



فصلنامه علمی اندیشه مدیریت راهبردی (اندیشه مدیریت)، مقاله علمی پژوهشی
سال هجدهم، شماره چهارم (پیاپی ۴۲)، زمستان ۱۴۰۳، صص. ۴۳-۸۰

تحلیل الگوی صورت‌بندی و دستورکارگذاری مسائل خط‌مشی استانی: مطالعه موردی استان زنجان

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۳/۱۳ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۶/۱۱

مقاله برای اصلاح به مدت ۱۰ روز نزد نویسنده (گان) بوده است.

10.30497/SMT.2025.248430.3667

سعید نانی *

طیبه عباسی **

علی اصغر پورعزت ****

محمد مهدی ذوالفقارزاده کرمانی ***

چکیده

خط‌مشی استانی مؤثر نیازمند شناسایی دقیق مسائل استانی و دستورکارگذاری در تصمیم‌گیری است؛ با این حال، پژوهش‌های انجام‌شده اغلب بر سطح ملی متمرکز بوده و از سازوکارهای استانی غفلت کرده‌اند. این مطالعه با هدف شناخت الگوی شناسایی مسائل و دستورکار خط‌مشی استانی در استان زنجان، عوامل شکل‌دهنده این فرآیند را تحلیل کرده است. با بهره‌گیری از رویکرد گلپزری در نظریه داده‌بنیاد و چارچوب شش‌گانه سی (C6)، داده‌های کیفی حاصل از مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته از طریق کدگذاری باز، محوری و انتخابی تجزیه و تحلیل شد که منجر به شناسایی ۱۱۰ کد، ۵۵ مفهوم و ۱۵ مقوله اصلی گردید. یافته‌ها حاکی از آن است که الگوی محوری «شناسایی مسائل و دستورکارگذاری استانی» تحت تأثیر تمرکزگرایی نهادی - سیاسی، گسست‌های اجتماعی - فرهنگی و آرایش قدرت ذی‌نفعان شکل می‌گیرد. عواملی نظیر ظرفیت محدود اقتصادی - فناورانه، فرهنگ سازمانی ناکارآمد، شکاف هماهنگی دستگاهی و کمبود مهارت انسانی، تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد را مختل کرده‌اند؛ رخدادهای برانگیزاننده (مانند بحران‌های اجتماعی) و دگرگونی‌های جمعیتی - زیست‌محیطی، فرآیند را به واکنش‌های مقطعی سوق داده و به ناکارآمدی خط‌مشی استانی و اولویت‌بندی گزینشی مسائل منجر شده‌اند. این مطالعه با تحلیل استانی و تأکید بر نقش شبکه‌های غیررسمی، خلأ مطالعه‌های پیشین را پر می‌کند. پیشنهادهای پژوهش شامل استقرار سامانه‌های رصد مشترک، تقویت شوراهای مشارکتی با حضور ذی‌نفعان، بهره‌گیری از فناوری کلان‌داده و مدل‌های تصمیم‌گیری برای ارتقای هماهنگی و شفافیت است.

واژگان کلیدی

خط‌مشی استانی؛ شناسایی مسائل؛ دستورکارگذاری؛ نظریه داده‌بنیاد؛ رویکرد گلپزری.

* دانشجوی دکتری تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری عمومی، دانشکده مدیریت دولتی و علوم سازمانی، دانشکدگان مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

saeid.nani@ut.ac.ir

0009-0004-6086-1045

** دانشیار دانشکده مدیریت دولتی و علوم سازمانی، دانشکدگان مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران. (نویسنده مسئول).

t.abbasi@ut.ac.ir

0000-0001-7596-9447

**** استاد دانشکده مدیریت دولتی و علوم سازمانی، دانشکدگان مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

pourezzat@ut.ac.ir

0000-0002-1875-3479

*** دانشیار دانشکده مدیریت دولتی و علوم سازمانی، دانشکدگان مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران

zolfaghar@ut.ac.ir

0000-0002-6803-4616

مقدمه

خط‌مشی‌گذاری عمومی، به‌عنوان یکی از ارکان بنیادین حکمرانی مؤثر، فرآیندی نظام‌مند و چندمرحله‌ای است که از شناسایی مسائل، دستورکارگذاری، تدوین خط‌مشی، اجرا و ارزیابی تشکیل شده و در پاسخ‌گویی به نیازهای پویای جوامع نقشی محوری ایفا می‌کند (Howlett, Ramesh & Perl, 2020). در سطح استانی، این فرآیند به دلیل تنوع فرهنگی، محدودیت‌های منابع و پیچیدگی‌های نهادی، با چالش‌های خاصی مواجه است که پاسخ‌گویی دقیق به نیازهای یک استان را دشوار می‌سازد. شناسایی مسائل، به‌عنوان گام آغازین چرخه خط‌مشی‌گذاری، مستلزم تشخیص علمی و دقیق مشکلات بومی است؛ که ادامه آن دستورکارگذاری، مسائل را به اولویت‌های رسمی خط‌مشی تبدیل می‌کند، فرآیندی که به هماهنگی نهادی، مشارکت ذی‌نفعان و دسترسی به داده‌های معتبر وابسته است (Kingdon, 2011). در ایران، با توجه به گستردگی جغرافیایی و تنوع اجتماعی - فرهنگی، تمرکززدایی به ضرورتی غیرقابل‌اجتناب برای هم‌سویی خط‌مشی‌ها با اقتضانات منطقه‌ای بدل شده است (شمس، ۱۳۹۱).

اهمیت خط‌مشی‌استانی در توانایی آن برای تنظیم پاسخ‌های هدفمند به مسائل محلی و هم‌افزایی با چالش‌های جهانی، نظیر تغییرات اقلیمی، نابرابری‌های اقتصادی و تحولات فناورانه، نهفته است (Andrews, 2020). این نوع خط‌مشی، با تکیه بر ویژگی‌های بومی هر منطقه، امکان طراحی خط‌مشی‌های انعطاف‌پذیر و نوآورانه را فراهم می‌کند که توسعه پایدار را تقویت کرده و از طریق جلب مشارکت فعال ذی‌نفعان، به تعمیق دموکراسی محلی و حس مسؤولیت اجتماعی می‌انجامد (Fung & Wright, 2003). استان زنجان، با ظرفیت‌های متنوع در حوزه‌های اقتصادی (مانند کشاورزی، صنعت و معدن)، اجتماعی (نظیر تنوع فرهنگی و نظام آموزشی) و زیست‌محیطی (مانند منابع طبیعی و چالش‌های زیست‌محیطی) (یزدانی‌امیری، جلالیان و پری‌زنگنه، ۱۳۸۶)، بستری غنی برای بررسی فرآیندهای شناسایی مسائل و دستورکارگذاری در چرخه خط‌مشی‌گذاری استانی فراهم می‌کند. با این حال، محدودیت‌های زیرساختی، بهره‌برداری ناکارآمد از منابع و ناهماهنگی‌های نهادی، اثربخشی این فرآیندها را در این استان تحت‌الشعاع قرار داده است (گنج‌خانلو، ۱۴۰۱).

با وجود این، پژوهش‌های پیشین در ایران کمتر به تحلیل نظام‌مند وضع موجود فرآیندهای شناسایی مسائل و دستورکار در خط‌مشی استانی پرداخته‌اند. مطالعات موجود اغلب بر خط‌مشی‌گذاری ملی متمرکز بوده (وحدانی‌نیا و درودی، ۱۳۹۸) و از منظر نظری، توجه محدودی به تبیین پویایی‌های استانی در مراحل اولیه چرخه خط‌مشی‌گذاری، یعنی شناسایی مسائل و دستورکارگذاری، با استفاده از روش‌های پژوهش کیفی با رویکرد اکتشافی مانند راهبرد نظریه داده‌بنیاد گلگیری نشان داده‌اند. افزون بر این، فقدان چارچوب‌های جامع برای تحلیل برهم‌کنش عوامل ساختاری (مانند منابع مالی و زیرساختی)، نهادی (مانند هماهنگی سازمانی) و زمینه‌ای (مانند فرهنگ و اقتضائات محلی) در این مراحل، خلأ قابل توجهی در ادبیات پژوهش ایجاد کرده است (Torfining & Ansell, 2022). این شکاف، به‌ویژه در زمینه‌هایی که نیازمند درک عمیق از نقش ذی‌نفعان و اقتضائات استانی در شکل‌گیری اولویت‌های خط‌مشی هستند، ضرورت مطالعه‌ای ساخت‌یافته را برای تحلیل وضع موجود برجسته می‌کند.

هدف این پژوهش، تحلیل و صورت‌بندی وضع موجود فرآیندهای شناسایی مسائل و دستورکارگذاری در خط‌مشی استانی با تمرکز بر استان زنجان است. این مطالعه با بهره‌گیری از نظریه داده‌بنیاد رویکرد گلگیری و کدگذاری‌های باز، محوری و انتخابی، به تحلیل مقوله‌ها و روابط بین آنها می‌پردازد تا درک عمیقی از وضع موجود فرآیندهای شناسایی مسائل و دستورکارگذاری ارائه دهد. در ادامه، چارچوب نظری پژوهش و روش‌شناسی ارائه سپس یافته‌ها تحلیل و نتایج در راستای بهبود خط‌مشی استانی بحث می‌شوند.

۱. مرور پیشینه و مبانی نظری

۱-۱. پیشینه نظری

خط‌مشی‌گذاری عمومی فرآیندی نظام‌مند است که طی آن نهادهای حکومتی، همراه با ذی‌نفعان، برای حل مسائل عمومی از طریق تصمیم‌گیری‌های هدفمند و تخصیص منابع اقدام می‌کنند. بر اساس تعریف اندرسون (۲۰۱۵)، خط‌مشی‌گذاری مجموعه‌ای از تصمیم‌ها و اقدام‌ها برای مدیریت چالش‌های اجتماعی و دستیابی به اهداف جمعی است. این فرآیند کارکردهای متعددی دارند؛ از جمله، تنظیم رفتارهای اجتماعی، توزیع عادلانه

منابع، حل تعارض‌ها، ارتقای رفاه عمومی و توسعه پایدار (Dye, 2017). خط‌مشی‌گذاری با ایجاد چارچوبی برای هماهنگی بین نهادها و جامعه، به حل مسائل پیچیده‌ای مانند نابرابری، تغییرات اقلیمی و ناکارآمدی زیرساخت‌ها کمک می‌کند (Sabatier & Weible, 2018).

چرخه خط‌مشی‌گذاری، به‌عنوان چارچوبی مفهومی، این فرآیند را به مراحل مشخصی تقسیم می‌کند: شناسایی مسائل، دستورکارگذاری، تدوین خط‌مشی، اجرا، ارزیابی (Howlett, Ramesh & Perl, 2020). شناسایی مسائل به تشخیص مشکلات و نیازهای جامعه از طریق تحلیل داده‌ها و مشارکت عمومی اشاره دارد، درحالی‌که دستورکارگذاری فرآیندی است که طی آن مسائل اولویت‌دار برای اقدام خط‌مشی انتخاب می‌شوند (Kingdon, 2011). این دو مرحله به دلیل تأثیر مستقیم بر جهت‌گیری خط‌مشی‌ها از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند. شناسایی دقیق مسائل، ریشه‌ها و ابعاد مشکلات را آشکار می‌سازد و دستورکارگذاری مؤثر، منابع محدود را به مسائل فوری تخصیص می‌دهد (Birkland, 2020). این امر به‌ویژه در سطح استانی، جایی که منابع محدودتر و نیازها متنوع‌تر هستند، حیاتی است.

در سطح کلان، خط‌مشی‌گذاری عمومی بر مسائل ملی یا بین‌المللی مانند خط‌مشی‌های اقتصادی، امنیتی، یا بهداشتی تمرکز دارد و نیازمند هماهنگی گسترده بین نهادهای مرکزی است (Anderson, 2015). با این حال، این رویکرد اغلب نمی‌تواند به تنوع نیازهای استانی و محلی پاسخ دهد، که منجر به ظهور خط‌مشی‌گذاری استانی شده است (Keating & Laforest, 2018). خط‌مشی‌گذاری استانی با تمرکز بر ویژگی‌های خاص هر منطقه، خط‌مشی‌هایی متناسب با شرایط استانی و محلی طراحی می‌کند و از طریق نزدیکی به جامعه، مشارکت عمومی و پاسخ‌گویی را تقویت می‌کند (Pandeya, 2015).

