

بررسی سیاست اصلاحات قلمروهای مدیریت محلی در ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۲/۱۳

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۵/۱۶

ناصر برک پور
سیامک مسعودی**

چکیده

از نظر نویسندگان این مقاله، تفرق سیاسی و عملکردی، ضعف سازوکار هماهنگی و همکاری بین مدیران و مسئولان، بی توجهی به کارایی و اثربخشی اقتصادی، ابهام قانونی در نظام تقسیمات کشوری، ضعف در حوزه مشارکت مردمی و از همه مهم تر فقدان سیاست مشخص و برنامه ریزی شده در تصمیم گیری ها درباره تجزیه یا ادغام قلمروها از جمله پیامدهای سیاست قلمرویی وضع موجود ایران است. براین اساس، اگر سیاست ادغام قلمروها به صورت برنامه ریزی شده و با واگذاری برخی اختیارات به سطوح محلی و کاهش رایزنی های سیاسی و تأثیر عوامل غیررسمی همراه باشد، می تواند برای برخی از حوزه های قلمرویی ایران مناسب باشد.

واژگان کلیدی: اصلاحات قلمرویی، تقسیمات کشوری، ادغام، تجزیه، مدیریت محلی، کارایی.

عضو هیئت علمی گروه برنامه ریزی شهری دانشکده معماری و شهرسازی دانشگاه هنر

Siyamak.masoudi@yahoo.com

* کارشناسی ارشد برنامه ریزی شهری دانشگاه هنر (نویسنده مسئول)

فصلنامه مطالعات راهبردی ● سال بیست و دوم ● شماره دوم ● تابستان ۱۳۹۸ ● شماره مسلسل ۸۴

مقدمه

فرایند سازماندهی سیاسی هر کشوری در قالب نظام تقسیمات کشوری به اجرا در می‌آید. تقسیمات کشوری عبارت است از عملی که هدف آن تقسیم کشور به واحدهای کوچک‌تر به منظور بهتر اداره کردن آن است. در واقع تقسیمات کشوری، ساختار اداری- سیاسی و سرزمینی یک کشور به صورت سلسله مراتبی است که از طریق تقسیم سرزمین به واحدهای کوچکتر همراه با سیستم محلی ویژه شکل می‌گیرد. هدف از تقسیمات کشوری که مورد توجه تمام نظام‌های سیاسی است، تسهیل در ارائه خدمات و امکانات برای مناطق مختلف یک کشور و همچنین تسهیل حاکمیت دولت تا پایین‌ترین سطح سیاسی در کشور است (احمدی‌پور، جعفرزاده و دیگران، ۱۳۹۳). با بررسی نظام تقسیمات سیاسی فضا در ایران در سطوح مختلف، می‌توان پی برد که اصلاحات قلمرویی ایران در دهه‌های اخیر بر مبنای قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ و قانون تأسیس دهیاری‌ها مصوب ۱۳۷۷ صورت گرفته و اجرای این قوانین منجر به تجزیه قلمروها (افزایش قلمروهای مدیریتی و حکومتی) شده است.

با نگاهی به روند تحولات صورت گرفته در خصوص معیار مد نظر قانون تقسیمات کشوری در فرایند تبدیل مناطق روستایی به شهری و به‌طور کلی ملاک عمل جمعیتی برای تأسیس شهرداری‌ها، مشاهده می‌شود که تغییرات ایجادشده از شروع تأسیس این قانون تا هم اکنون با فرازونشیب همراه بوده و در دهه‌های اخیر الگوی نظام سکونتگاهی ایران را به شدت تغییر داده است. طبق جدیدترین آمار، تعداد شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور به ترتیب به ۱۲۵۹ و ۳۶۷۷۰ رسیده است (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۹۷). همان گونه که روند تحولات نشان می‌دهد قلمروهای مدیریتی و حکومتی مانند شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در کشور ایران در چند دهه اخیر افزایش بی‌سابقه یافته است که یکی از پیامدهای مهم آن، تفرق سیاسی بین قلمروهای مدیریتی و حکومتی است (آخوندی و برک‌پور، ۱۳۸۶). از میان تعداد شهرهای موجود ایران نیز حدود یک سوم (۴۱۰ شهر) جمعیت کمتر از پنج هزار نفر دارند که این موضوع نشان از تأثیر قانون تقسیمات کشوری در تجزیه قلمروها دارد.

به موازات افزایش تعداد شهرها و شهرداری‌های کوچک، تعداد روستاهای دارای دهیاری نیز با تأسیس قانون دهیاری‌ها ۱۳۷۷ با رشد چشمگیر همراه بوده است، بدون آنکه ارزیابی

مشخصی از اثرات اجرای این سیاست صورت گیرد. این در حالی است که در بسیاری از کشورها، در حوزه اصلاحات قلمرویی به صورت برنامه‌ریزی شده و با اهداف مشخصی عمل کرده‌اند. غالب کشورهای اروپایی به دلیل صرفه‌های ناشی از مقیاس، کارایی و اثربخشی اقتصادی به سمت سیاست ادغام قلمرویی (Swianiewicz, 2017: 1) و برخی کشورها نیز از جمله فرانسه، ایتالیا، اسپانیا و مجارستان، با هدف حمایت از دموکراسی و استقلال حکومت‌های محلی، سیاست تجزیه قلمرویی را همراه با لایه‌ها و انواع ارتباطات بین‌شهری برای نهادینه کردن همکاری و حمایت بین‌شهری و بین‌محلی را ملاک عمل خود قرار داده‌اند (ولمن، ۲۰۱۳: ۹۵).

در این پژوهش سعی بر آن است که با مرور مباحث نظری و تجربه برخی کشورهای موفق در زمینه ساماندهی اصلاحات قلمرویی حکومت‌های محلی، به بررسی سیاست اصلاحات قلمروهای مدیریتی در ایران پرداخته شود؛ تا از این طریق هم بتوان به دلایل حرکت به سمت سیاست تجزیه قلمرویی پی برد و هم بتوان مناسب‌ترین سیاست قلمرویی را برای حوزه‌های قلمروهای مدیریتی ایران پیشنهاد کرد. برای اعتباربخشی به بررسی سیاست‌های ادغام و تجزیه از دو روش استفاده شده است. روش اول تحلیل اسنادی است که برای گردآوری اسناد کتابخانه‌ای و الکترونیکی در این تحقیق مورد استفاده قرار گرفته است. روش دوم نیز مبتنی بر مجموعه‌ای از مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با روش کیفی تحلیل تفسیری است. مصاحبه‌شوندگان از طیف وسیعی از استادان دانشگاه، مدیران شهرداری‌ها و شوراهای سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور انتخاب شده‌اند.

الف. پیشینه تحقیق

بیشتر پژوهش‌های صورت‌گرفته در زمینه ساماندهی نظام تقسیمات سیاسی فضا در ایران، به ناکارآمدی نظام تقسیمات کشوری از بعد جغرافیایی و سیاسی و برخی از آنها از بعد مدیریتی پرداخته‌اند. در جدول شماره ۱، پژوهش‌هایی که در بیش از یک دهه اخیر موضوع تقسیمات سیاسی و تغییرات قلمرویی در ایران و پیامدهای آن را مورد بررسی قرار داده‌اند، معرفی شده‌اند.

جدول ۱. تحقیقات انجام شده مرتبط با تقسیمات سیاسی و تغییرات قلمرویی در بیش از یک دهه اخیر

ردیف	نام نویسندهگان	سال انتشار	موضوع پژوهش	نتایج
۱	آخوندی، برک‌پور و همکاران	۱۳۸۵	تفرق سیاسی و مدیریتی در اداره منطقه کلان شهری تهران، پیامدها و راهبردها	این مقاله با شناخت ابعاد مختلف چالش تفرق سیاسی (به‌ویژه در بعد قلمروهای حکومتی و مدیریتی) در منطقه کلان شهری تهران، راهبردهای متناسب با زمینه نهادی - سازمانی و قانونی موجود برای کاستن از آن و نیز زمینه‌سازی گذار به نظام حکم‌فرمایی مطلوب منطقه را ارائه می‌دهد.
۲	آخوندی، برک‌پور و همکاران	۱۳۸۶	حاکمیت شهر - منطقه تهران: چالش‌ها و روندها	نتایج این پژوهش نشان می‌دهد وجود قلمروهای متعدد حکومتی و مدیریتی و افزایش روزافزون آن در منطقه کلانشهری تهران به‌عنوان یک کل ارگانیک، منجر به ناکارآمدی در اداره منطقه کلان شهری تهران شده است.
۳	احمدی‌پور و راهنا	۱۳۸۸	نقش نظام تقسیمات کشوری در توسعه ملی ایران	نتایج این تحقیق حاکی است چنانچه روند فعلی نظام تقسیمات کشوری تداوم یابد، موجب قطعه‌قطعه شدن سرزمین به واحدهای کوچک‌تر سیاسی، افزایش سطوح سلسله‌مراتبی، بزرگ شدن تشکیلات اداری، افزایش تعداد کارکنان دولت، مصرف بخش عمده‌ای از منابع درآمدی دولت در بخش جاری می‌شود.
۴	جلالی	۱۳۸۹	مسئله تقسیمات کشوری در حقوق اداری ایران از دیدگاه عدم تراکم و نبود تمرکز سرزمینی	نتایج این پژوهش حاکی است وضعیت موجود تقسیمات کشوری ایران دچار مشکلات عدیده‌ای است که مهم‌ترین آن به نبود انسجام، غیرعقلانی بودن و تعدد و تنوع بیش از حد مربوط می‌شود.
۵	اعظمی و دبیری	۱۳۹۰	تحلیل نظام تقسیم سیاسی فضا در ایران	نتایج این پژوهش نشان می‌دهد عوامل تأثیرگذار بر نظام تقسیمات کشوری از دوران تاریخی تا ۱۳۸۵، عامل وسعت جغرافیایی و از ۱۳۸۵ همراه با اولین تصویب قانون تقسیمات کشوری تاکنون نیز ادامه دارد. عامل اصلی، شکل متمرکز حکومت بوده است.
۶	اعظمی و دبیری	۱۳۹۰	تحلیل عناصر تهدید سیاسی - امنیتی در نظام تقسیمات کشوری ایران	نتایج این پژوهش نشان می‌دهد عواملی مانند افزایش تمرکز سیاسی - اقتصادی، بی‌توجهی به جغرافیای فرهنگی کشور، شکل‌گیری حفره‌های دولت و قطعه‌قطعه شدن قلمروها، تک عامل بودن قانون تقسیمات کشوری و بی‌توجهی به مشارکت مردم به‌عنوان مهم‌ترین عناصر تهدید سیاسی - امنیتی نظام تقسیمات کشوری قلمداد می‌شوند.
۷	جلالی	۱۳۹۴	اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران	نتایج این پژوهش حاکی است که در سیاست‌گذاری‌ها، قانون‌گذاری‌ها و اجرای موضوعات مربوط به تمرکززدایی در کشور ایران، تاکنون به اصول آزادی اداری واحدهای مجلسی، اصل تقدم اجرا توسط واحدهای محلی و نیز شرط عمومی صلاحیت به‌صورتی هادفمند و آگاهانه توجهی نشده است. علت این غفلت شاید پیش از هر چیز به بی‌توجهی به این اصول در دکترین حقوقی - اساسی و اداری در ایران بازگردد.

