

ثبت: ۵۵۶
مسلسل: ۱۸۱۴۹
فروردین ۱۴۰۱
دوره یازدهم - سال دوم

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح تشکیل استان خوزستان جنوبی»



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۱۴۹

کد موضوعی: ۲۶۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح تشکیل استان خوزستان جنوبی»

نام دفتر: مطالعات سیاسی

تهیه و تدوین: فاطمه سادات میراحمدی

همکاران: محمدرضا عبدلی (دفتر مطالعات زیربنایی)، زهرا ذاکری (دفتر مطالعات اقتصادی)، محسنردادی، سینا شیخی (دفتر مطالعات اجتماعی)، محمد صالحی و یحیی مزورعی (مطالعات حقوقی).

اظهار نظر کننده: محسن بابایی (دفتر مطالعات زیربنایی)

ناظر علمی: محمدرضا شمس

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. تقسیمات کشوری

۲. تقسیم استان خوزستان

۳. استان جدید

۴. استان خوزستان جنوبی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱/۱۷

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۵	۱. بررسی کلیات طرح
۵	۱-۱. از منظر حقوقی و قانونی
۶	۱-۲. از منظر شکلی و نگارشی
۷	۱-۳. از منظر مکفی بودن دلایل توجیهی طرح
۹	۱-۴. از منظر آمایش سرزمین
۱۲	۱-۵. تنش‌های احتمالی فرایند تفکیک
۱۳	۱-۶. عدم اجماع ذی‌مدخلان بر سر تفکیک استان
۱۳	۱-۷. بالا رفتن هزینه‌های دولتی
۱۴	۱-۸. مطالبه‌سازی برای تفکیک سایر استان‌ها
۱۴	۲. ماده‌واحد طرح
۱۷	نتیجه‌گیری
۱۸	منابع و مأخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تشکیل استان خوزستان جنوبی»

چکیده

طبق ماده واحد طرح «... استان خوزستان جنوبی شامل شهرستان‌های آبادان، خرمشهر، شادگان، ماهشهر، امیدیه، هندیجان، بهبهان، رامهرمز، آغاچاری و رامشیر و با مرکزیت شهرستان آبادان تشکیل می‌شود». در این زمینه نکات ذیل قابل تأمل است:

۱. به لحاظ حقوقی و قانونی، طرح حاضر مغایر اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی، بند «۱۰» اصل سوم (۳) قانون اساسی، و بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه است که طبق آن حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی در طول اجرای قانون برنامه ششم، باید حداقل به میزان ۱۵ درصد نسبت به وضع موجود کاهش یابد.

۲. از آنجاکه ایجاد استان جدید ضرورتاً سبب گسترش تشکیلات دولت و اندازه آن خواهد شد، از منظر سیاست‌های کلی نظام، طرح حاضر مغایر بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی که بر «صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضروری و هزینه‌های زائد» تأکید دارد و نیز بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری است که «چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری» را مورد اشاره قرار داده است.

۳. بررسی تجربیات سایر کشورها در زمینه تغییر و اصلاح تقسیمات کشوری حاکی از این است که روند جهانی غالب، گرایش به سمت «وسیع‌تر کردن و تجمیع استان‌ها و کاهش سطوح و واحدهای تقسیمات کشوری» است.

۴. تصویب طرح حاضر پیامدهای منفی برای دولت دربردارد. ایجاد استان جدید به معنای بار مالی فزاینده بر دوش دولت است که به‌ویژه در شرایط کنونی اقتصادی کشور که دولت با تهدیدهای ناشی از مسائلی همچون تحریم‌ها، کاهش ارزش پول ملی، تورم، پیامدهای اقتصادی بحران و ویروس کووید - ۱۹ و ... مواجه است، به لحاظ کارشناسی قابل توجیه نیست. شایان ذکر است که طبق برآوردهای سازمان اداری و استخدامی کشور و نیز سازمان برنامه و بودجه، با توجه به هزینه‌های فعلی مربوط به پرداخت‌های پرسنلی و بدون لحاظ کردن نهادهای نظامی، انتظامی، اطلاعاتی و دادگستری‌های استانی و نیز بدون درنظر گرفتن بودجه مورد نیاز برای ایجاد یا تکمیل مستحدثات و تجهیزات اداری و ...، بار مالی برای

پرداخت هزینه‌های پرسنلی ناشی از اضافه شدن یک استان جدید، حدود ۸۱۰ میلیارد تومان برای «یک سال» خواهد بود.

گذشته از بار مالی، تنش‌های احتمالی فرایند تفکیک استان خوزستان و مطالبه‌سازی برای سایر استان‌ها جهت تقسیم، از دیگر پیامدهای منفی تصویب طرح حاضر است. شایان ذکر است که در حال حاضر حداقل ۲۶ مورد پیشنهاد برای ایجاد استان جدید در وزارت کشور موجود است.

۵. دلایل توجیهی ارائه شده در مقدمه طرح از منظر کارشناسی برخوردار نیست و با استناد به آنها می‌توان تقسیم سایر استان‌ها را نیز در کشور توجیه کرد. بخش عمده مواردی که در مقدمه توجیهی طرح ذکر شده است، همگی در زمره نقاط قوت و فرصت‌های استان خوزستان است که با قرار گرفتن در یک مجموعه منسجم و هم‌افزا می‌تواند متبلور شود، در حالی که در این طرح پیشنهاد انفکاک توان‌های بالقوه موجود ارائه شده است. شایان ذکر است که در همه نظریه‌های توسعه‌ای، گسترده‌گی کالبدی، برخورداری از منابع متعدد و تنوع فرهنگی یکی از پیش‌زمینه‌های رشد منظور می‌شود که متأسفانه در این طرح به‌عنوان مستمسکی برای تفکیک استان خوزستان در نظر گرفته شده است.

چابک‌سازی بیشتر مدیریتی قطعاً می‌تواند به پویایی توسعه استان کمک شایانی کند، اما راهکار نیل به آن، نه ایجاد استان جدید، بلکه «تمرکززدایی و تفویض اختیارات اداری - مالی» به سطوح و واحدهای زیرین تقسیمات کشوری در مجرای قانون (از جمله جزء «۴» ذیل بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه) و به‌ویژه عدم تمرکز بیشتر در سطح شهرستان‌ها و تفویض اختیارات استانداری‌ها به فرمانداری‌ها و البته با اعمال یک سازوکار نظارتی و پاسخگویی مستحکم است.

