New Geopolitics Research
Bi-Quarterly Journal
E. ISSN: 3060-7140

Driving Factors of Territorial Proliferation in Developing and Transitioning Countries from a Political Economy Perspective

Fatemeh Sadat Mirahmadi

Corresponding author; Assistant Professor, Political Studies Office, Deputy for Political-Legal Researches, Islamic Parliament Research Center, Tehran, Iran. E-mail: fsmirahmadi@yahoo.com

Article Info

Article type:
Research Paper

Article history:
Received 31 January 2026
Received in revised form 22 May 2026
Accepted 15 June 2026

Keywords:
Administrative Division,
Developing And Transitioning Countries,
Number,
Size,
Territorial Proliferation.

ABSTRACT

Governments may change the number and size of the tiers and units of their administrative divisions over time due to various reasons, which is called territorial reforms. After the end of the Cold War, many developing and transitioning countries have remarkably raised the number of their administrative units by splitting them. Such a split is referred to as the proliferation of subnational administrative units or territorial fragmentation. In this regard, the present study, employing a descriptive-analytical method, aims to investigate the drivers of territorial proliferation in developing countries from a political economy perspective. The findings revealed that the beginning of this phenomenon refers back to decentralization as well as electoral and democratic reforms in these countries. In general, four factors contribute to territorial proliferation in developing countries: patronage policy or the creation of the geography of support by the government, the type of executive branch relations with individual legislators and the use of new political-administrative units as a gift, indicating government support to parliamentarians, rent-seeking by local elites, and the division of opposition power and the increase in the government's control and supervision power. According to the explanations of "political economy", the creation of new political-administrative units is a tool for distributive policy, and politicians and elites design and implement reform processes in a way that is aligned with their vested interests.

Cite this article: Mirahmadi, F. (2026). Driving Factors of Territorial Proliferation in Developing and Transitioning Countries from a Political Economy Perspective. *New Geopolitics Research*, *3* (1), 23-43.

© The Author(s).

Publisher: Lorestan University.

DOI: https://doi.org/10.22034/nrpg.2026.2084153.1079

Introduction

Governments may change the number and size of their political tiers and units over time for different purposes. In terms of number and size, two basic approaches to reform can be mentioned: the "integration approach" and the "split approach". In the meantime, since the end of the Cold War, many developing countries have significantly increased the number of their political-administrative units through split approach, which is referred to as the proliferation of political-administrative units, or territorial fragmentation. In this regard, the present study attempts to answer the question: from a theoretical perspective, why does the proliferation of political-administrative units occur in developing countries? The official narrative is that governments have created new units to adapt to demands for decentralization and to improve service delivery, but there is little evidence to show that these administrative units were created to explicitly address the administrative concerns of these countries.

Method

The present study is a basic-theoretical study, which employs a descriptive-analytical research method. The data required for the study were collected through library and online methods and were analyzed qualitatively.

Results

The findings and evidence provided by much of the existing research on the proliferation of administrative units attribute the beginning of this phenomenon, since the early 1990s, to the pressure from Western donors and international financial institutions, such as the World Bank, on developing countries to decentralize - politically, financially or administratively - and at the same time to the transition to multi-party elections. The rapid proliferation of subnational administrative units has often followed or accompanied such reforms. However, an emerging literature on the proliferation of administrative units in developing countries focuses on the explanations of "political economy," which highlight the incentives and constraints of the actors implementing the reforms. According to this view, conventional narratives do not take into account the political incentives of the leaders, who oversee the implementation of these reforms. The driving factors of territorial proliferation, according to the political economy perspective, are as follows:

First, the patronage policy of the executive branch (creating the geography of patronage) can be mentioned. The creation of a unit, especially at the highest level of the administrative divisional system (province, state, and region), is a valuable political tool for presidents to maximize their chances of reelection. In this view, creating a unit functions as an example of public goods. Although there are fixed costs to creating a new unit (for example, building the office buildings of the new unit), the ruling party prefers this type of support to private clientelistic gifts because the units distribute the benefits over a large population and are therefore relatively cheaper.

Second, the creation of a new political unit by the government at lower tiers of the administrative system is a patronage gift to individual legislators. According to this political economy view, the reason for the creation of units at lower tiers is related to the relations between the executive and the legislature. The government creates new units within legislators' constituencies to ensure their legislative support and, in weak party systems, to prevent party insurgency. Legislators, in turn, use the creation of new lower-tier units to cultivate their own support networks.

Third, rent-seeking behavior of local elites can be considered as a factor. This view holds

that changes in territorial structures are often the result of political bargaining and lobbying between national and local elites, especially from marginalized groups. The decentralization policy and the delegation of administrative-fiscal powers creates opportunities for local governments, and consequently local elites, to manage local and regional development according to their socio-economic and political desires and interests. It is therefore argued that under the policy of decentralization in developing countries, local elites become rent-seeking actors.

Fourth, the government gives in to demands for the creation of new political units in order to weaken the opposition and increase its power of control and surveillance. Assuming that the bargaining leverage of local units is a function of their size, territorial proliferation results in more units, each with less administrative capacity and influence over the central government.

Therefore, the emerging stream of political economy considers the competitive political environment in which the new unit is created and argues that division is increasingly used as a tool for distributive policy. It should also be mentioned that politicians and elites design and implement reform processes in alignment with their vested interests. Such interests can vary depending on the context and incentives set by the prevailing financial, administrative and political arrangements, and with respect to the process of creating the new unit of administrative division.

Conclusions

Territorial reforms play an important role in political geography because they shift local power positions, affect the allocation of values and resources in space, and profoundly affect local and regional political geography. From a political economy perspective, the creation of new political units generally has four main reasons, which are explained in this article. However, in using this theoretical framework to analyze the creation of new political units in different countries, two important points must be taken into consideration. First, understanding the reasons for territorial proliferation is not possible without understanding the political-administrative context of a country. The type of administrative-fiscal system and the degree of centralization or decentralization, the electoral system, the way in which constituencies are drawn, and the rules for the formation of political parties are variables that determine the motivates behind territorial reforms and the policies adopted by national and local elites. Second, not all administrative units are equal. For instance, in the case of creating a new province, developing the geography of support may be the main reason in a country, while in the case of creating lower-tier units such as a district or county, the weakening of the opposition may be the real reason. However, proliferation may be caused by a number of factors acting simultaneously.

Author Contributions

All authors contributed equally to the conceptualization of the article and writing of the original and subsequent drafts.

Conflict of Interest

The authors declare no conflict of interest.

پژوهش‌های نوین سیاست جغرافیایی
دوفصلنامه علمی
۳۰۶۰-۷۱۴۰: شاپا الکترونیکی

عوامل پیش‌برنده تکثیر قلمرویی در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار از دیدگاه اقتصاد سیاسی

فاطمه سادات میراحمدی ✉

نویسنده مسئول، استادیار دفتر مطالعات سیاسی، معاونت پژوهش‌های سیاسی- حقوقی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ایران. رایانامه: fsmirahmadi@yahoo.com

اطلاعات مقاله

نوع مقاله:
مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۱۱/۱۱
تاریخ بازنگری: ۱۴۰۵/۰۳/۰۱
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۳/۲۵

کلیدواژه‌ها:
تقسیمات کشوری،
کشورهای در حال توسعه و در حال گذار،
تعداد،
اندازه،
تکثیر قلمرویی.

چکیده

دولت‌ها ممکن است در طول زمان با اهداف گوناگونی، تعداد و اندازه سطوح و واحدهای تقسیمات سیاسی خود را تغییر دهند که از آن با عنوان اصلاحات قلمرویی یاد می‌شود. پس از پایان جنگ سرد، بسیاری از کشورهای در حال توسعه و در حال گذار، تعداد واحدهای سیاسی-اداری خود را از طریق سیاست تفکیک (تقسیم) به‌طور چشمگیری افزایش‌داده‌اند که از آن با عنوان تکثیر واحدهای سیاسی-اداری یا تکه‌تکه شدن قلمرویی یاد می‌شود. هدف مقاله حاضر که با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی انجام شده‌است بررسی عوامل پیش‌برنده تکثیر قلمرویی در کشورهای در حال توسعه از دیدگاه اقتصادسیاسی است. نتایج نشان می‌دهد که هرچند آغاز این پدیده در اغلب موارد به اصلاحات تمرکززدایی و اصلاحات انتخاباتی و دموکراتیک برمی‌گردد، اغلب چهار عامل اصلی سبب تکثیر قلمرویی در کشورهای در حال‌توسعه می‌شود که عبارتند از: سیاست حامی‌پروری یا ایجاد جغرافیای حمایت توسط دولت؛ نوع روابط قوه مجریه با قانون‌گذاران منفرد و استفاده از واحدهای سیاسی-اداری جدید، به‌عنوان هدیه حمایتی دولت به نمایندگان مجلس؛ رانت‌خواهی نخبگان محلی؛ و تقسیم قدرت اپوزیسیون و افزایش قدرت کنترل و نظارت دولت بر واحدهای سیاسی-اداری. در کل، طبق تبیین‌های «اقتصاد سیاسی»، ایجاد واحدهای سیاسی-اداری جدید، ابزاری برای سیاست توزیعی است و سیاستمداران و نخبگان فرآیندهای اصلاحات را به‌گونه‌ای طراحی و اجرا می‌کنند که با منافع خود هم‌سو باشد.

استناد: میراحمدی، فاطمه سادات (۱۴۰۵). عوامل پیش‌برنده تکثیر قلمرویی در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار از دیدگاه اقتصاد سیاسی، *پژوهش‌های نوین سیاست جغرافیایی*، ۳ (۱)، ۲۳-۴۳.

ناشر: دانشگاه لرستان

DOI: https://doi.org/10.22034/nrpg.2026.2084153.1079

مقدمه

تقسیمات کشوری عبارت است از سازمان قلمرویی فضای کشور به‌صورت سلسله‌مراتبی که از طریق تقسیم سرزمین به واحدهای کوچکتر همراه با لایه‌های دولت محلی (سطوح دولت در سطح منطقه‌ای، میانی و محلی) شکل می‌گیرد (میراحمدی، ۱۴۰۳: ۴۴). از مهمترین مسائل نظام تقسیمات کشوری، تعیین اندازه (از منظر جمعیت و وسعت) و تعداد واحدهای تقسیمات سیاسی- اداری است و این مسئله به لحاظ ارائه کارآمد کالاها و خدمات دولتی و محلی، یک تصمیم سیاستی حیاتی برای هر حکومتی است (Saarimaa & Tukiainen, 2015: 1). در این راستا دولت‌ها ممکن است طی زمان به‌منظور اهداف مختلف، تعداد و اندازه سطوح و واحدهای سیاسی (مانند استان، شهرستان، بخش و شهر) خود را تغییر دهند که معمولاً با هدف قرار دادن کارکردهای دولت در سطح منطقه‌ای، میانی و محلی بر مبنایی سرزمینی‌تر و قابل اجراتر انجام می‌شود (Wollmann, 2010: 641). چنین اصلاحات ساختاری سابقه طولانی دارد و ممکن است شامل ادغام سازمان‌های کوچک در یک نهاد بزرگتر جدید، تجزیه سازمان‌های بزرگ به واحدهای کوچکتر، ادغام واحدهای رده پایین‌تر در یک رده بالاتر یا تفکیک یک واحد به چند واحد باشد (Andrews, 2015: 3). در کل از منظر تعداد و اندازه می‌توان از دو رویکرد اصلی در اصلاحات قلمرویی نام برد که عبارتند از: «رویکرد ادغام» و «رویکرد تفکیک». رویکرد ادغام بیشتر در کشورها توسعه‌یافته غالب است و رویکرد تفکیک در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار معمول است. اصلاحات قلمرویی با هر کدام از دو رویکرد مذکور، به دلیل اینکه مکان‌های قدرت محلی را جابه‌جا می‌کنند و جغرافیای سیاسی محلی و منطقه‌ای را به‌شدت تحت تأثیر قرار می‌دهند، مورد توجه محققان رشته‌های مختلف و ازجمله جغرافیای سیاسی هستند (Gendźwiłł, Kurniewicz & Swianiewicz, 2021: 1).

