یافته‌ها سعی شده از چنین روش گویاسازی یا نمایش بصری داده‌ها استفاده شود (عابدی جعفری و امیری، ۱۳۹۸: ۸۱).

۳. مفهوم مسئله در نظام مسائل اجتماعی

مهمترین مفهوم مورد بررسی تحقیق حاضر، مقوله «مسئله» و «مسئله‌شناسی» می‌باشد زیرا مهمترین موضوع مشترک تمام مطالعات منتخب «مسئله‌شناسی» در استان‌ها در حوزه شاخص‌های پیشرفت و امنیت بوده است. برای مسئله^۱ اجتماعی تعاریف مختلفی ارائه شده است و این مفهوم در رویکردهای مختلف مضامین متفاوتی می‌یابد. مثلاً دو پارادایم مدرن و پسامدرن در علوم اجتماعی رویکرد واحدی نسبت به آن ندارند. رویکرد مدرن مسئله اجتماعی را امری عینی و قابل

تیین به وسیله علوم اجتماعی می‌داند، ولی در رویکرد پسامدرن اندیشمندانی مانند دریدا معتقدند که مسئله اجتماعی، برساخته‌ای اجتماعی است که منبع تولید آن قدرت است (نورانی، ۱۳۹۸: ۳۴). برخی از تعاریف عبارتند از:

- مسئله عبارت است از چیزی که از توان فرد، سازمان، نهاد یا دولت برای رسیدن به هدف می‌کاهد و یا آن را از هدفش باز می‌دارد.
 - مسئله یعنی تفاوت میان وضع موجود و وضع مطلوب، به گونه‌ای که نیاز به اصلاح احساس گردد. وضع موجود، وضعی است که مردم آن را در زندگی خود احساس می‌کنند. وضع مطلوب، وضعی که مردم برای رسیدن به آن آرزومند، متمایل یا در حال تلاش‌اند.
 - مسئله یک نیاز یا نارضایتی است که یک فرد یا گروهی از افراد جامعه آن را درک کنند و برای حل آن چاره‌جویی کنند.
 - مسئله عبارت از حادثه یا وضعیتی است که بی‌توجهی به آن می‌تواند زمینه‌ساز بروز یک خسارت و توجه مناسب به آن بسترساز کسب یک منفعت باشد.
 - مسئله شیوه رفتاری است که توسط بخش اساسی نظام اجتماعی به تخلف از یک معیار یا به طور کلی تخلف از معیارهای پذیرفته‌شده یا هنجار گفته می‌شود.
 - مسئله شرایطی است که خطری را برای راه و رسم زندگی یا راحتی جامعه ایجاد می‌کند.
 - در نگاه سیستمی، مسئله را می‌توان به‌هم‌خوردن و از توازن خارج شدن رابطه و مبادله بین اجزای تشکیل‌دهنده سیستم از یک سو و نامتوازنی در رابطه و مبادلات بین سیستم یا اجزا تشکیل‌دهنده آن با محیط و با سیستم‌های همگن از سوی دیگر دانست. مسئله پدیده‌ای غیرعادی در روند کار سیستم است که به دلیل ایجاد اختلال و بی‌نظمی، سبب افت کمی و کیفی جریان کارها و بازده سیستم می‌گردد (see: Arnopoulos, 1995).
- در مطالعات منتخب منظور از مسئله، پدیده‌ای در نظر گرفته شده است که یک کنش‌گر فردی یا نهادی را وادار به واکنش یا کنش هنجاری و هدفمند مبتنی بر تصمیم‌گیری و انتخاب از میان گزینه‌ها می‌نماید. چنین پدیده‌هایی معمولاً جهت‌دار بوده و منجر به تقویت یا تضعیف منافع کنش‌گر در حال یا آینده می‌شوند. تجربه نشان می‌دهد که این پدیده‌ها معمولاً ناشی از تهدیدات،

آسیب‌پذیری‌ها، رویدادهای ناگهانی یا تدریجی یا موانع و محدودیت‌ها در فرایند کشورداری یا هر نوع تدبیر در امور هستند. (ن ک: فاضلی، ۱۳۹۹: ۲۵-۷)

از مجموعه تعاریف مذکور می‌توان قیود یا شرایطی برای مسئله تعیین کرد.

- مسائل جامعه مبتنی بر برداشت‌های ذهنی در کنار وضعیت عینی است. کنشگران یا عواملی که به صورت ذهنی قائل به مسائل هستند باید بتوانند ارتباط آن با وضعیت عینی را مشخص کنند.
- مسئله به خودی خود مورد توجه قرار نخواهد گرفت مگر آنکه فرد یا افرادی آن را درک کرده و به شیوه‌های گوناگون در معرض تصمیم‌گیری جهت تغییر قرار دهند. مسائل به عنوان پدیده‌هایی نامطلوب، اذهان نخبگان و افکار عمومی را به خود مشغول می‌دارند، به طوری که نوعی وفاق و آمادگی جمعی برای مهار آن‌ها پدید می‌آید.
- لازم است نیاز و خواستی برای رفع وضع نامطلوب یا نیل به وضع مطلوب از سوی مردم بیان شود. هر قدر مردم یا گروه‌هایی که درگیر با آن مسئله‌اند و زندگی‌شان از آن مسئله متأثر است (چه نفعی برایشان ایجاد کند یا ضرری را از آنها دور نماید) بیشتر باشد، مسئله عمومی‌تر است.
- نظام ارزشی جامعه میزان دوری یا نزدیکی وضع موجود مسئله و وضع مطلوب آن را به صورت ذهنی تعیین کرده و رضایت یا نارضایتی را شکل می‌دهد. به صورت عینی نیز، معیار تعیین تضاد یا اختلاف میان وضعیت موجود و استانداردها می‌تواند ناشی از عملکرد گذشته، اهداف از پیش تعیین‌شده یا عملکرد واحدها در استان‌های دیگر یا میانگین کشوری باشد.
- مسائل در سطوح مختلف رخ می‌دهد و علت وقوع یک مسئله یا پیامد آن می‌تواند یک مسئله باشد.
- با توجه به درهم تنیدگی مسائل، سیاست‌هایی که برای حل این مسائل اتخاذ می‌شود، باید دارای رویکردی کلان‌نگر و سیستمیک باشد (بنی‌هاشمی، ۱۳۹۹: ۲۵-۲۴).

ب) مختصات پروژه‌های تحقیقاتی منتخب

مطالعات منتخب این پژوهش، پروژه‌های تحقیقاتی «کلان پروژه مسئله‌شناسی پیشرفت و امنیت استان‌ها» می‌باشد که در سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ در پژوهشکده مطالعات راهبردی طراحی و اجرا شده است. هدف بنیادین از این پروژه مسئله‌شناسی، شناخت عوامل کلیدی اثرگذار بر پیشرفت و امنیت استان‌ها، مشخص نمودن نظام مسائل، طبقه‌بندی آنها و ترسیم چارچوبی از ارتباطات ساختاری بین این مسائل و ارائه تصویری واقع‌بینانه از وضع موجود جهت نیل به آینده مطلوب و مورد انتظار است. مسئله‌شناسی بر اساس تحلیلی که از زمینه‌ها و عوامل مؤثر بر پدیداری مسائل به دست می‌دهد، جهت اصلی اقدامات را در هر مقطع مشخص و زمینه را برای پیش‌گیری از انفعال در قبال چالش‌های محتمل و عملیاتی نمودن اهداف کلان ملی و استانی فراهم می‌سازد. به لحاظ پژوهشی و نیز ضرورت مسئله‌شناسی در این عرصه به چند نکته بایستی توجه نمود. نخست اینکه، چنین مطالعاتی هم به لحاظ فهم عمیق مسائل و هم از رویکرد مدیریتی شناخت نظام مسائل، تفکیک مسائل اصلی از موضوعات و مسائل فرعی و وزن‌دهی مناسب به هر موضوع و مسئله، تبیین و طبقه‌بندی واقع‌بینانه‌تری از مسائل کلیدی و اولویت‌های استان‌ها را در اختیار قرار می‌دهد. دوم اینکه ماهیت این مسائل و عوامل پدیداری آنها در گذار زمان ثابت نبوده، همواره دستخوش دگرگونی می‌شوند، لذا در هر استان و منطقه‌ای در هر مقاطع زمانی مختلف ممکن است مدیران و محققان با مجموعه مسائل متمایز و اولویت‌های مختلف جهت مواجهه و راه‌حلیابی روبرو باشند. سوم اینکه، یکی از مهمترین ضرورت‌های برنامه‌ریزی، جامع‌نگری و رویکرد سیستمی به مسائل است. فهم و تبیین واقع‌بینانه و عمیق یک مسئله و موضوع بدون برخورداری از تحلیل کلان نسبت به موقعیت، شرایط و زمینه‌های محیطی و ساختاری ظهور مسائل و پیامدهای آنها ممکن نمی‌باشد. از این رو یکی از مهمترین الزامات مسئله‌شناسی، دستیابی به نگرشی سیستمی و جامع برای فهم نظام اهداف مد نظر آن است، به نحوی که در این رابطه یک نقشه کلی به دست آید و جایگاه هر مسئله در آن قابل دستیابی باشد. بر همین مبنا در مطالعات منتخب برای تجزیه و تحلیل داده‌ها، استراتژی تحلیل ساختاری انتخاب شده است.

۱. ویژگی‌های روش شناختی جمعیت نمونه

چنان که پیشتر اشاره گردید یکی از ضرورت‌ها و مراحل مهم روش فراترکیب، معرفی مطالعات منتخب یا واحدهای جمعیت نمونه و مختصات روشی و نیز دلایل و روندهای انتخاب آنها می‌باشد. با توجه به اینکه مطالعات مدنظر این پژوهش، واحدهای «کلان‌پروژه مسئله‌شناسی پیشرفت و امنیت استان‌ها» است، لذا در این پژوهش صرفاً به معرفی و سپس تجزیه و تحلیل نتایج و یافته‌های نمونه‌هایی می‌پردازیم که به سفارش «پژوهشکده مطالعات راهبردی» توسط پژوهشگران انجام و به اتمام رسیده است. در این چارچوب تعداد استان‌هایی که مسائل آنها در حوزه‌های توسعه و امنیت موردبررسی و واکاوی قرار گرفته، یازده استان بوده که تقریباً یک سوم جامعه آماری استان‌های کشور را دربرمی‌گیرد. در این کلان‌پروژه منطق انتخاب پراکندگی جغرافیایی واحدهای پژوهش یا جمعیت نمونه، چند معیار بوده است. استان‌ها بر مبنای شاخص‌هایی مانند موقعیت ژئوپلیتیکی (مرزی یا غیرمرزی بودن)، جغرافیای اقلیمی و آب‌وهوایی، میزان توسعه‌یافتگی (وضعیت توسعه زیرساختی و شاخص‌های رفاهی) و شکاف قومی- مذهبی انتخاب شده است.

