

Imaging Public Policy Formulation to Enhance Provincial Governance (Case Study: Zanzan)

Saeid Nani*

PhD graduated, Department of Public Management and Organizational Sciences, Faculty of Management, University of Tehran, Iran. Email: saeid.nani@ut.ac.ir

Tayebah Abbasi

Associate Professor, Faculty of Public Administration and Organizational Sciences, College of Management, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: t.abbasi@ut.ac.ir

Ahmad Gholipour

PhD in Public Administration, Faculty of Public Administration and Organizational Sciences, College of Management, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: gholipour.ahmad@ut.ac.ir

Abstract

Public policy formulation at the provincial level plays an important role in linking national policies with local conditions and needs. Nevertheless, empirical evidence suggests that provincial decision-making systems often experience structural inertia and tend to follow top-down and imitative approaches. This exploratory-applied study examines the interaction of key forces shaping provincial policy formulation and explores the future trajectory of these processes under a “business-as-usual” scenario in Zanzan Province. The research adopts a futures studies perspective and applies Schwartz’s eight-step scenario planning methodology. Data were collected through in-depth interviews, brainstorming sessions, and expert panels involving eight senior provincial administrators and academic specialists. The findings indicate that the provincial decision-making system is influenced by five major forces: inefficiency of the centralized administrative structure, conflicts of interest and external pressures, constraints in the financial allocation

* Corresponding Author: saeid.nani@ut.ac.ir

How to Cite:

Original Research

Accepted:

Review

Received:

system, weaknesses in data-based governance infrastructure, and misalignment between national policies and local priorities. These uncertainties point to a possible trajectory of institutional rigidity and stagnation in policy formulation over the next decade. Under such conditions, policymaking is likely to become increasingly reactive and short-term oriented, contributing to economic stagnation and a gradual decline in social capital. The results suggest that overcoming this situation requires coordinated institutional reforms, including functional decentralization, stronger data-driven governance systems, greater institutional transparency, and participatory policy co-creation.

1. Introduction

Public policy formulation is widely considered one of the most critical phases of the policy process, as it translates societal concerns and political priorities into actionable policy options. In governance systems such as Iran's—marked by highly centralized administrative structures—this stage faces constraints. Bureaucratic rigidity, hierarchical decision making traditions, and limited stakeholder engagement hinder the development of flexible and context sensitive policies. These issues become especially visible at the provincial level, where local administrations operate within policy boundaries set nationally.

Although recent policy debates highlight the need for territorially responsive policymaking, provincial authorities in Iran remain dependent on national frameworks. As a result, opportunities for localized policy innovation are restricted, raising questions about provinces' capacity to address development challenges.

Against this background, the present study examines the future of public policy formulation in Zanzan Province using a futures oriented imaging approach. By combining foresight methodologies with perspectives from public policy studies, the research seeks to identify key driving forces, major uncertainties, and plausible trajectories shaping policymaking over the coming decade. The study assumes that without anticipatory and evidence informed mechanisms, provincial governance may gradually drift toward institutional inertia and reduced effectiveness.

Research Question(s): How does the imaging of a continuation-of-the-status-quo scenario portray the future of public policy

formulation in Zanjan Province over a ten-year horizon, and what implications does this portrayal have for improving provincial governance?

2. Literature Review

This research draws on interdisciplinary literature spanning public policy analysis, governance studies, and futures research. In policy sciences, the formulation stage is where analytical reasoning, institutional constraints, and competing interests shape policy alternatives. Effective provincial policymaking requires sensitivity to spatial diversity, socioeconomic variation, and local developmental characteristics; yet such responsiveness is difficult to achieve within centralized administrative systems.

Conceptually, the study builds on the imaging perspective in futures studies. Imaging emphasizes imagination, interpretation, and narrative construction in shaping how decision makers perceive the future. Rather than predicting a single outcome, the approach encourages exploration of possible, probable, and desirable futures, broadening policymakers' understanding of pathways and options.

As a strategic cognitive tool, imaging enables decision makers to reflect on long term uncertainties, supports institutional learning, and reduces vulnerability to unexpected developments. In provincial governance, it can shift policymaking from reactive compliance toward anticipatory approaches. Accordingly, this study treats imaging as both a methodological tool and analytical lens for reconsidering provincial policy.

3. Methodology

The study employs a qualitative, exploratory design based on structured imaging methodology. Data collection included semi structured interviews, expert panel discussions, collaborative brainstorming sessions, and a review of policy and futures literature. Together, these methods provided a solid empirical and conceptual foundation for identifying key forces shaping provincial policymaking.

The analytical process followed Peter Schwartz's eight stage scenario development model, guiding the research from identifying the core policy question to constructing and refining future scenarios.

In depth interviews were conducted with provincial administrators, academic experts, and policy practitioners familiar with Zanjan's governance

environment. These captured perspectives on structural challenges, emerging trends, and critical uncertainties.

Interview findings were examined in expert panels, where participants assessed each factor by its impact on provincial governance and degree of uncertainty. Through this process, five dominant driving forces were identified.

Scenario narratives were developed through guided imagination exercises and iterative dialogue among panel members. Qualitative content analysis integrated themes and ensured coherence. The final scenarios were presented to experts for validation and refinement, strengthening their analytical robustness and practical relevance.

4. Results

The analysis identified five interrelated driving forces shaping the future of public policy formulation in Zanjan Province:

1. Structural inefficiencies from centralized governance;
2. Persistent conflicts of interest and informal power networks;
3. Rigid and inefficient financial allocation mechanisms;
4. Weak data infrastructures and limited evidence-based capacity;
5. Misalignment between national frameworks and local development needs.

These drivers informed four future scenarios. Among them, the “continuation scenario”—marked by institutional inertia and policy paralysis—remains most plausible if current patterns persist. Under this scenario, governance stays rigid, financially fragmented, and data-poor. Policymaking becomes compliance-driven, focusing on national directives rather than provincial challenges, eventually reducing innovation, weakening resource efficiency, and eroding public trust in provincial institutions.

5. Discussion and Conclusion

The findings indicate that the effectiveness of provincial policymaking depends largely on institutional design, fiscal governance, and information infrastructure. These results align with broader theoretical perspectives such

as path dependency, policy capture, and symbolic policymaking, where procedural stability may overshadow substantive problem solving.

A key observation is the limited anticipatory capacity within provincial governance. Without institutionalized foresight and strategic analysis, policymaking remains reactive, addressing immediate pressures rather than long-term developmental goals. This contrasts with multilevel governance systems worldwide, where subnational authorities increasingly function as policy innovation centers tailored to local needs.

The imaging exercise shows that despite structural constraints, Zanjan Province holds latent potential for institutional transformation. Realizing this potential requires strengthening governance arrangements, developing reliable data infrastructures, and enhancing analytical and professional competencies within the provincial administration.

Strategic and Practical Policy Recommendations

Based on findings, the study proposes six interrelated reform directions to strengthen adaptive, future oriented provincial governance:

1. Functional decentralization: Granting provincial authorities flexibility to adapt national frameworks to local priorities.
2. Data driven governance infrastructure: Establishing a provincial policy observatory for monitoring, evaluation, and evidence based decision making.
3. Transparency and conflict regulation: Enhancing oversight to reduce rent seeking and strengthen public trust.
4. Program based budgeting: Aligning fiscal allocations with strategic development goals rather than short term routines.
5. Participatory policymaking: Institutionalizing structured stakeholder engagement across the policymaking cycle.
6. Capacity building: Developing policy laboratories and training programs to reinforce analytical capacity within provincial administrations.

Collectively, these reforms provide a pathway for moving provincial policymaking beyond bureaucratic inertia toward an anticipatory, learning

oriented system capable of supporting sustainable, inclusive regional development.

Keywords: Provincial Policy, Policy Formulation, Future Envisioning, Provincial Governance, Scenario Envisioning.

آماده انتشار



تصویرپردازی از شکل دهی خط‌مشی‌های عمومی باهدف بهبود حکمرانی استانی (مورد مطالعه: استان زنجان)

فارغ التحصیل دکتری مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت دولتی و علوم سازمانی، دانشکده‌گان مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)

سعید نانی 

دانشیار دانشکده مدیریت دولتی و علوم سازمانی، دانشکده‌گان مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

طیبه عباسی 

فارغ التحصیل دکتری مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت دولتی و علوم سازمانی، دانشکده‌گان مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

احمد قلی پور 

چکیده

شکل دهی خط‌مشی‌های عمومی در سطح استانی، حلقه واسط و حیاتی میان راهبردهای کلان ملی و اقتضائات منحصربه‌فرد بومی است که نقشی بی‌بدیل در کارآمدی نظام حکمرانی ایفا می‌کند؛ با این حال، شواهد تجربی نشان می‌دهد نظام تصمیم‌گیری استانی غالباً با رخوت ساختاری و رویکردهای تقلیدی بالا به پایین روبه‌روست. پژوهش حاضر با هدف تحلیل تعامل نیروهای مؤثر و تصویرپردازی آینده شکل دهی خط‌مشی‌های استانی با تمرکز بر تبیین پیامدهای سناریوی تداوم وضع موجود در استان زنجان انجام شده است. این مطالعه اکتشافی-کاربردی با اتخاذ رویکرد آینده‌پژوهانه و بهره‌گیری از روش‌شناسی سناریوپردازی (مبتنی بر الگوی هشت مرحله‌ای شوارتز)، از طریق مصاحبه‌های عمیق، جلسات ذهن‌انگیزی و پل‌های خبرگی با مشارکت ۸ نفر از مدیران ارشد استانی و صاحب‌نظران دانشگاهی صورت پذیرفت. تحلیل موشکافانه یافته‌ها نشان داد که پویایی یا انجماد ماشین تصمیم‌گیری استان، حاصل تقاطع پنج نیروی مهم است: «درجه تمرکز و انعطاف‌پذیری ساختار اداری»، «میزان تأثیرگذاری جریان‌های ذی‌نفوذ بر تصمیم‌گیری»، «سازوکار تخصیص منابع مالی و بودجه‌ریزی استانی»، «وضعیت توسعه‌یافتگی حکمرانی داده‌محور» و «سطح هم‌راستایی خط‌مشی‌های ملی با اقتضائات محلی». هم‌افزایی این عدم قطعیت‌های بحرانی، تصویری هشداردهنده تحت عنوان «تصلب نهادی و انجماد تدوین» را در افق ده‌ساله ترسیم می‌کند که در آن، فرآیند خط‌مشی‌گذاری به واکنشی منفعلانه تنزل یافته و پیامد محتوم آن، رکود اقتصادی و فرسایش سرمایه اجتماعی است. دلالت‌های راهبردی این پژوهش اثبات می‌کند خروج از این بن‌بست ساختاری، مستلزم اجرای یک

بسته تحولی یکپارچه شامل تمرکززدایی کارکردی، استقرار زیست‌بوم داده‌محور، شفافیت نهادی و هم‌آفرینی مشارکتی است تا خط‌مشی‌های استانی به محرکی پایدار برای توسعه همه‌جانبه تبدیل گردند.

کلیدواژه‌ها: خط‌مشی استانی، شکل‌دهی خط‌مشی، حکمرانی استانی، تصویرپردازی.

آماده انتشار

مقدمه

تحقق اهداف حاکمیتی و بازتاب عینی کیفیت حکمرانی در هر کشوری، بیش از هر چیز در گرو تدوین و اجرای کارآمد خط‌مشی‌های عمومی است (Howlett & Cashore, 2014). خط‌مشی‌گذاری نه یک رخداد اتفاقی، بلکه جریانی متوالی و روش‌مند از تصمیمات است که برای پاسخگویی به گره‌های پیچیده اجتماعی طراحی می‌شود. در ادبیات کلاسیک این حوزه که تحت تأثیر آراء لاسول (Lasswell, 1956) و جونز (Jones, 1970) شکل گرفته است، فرآیند مذکور در قالب چرخه‌ای از مراحل به‌هم‌پیوسته تعریف می‌شود که در آن، مرحله «شکل‌دهی خط‌مشی»^۱ به‌عنوان مفصل اصلی میان شناخت مسئله و اقدام عملی شناخته می‌شود. اهمیت این مرحله در طراحی دقیق جایگزین‌ها و تدوین نقشه‌راه‌های تخصصی نهفته است (Peters, 2018)؛ حکمرانی در سطوح مدیریت محلی و استانی به‌واسطه تکثیر ذی‌نفعان و محدودیت‌های اختیاری (قادری و همکاران، ۱۴۰۳)، از ظرافت و دشواری مضاعفی برخوردار است (Howlett et al, 2020).

در ساختار اداری ایران، مدیریت استانی وظیفه تطبیق راهبردهای کلان کشوری با ضرورت‌های منحصربه‌فرد منطقه‌ای را بر عهده دارد (قلی‌پور، ۱۳۹۹). با این حال، شواهد تجربی نشان می‌دهد که لایه شکل‌دهی خط‌مشی در سطح استان‌ها با نوعی رخوت و ناکارآمدی ساختاری مواجه است. تمرکزگرایی بیش‌ازحد در مرکز و فقر مهارت‌های تحلیلی در بدنه اجرایی، سبب شده است تا فرآیند طراحی خط‌مشی در استان‌ها به‌جای نوآوری و حل مسئله، به نوعی گریز به برداری و تقلید صرف از اسناد ابلاغی پایتخت تقلیل یابد (دانایی‌فرد، ۱۳۹۸). این انفعال، مدیریت استانی را به عاملی برای توزیع منابع مالی محدود بدل کرده و شکافی نگران‌کننده میان نیازهای واقعی جامعه و تصمیمات مدیریتی پدید آورده است. علیرغم این چالش‌ها، مطالعات موجود در ایران عمدتاً بر لایه‌های ملی خط‌مشی‌گذاری یا مراحل بعدی نظیر اجرا متمرکز بوده‌اند و مرحله شکل‌دهی خط‌مشی استانی همچنان به‌عنوان یک لایه مجهول و واکاوی‌نشده باقی مانده است.

