شیوه استناددهی: اصغری، علی اصغر.، اسماعیلی، علیرضا.، بذرافشان، شهرزاد.، و یازرلو، رضا. (۱۴۰۵). واکاوی نظریه زمینه‌ای «اینرسی حکمرانی» در تبیین توسعه‌نیافتگی استان گلستان. *آموزش، تربیت و توسعه پایدار*، ۴(۱)، ۲۰-۱.



© ۱۴۰۵ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به‌صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

واکاوی نظریه زمینه‌ای «اینرسی حکمرانی» در تبیین توسعه‌نیافتگی استان گلستان

علی اصغر اصغری[۱]، علیرضا اسماعیلی[۲]، شهرزاد بذرافشان[۲*]، رضا یازرلو[۳]

۱. دانشجوی دکتری، گروه جامعه شناسی اقتصادی وتوسعه، واحدآزادشهر، دانشگاه آزاد اسلامی، آزادشهر، ایران

۲. گروه علوم اجتماعی، واحد آزادشهر، دانشگاه آزاد اسلامی، آزادشهر، ایران

۳. استادیار، گروه علوم اجتماعی، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران

* ایمیل نویسنده مسئول: shahrzad.bazrafshan@iau.ac.ir

چکیده

هدف پژوهش حاضر، تبیین فرایندها و سازوکارهای نهادی، ساختاری و مدیریتی مؤثر بر تداوم توسعه‌نیافتگی استان گلستان و ارائه نظریه زمینه‌ای «اینرسی حکمرانی» بود. این پژوهش با رویکرد کیفی و بر اساس راهبرد نظریه داده‌بنیاد نظام‌مند انجام شد. مشارکت‌کنندگان شامل ۳۰ نفر از استادان دانشگاه، مدیران و کارشناسان ارشد اجرایی و فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران بخش خصوصی استان گلستان بودند که با نمونه‌گیری هدفمند، گلوله‌برفی و نظری تا رسیدن به اشباع نظری انتخاب شدند. داده‌ها از طریق مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته و عمیق ۶۰ تا ۹۰ دقیقه‌ای گردآوری و پس از پیاده‌سازی کامل، با استفاده از کدگذاری باز، محوری و انتخابی تحلیل شدند. اعتبار یافته‌ها با بازبینی مشارکت‌کنندگان، مثلث‌سازی داده‌ها و بررسی صاحب‌نظران تأمین شد و توافق بین دو کدگذار ۸۰ درصد به دست آمد. تحلیل ۳۰ مصاحبه به استخراج ۴۱۷ کد اولیه انجامید. در سطح شرایط علی، ضعف زیرساخت‌های بنیادین با ۸۷ کد و حاکمیت کشاورزی سنتی با ۶۵ کد برجسته‌ترین مقولات بودند. در سطح شرایط زمینه‌ای، تنوع اقلیمی و ظرفیت‌های طبیعی بالا با ۴۲ کد شناسایی شد. در میان شرایط مداخله‌گر، سیاست‌های متمرکز ملی با ۵۸ کد و بی‌ثباتی اقتصادی کلان با ۴۹ کد بیشترین فراوانی را داشتند. کدگذاری انتخابی نشان داد که مقوله «اینرسی حکمرانی» بیشترین قدرت تبیینی را برای یکپارچه‌سازی مقولات دارد و بیانگر نوعی قفل‌شدگی نهادی، وابستگی به مسیر، بازتولید الگوهای ناکارآمد و مقاومت ساختاری در برابر تغییر است. توسعه‌نیافتگی استان گلستان پیامد فقدان ظرفیت‌های بالقوه نیست، بلکه از تعامل خودتقویت‌شونده ضعف‌های زیرساختی، ساختار اقتصادی سنتی، تمرکزگرایی، ناپایداری اقتصاد کلان و ضعف یادگیری نهادی ناشی می‌شود. خروج از این وضعیت مستلزم شکستن اینرسی حکمرانی از طریق اصلاح سازوکارهای تصمیم‌گیری، افزایش اختیار منطقه‌ای، تقویت هماهنگی نهادی، توسعه زنجیره‌های ارزش و بهره‌برداری یکپارچه از ظرفیت‌های استان است.

کلیدواژگان: *اینرسی حکمرانی؛ توسعه‌نیافتگی؛ نظریه داده‌بنیاد؛ توسعه منطقه‌ای؛ حکمرانی؛ استان گلستان*

تاریخ ارسال: ۷ دی ۱۴۰۴

تاریخ بازنگری: ۱۳ اردیبهشت ۱۴۰۵

تاریخ پذیرش: ۲۰ اردیبهشت ۱۴۰۵

تاریخ چاپ: ۲۸ اردیبهشت ۱۴۰۵



How to cite: Asghari, A. A., Esmaili, A., Bazrafshan, S., & Yazerloo, R. (2026). A Grounded Theory Analysis of "Governance Inertia" in Explaining the Underdevelopment of Golestan Province. *Training, Education, and Sustainable Development*, *4*(1), 1-20.

© 2026 the authors. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) License.

A Grounded Theory Analysis of "Governance Inertia" in Explaining the Underdevelopment of Golestan Province

Ali Asghar Asghari[1], Alireza Esmaili[2], Shahrzad Bazrafshan[2*], Reza Yazerloo[3]

1. PhD Student, Department of Economic and Development Sociology, Az.C., Islamic Azad University, Azadshahr, Iran
2. Department of Social Sciences, Az.C., Islamic Azad University, Azadshahr, Iran
3. Assistant Professor, Department of Social Sciences, Payame Noor University, Tehran, Iran

*Corresponding Author's Email: shahrzad.bazrafshan@iau.ac.ir

Abstract

The objective of this study was to explain the institutional, structural, and managerial processes underlying the persistence of underdevelopment in Golestan Province and to develop a grounded theory of "governance inertia." This qualitative study employed a systematic grounded theory approach. Participants included 30 university professors, senior executive managers and specialists, and private-sector economic actors and investors in Golestan Province, selected through purposive, snowball, and theoretical sampling until theoretical saturation was achieved. Data were collected through in-depth semi-structured interviews lasting 60–90 minutes. After verbatim transcription, the data were analyzed through open, axial, and selective coding. Credibility was enhanced through member checking, data triangulation, and expert review, while inter-coder agreement reached 80%. Analysis of the 30 interviews yielded 417 initial codes. Among the causal conditions, weak fundamental infrastructure accounted for 87 codes and dominance of traditional agriculture for 65 codes. High climatic and natural diversity emerged as a major contextual condition with 42 codes. Among intervening conditions, centralized national policies accounted for 58 codes and macroeconomic instability for 49 codes. Selective coding identified "governance inertia" as the core category with the greatest explanatory power, reflecting institutional lock-in, path dependence, reproduction of inefficient patterns, weak institutional learning, and structural resistance to change. Underdevelopment in Golestan Province does not primarily result from a lack of potential resources; rather, it is produced by a self-reinforcing interaction among infrastructural weaknesses, traditional economic structures, centralization, macroeconomic instability, and limited institutional adaptability. Breaking governance inertia requires reforming decision-making structures, increasing regional authority, strengthening institutional coordination, developing value chains, and integrating the province's economic and environmental capacities.

Keywords: *Governance inertia; Underdevelopment; Grounded theory; Regional development; Governance; Golestan Province*

Submit Date: 28 December 2025

Revise Date: 03 May 2026

Accept Date: 10 May 2026

Publish Date: 18 May 2026

مقدمه

توسعه و توسعه‌نیافتگی از بنیادی‌ترین مفاهیم در ادبیات علوم اجتماعی، اقتصاد سیاسی، برنامه‌ریزی منطقه‌ای و مطالعات حکمرانی به شمار می‌روند و طی دهه‌های گذشته، تلاش‌های گسترده‌ای برای تبیین چرایی تفاوت میان کشورها، مناطق و جوامع در مسیر دستیابی به رشد اقتصادی، رفاه اجتماعی، انسجام نهادی و کیفیت مطلوب زندگی صورت گرفته است. توسعه در معنای معاصر خود صرفاً به افزایش تولید، درآمد یا سرمایه‌گذاری محدود نمی‌شود، بلکه فرایندی چندبعدی است که در آن ساختار اقتصادی، ظرفیت نهادی، کیفیت حکمرانی، سرمایه اجتماعی، توزیع فرصت‌ها، زیرساخت‌ها، فرهنگ، توانایی سیاست‌گذاری و قابلیت انطباق جامعه با تغییرات محیطی به‌صورت هم‌زمان نقش دارند. از این منظر، توسعه‌نیافتگی نیز نمی‌تواند صرفاً به کمبود سرمایه یا ضعف تولید نسبت داده شود، بلکه معمولاً پیامد برهم‌کنش مجموعه‌ای از عوامل ساختاری، تاریخی، نهادی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی است که در طول زمان یکدیگر را بازتولید کرده و امکان گذار به مسیرهای توسعه‌ای جایگزین را محدود می‌کنند. در مطالعات مربوط به اقتصاد ایران نیز توسعه‌نیافتگی به‌عنوان پدیده‌ای چندلایه مورد توجه قرار گرفته و بر وجود «مدارها» یا چرخه‌های بازتولیدکننده‌ای تأکید شده است که در آنها ضعف نهادی، بی‌ثباتی اقتصادی، کاستی‌های ساختاری و ناتوانی در ایجاد تغییرات بنیادی به استمرار عقب‌ماندگی منجر می‌شود (Azimi Arani, 2014).

بررسی تجربه مناطق مختلف نشان می‌دهد که تفاوت‌های منطقه‌ای در سطح توسعه را نمی‌توان صرفاً با برخورداری یا عدم برخورداری از منابع طبیعی تبیین کرد. چه‌بسا مناطقی که از منابع طبیعی، ظرفیت‌های انسانی، موقعیت جغرافیایی مطلوب یا فرصت‌های اقتصادی گسترده برخوردارند، اما به دلیل ضعف در سازمان‌دهی نهادی و بهره‌برداری مؤثر از منابع، نتوانسته‌اند مسیر توسعه پایداری ایجاد کنند. از سوی دیگر، توسعه‌نیافتگی منطقه‌ای معمولاً با چرخه‌ای از کمبود سرمایه‌گذاری، ضعف زیرساخت، محدودیت فرصت‌های اشتغال، مهاجرت نیروی انسانی، پایین بودن بهره‌وری و کاهش توان رقابت اقتصادی همراه می‌شود. مطالعات داخلی نشان داده‌اند که توسعه‌نیافتگی اقتصاد ایران از دیدگاه خبرگان تحت تأثیر مجموعه‌ای از عوامل اقتصادی، مدیریتی، نهادی و سیاستی قرار دارد و اولویت‌بندی این عوامل نیز حاکی از آن است که رویکرد تک‌علتی قادر به تبیین مسئله نیست (Sadighi & Saeidi-Aghdam, 2014). همین پیچیدگی سبب شده است که در سال‌های اخیر رویکردهای منطقه‌ای بیش از گذشته مورد توجه قرار گیرند و توسعه‌نیافتگی نه صرفاً در سطح ملی، بلکه در سطح استان‌ها و نواحی جغرافیایی مطالعه شود.

در ادبیات توسعه منطقه‌ای ایران، یکی از مسائل مهم، تفاوت چشمگیر میان استان‌ها در برخورداری از زیرساخت، سرمایه‌گذاری، خدمات عمومی، اشتغال و شاخص‌های رفاه است. این تفاوت‌ها نشان می‌دهد که سیاست‌های عمومی و برنامه‌های توسعه، آثار یکسانی در همه مناطق ایجاد نکرده‌اند و ظرفیت‌های محلی، ساختار اقتصادی هر منطقه، کیفیت مدیریت و نحوه ارتباط با مرکز می‌تواند مسیرهای متفاوتی از توسعه را شکل دهد. مطالعات انجام‌شده درباره استان‌های کمترتوسعه‌یافته ایران نشان داده‌اند که ترکیبی از عوامل ساختاری، مدیریتی، اقتصادی و محیطی در ایجاد و استمرار شکاف‌های منطقه‌ای نقش دارند. برای نمونه، در بررسی عوامل کلیدی توسعه‌نیافتگی استان کهگیلویه و بویراحمد، مجموعه‌ای از عوامل درهم‌تنیده به‌عنوان نیروهای مؤثر بر عقب‌ماندگی منطقه‌ای شناسایی شده‌اند و بر ضرورت توجه به روابط بین عوامل به جای تحلیل جداگانه آنها تأکید شده است (Zali & Sajjadi Asl, 2017). بررسی‌های جدیدتر نیز نشان داده‌اند که عوامل مؤثر بر توسعه‌نیافتگی منطقه‌ای معمولاً در قالب یک شبکه از نیروهای اقتصادی، نهادی، اجتماعی و مدیریتی عمل می‌کنند و برخی عوامل از قدرت اثرگذاری بیشتری در شکل‌دهی ساختار کلی توسعه منطقه برخوردارند (Zali & Sajadi Asl, 2023).