این شاخص‌ها و استان‌های مصداق آنها بر مبنای تقسیم‌بندی‌های رسمی و غیررسمی رتبه‌بندی استان‌ها در کشور و نیز فهم متعارف کارشناسان حوزه مسائل توسعه و امنیت در جلسات خبرگی انتخاب شده‌اند. بر این مبنای اساس شاخص توسعه‌یافتگی، استان‌های تهران، اصفهان، خراسان رضوی و آذربایجان شرقی به عنوان استان‌های برخوردار، همدان و زنجان به عنوان استان‌های نیمه‌برخوردار، آذربایجان غربی، کردستان، هرمزگان، لرستان و سیستان و بلوچستان به عنوان استان‌های محروم محسوب می‌شوند. به لحاظ موقعیت جغرافیایی نیز از استان‌های مرزی، شش استان آذربایجان غربی و شرقی، خراسان رضوی، کردستان، هرمزگان، سیستان و بلوچستان و از استان‌های مرکزی پنج استان دیگر انتخاب شده‌اند. همچنین از منظر شکاف‌های قومی و مذهبی، مناطق آذربایجان، کردستان، بلوچستان و لرستان به عنوان مناطق قومی- مذهبی انتخاب شده‌اند.

از مزیت‌های مهم مطالعات منتخب که تأثیر عمیقی بر نتایج استنباطی و یافته‌های تفسیری این نوشته دارد، می‌توان به چند نکته مرتبط به مختصات روشی مشترک آنها اشاره نمود. نکته نخست اینکه یازده پروژه مطالعاتی مورد نظر به لحاظ نوع پژوهش از طیف مطالعات کیفی بوده و از روش

تجزیه و تحلیل یکسان داده‌ها یعنی تحلیل ساختاری یا شبکه‌ای استفاده کرده‌اند. نکته دوم اینکه روش جمع‌آوری داده‌ها در تمام این پروژه‌ها یکسان و مبتنی بر سه روش مصاحبه عمیق نیمه‌ساختارمند، داده‌ها و اطلاعات اسناد آمایش سرزمین، دو سند تدبیر و توسعه استان و نیز دیگر مطالعات اسنادی و پژوهش‌های پیشین و مشاهدات و تجارب خود محققان بوده است. همچنین در مرحله مصاحبه با خبرگان و کارشناسان، جمعیت نمونه مورد نظر جهت مصاحبه در این پروژه‌های تحقیقاتی برای استخراج مسائل استان‌ها شامل مدیران سازمان‌های اجرایی و قضایی، فرماندهان انتظامی - امنیتی، خبرگان بخش عمومی مانند نمایندگان مجلس، ائمه جمعه و اعضای شورای شهر، نخبگان فکری دانشگاهی، فعالان مدنی و مدیران بخش خصوصی بوده است. تعداد و مجموع مدیران و نخبگانی که در این یازده استان مورد مصاحبه واقع شده، رقم قابل توجه ۹۸۳ نفر و میانگین مصاحبه هر استان ۸۹ نفر می‌باشد. جدول شماره ۱ مختصات مطالعات منتخب و مبانی روش‌شناختی جمعیت نمونه را نشان می‌دهد.

جدول شماره 1. مختصات روش شناختی پروژه‌های تحقیقاتی مسئله‌شناسی استان‌ها

تعداد مسائل مهم استانی	جمعیت نمونه (جهت مصاحبه)	فرع محصور پژوهش	روش جمع‌آوری داده‌ها	مدیرک و رشته محقق	نرم افزار تجزیه و تحلیل	روش تجزیه و تحلیل	زمان انجام پژوهش	غیرارادی جمعیت	مختصات روش شناختی	جغرافیای پژوهش
64	مردان اهواز، جغدان، قزوین، سیلان، ملایر، تبریز، چابک، همدان	پژوهش	مصاحبه، پرسشنامه، اسنادی	دکتری علوم سیاسی	Mic-Mac, UCINET	تحلیل شبکه‌ای	۳۳۶	64	۱	آذربایجان شرقی
71	همدان	پژوهش تحقیقاتی	مصاحبه، پرسشنامه، اسنادی	دکتری روابط عمومی	MAMODA, Mic-Mac	تحلیل شبکه‌ای	۳۳۶	58	۱	آذربایجان غربی
100	همدان	پژوهش تحقیقاتی	مصاحبه، پرسشنامه، اسنادی	دکتری علوم سیاسی	Mic-Mac	تحلیل شبکه‌ای	۳۳۶	60	۲	اصفهان
46	همدان	پژوهش تحقیقاتی	مصاحبه، پرسشنامه، اسنادی	دکتری علوم سیاسی	Mic-Mac	تحلیل شبکه‌ای	۳۳۶	۳۳	۴	تهران
60	همدان	پژوهش تحقیقاتی	مصاحبه، پرسشنامه، اسنادی	دکتری مدیریت راهبردی	UCINET (Gephi)	تحلیل شبکه‌ای	۳۳۶	۶۰	5	خراسان رضوی
69	همدان	پژوهش تحقیقاتی	مصاحبه، پرسشنامه، اسنادی	دکتری علوم سیاسی	Mic-Mac	تحلیل شبکه‌ای	۳۳۶	۷۱	۶	زنجان
88	همدان	پژوهش تحقیقاتی	مصاحبه، پرسشنامه، اسنادی	دکتری مسائل و راهبردی	UCINET (Net-Draw)	تحلیل شبکه‌ای	۳۳۶	88	7	سیستان و بلوچستان
18	همدان	پژوهش تحقیقاتی	مصاحبه، پرسشنامه، اسنادی	دکتری مدیریت	UCINET	تحلیل شبکه‌ای	۳۳۶	61	8	گیلان
68	همدان	پژوهش تحقیقاتی	مصاحبه، پرسشنامه، اسنادی	دکتری روابط عمومی	UCINET (Net-Draw)	تحلیل شبکه‌ای	۳۳۶	68	9	لرستان
81	همدان	پژوهش تحقیقاتی	مصاحبه، پرسشنامه، اسنادی	دکتری مدیریت	UCINET (Net-Draw)	تحلیل شبکه‌ای	۳۳۶	۱۱6	10	مرمریک
68	همدان	پژوهش تحقیقاتی	مصاحبه، پرسشنامه، اسنادی	دکتری مدیریت	UCINET (Net-Draw)	تحلیل شبکه‌ای	۳۳۶	68	11	همدان

ج) یافته‌های پژوهش

نتایج و دستاوردهای تحقیقات تحت بررسی نشان می‌دهد که تعداد مسائل مهم شناسایی شده در یازده استان برابر با ۸۳۶ مسئله بوده که میانگین آن، ۷۴ مسئله برای هر استان می‌باشد (رک؛ جدول شماره یک). چنان که پژوهشگران یادآوری کرده‌اند تعداد کل مسائل استان‌ها بسیار بیش از فراوانی اعلان شده بوده و این تعداد پس از ادغام و تجمیع مسائل استان‌ها به دست آمده است. در واقع فراوانی مورد اشاره مسائل هر استان در این جدول، صرفاً به موضوعات و چالش‌های مهم در استان اشاره دارد. مثلاً در یک استان، مسائلی مانند آلودگی هوا، آلودگی آب، فقدان یا ضعف سیستم فاضلاب، خشکسالی، بحران دریاچه‌ها و رودخانه‌ها و فرونشست زمین ذیل مسئله «چالش‌های زیست‌محیطی» مفهوم‌بندی شده یا مثلاً انواع مسائل بوروکراتیک مانند رشوه، کم‌کاری، کاغذبازی، پارتنری بازی، رانت‌جویی و نادیده گرفتن ضوابط در قالب «تخلیفات و فساد اداری» مطرح شده است. بر این مبنایستی ذکر نمود که فراوانی کل مسائل یازده استان چندین برابر رقم یادشده (۸۳۶ مسئله) بوده است. در این بخش سعی بر این است که ابتدا یافته‌های این مطالعات از چند منظر دسته‌بندی شده و سپس در گام نهایی سنتز تحلیلی یافته‌ها انجام گیرد. در این چارچوب در گام نخست، ده مسئله اول هر استان استخراج و از این حیث تمایزات و تشابهات مسائل کلیدی بین استان‌های منتخب مقایسه و ارزیابی می‌گردد. همچنین مسائل استان‌ها بر مبنای شاخص‌هایی مانند میزان توسعه‌یافتگی، موقعیت ژئوپلیتیکی و شکاف‌های اجتماعی معرفی و تمایزات و اشتراکات آنها طیف‌بندی می‌گردد. هدف از این طیف‌شناسی این است که میزان تأثیر هر یک از این مؤلفه‌های خاص بر مسائل مناطق مختلف کشور استخراج و سنجیده شود.

۱. ده مسئله نخست استان‌ها

چنان که اشاره گردید از طریق روش‌های مختلف به ویژه مصاحبه، مسائل کنیری در استان‌ها استخراج و احصا شده است، به طوری که در هر یک از یازده پروژه استانی کدهای مفهومی مستخرج مطروحه بین ۵۰۰ تا ۱۰۰۰ مسئله بوده که پس از ادغام موارد تکراری و همگن و غربالگری مسائل توسط گروه خبرگی هر پروژه، میانگین تعداد مسائل استان‌ها به ۷۴ مسئله کاهش یافته است. پس از مشخص شدن مهمترین مسائل استان‌ها، گروه‌های خبره در هر استان با روش

ضریب‌دهی تأثیر متقابل متغیرها، به ارزیابی میزان تأثیرگذاری هر مسئله پرداخته و در نهایت با بهره‌گیری از نرم‌افزارهای تحلیل کیفی، میزان تأثیرگذاری و تأثیرپذیری مسائل رتبه‌بندی شده است. در این چارچوب تحلیلی، ده مسئله نخست به مثابه مهمترین مسائل استان معرفی شد. در واقع این ده مسئله نخست، مهمترین عوامل و مؤلفه‌های کلیدی و تأثیرگذار بر دیگر مسائل هستند و به عبارتی دیگر، پایداری و استمرار اکثر چالش‌ها، مشکلات و نابسامانی‌ها در حوزه شاخص‌های توسعه و امنیت استان مرتبط به این ده مسئله می‌باشد. بر همین مبنا، راهبرد بنیادین حل مسائل استان‌ها منوط و مشروط به چاره‌جویی برای فائق‌آمدن بر این چالش‌ها و مسائل کلیدی ده‌گانه است. از این رو شناخت، معرفی و سپس مقایسه این مسائل اهمیت مضاعفی در تبیین مختصات و ماهیت مسائل حکمرانی محلی و پیوند آن با حکمرانی ملی دارد، مسائلی که می‌توان آن‌ها را علت‌العلل نارضایتی‌های اجتماعی، ناامنی‌ها و عدم حل چالش‌های حوزه توسعه محلی و منطقه‌ای در کشور دانست.