استان زنجان، با بهره‌مندی از موقعیت ویژه در شاهراه‌های مواصلاتی و پتانسیل‌های مختلف در بخش‌های معدنی و صنعتی، بستری مهم برای تحلیل این پویایی‌هاست (یزدانی‌امیری و همکاران، ۱۳۸۶). با وجود این ظرفیت‌ها، نظام تصمیم‌گیری استان در مرحله حیاتی

¹. Policy Formulation

شکل‌دهی خط‌مشی‌ها، با چالش جدی روزمرگی و غلبه تفکرات کوتاه‌مدت بر نگاه‌های راهبردی روبه‌روست (گنج‌خانلو، ۱۴۰۱). تداوم این روندِ انفعالی نه‌تنها بهره‌وری منابع را مخدوش می‌کند، بلکه تهدیدی جدی برای پایداری زیست‌محیطی و زیرساختی استان به شمار می‌رود (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان زنجان، ۱۴۰۲). از آنجا که تحلیل‌های سنتی گذشته‌نگر در تبیین پیچیدگی‌های پیش‌رو ناتوان‌اند، بهره‌گیری از ابزار «تصویرپردازی آینده» برای درک مسیرهای محتمل ضروری است. پژوهش حاضر با اتکا به روش سناریوپردازی، به دنبال ترسیم پیامدهای تداوم وضع موجود در یک افق ده‌ساله است تا بستری برای بازاندیشی در فرآیندهای فعلی فراهم آورد. هدف این پژوهش، تحلیل و تصویرپردازی از شکل‌دهی خط‌مشی استانی با تمرکز بر تبیین سناریوی تداوم وضع موجود در استان زنجان است و بر این اساس، سؤال اصلی پژوهش این است که تصویرپردازی از سناریوی تداوم وضع موجود، چه‌نمایی از شکل‌دهی خط‌مشی استان زنجان را در افق ده‌ساله ترسیم می‌کند و تبیین این تصویر چه دلالت‌هایی برای بهبود حکمرانی استانی دارد؟

مبانی نظری

خط‌مشی‌گذاری عمومی فرایندی نظام‌مند و هدفمند است که طی آن نهادهای حکومتی، همراه با ذینفعان، برای حل مسائل عمومی از طریق تصمیم‌گیری‌های راهبردی و تخصیص منابع اقدام می‌کنند. حکومت‌ها با اتکا به ابزارهایی مانند خط‌مشی‌های عمومی، فلسفه و دکترین سیاسی خود را در تاروپود جامعه جاری می‌سازند. براساس تعریف اندرسون، خط‌مشی‌گذاری مجموعه‌ای از تصمیم‌ها و اقدامات برای مدیریت چالش‌های اجتماعی و دستیابی به اهداف جمعی به شمار می‌رود (Anderson, 2001).

بر این اساس، خط‌مشی‌های عمومی چون توری همه‌گیر، تمام جوانب عمومی و خصوصی جامعه و روابط درونی و بیرونی آن‌ها را در بر می‌گیرند. چرخه خط‌مشی‌گذاری، به عنوان یک چارچوب مفهومی، این فرایند را به مراحل مشخصی تقسیم‌بندی می‌کند: شناسایی مسائل، دستورکارگذاری، تدوین خط‌مشی، اجرا و ارزیابی (Howlett et al, 2020). در این میان، شکل‌دهی خط‌مشی به عنوان یکی از مراحل مهم، شامل بررسی گزینه‌های سیاستی، طراحی و ساختاردهی راه‌حل‌های هدفمند بر اساس تحلیل نیازها و اولویت‌ها است (Kingdon, 2011). این مرحله، با تمرکز بر خلاقیت، دانش کارشناسی و مذاکره میان ذینفعان، نقش اساسی در ایجاد خط‌مشی‌های کارآمد ایفا می‌کند و منابع محدود

را به سمت راه‌حل‌های پایدار هدایت می‌نماید (Birkland, 2020). این امر به‌ویژه در سطح استانی، جایی که منابع محدودتر و نیازها متنوع‌تر هستند، از اهمیت دوچندان برخوردار است. در سطح کلان، خط‌مشی‌گذاری عمومی بر مسائل ملی یا بین‌المللی مانند اقتصاد، امنیت یا بهداشت تمرکز دارد و نیازمند هماهنگی گسترده میان نهادهای مرکزی است (Anderson, 2015). حکومت‌ها در همه سطوح به صورت فعال درگیر شکل‌دهی خط‌مشی‌های عمومی هستند و هر ساله حجم عظیمی از قوانین و مقررات در حوزه‌های سنتی و نوظهور صادر می‌شود. با این حال، رویکرد متمرکز اغلب نمی‌تواند به تنوع نیازهای محلی پاسخ دهد، که این امر منجر به ضرورت تقویت خط‌مشی‌گذاری استانی شده است (Keating & Laforest, 2018). خط‌مشی‌گذاری استانی با تمرکز بر ویژگی‌های خاص هر منطقه، راه‌حل‌هایی متناسب با شرایط بومی شکل می‌دهد و از طریق نزدیکی به جامعه، مشارکت عمومی و پاسخگویی را تقویت می‌کند (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۷۹).

اگرچه در کشورهایی مانند ایران (برخلاف سیستم‌های فدرال)، استان‌ها تحت نظارت دولت مرکزی عمل می‌کنند، اما معادل‌سازی مفهومی استان‌های ایران با سطوح زیرملی در ادبیات خط‌مشی‌گذاری، از منظر تمرکززدایی اداری قابل دفاع است. قوانینی مانند برنامه سوم توسعه که نظام درآمد-هزینه استانی را معرفی کرد، سطوحی از اختیارات را به استان‌ها واگذار کرده و امکان مدیریت مسائل منطقه‌ای را فراهم ساخته است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۷۹). این رویکرد تمرکززدایی، در برنامه هفتم توسعه نیز با طراحی «نظام نوین درآمد-هزینه استانی» و با هدف تسریع توسعه منطقه‌ای، تفکیک وظایف ملی-استانی و اعطای اختیارات مالی و خودانگیزی بیشتر به نهادهای محلی، تکامل یافته است (غفاری فرد، ۱۴۰۳). شکل‌دهی خط‌مشی استانی، با تأکید بر ویژگی‌های جغرافیایی و اقتصادی، به طراحی راه‌حل‌های سفارشی برای چالش‌های منطقه‌ای می‌پردازد (Rodríguez-Pose, 2013). این رویکرد با بهره‌گیری از نزدیکی نهادهای استانی به جامعه، امکان بررسی گزینه‌های متنوع و توزیع عادلانه‌تر منابع را فراهم می‌آورد و در مواجهه با مشکلاتی نظیر بیکاری یا کمبود زیرساخت‌ها، کارایی بیشتری ارائه می‌دهد (Leach & Percy-Smith, 2001).

اهمیت شکل دهی خطمشی استانی در توانایی آن برای انطباق تصمیمات با نیازهای محلی از طریق طراحی خلاقانه و جلب حمایت جامعه نهفته است. این مرحله با ساختاردهی دقیق خطمشی ها بر پایه دانش، اطمینان می دهد که منابع به درستی تخصیص یابند (Cairney & Jones, 2016). در نهایت، شکل دهی صحیح خطمشی استانی با ایجاد پایه ای محکم برای مراحل بعدی چرخه، موفقیت کل فرایند را تضمین می کند و به بهبود کیفیت زندگی در مناطق منجر می شود (Smith, 2011).

پیشینه پژوهش

در زمینه شکل دهی خطمشی پژوهش هایی صورت گرفته که هر یک از منظرهای به این موضوع پرداخته اند. این پژوهش ها در جدول شماره (۱) آمده است.

جدول ۱. جمع بندی پژوهش های صورت گرفته

ردیف	عنوان	سال	نتیجه گیری
۱	حکمرانی و خطمشی عمومی در کانادا: نگاهی از استان ها	۲۰۱۳	مرکز ثقل شکل دهی خطمشی عمومی در کانادا به استان ها منتقل شده و این فرآیند عمدتاً در فضای حکمرانی چندسطحی، شبکه های خطمشی و تعامل با جامعه مدنی پیش می رود؛ استان ها اکنون کانون اصلی نوآوری و آزمایش خطمشی به شمار می روند.
۲	شکل دهی خطمشی عمومی در ترکیه	۲۰۲۱	شکل دهی خطمشی در ترکیه بر پایه شناسایی گزینه های جایگزین و طراحی ابزارهای مبتنی بر شواهد استوار است؛ محدودیت های شناختی، مذاکرات چندکشگری و ساختارهای نهادی کیفیت این مرحله را تعیین کرده و موفقیت اجرا را رقم می زنند.
۳	مشارکت شهروندان در شکل دهی خطمشی عمومی	۲۰۱۸	دخالت فعال شهروندان مشروعیت و کیفیت خطمشی را افزایش می دهد؛ بدون آن، خطمشی ها از واقعیت های اجتماعی فاصله گرفته و پاسخگویی کاهش می یابد.
۴	تحلیل هزینه در شکل دهی خطمشی آموزش عالی	۲۰۰۱	شکل دهی خطمشی موفق در آموزش عالی بیش از هزینه های داخلی به جریان های درآمدی، تعاملات فدرال-ایالتی و رفتار قیمتی وابسته است؛ تحلیل هزینه باید تعادل میان کارایی و عدالت را برقرار کند.

ردیف	عنوان	سال	نتیجه گیری
۵	شکل دهی خطمشی: از مشاوره تا نفوذ	۲۰۲۰	شکل دهی خطمشی فرآیندی چندلایه است که مشاوره های کارشناسی با نفوذ بازیگران غیردولتی و انتخاب ابزارهای مناسب درهم تنیده می شود؛ کیفیت ابزارها سرنوشت اجرا را تعیین می کند.
۶	مقایسه خطمشی پیشنهادی با خطمشی نهایی	۲۰۲۳	از پیشنهاد تا تصویب، محتوای خطمشی در جزئیات اجرایی و ابزارها تغییر چشمگیری می کند؛ این تغییرات عمدتاً نتیجه مصالحه سیاسی و محدودیت های نهادی است.
۷	شکل دهی و اجرای خطمشی عمومی در نیجریه	۲۰۱۸	سلطه نخبگان سیاسی و بوروکراتیک بدون تحلیل دقیق و مشارکت جامعه مدنی، خطمشی هایی غیرواقع بینانه و شکست خورده در اجرا پدید می آورد.
۸	ابزارهای طراحی در شکل دهی خطمشی	۲۰۱۷	انتخاب و ترکیب ابزارهای خطمشی (مقرراتی، اقتصادی، اطلاعاتی) هسته اصلی شکل دهی خطمشی را تشکیل می دهد؛ موفقیت به شناخت دقیق زمینه سیاسی و نهادی بستگی دارد.
۹	ابزارهای خطمشی و دستورکار پژوهشی جدید	۲۰۰۹	شکل دهی خطمشی مدرن به درک ویژگی های ابزارهای مختلف (اجبار، دقت، هزینه سیاسی) و تطبیق آنها با ظرفیت دولت نیاز دارد؛ بدون این درک، خطمشی ها فاقد کارایی و مشروعیت می شوند.
۱۰	پیش زمینه های شکل دهی خطمشی های سلامت اداری در استانداری کرمانشاه	۱۴۰۱	پیش زمینه های سازمانی، محیطی و فردی از طریق شفاف سازی بر هماهنگی و عملکرد بین سازمانی تأثیر گذاشته و خطمشی های کارآمدتر پدید می آورند.
۱۱	خطمشی های رفع تکلیفی در ایران: مفهوم پردازی و پیامدها	۱۳۹۵	خطمشی های رفع تکلیفی برای کاهش هزینه سیاسی حاکمان طراحی می شوند؛ فقدان رژیم منسجم و پایش، آنها را به تناقضات درونی و پیامدهای منفی دچار می کند.

مأخذ:

(deLeon, 1987؛ Dye, 1995؛ Dye, 2008؛ Demir, 2021؛ Atkinson et al, 2013)؛ Domhoff, 1987؛ Howlett et al, 2020؛ Jones, 2001؛ Molokwane, 2018؛ Brewer & deLeon, 1983؛ Sidney, 2007؛ Eze, 2018؛ Chen, 2023؛ 1978

Capano & Howlett, 2021؛ تقوایی و شیخ‌بکلو، ۱۴۰۰؛ قلی‌پور، ۱۳۹۹؛ دانایی‌فرد، (۱۳۹۵).

مفهوم شناسی

۱. شکل‌دهی خط‌مشی استانی

شکل‌دهی خط‌مشی استانی^۱ به فرایندی اطلاق می‌شود که در آن مسائل عمومی شناسایی شده در سطح استان، به گزینه‌های عملیاتی و قابل اجرا تبدیل می‌گردند. این مرحله که پس از قرارگیری مسئله در دستور کار رسمی رخ می‌دهد، متضمن شناسایی، پالایش و رسمی سازی گزینه‌هایی است که توانایی مرتفع‌سازی چالش‌های استانی را دارا هستند. آن گونه که بیلند و هاوالت اشاره می‌کنند، این فرایند غالباً با امکان‌سنجی اولیه گزینه‌ها همراه است و ممکن است حتی پیش از ورود رسمی مسئله به دستور کار، در بسترهای غیررسمی آغاز شود (Beland & Howlett, 2016).