با عنایت به موارد فوق تشکیل استان خوزستان جنوبی به‌لحاظ قانونی و کارشناسی قابل توجیه نیست، از این رو تصویب کلیات طرح حاضر توصیه نمی‌شود. شایسته است، بحث تغییر و اصلاح تقسیمات کشوری، به‌صورت کلان و با هدف ایجاد یک سیستم جامع برای کل کشور، از طریق ارائه لایحه جامع تقسیمات کشوری توسط دولت به مجلس شورای اسلامی، مورد توجه و بررسی قرار گیرد.

مقدمه

تقسیمات کشوری ابزاری کلیدی برای تحقق توسعه اقتصادی و اجتماعی و به‌ویژه توسعه پایدار ملی است. چنانچه سیستم تقسیمات کشوری بر مبنای اصول و معیارهای منطقی و علمی نباشد یا به‌مرور زمان دخل و تصرف‌های غیرصحیح در آن صورت گیرد، از اهداف اولیه دور شده و از ابزار علمی ساماندهی مدیریت سرزمین به ابزاری سیاسی تبدیل می‌شود و در نتیجه روند پیشرفت کشور را با چالش روبه‌رو



می‌کند.^۱

با وجود اینکه استقرار نظام مطلوب تقسیمات کشوری با رویکرد عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی سال‌هاست مورد تأکید قوانین برنامه‌های توسعه (بند «الف» تبصره «۶۹» قانون برنامه دوم توسعه؛ ماده (۷۳) قانون برنامه چهارم توسعه و ماده (۱۸۶) قانون برنامه پنجم توسعه) بوده است و سال‌هاست که قوانین (از جمله بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی و ردیف «۴» ذیل بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه) و سایر اسناد فرادست بر ایجاد نظام اداری صحیح، «تمرکززدایی» از نظام اداری و واگذاری وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی به استان‌ها و شهرستان‌ها تأکید دارند، اما تاکنون در این زمینه اقدام اساسی به عمل نیامده است. در مقابل مهم‌ترین راهکاری که برای غلبه بر چالش‌های ناشی از نظام تقسیمات کنونی اتخاذ شده است، ایجاد واحدهای تقسیماتی جدید بوده است. طی سال‌های اخیر، مجلس شورای اسلامی شاهد پیشنهاد طرح‌های مختلف برای ایجاد استان‌های جدید بوده است. از جمله آنها «طرح تشکیل استان خوزستان جنوبی» است.

طبق مقدمه توجیهی طرح «استان خوزستان به دلیل موقعیت خاص جغرافیایی، داشتن مرزهای آبی و خاکی و گستره قابل توجه جغرافیایی از شرایط منحصربه‌فرد اقتصادی، سیاسی و امنیتی برخوردار است. ۶۲۱ کیلومتر ساحل دریایی، ۳۱۱ کیلومتر مرز آبی و ۴۲۰ کیلومتر مرز خشکی از ویژگی‌های خاص استان خوزستان است. قرار داشتن در کرانه‌های استراتژیک خلیج فارس، منابع عظیم آب، زمین‌های حاصلخیز، مراکز تولید نفت و گاز، دو فرودگاه بین‌المللی (آبادان و اهواز)، بندرهای تجاری متعدد (آبادان، خرمشهر، ماهشهر)، پالایشگاه‌ها و صنایع پتروشیمی، نیروگاه‌های تولید برق، اتصال به خطوط راه‌آهن و وجود ظرفیت‌های صادراتی برخی از ویژگی‌های خاص این استان است. قرار داشتن در یکی از مسیرهای اصلی تشریف به کربلا و اردوهای راهیان نور از دیگر وجوه تمایز استان خوزستان است. خوزستان با حجم ورودی بیش از ۳۳ میلیارد متر مکعب آب در سال و دارا بودن ۳ میلیارد متر مکعب آب ذخیره شده در سفره‌های آب زیرزمینی بیش از ۳۰ درصد آب‌های سطحی کشور را در خود جای داده است. رودخانه‌های کارون، دز، کرخه، کارون، جراحی و زهره که حدود یک‌سوم از کل منابع آب‌های سطحی کشور هستند در خوزستان جریان دارد. زمین‌های حاصلخیز در کنار منابع عظیم آبی این دیار را به جلگه‌ای زرخیز و پربرکت تبدیل نموده که گاهی به دلیل ویژگی‌های آب و هوایی می‌توان در سال دوبار محصول در آن تولید نمود. ظرفیت کشاورزی خوزستان در حدی است که در صورت استفاده برنامه‌ریزی‌های صحیح و علمی به‌تنهایی می‌تواند کشور را به لحاظ فراورده‌های کشاورزی تأمین نماید.

استان خوزستان با مساحت ۶۴۰۵۷ کیلومتر مربع و با جمعیتی معادل ۷۱۰۵۰۶۴ نفر (۱۳۹۵)، پنجمین استان پرجمعیت ایران است. ... علاوه بر مساحت و جمعیت قابل توجه، استان خوزستان از نظر

۱. زهرا احمدی‌پور، محمدرحیم رهنما و رومینا ابراهیم (۱۳۹۰). نقش نظام تقسیمات کشوری در توسعه ملی، مورد مطالعه: ایران، فصلنامه مدرس علوم انسانی-برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره پانزدهم، ش ۲، صص ۱۷-۳۹.

تقسیمات کشوری دارای ۲۷ شهرستان و ۵۴ شهر است که مدیریت این استان را در مقایسه با سایر استان‌ها بسیار دشوار می‌نماید.

علیرغم استفاده اندک از بسیاری از ظرفیت‌های این استان، سهم عمده ارزش افزوده بخش‌ها و رشته‌فعالیت‌های اقتصادی کشور متعلق به این استان می‌باشد. ... با وجود مواهب عظیم استان خوزستان، محرومیت و پیشرفت نامتناسب این استان نپذیرفتنی است و بخش مهمی از آن ریشه در گستردگی و تنوع بیش از حد منابع و جمعیت و به تبع آن پیچیدگی مدیریت استانی آن دارد. برمبنای بررسی‌های مختلف به عمل آمده یکی از دلایل اصلی این مسائل و مشکلات ناهمگونی بسیار زیاد در سطح این استان در زمینه‌های اقتصادی، صنعتی، سیاسی، جغرافیایی و امنیتی و به تبع دشواری و پیچیدگی مدیریت کلان در این استان است. در بخش جنوبی استان خوزستان، پالایش و صادرات نفت و فراورده‌های نفتی، صنایع پتروشیمی، گمرک و فعالیت‌های بندری، صید و صیادی، گردشگری رودخانه‌ای و دریایی، صنایع و یگان‌های نظامی مسائل اساسی و مهم هستند. در بخش‌های شمالی و شمال غرب خوزستان فعالیت‌های کشاورزی، دامپروری، صنایع تبدیلی و بسته‌بندی کشاورزی اهمیت فوق‌العاده‌ای دارد. لذا با وجود این تنوع مسائل و فعالیت‌های این استان، مدیریت این استان خارج از توان یک استانداری است و ضرورت دارد تقسیم‌بندی مناسب‌تری برای مدیریت بهینه مسائل این استان و کاستن از مشکلات و بحران‌ها انجام پذیرد.

