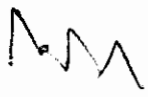


۶۲۷۴



۹۳۲

شماره ترتیب چاپ:



دوره ششم - سال اول

۱۳۷۹-۱۳۸۰

۳۴۴

شماره چاپ سابقه:

شماره دفتر ثبت:

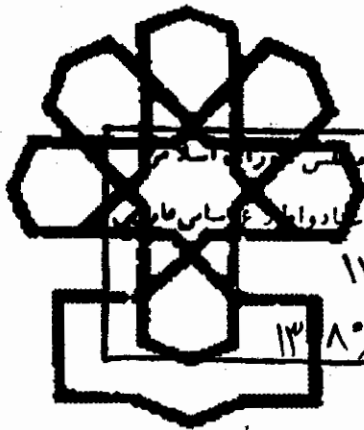
پژوهشی
مرکز پژوهشی

تاریخ چاپ ۱۳۸۰/۸/۵

گزارش کارشناسی درباره لایحه:

تأسیس استان‌های خراسان شمالی و خراسان جنوبی

برای شور



مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع‌رسانی مجلس
شماره: ۱۴۴۴۹
تاریخ: ۲۷، ۹، ۱۳۸۰

امنیت ملی و سیاست خارجی

کمیسیون‌های ارجاعی

کدموضوعی: ۲۰۰

شماره مسلسل: ۶۲۷۳

معاونت پژوهشی
آذر ۱۳۸۰

کار: دفتر سیاسی - فرهنگی (کمیته شوراها و امنیت داخلی)

تأسیس استان‌های خراسان شمالی و خراسان جنوبی

کدموضوعی: ۲۰۰

شماره مسلسل: ۶۲۷۳

کلیات و سوابق

لایحه تقسیم استان خراسان یکی از مناقشه‌انگیزترین لوایحی است که تاکنون به مجلس ارائه شده است. این لایحه چهار سال به تعویق افتاده است. بر سر این لایحه، سه وزیر کشور تا حد استیضاح و سوال پیش رفته‌اند. برخی معتقدند یکی از دلایل رأی عدم صلاحیت آقای عبدا... نوری همین موضوع بوده است. حتی گفته شده که چون امکان داشته طرح این لایحه به نتایج انتخابات ریاست جمهوری لطمه وارد کند در طرح آن این اندازه تأخیر شده است. با طرح این لایحه در چند شهر آشوب برپا شد و یک نفر کشته داد. مشکل مربوط به تقسیم استان خراسان، صبغه تاریخی دارد. اول باری که بحث تقسیمات در کشور مطرح شد؛ یعنی سال ۱۳۱۶ قرار بود که شرق ایران به سه استان تقسیم شود؛ اما این نظر پذیرفته نشد. این موضوع بار دیگر در سال ۱۳۴۲ قوت گرفت و حتی به مطبوعات نیز کشیده شد. دلایل مختلفی برای این مشکل ذکر شده است؛ از جمله: سابقه تاریخی (موجودیت خراسان بزرگ به عنوان یک واحد مستقل)، نبود یک قومیت مشخص و معین، کمی جمعیت، بیابانی بودن منطقه و جز آن. منتهی از همه مهم‌تر شاید وجود بارگاه ملکوتی امام رضا (ع) و تعلقات معنوی و مادی مربوط به آن باشد.

برخلاف سایر کشورهای دنیا، موضوع تقسیمات سرزمینی در ایران بسیار غامض و مشکل‌ساز شده است. البته تبعاتی که تقسیمات سرزمینی در کشور ما به دنبال دارد، یعنی تخصیص منابع مالی، در همه جا، حتی در کشورهای توسعه یافته نیز بسیار مهم و محل نزاع است؛ منتهی در سایر کشورها این مشکل معمولاً در چارچوب مباحث «اصلاح اداری» مطرح می‌شود که جوهره اصلی آن عدم تمرکزگرایی است. «اصلاح اداری» مفهومی بسیار موسع و متکثر است، اما معمولاً حول سه محور اصلی عدم تمرکز اداری،

عدم تمرکز سیاسی و عدم تمرکز مالی دور می‌زند. تبعات این عدم تمرکزگرایی ممکن است به صورت تغییرات در حدود مرزهای سرزمینی یا عدم تمرکز مکانی بروز کند. مشکل اصلی در طرح‌های عدم تمرکز، بیش‌تر، عدم تمرکز مالی است و ما هم اگر بخواهیم به کنه و ریشه اختلاف و مشکل در کشورمان پی ببریم باید به آثار مربوط به عدم تمرکز مالی که در چارچوب مباحث اقتصاد سیاسی مطرح است توجه کنیم. این موضوع با مباحث کلان‌مقیاسه عمومی و نظام بودجه‌ریزی ارتباط پیدا می‌کند؛ منتهی در کشور ما استدلال‌های افراد ذی‌نفع بیش‌تر در چارچوب مباحث عدم‌تمرکز مکانی و با عنوان معیارهای تقسیمات سرزمینی مطرح می‌شود که این مباحث را در علوم مانند جغرافیا باید سراغ کرد.

