

## فرایند تصمیم‌گیری تقسیم استان خراسان و

### اثرات سیاسی - اجتماعی آن

دکتر محمد اخباری، دانشگاه امام حسین (ع)

محسن یداللهی

شماره مقاله: ۸

#### چکیده:

سوابق تاریخی نشان می‌دهد فرایند تصمیم‌گیری در رابطه با تقسیمات کشور ایران به طور معمول و آرامی صورت نگرفته و تنش‌هایی را در بر داشته است، مطالعه فرایند تصمیم‌گیریهی انجام شده و یا در حال انجام در این خصوص و بررسی تدوین نقش‌های تأثیرگذار و تأثیرپذیر بر آن می‌تواند زوایایی هر چند کوچک از این مقوله را روشن نماید؛ تقسیم استان خراسان یکی از چالش‌های جدی مرتبط با تقسیمات کشوری ایران بود که تصمیم‌گیران کشور را مدتها در تردید ناشی از دیدگاه‌های متفاوت و بعضاً متضاد نخبگان و سیاسیون نگاه داشت. در این مقاله به طرح این دیدگاهها و تأثیرات آنها در تصمیم‌گیری و نهایتاً وضعیت منطقه تقسیم شده پرداخته می‌شود.

**واژگان کلیدی:** استان خراسان، اثرات امنیتی، فرایند تصمیم‌گیری، تقسیمات کشوری

فرایند تصمیم‌گیری تقسیم استان خراسان و... ۲۵

#### مقدمه:

تقسیم، پخش کردن، جدا کردن و انفکاک در چهارچوب سازماندهی یک سرزمین معنای خاص خود را دارد که تقسیمات کشوی نامیده می‌شود. از نتایج سیاسی تقسیم یک سرزمین می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

الف: امر سازماندهی را آسان می‌نماید.

ب: گردش امور مجموعه عناصر متشکله سرزمین را ساده می‌کند.

ج: قدرت نظارت مرکزی بر زیر مجموعه را تقویت می‌نماید.

د: توازن همگرایی‌های منطقه‌ای را به هم می‌ریزد.

و: فرایندهای تصمیم‌گیری عمومی را پیچیده‌تر می‌سازد.

تفسیر تقسیم‌بندی محیط‌های جغرافیای به علت اینکه این محیطها به شکل موثری بر تاریخ، شخصیت، عرف و الگوهای زندگی گروههای مردمی موثرند اگر به خوبی انجام نگیرد می‌تواند چالش‌های سیاسی، اجتماعی را در درون یک حکومت را ایجاد نماید و اگر که با تدبیر و سیاست موثری اتخاذ شود منجر به توسعه اجتماعی، اقتصادی سرزمین یک کشور گردد به همین دلیل در فرایندهای تصمیم‌گیری برای تقسیم‌بندی یک سرزمین از دیدگاههای سیاستمداران، اقتصاددانان و جغرافیدانان استفاده می‌نمایند چون سیاستمداران بیشتر از دریچه صعود و نزول قدرت مرکزی به این پدیده نگریسته و اقتصاددانان از منظر توسعه به آن پرداخته و جغرافیدانان سیاسی، نیز بر مؤلفه‌های مانند حوزه‌های آبریز، جمعیت، قلمروها و... تاکید می‌نمایند.

به دلیل اینکه تصمیم‌گیری برای تقسیمات کشوری از منظر امنیت داخلی نیز موضوع حساس و مهمی است لذا باید پیش‌بینی و تدوین راهکارهای کوتاه مدت و بلند مدت برای شناسایی و مقابله با چالشهای اجتماعی و سیاسی اینگونه فرآیندها و تعدیل آنها در نظر گرفته شود. تقسیم سرزمین به هر نحو که انجام گیرد به صورت اجتناب‌ناپذیر، تضادها، تقابلات و حمایت‌هایی را در میان افراد و گروههای اجتماعی در بر خواهد شد

که این حرکات اجتماعی و تبعات سیاسی آن بر جریان تصمیم‌گیری چه تاثیری داشته باشد و این تاثیر در تصمیم‌گیران در جهت تشخیص اثرات اصلاح‌کننده و یا بازخوردهای تخریب‌کننده به چه میزان است موضوع قابل بررسی در این تحقیق می‌باشد.

همیشه بین تقسیم سرزمین‌های یک کشور با تمرکز قدرت در حکومت یک رابطه متقابل وجود داشته است و کشوری که فضای جغرافیایی خود را به اجزاء کوچکتر تقسیم می‌نماید بنحوی از تمرکز تصمیم‌گیری‌ها و نظارت کاسته و اختیارات مسئولین محلی (استانداران) را افزایش می‌دهد. در این رابطه اولیویه دولفوس معتقد است «فضای جغرافیایی، فضای در حال تغییر است، فضائی که مرحله‌ائی از دگرگونی را پشت‌سر گذاشته و براساس تفاسیر بدست آمده می‌توان آن فضا را تقسیم کرد. و در این فضای تکه‌تکه شده عناصر سازنده آن به نحو نابرابری با هم پیوستگی دارند. به همین دلیل تقسیم‌بندی سرزمین ملی، می‌تواند از سیاست عدم تمرکز تبعیت کند و به محتوی سیاسی، اقتصادی منسوب به هر ناحیه وابسته است.» (دولفوس، ۱۳۷۴: ۹)

### الف: تقسیم قلمرو و فضای جغرافیایی

به غیر از ارتباط بین قدرت مرکزی و تقسیم‌سرزمین، ارتباط بین انسان‌ها و قلمروی آنها نیز از مسائل مورد توجه می‌باشد چرا که انسان بنابر خصلت اجتماعی بودن به محل زندگی خود که اولین پیوندها و وابستگی‌های روانی و عاطفی را داشته و در این محیط با مسائل اقتصادی و سیاسی آشنا شده و بعبارت بهتر همه این موارد قلمرو او را بوجود آورده است، جانتون می‌گوید: «وابسته بودن به قلمرو<sup>۱</sup> بعنوان یک مفهوم در مباحث، طبیعت رفتار، در علوم اجتماعی و طبیعی مورد استفاده قرار گرفته است، وابسته بودن به قلمرو تلاشی است از سوی یک فرد یا یک گروه جهت نفوذ کردن در یک قلمرو یا کنترل بر روی آن» (جانتون، ۱۳۷۹: ۱۳۴)

<sup>1</sup> Territoriality.

تعامل جوامع انسانی با محیط‌های جغرافیایی امری انکار ناپذیر است، محیط‌های جغرافیایی بنا به قلمرو و پتانسیل‌های موجود خود جوابگوی نیازهای جمعیتی بوده‌اند و تفاوت در منابع محیط‌های جغرافیایی باعث شده که جوامع انسانی خود و قلمروهای خود را مشخص و براساس اهداف خود از قلمروهایشان دفاع نمایند.