در سطح استانی، شکل‌دهی خط‌مشی بر پایه شناخت عمیق از مقتضیات بومی نظیر محدودیت منابع، چالش‌های زیست‌محیطی و تنگناهای اقتصادی استوار است و هدف غایی آن، غربالگری و تقلیل طیف وسیع گزینه‌ها به مجموعه محدودی از راه‌حل‌های اجرایی است (Howlett, 2019). این مرحله نه تنها ابزارهای حل مسائل اجتماعی را پیشنهاد می‌دهد (Jones, 1984)، بلکه با لحاظ نمودن ویژگی‌های منحصربه‌فرد جغرافیایی و فرهنگی هر استان، به بومی‌سازی گزینه‌ها می‌پردازد. در نهایت، شکل‌دهی خط‌مشی استانی ماهیتی پویا دارد که طبق نظر کینگدون، از تلاقی جریان‌های مسائل، راه‌حل‌ها و جریان‌های سیاسی حاصل می‌شود و به تصمیم‌گیری‌های مؤثر می‌انجامد (Kingdon, 2011).

۲. ویژگی‌های شکل‌دهی خط‌مشی استانی

شکل‌دهی خط‌مشی استانی دارای ویژگی‌های منحصربه‌فردی است که آن را از سطوح ملی متمایز می‌کند. از جمله تمرکز بر مسائل استانی، انعطاف‌پذیری در ابزارها و تأکید بر مشارکت جامعه. خط‌مشی‌گذاری در سطوح زیرملی (استانی) این امکان را فراهم می‌آورد که دولت‌ها از راه‌حل‌های یکسان برای همه فاصله گرفته و مداخلاتی متناسب با ناهمگنی

^۱ . Provincial Policy Formulation

های منطقه‌ای طراحی کنند (OECD, 2019). این فرآیند چند مرحله‌ای است که با تعریف مشکل آغاز شده و به برنامه‌ریزی اجرایی ختم می‌شود و در هر مرحله، ویژگی‌هایی مانند تحلیل ریشه‌ای، ارزیابی هزینه-فایده و مدیریت ریسک برجسته هستند (Wu et al, 2017). در سطح استانی، این ویژگی‌ها باید با شرایط جغرافیایی و فرهنگی تطبیق یابند تا اثربخشی افزایش یابد. برای مثال، استفاده از مطالعات موردی استانی و مدل‌سازی ریسک، به خط‌مشی‌گذاران کمک می‌کند تا گزینه‌هایی عملی و قابل اجرا تدوین کنند (Cairney, 2020). این ویژگی‌ها نه تنها کارآمدی را تضمین می‌کنند، بلکه عدالت و پایداری را نیز تقویت می‌نمایند.

۳. الزامات شکل‌دهی خط‌مشی استانی

شکل‌دهی خط‌مشی استانی نیازمند رعایت مجموعه‌ای از الزامات اساسی است تا گزینه‌های سیاستی به‌طور کارآمد و اثربخش تدوین شوند. این الزامات، که بر پایه اصول خط‌مشی‌گذاری عمومی بنا شده‌اند، شامل شناخت دقیق مسائل استانی، جمع‌آوری داده‌های معتبر و مشارکتی گسترده ذینفعان می‌شود. در سطح استانی، این فرآیند باید با توجه به محدودیت‌های منابع و تنوع فرهنگی استان‌ها پیش برود تا اطمینان حاصل شود که خط‌مشی‌ها نه تنها مشکلات را حل می‌کنند، بلکه عدالت اجتماعی را نیز تقویت می‌نمایند (Cairney, 2020; Capano & Howlett, 2021). تحلیل علل ریشه‌ای مسائل، ارزیابی تأثیرات اقتصادی و اجتماعی و برنامه‌ریزی دقیق برای اجرا، از جمله اصول محوری هستند که خط‌مشی‌گذاران استانی را در دستیابی به نتایج پایدار یاری می‌رسانند. بدون رعایت این الزامات، شکل‌دهی خط‌مشی ممکن است به گزینه‌های ناکارآمد یا نابرابر منجر شود (Weible & Sabatier, 2018). با رعایت این الزامات، خط‌مشی‌گذاران استانی می‌توانند گزینه‌هایی پایدار و فراگیر تدوین کنند که به حل مسائل استانی کمک کرده و به نتایج بلندمدت منجر شوند.

۴. تصویرپردازی

تصویرپردازی آینده‌محور، به‌عنوان یکی از رویکردهای راهبردی در دانش آینده‌پژوهی، فراتر از یک پیش‌بینی ساده، بستری برای درک عمیق‌تر و ساختن آینده‌های محتمل فراهم می‌سازد. در ادبیات نظری، تصویرپردازی نه صرفاً به‌عنوان بازتابی از آینده، بلکه به‌عنوان

هنری خلاقانه و ساختاریافته تعریف می‌شود که وظیفه شکل‌دهی به آینده‌ها را بر عهده دارد (پورعزت و همکاران، ۱۳۹۷). براین اساس، اگرچه هیچ سناریویی قادر به پیش‌بینی قطعی و کامل آینده نیست، اما تصویرپردازی ابزاری شناختی در اختیار خط‌مشی‌گذاران قرار می‌دهد تا با شناسایی عدم قطعیت‌ها، از غافلگیری در برابر رخداد‌های آتی پیشگیری کرده و رویکردی سنجیده و پیش‌دستانه اتخاذ نمایند (رضایان‌قیه‌باشی و کاظمی، ۱۳۹۹).

در واکاوی مبانی هستی‌شناسانه این مفهوم، رابطه میان تصویر ذهنی و واقعیت عینی رابطه‌ای دیالکتیک و دوسویه تلقی می‌شود. آینده‌پژوهان بر این باورند که تصاویر آینده، خنثی و منفعل نیستند، بلکه عاملی تعیین‌کننده در شکل‌گیری رفتارهای کنونی انسان‌ها و جوامع به شمار می‌روند؛ بدین معنا که فرد و جامعه یا می‌کوشند خود را با آنچه گمان می‌کنند روی خواهد داد سازگار کنند (رویکرد انطباقی)، و یا به گونه‌ای رفتار می‌کنند که آینده دلخواه خود را بسازند (رویکرد کنترلی). به تعبیر وندل بل، تصاویر آینده جزو «علل شکل‌گیری تاریخ» محسوب می‌شوند، زیرا رفتارهای امروز که سازنده واقعیت فردا هستند، خود ریشه در این تصاویر دارند (Bell, 1997).

این فرایند شناختی در ساخت عمل و خط‌مشی‌گذاری، عمدتاً از طریق دو رویکرد کلان اکتشافی و هنجاری عملیاتی می‌شود. رویکرد هنجاری بر اهداف، آرمان‌ها و ارزش‌های بنیادین تمرکز دارد و تصویرپردازی را به مثابه ابزاری برای ترسیم آینده مطلوب و هم‌راستا با چشم‌اندازهای توسعه‌ای به کار می‌گیرد. در مقابل، رویکرد اکتشافی بر تحلیل روابط علی و معلولی، بررسی روندها و شناسایی نیروهای شکل‌دهنده تغییر متمرکز است تا نظامی محتمل بر اساس امتداد وضعیت موجود ترسیم گردد (طاهری دمنه، ۱۳۹۳). ترکیب این دو رویکرد به خط‌مشی‌گذار کمک می‌کند تا هم از واقعیت‌های تلخ احتمالی در قالب هشدارهای بدبینانه آگاه شود و هم با ترسیم آینده‌های بصیرت‌بخش و خوش‌بینانه، انگیزه‌ای قوی برای حرکت به سمت وضعیت ایده‌آل پیدا کند.

در این میان، «تخیل» عنصر جوهری تصویرپردازی است که این فرایند را بیش از آنکه به روش‌های خشک علمی وابسته کند، به خلاقیت پیوند می‌زند. تصاویر آینده ترکیبی نظام‌مند از دانش، باورها، امیدها و ترس‌ها هستند که با چاشنی تخیل ساخته می‌شوند. جیم دیتور (Dator, 2002) بر اساس میزان دخالت تخیل و واقعیت، سه الگوی اصلی برای تصویرپردازی برمی‌شمارد: نخست رویکرد آرمانی که در آن خط‌مشی‌گذار فارغ از

محدودیت‌های موجود و با تغییر قواعد بازی، آینده‌ای نو و ساختارشکنانه خلق می‌کند؛ دوم رویکرد واقع‌گرایانه که با تکیه حداکثری بر شواهد و روندهای فعلی، محتمل‌ترین آینده را ترسیم می‌کند؛ سوم رویکرد ترکیبی که با ادغام مختصات شناخته‌شده و آرمان‌های توسعه‌ای، نظم‌ی جدید اما دست‌یافتنی را پیشنهاد می‌دهد. از بُعد فنی نیز مرسوم‌ترین روش در تصویرپردازی، شناسایی و انتخاب علائم ضعیف تغییر و امتداد آن‌ها در بستر زمان است. نیروهای شکل‌دهنده عواملی کلیدی هستند که اثرگذاری قابل توجهی بر سایر مؤلفه‌ها داشته و مسیر آینده خط‌مشی را شکل می‌دهند (مرزبان و همکاران، ۱۳۹۸). هر تصویر نهایی، حاصل تعامل این نیروهای شکل‌دهنده در فضای عدم قطعیت است که کارکرد اصلی آن آگاهی‌بخشی و حساس‌سازی ذهن خط‌مشی‌گذاران نسبت به پیامدهای تصمیمات امروز است.

روش

روش‌شناسی پژوهش پژوهش حاضر با رویکرد اکتشافی و با بهره‌گیری از روش تصویرپردازی (Imaging)، به استخراج نظام‌مند دیدگاه‌ها و تجربیات خبرگان درباره آینده حکمرانی استانی می‌پردازد. داده‌های کیفی از طریق مرور منابع، مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته، پنل‌های خبرگی و جلسات طوفان فکری گردآوری شده است (Bell, 1997). هدف غایی در این روش، شناخت آینده و ترسیم فضاهای احتمالی و مطلوب برای خط‌مشی‌گذاری استانی با تأکید بر قدرت تخیل هدایت‌شده است.

برای دستیابی به این هدف، فرایند اجرای پژوهش با اتکا به الگوی هشت‌مرحله‌ای پیترو شوارتز طراحی و اجرا گردید (Schwartz, 1991). بخشی از این گام‌ها در مقاله‌ای با عنوان (تحلیل الگوی صورت‌بندی و دستورکارگذاری مسائل استانی مورد مطالعه استان زنجان) که توسط نویسنده‌ها انجام شده، بیان و در این مقاله صرفاً به آنها استناد شده است. در گام‌های نخستین، با استفاده از مرور نظام‌مند پیشینه پژوهش و انجام مصاحبه‌های عمیق با خبرگان و کارشناسان مسلط بر مسائل استان زنجان، مؤلفه‌ها و عناصر سازنده آینده حکمرانی استانی احصا گردیدند (نانی و همکاران، ۱۴۰۳).

پیشران‌های شناسایی‌شده در پنل خبرگی غربال و بر اساس دو شاخص اهمیت و عدم قطعیت امتیازدهی شدند؛ این فرایند منجر به شناسایی عدم قطعیت‌های بحرانی گردید. در

ادامه برای گردآوری داده‌های تکمیلی و ترسیم تصاویر نهایی، از جلسات ذهن‌انگیزی متمرکز استفاده شد. مشارکت‌کنندگان در پنل‌های خبرگی همان‌گونه که در جدول شماره ۲ نشان داده شده‌اند شامل هشت نفر بودند.

جدول ۲. ویژگی‌های اعضای پنل خبرگان

سطح تحصیلات						
دکتری: ۵ نفر			کارشناسی ارشد: ۲ نفر		حوزوی: ۱ نفر	
رشته تحصیلی						
مدیریت: ۲ نفر	علوم سیاسی: ۱ نفر	اقتصاد: ۱ نفر	جامعه‌شناسی: ۱ نفر	رشته‌های مهندسی: ۱ نفر	علوم حوزوی: ۱ نفر	حقوق: ۱ نفر

پنل‌های خبرگی شامل اعضای تیم پژوهش و جمعی از مدیران ارشد، کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و صاحب‌نظران دانشگاهی استان زنجان بودند که در این نشست‌ها، پس از بحث و تبادل نظر پیرامون عناصر سازنده آینده، از مشارکت‌کنندگان خواسته شد با تکیه بر نیروهای پیشران، تصاویری از وضعیت خط‌مشی‌گذاری استان را در قالب سناریوهای مختلف (تداوم وضع موجود، وضعیت‌های مطلوب و بحرانی) ارائه کنند. در خصوص کفایت تعداد اعضای پنل (هشت نفر)، ذکر این نکته ضروری است که در پژوهش‌های کیفی آینده‌پژوهی، معیار اصلی برای تعیین حجم نمونه، غنای اطلاعاتی و دستیابی به تراکم خبرگی است، نه تمثیل آماری جامعه هدف. بر اساس استانداردهای روش‌شناختی در الگوهای سناریوپردازی تعاملی، بهره‌گیری از ۵ تا ۱۲ نفر از خبرگان کلیدی برای شکل‌گیری بحث‌های عمیق، جلوگیری از تشتت آرا و دستیابی به اشباع نظری، مقداری بهینه و کفایت‌کننده ارزیابی می‌شود. علاوه بر این، به‌منظور مهار سوگیری‌های شناختی و پیشگیری از پدیده‌هایی نظیر فکر گروهی یا تأثیرپذیری نظرات از سلسله‌مراتب اداری، تمهیدات ساختاریافته‌ای اتخاذ گردید. نخست، پیش از برگزاری جلسات تعاملی، ارزیابی اولیه و رتبه‌بندی پیشران‌ها به صورت انفرادی (از طریق پرسش‌نامه) انجام پذیرفت تا استقلال رأی مشارکت‌کنندگان حفظ شود. دوم، تیم پژوهش با اتخاذ رویکرد تسهیل‌گری بی‌طرفانه، موازنه‌ای منطقی میان نگاه‌های انتقادی صاحب‌نظران دانشگاهی و واقع‌بینی بوروکراتیک

مدیران اجرایی ایجاد نمود تا کثرت گرایی و تنوع استدلال‌ها، جایگزینِ اجماع‌های سوگیرانه و زودرس گردد.