پیش از وارد شدن به بحث معیارهای تقسیمات سرزمینی که اساس استدلال غالب محافل علمی کشورمان در این خصوص است، لازم است به نکاتی اشاره کنیم: اول این‌که در کشورهایی مثل ایران که درآمد مازادی از خارج دارند و به کشورهای اجاره‌گیر معروفند، مادام که این درآمد تأمین می‌شود تمایلی به سیاست‌های عدم تمرکزگرایی دیده نمی‌شود و الگوهای عدم تمرکزگرایی هم در این کشورها جواب خوبی نداده است. نکته دیگر این‌که در برخی از کشورهای اروپای شرقی، پیش از فروپاشی شوروی سابق نوع توزیع منابع مالی در آن‌ها به صورت کاملاً تمرکزگرا از مرکز به حاشیه بود و پس از این‌که با سیاست‌های آزادسازی با بحران رو به رو شدند، یک باره تقسیمات سرزمینی در آن‌ها دستخوش دگرگونی شد و واحدها همه تمایل داشتند که به سطح بالاتر برسند. به عنوان مثال در کشور لهستان تعداد کانت‌ها یک باره به ۳۰۸ رسید. پس از مدتی، سیاست‌های عدم تمرکزگرایی در آن کشورها پیاده شد و تقسیمات سرزمینی به حالت اول بازگشت. در برخی از این کشورها که از نظریه‌های سنت‌گرایی نو در تقسیمات سرزمینی ملهم بودند، مرزهای سرزمینی را به زمان قبل از دوران کمونیستی که براساس شرایط طبیعی شکل گرفته بودند بازگرداندند؛ بدین ترتیب که تعداد واحدهای بزرگ سرزمینی در آن کشورها تشکیل شد.

پس از ذکر این مقدمات لازم است به تبیین معیارهای عدم تمرکز مکانی یا تقسیمات

سرزمینی پردازیم.

به دلیل تنوع زیاد محیط‌هایی که در آن‌ها عدم تمرکزگرایی صورت می‌گیرد، معیارهای مختلفی می‌توان ارائه داد و رسیدن به قاعده کلی برای این موضوع که در همه شرایط و مکان‌ها صادق باشد دشوار است. با این همه این اصول کلی را می‌توان چنین تبیین کرد:

(الف) اصل جغرافیا و جمعیت،

(ب) اصل همگونگی،

(ج) اصل پایداری،

(د) اصل ارتباطات درون منطقه‌ای و پذیرش؛

(ه) اصل تأثیرپذیری از خارج.

(الف) اصل جغرافیا و جمعیت: عوامل مختلفی را در این خصوص باید در نظر گرفت که از آن جمله است:

۱- اندازه کشور (از حیث جمعیتی و فضا).

۲- خصوصیات نظام سکونتی (تراکم جمعیتی، تعداد و اندازه سکونتگاه‌ها، توزیع فضایی و سطوح شهرنشینی).

۳- وجود تقسیمات طبیعی مثل حوزه‌های آبریز. در قانون تقسیمات سرزمینی ما تأکید اصلی بر فضا و جمعیت بوده؛ و به خصوصیات دیگر چندان توجه نشده است. برای مثال از آن‌جا که تراکم جمعیتی در کشور ما به طور متوازن توزیع نشده، معیار جمعیت، معیار تعیین‌کننده نمی‌باشد.

(ب) اصل همگونگی: اصل همگونگی بدین معنا است که تعیین حدود منطقه باید متناسب با حوزه فعالیت آن‌ها باشد. به عبارت دقیق‌تر، حدود منطقه‌ای باید به گونه‌ای تعیین شود که مشتمل بر خصوصیات تعیین‌کننده آن واحد باشد. این خصوصیات ممکن است جمعیت بالقوه (جمعیت کافی برای مدارس، بیمارستان‌ها و سایر نهادها برای فعالیت طبیعی‌شان)، زیرساخت‌های طبیعی لازم، استعدادهای موجود و جز آن باشد.

به علاوه، مردم منطقه باید حتی‌المقدور دارای علایق و احساسات جمعی مشترک بوده، از هویت اجتماعی و فرهنگی واحد برخوردار باشند. از این روی تقسیم‌بندی‌ها

معمولاً براساس مناطقی صورت می‌گیرد که فرهنگ و زبان و هویت مشترک دارند. رعایت صورت‌های سرزمینی تاریخی در این زمینه اهمیت زیادی دارد.

همچنین در تقسیم‌بندی باید به گونه‌ای عمل شود که خدمات اداری به شکل مناسب در دسترس عموم مردم قرار گیرد. فاصله جغرافیایی به مراکز اداری و نیاز مردم به ارتباط با مراکز نقش مهمی در این باره ایفا می‌کند. هیچ منطقه‌ای نباید از مرکز به حاشیه رانده شود؛ بدین معنا که خصوصیات جغرافیایی منطقه و شبکه‌های حمل و نقل باید به دقت مورد توجه قرار گیرد.

