

بررسی تغییر ساختار سیاسی ایران از سترالیسم (تمرکزگرایی) به فدرالیسم

سعید عزیزی^۱

۱- کارشناسی ارشد جغرافیای سیاسی، دانشگاه تهران، دانشکده جغرافیا، گروه جغرافیا، تهران، ایران

saeed_azizi_ut@yahoo.com

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۱۷

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۰/۰۷

چکیده

دولتها به سه دسته تک ساخت و سترالیستی (تمرکزگرا)، فدرال و ناحیه ای تقسیم می شوند. در حکومت‌های تک ساخت و سترالیستی (تمرکزگرا)، دولت مرکزی کلیه مدیریتهای محلی را تحت نظارت خود دارد و میزان قدرت آنها را تعیین می کند. الگوی فدرال در کشورهای کثیر الملل جهان معمول است و گذار به سوی آن می تواند دموکراسی، وحدت داخلی، عدالت و توسعه را به ارمغان بیاورد. الگوی نظام حکومتی در ایران تک ساخت و سترالیستی (بسیط و تمرکزگرا) است. این ساختار با توجه به وسعت زیاد، تنوع قومی، زبانی، فرهنگی و جغرافیائی ایران، توانایی لازم برای ایجاد توسعه پایدار و عدالت اجتماعی را ندارد. در حال حاضر ساختار سترالیستی (تمرکزگرا) در ایران با مشکلاتی نظیر توسعه نامتوازن، بوروکراسی شدید، بی عدالتی فضایی و انباشت سرمایه های مادی و انسانی و برخورداری از همه اختیارات ریز و کلان در نواحی مرکزی و عقب ماندگی نواحی پیرامونی (اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، زیستی...) را در پی داشته است. نظام فدرالیسم، راه حل سیاسی خوبی برای اداره سرزمینهایی است که دارای وسعت زیاد، تنوعات جغرافیایی، و از گروههای گوناگون انسانی (زبانی، مذهبی، قومی، فرهنگی...) تشکیل شده است. روش تحقیق در این مقاله به صورت توصیفی - تحلیلی است. این پژوهش برای دستیابی به عدالت، و توسعه برابر فضای سرزمینی در ابعاد اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی بر لزوم گذار از ساختار متمرکز و استقرار نظام فدرال در ایران تاکید دارد.

واژگان کلیدی: سترالیسم (تمرکزگرایی)، حکومت، فدرالیسم، ایران، بی عدالتی فضایی

مقدمه

اگر اقتدار حکومت در یک جا متمرکز باشد، حکومت سنترالیستی (تمرکزگرا) و تک ساخت (*unitary*)، و اگر میان مرکز و چند واحد محلی تقسیم شده باشد، حکومت فدرالی (*federal Government*) خواهد بود (عالم، ۱۳۸۰: ۳۳۵). الگوی حاکم در اداره سرزمین ایران از منظر توزیع فضایی قدرت؛ نظام حکومتی تک ساخت (بسیط) بوده است و حکومت مدرن در ایران از طریق گسترش سیستم اداری متمرکز در کشور تداوم یافته است (بشیریه، ۱۳۷۸: ۳۰۳). در این الگو قدرت سیاسی به طور کلی در دست شخصیت حقوقی واحدی متمرکز است و در سطح کشور به صورت عمودی و افقی اعمال می شود (حافظ نیا، ۱۳۹۱: ۲۵۷). بنابراین دارای یک کانون بسیار قوی با قدرت سیاسی متمرکز بوده و تفاوت‌های داخلی آن ناچیز است (میرحیدر، ۱۳۸۵: ۱۴۸). در سیستم های حکومتی متمرکز تصمیمات در کلیه امور عمومی (ملی و محلی) به وسیله مرکز سیاسی - اداری واحدی که معمولاً در پایتخت کشور قرار دارد اتخاذ و اعمال می گردد (حافظ نیا و کاویانی راد، ۱۳۸۳: ۳۲). سیستم های سیاسی بسیط (تک ساخت) و سنترالیستی (تمرکزگرا) در کشورهایی که از تنوع جغرافیایی - انسانی برخوردارند با چالش ها و مسائلی چون فقدان عدالت جغرافیایی، توزیع نامتناسب جمعیت و منابع، فقدان یکپارچگی و تجانس ساختاری و کارکردی فضا، مشارکت مقطعی و دولت محور، بوروکراسی شدید، چالش های ناحیه ای و محلی، توسعه کند و ناپایدار، شبکه ارتباطی تمرکزگرا، بزرگ شدن کانون سیاسی کشور و کانون های ناحیه ای تحت تاثیر تمرکز سرمایه و پول، تمرکز نهادهای حکومتی در مرکز مواجه می باشد (حافظ نیا و دیگران، ۱۳۹۲: ۵). نظام سنترالیستی (تمرکزگرا) در ایران منجر به افزایش روند عدم تعادل منطقه ای شده است که چالشهای فراوانی از جمله افزایش نارضایتی های اقتصادی - اجتماعی، افزایش تبعیض و فاصله طبقاتی، افزایش بیکاری و فقر، افزایش مهاجرت و حاشیه نشینی و... را به وجود آورده است. برخی از مطالعات اعلام می کنند که در توسعه ایران کاملاً الگوی مرکز - پیرامون حاکمیت دارد و بیشتر مکان های عقب مانده در نواحی حاشیه ای و مرزی ایران واقع شده اند (Kalantari, 2001: 193). نظام حکومتی فدرال نوعی روش حکومتی غیرمتمرکز است که حکومت مرکزی نقش هماهنگ کننده امور را بین نواحی کشور بر عهده دارد و در آن نظام دولت دو سطحی است؛ سطح ملی (فدرال) و سطح منطقه ای (ایالت ها) (شمس الدینی و دیگران، ۱۴۰۰: ۱۴۴). از لحاظ نظری نظام فدرالیسم، بویژه مناسب کشورهای وسیع (وسعت بین ۳۵۰ هزار تا ۲/۵ میلیون کیلومتر مربع مانند فرانسه و مکزیک) و بسیار وسیع (وسعت بیش از ۲/۵ میلیون کیلومتر مربع مانند روسیه و کانادا) است (میرحیدر، ۱۳۸۵: ۱۵۲). به لحاظ وسعت ایران هفدهمین کشور جهان است و در مجموع برای مساحت خشکی و جزایر و آب های کشور رقم ۱،۸۷۳،۹۵۹ کیلومتر مربع مساحت واقعی کشور ایران است (نقشه ۱) (نامی و حیدری پور، ۱۳۹۱: ۲۲۹). بنابراین ایران کشوری وسیع؛ دارای شرایط متنوع جغرافیایی، فرهنگی، انسانی، قومی - زبانی، مذهبی، سرزمینی، آب و هوایی... است که ضرورت آرایش دهی درست نظام حکومتی، جهت گذار از سیستم سنترالیستی (تمرکزگرا) و برقراری سیستم

فدرالیسم، به منظور حداکثر بهره برداری از منابع و برقراری عدالت و برابری ضروری است. این پژوهش به بررسی چالشهای نظام بسیط (تک ساخت) و سنترالیستی (تمرکزگرا)، و لزوم استقرار الگوی فدرال در ایران پرداخته است.

نقشه (۱): مساحت ج.ا. ایران با احتساب خشکی، جزایر، آب های داخلی، انحصاری، اقتصادی و دریای خزر و ۲۰ درصد دریای خزر



منبع: (نامی و حیدری پور، ۱۳۹۱: ۲۳۴)

مبانی نظری تحقیق

نظام حکمرانی تک ساخت و سنترالیستی (تمرکزگرا)

حکومت بسیط (تک ساخت) و سنترالیستی (تمرکزگرا) گونه ای از الگوی حکمرانی است که در آن اعمال تصمیمات در تمام امور ملی و محلی توسط مرکز سیاسی صورت می پذیرد. در این حالت حکومت مرکزی کلیه مدیریت های محلی را تحت نظر دارد و میزان قدرت آنها را تعیین می کند. حتی ممکن است در برخی موارد به طور موقت نقش مدیریت محلی را هم به عهده بگیرد (میرحیدر و دیگران، ۱۳۹۲: ۱۴۸). در واقع حکومت تک ساخت و سنترالیستی (تمرکزگرا)؛ تک بافت، واحد، یکپارچه، بسیط و به نوعی یک حکومت مرکزی با اقتدار کامل محسوب می شود. این نوع حکومت، کلیه مدیریت های محلی را تحت نظارت خود دارد و میزان قدرت خود را تعیین می کند. کلیه اعضای گروه سیاسی یا جمعیت کشور زیر لوای یک حکومت قرار دارد و از یک اقتدار سیاسی تبعیت می کند.

در سیستم حکومت‌های بسیط (تک ساخت) و سنترالیستی (تمرکزگرا) مرکز اصلی قوه مجریه، قوه مقننه و قوه قضاییه در پایتخت کشور متمرکز است و شعبات حکومت در استانها و شهرستانهای خود صاحب تصمیم‌گیری و اختیار نیستند، بلکه از هر حیث تابع و مطیع قدرت مرکزی می‌باشند (زارعی، ۱۳۹۲: ۲۰۳).

مهم‌ترین ویژگی‌های نظام حکمرانی بسیط (تک ساخت) و سنترالیستی (تمرکزگرا) مشتمل بر موارد زیر می‌باشد:

(۱) دولت مرکزی تنها مقامی است که صلاحیت وضع قوانین، مقررات و دستور العمل‌ها و تعیین حوزه اختیارات شهرداری‌ها، فرمانداری‌ها و سایر نهادها و دستگاه‌های حکومتی و حتی مردمی توسط حکومت مرکزی تعیین و ترویج می‌گردد.

(۲) بوروکراسی که خصلت ذاتی سنترالیسم (تمرکزگرایی) است به شدت ترویج می‌گردد. به طوری که کلیه نهادهای محلی، منطقه‌ای و شهری برای هر گونه اعمال اراده، تنظیم برنامه و اجرای تصمیم‌نیازمند کسب مجوز از نهادهای سیاست‌گذار مستقر در مرکز می‌باشند. از این رو شهرهای پایتختی در این الگو از بار سیاسی اقتصادی بلامنازعی برخوردار می‌گردد. بنابراین از ویژگی‌های نظام بسیط و سنترالیستی (تمرکزگرا) فربه شدن سطوح بالای هرم قدرت و گستردگی نهادهای اجرایی به ویژه در پایتخت‌ها می‌باشد. این گستردگی به حدی است که ظهور و رشد نهادها و سازمان‌های اجتماعی دیگر را دشوار می‌سازد.

(۳) توزیع جغرافیایی بودجه عمومی کشور در فضای جغرافیایی توسط نهادهای مرکزی تنظیم می‌گردد. به عبارت بهتر سیاست‌های کلان توزیع تسهیلات و حسابرسی به اموال و دارایی‌ها از مرکز کنترل می‌گردد. بدیهی است در این نظام مدیریت سیاسی، برنامه ریزی فضایی کاملاً تحت تاثیر تفکرات و برنامه‌های کلان حکومت و نهادهای مرکزی قرار دارد. به طوری که تغییرات و برنامه‌های اجرا شده در نظام سکونتگاهی کاملاً تحت تاثیر خواست‌ها و منویات حکومت مرکزی قرار دارد. به عبارت دیگر فضاهای جغرافیایی نیز متأثر از عرصه وسیع‌تر جامعه هر چه بیشتر تحت سلطه سازمان‌ها و نهادهای سیاسی در می‌آیند (وثوقی، ۱۳۸۰: ۱۶۱). بدیهی است حکومت در این جوامع به مثابه نهادی مافوق گروه‌های اجتماعی نقش خود را در سازماندهی قلمرو ملی ایفا می‌نماید.

(۴) در نظام بسیط (تک ساخت) و سنترالیستی (تمرکزگرا) قدرت سیاسی از یک نقطه قانونی (پایتخت) اعمال می‌شود و کشور معمولاً بیش از یک هسته سیاسی قوی در اختیار ندارد (تک هسته‌ای است).

(۵) قدرت سیاسی و اجرای قوانین در سطح کشور به طور یکنواخت و به یک اندازه اعمال می‌شود.

۶) در سیستم بسیط (تک ساخت) و سنترالیستی (تمرکزگرا)، دولتها و نهادهای محلی به شدت نظارت و کنترل می شوند و نقش آفرینی آنها تابع میزان تفویض اختیار و درجه قبض و بسط قدرت دولت مرکزی است.

۷) قبض و بسط اختیارات محلی تابعی از نوع رابطه نهادهای محلی با دولت مرکزی است و به عبارتی میزان تفویض اختیارات از یک سو و درجه وفاداری نواحی جغرافیایی به دولت مرکزی و میزان اعتماد دولت به آنها از سوی دیگر رابطه مستقیمی برقرار است.

۸) عناصر و نهادهای ساختاری حکومت، تک سطحی و منحصر به سطح ملی است.

۹) برنامه ریزی بودجه و دخل و خرج کشور به صورت متمرکز در اختیار دولت مرکزی است.

۱۰) اختیارات نهادهای قانونگذاری و سیاستگذاری متمرکز و در صلاحیت حکومت مرکزی است و نهادهای مردمی و مدنی در چهارچوب یک نظام قانونی مبتنی بر قانون اساسی کشور، حق قانونگذاری و تصمیم گیری سیاسی ندارند.

