

دکتر زهرا احمدی پور

مقدمه

مسائل امنیتی یک کشور به دو دسته داخلی و خارجی تقسیم می‌شود که این دو را نمی‌توان جدای از یکدیگر دانست. با این همه، می‌توان گفت که منظر امنیت داخلی غالباً متوجه مرزهای داخلی کشور است و بیشتر تهدیداتی را بررسی می‌کند که می‌تواند امنیت را در داخل مرزهای کشور به خطر اندازد. در اینجا کوشش خواهد شد تا برخی از موارد تهدیدکننده امنیت داخلی که منشعب از نوع تقسیمات کشوری است، مورد دقت نظر قرار گیرد.

تقسیمات کشوری و نتایج حاصل از آن

تقسیمات کشوری به معنای مدیریت سرزمین است. این تقسیمات از آن رو صورت می‌گیرد که دولت در حالی که حاکمیت خود را در دورترین نقاط کشور اعمال می‌کند، بتواند خدمات لازم را به سهولت در اختیار همگان قرار دهد. در واقع، تقسیمات کشوری، تسهیل‌کننده حاکمیت ملی است و مدیریت سرزمینی را حتی در دورترین نقاط کشور ممکن می‌کند. اگر این تقسیمات به طور کارآمد طراحی شده باشند، می‌تواند پایه‌های حاکمیت دولت را در کلیه نقاط کشور نیرومند سازد. عکس این امر نیز صادق است. یعنی اگر تقسیمات کشوری منطبق بر اصول و ضوابطی که مورد قبول عامه است صورت نپذیرد، می‌تواند با خدشه بر حاکمیت دولت آن را با مشکلات اساسی روبه رو گرداند.

مؤلفه‌های تأثیرگذار در تقسیمات کشوری

یکی از عمده‌ترین مؤلفه‌هایی که در مسائل مرتبط با تقسیمات کشوری نقش خاصی را ایفا کرده است، مؤلفه "جمعیت" می‌باشد. با نگاهی به قانون تقسیمات کشوری می‌توان دریافت که عمده‌ترین شاخصی که برای تعیین مرکزیت و ارتقای سطح در نظر گرفته می‌شود، شاخص جمعیت است.

در این قانون آمده است که در صورتی که جمعیت روستا از میزان مشخصی بالاتر برود، می‌توان آن را تبدیل به شهر کرد.

از مؤلفه‌های دیگر مؤثر در تقسیمات کشوری "وسعت" و "قلمرو" هستند. قلمروها معمولاً تعیین‌کننده مرکزیتها و محدوده‌های واحدهای تقسیمات سیاسی بوده‌اند.

مؤلفه سوم، همگنی جامعه است. در قانون تقسیمات، همگنیهای یک جامعه تحت عنوان همخوانیهای اجتماعی، فرهنگی، قومی و سرزمینی تعریف شده است. همگنی جامعه از طریق تعیین میزان مراودات فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی افراد مشخص می‌شود. حوزه‌ای که ارتباط فرهنگی، تاریخی و اجتماعی مردم آن قوی باشد، نشان از بالا بودن درجه همگنی در آن دارد و این حوزه در تقسیمات کشوری به مثابه یک "واحد" در نظر گرفته می‌شود. این واحد می‌تواند یک شهر، دهستان، بخش و... باشد.

مؤلفه بعدی، بحث دسترسی و فاصله است. توزیع خدمات در درون یک جامعه همگن، معمولاً براساس مرکزیت هندسی نقاطی در نظر گرفته می‌شود که مردم دسترسی بیشتری بدان داشته باشند. این نقاط برتر، تحت عنوان مرکز دهستان، بخش یا استان شناخته می‌شوند. بنابراین تقسیمات کشوری خود مبنایی برای ایجاد ناهماهنگیهای بیشتر است. چرا که اعتبارات و بودجه‌هایی که برای کلیه استانها در نظر گرفته می‌شود، براساس بزرگی و کوچکی آنها نیست و حتی توازن شکلی نیز در نقشه تقسیمات انجام شده، وجود ندارد. این امر باعث پیدایش نقاط بحرانی در قسمتهای مختلف کشور شده است که به طور بالفعل و یا بالقوه، امنیت داخلی نظام را متأثر می‌سازند. البته مواردی که از قانون تخلف شده است، همچون ایجاد استانهای تک شهرستانی، شهرستانهای تک بخش و یا بخشهای تک دهستان، آشکارا قابل مشاهده است.