بدلیل اینکه قلمروها در کنار یکدیگر واقع شده‌اند و تعارضات میان جمعیت آنها در درون یک کشور باعث شده که حکومت‌های مرکزی بنحوی در صدد تطبیق تقسیمات داخلی خود با وضعیت‌های جدید برآیند که کمترین تعارضات ممکنه ایجاد شود و این اقدام برای آنها فرصت توزیع منابع براساس اهداف و منافع محلی را ایجاد می‌کند در این ارتباط رانلوی اظهار می‌دارد «حکومتها بعنوان نهادهائی که از نظر قلمرو تعریف شده و شناخته می‌شوند لذا یک حکومت دارای حق حاکمیت یا قدرت مافوق در درون قلمرو خود است و منطقه‌بندی نمونه‌ائی از یک راهبرد وابسته بودن به قلمرو است تا مردم را به یک سلطه از وظایف خود در داخل یک قلمرو هدایت نماید» (رانلوی، ۱۳۷۹: ۱۳۵)

اما علاوه بر قلمروها باید به ساختار سیاسی فضای جغرافیایی نیز توجه نمود، در غالب کشورها تقسیمات فضای درون کشور به نوعی دارای خصلت سیاسی است، سرزمین‌های تقسیم شده اگر چه همانند دولت مستقل دارای قلمرو سرزمینی، مردم و سکنه مشخص، سازمان سیاسی و اداری هستند اما وجه و صفت استقلال ندارند و سازمانهای اداری و سیاسی آنها وابسته به تشکیلات ملی است، کار اصلی هیات حاکمه هر کشور این است که طوری به اداره امور کشور پردازند که تمام مناطق مختلف از لحاظ جغرافیایی و فرهنگی به صورت یک واحد متشکل سیاسی درآیند، هم‌چنین تقسیمات داخلی یک کشور باید هماهنگی لازم را بین واحدهای سیاسی محلی از یک طرف و حکومت مرکزی از طرف دیگر در زمان قابل توجهی برقرار سازد به نحویکه ضمن تقسیم مناسب فضای جغرافیایی، علائق مردم به قلمروشان در جهت همگرایی ملی افزایش، تهدیدات آتی به حداقل و ماندگاری تقسیمات به حداکثر برسد.

### ب: تقسیم استان و فرآیند تصمیم‌گیری

اگرچه مؤلفه‌ها و مسائل مرتبط با تقسیمات کشوری در ایران بنا به مقتضیات اقتصادی، اجتماعی، جغرافیایی، سیاسی و امنیتی... زیاد می‌باشد اما با مطالعه و ارزیابی دقیق شاخص اصلی در تقسیمات کشوری در ایران به چهار مؤلفه متداول که نقش اساسی را ایفاء می‌کنند اشاره می‌نمائیم.

۱ - یکی از عمده‌ترین مؤلفه‌ها مرتبط با تقسیمات کشوری که نقش خاصی را ایفاء می‌کند مؤلفه جمعیت می‌باشد «گرایش مسلط در الگوی تقسیماتی موجود ایران به سمت پارامتر جمعیت بوده است که گاهی اوقات با عامل سیاسی همراه شده است.» (حافظ نیا، ۱۳۸۱: ۳۹۶)

۲ - مؤلفه دیگر موثر در تقسیمات کشوری وسعت و قلمرو هستند، «قلمروها معمولاً تعیین‌کننده مرکزیتها و محدوده‌های واحدهای تقسیمات سیاسی بوده‌اند و از این نظر اهمیت دارند که حوزه نفوذ و تقابل نمایندگان سیاسی را در جغرافیای خاص نشان می‌دهند.» (حافظ نیا، ۱۳۸۱: ۳۹۷)

۳ - همگنی جامعه در قانون تقسیمات از مؤلفه‌ها اساسی است «همگنی یک جامعه تحت عنوان هم‌نوائیهای اجتماعی، فرهنگی، قومی و سرزمینی تعریف شده است.» (احمدی پور، ۱۳۸۱: ۸۱)

۴ - مؤلفه نهائی بحث دسترسی و فاصله است «توزیع خدمات در درون یک جامعه همگی معمولاً براساس مرکزیت هندسیهای نقاطی در نظر گرفته می‌شود که مردم دسترسی بیشتری بر آن داشته باشند این نقاط برتر تحت عنوان مرکز، بخش یا استان شناخته می‌شوند» (احمدی پور، ۱۳۸۰: ۸۱)

تصمیم‌گیری برای تقسیم یک استان از نوع فرایندهای تصمیم‌گیری عمومی است که متأثر از خط‌مشی‌های جاری در کشور انجام می‌گیرد، این تصمیم‌گیری که خود می‌تواند نوعی خط‌مشی‌گذاری ثانویه برای سایر موارد مشابه در سطح کشور باشد، اگر چه به

ظاهر با روش عقلایی و بر اساس یک سیستم مشخص انجام می‌گیرد اما سوابق، مطالعات و نظریات ارائه شده نشان می‌دهد که تاثیر عواملی چون صاحبان قدرت، نخبگان، گروههای نفوذ، سازمانهای بروکراتیک و اهداف آنها در فرایند این نوع تصمیم‌گیری‌ها موثر واقع شده و در نتایج و انتخابهای آن تغییر ایجاد می‌کنند، هم چنین مطالعه سیر تدوین و تصویب خط‌مشی‌ها و تصمیم‌گیریهای عمومی نشان داده است که این نوع تصمیم‌گیریها و خط‌مشی‌گذارها به جهت فرصتهایی که برای سیاسیون و نهادهای سیاسی ایجاد می‌کنند، برای آنها جذاب بوده و به همین سبب غالباً این فرایندها با مسائل سیاسی آمیختگی دارد.

نکته دیگر اینکه تصمیم‌گیریهای مرتبط با فضای جغرافیایی یک کشور می‌تواند از بعد امنیت داخلی بسیار تاثیر گذار باشد، این تصمیمات از آن جهت که ممکن است همگرایی‌های ملی را کاهش و یا منجر به واگراییهایی در مناطق مختلف شوند در امنیت ملی مورد توجه واقع شده‌اند؛ ضعف و عدم دقت در این تصمیم‌گیریها می‌تواند چالشهایی را در کشور ایجاد نمایند که مورد استفاده گروههای سیاسی و یا حتی عناصر خارجی قرار گیرد، آثار و تبعات این نوع تصمیمات همانند: ایجاد قطبهای رقیب در یک منطقه، خشونت و آشوبهای اعتراض آمیز، تقاضای فزاینده برای استفاده بیشتر از منابع، کاهش مشارکتهای مردمی و محلی در تصمیم‌گیریها، تشدید همگرایی افراطی قومی و مذهبی و... می‌توانند به نوعی آثار و تبعات امنیتی برای داخل کشور داشته و حتی در سیاستهای خارجی نیز موثر واقع شوند.