یکی از عناصر اساسی در تبیین تفاوت‌های منطقه‌ای، ساختار نهادی و شیوه حکمرانی است. حکمرانی تعیین می‌کند که منابع چگونه تخصیص یابند، چه بازیگرانی در فرایند تصمیم‌گیری مشارکت کنند، چه میزان اختیار در سطوح مختلف وجود داشته باشد، سیاست‌ها چگونه اجرا شوند و تا چه حد نظام تصمیم‌گیری قادر به یادگیری، اصلاح و انطباق با شرایط جدید باشد. بر این اساس، ممکن است منطقه‌ای از منابع طبیعی و

انسانی قابل‌توجهی برخوردار باشد، اما ضعف حکمرانی مانع از تبدیل این منابع به پیامدهای توسعه‌ای شود. مطالعات مرتبط با کیفیت حکمرانی نشان داده‌اند که عملکرد نهادی مطلوب می‌تواند نحوه بهره‌برداری از منابع و پیامدهای رفاهی حاصل از آنها را به‌طور معناداری تغییر دهد. در پژوهش مربوط به رابطه رانت منابع طبیعی، حکمرانی خوب و رفاه، بر نقش تعیین‌کننده کیفیت حکمرانی در تبدیل منابع به پیامدهای مطلوب اجتماعی و اقتصادی تأکید شده است (Faraji Dizaji et al., 2023). این یافته از این دیدگاه حمایت می‌کند که مشکل بسیاری از مناطق نه صرفاً فقدان منابع، بلکه ضعف در سازوکارهای حکمرانی و مدیریت منابع موجود است.

در بحث توسعه‌نیافتگی ایران، تمرکزگرایی سیاسی و اداری نیز از عوامل مهم مورد توجه پژوهشگران بوده است. ساختار متمرکز تصمیم‌گیری می‌تواند موجب شود که اولویت‌های منطقه‌ای کمتر در سیاست‌گذاری ملی منعکس شوند و مدیران محلی از اختیار کافی برای پاسخ‌گویی به شرایط خاص منطقه برخوردار نباشند. رابطه میان تمرکز سیاسی و توسعه‌نیافتگی در ایران در مطالعات مختلف بررسی شده و بر این نکته تأکید شده است که تمرکز قدرت و تصمیم‌گیری می‌تواند ظرفیت ابتکار محلی، انعطاف‌پذیری مدیریتی و پاسخ‌گویی منطقه‌ای را محدود کند (Yousefi, 2019). هنگامی که تصمیم‌های مربوط به تخصیص منابع، تعیین اولویت‌ها و اجرای پروژه‌ها عمدتاً در سطح مرکزی اتخاذ شوند، ممکن است میان ظرفیت‌های واقعی یک منطقه و برنامه‌های اجراشده در آن شکاف ایجاد شود. این وضعیت در بلندمدت می‌تواند وابستگی اداری، تأخیر در تصمیم‌گیری و بازتولید الگوهای ناکارآمد را تقویت کند.

در کنار ساختارهای سیاسی و اداری، کیفیت زیرساخت‌ها یکی دیگر از مؤلفه‌های کلیدی توسعه منطقه‌ای است. توسعه راه‌های ارتباطی، شبکه‌های حمل‌ونقل، انرژی، آب، ارتباطات و خدمات عمومی، بستر لازم برای فعالیت اقتصادی و جذب سرمایه‌گذاری را فراهم می‌کند. مناطق برخوردار از زیرساخت‌های ضعیف، حتی در صورت داشتن ظرفیت‌های طبیعی و تولیدی، با هزینه‌های بالاتر مبادله و تولید مواجه می‌شوند و در نتیجه امکان رقابت آنها کاهش می‌یابد. تجربه استان‌های مختلف ایران نشان می‌دهد که شکاف توسعه‌ای با تفاوت در دسترسی به امکانات عمومی و ظرفیت‌های اقتصادی مرتبط است. بررسی رابطه هزینه‌های سلامت و رشد اقتصادی در استان‌های توسعه‌یافته، کمترتوسعه‌یافته و توسعه‌نیافته ایران نیز نشان داده است که تفاوت‌های منطقه‌ای در سطح توسعه با الگوهای متفاوت اقتصادی و اجتماعی همراه است (Rezagholizadeh & Aghaei, 2017). بنابراین، توسعه‌نیافتگی باید در چارچوبی تحلیل شود که هم تفاوت‌های ساختاری میان مناطق و هم سازوکارهای بازتولیدکننده این تفاوت‌ها را در نظر گیرد.

عامل دیگری که در مطالعات توسعه مورد توجه قرار گرفته، نابرابری است. نابرابری نه‌تنها پیامد توسعه‌نیافتگی، بلکه در بسیاری موارد یکی از علل استمرار آن است. نابرابری می‌تواند دسترسی گروه‌های مختلف به آموزش، سرمایه، فرصت‌های اقتصادی و نفوذ سیاسی را محدود سازد و در نتیجه ظرفیت جامعه برای تولید رشد فراگیر را کاهش دهد. در ادبیات بین‌المللی توسعه، شواهدی ارائه شده است که بر اثر علّی نابرابری بر توسعه‌نیافتگی تأکید دارد و نشان می‌دهد توزیع نامتوازن منابع و فرصت‌ها می‌تواند به تضعیف نهادها و کاهش ظرفیت رشد بلندمدت منجر شود (Easterly, 2017). در سطح منطقه‌ای نیز نابرابری فضایی میان مناطق برخوردار و کمتر برخوردار می‌تواند موجب شکل‌گیری چرخه‌هایی از مهاجرت، کاهش سرمایه انسانی و ضعف سرمایه‌گذاری شود.

ابعاد فرهنگی و اجتماعی توسعه نیز اهمیت ویژه‌ای دارند. توسعه‌نیافتگی تنها محصول ساختار اقتصادی نیست و در بسیاری موارد، الگوهای فرهنگی، کیفیت سرمایه اجتماعی، حاشیه‌نشینی، ضعف مشارکت و تأخیر در تحول فرهنگی می‌توانند به بازتولید وضعیت موجود کمک کنند. در برخی مطالعات داخلی، عقب‌ماندگی فرهنگی و پیامدهای ناشی از حاشیه‌نشینی به‌عنوان یکی از عوامل مؤثر بر توسعه‌نیافتگی شهری مطرح شده است (Hasani et al., 2019). همچنین مطالعات مرتبط با توسعه‌نیافتگی فرهنگی در ایران، مجموعه‌ای از عوامل اجتماعی، ارزشی و نهادی را در تداوم شکاف میان ساختارهای رسمی و الگوهای فرهنگی مورد توجه قرار داده‌اند (Mīr et al., 2020). این یافته‌ها نشان می‌دهند که حتی اصلاحات اقتصادی و اداری نیز در غیاب تحول در الگوهای مشارکت، اعتماد نهادی، یادگیری جمعی و پذیرش تغییر ممکن است نتوانند به نتایج پایدار منجر شوند.

در مناطق روستایی، این مسئله اهمیت مضاعفی پیدا می‌کند؛ زیرا ساختار اقتصادی و اجتماعی روستاها معمولاً به منابع طبیعی، کشاورزی و الگوهای معیشتی سنتی وابستگی بیشتری دارد. توسعه روستایی در ایران با مسائلی مانند بهره‌وری پایین، محدودیت سرمایه‌گذاری، ضعف زنجیره ارزش، مهاجرت، کمبود زیرساخت و فاصله میان برنامه‌های رسمی و نیازهای واقعی جوامع محلی مواجه بوده است. تحلیل جامعه‌شناختی توسعه و توسعه‌نیافتگی روستایی در ایران نشان می‌دهد که بسیاری از مشکلات مناطق روستایی ریشه در ساختارهای تاریخی و نهادی دارند و برنامه‌های توسعه زمانی موفق خواهند بود که روابط اجتماعی، الگوهای مالکیت، ساختار تولید و مشارکت جوامع محلی را به‌صورت هم‌زمان در نظر گیرند (Azkia, 2017). برای استان‌هایی مانند گلستان که بخش مهمی از اقتصاد و اشتغال آنها با کشاورزی و سکونتگاه‌های روستایی پیوند دارد، این مسئله اهمیت خاصی دارد.

از منظر اقتصادی نیز توسعه‌نیافتگی با توان محدود نهادهای مالی و بنگاه‌ها برای ایجاد سرمایه‌گذاری پایدار ارتباط دارد. عملکرد بخش مالی، دسترسی به اعتبار و سودآوری بانک‌ها می‌تواند بر قابلیت تأمین مالی فعالیت‌های مولد تأثیر بگذارد. بررسی بانک‌های متعارف در کشورهای اسلامی در حال توسعه و کمترتوسعه‌یافته نشان داده است که سودآوری و عملکرد این بانک‌ها تحت تأثیر شرایط کلان اقتصادی، نهادی و ساختاری قرار دارد (Al-Harbi, 2019). این موضوع از آن جهت برای توسعه منطقه‌ای اهمیت دارد که ضعف محیط اقتصاد کلان و بی‌ثباتی می‌تواند هزینه تأمین مالی را افزایش دهد، افق سرمایه‌گذاری را کوتاه کند و مناطق کمترتوسعه‌یافته را بیش از مناطق برخوردار تحت فشار قرار دهد.

پژوهش‌های کیفی درباره توسعه‌نیافتگی استان‌های ایران نیز نشان داده‌اند که بازیگران محلی مسئله عقب‌ماندگی را در قالب مجموعه‌ای از محدودیت‌های به‌هم‌پیوسته تجربه می‌کنند. مطالعه علل توسعه‌نیافتگی استان کردستان با رویکرد کیفی نشان داد که توسعه‌نیافتگی منطقه‌ای از تعامل عوامل اقتصادی، مدیریتی، سیاسی، اجتماعی و تاریخی شکل می‌گیرد و نمی‌توان آن را به یک عامل خاص نسبت داد (Mardoukhi & Saei Orsi, 2018). این نوع مطالعات اهمیت استفاده از رویکردهای کیفی را آشکار می‌سازند؛ زیرا بسیاری از سازوکارهای نهادی و روابط قدرت را نمی‌توان صرفاً با داده‌های کمی یا شاخص‌های کلان توضیح داد. تحلیل تجربه و ادراک مدیران، کارشناسان، دانشگاهیان و فعالان اقتصادی می‌تواند نشان دهد که چگونه عوامل مختلف در عمل به یکدیگر متصل می‌شوند و چه سازوکارهایی تداوم وضعیت موجود را ممکن می‌سازند.

در مطالعات جدید توسعه منطقه‌ای، توجه از شناسایی فهرستی از عوامل به سمت تحلیل «مسیرهای مانع» و ساختار روابط میان عوامل حرکت کرده است. پژوهش انجام‌شده درباره موانع توسعه اقتصاد دیجیتال در مناطق توسعه‌نیافته نشان داده است که برخی عوامل نقش ریشه‌ای و محرک دارند و از طریق زنجیره‌ای از روابط، موانع دیگر را ایجاد یا تشدید می‌کنند (He, 2023). چنین رویکردی از این فرض حمایت می‌کند که توسعه‌نیافتگی باید به‌عنوان یک سیستم پیچیده در نظر گرفته شود که در آن عوامل متعدد، سطوح متفاوتی از اثرگذاری و وابستگی دارند. از این منظر، شناسایی یک عامل بدون فهم جایگاه آن در شبکه روابط نهادی، برای طراحی مداخله سیاستی کافی نخواهد بود.

همچنین توسعه‌نیافتگی می‌تواند با ادراک هویت، نگرش عمومی و روابط اجتماعی میان مناطق مختلف پیوند داشته باشد. پژوهش‌های جدید نشان داده‌اند که نگرش افراد نسبت به ادغام یا تعامل با واحدهای کمترتوسعه‌یافته، تحت تأثیر عقلانیت اقتصادی، گرایش‌های ایدئولوژیک و هویت قومی قرار می‌گیرد (Koo, 2025). این یافته نشان می‌دهد که روابط مرکز و پیرامون، نابرابری منطقه‌ای و ادراک توسعه‌نیافتگی صرفاً موضوعاتی اقتصادی نیستند، بلکه با هویت، احساس تعلق و تصور افراد از منافع و هزینه‌های توسعه منطقه‌ای ارتباط دارند. در استان‌های دارای تنوع قومی و فرهنگی، چنین ابعادی می‌توانند بر شکل‌گیری اجماع توسعه‌ای و ظرفیت همکاری میان گروه‌های مختلف اثرگذار باشند.

در کنار مفهوم توسعه‌نیافتگی، مفهوم «اینرسی» در مطالعات حکمرانی می‌تواند چارچوب مفیدی برای توضیح استمرار وضعیت موجود فراهم کند. اینرسی در سطح نهادی به وضعیتی اشاره دارد که در آن الگوهای تصمیم‌گیری، گفتمان‌ها، قواعد و روابط سازمانی در برابر تغییر مقاومت می‌کنند و حتی در شرایطی که ناکارآمدی آنها آشکار شده است، همچنان بازتولید می‌شوند. در مطالعه حکمرانی رودخانه‌های فرامرزی آسیا،

مفهوم «اینرسی گفتمانی» برای توضیح چگونگی استمرار چارچوب‌های فکری و سیاستی و دشواری تغییر در نظام حکمرانی به کار گرفته شده است (Williams, 2020). از این منظر، حکمرانی ممکن است نه به دلیل فقدان آگاهی از مشکل، بلکه به دلیل تثبیت الگوهای گذشته، وابستگی به مسیر، منافع سازمانی و محدودیت ظرفیت یادگیری، در برابر تغییرات اساسی مقاومت کند.