جدول شماره ۲. ده مسئله کلیدی نخست (تأثیرگذار) در پروژه‌های مسئله‌شناسی استان‌ها

استان	مسئله کلیدی	مسئله اول	مسئله دوم	مسئله سوم	مسئله چهارم	مسئله پنجم	مسئله ششم	مسئله هفتم	مسئله هشتم	مسئله نهم	مسئله دهم
آذربایجان شرقی	تمرکزگرایی و اختیارات محدود	اقتصاد درونی و رانتی	غفلت از ظرفیتهای ژئوپلیتیکی استان	رویکرد آمینتی به آذربایجان	ضعف سرمایه‌گذاریهای زیرساختی دولت	تخریب و بحران اقتصادی کشور	چند پارچگی نظام مدیریتی	توسعه نامتوازن درون استانی	انسداد در گردش تکنیکان، مدیران	فساد و تعطلات کارگزاران	
آذربایجان غربی	ساختار مدیریتی تمرکزگرا	عدم ثبات مدیریتی	بحران دریاچه ارومیه	ضعف زیرساخت گردشگری	عدم گذار به کشاورزی مدرن	مسائل و تنشهای بین قومی	فساد نهادهای حاکمیتی	ضعف سیستم نظارتی	دخالت نمایندگان در اجرا	چالشهای امنیتی و مرزی	

ضعف حاکمیت قانون	بنکاری	تحریمهای خارجی	طرح‌های ناتمام	واگرایی قومی و مذهبی
اقتصاد دولتی	بازدارنده بودن قوانین	قانون گریزی	آلودگیهای زیست-محیطی	عظیبه نگاه امنیتی بر توسعه
فساد	ضعف نظارت و بازرسی	ضعف در نظارت	فساد اقتصادی و اداری	قانون گریزی
نهادهای موازی	تحریم‌های بین‌المللی	تغییر ارزشها و هنجارها	نارساییهای فرهنگی-اجتماعی	ضعف شایسته سالاری
تحریم‌ها	اختلاف نظرهای سیاسی	تورم و گرانی	توسعه ناپذیری زیرساختهای ارتباطی	فقدان برنامه برتری بکارچرخه
عدم تعامل نهادی	ناکارآمدی ساختار اداری	ضعف در همگرایی بین سازمانها	عدم توجه به ظرفیت‌های گردشگری	فقدان از ظرفیتهای ژئوپلیتیکی
عدم شفافیت ساختاری	تعدد مراکز تصمیم‌گیری	فضای کسب و کار نامناسب	موانع سرمایه‌گذاری	عدم وجود امنیت پایدار
ضعف نظام تصمیم‌سازی	حاشیه‌نشینی	نبود اراده جدی بر رفع مسائل	اولویت ملاحظاتی سیاسی	تصورسازی نادرست از استان
پروگرامسی ناکارآمد	مشکلات اقتصادی- معیشتی	ضعف در نگاه راهبردی	ضعف کارگزاران مدیریتی	عدم وفای و اجماع مدیران
مدیریت ناکارآمد	ضعف نظام برنامه‌ریزی	ناکارآمدی سیستم مدیریتی	نارسایی ساختاری مدیریت تمرکزگرا	موانع تحقق اقتصاد مقاومتی
اصفهان	تهران	خراسان رضوی	زنجان	سیستان و بلوچستان

تمرکز گرایی	فرهنگ عشیره‌ای	فساد و میل به تعطف	تمرکز گرایی و فقدان اختیارات
تابندهای مرزی و گروه‌ها	قانون‌گرایی	تضعیف اقتصاد روستایی	قانون‌گرایی
ویژگیهای فرهنگی و اجتماعی	عدم توسعه زیرساختها	ناآبروی و عدم توازن منطقه‌ای	تصمیمات غیر کارشناسی
قوانین دست و پاگیر، فساد	ضعف نظام مدیریت راهبردی	منابع آب	بحران منابع آبی
ضعف سرمایه‌گذاری	رشد جرائم و ناامنی اجتماعی	رکود اقتصادی	ناکارآمدی سیستم نظارت
عدم شایسته‌سالاری	فساد مدیران و سازمان‌ها	فقدان توسعه زیرساخت‌ها	مشکلات همنیت
مدیران غیر بومی استان	عدم توسعه فرهنگی	توسعه غیر آماشویی	فقدان چشم‌انداز راهبردی
نگاه امنیتی به استان	سوء مدیریت	فقدان شایسته‌سالاری	ناهماهنگی مسئولین
سوء مدیریت، ناکارآمدی	عدم شایسته‌سالاری	سیاست زدگی	عدم شایسته‌سالاری
عدم برنامه‌ریزی راهبردی	سیاست زدگی	سوء مدیریت	ضعف مدیریت
کردستان	لرستان	هرمزگان	همدان

مأخذ: یافته‌های مستخرج از پروژه‌های مطالعاتی منتخب

۱. مهمترین مسائل مشترک استان‌ها

داده‌های جدول شماره ۲ بیانگر این است که هرچند نظام مسائل استان‌های توسعه‌یافته یا محروم، استان‌های مرزی و یا مرکزی برخی ویژگی‌ها و مختصات منحصر به خود را دارند، ولی یافته‌های پروژه‌ها بیانگر این است که کلیدی‌ترین مسائل استان‌های منتخب با طیف‌بندی مختلف دارای تشابهات و اشتراکات قابل تأملی می‌باشد. بر این اساس، موضوعی مانند «ناکارآمدی نظام مدیریتی استان»، در بین مسائل یازده استان رتبه اول از مسائل نه استان می‌باشد که بیانگر عمومیت و البته تأثیرگذاری بنیادین این مسئله است یا مؤلفه‌هایی مانند «تمرکزگرایی در نظام اداری کشور»، «شش بار تکرار»، «عدم تعامل نهادها و تعدد مراکز تصمیم‌گیری»، «ضعف نظام شایسته‌سالاری»،

«مسئله فساد و تخلفات»، «قانون‌گریزی و ضعف ضمانت قانون»، «نظام برنامه‌ریزی غیرآمایشی» هر کدام با شش و پنج بار تکرار جزو مسائل نخست و مشترک ده‌گانه اول بیش از نصف استان‌ها بوده است (ن ک؛ جدول شماره ۳). چنان‌چه بیشتر پژوهشگران این پروژه تأکید داشته‌اند؛ «تحلیل ساختاری مسائل استان‌های مختلف به خوبی نشان می‌دهد که تأثیرگذارترین مسائل یا متغیرها مربوط به نظام مدیریت منطقه‌ای و حکمرانی در سطح ملی و استانی است و برخلاف متغیرهای تأثیرپذیر که بیشتر مربوط به برداشت و درک مردم از مشکلات هستند، متغیرهای تأثیرگذار بیشتر مرتبط با حوزه تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری یا به عبارت دیگر مربوط به نظام و شیوه حکمرانی هستند و بنابراین برای بهبود وضعیت هم باید از اصلاح نهادهای رسمی محلی و حاکمیتی شروع کرد.» (خلیلی، ۱۳۹۹: ۲۱). جدول زیر بیانگر وضعیت کیفی و کمی مسائل پرتکرار و مشترک استان‌ها می‌باشد.

جدول شماره ۳. مسائل کلیدی مشترک ۱۱ استان بر مبنای بیشترین فراوانی (در ۱۰ مسئله اول)

مسئله نخست	فراوانی	مسئله دوم	فراوانی	مسئله سوم	فراوانی	مسئله چهارم	فراوانی	مسئله پنجم	فراوانی
ناکارآمدی نظام مدیریتی استان	۹	تمرکزگرایی در نظام اداری کشور	۶	چالش تعامل نهادها و تعدد مراکز تصمیم‌گیری	۶	ضعف نظام شایسته‌سالاری	۶	مسئله فساد و تخلفات.	۶
مسئله هشتم	فراوانی	مسئله هفتم	فراوانی	مسئله هشتم	فراوانی	مسئله نهم	فراوانی	مسئله دهم	فراوانی
قانون‌گریزی و ضعف ضمانت اجرای قانون	۶	برنامه‌ریزی غیرآمایشی و غیر راهبردی	۵	ضعف سرمایه‌گذاریهای زیرساختی	۵	ناکارآمدی سیستم نظارت	۴	بحران زیست محیطی	۴

۲. مختصات مسائل استان‌های قومی و مرزی

روندها و تحولات تاریخی - امنیتی و نیز وضعیت شاخص‌های توسعه استان‌های قومی و مرزی نشان می‌دهد که این مناطق از حیث روندها و شاخص‌ها دارای تفاوت‌ها و تمایزات معینی نسبت به مناطق مرکزی می‌باشند. لذا مفروض این است که مهمترین مسائل این استان‌ها نیز بایستی تفاوت معنی‌داری با دیگر مناطق کشور داشته باشد. از این رو یکی از مزیت‌های مهم نتایج و

یافته‌های «مطالعات منتخب» یا جمعیت نمونه پژوهش حاضر این است که توانسته چنین مفروضات و ایده‌هایی را به آزمون بکشد. بر اساس این یافته‌ها، چنان که در مبحث قبلی اشاره گردید در میان ده مسئله نخست این استان‌ها، تقریباً نصف مسائل این مناطق در حوزه‌هایی مانند ناکارآمدی نظام مدیریتی استان، تعدد مراکز تصمیم‌گیری، ناکارآمدی نظام شایسته‌سالاری و مسئله فساد با استان‌های مرکزی و توسعه‌یافته مشترک می‌باشد. با وجود این، مناطق قومی دارای چالش‌های متمایز و خاصی نیز هست که در چند دهه گذشته به نحو مؤثری روندهای توسعه و امنیت در این استان‌ها را تحت تأثیر قرار داده است. بر مبنای داده‌های جدول شماره ۲ که مستخرج از یافته‌های مطالعات منتخب می‌باشد، مهمترین مسائل کلیدی یا چالش‌های متمایز چنین استان‌هایی را می‌توان رویکرد امنیتی مرکز، عقب‌ماندگی زیرساختی و موقعیت پیرامونی و نامنی‌ها و تنش‌های بین‌قومی دانست.

▪ **رویکرد امنیتی مرکز:** در مطالعات مرتبط به استان‌های قومیتی در آذربایجان، کردستان و بلوچستان، مسئله امنیتی‌سازی و امنیتی‌شدن پدیده‌ها یکی از چالش‌های اصلی و از مؤلفه‌های تعیین‌کننده در پیچیده‌شدن روندهای سیاسی و اجتماعی و فضای مدیریتی این مناطق مطرح شده است. در اکثر مصاحبه‌ها، مدیران و نخبگان دولتی و غیردولتی اجماع نظر دارند که رویکرد امنیتی مرکز - به هر دلیلی - از مهمترین علل انباشت مسائل و لاینحل‌ماندن آنها بوده است. در کردستان ضریب تأثیرگذاری این مسئله در جایگاه سوم، در آذربایجان رتبه چهارم و در بلوچستان در رتبه هشتم قرار دارد. بر مبنای یافته‌های این مطالعات، در چند دهه گذشته مسئله نگاه امنیتی به این مناطق پیامدهای متعددی داشته است. نخست اینکه پایداری رویکرد امنیتی مرکز موجب اختلال بلندمدت در نظام سیاست‌گذاری منطقه‌ای شده و کارآمدی نظام اجرایی و فرایندهای متعارف حکمرانی محلی را در بهره‌گیری از ظرفیت‌های ژئوپلیتیکی و منابع انسانی بومی ناتوان نموده است. دوم، چنین رویکردی به امنیتی‌شدن پدیده‌های اجتماعی و امنیتی‌سازی حوزه‌های فرهنگی و زیست‌محیطی منجر گردیده که طبعاً این روند و رویه پیامدهای عمیقی هم در امنیت سیاسی و اجتماعی و هم روندها و شاخص‌های توسعه در این استان‌ها داشته است. هرچند در بیشتر موقعیت‌ها، رشد ناسیونالیسم قومی یا واگرایی قومی - مذهبی زمینه‌ای برای امنیتی‌شدن مسائل در این مناطق بوده است، ولی در عین

حال پدیداری برخی جنبش‌های مبتنی بر هویت‌های قومی - مذهبی واکنش و پاسخی به سیاست‌های قومی همسان‌ساز و امنیتی‌سازی تمام پدیده‌ها و مطالبات اجتماعی این مناطق توسط دولت مرکزی در صد سال اخیر بوده است (ن ک؛ بنی‌هاشمی، تابستان ۱۳۹۹).