برمبنای ظرفیت‌ها و شرایطی که به آنها اشاره شد، تفکیک شهرستان‌های «آبادان، شادگان، آغاجاری، امیدیه، ماهشهر، بهبهان، خرمشهر، رامهرمز، هندیجان و رامشیر» که برمبنای سرشماری سال ۱۳۹۵ جمعیت آنها قریب به یک میلیون و دویست هزار نفر است، یک مدیریت چابک و منسجم را در بخش جنوبی استان و به تبع آن یک مدیریت هم‌ارز و چابک دیگر را در بخش شمالی ایجاد می‌نماید. تغییری که موجب مدیریت منسجم در هر دو بخش شمالی و جنوبی خوزستان خواهد شد و سبب می‌شود در بخش شمالی، کشاورزی و صنایع وابسته و تبدیلی و در بخش جنوبی صنایع پایین‌دستی نفت (پتروشیمی)؛ صادرات و صیادی، محور فعالیت‌های اقتصادی و برنامه‌های توسعه‌ای استان قرار گیرند. بر این اساس، تقسیم استان خوزستان به دو بخش خوزستان شمالی و خوزستان جنوبی و تشکیل استان جدید خوزستان جنوبی با مرکزیت شهرستان آبادان پیشنهاد می‌شود. بدیهی است که این تفکیک باید بدون تحمیل هیچ‌گونه بار مالی، پست سازمانی و منابع جدید انجام پذیرد و پست‌های سازمانی و منابع و امکانات موجود برمبنای تقسیمات جدید میان دو استان توزیع می‌شوند». در ادامه به بررسی طرح پرداخته می‌شود.



۱. بررسی کلیات طرح

در این بخش از گزارش، «طرح تشکیل استان خوزستان جنوبی» از منظر قوانین موضوعه، برنامه‌ها و فرامین بالادستی، آمایش سرزمین، پیامدهای احتمالی برای دولت و مکفی بودن دلایل ارائه شده برای تأسیس استان جدید و ... ارزیابی می‌شود.

۱-۱. از منظر حقوقی و قانونی

۱-۱-۱. از منظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۱. طرح حاضر مغایر اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. طبق اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان درخصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد».

هرچند در ماده‌واحد طرح بیان شده است که «دولت مکلف است با رعایت بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه، بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و رعایت بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری، بدون افزایش تعداد پست‌های سازمانی موجود در استان، نسبت به تقسیم منابع و امکانات استان خوزستان بر مبنای تقسیمات جدید و متناسب با جمعیت اقدام کند». با این حال، این عبارت رافع بار مالی طرح نیست.

۲. در مقدمه قانون اساسی ذیل سرفصل قوه مجریه بر طرد «نظام بوروکراسی که زاییده و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی است» تأکید شده است. همچنین بند «۱۰» اصل سوم بر «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور» تأکید دارد. از آنجاکه در نظام متمرکز اداری کشور ما، ایجاد استان جدید، بوروکراسی و تمرکز امور در مرکز استان را از بین نمی‌برد، بلکه به افزایش بیش‌ازپیش بوروکراسی، تمرکز و نیز حجم و تشکیلات دولت منجر می‌شود، از این رو طرح حاضر مخالف بند «۱۰» اصل سوم (۳) قانون اساسی است.

۱-۱-۲. از منظر سیاست‌های کلی نظام

۱. ایجاد استان جدید مغایر بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ابلاغی مقام معظم رهبری مبنی بر «صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضروری و هزینه‌های زائد» است.

۲. ایجاد استان جدید ضرورتاً سبب گسترش تشکیلات دولت و اندازه آن خواهد شد که این امر مغایر بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری است که بر «چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری» تأکید دارد.

۳. در تدوین طرح، اصول نگارش متون قانونی رعایت نشده است. چنین ایرادهایی مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری به‌ویژه جزء «۴» بند مذکور است که بر «استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی» تأکید دارد:

- عنوان طرح (تشکیل استان خوزستان جنوبی)، تداعی‌گر این است که در مقابل آن، استانی با نام خوزستان شمالی وجود دارد، در حالی که چنین استانی وجود ندارد.
- براساس اصول قانون‌نویسی، قانون باید در قالب مواد تنظیم شود. از این‌رو در ابتدای طرح باید عبارت «ماده‌واحد» اضافه شود.

۳-۱-۱. از منظر قانون برنامه‌های توسعه

۱. از آنجاکه ایجاد استان جدید موجب افزایش حجم و ساختار دولت می‌شود، تصویب این طرح مغایر بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه است که بیان می‌دارد: حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی در طول اجرای قانون برنامه، باید حداقل به میزان ۱۵ درصد نسبت به وضع موجود، از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، خرید خدمات و مشارکت با بخش غیردولتی با اولویت تعاونی‌ها، حذف واحدهای غیرضرور، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پست‌های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات و واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، کاهش پیدا کند. از این‌رو با عنایت به تصریح ماده (۱۸۱) آیین‌نامه داخلی مجلس، تصویب این بخش از مفاد طرح، نیازمند رأی دوسوم نمایندگان حاضر در جلسه صحن علنی خواهد بود.

۳-۱-۲. از منظر شکلی و نگارشی

- عبارت «در راستای بهره‌برداری از استعدادهای سرشار معنوی و مادی متنوع و زیرساخت‌های گسترده جنوب غرب کشور» در صدر ماده‌واحد، ماهیت توجیهی دارد. بنابراین ضروری است این عبارت حذف شده و به مقدمه طرح انتقال یابد.