مفهوم اینرسی حکمرانی همچنین امکان پیوند دادن عوامل ساختاری و نهادی را فراهم می‌کند. برای مثال، ضعف زیرساخت می‌تواند سرمایه‌گذاری را کاهش دهد؛ کاهش سرمایه‌گذاری، ظرفیت مالی و اشتغال را محدود سازد؛ محدودیت مالی نیز امکان ارتقای زیرساخت را کاهش دهد. هم‌زمان، ساختار متمرکز تصمیم‌گیری، بی‌ثباتی اقتصادی و تغییرات مکرر سیاستی می‌تواند مانع از شکل‌گیری برنامه‌های بلندمدت شود. در نتیجه، یک چرخه خودتقویت‌شونده پدید می‌آید که در آن ضعف‌های مختلف یکدیگر را تقویت می‌کنند. چنین برداشتی با مطالعاتی که توسعه‌نیافتگی را محصول شبکه‌ای از عوامل می‌دانند هم‌راستا است و توضیح می‌دهد که چرا برخی مناطق با وجود برخورداری از ظرفیت‌های طبیعی و اقتصادی، برای دوره‌های طولانی در وضعیت مشابه باقی می‌مانند.

استان گلستان نمونه قابل‌توجهی برای بررسی این مسئله است. این استان از تنوع جغرافیایی و اقلیمی، ظرفیت‌های کشاورزی، منابع طبیعی، موقعیت مرزی، امکان ارتباط با آسیای مرکزی، ظرفیت گردشگری و تنوع قومی و فرهنگی برخوردار است. با این حال، فاصله میان ظرفیت‌های بالقوه و دستاوردهای توسعه‌ای استان نشان می‌دهد که وجود منابع به‌تنهایی برای ایجاد توسعه کافی نیست. وابستگی بخشی از اقتصاد استان به کشاورزی سنتی، محدودیت صنایع تبدیلی، مشکلات زیرساختی، ناپایداری محیطی، تمرکز تصمیم‌گیری و تأثیرپذیری از بی‌ثباتی‌های اقتصاد کلان می‌توانند در کنار یکدیگر سازوکاری ایجاد کنند که قابلیت‌های استان را در مسیرهای کم‌بازده تثبیت کند. در چنین شرایطی، توسعه‌نیافتگی را باید نه صرفاً به‌عنوان نتیجه کمبود منابع، بلکه به‌عنوان پیامد الگوی خاصی از تعامل میان ساختار اقتصادی، شرایط محیطی و نظام حکمرانی مطالعه کرد.

در نهایت، مرور ادبیات نشان می‌دهد که بخش مهمی از مطالعات گذشته یا بر شناسایی عوامل منفرد توسعه‌نیافتگی متمرکز بوده‌اند یا مجموعه‌ای از متغیرها را بدون تبیین سازوکار تولید و بازتولید آنها مورد بررسی قرار داده‌اند. در حالی که یافته‌های پژوهش‌های منطقه‌ای، نهادی و کیفی نشان می‌دهند برای فهم پایدار توسعه‌نیافتگی باید پرسید چرا عوامل شناخته‌شده در طول زمان همچنان باقی می‌مانند، چگونه یکدیگر را تقویت می‌کنند و چرا نظام حکمرانی قادر به گسستن از این چرخه نیست. مفهوم «اینرسی حکمرانی» می‌تواند شکاف میان رویکردهای ساختاری، نهادی و منطقه‌ای را پر کند و امکان تبیین توسعه‌نیافتگی به‌عنوان یک وضعیت قفل‌شده و وابسته به مسیر را فراهم آورد؛ وضعیتی که خروج از آن مستلزم بازآرایی روابط نهادی، اصلاح الگوهای تصمیم‌گیری و ایجاد ظرفیت واقعی برای یادگیری و تغییر است. بنابراین، هدف پژوهش حاضر واکاوی و ارائه نظریه زمینه‌ای «اینرسی حکمرانی» به‌منظور تبیین سازوکارها و فرایندهای مؤثر بر تداوم توسعه‌نیافتگی استان گلستان است.

روش‌شناسی

پژوهش حاضر از نظر رویکرد، کیفی و از نظر راهبرد پژوهشی مبتنی بر نظریه داده‌بنیاد بود و با استفاده از رویکرد نظام‌مند استراوس و کوربین انجام شد. انتخاب نظریه داده‌بنیاد از آن جهت صورت گرفت که هدف پژوهش صرفاً شناسایی یا توصیف عوامل مؤثر بر توسعه‌نیافتگی استان گلستان نبود، بلکه پژوهش در پی کشف روابط میان عوامل ساختاری، نهادی، اقتصادی و زمینه‌ای و ارائه یک تبیین نظری از سازوکار تداوم توسعه‌نیافتگی در این استان بود. این رویکرد امکان می‌دهد مفاهیم و مقولات نظری به‌جای تحمیل چارچوب‌های ازپیش‌تعیین‌شده، به‌صورت استقرایی و در تعامل مستمر میان داده‌های تجربی و تحلیل پژوهشگر شکل گیرند. جامعه مشارکت‌کنندگان پژوهش را خبرگان، نخبگان علمی، مدیران و کارشناسان ارشد اجرایی و فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران بخش خصوصی دارای تجربه و شناخت مستقیم از مسائل توسعه‌ای استان گلستان تشکیل دادند. نمونه‌گیری در ابتدا به شیوه هدفمند و قضاوتی انجام شد تا افرادی انتخاب شوند که از تجربه، دانش تخصصی و آشنایی

کافی با ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، مدیریتی و نهادی استان برخوردار باشند و پس از آغاز تحلیل داده‌ها، نمونه‌گیری با منطق نظری و راهبرد گلوله‌برفی ادامه یافت. ملاک ورود استادان دانشگاه، برخورداری از حداقل ۱۰ سال سابقه تدریس یا پژوهش در حوزه‌هایی مانند جامعه‌شناسی توسعه، اقتصاد و توسعه منطقه‌ای بود. برای مدیران و کارشناسان ارشد اجرایی، داشتن حداقل ۱۵ سال سابقه مدیریتی یا کارشناسی در دستگاه‌هایی نظیر استانداری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، شهرداری‌ها و سایر نهادهای مرتبط با توسعه استان در نظر گرفته شد و فعالان اقتصادی نیز باید حداقل یک طرح سرمایه‌گذاری فعال در حوزه کشاورزی، صنعت یا خدمات در استان گلستان داشتند. نمونه‌گیری تا زمانی ادامه یافت که مصاحبه‌های جدید مفهوم، ویژگی یا رابطه نظری تازه‌ای به مقولات در حال شکل‌گیری اضافه نکردند و اشباع نظری حاصل شد. در نهایت، ۳۰ نفر در پژوهش مشارکت کردند که شامل ۱۰ نفر از استادان دانشگاه، ۱۵ نفر از مدیران و کارشناسان ارشد اجرایی و ۵ نفر از فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران بخش خصوصی بودند. این ترکیب نمونه با هدف دستیابی به تنوع دیدگاه‌ها و بازنمایی هم‌زمان ابعاد علمی، سیاست‌گذاری، اجرایی و اقتصادی مسئله توسعه‌نیافتگی استان انتخاب شد.

ابزار اصلی گردآوری داده‌ها، مصاحبه نیمه‌ساختاریافته و عمیق بود که با هدف دستیابی به تجربه‌ها، برداشت‌ها، تفسیرها و تحلیل‌های مشارکت‌کنندگان درباره علل و سازوکارهای تداوم توسعه‌نیافتگی استان گلستان طراحی شد. چارچوب اولیه مصاحبه شامل پرسش‌هایی درباره ارزیابی وضعیت کنونی توسعه استان، مهم‌ترین موانع و محدودیت‌های توسعه، ظرفیت‌ها و فرصت‌های بالفعل و بالقوه استان، نقش ساختارهای مدیریتی و تصمیم‌گیری، اثر سیاست‌های ملی و استانی، وضعیت زیرساخت‌ها، ساختار تولید و کشاورزی، شرایط اقتصادی کلان، عوامل مؤثر بر بازتولید وضعیت موجود و راهکارهای لازم برای خروج از این وضعیت بود. ماهیت نیمه‌ساختاریافته مصاحبه‌ها به پژوهشگر اجازه داد ضمن حفظ محورهای اصلی، بر اساس پاسخ هر مشارکت‌کننده پرسش‌های کاوشگرانه و تکمیلی مطرح کند و موضوعات نوظهور را تا دستیابی به درک عمیق‌تر پیگیری نماید. هر مصاحبه حدود ۶۰ تا ۹۰ دقیقه به طول انجامید و پس از توضیح هدف پژوهش و کسب رضایت آگاهانه مشارکت‌کنندگان، محتوای مصاحبه‌ها ضبط و سپس به‌صورت کامل و کلمه‌به‌کلمه پیاده‌سازی شد. هم‌زمان با انجام مصاحبه‌ها، یادداشت‌های میدانی و یادداشت‌های تحلیلی نیز تهیه شد تا برداشت‌های اولیه پژوهشگر، روابط احتمالی میان مفاهیم و پرسش‌های لازم برای مصاحبه‌های بعدی ثبت شوند. گردآوری و تحلیل داده‌ها به‌صورت هم‌زمان صورت گرفت؛ به این معنا که یافته‌های حاصل از هر مرحله تحلیل، جهت انتخاب مشارکت‌کنندگان بعدی و اصلاح پرسش‌های مصاحبه را تعیین می‌کرد. برای افزایش اعتبار داده‌ها و جلوگیری از اتکای صرف به روایت‌های مصاحبه‌ای، در موارد لازم اطلاعات حاصل از مصاحبه‌ها با اسناد، گزارش‌ها و داده‌های مرتبط با وضعیت اقتصادی، مدیریتی و توسعه‌ای استان مقایسه شد. اعتبار یافته‌های پژوهش از طریق بازبینی مشارکت‌کنندگان، مقایسه و مثلث‌سازی داده‌ها، مرور مستمر تحلیل‌ها و دریافت نظر صاحب‌نظران دانشگاهی تأمین شد. در فرآیند بازبینی مشارکت‌کنندگان، بخش‌هایی از برداشت‌ها و مقولات استخراج‌شده در اختیار تعدادی از مصاحبه‌شوندگان قرار گرفت تا میزان انطباق آنها با تجربه و دیدگاه مشارکت‌کنندگان بررسی شود. همچنین برای سنجش ثبات فرآیند کدگذاری، بخشی از داده‌ها به‌طور مستقل توسط دو کدگذار تحلیل و ضریب توافق بین کدگذاران محاسبه شد که میزان توافق ۸۰ درصد به دست آمد و بیانگر قابلیت اعتماد مطلوب فرآیند کدگذاری بود.

تحلیل داده‌ها بر اساس روش نظام‌مند نظریه داده‌بنیاد و طی سه مرحله به‌هم‌پیوسته کدگذاری باز، کدگذاری محوری و کدگذاری انتخابی انجام شد. تحلیل از نخستین مصاحبه آغاز شد و به‌صورت هم‌زمان با گردآوری داده‌ها ادامه یافت تا امکان مقایسه مستمر داده‌ها، اصلاح مقولات و هدایت نمونه‌گیری نظری فراهم شود. در مرحله کدگذاری باز، متن هر ۳۰ مصاحبه به‌صورت خط‌به‌خط و بندبه‌بند مطالعه شد و هر بخش از داده که حاوی یک معنا، تجربه، مسئله یا برداشت مستقل بود، با یک کد اولیه نام‌گذاری شد. در این مرحله تلاش شد کدها تا حد امکان به زبان و معنای داده‌های اولیه نزدیک باشند و از تحمیل مفاهیم نظری از پیش تعیین‌شده اجتناب شود. در مجموع ۴۱۷ کد اولیه از داده‌های مصاحبه استخراج شد. برای مثال، گزاره‌هایی درباره نامناسب بودن راه‌های مواصلاتی، کمبود مستمر آب کشاورزی، فقدان صنایع تبدیلی، وابستگی مدیران استانی به تصمیم‌های مرکز و نوسان شدید متغیرهای اقتصادی به‌ترتیب در قالب کدهایی مانند «نامناسب بودن راه‌های

مواصلاتی»، «تنش آبی مزمن»، «نبود صنایع تبدیلی»، «تمرکزگرایی در تصمیم‌گیری» و «بی‌ثباتی اقتصادی کلان» مفهوم‌پردازی شدند. سپس بر اساس روش مقایسه مستمر، کدهای مشابه، هم‌پوشان یا مرتبط با یکدیگر بررسی و ادغام شدند تا از پراکندگی مفهومی کاسته شود و مفاهیم انتزاعی‌تری شکل گیرند.

