

جمهوری  
سازمان برنامه و بودجه کشور

مرکز پژوهش های  
توسعه و آینده نگری



نشست علمی - تخصصی ۱۳۳

تحولات تقسیمات کشوری؛ رویکردها و توصیه های سیاستی

دکتر غلامرضا کاظمیان  
دانشگاه علامه طباطبائی  
۱۴۰۲/۵/۲۴

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## مفاهیم و مولفه های بنیادین بحث:

قلمروهای مدیریت  
فضایی / سیاسی / اداری

- تقسیمات کشوری
- تقسیمات شهری
- قلمروهای ویژه

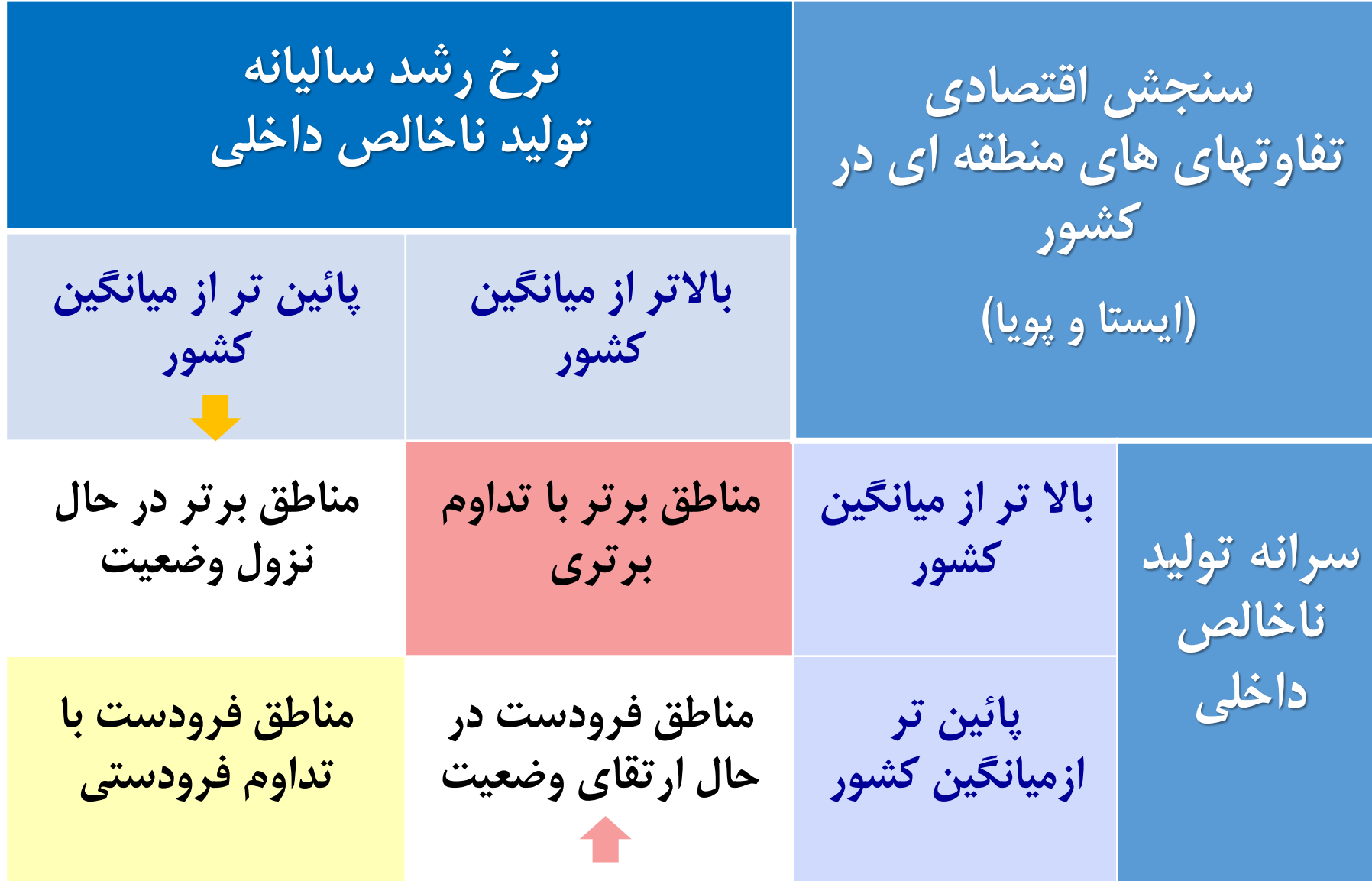
قلمروهای برنامه ریزی  
توسعه فضایی

- ملی
- منطقه ای
- محلی (شهری و روستایی)