- ضروری است اغلاط تایپی طرح اصلاح شوند. برای مثال:

در متن ماده‌واحد، بند «۱۵» باید به بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی تغییر یابد؛ مساحت استان خوزستان ۶۴۰۵۷ کیلومتر مربع است که به اشتباه ۰۵۷۶۴ کیلومتر مربع نوشته شده است؛ جمعیت استان مذکور ۴۰۷۱۰۵۰۹ نفر است که به اشتباه ۰۵۰۶۴۰۷۱۰ نوشته شده است. رودخانه کارون دوبار در مقدمه توجیهی تکرار شده است.



۳-۱. از منظر مکفی بودن دلایل توجیهی طرح

۱. همه دولت‌ها ممکن است طی زمان با هدف بهبود کارایی سیستم تقسیمات کشوری خود، تغییراتی را در آن اعمال کنند. کشور ما نیز در این زمینه مستثنا نیست، اما مسئله اینجاست که طی سال‌های گذشته برای رفع هر مشکلی در سطح ناحیه‌ای، اولین راهکار پیشنهادی تغییر در تقسیمات کشوری و ایجاد واحدهای جدید، به‌ویژه استان‌های جدید بوده است و با وجود تغییرات مداومی که در تقسیمات کشوری ایران به‌وجود آمده (افزایش بی‌رویه تعداد واحدها در چهار سطح تقسیمات کشوری)^۱، چالش‌هایی مانند تمرکز و بوروکراسی، توسعه نامتوازن ناحیه‌ای در استان‌ها و قطبی شدن توسعه، تمرکز قدرت و ثروت در نواحی خاصی از استان‌ها و ... از بین نرفته است. در واقع مشکل اصلی، نبود یک سیستم جامع تقسیمات کشوری است و با ایجاد استان جدید در قالب سیستم کنونی، نه تنها مسائل حل نخواهد شد، بلکه تکثیر خواهند شد. از این رو بحث تغییر و اصلاح تقسیمات کشوری، باید به‌صورت کلان و با هدف ایجاد یک سیستم جامع تقسیمات کشوری مورد توجه و بررسی قرار گیرد.

۲. دلایل مطرح شده توسط پیشنهاددهندگان طرح حاضر در مقدمه توجیهی بر لزوم تقسیم استان خوزستان، از وزن کافی برخوردار نیست و استدلال‌هایی است که با تمسک به آنها می‌توان تقسیم استان‌های دیگر کشور را نیز توجیه کرد:

الف) در مقدمه توجیهی طرح به وسعت استان خوزستان به‌عنوان توجیهی برای تفکیک آن اشاره شده است. باید توجه داشت که استان خوزستان، دهمین استان کشور از نظر وسعت، محسوب می‌شود. ضمن اینکه وسعت یک استان به‌خودی‌خود یک نقص محسوب نمی‌شود. در این زمینه بررسی تجربیات سایر کشورها در زمینه تغییر و اصلاح تقسیمات کشوری و بررسی رابطه میان وسعت استان‌ها با مسائلی مانند توسعه، خدمات‌رسانی و ...، حاکی از این است که روند غالب جهانی «تجمیع و وسیع‌تر کردن رده‌ها/واحدهای تقسیمات کشوری» است و نه گسستگی و کوچک‌تر کردن آنها از طریق ایجاد واحدهای جدید، زیرا قطعه‌قطعه کردن سرزمین و ارتقا و تشکیل واحدهای سیاسی جدید و کوچک‌تر، موجب تکه‌تکه شدن مدیریت سرزمینی، افزایش سطوح سلسله‌مراتبی، بزرگ شدن تشکیلات اداری، انطباق مرزهای سیاسی بر قلمروهای خُرده‌فرهنگی، تهدید وحدت و انسجام ملی و درنهایت باعث می‌شود که کل کشور به واحدهای کوچک ناکارآمد تقسیم شود که توسعه ملی پایدار را با خطر مواجه می‌کند. بسیاری از کشورها مرحله کاهش یا تجمیع سطوح و واحدهای رده اول و دوم (استان و شهرستان) را پشت سر گذاشته و در مرحله ادغام شهرها قرار دارند.^۲

۱. براساس داده‌های وب‌سایت وزارت کشور از زمان انقلاب اسلامی ایران تا تاریخ ۱۳۰۰/۰۷/۱۱ تعداد استان‌ها از ۳۴ به ۳۱، تعداد شهرستان‌ها از ۱۹۵ به ۴۶۹؛ تعداد بخش‌ها از ۵۰۱ به ۱۱۵۷؛ تعداد شهرها از ۴۹۶ به ۱۴۲۴ و تعداد دهستان‌ها از ۱۵۸۲ به ۲۷۱۹ افزایش یافته است.

۲. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به اظهارنظر کارشناسی درباره طرح «تشکیل استان گلستان»، دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۷۲۶۲، ۱۳۹۹/۰۹/۰۵.

ب) بخش عمده مواردی که در مقدمه توجیهی طرح ذکر شده است، همگی در زمره نقاط قوت و فرصت‌های استان خوزستان است که با قرار گرفتن در یک مجموعه منسجم و هم‌افزا می‌تواند متبلور شود، در حالی که در این طرح پیشنهاد انفکاک توان‌های بالقوه موجود ارائه شده است. در مقدمه توجیهی طرح استدلال شده است که «با وجود مواهب عظیم استان خوزستان، محرومیت و پیشرفت نامتناسب این استان نپذیرفتنی است و بخش مهمی از آن ریشه در گستردگی و تنوع بیش از حد منابع و جمعیت و به تبع آن پیچیدگی مدیریت استانی آن دارد. ... یکی از دلایل اصلی این مسائل و مشکلات ناهمگونی بسیار زیاد در سطح این استان در زمینه‌های اقتصادی، صنعتی، سیاسی، جغرافیایی و امنیتی و به تبع دشواری و پیچیدگی مدیریت کلان در این استان است. ... با وجود این تنوع مسائل و فعالیت‌های این استان، مدیریت این استان خارج از توان یک استانداری است و ضرورت دارد تقسیم‌بندی مناسب‌تری برای مدیریت بهینه مسائل این استان و کاستن از مشکلات و بحران‌ها انجام پذیرد». شایان ذکر است که در همه نظریه‌های توسعه‌ای، گستردگی کالبدی، برخورداری از منابع متعدد و تنوع فرهنگی یکی از پیش‌زمینه‌های رشد منظور می‌شود که متأسفانه در این طرح به‌عنوان مستمسکی برای تفکیک استان خوزستان در نظر گرفته شده است.