ج) اصل پایداری: برای تضمین تجهیز منابع در طی یک دوره زمانی متعارف، اصل پایداری باید در تقسیمات سرزمینی رعایت شود؛ معنی این واحدها باید بتوانند بخش عمده‌ای از هزینه‌هایی را که برای تأمین نیازها لازم دارند تأدیه کنند و به عبارت دیگر، تا حد زیادی به خوداتکایی رسیده باشند. شاخص اصلی این اصل، توان پرداخت مالیات بالا است. همچنین با حداقل هزینه بتوانند مدیران کارآمد، ادارات تخصصی و لوازم مورد نیاز را فراهم کنند.

د) اصل ارتباطات درون منطقه‌ای و پذیرش: تقسیمات سرزمینی باید به گونه‌ای صورت گیرد که پذیرش و اعتماد متقابل میان واحدهای مختلف وجود داشته باشد. معمولاً مناطقی که واحدهای مربوط آن‌ها پیش از تقسیمات از یک سابقه ارتباطی مسالمت‌آمیز برخوردار بوده‌اند پس از تقسیم نیز این ارتباط سالم را حفظ می‌کنند؛ مگر این‌که تقسیمات موجب بروز اختلاف شود.

ه) اصل تأثیرپذیری از خارج: مناطقی که در کنار مرزها واقع می‌شوند یا ارتباطشان با خارج زیاد است در معرض تأثیرات بیرون مرزی قرار دارند. تحولات در آن سوی مرزها، موجب تحولات داخلی نیز خواهد شد و بدین خاطر، این گونه مناطق باید از ظرفیت کافی برای ادامه بقای سیستم برخوردار باشند.

طرح مسأله

موضوع لایحه حاضر تشکیل استان‌های خراسان شمالی و جنوبی با مراکز و مجموعه

شهرها و بخش‌های تابعه بدین شرح است:

الف) استان خراسان شمالی به مرکزیت شهر بجنورد مشتمل بر شهرستان‌های زیر:

۱. شهرستان بجنورد به مرکزیت شهر بجنورد، شامل بخش مرکزی، بخش گرمخان و بخش رازوجرگلان.

۲. شهرستان جاجرم به مرکزیت شهر گرمه جاجرم، شامل بخش مرکزی، بخش جلگه شوقان و بخش جلگه سنخواست.

۳. شهرستان شیروان به مرکزیت شیروان شامل بخش مرکزی و بخش سرحد.

۴. شهرستان قوچان به مرکزیت قوچان شامل بخش مرکزی، بخش فاروج و بخش باجگیران.

۵. شهرستان درگز به مرکزیت شهر درگز شامل بخش مرکزی، بخش چاپشلو، بخش نوخندان و بخش لطف‌آباد.

۶. شهرستان اسفراین به مرکزیت شهر اسفراین شامل بخش مرکزی، بخش بام و بخش صفی‌آباد.

۷. شهرستان مانه و سملقان به مرکزیت آشنخانه شامل بخش مرکزی، بخش مانه و بخش سملقان.

ب) استان خراسان جنوبی به مرکزیت شهر بیرجند مشتمل بر شهرستان‌های زیر:

۱. شهرستان بیرجند به مرکزیت شهر بیرجند شامل بخش مرکزی، بخش سربیشه، بخش درمیان، بخش خوسف.

۲. شهرستان قانات به مرکزیت شهر قانات شامل بخش مرکزی، بخش نیمبلوک و بخش زیرکوه.

۳. شهرستان فردوس به مرکزیت شهر فردوس، شامل بخش مرکزی، بخش بشرویه و بخش سراپان.

۴. شهرستان نهبندان به مرکزیت شهر نهبندان شامل بخش مرکزی و بخش شوسف.

اهداف

آن‌گونه که از مقدمه لایحه برمی‌آید اهداف لایحه از این قرار است:

۱. اجرای تکلیف قانونی ناشی از قانون تقسیم استان خراسان، مصوب ۱۳۷۶.
۲. رفع مشکل وسعت زیاد استان.
۳. تعدیل بار مالی.
۴. تسریع در توسعه منطقه.
۵. تأمین امنیت مناطق جنوب و شمال خراسان.

تحلیل خطرپذیری

مسائل مربوط به تقسیمات کشوری از آن‌جا که به تخصیص اعتبارات ارتباط پیدا می‌کند همواره مسأله‌ساز و مشکل‌آفرین بوده است. تصور عامه بر این است که با استانی شدن، اوضاع معیشتی متحول می‌شود. در هیچ یک از تصمیمات دولتی حتی آن‌هایی که عواقب سنگین‌تری به دنبال دارد مردم این‌گونه حساسیت و واکنش نشان نمی‌دهند. متأسفانه این‌که مردم به تصمیمات دولت در این باره اعتراض کنند و دولت عقب‌نشینی کند به صورت سنت درآمده است. قضیه قزوین، اردبیل و گلستان گواه صدق این مدعا است و این رفته‌رفته در حال تبدیل شدن به یک معضل فراگیر است؛ به طوری که هم اکنون ۲۸ شهر تقاضای مرکزیت دارند.