از زمان پایان جنگ سرد، بسیاری از کشورهای در حال توسعه تعداد واحدهای سیاسی-اداری خود را به‌طور چشمگیری از طریق سیاست تقسیم افزایش داده‌اند که از آن با عنوان تکثیر واحدهای سیاسی- اداری، یا تکه‌تکه شدن قلمرویی یا چندپارگی قلمرویی یاد می‌شود (Grossman & Lewis, 2014: 196)، (Hassan & Sheely, 2017: 1)، (Hassan, 2016: 510)، (Lewis, 2017: 4). می‌توان گفت رویکرد تقسیم در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار بیشتر یک قاعده بوده است تا یک استثنا (Andrews, 2015: 4). به‌ویژه بسیاری از کشورهایی که در طول موج سوم به سمت دموکراسی حرکت کرده‌اند، کنار گذاشتن رژیم‌های سیاسی و اقتصادی متمرکز با پدیده‌ای همزمان بوده که به‌ندرت به آن پرداخته شده‌است و این پدیده تکثیر واحدهای سیاسی-اداری است. به‌ویژه این پدیده در کشورهای جنوب صحرای افریقا متداول بوده است؛ یعنی جایی‌که تقریباً نیمی از کشورها تعداد واحدهای سیاسی-اداری خود را از اواسط دهه ۱۹۹۰ به‌میزان بیش از ۲۰ درصد افزایش داده‌اند. با این حال، این روند منحصر به آفریقا نیست. برای نمونه، اندونزی در کمتر از یک دهه پس از سقوط سوهارتو تعداد استان‌های خود را از ۲۶ به ۳۳ افزایش داد. یا در ویتنام به‌دنبال اصلاحات آزادسازی ویتنام، بین سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۳، تعداد استان‌ها از ۴۰ به ۶۴ افزایش یافت. چکسلواکی و مجارستان به‌عنوان بخشی از اصلاحات پساکمونیستی تمرکززدایی، تعداد شهرداری‌های خود را بین سال‌های ۱۹۸۹ و ۱۹۹۳، حدود ۵۰ درصد افزایش دادند یا در برزیل، پس از بازگشت به حکومت غیرنظامی، تعداد شهرداری‌ها به میزان بیش از ۵۰ درصد افزایش یافت (Grossman & Lewis, 2014: 196). با این حال ادبیات مربوط به تکثیر واحدهای سیاسی اندک است و از کاستی‌های نظری و روش‌شناختی متعددی رنج می‌برد. مهمترین مسئله در خصوص رویکرد تفکیک این است که چرا تکثیر واحدهای سیاسی-اداری اتفاق می‌افتد؟ روایت رسمی و استدلال‌های علمی مرسوم در این زمینه این است که دولت‌ها واحدهای تقسیمات سیاسی-اداری جدید را برای انطباق با تقاضاها به منظور تمرکززدایی و نیز بهبود ارائه خدمات ایجادکرده‌اند، اما شواهد کمی وجود دارد که نشان‌دهد در کشورهای در حال توسعه، واحدهای سیاسی- اداری جدید برای رفع نگرانی‌های صریح اداری دولت ایجاد شده‌اند (Hassan, 2016: 510). در مقابل تحقیقات مبتنی بر دیدگاه اقتصاد سیاسی، با رویکردی انتقادی‌تر بر انگیزه‌ها و محدودیت‌های عوامل انسانی دخیل در انجام اصلاحات قلمرویی تأکید دارد و این گونه استدلال می‌شود که واحدهای سیاسی-اداری جدید در راستای حفظ منافع نخبگان سیاسی و اجتماعی ایجاد می‌شود. ازآنجاکه تکثیر واحدهای سیاسی-اداری ممکن است که تغییرات شگرفی در چشم‌انداز سیاسی، اجتماعی و اقتصادی یک کشور ایجاد کند

(Grossman & Lewis, 2014: 196)، هدف مقاله حاضر بررسی عوامل پس‌زمینه تکثیر قلمرویی در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار از منظر دیدگاه اقتصاد سیاسی است.

پیشینه پژوهش

تحقیقات انجام شده در خصوص تقسیمات کشوری در ایران عمدتاً ناظر بر بررسی مسائلی مانند سیر تاریخی تقسیمات کشوری در ایران و عوامل موثر بر آن در ادوار تاریخی (موسوی شهیدی و بدیعی ازنداهی، ۱۴۰۲: ۱۳۱-۱۵۶) (قلاوند و قلاوند، ۱۴۰۳: ۶۰-۳۰)؛ نقد نظام تقسیمات کشوری در ایران با دیدگاهی کارکردگرایانه (احمدی‌پور و همکاران، ۱۴۰۴: ۱-۲۶)، چالش‌های ناشی از نظام کنونی تقسیمات کشوری ایران مانند تنش‌های رقابت‌آمیز محلی-ناحیه‌ای میان قلمروهای سیاسی-اداری (جعفرزاده و احمدی‌پور، ۱۴۰۴: ۷۱-۱۰۰)، (جعفرزاده، ۱۴۰۴: ۹۹-۱۱۴)؛ نظام تقسیمات کشوری با مسائل گوناگونی ارتباط دارد؛ با مسائلی مانند کارآمدی، توسعه‌یافتگی، پایداری منابع و تخریب اکوسیستم طبیعی (رسولی، مهکویی و گندمکار، ۱۴۰۳: ۱۴۷-۱۷۴)، (احمدی‌پور، جعفرزاده و مرشدی، ۱۴۰۲: ۲۶۱-۲۰۲)، (مرادی و همکاران، ۱۴۰۳: ۱۳۸-۱۰۹)؛ و نیز تأثیر تقسیمات کشوری بر عدالت فضایی (ملکشاهی، قادری حاجت و احمدی‌پور، ۱۴۰۳: ۱۲۷-۱۵۴). مهم اینکه در زبان فارسی تاکنون به بحث چرایی تفکیک از منظر تئوریک و از دیدگاه اقتصاد سیاسی پرداخته نشده‌است و هیچ ادبیاتی به زبان فارسی در خصوص عوامل پس‌زمینه سیاست تفکیک در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار وجود ندارد.

روش پژوهش

این پژوهش از نوع تحقیقات بنیادی است که از روش تحقیق توصیفی-تحلیلی بهره می‌گیرد. داده‌های موردنیاز برای انجام پژوهش به روش کتابخانه‌ای و اینترنتی گردآوری شده است و به شیوه کیفی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. تلاش شده است که برای اثبات استدلال‌های نظری ارائه شده در مقاله شواهدی از کشورهای در حال توسعه و در حال گذار ارائه شود. شواهد مذکور حاصل تحقیقاتی است که در کشورهای مختلف با انواع روش‌های کمی و کیفی انجام شده‌اند.

مبانی نظری

اصلاحات قلمرویی

از مسائل مهمی که در سازماندهی قلمرویی فضای یک کشور مدنظر سیاستمداران قرار می‌گیرد، اندازه بهینه واحدهای تقسیمات سیاسی از منظر وسعت و جمعیت است (Koprić, 2012: 1189). واحدهای سیاسی به روش‌های مختلفی تکامل می‌یابند؛ اما در عمل، اندازه و ماهیت یک واحد سیاسی به مجموعه‌ای منحصربه‌فرد از عوامل تاریخی بستگی دارد (Fitrani, Hofman & Kaiser, 2005: 57). با این حال، مرزهای سیاسی زیرسطح ملی عموماً دوام کمتری نسبت به مرزهای ملی دارند (Swianiewicz, 2022: 2)؛ و طی زمان، دولت‌ها به دلایل متفاوت ممکن است مرزهای داخلی کشور را تغییر دهند که با عنوان «اصلاحات قلمرویی» از آن یاد می‌شود. اصلاحات قلمرویی در واقع یکی از ابعاد اصلاحات حکمرانی چندسطحی است که با هدف سازماندهی مجدد ساختارهای قلمرویی، در قالب «تغییر مقیاس» واحدهای سیاسی-اداری در سطوح منطقه‌ای، میانی و محلی نظام تقسیماتی و از طریق اصلاح مرزهای جغرافیایی واحدهای سیاسی-اداری مذکور انجام می‌شود. هدف این اصلاحات، دست‌یابی به تطابق بهتر بین اندازه ساختارهای دولت در سطح منطقه‌ای، میانی و محلی با مسئولیت‌ها و کارکردهای آنهاست. اصلاحات قلمرویی ممکن است ارتباط نزدیکی با اصلاحات نهادی یعنی سازماندهی مجدد اختیارات و مسئولیت‌ها در سطوح مختلف دولت، و اصلاحات مدیریت دولتی یعنی سازماندهی مجدد فرایندهای اداری و اجرایی داشته باشد. این سه دسته از اصلاحات ممکن است ارتباط نزدیکی با هم داشته باشند و اغلب دست در دست هم پیش می‌روند (OECD, 2017: 15-16).

اصلاحات قلمرویی، دربرگیرنده دو رویکرد اصلی «ادغام» و «تفکیک (تقسیم)» است. زمانی که رویکرد تفکیک در حالت شدید اتفاق می‌افتد از آن با عنوان «تکه‌تکه‌شدگی قلمرویی»، «چندپارگی قلمرویی»، یا «تکثیر واحدهای سیاسی-اداری» نام می‌برند. طبق ادبیات موجود، تکه‌تکه شدن قلمرویی، بیانگر یک فرایند سیاسی است که در آن تعداد زیادی از واحدهای سیاسی-

اداری در یک نظام تقسیماتی در یک دوره زمانی نسبتاً کوتاه به دو یا چند واحد جدید و کوچکتر، همراه با بازتوزیع وظایف، قدرت‌ها، امور مالی یا نیروی انسانی تقسیم می‌شوند (Swianiewicz & Łukomska, 2019: 840)، (Grossman & Lewis, 2014: 196)، (Ali, 2020: 3). یکی از دشواری‌های مقایسه نتایج مطالعات مختلف، به‌منظور ترکیب یافته‌ها در قالب ادبیات موضوع، این است که تحقیقات گذشته نه‌تنها تعاریف (و بنابراین معیارهای) متفاوتی از چندپارگی را اتخاذ کرده‌اند، بلکه از نمونه‌ها، پیامدها و استراتژی‌های تخمین متفاوتی نیز استفاده کرده‌اند. برای اندازه‌گیری چندپارگی قلمرویی، برخی از تعداد مطلق دولت‌های محلی یا تعداد دولت‌های محلی نرمال‌شده بر اساس جمعیت در سطح ملی استفاده می‌کنند، در حالی‌که برخی دیگر از تعداد کل واحدهای سیاسی در سطوح دولتی (استان، شهرستان، بخش، شهرداری و غیره) که بر اساس جمعیت یا منطقه نرمال شده‌اند استفاده می‌کنند. نکته دیگر اینکه در حالی‌که چندپارگی قلمرویی اغلب ممکن‌است با تمرکززدایی مرتبط باشد، اما این دو از نظر تحلیلی پدیده‌های متمایزی هستند. تمرکززدایی عبارت است از تفویض اختیارات –سیاسی، مالی یا اداری– به دولت‌های ذیل سطح ملی، صرف‌نظر از تعداد آن واحدها. برخلاف تمرکززدایی، چندپارگی قلمرویی، مستلزم هیچ‌گونه واگذاری وظایف جدیدی توسط دولت مرکزی به واحدهای محلی نیست (Grossman, Pierskalla & Boswell Dean, 2017: 5-7).

در هر صورت، اصلاحات قلمرویی، بحث‌برانگیزترین نوع سازماندهی مجدد دولت در سطح منطقه‌ای، میانی و محلی است (Ebinger, Kuhlmann & Bogumil, 2019: 1-2). اصلاحات مذکور دریچه مهمی است که ازطریق آن می‌توان انبوهی از پدیده‌های سیاسی را تحلیل کرد (Grossman, Pierskalla & Boswell Dean, 2017: 4). ترسیم مجدد مرزهای داخلی کشور عواقبی دارد که فراتر از تغییرات قابل‌مشاهده در نقشه‌های اداری تا بلوهای راهنما یا علائم جاده‌ای است. اصلاحات قلمرویی بر ارائه خدمات عمومی، مالی و سازماندهی مدیریت دولتی تأثیر می‌گذارد. این تغییر موازنه‌های قدرت، مکانیسم‌های نمایندگی سیاسی و فرهنگ‌های سیاسی را تغییر می‌دهد. شاید عمیق‌تر از همه این باشد که تغییرات قلمرویی درون مرزهای ملی، جوامع محلی را دوباره تعریف می‌کند. همچنین نتیجه تقسیم، ایجاد یک نهاد سیاسی و اداری جدید است. این امر مرزهای نهادی را دوباره تعریف‌می‌کند، مقامات محلی جدید را ایجادمی‌کند و مدیریت محلی یا منطقه‌ای را بازسازی می‌کند (Swianiewicz, 2022: 1-3).