۱۱) در این سیستم رابطه دولت و ملت عمدتاً از نوع رابطه ارباب و رعیتی است و مردم با صاحبان مناصب و قدرت سیاسی از موضع ترس، نگرانی و تواضع برخورد می کنند؛ فرهنگ تملق در این نظامها رواج دارد و رابطه بر ضابطه مقدم است.

۱۲) در سیستم بسیط (تک ساخت) و سنترالیستی (تمرکزگرا) مدیران و کارگزاران رده ها و سطوح منطقه ای و محلی در ساختار حکومت به صورت عناصر و عوامل ابزاری تربیت می شوند؛ استعدادها و احساس مسئولیت پذیری در آنها بارور نمی شود و تکاپو برای بارورسازی پتانسیلهای منطقه ای انجام نمی گیرد (حافظ نیا، ۱۳۹۱: ۴۲۵).

فدرالیسم

اصطلاح فدرالیسم، مشتق از واژه لاتین *foedus* که به معنی عهد و پیمان و قول و قرار است که در آن طرفین مساوی، پیمان شراکت تعهدآوری را ما بین خود منعقد می کنند که بر اساس این تعهد، ضمن حفظ هویت و جامعیت فردی خود، هستی جمعی تر نوینی را، نظیر خانواده، نهاد سیاسی و غیره، به وجود آورند که به نوبه خود، هویت مستقل و جامعیت خاص خود را دارد (عزیزمحمدی، ۱۳۹۱: ۸). فدرالیسم شکلی از همبستگی و سازمان بندی سیاسی است که واحدهای حکومتی جداگانه موجود در نظام سیاسی جامع تری را به هم می پیوندد و به هر یک از آن واحدها امکان می دهد که تمامیت و یکپارچگی سیاسی اصلی خود را حفظ کنند (لیپست، ۱۳۸۳: ۹۸۷). عده ای از صاحب نظران آن را «جمهوری جمهوری ها» (Forsyth, 1994:15)، عده ای آن را «حکومت بر خود به علاوه حکومت مشترک» (Elazar, 1987:12) و عده ای آن را به مثابه «شکلی از حکومت که وحدت را در عین تنوع

حفظ می کند» می نامند (Kincaid, 2002:223). نظریه پردازان مطرح حوزه فدرالیسم از قبیل ایوودو واسک، پیتز ژوزف، جرج بلر و گراهام اسمیت همگی در یک موضوع اتفاق نظر دارند که در فدرالیسم نوعی تقسیم قدرت و اختیارات بطور همزمان متمرکز و غیرمتمرکز با شرایطی امکانپذیر بوده و دو نیاز اصلی جامعه (یعنی وحدت و کثرت) را که ظاهراً در تضاد اما باطناً مکمل یکدیگرند با هم آشتی می دهد. نیاز جامعه به وحدت در نظم و امنیت متبلور می شود که یک مقوله حیاتی و بنیادین برای بقا و تداوم هر جامعه ای است و نیاز به کثرت که در خودمختاری و استقلال نسبی گروهها و اقوام متجلی می گردد و نقشی کلیدی و تعیین کننده در پیشرفت و توسعه جوامع دارد و این دو نیاز در فدرالیسم بدون تنش و یا با کمترین تنش برآورده می شود (خوبروی پاک، ۱۳۷۷: ۳۰). گراهام اسمیت معتقد است که فدرالیسم به عنوان شکلی از پلورالیسم جغرافیایی در حال جلب توجه کشورهای است که در صدد حفظ وحدت دولت در جوامع چند قومی هستند (Smith, 1995:16). فدرالیسم را جغرافیایی ترین رژیم در میان نظام های سیاسی نام گذاشته اند چون بر اساس تفاوت های ناحیه ای بنا شده است و گرایش های اجزای ترکیبی حکومت برای حفظ ویژگی فردی آن ها را به رسمیت می شناسد (میرحیدر، ۱۳۸۵: ۱۸۴).

نظام فدرالیسم مبتنی بر سه اصل است:

الف- اصل تفکیک صلاحیت ها بین دولت فدرال و دولت های ایالتی

ب- اصل خودمختاری هر کدام از واحدهای فدرال

ج- اصل مشارکت هر یک از واحدهای فدرال در دولت مرکزی (خوبروی پاک، ۱۳۷۷: ۴۱).

جدول (۱): ویژگیهای الگوی فدرال

ردیف	«ویژگیهای الگوی فدرال»
۱	وجود دو سطح حکومت در نظام فدرال: ۱- حکومت مرکزی ۲- حکومت ایالتی
۲	امور مشترک حکومت های ایالتی مانند دفاع، سیاست خارجی، ارتباطات، سیاست پولی و بانکی بر عهده حکومت مرکزی است
۳	دولت های ایالتی حق وضع قوانین و سیاست های لازم و سازگار با هویت، فرهنگ و آداب و رسوم مربوط به خود را دارند
۴	دولت های ایالتی از شخصیت حقوقی و تعریف شده ای برخوردارند
۵	در این الگو وجود نهادهای دوگانه و دوسطحی با ساختار جداگانه حکومتی تصریح شده است
۶	در هر دو سطح فدرال و ایالتی، مجلس قانون گذاری ویژه و دستگاه قضایی ویژه و دستگاه اجرایی خاص وجود دارد
۷	روابط ایالت های فدرال با یکدیگر از حقوق داخلی پیروی می کند
۸	سرچشمه های قدرت در نظام فدرالیسم متعددند
۹	در فدرالیسم هر یک از ایالت های عضو، قانون اساسی خود را دارند
۱۰	نظام فدرالیسم مبتنی بر سه اصل است: الف- اصل تفکیک صلاحیت ها بین دولت فدرال و دولت های ایالتی؛ ب- اصل خودمختاری هر کدام از واحدهای فدرال؛ ج- اصل مشارکت هر یک از واحدهای فدرال در دولت مرکزی

منبع: (قربانی نژاد، ۱۳۸۷: ۶۲)

در اینجا باید گفت که بحث فدرالیسم مربوط به بحث حکومت هاست و تا زمانی که یک ناحیه در چهارچوب یک دولت است فدرالیسم لطمه ای به دولت و حاکمیتش وارد نمی سازد. قدیمی ترین و بهترین مثال برای رژیم فدرالیسم طرز حکومت امپراتوری ایران باستان می باشد. در آغاز قرن هفتم پیش از میلاد-مادها- نخستین سلسله ایرانی که مرکب از شش طایفه بودند به حکومت رسیدند. سرزمین ماد در واقع به کشورهای بسیار کوچکی که مستقل بودند تقسیم شده بود و هر قسمت نیز دارای شاهی بوده است. هخامنشیان سازمان های سیاسی و نظامی مادها را پذیرفتند (خوبروی، ۱۳۷۷: ۱۸۴). وسعت زیاد و وجود مردمی که از حیث نژاد و مذهب و موقعیت جغرافیایی با یکدیگر اختلاف فراوان داشتند. حکومت مرکزی زمان هخامنشیان را بر آن داشت که امپراتوری را بر حسب اوضاع جغرافیایی و چگونگی ملیت های مختلف به چند «ساتراپی» تقسیم کند. این ساتراپی ها در عین اطاعت از حکومت مرکزی و پرداخت خراج و ارائه کمک نظامی در هنگام جنگ در امور داخلی خود استقلال کافی داشتند و چون مردمی که در یک ساتراپی زندگی می کردند دارای فرهنگ و نژاد و آداب و رسوم مشترک و مشابه بود و به میل و دلخواه خود در حفظ این ارزش می کوشیدند، آرامش و صلح در سراسر امپراتوری حکمروا بود (میرحیدر، ۱۳۷۸: ۷۸). با روی کار آمدن ساسانیان، انوشیروان، کشور را به چهار ایالت تقسیم کرد و بر هر یک از آن ها نایب السلطنه ای گماشت که هر یک قوای نظامی مستقل خود را داشتند. بدین ترتیب در چهار سوی کشور، چهار واحد سیاسی و نظامی با اختیارات وسیع به وجود آمد که با روش عدم تمرکز اداره می شدند (کریستن سن، ۱۳۸۴: ۴۹۲).

روش تحقیق

تحقیق حاضر بر اساس روش توصیفی- تحلیلی صورت گرفته است و چالشهای سیستم سترالیسم (تمرکزگرا) در ایران را مورد بررسی قرار می دهد. این پژوهش با توجه به چالشهای سیستم متمرکز در ایران، سیستم فدرال را به عنوان جایگزین سیستم سترالیستی (تمرکزگرا) فعلی پیشنهاد می دهد. جهت تجزیه و تحلیل داده ها و اطلاعات از نرم افزارهای *EXCEL* و *GIS*، نمودار، مدل و نقشه استفاده شده است.

چالشهای سیستم بسیط (تک ساخت) و سترالیستی (تمرکزگرا) در مدیریت سیاسی فضا

مدیریت سیاسی فضا به توسعه فضا، چه در سطح خرد و چه در سطح کلان هویت می بخشد تا بر پایه روندهای ایجاد شده، بهره برداری عقلانی از امکانات و توان بالقوه منابع طبیعی و انسانی در مسیر توسعه متعادل و موزون کشور و مناطق هدایت گردد. در واقع مدیریت سیاسی فضا در بعد ملی عبارت است از اداره سیاسی فضا به منظور دستیابی به اهداف ملی با دیدگاه همه جانبه، آینده نگر و راهبردی و با در نظر گرفتن محدودیتهای طبیعی، انسانی و

اقتصادی در فضاهای جغرافیایی (ملی و منطقه ای) و توسعه پایدار سرزمینی (حافظ نیا و دیگران، ۱۳۹۰: ۳). مدیریت سیاسی فضا در سیستم های بسیط (تک ساخت) و سترالیستی (تمرکزگرا) با تکیه بر چهار مولفه در حوزه قانون گذاری، اجرا، مشارکت و سازمان سیاسی فضا همراه است. در مولفه قانون گذاری در سیستم سیاسی بسیط نوع متمرکز، قوه قانون گذاری در قالب مجلس و یا پارلمان واحد، در سطح فراملی، ملی و محلی انجام می شود. در این نوع قانون گذاری، فضای کشور در یک قالب یکنواخت و همسان نگریده شده و تفاوت ها و تنوعات جغرافیایی در نظر گرفته نمی شود. در مولفه روابط سطوح مختلف سازمان اجرایی و اداری کشور در سیستم بسیط، فرآیند فرمان و اجرا از سطح یا سطوح بالای قدرت به سوی پایین جریان دارد. در مولفه نقش مردم و نهادهای مدنی در سیستم بسیط از نوع متمرکز و تک ساخت آن، نقش آفرینی مردم و نهادهای مدنی تابعی از اراده و خواست صاحبان قدرت می باشد. مشارکت در چنین سیستم هایی پایین و یا مقطعی بوده و از جریانی مداوم و رو به گسترش برخوردار نمی باشد. سازمان سیاسی فضا در سیستم های بسیط (تک ساخت) و سترالیستی (تمرکزگرا) از پایداری تقسیماتی برخوردار نمی باشد. تقسیمات فضا بستر سترالیسم (تمرکزگرایی) بیشتر در مراکز سیاسی - خدماتی را فراهم می نماید از این رو موجب تمرکز جمعیت در فضاهای رو به توسعه شده و پیامدهای مهاجرتی با مسائل و چالش های آن را در پی دارد (همان: ۲۹). از جمله مهمترین چالشهای سیستم بسیط (تک ساخت) و سترالیستی (تمرکزگرا) عبارت از:

الف- پایمال شدن توانمندیها و ابتکارات محلی؛

ب- خودکامگی حکومت مرکزی؛

ج- عدم شناخت و صلاحیت مرکز نسبت به مشکلات و مسائل محلی؛

د- آسانی فروپاشی؛

ه- نادیده گرفتن گوناگونی ها و تنوعات جغرافیایی و اجتماعی (زارعی، ۱۳۹۲: ۲۰۵)

الگوی تاریخی حکومت و نظام سیاسی در ایران

نظام سیاسی محصول نهایی فرآیندهای سیاسی است که انسان آنها را در جامعه ای خاص و محیط طبیعی سازمان می دهد. نظام سیاسی تجلی اراده مردمی است که نسبت به یکدیگر احساس تعلق دارند (ملت) و در یک فضای جغرافیایی (سرزمین) استقرار یافته اند و بر پایه ویژگیهای اجتماعی - فرهنگی جامعه خود و نیز ویژگیهای موطن و سرزمین محل زندگیشان، سازمان یافتگی سیاسی پیدا کرده اند. نهاد حکومت بر ویژگیهای انسانی و طبیعی فضای جغرافیایی مبتنی است و وظیفه آن اداره امور عمومی جامعه و سرزمین و حفاظت از آنها در مقابل تهدیدات عارض