▪ **عقب‌افتادگی زیرساخت‌ها:** از دیگر ویژگی‌ها و تمایزات شاخص مناطق قومی، عقب‌ماندگی زیرساختی و عدم سرمایه‌گذاری‌های متناسب نسبت به مناطق مرکزی می‌باشد که این امر از یک سو زمینه‌ای برای توسعه نامتوازن ملی و از سوی دیگر موجب حاشیه‌ای شدن این مناطق در فرایند توسعه در چند دهه اخیر بوده است. این مسئله در بلوچستان^۱، آذربایجان‌های غربی و شرقی، کردستان و زنجان به ترتیب در رتبه‌های نخست، چهارم، پنجم و ششم قرار گرفته‌اند. داده‌های مستندی که مطالعات منتخب بر مبنای گزارش‌های رسمی سازمان برنامه‌ریزی و توسعه، مرکز آمار ایران و دیگر مطالعات معتبر از وضعیت شاخص‌های توسعه مناطق کشور در تمام زیرساخت‌های صنعتی و تولیدی، ارتباطات و حمل‌ونقل، شهرسازی و مسکن، نظام درمان و سلامت، آموزش و رفاه عمومی ارائه شده، حاکی از آن است که به لحاظ توسعه‌یافتگی شکاف عمیقی بین استان‌های مرکزی و استان‌های پیرامونی که اکثریت‌شان از گروه‌های قومی می‌باشند، وجود دارد و به نوعی وضعیت مرکز - پیرامونی را در سطح کشور پدیدار کرده است (رک. فصول دوم مطالعات منتخب؛ آثار تمر، ۱۳۹۹؛ اسماعیل‌زاده، ۱۳۹۹؛ بنی‌هاشمی، ۱۳۹۹؛ میرزاده، ۱۳۹۹؛ سالارکیا، ۱۳۹۹؛ مجیدی، ۱۳۹۹). در مصاحبه‌ها و اسناد موردبررسی مطالعات منتخب، دلایل و علل اصلی شکاف توسعه زیرساخت‌ها بین استان‌های قومی و غیر قومی در مؤلفه‌هایی مانند بی‌اعتمادی به مدیران بومی، تمرکزگرایی شدید بوروکراتیک و غفلت از ظرفیت‌ها و فرصت‌های ژئوپلیتیکی و عدم سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی مناسب مورد توجه قرار گرفته است. طبعاً ناامنی‌های منطقه‌ای از یک سو و امنیتی‌سازی دولت مرکزی از عوامل مهم فقدان فضای کسب‌وکار

۱. مساله عدم توسعه زیرساخت‌ها در پروژه سیستم‌ها و بلوچستان در قالب موانع تحقق اقتصاد مقاومتی بحث شده است.

مطلوب جهت سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی و پایدار است. طبعاً پیامد پایدار و عمیق تداوم و تشدید این روند در مناطقی مانند بخشی از آذربایجان، کردستان، بلوچستان و هرمزگان، پدیداری وضعیتی به نام نظام مرکز-پیرامون و عدم تعادل در توسعه‌یافتگی بین مناطق قومی و غیرقومی بوده است. بر مبنای تحلیل و اجماع‌نظر مدیران دولتی و نیز نهادهای عمومی و مدنی این مناطق، متغیرهایی مانند بی‌اعتمادی، تمرکزگرایی و عدم بهره‌گیری از فرصت‌های جغرافیایی موجب ناکارآمدی شدید نظام مدیریت منطقه‌ای در بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و منابع انسانی و مادی این استان‌ها گردیده و پاسخ به مشکلاتی مانند بحران اشتغال، عقب‌ماندگی زیرساخت‌ها و حتی حل بحران‌های زیست‌محیطی را با تأخیر مواجه ساخته است. هرچند برخی استان‌های قومی به عنوان بخشی از مطالعات کلان‌پروژه مسئله‌شناسی استان‌ها مورد بررسی قرار نگرفته است، ولی با توجه به شناختی که نگارنده از مسائل و چالش‌های دیگر استان‌های قومی دارد، این موضوع به طور مشخصی در مورد خوزستان، اردبیل و مناطق ترکمن‌نشین نیز صادق است. البته یافته‌های دیگر پژوهش‌ها مانند (مصیب‌زاده و همکاران، ۱۴۰۰)، (جعفری و دیگران، ۱۳۹۸)، (نظم‌فر و دیگران، ۱۳۹۴) در خصوص نابرابری‌های فضایی و عدم توازن منطقه‌ای، مؤید این ادعا است.

▪ **نامنی‌های مرزی و تنش‌های بین قومی:** یافته‌های مشترک مطالعات انجام‌گرفته در استان‌های قومی نشان می‌دهد که ترکیبی از مؤلفه‌ها از جمله نامنی‌های ژئوپلیتیکی در محیط امنیتی غرب کشور (بی‌ثباتی و بحران در عراق و سوریه) و شمال غرب (جنگ و مناقشه در قفقاز جنوبی)، نامنی پایدار و تروریسم در شرق کشور (افغانستان و پاکستان)؛ استقرار و پراکندگی جغرافیایی اقوام و امتزاج گروه‌های مذهبی و قومی در بخشی از مناطق مرزی و پیرامونی که موجب شکل‌گیری شهرهای با ترکیب جمعیتی- هویتی چندگانه شده و نارضایتی‌ها و احساس تبعیض ناشی از محرومیت و عقب‌ماندگی‌های زیرساختی و البته نقش‌آفرینی جریان‌ها و گروه‌های مسلح قومی و مذهبی مانند احزاب دموکرات و کومله و پژاک در غرب کشور و گروه‌های سلفی- تکفیری جیش‌العدل و غیره در شرق کشور موجب شده تا این مناطق درگیر برخی نامنی‌ها و چالش‌های امنیتی

مستمر باشند. بر این مبنای هم در اوایل استقرار جمهوری اسلامی و هم در دو دهه گذشته استان‌هایی مانند آذربایجان غربی، کردستان، سیستان و بلوچستان و خوزستان درگیر ناامنی‌های ناشی از امنیتی شدن مسائل و مطالبات قومی، فعالیت گروه‌های مسلح و تروریستی و نیز تنش‌های بین قومی در عرصه‌هایی مانند انتخابات مجلس شورای اسلامی و شوراهای شهر بوده است. البته در این مناطق به واسطه شکل‌گیری شبکه‌ها و گروه‌های سازمان‌یافته و اشرار محلی، مسائلی مانند قاچاق سلاح، مواد مخدر و انسان بر افزایش ناامنی‌ها و رشد جرائم سازمان‌یافته منجر شده است.

۳. مسائل کلیدی استان‌های توسعه‌یافته

چنان که اشاره شد یافته‌های پروژه‌ها بیانگر این است که استان‌های منتخب با طیف‌بندی‌های مختلف به لحاظ مسائل ده‌گانه نخست دارای تشابهات قابل تأملی بوده و نزدیک به ۵۰ درصد از مسائل کلیدی استان‌های کشور یکسان می‌باشد. در عین حال همانند استان‌های مرزی و قومی که دارای مسائل متمایز خود هستند، استان‌های توسعه‌یافته نیز که بیشتر به لحاظ جغرافیایی استان‌های مرکزی هستند، مسائل و چالش‌های خاص خود را دارند. از بین عواملی که مختص این استان‌ها است و بیشترین فراوانی را به لحاظ تأثیرگذاری و تعیین‌کنندگی بر دیگر مؤلفه‌ها و مسائل دارد، می‌توان به اقتصاد دولتی و تحریم‌های بین‌المللی و عدم تعامل نهادی و تعدد نظام تصمیم‌گیری اشاره نمود.

▪ اقتصاد دولتی و تحریم‌های بین‌المللی: مهمترین ویژگی بارز اقتصاد سیاسی ایران در چند دهه گذشته تکوین ساختار اقتصاد دولتی رانتی مبتنی بر نفت است. در سطح بین‌المللی چنین ساختار اقتصادی پیوند ارگانیکی بین اقتصاد ایران و اقتصاد جهانی سرمایه‌داری برقرار نموده و در بلندمدت کارویژه معینی برای اقتصاد ایران برای تأمین انرژی جهانی تعریف و تعیین نموده است که نتیجه آن پدیداری چرخه توسعه وابسته یا همان نظم «مرکز- پیرامون» می‌باشد. در سطح داخلی نیز از یک سو برنامه‌های رشد و توسعه اقتصادی به تداوم این تقسیم کار و فروش مواد خام وابسته شده و از سوی دیگر

چنین ساخت اقتصادی نظم نوین اجتماعی و سیاسی مرکز- پیرامون را در کشور پدیدار می‌سازد و چنین نظمی بنیان‌های توسعه ملی نامتوازن در کشور است که در آن مرکز سیاسی و مناطق مرکزی بیشترین بهره‌مندی را از فروش منابع خام در ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی و صنایع بزرگ کسب می‌کند. چون کل درآمدهای نفتی، نظام برنامه‌ریزی و توزیع منابع و بودجه در اختیار نهادها و گروه‌های دولت رانتیر قرار می‌گیرد و زمانی که این چرخه انتقال نفت و درآمدهای ارزی ناشی از آن مختل یا با پدیده‌ای به نام تحریم از سوی نظام جهانی سرمایه‌داری مواجه می‌شود، بیشترین تأثیر را بر استان‌ها و واحدهایی می‌گذارد که در طول دهه‌های گذشته بیشترین سهم و بهره را از درآمدهای ارزی و تجارت خارجی داشته‌اند و به لحاظ واردات مواد اولیه، تکنولوژی و ماشین‌آلات صنعتی و ارتباطات مالی و تجاری و صادراتی خود وارد چرخه اقتصاد جهانی شده‌اند. بر همین مبنا صنایع نفت و گاز و پتروشیمی، نظام مالی، صنعت خودرو، فولاد و دیگر صنایع مادر که بیشتر در استان‌های توسعه‌یافته قرار دارند، آسیب‌پذیری بیشتری در یک دهه گذشته در دوره تحریم داشته‌اند. لذا در استان‌های بیشتر صنعتی، شرکت‌ها و فعالان اقتصادی چالش‌های عمیقی را تجربه کرده و بر مبنای یافته‌های مصاحبه‌ها، در شهرهایی مانند تهران، تبریز، اصفهان، مشهد و قزوین صدها شرکت کوچک و بزرگ خصوصی و دولتی با افول فعالیت و ورشکستگی مواجه شدند. بر این مبنا، مسئله تحریم‌های خارجی به عنوان یکی از مهمترین چالش‌ها و مؤلفه‌های تأثیرگذار در رتبه ششم مسائل استان‌های آذربایجان شرقی و اصفهان و در اولویت هفتم استان‌های تهران و خراسان رضوی بوده است.