در مورد تقسیم استان خراسان چون کار بسیار به درازا کشیده و حرف و حدیث‌های زیادی در این خصوص گفته شده، موضوع بسیار پیچیده و مشکل‌گردیده است. در حال حاضر همه عناصر لازم برای مخالفت توده‌ای به چشم می‌خورد؛ یعنی گروه‌های مردمی، تشکل‌هایی با عنوان ستاد مردمی دفاع از استانی شدن ایجاد کرده‌اند، به طوری که این گروه‌ها در شهرهای نیشابور، سبزوار و بیرجند به طور رسمی فعالیت می‌کنند، در بجنورد تحت نظر گروه‌های خاص اداره می‌شود، در قائن صورت غیررسمی دارند و در قوچان در حال شکل‌گیری‌اند؛ دیگر این‌که چنین گروه‌هایی از طریق افراد معتمد و صاحب نفوذ هدایت می‌شوند و بالاخره این‌که انگیزه و دلیل کافی هم برای

مخالفت وجود دارد.

برای این وضعیت دلایل مختلفی ذکر کرده‌اند؛ از جمله وعده و وعیدهایی که به طور رسمی و غیررسمی از طرف مقامات داده شده و بدان عمل نشده است.

از همه مهم‌تر، چون یک رشته شاخص‌های جامع و معیار که مورد قبول همه باشد از جانب مقامات مسئول برای تقسیمات ارائه نشده، شائبه اعمال نفوذ افراد خاص در آن دیده می‌شود؛ به طوری که شایعه‌سازش تعدادی از نمایندگان منطقه خاصی با وزیر کشور یا وجود منافع شخصی مقامات عالی‌رتبه و میانی وزارت کشور قوت یافته است.

موضوع دیگر، اوضاع و احوال عمومی کشور است که زمینه را برای این‌گونه ناآرامی‌ها فراهم کرده است. اگر فوتبال بهانه‌ای باشد برای تمردهای مدنی، به طریق اولی، تقسیمات سرزمینی دستاویز بسیار قوی‌تری خواهد بود.

چون در این موضوع خاص نیز مسأله منافع و بالا رفتن سرفق‌لی‌ها و سرمایه‌ها در میان است، پای «بازار» که در طول تاریخ ما تعیین‌کننده بوده است به ماجرا کشیده شده که به طور رسمی و غیررسمی جریانات را هدایت می‌کند. مضافاً به این‌که نمایندگان هم بی‌تمایل نیستند به این موضوعات بسیار حساس دامن بزنند.

گفته می‌شود که نمایندگان مجلس در همه کشورهای دنیا در تصمیم‌گیری‌هایشان بر سر دو راهی میان منافع محلی و ملی قرار دارند. که اگر منافع شخصی هم در انتخاب مجدد به این گزینه‌ها اضافه شود کار دشوارتر می‌شود. شاید در هیچ زمینه مثل ماجرای تقسیم استان این میزان تعارض میان منافع ملی و محلی دیده نشود. اسناد موجود در وزارت کشور حاکی از آن است که از جانب ۲۶ نماینده استان خراسان ۱۸ طرح تقسیم ارائه شده است. با این تفصیل حضور بازیگران تأثیرگذار مانند نمایندگان مسأله را پیچیده‌تر کرده است.

جمع این مسائل موجب شده است که نمودهای مختلفی از این مخالفت‌ها را در شهرهای مختلف شاهد باشیم و در شهرهایی هم که مخالفتی در آن‌ها دیده نشده به خاطر آن بوده که خواسته‌هایشان تأمین شده است، کما این‌که از سبزواری‌ها تا قبل از اعلام لایحه هیچ واکنش ناشایستی دیده نشده بود. از این رو، برای هرگونه تصمیم‌گیری باید

جميع جهات لحاظ شود و عواقب هر تصميم گيري كاملاً بررسي گردد.

گزينه ها

در تقسيم استان خراسان، طرح هاي متعددي از جانب مراجع مختلف ارائه شده است.، اما در بررسي حاضر صرفاً گزينه هاي ذيل مورد بررسي قرار مي گيرد.
گزينه اول: مسكوت گذاشتن لايحه و عدم تقسيم.

گزينه دوم: تقسيم استان خراسان به دو بخش شمالي به مركزي مشهد و بخش جنوبي به مركزي بيرجند با شهرهاي تابعه فائنا، فردوس و نهبندان.

گزينه سوم: تقسيم استان خراسان به سه بخش شمالي، جنوبي و مركزي، به ترتيب ذكر شده در لايحه.

گزينه چهارم: تقسيم استان خراسان به پنج استان: استان خراسان شمالي، جنوبي و مركزي به ترتيبي كه ذكر شد و استان هاي:

الف) خراسان غربي: شامل شهرستان هاي سبزوار، كاشمر، بردسكن، اسفراين، جوين، جغتاي و تخت جلگه.