از بیرون محیط و جامعه و نیز تنظیم روابط اجتماعی در درون جامعه است (حافظ نیا، ۱۳۹۱: ۲۵۴). در آغاز قرن هفتم پیش از میلاد، مادها نخستین سلسله ایرانی که مرکب از شش طایفه بودند به حکومت رسیدند. سرزمین ماد در واقع به کشورهای بسیار کوچکی که مستقل بودند، به صورت غیرمتمرکز تقسیم شده، و هر قسمت نیز دارای پادشاهی بود. هخامنشیان سازمان های اداری، سیاسی و نظامی مادها را پذیرفتند. در کتیبه نقش رستم، از سی ساتراپی که داریوش ایجاد کرده بود، نام برده می شود که بر اساس ویژگیهای قومی و نژادی بنیان نهاده بودند. در دوره هخامنشیان هر یک از ساتراپی ها در حکم یک ایالت و گاه در حکم یک کشور به صورت غیرمتمرکز اداره می شدند. در دوره سلوکیان به علت اینکه مردمان مشرق ایران به خصوص پارتها حاضر نبودند که سنترالیسم (تمرکزگرایی) را بپذیرند بنابراین سیستم ساتراپی و غیرمتمرکز به کار گرفته شد. در دوره اشکانیان، ایران به چند حوزه جغرافیایی شاهنشاه و خطه هایی که شهریاران مستقل داشتند تقسیم می شد و در این دوره نیز سیستم به صورت غیر متمرکز بود. این شهریاران محلی از اختیارات ویژه و وسیعی برخوردار بودند و می توانستند به نام خود، سکه ضرب کنند. در دوره ساسانیان، انوشیروان کشور را به چهار ایالت تقسیم کرد و بر هر یک از آنان نایب السلطنه ای گماشت. هر یک از این ایالات نیروی نظامی منظم، مستقل و ویژه خود را داشتند. بدین شکل در چهار سوی کشور چهار واحد سیاسی، اداری و نظامی با اختیارات وسیع به وجود آمد که با روش عدم تمرکز اداره می شد. از سال سی ام هجری، که سال مرگ یزدگرد آخرین پادشاه ساسانی است تا سال ۱۳۴۴ ه.ق (۱۳۰۲ ه.ش)، که تاریخ برافتادن قاجاریه می باشد در درون حدود طبیعی ایران بیش از یکصد و پنجاه خاندان با استقلال یا نیمه استقلال به پادشاهی رسیدند و به طور کلی می توان گفت در این دوران نیز سیستم غیرمتمرکز در ایران حاکم بود (زارعی، ۱۳۹۲: ۲۳۲ - ۲۳۱). با آغاز سلسله پهلوی و حکومت اقتدار گرای رضا شاه، سیستم سنترالیسم (تمرکزگرایی) در ایران تشکیل شد. مشی رضاشاه در حکومت اداری، تمرکزگرایی نظام سیاسی و دیوان سالاری دولتی بود و با توسل به زور و قدرت نظامی و دیوان سالاری، اولین دولت متمرکز را در ایران تاسیس کرد (آبیار و دیگران، ۱۳۹۶: ۱۸۳) و این سیستم متمرکز در حکومت جمهوری اسلامی ایران نیز ادامه دارد.

یافته های تحقیق

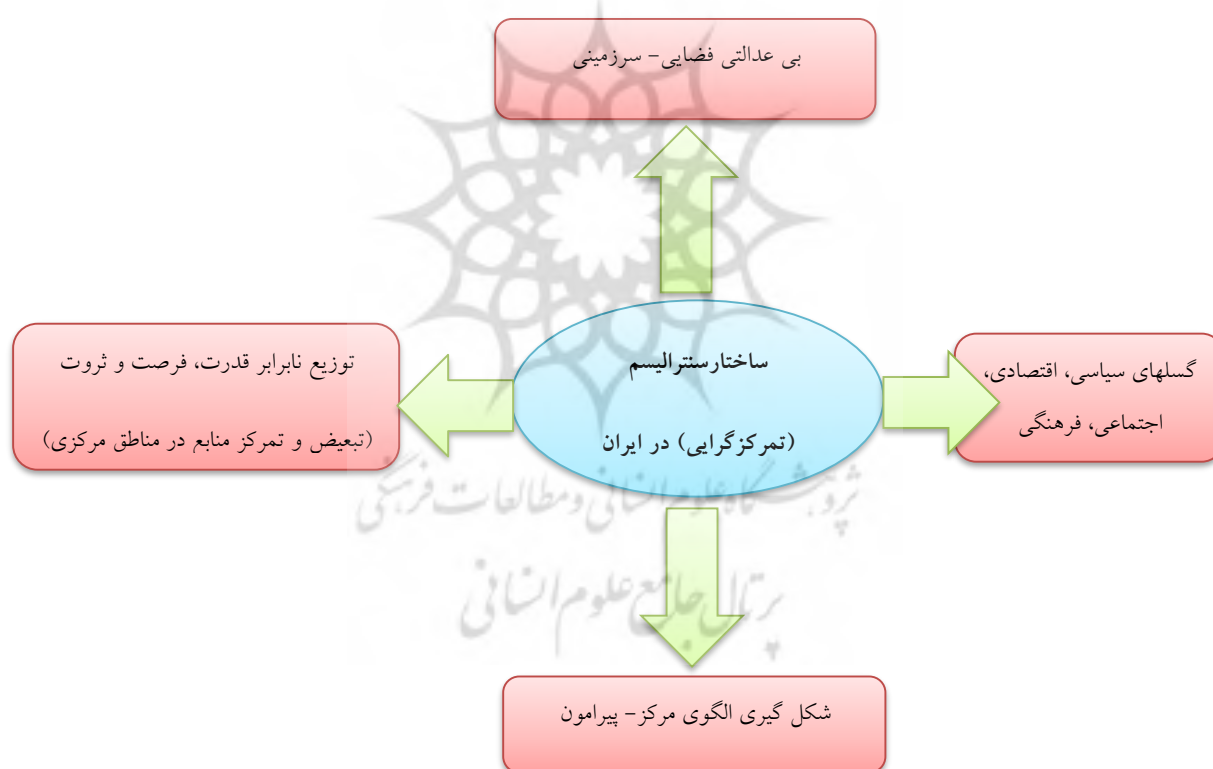
سنترالیسم (تمرکزگرایی) و ارتباط آن با شکل گیری عدم تعادل فضایی - سرزمینی در ایران

در ساختارهای متمرکز فقط یک منبع قدرت و کنترل وجود دارد و وظایف و اختیارات کلیه سازمان های محلی مخلوق همین منبع است (Danesh-e Khoshboo, 1970:42). در ساختار سیاسی متمرکز که تاکید بر تقویت ارکان حکومت و گسترش آن در همه سطوح فضایی و ساختی است، دولت مرکزی صلاحیت و اختیار وضع قوانین، مقررات، آیین نامه ها و دستور العمل ها را دارد و سیاست ها و اوامر آن برای کارکنان و سازمان های محلی لازم الاجرا است.

در این ساختار، قوانین پس از تصویب در مجلس، در اقصی نقاط کشور به صورت یکنواخت نسبت به همه مردم اجرا می‌گردد و مجریان قانون از خود حقی بر تغییر آن و یا تجاوز از حدود آن ندارند و ملزم به اجرای یکنواخت آن هستند. بنابراین، از آنجایی که قانون‌گذاری در ساختار متمرکز از سوی مقامات مرکزی در ارتباط با امور محلی صورت می‌گیرد، با شرایط منطقه‌ای و واقعیت‌های جغرافیایی-محلی سازگاری لازم را ندارد (Hafeznia & Others, 2013:15) و این امر به نادیده گرفتن تفاوت‌های جغرافیایی و موجودیت متفاوت گروه‌های انسان‌های مستقر در فضاها محلی می‌شود که نتیجه آن در عرصه تعاملات فضایی چیزی غیر از ظهور عدم تعادل و نابرابری فضایی نیست. در این نوع الگو در روند اجرایی امور، ارتباط ضعیفی بین مردم و دولت وجود دارد و حتی نبود مشارکت در فرآیند تصمیم‌گیری، در عامه مردم ایجاد بی‌تفاوتی می‌کند (Amirian, 2006:36). سنترالیسم (تمرکزگرایی) سبب می‌شود مسئولیت‌پذیری و قدرت تصمیم‌گیری در سطوح پایین‌تر فضایی کاهش پیدا کند و مدیران محلی، حتی در چارچوب اختیارات قانونی خود تصمیم‌گیری نکنند و در نهایت، بروکراسی اداری متمرکزتر شود. به عبارتی، یکی از مهم‌ترین آثار سوء تمرکزگرایی، آثار روانی آن به شمار می‌رود که در نتیجه آن، عوامل اجرایی سطوح پایین‌تر، معمولاً افرادی غیر مسئول بار می‌آیند؛ افرادی که حتی به خود اجازه نمی‌دهند در چارچوب اختیارات قانونی خود تصمیم‌گیری کنند (Papoli-e Yazdi, 1993:33). که این امر طبیعتاً روند توسعه را در سطوح پایین‌تر فضایی کندتر می‌کند. در اصل، در این الگو، سنترالیسم (تمرکزگرایی) در قدرت و عدم واگذاری اختیارات به سطوح پایین‌تر تقسیماتی موجب عدم شناخت صحیح و انتظارات متناسب با ظرفیت‌های محیطی و بنابراین شکل‌گیری نابرابری فضایی می‌شود. این نابرابری فضایی را می‌توان در: عدم تعادل حوزه دولتی، عمومی و خصوصی به دلیل گستردگی بیش از حد دولت در تصدی‌گری امور و در حاشیه قرار گرفتن قابلیت‌های محلی و مردمی؛ عدم تعادل‌های بخشی، مثلاً بین بخش‌های خدمات، کشاورزی و صنعت؛ عدم تعادل‌های اجتماعی، مثلاً بین نقاط مختلف شهری و شهری-روستایی؛ عدم تعادل‌های جغرافیایی-جمعیتی بین نواحی مختلف کشور؛ عدم تعادل بین ابعاد مختلف توسعه یعنی پس‌افتادگی و پیش‌افتادگی غیرمتعادل توسعه در ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی و فرهنگی و اجتماعی؛ عدم تعادل‌های اقتصادی، مثلاً شکاف بین بخش نوین و سنتی اقتصاد، بین سطوح درآمدی گروه‌های مختلف جمعیتی؛ عدم تعادل‌های منطقه‌ای، مثلاً عدم تعادل بین فضاها حاشیه‌ای و قطب‌های توسعه؛ و همچنین عدم تعادل در جغرافیای توسعه از جمله عدم تعادل بین جمعیت و منابع/فرصت‌های قابل دسترسی، فضاها اشباع شده، فضاها دارای ظرفیت، فضاها بکر و فراموش شده/یعنی فضاها متروک و رها شده، یا به عبارتی فضاها مورد توجه و فضاها مورد غفلت مشاهده کرد (Hafeznia & Ghalibaf, 2001:49). از دیگر ویژگی‌های سنترالیسم (تمرکزگرایی) می‌توان به شکل‌گیری الگوی مرکز-پیرامون در مکانیسم سازماندهی فضا اشاره کرد. الگویی که اصولاً از نوع مناسبات سلطه به حساب می‌آید، و ساختار قطبی آن (عدم تعادل فضایی-سرزمینی) در

جابجایی عوامل اصلی تولید، نیروی انسانی، منابع، مواد اولیه، سرمایه و مانند آن از پیرامون یا حاشیه به مرکز پدیدار می‌گردد؛ حتی با استمرار این روابط، نابرابری‌های فضایی به طور روزافزون افزایش پیدا می‌کند (شکل‌گیری گسل‌ها و شکاف‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی) و این امر معمولاً با ابراز انواع مختلف مطالبات فضایی از سوی پیرامون برای رفع گسل‌ها و شکاف‌های موجود همراه می‌شود. ساختار سنترالیستی (تمرکزگرا) فعلی در ایران چالش‌های فراوانی از جمله: رشد ناموزون مرکز و عدم توسعه یافتگی مناطق پیرامونی، توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مناطق مرکزی نسبت به مناطق پیرامونی، بی‌عدالتی فضایی/سرزمینی، تبعیض، نابرابری، شکل‌گیری و تشدید الگوی مرکز-پیرامون، شکاف‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و... را در پی داشته است.

مدل شماره ۱. «اثرات ساختار سیستم سنترالیسم (تمرکزگرایی) در ایران»



منبع: نگارنده

سنترالیسم (تمرکزگرایی) در ایران و بی‌عدالتی فضایی

سنترالیسم (تمرکزگرایی) شیوه‌سازماندهی سیاسی اداری به شمار می‌رود که در آن تصمیمات در زمینه کلیه امور عمومی (محلی و ملی) به وسیله مرکزی سیاسی اتخاذ می‌شود. این شیوه‌سازماندهی با هدف افزایش کارایی در کشورهای کوچکی که از تکثر فضایی جغرافیایی برخوردار نیستند به کار می‌رود (Valigholizade, 2016: 143).

