

درجه‌بندی نظام تقسیمات کشوری

خلاصه

نظام تقسیمات کشوری از اهم مسائلی است که یک کشور در حال رشد باید برای انجام برنامه‌ریزیهای اقتصادی و اجتماعی و اداره بهتر سرزمین و بهره‌برداری بیشتر، به آن توجه کند. مادامی که تقسیمات کشوری صحیحی نداشته باشیم بازده هرگونه برنامه‌ریزی در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی ناچیز و احتمالاً مغشوش خواهد بود. در راستای دستیابی به این هدف و با آگاهی از اینکه نظام تقسیمات کشوری در تمام سطوح تمایل به ارتقاء داشته، به طوری که از سال ۱۳۱۶ تا سال ۱۳۸۰ تعداد استانها از ۶ به ۲۸ استان و شهرستانها از ۴۹ به ۲۹۹ و بخشها از ۲۹۰ به ۷۹۴ بخش افزایش یافته است، این روند همچنان تمایل سیری‌ناپذیری دارد. همچنین به تبع آن ساختار تشکیلات دولت نیز بزرگ‌تر شده است، به طوری که تعداد کارکنان دولت از ۵۷۰ هزار نفر در سال ۱۳۵۵ به ۲۸۰۰ هزار نفر در سال ۱۳۸۰ افزایش یافته است. بنابراین درجه‌بندی سطوح تقسیمات کشوری به ویژه در سطح بخش و شهرستان راه‌حل جلوگیری از قطعه‌قطعه و کوچک شدن سرزمین و افزایش نیروی انسانی دولت است. در نتیجه به‌طور نمونه در چهار شهرستان استان خراسان (گناباد، مشهد، درگز و تایباد) و ۱۴ بخش مربوط با استفاده از پرسشنامه‌ای مرکب از نه‌گروه عمده شاخص (طبیعی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی - تاریخی، آموزشی، زیر بنایی، محرومیت، امنیتی و قضایی) با ۲۸ زیربخش و ۱۶۶ شاخص فرعی از طریق تیم تحقیق، اطلاعات مورد نیاز جمع‌آوری و با استفاده از برنامه‌های آماری رایانه‌ای شامل Spss & Statistical و گزینه‌های کلاستر (Cluster)، اطلاعات تحلیل و در نتیجه برای بخشها بر اساس امتیاز بدست‌آمده ۶ درجه و شهرستانها ۷ درجه پیشنهاد شده است. تا به‌جای انتزاع و اتصال تعدادی روستا یا قسمتهایی از سرزمین به منظور رسیدن به حد نصاب

لازم جمعیتی و وسعت برای ارتقاء، با بهبود شاخصهای توسعه و تحول محتوایی و درونی سطوح تقسیمات کشوری، زمینه ارتقاء بدون تغییر مرزهای سیاسی فراهم شود.

واژه‌های کلیدی: درجه‌بندی، تقسیمات کشوری، امتیازبندی، نظام، مدل کلاستر

طرح مسأله

نظام تقسیمات سیاسی ظرف و چارچوب ساختار تشکیلات اداری کشور را تعیین می‌نماید. چنانچه نظام تقسیمات به لحاظ سلسله مراتبی بلند (در ایران شامل کشور- استان- شهرستان- بخش- دهستان) باشد. ساختار تشکیلاتی نیز متمایل به بلند خواهد شد. ساختار بلند فرآیند اطلاع‌رسانی را کند و نیاز به امکانات، منابع و نیروی انسانی زیاد و باعث گسترش دیوان سالاری و پیچیده شدن بروکراسی اداری و اتلاف منابع و تحمیل هزینه‌های زیاد (به‌ویژه هزینه‌های جاری در مقابل عمرانی) بر دوش مردم و سرانجام، کندی فرآیند توسعه و عقب ماندگی را به دنبال خواهد داشت (ودیدی، کاظم، ۱۳۵۴). بنابراین بسیاری از کشورها (امریکا، فرانسه، ترکیه، فیلیپین و غیره) نظام تقسیمات کشوری و به تبع آن ساختار تشکیلات اداری را از بلند به سمت تخت هدایت نموده‌اند. تا از بزرگ شدن تشکیلات دولتی و از کندی فرآیند توسعه جلوگیری نمایند. به‌طوری‌که تعداد کارکنان دولت امریکا به اندازه دولت ایران است. ذکر این نکته ضروری است که توسعه سرزمین دارای مثلثی سه ضلعی است که اضلاع آن عبارتند از: ۱- تقسیمات سیاسی، ۲- ساختار اداری ۳- میزان اختیارات. توسعه سرزمین (فضایی) رابطه‌ی بسیار تنگاتنگی با سه عامل فوق دارد و در تعامل با یکدیگر می‌باشند. آنچه مسلم است تقسیمات سیاسی پایه و ظرفی برای محتوا یا دو عامل دیگر فوق است. بنابراین در این مقاله هدف تحلیل نظام تقسیمات سیاسی موجود و بیان نارسایی و ناکارایی آن و ارائه الگوی جدید برای ثبات نظام تقسیمات کشوری، پایداری مرزها و پویایی محتوای آن است. به‌طور مسلم با اصلاح نظام تقسیمات سیاسی ساختار تشکیلاتی و به تبع آن اختیارات و وظایف نیز تغییر خواهد کرد.