همچنین در این طرح، به پیچیدگی اداره استان و اینکه مدیریت استان خارج از توان یک استانداری است اشاره شده است. شایان ذکر است که در بسیاری از حوزه‌های فعالیتی در نواحی جنوب استان خوزستان تفویض اختیارات صورت گرفته است و برخی از نهادها و ادارات مستقر در شهرستان‌های محدوده پیشنهادی برای تشکیل استان جدید، به‌صورت کاملاً مستقل و به‌عنوان یک مجموعه جدا از مدیریت استانی زیر نظر بالاترین سطح مدیریتی در سطح ملی اداره می‌شوند. مهم‌ترین مصداق این امر منطقه آزاد تجاری - صنعتی اروند است که در محدوده‌ای به وسعت بیش از ۳۷ هزار هکتار مشتمل بر بخش‌های بزرگی از شهرستان‌های آبادان و خرمشهر تکوین یافته است. براساس ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۵)، مدیر سازمان منطقه آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام منطقه محسوب می‌شود و همه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در محدوده منطقه به‌استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی به‌عهده وی است. همچنین امکان واگذاری وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری، می‌تواند با موافقت ایشان صورت پذیرد. از دیگر مصداق تفویض اختیار به نهادهای محلی شهرستان‌های واقع در جنوب استان خوزستان باید به اداره کل بندر و دریانوردی خرمشهر، اداره کل بنادر و دریانوردی خوزستان (مستقر در بندر امام خمینی)، دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی آبادان، مدیریت فرودگاه آبادان، شرکت پالایش نفت آبادان، شرکت مدیریت تولید برق جنوب غرب ایران (مستقر در آبادان) و ... اشاره کرد.



چنانچه برای حل و فصل مسائل و مشکلات استان نیاز به چابک‌سازی بیشتر مدیریتی باشد، راهکار نیل به آن، نه ایجاد استان جدید، بلکه «تمرکززدایی و تفویض اختیارات اداری - مالی» به سطوح واحدهای زیرین تقسیمات کشوری در مجرای قانون (از جمله جزء «۴» ذیل بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه) و به‌ویژه تفویض اختیارات استانداری‌ها به فرمانداری‌ها و البته با اعمال یک سازوکار نظارتی و پاسخگویی مستحکم است.

۴-۱. از منظر آمایش سرزمین

۱. هر کشور دربرگیرنده مناطقی است که به هم وابسته هستند و با مشترکات دامنه‌دار، همگنی خاصی را به نمایش می‌گذارند که با تقسیم و ایجاد استان جدید بخش اعظمی از ظرفیت‌های آنها دچار محدودیت می‌شود. به سخن دیگر در بحث تقسیمات کشوری، ضابطه باید براساس معیارهای وحدت، انسجام و همگنی فضاهای گسترده‌ای که مراکز کانونی هماهنگ و هم‌طیف را دربردارند استوار باشد و تعیین حدود باید برپایه قلمروها و چشم‌اندازهای فضایی وسیع‌تر با عوامل مشترک دامنه‌دارتر باشد.^۱

۲. تغییرات پی‌درپی در تقسیمات کشوری و ایجاد مراکز استانی جدید، موجب اختلال در برنامه‌ها و اسناد آمایش سرزمین کشور می‌شود. به عبارت دیگر، یکی از الزامات رسیدن به اهداف آمایش سرزمین ثبات در خطوط تقسیمات کشوری است.

۳. از منظر توسعه، بازوی مالی دولت برای تحقق اهداف برنامه‌های توسعه در سطوح ملی و استانی «طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای یا همان طرح‌های عمرانی» است. براساس عملکرد قانون بودجه سال ۱۳۹۸، استان خوزستان ۳۶۱۳ پروژه در بودجه داشته است. حال آنکه درصد تخصیص اعتبار به پروژه‌های مذکور در سال ۱۳۹۸، معادل ۴۴ درصد از کل اعتبار مصوب شده در قانون بودجه است.

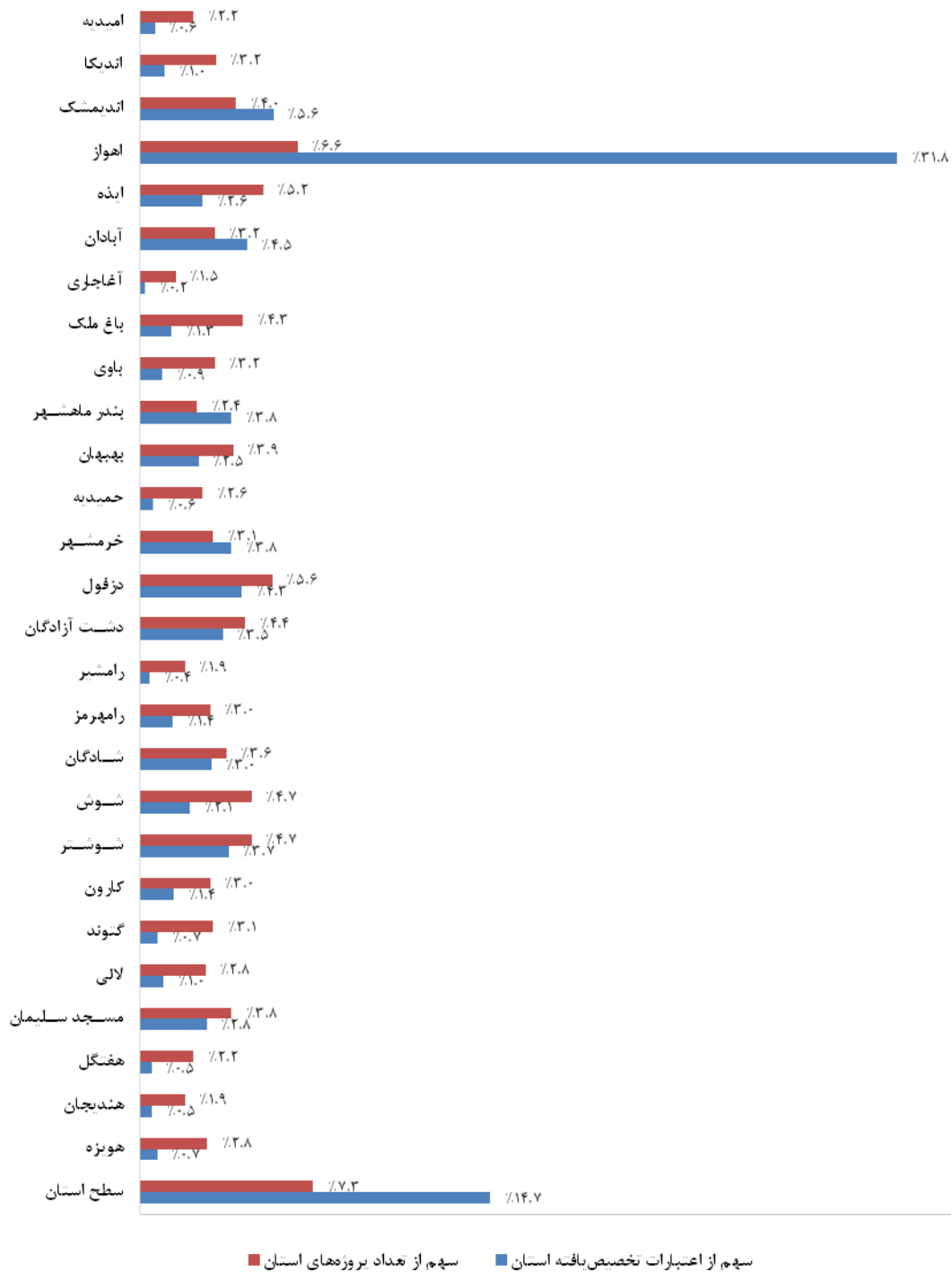
البته باید توجه داشت براساس مبانی نظری قطب رشد و آثار انتشار توسعه‌ای، توزیع طرح‌های عمرانی در شهرستان‌های استان خوزستان متوازن نبوده است. در این زمینه اقتصاد سیاسی در توزیع نامتوازن طرح‌های عمرانی در سطح استان‌ها بسیار اثرگذار بوده است.