عدالت فضایی در کلیتی فراگیر به رعایت حقوق برابر انسان ها یا بازیگران اجتماعی، حفظ و پاسداری از کرامت انسانی آنها، تامین نیازهای اولیه زندگی و عزت نفس اجتماعی آنها توجه وافی دارد (خمر و دیگران، ۱۳۹۷: ۴۳۸). بی عدالتی فضایی (توزیع نامتوازن دارایی های جامعه یعنی قدرت، ثروت و فرصت) و نابرابری های ناشی از آن در هر کشوری، فراهم کننده بستری مناسب برای عوامل و مولفه های تهدیدکننده ملی و تکوین نواحی بحرانی می باشد. از مهمترین عوامل تهدید کننده امنیت ملی و تکوین نواحی بحرانی می باشد. از مهمترین عوامل تهدیدکننده یک جامعه، وجود نابرابری های فضایی بین مناطق مختلف جغرافیایی آن است. نابرابری های توسعه ای، شکاف های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را عمیق تر می کند. بی عدالتی و توزیع نابرابر دستاوردهای اجتماعی موجب بروز اثرات سیاسی نظیر تعمیق شکاف طبقاتی، تضعیف عزم ملی و تنزل روحیه تلاش و فعالیت می شود و بر ساختار سیاسی فضا و فرآیندهای مدیریت آن تاثیر منفی دارد. سیستم بسیط (تک ساخت) و سنترالیستی (تمرکزگرا) تحت تاثیر عوامل ذیل یکی از پیشرانه های بی عدالتی فضایی در ایران است:

نادیده گرفتن تفاوت های جغرافیایی و محلی و تسریع روند مخرب بی عدالتی فضایی؛

سلب اختیار عمل از مسئولان محلی و منطقه ای و پرورش مدیران مطیع و زمینه سازی کندشدن روند توسعه فضایی در سطوح پایین تر؛

در ساختار سیاسی اداری متمرکز با نهادینه شدن الگوی فضایی مرکز پیرامون زمینه های جذب فرصت ها و نیروهای پیرامون در مراکز محدود نهادینه شده و پس از استحاله شدن فضاهای پیرامونی از عناصر توسعه آفرین بستر تدوین گسل های فضایی در ساختار فضا فراهم می شود؛

همسان پنداشتن فضای جغرافیایی کشور و غفلت از تفاوت های ناحیه و منطقه ای مولد سیستم برنامه ریزی یک سویه و از بالا به پایین؛

مشخصه ی چنین نوع برنامه ریزی، برنامه ریزی دستوری که در این شیوه برنامه ریزی توانمندی ها و نقاط ضعف و قوت مناطق در سطوح پایین تر تعیین کننده چهارچوب های عملی برنامه محسوب نخواهند بود. (قادری حاجت و حافظ نیا، ۱۳۹۷: ۴۱). در ساختارهای حکومتی بسیط و سنترالیستی (تمرکزگرا) توزیع قدرت و منابع از مرکز صورت می گیرد. بنابراین در کشورهایی با چنین ساختار حکومتی عدم تعادل و توازن منطقه ای مشهود بوده بطوری که معمولا حاشیه ها نسبت به محور توسعه کمتری یافته اند و اختلاف سطح توسعه محور و حاشیه با مدل مرکز- پیرامون سنخیت و هماهنگی خاصی دارد «نقشه ۱» (همان: ۴۶).

بر اساس آمار وزارت کشور (۱۳۹۱) مناطق مرکزی کشور با کمترین محرومیت، و مناطق پیرامونی جزء مناطق محروم و توسعه نیافته در تقسیمات کشوری ایران هستند که این امر باعث شکل گیری و تشدید حاکمیت الگوی مرکز-پیرامون بر ساختار فضایی ایران شده است. به طوری که بر اساس این آمار استانهای با موقعیت مرکزی (تهران، اصفهان، مرکزی، قم، البرز، سمنان) دارای بیشترین برخورداری و کمترین محرومیت هستند و استانهای با موقعیت پیرامونی (سیستان و بلوچستان، ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، کردستان، خراسان جنوبی، بوشهر، هرمزگان، آذربایجان غربی، لرستان، خوزستان، کرمانشاه) دارای بیشترین محرومیت هستند. در سایر استانها (آذربایجان شرقی، اردبیل، گیلان، مازندران، گلستان، خراسان شمالی، خراسان رضوی، زنجان، قزوین، همدان، یزد، کرمان، فارس، چهارمحال و بختیاری) موقعیت نیمه برخوردار حاکم است (جدول ۱) (نقشه ۱). در ایران عملکرد برنامه های پیش از انقلاب که مبتنی بر سیاست های قطب رشد و توسعه مناطق با قابلیت توسعه بود، به نابرابری های فضایی انجامید. برخی نقاط از انواع زیرساخت های اقتصادی و اجتماعی برخوردار شدند (استانهای با موقعیت مرکزی) و مناطق پهناوری از کشور از امکانات اولیه محروم ماندند (استانهای با موقعیت پیرامونی). از این رو، نیروی انسانی متخصص و کارآمد، سرمایه و تکنولوژی به سوی مناطق مستعد (با موقعیت مرکزی) حرکت کرده و مانع از توسعه متوازن در استان های کشور شد. در سایه پیامدهای استراتژی های پیشین در برنامه ریزی های کلان کشور و نبود برنامه های کلان ملی در راستای تمرکززدایی، حتی سیاست های محرومیت زدایی پس از انقلاب اسلامی نیز نتوانسته است کشور را به سوی تعادل فضایی پیش برد (حافظ نیا و قادری حاجت، ۱۳۹۸: ۱۱۹). به طور کلی می توان گفت در یکصد سال اخیر (۱۴۰۰-۱۳۰۰)، به ویژه از دوره پهلوی (رضاشاه) و آغاز سیاست سنترالیستی و تمرکزگرایانه شدید (سیاسی، اداری، اقتصادی، فرهنگی) الگوی مرکز-پیرامون در ایران حاکم شده است. این روند در دهه های اخیر تشدید شده است به گونه ای که استانهای مرکزی (برخوردار) و استانهای پیرامونی (محروم) به صورت ایستا و ثابت هستند. به عبارت دیگر استانهای مرکزی (برخوردار) و استانهای پیرامونی (محروم)، طی چندین دهه اخیر در شرایط ایستا و ثابتی قرار دارند و استانهای نیمه برخوردار که به صورت پویا هستند اکثریت دارای مناطق محروم فراوان هستند. در نتیجه در تقسیمات کشوری ایران الگوی مرکز-پیرامون با ساختار سه وجهی: ۱- برخوردار ۲- نیمه برخوردار و ۳- محروم حاکم است (مدل ۲ شماره). بنابراین می توان گفت که سازماندهی سیاسی فضا در بعد تقسیمات کشوری در ایران، بر اثر سیاستهای سنترالیستی و تمرکزگرایانه و عدم اجرای برنامه های تمرکززدایی در یکصد سال اخیر با چالشها و مشکلات فراوانی مواجه است (جدول ۲).

جدول (۱): نسبت تعداد بخش های محروم^۱ به کل بخش های کشور به تفکیک استان در سال ۱۳۹۱

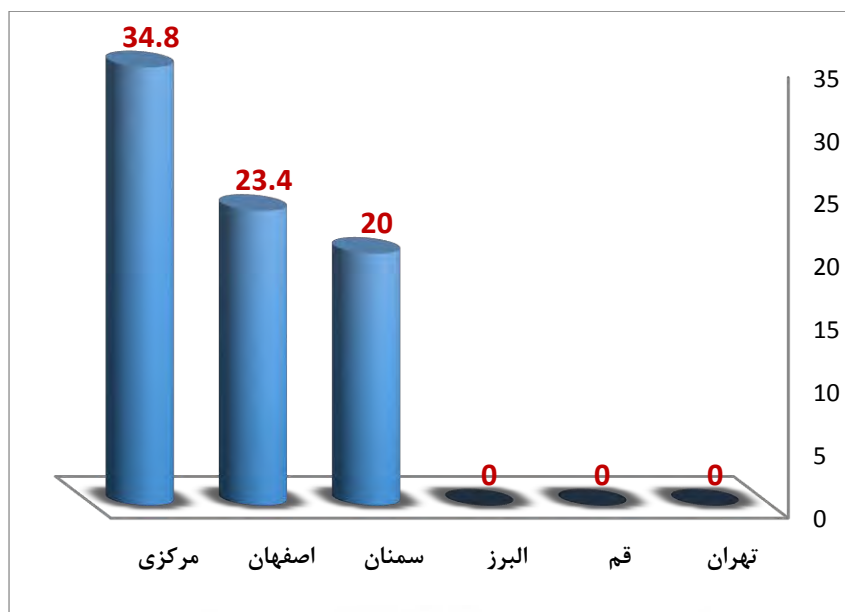
ردیف	استان (محروم - کمترین محرومیت)	تعداد کل بخش ها	تعداد بخش های محروم	نسبت بخش های محروم به کل بخش ها (درصد)	موقعیت مرکز - پیرامونی استانها
۱	تهران (کمترین محرومیت)	۲۹	۰	۰.۰	مرکز
۲	قم (کمترین محرومیت)	۵	۰	۰.۰	مرکز
۳	البرز (کمترین محرومیت)	۱۰	۰	۰.۰	مرکز
۴	سمنان (کمترین محرومیت)	۱۵	۳	۲۰.۰	مرکز
۵	اصفهان (کمترین محرومیت)	۴۷	۱۱	۲۳.۴	مرکز
۶	مرکزی (کمترین محرومیت)	۲۳	۸	۳۴.۸	مرکز
۷	سیستان و بلوچستان (محروم)	۴۰	۴۰	۱۰۰.۰	پیرامون
۸	ایلام (محروم)	۲۰	۱۹	۹۵.۰	پیرامون
۹	کهگیلویه و بویر احمد (محروم)	۱۷	۱۵	۸۸.۲	پیرامون
۱۰	بوشهر (محروم)	۲۳	۲۰	۸۷.۰	پیرامون
۱۱	کردستان (محروم)	۲۹	۲۵	۸۶.۲	پیرامون
۱۲	خراسان جنوبی (محروم)	۲۰	۱۷	۸۵.۰	پیرامون
۱۳	هرمزگان (محروم)	۳۸	۳۱	۸۱.۶	پیرامون
۱۴	آذربایجان غربی (محروم)	۴۰	۳۱	۷۷.۵	پیرامون
۱۵	لرستان (محروم)	۲۷	۲۰	۷۴.۱	پیرامون
۱۶	خوزستان (محروم)	۵۵	۳۸	۶۹.۱	پیرامون
۱۷	کرمانشاه (محروم)	۳۱	۲۰	۶۴.۵	پیرامون

نگارنده (ماخذ: وزارت کشور، دفتر تقسیمات سیاسی - مرکز آمار ایران سال ۱۳۹۰)

استانهای^۱ پیرامون (محروم): محرومیت بیشتر از ۶۰ درصد

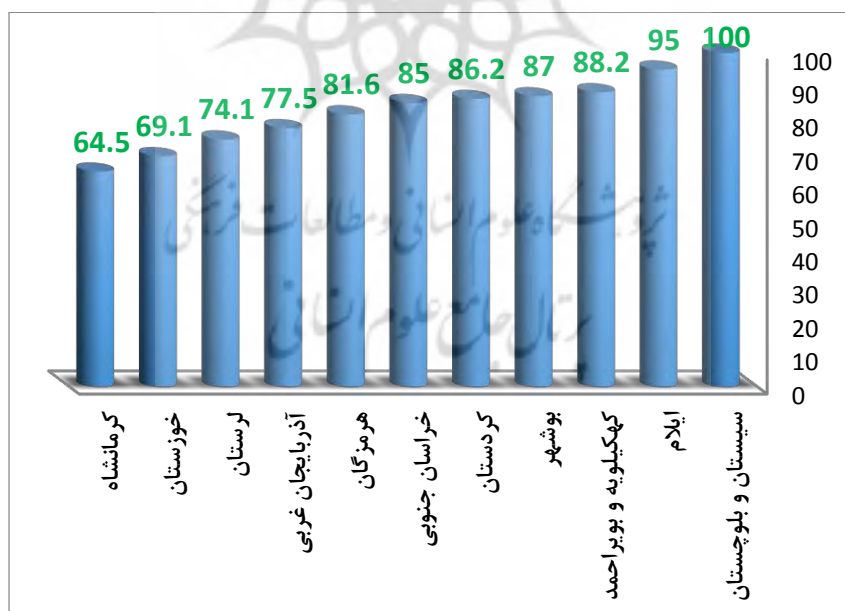
استانهای مرکز (محرومیت کمتر): محرومیت کمتر از ۴۰ درصد

نمودار (۱): نسبت بخشهای محروم به کل بخشهای کشور (برخوردارترین استانها با موقعیت مرکزی)



منبع: نگارنده

نمودار (۲): نسبت بخشهای محروم به کل بخشهای کشور (استانهای محروم با موقعیت پیرامونی)