- **عدم تعامل نهادی و تعدد نظام تصمیم‌گیری:** ویژگی خاص نظام حکمرانی در جمهوری اسلامی یعنی ساختار نظام متمرکز اجرایی همراه با حاکمیت چندلایه‌ای، وضعیت‌های پیچیده‌ای را در نظام مدیریت محلی و منطقه‌ای به وجود آورده است. هرچند این واقعیت در تمام استان‌ها وجود دارد، ولی با توجه به اینکه در استان‌های توسعه‌یافته و بزرگ از یک سو جریان‌های سیاسی- اجتماعی و از سوی دیگر نهادها و شخصیت‌های حقیقی و حقوقی ذی‌نفوذ و منسوب نهادهای حاکمیتی نقش تأثیرگذار و

تعیین‌کننده‌ای دارند، الگوی مناسبات، روابط و منطق توزیع قدرت وضعیت بغرنجی پیدا می‌کند. بر همین مبنا، حکمرانی و نظام مدیریت محلی در این استان‌ها مواجه با چالش‌ها و روندهایی است که حل برخی مسائل را با دشواری مواجه می‌نماید که پیامد آن تعدد نظام تصمیم‌گیری و عدم تعامل ایجابی نهادها و اشخاص حقوقی و حقیقی متنفذ در این مناطق است. بر مبنای یافته‌های پژوهش‌ها، این مسئله به لحاظ تأثیرگذاری و تعیین‌کنندگی در استان تهران در جایگاه چهارم، در اصفهان و خراسان رضوی در رتبه پنجم و در آذربایجان شرقی در رتبه هفتم قرار گرفته است.

۴. مسائل کلیدی استان‌های توسعه‌نیافته

مروری بر یافته‌ها و نتایج مطالعات منتخب بیانگر این است که استان‌های توسعه‌نیافته دارای چند مسئله مشترک می‌باشند. علاوه بر مسئله عدم توسعه زیرساخت‌های حیاتی و رفاهی که چالش مشترک این استان‌ها با مناطق قومی است، عدم توسعه فرهنگی، عدم ثبات مدیریتی و عدم اجماع بین مدیران و توسعه بدون چشم‌انداز از چالش‌هایی است که مختص این مناطق می‌باشد.

▪ **فقدان چشم‌انداز راهبردی:** شاید مهمترین عامل مشترک و مهم مناطق محروم و توسعه‌نیافته، عدم حرکت نظام برنامه‌ریزی و مدیریت استان‌ها و شهرستان‌ها در چارچوب برنامه‌های کلان راهبردی باشد. در واقع رشد و توسعه این استان‌ها یا در غیاب و فقدان برنامه‌های توسعه و اسناد آمایش سرزمین انجام می‌گیرد یا در صورت ترسیم و تدوین برنامه و سند آمایش استان، نظام حکمرانی محلی و مدیران استان و شهرستان بدون توجه به این اسناد و برنامه‌ها درگیر حل و فصل مسائل روزمره و مبتلابه می‌باشند که البته طبق یافته‌های مطالعات موردبررسی، عدم ثبات مدیریتی و آزمون و خطاهای مدیران غیربومی از مهمترین زمینه‌ها و علل فقدان چشم‌انداز راهبردی این استان‌ها است. بر همین اساس چالش عدم برنامه‌ریزی راهبردی به عنوان مهمترین کلیدی‌ترین مسئله استان کردستان از طرف نخبگان و مدیران در اولویت اول قرار گرفته، فقدان چشم‌انداز راهبردی در جایگاه چهارم مسائل همدان، توسعه غیرآمایشی در جایگاه چهارم مسائل هرمزگان، فقدان برنامه‌ریزی مدون و یکپارچه در سیستان و بلوچستان به

عنوان مسئله ششم تعریف شده و ضعف نظام مدیریت راهبردی در جایگاه هفتم لرستان قرار گرفته است.

▪ **ضعف نظام شایسته‌سالاری:** آسیب‌های جدی ساختار مدیریتی و نظام حکمرانی مناطق توسعه‌نیافته به مسئله صلاحیت‌ها و توانمندی‌های حرفه‌ای مدیران ارشد استان‌ها و شهرستان‌ها برمی‌گردد. در این خصوص مسئله میزان انطباق مسئولیت سازمانی با تخصص، مهارت و سواد سازمانی و نیز انطباق جایگاه سازمانی با توانمندی‌های تجربی و مهارت‌های حرفه‌ای، میزان آشنایی فرد منسوب با مسائل محیط اجتماعی و اقلیمی و نیز مسائل سازمانی از معیارها و مؤلفه‌های مهم در تشخیص میزان شایسته‌سالاری محسوب می‌شود و البته این متغیر نقش کلیدی و تعیین کننده‌ای در کارآمدی، حل مسائل و انباشت آنها یا میزان رضایت و نارضایتی سیاسی و اجتماعی دارد. بر حسب یافته‌ها، این مسئله در استان‌های توسعه‌نیافته نسبت به استان‌های برخوردار از پیچیدگی‌های خاصی برخوردار است. ضعف نظام شایسته‌سالاری و سیاست‌زدگی در لرستان به عنوان متغیر کلیدی نخست و دوم، در همدان در اولویت دوم، در هرمزگان فقدان شایسته‌سالاری همراه با سیاست‌زدگی در جایگاه دوم و سوم، در کردستان در رتبه پنجم و در بلوچستان در اولویت هفتم مهم‌ترین مسائل کلیدی قرار دارد. همچنین چالش مدیران غیربومی استان‌های کردستان و زنجان در رتبه چهارم، عدم ثبات مدیریتی در آذربایجان غربی به عنوان مسئله دوم و عدم اجماع و وفای مدیران در بلوچستان در رتبه دوم قرار دارد و طبعاً چنان‌که اشاره گردید، بخش مهمی از زمینه‌ها و علل انباشت مسائل و عدم توسعه این استان‌ها به مدیران بدون صلاحیت، بدون انگیزه و دغدغه و بعضاً ناسالم مرتبط است. البته چنان‌که در اکثر مصاحبه‌ها اشاره شده، مهم‌ترین دغدغه مدیران ارشد در اکثر استان‌های پیرامونی و محروم، مسائل امنیتی و کنترل امنیتی نیروهای اجتماعی و فضای سیاسی بوده یا این مدیران فاقد صلاحیت‌های حرفه‌ای و تجربی لازم برای مواجهه با مسائل بوده‌اند که نظام مدیریت این استان‌ها را با آزمون و خطاهای پرهزینه‌ای مواجه می‌نمایند. همچنین رواج مدیران پروازی و غیربومی موجب عدم

آشنایی و تسلط این مدیران نسبت به مسائل استان و عدم اختصاص وقت کافی در این زمینه شده است.

▪ **عدم توسعه فرهنگی و اجتماعی:** یکی دیگر از موضوعات مهمی که خبرگان و مدیران بخش‌های مختلف دولتی، عمومی و خصوصی به عنوان یکی از موانع توسعه و پیشرفت و حتی تهدیدی برای امنیت اجتماعی استان مطرح و تأکید کرده‌اند، مسئله توسعه‌نیافتگی فرهنگی و اجتماعی است که خود را در ویژگی‌های خاص فرهنگ عمومی، الگوی مناسبات اجتماعی در میان مردم، گروه‌های اجتماعی و نخبگان، الگوی کنش رفتاری و کلامی مدیران، ناامنی‌ها و خشونت‌های اجتماعی بازتاب می‌نماید. بر همین مبنا در تجزیه و تحلیل نهایی، این مسئله در استان‌های توسعه‌نیافته اولویت خاصی پیدا کرده است. ویژگی‌های فرهنگ عشیره‌ای و ناامنی‌ها در استان لرستان در رتبه چهارم، تنش‌های فرهنگی و اجتماعی بین قومی در آذربایجان غربی در رتبه ششم، نارسایی‌های فرهنگی-اجتماعی در زنجان به عنوان مسئله هفتم، تنش‌های اجتماعی و بین‌قومی در رتبه ششم، قانون‌گریزی و شرارت و ناامنی‌های اجتماعی در رتبه هشتم مسائل بلوچستان و نهایتاً ویژگی‌های فرهنگی و اجتماعی در کردستان در اولویت هشتم چالش‌های اصلی استان قرار گرفته است.

د) فراترکیب یافته‌ها؛ استنتاجات تئوریک پژوهش

در صفحات پیشین سعی شد به دو سؤال پژوهش درباره مختصات روش‌شناختی و یافته‌های اصلی مطالعات منتخب پرداخته شود. در این چارچوب، ابتدا ده مسئله نخست استان‌ها، مسائل کلیدی مشترک آن‌ها و سپس در سه طیف، مسائل متمایز استان‌های قومیتی، استان‌های توسعه‌یافته و مسائل مناطق توسعه‌نیافته معرفی و ارزیابی شود. هدف اصلی پژوهش معطوف به این ایده بود که در مواجهه با مسائل و «چالش‌های کلیدی» استان‌ها و مناطق مختلف کشور - که از یافته‌های مجزای مطالعات منتخب استخراج و معرفی شد- چه ایده جدیدی را می‌توان استنباط نمود. در واقع از ترکیب یافته‌ها و نتایج «مطالعات کلان پروژه مسئله‌شناسی پیشرفت و امنیت استان‌ها» چه

راهبرد نوینی را می‌توان برای حرکت به سمت حل مسائل و «توسعه و امنیت پایدار استان‌ها»، «توسعه ملی متوازن» و «امنیت ملی پایدار» پیشنهاد نمود.

تحلیل کیفی و کمی یافته‌ها بیانگر این است که در میان ده مسئله نخست استان‌ها - که از میان صدها مسئله انتخاب و معرفی شده‌اند-، مهمترین مسائل و متغیرهای کلیدی مشترک و تأثیرگذار بر دیگر مسائل استان‌ها، معطوف به آسیب‌های ساختاری و ناکارآمدی کارکردی «نظام مدیریت محلی - منطقه‌ای» یا «نظام حکمرانی استانی» می‌باشد و در بین مسائل یازده استان، این مسئله «رتبه اول» مسائل نه استان است که بیانگر عمومیت و البته تأثیرگذاری بنیادین این مسئله در سطح کشوری است و به بیان ساده‌تر، «مسئله نخست» و «کلیدی‌ترین مسئله» ۸۲ درصد استان‌ها یکسان بوده است. بر همین مبنا، مؤلفه‌های مرتبط و معطوف به این مسئله کلیدی مانند «تمرکزگرایی در نظام اداری کشور»، «عدم تعامل نهادها و تعدد مراکز تصمیم‌گیری»، «نظام برنامه‌ریزی غیرآمایشی»، «ضعف نظام شایسته‌سالاری»، هر کدام با شش و پنج بار فراوانی، جزو مسائل نخست و مشترک بیش از نصف استان‌ها بوده است. بر این مبنا، ضروری است بر حسب یافته‌های مطالعات مورد ارزیابی، ابتدا به اختصار به توضیحی در نموده‌ها و آسیب‌های نظام حکمرانی و سپس به الزامات گذار به نظام مدیریتی نوین پرداخته شود.