نمودار زیر سهم هریک از شهرستان‌های استان خوزستان را از کل تعداد پروژه‌های عمرانی جاری که در سال ۱۳۹۸ به آنها بودجه تخصیص داده شده و اعتبارات تخصیص یافته را به نمایش گذاشته است:

۱. محمدرضا مالکی و مریم طهرانی (۱۳۸۹). گزارش اظهارنظر کارشناسی درباره «لایحه تأسیس استان البرز»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۰۲۳۵.

۲. به‌روزترین سالی که برای آن گزارش تفریغ بودجه وجود دارد.

نمودار. سهم شهرستان‌های استان خوزستان از تعداد پروژه‌ها و اعتبارات تخصیص یافته استان



مأخذ: محاسبات تحقیق براساس قوانین بودجه سنواتی کل کشور و مستند طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها در سال ۱۳۹۸.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، سهم شهرستان‌های آبادان، خرمشهر، شادگان، بندر ماهشهر، امیدیه، هندیجان، بهبهان، رامهرمز، آغاچاری و رامشیر، از کل تعداد پروژه‌های عمرانی جاری در استان خوزستان



حدود ۲۶ درصد و از میزان اعتبار تخصیص یافته حدود ۱۴ درصد است. این در حالی است که تنها شهرستان «اهواز» حدود ۳۲ درصد از کل منابع استان را در سال مورد بررسی به خود اختصاص داده است. بنابراین می‌توان گفت جداسدن شهرستان‌های مذکور از بدنه استان خوزستان نه تنها موجب بهبود زیرساخت‌های توسعه‌ای در آنها نمی‌شود، بلکه آنها را از آثار انتشار توسعه‌ای احتمالی نیز محروم خواهد ساخت. با توجه به اینکه طرح‌های عمرانی جاری در استان، امکان جابه‌جایی مکانی و عملاً اعتباری ندارند و با محدودیت‌های مالی و ... پیش‌روی کشور امکان تعریف طرح‌های عمرانی جدید بعید به نظر می‌رسد، لذا نمی‌توان به‌طور کلی انتظار سهم بالاتری از تعداد پروژه‌های عمرانی و مهم‌تر از اعتبارات تخصیص یافته برای استان جدیدالتاسیس پیشنهادی داشت.

در ادامه وضعیت شهرستان‌های «آبادان»، «خرمشهر»، «شادگان»، «ماهشهر»، «امیدیه»، «هندیجان»، «بهبهان»، «رامهرمز»، «آغاچاری» و «رامشیر» از منظر کل تعداد پروژه‌های عمرانی جاری و میزان اعتبار تخصیص یافته و پیشرفت مالی آنها تا سال ۱۳۹۸ در جدول زیر به نمایش گذاشته شده است:

جدول. وضعیت شهرستان‌های «آبادان»، «خرمشهر»، «شادگان»، «ماهشهر»، «امیدیه»، «هندیجان»، «بهبهان»، «رامهرمز»، «آغاچاری» و «رامشیر» از منظر تعداد پروژه‌ها برحسب درصد تخصیص اعتبار

پروژه‌ها تا سال ۱۳۹۸

درصد تخصیص اعتبار پروژه‌ها					تعداد پروژه	شهرستان
کمتر از ۲۰ درصد	بین ۲۰ تا ۴۰ درصد	بین ۴۰ تا ۶۰ درصد	بین ۶۰ تا ۸۰ درصد	۸۰ درصد و بیشتر		
۳۷	۸	۲۳	۵	۸	۸۱	امیدیه
۴۰	۱۳	۲۸	۱۴	۱۹	۱۱۴	آبادان
۳۳	۶	۱۰	۵	۱	۵۵	آغاچاری
۳۴	۱۰	۲۰	۱۰	۱۲	۸۶	بندر ماهشهر
۴۱	۲۴	۳۸	۱۶	۲۲	۱۴۱	بهبهان
۳۸	۱۴	۲۹	۱۶	۱۴	۱۱۱	خرمشهر
۳۱	۱۰	۱۰	۶	۱۱	۶۸	رامشیر
۳۶	۱۸	۲۵	۶	۲۲	۱۰۷	رامهرمز
۳۷	۱۰	۵۱	۱۷	۱۶	۱۳۱	شادگان
۲۵	۱۰	۲۳	۴	۶	۶۸	هندیجان

مأخذ: محاسبات تحقیق براساس قوانین بودجه سنواتی کل کشور و مستند طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها در سال ۱۳۹۸.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود بیش از ۷۶ درصد از تعداد پروژه‌های شهرستان‌های «آبادان»، «خرمشهر»، «شادگان»، «ماهشهر»، «امیدیه»، «هندیجان»، «بهبهان»، «رامهرمز»، «آغاچاری» و «رامشیر»، اعتباری زیر ۶۰ درصد دریافت کرده‌اند و تعداد پروژه‌هایی که در شهرستان‌های مذکور بیش از ۸۰ درصد اعتبار مصوب خود را تا سال ۱۳۹۸ دریافت داشته‌اند، ۱۴ درصد بوده است. جدا شدن

شهرستان‌های مذکور از استان خوزستان با توجه به سهم بسیار بالاتر باقی استان از طرح‌های عمرانی و توسعه‌ای می‌تواند جذب اعتبار را حتی برای طرح‌های عمرانی جاری برای استان جدیدالتأسیس با چالش‌های جدی مواجه کند.