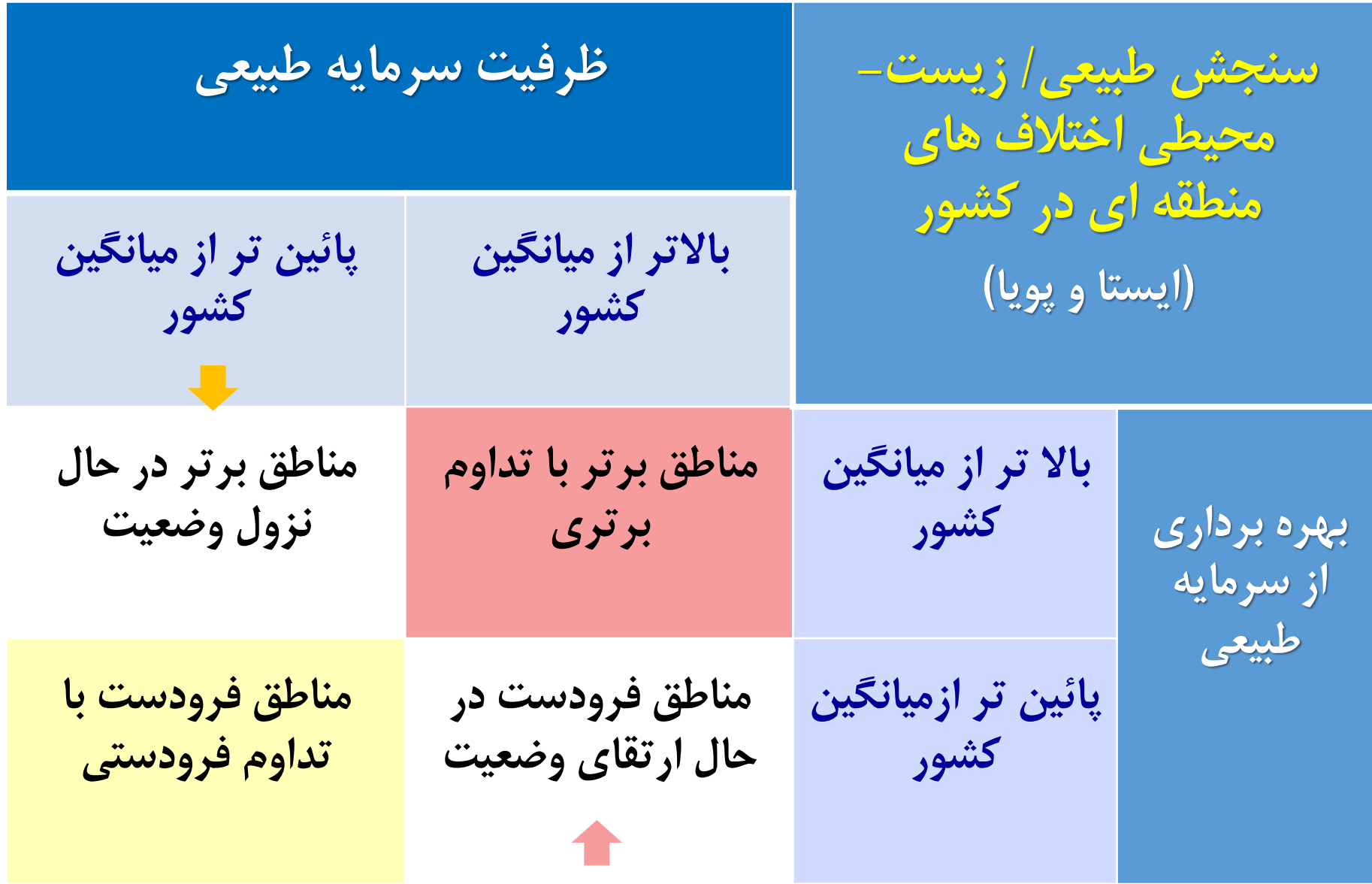
تقسیمات برنامه ریزی  
فضایی

- منطقه
- ناحیه
- مجموعه شهری
- شهر
- روستا

# طرح مسئله



# طرح مسئله



# طرح مسئله



## هدف برنامه ریزی منطقه ای:

فراهم کردن زمین‌ه و منابع توسعه پایدار و متعادل  
اجتماعات محلی در سطح مناطق  
با لحاظ:

یکپارچگی درونی منطقه  
انطباق با برنامه توسعه ملی،  
نیروگیری از و نیروبخشی به سطح ملی.