در مرحله کدگذاری محوری، روابط میان کدها و مفاهیم اولیه بررسی و کدهای مرتبط در قالب مقولات و زیرمقولات منسجم سازماندهی شدند. در این مرحله، پرسش اصلی تحلیل این بود که هر مجموعه از کدها بیانگر چه پدیده‌ای است، تحت تأثیر چه عواملی شکل گرفته و چه ارتباطی با سایر اجزای فرآیند توسعه‌نیافتگی استان دارد. برای نمونه، کدهای مربوط به نامناسب بودن راه‌های ارتباطی، فقدان راه‌آهن راهبردی، کمبود شبکه‌های آبیاری نوین و ناپایداری شبکه برق تحت مقوله «ضعف زیرساخت‌های بنیادین» قرار گرفتند. همچنین کدهای مربوط به بهره‌وری پایین، کشت‌های سنتی و پرآب‌بر، فقدان صنایع تبدیلی و استفاده محدود از فناوری‌های جدید در قالب مقوله «حاکمیت کشاورزی سنتی» سازمان یافتند. سایر کدها نیز در مقولاتی مانند «سیاست‌های متمرکز ملی»، «بی‌ثباتی اقتصادی کلان» و «تنوع اقلیمی و ظرفیت‌های بالای توسعه‌ای استان» ادغام شدند. پس از شکل‌گیری مقولات اصلی، ارتباط میان آنها بر اساس مدل پارادایمی نظریه داده‌بنیاد بررسی و در قالب شرایط علی، شرایط زمینه‌ای، شرایط مداخله‌گر، راهبردهای کنش و تعامل و پیامدها سامان‌دهی شد. در تمام مراحل تحلیل، رفت‌وبرگشت مستمر میان متن مصاحبه‌ها، کدهای اولیه، زیرمقولات و مقولات اصلی انجام شد تا حدود مفهومی هر مقوله مشخص و روابط میان مقولات بر اساس شواهد تجربی تثبیت شود.

در مرحله کدگذاری انتخابی، مقولات استخراج‌شده در سطحی بالاتر از انتزاع نظری با یکدیگر تلفیق شدند و تلاش شد مقوله‌ای مرکزی شناسایی شود که بیشترین قدرت تبیینی را در ارتباط دادن شرایط، فرآیندها، راهبردها و پیامدهای مشاهده‌شده داشته باشد. پژوهشگر با بازگشت مکرر به متن مصاحبه‌ها، مقایسه شواهد مربوط به مقولات مختلف، بررسی روابط میان عوامل ساختاری و محیطی و تحلیل الگوی بازتولید وضعیت توسعه‌ای استان، مفهوم «اینرسی حکمرانی» را به‌عنوان مقوله هسته شناسایی کرد. این مفهوم بیانگر وضعیتی بود که در آن ضعف‌های ساختاری از جمله نارسایی زیرساخت‌های بنیادین و استمرار کشاورزی سنتی، در تعامل با عوامل محیطی و نهادی همچون تمرکزگرایی سیاست‌گذاری، وابستگی تصمیم‌های استانی به سطوح مرکزی، تخصیص نامتوازن منابع و بی‌ثباتی اقتصادی کلان، سازوکاری خودتقویت‌شونده ایجاد کرده‌اند که ظرفیت‌های بالقوه و متنوع استان را به توسعه پایدار تبدیل نمی‌کند و نظام حکمرانی منطقه‌ای را در مسیری وابسته به گذشته و مقاوم در برابر تغییر نگه می‌دارد. بر این اساس، نظریه زمینه‌ای حاصل از پژوهش، توسعه‌نیافتگی استان گلستان را نه نتیجه یک عامل منفرد، بلکه محصول یک «قفل نهادی» ناشی از اینرسی حکمرانی تبیین می‌کند؛ وضعیتی که در آن عوامل ساختاری، زمینه‌ای و مداخله‌گر یکدیگر را تقویت کرده و مانع از شکل‌گیری تغییرات پایدار و مسیرهای بدیل توسعه می‌شوند. فرآیند تحلیل تا زمانی ادامه یافت که مقوله هسته توانست سایر مقولات اصلی را به‌صورت منطقی و منسجم در یک چارچوب تبیینی واحد یکپارچه سازد و داده‌های جدید نیز به توسعه معنادار ابعاد نظری مدل منجر نشدند.

یافته‌ها

از مجموع ۳۰ مشارکت‌کننده پژوهش، ۱۰ نفر معادل ۳۳.۳ درصد از استادان دانشگاه و صاحب‌نظران حوزه‌های جامعه‌شناسی توسعه و اقتصاد، ۱۵ نفر معادل ۵۰ درصد از مدیران و کارشناسان ارشد دستگاه‌های اجرایی استان و ۵ نفر معادل ۱۶.۷ درصد از فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران بخش خصوصی بودند. استادان دانشگاه دارای حداقل ۱۰ سال سابقه تدریس یا پژوهش مرتبط با مسائل توسعه‌ای استان، مدیران و کارشناسان اجرایی دارای حداقل ۱۵ سال سابقه فعالیت مدیریتی یا کارشناسی و فعالان بخش خصوصی دارای تجربه مستقیم سرمایه‌گذاری در حوزه‌های کشاورزی، صنعت یا خدمات استان گلستان بودند. ترکیب مشارکت‌کنندگان سبب شد مسئله توسعه‌نیافتگی استان از سه منظر علمی و تحلیلی، سیاست‌گذاری و اجرایی و فعالیت اقتصادی مورد بررسی قرار گیرد. تحلیل ۳۰ مصاحبه عمیق در مرحله کدگذاری باز به استخراج ۴۱۷ کد

اولیه انجامید که پس از مقایسه مستمر، حذف کدهای تکراری، ادغام مفاهیم مشابه و افزایش سطح انتزاع، در قالب مقولات اصلی مدل پارادایمی سازماندهی شدند و در نهایت مقوله مرکزی «اینرسی حکمرانی» به‌عنوان مفهوم هسته‌ای تبیین‌کننده توسعه‌نیافتگی استان گلستان شکل گرفت.

جدول ۱. نتایج کدگذاری داده‌ها و سازمان‌دهی مقولات در الگوی پارادایمی اینرسی حکمرانی

مؤلفه مدل پارادایمی	مقوله اصلی	مهم‌ترین مفاهیم و کدهای اولیه استخراج‌شده	تبیین مقوله
شرایط علی	ضعف زیرساخت‌های بنیادین	نامناسب بودن راه‌های مواصلاتی، ضعف اتصال مناطق تولیدی به بازار، نبود یا ناکافی بودن راه‌آهن راهبردی، ضعف شبکه حمل‌ونقل، کمبود شبکه‌های آبیاری نوین، فرسودگی تأسیسات، ناپایداری شبکه برق، ضعف زیرساخت‌های صنعتی و لجستیکی، محدودیت دسترسی به زیرساخت‌های مناسب تولید	نارسایی زیرساخت‌ها هزینه فعالیت اقتصادی را افزایش داده و ظرفیت تبدیل مزیت‌های طبیعی استان به مزیت اقتصادی پایدار را کاهش داده است.
شرایط علی	حاکمیت کشاورزی سنتی و بهره‌وری پایین	کشت‌های سنتی، محصولات پرآب‌بر، پایین بودن بهره‌وری آب و زمین، خرد بودن اراضی، مکانیزاسیون ناکافی، استفاده محدود از فناوری، وابستگی به تولید مواد خام، نبود صنایع تبدیلی، ضعف فرآوری محصولات کشاورزی، فروش محصولات با ارزش افزوده پایین	غلبه کشاورزی سنتی موجب استمرار ساختار اقتصادی کم‌بازده و وابسته به منابع طبیعی و کاهش امکان حرکت به سوی فعالیت‌های با ارزش افزوده بالاتر شده است.
شرایط علی	محدودیت سرمایه‌گذاری و ضعف زنجیره ارزش	کمبود سرمایه‌گذاری صنعتی، ضعف جذب سرمایه‌گذار، خروج سرمایه، نبود صنایع مادر، محدودیت تأمین مالی، ضعف پیوند میان تولید و بازار، ناکافی بودن صنایع پایین‌دستی، فقدان زنجیره کامل تولید تا فرآوری و صادرات	ناتوانی در تشکیل زنجیره‌های ارزش منسجم مانع تبدیل تولید اولیه استان به اشتغال و درآمد پایدار شده است.
شرایط زمینه‌ای	تنوع اقلیمی و ظرفیت‌های طبیعی بالا	برخورداری هم‌زمان از کوه، جنگل، دشت، دریا و مناطق نیمه‌خشک، خاک حاصلخیز، منابع طبیعی متنوع، قابلیت بالای کشاورزی، ظرفیت گردشگری طبیعی، ظرفیت گردشگری روستایی و اکوتوریسم، امکان تنوع‌بخشی به فعالیت‌های اقتصادی	استان از ظرفیت‌های طبیعی و محیطی متنوعی برخوردار است، اما این ظرفیت‌ها به دلیل ضعف سازوکارهای حکمرانی به مزیت توسعه‌ای بالفعل تبدیل نشده‌اند.
شرایط زمینه‌ای	موقعیت جغرافیایی و ژئواستراتژیک استان	مرز مشترک با ترکمنستان، نزدیکی به آسیای مرکزی، امکان تجارت مرزی، ظرفیت ترانزیت، دسترسی به بازار کشورهای همسایه، موقعیت اینچه‌برون، ظرفیت مبادلات منطقه‌ای و نقش بالقوه استان در کریدورهای تجاری	موقعیت مرزی استان ظرفیت مهمی برای توسعه تجارت و ترانزیت ایجاد کرده است، اما بهره‌برداری از این موقعیت با محدودیت‌های زیرساختی و مدیریتی مواجه بوده است.
شرایط زمینه‌ای	تنوع قومی، اجتماعی و فرهنگی	تنوع قومی و فرهنگی، وجود سرمایه اجتماعی محلی، ظرفیت‌های فرهنگی و تاریخی، تفاوت‌های فضایی میان شهرستان‌ها، تنوع شیوه‌های معیشت، تفاوت سطح برخورداری مناطق، ظرفیت مشارکت اجتماعات محلی	تنوع اجتماعی و فرهنگی استان هم‌زمان می‌تواند منبعی برای توسعه فرهنگی و گردشگری و در صورت نبود سیاست‌گذاری هماهنگ، منشأ پیچیدگی بیشتر در حکمرانی منطقه‌ای باشد.
شرایط زمینه‌ای	چالش‌های اجتماعی و فضایی	بیکاری، مهاجرت نیروی انسانی، تفاوت توسعه‌ای میان مناطق، گسترش فقر در برخی نواحی، کاهش فرصت‌های شغلی پایدار، آسیب‌پذیری روستاها، نابرابری در دسترسی به خدمات	استمرار توسعه نامتوازن، بخشی از ظرفیت انسانی و اجتماعی استان را تضعیف و امکان بسیج منابع محلی برای توسعه را محدود کرده است.
شرایط مداخله‌گر	سیاست‌های متمرکز ملی	تصمیم‌گیری از تهران، اختیار محدود مدیران استانی، وابستگی بودجه‌ای، تخصیص نامتوازن منابع، عدم انطباق برخی سیاست‌های ملی با شرایط محلی، تغییر مکرر اولویت‌ها، ضعف تفویض اختیار، محدود بودن ابتکار عمل در سطح استان	تمرکزگرایی موجب کاهش استقلال تصمیم‌گیری منطقه‌ای و محدود شدن توان استان برای طراحی سیاست متناسب با ظرفیت‌ها و مسائل بومی شده است.
شرایط مداخله‌گر	بی‌ثباتی اقتصادی کلان	تورم، تحریم، نوسان نرخ ارز، افزایش هزینه سرمایه‌گذاری، کاهش قدرت پیش‌بینی فعالان اقتصادی، افزایش هزینه تولید، محدودیت تأمین مالی، تغییرات مکرر مقررات و نااطمینانی اقتصادی	ناپایداری اقتصاد کلان افق تصمیم‌گیری بلندمدت را تضعیف کرده و انگیزه سرمایه‌گذاری مولد در استان را کاهش داده است.
شرایط مداخله‌گر	تحولات محیطی، ژئوپلیتیکی و بلایای طبیعی	خشکسالی، سیلاب، تغییرات اقلیمی، کاهش منابع آب، نوسانات محیطی، آسیب‌پذیری کشاورزی، تحولات روابط منطقه‌ای و محدودیت‌های ناشی از شرایط ژئوپلیتیکی	این عوامل خارج از کنترل مستقیم مدیریت استانی، آسیب‌پذیری ساختار اقتصادی متکی بر کشاورزی را تشدید کرده‌اند.