### روش تحقیق:

در ارتباط با موضوع فوق از روش توصیفی تحلیلی استفاده شده است زیرا قسمتهای عمده وقایع مرتبط با موضوع، در گذشته روی داده و عناصر مرتبط با آن در یک حوزه وسیع زمانی و مکانی گسترده شده‌اند قسمت عمده اطلاعات اخذ شده شامل متن

مصاحبه‌ها، سخنرانیها و اظهار نظر کارشناسان در رسانه‌ها بوده که به تحلیل محتوای آنها پرداخته شده، در ارتباط با موضوع ضمن مصاحبه با افراد صاحب نظر در وزارت کشور، استانداری خراسان، شورای تامین استان و شهرستانها از مدیران مطلع امنیتی و اجرائی نیز استفاده شده است.

### یافته‌های تحقیق و تحلیل آن

#### الف: تقسیم خراسان و نقش عناصر تصمیم‌گیرنده

در تقسیم استان خراسان استانداری خراسان، نخبگان محلی، شوراهای شهر، مجلس شورای اسلامی، وزارت کشور، هیأت دولت، هر کدام به فراخور شرایط و مسئولیتهای محوله - به عنوان عناصر موثر در تصمیم‌گیری - نقش و دخالت داشتند، بررسی عناصر و سازمانهای موثر در فرایند تصمیم‌گیری تقسیم خراسان نشان می‌دهد که عدم وجود یک تفکر سیستمی در بین اداره کنندگان سازمانهای مرتبط با تصمیم‌گیری باعث شد که هر عنصر به اهداف کوتاه مدت خود اولویت داده و بیشتر برنامه‌ریزی خود را برای تایید و یا تثبیت آن تنظیم نماید.

استانداری خراسان به مشکلات خود - سوای برنامه‌های دولت - تاکید کرد، کما اینکه مشکلات مشابه استان خراسان را کمابیش استانهای وسیع دیگر نیز دارا هستند، وزارت کشور بدون اصلاح راهکارهای اساسی آمایش سرزمینی به نحوی نامتوازن چند لایحه برای تقسیمات کشوری ارائه نمود ولی در ارتباط با تقسیم خراسان به طور منفعل عمل کرد، دولت در عین حال که با تقسیمات جدید در چند نقطه دیگر کشور موافقت کرده بود، مشکلات مالی تقسیم خراسان را طرح کرد و مجلس نیز کارشناسی دولت و وزارت کشور را مرتباً به چالش کشید و به علت قصور در تهیه یک راهبرد و خط مشی اساسی برای تقسیمات کشوری، در بحث تقسیم استان خراسان به روش مخصوص به خود و با اتکای ویژه به کمیسیونهای داخلی در تصمیم‌گیری وارد عمل شد؛ در مجموع هر عنصری

در کانال و مجرای مورد نظر خود به پیش رفت به نحویکه این فرایند اثرات امنیتی از جمله آشوبها و اعتراضات محلی را در استان مهیا کرد.

### ب : تقسیم استان خراسان و دیدگاهها

بعد از انقلاب مشروطه و در سال ۱۳۱۶ شمسی ایران به ده استان تقسیم و خراسان به عنوان استان نهم با هفت شهر نامگذاری شد، در سال ۱۳۲۹ تعداد شهرستانهای خراسان به ۱۱ شهرستان ارتقاء یافت، سال ۱۳۶۲ تعداد شهرستانها به عدد ۱۷ رسید، این استان قبل از تقسیم به سه استان جدید با ۲۴ شهرستان، ۶۰ شهر، ۷۷ بخش، ۲۲۵ دهستان، ۴۰۰۰ روستا، وسیعترین استان کشور بود (سایت استانداری خراسان، ۱۳۸۲)

استان خراسان با سابقه تاریخی و قدمت فرهنگی یکی از مناطق تاثیرگذار و مهم در تحولات کشور بوده است «گذشته فرهنگی و تاریخی خراسان آنقدر در کشور برجسته و گویا است که بر هیچ ایرانی پوشیده نیست که این سرزمین یکی از قویترین پایگاههای فرهنگی ایرانیان است.» (رنجبر ۱۳۶۷: ۹۵) به همین سبب در ارتباط با تقسیم آن دیدگاههای متفاوتی بین نخبگان کشور وجود داشته که ذیلاً به آن می‌پردازیم:

#### ۱ - دیدگاه توسعه‌گرایانه:

طرفداران این دیدگاه با تقسیم خراسان موافق بودند، نخبگان طرفدار این دیدگاه معتقد بودند، «یکی از دلایل مهم عقب‌ماندگی استان خراسان وسعت زیاد و اعتبارات کم است که به اینها عدم توازن جمعیت نیز اضافه شده است، این عوامل باعث شده مدیریت سرزمینی مشکل شده و چاره‌ای جز تقسیم استان متصور نباشد، این گروه معتقد بودند تعدیل مدیریت کلان به مدیریتهای کوچکتر می‌تواند به توسعه خراسان کمک کند و هر چه این تقسیم دیرتر انجام گیرد توسعه نیز به تاخیر خواهد افتاد و آنگاه که این امر تحقق پیدا کند و اعتبارات ملی براساس جغرافیای جدید محاسبه گردد استان راههای توسعه را خواهد پیمود.» (حمیدی، ۱۳۸۲: ۹)



## ۲ - دیدگاه فرهنگی:

این گروه استان خراسان را عقبه فرهنگی ایران در آسیای میانه دانسته و معتقدند آنچه از خراسان بزرگ به عنوان کانون فرهنگی شرق میانه باقی مانده است، نزد ما است و با توجه به تحولات سیاسی امنیتی و اقتصادی آسیای میانه تقسیم خراسان این عقبه فرهنگی را به ضرر منافع ملی تضعیف خواهد کرد و از نام و ابهت فرهنگی و تاریخی این خطه خواهد کاست، «خراسان به واسطه خدماتی که در راه اعتلای زبان و فرهنگ ملی دارد استحقاق آنرا دارد که به عنوان جزئی از گذشته غنی ایران پا بر جا و بزرگ و آباد باقی بماند و نباید این پیکره سرزمینی بزرگ را تکه تکه کرد.» (رسولی، ۱۳۸۲: ۱۵)