## عوامل بازدارنده تحقق توسعه متعادل منطقه ای:

- ❖ ساختارهای متمرکز تصمیم‌گیری و اجرایی
- ❖ کم توجهی به قابلیت‌ها و ظرفیت‌های فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و محیطی در سطوح محلی و منطقه‌ای
- ❖ ضعف مشارکت فراگیر تمامی عوامل توسعه آفرین منطقه‌ای
- ❖ فقدان نظریه؛ چشم انداز و مسیر روشن برای سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه منطقه‌ای در کنار برنامه ریزی بخشی متداول در ایران
- ❖ نبود نظامی برای کنترل و پایش تعادل و پایداری توسعه منطقه ای
- ❖ عدم استفاده از سیاست‌ها، روش‌ها و ابزارهای نوین توسعه منطقه ای



# مفهوم سازی انگاشت های برابری، توازن و تعادل

تعادل	توازن	برابری
فرایندی ترکیبی (از پایین به بالا و از بالا به پایین)	فرایندی از پایین به بالا	فرآیندی از بالا به پایین
رویکردی عدالت خواهانه	رویکردی عدالت خواهانه و برابر خواهانه	رویکردی برابر خواهانه
توسل به ظرفیت سازی و نهادسازی توسعه با مشارکت کنشگران منطقه ای	توسل به بودجه ریزی اقتضایی	توسل بر روش های بودجه ریزی دولتی
نظام حکمروایی Governance	نظام ترکیبی	نظام حکومتی Government فرمایشی
کارکرد و وزن متفاوت بر اساس نقش، انتظارات و تقسیم کار مبتنی بر مزیت نسبی	کارکرد متفاوت مناطق و وزن یکسان	وضعیت و شرایط منطقه ای مساوی (کارکرد و وزن مساوی)

## مسئله عدم تعادل منطقه ای:

ایران سرزمینی گسترده؛ متنوع و متکثر با ویژگیهای گوناگون  
جغرافیایی و زیست محیطی است که اقوام مختلفی با تنوع  
فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی در آن ساکن هستند.

- تفاوت ها و عدم تعادل های ژرفی بین استان ها و نیز درون استان ها از نظر  
سطح توسعه یافتگی کنونی و آهنگ رشد مشاهده می شود.

- در حالیکه **گوناگونی** موجب تلفیق و قدرت متکثر می شود، **اختلاف و عدم  
تعادل** در توسعه فضائی کشور، محمل خطرپذیری و تنش در وحدت ملی است.

- عدم تعادل های منطقه ای کشور از یک سو، موجب عدم بهره برداری از تمامی  
ظرفیت ها و ناپایداری می شود و از سوی دیگر، بر خلاف عدالت اجتماعی  
است. (صرافی، مظفر)

## مسئله عدم تعادل :

- ❖ بیش از ۶ دهه تجربه بکارگیری سازوکار برنامه‌ریزی در فرایند توسعه ایران
- ❖ حدود ۵ دهه تجربه برنامه‌ریزی و سیاستگذاری توسعه منطقه‌ای در ایران
- ❖ تشکیل صدها سازمان برنامه‌ریزی و اجرایی مرتبط
- ❖ تعداد بسیار طرح‌ها و برنامه‌های منطقه‌ای تدوین شده و صرف حجم عظیم منابع مالی ملی برای ایجاد توسعه متعادل در دوره‌های زمانی مختلف

اقدامات و منابع تخصیص یافته فاقد اثر بخشی مورد انتظار در  
برقراری تعادل منطقه‌ای در کشور بوده‌اند.

# اصول و رویکردها:

- ۱- اصل درون زایی: بهره وری بهینه منابع درون منطقه ای با اتکای بر شرایط محلی
- ۲- اصل ارتباط و پیوستگی: پیوستگی افقی و عمودی فضاهای توسعه محلی، منطقه ای و ملی
- ۳- اصل محرومیت زدایی: کنترل فقر؛ فساد و تبعیض بعنوان منابع توسعه نیافتگی
- ۴- اصل تعادل فضایی: تعادل عملکرد با منابع و مزیت‌های نسبی و رقابتی
- ۵- اصل مشارکت: حضور موثر الگوهای بومی و کنشگران در توسعه و بهره برداری از ظرفیتها و امکانات

# عوامل و منابع تعادل و عدم تعادل:

۱- منابع و محیط طبیعی (سرمایه طبیعی و زیست محیطی)

۲- عوامل و منابع ملموس تولیدی و زیربنایی ( سرمایه های مالی، تکنولوژیک و فیزیکی)

۳- عوامل و منابع غیر ملموس ( ظرفیتهای اجتماعی و فرهنگی؛ دانش محلی و نوآوری)