تجزیه و تحلیل داده‌ها در این پژوهش ماهیتی خبره محور دارد. ابتدا تصاویر اولیه پس از تدوین و جمع‌آوری، مورد تحلیل محتوایی و سپس موارد دارای شباهت بالا ادغام شدند. در نهایت، برای اعتباردهی به یافته‌ها و تصاویر ترسیم‌شده، روایت‌های نهایی در پنل خبرگان قرائت شد و با مشارکت گسترده مدیران و تصمیم‌گیران مورد نقد و ارزیابی قرار گرفت تا اعتبار گزاره‌های مطرح‌شده در داستان‌های آینده افزایش یابد و الزامات خط‌مشی‌گذاری متناسب با هر تصویر برای ارتقای حکمرانی استانی استخراج گردد.

یافته‌ها

نیروهای شکل‌دهنده آینده به عواملی اشاره دارند که می‌توانند به تغییرات بزرگی منجر شوند و عدم قطعیت‌ها را ایجاد کنند. نیروهای شکل‌دهنده معمولاً از طریق خبرگی و پنل‌های تخصصی قابل‌شناسایی هستند (مرزبان، ۱۳۹۳؛ مرزبان و محمدی، ۱۳۹۵). در این پژوهش، نیروهای شکل‌دهنده مؤثر بر فرآیند شکل‌گیری خط‌مشی استانی از طریق مصاحبه با خبرگان، مدیران ارشد استانی و صاحب‌نظران دانشگاهی احصاء شد (جدول ۵).

برای تعیین نیروی‌های شکل‌دهنده و مؤلفه‌های شکل‌دهی خط‌مشی‌گذاری استانی، پرسش‌نامه‌ای تهیه و به خبرگان حوزه حکمرانی و خط‌مشی استانی ارائه گردید و از آن‌ها خواسته شد تا شدت اثرگذاری این متغیرها بر شکل‌دهی خط‌مشی استانی را رتبه‌بندی نمایند؛ بدین ترتیب پنج نیروی شکل‌دهنده اصلی شکل‌دهی خط‌مشی استانی

احصاء شدند که عبارتند از: ۱- درجه تمرکز و انعطاف‌پذیری ساختار اداری؛ ۲- میزان تأثیرگذاری جریان‌های ذی‌نفوذ بر تصمیم‌گیری؛ ۳- سازوکار تخصیص منابع مالی و بودجه‌ریزی استانی؛ ۴- وضعیت توسعه‌یافتگی زیرساخت‌ها و حکمرانی داده‌محور؛ و ۵- سطح هم‌راستایی خط‌مشی‌های ملی با اقتضائات محلی (جدول ۷).

بر اساس یافته‌ها و نظر خبرگان، مؤلفه‌های دیگری نیز وجود دارند که می‌توانند به منزله نیروهای شکل‌دهنده در نظر گرفته شوند که در مطالعه حاضر در زمره اولویت‌های برتر قرار نگرفتند. با توجه به رتبه‌بندی مؤلفه‌ها و باتکیه بر نظرات خبرگی، پنج نیروی شکل‌دهنده نهایی قابل احصاء است. این پنج نیرو، عناصر سازنده آینده شکل‌دهی خط‌مشی در استان زنجان

هستند و نظام حکمرانی استانی در مقوله شکل‌گیری خط‌مشی به‌صورت عمده متأثر از این پنج نیرو است.

بر مبنای این پنج نیروی شکل‌دهنده که دارای عدم قطعیت بالایی نیز هستند، می‌توان چندین سناریو به وجود آورد. هر سناریو در واقع برآیند تمام نیروهای شکل‌دهنده به آینده شکل‌دهی خط‌مشی استانی است. در این مسیر، با تکیه به برآوردها و دیدگاه‌های خبرگی و با فرض حالت‌های عدم قطعیت برای هر نیروی شکل‌دهنده در موضوع شکل‌دهی خط‌مشی استانی، می‌توان به تعداد زیادی سناریو رسید که پس از ادغام سناریوهای موازی و هم‌پوشان و حذف سناریوهای ناسازگار و دارای تضاد درونی، در نهایت چهار سناریوی قوی و سازگار برای آینده شناسایی و اولویت‌بندی مسائل قابل‌ترسیم است که از این‌بین فقط یکی از آن‌ها نماینده تداوم وضع موجود خواهد بود.

جدول ۳. رتبه‌بندی عوامل اثرگذار بر شکل‌دهی خط‌مشی استانی

رتبه	مؤلفه	زیرمؤلفه
۱	درجه تمرکز و انعطاف‌پذیری ساختار اداری	تمرکزگرایی تصمیم‌گیری، ساختار بالا به پایین، سلسله‌مراتب اداری، محدودیت تمرکزگرایی، ناکارآمدی ساختاری، ناکامی فرآیند تصمیم‌گیری متمرکز، کمبود ظرفیت سازمانی
۲	میزان تأثیرگذاری - جریان‌های ذی‌نفوذ بر تصمیم‌گیری	تعارض منافع، نفوذ گروه‌های ذی‌نفوذ، فشارهای خارجی، تأثیر منافع شخصی، سیاست‌زدگی، نمایش‌گرایی مدیریتی
۳	سازوکار تخصیص منابع مالی و بودجه‌ریزی استانی	محدودیت مالی، ناکارآمدی تخصیص بودجه، عددی‌نگری سازمان برنامه، هدررفت منابع، محدودیت منابع مالی، ناکارآمدی فرآیند تخصیص
۴	وضعیت توسعه‌یافتگی زیرساخت‌ها و حکمرانی داده‌محور	ضعف بهره‌گیری از فناوری، کمبود داده دقیق، عدم یکپارچگی سامانه‌های اطلاعاتی، فقدان چارچوب حکمرانی داده، نیاز به نهادهای واسط فناوری
۵	سطح هم‌راستایی خط‌مشی‌های ملی با اقتضائات محلی	محدودیت ساختاری ملی، ناهماهنگی با نیاز محلی، تأثیر خط‌مشی ملی، چرخش اولویت‌های توسعه ملی، ابرچالش‌های خط‌مشی ملی، تأثیر خط‌مشی ملی بر اولویت‌های محلی

رتبه	مؤلفه	زیر مؤلفه
۶	میزان شایستگی و پایداری مدیریت ارشد	ضعف فرآیند گزینش مدیران، کمبود مهارت مدیریتی، نقش مدیران کلیدی، اقتدار استاندار، کوتاه مدت بودن دوره مدیریت،
۷	هماهنگی و تعامل بین سازمانی	ناهماهنگی دستگاه‌ها، تعارض وظایف، ضعف شورای برنامه‌ریزی، پراکندگی نهادی، تقابل سازمانی، ناکامی طراحی و هماهنگی
۸	نظام پایش و بازخورد خط‌مشی	بازبینی نشدن خط‌مشی‌ها، شکاف با نیاز جامعه، ضعف ارزیابی و بازخورد، ارزیابی نشدن عملکرد گذشته، ناکارآمدی فرآیند پایش
۹	توانمندی‌های تخصصی	کمبود تحلیل داده، فقدان متخصصان خط‌مشی‌گذاری، کمبود خلاقیت کارشناسی، ضعف آموزش مستمر، کمبود پایه
۱۰	نظارت نهادی و پاسخگویی	نقش دستگاه بازرسی، فساد و سوءاستفاده، ناکارآمدی نظارت قضایی، نقش نظارت نهادی، تعارض منافع مدیران
۱۱	مشارکت و تعامل با ذی‌نفعان	کمبود مشارکت مردمی، مشارکت ناکافی ذی‌نفعان، کمبود مشورت ذی‌نفعان، ضعف فرآیند مشارکتی، ضعف ارتباط با مردم
۱۲	شفافیت و نقش رسانه در خط‌مشی‌گذاری	نظارت رسانه‌ای ناکافی، ضعف عملکرد رسانه، نبود شفافیت مدیریتی، محدودیت دسترسی اطلاعات، نقش گفت‌وگوی جمعی
۱۳	مقاومت فرهنگی و سازمانی در برابر تغییر	تأثیر فرهنگ بومی، مقاومت سازمانی، فشار فرهنگی، مقاومت اجتماعی، ضعف انطباق فرهنگ بومی، مقاومت فرهنگی برابر تغییر
۱۴	میزان اقتدار و ظرفیت حکمرانی محلی	ضرورت اقتدار حاکم محلی، تمرکززدایی، اختیار کافی، ناکارآمدی حکمرانی استانی، ضعف پاسخگویی حکمرانی، نقش قاطع استاندار

با این حال، برای درک بهتر نیروهای شکل‌دهنده مشارکت شهروندی، آگاهی از واقعیت‌های میدانی که به اشکال گوناگون ظاهر شده‌اند، می‌تواند بسیار مفید باشد؛ بنابراین، در جدول شماره ۴ تلاش شده است تا واقعیت‌های میدانی هر یک از این‌ها با ارائه شاهد مثال‌هایی روشن‌تر گردد.

جدول ۴. واقعیت میدانی نیروهای شکل‌دهنده

پیشران	زیر مقوله	شاهد مثال و تحلیل
	ساختار بالا به پایین	ساختارهای بالا به پایین در زنجان، شکل‌گیری خط‌مشی‌های صنعتی را غیرمنعطف کرده است. یک مدیر استانی اظهار داشت: «ساختار

پیشران	زیرمقوله	شاهد مثال و تحلیل
درجه تمرکز و انعطاف پذیری ساختار اداری		بالا به پایین در مدیریت استانی، شکل گیری خطمشی های صنعتی را غیرمنعطف کرده است. این ساختار، توانایی تدوین خطمشی های صنعتی، مانند توسعه شهرک های صنعتی پایدار، را کاهش داده است، زیرا رویکردهای متمرکز، مشارکت محلی در خطمشی گذاری را محدود می کنند.
	ناکارآمدی ساختاری	ناکارآمدی ساختارهای سازمانی در زنجان، تصمیم گیری برای خطمشی های زیست محیطی را مختل کرده است. یک کارشناس ارشد بیان کرد: «ناکارآمدی ساختارهای سلسله مراتبی در استان، تصمیم گیری برای خطمشی های مدیریت پسماند را مختل کرده است». این ناکارآمدی، فرآیند تصمیم گیری برای خطمشی های مدیریت پسماند، مانند ایجاد سیستم های بازیافت پیشرفته، را به تعویق انداخته است، زیرا ساختارهای غیرمنعطف، هماهنگی مؤثر را دشوار می کنند.
	تمرکزگرایی تصمیم گیری	تمرکز بیش از حد تصمیم گیری در سطح ملی، طراحی خطمشی های آموزشی در زنجان را محدود کرده است. یک مشاور اجرایی گفت: «تمرکز بیش از حد تصمیم گیری در مرکز، طراحی خطمشی های آموزشی را محدود کرده است». این تمرکزگرایی، توانایی طراحی خطمشی های آموزشی، مانند توسعه برنامه های آموزش عمومی فراگیر، را کاهش داده است، زیرا وابستگی به تصمیمات مرکزی، پاسخگویی به نیازهای محلی را مختل می کند.
میزان تأثیرگذاری جریان های ذی نفوذ بر تصمیم گیری	نفوذ گروه های ذی نفوذ	فشار گروه های خاص در زنجان، شکل گیری خطمشی های توسعه ای را از اولویت های عمومی دور کرده است. یک مدیر استانی اظهار داشت: «فشار برخی گروه های خاص در استان، تدوین خطمشی های گردشگری را از مسیر اصلی منحرف کرده است». این نفوذ، توانایی تدوین خطمشی های گردشگری، مانند توسعه زیرساخت های بوم گردی، را کاهش داده است، زیرا فشارهای خارجی، توجه به نیازهای عمومی را کمرنگ می کند.
	تعارض منافع	تضاد بین منافع شخصی و عمومی در زنجان، تصمیم گیری برای خطمشی های خدماتی را مختل کرده است. یک کارشناس ارشد بیان کرد: «تضاد بین منافع شخصی و عمومی در مدیریت استانی، تصمیم گیری برای خطمشی های سلامت را مختل کرده است». این

پیشران	زیر مقوله	شاهد مثال و تحلیل
		تعارض، فرآیند تصمیم‌گیری برای خط‌مشی‌های سلامت عمومی، مانند بهبود دسترسی به خدمات بهداشتی، را با چالش مواجه کرده است، زیرا اولویت‌بندی منافع شخصی، خط‌مشی‌گذاری در راستای منافع عمومی را تضعیف می‌کند.
سازوکار تخصیص منابع مالی و بودجه‌ریزی استانی	ناکارآمدی تخصیص بودجه	توزیع نامناسب بودجه در زنجان، شکل‌گیری خط‌مشی‌های زیرساختی را مختل کرده است. یک مدیر استانی اظهار داشت: «نحوه توزیع بودجه توسط سازمان‌های مرکزی، تدوین خط‌مشی‌های زیرساختی در استان را با مشکل مواجه کرده است.» این ناکارآمدی، توانایی تدوین خط‌مشی‌های زیرساختی، مانند توسعه شبکه‌های ارتباطی روستایی، را کاهش داده است، زیرا تخصیص غیرهدفمند بودجه، اولویت‌بندی نیازهای استانی را دشوار می‌کند.
	محدودیت منابع مالی	کمبود منابع مالی در زنجان، تصمیم‌گیری برای خط‌مشی‌های آموزشی را محدود کرده است. یک کارشناس ارشد بیان کرد: «کمبود منابع مالی در استان، اجرای خط‌مشی‌های آموزشی را با موانع جدی مواجه کرده است.» این محدودیت، فرآیند تصمیم‌گیری برای خط‌مشی‌های آموزشی، مانند توسعه مراکز آموزش ویژه برای کودکان استثنایی، را با چالش مواجه کرده است، زیرا نبود بودجه کافی، خط‌مشی‌گذاری مؤثر را تضعیف می‌کند.
وضعیت توسعه یافتگی زیرساخت‌ها و حکمرانی داده‌محور	ضعف بهره‌گیری از فناوری	استفاده محدود از فناوری‌های نوین در زنجان، شکل‌گیری خط‌مشی‌های مدیریتی را مختل کرده است. یک مدیر استانی اظهار داشت: «نبود استفاده مؤثر از ابزارهای دیجیتال در استان، تدوین خط‌مشی‌های مدیریت بحران را با مشکل مواجه کرده است.» این ضعف، توانایی تدوین خط‌مشی‌های مدیریت بحران، مانند سیستم‌های هشدار سریع سیل، را کاهش داده است، زیرا کمبود فناوری‌های پیشرفته، خط‌مشی‌گذاری مبتنی بر داده را محدود می‌کند.
	کمبود داده دقیق	نبود اطلاعات معتبر و به‌روز در زنجان، تصمیم‌گیری برای خط‌مشی‌های خدماتی را با چالش مواجه کرده است. یک کارشناس ارشد بیان کرد: «نبود اطلاعات معتبر در استان، تصمیم‌گیری دقیق‌تر برای خط‌مشی‌های خدمات شهری را مختل کرده است.» این کمبود، فرآیند تصمیم‌گیری برای خط‌مشی‌های خدمات شهری، مانند