روایت رسمی و استدلال علمی حامیان تکثیر واحدهای سیاسی، برای کوچکتر کردن واحدهای سیاسی–اداری معمولاً دربرگیرنده دو دلیل اصلی است. نخست اینکه واحدهای سیاسی کوچک‌تر، کارآمدتر هستند (Cobban, 2019: 466) که به بهبود ارائه خدمات و نتایج توسعه‌ای کمک می‌کند (Keating, 1995: 125)، (Green, 2010: 8). این گونه استدلال می‌شود که کوچک بودن واحدهای سیاسی–اداری دولت را به شهروندان نزدیک‌تر می‌کند و در نتیجه به تطابق بهتر عرضه خدمات و کالاهای عمومی با تقاضاها و ترجیحات محلی کمک می‌کند (Lewis, 2017: 4)، (Joseph, 2020: 1)، (Blom-Hansen, Houlberg & Serritzlew, 2014: 791)، (Kauder, 2016: 1). استدلال‌های مرتبط با دموکراسی معمولاً دومین دلیل دفاع از واحدهای سیاسی–اداری کوچک است (Moisio & Uusitalo, 2013: 149). این گونه استدلال می‌شود که در واحدهای کوچکتر، ارتباط بین رأی‌دهندگان و نمایندگان محلی نزدیک‌تر و محکم‌تر است، اعتماد متقابل بیشتری وجود دارد، جریان اطلاعات آسان‌تر است و سیاستمداران نسبت به جوامع محلی خود پاسخگوترند (Swianiewicz, 2002: 10)، (Kübler & Rochat, 2019: 9-10)، (Swianiewicz, 2010: 189). در واحدهای سیاسی کوچک، آگاهی سیاسی، تمایل به مشارکت در سیاست‌های محلی و مسئولیت‌پذیری در قبال منافع عمومی بیشتر است (Lapointe, Saarimaa & Tukiainen, 2018: 217)، (Houlberg, 2010: 320)، (Koch & Rochat, 2017: 216). همچنین واحدهای سیاسی–اداری کوچکتر، همگن‌تر هستند که تأثیر مثبتی بر ظرفیت شهروندان برای اقدام جمعی دارد (Grossman & Lewis, 2014: 196). با این حال، یک جریان نوظهور در ادبیات موضوع، تبیین‌های مذکور را به نفع تبیین‌های اقتصاد سیاسی رد می‌کند (Gottlieb et al, 2019: 2).

دیدگاه اقتصاد سیاسی

اقتـصاد سیاسی، شاخه‌ای از دانش است که نتیجه همکاری میان علم سیاست و علم اقتصاد می‌باشد. در تعبیری گسترده‌تر، اقتصاد سیاسـی، نتیجه ترکیب قـدرت سیاسـی، نیروهای اقتـصادی و گروه‌بندی‌ها و نهادهای اجتماعی در تحلیل است. در واقع

اقتصاد سیاسی به بررسی جریان‌های اجتماعی و نهادی می‌پردازد که ازطریق آنها گروه‌های معینی از طبقات اقتصادی – سیاسی حاکم، تخصیص منابع در زمان حال و آینده را در راستای منافع خود کنترل‌می‌کنند. یک تعریف بی‌طرفانه‌تر از اقتصاد سیاسی این است که اقتصاد سیاسی به مطالعه رابطه میان سیاست و اقتصاد، با تأکید بر جنبه‌های سیاسی تصمیم‌گیری‌های اقتصادی و جنبه‌های اقتصادی تصمیم‌گیری‌های سیاسی می‌پردازد (علوی‌تبار، ۱۳۸۸: ۱۷۷–۱۷۶).

از دهه ۱۹۷۰ تاکنون، دیدگاه اقتصاد سیاسی، یک محرک عمده برای مجموعه‌ای از تحقیقات جغرافیای سیاسی فراهم نموده‌است (Agnew & Muscarà, 2012: 25). به‌ویژه در اوایل دهه ۱۹۹۰م. غرش مارکسیسم از مجرای لنز نئومارکسیستی رویکرد تنظیمی (Jones, 2008: 377) بر توسعه دیدگاه اقتصاد سیاسی در رشته جغرافیای سیاسی موثر واقع شده‌است. محققین این حوزه، علی‌الخصوص بر نحوه بروز اقتصاد سیاسی در «فضا» متمرکز هستند (گالاهر و دیگران، ۱۳۹۱: ۱۳۹–۱۳۳). به اعتقاد کاکس «دیدگاه اقتصاد سیاسی» یک چارچوب تفسیری است که بر نقش رقابت، مبادله کالا، اولویت روابط مادی، و قدرت اجتماعی پول در تجهیز دولت تأکید دارد. این موارد خود یک جغرافیای مشخص دارند (Cox, 2005a: 9-10). یکی از خطوط اصلی پژوهش با دیدگاه اقتصاد سیاسی، تحقیق درباره اشکال نهادی و رویه‌های متغیر دولت سرمایه‌گرا است. در این‌خصوص «رویکرد تنظیمی» نسبت به دولت، از اهمیت بالایی برخوردار بوده‌است. به‌ویژه جغرافی‌دانان سیاسی این رویکرد را برای بررسی نحوه مدیریت اقتصادی دولت‌ها و درک رفتار و رویه‌های دولت‌ها به‌عنوان بازیگران اقتصادی و ژئوپلیتیکی در مقیاس‌های مختلف سرزمینی به‌کاربرده‌اند (گالاهر و دیگران، ۱۳۹۱: ۲۲–۲۳)، (جونز، جونز و وودز، ۱۳۹۱: ۱۰۳–۱۰۴).

یافته‌های پژوهش

۱. تأثیرات متن سیاسی–اداری کشورهای در حال توسعه بر تکثیر قلمرویی

در طول دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ بسیاری از کشورهای در حال توسعه، برنامه‌ریزی متمرکز را به‌عنوان ابزاری برای تحریک رشد اقتصادی و متحدکردن کشور پس از تجربه طولانی حکومت استعماری غربی اتخاذ کردند؛ اما ناامیدی از برنامه‌ریزی متمرکز برای توسعه اقتصادی باعث شد که از دهه ۱۹۷۰، سیاست خود را تغییر دهند (Firman, 2009: 145). در دهه ۱۹۸۰، اهداکنندگان غربی و موسسات مالی بین‌المللی، مجموعه‌ای از «برنامه‌های تعدیل ساختاری» را با هدف اصلاح رکود اقتصادی بسیاری از کشورهای در حال توسعه و در حال گذار پیشنهاد کردند (Hassan, 2016: 512). در این برنامه‌ها کشورهای در حال توسعه وام‌هایی را مشروط به اعمال برخی سیاست‌ها دریافت کردند. برنامه‌های تعدیل ساختاری برای تحقق اقتصاد بازار و صادرات‌محورتر و درعین‌حال کوچک‌سازی دولت‌هایی که به بوروکراسی‌های ناکارآمد تبدیل شده‌اند، طراحی شدند. این برنامه‌ها شامل ترکیبی از سیاست‌های نرخ ارز، سیاست‌های پولی و بهره، سیاست‌های مالی، سیاست‌های تجاری، سیاست‌های بخش دولتی و سیاست‌های نهادی هستند (Getabicha, 2022: 6). شواهد و نتایج بسیاری از تحقیقات موجود درباره تکثیر واحدهای اداری، آغاز این پدیده را به فشار اهداکنندگان غربی و مؤسسات مالی بین‌المللی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول از اوایل دهه ۱۹۹۰، بر کشورهای مذکور برای تمرکززدایی – سیاسی، مالی یا اداری، و همزمان با آن، گذار به سمت انتخابات چندحزبی نسبت می‌دهند (Hassan & Sheely, 2017: 5). تکثیر سریع واحدهای اداری زیرملی اغلب به‌دنبال یا همراه این اصلاحات بوده است (Grossman & Lewis, 2014: 214-215).

۱–۱. اصلاحات تمرکززدایی

مفهوم تمرکززدایی متضمن پراکندگی قدرت متمرکز به واحدهای چندگانه و پایین‌تر است (Owusu, 2015: 5). تمرکززدایی اساساً یک فرآیند دموکراسی‌سازی است که به دولت محلی و شهروندان قدرت بیشتری در تصمیم‌گیری اعطا می‌کند تا خودشان تصمیم بگیرند که به چه خیر عمومی نیاز دارند. تحت این سیاست، توسعه محلی و منطقه‌ای تبدیل به امر محلی می‌شود در حالی که در گذشته به‌شدت تحت کنترل دولت مرکزی بودند (Firman, 2009: 148). یکی از اجزای برنامه‌های تعدیل ساختاری در برخی کشورهای در حال توسعه اصلاحات مربوط به حکمرانی، حمایت از تمرکززدایی و واگذاری قدرت به سطوح پایین‌تر به عنوان راهی برای ایجاد دولت‌های کارآمدتر و پاسخگوتر بوده است. با واگذاری قدرت، اختیارات و منابع مالی به‌سمت پایین،

فرصتی عظیم در تکثیر قلمرویی نمایان شد. به‌لحاظ مادی، ایجاد واحدهای سیاسی جدید بدین‌معناست که مناطق از بودجه‌های بیشتری برخوردار خواهند شد و یک واحد سیاسی می‌تواند بیشتر درآمدهای محلی را به‌جای ارسال آن به دولت مرکزی برای خود حفظ کند (Kimura, 2010: 425-426)؛ بنابراین اصلاحات تمرکززدایی، ایجاد یک واحد سیاسی جدید را برای شهروندان و نخبگان ارزشمندتر می‌کند و در نتیجه می‌تواند تقاضای آنها برای ایجاد واحد جدید تحریک کند (Grossman & Lewis, 2014: 198).

۱-۲. اصلاحات دموکراتیک و انتخاباتی

از اوایل دهه ۱۹۹۰، اهداکنندگان غربی شروع به اعمال فشار بر کشورهای در حال توسعه برای گذار به انتخابات چندحزبی کردند (Hassan & Sheely,2017: 7). دوره‌های تکثیر واحدهای سیاسی در کشورهای در حال توسعه، معمولاً با معرفی اصلاحات دموکراتیک و انتخابات چندحزبی پس از حکومت اقتدارگرای تک‌حزبی و مبارزه برای قدرت به‌ویژه بین احزاب سیاسی غالب همزمان بوده است (Owusu, 2015: 10). اصلاحات دموکراتیک نظام سیاسی را ایجاد کرد که در آن افراد و گروه‌ها می‌توانستند بدون ترس بیش‌ازحد از مجازات دولت اعتراض کنند و بسیج شوند. طرفداران اغلب براساس دلایل هویتی (قومی و...) استدلال می‌کردند که در یک منطقه خاص به حاشیه رانده‌شده‌اند و بنابراین اگر بتوانند منطقه «خود» را با مقامات دولتی «خود» داشته باشند، به آنها خدمات بهتری داده می‌شود. لذا اصلاحات دموکراتیک، جنبش‌های جدیدی را در برخی کشورها برای ایجاد واحدهای سیاسی–اداری جدید به‌وجود آورد (Kimura, 2013: 127). قلمروهای جدید می‌توانست فرصت‌هایی را برای شهروندان برای ابرازنظر در مورد منافع و اهداف فردی، گروهی و دولتی فراهم کند تا به‌صورت جمعی بر طیف وسیع‌تری از امور مهم – و از این رو بر وضعیت خود – کنترل داشته باشند (Vetter & Kersting, 2003: 20)؛ اما فراتر از چیزی که می‌توان آن را «فرصت سیاسی» دمکراسی‌سازی نامید، بسته به نوع نظام انتخاباتی، برای برخی گروه‌های کلیدی انگیزه‌های نهادی واضحی، برای جهت‌دهی به تکثیر قلمرویی به وجود آمد. توضیح اینکه بسته به سازماندهی حوزه‌های انتخاباتی و قوانین تشکیل احزاب سیاسی، ایجاد واحدهای سیاسی–اداری جدید می‌تواند برای برخی احزاب سیاسی در سطح ملی و منطقه‌ای موهبت بزرگی باشد. زیرا از نظر سیاسی، تغییرات قلمرویی، بر نتایج انتخابات تأثیر می‌گذارد و حوزه انتخابیه ممکن است تقسیم یا جابه‌جا شود که منجر به تغییر محاسبات سیاسی نامزدهای انتخاباتی می‌شود (Kimura, 2013: 63). ایجاد یک واحد سیاسی کوچک، ممکن است پویایی سیاسی را در مناطقی که سیاستمداران در حال‌حاضر با ترکیب متفاوتی از رأی‌دهندگان روبه‌رو هستند، تغییر دهد و در نتیجه مشوق‌های انتخاباتی را تغییر دهد. به‌ویژه در مکان‌هایی که واحدهای اداری با مرزهای حوزه‌های قانونگذاری ملی مطابقت دارند، ایجاد تعداد زیادی از دولت‌های محلی جدید پیامدهای مهمی برای سیاست ملی دارد (Grossman & Lewis, 2014: 196). برای مثال در کشورهایی که الزامات رأی‌گیری منطقه‌ای دارند و مرزهای حوزه‌های انتخاباتی در امتداد خطوط استانی طراحی می‌شوند استان‌ها به عرصه اصلی رقابت‌های انتخاباتی هم برای بازیگران محلی و هم برای بازیگران ملی تبدیل می‌شوند و لذا ایجاد استان جدید می‌تواند تبعات انتخاباتی داشته باشد. به‌ویژه، چنانچه حزب اقلیت در یک استان بتواند در یک استان جدید بالقوه به حزب اکثریت تبدیل شود، ایجاد استان جدید برای حزب مذکور تبدیل به یک فرصت می‌شود (Kimura, 2010: 424 -425) و شانس آنها را برای انتخاب به حداکثر می‌رساند (Pierskalla, 2016: 253). برعکس، در کشورهای با سیستم‌های رأی نخست‌گزینی، چنین فرصتی وجود ندارد (Hassan, 2016: 513). همچنین احزاب سیاسی اگر معتقد باشند که چشم‌انداز آنها ممکن است در یک واحد سیاسی جدید بهتر از واحد مادر باشد ممکن است تمایل داشته‌باشند که یک واحد سیاسی جدید ایجادکنند. برای مثال یک حزب ممکن است به‌ویژه در مجموعه‌ای از شهرستان‌ها یا بخش‌ها قوی باشد، و ازاین‌رو در صورت ایجاد واحدهای سیاسی جدید، بهتر می‌تواند در آینده پارلمان محلی آنها را تصاحب کند (Fitrani, Hofman & Kaiser, 2005: 66). لذا در چنین مواقعی ایجاد شهرستان‌ها یا بخش‌ها به‌عنوان افزایش مزیت سیاسی حزب حاکم تلقی می‌شود (Owusu, 2015: 11).