با این حال، باید اذعان کرد که در سیستم‌های فدرال (مانند ایالات متحده)، ایالت‌ها استقلال قابل توجهی در خط‌مشی‌گذاری دارند، در حالی که در کشورهای مثل ایران، استان‌ها تحت نظارت دولت مرکزی قرار می‌گیرند.

با وجود این تفاوت ساختاری، معادل‌سازی مفهومی استان‌های ایران با سطوح زیر ملی^۱ در ادبیات خط‌مشی‌گذاری از منظر تمرکززدایی اداری قابل دفاع است، زیرا مواردی مانند قانون شوراهای اسلامی شهر و روستا (۱۳۷۵) و برنامه‌های توسعه (مانند برنامه سوم توسعه که سیستم درآمد - هزینه استانی را معرفی کرد)، سطوحی از خودمختاری اداری و محلی را به استان‌ها واگذار کرده و امکان مدیریت مسائل منطقه‌ای با مشارکت شهروندان را فراهم می‌سازد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ایران (۱۳۸۳)). این رویکرد با مدل‌های تمرکززدایی در سیستم‌های متمرکز^۲ همخوانی دارد، که استان‌ها را به‌عنوان واحدهای با پتانسیل خط‌مشی‌گذاری محلی می‌بیند، بدون نیاز به استقلال کامل آنها.

خط‌مشی استانی، به‌عنوان شاخه‌ای از خط‌مشی عمومی، با تأکید بر ویژگی‌های جغرافیایی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هر استان، به حل چالش‌های استانی و محلی می‌پردازد (Rodríguez-Pose, 2013). این رویکرد با بهره‌گیری از نزدیکی نهادهای استانی به جامعه، امکان مشارکت فعال شهروندان و توزیع عادلانه‌تر منابع را فراهم می‌سازد. برخلاف خط‌مشی‌گذاری عمومی که ممکن است مسائل استانی و محلی را نادیده بگیرد، خط‌مشی استانی با تمرکز بر مشکلات منطقه‌ای مانند آلودگی محیط زیست، بیکاری استانی، یا کمبود زیرساخت‌ها، کارایی و اثربخشی بیشتری ارائه می‌دهد (Leach & Percy-Smith, 2001).

شناسایی مسائل و دستورکارگذاری به‌عنوان دو جزء کلیدی، نقشی محوری در تعیین جهت‌گیری خط‌مشی‌های استانی ایفا می‌کنند. شناسایی مسائل با تشخیص دقیق مشکلات استانی و محلی، زمینه‌ساز تدوین خط‌مشی‌های متناسب با نیازهای منطقه‌ای است. این مرحله از طریق تحلیل داده‌ها و مشارکت ذی‌نفعان، ریشه‌ها و ابعاد مسائل را آشکار می‌کند (Birkland, 2020). دستورکارگذاری با اولویت‌بندی مسائل، منابع محدود را به مشکلات فوری تخصیص می‌دهد و با جلب حمایت عمومی و نهادی، شفافیت و اعتماد را تقویت می‌کند (Kingdon, 2011).

اهمیت شناسایی مسائل و دستورکارگذاری در خط‌مشی‌گذاری استانی در توانایی آنها برای انطباق خط‌مشی‌ها با نیازهای استانی و محلی و جلب حمایت جامعه نهفته است. برای مثال، شناسایی دقیق مسائل زیست‌محیطی مانند آلودگی هوا در یک استان می‌تواند

به خط‌مشی‌های حفاظتی مؤثر منجر شود، درحالی‌که دستورکارگذاری مناسب، این مسائل را به اولویت‌های خط‌مشی تبدیل می‌کند و اطمینان می‌دهد که منابع به‌درستی تخصیص یابند و حمایت عمومی جلب شود (Cairney, 2019). این دو مرحله با ایجاد پایه‌ای محکم برای مراحل بعدی چرخه، موفقیت خط‌مشی‌های استانی را تضمین می‌کنند و به بهبود کیفیت زندگی در مناطق کمک می‌کنند (Smith, 2021). در ادامه، این دو مفهوم به‌صورت مفصل بررسی می‌شوند تا نقش و اهمیت آنها در خط‌مشی‌گذاری استانی به‌طور کامل تبیین شود.

۱-۱-۱. مسأله‌شناسی استانی

شناسایی مسائل عمومی، به‌عنوان گام بنیادین در چرخه خط‌مشی‌گذاری، پایه‌ای برای طراحی خط‌مشی‌های مؤثر و متناسب با نیازهای جامعه فراهم می‌کند (Howlett, Ramesh & Perl, 2020). در سطح استانی، این فرآیند به دلیل تنوع نیازهای محلی، محدودیت منابع و پیچیدگی‌های منطقه‌ای از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است (Rodríguez-Pose, 2013). مسائل عمومی استانی، که اغلب چندوجهی بوده، نیازمند تحلیل دقیق و رویکردهای علمی برای تشخیص ریشه‌ها و تدوین راه‌حل‌های پایدار هستند (Birkland, 2020).

مسأله عمومی به شرایطی اطلاق می‌شود که نارضایتی، کمبود، یا نیازی گسترده در جامعه ایجاد کرده و حل آن مستلزم مداخله نهادهای حکومتی است (Dye, 2017). بر اساس تعریف پورعزت (۱۳۸۷)، مسأله عمومی چالشی است که افراد یا گروه‌هایی را با موانع، محرومیت، یا رنج مواجه می‌سازد و رفع آن نیازمند اقدام جمعی و مسؤولیت عمومی است. الوانی (۱۳۸۹) نیز مسأله عمومی را به‌عنوان محدودیت یا نارضایتی قابل تشخیص تعریف می‌کند که راه‌حل‌های مشخصی برای آن وجود دارد. این مسائل، به دلیل تأثیر گسترده و چندبعدی، نقطه عزیمت فرآیند خط‌مشی‌گذاری هستند و شناسایی دقیق آنها موفقیت مراحل بعدی را تضمین می‌کند (پورعزت و هاشمی‌کاسوایی، ۱۳۹۶).

الف. ویژگی‌های مسائل عمومی

ویژگی‌های مسائل عمومی به خصوصیات ذاتی آنها اشاره دارند که ماهیت ساختاری و عملیاتی آنها را از سایر چالش‌ها متمایز می‌کنند (Peters, 2005). این ویژگی‌ها،

برخلاف ابعاد که به حوزه‌های تأثیرگذاری (مانند اقتصادی یا اجتماعی) مربوط می‌شوند، به ساختار و پیچیدگی مسائل می‌پردازند (Dunn, 2018). در سطح استانی، ویژگی‌ها به دلیل مقیاس منطقه‌ای و تنوع محلی اهمیت بیشتری می‌یابند، هرچند بسیاری از آنها با مسائل ملی مشترک هستند اما با ضریب کمتر و تمرکز بر هماهنگی محلی اعمال می‌شوند. تفاوت اصلی در این است که مسائل استانی اغلب بر نیازهای خاص منطقه‌ای تمرکز دارند و از منابع محدودتر بهره می‌برند، در حالی که مسائل ملی گسترده‌تر و با پیچیدگی‌های بیشتری همراه هستند. جدول شماره (۱) ویژگی‌های محوری مسائل استانی را نشان می‌دهد:

جدول (۱): ویژگی‌های مسائل عمومی استانی

مثال استانی	توضیحات	ویژگی
شیوع بیماری‌های واگیر مانند آنفلوانزا در سطح استان	مسائل عمومی در سطح استانی به دلیل تأثیرات گسترده بر بخش‌های مختلف جامعه، از جمله گروه‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، از اهمیت بالایی برخوردارند و نیازمند توجه فوری و هماهنگ هستند. در مقایسه با سطح ملی، این تأثیر اغلب محدود به مرزهای استانی است و با تنوع محلی همراه است.	تأثیر گسترده بر جامعه
بیکاری ناشی از کمبود آموزش‌های فنی، سرمایه‌گذاری و زیرساخت‌های صنعتی	این مسائل به عوامل متعددی مانند اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و زیرساختی وابسته‌اند و حل آنها نیازمند رویکردهای جامع و چندرشته‌ای است. در سطح استانی، پیچیدگی اغلب به دلیل محدودیت منابع محلی افزایش می‌یابد.	پیچیدگی و چندبعدی بودن
اجرای طرح‌های عمرانی برای بهبود شبکه حمل‌ونقل استانی	به دلیل گستردگی و پیچیدگی، حل این مسائل نیازمند خط‌مشی‌گذاری، تخصیص منابع و نظارت مؤثر از سوی دولت یا نهادهای محلی است. در سطح استانی، مداخله اغلب بر تمرکززدایی اداری تکیه دارد.	نیاز به مداخله دولتی
کمبود آب شرب و تأثیر آن بر توسعه کشاورزی و مهاجرت روستایی	این مسائل تأثیر پایداری بر توسعه اقتصادی، اجتماعی و کیفیت زندگی در سطح استان دارند. نسبت به ملی، تأثیرات محلی‌تر و مستقیم‌تر بر جوامع منطقه‌ای هستند.	تأثیرات بلندمدت

ویژگی	توضیحات	مثال استانی
نیاز به منابع مشترک	حل مسائل عمومی نیازمند استفاده از منابع مالی، انسانی و فنی است که باید به صورت هماهنگ توسط دولت و نهادهای محلی تأمین شوند. در استانی منابع اغلب محدودتر و وابسته به بودجه محلی هستند.	استفاده از بودجه استانی و نیروی انسانی محلی برای مدیریت پسماند
وابستگی به هماهنگی و همکاری	این مسائل فراتر از ظرفیت یک نهاد بوده و نیازمند همکاری بین دولت، سازمان‌های غیردولتی، بخش خصوصی و جوامع محلی است، هماهنگی در سطح استانی نزدیک‌تر به شهروندان و پاسخ‌گوتر است.	همکاری بین نهادهای استانی و سازمان‌های زیست‌محیطی برای مدیریت تغییرات اقلیمی
حل‌پذیری	امکان رفع مسأله با استفاده از منابع موجود (مالی، انسانی یا فناوری) در سطح استان، با برنامه‌ریزی مناسب و مدیریت کارآمد. حل‌پذیری در استانی اغلب با نوآوری محلی افزایش می‌یابد.	بهبود سیستم آبرسانی شهری با استفاده از بودجه استانی
مقیاس تأثیر	گسترده‌گی تأثیر مسأله بر جامعه استانی، شامل تعداد افراد، مناطق یا بخش‌های تحت تأثیر، مقیاس کوچک‌تر نسبت به ملی، اما با تمرکز بر نیازهای منطقه‌ای	آلودگی هوای ناشی از فعالیت کارخانه‌ها در شهرهای صنعتی استان
وابستگی متقابل	ارتباط مسأله با سایر مسائل و سیستم‌ها، به گونه‌ای که حل یا تشدید یک مسأله بر دیگر مسائل تأثیر می‌گذارد، در استانی، وابستگی اغلب به عوامل محلی مانند جغرافیا وابسته است.	تأثیر کمبود آب بر کاهش تولیدات کشاورزی و افزایش مهاجرت به شهرها

منبع: با اقتباس از (Anderson, 2015; Birkland, 2020; Howlett, Ramesh & Perl, 2020; Peters, 2005; Rodríguez-Pose, 2013)

ویژگی‌های فوق، تحلیلگران را در درک ماهیت مسائل استانی یاری می‌کنند. از یک نگاه دیگر مسأله نه عینی و ثابت، بلکه برساخته اجتماعی و زبانی است که از طریق مسأله‌مندی^۳ شکل می‌گیرد و پیش‌فرض‌ها، تبارشناسی و عوامل مؤثر را شامل می‌شود. این دیدگاه با رویکرد سنتی مسأله‌محور (که ویژگی‌ها را عینی می‌بیند) تفاوت داشته، مسأله را ثابت ندانسته بلکه وابسته به زمینه‌های اجتماعی، زبانی و بر تنازع گفتمان‌ها تأکید می‌کند. این رویکرد برای فهم مسأله‌مندی مراحل زیر را پیشنهاد می‌کند: (۱) شناسایی آنچه مسأله تلقی می‌شود؛ (۲) بررسی پیش‌فرض‌ها؛ (۳) تبارشناسی مسأله؛ (۴) شناسایی غیر

مسأله‌ها؛ ۵) تعیین عوامل مؤثر در مسأله‌مندی. این مراحل به تحلیل‌گران کمک می‌کند تا مسأله را از دیدگاه انتقادی بررسی کنند (حسینی و همکاران، ۱۴۰۲).