ردیف	نام نویسندگان	سال انتشار	موضوع پژوهش	نتایج
۸	توکلی‌نیا، صرافی و دیگران	۱۳۹۴	تحلیل تقسیمات قلمرویی سازمان‌ها و نهادهای خدماتی کلان شهر تهران	یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که با رشد و توسعه کلان‌شهر تهران هر کدام از سازمان‌ها و نهادهای خدماتی بر اساس ساختارهای بخشی و معیارهای خاص خود بدون توجه به سایر نهادها، شهر را به چند منطقه تقسیم کرده و تشکیلات خود را بر اساس این مناطق سازماندهی و تقسیم‌بندی نموده‌اند. این امر از یک سو موجب بروز مشکلاتی در خدمات‌رسانی شهروندان شده و از سوی دیگر به ناهماهنگی در سیستم مدیریت شهری، ناپایداری، تداخل عملکردی و صرف هزینه‌های مضاعف در مدیریت انجامیده است.
۹	احمدی پور، جعفرزاده	۱۳۹۳	تحلیل کارکردی تقسیمات کشوری در اجرای برنامه‌های آمایش سرزمین با تأکید بر ایران	نتایج این پژوهش نشان می‌دهد نظام تقسیمات کشوری ایران به دلیل ناهمگن بودن حوزه‌های تقسیماتی و به تبع آن عدم انطباق با الزامات منطقه‌ای و همچنین سیستم حکومتی متمرکز که موجب تمرکز فعالیت‌ها و جمعیت در مرکز و عدم تعادل در ابعاد مختلف سطح سرزمین شده است، نتوانسته کارایی لازم را در تهیه و اجرای برنامه آمایش داشته باشد.
۱۰	اسدی	۱۳۹۵	تبیین ضرورت ایجاد نظام مدیریت و حکمروایی ویژه برای منطقه کلان‌شهری تهران	یافته این مقاله نشان می‌دهد زمینه‌سازی برای «افزایش ظرفیت برخورد استراتژیک با مسائل منطقه‌ای و ارتقای اثربخشی سیاستی»، نیرومندترین استدلال برای تبیین عقلانیت ایجاد ساختارهای ویژه مدیریت و حکمروایی مناطق در تهران است.

ب. چارچوب نظری و مفهومی

۱. نظام تقسیمات سیاسی فضا

سازماندهی سیاسی فضا نقش مؤثری در توسعه کشورها دارد؛ چرا که با تقسیم سرزمین به واحدهای کوچک‌تر، تصمیمات مهمی در خصوص چگونگی رشد ناحیه باتوجه‌به این تقسیمات اتخاذ می‌شود. توسعه و ارتقای سطح کارکردهای یک واحد تقسیماتی، تا اندازه زیادی به نحوه ساماندهی سیاسی فضا و آرایش بهینه قلمرو سرزمین بستگی دارد. در واقع سازماندهی سیاسی فضا در هر کشوری با در نظر گرفتن سابقه تاریخی و فرهنگی، شرایط جغرافیایی، اقتصادی و سیاسی و متغیرهای دیگر جهت اعمال حاکمیت و نیز عرضه خدمات عمومی ایفا می‌شود (احمدی‌پور، جعفرزاده و دیگران، ۱۳۹۳). باتوجه‌به چنین امری، تقسیمات کشوری از مهم‌ترین مسائلی است که برای انجام هرگونه برنامه‌ریزی در سطح کشور یا نواحی به‌منظور اداره بهتر و بهره‌برداری بیشتر از امکانات موجود و استعدادهای آن منطقه صورت می‌گیرد. در

واقع تقسیمات کشوری، ساختار اداری- سیاسی و سرزمینی یک کشور به صورت سلسله‌مراتبی است که از طریق تقسیم سرزمین به واحدهای کوچک‌تر همراه با سیستم محلی ویژه شکل می‌گیرد. هدف از تقسیمات کشوری که مورد توجه تمام نظام‌های سیاسی است، تسهیل در ارائه خدمات و امکانات برای مناطق مختلف یک کشور و همچنین تسهیل حاکمیت دولت تا پایین‌ترین سطح سیاسی در کشور است (احمدی‌پور، جعفرزاده و دیگران، ۱۳۹۳).

با نگاه به سیاست‌های ساماندهی فضا و اصلاحات قلمرویی حکومت‌های محلی کشورهای مختلف مشاهده می‌شود که برخی کشورها با هدف حمایت از دموکراسی محلی و استقلال حکومت‌های محلی به سمت سیاست تجزیه قلمرویی پیش رفته‌اند و برخی کشورها نیز با هدف کارایی و اثربخشی اقتصادی، اقدام به اصلاحات ادغام قلمرویی کرده‌اند. این درحالی است که در ایران سیاست مشخص و اعلام شده‌ای در زمینه اندازه تقسیمات سیاسی فضا از بعد قلمرویی (ادغام یا تجزیه) وجود ندارد و آثار تغییرات قلمرویی چندان مورد توجه قرار نگرفته است. از آنجاکه هدف این پژوهش، بررسی تقسیمات سیاسی فضا از بعد اصلاحات قلمرویی در سطح محلی است در ادامه با توجه به ضرورت موضوع پژوهش، مباحث نظری و تجربی سیاست‌های ادغام و تجزیه قلمرویی بررسی می‌شود.

۲. سیاست‌های ادغام و تجزیه قلمرویی

نظریه اصلاح^۱، سودمندترین مباحث را در جهت ادغام قلمروها فراهم می‌آورد. این مباحث را می‌توان تحت موارد زیر خلاصه کرد:

- در بسیاری از خدمات محلی، صرفه‌جویی‌های حاصل از مقیاس^۲ در حکومت‌های محلی بزرگ‌تر وجود دارد. بنابراین حداقل هزینه خدمات‌رسانی در صورت بزرگ‌تر بودن مقدار خدمات تولیدشده کمتر می‌شود (Swianiewicz, 2002: 28).

- حکومت‌های محلی بزرگ، عملکردهای بیشتری را ایجاد می‌کنند که منجر به تمایل عمومی بیشتر و مشارکت در سیاست‌های محلی می‌شود.

1. reform theory
2. economy of scale

- یکپارچگی قلمرو، فضای بیشتری را برای گروه‌های ذی‌نفع که جامعه‌ای متکثر^۱ را نشان می‌دهند، فراهم می‌آورد. در این فرضیه، گروه‌های ذی‌نفع و همچنین سیستم‌های حزبی به‌صورت تجلی مثبت جامعه‌ای چندگانه مشاهده می‌شوند. به‌طوری که در اجتماعات بزرگ، جلوگیری از دادن شغل و امتیازات به خویشاوندان یا سایر شکل‌های زدوبندهای سیاسی^۲ ساده‌تر است (Swianiewicz, 2010: 186).

- سازمان قلمرویی با دولت‌های بزرگ محلی، منجر به نابرابری درآمد کمتر میان شهرها می‌شود (Hellsing, Erika: 2013).

- در حکومت‌های محلی بزرگتر، احتمال بیشتری برای وجود یک جامعه مدنی قوی وجود دارد. در اجتماعات بزرگ، شانس بیشتری وجود دارد که شبکه انبوهی از سازمان‌های داوطلبانه^۳ ایجاد شود (Hellsing, Erika: 2013).

- حکومت‌های محلی بزرگتر پیشرفت توسعه اقتصادی محلی را امکان‌پذیر می‌سازند؛ زیرا مقیاس بزرگتر، برنامه‌ریزی پیچیده و منسجم را امکان‌پذیر می‌سازد و تأمین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری بزرگ و پرهزینه را تسهیل می‌کند که این دو برای پیشرفت توسعه اقتصادی ضروری است (Swianiewicz, 2010: 188).