۲. عوامل پیش‌برنده تکثیر قلمرویی از منظر دیدگاه اقتصاد سیاسی

یک ادبیات نوپا درباره تکثیر واحدهای سیاسی در کشورهای در حال توسعه بر تبیین‌های «اقتصاد سیاسی» متمرکز است که انگیزه‌ها و محدودیت‌های بازیگرانی که اصلاحات را اجرا می‌کنند، برجسته می‌کند (Grossman & Lewis, 2014: 199). طبق دیدگاه اقتصاد سیاسی اصلاحات تمرکززدایی در کشورهای در حال توسعه، به شدت «سیاسی شده» است. تبیین‌های مبتنی بر اقتصاد سیاسی، روایت‌های مرسوم تکثیر قلمرویی را به دلیل نادیده گرفتن انگیزه‌های سیاسی نیروهای موثر بر پیش‌برد و اجرای اصلاحات، مورد تردید قرار می‌دهد (Hassan, 2016: 511-512). در ادامه به عوامل پیش‌برنده تکثیر قلمرویی طبق دیدگاه اقتصاد سیاسی پرداخته می‌شود:

۲-۱. سیاست حامی‌پروری قوه مجریه (ایجاد جغرافیای حمایت)

ایجاد واحد سیاسی-اداری جدید، یک ابزار سیاسی ارزشمند برای حزب حاکم است تا شانس خود را برای انتخاب مجدد به حداکثر برساند (Hassan, & Sheely, 2017: 2). این نظریه بیشتر برای کشورهایی که قومیت در آنها به لحاظ سیاسی برجسته است، مانند بسیاری از کشورهای جنوب صحرای افریقا کاربرد دارد. رؤسای‌جمهور، ایجاد واحدهای جدید را در مناطقی هدف قرار می‌دهند که در آن گروه‌های قومی زندگی می‌کنند که می‌توان آرای آنها را به‌دست آورد. گروه‌های قومی از نظر جغرافیایی متراکم هستند و به‌عنوان یک بلوک، رأی می‌دهند. از سوی دیگر ترجیحات گروه‌های قومی کمتر بر اساس نگرانی‌های برنامه‌ای است، و بیشتر بر اساس درک از طرفداری یک کاندیدا و تمایل کاندیدا برای حمایت از گروه قومی مزبور است. نظر به اینکه ایجاد واحد جدید پرهزینه است، و منابع محدودی از واحدهای اداری جدید وجود دارد، رئیس‌جمهوری که با انتخاب مجدد رقابتی مواجه می‌شود، بر ایجاد واحد در نواحی تمرکز می‌کند که در آن گروه‌های غیرمتشکل (بدون صف‌آرایی مشخص در انتخابات) زندگی می‌کنند که هم کلید پیروزی در انتخابات هستند و هم ایجاد واحد، حمایت انتخاباتی را برای او تضمین می‌کند و منجر به بهترین آرا می‌شود. گروه‌های قومی برای منافع مادی واحدهای جدید ارزش قائل هستند، اما ممکن است همچنین مزایای نمادین از به رسمیت شناختن رسمی دولت دریافت کنند. این به رسمیت شناختن نمادین، به پیوند دادن هویت گروه با رئیس‌جمهور کمک می‌کند (Hassan, 2016: 510-519). ایجاد واحد جدید می‌تواند اشتغال در بخش دولتی محلی و ساخت زیرساخت‌های محلی را افزایش دهد، یا مجموعه‌ای تضمین‌شده از منابع دولتی را برای ساکنان منطقه فراهم کند؛ بنابراین، ایجاد واحد به‌عنوان یک کالای دولتی محلی عمل می‌کند (Hassan & Sheely, 2017: 5-6).

فارغ از اینکه واحدهای سیاسی جدید برای گروه‌های قومی اقلیت ایجاد می‌شود یا خیر، سوالی که ممکن است مطرح شود این است که چرا رؤسای جمهور برای کسب حمایت، چنین سیاست توزیعی بسیار پرهزینه را اتخاذ می‌کنند و چرا از یک استراتژی انتخاباتی جایگزین، مانند سرمایه‌گذاری‌های کوچک در کالاهای عمومی محلی و وعده افزایش مستمر بودجه آن، استفاده نمی‌کنند. برای پاسخ، یک چارچوب نظری در قالب «نظریه سیگنال‌دهی» ارائه شده است. نقطه شروع این نظریه این است که در ترتیبات سیاسی با اطلاعات کم، رأی‌دهندگان به‌دنبال سیگنال‌هایی برای تعیین همسویی سیاستمداران هستند. همسویی را می‌توان بر اساس میزانی که کاندیداها علاقمندی رأی‌دهندگان را جلب می‌کنند، تعریف کرد. در چنین شرایطی رأی‌دهندگان عموماً دلبستگی قوی به احزاب سیاسی غیربرنامه‌ای ندارند و بنابراین به حزب یا نامزدی رأی می‌دهند که معتبرترین سیگنال همسویی را ارسال می‌کند. همه احزاب اهمیت چنین سیگنال‌هایی را درک‌می‌کنند، اما حزب حاکم (نسبت به احزاب مخالف) موقعیت بهتری برای استفاده استراتژیک از سیاست‌های توزیعی دارد. زمانی‌که حزب حاکم با افزایش مخالفت‌های سیاسی در آستانه انتخابات مواجه می‌شود، مقامات فعلی دو دسته سیاست اصلی دارند تا تعهد آینده به رفاه رأی‌دهندگان را نشان دهند:: نخست، سرمایه‌گذاری‌های کوچک در کالاهای عمومی محلی و وعده افزایش مستمر بودجه آنها در دوره پس از انتخابات، و دوم، ایجاد واحدهای سیاسی-اداری جدید. مقامات ترجیح می‌دهند از کالاهای عمومی محلی استفاده کنند که هزینه کمتری دارند؛ اما رئیس‌جمهور با مشکل ایجاد اعتبار نزد برخی رأی‌دهندگان، مواجه است. برای گروه‌هایی که بی‌قیدوشرط با حزب حاکم همسویی دارند، وعده‌های کالاهای عمومی محلی معتبر است. برعکس، برای سایر گروه‌ها که فاقد سابقه چنین هدف‌گذاری هستند، ممکن است نیاز به سرمایه‌گذاری در یک واحد جدید اداری باشد تا اعتماد آنها را جلب کند. بنابراین حزب حاکم برای

اینکه به رأی‌دهندگان سیگنال بدهد که آنها واقعاً از نظر استراتژیک همسو هستند، بر ایجاد یک واحد جدید اداری سرمایه‌گذاری می‌کند (Gottlieb et al, 2019: 2-15). اگرچه هزینه‌های ثابتی برای ایجاد یک واحد جدید وجود دارد (برای‌مثال، زیرساخت‌ها و تجهیزات اداری)، مدیران این نوع حمایت را بر هدایای مشتری‌مداری خصوصی ترجیح می‌دهند؛ زیرا واحدها مزایا را میان جمعیت زیادی توزیع می‌کنند و بنابراین نسبتاً ارزان‌تر هستند (Hassan & Sheely, 2017: 5-6).

این استدلال نظری، ریشه در متن دموکراسی‌های جدید (و نظام‌های انتخاباتی اقتدارگرا) دارد. چنین کشورهایی با محیط‌های اطلاعاتی ضعیف و احزاب عموماً غیربرنامه‌ای مشخص می‌شوند. در این متن‌ها، رأی‌دهندگان از روش‌های اکتشافی —مانند اشارات نخبگان— برای استنباط همخوانی نامزدها با منافع‌شان استفاده می‌کنند. در پاسخ، مقامات فعلی به‌طور فزاینده‌ای به‌صورت استراتژیک از سیاست‌های توزیعی برای نشان‌دادن همسویی استفاده می‌کنند، اما با این مسئله روبه‌رو هستند که برخی از سیاست‌ها ممکن است سیگنال به اندازه کافی قوی برای فریب گروه‌هایی که در گذشته به‌صورت مشخص حامی حزب فعلی نبودند، منتشر نکنند. حزب حاکم سیاست تقسیم واحدهای اداری را برای هدف قراردادن چنین گروه‌هایی اتخاذ می‌کند، زیرا این سیاست یک سیگنال به اندازه کافی قوی درباره همسویی حزب حاکم فعلی با رأی‌دهدگان هدف است. نکته مهم این است که ایجاد واحدهای اداری جدید ابزاری است که تنها حزب حاکم می‌تواند از آن برای نشان‌دادن همسویی آینده با یک گروه استفاده کند. بنابراین رأی‌دهندگان ممکن است ترجیح دهند به‌جای ریسک رأی‌دادن به یک حزب مخالف، به رئیس‌جمهور فعلی رأی دهند که خود را از نظر استراتژیک همسو نشان داده‌است (Gottlieb et al, 2019: 2-17).

برای مثال قابل قبول‌ترین استدلال در خصوص ماهیت افراطی ایجاد مناطق در اوگاندا این است که مناطق جدید منبع حمایت انتخاباتی برای رئیس‌جمهور موسوینی[1] بوده‌اند (Green, 2008: 11). شواهد محکمی وجود دارد که دولت وی مناطق جدید را به‌عنوان وسیله‌ای برای جبران سایر منابع حمایتی ازدست‌رفته ایجاد کرد و ایجاد مناطق جدید به او کمک کرد تا به پیروزی در انتخابات ادامه دهد. این رویه در سایر کشورهای افریقایی نیز رواج داشته است. شواهدی وجود دارد که چندین دولت دقیقاً از این استراتژی استفاده کرده‌اند. در طول جمهوری دوم نیجریه، بین سال‌های ۱۹۷۹ تا ۱۹۸۳ سیاستمداران از ایجاد دولت‌های محلی جدید به‌عنوان یک ابزار حمایتی استفاده کردند. در بورکینافاسو، دولت رئیس‌جمهور بلز کومپائوره، در سال ۱۹۹۷، همزمان با انتخابات پارلمانی در همان سال و اولین انتخاب مجدد موفق خود در سال بعد، ۱۵ استان جدید ایجاد کرد. در کشور بنین، رئیس‌جمهور ماتیو کرکو، در سال ۱۹۹۹، دو سال قبل از انتخاب مجدد موفق، تعداد استان‌ها را از ۶ به ۱۲ افزایش داد. در کشور چاد، دولت ادریس دبی، تعداد استان‌ها را در سال ۱۹۹۹، دو سال قبل از اولین انتخاب مجدد موفق خود، از ۱۴ به ۲۸ افزایش داد. در مالاوی، دولت باکیلی مولوزی، در سال ۱۹۹۸، یک سال قبل از انتخاب مجددش، سه منطقه جدید ایجاد کرد. در سودان، رئیس‌جمهور عمرالبشیر، تعداد ایالت‌های فدرال را در سال ۱۹۹۴، دو سال قبل از انتخابات ۱۹۹۶، از ۹ به ۲۷ افزایش داد. در همه موارد، رؤسای‌جمهور به‌دنبال انتخاب مجدد بودند (Green, 2010: 21-22).

۲-۲. هدیه حمایتی دولت به قانونگذاران منفرد

مطالعاتی که استدلال می‌کنند واحدهای اداری یک ابزار سیاسی ارزشمند برای رؤسای‌جمهوری هستند که به‌دنبال پیروزی مجدد در انتخابات هستند تا حد زیادی نتیجه تمرکز تجربی بر ایجاد بالاترین سطح تقسیمات سیاسی (استان، ایالت، منطقه) است و واقعیتی را که نادیده می‌گیرند، این است که کشورها به‌طور متوسط سه سطح(رده) سیاسی–اداری زیرملی دارند. کشورهای جنوب صحرای آفریقا، به‌طور متوسط چهار سطح دارند. ضمن اینکه تلاش‌های اکثر کشورها برای ایجاد واحدهای جدید در طول ۲۵ سال گذشته شامل افزایش واحدها در سطوح میانی و محلی نظام تقسیماتی (مانند شهرستان، بخش و شهر) بوده است. ویژگی‌های واحدهای سیاسی در سطوح پایین‌تر – اندازه کوچک، تعداد زیاد و فاصله اداری از دولت مرکزی – آنها را برای کمک به حزب حاکم برای پیروزی در انتخابات ریاست‌جمهوری نامناسب می‌کند. ازآنجاکه ایجاد یک واحد سیاسی–اداری جدید در سطوح پایین‌تر نظام تقسیماتی به گروه کوچکتری از مردم نسبت به ایجاد یک واحد سطح بالاتر (استان، ایالت، منطقه) سود

1. Museveni

می‌رساند، قوه مجریه باید تعداد واحدهای سطح پایین‌تر را به‌طور چشمگیری افزایش دهد تا به همان مزایای حمایتی ایجاد یک واحد سطح بالاتر دست‌یابد که با توجه به هزینه‌های ثابت ایجاد هر واحد، این سیاست را ناکارآمد می‌کند. این ویژگی‌ها ارزش سیاسی مستقیم ایجاد واحدهای سطح پایین‌تر جدید را برای رؤسای‌جمهور محدود می‌کند. در مقابل مدیران درون واحدهای سطح پایین‌تر اغلب با قانونگذار محلی روابط برقرار می‌کنند، دقیقاً به این دلیل که قانونگذار در دسترس‌تر و مرتبط‌تر است (Hassan & Sheely, 2017: 2-6). از سوی دیگر نمایندگان مجلس نیز در کشورهای در حال توسعه در ایجاد واحدهای سیاسی–اداری جدید ذینفع هستند و مزایایی را که مناطق جدید می‌توانند به‌همراه داشته باشد را درک می‌کنند و لذا از ایجاد واحد سیاسی–اداری جدید حمایت می‌کنند (Green, 2008: 13-14).