## ۳ - دیدگاه امنیتی:

طرفداران این دیدگاه معتقد بودند: سرزمین خراسان همیشه در جهت ثبات و امنیت کشور تلاش داشته و پشتوانه دولت مرکزی بوده و همگرایی مناسبی با مرکزیت کشور در طول تاریخ قدیم، معاصر و حال داشته است. «ما با تقسیم غیرطبیعی و ارادی استان خراسان به دست خود این خطه را که علی‌رغم وجود اقوام و مذاهب چندگانه دارای وحدت فرهنگی و سرزمینی است، دچار واگرایی خواهیم نمود و این کار لزومی نخواهد داشت و به ضرر وحدت و امنیت کشور خواهد بود.» (خباز، ۱۳۸۱: ۱۲)

## ۴ - دیدگاه صرفه جوئی

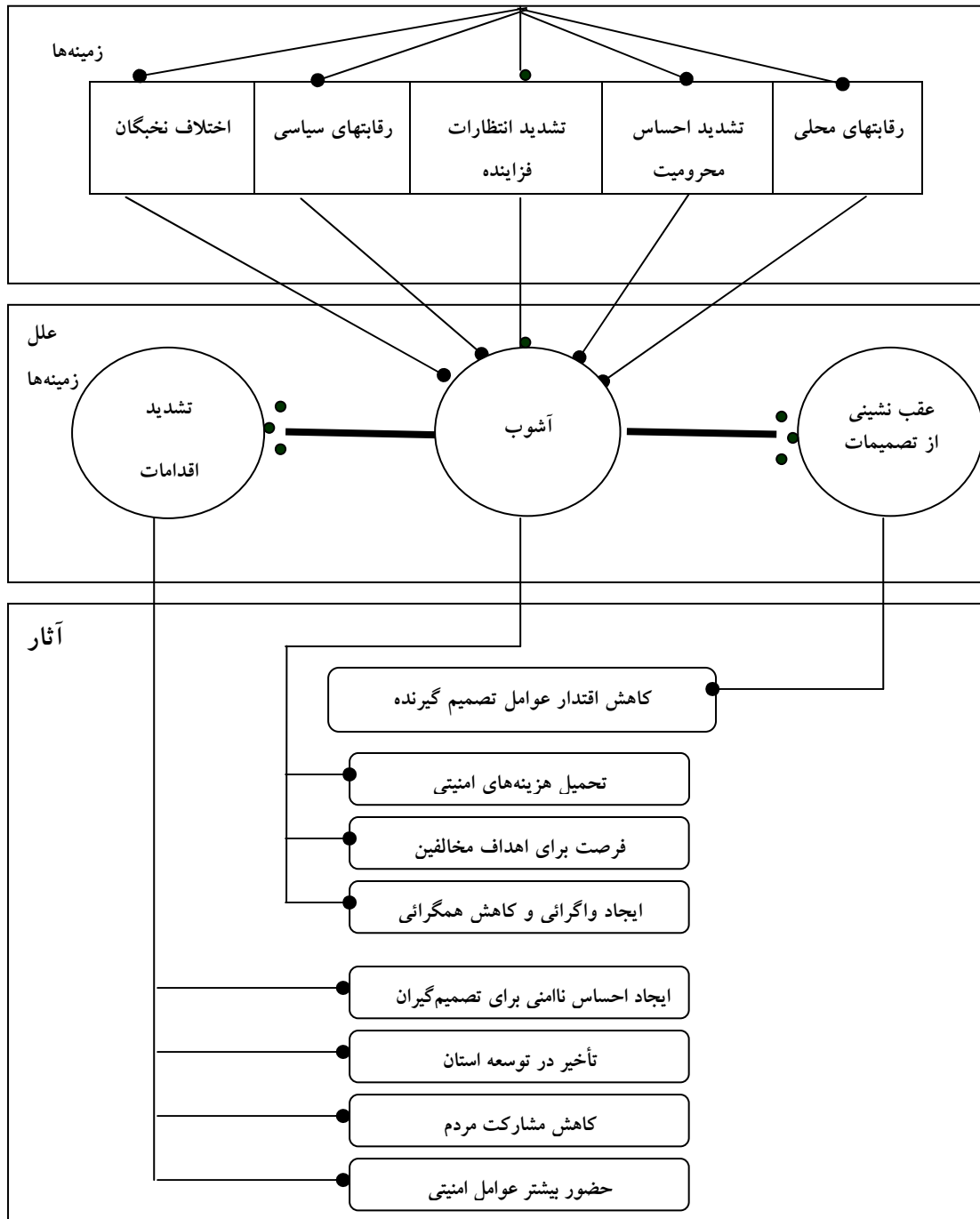
خراسان نه تنها با تقسیم توسعه پیدا نمی‌کند بلکه تقسیم آن به چند قسمت باعث تحمیل هزینه بیشتر بر دولت و گسترش مراکز اداری شده و حجم دولت را افزایش می‌دهد، نخبگانی که طرفدار این دیدگاه بودند اعتقاد داشتند، «تقسیم به افزایش هزینه‌های دولت، افزایش زمین و مسکن و هزینه زندگی در شهرهایی که قرار است مرکز استان شوند منجر خواهد شد و کسری منابع مالی برای این هزینه‌ها موجب فشار بر دولت از طرفی و سودجوئی عده‌ای فرصت طلب محلی خواهد شد.» (دولت آبادی ۱۳۸۲: ۱۴)

تقابل این دیدگاهها باعث طولانی شدن فرایند تصمیم‌گیری و عدم اقتناع کامل عناصر تصمیم‌گیرنده شد و پافشاری هر گروه بر عقیده خود به مشکلات دامن زد.

### آثار امنیتی فرایند تصمیم‌گیری تقسیم خراسان

مقوله امنیت بسیار گسترده است، علاوه بر آن، نسبی و روانی بودن این مقوله بررسی و اثبات مولفه‌های اثرگذار آن را در مبحث فوق مشکل می‌نماید، اما به فراخور مقاله به چند مورد بارز آن که بر خواسته از فرایند تصمیم‌گیری تقسیم خراسان است، اشاره می‌کنیم، البته لازم به ذکر است اگر چه تقسیم استان خراسان، خود آثار امنیتی در بر دارد، اما منظور از اثرات عنوان شده آنهایی هستند که متأثر از فرایند تصمیم‌گیری می‌باشند.

فرایند تصمیم‌گیری تقسیم استان خراسان



مدل تحلیلی آثار امنیتی فرایند تصمیم‌گیری تقسیم استان خراسان شامل زمینه‌ها، علل و آثار

یکی از آثار امنیتی فرایند تصمیم‌گیری تقسیم، **رقابت شهرهای همجوار** و یا هم‌وزنی بود که مسئولین و متنفذین آنها تلاش می‌کردند تا از فرایند تقسیم به نفع حوزه و قلمرو خود استفاده نمایند، اگر چه در شروع فرایند رقابتها منحصر به نقاط جنوبی استان بود، اما با گذشت زمان و ارائه گزینه‌های متفاوت برای تقسیم این رقابتها گسترده‌تر شد و به شهرهای دیگر نیز سرایت نمود، این رقابتها از این نظر مرتبط با امنیت تشخیص داده می‌شوند که در واگرایی مناطق مختلف و استمرار آن اثر دارند، واگرایی می‌تواند از تشریک مساعی جمعی کاسته و مشارکت مردم را برای هر گونه توسعه کاهش دهد، همانطور که واگرایی ایجاد شده بین مردم قائن با بیرجند در سالهای دور و گذشته، تشریک مساعی این دو حوزه را برای وحدت در استان جدید تا حد قابل ملاحظه‌ای کاهش داده بود.

