

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه تأسیس استان البرز»

مختص منصف علی

مقدمه

۱. به لحاظ ابعاد پیچیده و درهم تنیده‌ای که تغییر در واحدهای نظام تقسیمات کشوری به همراه دارد، تصمیم‌گیری درخصوص آن همواره باید با تأمل و مذاقه کافی صورت گیرد. نظام تقسیمات کشوری که علی‌الاصول باید بنیانی برای سازماندهی و پیکربندی اداره امور کشور باشد، متأسفانه امروزه به یکی از ابزارهای اصلی تأمین و تخصیص منابع و کمک‌های دولتی بدل شده است. موضوعی که اصل چهل‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌درستی به آن توجه داشته و بیان می‌دارد که درآمدهای ملی باید بدون تبعیض و به فراخور نیازها و استعداد رشد هر منطقه توزیع شود، بدون اینکه سطوح تقسیمات کشوری را ملاک توزیع درآمدهای ملی قرار داده باشد.

۲. در مقدمه لایحه پیشنهادی دولت برای تأسیس استان البرز برای آمده است که وجود امکانات و توانایی‌های مختلف، موقعیت ویژه جغرافیایی و طبیعی، وسعت و کثرت جمعیت، منابع سرشار طبیعی، استقرار مراکز علمی در منطقه کرج و شاخص‌های تاریخی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و اداری منطقه یاد شده، وجود مدیریتی مستقل را جهت بهره‌برداری بهتر از این امکانات و منابع، ضروری می‌سازد. به موجب این لایحه، تأسیس استان البرز با مرکزیت شهر کرج و مشتمل بر شهرستان‌های ذیل پیشنهاد شده است:

- شهرستان کرج به مرکزیت شهر کرج شامل بخش‌های مرکزی، آسارا و اشتهارد.

- شهرستان ساوجبلاغ به مرکزیت شهر هشتگرد شامل بخش‌های مرکزی، چنار، چهارباغ و طالقان.

- شهرستان نظرآباد به مرکزیت شهر نظرآباد شامل بخش‌های مرکزی و تنکمان.

در ماده (۲) این لایحه نیز انتقال کارکنان سازمانی، وسایل و تجهیزات، بودجه و اعتبارات مربوط به استان جدید پیش‌بینی شده است.

لازم به‌ذکر است استان پیشنهادی البرز مشتمل بر شهرستان‌های کرج، ساوجبلاغ و نظرآباد با مساحتی معادل ۴۸۰۰ کیلومتر مربع و جمعیتی بالغ بر ۲/۰۵ میلیون نفر، ۱۵ درصد جمعیت استان را در خود جای داده است. از این میزان جمعیت ۱/۳۷ میلیون نفر در شهر کرج به عنوان مرکز استان پیشنهادی و مابقی در دیگر شهرهای تابعه شهرستان کرج و شهرستان‌های ساوجبلاغ و نظرآباد اقامت دارند.

مبانی قانونی

۱. قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵: در این قانون عناصر تقسیمات کشوری و تعاریف و ضوابط حاکم بر آنها مشخص شده است.

۲. تبصره «۶۹» قانون برنامه دوم توسعه: در بند «الف» آن دولت مکلف به تهیه طرح جامع تقسیمات کشوری به‌منظور برقراری نظام مطلوب تقسیمات کشوری شده است.

۳. ماده (۷۳) قانون برنامه چهارم توسعه: در این ماده از قانون، دولت مکلف به ارائه طرح جامع تقسیمات کشوری^۱ به مجلس شورای اسلامی ظرف سال اول برنامه شده است.

۴. ماده «۱۶۹» لایحه برنامه پنجم توسعه: در این ماده از لایحه به دولت اجازه داده شده است که نسبت به تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری در بردارنده شاخص‌های ناظر بر بازنگری واحدهای تقسیماتی موجود برای ایجاد سطوح تقسیمات کشوری جدید اقدام نماید.

دیدگاه موافقان و مخالفان لایحه

موافقان

۱. بالا بودن جمعیت استان پیشنهادی البرز که بالغ بر دو میلیون نفر خواهد بود،
۲. تمرکززدایی جغرافیایی، سیاسی، اداری و اجرایی از استان تهران و ساماندهی شکل مهندسی استان تهران،
۳. افزایش ضریب امنیتی منطقه،
۴. کاهش محسوس بار سفرهای اداری، اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی به شهر تهران،
۵. برخورداری استان از پتانسیل و درآمدهای ناشی از صنایع و فعالیت‌های اقتصادی استان پیشنهادی،
۶. از بین رفتن بن‌بست‌های اداری و تسهیل فرآیندهای اداری جذب سرمایه برای فعالیت‌های اقتصادی.