نظام تقسیمات کشوری ریشه در متمم قانون اساسی مشروطه (۱۲۸۶ هـ.ش) دارد که کشور را به ایالت، ولایت، بلوک و ده به لحاظ سلسله مراتبی تقسیم نمود و به دنبال آن در آبان ماه ۱۳۱۶ هـ.ش قانون تقسیمات کشوری اصلاح و نظام سلسله مراتبی تقسیمات کشوری جدیدی متشکل از استان - شهرستان - بخش - دهستان ارائه شد (بدیدی، ربیع، ۱۳۶۲، ص ۲۲۳). تاکنون نیز همین نظام در حال اجراست منتهی در طول تاریخ و به‌ویژه در سال ۱۳۶۲ تغییراتی در شاخصهای تشکیل

سطوح تقسیمات کشوری به وجود آمد و بحث تعداد جمعیت و وسعت و تراکم به عنوان ملاکهای اصلی تقسیم کشور، به واحدهای مختلف سیاسی و تشکیل سطوح مختلف تقسیماتی مطرح شدند. ارتقاء سطوح تقسیمات سیاسی رابطه تنگاتنگی با جمعیت برقرار نمود و آستانه جمعیتی، ملاک عمده ارتقاء شد. ضوابط زیر برای ارتقای سطوح مختلف ارایه شد (قربانی، فرج ا...، ۱۳۷۷، ص ۱۰):

۱- حداقل تراکم جمعیت دهستان به سه درجه تراکمی به شرح زیر است:

الف - تراکم زیاد: ۸۰۰۰ نفر ب - تراکم متوسط: ۶۰۰۰ نفر ج - تراکم کم: ۴۰۰۰ نفر

۲- حداقل جمعیت هر بخش بدون احتساب جمعیت نقاط شهری با در نظر گرفتن وضع و

پراکندگی اقلیمی به دو درجه تراکمی به شرح زیر تقسیم شد:

الف - مناطق با تراکم زیاد: ۳۰ هزار نفر ب - مناطق با تراکم متوسط: ۲۰ هزار نفر

در مناطق دور افتاده و مرزی حداقل ۱۲ هزار و در مواردی نیز به صورت استثناء کمتر

پیش‌بینی شده بود.

۳- حداقل جمعیت برای تشکیل شهرستان با در نظر گرفتن شرایط اقلیمی و غیره به دو درجه

تراکمی پیشنهاد شده بود:

الف - تراکم زیاد: ۱۲۰۰۰۰ نفر ب - تراکم متوسط: ۸۰۰۰۰ نفر

و در مناطق کم جمعیت و دور افتاده و کویری ۵۰۰۰۰ نفر و در موارد استثناء کمتر از ۵۰۰۰۰

نفر نیز پیشنهاد شده بود.

۴- حداقل جمعیت برای تشکیل استان ۱ میلیون نفر جمعیت پیش‌بینی شده بود.

بنابراین آستانه جمعیت، ملاک ارتقاء سلسله مراتبی سطوح تقسیمات کشوری قرار گرفت. و

راه تقسیم سرزمین به قطعات کوچک تر هموار شد و انگیزه‌های سیاسی به تدریج بر مبانی منطقی و

علمی برای ارتقاء سطوح تقسیمات کشوری حاکم شد. انتزاع و الحاق روستاها و قسمتهایی از

سرزمین و اتصال آن بخشها برای رسیدن به آستانه جمعیتی، اساس تقسیمات کشوری قرار گرفت.

بنابراین تلاش مسؤولین به جای ارتقاء کیفیت و محتوی سطوح تقسیمات کشوری به منظور ارتقاء،

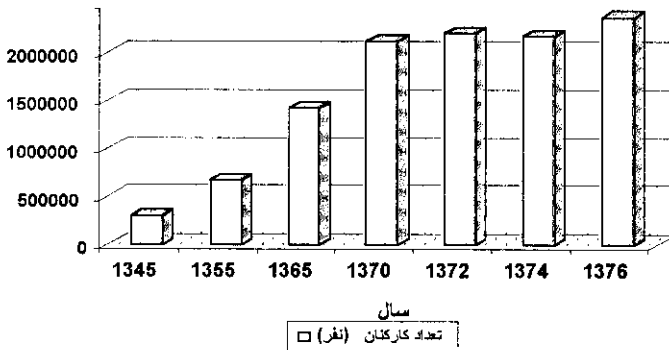
مصروف درگیری سیاسی و شعله ور کردن اختلافات بین ساکنان قسمتهایی از سرزمین جهت انتزاع

و یا الحاق آن قسمتها به سایر قسمتها به لحاظ برخوردار شدن از شرایط ارتقاء شد. سطوح بسیاری

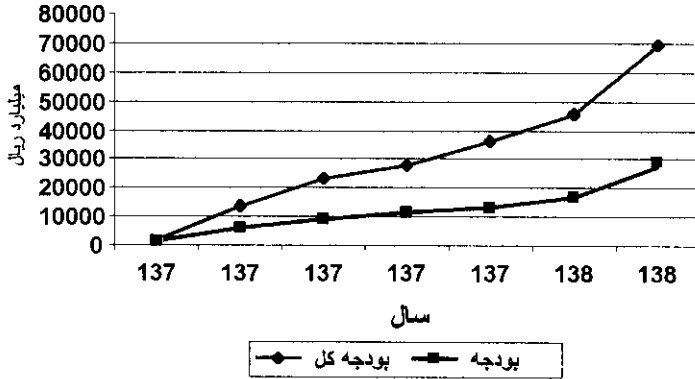
در نتیجه اعمال فشار بیرونی و نه در نتیجه بهبود محتوایی تشکیل شدند که امکانات مناسب برای