**آشوبهای اجتماعی** نیز از آثار باز فرایند تصمیم‌گیری بود، اگر چه این آشوبها به علت تدارک و طراحی قبلی و نیز مقطعی بودن، فراگیر نبودند، اما با آثار روانی که بر روی تصمیم‌گیران و عامه مردم استان داشتند، در ایجاد احساس ناامنی در منطقه موثر بودند؛ با طولانی شدن روند تصمیم‌گیری و با هر تحولی در آن، نقاط مختلف استان درگیر راهپیمایی، راهبندان، تحصن، تجمع و بعضاً آشوب و تعرض به اموال و اماکن عمومی می‌شد، در این ارتباط می‌توان گفت: از شروع اولین ناآرامی در سالهای ابتدائی مطرح شدن تقسیم خراسان، نیروهای امنیتی به صورت منفعل درگیر آشوبها بوده‌اند، هم‌چنین راهکارهای جلوگیری از این حساسیتها و آشوبها از موضوعات مهم تأمینی استان بوده است؛ آشوبهای مذکور به این علت به عنوان آثار امنیتی فرایند عنوان گردیده که زمینه بهره‌برداری عناصری را فراهم نموده که به دنبال استفاده هدفمند از این تضادها در منطقه بوده‌اند و از آنجائی که بسیاری از تهدیدات امنیتی منشاء داخلی دارند و یا از زمینه‌های داخلی بهره می‌جویند، این آشوبها لاجرم آثار امنیتی خود را بر جای گذاشتند. به عنوان مصادیق به دو مورد آشوبهای اجتماعی سبزوار و فردوس اشاره می‌شود.

### الف: آشوب سبزوار

سبزوار که از لحاظ جمعیت و اقتصاد پس از مشهد دومین شهر خراسان محسوب می‌شود در غربی‌ترین نقطه استان واقع شده است و دارای ۴۱۹۵۴۳ نفر جمعیت براساس سرشماری ۱۳۷۵ دارد و از سابقه غنی فرهنگی و علمی برخوردار است، آشوب در شهر سبزوار در شهریورماه سال ۱۳۸۰ بعد از سخرانی آقای موسوی لاری وزیر کشور وقت در جمع مردم بجنورد که اعلام کرد هیأت دولت در جلسه یکشنبه ۱۳۸۰/۶/۴ خود با تقسیم استان خراسان به سه استان به شرح زیر موافقت کرده است: استان خراسان شمالی با مرکزیت بجنورد و خراسان مرکزی (رضوی) به مرکزیت مشهد، خراسان جنوبی به مرکزیت بیرجند.

انتشار این خبر در ۱۳۸۰/۶/۶ عکس‌العمل شورای اسلامی شهر سبزوار و مجامع امور صنفی را در پی داشت که در روز ۸۰/۶/۸ حدود ۵ هزار نفر اقدام به راهپیمایی می‌نمایند که به درگیری با نیروی انتظامی و تیراندازی آنها که منجر به کشته شدن ۱ نفر و مجروح شدن افراد دیگر می‌شود که با حضور یگان ویژه ناجا و دستگیری ۱۰۰ نفر افراد آشوبگر فضا آرام می‌شود. اسناد انتظامی استان خراسان، ۱۳۸۰: ۸۴)

در بررسی زمینه آشوب به دو نکته باید توجه نمود.

۱ - احساس محرومیت نسبی: به دلیل این که این شهر نسبت به بجنورد برای مرکز استان شدن برتری زیاد دارند و سابقه تاریخی و فرهنگی اعتبار آن شهر را دو چندان کرده ولی بی‌توجهی مسئولین تصمیم‌گیر در هیأت دولت و وزارت کشور و بی نتیجه بودن پیگیری نمایندگان مجلس و مسئولین شهر سبزوار آنها را خشمگین و به آشوب منجر شد.

۲ - ایجاد انتظار فزاینده: وعده‌های نمایندگان شهر در مجلس و مسئولین انتظارات مردم را در کسب امتیاز مرکز استان شدن افزایش داده است امام جمعه سبزوار می‌گوید «مسئله استان شدن سبزوار از ۳۵ سال قبل مطرح بوده اما این توقعات از زمانی بوجود آمد که آقایان نمایندگان مرتباً به مردم وعده دادند.» (روزنامه کیهان، ۱۳۸۱: ۶)

## ب: آشوب فردوس

فردوس یکی از شهرستانهای استان خراسان که در بخش مرکزی استان واقع شده و دارای ۲۵۸۳۷۴ نفر جمعیت براساس سرشماری ۱۳۷۵ دارد.

آشوب این شهر نیز بعد از تصویب استان خراسان جنوبی به مرکزیت بیرجند با تحرکات و تحولات انجام شده در مورخه ۱۳۸۱/۱/۲۸ منجر گردید. علت اصلی که اعتراض به عدم انتخاب مرکزیت فردوس در استان خراسان جنوبی بود که از اواخر اسفندماه ۸۰/۱۲/۲۲ شروع و با بهانه‌های مختلف ادامه پیدا می‌کند که در روز ۸۰/۱/۲۸ شورای شهر و ستاد پیگیری تقسیمات شهر فردوس تقاضای راهپیمایی می‌کنند که مورد موافقت قرار نمی‌گیرد و با جمع شدن مردم در جلو مسجد میرزا و شعارهای تحریک آمیز، اقدام به راهپیمایی و سنگ پرانی نمود که منجر به درگیری و دستگیری ۴۰ نفر و کشته شدن ۱ نفر می‌شود. که بعد از ۲ روز معاون امنیتی و انتظامی استانداری خراسان در جمع مردم فردوس اظهار می‌دارد که «انتقال خواسته‌های مردم فردوس درباره نحوه تقسیم خراسان تاثیر خود را گذاشته است و مسئولان کشور از نظر مردم منطقه بی‌اطلاع نیستند و ی گفت خواسته‌های مردم فردوس مبنی بر عدم الحاق به بیرجند بطور جد مورد توجه مسئولان است.» (اسناد استانداری خراسان، ۱۳۸۱: ۸۹)