راهبردها	مدیریت یکپارچه منابع و آمایش سرزمین	هماهنگی دستگاه‌های اجرایی، برنامه‌ریزی مبتنی بر مزیت‌های منطقه‌ای، تعیین نقش اقتصادی شهرستان‌ها، اولویت‌بندی سرمایه‌گذاری، مدیریت هماهنگ آب و زمین، جلوگیری از پراکندگی طرح‌ها، پیوند برنامه‌های بخشی با برنامه فضایی	خروج از وضعیت موجود نیازمند جایگزینی سیاست‌های جزیره‌ای با مدیریت یکپارچه و برنامه‌ریزی فضایی مبتنی بر ظرفیت واقعی مناطق استان است.
راهبردها	گذار از کشاورزی سنتی به کشاورزی دانش‌بنیان و صنایع تبدیلی	توسعه صنایع تبدیلی، افزایش بهره‌وری آب، تغییر الگوی کشت، توسعه فناوری‌های کشاورزی، تکمیل زنجیره ارزش، فرآوری محصولات، توسعه کسب‌وکارهای دانش‌بنیان و کاهش خام‌فروشی	این راهبرد با هدف افزایش بهره‌وری، ارزش افزوده و کاهش وابستگی اقتصاد استان به تولید اولیه مطرح شد.
راهبردها	توسعه مبتنی بر گردشگری پایدار	توسعه زیرساخت گردشگری، بهره‌گیری از ظرفیت جنگل، دریا، روستا و فرهنگ بومی، جذب سرمایه‌گذار گردشگری، بازاریابی مقصد، حفاظت از محیط‌زیست و توسعه خدمات گردشگری	گردشگری به‌عنوان یکی از مسیرهای اصلی تنوع‌بخشی به اقتصاد استان و ایجاد اشتغال در مناطق مختلف شناسایی شد.
راهبردها	تقویت دیپلماسی اقتصادی و تجارت منطقه‌ای	فعال‌سازی ظرفیت مرزی، توسعه تجارت با ترکمنستان و آسیای مرکزی، تقویت منطقه اینچه‌برون، تسهیل صادرات، توسعه زیرساخت لجستیکی، اتصال تولیدکنندگان به بازارهای منطقه‌ای	استفاده مؤثر از موقعیت مرزی می‌تواند استان را از یک اقتصاد عمدتاً درون‌گرا به بخشی فعال از شبکه تجارت منطقه‌ای تبدیل کند.
راهبردها	اصلاح نظام تصمیم‌گیری و افزایش اختیار منطقه‌ای	تفویض اختیار، کاهش فرآیندهای اداری، افزایش ثبات مدیریتی، تقویت پاسخ‌گویی، مشارکت بخش خصوصی، استفاده از نخبگان محلی، تصمیم‌گیری مبتنی بر داده و تقویت هماهنگی نهادی	مشارکت‌کنندگان اصلاح سازوکار حکمرانی را شرط مقدم بر موفقیت سایر برنامه‌های توسعه‌ای دانستند.
پیامدها	پیامدهای منفی استمرار وضعیت موجود	تداوم توسعه‌نیافتگی، عقب‌ماندگی زیرساختی، افزایش مهاجرت، کاهش جذابیت سرمایه‌گذاری، استمرار بیکاری، خام‌فروشی محصولات، فرسایش سرمایه اجتماعی، افزایش شکاف میان ظرفیت‌های بالقوه و عملکرد واقعی استان	تداوم اینرسی حکمرانی موجب بازتولید مشکلات و تثبیت استان در مسیر توسعه‌ای کم‌بازده می‌شود.
پیامدها	پیامدهای مثبت شکستن اینرسی حکمرانی	افزایش سرمایه‌گذاری، ایجاد اشتغال پایدار، افزایش ارزش افزوده، تنوع‌بخشی اقتصادی، توسعه صادرات، بهبود بهره‌وری، کاهش مهاجرت، تقویت رقابت‌پذیری منطقه‌ای و بهبود کیفیت زندگی	تغییر الگوی حکمرانی می‌تواند ظرفیت‌های نهفته استان را فعال کرده و مسیر جدیدی برای توسعه پایدار و متوازن ایجاد کند.
مقوله هسته	اینرسی حکمرانی	قفل‌شدگی نهادی، وابستگی به مسیر، تکرار الگوهای ناکارآمد، مقاومت ساختاری در برابر تغییر، ضعف یادگیری نهادی، بازتولید تصمیم‌های پیشین، ناهماهنگی نهادی و شکاف میان ظرفیت و عملکرد	توسعه‌نیافتگی استان حاصل برهم‌کنش خودتقویت‌شونده عوامل ساختاری، زمینه‌ای و محیطی است که تغییر مسیر توسعه را دشوار و نظام حکمرانی را در الگوهای تاریخی تثبیت می‌کند.

نتایج کدگذاری نشان داد که توسعه‌نیافتگی استان گلستان را نمی‌توان به یک متغیر منفرد، مانند کمبود بودجه، ضعف زیرساخت یا ناکارآمدی بخش کشاورزی تقلیل داد. در سطح شرایط علی، «ضعف زیرساخت‌های بنیادین» و «حاکمیت کشاورزی سنتی و بهره‌وری پایین» برجسته‌ترین مقولات بودند. در میان کدهای استخراج‌شده، ۸۷ کد اولیه با ضعف زیرساخت‌های بنیادین و ۶۵ کد با حاکمیت کشاورزی سنتی ارتباط داشتند. مشارکت‌کنندگان به‌صورت مکرر به ضعف راه‌های ارتباطی، محدودیت شبکه‌های آبیاری، نارسایی زیرساخت‌های حمل‌ونقل و انرژی، فقدان صنایع تبدیلی و استمرار الگوی کشاورزی کم‌بازده اشاره کردند. ارتباط میان این دو مقوله نشان داد که ضعف زیرساخت نه‌تنها یک محدودیت مستقل، بلکه عاملی برای تثبیت ساختار اقتصادی سنتی استان است؛ زیرا در فقدان زیرساخت مناسب، توسعه صنایع فرآوری، جذب سرمایه، اتصال به بازارهای گسترده‌تر و حرکت به سمت تولید با ارزش افزوده بالا با دشواری بیشتری مواجه می‌شود.

در سطح شرایط زمینه‌ای، وجود «تنوع اقلیمی و ظرفیت‌های بالای طبیعی» یکی از مهم‌ترین یافته‌ها بود و ۴۲ کد اولیه در ارتباط با آن شناسایی شد. مشارکت‌کنندگان بارها به هم‌زمانی ظرفیت‌های کشاورزی، جنگلی، دریایی، گردشگری و مرزی استان اشاره کردند. یافته قابل توجه آن بود که ظرفیت‌های بالا در روایت مشارکت‌کنندگان نه به‌عنوان نشانه توسعه‌یافتگی، بلکه به‌عنوان بیانگر شکاف میان «ظرفیت بالقوه» و «عملکرد بالفعل» مطرح شدند. به عبارت دیگر، مسئله اصلی گلستان فقدان منابع و فرصت‌های توسعه‌ای نبود، بلکه ناتوانی نظام تصمیم‌گیری در ترکیب، هدایت و تبدیل این منابع به مزیت‌های اقتصادی پایدار بود. موقعیت جغرافیایی ویژه استان و همجواری با ترکمنستان نیز در همین

چارچوب معنا یافت؛ به‌گونه‌ای که ظرفیت تجارت مرزی و دسترسی به بازارهای آسیای مرکزی در بسیاری از مصاحبه‌ها به‌عنوان فرصتی استفاده‌نشده یا کمتر استفاده‌شده توصیف شد.

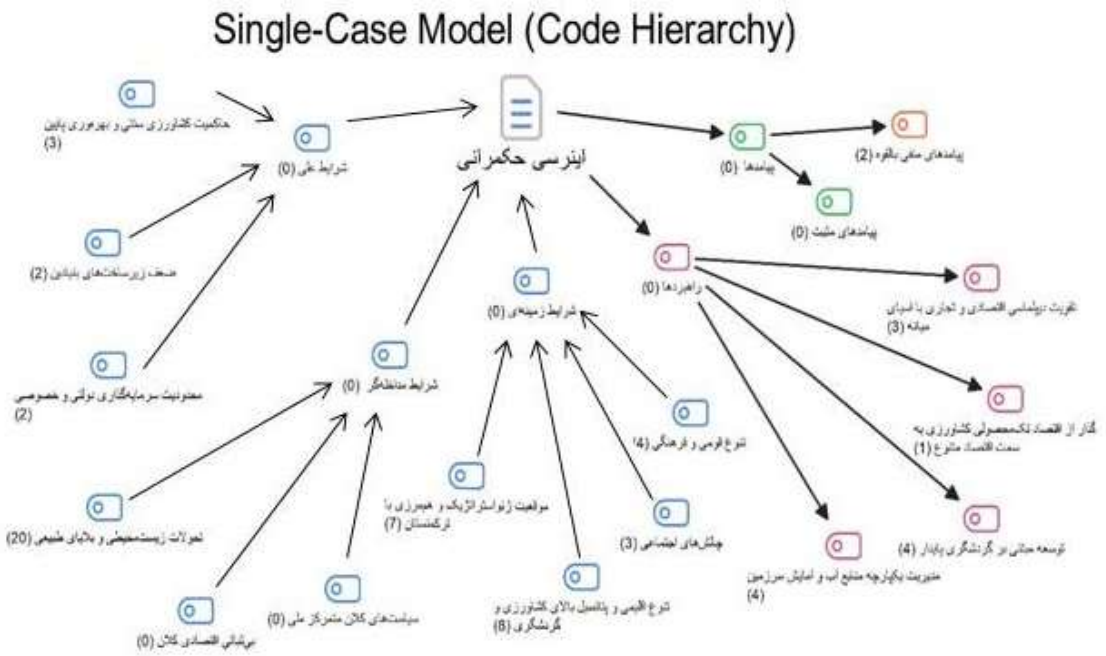
شرایط مداخله‌گر نیز نقش تعیین‌کننده‌ای در تشدید و بازتولید وضعیت موجود داشتند. در این بخش، «سیاست‌های متمرکز ملی» با ۵۸ کد و «بی‌ثباتی اقتصادی کلان» با ۴۹ کد از پرتکرارترین مقولات بودند. مشارکت‌کنندگان تمرکز تصمیم‌گیری، وابستگی استان به تخصیص منابع مرکزی، محدودیت اختیار مدیران محلی و عدم انطباق کامل برخی برنامه‌های ملی با اقتضائات بومی گلستان را از عوامل کاهش‌دهنده اثربخشی مدیریت توسعه دانستند. از سوی دیگر، تورم، تحریم، نوسانات نرخ ارز و نبود پیش‌بینی‌پذیری اقتصادی موجب افزایش ریسک سرمایه‌گذاری، کوتاه‌شدن افق تصمیم‌گیری فعالان اقتصادی و دشوار شدن اجرای طرح‌های بلندمدت شده بود. بنابراین، حتی در مواردی که ظرفیت محلی و انگیزه برای تغییر وجود داشت، محیط نهادی و اقتصادی گسترده‌تر می‌توانست آثار این اقدامات را محدود یا خنثی کند.

تحلیل هم‌زمان مقولات نشان داد که روابط میان آنها ماهیتی خطی ندارند، بلکه به‌صورت یک چرخه خودتقویت‌شونده عمل می‌کنند. برای مثال، ضعف زیرساخت موجب کاهش جذابیت سرمایه‌گذاری می‌شود؛ کاهش سرمایه‌گذاری، توسعه صنایع تبدیلی و ایجاد مشاغل جدید را محدود می‌کند؛ استمرار وابستگی به کشاورزی سنتی، درآمد و بهره‌وری پایین را بازتولید می‌کند؛ درآمد و توان اقتصادی پایین نیز قدرت پیگیری پروژه‌های زیرساختی بزرگ و ایجاد تقاضای مؤثر برای اصلاحات توسعه‌ای را کاهش می‌دهد. هم‌زمان، تمرکزگرایی و بی‌ثباتی اقتصاد کلان ظرفیت مدیریت استانی برای مداخله در این چرخه را تضعیف می‌کنند. در نتیجه، مجموعه این روابط وضعیتی را ایجاد کرده است که در آن عوامل مختلف نه‌تنها در کنار یکدیگر حضور دارند، بلکه به حفظ و تقویت متقابل یکدیگر کمک می‌کنند.

راهبردهای استخراج‌شده از داده‌ها نیز نشان دادند که خروج از وضعیت موجود مستلزم تغییرات تک‌بخشی یا اجرای پروژه‌های منفرد نیست. «مدیریت یکپارچه منابع و آمایش سرزمین»، «گذار از کشاورزی سنتی به کشاورزی دانش‌بنیان و صنایع تبدیلی»، «توسعه گردشگری پایدار»، «تقویت دیپلماسی اقتصادی و تجارت منطقه‌ای» و «اصلاح نظام تصمیم‌گیری و افزایش اختیار منطقه‌ای» به‌عنوان مهم‌ترین مسیرهای کنش شناسایی شدند. وجه مشترک این راهبردها عبور از نگاه بخشی و پروژه‌محور و حرکت به سوی حکمرانی یکپارچه توسعه است. در این چارچوب، افزایش بهره‌وری کشاورزی بدون توسعه صنایع تبدیلی، توسعه تجارت بدون زیرساخت لجستیکی، گسترش گردشگری بدون حفاظت محیط‌زیستی و افزایش بودجه بدون اصلاح سازوکار تصمیم‌گیری نمی‌تواند تغییر پایدار ایجاد کند.

در مرحله کدگذاری انتخابی و پس از مقایسه مکرر مقولات، مفهوم «اینرسی حکمرانی» بیشترین ظرفیت را برای یکپارچه‌سازی یافته‌ها نشان داد و به‌عنوان مقوله هسته انتخاب شد. اینرسی حکمرانی بیانگر وضعیتی است که در آن الگوهای تاریخی تصمیم‌گیری، ساختارهای اقتصادی کم‌بازده، ضعف زیرساخت، تمرکزگرایی، ناهماهنگی نهادی و نااطمینانی محیطی در یک سازوکار وابسته به مسیر به یکدیگر متصل شده‌اند. در این وضعیت، حتی اقداماتی که با هدف توسعه انجام می‌شوند، در صورت عدم تغییر قواعد و روابط بنیادین حکمرانی، به‌تدریج در ساختار موجود جذب شده و قدرت ایجاد تغییر مسیر را از دست می‌دهند. بنابراین، توسعه‌نیافتگی گلستان در نظریه حاصل از داده‌ها نه صرفاً به معنای «کمبود توسعه»، بلکه به معنای استمرار یک مسیر نهادی قفل‌شده است.