ب. ابعاد مسائل عمومی استانی

ابعاد مسائل عمومی استانی به حوزه‌های^۵ اثرگذاری و پیامدهای آنها در جامعه اشاره دارند و تحلیل آنها برای تدوین خط‌مشی‌های جامع ضروری است (Dye, 2017). برخلاف ویژگی‌ها، که ماهیت ساختاری مسائل را توصیف می‌کنند، ابعاد، حوزه‌های تأثیر مانند اقتصاد، اجتماعی و محیط‌زیست را مشخص می‌کنند (Dunn, 2018). این ابعاد در سطح استانی به دلیل تنوع منطقه‌ای - یعنی تفاوت‌های جغرافیایی، اقتصادی و فرهنگی استان‌ها که نیازهای محلی را برجسته می‌کند - از اهمیت بیشتری برخوردارند، زیرا منابع محدودتر بوده و تمرکز بر مسائل منطقه‌ای (مانند مهاجرت یا آلودگی محیط‌زیست) را ایجاب می‌کنند. جدول شماره (۲) ابعاد مهم مسائل استانی را خلاصه می‌کند:

جدول (۲): ابعاد مسائل عمومی استانی

بعد	شرح	تفاوت با سطح ملی
اقتصادی	بیکاری، فقر، نابرابری درآمدی و رشد اقتصادی ضعیف، نیازمند خط‌مشی‌های حمایتی و توسعه	در ملی گسترده‌تر و کلان (مانند خط‌مشی‌های ارزی)، اما در استانی محلی‌تر و وابسته به صنایع منطقه‌ای با منابع محدودتر.
اجتماعی	نابرابری در دسترسی به خدمات بهداشتی و آموزشی، تبعیض جنسیتی و مسائل مهاجرت، نیازمند خط‌مشی‌های اجتماعی و فرهنگی	ملی بر مفاهیم همچون عدالت سراسری تمرکز دارد، اما استانی بر تنوع فرهنگی محلی و مهاجرت تأکید می‌کند.
زیست‌محیطی	آلودگی هوا و آب، تخریب منابع طبیعی و تغییرات اقلیمی، نیازمند خط‌مشی‌های حفاظت محیط زیست.	سطح ملی میتواند بین‌المللی باشد (مانند توافقات جهانی)، اما استانی بر مسائل استانی مانند آلودگی محلی تمرکز دارد.
زیرساختی	مشکلات حمل‌ونقل، کمبود آب و برق و مدیریت پسماند، نیازمند سرمایه‌گذاری و برنامه‌ریزی	سطح ملی بر زیرساخت‌های ملی (مانند ساختن سدهای بزرگ) تمرکز

تفاوت با سطح ملی	شرح	بعد
دارد، اما استانی بر نیازهای محلی با بودجه محدودتر.		
سطح ملی بر خط‌مشی‌های کلان، اما استانی بر سطح محلی و تمرکززدایی اداری تأکید دارد.	تصمیم‌گیری ناکارآمد، مشارکت پایین و فساد، نیازمند اصلاحات حکمرانی و شفافیت	سیاسی و حکمرانی
سطح ملی بر فرهنگ ملی و انسجام تأکید دارد، اما استانی بر تنوع فرهنگی منطقه‌ای و حفظ سنت‌های محلی تمرکز دارد.	حفظ و ترویج فرهنگ محلی و آموزش فرهنگی، نیازمند برنامه‌های آموزشی و فرهنگی	فرهنگی
سطح ملی بر فناوری ملی (مانند شبکه‌های کشوری) تأکید دارد، اما استانی بر دسترسی محلی مانند روستاها تأکید دارد.	نابرابری در دسترسی به فناوری و نیاز به تحول دیجیتال، نیازمند خط‌مشی‌های توسعه فناوری	فناوری

منبع: با اقتباس از (Anderson, 2015; Birkland, 2019; Bryson, 2011; Davies et al., 2004; Dye, 2017; Howlett, Ramesh & Perl, 2020; Keating, 2008; Patton et al., 2016; Pressman & Wildavsky, 1984; Rodríguez-Pose, 2013; Sabatier, 1986

ابعاد فوق، تنوع چالش‌های استانی را نشان می‌دهند. این تحلیل، با تمایز از ویژگی‌ها، به خط‌مشی‌گذاران کمک می‌کند تا خط‌مشی‌هایی متناسب با حوزه‌های اثرگذاری طراحی کنند.

پ. سازکارها و چارچوب‌های شناسایی مسائل استانی

شناسایی مسائل استانی نیازمند سازکارهای عملی و چارچوب‌های تحلیلی است که تحلیل دقیق ریشه‌ها و پیامدهای مشکلات را ممکن می‌سازند (Patton, Sawicki & Clark, 2016). سازکارها به ابزارهای عملی مانند جمع‌آوری داده‌ها و چارچوب‌ها به رویکردهای تحلیلی مانند تحلیل ذی‌نفعان اشاره دارند (Innes & Booher, 2010). در سطح استانی، این ابزارها به دلیل محدودیت منابع و تنوع محلی (مانند تفاوت‌های جغرافیایی و فرهنگی استان‌ها) و تمرکززدایی اداری اهمیت بیشتری دارند، زیرا شناسایی مسائل محلی‌تر و وابسته به زمینه‌های منطقه‌ای است، در تفاوت با سطح ملی که کلان‌تر

و یکپارچه است، با این حال، با توجه به ماهیت سیاسی و برساختی مسأله (که آن را پدیده‌ای ساخته‌شده از طریق تعاملات اجتماعی، گفتمان‌ها و قدرت می‌بیند، نه صرفاً عینی و خطی)، این ابزارها باید با جنبه‌های تفسیری ادغام شوند تا تنازع معانی و زمینه‌های محلی بررسی گردد. جدول شماره (۳) سازکارها و چارچوب‌های اصلی شناسایی مسائل استانی را ارائه می‌دهد:

جدول (۳): سازکارها و چارچوب‌های شناسایی مسائل استانی

چارچوب	تعریف	روش‌ها	جنبه سیاسی/برساختی
تحلیل داده	گردآوری و تحلیل داده‌ها برای شناسایی مسائل با توجه به اینکه داده‌ها می‌توانند برساخته اجتماعی باشند.	آمار رسمی، نظرسنجی، مصاحبه، تحلیل روند.	داده‌ها از طریق گفتمان‌های قدرت ساخته می‌شوند و مسأله را سیاسی می‌کنند.
مشارکت عمومی	مشارکت ذینفعان در شناسایی مسائل که جنبه سیاسی تعاملات اجتماعی را برجسته می‌کند.	جلسات عمومی، پرسش‌نامه، کارگاه	مشارکت به‌عنوان تنازع گفتمانی، مسأله را برساخته می‌کند.
تحلیل ذی‌نفعان	شناسایی و تحلیل افراد مرتبط با مسائل به‌عنوان چارچوبی برساختی برای بررسی قدرت و منافع.	نقشه‌برداری ذی-نفعان، تحلیل قدرت-علاقه	ذی‌نفعان مسأله را از طریق منافع سیاسی می‌سازند.
تحلیل خط‌مشی	ارزیابی خط‌مشی‌ها و گزینه‌های خط‌مشی با تمرکز بر جنبه‌های تفسیری.	مرور خط‌مشی، تحلیل تطبیقی، ارزیابی گزینه‌ها	خط‌مشی‌ها مسأله را از طریق گفتمان‌های حاکم برساخته می‌کنند.
تحلیل PESTEL	بررسی عوامل محیطی که عوامل سیاسی را به‌عنوان برساخته برجسته می‌کند.	تحلیل PESTEL	عوامل سیاسی به‌عنوان تنازع قدرت دیده می‌شوند.
تحلیل سناریو	پیش‌بینی و بررسی آینده‌های محتمل با جنبه‌های تفسیری آینده	مدل‌سازی، شبیه‌سازی	سناریوها از طریق گفتمان‌های پیش‌بینی ساخته می‌شوند.

چارچوب	تعریف	روش‌ها	جنبه سیاسی/برساختی
تحلیل شبکه	بررسی روابط و تعاملات اجتماعی و نهادی به‌عنوان شبکه‌های قدرت.	نرم‌افزار تحلیل شبکه، مصاحبه	شبکه‌ها مسأله را از طریق روابط سیاسی برساخته می‌کنند.
داده‌کاوی	کشف الگوهای پنهان در داده‌های بزرگ با توجه به اینکه الگوها می‌توانند تفسیری باشند.	یادگیری ماشینی، تحلیل آماری	داده‌کاوی جنبه‌های سیاسی پنهان را آشکار می‌کند.
تحلیل سیستم‌ها	تحلیل ساختار، روابط و پویایی سیستم‌ها با تأکید بر پویایی برساختی.	مدل‌سازی سیستم، نمودارهای علت و معلولی، شبیه‌سازی پویا	سیستم‌ها از طریق تعاملات اجتماعی و سیاسی شکل می‌گیرند.

منبع: اقتباس از (حسینی و همکاران، ۱۴۰۲؛ Dye, 2017; Innes & Booher, 2010; Patton, Sawicki & Clark, 2016)

سازکارها و چارچوب‌های فوق، تحلیل دقیق مسائل استانی را تسهیل می‌کنند. برای مثال، داده‌کاوی می‌تواند روندهای بیکاری را شناسایی کند، درحالی‌که مشارکت عمومی دیدگاه‌های جامعه را به فرآیند وارد می‌سازد، لذا هر یک از موارد بالا می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد.

۱-۱-۲. دستورکار گذاری استانی

دستورکارگذاری، فرآیندی است که مسائل عمومی را به اولویت‌های خط‌مشی تبدیل می‌کند (Kingdon, 1995). در سطح استانی، این فرآیند به دلیل تنوع نیازهای منطقه‌ای و محدودیت منابع، نقشی تعیین‌کننده در پاسخ‌گویی به چالش‌های محلی ایفا می‌کند (Rodríguez-Pose, 2013). با این حال، مؤلفه قدرت به‌عنوان حیاتی‌ترین عنصر، دستورکارگذاری را شکل می‌دهد؛ قدرت از طریق کنترل پارامترهای گفت‌وگو، لابی‌گری ذی‌نفعان و گفتمان‌های غالب (Lukes, 2005)، تعیین می‌کند کدام مسائل اولویت یابند و کدام‌ها کنار گذاشته شوند. دستورکارگذاری نه‌تنها مسائل مورد توجه خط‌مشی‌گذاران را مشخص می‌سازد، بلکه بر تخصیص منابع و نتایج خط‌مشی اثر می‌گذارد (Cobb & Elder, 1983). این بخش، با استناد به منابع علمی معتبر، مفهوم دستورکارگذاری استانی

را تبیین کرده، منابع عمومی سازی مسائل و مدل‌های تدوین دستورکار را تحلیل می‌کند و با بخش شناسایی مسائل پیوستگی منطقی برقرار می‌سازد.

الف. مفهوم و اهمیت دستورکارگذاری

دستورکارگذاری فرآیندی است که طی آن مسائل عمومی شناسایی، تعریف و برای اقدام خط‌مشی اولویت‌بندی می‌شوند (Dery, 2000).

در سطح استانی، دستورکارگذاری با تحلیل داده‌ها و مشارکت ذی‌نفعان، پاسخ‌گویی به نیازهای محلی را تسهیل می‌کند (Birkland, 2020). برخلاف شناسایی مسائل که بر تشخیص مشکلات متمرکز است، دستورکارگذاری بر برجسته‌سازی و اولویت‌بندی آنها تأکید دارد (Cairney, 2019). قدرت در این فرآیند، از طریق روابط ذی‌نفعان و کنترل گفتمان‌ها، تعیین‌کننده است و می‌تواند مسائل را از حاشیه به مرکز بیاورد یا بالعکس (Zahariadis, 2016). برای نمونه، شناسایی آلودگی رودخانه‌ها در یک استان ممکن است مطرح شود، اما دستورکارگذاری مشخص می‌کند که آیا این مسأله در اولویت خط‌مشی هست یا خیر (Kingdon, 1995).