۱. نموده‌های نابسامانی نظام حکمرانی استان‌ها

در مطالعات منتخب یازده گانه، ابعاد و مؤلفه‌های نابسامانی نظام حکمرانی محلی در تعابیر و مفاهیم متفاوت بیان شده است. در مسئله‌شناسی آذربایجان شرقی، به چالش‌هایی مانند «ساختار متمرکز نظام اداری کشور»، «اختیارات محدود استان»، «چندپارچگی نظام مدیریتی»، «توسعه نامتوازن درون‌استانی» و «غفلت نظام مدیریتی از ظرفیت‌های ژئوپلیتیکی استان» تأکید شده است. در آذربایجان غربی به «نارسایی ساختار مدیریتی»، «تمرکزگرایی»، «عدم ثبات مدیریتی»، «دخالت نمایندگان در اجرا»، «ضعف سیستم نظارتی» اشاره شده است. در پروژه اصفهان، چالش‌های نظام حکمرانی محلی با مؤلفه‌هایی مانند «مدیریت ناکارآمد»، «عدم شفافیت ساختاری»، «ضعف نظام تصمیم‌سازی»، «بوروکراسی ناکارآمد»، «عدم تعامل نهادی»، «نهادهای موازی»، در یافته‌های پژوهش تهران، در مسائلی مانند «ضعف نظام برنامه‌ریزی و تدبیر»، «تعدد مراکز تصمیم‌گیری»، «ناکارآمدی

ساختار اداری»، «ضعف نظارت و بازرسی»، در مسئله‌شناسی خراسان رضوی در مضامینی همچون «ناکارآمدی سیستم مدیریتی»، «ضعف در نگاه راهبردی»، «ضعف در همگرایی بین سازمان‌ها»، «ضعف در نظارت»، در مسئله‌شناسی زنجان در تعبیری مانند «نارسایی‌های ساختاری مدیریت»، «تمرکزگرایی»، «ضعف کارگزاران مدیریتی» و در سیستان و بلوچستان در مؤلفه‌هایی مانند «فقدان برنامه‌ریزی مدون و یکپارچه»، «ضعف شایسته‌سالاری» جلوه‌گر شده است. در کردستان، مسائل «عدم برنامه‌ریزی راهبردی»، «سوءمدیریت و ناکارآمدی»، «مدیران غیربومی استان»، «تمرکزگرایی»، «در لرستان، «سوءمدیریت»، «ضعف نظام مدیریت راهبردی»، در هرمزگان «سوءمدیریت»، «فقدان شایسته‌سالاری»، «توسعه غیرآمایشی»، «نابرابری و عدم توازن منطقه‌ای»، در همدان مؤلفه‌هایی مانند «ضعف مدیریت»، «عدم شایسته‌سالاری»، «ناهماهنگی مسئولین»، «عدم چشم‌انداز راهبردی»، «ناکارآمدی سیستم نظارت»، «تصمیمات غیرکارشناسی»، «تمرکزگرایی و فقدان اختیارات» به عنوان متغیرهای کلیدی تأثیرگذار استان و البته مهمترین چالش‌های نظام حکمرانی استان‌ها معرفی شده‌اند. اشاره به این مؤلفه‌ها به عنوان مهمترین مسائل استان‌ها بیانگر این است که اولاً «ساختار» و «فرایند- کارکرد» نظام حکمرانی محلی و مدیریت منطقه‌ای استان‌ها برای دستیابی به اهداف و پیشبرد برنامه‌های خود با چالش‌های بنیادینی مواجه است و ثانیاً مسائل کلیدی دیگر در استان‌ها مانند فساد و تخلفات اداری و بحران‌های زیست‌محیطی به شدت متأثر از نابسامانی نظام حکمرانی محلی هستند. بر این اساس ایده مهمی که از یافته‌ها و نتایج مطالعات منتخب می‌توان استنباط نمود این است که بنیان مسائل و چالش‌های استان‌ها تحت تأثیر ساختار ناکارآمد و پرمسئله نظام حکمرانی محلی و منطقه‌ای قرار دارد و البته خود این مسئله نیز تابعی از چالش‌ها و ویژگی‌های ساختار نظام حکمرانی و نظام اداری و مدیریتی و البته ساخت توزیع قدرت بوروکراتیک و سیاسی در کشور است. ارتباط دیالکتیکی این دو ویژگی یا مسئله بنیادین، نظام حکمرانی محلی را با مسائل و چالش‌هایی مواجه نموده که برحسب یافته‌های مطالعات کلان پروژه مسئله‌شناسی استان‌ها عبارتند از:

- اختیارات محدود استان‌ها به واسطه ساختار متمرکز نظام اداری کشور
- عدم انسجام و یکپارچگی نظام مدیریتی استان‌ها
- نظام اجرایی و مدیریتی بدون چشم‌انداز راهبردی و سند آمایش سرزمین

- ضعف نظام شایسته‌سالاری و سیاست‌زدگی فرایند گردش نخبگان
 - فقدان منابع مالی مستقل پیشبرد برنامه‌های توسعه (بنی‌هاشمی، ۱۳۹۹، ۱۸)
 - عدم تناسب تکالیف با اختیارات استانی
 - عدم تمایز ساختاری و تداخل کارکردی و سازمانی
 - عدم ثبات مدیریتی و مدیران غیربومی و پروازی در استان‌ها
 - برنامه‌ریزی اقتصادی بدون تعیین منابع برای برنامه‌ها (گنج‌خانلو، ۱۳۹۹: ۱۴)
- بنابراین، نتیجه مستقیم آسیب‌های ساختاری و کارکردی نظام حکمرانی محلی، پدیداری «چرخه ناکارآمدی» در تمام استان‌ها است که در دهه‌های گذشته مهمترین مانع تحقق اهداف توسعه و امنیت پایدار در استان‌ها بوده است. از این رو، مهمترین اولویت راهبردی نظام سیاست‌گذاری کشور، ضرورت حرکت به سمت اصلاح ساختاری مدیریت استان‌ها و شهرستان‌ها است. در این چارچوب، بر مبنای تجارب دیگر کشورهای موفق نمونه، ابتدا مؤلفه‌ها و مختصات حقوقی و ساختاری نظام حکمرانی محلی در ایران در مقایسه با نظام‌های مدیریت منطقه‌ای برخی کشورها ارزیابی و سپس به الزامات و ضرورت‌های تحلیلی-تاریخی گذار به ساخت نوین پرداخته می‌شود.

۲. مؤلفه‌ها و الزامات گذار به نظام حکمرانی منطقه‌ای نوین

برای اینکه بتوان در خصوص کلیدی‌ترین مسئله استان‌ها (ناکارآمدی نظام مدیریت)، ایده معینی را به عنوان توصیه‌ای راهبردی پیشنهاد نمود، ضروری است ابتدا به چند نکته اشاره گردد؛ نخست اینکه در سطح جهانی و در تمام کشورها با نظام‌های سیاسی و ساختار توزیع قدرت بوروکراتیک متفاوت، دو الگوی متمایز از مدیریت منطقه‌ای یا حکمرانی محلی وجود دارد؛ نظام مدیریت منطقه‌ای مشارکتی و غیرمشارکتی^۱. تجارب اکثر دولت‌های توسعه‌یافته یا در حال توسعه از جمله ایران پس از مشروطه نشان می‌دهد که ارتباط وثیقی بین ماهیت ساختار سیاسی-حقوقی

۱. البته می‌توان به نظام‌های مدیریت منطقه‌ای ترکیبی نیز اشاره نمود که وضعیت بینابینی دارند اما تجربه چنین الگویی از جمله در ایران نشان داده است که ساختار و کارکرد چنین نظام‌هایی به شدت تابع اراده مرکز و نیز تحولات سیاسی داخلی و مقتضات محیط امنیتی پیرامونی دولت‌ها بوده است. همچنین اتهامات گسترده حقوقی و سیاسی این نوع الگو، کارآمدی آنها را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد.

دولت‌ها و نظام مدیریت منطقه‌ای وجود دارد، به این معنی که نظام حکمرانی محلی مشارکتی صرفاً در دولت‌هایی پدیدار و پایدار می‌گردد که توزیع قدرت سیاسی و نیز نظام بوروکراتیک در آنها غیرمتمرکز باشد و دولت مرکزی حدود معینی از صلاحیت‌های سیاسی و اختیارات حقوقی سیاست‌گذاری و اجرایی را برای نهادهای محلی و منطقه‌ای به رسمیت می‌شناسد. نکته دوم و مورد تأکید اینکه الگوی نظام مدیریت منطقه‌ای به طور مؤثری نظام سیاست‌گذاری و راهبردهای توسعه منطقه‌ای را تعیین می‌نماید و البته راهبرد مشارکتی در نظام سیاست‌گذاری منطقه‌ای صرفاً در چارچوب الگوی ساخت سیاسی غیرمتمرکز امکان‌پذیر می‌شود و در نظام‌های متمرکز، دستورالعمل‌های سلسله‌مراتبی و صرفاً یک‌سویه از بالا امکان نقش‌آفرینی نهادها، نخبگان، بخش خصوصی فعال و گروه‌های مرجع منطقه‌ای را در تدوین و تنظیم سیاست‌ها، اولویت‌ها و برنامه‌های محلی و منطقه‌ای میسر و ممکن نمی‌سازد.

از این رو درک مختصات ساختار نظام مدیریت منطقه‌ای و عوامل مؤثر بر نظام سیاست‌گذاری منطقه‌ای اهمیت خاصی دارد. چنان که جدول شماره ۴ نشان می‌دهد، اولاً مؤلفه‌ها و زمینه‌های حقوقی، اداری و سیاسی متعددی نظام‌های دوگانه را از هم تفکیک می‌نماید که مهمترین آنها ساختار مدیریت منطقه‌ای، ساختار قانونی، ساختار نظام برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری و ساختار نهادی و ابزارهای مرتبط به آنها می‌باشد. این مؤلفه‌ها بیانگر این است که تکوین ساختار مشارکتی نظام حکمرانی محلی نیازمند بازسازی و بازنگری در روندهای مدیریتی، مؤلفه‌های حقوقی و دیگر عوامل راهبردی و پایداری است که در بلندمدت در تعامل بین دولت مرکزی و نهادهای محلی شکل می‌گیرد. ثانیاً یافته‌های تطبیقی مطالعات مرتبط به توسعه منطقه‌ای در ایران و دیگر کشورها نیز بیانگر آن است که الگوها و فرایندهای توسعه منطقه‌ای به طور کاملی تحت تأثیر ساختار مشارکتی یا هرمی نظام مدیریت منطقه‌ای قرار دارد. به این معنی که در دولت‌هایی که دارای نظام مدیریتی متمرکز یا هرمی هستند، توسعه ملی نیز روندهای نامتعادل و نامتوازن به خود گرفته و نتیجه بلندمدت آن، ساختار اقتصاد سیاسی مرکز-پیرامون می‌باشد. جدول زیر به مختصات نظام مدیریت منطقه‌ای، عناصر تکوین و عوامل مؤثر بر آن در ایران و برخی کشورهای منتخب می‌پردازد.