ب) خراسان شرقي: شامل شهرستان هاي گناباد، تربت حيدريه، تربت جام، تايباد و خواف.

معايب و مزايا

گزينه اول

طرفداران نظريه عدم تقسيم، تعدادشان كم نيست. به نظر اين افراد، مشكل اصلي، تقسيمات نيست بلكه تاثيري است كه تقسيمات در تخصيص بودجه دارد. آن چه بايد اصلاح شود نظام بودجه ريزي است. دليل ديگر مخالفان تقسيم، بار مالي و مشكلات امنيتي مترتب بر اين كار است. آن ها استدلال مي كنند كه با اين كار، ديوان سالاري در كشور حجيم تر مي شود و هزينه ها به طور كاذب بالا مي رود. با هر نوع تقسيم، به هر حال عده زيادي ناراضي به جا خواهد ماند و به دلایلي كه ذكر شد، مردم منطقه خيلى به مسأله حساس شده اند و موضوع جنبه حيشتي پيدا کرده است.

وضعیت اداری را نیز می‌توان به گونه‌ای اصلاح کرد که مشکلات تا حد زیادی حل شود. کما این که استانداری خراسان در سال ۱۳۷۶ بخشنامه‌ای به سازمان‌ها، ادارات کل و مدیریت‌ها ارسال داشته و در آن، به منظور اداره امور استان، خراسان را به سه منطقه بدون ذکر مرکز تقسیم و تأکید کرده است که این تقسیم‌بندی به مفهوم تقسیم استان نیست. در مقابل، موافقان تقسیم بر این نظر هستند که در حال حاضر، وضعیت نظام اداری و مالی بدین شیوه تکوین یافته و اوضاع و احوال را باید در شرایط موجود تحلیل کرد. گرچه ممکن است وعده و وعیدهایی از مراجعی مثل کمیسیون محاسبات و بودجه مجلس برای تخصیص بیش‌تر بودجه وجود داشته باشد، اما با تقسیم، الزام قانونی محکمی برای این کار به وجود می‌آید. نظام اداری هم با شرایط فعلی پاسخگوی این حجم کار در این وسعت زیاد نیست. استاندار خراسان علاوه بر امور جاری استانداری، وظایف تشریفاتی بسیاری دارد که به موقعیت شهر مقدس مشهد و وجود بارگاه ملکوتی امام رضا (ع) مربوط می‌شود. شاید یکی از عوامل عقب‌ماندگی و ناامنی در استان خراسان همین تنوع و تراکم مشاغل استانداری بوده باشد.

موافقان تقسیم دلایل بسیاری اقامه کرده‌اند که در گزینه‌های دیگر بدان‌ها اشاره می‌شود، اما به نظر می‌رسد مهم‌تر از همه این باشد که به اعتقاد برخی شاید تقسیم استان خراسان زمینه‌ای برای عدم تمرکزگرایی قدرت‌های آشکار و پنهان در استان باشد. موضوع مهم دیگر، عدم مرکزیت هندسی استان و وجود فواصل زیاد شهر مقدس مشهد با دیگر شهرهای استان است. شهر مشهد در منتهی‌الیه شمال شرقی کشور و استان قرار گرفته و این امر مشکلات زیادی را برای اهالی ساکن در شمال غربی و به ویژه منطقه جنوبی استان که به ترتیب ۳۵۰ و ۷۰۰ کیلومتر با مرکز فاصله دارند، به وجود آورده است. گرچه تقسیمات به مفهوم عدم تمرکزگرایی نیست، اما به نظر می‌رسد با تقسیم تا حدی مشکلات بسیار زیاد استان، مثل رشد بی‌رویه جمعیت شهر مشهد، تقلیل پیدا کند.

گزینه دوم

ضرورت تشکیل استان خراسان جنوبی در ۴۰ سال پیش محرز شده بود؛ منتهی در آن روزگار به دلایل مختلف سیاسی و حضور برخی افراد ذی‌نفع، مثل علم و اقبال در دو شهر

بیرجند و گناباد این کار به تعویق افتاد. شاید مهم‌ترین دلیل مخالفی که برای تشکیل استان خراسان جنوبی وجود دارد جمعیت اندک این منطقه باشد؛ اما همان‌گونه که در بحث اصول حاکم بر تقسیمات سرزمینی توضیح داده شد، چون تراکم جمعیتی در کشور ما متوازن توزیع نشده است، این معیار عامل تعیین‌کننده‌ای نیست. به علاوه، اصول دیگر حاکم بر تقسیمات سرزمینی به کمال در این منطقه دیده می‌شود و اگر هم این اصل اهمیت داشته باشد باز برتری‌های اصول دیگر آن را کم اثر می‌کند. برای مرکزیت هم همه کارشناسان متفق القولند که بیرجند حائز جمیع شرایط مرکزیت است که از همه مهم‌تر، موقعیت ژئوپولیتیک، فرهنگی و آموزشی این شهر است. آمارهای مربوط به ظرفیت‌های این شهر، در مراجع تهیه شده توسط ستاد پیگیری این استان و آمارنامه استان خراسان وجود دارد و ما از ذکر مجدد آن‌ها خودداری می‌کنیم. اما آن چه بسیار اهمیت دارد اهمیت ژئوپولیتیک این شهر است که به همراه مشهد و زاهدان کمربند دفاع شرق ایران را تشکیل می‌دهد.