منابع عمومی سازی مسائل

مسائل عمومی استانی، به‌جز در موارد غیرمنتظره مانند بلایای طبیعی، از طریق منابع مختلفی به دستورکار خط‌مشی وارد می‌شوند (Howlett, Ramesh & Perl, 2020). این منابع شامل مقامات دولتی، دیوان‌سالارها، رسانه‌ها، کارآفرینان خط‌مشی و گروه‌های ذی‌نفوذ هستند که به‌صورت مستقل یا ترکیبی عمل می‌کنند (Cairney & Jones, 2016). جدول زیر این منابع را در سطح استانی خلاصه می‌کند:

جدول (۴): منابع عمومی‌سازی مسائل استانی

منبع	تعریف	نقش در دستورکارگذاری	مثال استانی	نقش قدرت
مقامات دولتی	رهبران سیاسی با اختیارات خط‌مشی گذاری	جلب حمایت عمومی و هدایت خط‌مشی	توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل	قدرت رسمی برای اولویت‌بندی مسائل از طریق تصمیم‌گیری‌های بالا به پایین

منبع	تعریف	نقش در دستورکار گذاری	مثال استانی	نقش قدرت
دیوان سالارها	کارشناسان با دانش تخصصی	ارائه تحلیل‌های داده‌محور	مقررات مدیریت پسماند	قدرت کارشناسی برای شکل‌دهی دستورکار از طریق کنترل اطلاعات
رسانه‌ها	ابزارهای اطلاع‌رسانی	افزایش آگاهی عمومی	کمپین آلودگی رودخانه‌ها	قدرت رسانه‌ای برای برجسته‌سازی مسائل از طریق گفتمان عمومی
کارآفرینان خط‌مشی	افراد نوآور در ترویج مسائل	پیوند مشکلات و راه‌حل‌ها	برنامه‌های کشاورزی پایدار	قدرت نوآورانه برای تغییر دستورکار از طریق لابی و شبکه‌سازی
گروه‌های ذی‌نفوذ	نهادهای مدنی با نفوذ سیاسی	لابی‌گری برای شکل‌دهی خط‌مشی‌ها	فشار برای یارانه‌های کشاورزی	قدرت گروه‌ها در شکل‌دهی به دستورکار از طریق رقابت و گزینش بسترهای مناسب

منبع: اقتباس از (Bédand, 2016; Cairney & Jones, 2016; Howlett, Ramesh & Perl, 2020;)
(Kingdon, 1995; Zahariadis, 2014)

این منابع، مسائل را به دستورکار استانی وارد می‌کنند. برای مثال، رسانه‌ها با برجسته‌سازی بحران‌های زیست‌محیطی، توجه مقامات را جلب می‌کنند، درحالی‌که دیوان سالارها با تحلیل داده‌ها، خط‌مشی‌های مدیریت منابع را اولویت‌بندی می‌کنند. این تعاملات، شفافیت و کارایی خط‌مشی‌گذاری استانی را ارتقاء می‌دهند (Howlett, Ramesh & Perl, 2020).

ج. مدل‌های تدوین دستورکار

تدوین دستورکار استانی از طریق چارچوب‌های نظری متعددی تحلیل می‌شود که هر یک جنبه‌ای از فرآیند اولویت‌بندی مسائل را تبیین می‌کنند جدول شماره (۵) این مدل‌ها را مدل‌ها را برای کاربرد در استان خلاصه می‌کند:

جدول (۵): مدل‌های تدوین دستورکار استانی

کاربرد استانی	ویژگی‌ها	مدل
بحران‌های زیست‌محیطی	مسائل از پنج مرحله (پیش‌مشکل، کشف، هزینه‌ها، کاهش علاقه، پس‌مشکل) عبور می‌کنند.	چرخه توجه داوونز
توسعه زیرساخت‌های بهداشتی	دستورکار از تعاملات (آغاز از درون، بیرون، بسیج عمومی) شکل می‌گیرد.	کوب و همکاران
مدیریت منابع آبی	ترکیب سه جریان مشکلات، خط‌مشی‌ها و خط‌مشی‌ها	جریان‌های چندگانه کینگدون

منبع: اقتباس از (Downs, 1972; Elder, 1983 & Cobb; Kingdon, 1995)

این مدل‌ها، ابزارهای تحلیلی مؤثری ارائه می‌دهند. این چارچوب‌ها، با تأکید بر تعاملات محلی، خط‌مشی‌گذاران را در تدوین خط‌مشی‌های متناسب با نیازهای استانی یاری می‌کنند، توسعه منطقه‌ای را تقویت کرده و کیفیت زندگی را ارتقاء می‌دهند.

۲-۱. جمع‌بندی پیشینه‌ی پژوهش

در زمینه شناسایی مسائل و دستورکارگذاری پژوهش‌هایی صورت گرفته که هر یک از منظری به این موضوع پرداخته‌اند. این پژوهش‌ها در جدول شماره (۶) آمده است:

جدول (۶): جمع‌بندی پژوهش‌های صورت گرفته

ردیف	عنوان مقاله	نویسندگان	سال انتشار	نتایج
۱	فهم خط‌مشی‌گذاری محلی ^۷	Liu, Lindquist, King & Vincent	2010	بازیگران نهادی محلی و گروه‌های ذی‌نفع نقش اصلی در شناسایی مسائل و تعیین اولویت‌ها دارند.
۲	دستورکارگذاری در زیرنظام‌های خط‌مشی نوپا ^۸	Lemke, Trein & Varone	2023	بازیگران مختلف دیدگاه‌های متنوعی درباره تعریف مسأله ارائه می‌دهند؛ اما در طی زمان، اجماع نسبی در میان نهادها شکل گرفته و دستورکار مشترک توسعه می‌یابد.

ردیف	عنوان مقاله	نویسندگان	سال انتشار	نتایج
۳	قدرت دستورکارگذاری سیاسی رسانه‌ها ^۹	Sciarini & Tresch	2018	رسانه‌ها بیش از همه بر موضوعات داخلی تأثیرگذارند و توانایی آنها در ورود مسائل به دستورکار خط‌مشی‌گذاران در زمینه خط‌مشی‌های خارجی یا فراملی محدودتر است.
۴	دستورکارگذاری تحت فشار ^{۱۰}	Koop, Reh & Bressanelli	2021	یافته‌ها نشان می‌دهد که احساس عمومی درباره اهمیت یک موضوع بیشترین تأثیر را بر ورود آن به دستورکار کمیسیون اروپا دارد؛ درحالی‌که گرایش‌های حزبی یا سیاسی دولت‌ها تأثیر چندانی ندارند.
۵	دستورکارگذاری خط‌مشی و روایت‌های علی ^{۱۱}	Antonipillai, Abu-Zahra, Biglieri, Habib & Wodchis	2020	بازیگران خط‌مشی با ساخت روایت‌های علی خاص از یک مسأله می‌توانند تعریف مسأله را تغییر دهند و آن را به دستورکار رسمی وارد یا از آن خارج کنند.
۶	الگوهای تعیین دستورکار در شوراهای شهر؛ نقش مجریان و خط‌مشی‌گذاران	سیدحامد رستگار	۱۴۰۳	توازن قدرت میان مدیران اجرایی و نمایندگان جهت‌گیری دستورکار شهری و اولویت مسائل اقتصادی در برابر فرهنگی - اجتماعی را تعیین می‌کند.

ردیف	عنوان مقاله	نویسندگان	سال انتشار	نتایج
۷	الگوی اقتضایی شناسایی مسائل عمومی در فرآیند خط‌مشی‌گذاری ایران با تأکید بر عوامل پیش‌ران	سلیمانی خوئینی، دانش‌فرد و نجف‌بیگی	۱۳۹۸	ترکیب بازیگران دولتی و غیردولتی، حساسیت و گستره موضوع و هزینه و زمان وقوع، مسیر ورود مسائل به دستورکار را شکل می‌دهد.
۸	مدل ساختاری شناسایی مسائل عمومی در ایران	سلیمانی خوئینی، دانش‌فرد و نجف‌بیگی	۱۳۹۹	متغیرهای نهادی و ویژگی‌های ذاتی مسأله رابطه مستقیمی با دیده‌شدن و اولویت‌گذاری دارند.
۹	دستورکار خط‌مشی‌های اصلاح نظام اداری در ایران مبتنی بر نقش قانون‌های تفکر و شبکه‌های اجتماعی	احمدابوالحسنی - رنجبر، دانش‌فرد و ابوالحسن فقیهی	۱۳۹۷	شبکه‌های کارشناسی و کانون‌های تفکر پل میان تشخیص و اولویت مسائل نظام اداری هستند.
۱۰	فهم فرآیند خط‌مشی‌گذاری مالیاتی در ایران: عوامل مؤثر بر دستورکار مالیاتی و بازیگران آن	اعظم‌میرزمانی، اخوان‌علوی و امیری	۱۳۹۶	رسانه‌ها با گسترش حوزه تعارض و معرفی بازیگران جدید، نقش محوری در بازتعریف مسأله مالیات و ورود آن به دستورکار خط‌مشی دارند.

منبع: یافته‌های پژوهش

۲. مواد و روش‌ها

وضعیت نظام این پژوهش به صورت اجمالی به شرح جدول شماره (۷) است:

جدول (۷): وضعیت نظام پژوهش

وضعیت مقاله حاضر	مراحل
تفسیرگرایی	فلسفه پژوهش
کاربردی	کارویژه (هدف کلان) پژوهش
استقرایی	منطق

وضعیت مقاله حاضر	مراحل
کیفی	رویکرد
داده بنیاد	راهبرد
مقطعی	مقطع
اکتشافی	هدف
مصاحبه و مطالعه اسناد کتابخانه‌ای	ابزار گردآوری داده
اولیه	نوع داده
آفلاین (کلاسیک)	بستر پژوهش
داده بنیاد گلگیری	شیوه تحلیل داده

منبع: یافته‌های پژوهش

برای گردآوری داده‌ها، مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با ۲۳ نفر از شهروندان، مدیران و خبرگان حوزه خط‌مشی‌گذاری و حکمرانی استانی انجام شد. نمونه‌گیری به روش گلوله‌برفی صورت گرفت. اطلاعات جمعیت‌شناختی مصاحبه‌شوندگان در جدول شماره (۸) ارائه شده است:

جدول (۸): اطلاعات جمعیت‌شناختی مصاحبه‌شوندگان

سطح تحصیلات						
دکتری: ۱۰ نفر		کارشناسی ارشد: ۷ نفر		کارشناسی: ۵ نفر		حوزوی: ۱ نفر
رشته تحصیلی						
مدیریت: ۶ نفر	علوم سیاسی: ۴ نفر	اقتصاد: ۵ نفر	جامعه شناسی: ۲ نفر	رشته‌های مهندسی: ۳ نفر	علوم حوزوی: ۱ نفر	هنر: ۱ نفر حقوق: ۱ نفر
جنسیت						
مرد: ۲۱ نفر			زن: ۲ نفر			

منبع: یافته‌های پژوهش

تحلیل داده‌ها با استفاده از راهبرد نظریه‌پردازی داده‌بنیاد با رویکرد نوظهور گلگیر (۱۹۹۲) انجام شد. داده‌بنیاد برای پژوهش‌های کیفی اکتشافی که نیاز به استخراج مفاهیم

نوظهور از داده‌های واقعی دارد مناسب است و امکان استخراج از داده‌ها بدون پیش‌فرض‌های نظری را فراهم می‌کند.

در این پژوهش، با بهره‌گیری از رویکرد نوظهور (گلیزر)، تلاش شده است تا تحلیل داده‌ها بدون اتکا به چارچوب‌های از پیش تعیین‌شده و با اتکای کامل بر داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها انجام گیرد (گلیزر، ۱۹۹۲). این رویکرد، ضمن فراهم کردن بستری منعطف برای کشف مفاهیم، امکان گسترش افق تحلیلی پژوهشگر را نیز فراهم می‌سازد (قوره‌جیلی، رحمتی و پورکریمی، ۱۳۹۹). زیرا بر انعطاف‌پذیری و کدگذاری بدون چارچوب‌های خارجی تمرکز داشته که با فلسفه تفسیرگرایی، منطق استقرایی و هدف اکتشافی پژوهش همخوانی دارد؛ در مقابل رویکرد اشتراوس و کوربین (ساختاری‌تر)، آزادی کمتری برای کشف در زمینه‌های محلی می‌دهد (گلیزر، ۱۹۹۲).