طبق یک دیدگاه مبتنی‌بر اقتصاد سیاسی چرایی ایجاد واحدها در سطوح پایین‌تر، به روابط قوه مجریه و مقننه مرتبط است، موضوعی که به‌ویژه در کشورهای با سیستم ریاست‌جمهوری در حال گذار از حکومت اقتدارگرای تک‌حزبی، برجسته است. استدلال می‌شود که تکثیر واحدهای سیاسی–اداری در سطوح میانی و محلی می‌تواند به قوه مجریه کمک کند تا به هدف دیگری در سیستم‌های چندحزبی جدید دست یابد. دولت واحدهای جدیدی را درون حوزه‌های انتخابیه قانونگذاران ایجاد می‌کند تا از حمایت قانونگذاری آنها اطمینان حاصل کند و در سیستم‌های حزبی ضعیف، از سرکشی احزاب جلوگیری کند. این نظریه از این مشاهده شروع می‌شود که واحدهای سیاسی–اداری در سطوح پایین‌تر نظام تقسیماتی معمولاً کوچکتر از حوزه‌های انتخابیه هستند. در نتیجه، قانونگذاران نسبت به رئیس‌جمهور آمادگی بیشتری برای بهره‌مندی از مزایای سیاسی ایجاد واحدهای سیاسی–اداری در این سطوح دارند. قانونگذاران از ایجاد واحدهای سطح پایین‌تر جدید برای پرورش شبکه‌های حمایتی خود استفاده می‌کنند. در واقع این نظریه ایجاد واحدهای سیاسی–اداری جدید را به‌عنوان یک کالای حمایتی که توسط قوه مجریه کنترل می‌شود، در نظر می‌گیرد. با این حال بر تعاملات استراتژیک بین رؤسای‌جمهور و قانونگذاران منفرد تمرکز دارد (Hassan & Sheely, 2017: 2-6).

استدلال اصلی این است که ایجاد واحدهای سیاسی–اداری در سطوح پایین‌تر نظام تقسیماتی، در واقع دو رابطه حمایتی ایجاد می‌کند: اول، بین قانونگذار و ساکنان منطقه، و دوم، بین قوه مجریه و قانونگذار (Hassan & Sheely, 2017: 7-8). فرض بر این است که همسویی سیاسی نماینده با حزب حاکم می‌تواند بر تخصیص منابع در یک منطقه خاص تأثیر بگذارد (Ali, 2020: 6-7). با نگاهی به رابطه بین قانونگذار و ساکنان منطقه، ایجاد واحد جدید به‌عنوان یک هدیه حمایتی عمل می‌کند که به قانونگذار منفرد کمک می‌کند تا دوباره انتخاب شود. ساکنان منطقه در طول مبارزات انتخاباتی مجدد قانونگذار، تمایل بیشتری به رأی‌دادن به او خواهند داشت؛ زیرا مشاهده می‌کنند که وی قادر به تأمین منابع دولت مرکزی برای واحد جدید است که نگرانی اصلی رأی‌دهندگان در کشورهای در حال توسعه است. لذا ایجاد واحدها باعث ایجاد یک رابطه نئوپاتریمونیال بین قانونگذار و مدیران محلی می‌شود. یک نماینده مجلس می‌تواند از طریق ارتباط با نخبگان سطح ملی که تصمیمات استخدام و انتصاب را می‌گیرند، به‌طور غیررسمی بر مسیر شغلی این بوروکرات‌ها تأثیر بگذارد. در عوض، مدیران از اختیارات خود برای منفعت‌رساندن به نماینده مجلس استفاده می‌کنند (Hassan & Sheely, 2017: 8-9).

ایجاد واحدهای سطح پایین‌تر همچنین باعث ایجاد یک رابطه حمایتی بین قوه مجریه و نماینده مجلس می‌شود. در نظام‌های سیاسی در حال گذار، با افزایش نمایندگی قانون‌گذاران از احزاب غیراز حزب رئیس‌جمهور، قوه مقننه می‌تواند به یک بازیگر واقعی دارای حق وتو تبدیل شود، برای مثال نمایندگان مخالف دولت ممکن است طرح‌های قانونی را تصویب‌کنند که باعث ایجاد بن‌بست برای دولت، یا محدود کردن قدرت اجرایی شود. این استدلال‌ها دو پیامد مهم برای ایجاد واحدهای سیاسی–اداری دارند. اول، ازآنجاکه واحدهای سطح پایین‌تر مزایای سیاسی را به قانونگذاری که حوزه انتخابیه‌اش شامل آنهاست، اعطا می‌کنند، قوه مجریه واحدهای سطح پایین‌تر را برای قانونگذاران حزب خود ایجاد خواهد کرد. دوم، از آنجا که واحدهای سیاسی–اداری در سطوح پایین‌تر نظام تقسیماتی، قانون‌گذاران را به رئیس‌جمهور پیوند می‌دهند، دولت این واحدها را ایجاد می‌کند تا از جدایی اعضای حزب خودش که بیشترین خطر جدایی را دارند، جلوگیری کند. وقتی دولت در یک حوزه انتخابیه، واحدی ایجاد می‌کند، این امر به نماینده مجلس آن حوزه انتخابیه اجازه‌می‌دهد تا زمان محدود و بودجه انتخاباتی خود را بر فعالیت‌های دیگر

متمرکز کند. در عوض، قوه مجریه انتظار حمایت نماینده مجلس را در پارلمان دارد. این حمایت ممکن است اشکال مختلفی داشته‌باشد، ازجمله رأی دادن به نفع قانونی که قوه مجریه از آن حمایت‌می‌کند، و مخالفت با طرح قانونی که ممکن است به قدرت دولت آسیب برساند (Hassan & Sheely, 2017: 9).

شایان ذکر است که شرایط در کشورهای در حال توسعه که اغلب به‌نفع توانایی متصدیان قدرت در ایجاد رأی شخصی و در نتیجه کسب مزیت انتخاباتی نسبت به غیرمقامات است، در این نظریه اهمیت بالایی دارد. در اکثر دموکراسی‌های نوظهور، سیاست‌های شخصی یا مشتری‌مداری غالب هستند و اشکال مختلف خرید رأی با حداقل پیامدهای قانونی انجام می‌شود. در این کشورها ظرفیت پایین بوروکراتیک دولت، فساد و فقدان کلی حاکمیت قانون، مانع از توانایی متصدیان در تحقق وعده‌های انتخاباتی‌شان می‌شود. همچنین فقدان حاکمیت قانون انگیزه‌های نادرستی ایجاد می‌کند. این امر باعث می‌شود رأی‌دهندگان تمایل نداشته باشند بیش از یک دوره به یک نفر رأی بدهند. به‌همین دلیل رأی‌دهندگان، احتمالاً دارد که نسبت به وعده پاداش‌های هدفمند از سوی نمایندگان، حساسیت نشان‌دهند (Opalo, 2014: 8).

مطالعات، این نظریه را در کنیا پس از آغاز انتخابات چندحزبی در سال ۱۹۹۲ اثبات کرده است. اسناد بایگانی موجود نشان می‌دهد که نمایندگان مجلس اغلب از رئیس‌جمهور درخواست واحدهای جدید در حوزه انتخابیه خود کرده‌اند. شواهد قوی و منسجمی یافت می‌شود که واحدهای جدید به‌طور قابل‌توجهی در حوزه‌های انتخابیه قانون‌گذارانی که متعلق به حزب حاکم هستند و بیشترین خطر جدایی را داشتند، ایجاد شده‌اند. ایجاد این واحدها با کاهش ۲۰ درصدی جدایی از حزب حاکم مرتبط است که برای حفظ اکثریت حزب حاکم در مجلس ضروری بود. مورد کنیا نشان‌می‌دهد که رؤسای‌جمهور برای اعمال مجدد کنترل بر قانونگذاران شورشی در سیستم‌های چندحزبی جدید، واحدهای سیاسی–اداری جدید در سطوح پایین نظام تقسیماتی را برای قانونگذاران حزب خود ایجاد می‌کنند تا به آنها در افزایش حمایت در سطح حوزه انتخابیه‌شان کمک‌کنند و درعین‌حال، از جدایی قانونگذاران از حزب حاکم جلوگیری کند و خطر ازدست‌دادن اکثریت مجلس و مواجهه با محدودیت‌های قانونگذاری بر قدرت دولت را به حداقل برسانند (Hassan & Sheely, 2017: 14-23).

مورد بنگلادش نیز نشان می‌دهد که همسویی سیاسی نمایندگان مجلس با حزب حاکم در دولت، همراه با حمایت سیاسی که توسط تعدادی از وزرا در یک منطقه به‌دست می‌آید، نقش مهمی در افزایش تعداد واحدهای سیاسی–اداری محلی در بنگلادش ایفا کرده‌است. فرآیند ایجاد واحدهای محلی در بنگلادش از عوامل تعیین‌کننده متعارف (در قالب قوانین و مقررات) پیروی نکرده‌است. در عوض، هرچه سهم نمایندگان منتخب حوزه انتخابیه که با حزب سیاسی حاکم در دولت همسو هستند بیشتر بوده، تعداد واحدهای محلی به ازای هر نفر نیز بیشتر بوده است (Ali, 2020: 3-16).

۲–۳. رانت‌خواهی نخبگان محلی

در مقابل رویکردهایی که ایجاد واحدهای جدید را به‌عنوان یک استراتژی از بالا به پایین طراحی‌شده توسط نخبگان ملی با هدف گسترش شبکه حمایتی خود به تصویر می‌کشند، یک دیدگاه وجود دارد که طبق آن یک شرح کامل از تکثیر واحدهای سیاسی–اداری باید فراتر از بررسی انگیزه‌های رهبران ملی بوده و بازیگران محلی را نیز شامل شود. این دیدگاه انگیزه‌های سیاسی، اهمیت و عاملیت بازیگران محلی را در امر ایجاد واحدهای سیاسی جدید تئوریزه می‌کند (Grossman & Lewis, 2014: 198) و نشان می‌دهد که تغییرات در ساختارهای سرزمینی اغلب در نتیجه چانه‌زنی‌های سیاسی و لابی بین نخبگان ملی و نخبگان محلی به‌ویژه از گروه‌های حاشیه‌ای‌شده انجام می‌شود (Grossman, Pierskalla & Boswell Dean 2017: 1).

طبق این دیدگاه تکثیر واحدهای سیاسی–اداری در جایی و در زمانی اتفاق می‌افتد که تلاقی منافع بین مقامات اجرایی ملی و شهروندان و نخبگان محلی مناطقی که از نظر سیاسی، اقتصادی و قومی در حاشیه هستند، وجود دارد. دلیل حاشیه‌ای‌شدن ممکن است سیاسی (مانند عدم کنترل بر تخصیص منابع محلی)، نمادین (مانند گروه قومی یا مذهبی که در ناحیه دورافتاده غالب است، یا یک اقلیت درون قلمرو بزرگتر قومی یا مذهبی است) یا مادی (مانند سطوح پایین توسعه) باشد. هر چه یک ناحیه دورافتاده و حاشیه‌ای‌تر باشد، تقاضا برای ایجاد یک واحد سیاسی–اداری جدید بیشتر می‌شود. به‌این‌ترتیب تکثیر، عمدتاً ناشی از

همگرایی منافع بین شهروندان در مناطق حاشیه‌ای‌شده است که به‌دنبال دسترسی به مزایای خاص هستند و کسانی که ایجاد واحدهای جدید را به‌عنوان یک راه برای چنین دسترسی مشاهده می‌کنند. برای درک این موضوع ابتدا باید مشخص شود که چه‌زمانی و چگونه سیاست‌های تمرکززدایی، قدرت مقامات محلی را افزایش یا کاهش می‌دهد (Grossman & Lewis, 2014: 197-200).