ارتقاء را نداشتند. به طوری که تعداد سطوح تقسیمات کشوری در طول یک دوره ۶۴ ساله

(۱۳۸۰-۱۳۱۶) به تفکیک استان (۲۸۰ درصد) شهرستان (۶۰۸ درصد) و بخش (۷۱۰ درصد) رشد داشته است (وزارت کشور، ۱۳۸۱، ص ۳). قطعه‌قطعه شدن سرزمین به واحدهای کوچک‌تر به همراه افزایش نیروی انسانی تشکیلات دولتی بوده است. به طوری که تعداد کارکنان دولت از ۳۰۰۰۰۰ نفر در سال ۱۳۴۵ به ۶۶۲۷۰۰ نفر در سال ۱۳۵۵ و ۲۳۶۰۳۲۰ نفر در سال ۱۳۸۰ افزایش یافته است یعنی در مدت ۳۵ سال ۷۸۷ درصد رشد داشته است (خوبروی، محمدرضا، ۱۳۷۷، ص ۱۵۴). بررسیها نمایانگر تقاضاهای زیاد برای تشکیل سطوح تقسیمات کشوری است. چنانچه روش جدیدی جایگزین روش موجود تقسیمات کشوری نشود، روند تقسیم سرزمین به واحدهای کوچک‌تر و غیرکارآمد افزایش خواهد یافت. چنانچه روند افزایش استانها و پیش‌بینی آینده حداقل تا سال ۱۴۰۰ براساس روش سریهای زمانی رسم شود تا سال ۱۴۱۰ تعداد استانها به حداقل ۴۰ استان افزایش خواهد یافت. تلاشهای داخلی، محتوایی و محلی برای توسعه و ارتقاء به تلاشهای بیرونی که بیشتر فشار بر منابع عمومی و دولت تحمیل می‌نماید، تبدیل و نگاه مسئولین محلی به منابعی خواهد بود که از طریق دولت توزیع می‌شود (وزارت کشور، ۱۳۸۱، ص ۱۷۲). در نتیجه به دلیل مشکلات متعددی که از طریق این روش تقسیمات کشوری را متأثر نموده، مسأله اصلاح نظام تقسیمات سیاسی و روش ارتقاء سطوح تقسیمات کشوری مطرح شد. لذا فرضیه پایداری و ثبات مرزها و متحول و پویا شدن محتوا مطرح شد. یعنی ارتقای سطوح تقسیمات کشوری در نتیجه تلاشهای محلی پس از بهبود شاخصهای توسعه انجام گیرد. یعنی برخلاف روش قبلی که ابتدا ارتقاء سطح انجام می‌گرفته و بعد به دنبال امکانات می‌رفته‌اند، در روش درجه‌بندی ابتدا امکانات، تدارک و به دنبال آن ارتقای سطح انجام می‌گیرد. بر این اساس طرح درجه‌بندی سطوح تقسیمات کشوری محور مطالعات قرار گرفت.



نمودار ۱ رشد تعداد کارکنان دولت (۱۳۴۵-۱۳۷۶)



نمودار ۲ روند رشد بودجه دولت (۱۳۷۰ - ۱۳۸۱)

روش تحقیق (جمع آوری و تحلیل اطلاعات)

براساس مطالعات اسنادی و نظرخواهی از سازمانهای مختلف (توسط پرسشنامه) شاخصهای با اهمیت (کمی و کیفی) در تقسیمات کشوری شناسایی شدند. براساس روشهای وزن گذاری، وزن شاخصها تعیین شد تا امتیاز نهایی یکسان گردد (وزارت کشور، ۱۳۸۰، صص ۲۰-۱۵). در مجموع ۱۶۶ شاخص در ۲۸ زیر بخش و ۹ گروه عمده شاخص (طبیعی، اجتماعی، اقتصادی، آموزشی، فرهنگی - تاریخی، ورزشی، بهداشتی- درمانی، زیربنایی، محرومیت و امنیتی- قضایی) برای درجه‌بندی سطوح تقسیمات کشوری انتخاب شدند. پس از تدوین شاخصها و امتیازبندی آنها، پرسشنامه‌ای که حاوی ۱۶۶ شاخص به همراه امتیازات مربوط بود، تهیه و مقدمات آزمون درجه‌بندی سطوح تقسیمات کشوری در سطح بخش و شهرستان فراهم آمد.

ابتدا گزارشها برای کارشناسان تقسیمات کشوری سراسر استانهای کشور ارسال شد، تا در جریان فعالیتهای انجام شده درخصوص درجه‌بندی سطوح تقسیمات کشوری قرار گیرند و با آمادگی بیشتری در کارگاه توجیهی- آموزشی، که به منظور انجام مرحله آزمایشی تهیه شد، شرکت نمایند. منطقه مطالعاتی برای آزمون استان خراسان به دلیل تنوع مختلف اقلیمی، طبیعی، قومی - فرهنگی (کرد، ترک، فارس، شیعه و سنی) وجود مناطق نا امن مرزی، کویری و دورافتاده و مناطق عمده کلان‌شهری (مشهد) انتخاب شد. سپس با هماهنگیهایی که با دانشگاه فردوسی مشهد و استانداری خراسان به عمل آمد، کارگاه آموزشی و توجیهی به مدت دو روز در تاریخهای ۲۶ و ۲۷ دی‌ماه ۱۳۸۰ در سالن استانداری خراسان برگزار شد (وزارت کشور، ۱۳۸۰، صص ۳۰-۲۰).

در این کارگاه فرآیند شناسایی، طراحی، وزن‌گذاری و امتیازبندی شاخصها و چگونگی تکمیل پرسشنامه‌ها توسط متخصصین، تشریح شد. پس از پایان مرحله تئوری کارگاه آموزشی و توجیهی مقدمات انجام مرحله میدانی جمع‌آوری اطلاعات و تکمیل پرسشنامه‌ها فراهم شد.