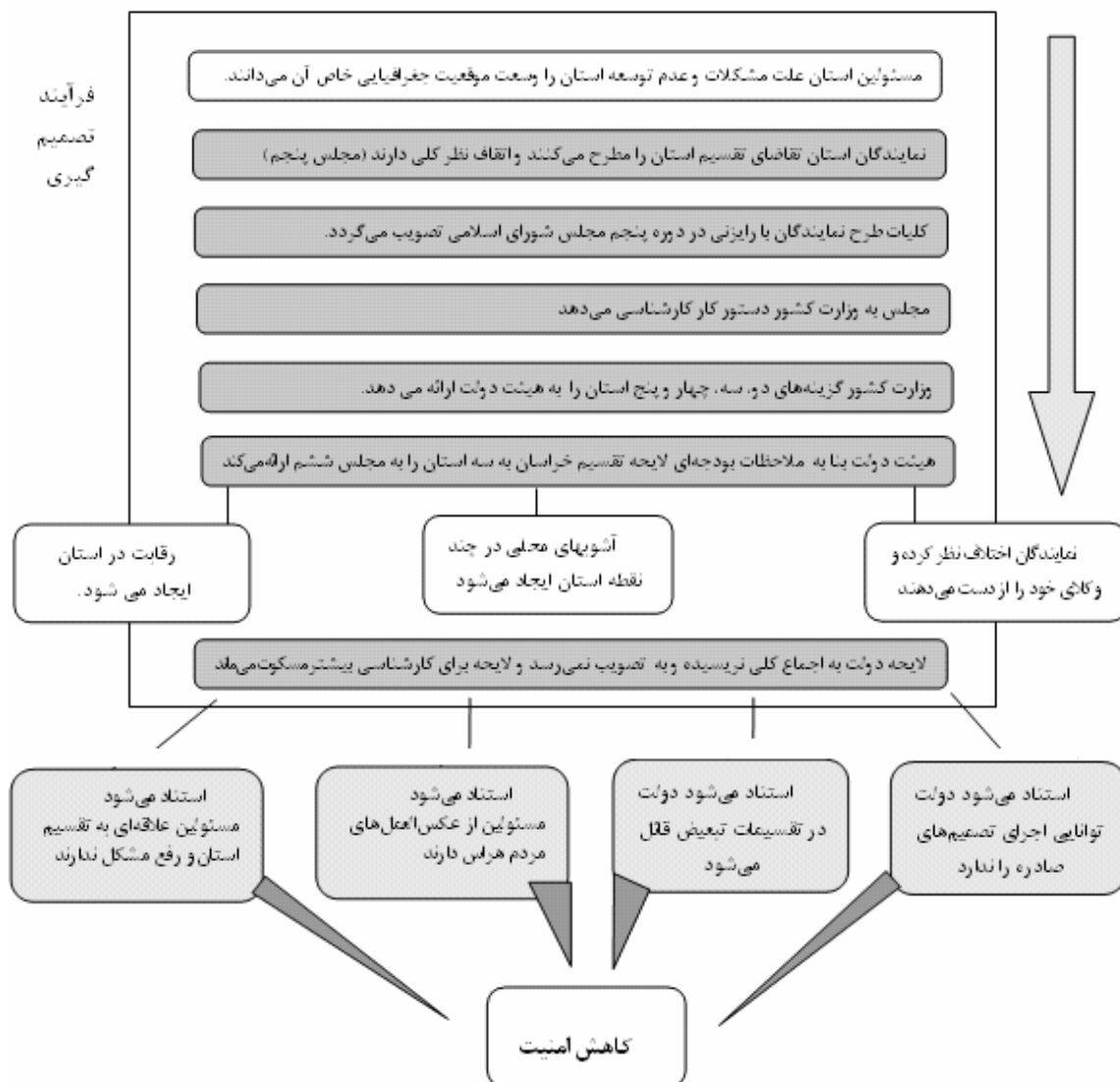
در بررسی زمینه‌ها و علل آشوب به موارد ذیل می‌توان اشاره نمود.

۱ - **مخالفت متنفذین و گروهی از مردم با الحاق فردوس به خراسان جنوبی بامركزیت بیرجند.**

۲ - **احساس محرومیت مردم فردوس در رابطه با الحاق به بیرجند در مقابل عدم الحاق گناباد و طبس به خراسان جنوبی.**

۳ - **وجود یک نماینده برای دو شهر در مجلس شورای اسلامی و عدم توازن در تعاملات نماینده با حوزه‌های دوگانه (طبس و فردوس یک نماینده دارد).**

اینکه یک استان وسیع در حال تقسیم است و استانهای وسیع دیگر نیز در داخل کشور تحولات آن را زیر نظر دارند غیرقابل انکار است، به همین سبب یکی دیگر از آثار امنیتی فرایند تصمیم‌گیری تقسیم استان خراسان الگو قرار گرفتن روشها، تاکتیکها و سوابق منفی این فرایند برای استانهای وسیع دیگر است، این موضوع در حال حاضر ممکن است نمودی نداشته باشد ولی در آینده دور یا نزدیک به احتمال زیاد تاثیر خود را در تحولات آتی تقسیمات کشوری نشان خواهد داد، در کشور ما استانهای وسیع دیگری نیز وجود دارند که ممکن است در آینده، تحت تاثیر فرایند تقسیم خراسان مدعی تقسیم شوند، آنها برای تثبیت خواسته‌های خود قطعا از بعضی روشهای استفاده شده در خراسان از قبیل نفوذ نخبگان، برگزاری راهپیمائی، تحصن آشوب و نیز اعتراضات مخالف نظم عمومی سخن خواهند گفت و یا از این روشها استفاده خواهند نمود؛ در استان خراسان شوراهای شهر، نمایندگان منتخب مردم در مجلس شورای اسلامی، فرمانداریها، امامان جمعه، متنفذین محلی، تشکل‌های سیاسی، نیروهای امنیتی هر یک عملکردهائی (اعم از مثبت یا منفی) داشتند که هر کدام از آنها می‌تواند در جریانات مشابه مورد استفاده خراسانیها قرار گرفت، بنابراین در دورنمای تقسیمات سرزمینی کشور تحولات محل نظم و قانون در این فرایند می‌توانند به عنوان الگوهای مقابله با تاکتیکهای کسب امتیاز، تبعات امنیتی را به دنبال داشته باشند.