سیاست تمرکززدایی و واگذاری اختیارات اداری–مالی، فرصت‌هایی را برای دولت‌های محلی ایجاد می‌کند تا توسعه محلی و منطقه‌ای را مطابق تمایلات و منافع اجتماعی– اقتصادی و سیاسی خود مدیریت کنند. لذا استدلال می‌شود که تحت سیاست تمرکززدایی در کشورهای در حال توسعه، نخبگان محلی به بازیگرانی رانت‌جو تبدیل می‌شوند (Firman, 2009: 146-154). به‌ویژه قلمروهای جدید مستلزم تصدی پست‌های مدیریتی جدید و استخدام کارمندان دولتی جدید بوده که به‌معنای فرصت‌هایی برای خویشاوندگرایی است (Fitrani, Hofman & Kaiser, 2005: 66)، (Eilenberg, 2016: 84). واحدهای جدید جریان ثابت بودجه دولت مرکزی را به ارمغان می‌آورد و یک افزایش در اندازه بوروکراسی محلی و صنعت خدمات را موجب می‌شوند (Hassan, 2016: 510-512). یک واحد جدید به زیرساخت‌هایی ازجمله ساختمان جدید، دفاتر اداری جدید و مانند آن نیاز دارد. بنابراین، ایجاد یک واحد سیاسی–اداری جدید، ساخت‌وسازهای کوچک را در منطقه ترویج‌می‌دهد و جیب کسانی که مناقصه‌های قراردادهای مذکور را کنترل می‌کنند، پر می‌کند (Kimura, 2013: 64). ازسوی‌دیگر انتقال اختیارات به دولت محلی به این معناست که نخبگان محلی قادر به رقابت برای مناصب انتخابی خواهند بود (Istania, 2022: 193). در سمت عرضه، دولت نیز انگیزه‌هایی برای پاسخگویی به تقاضای ایجاد واحدهای جدید دارد. برای مثال ممکن است ایجاد واحدهای سیاسی–اداری جدید تا حدی یک رونق انتخاباتی در نواحی مذکور ایجاد کند (Grossman & Lewis, 2014: 200-202). درنهایت تحقق همه انگیزه‌های فوق مستلزم ائتلاف‌های قلمرویی موفق نخبگان محلی و سیاستگذاران در سطح ملی است. در کشورهایی که تقسیم یک منطقه درنهایت نیازمند تصویب یک قانون ملی است، ارتباط نخبگان محلی با قانونگذاران ملی یک عنصر مهم در این فرایند است. داشتن پیوندهای قوی با نمایندگان احزاب بانفوذ قانونگذاری در سطح ملی، احتمال تشکیل ائتلاف‌های مؤثر برای فشار برای تصویب قانون را بیشتر می‌کند (Pierskalla, 2016: 255).

یک نمونه از این مورد اندونزی است. در اندونزی، «ائتلاف‌های قلمرویی» بین نخبگان محلی و بازیگران ملی، باعث تکثیر چشمگیر دولت‌های منطقه‌ای شده است (Pierskalla, 2016: 254)، (Grossman, Pierskalla & Boswell Dean, 2017: 9). مطالعات تجربی بر لزوم چنین ائتلاف‌هایی تأکید می‌کند. برای مثال مورد تاپانولی سلاتان در سوماترای شمالی نشان می‌دهد که دستگاه محلی حزب گلکار با موفقیت از ارتباطات خود با نخبگان ملی به ویژه قانونگذاران ملی به‌منظور تسهیل ایجاد منطقه جدید بهره‌برداری کرد (Pierskalla, 2016: 255). نکته جالب این است که در اندونزی بسیاری از حامیان ایجاد استان‌های جدید اغلب نخبگانی بودند که رقابت سیاسی را در جاهای دیگر از دست داده و به‌دنبال استانی جدید به‌عنوان مکانی بودند که بتوانند استاندار شوند (Kimura, 2013: 64).

۲–۴. تضعیف اپوزیسیون و افزایش قدرت کنترل و نظارت دولت بر واحدهای سیاسی–اداری

یک دیدگاه در خصوص ایجاد واحدهای سیاسی جدید این است که دولت، به درخواست‌ها برای ایجاد واحدهای سیاسی جدید تن می‌دهد، زیرا این سیاست قدرت و نظارت دولت مرکزی بر واحدها سیاسی–اداری را افزایش می‌دهد. ممکن است دولت واحدهای جدیدی را ایجاد می‌کند تا اپوزیسیون را تکه‌تکه کند – یک استراتژی «تفرقه بینداز و حکومت کن» (Hassan, 2016: 511)، یا سعی کند با جدا کردن گروه‌های قومی در درون واحدهایی با دولت‌های خود از درگیری‌های محلی بکاهد (Grossman & Lewis, 2014: 200-202). ایجاد واحدهای جدید باعث حضور مأموران دولت مرکزی در واحد جدید می‌شود که می‌توانند از ظرفیت قهری خود برای کنترل و نظارت بر ساکنان منطقه استفاده کنند، یا از شبکه‌های امنیتی برای نظارت بر سایر تهدیدات علیه حکومت استفاده کنند. ایجاد واحد با کاهش ظرفیت اداری و قدرت چانه‌زنی پیرامون در مقابل مرکز، قدرت دولت مرکزی را افزایش می‌دهد. دولت با مقاومت کمتری ازسوی واحدهای جدید روبه‌رو خواهد شد زیرا هر واحد اکنون، کوچک‌تر، ضعیف‌تر و

نفوذ کمتری دارد (Hassan & Sheely, 2017: 5-6). با فرض اینکه اهرم چانه‌زنی واحدهای محلی تابعی از اندازه آنها باشد، دولت اگر با تعداد بیشتری از واحدهای کوچکتر به‌جای تعداد کمتری از واحدهای بزرگتر مواجه باشد، در مبارزات بین‌دولتی بر سر کنترل منابع، از مزیت برخوردار خواهد بود. تکثیر واحدهای سیاسی–اداری هماهنگی بین دولت‌های محلی را دشوارتر می‌کند و ایجاد تعداد زیادی از دولت‌های محلی جدید به افزایش وابستگی آنها به منابع و راهبری دولت مرکزی کمک‌می‌کند. این سیاست، پتانسیل هماهنگی دولت‌های محلی را تکه‌تکه می‌کند و چون اتکای دولت‌های محلی به مرکز را افزایش‌می‌دهد، می‌تواند مانع از واگذاری معنادار قدرت در قالب اصلاحات تمرکززدایی شود. همچنین ایجاد واحدهای جدید فرصت‌هایی برای دولت جهت جذب رهبران قدرتمند مخالف ازطریق توزیع پست‌های دولتی و در نتیجه گسترش شبکه حمایت حزب حاکم فراهم می‌کند (Grossman & Lewis, 2014: 197-202).

درخصوص اینکه تکثیر چگونه بر موازنه قدرت بین‌دولتی تأثیر می‌گذارد، یادآور می‌شود که قدرت بین‌دولتی در کل سه بعد دارد: نخست وابستگی مالی، دوم، خودمختاری اداری، و سوم، وابستگی سیاسی. برای مثال مورد اوگاندا نشان می‌دهد که تکثیر واحدهای اداری قدرت واحدهای جدید را در سه بعد کاهش می‌دهد. تکثیر سریع شهرستان‌ها در این کشور قدرت چانه‌زنی آنها را کاهش داده و به تمرکز مجدد قدرت مالی، سیاسی و اداری کمک کرده‌است. یک شاخص واضح از استقلال مالی، سهم درآمد دولت محلی است، زیرا دولت‌های محلی می‌توانند چنین درآمدهایی را به دلخواه خود خرج کنند. در دهه ۱۹۹۰، شهرستان‌ها در اوگاندا، اکثریت قریب به اتفاق درآمد محلی را از آنچه به‌عنوان مالیات درجه‌بندی شناخته می‌شد را در اختیار داشتند. بااین‌حال، در سال ۲۰۰۱، پس از اولین موج بزرگ تقسیم شهرستان‌ها، میزان سرانه مالیاتی که شهرستان‌ها می‌توانستند وصول کنند، به‌میزان قابل‌توجهی محدود شد. در سال ۲۰۰۵، در بحبوحه موج دوم ایجاد واحدهای جدید و علیرغم مخالفت شدید مقامات دولتی محلی، دولت مرکزی مالیات درجه‌بندی شده را به‌طور کامل حذف کرد. الغای تدریجی مالیات عملاً دولت‌های محلی را فلج کرد. در نتیجه شهرستان‌ها اکنون به‌طور عمده متکی به نقل‌وانتقالات مالی از سوی دولت مرکزی هستند، این انتقالات مالی کنترل مرکز بر دولت‌های محلی را افزایش داده‌است. کاهش سهم انتقالات مالی بدون قید و شرط دولت مرکزی در طول زمان، به‌شدت حکایت از تضعیف قدرت چانه‌زنی بین‌دولتی محلی دارد. همچنین تکثیر واحدهای سیاسی–اداری با از دست دادن قابل‌توجه استقلال خط‌مشی‌گذاری شهرستان‌ها همزمان شد. در سال‌های اخیر مقامات دولتی محلی به‌طور فزاینده‌ای به‌جای اینکه انتخاب‌شوند، توسط مرکز منصوب می‌شوند. از همه مهمتر، اصلاحیه سال ۲۰۰۸ قانون دولت محلی، قدرت انتصاب مدیر ارشد اداری و سایر مدیران سطوح ارشد را از مدیر سیاسی شهرستان که مستقیماً انتخاب می‌شود سلب کرد. این اصلاحیه در واقع، کل بازوی تکنوکرات شهرستان را به‌جای رهبر سیاسی منتخب، در اختیار دولت مرکزی قرار می‌دهد. این تغییرات منجر به کاهش ظرفیت اداری شهرستان‌ها شده است. دولت‌های محلی نمی‌توانند حتی بر فعالیت‌های کارکنان سطح پایین‌تر و اجرای پروژه‌های محلی نظارت داشته باشند». در چنین شرایطی، بعید است که واحدهای محلی بتوانند به‌طور مؤثر خدمات ارائه دهند. برای‌مثال، مرکز تحقیقات سیاست اقتصادی در مطالعه خود درباره مکانیسم‌های تحویل دارو در اوگاندا دریافت که «در شهرستان‌های جدیدالتأسیس، ظرفیت‌های نهادی و منابع انسانی ضعیف، تهیه، توزیع و استفاده از داروها را به خطر انداخته است». آنها صراحتاً ظرفیت ضعیف‌شده را با ایجاد شهرستان مرتبط می‌دانند، و استدلال می‌کنند که «اوگاندا باید در تکثیر شهرستان‌ها وقفه ایجاد کند». در مجموع، این شواهد به‌معنای انتقال قدرت بین‌دولتی به دولت مرکزی در نتیجه تکثیر واحدهای سیاسی–اداری است (Grossman & Lewis, 2014: 213-215).

مثال دیگر ویتنام است. تاکتیک تغییر حوزه‌های انتخابیه اصلاح‌طلبان ملی که به‌دنبال کسب رأی در کمیته مرکزی حزب کمونیست بودند، ایجاد استان‌های جدید در ویتنام را به‌دنبال داشته‌است (Lewis, 2017: 4) که اپوزیسیون منطقه‌ای را تضعیف‌کرد (Hassan, 2016: 511). اصلاح‌طلبان موفق‌شدند ازطریق ایجاد هدفمند استان‌های جدید در سال ۱۹۹۶ از دام اصلاحات جزئی فرار کنند. این تاکتیک اکثریت آراء را در کمیته مرکزی حزب کمونیست ویتنام برای اصلاح‌طلبان فراهم‌کرد و به آنها اجازه داد تا مجموعه‌ای از ابتکارات اقتصادی را به‌پیش ببرند. در واقع اصلاح‌طلبان از تغییرات اداری برای افزایش مزیت سیاسی خود استفاده کردند. استان‌های جدید در طول ۱۷ سال و تقریباً همیشه در مقاطع حساس سیاسی ایجادشده‌اند. برخی از

محققان معتقدند که ایجاد استان‌های جدید، سیاست صریح اصلاح‌طلبان اقتصادی بوده‌است. ایجاد استان‌های جدید باعث شد که اصلاح‌طلبان تا سال ۲۰۰۱ اکثریت نمایندگان را در کمیته مرکزی حزب کمونیست به‌دست آوردند که به‌آنها اجازه داد مجموعه‌ای از سیاست‌های رادیکال را دنبال‌کنند که ویتنام را به نرخ رشد ۸ درصدی سوق‌داد. استان‌های تازه تأسیس، بیشتر احتمال داشت که از اصلاحات در داخل مرزهای خود حمایت کنند و به احتمال زیاد نمایندگان اصلاح‌طلب خود را برای نمایندگی در کمیته مرکزی اعزام می‌کردند (Malesky, 2009: 132-156).