عملیات میدانی تکمیل پرسشنامه درجه‌بندی سطوح تقسیمات کشوری

پس از پایان مرحله نظری کارگاه آموزشی توجیهی، مرحله میدانی با تقسیم‌بندی کارشناسان در چهارگروه عمده به منظور اعزام به چهار شهرستان استان خراسان که به صورت نمونه‌ای انتخاب شدند، آغاز شد. این شهرستانها عبارتند از:

۱- شهرستان درگز ۲- شهرستان تایباد ۳- شهرستان گناباد ۴- شهرستان مشهد
در مجموع از ۱۴ بخش در سطح شهرستانهای فوق‌الذکر، با پرسشنامه طراحی شده اطلاعات مورد نیاز در مورد ۱۶۶ شاخص به منظور درجه‌بندی سطوح تقسیمات کشوری (بخشها و شهرستانها) جمع‌آوری شد. پس از جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز و رفع نواقص، مرحله استخراج و تجزیه و تحلیل اطلاعات آغاز شد.

۱- مرحله استخراج و تجزیه و تحلیل پرسشنامه‌ها و درجه‌بندی سطوح تقسیمات کشوری

پس از رفع نواقص از پرسشنامه‌های تکمیل شده و کدبندی متغیرها، با استفاده از برنامه نرم‌افزاری رایانه‌ای "spss & statistical"، امتیازات شاخصها به تفکیک بخش و شهرستان به شرح زیر محاسبه شد.

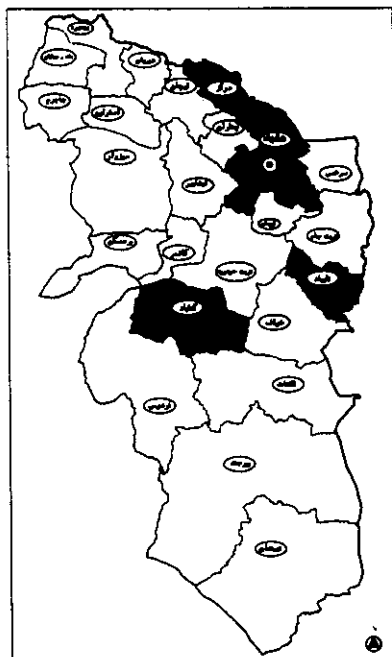
الف - محاسبه امتیاز بخش

ابتدا امتیاز بخشها به تفکیک ۹ گروه شاخص عمده مطالعاتی محاسبه شد. نتیجه این محاسبه در جدول ۱ مشخص شده است. همان‌طوری که از جدول پیداست، امتیاز مجموع نه گروه شاخص برای چهارده بخش مشخص شده که دارای دامنه تغییرات متنوعی می‌باشد، میانگین امتیاز شاخصها برای بخشها ۱/۶۷۳ می‌باشد. حداکثر امتیاز ۲۱۹۱/۴۱ و مربوط به بخش بجستان در شهرستان گناباد می‌باشد. حداقل امتیاز ۲۱۷/۵۳ و مربوط به بخش لطف‌آباد شهرستان درگز می‌باشد. بنابراین دامنه تغییرات امتیاز بخشها رقم ۱۹۷۴ می‌باشد و بیانگر اختلافات عمیق سطوح تقسیمات کشوری به لحاظ امکانات توسعه است.

همان طوری که از جدول پیداست، بخش بجستان با ۲۱۹۱/۴۱ بالاترین امتیاز را دارد. در حالی که جمعیت این بخش اعم از شهری و روستایی برابر ۲۶۰۰۰ نفر و وسعت آن ۴۷۰۴ کیلومتر مربع می باشد. در صورتی که بخش مرکزی مشهد با ۱۷۶۲۳۴ نفر جمعیت و ۳۲۶۹ کیلومتر مربع دارای ۹۱۹/۳۲ امتیاز می باشد. بنابراین امتیازات بیانگر نقش سایر عوامل در مقایسه با متغیر جمعیت در تعیین وزن سطوح تقسیمات کشوری می باشد. عمده ترین شاخص تأثیرگذار در بالابردن امتیاز این بخش، شاخص اقتصادی به ویژه معدن می باشد. به طوری که شاخص اقتصادی ۲۰۰۱/۱۷ امتیاز (۹۱/۳) درصد کل امتیازات) کسب نموده است. وجود معادن با ذخیره بالا دلیل عمده بالارفتن امتیاز این بخش می باشد. از بقیه شاخصها، ۱۹۰ امتیاز کسب نموده است که نمایانگر برتری غالب در یک فعالیت خاص می باشد. حال چنانچه در سایر بخشها نیز از امتیازات بالایی برخوردار باشد، نمایانگر سطح بالای توسعه نسبی است. در غیر این صورت رشد همه جانبه (توسعه) نیست، بلکه رشد تک جنبه ای می باشد. چنانچه تنها بر اساس یک شاخص عمل نمود، در واقع شبیه قانون تقسیمات کشوری در گذشته است که تنها بر عامل جمعیت و تراکم، ارتقاء صورت گرفته است. در این صورت ارتقاء را نباید تنها به یک عامل محدود نمود و می توان تبصره هایی به قانون اضافه نمود. چنانچه حداقل امتیاز سه یا چهار شاخص عمده از میانگین منطقه ای بالاتر باشند و امکان ارتقاء به سطح بالاتر فراهم گردد در این صورت رشد منطقه به صورت هماهنگ و یکپارچه انجام خواهد گرفت.