۵-۱. تنش‌های احتمالی فرایند تفکیک

سوابق تاریخی ایجاد واحدهای تقسیماتی جدید در ایران به‌ویژه در سطح استان، نشان‌دهنده حساسیت‌های محلی و نگاه هویتی شهروندان به چنین موضوع‌هایی است. تجربیات سال‌های اخیر از جمله اتفاقاتی که طی فرایند تفکیک خراسان و جدایی قزوین از زنجان اتفاق افتاد و نیز حوادث رخ داده در کازرون در سال ۱۳۹۷ نشان می‌دهد که فرایند تصمیم‌گیری در خصوص تقسیمات کشوری به‌طور معمول تنش‌هایی را (در مورد تعیین مرکز واحد جدیدالتأسیس، چگونگی الحاق سایر واحدها به واحد سیاسی جدید، تعیین نام استان جدید و ...) دربرداشته و بعضاً با خسارت‌های جانی و مالی همراه بوده است. این تنش‌ها علاوه بر اینکه زمینه بهره‌برداری عناصری را فراهم می‌کند که به دنبال استفاده هدفمند از این تضادها در یک واحد سیاسی، برای دستیابی به اهداف خود هستند؛ باعث تشدید اختلاف‌های محلی و ازسوی‌دیگر متوسل شدن برخی عناصر به چانه‌زنی سیاسی می‌شود که گاهی دولت را در تنگنا قرار داده و موجب اتخاذ تصمیم‌های شتابزده می‌شود که بر قضاوت عامه مردم از عملکرد عناصر تصمیم‌گیرنده تأثیر خواهد گذاشت. ازسوی‌دیگر این تنش‌ها در واگرایی مناطق مختلف و استمرار آن اثر دارند. واگرایی پس از تشکیل استان جدید از تشریک‌مساعی جمعی کاسته و مشارکت مردم را برای هرگونه توسعه کاهش می‌دهد.^۱

در سطح استان خوزستان اقوام عرب‌زبان، فارس و لر و ... از گذشته‌های دور تاکنون در کنار هم با همزیستی مسالمت‌آمیز زندگی کرده‌اند.^۲ با این حال، استان خوزستان از لحاظ ترکیب قومی و خرده‌فرهنگ‌ها، یکی از متکثرترین استان‌های ایران است. قرارگیری استان در نواحی مرزی با سابقه خطرپذیری و تنش‌های سیاسی، قومی و ... و وجود برخی زمینه‌های قومی- فرهنگی برای ایجاد اختلاف‌های قومی و طایفه‌ای از طریق محرک‌های بیرونی، و در حالت عدم التیام کامل شرایط اقتصادی، کالبدی و اجتماعی ناشی از وقوع جنگ تحمیلی و شرایط اقتصاد کلان کشور و استان و ... می‌تواند یک خطر و تهدید بالقوه تلقی شود.^۳ لذا هرگونه تصمیم شتابزده در خصوص ایجاد استان جدید، بدون در نظر داشتن تنش‌های احتمالی (بر سر مسائلی مانند مرز و محدوده استان پیشنهادی و مرکز استان پیشنهادی)، چگونگی مدیریت استان جدید بعد از تشکیل آن (از جمله چگونگی توزیع قدرت سازمانی

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به: محمد اخباری و محسن یداللهی (۱۳۸۴). فرایند تصمیم‌گیری تقسیم استان خراسان و اثرات سیاسی - اجتماعی آن، فصلنامه ژئوپلیتیک، ش ۲، صص ۴۲-۲۲.

۲. برنامه آمایش استان خوزستان (چکیده مطالعات)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان خوزستان، ۱۳۹۷ صص ۱۰۸.

۳. برنامه آمایش استان خوزستان (چکیده مطالعات)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان خوزستان، ۱۳۹۷، صص ۹۴.



میان اقوام ساکن در استان جدید) و ...، ضمن خدشه به هویت یکپارچه استان خوزستان، می تواند موجب بروز تبعات غیرقابل پیش بینی در عرصه سیاسی، امنیتی و اجتماعی این منطقه و گسیختگی فضای فرهنگی و اجتماعی شود که طی سال ها در این استان شکل گرفته و در حال حاضر از انسجام مناسبی برخوردار است.

۶-۱. عدم اجماع ذی مدخلان بر سر تفکیک استان

حتی در صورت نبود ایرادهای حقوقی و با فرض وجود شرایط و ملاحظات کلان برای تفکیک، ایجاد استان جدید نیازمند وجود یک مطالبه عمومی و اجماع جامعه است. شواهد حاکی از آن است که طرح تفکیک استان خوزستان مطالبه عمومی جامعه و نخبگان استان نیست. از این رو تصویب طرح حاضر بدون جلب رضایت و اعتماد اکثریت مردم و نخبگان استان و نمایندگان آنان، زمینه ساز فعال شدن شکافهای اجتماعی، گسل ها و شکافهای قومی - مذهبی خواهد شد.

۷-۱. بالا رفتن هزینه های دولتی

تشکیل استان جدید نیازمند ایجاد زیرساخت ها و تشکیلات جدید، تغییرات چارت سازمانی، افزایش پست های اداری و ... است که به معنای بار مالی فزاینده بر دوش دولت و حجیم تر شدن بدنه دولت است و به ویژه در شرایط کنونی اقتصادی کشور توجیه ناپذیر است که دولت با تهدیدهای ناشی از مسائلی همچون تحریم ها، کاهش ارزش پول ملی، تورم، تبعات اقتصادی بحران و ویروس کووید - ۱۹ و ... مواجه است.

مهم اینکه در نتیجه تغییرات پی در پی در تقسیمات کشوری و ایجاد واحدهای جدید و نیز ضعف ها و ناکارآمدی نظام اداری کشور، تعداد کارکنان دولت طی دهه های اخیر رشد شتابانی داشته است. یکی از پیامدهای این وضعیت این است که طی سال های گذشته شاهد افزایش سهم اعتبارات هزینه ای (جاری) دولت در مقایسه با اعتبارات عمرانی و زیرساختی بوده ایم. به همین دلیل همواره توصیه کارشناسان این بوده که راهکارهایی برای جلوگیری از افزایش تعداد کارکنان و هزینه های جاری دولت اتخاذ شود.