پیشران	زیر مقوله	شاهد مثال و تحلیل
سطح هم‌راستایی خط‌مشی‌های ملی با اقتضائات محلی	عدم یکپارچگی سامانه‌های اطلاعاتی	مدیریت هوشمند ترافیک، را به تعویق انداخته است، زیرا فقدان داده‌های دقیق، خط‌مشی‌گذاری مؤثر را تضعیف می‌کند. ناهماهنگی در سیستم‌های اطلاعاتی در زنجان، طراحی خط‌مشی‌های توسعه‌ای را غیرمنسجم کرده است. یک مشاور اجرایی گفت: «ناهماهنگی در سیستم‌های اطلاعاتی استان، طراحی خط‌مشی‌های توسعه روستایی را غیرمنسجم کرده است». این عدم یکپارچگی، توانایی طراحی خط‌مشی‌های توسعه روستایی، مانند برنامه‌های دیجیتال‌سازی خدمات روستایی، را کاهش داده است، زیرا نبود سامانه‌های متصل، هماهنگی در خط‌مشی‌گذاری را دشوار می‌کند.
	محدودیت ساختاری خط مشی ملی	چارچوب‌های ملی در زنجان، شکل‌گیری خط‌مشی‌های بومی را محدود کرده است. یک مدیر استانی اظهار داشت: «چارچوب‌های ملی در برنامه‌ریزی، تدوین خط‌مشی‌های بومی برای صنایع دستی در استان را محدود کرده است». این محدودیت، توانایی تدوین خط‌مشی‌های بومی، مانند حمایت از تولید و بازاریابی صنایع دستی محلی، را کاهش داده است، زیرا ساختارهای ملی، انعطاف لازم برای پاسخگویی به نیازهای استانی را فراهم نمی‌کنند.
	ناسازگاری خط مشی‌های ملی با نیازهای محلی	عدم تطابق خط‌مشی‌های ملی با شرایط محلی در زنجان، تصمیم‌گیری برای خط‌مشی‌های زیست‌محیطی را مختل کرده است. یک کارشناس ارشد بیان کرد: «عدم تطابق برنامه‌های ملی با شرایط محلی، تصمیم‌گیری برای خط‌مشی‌های زیست‌محیطی در استان را دشوار کرده است». خط‌مشی‌های ملی، نیازهای خاص اکوسیستم‌های محلی را نادیده می‌گیرند.

۱. شناسایی حالت‌های گوناگون نیروهای شکل‌دهنده (شناسایی عدم قطعیت ها)

در این بخش، با مبنا قرار دادن سناریوی نخست که بر استمرار شرایط کنونی استوار است، برای هر نیروی شکل‌دهنده دو وضعیت اصلی ترسیم می‌شود: وضعیت مطلوب و وضعیت نامطلوب که در دو سوی یک پیوستار قرار می‌گیرند. بر اساس مقتضیات فعلی شکل‌گیری

خط‌مشی در استان، وضعیت‌هایی که به سمت آینده امتداد می‌یابند، مورد توجه قرار گرفته‌اند.

در اینجا، صرفاً سناریوی تداوم وضع موجود تحلیل می‌شود؛ یعنی شرایطی که در آن اراده و اهتمام ساختاری برای شناسایی علمی مسائل در سطح پایینی باقی‌مانده، سازوکارهای ضروری برای شکل‌دهی خط‌مشی موقعیت ناکارآمدی قرار دارند و زیرساخت‌های اطلاعاتی نیز ضعیف عمل می‌کنند. در چنین وضعیتی، همچنان اولویت با ترجیحات فردی و گروهی است و این سلاقی بر فرآیندهای شکل‌دهی خط‌مشی استان سایه می‌افکند.

جدول ۵. شناسایی حالت‌های گوناگون نیروهای شکل‌دهنده

رتبه	پیشران	سناریو ۱: ادامه وضع موجود
۱	درجه تمرکز و انعطاف‌پذیری ساختار اداری	تمرکز شدید و صلبیت ساختاری
۲	-میزان تأثیرگذاری جریان‌های ذی‌نفوذ بر تصمیم‌گیری	غلبه منافع خاص و فشارهای بیرونی
۳	سازوکار تخصیص منابع مالی و بودجه‌ریزی استانی	تخصیص متمرکز، غیرهدفمند و محدود
۴	وضعیت توسعه‌یافتگی زیرساخت‌ها و حکمرانی داده‌محور	فقر داده‌ای و سامانه‌های جزیره‌ای
۵	سطح هم‌راستایی خط‌مشی‌های ملی با اقتضائات محلی	ناهماهنگی و انعطاف‌ناپذیری اسناد بالادستی

منطق ترکیب نیروهای پنج‌گانه و استخراج سناریوهای نهایی، فرآیندی کیفی، استدلال‌محور و مبتنی بر دلالت‌های استراتژیک حاصل از نشست‌های تخصصی است. از آنجا که هر یک از عدم قطعیت‌های کلیدی در دو قطب متمایز (پیوستار مطلوب و نامطلوب) بازتعریف شدند، فرآیند پیوندزنی این نیروها نیازمند یک ابزار تصفیه‌کننده و خردتحلیلی بود تا از شکل‌گیری داستان‌های متناقض پیشگیری شود. بر این اساس، در پل تخصصی خبرگان، نحوه تعامل، هم‌افزایی و تلاقی این پیشران‌ها با تکیه بر اشراف موضوعی محققان و تجربیات زیسته کارشناسان ارشد استان زنجان مورد واکاوی قرار گرفت. خبرگان با ارزیابی پیوستارهای مختلف، آن دسته از ترکیب‌ها و هم‌نشینی‌های فرضی را که در دنیای واقعی حکمرانی استانی دچار «تناقض ساختاری» یا «گسست معنایی» بودند (مانند هم‌نشینی هم‌زمان شفافیت و داده‌محوری عالی با تصلب شدید بوروکراسی متمرکز) به دلیل عدم

امکان وقوع هم‌زمان، فاقد اصالت روش شناختی دانسته و کنار گذاشتند. در نهایت، از طریق این غربالگری خبره‌محور و ترکیب گزینه‌های موازی، چهار سناریوی کلان، متمایز و دارای «سازگاری درونی عمیق» استخراج گردید که فضای آینده‌های محتمل، باورپذیر و دگرگون‌کننده را به طور کامل پوشش می‌دهند. این سناریوهای چهارگانه در جدول ۶ ارائه شده‌اند:

جدول ۶. سناریوهای چهارگانه براساس عدم قطعیت‌های کلیدی از نیروی شکل‌دهنده‌های اصلی

سناریو ۴ (حکمرانی هم‌افزا و شکل‌دهی هوشمند)	سناریو ۳ (حکمرانی اراده‌گرا و تدوین شهودی)	سناریو ۲ (توسعه‌ی راننی و شکل‌دهی منبع‌محور)	سناریو ۱ (تصلب نهادی و انجماد تدوین)	سناریوها عدم قطعیت‌ها
تمرکززا و منعطف (مطلوب)	متمرکز و انعطاف‌ناپذیر (نامطلوب)	متمرکز و انعطاف‌ناپذیر (نامطلوب)	متمرکز و انعطاف‌ناپذیر (نامطلوب)	درجه تمرکز و انعطاف‌پذیری ساختار اداری
تعارض منافع کم (مطلوب)	تعارض منافع کم (مطلوب)	غلبه تعارض منافع (نامطلوب)	غلبه تعارض منافع (نامطلوب)	تعارض منافع و فشارهای بیرونی
کارآمد و هدفمند (مطلوب)	کارآمد و هدفمند (مطلوب)	کارآمد و هدفمند (مطلوب)	ناکارآمد و غیرهدفمند (نامطلوب)	ناکارآمدی نظام مالی و بودجه‌ریزی
توسعه‌یافته و هوشمند (مطلوب)	توسعه‌نیافته و سنتی (نامطلوب)	توسعه‌نیافته و سنتی (نامطلوب)	توسعه‌نیافته و سنتی (نامطلوب)	ضعف زیرساخت و حکمرانی داده‌محور
همگرا و بومی سازی شده (مطلوب)	همگرا و بومی سازی شده (مطلوب)	واگرا و تحمیلی (نامطلوب)	واگرا و تحمیلی (نامطلوب)	ناهماهنگی خط‌مشی‌های ملی با نیازهای محلی

این چهار سناریو، چهار الگوی ساختاری و متمایز را از آینده نظام تصمیم‌گیری استان زنجان بازنمایی می‌کنند که هرکدام منطق کارکردی و مسیر بازخورد تخصصی خود را دارند. سناریوی اول (تصلب نهادی و انجماد تدوین)، نمایانگر پدیده سیستمی «وابستگی به

مسیر گذشته^۱ در نظامات اداری است؛ فرآیندی که در آن تلاقی ناهماهنگی بوروکراتیک، بودجه‌ریزی سنتی و فقر اطلاعاتی چرخه بازخوردی را شکل می‌دهد که به طور خودکار نوآوری بومی را طرد کرده و فرآیند تدوین را به یک فعالیت مکانیکی صیانت از بقای دیوان‌سالاری تبدیل می‌کند. در نقطه مقابل، سناریوی چهارم (حکمرانی هم‌افزا و شکل‌دهی هوشمند)، یک پیکربندی نوین و شبکه‌ای از توزیع کارکردی قدرت را ترسیم می‌کند که در آن با تغییر قواعد بازی از طریق تفویض کارکردی اختیارات و استقرار زیست‌بوم داده‌محور، گزینه‌های سیاستی بر مبنای منطق شواهد پایه و یادگیری بین‌سازمانی شکل می‌گیرند.

سناریوهای دوم و سوم، ترکیب‌های ناهمگن ساختاری را به عنوان آینده‌های بدیل به نمایش می‌گذارند. در سناریوی دوم (توسعه‌ی رانتی و شکل‌دهی منبع‌محور)، منطق حاکم بر آینده، اشباع مالی منابع بدون چرخش ساختاری است؛ بدین معنا که تزریق نقدینگی در بستر پایدار تمرکزگرایی و تعارض منافع، سیستم را به سمت بهینه‌سازی منافع شبکه‌های قدرت و اولویت‌بخشی به کلان‌پروژه‌های نمایشی هدایت می‌کند. در مقابل، سناریوی سوم (حکمرانی اراده‌گرا و تدوین شهودی)، اراده‌گرایی بدون پشتوانه‌ی نهادی را برجسته می‌سازد؛ آینده‌ای بدیل که در آن علی‌رغم چرخش گفتگویی مدیران به سمت مقتضیات محلی، صلیت نظام بوروکراسی مرکزی و عدم یکپارچگی داده‌ها، سیستم را ناگزیر به اتخاذ تصمیمات اقتضایی، حدسی و کوتاه‌مدت می‌نماید. در این حالت، مدیران با حدس و گمان و به صورت اقتضایی به تدوین راه‌حل‌ها می‌پردازند که نتیجه‌ای جز توسعه‌ای نامتوازن و کوتاه‌مدت نخواهد داشت.

این تحلیل به روشنی نشان می‌دهد که برای گذار از وضع موجود به آینده‌ای مطلوب در زنجار، تنها تزریق نقدینگی یا داشتن اراده‌ی اصلاح کافی نیست؛ بلکه باید با درهم‌شکستن ساختارهای صلب بالا به پایین تجهیز نظام حکمرانی استانی به زیرساخت‌های نوین و هوشمند داده‌محور، فضایی فراهم کرد تا فرآیند شکل‌دهی خط‌مشی از یک فعالیت اداری خسته به یک فرآیند خلاق حل مسئله تغییر ماهیت دهد.

تصویر وضع موجود در واقع همان سناریوی اول یعنی تصلب نهادی و انجماد تدوین است که بر پایه تداوم روندهای غیرمنعطف فعلی استوار گشته و نیازمند یک چرخش راهبردی برای احتراز از پیامدهای ناگوار آن در افق ده ساله است.

1. Path Dependency

در این مطالعه، پس از تشریح اجزا و استخراج نیروی شکل‌دهنده‌های اصلی، با بهره‌گیری از خلاقیت و نوآوری در روایت‌گری داستان‌های آینده، کوشش شده تا تصویری واقع‌بینانه و قابل‌تصور از شکل‌دهی خط‌مشی استانی شود. این تصویر، در حقیقت بازتاب تداوم شرایط کنونی (سناریوی نخست) است و نشان می‌دهد که اگر روندهای فعلی و نیروی شکل‌دهنده‌ها بدون تغییر اساسی ادامه یابند، در افق زمانی مورد بررسی (ده سال آینده) با چه نتایج و پیامدهایی مواجه خواهیم شد.