جدول ۱ مجموع امتیازهای بخشها

ردیف	نام بخش	شهرستان	امتیاز
۱	مرکزی	گناباد	۱۲۱۱/۸۴
۲	بجستان	گناباد	۲۱۹۱/۴۱
۳	کاخک	گناباد	۳۳۴/۰۷
۴	چاپشلو	درگز	۲۵۳/۹۸
۵	لطف آباد	درگز	۲۱۷/۵۳
۶	مرکزی	درگز	۲۲۲/۶۶
۷	نوخندان	درگز	۲۱۸
۸	مرکزی	تایباد	۶۵۴/۵
۹	باخرز	تایباد	۳۵۶/۷۱
۱۰	احمد آباد	مشهد	۷۹۶/۶۹
۱۱	رضویه	مشهد	۴۹۱/۲۴
۱۲	طرقبه	مشهد	۷۵۵/۵
۱۳	کلات نادری	مشهد	۷۹۹/۷۷
۱۴	مرکزی	مشهد	۹۱۹/۳۲



نقشه ۱ شهرستانهای نمونه مورد مطالعه در استان خراسان

ب) محاسبه امتیاز شهرستانها

پس از محاسبه امتیاز بخشها، امتیازات شهرستانها را باید محاسبه نمود. امتیاز هر شهرستان از مجموع امتیازات بخشها و شهرهای محدوده هر بخش به دست می آید. با توجه به اینکه در این مطالعه شهر مشهد جزء کلان شهرهای کشور (بالای یک میلیون نفر جمعیت) می باشد، امتیاز شهر مشهد محاسبه نشده است و امتیازات سایر شهرستانها محاسبه شده و در جدول ۳ مشخص شده است. همان طوری که از جدول پیداست، میانگین امتیاز شهرستانهای مورد مطالعه برابر ۲۱۶۰ امتیاز می باشد (به جز شهرستان مشهد). حداکثر امتیاز، مربوط به شهرستان گناباد و برابر عدد ۴۰۱۸/۲۸ می باشد. حداقل امتیاز مربوط به شهرستان تایباد و برابر عدد ۱۲۲۷/۲۹ می باشد. دامنه تغییرات امتیازات شهرستانها برابر عدد ۲۷۹۱ می باشد و بیانگر اختلافات عمیق آنها به لحاظ امکانات توسعه است. حتی مقایسه امتیازات بعضی از بخشها و شهرستانها بیانگر موقعیت مطلوب تر بخشها در مقایسه با شهرستانها است. مثلاً بخش بجستان در شهرستان گناباد با ۲۱۹۱/۴۱ امتیاز از شهرستان درگز با ۱۲۳۴/۳۲ امتیاز و شهرستان تایباد با ۱۲۲۷/۲۹ امتیاز در وضعیت بهتر و بالاتری قرار دارد. لذا ارتقاء کیفی چنین سطوحی از تقسیمات کشوری ضروری است (در صورتی که لااقل در سایر شاخصها نیز

از وضعیت مطلوبی برخوردار باشند). همان طوری که از جدول پیداست، امتیاز شهرستان مشهد بدون امتیاز شهر مشهد برابر ۳۷۶۲/۵۲ امتیاز می باشد. علی رغم نزدیکی بخشهای شهرستان تابعه مشهد به مرکز استان به لحاظ شاخصها از امکانات چندانی برخوردار نیستند.

جدول ۲. مجموع امتیازات شهرستانهای مورد مطالعه

ردیف	شهرستان	امتیاز
۱	گناباد	۴۰۱۸/۲۸
۲	تایباد	۱۲۲۷/۲۹
۳	درگز	۱۲۳۴/۳۲
۴	شهرستان مشهد (بدون امتیاز شهر مشهد)	۳۷۶۲/۵۲

۲- مرحله درجه بندی سطوح تقسیمات کشوری

پس از تعیین امتیازات سطوح تقسیماتی مورد مطالعه (۱۴ بخش و ۴ شهرستان) به تفکیک گروه شاخصها (۹ گروه) و کل شاخصها، مرحله بعدی درجه بندی سطوح تقسیماتی به لحاظ امتیازات می باشد. برای درجه بندی از دو روش استفاده شده که به شرح ذیل می باشد:

الف) استفاده از روش طبقه بندی معمول در علم آمار (قاعده استروچس و محاسبه دامنه تغییرات بین حداکثر و حداقل داده ها): این روش ساده ترین روش و در عین حال با قابلیت اجرایی بالا برای درجه بندی سطوح تقسیمات کشوری است که به تفکیک برای بخشها و شهرستانها به شرح زیر محاسبه شده است.

۱- درجه بندی بخشها: با توجه به این که بالاترین امتیاز بخشها مربوط به بخش بجستان شهرستان گناباد با ۲۱۹۱/۴۱ امتیاز می باشد و کمترین امتیاز مربوط به بخش لطف آباد شهرستان درگز با ۲۱۷/۵۳ امتیاز می باشد، بنابراین دامنه تغییرات امتیازات برابر ۱۹۷۴ می باشد. در نتیجه با سراسر کردن (گرد کردن)، تقریب دامنه تغییرات حدود ۲۰۰۰ امتیاز می باشد. با توجه به شواهد تجربی و امکان جلوگیری از ارتقاء ناخواسته و مرحله ای از یک طبقه به طبقه دیگر و مشاهدات میدانی فاصله طبقات رقم ۳۵۰ امتیاز پیشنهاد می شود. بنابراین تعداد طبقات یا درجه بخشها ۶ طبقه خواهد شد. حداقل امتیاز برای بخشها عدد ۲۰۰ انتخاب شده است. بر این اساس ۱۴ بخش مورد مطالعه در جدول ۴ درجه بندی شده اند. همان طوری که در جدول مشخص است عمده بخشها در سه طبقه اول متمرکز شده اند.