جدول شماره ۴. مختصات نظام مدیریت منطقه‌ای در ایران و برخی کشورهای منتخب

کشورهای منتخب	بریتانیا، مالزی، کره جنوبی، اتریش	ایران
عناصر مدیریت منطقه‌ای		
ساختار مدیریت منطقه‌ای	مبتنی بر نظام چند سطحی غیر متمرکز	نظام سیاسی نیمه‌متمرکز با حاکمیت دولت مرکزی و نهادهای حکومتی
ساختار قانونی	نظام قانونی چند سطحی	ساختار قانونی متمرکز
اسناد قانونی	غلبه با قانون‌های منطقه‌ای	غلبه با قانون‌های ملی
ساختار تصمیم‌گیری	مشارکتی	متمرکز
ساختار سیاست‌گذاری منطقه‌ای	مبتنی بر مشارکت و شراکت منطقه‌ای	تصمیم‌گیری یکسویه و متمرکز
پویایی نظام مدیریتی	پایدار همراه با پویایی محتوایی	ناپایدار با تغییرات اداری
ساختار برنامه‌ریزی	برنامه‌ریزی یکپارچه و متنوع	برنامه‌ریزی غیر یکپارچه و ثابت
ابزارهای برنامه‌ریزی و مدیریت	غلبه ابزارهای راهبردی، مشارکتی و هم‌پیوند	غلبه با طرح‌های جامع‌نگر کالبدی، بخشی و پاره‌پاره
سطح محلی برنامه‌ریزی	پر رنگ و محتوایی	ضعیف و شکلی
رویکردهای مدیریت منطقه‌ای	رویکرد راهبردی، مشارکتی با اعتقاد به حکمروایی (منطقه‌ای)	رویکرد جامع، غیر مشارکتی مبتنی بر فن‌سالاری و اعمال قدرت از بالا
ساختار نهادی	ساختار قوی شورایی با مشارکت فعال کنشگران کلیدی	ساختار دولتی متمرکز بدون مشارکت کنشگران کلیدی (دولت تنها بازیگر)
محتوای طرح‌های توسعه منطقه‌ای	تمرکز بر مسائل راهبردی و نتیجه اجرای طرح	تمرکز بر جامع مسائل و محصول شکلی طرح

منبع: (زیاری و محمدی، ۱۳۹۵: ۱۹۸-۱۹۵)

بر حسب داده‌های جدول شماره ۴، ویژگی‌های الگوی مدیریت منطقه‌ای در نظام‌های غیر متمرکز و مقایسه آن با عناصر ساختار مدیریت منطقه‌ای در ایران چند تفاوت کلی را نشان می‌دهد. نخستین تفاوت نظام‌های غیر متمرکز و مشارکتی با نظام بوروکراتیک ایران، غلبه نظام تصمیم‌گیری سطح منطقه‌ای در آنها و فقدان اختیارات و صلاحیت‌های منطقه‌ای به لحاظ نظام سیاست‌گذاری و اجرایی در ایران می‌باشد. تفاوت دوم، ضعف و در برخی حوزه‌های تصمیم‌گیری فقدان سازوکار

عملیاتی مشارکت مردمی استان‌های ایران در فرایند سیاست‌گذاری و نظارت است. تفاوت سوم، وجود نهادهای مشورتی و تخصصی قدرتمند به عنوان بازوهای اصلی در سیاست‌گذاری و مدیریت توسعه منطقه‌ای است. این در حالی است که در الگوی نظام مدیریت منطقه‌ای در ایران، در تمام این عرصه‌ها نقش نهادهای مرکزی تعیین‌کننده بوده و نقش‌های مستقل و فعالی برای نهادهای منطقه‌ای تعریف نشده است (بنی‌هاشمی، تابستان ۱۳۹۹: ۹۱).

در مجموع ویژگی‌های نظام مدیریت منطقه‌ای در ایران را به این صورت می‌توان جمع‌بندی نمود که در نظام‌های موفق غیرمتمرکز، مدیریت توسعه منطقه‌ای به مثابه فرایندی مداوم، پویا و مشارکتی، مبتنی بر خواسته‌ها و تصمیمات اجتماعات محلی و راهبردی تلقی شده است. همچنین اگر افراد یا گروه‌ها تغییر یابند، سیاست‌های توسعه ملی و منطقه‌ای کمتر مخدوش می‌شوند یا تغییرات آنی می‌یابند. چنان که مناطق متناسب با نیازها، توان‌ها و خواسته‌های منطقه‌ای به تدوین طرح و برنامه می‌پردازند، این برنامه‌ها از طریق ساختار نهادی محلی - منطقه‌ای، قانون‌ها، ابزارهای متناسب و انعطاف‌پذیر اجرایی و برنامه‌های مالی و اقتصادی پشتیبانی می‌شوند. این در حالی است که در نظام متمرکز و بخشی مدیریت دولتی در ایران، واقعیت‌های توسعه منطقه‌ای مسیر متفاوتی از برنامه‌ریزی را طی می‌کند و در عمل استراتژی توسعه مبتنی بر نگرش کمی، سلیقه‌ای و ازهم‌پاشیده و موقتی است. با وجود شکل‌گیری ساختار بزرگ اداری، مناطق بیش از گذشته به نظام‌های مالی مرکز و نیز تصمیمات سطح ملی وابسته شده‌اند. از این رو، الگوی مطلوب مدیریت توسعه منطقه‌ای باید دارای ساختاری با عملکرد یکپارچه و در عین حال واحدهای اجرایی و مدیریتی کوچک در سطح منطقه‌ای باشد. چنین هدفی از طریق ایجاد اجتماعات، نهادها، ابزارها و اقدام‌های هوشمند و مبتنی بر اقدام مشترک امکان تحقق دارد (زیاری و محمدی، ۱۳۹۵: ۱۹۸-۱۹۵).

همچنین در حوزه راهبردهای توسعه منطقه‌ای در ایران به چند نکته مهم می‌توان اشاره نمود که بایستی مورد بازنگری قرار گرفته و اصلاح شوند. اولاً در چند دهه گذشته تنظیم راهبردها در نظام مدیریت کشور کاملاً متمرکز و غیرمشارکتی بوده است. از این رو نظام مدیریت منطقه‌ای نقش معین و مؤثری در شکل‌گیری راهبردهای توسعه منطقه‌ای نداشته است. ثانیاً چون این راهبردها مبتنی بر نظام ادراک راهبردی و سیاست‌گذاری نخبگان و نهادهای مرکز بوده، از این رو باعث شده

تا راهبردهای توسعه منطقه‌ای برای حل مسائل و نیز رشد و توسعه مناطق چندان کارآمد نباشد. هرچند این راهبردها به لحاظ رویکردی فراز و نشیب زیادی داشته است، ولی ویژگی‌های یادشده تغییر چندانی در تحول روندهای توسعه منطقه‌ای نداشته است. ثالثاً سیاست‌های توسعه منطقه‌ای فارغ از ضرورت‌ها، نیازها و اولویت‌های مناطق به شدت تحت تأثیر ترجیحات، تحولات سیاسی و تغییر مستمر جریان‌های قدرت در مرکز می‌باشد. بر همین مبنا این راهبردها همواره مبتنی بر آزمون و خطاهای مکرر به هزینه مردم مناطق و استان‌ها بوده است. نهایتاً اینکه هرچند در تهیه و تدوین اسناد توسعه مانند آمایش سرزمین یا سند توسعه استان، نهادهای استانی مانند سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی یا دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی استانی نقش مؤثری داشته‌اند، ولی با توجه به تحولات بنیادین در سطح رویکردها و سیاست کلان دولت‌ها و عدم ثبات در نظام برنامه‌ریزی و نیز فقدان منابع لازم برای اجرا، عملاً این اسناد صرفاً به مطالعات طولانی‌مدت، پرهزینه و به خط‌مشی‌گذاری‌های بدون ضمانت اجرا تبدیل می‌شوند.

درباره قابلیت نظام مدیریت مشارکتی و غیرمتمرکز در مناطق پیرامونی و قومی، لازم به یادآوری و تأکید است که بر اساس یافته‌های پژوهش، چنان‌که در مباحث پیشین تشریح شد در میان ده مسئله نخست استان‌ها، تقریباً نصف مسائل مناطق قومی در حوزه‌هایی مانند ناکارآمدی نظام مدیریتی استان، تعدد مراکز تصمیم‌گیری، ناکارآمدی نظام شایسته‌سالاری و مسئله فساد با استان‌های مرکزی غیرقومی مشترک می‌باشد. با این واقعیت، مهم نیست که استانی قومی یا غیرقومی و مرزی یا غیرمرزی باشد و ضروری است برای حل مهمترین مسائل مشترک استان‌ها، نظام حکمرانی محلی و منطقه‌ای اصلاح و بازسازی شود و تأسیس نظام مدیریتی کارآمد و مبتنی بر شاخص‌های حکمرانی خوب منطقه‌ای در مناطق قومی و مرزی از یک سو خواهد توانست عقب‌ماندگی‌های زیرساختی چنین استان‌هایی را به تدریج تعدیل نموده و الگوی توسعه ملی را از موقعیت و دور باطل مرکز- پیرامون خارج نماید و از سوی دیگر با بهبود وضعیت شاخص‌های رفاهی و توسعه نسبی زیرساخت‌های این مناطق به افزایش رضایت عمومی منطقه‌ای کمک کند. تحقق این امر در نهایت به تعدیل شکاف‌های اقتصادی و سپس اجتماعی و کاهش واگرایی‌های سیاسی منجر خواهد شد و حتی تحقق نسبی این فرایند، جریان‌ها و گروه‌ها و نخبگان قومی را در توسل به مفاهیمی مانند عقب‌نگه‌داشتن عامدانه این مناطق، استعمار داخلی و... خلع ید خواهد

کرد و زمینه‌های پدیداری بحران‌ها و بسیج‌پذیری قومی را در میان توده‌ها و طبقه متوسط و نسل جدید به شدت تضعیف خواهد نمود. چنان که می‌دانیم در مقاطع تاریخی که کشورمان مواجه با بحران‌های قومی بوده، یکی از زمینه‌ها و فرصت‌های تحریک و تبلیغ ایدئولوژی نخبگان و جنبش‌های قومی، واقعیت خشن مسئله محرومیت و عقب‌افتادگی این مناطق نسبت به مناطق مرکزی بوده است. ثالثاً با افزایش رضایت عمومی و کاهش زمینه‌های واگرایی، به تدریج بسیاری از مسائل و موضوعات فرهنگی و اجتماعی و حتی سیاسی در این مناطق غیرامنیتی خواهد شد و طبعاً این مفروضات که مبتنی بر یافته‌های نظری، تجربی و تاریخی در حوزه مسائل قومی در ایران معاصر است، می‌تواند به عنوان بنیان‌های فکری و تحلیلی ضرورت گذار به ساخت نوینی از حکمرانی محلی در این مناطق تلقی نمود.

نتیجه گیری

بر حسب تجارب قبل و پس از انقلاب اسلامی و نیز استلزامات و محدودیت‌های حقوقی و مسئله اراده حاکمیتی موافق، هرچند تغییر به موقع و متناسب نظام حکمرانی محلی در کشور و گذار از وضعیت فعلی به یک ساختار مدیریت منطقه‌ای پویا و مشارکتی چندان دست‌یافتنی به نظر نمی‌رسد، ولی در عین حال نظام سیاسی برای خروج از دور باطل «چرخه ناکارآمدی» و پیشگیری از انباشت چالش‌ها و مسائل در استان‌ها به ویژه مناطق محروم و پیرامونی قادر به اصلاح برخی رویه‌ها و ساختار نظام اجرایی تحت حاکمیت خود می‌باشد تا با حداقل تغییرات حقوقی و اصلاح رویه‌های مدیریتی در ساختار سیاسی- اداری کشور به برخی چالش‌ها و ضرورت‌های بنیادین پاسخ مطلوبی داده باشد. در توضیح این ضرورت بایستی یادآوری نمود که از مهمترین چالش‌های نظام حکمرانی محلی در استان‌ها، فقدان نظام یکپارچه اجرایی و مدیریتی، فعالیت منفک و مستقل ادارات متناظر وزارتخانه‌ها، نهادهای حاکمیتی کثیر، شخصیت‌های حقوقی عمومی و سازمان‌های امنیتی متعدد می‌باشد. تأکید مکرر بر مسئله گسیختگی نظام اجرایی، تعدد و تکرار اهداف و برنامه‌ها، موازی‌کاری‌ها، عدم تعامل ایجابی بین نهادها، جهت‌گیری‌ها و اولویت‌های متفاوت بین نهادها موضوعی است که در تمام یافته‌های مطالعات منتخب پژوهش حاضر مشهود است و بر این اساس اصلاح ساختار مدیریتی و نظام اجرایی استان‌ها اهمیت و فوریت مشخصی دارد.