مشکل دیگری که ممکن است در این خصوصی مطرح شود مسأله ارتباطات درون منطقه‌ای و پذیرش شهرهای مجاور است. بیش‌ترین مشکل با شهر قائن وجود دارد. در این شهر پس از طرح لایحه تاکنون بیست و چند مورد ناآرامی دیده شده است. قاننی‌ها دلایل متعددی در رد مرکزیت بیرجند اقامه کرده‌اند که از میان آن‌ها، موضوع بی‌توجهی به توسعه روستایی می‌تواند حائز اهمیت باشد. این مشکل یعنی عدم توازن میان توسعه شهری و روستایی مشکل اکثر کشورهای است که طرح‌های عدم تمرکزگرایی را اجرا می‌کنند. مقامات دولتی مرکز استان و همچنین ادارات دولتی مسئول باید حتماً به این خصیصه شهرستان قائن، یعنی غلبه بافت روستایی در آن توجه بیش‌تری کنند و حتی آن دسته از ادارات کل را که متناسب نیازهای این بافت محلی است در این شهرستان دایر سازند.

در کل می‌توان گفت که مخالفان اصلی در قائن منحصر به ساکنان شهر و تعدادشان محدود است. این افراد از جانب کسانی تحریک می‌شدند که اخیراً در نظرهایشان تعدیل شده است. بجز قائن، شهرهای دیگر مخالفت علنی و جدی ابراز نمی‌کنند. طبس هم

براساس مصوبه دولت از استان منتزع شد که شاید این موضوع اوضاع را پیچیده تر کند.

گزینه سوم

در شمال خراسان موضوع بسیار پیچیده تر از جنوب است و دلیل اصلی آن، اختلاف در داخل محدوده استان برای مرکزیت و مناطق همجواری است که به رغم برخورداری از صلاحیت‌های لازم به عنوان استان تعیین نشده‌اند.

شاید مهم‌ترین دلیل برای تشکیل استان خراسان شمالی، اهمیت امنیتی منطقه به خاطر واقع شدن در مرزهای شمالی کشور و همجواری با ترکمنستان باشد. البته این دلیل ممکن است گاه ناقص غرض باشد؛ چرا که جدا کردن یک بخش از کشور با قومیت متفاوت در کنار مرز خارجی چندان به مصلحت نیست. به خصوص این که گرایش‌های قومی در آن سوی مرزها بسیار زیاد است و بلوک ترک مسلمان آسیای مرکزی بسیار فعال شده است. اما در مورد مرکزیت بجنورد صحبت زیادی وجود دارد. درباره ظرفیت این شهر و شهر دوم استان خراسان شمالی، یعنی قوچان می‌توان به کتاب آمارنامه استان خراسان مراجعه کرد. چند خصوصیت است که بجنورد را متمایز می‌سازد، اول این که به رغم تنوع قومی بسیار زیاد، مردم این شهرستان به خاطر خوی و خصلت سستی‌شان از همبستگی اجتماعی بسیار زیادی برخوردارند، فرودگاهی که در این شهرستان ایجاد شده حاصل تشریک مساعی مردم این شهر بوده است. مردم این منطقه این قابلیت را داشته‌اند که در چند ساله اخیر، سه شهرستان (اسفراین، جاجرم، مانه و سملقان) را در دل خود پیروارند و از خود منتزع سازند. این شهرستان از حیث منابع طبیعی و جاذبه‌های جهانگردی نیز از همه شهرستان‌های اطراف متمایز است.

مشکلی که برای این شهر می‌توان ذکر کرد شاید مسأله ساختار زمین‌شناختی و وضعیت آب‌های سطحی در این منطقه باشد که فاضلاب شهر را جداً دچار مشکل کرده است. ظاهراً شهر از نظر گسترش و توسعه سرزمینی به واسطه تأسیس شهرک‌های جدیدی که اخیراً احداث گردیده مشکلی ندارد.

شاید به خاطر همین خصوصیات باشد که ریاست محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام بر استان شدن شمال خراسان به مرکزیت بجنورد تأکید کرده‌اند. در مقابل، قوچان،

دومین شهر بزرگ استان خراسان نیز قابلیت‌های زیادی دارد که از آن جمله است خصوصیات توپوگرافی و جغرافیایی و از همه مهم‌تر سابقه قدیمی مرکزیت این شهر در منطقه و ارتباطات گمرکی قدیم.