این روایت، ترکیبی از حالت‌های نسبتاً محتمل با برخی آرمان‌ها، امیدها و دغدغه‌های پژوهشگران است که چشم‌اندازی از شکل‌گیری خط‌مشی استانی را در دهه پیشرو به نمایش می‌گذارد. در ادامه، به شرح این تصویر محتمل پرداخته می‌شود تا درک مدیران و خط‌مشی‌گذاران از آینده‌های پر از عدم قطعیت را تقویت کند و آن‌ها را به تصمیم‌گیری‌های آگاهانه‌تر و هوشمندانه‌تر در مواجهه با این آینده‌ها ترغیب نماید.

۲. تصویرپردازی از شکل‌دهی خط‌مشی استانی

در این مرحله، با تکیه بر پیشران‌های مهم شناسایی‌شده (چالش‌های گزینش مدیران شایسته، تأثیرمدیران کلیدی در شکل‌گیری، کمبود تخصص تحلیل استانی، موانع ساختاری شکل‌گیری خط‌مشی، تمرکزگرایی تصمیم‌گیری) و مقوله‌های اثرگذار (مانند تعارض منافع و فشارهای خارجی، مقاومت فرهنگی برابر تغییر، ناکارآمدی حکمرانی استانی)، پنج تصویر محتمل از آینده شکل‌گیری و تصمیم‌گیری خط‌مشی در حکمرانی استانی زنجان ترسیم می‌شود. این تصاویر در امتداد وضع موجود هستند و پیامدهای تداوم روندهای کنونی را با استفاده از استعاره، تصویرپردازی آینده، قوه خیال به‌صورت خلاقانه نشان می‌دهند. هر تصویر با زبانی علمی و حرفه‌ای، اما با روایتی خیال‌انگیز و باورپذیر، ارائه می‌شود.

نیروی شکل‌دهنده اول، نیروی شکل‌دهنده اول، «درجه تمرکز و انعطاف‌پذیری ساختار اداری» است که در سناریوی تداوم وضع موجود، با شدت گرفتن تمرکزگرایی و صلیت نهادی، همچون تارهای عنکبوتی، پیکره حکمرانی استانی زنجان را در بند کشیده و فرآیند خط‌مشی‌گذاری را به بن‌بست کشانده است. تداوم این رویکرد بالا به پایین، چرخه‌ای صلب پدید آورده که پویایی استان را برای صورت‌بندی خط‌مشی‌های توسعه‌ای سلب می‌کند. سایه سنگین این ساختار، به‌ویژه انعطاف‌پذیری توسعه شهرک‌های صنعتی پایدار را مختل کرده است؛ چنان‌که یکی از مدیران استانی اذعان می‌دارد: ساختار بالا به پایین، شکل‌گیری

خط‌مشی‌های صنعتی را به امری غیر منعطف و دستوری تقلیل داده است. این رویه با حذف مشارکت ذی‌نفعان محلی، به تشدید مهاجرت نخبگان و تضعیف رقابت‌پذیری استان می‌انجامد.

در بُعدی دیگر، این ناکارآمدی نهادی، ماشین تصمیم‌گیری زیست‌محیطی را فلج کرده و ایجاد سیستم‌های بازیافت را در بروکراسی محبوس ساخته است. به تعبیر یک کارشناس: «ناکارآمدی ساختارهای سلسله‌مراتبی، تصمیم‌گیری برای خط‌مشی‌های حیاتی در حوزه‌های مختلف را عملاً مختل کرده است»، با دامن زدن به نارضایتی‌ها، شکاف میان شهروندان و حاکمیت را عمیق‌تر می‌سازد. پیامد نهایی این تصلب ساختاری در افق ده‌ساله، استانی با اقتصاد راکد، طبیعی رنجور و انسجام اجتماعی شکننده خواهد بود.

نیروی شکل‌دهنده دوم، «میزان تأثیرگذاری جریان‌های ذی‌نفوذ بر تصمیم‌گیری» است که در تداوم وضع موجود، با غلبه تعارض منافع و فشارهای بیرونی، زنجان را در سایه سنگین خود گرفتار ساخته و تصمیم‌گیری‌های استانی را از ریل منافع عمومی خارج کرده است. تقابل منافع فردی با مصالح عمومی، سیاست‌زدگی و رواج نمایش‌گرایی مدیریتی، توان استان را برای اجرای خط‌مشی‌های تحول‌آفرین تقلیل داده است. در این مسیر، نفوذ شبکه‌های قدرت، توسعه زیرساخت‌های بوم‌گردی (نظیر اقامتگاه‌های محلی حریم گنبد سلطانیه) را متوقف ساخته است. یکی از مدیران در این باره می‌گوید: «فشار برخی گروه‌های خاص، تدوین خط‌مشی‌های گردشگری را از مسیر توسعه‌محور خود کاملاً منحرف کرده است». غلبه پروژه‌های نمایشی بر اولویت‌های واقعی، ضمن نابودی فرصت‌های اقتصادی، به موج مهاجرت نیروهای متخصص شتاب می‌بخشد.

نیروی شکل‌دهنده سوم، نیروی شکل‌دهنده سوم، «سازوکار تخصیص منابع مالی و بودجه‌ریزی استانی» است که با استمرار ناکارآمدی و محدودیت‌های فعلی، استان را در تنگنای منابع گرفتار کرده و ماشین خط‌مشی‌گذاری استانی را فلج ساخته است. این چرخه معیوب، متشکل از تخصیص‌های غیرهدفمند و هدررفت منابع، توان استان را برای توسعه زیرساخت‌های حیاتی سلب می‌کند. سایه سنگین این ناکارآمدی، توسعه شبکه‌های ارتباطی، به‌ویژه جاده‌های دسترسی روستایی را متوقف ساخته است؛ چنان‌که یک مدیر استانی اذعان می‌دارد: «نحوه توزیع بودجه توسط سازمان‌های مرکزی، تصمیم‌گیری برای خط‌مشی‌های زیرساختی را با مشکل مواجه کرده است». این رویه، با هدایت منابع به سوی پروژه‌های

کم‌اهمیت، استان را از زیرساخت‌های پایدار محروم ساخته و به تشدید نارضایتی‌های عمومی می‌انجامد.

در بُعدی دیگر، محدودیت‌های مالی و نگاه صرفاً کمی (عددی‌نگری) سازمان برنامه، تصمیم‌گیری در حوزه خط‌مشی‌های آموزشی را به شدت محدود کرده است. این رویکرد غیرمنعطف که اولویت‌های محلی را نادیده می‌گیرد، توسعه مراکز آموزشی ویژه برای کودکان را در شهر زنجان با موانع اساسی روبه‌رو ساخته است. به بیان یک کارشناس: «کمبود منابع مالی، تصمیم‌گیری‌ها در حوزه آموزشی را با موانع جدی مواجه کرده است». تداوم این روند، با تضعیف فرصت‌های برابر آموزشی و تعمیق شکاف‌های طبقاتی، انسجام اجتماعی زنجان را به مخاطره انداخته و هشداری برای لزوم بازنگری در نظام تخصیص بودجه با محوریت اولویت‌های استانی است.

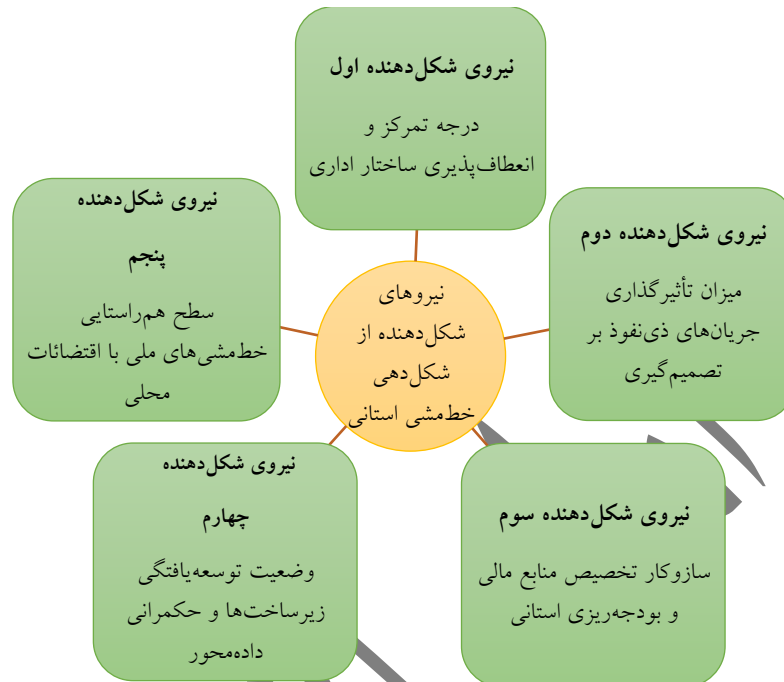
نیروی شکل‌دهنده چهارم، نیروی شکل‌دهنده چهارم، «وضعیت توسعه‌یافتگی زیرساخت‌ها و حکمرانی داده‌محور» است که با استمرار ضعف‌ها و فقر اطلاعاتی، حکمرانی استانی زنجان را در تاریکخانه داده‌ها محبوس کرده و فرآیند تصمیم‌گیری علمی را به بن‌بست کشانده است. ناتوانی در بهره‌گیری از فناوری‌های نوین و کمبود داده‌های متقن، استان را از خط‌مشی‌گذاری شواهد‌پایه محروم می‌سازد. در حوزه مدیریت بحران، این ضعف توسعه سیستم‌های هشدار سریع را متوقف کرده است؛ مدیر استانی در این باره می‌گوید: «نبود استفاده مؤثر از ابزارهای دیجیتال، تصمیم‌گیری در شرایط بحران را با مشکل مواجه کرده است». همزمان، فقدان داده‌های معتبر، خط‌مشی‌های خدمات شهری نظیر مدیریت هوشمند ترافیک را مختل کرده است؛ تا جایی که یک کارشناس تأکید می‌کند: «نبود اطلاعات معتبر، تصمیم‌گیری دقیق‌تر برای خدمات شهری را مختل کرده و کارها بر اساس معیارهای مناسب جلو نمی‌رود».

نیروی شکل‌دهنده پنجم، «سطح هم‌راستایی و تطابق خط‌مشی‌های ملی با اقتضائات محلی» است که در وضع موجود، به دلیل ناهماهنگی عمیق، استان را در سایه سیاست‌های ناسازگار گرفتار کرده و استقلال تصمیم‌گیری‌های بومی را سلب نموده است. انفصال میان چارچوب‌های کلان ملی و اقتضائات استانی، توان زنجان را برای تدوین خط‌مشی‌های توسعه‌محور محدود می‌سازد. این رویکرد غیرمنعطف، توسعه صنایع دستی بومی، نظیر کارگاه‌های مسگری شهر زنجان را متوقف کرده است. یک مدیر استانی با اشاره به این

چالش می گوید: «مناسبات و تصمیم های ملی در برنامه ریزی، با تصمیم گیری محلی در حوزه صنایع دستی در یک راستا نبوده و موجب محدود شدن آن شده است». چرخش اولویت های ملی به سمت پروژه های کلان، منابع را از بخش های محلی منحرف ساخته و با تشدید مهاجرت هنرمندان، هویت فرهنگی و اقتصاد خرد استان را تضعیف می کند.

در ساحت اکولوژیک نیز، ناسازگاری خط مشی های ملی با شرایط محلی، تصمیم گیری برای برنامه های زیست محیطی را مختل کرده و مدیریت زیست بوم های طبیعی حفاظت شده را با چالش مواجه ساخته است. یک کارشناس در این باره اظهار می دارد: «عدم تطابق برنامه های ملی با شرایط محلی، تصمیم گیری برای برنامه های زیست محیطی را دشوار کرده است». تحمیل ابرچالش های ملی بدون توجه به ظرفیت های خاص زنجان، هماهنگی نهادی را کاهش داده و تخریب منابع طبیعی را تسریع می کند. این تصویر هشداردهنده، ضرورت گذار از تمرکزگرایی مطلق به سوی خط مشی گذاری بومی گزین را برای حفظ انسجام اجتماعی و توسعه پایدار استان برجسته می سازد.

در نمودار شکل ۱ نیروی شکل دهنده های تصویرپردازی و ترسیم خلاقانه از شکل دهی خط مشی استانی نشان داده شده است.



شکل ۱. نیروی شکل‌دهنده‌های تصویرپردازی از شکل‌دهی خط‌مشی استان زنجان

۳. تصویرپردازی کلی

در واکاوی سناریوی نخست به عنوان یک «آینده بدیل ساختاریافته»، سیستم تصمیم‌گیری استان زنجان بر اساس منطق قفل‌شدگی نهادی^۱ بازتنظیم می‌شود. در این تصویر آینده، پویایی تعامل پشیران‌های پنج‌گانه، بستری را بازتولید می‌کند که در آن تمرکزگرایی اداری و واگرایی کدهای خط‌مشی ملی با واقعیت‌های میدانی، به صورت سیستماتیک ظرفیت تحلیل و انعطاف‌پذیری نظام تصمیم‌گیری استان را مستهلک ساخته و کنشگری بومی را به حداقل می‌رساند. در این میان، ماشین تصمیم‌گیری استان به دلیل قرار گرفتن در تنگنای مزمن بودجه‌ای، نگاه‌های تقلیل‌گرایانه و تخصیص‌های غیرهدفمند، از حرکت بازایستاده و فرصت‌های توسعه اقتصادی و زیرساختی از شهرک‌های صنعتی و کارگاه‌های صنایع دستی گرفته تا شبکه‌های ارتباطی روستایی-یکی پس از دیگری در ساختار تو در تو دیوان‌سالاری از دست می‌روند.