مخالفان

۱. عدم توجه دولت به ماده (۷۳) قانون برنامه چهارم توسعه،
۲. گسترش تشکیلات دولت و در نتیجه افزایش هزینه‌های جاری و عمرانی کشور،
۳. وجود منابع آبی تهران در شهرستان کرج که در صورت قرارگیری در حوزه مدیریتی استان البرز، تهران را با چالش‌های جدی مواجه خواهد ساخت،
۴. دامن زدن به انتظارات نهفته و مشابه در دیگر مناطق کشور برای تأسیس استان جدید و یا انتزاع استان‌های فعلی،
۵. عدم تأثیر جدی تشکیل استان البرز بر حل مشکل شهرستان کرج و ایجاد مشکلات جدید برای منطقه،
۶. شهرگرایی و ایجاد نیازهای کاذب و در نتیجه ایجاد کشش و تقاضای جدید برای پدیده مهاجرت و تخلیه روستاها و مناطق همجوار،
۷. عدم ذکر دلایل کافی و متقن برای ایجاد استان.

ملاحظات اصلی در ارزیابی لایحه

۱. با ایجاد استان جدید سطح ادارات شهرستان کرج به ادارات کل و سازمان‌های استانی تبدیل خواهد شد و این امر گسترش تشکیلات و ساختار دولت و ازسوی دیگر افزایش هزینه‌های عمرانی و جاری ناشی از آن را به همراه خواهد داشت که با بند «الف» ماده (۱۳۹) و ماده (۱۴۵) قانون برنامه چهارم توسعه مغایر است.
۲. اصولاً تقسیمات کشوری بنیانی برای سازماندهی اداره امور یک کشور است، ولی در ایران به یکی از ابزارهای اصلی تأمین منابع و اختصاص امکانات بدل شده است، به نحوی که هرچه شهرها و شهرستان‌ها در سطوح بالاتر تقسیمات کشوری قرار گیرند، از امکانات مالی و توسعه‌ای بیشتری برخوردار می‌شوند. اصل چهل‌وهشتم قانون اساسی نیز توزیع درآمدهای ملی و فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور را بدون تبعیض و براساس شاخص‌هایی نظیر نیاز و استعداد رشد

۱. براساس اطلاعات موجود طرح جامع تقسیمات کشوری موضوع ماده (۷۳) قانون برنامه چهارم توسعه، مراحل نهایی و قانونی را جهت تصویب در هیئت دولت و تقدیم به مجلس شورای اسلامی سپری می‌کند که می‌تواند به‌عنوان یکی از مبانی مربوط مد نظر قرار گیرد.

آن منطقه بیان داشته است. به عبارت دیگر بر مبنای قانون اساسی ملاک توزیع اعتبارات و درآمدهای ملی نباید بر اساس سطوح تقسیمات کشوری قرار گیرد.

۳. در مباحث مربوط به تقسیمات کشوری و آمایش سرزمین شاخص‌های متعددی نقش دارند از جمله جمعیت و تراکم آن، ضریب امنیتی، شرایط اقتصادی منطقه، شرایط اقلیمی، شرایط فرهنگی و اجتماعی و شاخص‌های ساختاری و اداری که تأسیس استان جدید باید مبتنی بر شاخص‌های مذکور باشد. بر اساس آنچه در گزارش توجیهی لایحه تأسیس استان البرز آمده است می‌توان گفت که صرفاً برخی شاخص‌های مذکور در پیشنهاد تأسیس استان البرز از توجیه کافی برخوردار هستند.

۴. این شهرستان در سر راه مردم حدوداً ۱۳ استان کشور به سمت پایتخت قرار گرفته است که در نهایت مقصد مهاجرت بسیاری از این افراد بوده و در نتیجه کرج را دارای بافت اجتماعی چندگونه‌ای کرده است و تصور بر این است که مرکزیت یافتن کرج به عنوان مرکز استان البرز خواهد توانست در ساماندهی و مدیریت بهینه اجتماعی این شهرستان مؤثر باشد.