به عنوان جمع‌بندی یافته‌های پژوهش می‌توان گفت ازآنجاکه نظام تقسیمات کشوری بر مسائلی مانند نحوه توزیع منابع انسانی، تشکیلات اداری، توزیع منابع مالی در بخش‌های عمرانی و جاری و نیز چگونگی تخصیص وظایف و اختیارات به سطوح زیرین دولت تأثیر بالایی دارد، و به سخن دیگر خود دارای ابعاد اقتصادی و مادی مهمی است، یکی از موضوعاتی است که بررسی آن طبق دیدگاه اقتصاد سیاسی می‌تواند بینش‌های ارزشمندی را پیش روی محققان جغرافیای سیاسی قرار دهد. در تحلیل آنچه در این مقاله بیان شد، باید گفت که جریان نوظهور اقتصاد سیاسی، محیط سیاسی رقابتی که در آن واحد جدید ایجاد می‌شود را در نظر می‌گیرد (Hassan, 2016: 510)، و ادعامی‌کند که تقاضای اولیه برای تفکیک توسط اصلاحات تمرکززدایی و اصلاحات دموکراتیک و انتخاباتی ایجاد می‌شود که ارزش واحدهای دولتی محلی را افزایش می‌دهد (Grossman & Lewis, 2014: 197-200). با این حال، انگیزه‌های سیاسی متعددی در پس ایجاد واحدهای محلی وجود دارد و تقسیم بیشتر به‌عنوان ابزاری برای سیاست توزیعی استفاده می‌شود. استدلال اصلی این است که سیاستمداران فرآیندهای اصلاحات را به‌گونه‌ای طراحی و اجرا می‌کنند که با منافع کسب‌شده خود همسو باشد (Ali, 2020: 3).

سازماندهی قلمرویی فضای کشور در درجه اول نتیجه فرآیندهای سیاسی است که تا حد زیادی در سطح ملی رخ می‌دهد (Baldersheim & Rose: 2010: 9). اصلاحات معمولاً توسط سیاستمداران و کارمندان ارشد دولتی درک و اجرا می‌شود و همیشه نهادهای سیاسی در خصوص آن تصمیم‌گیری می‌کنند. به سخن دیگر اصلاحات قلمرویی ذاتاً «سیاسی» (Swianiewicz, 2022: 8-9) و رویدادهایی از عاملیت سیاسی هستند که در یک بافت نهادی عمل می‌کنند (Swianiewicz, 2022: 171). تبیین‌های مبتنی بر اقتصاد سیاسی استدلال می‌کنند که اگرچه چنین اصلاحاتی با اهداف افزایش کارایی ارائه خدمات عمومی توجیه می‌شود، اما شواهد تجربی کمی وجود دارد که چنین اصلاحاتی تأثیر مثبتی بر نتایج توسعه داشته باشد (Hassan & Sheely, 2017: 6). در مقابل مزیت‌های مختلفی ممکن است برای ایجاد یک منطقه جدید وجود داشته باشد که تصمیمات عدم‌تمرکز را سیاسی می‌کند. چنین مزیت‌هایی می‌تواند بسته به زمینه و انگیزه‌های تعیین‌شده توسط ترتیبات مالی، اداری و سیاسی حاکم، و با توجه به فرایند ایجاد واحد سیاسی–اداری جدید متفاوت باشد (Hassan, 2016: 510-512)، (Fitrani, Hofman & Kaiser, 2005: 65).

مخالفان تکثیر قلمرویی استدلال می‌کنند که تکثیر دولت محلی تا حد زیادی توسط بسیاری از سیاستمداران مرکزی و محلی برای منافع سیاسی و مالی خودشان به نام آرمان «جامعه محلی» دستکاری می‌شود و دلیل تکثیر دولت‌های محلی اساساً رانت‌خواهی بوروکراتیک و سیاسی است (Firman, 2009: 150). ایجاد واحدهای سیاسی جدید تنها برای گروه کوچک و ممتازی از نخبگان، به‌جای رفاه برای عموم مردم، منفعت خواهند داشت (Istania, 2022: 193). اگر ایجاد واحدهای سیاسی–اداری جدید برای توسعه اقتصادی ضروری بود، ما شاهد موارد بسیار بیشتری از آن در کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته بودیم. بااین‌حال، شواهد کمی از «دولت‌های توسعه‌گرای» موفق وجود دارد که نشان‌دهد رابطه‌ای بین ایجاد واحدهای سیاسی–اداری جدید و توسعه اقتصادی وجود دارد. برای مثال، چین در طول نیم قرن گذشته، تنها با اضافه کردن پنج استان جدید شاهد افزایش جمعیت خود به ازای هر استان از ۲۳.۲ میلیون نفر در سال ۱۹۶۰ به ۴۰.۳ میلیون نفر در ابتدای قرن ۲۱ بوده‌است. اندونزی از اواخر دهه ۱۹۹۰ شاهد افزایش زیادی در تعداد واحدهای سیاسی فرعی خود بوده‌است. با این حال، در زمان حکومت سوهارتو (۱۹۶۷–۱۹۹۸)، اندونزی توسعه اقتصادی طولانی‌مدت داشت؛ اما هیچ افزایشی در تعداد واحدهای سیاسی–اداری آن صورت نگرفت (Green, 2010: 8).

نتیجه‌گیری

تغییر در تعداد و اندازه سطوح تقسیمات سیاسی–اداری که از آن با عنوان اصلاحات قلمرویی یاد می‌شود، به دلیل اینکه مکان‌های قدرت محلی را جابه‌جا می‌کنند، بر تخصیص ارزش‌ها و منابع در مکان تأثیرمی‌گذارند و جغرافیای سیاسی محلی و منطقه‌ای را به‌شدت تحت تأثیر قرار می‌دهند، موضوعی مهم در جغرافیای سیاسی محسوب می‌شود. پس از جنگ سرد، بسیاری از کشورهای در حال توسعه تعداد واحدهای سیاسی–اداری خود را افزایش‌داده‌اند که از آن با عنوان تکثیر قلمرویی یا چندپارگی واحدهای سیاسی–اداری یاد می‌شود. مقاله حاضر به متغیرهای دخیل در تکثیر قلمرویی در کشورهای در حال توسعه از منظر دیدگاه اقتصاد سیاسی پرداخت. نتایج نشان می‌دهد که برای درک دلایل تکثیر قلمرویی در کشورهای در حال توسعه، ابتدا باید اصلاحات تمرکززدایی و انتخاباتی دموکراتیک در این کشورها را درک نمود. اصلاحات مذکور، ایجاد یک واحد سیاسی جدید را برای شهروندان و نخبگان ارزشمندتر می‌کند.

با در نظر داشتن این دو متغیر، از منظر دیدگاه اقتصاد سیاسی ایجادواحدهای سیاسی جدید در حالت کلی چهار دلیل اصلی دارد که عبارتند از سیاست حامی‌پروری یا ایجاد جغرافیای حمایت توسط دولت؛ نوع روابط قوه مجریه با قانون‌گذاران منفرد و استفاده از واحدهای سیاسی– اداری به عنوان هدیه حمایتی دولت به نمایندگان مجلس؛ رانت‌خواهی نخبگان محلی؛ و کاهش قدرت اپوزیسیون و افزایش قدرت کنترل و نظارت دولت. در کل تبیین‌های «اقتصاد سیاسی» از موضوع تکثیر قلمرویی، سیاست تقسیم را به‌عنوان ابزاری برای سیاست توزیعی می‌بیند و استدلال می‌کند که سیاستمداران و نخبگان فرآیندهای اصلاحات را به‌گونه‌ای طراحی و اجرا می‌کنند که با منافع کسب‌شده خود همسو باشد. این منافع بسته به زمینه و انگیزه‌های تعیین شده توسط ترتیبات مالی، اداری و سیاسی حاکم، و فرایند ایجاد واحد جدید متفاوت است.

با این حال در هر گونه استفاده از این چارچوب نظری برای تحلیل ایجاد واحدهای سیاسی جدید در کشورهای مختلف دو نکته مهم را باید در خاطر داشت: اول اینکه، درک دلایل تکثیر قلمرویی، بدون شناخت متن سیاسی–اداری حاکم امکان‌پذیر نیست. نوع نظام اداری– مالی و درجه تمرکز یا عدم تمرکز، نظام انتخاباتی، نحوه ترسیم مرزهای حوزه‌های انتخابیه و قوانین تشکیل و فعالیت احزاب سیاسی، متغیرهایی هستند که بر انگیزه‌ها برای اصلاحات قلمرویی و سیاست‌های اتخاذ شده توسط نخبگان ملی و محلی تعیین‌کننده هستند؛ دوم اینکه واحدهای سیاسی–اداری برابر نیستند؛ برای مثال، در خصوص ایجاد استان جدید، دلیل ایجاد جغرافیای حمایت ممکن است در برخی کشورها بیشتر صدق کند و متغیر اصلی باشد و در خصوص ایجاد واحدهای سطح پایین‌تر مانند شهرستان یا بخش، افزایش قدرت و نظارت ممکن است دلیل واقعی باشد. با این حال تکثیر ممکن است توسط تعدادی از عوامل به‌طور همزمان ایجاد شود. برای مثال ممکن است در ایجاد یک شهرستان جدید همزمان چهار عامل فوق‌الذکر دخیل باشند. تشخیص این امر وابسته به شناخت دقیق متن سیاسی–اداری حاکم در یک کشور است.

تعارض منافع

بنا بر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

منابع

احمدی‌پور، زهرا؛ رومینا، ابراهیم؛ عبدی، همایون؛ و یوسفی‌مهر، سیدحسین (۱۴۰۴). نقدی بر ساختار نظام تقسیمات کشوری ایران. فصلنامه جغرافیا و برنامه‌ریزی محیطی، ۳۶ (۹۸)، ۱–۲۶ (doi: 10.22108/gep.2025.143790.1697)

احمدی‌پور، زهرا، جعفرزاده، حسن، بهنام مرشدی، حسن (۱۴۰۲) تحلیل الگوی نامناسب تقسیمات کشوری بر تخریب اکوسیستم‌های طبیعی (مطالعه موردی حوضه آبریز بختگان و طشک). فصلنامه جغرافیا و برنامه‌ریزی محیطی، ۵۳(۱)، ۲۰۲–۲۶۱ (doi: 10.22108/gep.2024.139115.1609)

جعفرزاده، حسن؛ احمدی‌پور، زهرا (۱۴۰۴). بررسی و تحلیل ابعاد تنش‌آمیز رقابت‌های محلی–ناحیه‌ای میان قلمروهای سیاسی–اداری تقسیمات کشوری و ارائه سیاستگذاری‌های مدیریت تنش (مطالعه موردی: ایران). فصلنامه مجلس و راهبرد، ۳۲ (۱۲۲)، ۷۱–۱۰۰ (doi: 10.22034/mr.2024.16089.5640)

جعفرزاده، حسن (۱۴۰۴). تبیین ابعاد تنش‌آمیز طرح تقسیم استان فارس، فصلنامه جستارهای جامعه و سیاست، ۳ (۱۱)، ۹۹–۱۱۴

رسولی، نگین؛ مهکویی، حسین؛ گندمکار، امیر (۱۴۰۳). تحلیل اثر نظام تقسیمات کشوری بر سطح توسعه‌یافتگی استان کرمانشاه، فصلنامه آمایش سیاسی فضا، ۷ (۱)، ۱۴۷-۱۷۴ (doi: 10.48311/psp.7.1.147)

جونز، مارتین؛ جونز، رایس؛ و وودز، مایکل(۱۳۸۶) مقدمه ای بر جغرافیای سیاسی، ترجمه زهرا پیشگاهی فرد و رسول اکبری، تهران: انتشارات دانشگاه تهران

علوی‌تبار، علیرضا (۱۳۸۸). اقتصاد سیاسی به عنوان یک برنامه پژوهشی. فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، ۹ (۲)، ۱۹۲-۱۷۳ (doi: JR_ECOR-9-2_008)

قلاوند، فاطمه؛ قلاوند، زهرا (۱۴۰۳) بررسی تقسیمات کشوری و عوامل موثر بر آن در دوره قاجار تا پایان حکومت ناصری. سخن تاریخ، ۱۸(۴۸)، ۳۰-۶۰ (doi: 10.22034/skh.2023.16435.1430)

گالاهر، کارولین، دالمان، کارل تی. گیل مارتین، ماری، مونتز، آلیسون، شرلو، پیتر (۱۳۹۱) مفاهیم کلیدی در جغرافیای سیاسی، ترجمه محمدحسن نامی و علی محمدپور. تهران: انتشارات زیتون سبز

میراحمدی، فاطمه سادات (۱۴۰۳). مقایسه تطبیقی قوانین تقسیمات کشوری جمهوری اسلامی ایران و جمهوری اندونزی. فصلنامه آمایش سیاسی فضا. ۶ (۴)، ۳۹-۶۵

موسوی شهیدی، سید مهدی؛ بدیعی ازنداهی، مرجانم (۱۴۰۲). سیر تاریخی تقسیمات کشوری ایران در دوره باستان و ارائه پیشنهادات برای نظام تقسیمات فعلی. فصلنامه جغرافیا، ۲۱(۷۶)، ۱۳۱-۱۵۶