جدول ۳ درجه بندی بخشهای مورد مطالعه

ردیف	حدود امتیازات	درجه	نام بخش
۱	۲۰۰-۵۵۰	۱	کاخک (گناباد)، چاپشلو، لطف آباد، مرکزی و نوخندان (درگز)، باخرز (تایباد)، رضویه (مشهد)
۲	۵۵۰-۹۰۰	۲	مرکزی (تایباد)، احمد آباد، طرقيه، کلات نادر (مشهد)
۳	۹۰۰-۱۲۵۰	۳	مرکزی (گناباد)، مرکزی (مشهد)
۴	۱۲۵۰-۱۶۰۰	۴	-
۵	۱۶۰۰-۱۹۵۰	۵	-
۶	۱۹۵۰-۲۳۰۰	۶	بجستان (گناباد)

۲- درجه بندی شهرستانها: با استفاده از روشی که بخشها درجه بندی شدند، شهرستانهای مورد مطالعه نیز درجه بندی شده اند. در بین چهار شهرستان مورد مطالعه، شهرستان گناباد با ۴۰۱۸۲ امتیاز بالاترین و شهرستان تایباد با ۱۲۲۷/۲۹ امتیاز پایین ترین امتیاز را داشته است. بنابراین دامنه تغییرات امتیازها بین شهرستانها ۲۷۹۱ امتیاز می باشد. با توجه به دامنه تغییرات سراسر شده، ۲۸۰۰ امتیاز و اختلاف شهرستانها، در اندازه جمعیت، و امکانات و وسعت، فاصله طبقات بین شهرستانها ۴۰۰ امتیاز انتخاب شده است. بنابراین تعداد طبقاتی که شهرستانها بر آن اساس درجه بندی شده اند، ۷ درجه (طبقه) می باشد. با توجه به اینکه تعدادی از شهرستانها امتیاز کمتری نسبت به بخشها دارند و ۸۶ درصد بخشها تا درجه ۲ (۹۰۰ امتیاز) می باشند، بنابراین حداقل امتیاز پایه برای درجه بندی شهرستانها ۲۰۰۰ امتیاز در نظر گرفته شده است. لذا شهرستانهایی که در حال حاضر کمتر از این امتیاز دارند، جزء شهرستانهای با پایین ترین درجه خواهند بود. درجه بندی شهرستانها در جدول ۴ مشخص شده است. همان طوری که از جدول پیداست، دو شهرستان کمتر از حداقل امتیازات تعیین شده، امتیاز دارند و بقیه در درجات ۵ و ۶ قرار دارند.

جدول ۴ درجه بندی شهرستانهای مورد مطالعه

ردیف	حدود امتیازات	درجه	نام شهرستان
۱	کمتر از ۲۰۰۰		تایباد، درگز
۲	۲۰۰۰-۲۴۰۰	۱	-
۳	۲۴۰۰-۲۸۰۰	۲	-
۴	۲۸۰۰-۳۲۰۰	۳	-
۵	۳۲۰۰-۳۶۰۰	۴	-
۶	۳۶۰۰-۴۰۰۰	۵	مشهد
۷	۴۰۰-۴۴۰۰	۶	گناباد
۸	بالا ۴۴۰۰	۷	-

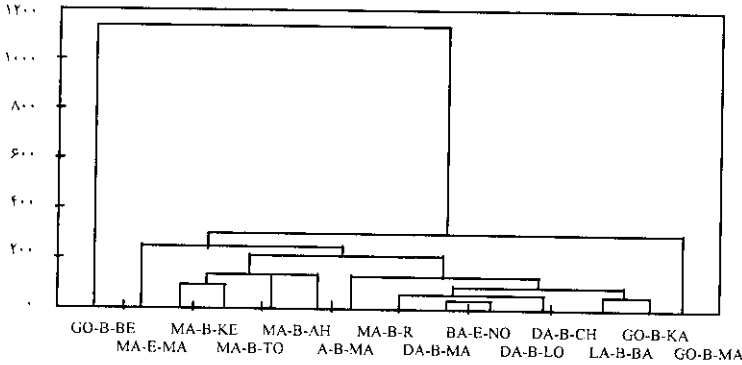
ب) درجه‌بندی سطوح تقسیمات کشوری با بهره‌گیری از مدل کلاستر

علاوه بر درجه‌بندی سطوح تقسیمات کشوری با استفاده از روشهای معمول در علم آمار (محاسبه دامنه تغییرات و قاعده استروچس)، در این قسمت با بهره‌گیری از روش کلاستر سطوح تقسیمات کشوری (بخشها) بر اساس ۹ گروه شاخص عمده درجه‌بندی شده‌اند (مارتین، اس. متیوز، ۱۹۹۵، صص ۱۲۷). تفاوت این روش با روش قبلی در این است که به جای محاسبه امتیاز نهایی از طریق ترکیب امتیازات شاخصهای مختلف با روشهای پیچیده آماری و با استفاده از قاعده کمترین اختلافات درون‌گروهی نسبت به اختلافات برون‌گروهی داده‌ها طبقه‌بندی شده‌اند. با توجه به نتایج درجه‌بندی بخشها در مرحله اول، از مدل خواسته شد بخشها را به ۶ درجه تقسیم‌بندی نماید. نتایج حاصل در جدول ۶ مشخص شده است. همان‌طوری که از جدول پیداست، بخشها در ۶ درجه توزیع شده‌اند که اختلافاتی را با روش اولیه درجه‌بندی در توزیع بخشها بین طبقات مختلف نشان می‌دهد. بر اساس روش اول، بخشها بیشتر در درجات ۱، ۲ و ۳ جای گرفته بودند. نکته اساسی اختلاف روش اول با روش دوم این است که در روش دوم میزان امتیاز مشخص نیست ولی در روش اول بر اساس امتیاز نهایی درجه‌بندی صورت می‌گیرد همچنین در روش دوم این عمل بر اساس ترکیب مجموع همزمان شاخصها انجام می‌گیرد.