- حکومت‌های محلی کوچک هزینه‌هایی را در خصوص اضافه جمعیت سرریز شده^۴ تولید می‌کنند (سواری رایگان- افرادی که از خدمات یک شهرداری استفاده می‌کنند؛ اما در جای دیگر زندگی می‌کنند و مالیات می‌پردازند). بسیاری از شهرهای بزرگ و حومه‌های اطراف آنها که حکومت‌های محلی مجزا دارند، مثال خوبی از این پدیده به شمار می‌روند (Blazek, 2008: 28). در مقابل طرف‌داران تجزیه قلمرویی نیز استدلال‌های قدرتمندی را در دفاع از حوزه‌های قلمرویی محلی کوچک بیان می‌کنند که مهم‌ترین آنها را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

- ارتباط بین اعضای شورا و شهروندان بسیار نزدیک‌تر است و سیاست‌مداران در واحدهای کوچک در برابر اجتماع محلی، پاسخگویی بیشتری دارند (Swianiewicz, 2010: 192).

-
1. Pluralist
 2. Political clientele
 3. Voluntary Organizations
 4. Spillovers Population

- در اجتماعات کوچک محرک‌های بیشتری برای مشارکت شهروندان وجود دارد؛ چراکه که رأی یک فرد ارزش بیشتری دارد (Denters, 2008: 76).

- اجتماعات محلی کوچک یکدست‌تر هستند و اجرای سیاست‌هایی که تمایلات بخش بزرگی از شهروندان را برآورده می‌سازد، بسیار ساده‌تر است.

- از نظر طرف‌داران نظریه تجزیه قلمروها، موضوع صرفه‌جویی حاصل از مقیاس و کارایی اقتصادی^۱ نامربوط است؛ چرا که امکان جداسازی مسئولیت خدمات از خدمات‌رسانی حقیقی وجود دارد. اهمیت صرفه‌جویی حاصل از مقیاس در بسیاری از خدمات روشن است، به‌طوری که بسیاری از خدمات به بخش خصوصی واگذار می‌شود (Ivan Kopric, 2016: 176).

- تجزیه از رقابت میان حکومت‌های محلی در جذب سرمایه برای مکان‌هایی که بهره‌وری در آنها بیشترین میزان را دارد، حمایت می‌کند (Ivan Kopri, 2016: 177).

- شهروندان از عملکرد^۲ شهرداری‌ها در دولت محلی کوچک‌تر نسبت به دولت‌های محلی بزرگ‌تر، راضی‌تر هستند (Abdulai Kuyini, 2015: 66-69).

در جمع‌بندی استدلال‌های طرف‌داران این دو گروه به‌طور خلاصه می‌توان گفت، ادغام قلمرویی، معمولاً کارایی اقتصادی، صرفه‌های اقتصاد مقیاس و ظرفیت بالای عملکرد دولت‌های محلی را ترویج می‌کند. در مقابل، تجزیه قلمرویی نیز از دموکراسی محلی و مشارکت شهروندان دفاع می‌کند.

۳. مباحث تجربی سیاست‌های ادغام و تجزیه قلمرویی

بررسی تجارب برخی کشورهای اروپایی در خصوص سیاست‌های مدنظر در دو بخش درخور بحث است که در زیر به برخی از مهم‌ترین این تجارب پرداخته می‌شود:

۳-۱. رابطه بین اندازه دولت‌های محلی و دموکراسی محلی^۳ و مشارکت

- بررسی صورت‌گرفته در دانمارک نشان می‌دهد که اعتماد به دولت‌های محلی در شهرهای بزرگ کمتر است و نقطه بهینه احتمالاً در جایی بین جمعیت ۱۵ و ۲۰ هزار شهروند خواهد بود (Mourtizen, 2012).

1. Economic efficiency
2. Function
3. Local Democracy

- بررسی‌ها در سه کشور، دانمارک، نروژ و انگلستان نیز نشان می‌دهد که اعتماد به سیاست‌مداران محلی به‌طور چشمگیری در دولت محلی بزرگ‌تر، کمتر است (Denters, 2008).

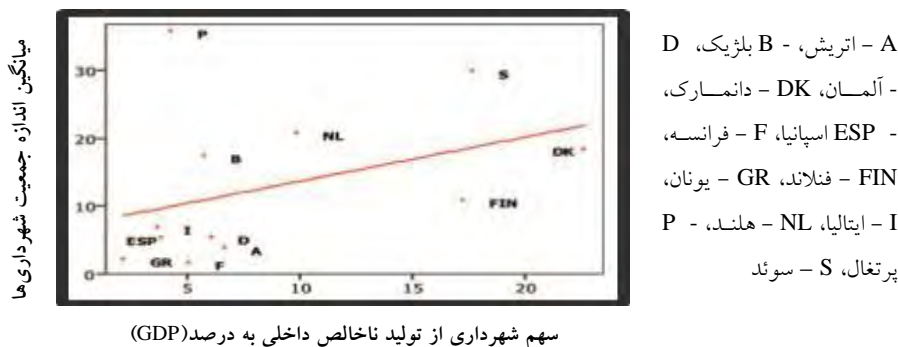
- مطالعات انجام‌شده پس از ادغام قلمروها در کشور سوئد نشان می‌دهد، به‌شدت زندگی سیاسی و گرایش شهروندان به مسائل مربوط به سیاست محلی افزایش یافته است. در مقابل، آشنایی شخصی و فردی بین شهروندان و سیاست‌مداران محلی کاهش یافته است (Popescu, 2014).

۳-۲. رابطه بین اندازه دولت‌های محلی و کارایی و اثربخشی^۱

- نتایج بررسی شورای اروپا در خصوص بسیاری از کشورها نشان می‌دهد که در تعدادی از آنها (ایتالیا، نروژ، دانمارک) جمعیت ۵ هزار نفری، اندازه حداقل برای یک دولت کارآمد محلی است (Council of European, 2008).

- مطالعات تجزیه و تحلیل سی شهرداری هلند با کمتر از ۳۰ هزار شهروند، نشان می‌دهند که هیچ شواهدی وجود ندارد که شهرداری‌های بزرگ‌تر حتماً در دستیابی به اهداف خود موفق‌تر هستند (Erik, 2013).

- تحقیقات صورت‌گرفته در اکثر کشورهای اروپایی (به‌خصوص اروپای غربی، شمالی و جنوبی) نشان می‌دهد که رابطه مثبت بین اندازه حکومت‌های محلی (شهرداری‌ها) و سهم هزینه‌های شهرداری در تولید ناخالص داخلی (GDP) وجود دارد. در کشورهایی که سیستم جغرافیایی آنها ادغام شده است، دارای عملکردهای بیشتری هستند. به‌بیان ساده‌تر، کشورهایی که از حکومت محلی (شهرداری) کوچک‌تر برخوردارند؛ در تولید ناخالص داخلی سهم کمی دارند و کشورهایی با اندازه بزرگ‌تر حکومت‌های محلی، سهم نسبتاً زیادی در تولید ناخالص داخلی دارند (Dexia, 2011: 187). شکل ۱، عملکرد مختلف کشورهای اروپایی را نشان می‌دهد.



شکل ۱. عملکرد کشورهای اروپایی در تولید ناخالص داخلی (Dexia, 2011: 187)

در جمع‌بندی مباحث نظری و تجربی سیاست‌های مدنظر می‌توان گفت، اگرچه بسیاری از یافته‌های تجربی، استدلال‌های نظری ارائه‌شده در بخش‌های قبلی را تأیید می‌کنند؛ اما تفاوت شایان توجهی در رویکردهای نظری و یافته‌های تجربی در برخی کشورها وجود دارد که این امر نیز تا حدودی با سنت، قوانین و مقررات، مدیریت سیاسی^۱ و ساختار حکومت هر کشور توجیه‌پذیر است. نکته مهم و درخور توجه در مباحث سیاست‌های ادغام و تجزیه قلمروها این است که در وضع موجود، روند و چشم‌انداز اکثر کشورهای اروپایی به سمت کدام سیاست قلمرویی گرایش بیشتری دارد، ادغام یا تجزیه؟ برای پاسخ‌دادن به این سؤال، باتوجه‌به بررسی‌های انجام‌شده در اکثر کشورهای اروپایی، می‌توان گفت که به‌رغم شکل‌گیری و بهره‌برداری از نهادهای بین‌شهرداری برای همکاری بین‌شهرداری‌ها و سازمان‌ها هنوز هم، روند کلی اصلاحات به سوی ایجاد قلمرو جمعیتی با شهرداری‌های بزرگ به‌عنوان یک استراتژی برای دستیابی به کارایی عملی بالاتر با حفظ مشروعیت دموکراتیک است. صحت این موضوع را می‌توان در جدول ۲ مشاهده کرد.