از منظر پیامدها، استمرار این وضعیت با تداوم عقب‌ماندگی زیرساختی، ضعف جذب سرمایه، مهاجرت سرمایه انسانی، اشتغال ناپایدار، خام‌فروشی و فاصله فزاینده میان ظرفیت‌های استان و عملکرد واقعی آن همراه است. در مقابل، مشارکت‌کنندگان معتقد بودند شکستن اینرسی حکمرانی و بازآرایی روابط میان نهادها، منابع و سیاست‌ها می‌تواند به فعال‌شدن ظرفیت‌های کشاورزی، گردشگری، صنعتی و تجاری استان، افزایش ارزش افزوده، ایجاد اشتغال پایدار و ارتقای رقابت‌پذیری منطقه‌ای منجر شود. از این رو، مدل نهایی پژوهش نشان می‌دهد که نقطه کانونی توسعه گلستان نه صرفاً تأمین منابع بیشتر، بلکه ایجاد ظرفیت نهادی برای تغییر مسیر، هماهنگی میان بازیگران و تبدیل فرصت‌های بالقوه به عملکرد توسعه‌ای است.



شکل ۱. مدل پارادایمی و سلسله‌مراتب مقولات نظریه زمینه‌ای «اینرسی حکمرانی» در تبیین توسعه‌نیافتگی استان گلستان

بحث و نتیجه‌گیری

یافته‌های پژوهش حاضر نشان داد که توسعه‌نیافتگی استان گلستان را نمی‌توان با ارجاع به یک علت منفرد مانند کمبود سرمایه، ضعف زیرساخت، وابستگی به کشاورزی یا تمرکزگرایی اداری توضیح داد، بلکه مجموعه‌ای از عوامل ساختاری، نهادی، اقتصادی، محیطی و مدیریتی در تعامل با یکدیگر، سازوکاری خودتقویت‌شونده ایجاد کرده‌اند که در این پژوهش با مفهوم مرکزی «اینرسی حکمرانی» تبیین شد. بر اساس تحلیل داده‌ها، ضعف زیرساخت‌های بنیادین، حاکمیت کشاورزی سنتی، محدودیت سرمایه‌گذاری و ضعف زنجیره ارزش به‌عنوان مهم‌ترین شرایط علی؛ تنوع اقلیمی و ظرفیت‌های طبیعی بالا، موقعیت جغرافیایی و ژئواستراتژیک استان، تنوع اجتماعی و فرهنگی و نابرابری‌های فضایی به‌عنوان شرایط زمینه‌ای؛ و سیاست‌های متمرکز ملی، بی‌ثباتی اقتصادی کلان و تحولات محیطی و ژئوپلیتیکی به‌عنوان شرایط مداخله‌گر شناسایی شدند. در مقابل، راهبردهایی مانند مدیریت یکپارچه منابع، آمایش سرزمین، گذار از کشاورزی سنتی به کشاورزی دانش‌بنیان، توسعه صنایع تبدیلی، تقویت گردشگری پایدار، گسترش تجارت منطقه‌ای و اصلاح نظام تصمیم‌گیری برای شکستن اینرسی حکمرانی مطرح شدند. چنین الگویی نشان می‌دهد که مسئله اصلی استان صرفاً «کمبود توسعه» نیست، بلکه تثبیت مجموعه‌ای از روابط و ترتیبات نهادی است که ظرفیت‌های بالقوه استان را در مسیرهای کم‌بازده و تکرارشونده نگه داشته‌اند.

نتیجه نخست پژوهش، یعنی نقش برجسته ضعف زیرساخت‌های بنیادین در استمرار توسعه‌نیافتگی، با بخش مهمی از ادبیات توسعه منطقه‌ای همسو است. نامناسب بودن شبکه‌های ارتباطی، محدودیت زیرساخت‌های حمل‌ونقل، کمبود شبکه‌های نوین آبیاری، ناپایداری برخی زیرساخت‌های انرژی و فقدان زیرساخت‌های مناسب برای فرآوری و انتقال محصولات، هزینه فعالیت اقتصادی را افزایش داده و جذابیت سرمایه‌گذاری در استان را کاهش داده است. در مطالعات مربوط به توسعه‌نیافتگی منطقه‌ای نیز ضعف زیرساخت‌ها به‌عنوان یکی از عوامل کلیدی شکل‌دهنده شکاف‌های فضایی و اقتصادی شناسایی شده است (Zali & Sajjadi Asl, 2017). همچنین بررسی عوامل کلیدی توسعه‌نیافتگی منطقه‌ای نشان داده است که بسیاری از عوامل اقتصادی و اجتماعی زمانی به مانع پایدار تبدیل می‌شوند که با ضعف‌های

زیرساختی و نهادی پیوند برقرار کنند (Zali & Sajadi Asl, 2023). از این منظر، زیرساخت در استان گلستان صرفاً یک متغیر فنی نیست، بلکه بخشی از سازوکار نهادی توسعه‌نیافتگی است؛ زیرا فقدان زیرساخت مناسب امکان شکل‌گیری زنجیره‌های ارزش، جذب سرمایه، توسعه تجارت و حرکت به سوی ساختار تولیدی متنوع‌تر را محدود می‌کند.

یافته دیگر پژوهش به استمرار کشاورزی سنتی و بهره‌وری پایین مربوط بود. بخش مهمی از اقتصاد استان گلستان به کشاورزی وابسته است، اما یافته‌ها نشان داد که خرد بودن اراضی، الگوهای کشت سنتی و پرآب‌بر، استفاده محدود از فناوری، ضعف صنایع تبدیلی و خام‌فروشی بخش مهمی از محصولات، مانع از آن شده است که مزیت کشاورزی به موتور پایدار توسعه تبدیل شود. این یافته با تحلیل‌های مربوط به توسعه و توسعه‌نیافتگی روستایی در ایران سازگار است؛ زیرا در این مطالعات نیز تأکید شده است که ساختار تولید سنتی، محدودیت دسترسی به فناوری، ضعف بازار و ناکافی بودن پیوند میان تولید روستایی و زنجیره‌های ارزش از عوامل استمرار عقب‌ماندگی مناطق کشاورزی به شمار می‌روند (Azkia, 2017). در چنین شرایطی، حتی افزایش تولید اولیه الزاماً به افزایش رفاه و توسعه منجر نمی‌شود، زیرا بخش عمده ارزش افزوده در مراحل فرآوری، بازاریابی و توزیع شکل می‌گیرد. بنابراین، یافته حاضر نشان می‌دهد که مسئله استان نه وابستگی صرف به کشاورزی، بلکه شکل و کیفیت این وابستگی است.

در سطح شرایط زمینه‌ای، یکی از مهم‌ترین یافته‌ها وجود هم‌زمان «ظرفیت بالا» و «عملکرد توسعه‌ای پایین» بود. تنوع اقلیمی، برخورداری از دشت، جنگل، مناطق کوهستانی، دسترسی به ظرفیت‌های گردشگری، کشاورزی و موقعیت مرزی، این انتظار را ایجاد می‌کند که استان از توان بالایی برای توسعه برخوردار باشد؛ بااین‌حال، این ظرفیت‌ها به‌طور کامل به پیامدهای توسعه‌ای تبدیل نشده‌اند. این یافته با دیدگاه‌هایی همسو است که توسعه‌نیافتگی را نه الزاماً ناشی از فقر منابع، بلکه نتیجه ضعف سازوکارهای سازمان‌دهی و حکمرانی منابع می‌دانند. بررسی رابطه منابع طبیعی و حکمرانی نشان داده است که پیامدهای حاصل از برخورداری از منابع، به کیفیت نهادها و حکمرانی وابسته است و در غیاب حکمرانی مناسب، برخورداری از منابع الزاماً به رفاه و توسعه بیشتر منجر نمی‌شود (Faraji Dizaji et al., 2023). از این رو، شکاف میان ظرفیت بالقوه و عملکرد بالفعل استان گلستان را می‌توان نشانه‌ای از ناکارآمدی در تبدیل منابع به مزیت توسعه‌ای دانست.

نتایج همچنین نشان داد که تمرکزگرایی در ساختار تصمیم‌گیری یکی از مهم‌ترین شرایط مداخله‌گر در بازتولید اینرسی حکمرانی است. محدود بودن اختیار مدیران استانی، وابستگی به تصمیم‌های سطح ملی، عدم انعطاف کافی در تخصیص منابع و عدم تطابق کامل برخی سیاست‌های مرکزی با شرایط محلی، از مضامینی بودند که در مصاحبه‌ها به‌طور مکرر مطرح شدند. این یافته به‌طور مستقیم با نتایج پژوهش‌هایی همسو است که رابطه تمرکز سیاسی و توسعه‌نیافتگی در ایران را بررسی کرده‌اند و نشان داده‌اند تمرکز بالای تصمیم‌گیری می‌تواند توان ابتکار محلی و پاسخ‌گویی متناسب با شرایط منطقه‌ای را محدود کند (Yousefi, 2019). از منظر نظری، زمانی که یک استان از اختیار کافی برای طراحی و تعدیل سیاست‌ها بر اساس ویژگی‌های بومی برخوردار نباشد، حتی مدیران توانمند نیز در چارچوب قواعد و فرآیندهایی عمل می‌کنند که امکان تغییر بنیادی را محدود می‌سازد. بدین ترتیب، تمرکزگرایی خود به یکی از اجزای سازنده اینرسی حکمرانی تبدیل می‌شود.

بی‌ثباتی اقتصادی کلان نیز در یافته‌های پژوهش نقش مهمی داشت. تورم، تحریم‌ها، نوسانات نرخ ارز، افزایش هزینه‌های تولید و دشواری پیش‌بینی شرایط آینده، انگیزه سرمایه‌گذاری بلندمدت را کاهش داده و زمینه را برای غلبه تصمیم‌های کوتاه‌مدت فراهم کرده است. این یافته با مطالعات مربوط به عملکرد اقتصادی و مالی در کشورهای در حال توسعه نیز سازگار است. برای مثال، شرایط کلان اقتصادی و نهادی از عوامل مؤثر بر عملکرد بخش مالی و توان آن برای حمایت از فعالیت‌های اقتصادی معرفی شده‌اند (Al-Harbi, 2019). در استانی که نیازمند سرمایه‌گذاری بلندمدت در زیرساخت، صنایع تبدیلی، گردشگری و تجارت منطقه‌ای است، بی‌ثباتی اقتصادی می‌تواند بیش از مناطق برخوردار مانع توسعه شود؛ زیرا استان‌های کمترتوسعه‌یافته معمولاً ظرفیت کمتری برای جذب شوک‌ها و جبران ریسک‌های ناشی از محیط کلان دارند. یافته مربوط به درهم‌تنیدگی عوامل مختلف نیز با پژوهش‌های پیشین همخوانی دارد. در مطالعه کیفی توسعه‌نیافتگی استان کردستان، مجموعه‌ای از عوامل اقتصادی، اجتماعی، مدیریتی، سیاسی و تاریخی به‌صورت هم‌زمان در تبیین عقب‌ماندگی منطقه‌ای نقش داشتند

(Mardoukhi & Saei Orsi, 2018). همچنین مطالعاتی که بر شناسایی موانع ساختاری توسعه مناطق کمترتوسعه‌یافته تمرکز کرده‌اند، نشان داده‌اند برخی عوامل نقش محرک دارند و از طریق زنجیره‌ای از روابط، موانع دیگر را تقویت می‌کنند (He, 2023). یافته‌های پژوهش حاضر نیز همین منطق را تأیید می‌کند. ضعف زیرساخت، سرمایه‌گذاری را کاهش می‌دهد؛ کاهش سرمایه‌گذاری به استمرار اقتصاد کم‌بازده منجر می‌شود؛ اقتصاد کم‌بازده توان مالی و ظرفیت نهادی استان را محدود می‌کند؛ و این محدودیت، امکان اصلاح زیرساخت‌ها و ساختار تولید را کاهش می‌دهد. بنابراین، با یک مجموعه مستقل از موانع مواجه نیستیم، بلکه یک سیستم علی بازخوردی شکل گرفته است.

مفهوم «اینرسی حکمرانی» که به‌عنوان مقوله هسته پژوهش شناسایی شد، قدرت تبیینی یافته‌ها را افزایش می‌دهد. این مفهوم بیانگر وضعیتی است که در آن ساختارهای تصمیم‌گیری، رویه‌های اداری، الگوهای تخصیص منابع، روابط سازمانی و شیوه‌های مداخله سیاستی به‌تدریج تثبیت می‌شوند و حتی زمانی که ناکارآمدی آنها آشکار است، تغییر آنها دشوار باقی می‌ماند. این برداشت با مفهوم «اینرسی گفتمانی» در مطالعات حکمرانی همسویی دارد؛ جایی که استمرار چارچوب‌های فکری و رویه‌های تثبیت‌شده می‌تواند مانع تغییر در نظام حکمرانی شود (Williams, 2020). بر این اساس، توسعه‌نیافتگی گلستان تنها ناشی از تصمیم‌های نامناسب فعلی نیست، بلکه نتیجه انباشت تصمیم‌ها، ساختارها و الگوهایی است که در طول زمان نوعی وابستگی به مسیر ایجاد کرده‌اند.