از سوی دیگر، انطباق نداشتن حوزه‌های انتخابی با واحدهای تقسیمات کشوری موجب بروز معضلاتی در امر انتخاب فرماندار، استاندار، بخشدار و نمایندگان مجلس می‌گردد و تعداد نقاط بحرانی را افزایش می‌دهد.

مشکل دیگر آن است که با بالا رفتن سطح یک منطقه، سایر نقاط مجاور نیز خواهان ارتقای سطح شده و وارد معرکه رقابت می‌شوند که این امر با جلوگیری از اجرای مصوبه و یا ایجاد خشونت جهت مکلف ساختن وزارت کشور به ارتقای سطح این مناطق همراه است.

معضل عمده دیگر تقسیمات کشوری، ابهام داشتن حدود و ثغور برخی از نقاط مرزی است. در قانون تقسیمات کشوری تأکید شده است که اولویت نخست برای تعیین مرزها، عوارض طبیعی موجود در منطقه می‌باشد. اما در برخی مناطق که هیچگونه عارضه‌ای وجود ندارد، مرز به طور قراردادی بر روی زمین مشخص می‌شود و خواه ناخواه با گذر زمان تغییر می‌یابد.

این دسته از تغییر مرزها غالباً موجب پیدایش کانونهای بحران می‌شود و اینک حدود 50 نقطه بحرانی در سطح کشور وجود دارد. حل این معضل زمانی ناممکن می‌شود که منطقه مورد نظر از ارزش اقتصادی بالایی برای استانهای مجاور برخوردار باشد که موجب بروز اختلافات بر سر تصاحب آن می‌گردد.

راهبرد

برای از بین بردن چنین معضلاتی، لزوم بازنگری در قوانین تقسیمات کشوری و دادن طرحی جامع که از مسائل سیاسی دور بوده و الزامات محیطی، فاصله، دسترسی، مرکزیت‌های هندسی و قابلیت‌های مناطق را مدنظر داشته باشد، بیش از پیش آشکار می‌شود و از جمله اموری است که وزارت کشور باید هر چه سریعتر آن را در دستور کار خود قرار دهد.

بر اساس طرحی که اینک در حال اجراست، سعی شده است با استفاده از عوامل سیاسی، امنیتی، اجتماعی، خدماتی و مسائل طبیعی و قومی - فرهنگی، حوزه‌های همگن و مراکز آنها مشخص شود. بر این اساس، برآیند این دسته از مطالعات در 6 یا 7 نقشه نمود خواهد یافت که فرضاً حوزه‌های فرهنگی و اجتماعی، حوزه‌های آبریز (که تقریباً با حوزه‌های فرهنگی مطابق هستند)، حوزه مسائل سیاسی - امنیتی و .. دربرخواهد گرفت. در بحث انطباق حوزه انتخابی نیز سعی بر آن است که محدوده‌های فعلی تقسیمات کشوری را با حوزه‌های انتخابی جدید منطبق سازیم.

در نقشه پیش‌بینی شده برای تعیین مرزهای مناطق، توازن در زمینه توزیع خدمات و امکانات، جمعیت و شکل هندسی رعایت شده است و نیز تغییراتی در زیرمجموعه مناطق و مرزهای داخلی آن صورت گرفته است؛ البته مرزهای "میان استانی" کمتر تغییر خواهند یافت.

برآیند این 7 نقشه، تلفیقی خواهد بود که از آن به تقسیمات کشوری نام برده می‌شود و کلیات آن تقدیم هیأت دولت شده است.