جدول ۲. اصلاحات قلمرویی شهرداری‌ها در کشورهای اروپایی در بازه ۲۰۰۸-۲۰۱۷

تعداد شهرداری‌ها		سال	کشور
قبل اصلاحات	بعد اصلاحات		
۱۱۹	۵۲۲	۲۰۰۹	لتوانی
۱۰۶	۱۱۶	۲۰۱۱	لوکزامبورگ
۳۱	۱۱۴	۲۰۱۴	ایرلند
۶۱	۳۷۳	۲۰۱۵	آلبانی
۲۸۷	۵۴۲	۲۰۱۵	اتریش - استوریا
۵۰۵ تا ژوئن ۲۰۱۷	۹۱۴	در حال انجام	ارمنستان
۸۳ تا ژوئن ۲۰۱۷	۲۲۷	در حال انجام	استونی
۳۵۴ تا تابستان ۲۰۱۷	۴۳۳	در حال انجام	نروژ
۹۶۳۱ تا بهار ۲۰۱۷	۱۱۱۶۵	در حال انجام	اوکراین
۳۲۵	۱۰۳۴	۲۰۱۲	یونان
۳۵۳	۳۸۸	مستمر	انگلستان
۳۱۱	۴۱۵	مستمر	فنلاند
۷۵۵	۸۴۳	مستمر	آلمان - Mecklenburg
۴۳۰	۴۹۵	مستمر	آلمان - Sachsen
۲۱۵	۱۰۲۴	مستمر	آلمان - Sachsen-Anhalt
۸۴۹	۹۶۲	مستمر	آلمان - Thuringen
۳۸۸	۴۴۳	مستمر	هلند
۵۷	۸۳	۲۰۰۹-۲۰۱۳	سوئیس - Jura
۸۳	۹۶	مستمر	سوئیس - Luzern
۳۷	۶۲	۲۰۰۹-۲۰۱۳	سوئیس - Neuchatel
۱۰۹	۱۲۵	مستمر	سوئیس - Solothurn
۷۷	۸۸	مستمر	سوئیس - St Gallen

منبع: (Swianiewicz, 2017: 2)

ج. بررسی سیاست اصلاحات قلمروهای مدیریتی ایران

۱. سازمان و ساختار تراکم‌زدایی^۱

ایران، کشور یکپارچه‌ای است؛ به این معنی که قدرت سیاسی کشور در یک مرکز خانه گرفته است و قوای حاکم این قدرت را از مرکز کشور اعمال می‌نماید. اصل ۵۷ قانون اساسی، در خصوص قوای حاکم و چگونگی اعمال آن، و اصل نهم مبنی بر تمامیت ارضی و تجزیه‌ناپذیر بودن کشور از اصول مهم در این زمینه است. اصل یک‌صد قانون اساسی نیز که مقرر می‌کند، سلسله‌مراتب شوراهای اسلامی و نظارت بر آنها باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و تابعیت حکومت مرکزی باشد، مؤید این موضوع است.

علاوه بر آن، با توجه به اصل ۶۰ قانون اساسی مبنی بر "اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً برعهده رهبری گذارده شده است از طریق رئیس‌جمهور و وزرا است" اصل تمرکز اداری و تشکیلاتی بر کشور حاکم است؛ دولت دارای شخصیت حقوقی واحدی است و قدرت سیاسی را به انحصار اعمال می‌کند. نتیجه منطقی این اصل، بنیان مرکزی واحدی است که اداره امور سیاسی کشور در تمام سطوح در آن طراحی، برنامه‌ریزی و امر به اجرا می‌شود. سطوح عدم تراکم در ایران منطبق بر محدوده تقسیمات کشوری است که به موجب قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ و اصلاحات بعدی آن تعیین شده است. گفتنی است در هنگام تصویب این قانون، قرار بود سه شاخص جمعیت، وسعت و تراکم برای تقسیمات کشور به سطوح پایین‌تر ملاک عمل قرار گیرد؛ اما در عمل تنها شاخص جمعیت با ملاحظات سیاسی ملاک عمل قرار گرفت (احمدی‌پور و راهنما، ۱۳۸۸).

در واقع، تقسیمات محلی در ایران بر مبنای اصل تمرکز صورت گرفته و کشور به واحدهای اداری سیاسی زیر نظر دولت تقسیم شده است. از طرفی هرگونه ابتکار عمل در خصوص عدم تراکم در ایران با وزارت کشور است و مردم هیچ نقشی چه مستقیم و چه غیرمستقیم توسط نمایندگان شوراهای اسلامی در نصب و تعیین نماینده دولت مرکزی در محل ندارند، در نتیجه این موارد می‌تواند حاکی از تمرکز در اداره عمومی تلقی شود. براساس

ماده ۱۲ قانون تقسیمات کشوری که مقرر می‌دارد هر یک از سطوح تقسیمات کشوری تابع سطوح بالاتر است اصل سلسله‌مراتب اداری میان واحدهای تقسیمات کشوری حاکم است، در نتیجه به تبع این موضوع، واحدهای سطوح پایین‌تر از شخصیت حقوقی و استقلال برخوردار نیستند. با این تفصیل در ایران تقسیمات کشوری به سلسله‌مراتب میان درجات مختلف قلمرویی کاهش پیدا کرده است، به این معنی که قلمرو سرزمینی به موضوعی برای تقسیم کشور به قطعات کوچک‌تر با توجه به معیار کمی میزان جمعیت (با ملاحظات سیاسی) تبدیل شده است، بدون اینکه شاخص‌هایی مانند موقعیت طبیعی، منابع، وسعت، وضعیت فرهنگی و قومی و مانند آنها مورد توجه قرار گیرد.

۲. سازمان و ساختار تمرکززدایی^۱

همانند بسیاری از کشورها، در ایران نیز شوراها و شهرداری‌ها ساختار و سازمان عدم تمرکز را تشکیل می‌دهند. در این خصوص اصل هفتم قانون اساسی، مقرر می‌دارد، شوراها به‌عنوان رکنی از ارکان اداره امور در جمهوری اسلامی ایران هستند. همین قانون اشاره می‌کند که برای پیشبرد سریع برنامه‌ها، از طریق همکاری مردم شورایی به نام ده، بخش، شهر، شهرستان و استان تشکیل می‌شود. افزون بر قانون اساسی، ماده ۲ قانون اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحی بعدی آن مقرر می‌کند مقصود از شوراهای اسلامی؛ شوراهای روستا، بخش، شهر، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌هاست که این شوراها به اضافه شورایی‌ها، ساختار عدم تمرکز در ایران را تشکیل می‌دهند.

با بررسی ساختار و شیوه نظام شورایی ایران مشاهده می‌شود که شوراهای اسلامی ایران نیز به‌صورت سلسله‌مراتبی و از بالا به پایین اتفاق می‌افتد و شیوه اداره امور به‌صورت متمرکز تنظیم شده است. برای مثال، شورای عالی استان‌ها در ایران که از نمایندگان منتخب شورای استان‌های سراسر کشور تشکیل می‌شود و در بالاترین مرتبه نظام شورایی قرار دارد، به‌طور مستقیم توسط مردم انتخاب نشده‌اند. همچنین، در ساختار و شیوه نظام شورایی ایران، فقدان بخش اجرایی متناسب با برخی از سطوح شوراها، به کاهش اثربخشی و ناکارآمدی آنها منجر شده است.

جدول ۳. بخش‌های انتخابی و اجرایی مدیریت محلی در ایران

بخش اجرایی	بخش انتخابی عالی استان
؟	شورای عالی استان
؟	شورای اسلامی استان
؟	شورای اسلامی شهرستان
؟	شورای اسلامی بخش
شهرداری	شورای اسلامی شهر
دهیاری	شورای اسلامی روستا

۳. روند اصلاحات قلمرویی

اصلاحات قلمرویی در ایران بر مبنای قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ و قانون تأسیس دهیاری‌ها مصوب ۱۳۷۷ صورت گرفته که این قوانین نیز به‌نوبه خود منجر به تجزیه قلمروها (افزایش قلمروهای مدیریتی و حکومتی) شده است. با نگاهی به روند تحولات صورت‌گرفته در خصوص معیار ملاک عمل قانون تقسیمات کشوری در فرایند تبدیل مناطق روستایی به شهری و به‌طور کلی ملاک عمل جمعیتی برای تأسیس شهرداری‌ها، مشاهده می‌شود که تغییرات ایجادشده از شروع تأسیس این قانون تا هم‌اکنون با فرازونشیب زیادی همراه بوده است و در دهه‌های اخیر الگوی نظام سکونتگاهی در ایران را به‌شدت تغییر داده است. در جدول‌های ۴ و ۵، می‌توان روند تحولات قبل و بعد از تصویب قانون تقسیمات کشوری ۱۳۶۲ را مشاهده کرد.

جدول ۴. روند تغییرات معیارهای تبدیل مناطق روستایی به شهر

دوره	معیار تبدیل و ارتقای روستا به شهر
تا سال ۱۳۳۵	فاقد ملاک خاص
۱۳۳۵ تا ۱۳۵۵	۵۰۰۰ نفر جمعیت
۱۳۵۵ تا ۱۳۶۲	۵۰۰۰ نفر + تمامی مراکز شهرستان‌ها
۱۳۶۲ تا ۱۳۷۱	۱۰۰۰۰ نفر + وجود شهرداری
۱۳۷۱ تا ۱۳۸۹	۴۰۰۰ و ۶۰۰۰ نفر + روستاهای مرکز بخش
۱۳۸۹ تا کنون	۳۵۰۰ نفر + مرکز بخش + روستاهای واجد شرایط

منبع: روزنامه رسمی ایران، مصوبات قانون تقسیمات کشوری ۱۳۶۲ و اصلاحیه‌های بعدی

جدول ۵. اندازه‌های مختلف جمعیتی کمتر از ۵ هزار نفر در سه دوره آخر سرشماری

۱۳۹۵		۱۳۸۵		۱۳۷۵		اندازه جمعیت
درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد	
۱۹/۲۲	۲۳۹	۱۸/۷	۱۸۶	۱۰/۰۴	۶۷	۵۰۰۰ تا ۲۵۰۰ نفر
۱۱/۶	۱۳۶	۱۰/۵	۱۰۷	۷/۴	۲۱	۲۵۰۰ تا ۱۰۰۰ نفر
۲/۱۹	۳۵	۳۱/۶	۳۱	۰/۸۱	۵	کمتر از ۱۰۰۰ نفر
۲۲/۵	۴۱۰	۳۱/۹	۳۲۴	۱۴/۳	۸۸	جمع

منبع: آمار و اطلاعات تا سال ۱۳۸۵ از زنگنه شهرکی و ز سال ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵ از مرکز آمار ایران و سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها

از میان ۱۲۴۵ شهر موجود ایران حدود یک سوم (۴۱۰ شهر) جمعیت کمتر از پنج هزار نفر دارند که این موضوع نشان از تأثیر قانون تقسیمات کشوری در تجزیه قلمروها دارد. به موازات افزایش تعداد شهرها و شهرداری‌های کوچک، تعداد روستاهای دارای دهیاری نیز با تأسیس قانون دهیاری‌ها ۱۳۷۷ با رشد بسیار چشمگیری همراه بوده است که این روند روبه‌افزایش دهیاری‌ها را می‌توان در جداول ۶ و ۷ مشاهده کرد.