این تبیین همچنین با دیدگاه «مدارهای توسعه‌نیافتگی» قابل تطبیق است. در این دیدگاه، عقب‌ماندگی اقتصادی از طریق چرخه‌هایی بازتولید می‌شود که در آنها ضعف‌های نهادی، ساختاری و اقتصادی به‌صورت متقابل یکدیگر را تقویت می‌کنند (Azimi Arani, 2014). در پژوهش حاضر نیز مشخص شد که نارسایی‌های استان در قالب حلقه‌هایی خودتقویت‌شونده عمل می‌کنند؛ برای مثال، فقدان صنایع تبدیلی موجب خام‌فروشی می‌شود، خام‌فروشی ارزش افزوده و درآمد محلی را محدود می‌کند، محدودیت درآمدی قدرت سرمایه‌گذاری را کاهش می‌دهد و کاهش سرمایه‌گذاری مجدداً توسعه صنایع تبدیلی را دشوار می‌سازد. همین منطق درباره زیرساخت، سرمایه انسانی، مهاجرت و سرمایه‌گذاری نیز قابل مشاهده است. بنابراین، «اینرسی حکمرانی» را می‌توان مکانیسم نهادی تثبیت‌کننده این مدارها دانست.

از سوی دیگر، برخی یافته‌های پژوهش ابعاد فرهنگی و اجتماعی توسعه‌نیافتگی را نیز برجسته کردند. تنوع قومی و فرهنگی استان، سرمایه اجتماعی محلی و ظرفیت مشارکت اجتماعات محلی می‌توانند فرصت توسعه باشند، اما در شرایط ضعف هماهنگی نهادی ممکن است این ظرفیت‌ها به‌طور کامل فعال نشوند. مطالعات فرهنگی توسعه‌نیافتگی بر نقش عواملی نظیر تأخیر فرهنگی، ضعف مشارکت اجتماعی و ناهماهنگی میان ساختارهای رسمی و الگوهای اجتماعی تأکید کرده‌اند (Hasani et al., 2019). همچنین پژوهش درباره عوامل توسعه‌نیافتگی فرهنگی در ایران نشان داده است که عوامل نهادی و اجتماعی در کنار یکدیگر بر ظرفیت تحول جامعه اثر می‌گذارند (Mīr et al., 2020). یافته حاضر نشان می‌دهد که سیاست توسعه در گلستان باید علاوه بر منابع و زیرساخت، بر کیفیت مشارکت محلی، اعتماد میان بازیگران و ظرفیت همکاری بین‌نهادی نیز تمرکز کند.

همچنین اهمیت نابرابری‌های فضایی و اجتماعی در یافته‌های پژوهش با ادبیات گسترده‌تر توسعه هم‌راستا است. نابرابری در دسترسی به زیرساخت، فرصت اقتصادی و خدمات عمومی می‌تواند خود به بازتولید توسعه‌نیافتگی منجر شود. Easterly تأکید می‌کند که نابرابری می‌تواند آثار ساختاری بر توسعه داشته باشد و از طریق محدود کردن فرصت‌ها و تضعیف نهادها، فرایند توسعه را مختل کند (Easterly, 2017). در سطح استان گلستان نیز تفاوت میان شهرستان‌ها و مناطق شهری و روستایی از این منظر اهمیت دارد؛ زیرا توسعه نامتوازن می‌تواند مهاجرت، تمرکز فرصت‌ها و تخلیه سرمایه انسانی از مناطق ضعیف‌تر را تشدید کند.

یکی دیگر از ابعاد قابل توجه یافته‌ها، ضرورت عبور از سیاست‌های بخشی به سمت حکمرانی یکپارچه بود. بر اساس داده‌ها، توسعه کشاورزی بدون صنایع تبدیلی، توسعه تجارت بدون زیرساخت لجستیکی، توسعه گردشگری بدون حفاظت محیط‌زیستی و افزایش بودجه بدون اصلاح ساختار تصمیم‌گیری، اثر محدودی خواهد داشت. این نتیجه با مطالعاتی که بر ماهیت چندعاملی توسعه‌نیافتگی تأکید کرده‌اند همخوان است (Sadighi & Saeidi-Aghdam, 2014). همچنین تفاوت میان مناطق توسعه‌یافته و توسعه‌نیافته در برخورداری از ظرفیت‌های خدماتی و

اقتصادی، اهمیت رویکردهای هماهنگ و منطقه‌محور را برجسته می‌کند (Rezagholizadeh & Aghaei, 2017). بنابراین، راهبرد خروج از اینرسی حکمرانی باید هم‌زمان چند سطح از نظام توسعه را هدف قرار دهد.

از منظر اجتماعی و هویتی نیز یافته‌ها نشان دادند که توسعه منطقه‌ای نیازمند ایجاد اجماع و مشارکت میان گروه‌های مختلف است. پژوهش‌های جدید درباره نگرش افراد نسبت به تعامل با واحدهای کمترتوسعه‌یافته نشان داده‌اند که ادراک منافع اقتصادی، هویت قومی و جهت‌گیری‌های ذهنی می‌توانند بر نگرش به سیاست‌های توسعه و یکپارچگی تأثیر بگذارند (Koo, 2025). این موضوع برای استانی با تنوع قومی و فرهنگی مانند گلستان اهمیت زیادی دارد. اگر فرایند سیاست‌گذاری توسعه به‌گونه‌ای طراحی شود که گروه‌های مختلف احساس مشارکت، نمایندگی و انتفاع از توسعه داشته باشند، تنوع اجتماعی می‌تواند به سرمایه‌ای برای توسعه تبدیل شود؛ در غیر این صورت، ممکن است ظرفیت همکاری جمعی کاهش یابد.

در مجموع، یافته‌های پژوهش حاضر نشان داد که «اینرسی حکمرانی» چارچوبی مناسب برای تبیین چرایی استمرار توسعه‌نیافتگی استان گلستان است. اهمیت این مفهوم در آن است که توسعه‌نیافتگی را از سطح فهرست‌کردن موانع به سطح توضیح مکانیسم بازتولید آنها ارتقا می‌دهد. استان گلستان فاقد ظرفیت توسعه نیست؛ مسئله آن است که ساختارهای اقتصادی، زیرساختی و نهادی به‌گونه‌ای درهم‌تنیده‌اند که ظرفیت‌های موجود را به‌طور مؤثر فعال نمی‌کنند. بنابراین، شکستن اینرسی مستلزم اصلاح هم‌زمان قواعد تصمیم‌گیری، افزایش اختیار محلی، هماهنگی نهادی، توسعه زیرساخت‌های کلیدی، تقویت زنجیره‌های ارزش و ایجاد محیطی باثبات‌تر برای سرمایه‌گذاری است. از این منظر، نظریه زمینه‌ای پژوهش حاضر می‌تواند مکمل مطالعات پیشین درباره تمرکزگرایی، توسعه‌نیافتگی منطقه‌ای، ضعف زیرساخت و حکمرانی باشد و توضیح دهد چرا با وجود شناسایی مکرر بسیاری از مشکلات، الگوی توسعه استان همچنان تغییر بنیادین نکرده است.

پژوهش حاضر با چند محدودیت همراه بود. نخست، ماهیت کیفی پژوهش و تمرکز آن بر استان گلستان موجب می‌شود تعمیم مستقیم یافته‌ها به سایر استان‌ها یا مناطق کشور با احتیاط انجام شود؛ زیرا هر منطقه دارای ساختار اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و نهادی خاص خود است. دوم، بخش اصلی داده‌ها از طریق مصاحبه با خبرگان، مدیران و فعالان اقتصادی گردآوری شد و بنابراین یافته‌ها تا حدی متأثر از تجربه، ادراک و تفسیر مشارکت‌کنندگان است. سوم، برخی موضوعات مرتبط با عملکرد دستگاه‌ها، تخصیص منابع و ناکارآمدی‌های مدیریتی ممکن است به دلیل حساسیت سازمانی با محافظه‌کاری بیشتری بیان شده باشند. چهارم، گستردگی موضوع توسعه‌نیافتگی سبب شد امکان بررسی عمیق همه ابعاد، از جمله تفاوت‌های میان شهرستان‌های استان، نقش گروه‌های اجتماعی مختلف و تغییرات تاریخی سیاست‌های توسعه‌ای، در چارچوب یک پژوهش واحد فراهم نباشد.

پیشنهاد می‌شود در پژوهش‌های آینده نظریه «اینرسی حکمرانی» در سایر استان‌های کمترتوسعه‌یافته آزمون و با الگوی استان گلستان مقایسه شود تا ابعاد مشترک و زمینه‌ویژه آن مشخص گردد. همچنین انجام پژوهش‌های آمیخته می‌تواند به عملیاتی‌سازی مقولات شناسایی‌شده و سنجش روابط میان آنها در نمونه‌های بزرگ‌تر کمک کند. طراحی مقیاس سنجش اینرسی حکمرانی، بررسی نقش واسطه‌ای یا تعدیل‌گر متغیرهایی مانند کیفیت نهادی، تمرکزگرایی، سرمایه اجتماعی و ثبات مدیریتی و استفاده از روش‌هایی مانند مدل‌سازی معادلات ساختاری می‌تواند به توسعه نظری مدل کمک کند. مطالعه طولی روند سیاست‌گذاری و اجرای برنامه‌های توسعه استان، مقایسه شهرستان‌های برخوردار و کمتر برخوردار و بررسی دیدگاه گروه‌هایی مانند کشاورزان، کارآفرینان جوان، سازمان‌های مردم‌نهاد و شهروندان نیز می‌تواند ابعاد جدیدی از سازوکارهای بازتولید اینرسی حکمرانی را آشکار سازد.

در سطح اجرایی، پیشنهاد می‌شود سیاست‌گذاری توسعه استان از رویکرد پروژه‌محور و بخشی به سوی یک نظام یکپارچه و منطقه‌محور تغییر یابد. افزایش اختیار نهادهای استانی در چارچوب پاسخ‌گویی شفاف، ایجاد سازوکار دائمی هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی، بخش خصوصی و دانشگاه‌ها، اولویت‌بندی پروژه‌های زیرساختی بر اساس نقش آنها در تکمیل زنجیره ارزش، حمایت هدفمند از صنایع تبدیلی و کسب‌وکارهای دانش‌بنیان کشاورزی، توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل و تجارت مرزی، تسهیل سرمایه‌گذاری خصوصی و کاهش بی‌ثباتی مقررات از مهم‌ترین

اقدامات قابل پیشنهاد است. همچنین تدوین یک برنامه توسعه بلندمدت برای استان که مستقل از تغییرات کوتاه‌مدت مدیریتی باشد، استفاده نظام‌مند از داده‌ها در تصمیم‌گیری، ارزیابی دوره‌ای عملکرد دستگاه‌ها و مشارکت واقعی ذی‌نفعان محلی می‌تواند زمینه لازم برای کاهش وابستگی به مسیر گذشته و شکستن اینرسی حکمرانی را فراهم کند.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافعی وجود ندارد.

موازین اخلاقی

در انجام این پژوهش تمامی موازین و اصول اخلاقی رعایت گردیده است.

شفافیت داده‌ها

داده‌ها و مآخذ پژوهش حاضر در صورت درخواست از نویسنده مسئول و ضمن رعایت اصول کپی رایت ارسال خواهد شد.