۵. هم‌اکنون در شهرستان کرج در حدود ۱۰۰ دستگاه اداری فعال هستند که ۱۱ مورد از واحدهای اداری و دولتی مستقر در این شهرستان، به دلیل ضرورت ساختارهای اداری مستقل و در حد یک کلان‌شهر به ادارات کل تبدیل شده‌اند. به عنوان مثال فرماندهی انتظامی کل استان تهران به دلیل آمار بالای وقوع جرم و جنایت در این منطقه و استقرار چهار زندان در حوزه شهرستان کرج و به منظور کنترل بیشتر اوضاع انتظامی و امنیتی این شهرستان در کرج مستقر گردیده است و یا اداره مالیاتی کرج که این اداره نیز به دلیل حجم فعالیت اقتصادی نهادهای تولیدی و صنعتی در این شهرستان به اداره کل ارتقا یافته است. لذا از این حیث شهرستان کرج در بسیاری موارد شرایطی مشابه مراکز استان را دارا می‌باشد.

۶. اصل بر استقلال و تمامیت ارضی کشور است، لذا باید از انجام هرگونه اقدام و طرحی که مردم منطقه‌ای را در برابر منطقه دیگر قرار دهد و یا باعث ایجاد تنش در سطح کشور و واکنش بین مردم شود، به شدت اجتناب کرد. تجربه نشان داده که اغلب اقدامات صورت پذیرفته در مورد استان‌های جدید فاقد یک استدلال قوی و بعضاً بر اساس اعمال قدرت ذینفعان و با مقاصد و اهداف سیاسی بوده است.

۷. اکثر کشورهای موفق دنیا به جای تشدید تقسیمات کشوری، درصد ارتقا و یکپارچگی ساختار سیاسی و مدیریتی در واحد سرزمین بوده‌اند. تشدید تقسیمات کشوری به همراه ریز شدن واحدهای سیاسی، می‌تواند در زمان پیوند خوردن به مباحث بودجه‌ای آسیب‌پذیری اجتماعی و سیاسی را بیشتر کند.

۸. بسیاری از جمعیت کرج همه‌روزه برای تحصیل، خرید، استفاده از اماکن تفریحی، رفتن به کتابخانه‌ها و ... رهسپار تهران می‌شوند. از سوی دیگر درهم تنیدگی محل کار و محل سکونت بسیاری از شهروندان کرجی و تهرانی پس از تشکیل استان جدید به مسئله‌ای بزرگ تبدیل خواهد شد. لذا این سؤال مطرح می‌شود که در صورت تشکیل استان البرز تکلیف اشتغال نیروی کار خارج از استان برای استان تهران چه خواهد شد؟

جمع‌بندی و راهکارهای پیشنهادی

تصمیم‌گیری برای تغییر و یا ایجاد واحد جدید در تقسیمات کشوری به خصوص در سطح ایجاد یک استان جدید موضوع با اهمیتی است که باید جوانب سیاسی، امنیتی، اجتماعی، اقتصادی و اقلیمی آن مورد بررسی و مذاقه قرار گیرد. به عبارت دیگر به روشنی باید مشخص گردد که ایجاد یک سطح جدید دقیقاً برای رفع چه مشکلات و مسائلی صورت می‌گیرد و آیا تنها راه حل مشکلات و مسائل مذکور ایجاد استان است؟ سناریوهای جایگزین چیست؟ و اگر بهترین گزینه ایجاد استان است در این صورت چیدمان‌های مختلف منطقه‌ای با توجه به شرایط اجتماعی، اقتصادی و طبیعی چگونه است و بهترین آنها کدام است؟ برای پاسخ به سئوالاتی از این قبیل، باید مجموعه‌ای از نتایج مطالعات موضوعی مختلف با هم تلفیق شده و به عنوان اسناد پشتیبان ارائه گردند تا تصمیم‌گیرندگان بتوانند با اطلاعات کافی از وجوه مختلف موضوع و پیامدهایی که اصولاً از اخذ تصمیم یا عدم اتخاذ تصمیم حاصل و عاید کشور می‌شود، اعلام نظر نمایند. گزارش توجیهی وزارت کشور پیرامون تأسیس استان البرز که در سال ۱۳۸۸ در قالب ۳۰ صفحه تنظیم گردیده است، گویای چنین رویکردی نیست.