فرآیند تحلیل شامل دو مرحله اصلی کدگذاری است:

۱. کدگذاری جوهری^{۱۲}

کدگذاری باز^{۱۳}: استخراج کدها و مفاهیم اولیه از محتوای مصاحبه‌ها.
کدگذاری انتخابی^{۱۴}: سازماندهی کدها در مقوله‌های محوری (ساغروانی، مرتضوی، لگزیان و رحیم‌نیا، ۱۳۹۳؛ قوره‌جیلی، رحمتی و پورکریمی، ۱۳۹۹).

۲. کدگذاری نظری^{۱۵}

گلیزر (۱۹۷۸) به کدگذاری نظری در فرآیند کدگذاری محوری اشاره دارد و معتقد است که این کدها پیش‌نیاز کدگذاری محوری هستند؛ زیرا روایت‌های پراکنده را مجدداً بهم متصل می‌کنند (گلیزر، ۱۹۷۸). در این راستا، گلیزر چهل خانواده کدگذاری نظری پیشنهاد کرده است (محمدپور، ۱۳۹۸) که در این پژوهش از خانواده کد شش‌سی^{۱۶} بهره گرفته شده است.

پس از پیاده‌سازی محتوای مصاحبه‌ها، ۳۷۸ کد، ۵۵ مفهوم و ۱۴ مقوله اصلی شناسایی شد. پس از هر مصاحبه، فایل صوتی پیاده‌سازی و کدگذاری بلافاصله انجام شد. روند تحلیل اعمال گردید. با انجام ۲۰ مصاحبه، مقولات به اشباع نظری رسیدند، اما برای اطمینان از کفایت نظری، مصاحبه‌ها تا نفر بیست‌وسوم ادامه یافت. برای تضمین پایایی

یافته‌ها، مدل نهایی به شش نفر از اعضای جامعه آماری ارائه شد و پس از اعمال تغییرات جزئی، مورد تأیید قرار گرفت.

در ادامه نمونه‌ای از نتایج کدگذاری باز در قالب جدول شماره (۹) شامل جمله‌ها و عبارت‌های مصاحبه و کدهای اختصاص داده به آنها آورده شده است.

جدول (۹): نمونه کدهای باز استخراج شده از مصاحبه اول

شماره مصاحبه	گزاره‌ها	کد باز
۱م	در استان زنجان، دستگاه‌های مختلف در شناسایی مسائل عمومی نقش دارند، اما این نقش‌ها به‌صورت هماهنگ و مؤثر انجام نمی‌شود.	تکثر دستگاه‌ها، هماهنگ‌نشدن دستگاه‌ها.
۱م	مدیران و کارشناسان به‌جای تمرکز بر نیازهای و مسائل واقعی استان، تحت تأثیر منافع سیاسی و گروهی قرار گرفته‌اند.	سیاسی کردن تصمیم‌گیری.
۱م	یکی دیگر از مشکلات، نبود داده‌های صحیح و کامل برای شناخت دقیق مسائل است.	نبود داده صحیح و کامل.
۱م	نفوذ منافع شخصی باعث شده که بازیگران نتوانند نقش خود را به‌درستی ایفا کنند.	نفوذ منافع شخصی.
۱م	یکی از مشکلات اساسی، ضعف در بدنه کارشناسی و مدیریتی استان است که بر فرآیند شناخت مسائل و اولویت‌بندی آنها تأثیر منفی گذاشته است.	کاهش ضعف توان کارشناسی و مدیریتی.
۱م	باید به استعاره‌ها و برداشت‌هایی که در ذهن فرد حکمران وجود دارد، توجه کنیم زیرا این ذهنیت‌ها می‌توانند تأثیر مستقیم بر فرآیند مسأله‌شناسی و تدوین خط‌مشی‌های استانی داشته باشند.	تأثیر ذهنیت حاکم.
۱م	مسائلی مسأله‌تلقی می‌شوند که گفتمان فرد حاکم، آنها را به‌عنوان مسأله تعریف کرده است، که این موضوع نشان‌دهنده تأثیر مستقیم گفتمان حاکم بر شناسایی و مسأله‌شناسی استانی است.	تأثیر گفتمان حاکم.
۱م	مسائلی که با آن مواجه است، از صفر شروع نمی‌شوند؛ ما یک گذشته داریم که تاریخچه و تداوم مسائل در فرآیند	تداوم تاریخی مسائل.

شماره مصاحبه	گزاره‌ها	کد باز
	مسئله‌شناسی و تدوین خط‌مشی‌های استانی اهمیت زیادی دارد.	

منبع: یافته‌های پژوهش

پس از انجام کدگذاری اولیه (کدگذاری باز)، تمامی کدها توسط پژوهشگر در محیط اکسل^{۱۷} جمع‌بندی شده و فرآیند برچسب‌زنی برای کدهای هم‌خانواده صورت گرفت. در ادامه، به هر خانواده از کدها یک کد مشترک (کد انتخابی) اختصاص داده شد. و نسخه نهایی کدها مطابق جدول زیر تدوین و آماده گردید.

جدول (۱۰): کدهای انتخابی حاصل از خوشه‌بندی و تفسیر کدهای باز

مقوله انتخابی	زیرمقوله‌ها
تمرکزگرایی نهادی و سیاسی	ساختارهای متمرکز و سنتی، تمرکزگرایی ملی و تأثیرات قانونی، فشارهای سیاسی و تعارض منافع، تفکیک ناکافی وظایف مرکز و استان، وابستگی به بودجه‌های ملی، مداخلات مستقیم وزارتخانه‌ها در پروژه‌های استانی.
گسست‌های اجتماعی-فرهنگی در تعریف مسأله	مقاومت‌ها و شکاف‌های فرهنگی، ضعف اعتمادسازی عمومی و شفافیت، ناکارآمدی مدیریت تنش اجتماعی، نبود حمایت از گروه‌های خاص، تأثیر ساختارهای غیررسمی و سنتی، نقش معتمدان محلی، ناآگاهی عمومی و نبود آموزش، تمرکز بر مسائل شخصی و خرد.
ظرفیت اقتصادی-فناورانه استان	ضعف زیرساخت فناوری اطلاعات، ضعف استفاده از فناوری، نبود برنامه توسعه زیرساخت، فقدان زیست‌بوم دیجیتال، بهره‌وری پایین منابع پایدار، ناکارآمدی در استفاده از ظرفیت‌های اقتصادی، نبود برنامه توسعه اقتصادی، ضعف در حمایت از تولید و کارآفرینی، ضعف در مدیریت تأثیرات اقتصادی.
الگوی فرهنگ سازمانی و مدیریت اداری	فرهنگ سازمانی غیرمشارکتی، تغییرات مدیریتی پی‌درپی، مدیریت فردمحور، انگیزه پایین مدیران، وابستگی به مشاوران غیرتخصصی.
توان نهادی در رصد و انتقال مسأله	ضعف سازوکار بازخورد، ضعف نیازسنجی و اولویت‌بندی، بروکراسی سنگین، تحلیل داده ناکافی، کمبود دانش کارشناسی، نقش نهادهای حکومتی در هماهنگی و تصمیم، نقش نهادهای نظارتی و امنیتی، نقش نهادهای محلی، چالش‌های حکمرانی رسمی.

مقوله انتخابی	زیرمقوله‌ها
شکاف هماهنگی دستگاهی	ناهماهنگی درون‌استانی، شکاف ملی - استانی، ناهماهنگی دولتی - خصوصی - مدنی، تضاد اجرایی - نظارتی، گسست میان نهادهای تخصصی.
کاستی‌های برنامه‌ریزی و تخصیص منابع	نبود برنامه استراتژیک، ضعف مدیریت بحران و ریسک، کمبود منابع مالی و انسانی، فقدان سیستم تصمیم‌گیری علمی.
کمبود سرمایه انسانی و مهارت	نیازسنجی مهارتی ضعیف، نبود نظام ارتقای مهارت، زیرساخت آموزشی ناکافی، مهاجرت نخبگان و کمبود نیروی متخصص، فقدان مراکز فنی متناسب، نبود برنامه توانمندسازی کارکنان دولتی.
آرایش قدرت و نفوذ ذی‌نفعان	ضعف مشارکت مدنی، غفلت از گروه‌های خاص، نقش سازمان‌های مردم‌نهاد و تشکل‌های محلی، نقش سازمان‌های مدنی، نقش رسانه‌ها در انعکاس مشکلات، ضعف استفاده از رسانه، نقش دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی، نقش انجمن‌ها و کارگروه‌های تخصصی، نقش تشکل‌های کشاورزی و کارگری، نقش تشکل‌های تخصصی، نقش بخش خصوصی، نقش تشکل‌های اقتصادی، نقش بخش خصوصی در توسعه زیرساخت، نقش نهادهای مذهبی، نقش نهادهای فرهنگی.
رخداد‌های برانگیزاننده	رخداد‌های اعتراضی یا امنیتی، بلایای طبیعی، انتخابات و جابجایی قدرت، تغییرات مدیریتی ناگهانی، موج رسانه‌ای، کمپین‌های مجازی، تجمعات مردمی، نظرسنجی‌های استانی و بازتاب سریع.
دگرگونی جمعیت و محیط‌زیست	تغییرات جمعیتی و اقتصادی، تغییرات اجتماعی و فرهنگی، فشار زیست‌محیطی، ضعف مدیریت منابع طبیعی، مخاطرات، مهاجرت، بی‌توجهی به پایداری، مدیریت ضعیف تغییرات محیطی.
نوسانات مالی و بودجه‌ای	نوسانات بودجه ملی، آسیب‌پذیری اقتصاد استان، تخصیص دیرنگام اعتبارات، کاهش سهم مالیات/نفت، تورم و کاهش قدرت خرید بودجه.
مطالبه‌گری اجتماعی و واکنش مدیریتی	مطالبه‌گری رسانه‌ای، فشار افکار عمومی، کمپین مجازی، نظرسنجی استانی، ملاقات‌های مردمی با استاندار.
ناکارآمدی نظام خط‌مشی	هدررفت منابع مالی و انسانی، توسعه نامتوازن، بی‌اعتمادی عمومی، تشدید مخاطرات زیست‌محیطی.

مقوله انتخابی	زیرمقوله‌ها
برجسته‌سازی گزینشی مسائل	ورود موضوعات کم‌اهمیت، حذف اولویت‌های راهبردی، پوشش رسانه‌ای جهت‌دار، نفوذ افراد ذی‌نفوذ، زمان‌بندی اعلام موضوع در مناسبت‌های خاص.

منبع: یافته‌های پژوهش

در مرحله سوم تحلیل داده‌ها، با بهره‌گیری از رویکرد «کدگذاری نظری» به شیوه گلنزر، فرآیند تحلیل ادامه می‌یابد. گلنزر مجموعه‌ای از چهل خانواده کد ارائه کرده است و پژوهشگران را به استفاده از این خانواده‌ها برای دسته‌بندی و سازماندهی مفاهیم نظری ترغیب می‌کند. یکی از این خانواده کدها، خانواده‌ی «شش‌سی»^{۱۸} است که از سرواژگان شش مؤلفه‌ی «علل»^{۱۹}، تغییرات هم‌زمان^{۲۰}، زمینه^{۲۱}، شرایط^{۲۲}، اقتضات^{۲۳} و پیامدها^{۲۴} تشکیل شده است.

نتایج حاصل از این مرحله کدگذاری، در جدول شماره (۱۱) ارائه شده است و نحوه‌ی تطابق داده‌ها با ابعاد مختلف این خانواده مفهومی را نشان می‌دهد.