¹. Institutional Lock-in

در لایه عملیاتی، این سناریو تبیین‌کننده انسداد کارکردی ناشی از پیوند فقر داده با آشفته‌گی بودجه‌ریزی است. در این چشم‌انداز، حکمرانی استانی در یک فقر راهبردی داده به سر می‌برد؛ جایی که فقدان شواهد متقن و ضعف در حکمرانی داده‌محور، تصمیم‌گیری در شرایط بحران و مدیریت هوشمند خدمات شهری را به بن‌بست می‌کشاند. هم‌زمان، غلبه عددی‌نگری در سازمان‌های برنامه و نظام تخصیص منابع غیرهدفمند، بودجه‌های کمیاب استان را به جای تقویت زیرساخت‌های تحول‌آفرین، به سوی پروژه‌های فاقد اولویت و هدررفت منابع هدایت می‌کند. این نابسامانی مالی و اطلاعاتی، نه تنها بهره‌وری منابع را به حداقل می‌رساند، بلکه توان فنی استان را برای پاسخگویی به نیازهای اساسی شهروندان به شدت تقلیل می‌دهد.

بحرانی‌ترین بُعد این تصویرپردازی، فرسایش تدریجی سرمایه اجتماعی در اثر تعارض منافع و فشارهای بیرونی است. در این آینده محتمل، خط‌مشی‌ها به جای آنکه ابزاری برای حل مسائل عمومی باشند، به عرصه‌ای برای نمایش‌های مدیریتی و تأمین منافع گروه‌های خاص در حوزه‌های سلامت و گردشگری بدل می‌گردند که نتیجه آن، خروج نخبگان، مهاجرت هنرمندان و تخریب بی‌بازگشت منابع در بُعد زیست‌محیطی است. برآیند نهایی این تصویر، زنجان را در افق پیش‌رو، استانی با اقتصاد راكد و جامعه‌ای بی‌اعتماد نشان می‌دهد که در آن شکاف عمیق میان شهروندان و مدیران، انسجام اجتماعی را به پایین‌ترین سطح خود تنزل داده و استان را در یک روند فرسایشی مستمر از زوال توسعه و تخریب منابع طبیعی گرفتار ساخته است.

بحث و نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر با اتخاذ رویکردی آینده‌پژوهانه و بهره‌گیری از روش‌شناسی سناریوپردازی، واکاوی یکی از حساس‌ترین مراحل حکمرانی استانی، یعنی شکل‌دهی خط‌مشی‌های عمومی در استان زنجان را هدف قرار داد. هدف بنیادین این مطالعه، تبیین پیامدهای تداوم وضع موجود بر نظام تصمیم‌گیری استان در افق ده‌ساله و ارائه دلالت‌های راهبردی برای برون‌رفت از چالش‌های فعلی بود. تحلیل موشکافانه یافته‌های میدانی نشان می‌دهد که پویایی یا انجماد نظام تصمیم‌گیری استان، حاصل تعامل و اثرگذاری متقابل پنج نیروی شکل‌دهنده اساسی شامل «درجه تمرکز نهادی»، «میزان تأثیر جریان‌های ذی‌نفوذ»، «الگوی تخصیص مالی»، «وضعیت زیرساخت‌های داده‌محور» و «سطح هم‌راستایی خط‌مشی‌های ملی با اقتضائات

محلی» است. که منطق پیوند و ترکیب آن‌ها در پنل خبرگان به تایید و انسجام تحلیلی رسیده است، هم‌افزایی این عدم قطعیت‌های بحرانی، یک «آینده بدیل ساختاریافته» را تحت عنوان تصلب نهادی و انجماد تدوین مفصل‌بندی می‌کند. واکاوی تحلیلی این سناریو نشان می‌دهد که این تصویر، صرفاً یک قضاوت هنجاری یا بدبینانه نیست، بلکه تبیین‌کننده یک واقعیت ساختاری موازی است که در آن، سیستم اداری به دلیل پایداری پیوندهای صلب بوروکراتیک و فقر ابزاری، ظرفیت بازسازی و انطباق کارکردی خود را با محیط آزمایشی از دست داده و فرآیند شکل‌دهی خط‌مشی استان را از یک مکانیزم حل مسئله، به یک چرخه بسته از تولید اسناد انتزاعی و صوری هدایت می‌کند.

هم‌سنگی این یافته‌ها با چارچوب مطالعات پیشین، از هم‌گرایی‌های نظری عمیقی پرده برمی‌دارد و نشان می‌دهد که چالش‌های احصاشده در زنجان، بازتولید الگوهای کلاسیک توزیع قدرت و ضعف ظرفیت نهادی هستند. به‌طور مشخص، تأثیر مخرب «تعارض منافع و نفوذ شبکه‌های قدرت» بر انحراف خط‌مشی‌های توسعه‌ای استان، تطابق تحلیلی معناداری با آرای پژوهشگرانی دارد که معتقدند نخبگان حاکم و ائتلاف‌های ذی‌نفوذ، پیش از آنکه مسئله‌ای به عرصه عمومی راه یابد، دامنه گزینه‌های سیاستی مجاز را محدود ساخته و خط‌مشی‌ها را به نفع شبکه خود شکل می‌دهند (Dye, 1995). این انطباق گویای آن است که تصلب خط‌مشی در مدیریت استانی، صرفاً یک عارضه بومی نیست، بلکه پیامد «تسخیر فرآیند تدوین» توسط شبکه‌های قدرت است.

از منظر آسیب‌شناسی نظام اداری، غلبه «عددی‌نگری» در تخصیص منابع در چارچوب پیرامان مالی و استیلای دستورالعمل‌های بالا به پایین در استان به عنوان قطب نامطلوب تمرکز نهادی، تأییدی تجربی بر مفهوم «خط‌مشی‌های رفع تکلیفی» است؛ خط‌مشی‌هایی که ماهیت حل مسئله ندارند و اساساً برای تقلیل هزینه‌های سیاسی و صیانت از بقای دیوان‌سالاری متمرکز طراحی می‌شوند (پورعزت و همکاران، ۱۳۹۷). در چنین سناریویی، همان‌گونه که مطالعات پیشین نیز هشدار داده‌اند، غلبه نگاه بوروکراتیک در غیاب سازوکارهای هم‌آفرینی و مشارکت مدنی، لاجرم به تدوین راه‌حل‌هایی انتزاعی، فاقد مشروعیت و شکست‌خورده در میدان عمل منتهی می‌گردد (Molokwane, 2018؛ قلی‌پور، ۱۳۹۹).

گذار از رویکردهای صرفاً گذشته‌نگر به سوی مفصل‌بندی یک «آینده‌پژوهی خط‌مشی» در سطح استانی نهفته است. در حالی که تجربیات موفق جهانی اثبات می‌کنند که استان‌ها

در پارادایم حکمرانی چندسطحی می‌توانند به کانون‌های اصلی «نوآوری»، یادگیری و آزمایش خط‌مشی» ارتقا یابند (Atkinson et al, 2013)، این پژوهش با ترسیم مستدل سناریوی «انجماد تدوین»، نشان می‌دهد که چگونه انباشت ناکارآمدی‌های ساختاری و ابزاری (نظیر فقر داده)، این پتانسیل عظیم آمایشی را در زنجان به محاق می‌برد. این یافته، خلأ موجود در ادبیات پژوهشی داخلی را که غالباً سطح استانی را تقلیل به یک واحد صرفاً اجرایی می‌دانند، پوشش می‌دهد.

در نهایت، این تصویرپردازی دلالت بر آن دارد که برای گریز از این روند فرسایشی، راه‌حل‌های سطحی نظیر تزریق صرف منابع مالی بدون اصلاحات ساختاری، اثربخش نخواهند بود. خروج از این وضعیت، نیازمند یک چرخش راهبردی به سوی سناریوی مطلوب حکمرانی هم‌افزا و شکل‌دهی هوشمند است؛ گذاری که ایجاب می‌کند «خرد سیاستی» با ابزارهای شواهد‌پایه و مشارکت اصیل شهروندان (Eze, 2018) ترکیب شود تا خط‌مشی‌های استانی به محرک پایدار توسعه محلی بدل گردند.

پیشنهادهای راهبردی و کاربردی

بر مبنای دلالت‌های احصاشده و با هدف عملیاتی‌سازی گذار نظام حکمرانی استانی زنجان از وضعیت نامطلوب تصلب نهادی به آینده‌ای مطلوب، بسته پیشنهادی زیر در شش محور کلیدی با هدف هدایت عدم قطعیت‌های شناسایی شده به سمت قطب‌های مطلوب خود تدوین و ارائه می‌گردد:

- تمرکززدایی کارکردی و انعطاف‌پذیری نهادی: پیشنهاد می‌شود مراجع خط‌مشی‌گذار ملی، الگوی «عدم تمرکز اداری» را به نفع استان‌ها تسهیل نمایند. تفویض اختیارات ویژه به شورای برنامه‌ریزی استان برای بومی‌سازی خط‌مشی‌ها متناسب با «سند آمایش سرزمین» (به‌ویژه در حوزه‌های توسعه شهرک‌های صنعتی و صنایع دستی)، از تحمیل الگوهای یکسان‌ساز ملی جلوگیری کرده و چابکی نهادی را ارتقا می‌بخشد.
- استقرار زیست‌بوم حکمرانی داده‌محور: خروج از فضای ابهام اطلاعاتی، مستلزم تأسیس «رصدخانه هوشمند خط‌مشی استانی» است. این پلتفرم یکپارچه باید با پایش برخط شاخص‌های توسعه‌ای و خدماتی، تغذیه‌کننده اصلی مدیران در مرحله طراحی گزینه‌ها باشد تا تصمیمات حیاتی استان بر پایه شواهد متقن علمی و داده‌کاوی دقیق اتخاذ شوند.

- ارتقای شفافیت فرآیندی و مهار تعارض منافع: پیشگیری از نفوذ شبکه‌های قدرت در حوزه‌های مستعد رانت (نظیر توسعه گردشگری و سلامت)، نیازمند ایجاد سامانه‌های شفافیت فرآیندی است. انتشار عمومی پیش‌نویس خط‌مشی‌ها پیش از تصویب نهایی و بهره‌گیری از نظارت مردمی، هزینه انحراف از منافع عمومی را برای خط‌مشی‌گذاران افزایش می‌دهد.
- استقرار نظام تخصیص و بودجه‌ریزی اهرمی: عبور از رویه‌های صرفاً کمی در نظام برنامه‌ریزی، نیازمند استقرار بودجه‌ریزی برنامه‌محور است. تخصیص اعتبارات استانی باید مستقیماً به درجه انطباق پروژه‌ها با اولویت‌های زیربنایی استان (مانند توسعه شبکه‌های ارتباطی روستایی و آموزش‌های نیازمحور) گره بخورد تا از هدررفت منابع در چانه‌زنی‌های بوروکراتیک جلوگیری شود.
- نهادهای سازش خط‌مشی‌گذاری مشارکتی: از آنجا که پایداری هر خط‌مشی در گرو پذیرش اجتماعی آن است، پیشنهاد می‌شود دستگاه‌های اجرایی از طریق ایجاد پل‌های مشورتی، دخالت دادن مستقیم ذی‌نفعان محلی، نخبگان دانشگاهی و نهادهای مدنی را در مرحله «طراحی راه‌حل» نهادهای سازش. این امر ضمن ارتقای کیفیت فنی خط‌مشی‌ها، سرمایه اجتماعی استان را تقویت می‌کند.
- توسعه ظرفیت‌های تحلیلی و سرمایه انسانی: جبران فقر مهارت‌های تحلیلی در بدنه کارشناسی استان، ایجاد آزمایشگاه‌های خط‌مشی^۱ در سطح استان را می‌طلبد. آموزش مستمر و توانمندسازی کارشناسان تضمین می‌کند که در صورت فراهم شدن بستر داده‌ها و تفویض اختیارات، توانمندی لازم برای طراحی جایگزین‌های خلاقانه و انتخاب ابزارهای سیاستی اثربخش در درون استان وجود داشته باشد.
- گذار حکمرانی استانی زنجان به سوی آینده‌ای مطلوب، نیازمند یک بسته تحولی یکپارچه است. اصلاح ساختارهای بروکراتیک، استقرار فناوری‌های داده‌محور، ارتقای پاسخگویی عمومی و توسعه ظرفیت‌های انسانی باید به صورت هم‌زمان و متوازن در دستور کار قرار گیرند. تنها از طریق پیوند این ارکان بنیادین است که نظام خط‌مشی‌گذاری استانی می‌تواند از انفعال کنونی خارج شده و نقش واقعی خود را در تحقق توسعه همه‌جانبه و پایدار ایفا نماید.