گزینه چهارم

این گزینه در طرح کارشناسی وزارت کشور در سال ۱۳۷۶ پیشنهاد شده است؛ اما چون بحث استان خراسان شرقی کلاً متفی شده و غالب مردم منطقه هم موضوع را پذیرفته‌اند و حتی اصرار می‌ورزند به مرکزیت مشهد مقدس باقی بمانند، به این موضوع نمی‌پردازیم و بحث مربوط به استان خراسان غربی را بررسی می‌کنیم.

مشکل اصلی در تشکیل استان خراسان غربی، تعیین مرکزیت استان است. سبزوار و نیشابور هر دو قابلیت‌های زیادی دارند و هیچ کدام تابعیت یا ارتقای دیگری را بر نمی‌تابند و مشکل هر دو آن است که شهرستان‌های تابعه ندارند. البته ممکن است استدلال شود که قم و قزوین نیز چنین وضعیتی دارند؛ اما پاسخ آن است که قم وضعیت خاصی دارد و قزوین هم به دلیل نزدیکی پایتخت استثنا است. در ادامه به وضعیت هر دو شهر اشاره می‌کنیم.

الف) سبزوار: در این شهرستان تب استان شدن بسیار داغ است. سبزواری‌ها از نخستین کسانی بودند که برای پیشبرد خواسته‌هایشان به کار کارشناسی و مراجع علمی متوسل شدند. زمزمه‌های استان شدن موجب شده که قیمت املاک در این شهر چند برابر شود. مردم این شهرستان از حیث خصوصیات فرهنگی، مردمی بسیار با فرهنگ و غیرتمند هستند. بیش‌تر مردم این شهر به تجارت مشغولند و تعداد بسیار بانک‌ها و حجم نقدینگی در این شهر گواه صدق این مدعا است. جمعیت این شهر بسیار جوان است و وضعیت اشتغال در آن بسیار مشکل‌ساز شده است. واقعیت این است که اشتغال در این شهرستان کاذب است. مشخصه‌هایی که این شهر از حیث جغرافیا و جمعیت دارد خصوصیت بارزی بدان برای مرکزیت می‌بخشد؛ چندان که در اکثر طرح‌های تقسیم استان خراسان حتی طرح «ست‌کوپ» جایگاه ویژه‌ای برای سبزوار در نظر گرفته شده است. این شهرستان با هفت بخش تابعه در تمام خراسان مقام نخست و در کشور مقام دوم را دارد و

از حیث دهداری‌ها نیز ۵۴ درصد دهداری‌ها خراسان غربی را به خود اختصاص داده است.

از حیث دانشگاهی هم این شهر پس از مشهد و بیرجند رتبه سوم را داراست. مشکل جدی این شهرستان، مسأله آب آشامیدنی است. به علاوه صنعت در این شهرستان رشد چشمگیر نداشته است.

ب) نیشابور: قابلیت‌های این شهر بر هیچ کس پوشیده نیست و براساس آمار رسمی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان خراسان، این شهر رتبه بالایی در استان خراسان دارد. مردم این شهر روحیه‌ای توأم با مدارا دارند و همین سلامت و مدارا باعث شده است که شهر، زنده و بارونق باشد. کل مالیاتی که نیشابوری‌ها در سال گذشته به دولت پرداخته‌اند برابر با مالیاتی بوده که شهرهای سبزوار، کاشمر، تربت حیدریه و فریمان به دولت داده‌اند. تمام اصول حاکم بر تقسیمات سرزمین به کمال در این شهر دیده می‌شود و حائلی که کوه‌های بینالود به وجود آورده فاصله اندک این شهر تا مشهد را جبران کرده است. این شهر از نظر تاریخی راه و راه‌آهن، صنعتی، اقتصادی، آب و هوایی منابع آبی، جمعیت، توریستی، مکان‌های فرهنگی تفریحی و کشاورزی استان رتبه بسیار ممتاز و گاه اول را دارد. منتهی مشکل اصلی این شهر نزدیکی اش به شهر مشهد مقدس و نداشتن شهرستان‌های تابعه است. البته نیشابوری‌ها تا حدودی با لایحه موافق هستند؛ چون با این وصف، قوچان و اسفراین در حوزه اختیار رقیب آن‌ها یعنی سبزوار قرار نمی‌گیرد.

مشاوره و مشارکت

در مطالعه لایحه حاضر تحقیق میدانی در منطقه انجام پذیرفت و با اعضای شوراهای شهر، نمایندگان مجلس، انجمن جمعه، سایر مسئولان و مقامات کشوری، معتمدان بازار، نمایندگان اصناف و افراد ذی‌نفع در شهر گفتگو و مصاحبه شد. به علاوه با ستادهای پیکیری تقسیم استان خراسان در شهرهای بیرجند، نیشابور، سبزوار، بجنورد و قوچان به صورت اختصاصی بحث و تبادل نظر گردید.

در شهرهای بیرجند، بجنورد، نیشابور، سبزوار، قان، قوچان و شیروان نشست‌های

خصوصی با افراد علاقه‌مند و صاحب‌نظر برگزار شد که متن آن‌ها در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی موجود است و نسخه‌ای از آن برای مسئول محترم کمیسیون سیاست خارجی و امنیت ملی ارسال شده است.