جدول (۱۱): نتایج کدها بر اساس خانواده کدهای شش‌سی

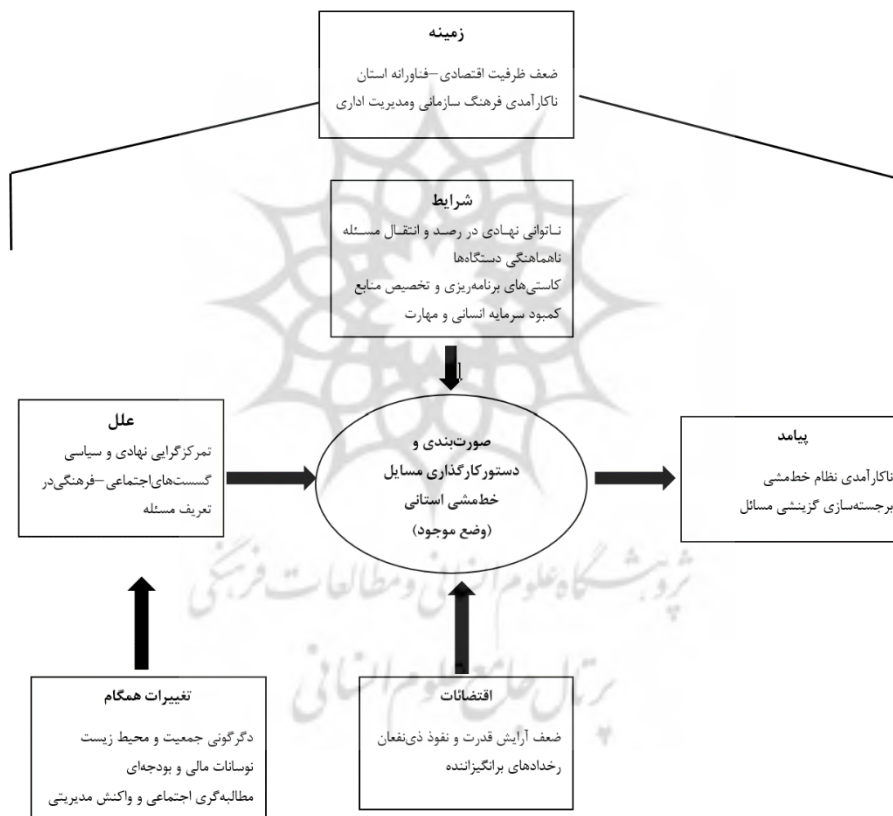
خانواده ۶ سی	مقوله انتخابی
علل	تمرکزگرایی نهادی و سیاسی
	گسست‌های اجتماعی - فرهنگی در تعریف مسأله
زمینه	ظرفیت اقتصادی - فناورانه استان
	الگوی فرهنگ سازمانی و مدیریت اداری
شرایط	توان نهادی در رصد و انتقال مسأله
	شکاف هماهنگی دستگاهی
	کمبود سرمایه انسانی و مهارت کاستی‌های برنامه‌ریزی و تخصیص منابع
اقتضات	آرایش قدرت و نفوذ ذی‌نفعان
	رخدادهای برانگیزاننده
تغییرات همگام	دگرگونی جمعیت و محیط‌زیست
	نوسانات مالی و بودجه‌ای
	مطالبه‌گری اجتماعی و واکنش مدیریتی
پیامدها	ناکارآمدی نظام خط‌مشی

خانواده ۶ سی	مقاله انتخابی
	برجسته‌سازی گزینشی مسائل

منبع: یافته‌های پژوهش

با توجه به مقوله‌های تحلیل شده در جدول شماره (۱۱)، الگوی صورت‌بندی و دستورکار مسائل استانی در وضع موجود به شرح شکل شماره (۱) قابل بیان و تحلیل است.

شکل (۱): الگوی صورت‌بندی و دستورکارگذاری مسائل در استان زنجان



منبع: یافته‌های پژوهش

مدل بر پایه تحلیل داده‌های کیفی بوده و عوامل زمینه‌ای، علل و پیامدهای را نشان می‌دهد. بر اساس این مدل، صورت‌بندی مسائل از طریق عوامل زمینه‌ای مانند

تمرکزگرایی نهادی - سیاسی و گسست‌های اجتماعی - فرهنگی (که جنبه برساختی دارند و مسائل را از طریق گفتمان‌های قدرت تعریف می‌کنند) انجام می‌شود، در حالی که ورود به دستورکار از طریق عواملی مانند کمبود مهارت انسانی و پیامدهایی مانند اولویت‌بندی گزینشی که وابسته به آرایش قدرت ذی‌نفعان است، توصیف می‌گردد. این رویکرد، تضاد با نگاه عینی‌گرا را متعادل می‌کند زیرا جنبه برساختی (ساخته‌شده اجتماعی) را با عوامل عینی ادغام می‌نماید، همچنین مدل با تأکید بر نقش قدرت در اولویت‌بندی، به تحلیل مسائل استانی کمک می‌کند.

یافته‌ها

این پژوهش با بهره‌گیری از نظریه داده‌بنیاد گلگیری و چارچوب خانواده شش سی، فرایند شناسایی مسائل و دستورکارگذاری انسانی در استان زنجان را بررسی کرده است. مقوله محوری «الگوی شناسایی مسائل و دستورکارگذاری استانی» از طریق کدگذاری باز، محوری و انتخابی استخراج شد و به دلیل تأکید مکرر مصاحبه‌شوندگان، مانند اشاره به «فقدان یک سازوکار مشخص و استاندارد برای شناسایی و تحلیل و اولویت‌بندی مسائل» (م ۴) و «نبود تعامل مناسب و مؤثر بین دستگاه‌ها و نهادهایی که می‌توانند در پیشبرد اهداف مشترک هم‌افزا باشند» (م ۱۰)، به عنوان هسته مرکزی پژوهش برگزیده شد. این مقوله، چارچوبی منسجم برای تحلیل عوامل مؤثر بر شناسایی مسائل و دستورکارگذاری فراهم کرد و تحلیل نظام‌مند داده‌های کیفی را در بستر محلی زنجان امکان‌پذیر ساخت. چارچوب خانواده شش سی، شامل علل، زمینه، شرایط، اقتضائات، تغییرات هم‌زمان و پیامدها، روابط پیچیده میان عوامل را روشن کرد و نقش هر یک را در شکل‌دهی به الگوی محوری تبیین نمود. در ادامه، مقوله‌های انتخابی هر بعد تشریح شده و ارتباط آنها با مقوله محوری و نقششان در فرایند شناسایی مسائل و دستورکارگذاری توضیح داده می‌شود.

علل

علل، عوامل ریشه‌ای هستند که مستقیماً ناکارآمدی در شناسایی و اولویت‌بندی مسائل را رقم می‌زنند و الگوی محوری را از انعکاس نیازهای واقعی جامعه دور می‌کنند.

• تمرکزگرایی نهادی و سیاسی: این مقوله شامل ساختارهای متمرکز و سنتی، وابستگی به بودجه‌های ملی، مداخلات مستقیم وزارتخانه‌ها، فشارهای سیاسی، تعارض منافع و تفکیک ناکافی وظایف مرکز و استان است. مصاحبه‌شونده‌ای اظهار داشت: «خط‌مشی‌های اصلی که استان باید در حوزه توسعه و مقابله با چالش‌های پیش‌رو انتخاب کند، در کلیت خود متکی به برنامه‌هایی است که دولت مرکزی و حاکمیت مرکزی ابلاغ کرده‌اند» (م ۵). این وابستگی، الگوی شناسایی مسائل و دستورکارگذاری انسانی را به سمت اجرای دستورات ملی سوق داده و توان مدیران استانی برای توجه به مسائل بومی را کاهش می‌دهد. برای مثال، «در این سیستم، اختیار و پول ملی دست مرکز است و مدیران استانی فقط مجری و توانایی شناخت مسائل را به‌طور کامل ندارند» (م ۱۴).

• گسست‌های اجتماعی-فرهنگی در تعریف مسأله: این مقوله شامل مقاومت‌ها و شکاف‌های فرهنگی، ضعف اعتمادسازی عمومی، ناکارآمدی مدیریت تنش اجتماعی، نبود حمایت از گروه‌های خاص، تأثیر ساختارهای غیررسمی و ناآگاهی عمومی است. مصاحبه‌ای بیان کرد: «در این چند سال گذشته مخصوصاً مردم دیگر به دستگاه‌های دولتی و سیستم اعتماد چندانی ندارند و عدم اعتماد به نهادهای دولتی منجر به کاهش مشارکت عمومی در فرآیند شناسایی مسائل می‌شود» (م ۱۲). این گسست‌ها، تعریف مسائل را به سمت اولویت‌های گروهی یا محلی منحرف کرده و مانع از انعکاس نیازهای واقعی جامعه در الگوی محوری می‌شوند. برای مثال، «معمدین محلی، شخصیت‌های سیاسی و مذهبی نیز در شناسایی مسائل و تعیین اولویت‌ها تأثیرگذار هستند» (م ۱۹)، که نشان‌دهنده نفوذ گروه‌های خاص در جهت‌گیری فرآیند دستورکارگذاری است.

زمینه

زمینه، بسترهای ساختاری و محیطی را دربرمی‌گیرد که الگوی شناسایی مسائل و دستورکارگذاری انسانی در آن شکل می‌گیرد و محدودیت‌های زیرساختی و فرهنگی را نشان می‌دهد.

• ضعف ظرفیت اقتصادی - فناورانه استان: این مقوله شامل ضعف زیرساخت IT، فقدان زیست‌بوم دیجیتال، بهره‌وری پایین منابع پایدار، ناکارآمدی در استفاده از ظرفیت‌های اقتصادی و نبود برنامه توسعه زیرساخت است. مصاحبه‌شونده‌ای اظهار

داشت: «یکی دیگر از مشکلات، نبود داده‌های صحیح و کامل برای شناخت دقیق مسائل است» (م ۱). این محدودیت‌ها، توانایی نهادها برای تحلیل علمی مسائل را کاهش داده و الگوی محوری را به سمت تصمیم‌گیری‌های غیرعلمی هدایت می‌کنند. برای مثال، «از تحقیقات علمی و داده‌های معتبر استفاده نمی‌شود، که این امر منجر به شناسایی ناقص مسائل می‌شود» (م ۴). این مقوله، بستری نامناسب را برای اجرای الگوی محوری فراهم کرده و فرآیند شناسایی مسائل را با کمبود اطلاعات مواجه می‌سازد.

• ناکارآمدی فرهنگ سازمانی و مدیریت اداری: این مقوله شامل فرهنگ سازمانی غیرمشارکتی، تغییرات مدیریتی پی‌درپی، مدیریت فردمحور، انگیزه پایین مدیران و وابستگی به مشاوران غیرتخصصی است. مصاحبه‌ای بیان شد: «مدیریت در زنجان علمی نیست و تصمیم‌گیری‌ها و فرآیند شناسایی مسائل عمومی و اولویت‌گذاری بر اساس آزمون و خطا است» (م ۱۶). این ناکارآمدی، فرآیند شناسایی مسائل را از نظام‌مندی به سمت تصمیم‌گیری‌های سلیقه‌ای سوق داده و ثبات الگوی محوری را تضعیف می‌کند. برای مثال، «دوره مسئولیت یک زمامدار مثلاً دو سال است و او تلاش می‌کند در این مدت کوتاه دستاوردهای ملموسی داشته باشد» (م ۷)، که نشان‌دهنده تأثیر تغییرات مدیریتی بر ناپایداری فرآیند است.

شرایط

شرایط، متغیرهای مداخله‌گری هستند که پیش از ظهور پیامدها، الگوی محوری را تشدید یا تعدیل کرده و پیش‌نیازهای عملیاتی آن را شکل می‌دهند.

• ناتوانی نهادی در رصد و انتقال مسأله: این مقوله شامل ضعف سازوکار بازخورد، کمبود دانش کارشناسی، بروکراسی سنگین، تحلیل داده ناکافی و ضعف نیازسنجی است. مصاحبه‌شونده‌ای اظهار داشت: «نبود یک نقشه راه مشخص و اعمال سلیقه‌های فردی مشکلات را تشدید می‌کند» (م ۳). این ناتوانی، توانایی نهادها برای رصد و تحلیل دقیق مسائل را کاهش داده و الگوی محوری را غیرمنسجم می‌سازد. برای مثال، «مراکز پژوهشی در استان زنجان نقش کمی در شناسایی مسائل دارند و به‌عنوان بازیگران تأثیرگذار دیده نمی‌شوند» (م ۴). این مقوله، به‌عنوان یک متغیر مداخله‌گر، کارآمدی فرآیند شناسایی مسائل را محدود می‌کند.