جدول ۶. روند تحولات تأسیس دهیاری‌ها

سال	تا سال ۸۳	۱۳۸۵	۱۳۹۰	۱۳۹۵
تعداد	۱۴۵۸۰	۱۹۰۹۲	۲۵۸۸۴	۳۲۹۵۴

منبع: سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۹۵

جدول ۷. دهیاری‌های کشور براساس طبقات جمعیتی

توضیحات	درصد	تعداد	بعد جمعیتی (نفر)
	۰/۱۵	۵۸	+۱۰۰۰۰
این آمار تا سال ۱۳۹۵ است	۰/۱۸	۶۱	۱۰۰۰۰-۷۵۰۰
جمعیت زیر پوشش دهیاری‌ها:	۰/۵۹	۱۹۶	۷۵۰۰-۵۰۰۰
۲۰/۷۳۰/۶۲۵	۰/۳۶	۱۱۹	۵۰۰۰-۴۵۰۰
میانگین جمعیت روستاهای دارای	۰/۴۸	۱۶۱	۴۵۰۰-۴۰۰۰
دهیاری: ۶۲۹	۰/۶۷	۲۲۱	۴۰۰۰-۳۵۰۰
	۰/۹۲	۳۰۴	۳۵۰۰-۳۰۰۰

	۲/۰۲	۶۶۷	۳۰۰۰-۲۵۰۰
	۳/۰۸	۱۰۱۸	۲۵۰۰-۲۰۰۰
	۴/۶۱	۱۵۲۷	۲۰۰۰-۱۵۰۰
	۹/۹۲	۳۲۷۰	۱۵۰۰-۱۰۰۰
	۱۰/۱۹	۳۳۶۰	۱۰۰۰-۷۵۰
	۱۳/۳۲	۴۳۹۰	۷۵۰-۵۰۰
	۱۰/۰۹	۳۳۲۷	۵۰۰-۴۵۰
	۱۱/۸۹	۳۹۲۱	۴۵۰-۴۰۰
	۳۱/۴۱	۱۰۳۵۴	پایین تر از ۴۰۰
	۱۰۰	۳۲۹۵۴	جمع کل

منبع: سازمان شهرداری و دهیاری‌های کشور، ۱۳۹۵

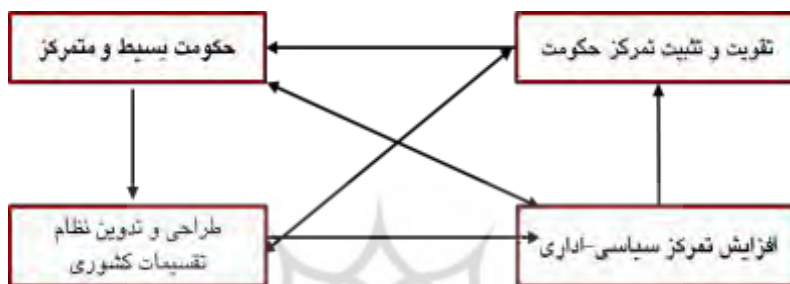
بنابراین، با در نظر داشتن بحث‌هایی که در خصوص آمار و روند تحولات حوزه‌های قلمرویی گفته شد، توجه به این موضوع حائز اهمیت است که بسیاری از کشورها، در سیاست اصلاحات حوزه‌های قلمرویی خود به صورت برنامه‌ریزی شده و با اهداف مشخصی عمل کرده‌اند، به طوری که در این میان، برخی از کشورهای اروپایی (اکثریت) به سمت سیاست ادغام قلمرویی و برخی کشورها نیز سیاست تجزیه قلمرویی را ملاک عمل خود قرار داده‌اند. جدول ۸ نشان می‌دهد که کشورهایی که از قلمرو مدیریت محلی بزرگی تشکیل شده‌اند، دست به اصلاحات ادغام قلمرویی زده‌اند و در مقابل کشورهایی که از قلمروهای مدیریت محلی کوچک‌تری تشکیل شده‌اند، اصلاحات تجزیه قلمرویی را ملاک عمل خود قرار داده‌اند. در کشور ایران، این سیاست‌ها تاکنون به صورت دقیق مورد توجه و استناد قانون‌گذاران و مجریان قرار نگرفته است. همچنین، دقیقاً مشخص نیست که کشور ایران با چه هدف به سمت سیاست تجزیه قلمرویی پیش رفته است. شاید بتوان تا حدودی دلایل این موضوع را این‌گونه ذکر کرد که اصلاحات تجزیه قلمروها به واحدهای کوچک‌تر بر مبنای قانون تقسیمات کشوری در ایران به منظور ملاحظات سیاسی انجام گرفته است و هدف اصلی آن فقط اجرای سریع‌تر و بهتر برنامه‌های حکومت مرکزی است به طوری که ایجاد، انحلال، انضمام، تفویض و محدوده اختیارات قلمروهای سطوح محلی با حکومت مرکزی بوده است و آنها (سطوح محلی) دارای

اختیار مستقل نیستند (اعظمی و دبیری، ۱۳۹۰: ۱۶۷). همان طور که در بحث ساختار تراکم‌زدایی در ایران نیز اشاره شد، طبق قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، عناصر تقسیمات کشوری: دهستان تابع بخش، شهر و بخش تابع شهرستان، شهرستان تابع استان و استان تابع تشکیلات مرکزی است. در واقع قالب تقسیمات کشوری بعد از شکل‌گیری حکومت متمرکز، ابزاری در دست حکومت برای اعمال قدرت و کنترل مستقیم سرزمین بوده است. به همین دلیل افزایش تعداد واحدهای تقسیمات کشوری و تمرکززدایی به دلیل نداشتن اختیارات و اقتدار تصمیم‌گیری حوزه‌های مدیریت محلی (شوراها و شهرداری‌ها) نه تنها باعث کاهش تمرکز حکومت نشده؛ بلکه بر میزان تمرکز اداری-سیاسی حکومت افزوده است.

جدول ۸. میانگین اندازه جمعیت قلمروهای مدیریت محلی در ایران و کشورهای اروپایی

کشور	میانگین جمعیت در دولت‌های محلی (هزار نفر)	میانگین مساحت (هکتار)	کشور	میانگین جمعیت در دولت‌های محلی (هزار نفر)	میانگین مساحت (هکتار)
۱ انگلستان*	۱۴۸۱۱۰	۵۷۸	۱۴ مقدونیه	۱۵۸۰۰	۸۷
۲ سوئد	۳۱۷۹۰	۱۵۹۵	۱۵ اسلوانی	۹۶۳۰	۹۷
۳ دانمارک	۵۶۰۴۰	۳۴۵	۱۶ آلبانی	۱۰۰۰۰	۸۷
۴ هلند	۳۷۲۸۰	۷۹	۱۷ فنلاند	۱۵۲۶۵	۹۷۲
۵ بلژیک	۱۶۹۹۰	۵۲	۱۸ رومانی	۶۷۶۰	۷۵
۶ سوئیس	۲۹۳۴۱	Na	۱۹ کرواسی	۸۸۰۰	۱۰۴
۷ اتریش	۷۱۳۵	۲۰۱۰	۲۰ استونی	۵۷۱۳	۱۷۸
۸ لهستان	۱۵۵۶۱	۱۷۵	۲۱ لتونی	۱۹۰۲۵	۵۳۸
۹ فرانسه*	۱۵۶۵	۱۷	۲۲ مجارستان	۳۲۴۲	۲۹
۱۰ ایتالیا	۷۱۰۵	۳۷	۲۳ اسلواکی	۱۸۷۰	۱۷
۱۱ نروژ	۹۰۰۰	۶۰	۲۴ جمهوری چک	۱۷۵۹	۱۳
۱۲ اسپانیا	۵۶۲۰	۲۹	۲۵ لیتوانی	۵۵۰۴۰	۱۰۸۰
۱۳ آلمان	۶۶۶۵	۲۰۹	۲۶ ۲۷ کشور اتحادیه اروپا	۵۵۳۰	۴۹
۲۸ ایران*	۲/۰۸۶	-			

بنابراین شکل حکومت (بسیط و متمرکز) در دوران معاصر مهم‌ترین عامل شکل‌دهنده و تأثیرگذار بر الگوی به‌کارگیری سیاست تقسیم قلمروها به واحدهای کوچک‌تر بر مبنای قانون تقسیمات کشوری بوده است (نمودار ۳). آنچه مسلم است، اینکه اجرای این سیاست مبهم (تقسیم و تجزیه کشور به حوزه‌های قلمرویی کوچک)، باعث به‌وجود آمدن مشکلات زیادی شده است که در ادامه بحث به پیامدهای آن پرداخته می‌شود.