در ساختار فعلی تداخل وظایف وزارتخانه‌ها و دیگر نهادهای حاکمیتی و برنامه‌های آن‌ها بسیار زیاد است و جایی برای تعیین حدود و ثغور این وظایف و فعالیت‌های اجرایی در استان‌ها وجود ندارد و نهاد استانداری نیز صرفاً یکی از نهادهای فعال در منظومه پیچیده شبکه قدرت در استان می‌باشد. همپوشانی وظایف و اقدامات متعارض سازمان‌ها و نهادهای مختلف حاکمیتی، سبب بروز ناکارآمدی کل دستگاه‌های اجرایی می‌شود. بر این مبنا استان‌ها نیازمند مدیریت واحد و یکپارچه می‌باشد و البته این امر نیز مستلزم تعیین یک نماینده عالی حاکمیت در استان است تا ارگان‌های دیگر نتوانند در روند اجرای تصمیمات آن خدشه وارد آورند. این نماینده نه از طرف وزارت کشور بلکه بایستی از طرف نهاد ریاست‌جمهوری و هیئت دولت انتخاب و با پیشنهاد شورای عالی استان‌ها تعیین شود تا بتواند امور محلی همه وزارتخانه‌ها و فعالیت دیگر نهادهای فعال در استان‌ها را مدیریت و کنترل نماید.

بر مبنای توضیحات فوق و به منظور اصلاح نارسایی‌های ساختاری مدیریت استان‌ها، افزایش اختیارات در سیستم مدیریت منطقه‌ای و محلی امری ناگزیر می‌باشد. در ساختار جدید، برای نهاد استانداری پنج معاونت قابل تصور است. مهمترین معاونت این نهاد که وظیفه نظام برنامه‌ریزی در استان را بر عهده می‌گیرد، «معاون اقتصادی و مدیریت برنامه‌ریزی» است که مسئول آن جانشین یا قائم‌مقام استانداری است. این معاونت می‌تواند از ادغام سازمان برنامه‌بودجه استان، معاونت هماهنگی امور اقتصادی استاندار، اداره کل امور مالی و اقتصادی و سازمان امور مالیاتی تشکیل و وظایف آنها را بر عهده گیرد و وظایف سیاست‌گذاری و نظام برنامه‌ریزی استان را به صورت یکپارچه سروسامان بخشد. «معاونت امور سیاسی، قضایی و امنیتی» دیگر معاونتی است که باید در ساختار استانداری ایجاد شود. این معاونت از ادغام چند اداره کل و وزارتخانه‌های مرتبط می‌تواند شکل گیرد و مدیریت آن بهتر است بر عهده رئیس دادگستری استان باشد که علاوه بر یکپارچه‌سازی ادارات مرتبط استان، نوعی پیوند ساختاری و هماهنگی در امور قضایی و امنیتی ایجاد نماید. در ساختار کنونی، معمولاً همکاری مناسبی بین دادگستری و استانداری وجود ندارد و ساختار جدید موجب تقویت این همکاری خواهد شد. این معاونت بخش اصلی وظایف شورای تأمین استان را عهده‌دار خواهد بود. معاونت سوم با عنوان «معاون امور زیربنایی و ساخت» نیز می‌تواند از ادغام چند اداره کل حوزه صنعت، راه و شهرسازی و جهاد کشاورزی تشکیل گردد.

معاونت چهارم با عنوان «معاون امور اجتماعی و فرهنگی» دربرگیرنده دستگاه‌های مختلف مانند معاونت اجتماعی استانداری، اداره کل ارشاد، اداره کل اوقاف و امور خیریه خواهد بود. ایجاد معاونتی با عنوان «معاون امور علمی - پژوهشی» نیز برای ساماندهی به امور آموزشی، علمی و پژوهشی صورت می‌گیرد و وظیفه اصلی آن، تنظیم روابط بین بخش‌های دانش و پژوهش با حوزه‌های اجرایی و اجتماعی است. در ساختار جدید، رئیس دانشگاه مادر هر استان به عنوان معاون امور علمی - پژوهشی استانداری منصوب می‌شود. «معاون امور تولیدی، آب، انرژی و محیط زیست» دیگر معاونتی است که باید در ساختار جدید ایجاد شود. این معاونت باید بتواند حوزه‌های مرتبط را در چارچوب استان با همدیگر هماهنگ نماید. به نظر می‌رسد مدیر آب منطقه‌ای استان می‌تواند انجام این وظیفه را عهده‌دار شود. اگر اختیارات، در این قالب به استانداری‌ها واگذار شود، بسیاری از مشکلات حل می‌شود. علاوه بر این، اگر نماینده حاکمیت در استان گمارده شود و به استان اختیارات لازم واگذار شود، بسیاری از ظرفیت‌های کشف‌نشده، فعال خواهد شد. (ن.ک: گنج خانیلو، ۱۳۹۹: ۲۳۳)

فهرست منابع

- آثار تمر، محمد (۱۳۹۹). مسئله‌شناسی پیشرفت و امنیت استان آذربایجان غربی، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- اسماعیل زاده، یاسر (۱۳۹۹). مسئله‌شناسی پیشرفت و امنیت استان سیستان و بلوچستان، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- انوری، قاسم (۱۳۹۸). مسئله‌شناسی پیشرفت و امنیت استان خراسان رضوی، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- بنی‌هاشمی، میرقاسم (۱۳۹۹). مسئله‌شناسی پیشرفت و امنیت استان آذربایجان شرقی، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- بنی‌هاشمی، میرقاسم (تابستان ۱۳۹۹). الگوی ساخت مرکز و روندهای توسعه منطقه‌ای (نگاهی به تجربه ایران). فصلنامه مطالعات راهبردی، شماره ۸۸، صص ۸۴-۵۷.
- پارسانیا، حمید و نورانی، نوراله (پاییز ۱۳۹۸). مسئله اجتماعی از منظر پارادایم مدرن و پست مدرن (با تأکید بر اندیشه‌های مارکس، دورکیم، وبر، و دریدا). فصلنامه راهبرد اجتماعی فرهنگی، سال هشتم، شماره سی و دوم، صص ۳۳-۶۸.
- جعفری و دیگران، (زمستان ۱۳۹۹). تحلیل فضایی توسعه منطقه‌ای استان‌های کشور بر مبنای شاخص‌های اقتصادی، فصلنامه جغرافیا و برنامه‌ریزی، سال ۲۴، شماره ۷۴، صص ۶۱-۷۲.
- حاتمی، جمشید (۱۳۹۹). مسئله‌شناسی پیشرفت و امنیت استان همدان، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- حاتمی، عباس (۱۳۹۸). مسئله‌شناسی پیشرفت و امنیت استان اصفهان، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- زاهدی، محمدجواد (۱۳۹۵). شکست برنامه‌های توسعه نتیجه نظام توزیع نامتعادل قدرت، مجموعه مقالات سومین همایش کنکاش‌های مفهومی و نظری درباره جامعه ایران.
- زیاری، کرامت‌الله و علیرضا محمدی (۱۳۹۵). مدیریت توسعه منطقه‌ای با تأکید بر ایران. انتشارات دانشگاه تهران.
- فاضلی، نعمت‌الله (۱۳۹۹). زندگی سراسر فهم مسئله است. پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.
- کمالی، یحیی (پاییز ۱۳۹۶). روش‌شناسی فراترکیب و کاربرد آن در سیاست‌گذاری عمومی، مجله سیاست، دوره ۴۷، شماره ۳، صص ۷۳۶-۷۲۱.
- گنج‌خانلو، مصدق (۱۳۹۸). مسئله‌شناسی پیشرفت و امنیت استان زنجان، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- سالارکیا، غلامرضا (۱۳۹۹). مسئله‌شناسی پیشرفت و امنیت استان کردستان، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- خلیلی، رضا (۱۳۹۹). مسئله‌شناسی پیشرفت و امنیت استان تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- عابدی جعفری، جعفر و مجتبی امیری (تابستان ۱۳۹۸). فراترکیب، روشی برای سنتز مطالعات کیفی، فصلنامه علمی - پژوهشی روش‌شناسی علوم انسانی، سال ۲۵، شماره ۹۹، صص ۷۳-۸۷.
- معجیدی، خیراله (۱۳۹۹). مسئله‌شناسی پیشرفت و امنیت استان لرستان، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- میرزاده، مهدی (۱۳۹۹). مسئله‌شناسی پیشرفت و امنیت استان هرمزگان، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- نظم‌فر، حسین و دیگران (تابستان ۱۳۹۷). بررسی نابرابری‌های توسعه در استان‌های کشور. فصلنامه مجلس و راهبرد، شماره ۹۴.

- Bergdah, E., (2019), Is meta-synthesis turning rich descriptions into thin reductions? A criticism of meta-aggregation as a form of qualitative synthesis. *Nursing Inquiry*, Volume 26.
- Campbell, R. et al., (2003), Evaluating meta-ethnography: a synthesis of qualitative research on lay experiences of diabetes and diabetes care. *Social Sci Med*, 56(4).
- Cooper, H., (2016). *Research Synthesis and Meta-Analysis: A Step-by-Step Approach*. London: SAGE.
- Erwin, E. J., Brotherson, M. J. & Summers, J. A., (2011), Understanding Qualitative Metasynthesis: Issues and Opportunities in Early Childhood Intervention Research. *Journal of Early Intervention*, 33(3), pp. 186-200.
- Fingfeld, D. L., (2003), . Meta synthesis: The state of the art so far.. *Qualitative Health Research*, Volume 13, pp. 893-904.
- Ring, N., Mandava, L. & Jepson, R., (2010), A guide to synthesising qualitative research for researchers undertaking health technology assessments and systematic reviews, s.l.: s.n.
- Jensen, L.; Allen, M. (1996), "Meta- synthesis of qualitative findings", *Qualitative Health Research*, 6(4): 553-560.
- Sandelowski, M. & Barroso, J., (2003), Toward a metasynthesis of qualitative findings on motherhood in HIV-positive women. *Research in Nursing & Health*, 26(2), pp. 153-70.
- Sandelowski, M. & Barroso, J., (2007), *Handbook for synthesizing qualitative research*. New York: Springer.
- Timulak, L., (2009), Meta-analysis of qualitative studies: A tool for reviewing qualitative research findings in psychotherapy. *Psychotherapy Research*, Volume 19, pp. 591-600.
- Zimmer, L., (2006), Qualitative meta-synthesis: A question of dialoguing with texts. *Journal of Advanced Nursing*, Volume 53, pp. 311-318