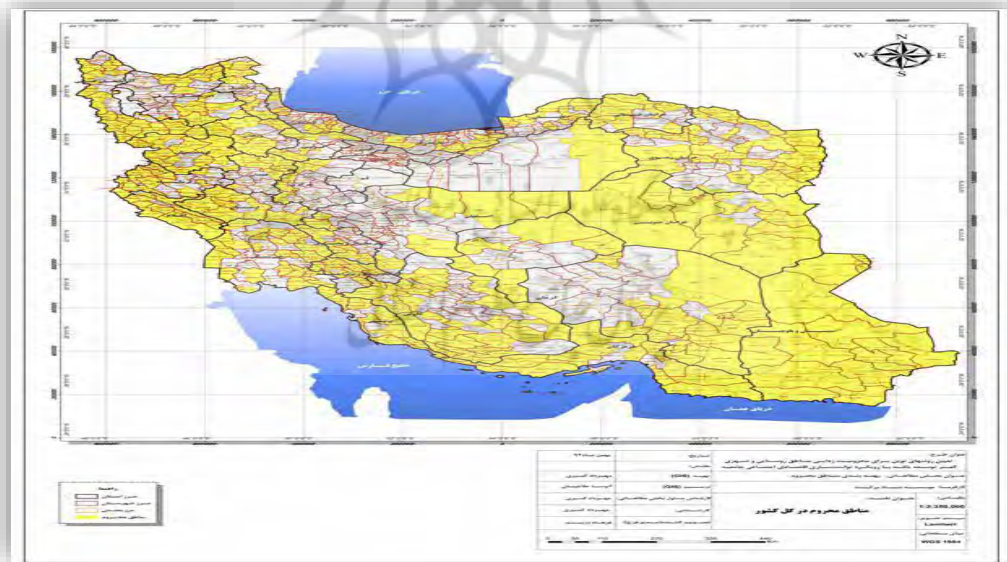
منبع: نگارنده

نقشه (۲): حاکمیت الگوی مرکز- پیرامون در ساختار فضایی ایران



منبع: نگارنده

نقشه (۳): پراکندگی مناطق محروم در کشور



منبع: اطلس مناطق محروم کشور، ۱۳۹۶: ۱۰

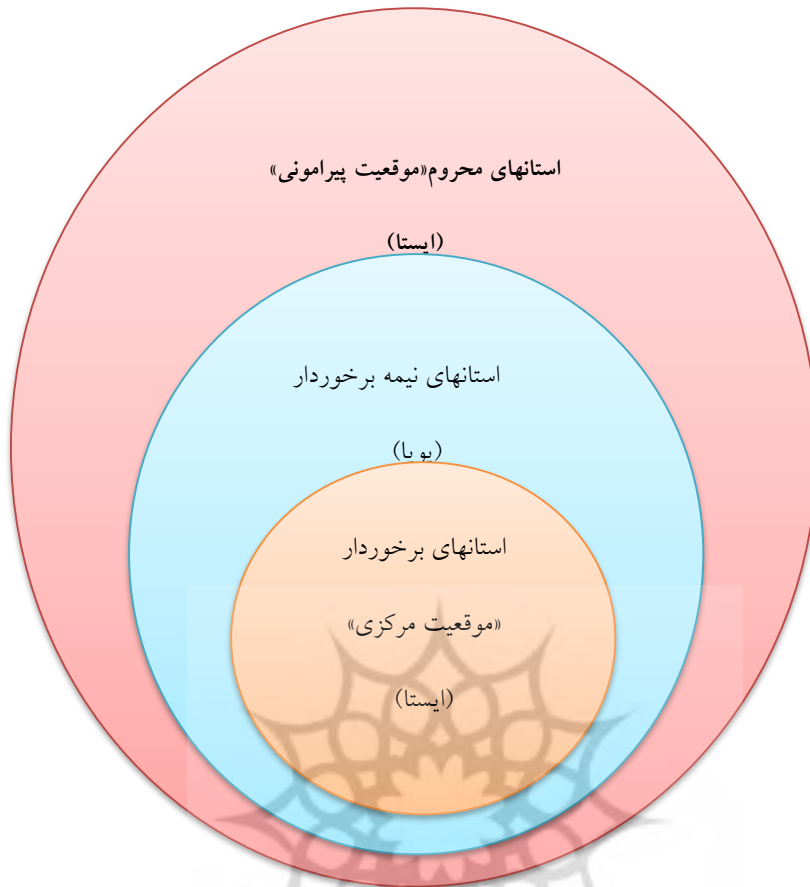
جدول (۲): چالش‌های تقسیمات کشوری در ایران

ردیف	چالش‌های تقسیمات کشوری در ایران
۱	ساختار حکومت متمرکز و شکل گیری الگوی مرکز- پیرامون در تقسیمات کشوری ایران
۲	عدم انطباق تقسیمات استانی بر واقعیت های جغرافیای طبیعی کشور
۳	عدم انطباق تقسیمات استانی بر واقعیت های جغرافیای انسانی کشور
۴	اشکال نامتوازن تقسیمات استانی کشور
۵	ناکارآمدی تقسیمات کشوری در یکپارچگی ملی
۶	عدم مشارکت گروه‌های قومی- زبانی در مدیریت ملی، کشوری و ناحیه ای
۷	بی عدالتی فضایی (انطباق نواحی پیرامونی «حاشیه ای» و توسعه نیافته بر نواحی قومی- مذهبی)
۸	پراکنش نامتعادل منابع آب
۹	پراکنش نابرابر فضا و جمعیت
۱۰	شکل گیری پدیده مهاجرت
۱۱	شکل گیری و تشدید الگوی مرکز- پیرامون
۱۲	تمرکزگرایی سیاسی، اقتصادی و تنگناهای امنیتی، تضعیف بقای ملی...
۱۳	توسعه نامتوازن منطقه ای
۱۴	داشتن ماهیت سیاسی، جمعیتی و عدم توجه به متغیرهای علمی، جغرافیایی
۱۵	نداشتن اختیارات در تصمیم گیری های امور منطقه ای، محلی و گسترش بوروکراسی
۱۶	تمرکزگرایی در توزیع قدرت سیاسی و نداشتن اختیارات (سیاسی، اداری...) واحدهای پیرامونی (حاشیه ای) کشور
۱۷	بعد امنیتی قانون تقسیمات کشوری
۱۸	تک بعدی بودن قانون تقسیمات کشوری

منبع: (عزیزی، ۱۴۰۰: ۱۰۸)

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

مدل شماره ۲. ساختار فضایی تقسیمات کشوری در ایران (حاکمیت الگوی مرکز- پیرامون)



منبع: نگارنده

چالشهای نظام سیاسی بسیط بر همبستگی ملی در ایران

از دیدگاه جغرافیای سیاسی، همبستگی ملی عبارت است از «احساس درونی مشترک و درک متقابل آحاد و سکنه یک سرزمین محدود که با ویژگی‌ها و خصلت‌های مشترک دور هم گرد آمده‌اند و بر اساس آن، عنصر جغرافیایی ملت را تشکیل داده‌اند که پایه ساختار دولت محسوب می‌شود». در جامعه‌شناسی، همبستگی ملی عبارت است از: «احساس تعلق خاطر مشترک و احساس تعهد مشترک افراد به اجتماع ملی یا آن‌ها بزرگ که به افراد هویت جمعی می‌دهد». تعاریفی که برای همبستگی ملی - چه در قالب جغرافیایی و چه در قالب جامعه‌شناسی - براساس ارزشها، هنجارها و اعتقادهای مشترک بیان می‌شود، جای تامل دارد. وجود جامعه چند فرهنگی منجر به عدم تسلط ارزش‌ها و هنجارهای خاص می‌شود. اگر چه وجود ارزش‌ها و هنجارها در تشکیل جامعه نیازی ضروری است، اما برای بقای جامعه علاوه بر هنجارها باید تعریفی از منافع مشترک (به ویژه در جوامع چند فرهنگی) ارائه شود. لذا برای حفظ همبستگی ملی در جوامع چند فرهنگی، علاوه بر تاکید بر ویژگی‌های مشترک که مورد قبول اکثریت جامعه (اتفاق نظر فرهنگ

های مختلف) است، تقسیم کار در حوزه اقتصادی (منطقه گرایی و استفاده از استعداد های منطقه ای)، حوزه جغرافیای سیاسی (تمرکز زدایی در قالب نهادهای محلی) و حوزه فرهنگی (شکل گیری جامعه مدنی و رسمیت بخشیدن به وجود جامعه چند فرهنگی) باید سرلوحه برنامه های کشور باشد. با توجه به توضیحات فوق می توان گفت: «همبستگی ملی عبارت است از پیوند و ارتباط متقابل مردمان یک کشور (ملت) بر اساس ویژگی های مشترک و اشتراک منافع در حوزه های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی» (حافظ نیا و الله وردی زاده، ۱۳۸۸: ۴۷). از جمله عوامل موثر در ضریب همبستگی ملی و وحدت یک واحد سیاسی از دید جغرافیای سیاسی، عوامل طبیعی و انسانی است. مهمترین عوامل طبیعی عبارتند از: ناهمواریها، اقلیم، وسعت، ارتباطات، شکل هندسی کشور و تفاوت های محیطی. عوامل انسانی موثر در همبستگی ملی عبارتند از: ترکیب قومی کشور، پراکندگی فضایی گروه های قومی - زبانی، مدیریت و سازماندهی، ایده های نمادنگاری، ناحیه گرایی سیاسی و اجتماعی و اقتصادی، میزان برخورداری از سازه های زیربنایی و امکانات در مناطق مختلف کشور، نظام کاست اقتصادی، جغرافیای کشور همجوار و نحوه پراکندگی جمعیت قومی در آنها، سیاست های قومی، میزان تکثرگرایی فرهنگی، مشارکت اقوام و گروه های ملی در سرنوشت و امور ملی کشور، عدالت سرزمینی یا جغرافیایی در توزیع منابع و غیره. این عوامل نقش زیادی در تقویت و تضعیف واگرایی و همگرایی کشورها دارند (همان: ۴۸). سیستم سیاسی بسیط بر واحد بودن و عدم تقسیم قدرت سیاسی در عرصه جغرافیایی کشور اشاره دارد. از لحاظ نظری نظام سیاسی بسیط ویژگی های مطلوبی در عرصه جغرافیایی و انسانی دارد که اگر این ویژگیها را کشورهای بسیط داشته باشند، همبستگی و بقای ملی بیشتر حفظ می شود. ویژگی مطلوب نظام سیاسی بسیط در جهت همبستگی ملی، زمانی آشکار می شود که کشور به لحاظ انسانی، جمعیتی و فرهنگی تقریباً یکدست باشد و فارغ از چندپارچگی سرزمین از تنوع اقلیمی و طبیعی کمتری برخوردار باشد. در صورتی که سرزمین ایران گستره تنوعات قومی، زبانی، مذهبی، فرهنگی، جغرافیایی... است «نقشه ۳» (این نقشه تصویری عمومی از ساختار متنوع قومی، مذهبی در کشور ایران را نشان می دهد). به طور کلی می توان گفت با توجه به: ۱- تنوعات جغرافیایی، انسانی- قومی (زبانی، مذهبی، فرهنگی...) ۲- عدم اشتراک منافع در حوزه های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی (تبعیض و تمرکز منابع در مناطق مرکزی «توزیع نابرابر قدرت، فرصت و ثروت»...)؛ سیستم سیاسی بسیط و متمرکز در ایران، مشکلات و چالشهایی را در چندین دهه اخیر جهت همبستگی میان ایرانیان به وجود آورده است.

نقشه (۴): توزیع فضایی مذاهب و قومیت‌های ایران



منبع: <http://www.mapsofworld.com>

ارتباط فدرالیسم و دموکراسی

در نظام های فدرال، کنترل مردم همراه با نهادهای دموکراتیک بر اعمال دولت و ارگان های اجرایی به ویژه اجرای صحیح قوانین با توجه به مراکز متعدد قدرت، کارا تر و گسترده تر خواهد بود. در این راستا فدرالیسم با ساختار و قوانین ویژه خود، همه امکانات را در اجرای قوانین و گسترش دموکراسی برای همه مردم و گروه های ملی و قومی فراهم می آورد. اساسا معنای فدرالیسم، مکانیسم عملی کردن دموکراسی در یک کشور متنکثر (زبانی، مذهبی، جغرافیایی و...) است. هر نظم دموکراتیک نیاز به این دارد که از جانب مردم تایید و حمایت شود. به هر میزان که دموکراسی امکانات نهادی و قانونی بیشتر برای بوجود آوردن وفاق و تفاهم، برای فعالیت و برای بوجود آوردن احساس یگانگی و نزدیکی شهروندان با سیستم بگشاید، به همان میزان هم شانس آن سیستم برای افزایش کارکرد و ثبات و همچنین مقبولیت آن در جامعه بیشتر خواهد شد. در نظام فدراتیو حداقل یکی از اشکال شرکت مردم در زندگی سیاسی-که بسیاری از مردم آن را محدود به شرکت در انتخابات می کنند- بیشتر از نظامهای دیگر به اجرا

درمی آید. بنابراین از دید تقویت دموکراسی نیز نظام فدراتیو قابل قبول تر است. نظام فدراتیو نه تنها از لحاظ کمی انطباق بیشتری با اصول دموکراتیک دارد، بلکه از نظر «افزایش کیفیت شرکت مردم در سرنوشت سیاسی» خود نیز این سیستم از طریق روشن و قابل فهم بودن مسئولیتها و ساختار دولتی و احتمالاً نزدیکی بیشتر مردم به ارگانها و ادارات و مسئولان دولتی توانایی و قابلیت بیشتری می تواند از خود نشان دهد. دموکراسی بطور کلی بر دو پایه است: (۱) تامین حقوق فردی شامل: حق حیات، حق کار، حق مسکن، حق شغل، حق آزادی بیان، امنیت و... که هر فردی دارای این حقوق است. (۲) تامین حقوق جمعی از جمله: زبان، دین، آداب و سنن (نوروز و ...). سیستم فدرال زمینه بسیار مناسب در تامین حقوق فردی و جمعی و برقراری دموکراسی حداکثری است. در کشوری که اقوام گوناگون در آن زندگی می کنند، گسترش و نهادینه شدن دموکراسی با تمرکز قدرت سیاسی در تضاد است. با تقسیم قدرت و حاکمیت قانون که به توزیع آن در سراسر کشور بیانجامد اقوام ساکن در آن با بهره گیری از شرایط موجود، توان آن را خواهند داشت که بتوانند قدرت و اعمال دولت را کنترل کنند و به تداوم و گسترش دموکراسی در جامعه کمک کرده و از آن پاسداری خواهند کرد. فدرالیسم و دموکراسی با همدیگر در ارتباط مستقیم هستند چنانچه فدرالیسم به دنبال رفع تبعیض، عدالت و برابری، دموکراتیزاسیون، شراکت... است.