۴- منابع انسانی ( دانش، مهارت و ظرفیت توسعه زایی)

۵- منابع و ظرفیتهای نهادی ( سرمایه نهادی، فرآیندها و ساختارهای حکمروایی؛ تقسیمات و قلمروهای مدیریت سرزمینی، مشارکت کنشگران )

## رویکردهای توسعه منطقه‌ای برحسب رویه‌های سیاستی و اجرایی

از پایین به بالا	از بالا به پایین	رویکرد مقوله‌ها
<input type="checkbox"/> تصمیم‌گیری از طریق ابتکارات محلی <input type="checkbox"/> تصمیم‌گیری چند سطحی و چندعاملی	<input type="checkbox"/> تصمیم‌گیری در سطح ملی <input type="checkbox"/> تصمیم‌گیری یک سطحی و تک‌عاملی	<b>تصمیم‌گیری برای توسعه منطقه‌ای</b>
<input type="checkbox"/> مدیریت به صورت غیرمتمرکز و یکپارچه <input type="checkbox"/> همکاری، همگامی و هماهنگی عمودی و افقی	<input type="checkbox"/> مدیریت توسعه منطقه‌ای متمرکز و متفرق <input type="checkbox"/> نبود همکاری عمودی و افقی و توسعه دستوری	<b>مدیریت توسعه منطقه‌ای</b>
<input type="checkbox"/> رویکرد فضایی و قلمرویی <input type="checkbox"/> برنامه‌ریزی یکپارچه سرزمین با تمرکز بر بافت محلی و محیط اجتماعی منطقه <input type="checkbox"/> طراحی سیاست‌ها و برنامه‌ها با مشارکت عوامل محلی و منطقه‌ای <input type="checkbox"/> طراحی سیاست‌ها و برنامه‌ها متناسب با ظرفیت و توان اجرایی (مالی، فنی و انسانی)	<input type="checkbox"/> رویکرد بخشی <input type="checkbox"/> طراحی سیاست‌ها و برنامه‌ها در خارج از منطقه <input type="checkbox"/> طراحی و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها در قالب خط‌مشی‌های استاندارد <input type="checkbox"/> کم توجهی به شرایط و محتوای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، محیطی و نهادی مناطق	<b>رویکرد برنامه‌ریزی و اجرایی</b>
<input type="checkbox"/> بسیج پتانسیل‌های اقتصادی و مزیت‌های رقابتی <input type="checkbox"/> استفاده از پتانسیل‌های هر منطقه برای ایجاد سازگاری بیشتر نظام اقتصادی محلی <input type="checkbox"/> تدارک شرایط و بسترهای کلیدی و اساسی برای توسعه فعالیت‌های اقتصادی	<input type="checkbox"/> توسعه پروژه‌های بزرگ صنعتی با هدف تقویت و توسعه سایر فعالیت‌های اقتصادی <input type="checkbox"/> پشتیبانی مالی، مشوق‌ها به عنوان عامل اصلی جذب فعالیت‌های اقتصادی	<b>سیاست‌ها و ابزارهای توسعه منطقه‌ای</b>

## ارزیابی رویکردهای مختلف توسعه منطقه ای بر اساس مفهوم تعادل بخشی

- اصل درون زایی و تکیه بر منابع تعادل بخش
- اصل ارتباط و پیوستگی
- اصل محرومیت زدایی
- اصل تعادل فضایی
- اصل مشارکت

### مبانی نظری و تجارب جهانی

ارزیابی و تحلیل تناسب  
رویکردهای توسعه منطقه ای

### شرایط ویژه کشور ایران

- پیوستگی در سطح ملی
- تکثر و تنوع قومیتی و طبیعی
- سیستم حکومتی بسیط
- ضرورت حفظ وحدت قومی و تحقق سیاستهای کلان نظام

## □ توسعه منطقه ای از منظر رویکرد نهادی

➤ سیاست ها و ابزارها:

- تدارک شرایط برای توسعه فعالیت های اقتصادی، اجتماعی و اکولوژیکی
- ظرفیت سازی
- توسعه دانش و فرایندهای یادگیری در سطح منطقه
- ارتقا و تقویت فرایندهای خوداداره کنندگی تعاونی و خودیاری
- تقویت حکمروایی منطقه ای

➤ تصمیم گیری برای توسعه:

- فرایند تصمیم گیری محلی / منطقه ای نشأت گرفته از ابتکارات و تصمیمات سطوح پایین
- مبتنی بر خواسته ها و نیازهای محلی / منطقه ای
- رعایت الزامات و چارچوب های قانونی، راهبردی و سیاستی ملی