نمودار ۳. رابطه متقابل بین تمرکز حکومت، نظام تقسیمات کشوری و افزایش تمرکز سیاسی-اداری در ایران

د. پیامدهای اصلاحات قلمرویی در ایران

پیامدهای ناشی از تجزیه قلمروها در ایران در سه بخش اصلی، شامل پیامدهای تفرق سیاسی و عملکردی، پیامدهای ساختاری و قانونی و پیامدهای اقتصادی شناسایی و مورد بررسی قرار گرفته است.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

۱. پیامدهای تفرق سیاسی و عملکردی

تفرق سیاسی به معنی وجود تعداد زیادی از قلمروهای حکومتی (استانداری، فرمانداری و...) و مدیریتی (شهرداری‌ها و دهیاری‌ها) درون حوزه‌های قلمرویی، حاکی از این است که هر قلمرو حکومتی یا مدیریت محلی دارای حق، اختیار و صلاحیت اظهار نظر در بخشی از قلمرو منطقه یا هر شهر است و هیچ مرجع حکومتی واحدی برای تصمیم‌گیری و عمل در گستره کل منطقه وجود ندارد (آخوندی و برک‌پور و همکاران، ۱۳۸۶: ۸). منظور از تفرق عملکردی نیز، وجود

سازمان‌ها و نهادهای متعدد و ناهماهنگ در مدیریت شهری است که بدون هماهنگی و یا با کمترین هماهنگی مشغول سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و ارائه خدمات و تأمین تسهیلات شهری مختلف در حوزه‌های قلمرویی هستند (آخوندی، برک‌پور و همکاران، ۱۳۸۵: ۶). بنابراین به‌کارگیری سیاست اصلاحات قلمرویی ایران بر مبنای تقسیمات کشوری و تجزیه و تقسیم حوزه‌های قلمرویی به واحدهای کوچک‌تر، منجر به پیامدهای تفرق سیاسی و عملکردی توأم با هم شده است.

علاوه بر تفرق سیاسی و عملکردی در کلان‌شهرهای ایران، بیشترین تفرق را می‌توان در واحدهای مدیریت محلی (شهرداری‌های کوچک و دهیاری‌ها) یافت که موضوع اصلی پژوهش حاضر است. در واقع آنچه تأسیس دهیاری‌ها را بیش از پیش به افزایش تفرق سیاسی مرتبط می‌سازد، تبصره یک ماده سه قانون "تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها (مصوب ۱۳۸۴) است که بر اساس آن شهرداری‌های مجاور دهیاری حق دخالت در ساخت‌وساز و سایر امور را ندارند. به‌عبارت دیگر هر یک از دهیاری‌های موجود به‌طور مستقل درباره توسعه محدوده و حریم روستا تصمیم‌گیری خواهند کرد (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۵: ۸۹). علاوه بر این تعداد قلمروهای حکومتی و مدیریتی و روند روزافزون افزایش آنها با توجه به غلبه نظام متمرکز و بخشی برنامه‌ریزی کشور که در آن هر یک از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی در سطوح استان، شهرستان، بخش و شهر نیز شعبه‌ها و کارگزارانی دارند که تابع سیاست‌های وزارتخانه یا سازمان مرکزی هستند نوعی دوگانگی بین مدیریت قلمروهای سیاسی (مسئولان تقسیمات کشوری) در مقابل وزیران و رؤسای سازمان مرکزی، استانی و شهرستانی (ادارات بخشی) به وجود آورده است که به تفرق سیاسی ابعاد وسیع‌تری می‌بخشد و موجب اختلال در تصمیم‌گیری یکپارچه منطقه‌ای می‌شود (آخوندی و برک‌پور، ۱۳۸۶: ۱۱).

۲. پیامدهای ساختاری و قانونی

در حال حاضر وضعیت موجود تقسیمات کشوری ایران از لحاظ ساختاری دچار مشکلات عدیده‌ای است که از مهم‌ترین آنها به عدم انسجام، غیرعقلانی بودن و تعدد و تنوع بیش از حد حوزه‌های قلمرویی مربوط می‌شود. تقسیمات کشوری در ایران از انسجام لازم برخوردار

نیست. اداره شایسته، نیازمند انسجام و هماهنگی میان تمام اجزا و ارکان آن است. در واقع برای طرح‌ریزی نظام اداری بر پایه واحدهای هرچند کوچک، باید زنجیره‌ای از اجزا و ارکان با یکدیگر هماهنگ باشند و در راستای یک نقطه واحد که هدف آن مجموعه است، حرکت کنند. مسلماً هرچه ابعاد مجموعه مد نظر بزرگ‌تر و وسیع‌تر باشد، انسجام، هم‌آرایی و ارتباط میان این اجزا ضرورت نظری و عملی بیشتر می‌یابد، اگرچه تحقق این امر در عمل با دشواری‌های فراوان روبرو باشد (جلالی، ۱۳۸۸: ۴۸). به نظر می‌رسد که هنگام طرح‌ریزی تقسیمات کشوری در ایران، هیچ‌گونه دغدغه انسجام و هماهنگی وجود نداشته است.

از لحاظ پیامدهای قانونی نیز می‌توان به نبودن رابطه لازم میان واحدهای تقسیمات کشوری مربوط به عدم تراکم، با واحدهای تقسیمات کشوری مربوط به عدم تمرکز اشاره کرد. یکی از مسائل مهم مطرح در حقوق اداری در قسمت ساختار سرزمینی دولت، مسئله ارتباط قدرت مرکزی و اجزای آن با واحدهای محلی (نهادهای عدم تمرکز) است. در حقوق موضوعه ایران و در قوانین مرتبط با تمرکز و عدم تمرکز در هیچ‌جا درباره چنین رابطه‌ای به درستی تبیینی انجام نشده است. در قوانین مربوط به تقسیمات کشوری و نیز در قوانین مربوط به شوراهای اسلامی محلی از این وضعیت سخنی به‌صراحت بیان نشده است (عباسی، ۱۳۸۹: ۱۰۰).

۳. پیامدهای اقتصادی

تعداد بیش از حد واحدهای قلمرویی علاوه بر به‌وجود آوردن پیامدهای تفرق سیاسی و عملکردی و پیامدهای ساختاری و قانونی، موجب افزایش هزینه‌ها و ناکارایی اقتصادی به‌ویژه در شرایط نامطلوب اقتصادی می‌شود. اکثر کشورهای اروپایی از جمله انگلستان، سوئد، دانمارک و... هدف اصلی خود از اصلاحات ادغام قلمروها را کاهش هزینه و افزایش کارایی اقتصادی اعلام کرده‌اند (Swianiewicz, 2017: 5). درباره این موضوع می‌توان به فقدان توان فنی و انسانی و اندازه نامناسب اکثر سطوح قلمروهای مدیریتی به‌ویژه دهیاری‌ها برای ارائه خدمات و نبود نیروی متخصص مهندسی برای پوشش ساخت‌وساز روستایی اشاره کرد (آخوندی و طاهرخانی، ۱۳۸۹: ۱).

۵. مناسب‌ترین سیاست در حوزه قلمروهای مدیریتی ایران

برای تکمیل بررسی‌ها و تحلیل‌های اسنادی و ارائه پیشنهادات در خصوص اینکه کدام یک از دو سیاست مدنظر (ادغام یا تجزیه قلمرویی) باتوجه به وضع مدیریتی ایران می‌تواند مناسب باشد، از طریق انجام مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته از دیدگاه مدیران و صاحب‌نظران (اسامی مصاحبه‌شوندگان در جدول ۱۰ آمده است) مورد بررسی قرار گرفت. برای این کار، داده‌های متنی و مصاحبه‌ای گردآوری شده از ۳۱ مصاحبه‌شونده به صورت سطر به سطر برای استخراج مفاهیم اولیه کدگذاری باز شدند تا در نهایت مفاهیم به دست آمده برای هر سؤال در قالب مجموعه‌ای از مقولات محوری مقوله‌بندی شوند. نتایج کدگذاری و تحلیل محتوا در جدول ۹ قابل مشاهده است. همان‌طور که در جدول دیده می‌شود، می‌توان یافته‌های حاصل از پرسش‌های مصاحبه را در قالب سه محور عمده برشمرد که در ادامه تشریح می‌شود.

جدول ۹. مفاهیم و مقولات استخراج شده به تفکیک پرسش‌های پرسش‌نامه

ردیف	حوزه مورد بررسی	تعداد مفاهیم استخراج شده	تعداد مقولات استخراج شده
۱	نظرات در خصوص سیاست تجزیه قلمروها	۵۵	۲۲
۲	پیشنهادات برای کاهش معایب سیاست تجزیه قلمروها	۲۹	۱۳
۳	نظرات در خصوص سیاست ادغام قلمروها	۴۹	۲۴
۴	پیشنهادات برای کاهش معایب سیاست ادغام قلمروها	۲۵	۱۲
۵	مناسب‌ترین سیاست قلمرویی در ایران	۳۱	۳۱

جدول ۱۰. مشخصات عمومی مصاحبه‌شوندگان

ردیف	سمت	تخصص	مرتبۀ علمی
۱	هیئت علمی دانشگاه تهران	مدیریت شهری	دانشیار
۲	هیئت علمی دانشگاه تهران	مدیریت شهری	استادیار
۳	هیئت علمی دانشگاه تهران	برنامه‌ریزی منطقه‌ای	استاد
۴	هیئت علمی دانشگاه تهران	جغرافیای سیاسی	دانشیار
۵	هیئت علمی دانشگاه تهران	جغرافیای سیاسی	دانشیار