^۱ . Policy Labs

تعارض منافع
تعارض منافع ندارد

آماده انتشار

منابع

- الوانی، مهدی. (۱۴۰۰). *تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی*. تهران: انتشارات سمت.
- بل، وندل. (۱۳۹۲). *بنیادهای پژوهش‌های آینده*. (ترجمه مصطفی تقوی و مرتضی محقق). تهران: مؤسسه آموزشی و تحقیقاتی صنایع دفاعی.
- پورعزت، علی‌اصغر. (۱۳۸۷). *مبانی دانش اداره دولت و حکومت*. تهران: انتشارات سمت.
- پورعزت، علی‌اصغر؛ گودرزی، غلامرضا؛ ذوالفقارزاده، محمد مهدی؛ و پارسا، مینا. (۱۳۹۱). اتخاذ رویکرد واقع‌گرایی برای تصویرپردازی از آینده، بر اساس مختصات حکومت عدل مهدوی. *فصلنامه انتظار موعود*، ۳۸: ۵-۳۲.
- پولاک، فرد. (۱۳۹۹). *تصویر آینده*. (ترجمه حامد ظفری و محمد منیری). تهران: دانشگاه امام حسین (ع).
- تقوایی، رضا؛ و شیخ‌بکلو، سیمنا. (۱۴۰۰). پیش‌زمینه‌های شکل‌گیری خط‌مشی‌های نظام سلامت اداری بر عملکرد بین‌سازمانی با میانجی شفاف‌سازی در استاندارد‌ی کرمانشاه. *فصلنامه خط‌مشی‌گذاری عمومی در مدیریت*، ۱۲(۴): ۱۵-۳۳.
- دانایی‌فرد، حسن. (۱۳۹۵). *فهم شکل‌گیری خط‌مشی‌های رفع تکلیفی در کشور: پردازش مفهومی، پیش‌آیندها و پس‌آیندها*. *فصلنامه سیاست علم و فناوری*، ۹(۲): ۷۹-۹۶. Dor: [10.1001.1.20080840.1395.9.2.7.1](https://doi.org/10.1001.1.20080840.1395.9.2.7.1)
- دانایی‌فرد، حسن. (۱۳۹۸). *چالش‌های مدیریت دولتی در ایران*. تهران: انتشارات سمت.
- رضایان‌قیه‌باشی، احد؛ و کاظمی، مصطفی. (۱۳۹۹). تصویرپردازی و کلان‌تصاویر آینده جهانی؛ تصویرپردازی روشی مناسب برای شناخت آینده در جهان پیچیده. *فصلنامه مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی*، ۱۲(۲): ۱-۲۸. Doi: [10.7508/isih.2014.23.007](https://doi.org/10.7508/isih.2014.23.007)
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان زنجان. (۱۴۰۲). *سالنامه آماری و گزارش وضعیت توسعه استان زنجان*. زنجان: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ایران. (۱۳۸۳). *سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳-۱۳۷۹)*. تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. (۱۳۷۹). *قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
- شمس، عبدالحمید. (۱۳۹۱). *حاکمیت محلی از تراکم‌زدایی تا تمرکززدایی*. تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی ریاست جمهوری.

طاهری دمنه، محسن. (۱۳۹۳). بررسی تحلیلی تصاویر آینده جامعه ایرانی در ذهن جوانان تحصیلکرده کشور بر اساس تحلیل لایه‌ای علی (رساله دکتری). دانشگاه تهران، دانشکده مدیریت.

قلی‌پور، رحمت‌اله. (۱۳۹۹). تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی. تهران: انتشارات سمت.

غفاری فرد، محمد. (۱۴۰۳). بررسی قواعد و شرایط اجرای نظام نوین حکمرانی بودجه منطقه‌ای در ایران. فصلنامه علمی حکمرانی متعالی، ۵(۳)، ۱۰۵-۱۲۵.

قوره‌جیلی، ثریا؛ رحمتی، محمد؛ و پور کریمی، جواد. (۱۳۹۹). ارائه الگوی رهبری دوسوتوان دانشگاه‌ها مبتنی بر رویکرد داده‌بنیاد (مطالعه موردی: دانشگاه‌های دولتی شهر تهران). فصلنامه مدیریت سازمان‌های دولتی، ۸(۲): ۵۷-۷۸. Doi: [10.30473/ipom.2020.49929.3901](https://doi.org/10.30473/ipom.2020.49929.3901)

گلن، جروم؛ و گوردون، تئودور. (۱۳۹۴). روش‌شناسی آینده‌پژوهی. (ترجمه فتح‌الله ملکی‌فر و مینو کیقبادی). تهران: انتشارات صدا و سیما.

گنج‌خانلو، مجید. (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.

مرزبان، الهام. (۱۳۹۳). شناسایی نیروهای شکل‌دهنده و عدم قطعیت‌های کلیدی در مدیریت استانی. تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

مرزبان، الهام؛ رضایان‌قیه‌باشی، احد؛ و جهان‌شاهی، احسان. (۱۳۹۱). شناسایی مؤلفه‌های کلیدی و پیشران‌های سرگرمی در بستر سیمای جمهوری اسلامی ایران. نشریه رسانه‌های دیداری و شنیداری، ۶(۱۶): ۱۰۵-۱۳۲.

مرزبان، الهام؛ و محمدی، مهدی. (۱۳۹۵). تحلیل پیشران‌های مؤثر بر خط‌مشی‌گذاری عمومی در ایران. تهران.

میرقادری، سید امیرحسین؛ کوشش تبار، محسن؛ سلیمانی، منصور. (۱۴۰۳). کاوشی در گستره حکمرانی محلی با توجه به توسعه کارآفرینی. فصلنامه علمی حکمرانی متعالی، ۵(۱)، ۱-۱۳۵.

میرزمانی، اعظم؛ اخوان علوی، حسین؛ و امیری، علی. (۱۳۹۶). عوامل مؤثر بر دستور کار مالیاتی و بازیگران آن. فصلنامه مطالعات اقتصادی، ۷(۱)، ۷۷-۱۰۱.

نانی، سعید؛ عباسی، طیه؛ پورعزت، علی‌اصغر؛ و ذوالفقارزاده کرمانی، محمد مهدی. (۱۴۰۳). تحلیل الگوی صورت‌بندی و دستور کار گذاری مسائل خط‌مشی استانی: مطالعه موردی استان زنجان. فصلنامه اندیشه مدیریت راهبردی، ۱۸(۴). Doi: [10.30497/smt.2025.248430.3667](https://doi.org/10.30497/smt.2025.248430.3667)

یزدانی امیری، مریم؛ جلالیان، حمید؛ و پری زنگنه، عباس. (۱۳۸۶). ارزیابی عملکرد اجتماعی-اقتصادی و زیست محیطی طرح‌های آبخیزداری (مطالعه موردی: طرح سامان‌دهی زنجان‌رود). همایش ملی جغرافیا و آمایش سرزمین، همدان.

References

- Anderson, J. E. (2015). *Public Policymaking: An Introduction (8th ed.)*. Cengage Learning.
- Atkinson, M. M., Béland, D., Marchildon, G. P., McNutt, K., Pétry, F. & Phillips, P. W. B. (2013). *Governance and Public Policy in Canada: A View from the Provinces*. University of Toronto Press.
- Béland, D. & Howlett, M. (2016). The role of logic models in public policy instrument choice. *Governance*, 29(3).
- Bell, W. (1997). *Foundations of Futures Studies: History, Purposes, and Knowledge*. Transaction Publishers.
- Birkland, T. A. (2020). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making (5th ed.)*. Routledge.
- 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).
- Cairney, P. (2020). *The Politics of Policy Analysis*. Palgrave Macmillan.
- Capano, G. & Howlett, M. (2021). The knowns and unknowns of policy instrument analysis. *SAGE Open*, 11(1).
- Chen, C., Weible, C. M., Heikkilä, T. & Kagan, J. A. (2023). Comparing and analyzing policy formulation of proposed and final public policies. *International Review of Public Policy*, 5(2).
- Dye, T. R. (2017). *Understanding Public Policy (15th ed.)*. Pearson.
- Dator, J. A. (Ed.). (2002). *Advancing futures: Futures studies in higher education*. Westport, Conn.: Praeger.
- Howlett, M. & Cashore, B. (2014). Conceptualizing public policy. In: Engeli, I. & Rothmayr, C. (eds), *Comparative Policy Studies*. Palgrave Macmillan.
- Howlett, M. (2019). *Designing Public Policies: Principles and Instruments (2nd ed.)*. Routledge.
- Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (2020). *Studying Public Policy: Principles and Processes (4th ed.)*. Oxford University Press.
- Jones, C. O. (1970). *An introduction to the study of public policy*. Wadsworth Publishing Company.
- Jones, C. O. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy (3rd ed.)*. Brooks/Cole.
- Keating, M. & Laforest, G. (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.

- Lasswell, H. D. (1956). *The decision process: seven categories of functional analysis*. Bureau of Governmental Research, University of Maryland.
- Leach, R. & Percy-Smith, J. (2001). *Local Governance in Britain*. Palgrave.
- OECD. (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. OECD Publishing.
- Peters, B. G. (2018). *Policy Problems and Policy Design*. Edward Elgar Publishing.
- Rodríguez-Pose, A. (2013). Do institutions matter for regional development? *Regional Studies*, 47(7).
- Schwartz, P. (1991). *The Art of the Long View: Paths to Strategic Insight for Yourself and Your Company*. Doubleday.
- 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.)*. Westview Press.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M. & Fritzen, S. A. (2017). *The Public Policy Primer: Managing the Policy Process (2nd ed.)*. Routledge.

References [In Persian]

- Alvani, M. (2021). *Decision-Making and Public Policy Determination*. Tehran: SAMT Publications.
- Bell, W. (2013). *Foundations of Future Studies* (M. Taghavi & M. Mohaghegh, Trans.). Tehran: Defense Industries Educational and Research Institute.
- Pourezzat, A. A. (2008). *Foundations of the Knowledge of State Administration and Government*. Tehran: SAMT Publications.
- Pourezzat, A. A., Goodarzi, G., Zolfagharzadeh, M. M., & Parsa, M. (2012). Adopting a Realism Approach for Imaging the Future Based on the Coordinates of the Just Mahdavi Government. *Quarterly Journal of Expectation of the Promised*, 38, 5-32.
- Pollack, F. (2020). *Image of the Future* (H. Zafari & M. Moniri, Trans.). Tehran: Imam Hossein University.
- Taghavai, R., & Sheikhebklou, S. (2021). Antecedents of the Formation of Administrative Health System Policies on Inter-Organizational Performance with the Mediation of Clarification in Kermanshah Governorate. *Quarterly Journal of Public Policy Making in Management*, 12(4), 15-33.
- Danaeifard, H. (2016). Understanding the Formation of Deregulation Policies in Iran: Conceptual Elaboration, Antecedents and Consequences. *Quarterly Journal of Science and Technology Policy*, 9(2), 79-96. DOI: 20.1001.1.20080840.1395.9.2.7.1
- Danaeifard, H. (2019). *Challenges of Public Administration in Iran*. Tehran: SAMT Publications.
- Rezaeian Qehehbash, A., & Kazemi, M. (2020). Imaging and Mega-Images of the Global Future; Imaging as an Appropriate Method for Understanding the Future in a Complex World. *Interdisciplinary*

- Studies in the Humanities Quarterly*, 12(2), 1-28. DOI: 10.7508/isih.2014.23.007
- Management and Planning Organization of Zanjan Province. (2023). *Statistical Yearbook and Development Status Report of Zanjan Province*. Zanjan: Management and Planning Organization.
- Management and Planning Organization of Iran. (2004). *The Third Economic, Social and Cultural Development Plan Document of the Islamic Republic of Iran (2000-2004)*. Tehran: Management and Planning Organization.
- Management and Planning Organization of Iran. (2000). *Law of the Third Economic, Social and Cultural Development Plan of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: Management and Planning Organization.
- Shams, A. H. (2012). *Local Governance: From Deconcentration to Decentralization*. Tehran: Public Administration Training Center of the Presidency.
- Taheri Damaneh, M. (2014). *Analytical Study of the Images of Iranian Society's Future in the Minds of Educated Youth Based on Causal Layered Analysis (Doctoral dissertation)*. University of Tehran, Faculty of Management.
- Gholipour, R. (2020). *Organizational Decision-Making and Public Policy*. Tehran: SAMT Publications.
- Ghaffarifard, M. (2024). Investigating the Rules and Conditions for Implementing the New Regional Budget Governance System in Iran. *Scientific Quarterly of Transcendent Governance*, 5(3), 105-125.
- Ghorehjili, S., Rahmati, M., & Pourkarimi, J. (2020). Presenting an Ambidextrous Leadership Model for Universities Based on the Grounded Theory Approach (Case Study: Public Universities in Tehran). *Quarterly Journal of Public Organizations Management*, 8(2), 57-78. DOI: 10.30473/ipom.2020.49929.3901
- Glenn, J., & Gordon, T. (2015). *Futures Research Methodology* (F. Malekifar & M. Keyghobadi, Trans.). Tehran: IRIB Publications.
- Ganj Khanloo, M. (2022). *Problemology of Provincial Development and Security (Zanjan Province)*. Tehran: Institute for Strategic Research.
- Mohammadpour, A. (2019). *Anti-Method: Philosophical Grounds and Practical Procedures in Qualitative Methodology (2nd ed.)*. Tehran: Logos.
- Marzban, E. (2014). *Identifying Shaping Forces and Key Uncertainties in Provincial Management*. Tehran: Institute for Strategic Research.
- Marzban, E., Rezaeian Qehebash, A., & Jahanshahi, E. (2012). Identifying Key Components and Drivers of Entertainment in the Context of the Islamic Republic of Iran Broadcasting. *Journal of Audio-Visual Media*, 6(16), 105-132.
- Marzban, E., & Mohammadi, M. (2016). *Analysis of Drivers Affecting Public Policy-Making in Iran*. Tehran.
- Mirghaderi, S. A. H., Koosheshtabar, M., & Soleimani, M. (2024). An Exploration of the Scope of Local Governance with Respect to

Entrepreneurship Development. *Scientific Quarterly of Transcendent Governance*, 5(1), 1-135.

Mirzamani, A., Akhavan Alavi, H., & Amiri, A. (2017). Factors Affecting the Tax Agenda and Its Actors. *Quarterly Journal of Economic Studies*, 7(1), 77-101.

Nani, S., Abbasi, T., Pourezzat, A. A., & Zolfagharzadeh Kermani, M. M. (2024). Analysis of the Configuration and Agenda-Setting Pattern of Provincial Policy Issues: A Case Study of Zanjan Province. *Quarterly Journal of Strategic Management Thought*, 18(4). DOI: 10.30497/smt.2025.248430.3667

Yazdani Amiri, M., Jalalian, H., & Parizanganeh, A. (2007). Socio-Economic and Environmental Performance Evaluation of Watershed Management Projects (Case Study: Zanjanrud Regulation Project). *National Conference on Geography and Spatial Planning*, Hamedan.