## توسعه منطقه ای از منظر رویکرد نهادی

➤ مدیریت توسعه منطقه ای:

- تمرکززدایی شده مبتنی بر همکاری عمودی و افقی بین لایه های مختلف حکومت
- همکاری افقی بین بخش های خصوصی و عمومی و مردمی
- مشارکت و نقش گروه ها و عوامل محلی / منطقه ای
- رهبری محلی / منطقه ای به عنوان اقدامی مشارکتی و عمل جمعی
- تعامل عوامل محلی با هم و با سطوح بالادست

# مسئله تقسیمات کشوری:

## تحقق تمام

ویژگیها و اهداف توسعه ای مذکور ( به مثابه محتوا و مضمون)

مستلزم وجود قالب / ظرف / محدوده / قلمرو / تقسیمات

سیاسی، اداری و خدماتی مناسب و متناسب

به مثابه ظرف و بستر اعمال رویه های مدیریت و حکمروایی

ملی، منطقه ای و محلی خواهد بود.

# تقسیمات کشوری:

تقسیمات کشوری نوعی سازماندهی فضایی - اداری برای تسهیل در اعمال حاکمیت دولت، مدیریت و تصمیم گیری و همچنین انتظام نوع و نحوه رابطه دولت - ملت و ملت - ملت است.

محدوده های متوازن و متعادل تقسیمات کشوری در واقع ظرف مکانی به شمار می روند که می توان آن را فصل مشترک تمام پدیده های ذهنی و عینی دانست که با رعایت پیشینه تاریخی و ضرورت های عملکردی در ظرف زمان شکل می گیرد.

# رویکردهای تقسیمات کشوری:

۱- رویکرد توسعه گرا

۲- رویکرد فرهنگی

۳- رویکرد امنیتی

۴- رویکرد صرفه جویی مالی

( اخباری و یداللهی )

## پیامدهای تقسیمات کشوری و سرزمینی:

- ۱- تسهیل امر سازماندهی
  - ۲- تسهیل گردش امور اداری مجموع سرزمین و عناصر متشکله آن
  - ۳- تقویت قدرت نظارت مرکزی
  - ۴- اختلال در توازن و همگرایی های منطقه ای
  - ۵- پیچیده تر شدن فرآیند تصمیم گیری های عمومی
- ( اخباری و یداللهی )

# اصول سازماندهی سیاسی فضا و تقسیمات کشوری:

- تسهیل خدمات رسانی در محدوده سیاسی - اداری
  - دسترسی سریع و کم هزینه به مرکز محدوده
  - رضایتمندی ساکنان
  - مشارکت عمومی در تصمیم گیری
  - وحدت، وفاق، وفاداری ملی و یکپارچگی سیاسی و اداری
  - یکپارچگی سازمانی و اداری
  - پویایی و نقش آفرینی و رقابت سازنده در چارچوب کارکردهای ملی
  - توزیع منطقی قدرت سیاسی و اداری در طیف تمرکز تا عدم تمرکز
- ( حافظ نیا به نقل از اطاعت و موسوی )

## معیارهای تقسیم سرزمین:

- ۱- جمعیت
  - ۲- مساحت و وسعت قلمرو
  - ۳- همگنی اجتماعی، فرهنگی، قومی و سرزمینی
  - ۴- فاصله و دسترس پذیری
  - ۵- سیاستها و خط مشی های حاکمیت
  - ۶- امنیت داخلی
  - ۷- گرایش ها و خواسته های مقامات و صاحبان قدرت و نفوذ
- (به نقل از احمدی پور)

## نتایج بررسی تطبیقی تقسیمات کشوری:

۱- ایران دارای استانهای کوچکتر و کم تراکم تر نسبت به هر دو نوع نظامهای فدرال و یکپارچه است.

۲- تاثیر نوع نظام و ساختار حکومت ( بسیط یا فدرال ) بر تقسیمات کشوری بیشتر از تاثیر جمعیت و مساحت است.

۳- در کشورهای فدرال مساحت و در کشورهای یکپارچه جمعیت تاثیر بیشتری بر تقسیمات کشوری دارند.

(سازمان امور اداری و استخدامی کشور ۱۴۰۱)



## جمع بندی:

قلمروهای مدیریت  
فضایی / سیاسی / اداری

- تقسیمات کشوری
- تقسیمات شهری
- قلمروهای ویژه

قلمروهای برنامه ریزی  
توسعه فضایی

- ملی
- منطقه ای
- محلی (شهری و روستایی)

تقسیمات برنامه ریزی  
فضایی

- منطقه
- ناحیه
- مجموعه شهری
- شهر
- روستا



با سپاس از همراهی شما