- مرحله طرح مشکل:
- مرحله بیان مسئله:
- مرحله تجزیه و تحلیل:
- مرحله انتخاب:
- فرآیند تصمیم‌گیری:
- متغیرهای تأثیرگذار:
- نتایج اولیه و کوتاه مدت:

مدل تصمیم‌گیری تقسیم استان خراسان از منظر تأثیر بر منطقه تصمیم



همچنین فرایند تصمیم‌گیری تقسیم‌نشان داد که همگرایی قوی بین اهالی شهرهای سنی‌نشین وجود دارد و عمده آنها تمایلی به همگونی با مناطق مجاور و تغییر قلمرو سیاسی خود ندارند، حتی از این جریان بعضی از احزاب سیاسی نیز استفاده نموده و در این مناطق از مواضع و خواسته‌های مطرح شده در عدم الحاق به شهرستانهای مجاور و تشکیل استان جدید حمایت نمودند، به همین سبب این نگرانی بایستی وجود داشته باشد که این همگرایی تا آنجا حمایت شود که مخل توسعه و امنیت منطقه نبوده و در راستای حفظ وحدت کل منطقه باشد. در این رابطه می‌توان به همگرایی بین اهالی شهرهای تربت جام و تایباد که بیشتر جمعیت سنی مذهب دارند و استفاده از این جریان توسط حزب همبستگی را بیان نمود.

نکته دیگری که این فرایند به عنوان یک آزمایش به تصمیم‌گیران نشان داد، جاذبه مرکز استان (مشهد) به عنوان یک کانون سیاسی مذهبی قوی در بین غالب مردم استان و شهرهای مجاور بود، این فرایند در طول مدت اجرای خود با شعارهایی مبنی بر عدم تمایل به جدا شدن از این کانون همراه بود، هم چنین این جریان و تحولات آن نشان داد که در عامه مردم منطقه و بالاخص قشر تحصیل کرده استان احساس غروری ناشی از سوابق تاریخی و اثرات فرهنگی خراسان مشهود است و این احساس مثبت که در همگرایی مردم موثر بوده و هست، می‌تواند به عنوان یک متغیر امنیتی مناسب، حفظ و حتی تقویت شود. احساس القاء شده در توده مردم در فردوس و گناباد از این نوع بود که توسط روحانیون محلی وابسته به مرکزیت قدرت در شهر مشهد انجام شد.

یکی دیگر از نکاتی که فرایند تصمیم‌گیری تقسیم استان خراسان و تحولات ناشی از آن روشن نمود، این بود که حساسیت عامه مردم خراسان به تقسیم استان، تا آن حد نبود که مشکلات حاد امنیتی را برای کشور ایجاد نماید و چه بسا اگر رقابتهای سیاسی، نفوذ جریانات نخبگان و متنفذین عکس العمل‌های بازدارنده از خود نشان نمی‌دادند، مردم یک استان هیچگاه مرزهای داخلی را همانند مرزهای خارجی حس نکرده و در مورد تغییرات

آنها واکنش شدید نشان نمی‌دهند، ضمن اینکه در تقسیمات داخلی یک کشور به طور قریب به یقین در تمامی مناطق، اتفاق نظر یکسان وجود نخواهد داشت.

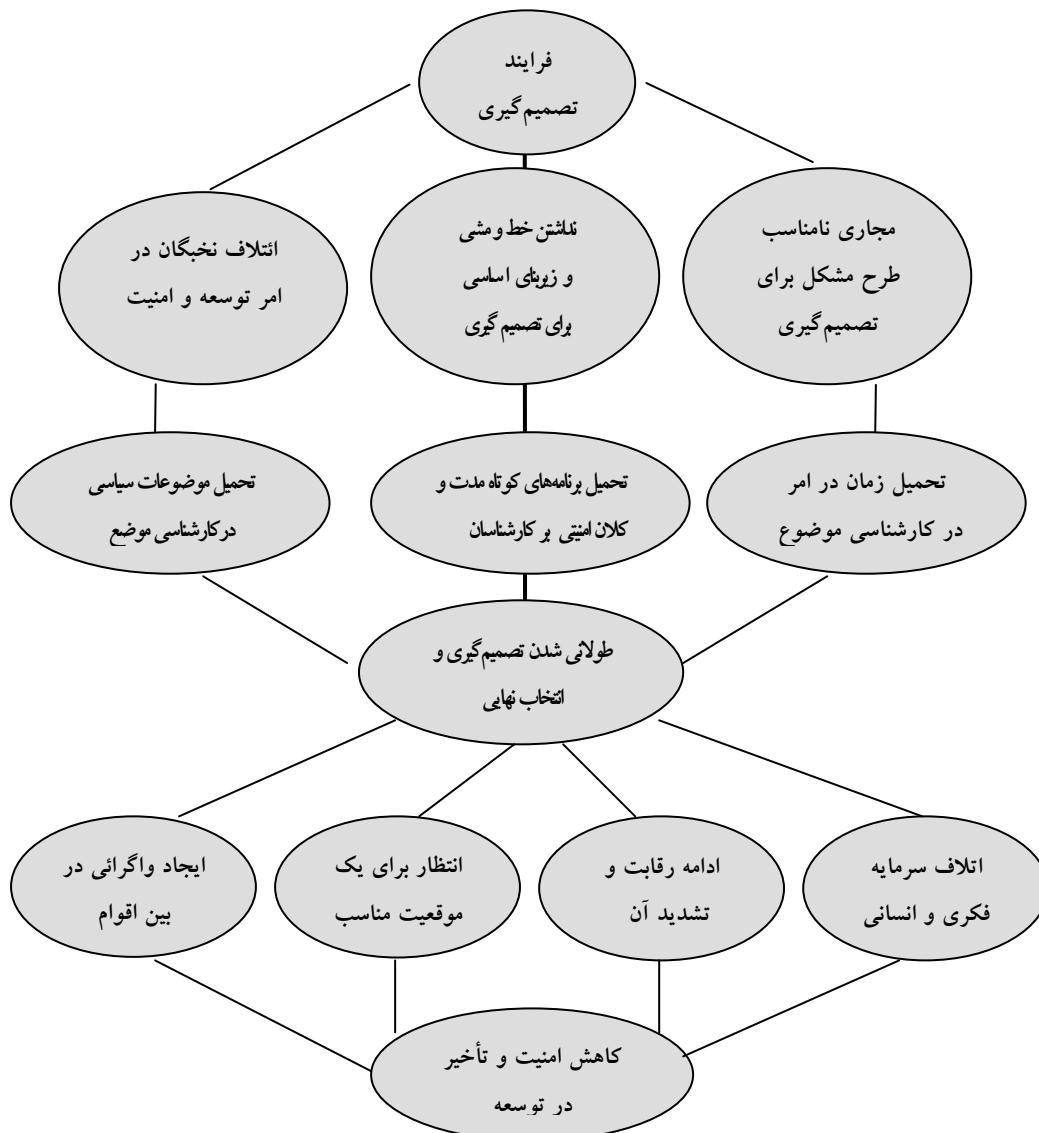
از آثار دیگر امنیتی این فرایند، فعالیتهای افراطی و درگیر شدن بیش از حد و انتظار شوراهای محلی شهرستانها در موضوع فرایند تصمیم‌گیری تقسیم بود، اگر چه کارکرد شوراهای محلی در قوانین مربوطه تعریف شده است و این کارکردها مشارکت آنها را در مورد مناطق تسهیل می‌نماید اما در فرایند تقسیم خراسان مشاهده می‌شود که این شوراهای در مناطق معترض به حد افراط به مسائل سیاسی و انتخاباتی توجه نشان داده و کانونی برای رقابتها و تسویه حسابها می‌گردند.