ملکشاهی، محمدرضا؛ قادری‌حاجت؛ مصطفی؛ احمدی‌پور، زهرا (۱۴۰۳). تأثیر تقسیمات فضا بر وضعیت عدالت فضایی در استان لرستان. فصلنامه جغرافیا و توسعه، ۲۲(۷۶)، ۱۲۷-۱۵۴ (doi: 10.22111/gdij.2024.41693.3385)

مرادی، امین؛ اعظمی، هادی؛ پاپلی‌یزدی، محمدحسین، زرقانی، هادی (۱۴۰۳) تحلیل نظری نقش مولفه‌های مدیریت سیاسی فضا بر پایداری منابع آبی. فصلنامه ژئوپلیتیک، ۲۰ (۱)، ۱۳۸-۱۰۹ (doi: 10.22034/igq.2024.181778)

Andrews, R. (2015). Vertical consolidation and financial sustainability: evidence from English local government. *Environment and Planning C: Government and Policy*, *33*(6), 1518-1545. (https://doi.org/10.1177/0263774X15614179)

Ali, A. (2020). Is Local Government Fragmentation Politically Motivated? An Empirical Study on Bangladesh. *An Empirical Study on Bangladesh (June 30, 2020). Ali, AM.* (http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4342737)

Ahmadipour, Z., Romina, E.,. Abdi, H and Yousefi Mehr, S. H. (2025). A Critique of the Structure of Iran's National Division System. Geography and Environmental Planning, 36 (2), 1 - 26. [In Persian] (doi: 10.22108/gep.2025.143790.1697)

Ahmadipour, Z., Jafarzadeh, H., & Behnam morshedi, H. (2024). Analysis of the inappropriate pattern of administrative divisions on the destruction of natural ecosystems (case study: Bakhtegan - Tashk basin). Geography and Environmental Planning, 35 (2), 202-261. [In Persian] (doi**:** 10.22108/gep.2024.139115.1609)

Agnew, J. & Muscarà, L. (2012). Making Political Geography. Second Edition, New York: Rowman & Littlefield Publishers, INC.

Alavi Tabar, A. (2009). Political Economy as research Program. Quarterly journal of Economic Research and perspective. 9(2), 173-192. [In Persian] (doi: JR_ECOR-9-2_008)

Baldersheim, H., & Rose, L. E. (2010). Territorial choice: Rescaling governance in European states. In *Territorial choice: The politics of boundaries and borders* (pp. 1-20). London: Palgrave Macmillan UK.

Blom-Hansen, J., Houlberg, K., & Serritzlew, S. (2014). Size, democracy, and the economic costs of running the political system. *American Journal of Political Science*, *58*(4), 790-803. (DOI: 10.1111/ajps.12096)

Cox, K. R (2005a). Political Geography critical concept in the social sciences. London and New York: Routledge.

Ebinger, F., Kuhlmann, S., & Bogumil, J. (2019). Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. *Local government studies*, *45*(1), 1-23. (https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1530660)

Fitrani, F., Hofman, B., & Kaiser, K. (2005). Unity in diversity? The creation of new local governments in a decentralising Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, *41*(1), 57-79. (DOI: 10.1080/00074910500072690)

Firman, T. (2009, July). Decentralization reform and local-government proliferation in Indonesia: Towards a fragmentation of regional development. In *Review of Urban & Regional Development Studies: Journal of the Applied Regional Science Conference* (Vol. 21, No. 2-3, pp. 143-157). Melbourne, Australia: Blackwell Publishing Asia. (DOI: 10.1111/j.1467-940X.2010.00165.x)

Gendźwiłł, A., Kurniewicz, A., & Swianiewicz, P. (2021). The impact of municipal territorial reforms on the economic performance of local governments. A systematic review of quasi-experimental studies. *Space and Polity*, *25*(1), 37-56. (https://doi.org/10.1080/13562576.2020.1747420)

Grossman, G., & Lewis, J. I. (2014). Administrative unit proliferation. *American Political Science Review*, *108*(1), 196-217. (doi:10.1017/S0003055413000567)

Grossman, G., Pierskalla, J. H., & Boswell Dean, E. (2017). Government fragmentation and public goods provision. *The Journal of Politics*, *79*(3), 823-840. (https://doi.org/10.1086/690305)

Gottlieb, J., Grossman, G., Larreguy, H., & Marx, B. (2019). A signaling theory of distributive policy choice: evidence from Senegal. *The Journal of Politics*, *81*(2), 631-647. (DOI: 10.1086/701833)

Green, E. (2010). Patronage, district creation, and reform in Uganda. *Studies in comparative international development*, *45*, 83-103. (https://doi.org/10.1007/s12116-009-9058-8)

Green, E. D. (2008). Decentralisation and conflict in Uganda. *Conflict, Security & Development*, *8*(4), 427-450. (https://doi.org/10.1080/14678800802539317)

Ghalavand, F. & Ghalavand, Z. (2024). A Study of the Country's Divisions and the Factors Affecting on it in the Qajar Period to the End of the Nasseri Rule (1313AH -1210AH). Quarterly Journal Discourse of History, 18(48), 30-60. [In Persian] (doi: 10.22034/skh.2023.16435.1430)

Gallaher, C., Dahlman, C. Gilmartin, M., Mountz, A. & Shirlow, P. (2012) Key concept in Political Geography. Translated by Nami, M. H. & Mohammad pour, A. Tehran. Zeytoon Sabz [In Persian]

Getabicha, T. (2022). IMF and World Bank Structural Adjustment Programs and Poverty. CISLA Senior Integrative Projects. 48. https://digitalcommons.conncoll.edu/cgi/ viewcontent.cgi?article= 1038&context=sip(Accessed on: 2/3/2026)

Cobban, T. W. (2019). Bigger is better: Reducing the cost of local administration by increasing jurisdiction size in Ontario, Canada, 1995–2010. *Urban Affairs Review*, *55*(2), 462-500. (https://doi.org/10.1177/1078087417719324)

Hassan, M. (2016). A state of change: district creation in Kenya after the beginning of multi-party elections. *Political Research Quarterly*, *69*(3), 510-521. (https://doi.org/10.1177/1065912916653476)

Hassan, M., & Sheely, R. (2017). Executive–legislative relations, party defections, and lower level administrative unit proliferation: evidence from Kenya. *Comparative Political Studies*, *50*(12), 1595-1631. (https://doi.org/10.1177/0010414016679179)

Houlberg, K. (2010). Municipal Size, Economy, and Democracy. In Territorial consolidation reforms in Europe. edited by P. Swianiewicz, 309–332. Budapest: Open Society Institute.

Istania, R. (2022). *Territorial change and conflict in Indonesia: Confronting the fear of secession*. Taylor & Francis. (https://doi.org/10.4324/b23230)

Joseph, D. (2020). Reforming local government: consolidation, cooperation, or recreation. Springer

Jafarzadeh, H. and Z. Ahmadipour (2025). "Analysis of Stressful Local-regional Competitions Among Political-administrative Territories and Proposing Tension Management Policies (Case Study: Iran)", Majlis and Rahbord, 32(122), p. 71-100. [In Persian] (doi: 10.22034/mr.2024.16089.5640)

Jafarzadeh, H.(2024). Explaining the tense aspects of the Fars Province division plan. Journal of Society and Politics, 3(11), 99-114. [In Persian]

Jones, M., Jones, R. and Woods, M. (2007). An Introduction to Political Geography, Translated by: Pishgahifard Z. and Akbari, R., Tehran University Press, Tehran. [In Persian]

Jones, M. (2008). Recovering a sense of political economy. Political Geography, 27(4), 377-399. (https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2008.03.003)

Koprić, I. (2012). Consolidation, fragmentation, and special statuses of local authorities in Europe. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, *12*(4), 1175-1196. (https://hrcak.srce.hr/130492)

Kimura, E. (2010). Proliferating provinces: Territorial politics in post-Suharto Indonesia. *South East Asia Research*, *18*(3), 415-449. (https://doi.org/10.5367/sear.2010.0005)

Kimura, E. (2013). Political change and territoriality in Indonesia: Provincial proliferation. Routledge.

Keating, M. (1995). Size, efficiency and democracy: consolidation, fragmentation and public choice. *Theories of urban politics*, *11*, 117-134.

Koch, P., & Rochat, P. E. (2017). The effects of local government consolidation on turnout: Evidence from a quasi-experiment in Switzerland. *Swiss Political Science Review*, *23*(3), 215-230. (https://doi.org/10.1111/spsr.12269)

Kübler, D., & Rochat, P. E. (2019). Fragmented governance and spatial equity in metropolitan areas: The role of intergovernmental cooperation and revenue-sharing. *Urban Affairs Review*, *55*(5), 1247-1279.

Kauder, B. (2016). Incorporation of municipalities and population growth: A propensity score matching approach. *Papers in Regional Science*, *95*(3), 539-555. (https://doi.org/10.1111/pirs.12148)

Lewis, B. D. (2017). Does local government proliferation improve public service delivery? Evidence from Indonesia. *Journal of Urban Affairs*, *39*(8), 1047-1065. (https://doi.org/10.1080/07352166.2017.1323544)

Lapointe, S., Saarimaa, T., & Tukiainen, J. (2018). Effects of municipal mergers on voter turnout. *Local Government Studies*, *44*(4), 512-530. (https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1465936)

Malesky, E. (2009). Gerrymandering—Vietnamese style: Escaping the partial reform equilibrium in a nondemocratic regime. *The Journal of Politics*, *71*(1), 132-159. (https://doi.org/10.1017/S0022381608090099)

Moisio, A., & Uusitalo, R. (2013). The impact of municipal mergers on local public expenditures in Finland. *Public finance and management*, *13*(3), 148-166. (https://doi.org/10.1177/152397211301300302)

Mirahmadi, F. M. (2024). A Comparative Study of the Laws of Administrative Divisions in Islamic Republic of Iran and Republic of Indonesia, Political Spatial Planning.6(4):39-65. [In Persian]

Malekshahi, M.r; Ghaderi Hajat, M; & Ahmadipour, Z. (2024). The Impact of the Political Division of Space on the Status of Spatial Justice in the Province of Lorestan. Geography and Development, 22 (76), 127-154 [In Persian] (doi: 10.22111/gdij.2024.41693.3385)

Mousavi Shahidi, S. M., Badiee Azandahi, M. (2023). The historical course of Iran's country divisions in the ancient period and providing suggestions for the current system of divisions. Journal of Geography. 21 (76), 131-156. [In Persian]

Moradi, A., Azami, H., Papoi Yazdi, M.H., Zarghani, S.H. (2024). Analysis of the Role of Political Management of Space Components on the Sustainability of Water Resources. Geipolitics Quarterly, 20 (1), 109-138. [In Persian] (doi: 10.22034/igq.2024.181778)

OECD (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, Paris: OECD Publishing. *http://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en* (Accessed on: 26/4/2026)

Owusu, G. (2015). Decentralized development planning and fragmentation of metropolitan regions: The case of the Greater Accra Metropolitan Area, Ghana. *Ghana Journal of Geography*, *7*(1), 1-24.

Opalo, K. O. (2014). Institutions and legislative incumbency advantage: A regression discontinuity analysis of legislative elections in Africa. *Available at SSRN 2495927*. (https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2495927)

Pierskalla, J. H. (2016). Splitting the difference? The politics of district creation in Indonesia. *Comparative Politics*, *48*(2), 249-268. (https://doi.org/10.5129/001041516817037754)

Rasouli, N., Mahkouei, H., Gandomkar, A. (2025). Analysis of the Effect of the Civil Divisions' System on the Level of Development of Kermanshah Province, Political Spatial Planning 7(1):147-174 [In Persian] (doi: 10.48311/psp.7.1.147)

Saarimaa, T., & Tukiainen, J. (2015). Common pool problems in voluntary municipal mergers. *European Journal of Political Economy*, *38*, 140-152. (https://doi.org/10.1016/ j.ejpoleco. 2015.02.006)

Swianiewicz, P., Gendźwiłł, A., Houlberg, K., & Klausen, J. E. (2022). *Municipal territorial reforms of the 21st century in Europe*. Routledge.

Swianiewicz, P., & Łukomska, J. (2019). Is small beautiful? The quasi-experimental analysis of the impact of territorial fragmentation on costs in Polish local governments. *Urban Affairs Review*, *55*(3), 832-855. (https://doi.org/10.1177/1078087417744676)

Swianiewicz, P. (2010). If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? An East European perspective. *Local Government Studies*, *36*(2), 183-203. (https://doi.org/10.1080/ 03003930903560547)

Swianiewicz, P. (2002). Consolidation or fragmentation? : the size of local governments in Central and Eastern Europe. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.

Vetter, A., & Kersting, N. (2003). Democracy versus efficiency? Comparing local government reforms across Europe. In *Reforming local government in Europe: closing the gap between democracy and efficiency* (pp. 11-28). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften..

Wollmann, H. (2010). Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between multi-function and single-purpose organisations. *Local government studies*, *30*(4), 639-665.(https://doi.org/10.1080/0300393042000318030)