ردیف	سمت	تخصص	مرتبۀ علمی
۶	هیئت علمی دانشگاه تهران	جغرافیای سیاسی	استادیار
۷	هیئت علمی دانشگاه تهران	جغرافیای سیاسی	استادیار
۸	هیئت علمی دانشگاه تهران	جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری	استادیار
۹	هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی	حقوق	استادیار
۱۰	هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی	مدیریت شهری	دانشیار
۱۱	هیئت علمی دانشگاه تهران	مطالعات توسعه اجتماعی	دانشیار
۱۲	معاونت امور شهرداری‌های کشور	-	دکتری
۱۳	معاونت امور دهیاری‌های کشور	جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی	دکتری
۱۴	مدیر برنامه‌ریزی و توسعه مدیریت شهری شهرداری‌ها	شهرسازی	دکتری
۱۵	کارشناس برنامه‌ریزی و توسعه مدیریت شهری	عمران	کارشناسی ارشد
۱۶	مدیر کل مدیریت توسعه روستایی دهیاری‌ها	جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی	دکتری
۱۷	شهردار منطقه ۶ تهران	مدیریت شهری	کارشناسی ارشد
۱۸	شهردار منطقه ۱۰ تهران	برنامه‌ریزی شهری	کارشناسی ارشد
۱۹	شهرداری منطقه ۱۵ تهران	برنامه‌ریزی شهری	کارشناسی ارشد
۲۰	شهرداری منطقه ۲۲	شهرسازی	دکتری
۲۱	شهردار منطقه ۲ تبریز	برنامه‌ریزی شهری	کارشناسی ارشد
۲۲	شهردار منطقه ۷ تبریز	جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری	دکتری
۲۳	شهردار شهر مراغه	اقتصاد	کارشناسی ارشد
۲۴	شهردار شهر بناب	شهرسازی	کارشناسی ارشد
۲۵	کارشناس ارشد فرمانداری بناب	GIS	کارشناسی ارشد
۲۶	بخشدار مرکزی مراغه	-	-
۲۷	بخشدار مرکزی بناب	-	-
۲۸	اعضای شورای اسلامی مراغه	حقوق	کارشناسی
۲۹	اعضای شورای اسلامی بناب	علوم سیاسی	کارشناسی ارشد
۳۰	اعضای شورای اسلامی بناب	حقوق	کارشناسی ارشد

از مجموع ۳۱ مصاحبه‌شونده ۹ نفر را استادان دانشگاه و بقیه را مدیران اجرایی (شامل ۵ نفر مدیران اجرایی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۸ نفر شهرداران، ۱ نفر کارشناس ارشد فرمانداری، ۲ نفر بخشدار و ۳ نفر اعضای شورای اسلامی) در برمی‌گیرد.

شایان ذکر است، دلایل انتخاب ۴ شهردار از تهران و ۲ شهردار از تبریز از مجموع شهرداری‌های دو شهر، به دلیل تخصص آنها در شهرسازی، برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای و مدیریت شهری بوده است.

۱. سیاست تجزیه قلمروها

باتوجه به پاسخ‌های مصاحبه‌شوندگان می‌توان سیاست تجزیه قلمروها را این‌گونه تحلیل کرد که این سیاست از یک طرف منجر به پیامدهایی چون تفرق مدیریتی و عملکردی بدون هیچ سازوکار هماهنگ‌کننده، کندسازی تصمیم‌گیری‌ها، افزایش هزینه‌ها و ناکارآمدی اقتصادی، نابرابری فضایی و ناسازگاری با سیاست‌های آمایش سرزمین، عدم تمرکززدایی واقعی و واگذاری اختیارات به سطوح محلی، لابی‌های سیاسی و... در کشور ایران شده است. از طرفی دیگر از نظر برخی صاحب‌نظران، تجزیه و تقسیم قلمروها در کنار پیامدهای منفی خود منجر به اثرات مثبتی مانند افزایش راندمان مدیریتی، خدمات رسانی مناسب به‌خصوص در نواحی روستاهای محروم، حفظ مکان‌های با هویت شهری و روستایی، اداره آسان واحدهای قلمرویی شده است. در مجموع، با تحلیل متن‌های مصاحبه‌شوندگان و استخراج مقوله‌های اصلی (که در جدول صفحه قبل قابل مشاهده است) می‌توان گفت که معایب این سیاست در ایران بیشتر از مزایای آن است.

۲. سیاست ادغام قلمروها

با در نظر داشتن پاسخ مصاحبه‌شوندگان، می‌توان گفت سیاست ادغام قلمروها در ایران، اگر به صورت اصولی، برنامه‌ریزی‌شده و کارشناسی‌شده و با اجرای کامل قانون و کاهش لابی‌گری‌های سیاسی انجام گیرد، می‌تواند مزایایی مانند کاهش هزینه‌ها و افزایش کارایی و اثربخشی، خدمات رسانی مناسب و اصولی، کمک به توسعه قلمروها، زمینه ایجاد هماهنگی و همکاری در مسیر تحقق مدیریت یکپارچه، جلوگیری از تفرق مدیریتی، سیاسی و عملکردی، تقویت ساختار مدیریتی و اداری، کمک به عقلانی و منطقی کردن قلمروها، کمک به عدالت فضایی و اجتماعی حوزه‌های قلمرویی، افزایش قدرت مدیران محلی و ایجاد تأثیر مثبت بر

توسعه پایدار به همراه آورد. در کنار این مزایا برخی نیز معایبی را برای این سیاست ذکر نموده‌اند که از جمله می‌توان به: خطر آسیب به انسجام و وحدت ملی (باتوجه به تنوع مذهبی و قومی در ایران)، پیامدهای فرهنگی و قومی، آسیب به هویت برخی قلمروها و شکل‌گیری سازمان‌های فربه غیرقابل مدیریت اشاره کرد. در مجموع، با تحلیل متن‌های مصاحبه‌شوندگان و استخراج مقوله‌های اصلی، می‌توان گفت که مزایای این سیاست در ایران بیشتر از معایب آن است.

از ۳۱ مصاحبه‌شونده ۱۷ نفر موافق ادغام قلمروها، ۳ نفر موافق تجزیه قلمروها و ۱۱ نفر موافق ادغام و تجزیه قلمروها به صورت توأمان بوده‌اند. اکثر مصاحبه‌شوندگان تأکید کردند که هر سیاستی که قرار است برای قلمروهای کشور ایران ملاک عمل قرار گیرد، باید ابتدا زیرساخت‌ها و شکل‌گیری عواملی مانند تمرکززدایی و واگذاری اختیارات به سطوح محلی با تغییر نظام متمرکز به غیرمتمرکز و حذف نظام سلسله‌مراتبی، کاهش دخالت برخی نمایندگان مجلس و لابی‌گری‌های سیاسی و اجرای کامل و صحیح قانون بدون رخنه عوامل غیررسمی آماده شود تا یک سیاست به موفقیت برسد.

نتیجه‌گیری

فرایند سازماندهی سیاسی هر کشور در قالب نظام تقسیمات کشوری به اجرا در می‌آید. تقسیمات کشوری، ساختار اداری-سیاسی و سرزمینی یک کشور به صورت سلسله‌مراتبی است که از طریق تقسیم سرزمین به واحدهای کوچک‌تر همراه با سیستم محلی ویژه شکل می‌گیرد. در واقع، هدف از تقسیمات کشوری که مورد توجه تمام نظام‌های سیاسی است، تسهیل ارائه خدمات و امکانات برای مناطق مختلف کشور و همچنین تسهیل حاکمیت دولت تا پایین‌ترین سطح سیاسی در کشور است. هر حکومت برای اداره قلمرو سرزمینی خود ناگزیر است به صورت اصولی و هدفمند کشور را به واحدهای اداری کوچک‌تر تقسیم کند تا بتواند در زمینه اعمال حاکمیت و نیز عرضه خدمات عمومی آن را به کار گیرد و ایفای نقش کند. با بررسی و تحلیل نظام تقسیمات سیاسی فضا کشور ایران با تأکید بر بعد قلمرویی مشخص

می‌شود که نظام تقسیمات کشوری در ایران، به‌صورت سلسله‌مراتبی و از بالا به پایین، شامل کشور، استان، شهرستان، بخش، دهستان شکل گرفته است.

در این سیستم هرگونه ابتکار عمل در خصوص عدم تراکم با وزارت کشور است و مردم هیچ نقشی، چه مستقیم و چه غیرمستقیم، از طریق نمایندگان شوراهای مختلف در نصب و تعیین نماینده دولت مرکزی در محل ندارند. این مسائل می‌تواند حاکی از تمرکز در اداره عمومی تلقی شود. براساس ماده ۱۲ قانون تقسیمات کشوری که مقرر می‌دارد هریک از سطوح تقسیمات کشوری تابع سطوح بالاتر است اصل سلسله‌مراتب اداری میان واحدهای تقسیمات کشوری حاکم است. در نتیجه به تبع این موضوع، واحدهای سطوح پایین‌تر از شخصیت حقوقی و استقلال برخوردار نیستند. با این تفصیل در ایران تقسیمات کشوری به سلسله‌مراتب میان درجات مختلف قلمرویی کاهش پیدا کرده است، به این معنی که قلمرو سرزمین به موضوعی برای تقسیم کشور به قطعات کوچک‌تر با توجه به معیار کمی میزان جمعیت (با ملاحظات سیاسی) تبدیل شده است. این ساختار باعث گسترش دیوان‌سالاری، پیچیده‌شدن بوروکراسی اداری و ائتلاف منابع و تحمیل هزینه زیاد شده و سرانجام، کندی توسعه را به دنبال داشته است.