- ناهماهنگی دستگاهی: این مقوله شامل ناهماهنگی درون‌استانی، شکاف ملی-استانی، ناهماهنگی دولتی-خصوصی-مدنی و تضاد اجرایی-نظارتی است. مصاحبه‌ای بیان کرد: «هیچ تعامل و هماهنگی مناسبی بین دستگاه‌های مختلف در استان زنجان برای شناسایی مسائل و ترجیح‌بندی وجود ندارد» (م ۵). این ناهماهنگی، الگوی محوری را به سمت فعالیت‌های جزیره‌ای هدایت کرده و انسجام دستورکارگذاری را مختل می‌کند. برای مثال، «فعالیت‌های مختلف دستگاه‌ها در استان به صورت جزیره‌های جدا از هم انجام می‌شود» (م ۵). این مقوله، فرآیند اولویت‌بندی را تضعیف می‌کند.
- کمبود سرمایه انسانی و مهارت: این مقوله شامل نیازسنجی مهارتی ضعیف، نبود نظام ارتقای مهارت، زیرساخت آموزشی ناکافی، مهاجرت نخبگان و کمبود نیروی متخصص است. مصاحبه‌شونده‌ای اظهار داشت: «ما بسیاری از نخبگان زنجان را به دلیل نگاه‌های سیاسی در فرآیند شناسایی مسائل و اولویت‌بندی آنها از دست داده‌ایم» (م ۱۶). این کمبود، تحلیل علمی مسائل را محدود کرده و الگوی محوری را تضعیف می‌کند. برای مثال، «یکی از مشکلات اساسی، ضعف در بدنه کارشناسی و مدیریتی استان است که بر فرآیند شناخت مسائل و اولویت‌بندی آنها تأثیر منفی گذاشته است» (م ۱).
- کاستی‌های برنامه‌ریزی و تخصیص منابع: این مقوله شامل نبود برنامه راهبردی، ضعف مدیریت بحران، کمبود منابع مالی و انسانی و فقدان سیستم تصمیم‌گیری علمی است. مصاحبه‌ای بیان کرد: «محدودیت منابع مالی و انسانی نیز چالشی جدید در زمینه مسأله‌یابی و اولویت‌بندی مسائل استان است» (م ۱۲). این کاستی‌ها، الگوی محوری را به سمت اولویت‌های کوتاه‌مدت سوق داده و دستورکارگذاری را محدود می‌کنند.

اقتضائات

- عواملی هستند که رابطه بین علل و الگوی محوری یا بین الگوی محوری و پیامدها را تعدیل کرده و جهت‌گیری فرآیند را شکل می‌دهند.
- آرایش قدرت و نفوذ ذی‌نفعان: ذی‌نفعان، با برجسته‌سازی برخی مسائل، الگوی محوری را به سمت اولویت‌های خاص هدایت می‌کنند. برای مثال، «زنجان شهر مذهبی در بین استان‌ها محسوب می‌شود و بالطبع نهادهای مذهبی و علاوه بر آن نهادهای مدنی

و سازمان‌های مردم‌نهاد نیز در جای خود در فرآیند مدیریت مسائل استان و اولویت‌بندی نقش دارند» (م ۱۰). این مقوله، جهت‌گیری دستور کارگذاری را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

• رخدادهای برانگیزاننده: این مقوله شامل رخدادهای اعتراضی، کمپین‌های مجازی، تجمعات مردمی و نظرسنجی‌های استانی است. مصاحبه‌ای بیان کرد: «اعتراضات در استان زنجان تبدیل شده بود به آیتم، یعنی مؤلفه و عنصر شناسایی مسأله و تصمیم‌گیری که این امر بهبود فرآیند تصمیم‌گیری را تسهیل می‌کند» (م ۱۴). این رخدادهای الگوی محوری را به سمت پاسخ‌گویی فوری سوق داده و اولویت‌بندی را تسریع می‌کنند. برای مثال، «مطالبه‌گری رسانه‌ای، فشار افکار عمومی، کمپین مجازی، نظرسنجی استانی، ملاقات‌های مردمی با استاندار» (م ۲۰).

تغییرات هم‌زمان، عواملی هستند که با علل اصلی مرتبط بوده و به‌صورت هم‌زمان با فرآیند شناسایی مسائل رخ می‌دهند.

• دگرگونی‌های جمعیتی و زیست‌محیطی: این مقوله شامل تغییرات جمعیتی، فشار زیست‌محیطی، ضعف مدیریت منابع طبیعی و مهاجرت است. برای مثال، «در یک شهر کوچک مثل قیدار ۵۰۰ کارگاه جوشکاری ایجاد می‌کنید. آیا واقعاً نیاز قیدار به این تعداد کارگاه جوشکاری چیست؟» (م ۶).

• نوسانات مالی و بودجه‌ای: این مقوله شامل نوسانات بودجه ملی، تخصیص دیر هنگام اعتبارات، تورم و کاهش قدرت خرید بودجه است. در مصاحبه‌ای بیان شد: «نوسانات بودجه ملی، آسیب‌پذیری اقتصاد استان، تخصیص دیر هنگام اعتبارات، کاهش سهم مالیات/نفت، تورم و کاهش قدرت خرید بودجه» (م ۲۰). این عامل، الگوی محوری را به سمت اولویت‌های کوتاه‌مدت هدایت می‌کند. برای مثال، «نهادهای مالی هم خیلی مهم هستند. مثلاً وقتی یک مسأله‌ای مطرح می‌شود که نیاز به منابع مالی دارد، سازمان برنامه و بانک‌ها هم درگیر می‌شوند» (م ۲۰).

• مطالبه‌گری اجتماعی و واکنش مدیریتی: این مقوله شامل مطالبه‌گری رسانه‌ای، فشار افکار عمومی و کمپین‌های مجازی است. مصاحبه‌شونده‌ای اظهار داشت: «مطالبه‌گری رسانه‌ای، فشار افکار عمومی، کمپین مجازی، نظرسنجی استانی، ملاقات‌های مردمی با استاندار» (م ۲۰). این مطالبه‌گری، الگوی محوری را پویاتر کرده و پاسخ‌گویی

فوری را تقویت می‌کند. برای مثال، «مردم غالباً درک درستی از تفاوت بین مطالبات خرد و کلان ندارند و بیشتر به مسائل روزمره و شخصی خود می‌پردازند» (م ۱۸).

پیامدها

پیامدها، نتایج الگوی کنونی شناسایی مسائل و دستورکارگذاری را نشان می‌دهند.

- ناکارآمدی نظام خط‌مشی: این مقوله شامل هدررفت منابع، توسعه نامتوازن، بی‌اعتمادی عمومی و تشدید مخاطرات زیست‌محیطی است. مصاحبه‌ای بیان کرد: «ما اغلب مسائل اصلی را نادیده گرفته و به مسائل فرعی یا شبه‌مسائل در فرآیند مسأله‌شناسی و تعیین اولویت توجه می‌کنیم» (م ۴). این ناکارآمدی، الگوی محوری را از اهداف خط‌مشی بازمی‌دارد. برای مثال، «عدم شناخت درست و اولویت‌بندی آن متأسفانه در طول دهه‌های گذشته در استان ما شکل نگرفته است» (م ۶).

- برجسته‌سازی گزینشی مسائل: این مقوله شامل ورود موضوعات کم‌اهمیت، حذف اولویت‌های راهبردی و نفوذ افراد ذی‌نفوذ است. مصاحبه‌شونده‌ای اظهار داشت: «نفوذ افراد ذی‌نفوذ، زمان‌بندی اعلام موضوع در مناسبت‌های خاص» (م ۲۰). این عامل، اولویت‌بندی را از نیازهای واقعی دور می‌کند. برای مثال، «دومین مسأله‌ای که وجود دارد، مربوط به گروه‌های غیررسمی در مسأله‌یابی و اولویت‌بندی، نفوذ و قدرت است که گاهی تعبیر به مافیا می‌شود» (م ۳).

نتایج نشان‌دهنده آن است که فرآیند شناسایی مسائل و دستورکارگذاری انسانی در زنجان تحت تأثیر محدودیت‌های ساختاری و نهادی عمیقی قرار دارد. تمرکزگرایی سیاسی، ضعف زیرساخت‌های فناورانه، ناهماهنگی دستگاهی و کمبود سرمایه انسانی، توانایی نهادها برای تحلیل و اولویت‌بندی نیازهای بومی را کاهش داده و فرآیند را به سمت تصمیم‌گیری‌های غیرعلمی و کوتاه‌مدت سوق می‌دهد. نفوذ ذی‌نفعان محلی و رخدادهای اجتماعی، اگرچه پویایی فرآیند را افزایش می‌دهند، اغلب به برجسته‌سازی مسائل کم‌اهمیت منجر می‌شوند و انسجام خط‌مشی را مختل می‌کنند. این الگو، با هدررفت منابع و بی‌اعتمادی عمومی، توسعه متوازن را در زنجان به چالش می‌کشد.

بحث و نتیجه‌گیری

پیش‌تر بیان شد که این پژوهش با بهره‌گیری از نظریه داده‌بنیاد رویکرد گل‌یزری فرآیندهای شناسایی مسائل و دستورکارگذاری استانی در زنجان را تحلیل کرد و نشان داد که این فرآیندها، به‌جای اتکا به تحلیل نظام‌مند نیازهای بومی، تحت تأثیر دو عامل ریشه‌ای و یک نیروی تعدیل‌کننده شکل می‌گیرند. تمرکزگرایی نهادی و سیاسی، با ساختارهای عمودی و وابستگی به بودجه‌های ملی، تشخیص دقیق مسائل محلی و اولویت‌بندی مبتنی بر شواهد را محدود کرده و فرآیند را به سمت اجرای دستورات ملی سوق می‌دهد. گسست‌های اجتماعی - فرهنگی، با کاهش سرمایه اجتماعی، مهاجرت نخبگان و نفوذ نهادهای مذهبی و معتمدان محلی، اولویت‌بندی را به سمت مسائل گروه‌محور منحرف کرده و انعکاس نیازهای واقعی جامعه را مختل می‌کند. این عوامل ریشه‌ای، با تضعیف تحلیل علمی و مشارکت عمومی، زمینه‌ساز ناکارآمدی فرآیند شناسایی مسائل می‌شوند. رخدادهای برانگیزاننده، مانند اعتراضات و فشارهای رسانه‌ای، به‌عنوان اقتضانات تعدیل‌کننده، با ایجاد واکنش‌های مقطعی، اولویت‌بندی را به سمت مسائل کم‌اهمیت سوق می‌دهند و فرصت تدوین اولویت‌های راهبردی را کاهش می‌دهند. این اقتضانات، برخلاف علل ریشه‌ای که فرآیند را به‌صورت ساختاری مختل می‌کنند، به‌صورت واکنشی عمل کرده و انسجام فرآیند را تضعیف می‌کنند. در این بستر، زمینه‌هایی مانند ضعف زیرساخت‌های فناورانه و ناکارآمدی فرهنگ سازمانی و شرایطی نظیر ناهماهنگی دستگاهی و کمبود سرمایه انسانی، فرآیند را پیچیده‌تر کرده و به پیامدهایی چون برجسته‌سازی گزینشی مسائل، ناکارآمدی نظام خط‌مشی و توسعه نامتوازن منجر شده‌اند. این تحلیل، با تکیه بر چارچوب شش‌گانه سی، الگویی بومی برای فهم پویایی‌های شناسایی مسائل و دستورکارگذاری در زنجان ارائه می‌دهد.

در پرتو این تحلیل، مقایسه با مطالعات پیشین جایگاه متمایز این پژوهش را روشن می‌سازد. برخلاف پژوهش‌های ملی (مانند وحدانی‌نیا و درودی، ۱۳۹۸) یا بین‌المللی (مانند Liu, Lindquist, King & Vincent, 2010) که بر تحلیل‌های کلان یا نهادی متمرکزند، این مطالعه نقش شبکه‌های غیررسمی مذهبی-مدنی را در زنجان برجسته کرده و نقد می‌کند که تمرکز صرف بر عوامل نهادی، پویایی‌های محلی را نادیده می‌گیرد.