مشخص نبودن مرز بین فعالیتهای سیاسی و انتخاباتی و نیز کارکردهای دیگر برای اعضای این شوراهای باعث شد که در شهرهای رقیب، آشوبها و اعتراضات از جانب این شوراهای سازماندهی یا حمایت شده و حتی بعضا اعضای شوراهای در مقابل منتخبین مردم در مجلس، فرماندارها و یا مسئولین انتظامی قرار گیرند و یا فعالیتهایشان را بدون لحاظ مصالح کل استان و یا کشور، به نفع شهر و یا حتی تثبیت موقعیت خود یا تضعیف جایگاه رقبای، تنظیم نمایند؛ فعالیتهای اینگونه شوراهای شهر با لطمه‌ای که به وحدت عناصر تصمیم‌گیری وارد می‌آورد، زمینه‌های اختلافات محلی را افزایش داده و در امنیت منطقه تاثیرگذار بود.

اما فرایند تصمیم‌گیری تقسیم استان آثار مثبت امنیتی نیز در بر داشت که اولین آن می‌تواند تشخیص نقاط آسیب‌پذیر منطقه در تصمیمات مشابه باشد؛ این فرایند به نحوی در سنجش همگراییهای میان اقوام، مذاهب، کانونهای تصمیم‌گیری و مردم شهرهای منطقه موثر بود، تحولات مربوط به فرایند نشان داد که میزان همگرایی شهرها و مناطق جنوبی استان کم می‌باشد، جایی که شهرهای اطراف به نوعی از قرار گرفتن در قلمرویی به مرکزیت بیرجند طفره می‌رفتند، این نکته نشان می‌دهد که مسئولین و متولیان امنیت در این

منطقه با توجه به مرزهای آسیب‌پذیری که دارد باید بیشتر سعی خود را در افزایش زمینه‌های همگرایی معمول دارند.

مصاحبه نماینده فردوس در مجلس شورای اسلامی که اظهار داشته بود تحرکات مردم فردوس جنبه سیاسی دارد و موجبات تحریک عده‌ای از متنفذین و مردم را فراهم می‌کند، (روزنامه قدس، ۱۳۸۱: ۹)



مدل آثار زمانی فرایند تصمیم‌گیری تقسیم استان خراسان

## نتیجه‌گیری

به طور کلی می‌توان گفت این فرایند با تاثیر متقابلی که رقابتهای آشوبها در جریان آن داشته‌اند، دارای اثرات مثبت و منفی امنیتی بوده است که عمده‌ترین اثرات منفی آن الگوهای نامناسب فرایند برای جریان‌های مشابه آتی از طرفی و قضاوت عامه مردم از عملکرد عناصر تصمیم‌گیری و مراحل آن و کلاً عدم اطمینان و اعتقاد کامل به سیستم خط‌مشی‌گذاری عمومی از طرف دیگر می‌باشد؛ اثرات بارز و مثبت امنیتی ایجاد شده نیز می‌تواند شناختی باشد که به واسطه تحولات این فرایند از واگرائی‌ها و همگرائی‌های منطقه نزد مسئولین امنیتی ایجاد شده است. به هر حال نتایج این فرایند را می‌توان به شرح زیر خلاصه نمود:

- ۱ - تقسیم استان خراسان قبل از کارشناسی دقیق در سطح عمومی طرح و در پاره‌ای از نقاط استان انتظار فزاینده ایجاد نموده است.
- ۲ - خلاء یک راهبرد اساسی در نظام تقسیمات کشوری در تشتت افکار تصمیم‌گیران تقسیم استان موثر بوده است.
- ۳ - بازخوردهای تصمیمات محدود در این ارتباط فرایند تصمیم‌گیری را چالش برانگیز و طولانی نموده است.
- ۴ - تقابل دیدگاههای امنیتی و توسعه‌ای به طولانی شدن و رقابتی شدن فرایند دامن زده است.
- ۵ - فرایند تصمیم‌گیری تقسیم استان متأثر از رقابتهای سیاسی و انتخاباتی بوده است.
- ۶ - آشوبهای مرتبط با تقسیم استان خراسان خصوصیت خودجوش نداشته و با سازماندهی قبلی و جهت تاثیر گذاشتن بر تصمیم‌گیران تدارک دیده شده‌اند.

### فهرست منابع و مأخذ:

- ۱ - احمدی پور، زهرا، «تقسیمات کشوری و امنیت داخلی ج.ا. ایران»، فصلنامه پژوهشکده مطالعات راهبردی شماره اول و دوم تابستان ۱۳۷۹.
  - ۲ - احمدی پور، زهرا، همایش امنیت عمومی و وحدت ملی دفتر مطالعات و تحقیقات وزارت کشور تهران ۱۳۸۰.
  - ۳ - اپیتر وانری پیس، اعتراض سیاسی و تغییر اجتماعی، مترجم محمدرضا سعیدآبادی، پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران ۱۳۸۰.
  - ۴ - جلالی، غلامرضا، تقویم تاریخ خراسان از مشروطیت تا انقلاب اسلامی انتشارات مرکز انقلاب اسلامی ۱۳۷۷.
  - ۵ - حافظ نیا محمدرضا، جغرافیای سیاسی ایران، سمت تهران ۱۳۸۱.
  - ۶ - روشندل، جلیل، امنیت ملی و نظام بین‌المللی، سمت تهران ۱۳۷۴.
  - ۷ - کلاول، پل، جغرافیای نو، ترجمه سیروس سهامی، نشر مترجم، مشهد ۱۳۷۲.
  - ۸ - مشرح مذاکرات مجلس، دوره سوم تا پنجم، انتشارات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱.
  - ۹ - میلز سی رایت، نخبگان قدرت، مترجم بنیاد فرهنگی پژوهش غرب‌شناسی، تهران ۱۳۸۳.
- نشریات:
- ۱ - فصلنامه مشکوه، بنیاد پژوهشهای آستان قدس رضوی، شماره ۵۴ و ۵۵.
  - ۲ - کارنامه مجلس شورای اسلامی دوره پنجم، اداره تبلیغات و انتشارات مجلس ۱۳۷۶.
  - ۳ - روزنامه‌های خراسان قدس، انتخاب، همشهری، کیهان و اطلاعات.
  - ۴ - سایت‌های وزارت کشور، استانداری خراسان.