فدرالیسم در جهان

در جهان ۲۵ کشور با نظام سیاسی فدرال وجود دارد که مهمترین آنها ایالات متحده آمریکا، برزیل، پاکستان، استرالیا، مکزیک، سوئیس، آلمان، آفریقای جنوبی، نیجریه، مالزی، و کانادا است (ویسی، ۱۳۹۸: ۴۵) «نقشه ۴».

نقشه (۵): پراکندگی کشورها با الگوی فدرال در جهان



منبع: www.wikipedia.com

کشورهای فدرال را از نظر نحوه تشکیل و مشخصات عمومی می توان به سه دسته تقسیم کرد:

۱- کشورهایی که به دلیل ساخت تاریخی و وسعت جغرافیایی بزرگ، عملاً شکل گیری حکومت متمرکز در آنها امکان پذیر نبوده است؛ مانند ایالات متحده آمریکا، برزیل، آرژانتین، استرالیا، روسیه و غیره که از آغاز، نظام اداری در این کشورها به صورت عدم تمرکز و فدرالیسم بوده است. این نوع فدرالیسم که اساساً نوعی تقسیم کشوری است، به فدرالیسم سرزمینی معروف می باشد.

۲- کشورهایی که به دلیل کوچکی و جمعیت کم، به تنهایی قادر به حفظ موجودیت نبوده اند و از این رو، با هم متحد شده اند و هویت و کشور جدیدی به وجود آورده و از نظر اقتصادی نیز به یکدیگر متکی شده اند. قدیمی ترین این کشورها سوئیس است که از بیست و شش دولت، با چهار زبان رسمی تشکیل شده است. همچنین می توان از آلمان در قرن نوزدهم نام برد که از به هم پیوستن شاهزاده نشین های متعدد به وجود آمد.

۳- کشورهایی که برای حل مساله ملی و تامین حقوق اقلیت های قومی مجبور بوده اند نظام متمرکز قبلی را منحل کنند و سیستم فدرال را جایگزین آن نمایند که کانادا، هندوستان، اسپانیا و بلژیک از این جمله کشورها هستند. این نوع فدرالیسم را فدرالیسم فرهنگی نیز اطلاق می کنند (امیدی، ۱۳۸۷: ۷۶-۷۵).

رولاند ال. واتس کشورهای زیر را به عنوان فدراتیو برشمرده است:

جدول (۳): کشورهای با سیستم فدرال

قاره	«کشورهای با سیستم فدرال»
اروپا	بلژیک، آلمان، صربستان، اتریش، روسیه، اسپانیا، سوئیس
آمریکا	آرژانتین، برزیل، کانادا، مکزیک، ایالات متحده آمریکا، ونزوئلا
آفریقا	اتیوپی، کامرون، نیجریه، آفریقای جنوبی
آسیا	هند، مالزی، عراق، پاکستان، امارات متحده عربی
اقیانوسیه	استرالیا

منبع: (واتس: ۱۹۹۹)

فهرست بالا نشان می دهد که جوامع با خصائص بسیار گوناگون-کوچک و بزرگ، ثروتمند و فقیر، با بافت همگون یا متنوع- ساختمان دولتی خود را به شیوه فدراتیو سازماندهی کرده اند. در دنیای امروز، کشورهای دارای سیستم فدرال قریب به نیمی از جمعیت جهان را تشکیل می دهند، اما درصد بیشتری از این مقدار، به نحوی از مکانیسم های فدرال استفاده می کنند، بدون اینکه به طور رسمی فدرال بوده باشند. به عنوان مثال، بریتانیای کبیر، رسماً یک کشور فدراتیو نیست، ولی مناطقی نظیر اسکاتلند، ولز و تا حدی ایرلند شمالی، مجالس محلی خود را داشته و از اختیارات

قابل ملاحظه ای برخوردار هستند. انور شاه (Shah, Anwar) انواع مدل‌های حکومتی را در قرن بیستم و بیست و یکم بر اساس ویژگی‌های زیر با هم مقایسه می‌کند.

جدول (۴): ویژگی‌های ساختار حکومت در قرن بیستم و قرن بیست و یکم

قرن بیستم	قرن بیست و یکم
- تک محور	- فدرال/کنفدرال
- متمرکز	- گلوبال و محلی
- مدیریت متمرکز	- اداره دموکراتیک
- بوروکراتیک	- مشارکتی
- فرمان و کنترل	- مسئول و پاسخگو
- درونگرا و به هم وابسته	- رقابتی
- بسته و آهسته	- باز و سریع
- نابردبار در تحمل ریسک	- آزاد در شکست و موفقیت

منبع: (Anwar, Shah:1997)

نظرات موافق و مخالف فدرالیسم

نظراتی مطرح شده در دفاع از فدرالیسم عبارتند از:

۱. مقالات فدرالیست: به نظر مدیسون، همیلتون و جان جی، فدرالیسم در واقع خوب و مناسب است. دلایلی که استقرار فدرالیسم را توجیه می‌کنند عبارتند از:

الف) فدرالیسم، مسائل و مشکلات حکومت‌های بزرگ را حل می‌کند.

ب) فدرالیسم، تنوع زبانی، مذهبی و فرهنگی را تعدیل می‌کند.

ج) فدرالیسم، ابزارهایی را برای کنترل بر قدرت حکومت مرکزی مهیا می‌کند.

د) یک دولت بزرگتر، منابع طبیعی و انسانی بزرگتری دارد و می‌تواند از خودش بهتر دفاع کند.

ه) صرفه جویی‌های نسبت به مقیاس، برای تنوع خدمات وجود دارد.

و) حکومت‌های منطقه ای به مردم نزدیکتر هستند و بهتر می‌توانند به نیازهای محلی پاسخ دهند.

ز) حکومت‌های منطقه ای، اغلب جایگاه نوآوری هستند.

ح) فدرالیسم، اقدام و عمل سیاسی را تسهیل می‌کند.

۲. کارایی: تقسیم سیستم به واحدهای کوچکتر و مستقل، کارایی را بالا می برد.
۳. فدرالیسم باعث تحرک افراد مقیم در حکومت‌های محلی می شود.
۴. فدرالیسم، از ایجاد مشکلات ناشی از انجام امور متعدد و متنوع به وسیله حکومت مرکزی جلوگیری می کند.
۵. آزمایشگاه‌های بزرگ برای کسب تجربه: ایالات، صحنه و شرایطی را مهیا می کنند تا افراد در زمینه سیاست‌های عمومی تجربه کسب کنند.
۶. توانمندسازی سیاسی: هر نوع مصوبه ای مبنی بر مشارکت، منجر به ارتقای سطح زندگی مردم می شود.
۷. توانمندسازی فرهنگی: عدم تمرکز، یک نهاد آزاد است و تضمین کننده آزادیهای محلی و سازمانهای محلی و دموکراتیک است. طرفداران آزادی اجتماعی - همچنین پست مدرنیست ها - به ترتیبات و الزاماتی که استقلال سیاسی بیشتری به اجتماعات فرهنگی مختلف در درون ملت‌ها اعطا می کند، علاقه مند هستند.
۸. تصویب برنامه های کلی توسط حکومت مرکزی (تسلیمی و مشعلی، ۱۳۸۳: ۱۶۱).
۹. در سیستم فدرال بعضی اوقات واحدهای ارضی کوچکتر به منزله آزمایشگاهی هستند که بعضی از برنامه های دولتی قبلا در آن به مرحله آزمایش گذاشته می شوند تا چنانچه نتیجه آن رضایت بخش باشد آن را در تمام مملکت به مرحله اجرا بگذارند. در ایالات متحده آمریکا، بودجه قوه مجریه، پرداخت حقوق زمان بیکاری و تضمین برای سپرده های بانکی از جمله برنامه هایی بودند که قبلا در بعضی ایالات اجرا شده و سپس حکومت مرکزی آن را اتخاذ و در تمام کشور اجرا کرده است.
۱۰. سیستم کنترل و موازنه که در حکومت فدرال وجود دارد از تمرکز قوا جلوگیری نموده و مانع از محدود کردن و یا از بین بردن آزادیهای فردی می گردد.
۱۱. سیستم حکومت فدرال مانند یک مدرسه تعلیم و تربیت است و اهالی کشور را آماده و اداره می کند که در اداره امور کشور نظارت و دخالت کنند. در این سیستم مردم تشویق می شوند که به طور وسیع تری در اداره امور حکومتی شرکت نمایند. ولی وقتی آنها ببینند که ایالات یا محل آنها دارای اختیارات قانونی است و آنها می توانند به وسیله انتخابات نمایندگان این اختیارات را انتخاب نمایند بیشتر برای مشارکت در اداره امور محل خود علاقه و شوق نشان می دهند. معمولاً مامورینی که ابتدای کار خود را از مشاغل محلی و ایالتی شروع می کنند دارای ورزیدگی و صلاحیت بیشتر برای قبول مسئولیتهای مهم تر و پیچیده تر در حکومت مرکزی می شوند. به طور کلی یکی از اصول مهم دموکراسی این است که قدرت نایستی خیلی زیاد متمرکز شود و مامورین حکومت های محلی که در نقاط مختلف

کشور پراکنده شده اند یکی از مهمترین عوامل تضمین اصول دموکراسی می باشند و این هدف در سیستم حکومت فدرال بهتر تامین می شود (طاهری، ۱۳۷۸: ۱۰۳-۹۴).

۱۲. رسیدن گروه های ملی و قومی به خواسته های خویش و رفع ناخرسندی و رنجشی که آنها از گروه ملی یا قوم حاکم دارند و ایجاد عدالت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی

۱۳. رفع نسبی بحران ها، مشارکت، توزیع قدرت، مشروعیت، با مشارکت های گروه های ملی در ساختار قدرت و بهره مندی آنها از منابع، منافع و امکانات مادی و معنوی.

نظریات مخالف با فدرالیسم

نظریات مخالف با فدرالیسم عبارتند از:

الف) عدم کارایی: فدرالیسم، باعث سردرگمی و ایجاد اشکال در انجام امور مشترک بین ایالات می شود.

ب) هزینه های مالی بالاتر: هزینه های مالی حکومت فدرال، ممکن است بیشتر از صرفه جوییها باشد.

ج) کاهش قدرت حکومت مرکزی برای نظارت بر قدرتهای منطقه ای.

د) کاهش قدرت حکومت مرکزی برای پیگیری اهداف ملی.

ه) کاهش امکان توزیع ثروت بین مناطق (تسلیمی و مشعلی، ۱۳۸۳: ۱۴۲).

از جمله کارکردهای مهم ساختار فدرالیستی عبارت از:

۱- برقراری دموکراسی: نزدیکتر شدن دموکراسی به شهروندان از طریق توانمندسازی جوامع محلی و منطقه ای، مشارکت بیشتر مردم در اجرایی کردن تصمیمات منطقه ای و پاسخگویی دموکراتیک دولتهای منطقه ای و محلی، تقسیم افقی قدرت در میان حوزه های اقتدار (مرکز، پیرامون)

۲- ایجاد حکمرانی مطلوب: از طریق نزدیک شدن سیاستها با نیازهای منطقه ای و محلی، کارایی مناسب تر از طریق آزمونهای منطقه ای و محلی و امکان سیاستگذاری و اجرای بهتر آن

۳- برقراری مدیریت تنوع و تکثر: از طریق کمک به مدیریت تنوع و تکثر قومی و زبانی با ارائه اختیارات منطقه ای و درجه ای از خودمختاری برای مدیریت منطقه ای و محلی