هم‌راستا با نظریه «پنجره‌های خط‌مشی» کینگدون (۱۹۹۵) و دیدگاه بیرکلند (۲۰۱۹)، این پژوهش نشان می‌دهد که نفوذ معتمدان محلی در زنجان گاه از رسانه‌ها پیشی می‌گیرد، که ریشه در ویژگی‌های فرهنگی منطقه دارد. این تحلیل، خلأ ادبیات خط‌مشی‌گذاری استانی در ایران را پر کرده و الگویی با قابلیت کاربرد در مناطق مشابه ارائه می‌دهد. دیدگاه پژوهشگران بر بازطراحی فرآیندهای شناسایی مسائل و دستورکارگذاری با رویکردی داده‌محور و مشارکتی تأکید دارد. این امر مستلزم استقرار سامانه‌های رصد مشترک، تقویت شوراهای مشارکتی با حضور اصناف و دانشگاهیان و واگذاری اختیارات بودجه‌ای مشروط به پاسخ‌گویی شفاف است. استفاده از مدل‌های تحلیلی مانند SWOT یا تصمیم‌گیری چندمعیاره (MCDM) و فناوری‌های نوین، مانند کلان‌داده و اپلیکیشن‌های محلی برای جمع‌آوری نظرات ذی‌نفعان، می‌تواند فرآیند را نظام‌مندتر کند. با این حال، پژوهش با محدودیت‌هایی مانند دسترسی ناکافی به داده‌های استانی، مقاومت نهادی در ارائه اطلاعات و تمرکز بر زنجان مواجه بود، که تعمیم‌پذیری یافته‌ها را محدود می‌کند. وابستگی به داده‌های کیفی و محدودیت‌های زمانی نیز تحلیل برخی جنبه‌های نهادی را دشوار ساخت.

برای پژوهش‌های آتی، انجام مطالعات تطبیقی بین استان‌ها، استفاده از ابزارهای داده‌کاوی و بررسی اصلاح ساختارهای بودجه‌ای برای کاهش تمرکزگرایی پیشنهاد می‌شود، همچنین توسعه سامانه‌های نظرسنجی آنلاین نیز می‌تواند مشارکت عمومی را تقویت کند. این پژوهش با ارائه چارچوبی علمی برای تحلیل شناسایی مسائل و دستورکارگذاری استانی، مبنایی برای طراحی خط‌مشی‌های مبتنی بر شواهد فراهم می‌کند و خط‌مشی‌گذاران را به بازطراحی فرآیندهای محلی برای تحقق توسعه پایدار و عادلانه در زنجان و مناطق مشابه فرا می‌خواند.

کتابنامه

ابوالحسنی رنجبر، احمد؛ دانش‌فرد، کرم‌اله و فقیهی و ابوالحسن (۱۳۹۷). دستور کار خط‌مشی‌های اصلاح نظام اداری در ایران مبتنی بر نقش کانون‌های تفکر و شبکه‌های اجتماعی. فصلنامه خط‌مشی‌گذاری عمومی. ۳ (۲). ۲۵-۵۶.

اسمعیلی‌فرد، مریم؛ دلاور، علی و حیدری، فاطمه (۱۳۹۶). چالش‌های دستور کارگذاری محیط‌زیست در ایران. علوم محیطی. ۴۴ (۴). ۷۱-۹۲.

باقری، عبدالرضا و پیشگاه‌هادیان، حمید (۱۳۹۸). الگوی مطلوب مسأله‌یابی در فرآیند خط‌مشی‌گذاری شورای عالی امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه خط‌مشی دفاعی، ۲۶ (۲). ۷-۳۴.

پورعزت، علی اصغر (۱۳۸۷). مبانی دانش اداره دولت و حکومت. تهران: انتشارات سمت. ۸۰.
پورعزت، علی اصغر و هاشمی‌کاسوایی، میناسادات (۱۳۹۶). مسأله عمومی؛ چالش آغازین خط‌مشی‌گذاری دولتی. تهران: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

حسینی، سیدکاظم؛ دانایی‌فرد، حسن و کاظمی، سیدحسین (۱۴۰۲). روش فهم مسأله‌مندی در مطالعه خط‌مشی عمومی: مفاهیم و کاربریست. فصلنامه روش‌شناسی علوم انسانی. ۲۹ (۱۱۴). ۳۵-۵۱.

رستگار، سیدحامد (۱۴۰۳). الگوهای تعیین دستور کار در شوراها شهر؛ نقش مجریان و خط‌مشی‌گذاران. پژوهشنامه مدیریت شهری. ۱۵ (۲). ۸۹-۱۰۹.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ایران (۱۳۸۳). سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳-۱۳۷۹). تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
ساغروانی، سیمیا؛ مرتضوی، سعید؛ لگزیان، محمد و رحیم‌نیا، فریبرز (۱۳۹۳). تحمیل نظریه به داده‌ها یا ظهور نظریه از داده‌ها: نظریه‌پردازی در علوم انسانی با روش‌شناسی نظریه‌داده‌بنیاد. پژوهشنامه مبانی تعلیم و تربیت. ۴ (۱). ۵-۳۲.

سلیمانی‌خوئینی، مهدی؛ دانش‌فرد، کرم‌اله و نجف‌بیگی، رضا (۱۳۹۸). الگوی اقتضایی شناسایی مسائل عمومی در فرآیند خط‌مشی‌گذاری ایران. فصلنامه مدیریت دولتی. ۱۱ (۲). ۱۴۷-۱۷۴.

سلیمانی‌خوئینی، مهدی، دانش‌فرد، کرم‌اله و نجف‌بیگی، رضا (۱۳۹۹). مدل ساختاری شناسایی مسائل عمومی در ایران. فصلنامه خط‌مشی‌گذاری عمومی. ۴ (۱). ۲۵-۵۰.

شمس، عبدالحمید (۱۳۹۱). حاکمیت محلی از تراکم‌زدایی تا تمرکززدایی. تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی ریاست جمهوری.

قوره‌جیلی، ثریا؛ رحمتی، محمدحسین و پورکریمی، جواد (۱۳۹۹). ارائه الگوی رهبری دوسوتوان دانشگاه‌ها مبتنی بر رویکرد داده‌بنیاد (مطالعه موردی: دانشگاه‌های دولتی شهر تهران). مدیریت سازمان‌های دولتی. ۸ (۲). ۵۷-۷۸.

کبیری، محمدجواد؛ هنرور، محمد و خطیرنامنی، الهام (۱۴۰۰). تحلیل دستورکارگذاری خط‌مشی نظام ارجاع الکترونیک با مدل جریان‌های چندگانه. *مجله پایش*. ۲۰ (۶). ۵۴۵-۵۵۷.
گنج‌خانلو، مصدق (۱۴۰۱). مسأله‌شناسی پیشرفت و امنیت استانی (استان زنجان). تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

محمدپور، احمد. (۱۳۹۸). *ضد روش: زمینه‌های فلسفی و رویه‌های عملی در روش‌شناسی کیفی* (چاپ دوم). تهران: لوگوس.

میرزمانی، اعظم؛ اخوان‌علوی، سیدحسین و امیری، علی‌نقی (۱۳۹۶). عوامل مؤثر بر دستورکار مالیاتی و بازیگران آن. *مطالعات اقتصادی*. ۷ (۱). ۷۷-۱۰۱.

وحدانی‌نیا، ولی‌اله و درودی، مسعود (۱۳۹۸). خط‌مشی‌گذاری عمومی متأخر؛ گذار از «حکومت‌محوری» به «حکمرانی». *فصلنامه دولت‌پژوهی*. ۵ (۱۸). ۱۳۱-۱۷۰.

یزدانی‌امیری، محمود؛ جلالیان، حمید و پری‌زنگنه، عبدالحسین (۱۳۸۶). ارزیابی عملکرد اجتماعی - اقتصادی و زیست‌محیطی طرح‌های آبخیزداری (مطالعه موردی: طرح ساماندهی زنجان رود). *همایش ملی جغرافیا و آمایش سرزمین*. همدان.

Anderson, J. E. (2015). *Public policymaking: An introduction* (8th ed.). Cengage Learning.

Ansell, C., & Torfing, J. (2022). *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar Publishing.

Antonipillai, V., Abu-Zahra, H., Biglieri, S., Habib, M. H., & Wodchis, W. P. (2020). Policy agenda-setting and causal stories: Redefining refugee health policy in Canada. *Healthcare Policy*. 15 (3). 68-81.

Béland, D. (2016). Kingdon reconsidered: Ideas, interests and institutions in comparative policy analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis*. 18 (3). 228-242.

<https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1076867>

Birkland, T. A. (2020). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making* (5th ed.). Routledge.

Bryson, J. M. (2011). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement* (4th ed.). Jossey-Bass.

Cairney, P. (2019). *Understanding public policy: Theories and issues* (2nd ed.). Bloomsbury Academic.

Cairney, P., & Jones, M. D. (2016). Kingdon's Multiple-Streams approach: What is the empirical impact of this "universal" theory?. *Policy Studies Journal*. 44 (1). 37-58.

<https://doi.org/10.1111/psj.12111>

- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1983). *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building (2nd ed.)*. Johns Hopkins University Press.
- Davies, H. T. O., Nutley, S. M., & Smith, P. C. (Eds.). (2004). *What works? Evidence-based policy and practice in public services*. Policy Press.
- Dery, D. (2000). Agenda setting and problem definition. *Policy Studies*, 21 (1), 37–47.
<https://doi.org/10.1080/014428700115013>
- Downs, A. (1972). Up and down with ecology—The issue-attention cycle. *The Public Interest*, 28, 38–50.
- Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach (6th ed.)*. Routledge.
- Dye, T. R. (2017). *Understanding public policy (15th ed.)*. Pearson.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2020). *Studying public policy: Principles and processes (4th ed.)*. Oxford University Press.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2010). *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. Routledge.
- Keating, M. (2008). *The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change*. Edward Elgar Publishing.
- Keating, M., & Laforest, G. (Eds.). (2018). *Constitutional politics and the territorial question in Canada and the United Kingdom*. Palgrave Macmillan.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies (Updated 2nd ed.)*. Pearson Longman.
- Koop, C., Reh, C., & Bressanelli, E. (2021). Agenda-setting under pressure: Does domestic politics influence the European Commission?. *European Journal of Political Research*, 60 (4), 1013–1035.
- Kristensen, T. A., Mortensen, P. B., Green-Pedersen, C., & Seeberg, H. B. (2023). The policy agenda effects of problem indicators: A comparative study in seven countries. *Journal of Public Policy*, 43 (2), 287–308.
- Leach, R., & Percy-Smith, J. (2001). *Local governance in Britain*. Palgrave.
- Lemke, N., Trein, P., & Varone, F. (2023). Agenda-setting in nascent policy subsystems: Issue and instrument priorities across venues. *Policy Sciences*, 56 (4), 589–609.
- Liu, X., Lindquist, E., King, A. V., & Vincent, J. C. (2010). Understanding local policymaking: Policy elites' perceptions of local agenda setting and alternative policy selection. *Policy Studies Journal*, 38 (1), 69–91.
- Lukes, S. (2005). *Power: A radical view (2nd ed.)*. Palgrave Macmillan.
- Peters, B. G. (2005). *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration (5th ed.)*. Routledge.
- Patton, C. V., Sawicki, D. S., & Clark, J. J. (2016). *Basic methods of policy analysis and planning (4th ed.)*. Routledge.
- Pandeya, G. P. (2015). Does citizen participation in local government decision-making contribute to strengthening local planning and accountability

- systems? An empirical assessment of stakeholders' perceptions in Nepal. *International Public Management Review*. 16 (1). 67–98.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland (3rd ed.)*. University of California Press.
- Rodríguez-Pose, A. (2013). Do institutions matter for regional development? *Regional Studies*. 47 (7). 1034–1047.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*. 6 (1). 21–48.
- Sciarini, P., & Tresch, A. (2018). The political agenda-setting power of the media: The Europeanisation nexus. *Journal of European Public Policy*. 25 (3). 321–342.
- Smith, G. (2021). *Can democracy safeguard the future?* Polity Press.
- Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (Eds.). (2018). *Theories of the policy process (4th ed.)*. Routledge.
- Zahariadis, N. (2014). *Ambiguity and choice in public policy (2nd ed.)*. Georgetown University Press.
- Zahariadis, N. (2016). *Delphic oracles: Ambiguity, institutions, and multiple streams*. In *Contemporary approaches to public policy* (pp. 65–82). Palgrave Macmillan.

یادداشت‌ها

1. Subnational
2. Unitary
3. problematization
4. Dimensions
5. Areas
6. Characteristics
7. Understanding Local Policymaking
8. Agenda-setting in Nascent Policy Subsystems
9. The Political Agenda-setting Power of the Media
10. Agenda-setting under Pressure
11. Policy Agenda-Setting and Causal Stories
12. Substantive Coding
13. Open Coding
14. Selective Coding
15. Theoretical Coding
16. 6C
17. Excel
18. 6C
19. Causes
20. Covariance
21. Context

- 22. Conditions
- 23. Contingency
- 24. Consequences