جدول ۵ درجه بندی بخشهای مورد مطالعه بر اساس مدل کلاستر

ردیف	درجه (طبقه)	نام بخش
۱	۱	بجستان (گناباد)
۲	۲	احمدآباد، کلات و طوس (مشهد)، مرکزی (تایباد) و مرکزی (گناباد)
۳	۳	مرکزی (مشهد)
۴	۴	رضویه (مشهد) و کاخک (گناباد)
۵	۵	چاپشلو (درگز)
۶	۶	نوخندان، لطف آباد و مرکزی* (درگز)

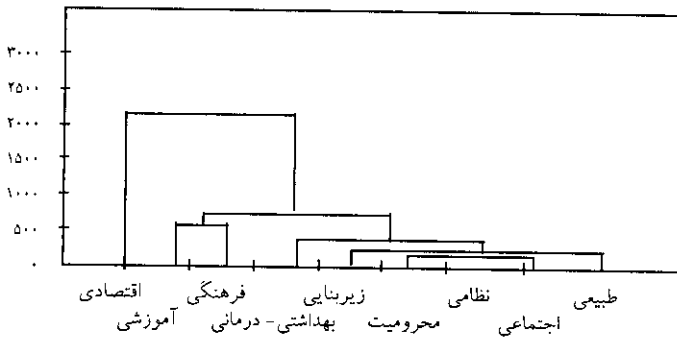
وضعیت طبقه‌بندی بخشها براساس مدل کلاستر در نمودار درختی (Dendogram) نیز مشخص است. همان‌طوری که در نمودار پیداست، در ابتدا بخشها به دو شاخه طبقه‌بندی شده‌اند که در یک شاخه بخش بجستان شهرستان گناباد با علامت اختصاری (GO-B-BE) قرار دارد و در قسمت دیگر سایر بخشها، ولی این شاخه نیز به زیرشاخه‌هایی طبقه‌بندی شده است، که در نمودار مربوط مشخص است و هریک دارای علامت اختصاری می‌باشند. (براساس این نمودار از دستگاه خواسته شد بخشها را علاوه بر نمودار به صورت عددی طبقه‌بندی نماید که در جدول ۵ مشخص شده است).



نمودار ۳ نمودار درختی طبقه‌بندی بخشها بر اساس مدل کلاستر

۳- تعیین اهمیت وزن شاخصها در درجه‌بندی سطوح تقسیمات کشوری

علاوه بر درجه‌بندی سطوح تقسیمات کشوری (بخشها) با استفاده از مدل کلاستر و رسم نمودار درختی از مدل خواسته شد، اهمیت شاخصها را نیز با درجه‌بندی سطح تقسیمات کشوری نشان دهد. بر این اساس وزن ۹ گروه عمده شاخص در نمودار ۴ درختی مشخص است. همان‌طوری که از نمودار پیداست ابتدا کلیه شاخصها به دو گروه عمده طبقه‌بندی شده‌اند که در یک گروه شاخص اقتصادی و سایر شاخصها در گروه دیگر قرار دارد. همچنین شاخصها در شاخه دوم ابتدا به دو زیر شاخه عمده تقسیم شده‌اند. که در یک زیر شاخه، شاخه‌های آموزشی و فرهنگی با قرار دارند و در زیرشاخه دیگر، سایر شاخصها (۶ گروه) قرار دارند. این تجزیه و تحلیل نمایانگر نقش عمده سه گروه عمده شاخص در درجه‌بندی سطوح تقسیمات کشوری در سطح بخشها است که از وزن بیشتری برخوردارند.



نمودار ۴ طبقه‌بندی ۹ گروه شاخص درجه‌بندی سطوح تقسیمات کشوری

جدول ۶ امتیازات شاخصهای نه گانه درجه بندی بخشهای تقسیمات کشوری

ردیف	گروه شاخصها	میانگین امتیازات	جمع کل امتیاز	در صد
۱	طبیعی	۲۲/۷	۳۱۹	۳/۴
۲	اجتماعی	۱۲/۷۵	۱۷۸	۱/۹
۳	اقتصادی	۴۱۶/۴	۵۸۲۸/۵	۶۱/۸
۴	فرهنگی - تاریخی	۷۹	۱۱۲۸	۱۱/۹۵
۵	آموزشی	۷۸/۱	۱۰۹۳/۸	۱۱/۵
۶	بهداشتی - درمانی	۱۹/۵	۲۷۳/۷	۲/۹
۷	زیربنایی	۲۳/۹	۳۳۴	۳/۵
۸	محرومیت	۳/۳۷	۴۷/۲۵	۰/۵
۹	امنیتی - انتظامی	۱۶/۵	۲۳۲	۲/۵
۱۰	جمع	-	۹۴۴۴/۲۵	۱۰۰

نتیجه

اجرای روش درجه بندی برای سطوح تقسیمات کشوری برای جلوگیری از روند فعلی حاکم بر این نظام به دلایل متعددی که در ابتدای بحث به آنها اشاره شد، ضروری است. از جمله:

۱- قطعه قطعه شدن سرزمین به واحدهای سیاسی و اداری کوچک، که باعث ناکارایی واحدها و سطوح تقسیمات کشوری شده (تعداد استانها از ۶ به ۲۸ استان از سال ۱۳۱۶ تا ۱۳۸۲ افزایش یافته است و احتمال افزایش آنها به حدود ۴۰ استان تا سال ۱۴۰۰ پیش بینی می شود و در سایر سطوح نیز چنین حرص و ولع سیری ناپذیری با شدت بیشتری وجود دارد)، ۲- گسترده شدن ساختار تشکیلات دولت و در نتیجه افزایش نیروی انسانی. به طوری که تعداد کارکنان دولت از ۳۰۰ هزار نفر در سال ۱۳۴۵ به ۶۶۲۷۰۰ نفر، در سال ۱۳۵۵ و ۲۳۶۰۳۲۰ نفر در سال ۱۳۸۰ افزایش یافته است. ۳- افزایش سهم اعتبارات جاری در مقایسه با اعتبارات عمرانی، به طوری که سهم اعتبارات عمرانی از ۹۲۷۸/۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۰ به ۲۷۳۲۲۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۱ افزایش یافته است (۳۹/۴ درصد کل بودجه دولت در سال ۱۳۸۱). ۴- تبدیل تلاشهای توسعه درونزا برای بالفعل نمودن پتانسیلهای منطقه‌ای و محلی برای ارتقای سطح به رقابت و چانه زنی سیاسی و تشدید اختلافات محلی در نتیجه اتصال و انقطاع واحدهای سرزمینی به منظور دستیابی به آستانه جمعیتی و تراکم لازم برای ارتقای سطح. ۵- رشد ۶۰ درصدی پستهای مدیریتی یعنی طراحی مشاغل جدید مدیریتی که هر کدام هزینه‌هایی را به بودجه عمومی کشور تحمیل می کند. ۶- شاخص نسبت هزینه دولت به تولید ناخالص داخلی در ایران ۷۰ درصد و در کشورهای صنعتی ۳۷ درصد و شاخص نسبت شاغلین دولتی به کل شاغلین در ایران ۳۳ درصد، ترکیه ۱۴ درصد و انگلستان ۱۸/۹ درصد می باشد (امامی، معجد، ۱۳۸۲، ص ۵).