به علاوه، مدارک حاکی از تمایل یا عدم تمایل مردم شهرستان‌ها و شهرها، بخش‌ها و روستاهای تابع تقسیمات جدید به صورت نامه، طومار یا نظرسنجی تهیه شد. همچنین مطالعات فراوانی که به قابلیت‌های شهرستان‌ها برای مرکزیت یا ارتقا مربوط می‌شد جمع‌آوری و یک نسخه از آن‌ها برای مسئول محترم کمیسیون مذکور ارسال شده است.

توصیه و پیشنهاد

همان‌گونه که در ابتدای نوشتار حاضر بحث شد، مشکل اساسی، تعیین حدود سرزمینی نیست، بلکه در اختصاص صحیح منابع مالی است که در حوزه اصلاح اداری^۱ و عدم تمرکزگرایی^۲ مطرح است. موضوع اصلاح اداری به صورت یک ارزش جهانی درآمده و عدم تمرکزگرایی در کانون توجه محافل بین‌المللی است. این گرایش چندان فراگیر شده است که شاهد «جنبش‌های اصلاح اداری جهانی» هستیم. در کشورهایی که در حال انتقال به حکومت‌های مردم‌سالار هستند معمولاً در مجلس یک کمیسیون تخصصی دائم با عنوان «کمیسیون عدم تمرکزگرایی و امور محلی» تشکیل می‌شود. در دولت نیز کارشناسان توصیه می‌کنند که در دوره انتقال، وزارتتی با عنوان عدم تمرکزگرایی و مسائل مربوط به دولت‌های محلی تشکیل می‌شود. به دلیل برخی اختلافات که معمولاً میان مقامات محلی و مرکز بروز می‌کند لازم است که این مشکلات در سطح کابینه حل و فصل شود. البته ممکن است به جای تعیین یک وزارتخانه جداگانه، مقامی با عنوان معاونت رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر در موضوع مربوط در کابینه تشکیل شود. وجود معاونان تام‌الاختیار نخست‌وزیر در امور اصلاح اداری در کشورهای لهستان و مجارستان نمونه‌هایی از این مقامات می‌باشند.

1. Administrative Reform.

2. Decentralization.

به علاوه مقاماتی هم مأمور می‌شوند که در سطح کارشناسی هماهنگی‌های لازم میان دولت و مجلس را انجام دهند.

علاوه بر این‌ها، مراکز دانشگاهی و تحقیقاتی نیز این موضوعات را در دستور کار خود قرار می‌دهند و متخصصان مختلف در زمینه‌های حقوق، علوم سیاسی، مالیه عمومی و مدیریت عمومی را در موضوع درگیر می‌کنند. این‌ها همه حکایت از اهمیت بسیار زیاد این موضوع دارد. در کشور ما در اداره کل تقسیمات وزارت کشور این موضوع در قالب طرح جامع تقسیمات کشوری در دست بررسی است که قرار است به زودی به دولت و از آن‌جا به مجلس ارائه شود. طرح حاضر ظاهراً متأثر از نظریه‌های سنت‌گرایی نو در تقسیمات سرزمینی است و گرایش به آن دارد که براساس نظام قدیم کشور را به ۱۰ ایالت بخش‌بندی کند. تدوین، تصویب، و اجرای چنین طرح بزرگی قدر مسلم دشوار خواهد بود. چرا که بضاعت کارشناسی و میزان سازش‌پذیری به خصوص در این مسائل بسیار مشکل و حساس معمولاً پایین است. این‌که چرا علی‌رغم تدوین لایحه تقسیمات جامع کشوری این لایحه مطرح شده، دلایل مختلفی دارد که پرداختن به این‌ها خارج از چارچوب این نوشتار است؛ اما مسلم است که طرح جامع به این زودی‌ها اجرا نخواهد شد.

اگر قرار باشد که درباره لایحه حاضر اظهار نظر شود، باید گفت به نظر می‌رسد که در مرحله اول تشکیل استان خراسان جنوبی حتماً باید صورت پذیرد. در شمال و غرب خراسان وضع دشوار است و باید پیش از هر اقدام تکلیف سبزوار و نیشابور روشن شود. شاید بتوان به نوعی، سازش و تلفیقی در این دو شهر به وجود آورد. بدین ترتیب که معاونت استانداری با اختیارات ویژه در یکی از این دو شهر ایجاد گردد و ادارات کل نیز برحسب ظرفیت‌های شهری بالسویه در این دو شهر تقسیم شوند یا طرح‌های دیگری از این قبیل اجرا شود. پس از معلوم کردن تکلیف این دو شهر تشکیل استان خراسان شمالی به مرکزیت بجنورد بهترین گزینه است.

بسیار مناسب بود که این همه سرمایه و اهمتامی که از جانب مردم و مقامات محلی برای شناساندن ظرفیت‌ها استانی شدن مصروف شده است، در راه مطالعه برای طرح‌های اصلاح اداره عمومی و عدم تمرکزگرایی به کار گرفته می‌شد.