فدرالیسم در ایران

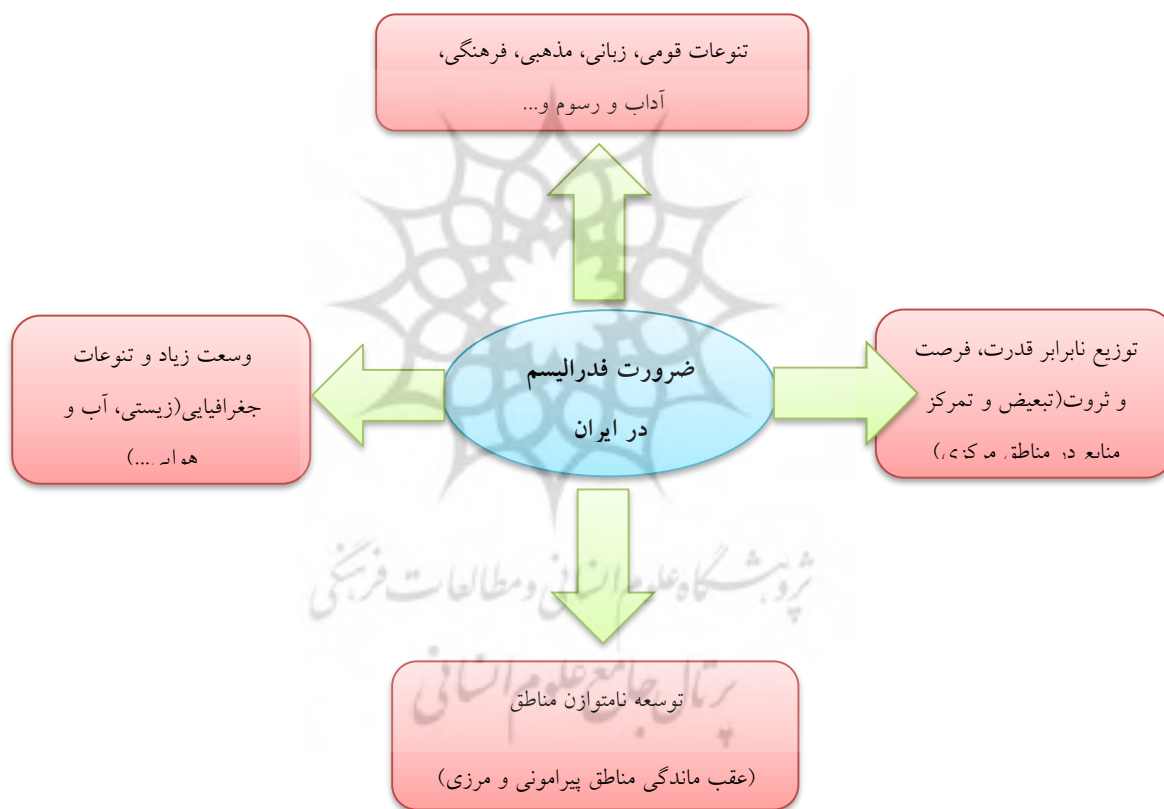
نظام فدرال به طور معمول به ساختارهای حقوقی و سیاسی گفته می شود که قدرت را از لحاظ سرزمینی در درون کشور در دو سطح ایالتی (ناحیه ای) و فدرال (ملی) تقسیم می کند. به عبارت دیگر، این نظام به منزله شکلی از نظام سیاسی، به دو سطح متمایز حکومت نیازمند است که هیچ یک از آنها از لحاظ حقوقی یا سیاسی تابع دیگری نیست. هر یک از دو حکومت مرکزی (سطح فدرال) و حکومت منطقه ای (سطح ایالتی) از اختیاراتی برخوردارند که دیگری نمی تواند در آنها دخالت کند. خودمختاری هر سطح بر این مبنا تضمین شده است که هیچ یک به تنهایی نمی توانند به طور یک جانبه قانون اساسی را اصلاح کنند. این بدان معناست که این نظام، باور به حاکمیت مشترک دارد. بر همین اساس، هر یک از دو سطح مزبور نهادهای متناظر حکومتی و قوای مقننه، مجریه، و قضاییه دارند و حکومتهای ایالتی به مانند حکومت ملی به وضع قوانین، اجرا و دادرسی و قضاوت در سطح خود (ایالت) می پردازند. در این نظام، تفکیک قدرت در پهنه سرزمینی کشور ناشی از به رسمیت شناختن تفاوتها و تنوع محیطی و فرهنگی مناطق مختلف کشور است که از یک سو بر اختیارات محلی و منطقه ای تاکید دارد (سطح ایالتی) و از سوی دیگر بر همزیستی و وحدت ایالتها توجه دارد (سطح فدرال). از این رو، از الگوی فدرال به عنوان جغرافیایی ترین نظام سیاسی یاد می کنند که بر اساس تفاوتهای ناحیه ای بنا شده است. حکومت فدرال/مرکزی/ملی در زمینه های امور دفاعی، سیاست خارجی، حمل و نقل و ارتباطات ملی و سیاستهای پولی و ارزی تصمیم گیری، اجرا، و نظارت می کند و در مقابل ایالتها با حفظ شاخصهای هویت ساز خود به وضع قوانین، اجرا، و نظارت توجه می کنند (ویسی، ۱۳۹۸: ۴۵-۴۴).

فدرالیسم گونه ای از کشورداری است برای حل منازعات کشوری و منطقه ای به ویژه جوامع در حال توسعه که دارای ناهمگونی فراوانی در ابعاد اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، جمعیتی و غیره هستند (بوداقتی و دیگران، ۱۴۰۰: ۸۹).

نظام فدرالی در ایران ریشه تاریخی دیرینه دارد. حکومت هخامنشی (۵۵۹-۳۳۰ ق.م) در چهارچوب سازمانی اداری، مرکب از ساتراپ ها یا پادشاهان خودمختار، فرماندهان نیروهای سواره و پیاده و دریایی، جمع کنندگان مالیات، بازرسان اداری و همچنین با گستراندن ارتباطات زمینی و دریایی، مفهومی سیاسی پیدا کرد. همچنین با تقسیم سرزمین ها به ساتراپی های گوناگون که هر یک سازمان اداری ویژه خود داشت، مفهومی جغرافیایی به «حکومت»- یعنی ساختار سیاسی عمودی که سرزمین چهره افقی آن است- در آن دوران داده شد. این گونه بود که همراه این نخستین پدیده حکومتی، نخستین نظام فدراتیو، به معنی حقیقی پدیدار آمد (مجتهدزاده، ۱۳۸۷: ۱۶۸). تاریخ و جغرافیایان یونان باستان همچون هرودت (۴۲۵ تا ۴۸۴ ق.م) و گزنفون (۳۵۵ تا ۴۳۰ ق.م) تایید دارند که هخامنشیان (۳۳۰ تا ۵۵۹ ق.م) حکومتی فدرال مانند یا مشترک المنافعی پهناور از ملتهای خودمختار پدیدار آوردند و آن را به ساتراپی های فراوانی (گاه سی تا چهل ساتراپی) تقسیم کردند که هر یک از سوی یک ساتراپ یا یک خسترپاون یا یک پادشاهی محلی اداره می شد. درواقع هخامنشیان یک نظام حکومتی فدراتیو یا یک مشترک المنافع چند ملیتی را بنیان نهادند.

سلوکیان و اشکانیان همان تقسیمات دوره هخامنشیان (ساتراپها و ایالتها) را ادامه دادند. به طور کلی نظام حکومتی در ایران از آغاز تا اوایل قرن بیستم یک نظام شبه فدرالی (غیرمتمرکز) بود از جمله نظام حکومتی صفوی، که همانند نظام عصر هخامنشی، ساسانی، خلافت عباسی و... فدرالیت بود و برای نخستین بار در تاریخ، نامی مشخص و گویای فدرالیت بود به خود گرفت و به نظام «ممالک محروسه» مشهور شد چنانچه در حالی که ایالت های مرکزی، ایالات خاصه خوانده می شدند، حکومت های پیرامونی در این نظام فدراتیو (ممالک محروسه)، از استقلال یا خودمختاری چشم گیری برخوردار بودند (همان: ۲۳۸ و ۲۱۵). تمرکزگرایی شیوه ای نو در ساختار سیاسی ایران است، به طوری که دوران پهلوی (رضاشاه) آغاز شکل گیری ساختار بسیط (تک ساخت) و متمرکز در کشور ایران است که این روند در حال حاضر نیز ادامه دارد.

مدل شماره ۳. «ضرورت فدرالیسم در ایران»



منبع: نگارنده

اصول و ساختار فدرالیستی پیشنهادی در ایران

فدرالیسم، شکلی از سازمان سیاسی دولت است که بر حاکمیت دوگانه مرکز و ایالت ها، و یا به عبارتی دیگر، بر سطوح متفاوتی از توزیع عمودی قدرت (بر اساس تقسیمات جغرافیایی و تفاوت های قومی و زبانی) استوار است

که در آن هر یک از دو سطح حاکمیت، حدود و اختیارات مشخص خود را داشته و در حوزه های صلاحیت خود حق اعمال اقتدار مستقل خود را دارند و هیچ یک از آن دو حق تعرض به حیطه حقوق و صلاحیت های دیگری را ندارد. در کل تنوع زیادی در چهارچوب نظام فدراتیو دیده می شود. لذا این نظام پتانسیل و ظرفیت پیاده شدن در کشورهای با بافت قومی، ملی، دینی و سابقه تاریخی متفاوت را دارد. چنانچه که می بینیم فدرالیسم در تمام قاره ها (اروپا، آمریکا، آسیا و استرالیا)، بر بسترهای فرهنگی مختلف (سنتی چون هند، امارات متحده عربی از سوئی و کشورهای غربی از سوی دیگر)، با بافت زبانی و قومی متفاوت (آلمان و آمریکا از سوئی و بلژیک، سوئیس، اسپانیا و کانادا از سوی دیگر) متحقق شده است.

تمرکزگرایی، نوعی تمایل به استبداد، تمامیت خواهی و ترس و عدم اعتماد به ملت و مردم اقصی نقاط کشور است. تصویری حاکم است مبنی بر اینکه فدرالیسم و تمرکززدایی ناشی از آن می تواند مقدمه ای برای تجزیه کشور باشد اما ضعف مدیریت کشور، تبعیض و عدم توجه به رشد مناطق مختلف، که از تبعات تمرکزگرایی است، خود تهدیدی بزرگتر برای تجزیه کشور محسوب می گردد.

ایران یک کشور وسیع و متکثر (قومی، زبانی، مذهبی، جغرافیایی و...) است و فاکتورهای: ۱- وسعت ۲- ویژگیهای فرهنگی - اجتماعی متنوع و متکثر (قومی، فرهنگی، زبانی، مذهبی و...) ۳- جمعیت و ۴- جغرافیای متنوع و متکثر (زیستی، آب و هوا و...) در ایران حاکم است. بنابراین با توجه به وسعت زیاد، و جامعه متکثر و متنوع ایران، جهت رفع تبعیض، توسعه متوازن در کلیه مناطق ایران، برقراری عدالت فضایی - سرزمینی، برابری و... نیازمند سیستم فدرال بر مبنای دموکراسی توافقی و مشارکتی است.

چگونگی و مبنای سیستم فدرال در ایران عبارت از: *پژوهش‌های علمی و مطالعات فرهنگی*

۱- ملی - جغرافیایی: به عنوان یک واحد که بر اساس گذشته تاریخی در یک واحد جغرافیایی مشخص قرار دارند. مثلا در بلژیک، هلندی زبانها، فرانسوی زبانها و آلمانی زبانها بر مبنای شاخص ملی - جغرافیایی هر کدام یک دولت منطقه ای دارند.

۲- استانی (ایالتی): بر مبنای تقسیم بندی فعلی استانها: مثلا فدرالیسم در آلمان به صورت استانی (ایالت) است.

۳- ترکیبی (ملی - جغرافیایی، استانی): مثلا فدرالیسم در کانادا بر مبنای الگوی ترکیبی (ملی - جغرافیایی، استانی) تقسیم شده است.

در این پژوهش با توجه به وسعت زیاد و چندگونگی های ساختاری ایران از قبیل جغرافیایی، قومی، ملی، مذهبی، زبانی... کارا بودن و مفید بودن سیستم فدرالی در ایران مورد تاکید است. انتخاب شکل خاص فدرالیسم برای ایران باید در فرآیند مذاکره میان بخش های مختلف ایران تعیین شود. طرح اصول پیشنهادی زیر صرفاً ارائه چشم اندازی از شاخصهای فدرالیسم در یک جمهوری فدرال با توجه به واقعیتهای موجود (تنوع جغرافیایی، قومی، ملی، زبانی، فرهنگی...) در ایران است که می تواند به عنوان مقدمه ای در تعیین اهداف و گذار از سیستم سنترالیسم (تمرکزگرایی) به فدرالیسم موثر باشد.

۱- تمرکززدایی سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و تامین و تضمین استقلال عمل داخلی در هر یک از مناطق استانی (ایالتی) در چهارچوب کشور فدرال ایران

۲- هم دولت فدرال و هم مناطق استانی (ایالتی)، دارای ارگانهای دولتی، کابینه دولت، وزارتخانه ها و ارگانهای قضایی و امنیتی و پارلمانهای خاص خود خواهند بود. وظایف و اختیارات هر دو سطح باید حتی الامکان به دقت مشخص و تعریف باشند

۳- جهت تنظیم مناسبات مابین دولت فدرال و مناطق استانی (ایالتی) هیئتی مرکب از نمایندگان ایالات تحت عنوان «شورای عالی فدرال» تشکیل خواهد شد، «شورای عالی فدرال» بر کلیه تصمیمات دولت فدرال نظارت کرده، در حل و فصل مسائل مشترک بین ایالتها داوری نموده، در صورت لزوم تصمیم نهائی را اتخاذ خواهد کرد

۴- تشکیل و تضمین استقلال قوه سه گانه مقننه، قضائیه، اجرائیه در گستره ایران و در استانها (ایالتها)

۵- ارتش موظف به حفاظت از مرزهای کشور است و حق دخالت در امور داخلی استانها (ایالتها) و سیاست را ندارد (به غیر از مواقع بحرانی مانند سیل، زلزله، بیماری کرونا، حمله خارجی مانند داعش و...). امور انتظامی و مسائل امنیتی در داخل هر استان (ایالت) بر عهده ارگانهای انتظامی و امنیتی (پلیس، نیروهای امنیتی وزارت داخلی) خود آن استان (ایالت) خواهد بود.