حامی مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

Extended Abstract

Introduction

Regional underdevelopment is a multidimensional and path-dependent phenomenon that cannot be adequately explained by a single economic, infrastructural, political, or cultural factor. Contemporary development studies increasingly conceptualize underdevelopment as the outcome of interactions among institutional arrangements, governance structures, economic capacities, social relations, spatial inequalities, and historically accumulated patterns of decision-making. From this perspective, regions may possess considerable natural resources, favorable geographical conditions, human capital, and productive potential while remaining unable to transform these assets into sustainable economic growth and social well-being. In the Iranian context, underdevelopment has similarly been interpreted as the outcome of interconnected and self-reinforcing structural deficiencies rather than merely a shortage of financial resources. Azimi Arani argues that the Iranian economy has been characterized by circuits of underdevelopment in which institutional, structural, and economic weaknesses continually reproduce one another (Azimi Arani, 2014). Expert-based investigations have likewise demonstrated that economic underdevelopment in Iran results from a combination of managerial, institutional, structural, policy-related, and macroeconomic determinants rather than an isolated deficiency (Sadighi & Saeidi-Aghdam, 2014). At the regional level, evidence from less-developed provinces indicates that underdevelopment is shaped by complex relationships among infrastructure, investment, institutional capacity, economic structure, environmental conditions, and spatial disparities (Zali & Sajadi Asl, 2023; Zali

& Sajjadi Asl, 2017). Qualitative evidence from Kurdistan Province similarly suggests that regional underdevelopment is produced through the interaction of economic, political, managerial, historical, and social mechanisms (Mardoukhi & Saei Orsi, 2018). An important component of this problem concerns political and administrative centralization. Highly centralized decision-making structures may restrict local autonomy, reduce managerial flexibility, and weaken the ability of provincial institutions to formulate context-sensitive development policies. Research on Iran has specifically identified political centralization as an important dimension associated with persistent underdevelopment (Yousefi, 2019). Governance quality is therefore crucial because the developmental consequences of resources depend substantially on the institutional mechanisms through which they are allocated, coordinated, and converted into collective benefits. Evidence regarding natural-resource rents and good governance confirms that the quality of governance affects the capacity of societies to transform available resources into favorable socioeconomic outcomes (Faraji Dizaji et al., 2023). Regional inequalities further reinforce these mechanisms because unequal access to infrastructure, productive opportunities, public services, and political influence may itself reproduce underdevelopment over time (Easterly, 2017). Differences among developed, less-developed, and underdeveloped Iranian provinces in the relationships between public expenditure and economic performance similarly demonstrate the importance of regional structural conditions (Rezagholizadeh & Aghaei, 2017). Beyond economic structures, rural production systems and traditional livelihood patterns are particularly significant in provinces whose economies remain strongly dependent on agriculture. Studies of rural development in Iran have highlighted low productivity, weak value chains, insufficient technological modernization, limited investment, and institutional deficiencies as persistent constraints on development (Azkia, 2017). Cultural and social mechanisms may also interact with structural constraints; cultural lag, marginalization, limited participation, and institutional-cultural incompatibilities have been associated with the persistence of underdevelopment (Hasani et al., 2019; Mīr et al., 2020). Moreover, macroeconomic and financial instability can weaken the capacity for productive investment, especially in already disadvantaged settings, while the performance of financial institutions in developing and underdeveloped contexts remains highly sensitive to institutional and macroeconomic conditions (Al-Harbi, 2019). Recent studies have increasingly emphasized the need to identify not merely lists of obstacles but also their structural relationships and causal pathways. Analysis of obstacles to digital-economy development in underdeveloped regions, for example, demonstrates that certain barriers operate as foundational drivers capable of triggering or reinforcing other constraints (He, 2023). Social identity and attitudes toward less-developed entities may also influence regional integration and collective responses to developmental inequalities (Koo, 2025). Within this broader literature, the concept of inertia offers a useful framework for explaining why ineffective governance arrangements persist even when their limitations are widely recognized. Governance research has shown how established discourses, institutional routines, and policy frameworks can acquire inertia and consequently resist substantive transformation (Williams, 2020). This perspective is particularly relevant to Golestan Province, which simultaneously possesses substantial agricultural, ecological, tourism, border-trade, and geographical potential yet continues to experience structural development constraints. Accordingly, the present study aimed to develop a grounded theory of “governance inertia” to explain the mechanisms and processes underlying the persistence of underdevelopment in Golestan Province.

Methods and Materials

The study employed a qualitative research design based on the systematic grounded theory approach to generate an empirically grounded explanation of the institutional and social processes underlying the persistence of underdevelopment in Golestan Province. The study population consisted of academic experts, senior executive managers and specialists, and private-sector economic actors with extensive knowledge of provincial development issues. Participants were initially selected through purposive and judgmental

sampling, followed by snowball and theoretical sampling as analysis progressed. Sampling continued until theoretical saturation was reached, resulting in a final sample of 30 participants. The sample included 10 university professors with at least 10 years of teaching or research experience in development sociology, economics, or related areas; 15 senior managers and executive experts with at least 15 years of professional or managerial experience in provincial institutions; and five private-sector investors or economic actors with active investment experience in agriculture, industry, or services within the province. Data were collected through in-depth semi-structured interviews lasting approximately 60–90 minutes. Interview questions focused on participants' evaluations of the current development status of Golestan, major developmental obstacles, existing opportunities and capacities, factors responsible for reproducing the current condition, institutional and policy constraints, and possible strategies for changing the province's development trajectory. Interviews were recorded with informed consent and transcribed verbatim. Data collection and analysis proceeded concurrently so that emerging concepts informed subsequent interviews and theoretical sampling. Credibility was strengthened through member checking, comparison of interview evidence with relevant documentary material, triangulation, and review of interpretations by academic experts. Coding reliability was additionally examined through independent coding of selected material by two coders, yielding an inter-coder agreement coefficient of 80%. Data analysis followed three interconnected phases of open, axial, and selective coding. During open coding, all 30 interview transcripts were examined line by line, producing 417 initial codes. Through constant comparison, semantically similar codes were merged into higher-order concepts. Axial coding was then used to organize concepts into causal conditions, contextual conditions, intervening conditions, strategies, and consequences. Finally, selective coding integrated the categories around a central explanatory category capable of accounting for their systematic relationships.

Findings

The demographic composition of the sample reflected three principal perspectives on provincial development: 33.3% of participants were university professors and academic experts, 50% were senior executive managers and specialists, and 16.7% were private-sector economic actors and investors. Analysis of the 417 initial codes revealed a multidimensional pattern of provincial underdevelopment. Among the most prominent causal conditions were weak fundamental infrastructure, the dominance of traditional agriculture and low productivity, inadequate investment, and weak value chains. A total of 87 initial codes were associated with deficiencies in fundamental infrastructure, including inadequate transportation routes, insufficient strategic railway connections, limited modern irrigation networks, unstable energy infrastructure, and weak logistics. Sixty-five codes concerned traditional agriculture, including low productivity, water-intensive cultivation, insufficient mechanization, limited use of new technologies, lack of processing industries, and continued dependence on low-value-added production. Contextual conditions included high climatic and natural diversity, the province's favorable geographical and geopolitical location, ethnic and cultural diversity, and spatial and social inequalities. Forty-two initial codes emphasized the paradoxical coexistence of substantial ecological, agricultural, tourism, and border-trade capacities with weak realized development outcomes. Intervening conditions were dominated by centralized national policies and macroeconomic instability. Fifty-eight codes were related to centralized decision-making, limited provincial autonomy, dependence on centrally allocated budgets, inadequate attention to local capacities, and uneven resource distribution. Another 49 codes concerned inflation, sanctions, exchange-rate volatility, regulatory instability, investment uncertainty, and rising production costs. Environmental change, water scarcity, drought, flooding, and geopolitical fluctuations were also identified as factors intensifying structural vulnerabilities. The principal strategies emerging from the data included integrated resource management and spatial planning, transition from traditional to knowledge-based agriculture, expansion of processing industries and value chains, sustainable tourism development, strengthening regional trade and economic diplomacy, improving border-related infrastructure,

decentralizing selected decision-making functions, enhancing institutional coordination, and increasing participation by local experts and the private sector. The consequences of maintaining the existing trajectory included continued infrastructural backwardness, low investment attractiveness, unemployment, migration, raw-material dependence, erosion of social capital, and widening discrepancies between the province's potential and actual performance. In contrast, overcoming the identified governance constraints was associated with expectations of higher productive investment, employment creation, increased value added, economic diversification, improved exports, greater regional competitiveness, and enhanced quality of life. During selective coding, "governance inertia" emerged as the core category integrating all other categories. It represented an institutional lock-in characterized by path dependence, repetition of inefficient decision-making patterns, weak institutional learning, fragmented governance, and resistance to structural change.

Discussion and Conclusion

The findings indicate that Golestan Province's underdevelopment is best understood not as the cumulative presence of several independent disadvantages but as a self-reinforcing governance system in which structural weaknesses, centralized policymaking, macroeconomic instability, and sectoral dependence continuously reproduce one another. Weak infrastructure raises transaction and production costs and reduces investment attractiveness; low investment restricts industrial diversification and the development of processing activities; insufficient processing capacity reinforces dependence on traditional and low-productivity agriculture; and the resulting weak regional economic base further reduces the capacity to finance or sustain transformative infrastructure. Centralized decision-making strengthens this cycle by restricting the province's ability to redesign policies rapidly in accordance with local conditions, while macroeconomic instability discourages long-term investment and encourages short-term adaptive behavior. The theoretical significance of "governance inertia" lies precisely in explaining why widely recognized problems remain persistent despite repeated development plans and policy interventions. Governance inertia refers to a condition in which institutional routines, resource-allocation mechanisms, administrative relations, sectoral structures, and established decision pathways become mutually reinforcing and consequently resistant to fundamental change. Thus, the primary developmental challenge of Golestan is not an absolute absence of assets. On the contrary, the province possesses substantial agricultural resources, ecological diversity, tourism potential, border opportunities, and geographical advantages. The central problem is the institutional inability to combine and mobilize these resources in a coherent development trajectory. The grounded theory developed in this study therefore conceptualizes underdevelopment as an institutional lock-in in which the gap between developmental potential and realized outcomes is continually regenerated through path-dependent governance. Breaking this inertia requires more than isolated investment projects or temporary increases in public expenditure. It demands simultaneous intervention in the rules and architecture of decision-making, interorganizational coordination, spatial planning, infrastructure, agricultural modernization, value-chain formation, investment conditions, and provincial participation in policy formulation. Greater local decision-making capacity should be accompanied by transparent accountability mechanisms, stable long-term development priorities, evidence-based planning, and institutional arrangements that connect government agencies, universities, local communities, and the private sector. Moreover, agricultural development should be integrated with water-efficiency policies, technological modernization, processing industries, logistics, and market development rather than treated as an independent sectoral objective. Border location and proximity to Central Asian markets should likewise be incorporated into a broader logistics and export strategy, while tourism development should be linked to environmental sustainability and local community participation. Overall, the study concludes that persistent underdevelopment in Golestan Province is fundamentally associated with governance inertia: a self-reinforcing institutional configuration that locks the province into historically reproduced patterns of low-value economic activity, infrastructural insufficiency, centralized dependency, and

limited adaptive capacity. Sustainable regional development therefore depends on disrupting these reinforcing mechanisms and replacing them with an integrated, learning-oriented, locally responsive, and strategically coordinated model of governance.

References

Al-Harbi, A. (2019). The Determinants of Conventional Banks Profitability in Developing and Underdeveloped OIC Countries. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, *24*(47), 4-28. https://doi.org/10.1108/JEFAS-05-2018-0043

Azimi Arani, H. (2014). *Circuits of underdevelopment in Iran's economy*. Tehran: Nashr-e Ney.

Azkia, M. (2017). *Sociology of Rural Development and Underdevelopment in Iran* (11th ed.). Ettela'at.

Easterly, W. (2017). Inequality does cause underdevelopment. *Journal of Development Economics*, *84*, 755-776. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2006.11.002

Faraji Dizaji, S., Zighami Dehaghani, F., & Sadeqi Saqdal, H. (2023). The effects of natural resource rent and good governance on happiness in selected countries: A generalized moment of inertia approach. *Quantitative Economics Quarterly*, *20*(2), 1-31.

Hasani, V., Reza, E., & Majid, D. (2019). Underdevelopment Due to Cultural Delay Resulting from Marginalization in Cities. *Journal of Applied Studies in Management and Development Sciences*, *4*(15).

He, C. (2023). Study on the Identification of Obstacle Paths for Digital Economy Promotion in Underdeveloped Regions Based on ISM-MICMAC Modeling. *Tebmr*, *3*, 245-256. https://doi.org/10.62051/smfpen92

Koo, B. S. (2025). Exploring Public Attitudes Toward Integration With an Underdeveloped Entity: Rationality, Ideological Orientations, and Ethnic Identity. *Peace and Conflict Journal of Peace Psychology*, *31*(1), 58-72. https://doi.org/10.1037/pac0000766

Mardoukhi, S., & Saei Orsi, I. (2018). Explaining the Causes of Underdevelopment in Kurdistan Province, Iran (Using a Qualitative Approach). *Iranian Journal of Social Development Studies*, *11*(1).

Mīr, S., Malekiān, N., Torbatī, S., & Mīr, O. (2020). Investigating the Causes of Cultural Underdevelopment in the Country. *News Sciences*(33), 104-119.

Rezagholizadeh, M., & Aghaei, M. (2017). Health expenditures and economic growth in Iran across developed, less developed, and underdeveloped provinces. *Hakim Health Systems Research Journal*, *21*(2), 100-113. https://hakim.tums.ac.ir/browse.php?a_id=1694&sid=1&slc_lang=en

Sadighi, A., & Saeidi-Aghdam, M. (2014). A study on identifying and ranking the factors affecting the underdevelopment of the Iranian economy from the perspective of experts. *Economic Advancement Policy Quarterly, Alzahra University*, *2*(5), 155-117. https://ieda.alzahra.ac.ir/article_1901.html

Williams, J. M. (2020). Discourse inertia and the governance of transboundary rivers in Asia. *Earth System Governance*. https://doi.org/10.1016/j.esg.2019.100041

Yousefi, R. (2019). The Relationship between Political Centralization and Underdevelopment in Iran. *Political Science Research*, *14*(3), 201-224.

Zali, M. T., & Sajadi Asl, A. (2023). *Key Factors Influencing Regional Underdevelopment: Case Study of Kohgiluyeh and Boyer-Ahmad Province*. Agah.

Zali, N., & Sajjadi Asl, S. A. (2017). Identifying Key Factors Affecting Regional Underdevelopment (Case Study: Kohgiluyeh and Boyer-Ahmad Province). *Regional Planning Quarterly*, *7*(26).