همچنین، بررسی نظام تقسیمات سیاسی فضا ایران در سطوح مختلف، نشان می‌دهد که در روند اصلاحات قلمرویی ایران علاوه بر قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲، قانون تأسیس دهیاری‌ها مصوب ۱۳۷۷ نیز نقش بسزایی در تجزیه قلمروها (افزایش قلمروهای مدیریتی و حکومتی) و در نتیجه ناکارآمدی ساختار قلمرویی ایران ایفا کرده است. یافته‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد، به کارگیری سیاست تجزیه قلمرویی در کشور پیامدهای مختلفی به همراه داشته است که از مهم‌ترین آنها می‌توان به تفرق سیاسی و عملکردی اشاره کرد. علاوه بر آن، می‌توان به پیامدهای ساختاری و قانونی تجزیه قلمرویی اشاره کرد. در واقع رابطه تراکم‌زدایی و تمرکززدایی در قانون اساسی و حتی قانون نظام تقسیمات کشوری ایران به‌صراحت بیان نشده است که ضرورت دارد به‌صورت اصولی مورد بازبینی و اصلاح قرار گیرد.

از دیگر پیامدهای مهم سیاست تجزیه قلمروها در ایران می‌توان به افزایش هزینه، ائتلاف سرمایه‌ها و عدم کارایی و اثربخشی اقتصادی اشاره کرد. این امر مهم از موضوعات مورد بحث

در اصلاحات قلمرویی بسیاری از کشورهای اروپایی نیز است؛ به طوری که کشورهایمانند انگلستان، سوئد و دانمارک، هدف اصلی خود از اصلاحات ادغام قلمروها را کاهش هزینه و افزایش کارایی اقتصادی اعلام کرده‌اند. بنابراین کاملاً آشکار است که سیاست قلمرویی موجود ایران ضرورت دارد به صورت اصولی و علمی مورد بازبینی و اصلاح قرار گیرد.

نتایج یافته‌های تحقیق حاضر نشان می‌دهد که به کارگیری سیاست ادغام قلمروها اگر همراه با آماده‌سازی زیرساخت‌هایی مانند واگذاری برخی اختیارات به مدیران سطوح محلی از طریق تغییر نظام متمرکز موجود به نظام غیرمتمرکز و کاهش لابی‌گری سیاسی و رخنه عوامل غیررسمی انجام گیرد، می‌تواند برای برخی حوزه‌های قلمرویی کشور ایران مناسب باشد. در پایان می‌توان گفت، تجارب اکثر کشورها در زمینه اصلاحات قلمرویی حکومت‌های محلی نشان می‌دهد که موفقیت هر سیاست به شرایط سیاسی خاص هر کشور، ساختار حکومت و مدیریت و میزان استقلال حکومت‌های محلی بستگی دارد. بنابراین، برای مثال اگر سیاست ادغام قلمروها در کشوری مانند سوئد با موفقیت همراه بوده است، هیچ تضمینی نیست که در کشور دیگر با تقلید از این کشور این سیاست به موفقیت در اجرا برسد. همچنین، برای موفقیت یک سیاست لازم است گروه‌ها و کنشگران مختلف از جمله بخش‌های رسمی و غیررسمی، بخش خصوصی، مردم و... مشارکت فعال داشته باشند.

منابع

- آخوندی، عباس احمد، برک‌پور، ناصر، طاهر خانی، حبیب‌الله، اسدی، ایرج و همکاران (۱۳۸۵) تفرق سیاسی و مدیریتی در اداره منطقه کلان شهری تهران، پیامدها و راهبردها، دومین سمینار ساخت و ساز در پایتخت پردیس دانشکده‌های فنی دانشگاه تهران.
- آخوندی، عباس و طاهرخانی حبیب‌الله " (۱۳۸۹) نظام مدیریت و کنترل ساخت‌وسازهای روستایی در ایران (مشکلات و راهکارها)".
- آخوندی، عباس، برک‌پور، ناصر، اسدی، ایرج، طاهرخانی، حبیب‌الله و همکاران (۱۳۸۶) حاکمیت شهر منطقه تهران: چالش‌ها و روندها، نشریه هنرهای - زیبا، شماره ۲۹: ۵-۱۶.
- احمدی‌پور، زهرا، راهنما، محمدرحیم و رومینا، ابراهیم (۱۳۸۸) نقش نظام تقسیمات کشوری در توسعه ملی ایران، فصلنامه مدرس علوم انسانی - برنامه‌ریزی آمایش سرزمین، دوره پانزدهم، شماره ۱۵.
- احمدی‌پور، زهرا، جعفرزاده، حسن و میرزایی، محمدرضا (۱۳۹۳) تحلیل کارکردی تقسیمات کشوری در اجرای برنامه‌های آمایش سرزمین با تأکید بر ایران، فصلنامه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سال چهارم، شماره ۱۴.
- اسدی، ایرج (۱۳۹۵) تبیین ضرورت ایجاد نظام مدیریت و حکمروایی ویژه برای منطقه کلا نشهری تهران، نشریه هنرهای زیبا - معماری و شهرسازی دوره ۲۱ شماره ۱.
- اعظمی، هادی، دبیری، علی‌اکبر (۱۳۹۰) تحلیل نظام تقسیم سیاسی فضا در ایران، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال هفتم، شماره دوم.
- اعظمی، هادی، دبیری، علی‌اکبر (۱۳۹۰) تحلیل عناصر تهدید سیاسی - امنیتی در نظام تقسیمات کشوری ایران، مدرس علوم انسانی - برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره پانزدهم، شماره ۴.
- ایمانی جاجرمی، حسین (۱۳۸۹) دهیاری‌ها، مدیریت محلی و سیاست کلی نظام، ماهنامه پژوهشی، آموزشی و ترویجی دهیاری، ش ۴۷.
- برک‌پور، ناصر و اسدی، ایرج (۱۳۸۵) بررسی قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها - مصوب، ۱۳۸۴ "فصلنامه مدیریت شهری"، شماره ۱۸.
- جلالی، محمد (۱۳۸۸) مسئله تقسیمات کشوری در حقوق اداری ایران از دیدگاه عدم تراکم و عدم تمرکز سرزمینی، حقوق و مصلحت، سال دوم، شماره پنجم.
- جلالی، محمد (۱۳۹۴) اصول کلی راهنمای تمرکززدایی در حقوق فرانسه و مقایسه آن با حقوق ایران، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، شماره ۴۷، تابستان ۱۳.
- روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، قانون اصلاح موادی از قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۶۲ زنگنه شهرکی، سعید (۱۳۹۲) فرایند تبدیل نقاط روستایی به شهر در مقیاس ملی " و پیدایش پدیده خام شهرها"، پژوهش‌های روستایی، دوره ۴، شماره ۳.
- سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۹۵.

- صرافی، توکلی‌نیا کاظمیان، غلامرضا وشالی، محمدرضا (۱۳۹۴) تحلیل تقسیمات قلمرویی سازمان‌ها و نهادهای خدماتی کلان شهر تهران، پژوهش‌های دانش زمین، سال ششم، شماره ۱.
- عباسی، بیژن (۱۳۸۹) حقوق اداری، تهران: دادگستری.
- قانون اصلاح تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران ۱۳۷۵ و اصلاحیه‌های بعدی.
- Abdulai Kuyii, Mohammed (2015) The politics of municipal fragmentation in Ghana. *Commonwealth Journal of Local Governance*.
- Blazek, J. (2004) "Changing Local Finances in the Czech Republic: Half Way Over?" *GeoJournal*, Vol. 32, No. 3.
- Brian E. Dollery and Lorenzo Robotti (2014) *The Theory and Practice of Local Government Reform*
- Copus, C. (2010) *English (UK) local government: neither local nogoovernment*.
- Council of European Municipalities and Regions, 2008. *Balancing democracy, identity and efficiency: changes in local and regional structures in Europe*, Brussels, Paris: Council of European Municipalities and Regions.
- Denters, B. (2008, forthcoming) "Size and Political Trust: Evidence from Denmark, The Netherlands, Norway and the United Kingdom". *Government & Policy C: Environment and Planning*.
- Dexia (2011) *Sub-National Governments in the European Union*. Paris
- Doin, popescu (2014) *System of local Government in Sweden*.
- Gilles Pinson & Christelle Morel (2016) *Beyond Neoliberal Imposition: State-Local Cooperation and the Blending of Social and Economic Objectives in French Urban Development Corporation*.
- Helsing Rydbergård, Erika (2013) *Municipal amalgamation Theory, Methodology and International Experiences A Desk Study for the Tuselog Programme*. SKL international.
- Hertzog, Robert (2012) *Intermunicipal Cooperation: A Viable Alternative to Territorial Amalgamation?*
- Ivan Kopric (2016) *Consolidation, Fragmentation, and Special Statuses of Local Authorities in Europe*.
- Jostein Askim, Jan Erling Klausen, Signy Irene Vabo & Karl Bjurström, (2017), *Territorial upscaling of local governments: a variable-oriented approach to explaining variance among Western European countries*, *Local Government Studies*,
- Mouritzen, P. E. (2010) *The Danish revolution in Local Government: How and Why. i: Territorial choice: the politics and boundaries of borders*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 21-41.
- Neil Barnett and David Sweeting (2014), *Is UK local government really so big?*
- Neméry, J.-C. (ed.) (2014) *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises?* Paris: L'Hammatan.
- Sandford, Mark (2017) *Local government in England: structures*, House of commons library.
- Swianiewicz, P. (Ed.) (2002) *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe* (Budapest: LGI – Open Society Institute).
- Swianiewicz, Pawel (2017) *If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? – Ten years later*, *Local Government Studies*.
- Swianiewicz, pawel (2010) "If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective". *Local Government Studies* (Vol. 36, No. 2, 183–203, April 2010).