یعنی در هزینه کردن درآمدهای دولتی دو برابر کشورهای صنعتی بودجه مصرف را صرف خدماتی می کنیم که عمده آن مانع حرکت روان تلاشگران عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

است. بخش عمده‌ای از تغییرات ناخواسته فوق ذکر به دلیل روش موجود تقسیم سرزمین به واحدهای سیاسی اداری است. بنابراین درجه‌بندی سطوح تقسیمات کشوری، راهی برای تبدیل توسعه برونزای بخشی و از بالا به پایین، به توسعه درون‌زا و مبتنی بر باروری استعدادهای محلی به منظور ارتقاء سطح بر اساس شاخصهای فوق‌الذکر می‌باشد. یعنی در واقع شیوه‌ای که بر درجه‌بندی شهرداریها حاکم است و براساس آن شهرداریها را بین ۱ تا ۱۲ درجه، طبقه‌بندی نموده‌اند و تا شهرداریها به لحاظ محتوا شرایط لازم را برای ارتقاء سطح، بدست نیاورند، تحولی انجام نخواهد گرفت. درجه‌بندی سطوح تقسیمات کشوری نیز چنین فرآیندی را دنبال می‌نماید و تلاشها از انتزاع و اتصال سطوح تقسیماتی به توسعه محتوا برای ارتقاء سطوح متمرکز خواهد شد. در غیر این صورت، عواقب خطرناکی برای نظام اداری کشور به‌وجود می‌آید که به سادگی جبران نخواهد شد.

منابع و مآخذ

- ۱- امامی، مجید: مردامه ۱۳۸۲، یادداشت اقتصادی، روزنامه خراسان، شماره ۱۵۶۲، ص ۵.
- ۲- بدیعی، ربیع: ۱۳۶۲، جغرافیای مفصل ایران، جلد دوم، انتشارات اقبال، تهران، ص ۲۲۳.
- ۳- خوبروی، محمدرضا: ۱۳۷۷، نقدی بر فدارالیسم، چاپ اول، تهران، موسسه چاپ و نشر شیراز، ص ۱۵۴.
- ۴- ریچارد ا. جانسون، مترجم شهر آشوب، مرتضی: ۱۳۶۹، مفاهیم و روشهای آماری، مرکز نشر دانشگاهی، تهران، صص ۷۸-۶۵.
- ۵- سعید تسلیمی، محمد: ۱۳۷۶، مدیریت تحول سازمانی، تهران، انتشارات سمت، ص ۳۸.
- ۶- طباطبایی، منوچهر: ۱۳۷۹، حقوق اداری، تهران، انتشارات سمت، ص ۸۶.
- ۷- فتوحی اردکانی، اکبر: ۱۳۸۰، کتاب آموزشی SPSS، کانون نشر علوم، تهران، ص ۴۲۹.
- ۸- قربانی، فرج الله: ۱۳۷۷، مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و خدمات عمومی، انتشارات فردوسی، تهران، ص ۱۰.
- ۹- ودیعی، کاظم: ۱۳۵۴، مقدمه‌ای بر جغرافیای انسانی ایران، انتشارات دانشگاه تهران، تهران.
- ۱۰- وزارت کشور، معاونت سیاسی، دفتر تقسیمات کشوری: ۱۳۸۱، نشریه عناصر تقسیماتی به همراه مراکز، ص ۳.
- ۱۱- وزارت کشور، معاونت سیاسی، دفتر تقسیمات کشوری: سال ۱۳۸۱، طرح جامع تقسیمات کشوری، نظام مدیریت منطقه ای، ص ۱۷۲.
- ۱۲- وزارت کشور، معاونت سیاسی، دفتر تقسیمات کشوری، طرح جامع تقسیمات کشوری: ۱۳۸۰، گزارش روشها و شاخصهای درجه‌بندی سطوح تقسیمات کشوری، صص ۲۰-۱۵.
- ۱۳- وزارت کشور، معاونت سیاسی، دفتر تقسیمات کشوری، طرح جامع تقسیمات کشوری: ۱۳۸۰، دستور العمل اجرایی و روشها و شاخصهای درجه بندی سطوح تقسیمات کشوری، صص ۳۰-۲۰.
- ۱۴- وزارت کشور، معاونت سیاسی، دفتر تقسیمات کشوری: ۱۳۷۸، طرح جامع تقسیمات کشوری، گزارش ادبیات، روشها و الگوهای منطقه‌بندی، تهران، ص ۱۳۴.

11- Matthews, Martin S.: 1995, Excel for Windows 95, McGraw-Hill, U.S.A, pp127.

با تشکر از کارشناسان تقسیمات کشوری به ویژه مشاوره آقای دکتر پاپلی‌یزدی، عضو هیأت علمی دانشگاه تربیت مدرس و آقای ثاقب حسین‌پور، کارشناس تقسیمات کشوری خراسان.