به هر ترتیب با بهره‌گیری از دیدگاه‌های کارشناسان و صاحب‌نظران، پیشنهاد تشکیل استان البرز از جوانب مختلف و به‌خصوص از دیدگاه‌های قانونی، فنی و اجتماعی مورد بررسی قرار گرفته است که حاصل آن در قالب راهکارهای سه‌گانه ذیل ارائه می‌گردد:

۱. به تعویق افتادن بررسی لایحه تا زمان تصویب لایحه جامع تقسیمات کشوری

بنابر اظهارات وزیر کشور و معاون سیاسی ایشان، طرح جامع تقسیمات کشوری موضوع ماده (۷۳) قانون برنامه چهارم توسعه (که تا پیش از تصویب لایحه برنامه پنجم لازم‌الاجراست) به زودی به مجلس شورای اسلامی ارائه خواهد شد. علی‌القاعده در طرح جامع تقسیمات کشوری شاخص‌هایی نظیر جمعیت و تراکم آن، ضریب امنیتی، شرایط اقتصادی منطقه، شرایط اقلیمی، شرایط فرهنگی و اجتماعی و شاخص‌های ساختاری و اداری تدوین شده است. لذا شایسته‌تر آن است که بررسی این لایحه موکول به تصویب لایحه جامع تقسیمات کشوری شود. بدین ترتیب ضمن اینکه سنجه مناسبی برای بررسی لایحه تشکیل استان البرز به‌دست می‌آید، از ایجاد و رشد انتظارات بی‌رویه ایجاد استان‌های جدید جلوگیری به‌عمل خواهد آمد.

۲. بهبود مدیریت و نحوه تخصیص اعتبارات شهرستان کرج به‌عنوان یک کلان‌شهر

تجربه استان‌های جدیدالتأسیس بیانگر آن است که تشکیل استان لزوماً نمی‌تواند گره‌گشای مسائل و مشکلات یک شهرستان باشد. از سوی دیگر شواهد و تجارب قبلی حاکی از آن است که تبدیل یک شهرستان به استان بدون ارائه دلایل موجه و کافی پیامدی جز افزایش هزینه‌های جاری کشور، افزایش تورم در استان جدیدالتأسیس و در نهایت در کل کشور و بعضاً بحران‌های منطقه‌ای که در موارد متعدد کشور شاهد آن بوده است، به همراه نخواهد داشت. براین‌اساس به‌نظر می‌رسد بهتر است به‌جای تأسیس استان جدید البرز (که لایحه آن با تمسک به بیان موارد کلی و بعضاً از جنس هدفگذاری و فاقد توجیه منطقی ارائه شده است)، در جستجوی راهکار دیگری جهت بهبود اوضاع شهرستان کرج بود. چنانچه یکی از دلایل محرومیت شهرستان کرج را عدم برخورداری از منابع مالی و اعتبارات کافی در نظر بگیریم بهتر است در جستجوی روش مناسب تخصیص منابع از سوی استان تهران به این شهرستان باشیم. از سوی دیگر یکی از دلایل توجیهی لایحه، خدمات‌رسانی بهتر و مدیریت بهینه دولت ذکر شده است. بنابراین می‌توان همانند یک استان مجزا برای شهرستان کرج به‌عنوان یک کلان‌شهر که جمعیتی بالغ بر ۱ میلیون و ۷۰۰ هزار نفر جمعیت دارد، سطح سازمانی بالاتری همانند استان در نظر گرفت، تا تمام امور اداری مربوطه در داخل این شهرستان و همانند سایر استان‌ها انجام شده و تبعات منفی ناشی از ایجاد سطح استان را نداشته باشیم. از این طریق انتظار می‌رود بار فعالیت‌های مربوط به شهرستان کرج از دوش استان تهران برداشته شده و همچنین امور مربوط به کرج نیز با وضعیت بهتری انجام شوند.

۳. تأسیس استان البرز

در صورتی‌که به هر دلیلی تصویب طرح مزبور ضروری باشد، در این‌صورت تغییرات زیر در لایحه ارائه شده پیشنهاد می‌گردد:

مناسب‌تر آن است که این طرح در قالب طرح کرج قدیم که دارای بافت به‌هم‌پیوسته فرهنگی-اجتماعی است مطرح شود. گزینه مناسب تشکیل استان البرز از شهرستان‌های کرج، ساوجبلاغ، نظرآباد، شهرقدس، ملارد و شهریار است.

در کنار این شهرستان‌ها با توجه به بار سنگین جمعیتی شهر کرج، تشکیل شهرستان جدید در بخش مرکزی کرج در حوزه‌های جمعیتی محمدآباد و مشکین‌دشت ضروری است. ضمن اینکه تشکیل شهرستان طالقان نیز در تابعیت استان کرج مناسب خواهد بود.