۶- برخوردار کردن این مناطق از منابع مالی کافی با توجه به الف) درجه عقب ماندگی و ب) نفوس آنها

۷- وجود یک زبان میانجی و سراسری مشترک به عنوان زبان ارتباطی و تعاملی میان مناطق مختلف (زبان فارسی)

۸- آموزش زبان مادری (زبانهای بومی موجود در ایرانی) در کنار زبان سراسری و مشترک

۹- تضمین فدرالیسم در قانون اساسی

۱۰- مشارکت در کابینه دولتی و ارگانهای فدرال (وزارتخانه ها، ادارت فدرال، سفارتخانه ها) به نسبت جمعیت

۱۱- سهم استانها (ایالتها) از قدرت سیاسی در تمامی ارگانهای مرکزی همچون مجلس قانونگذاری فدرال، مناطق فدرالی، رسانه ها، ارتش،... و سایر نهادهای فدرال باید متناسب با شمار نفوس آنان و گستره پراکندگی اهالی آن ملیت در سراسر کشور باشد.

۱۲- درآمدهای هر استان (ایالت) در اختیار مناطق استانی (ایالتی) بوده و صرف مخارج و رشد و شکوفایی آن ایالت می شود

۱۳- درآمدهای نفتی و معدنی استخراج شده در اختیار دولت فدرال می باشد که با تنظیم و تقسیم مناسب آن بر اساس نفوس و اولویت دهی مناطق کم برخوردار می تواند رشد همگونی را در مناطق مختلف کشور بوجود آورد.

نتیجه گیری

هر سیستم سیاسی در هر زمان و مکانی قبل از عملی شدن، بر مبنای یک تئوری استوار می باشد. به عبارت بهتر سیستمها نیازمند برنامه ها و اصول خاص به خود هستند، که با توجه به آن اصول و برنامه ها به مرحله عملیاتی رسیده و تداوم می یابند. مدل فدرالیسم از آغاز تولدش تاکنون مراحل رشد و تکامل خود را پیموده و از دولت شهرهای یونان تا امروز همواره این نوع حکومت افت و خیزهایی داشته تا به بلوغ امروزی رسیده است. در بسیاری از جوامع این مدل بسیار مناسب بوده و به راحتی و به صورتی مثبت جواب داده است و در بعضی جوامع نتیجه معکوس داشته است. این امر به ناکارآمدی این سیستم بر نمی گردد. چرا که در جوامع ناموفق شرایط و زمینه های چنین سیستمی فراهم نشده است و یا بنیانگذاران این مدل در آن جوامع نتوانسته اند زمینه های این سیستم و عملی نمودن آن را به خوبی فراهم نموده و تطبیق دهند. زیرا نه تنها سیستم فدرال، بلکه هر سیستمی نیاز به لوازم و پیش زمینه ها و شرایط مخصوص به خود است. سنترالیسم (تمرکزگرایی) شدید در سیستم سیاسی ایران در تمامی حوزه های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی موجب شکل گیری مشکلاتی در زمینه توسعه یافتگی ایران بوده که این امر چشم انداز کاملاً نابرابری را در ساختار فضایی ایران شکل می دهد. حدود ۴۰ درصد مردم دنیا که تقریباً ۵۲ درصد خاک دنیا را به خود اختصاص داده اند، دارای نظام فدرال هستند. در این جوامع به دلیل وجود بافت متفاوت زندگی شهروندان از لحاظ قومی، زبانی، فرهنگی، جغرافیایی و نیز مشکلات اداره جوامعی که دارای جغرافیای وسیع می باشند، این روش حکومت توانسته است اغلب نیازها و مطالبات افراد آن جامعه را برآورده سازد. در جهان امروز که نظامهای دموکراتیک جایگزین حکومتهای استبدادی و غیردموکراتیک می شوند، گام برداشتن برای فدرالیسم در حقیقت حرکت به سوی دموکراسی است. فدرالیسم باعث تقسیم قدرت در میان مناطق مختلف یک کشور و مشارکت هر چه بیشتر شهروندان در اداره جامعه خود می شود. مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خویش، اساسی ترین مشخصه جوامع دموکراتیک می باشد. یکی از معضلات اصلی جامعه ایران و مانع اصلی تامین دموکراسی تمرکز قدرت است، پس می توان گفت

که دموکراسی حقیقی در جوامع متکثر (جغرافیایی، زبانی، قومی، مذهبی و...) بر پایه دموکراسی توافقی (مشارکتی)، و ساختار حکومت فدرال و غیرمتمرکز ممکن است. در کشورهایی که با چندگونگی های ساختاری از قبیل جغرافیایی، قومی، ملی، مذهبی، زبانی و... مواجه هستند، الگوی فدرال به عنوان راهی برای حل مشکلات این جوامع در نظر گرفته شده است. فدرالیسم امروزه ساختار سیاسی شناخته شده و آزمایش شده جهانی برای مدیریت فرهنگی، سیاسی، اقتصادی کشورهای کثیر الملل و چند قومی-زبانی است. ساختار سنترالیسم (تمرکزگرایی) در ایران با توجه به وسعت زیاد، تنوع قومی، زبانی، فرهنگی و جغرافیایی مشکلاتی نظیر: تبعیض، نابرابریهای فضایی-جغرافیایی و عدم توسعه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی مناطق پیرامونی نسبت به مناطق مرکزی در ایران را در پی داشته است. از آنجایی که الگوهای توسعه یافتگی در کشور (سیاسی، اقتصادی، فرهنگی)، مستقیماً از نظام سیاسی حاکم تاثیر می پذیرد، بنابراین این پژوهش نشان داده است برای رفع چالشها و مشکلات توسعه نیافتگی (سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی) ناشی از ساختار تک ساخت و متمرکز موجود، راهکار گذار از سیستم سنترالیسم (تمرکزگرایی) به فدرالیسم در ایران مورد تاکید است. انتخاب ساختار فدرال می تواند شرایط مناسبی در همبستگی ملی، رفع تبعیض، برابری، عدالت فضایی-سرزمینی و بهبود وضعیت اقتصادی، اجتماعی، سیاسی... مناطق مختلف ایران را فراهم آورد.

منابع

- آبیاری، منصور، مسعودنیا، حسین، شهرام نیا، امیرمسعود و عباس حاتمی (۱۳۹۶). نقش حکومت های محلی در فرآیند توسعه سیاسی مطالعه موردی: ایران. فصلنامه سیاست جهانی، صص ۱۹۳-۱۵۹
- اطلس مناطق محروم کشور (۱۳۹۶). بنیاد برکت
- امیدی، علی (۱۳۸۷). مقایسه مدل های ساختاری مدیریت مناطق جوامع متکثر قومی: درس هایی برای ایران. فصلنامه برنامه و بودجه، صص ۷۶-۷۵
- بشیریه، حسین (۱۳۸۷). موانع توسعه سیاسی در ایران. تهران: انتشارات گام نو
- بوداقي، جمال، خلیلی، محسن و اکبر حیدری (۱۴۰۰). روند پژوهی تاریخی و آینده فدرالیسم عراق. فصلنامه ژئوپلیتیک، صص ۸۴-۱۱۵
- حافظ نیا، محمدرضا و رضا الله وردی زاده (۱۳۸۸). رابطه سیستم سیاسی بسیط با همبستگی ملی: بررسی موردی ایران. پژوهشنامه علوم سیاسی، صص ۶۸-۴۱

حافظ نیا، محمدرضا، رومینا، ابراهیم، احمدی پور، زهرا و علی اصغر فانی (۱۳۹۲). مدیریت سیاسی فضا در سیستم های بسیط متمرکز. فصلنامه ژئوپلیتیک، صص ۳۱-۱

حافظ نیا، محمدرضا (۱۳۹۱). جغرافیای سیاسی ایران. تهران: انتشارات سمت

حافظ نیا، محمدرضا و مراد کویانی راد (۱۳۸۳). افق های نو در جغرافیای سیاسی. تهران: انتشارات سمت

حافظ نیا، محمدرضا و مصطفی قادری حاجت (۱۳۹۸). بنیادهای بی عدالتی فضایی در ایران. فصلنامه آمایش سیاسی فضا، صص ۱۲۷-۱۱۷

خمر، غلامعلی، قیصران پور، سمیه و حسین دوستی مقدم (۱۳۹۷). عدالت فضایی و مکانی در خدمات بهداشتی و درمانی مناطق محروم شهری سراوان، مجله جغرافیا و روابط انسانی، صص ۴۵۳-۴۳۷

خوبروی پاک، محمدرضا (۱۳۷۷). نقدی بر فدرالیسم. تهران: نشر شیرازه

زارعی، بهادر (۱۳۹۲). بنیادهای نظری جغرافیای سیاسی (با تاکید بر اسلام و ایران). تهران: انتشارات دانشگاه تهران

شمس الدینی، سعید، مرتضوی، سید خدایار و مهرداد نوابخش (۱۴۰۰). پیوند پلورالیسم و فدرالیسم با تاکید بر دموکراسی انجمنی (مطالعه موردی: عراق جدید)، فصلنامه دانش سیاسی، صص ۱۶۲-۱۳۹

طاهری، ابولقاسم (۱۳۷۸). حکومت های محلی و عدم تمرکز. تهران: نشر قومس

عالم، عبدالرحمن (۱۳۸۰). بنیادهای علم سیاست. تهران: نشر نی

عزیزمحمدی، فاطمه (۱۳۹۱). نظام حقوق اساسی فدرال با تاکید بر ایالات متحده آمریکا و جمهوری فدرال آلمان. پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی

عزیزی، سعید (۱۴۰۰). آسیب شناسی سازماندهی سیاسی فضا در ایران از منظر رهیافت ساختار- کارگزار. پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران

قادری حاجت، مصطفی و محمدرضا حافظ نیا (۱۳۹۷). راهکارهای دستیابی به عدالت فضایی ایران. مجله پژوهش های جغرافیای سیاسی، صص ۵۷-۲۵

قربانی نژاد، ربیاز (۱۳۸۷). بررسی تطبیقی الگوی خودگردانی در کردستان عراق با الگوهای خودمختاری و فدرالیسم. پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تربیت مدرس

کریستن سن (۱۳۸۴). ایران در زمان ساسانیان. تهران: انتشارات نگاه

لیپست، م.س، (۱۳۸۳). دایره المعارف دموکراسی. تهران: نشر وزارت امور خارجه

میرحیدر، دره (۱۳۷۸). اصول و مبانی جغرافیای سیاسی. تهران: انتشارات پیام نور

میرحیدر، دره (۱۳۸۵). مبانی جغرافیای سیاسی. تهران: انتشارات سمت

میرحیدر، دره، راستی، عمران و فاطمه السادات میراحمدی (۱۳۹۲). مبانی جغرافیای سیاسی. تهران: انتشارات سمت

نامی، محمد حسن و اسفندیار حیدری پور (۱۳۹۱). الگوی جدید برای محاسبه دقیق مساحت و طول مرزهای کشور

ج.ا.ایران. فصلنامه جغرافیا (برنامه ریزی منطقه ای)، صص ۲۴۸-۲۲۹

وثوقی، منصور (۱۳۸۰). جامعه شناسی روستایی. تهران: انتشارات کیهان

ویسی، هادی (۱۳۹۸). مفاهیم و نظریه های جغرافیای سیاسی. تهران: انتشارات سمت

Amirian, S. (2006). "Study and Analysis of the Role of State in the Expansion and Concentration of Urbanization in Iran (with an Emphasis on Modern State)", Ph.D. Thesis, Department of Geography and Urban Planning, University of Tehran.

Danesh-e Khoshboo, Y. (1970). Local Institutions, Tehran: Yuniversity of Tehran. (In Persian)

Elazar, D (1987). Federalism and Nationalism, Leicester, Leicester University Press.

Forsyth, M (1994). Federalism and Nationalism, (Leicester: Leicester University Press.

Hafeznia, M.R. & Ghalibaf, M.B. (2001)r "The strategy of spatial distribution of political power in Iran through the development of local institutions", Journal of Geographical researches, No 61, Pp 39-61.

Hafeznia, M.R.; Roumina, E.; Ahmadipour, Z. & Fani, A.A. (2013). "Political Management of Space in Centralized Systems", Journal of Geopolitics, No 29, Pp 1-31.

Kalantari, K. (2001). Regional Planning and Development, Theories and Techniques, Tehran: Khoshbin Publication. (In Persian)

Kincaid, J (2002). Hand Book of Federal Countries, A Project of Federation, Ed. by Ann L. Griffith, New York: McGill Queens University Press.

Papoli-e Yazdi, M.H. (1993)f "Centralization and decentralization and its effects", Journal of Geographical researches, No 29, Pp 15-41.

Shah, Anwar, (1997). "Balance, Accountability, and Responsiveness : Lessons about Decentralization," Word4Bank Washington DC.

Smith, G (1995). *Federalism the Multiethnic Challenge*, London, Longman.

Valigholizadeh, A. (2016). *Spatial Analysis of the Effects of Centralism in the Formation of Spatial-Territorial Inequalities in Iran*. *Journal of Political Geography Researches*. 1(4). [In Persian].

Watts, Ronald L(1999): *Comparing federal systems*. Kingston/Ontario, S. 7.

<http://www.mapsofworld.com>

www.wikipedia.com