شایان ذکر است که طبق برآوردهای سازمان اداری و استخدامی کشور^۱ و نیز برآورد سازمان برنامه و بودجه، «برای تشکیل یک استان جدید (بدون در نظر گرفتن تغییرات مربوط به شهرستان، بخش و ...) به طور متوسط حدود ۵۴۰۰ نفر نیروی انسانی مورد نیاز است که این رقم بدون لحاظ کردن نهادهای نظامی، انتظامی، اطلاعاتی و دادگستری های استانی است. با توجه به هزینه های فعلی مربوط به پرداخت های پرسنلی، به طور متوسط سرانه هزینه های پرسنلی هر نفر (بابت حقوق، مزایا، رفاهیات، حق بیمه سهم کارفرما و ...) حدود ۱۲ میلیون و پانصد هزار تومان می باشد». به این ترتیب بار مالی برای

۱. نامه شماره ۲۸۷۲۱۴ سازمان اداری استخدامی کشور به سازمان برنامه و بودجه، مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۰۵.

پرداخت هزینه‌های پرسنلی ناشی از اضافه شدن یک استان جدید، سالیانه ۸۱۰ میلیارد تومان خواهد بود (این رقم حاصل ضرب ۱۲ میلیون و پانصد هزار تومان ضربدر ۵۴۰۰ نفر در ۱۲ ماه است).^۱ گذشته از هزینه‌های پرسنلی نهادهای نظامی، انتظامی، اطلاعاتی و دادگستری‌های استانی که می‌بایست به رقم فوق اضافه شود، بودجه مورد نیاز برای ایجاد یا گسترش مستحدثات و تجهیزات اداری و ... را نیز باید در نظر گرفت.

از آنجاکه تجربیات قبلی ایجاد استان و شهرستان‌های جدید نشانگر آن است که با صرف ایجاد ساختار اداری توسعه پایدار و درون‌زا محقق نمی‌شود و برعکس اعتباراتی که می‌توانست صرف ایجاد زیرساخت‌های لازم برای توسعه و اشتغال در منطقه شود، مصروف حقوق و مزایای کارکنان، پست‌های مدیران و ساختمان‌ها و ابنیه دولتی شده است.^۲ چنانچه این بودجه صرف ایجاد زیرساخت‌های حمل‌ونقل، اشتغال، بهداشت و ... در جنوب استان خوزستان شود، قطعاً نتیجه مؤثرتری به دنبال خواهد داشت.

۱-۸. مطالبه‌سازی برای تفکیک سایر استان‌ها

در حال حاضر حداقل ۲۶ مورد پیشنهاد برای ایجاد استان جدید از سوی نمایندگان محترم استان‌های مختلف در وزارت کشور موجود است. مطرح شدن بحث ایجاد یک استان جدید در کشور، مطالبات خفته چندساله بسیاری از شهرستان‌ها را برای ارتقا به استان جدید بیدار می‌کند. با توجه به اینکه دولت نگاه ملی دارد و همه ابعاد و پیامدهای ایجاد یک استان جدید را در نظر می‌گیرد، شایسته‌تر اینکه ایجاد استان جدید از طریق ارائه لایحه صورت گیرد. ماده (۱۵) آیین‌نامه اجرایی قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری (مصوب ۱۳۶۳/۷/۲۲) نیز فرایند ایجاد استان جدید را با پیشنهاد وزارت کشور، تصویب هیئت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی تعیین کرده است.

۲. ماده واحد طرح

طبق ماده واحد طرح حاضر «... استان خوزستان جنوبی شامل شهرستان‌های آبادان، خرمشهر، شادگان، ماهشهر، امیدیه، هندیجان، بهبهان، رامهرمز، آغاجاری و رامشیر و با مرکزیت شهرستان آبادان تشکیل می‌شود». در این زمینه نکات ذیل قابل تأمل است:

۱. سیستم تقسیمات کشوری ایران در حال حاضر بر مبنای «قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری» (مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵)، اصلاحیه‌های آن و آیین‌نامه اجرایی این قانون، مصوب ۱۳۶۳/۰۷/۲۲ قرار دارد و بدیهی است که هرگونه تغییر در نقشه تقسیمات کشوری باید بر مبنای قانون مذکور و با رعایت سایر قوانین

۱. نامه شماره ۱۵۸۶۵۴ سازمان برنامه و بودجه به مرکز پژوهش‌های مجلس، مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۰۹.

۲. همان.



و مقررات موضوعه کشور تنظیم و عملیاتی شود. طبق قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، در همه سطوح و واحدها، عامل «جمعیت» محور کلیه تغییرات در نقشه تقسیمات کشوری در نظر گرفته شده است. گذشته از عامل جمعیت به عنوان عامل اصلی، مهم‌ترین شاخص‌های مستخرج از قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و آیین‌نامه اجرایی آن که در ایجاد استان در نظر گرفته می‌شوند عبارتند از: «همگنی طبیعی و اجتماعی، قابلیت دسترسی و روابط فاصله‌ای و حوزه نفوذ مکان‌های مرکزی». علاوه بر این چهار مورد، معمولاً شاخص‌های دیگری مانند ضرورت‌های ویژه امنیتی نیز در ایجاد استان جدید مؤثرند. در ادامه به بررسی محدوده پیشنهادی از منظر شاخص‌های فوق پرداخته می‌شود:

– **جمعیت:** طبق تبصره «۱» ماده (۹) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری «استان جدید باید حداقل یک میلیون نفر جمعیت داشته باشد». لکن جمعیت محدوده جغرافیایی پیشنهادی برای تأسیس استان جدید، براساس آخرین سرشماری عمومی نفوس و مسکن، برابر با ۱.۴۰۰.۹۴۱ نفر^۲ است.

– **دسترسی و روابط فاصله‌ای:** این شاخص به سهولت دسترسی واحدهای زیرمجموعه به مراکز سیاسی-اداری اشاره دارد. توضیح اینکه توزیع خدمات درون یک جامعه معمولاً براساس مرکزیت هندسی نقاطی در نظر گرفته می‌شود که مردم دسترسی بیشتری به آنها داشته باشند.^۳ ماده (۱۷) آیین‌نامه اجرایی قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری بیان می‌دارد «در مواقع انجام هرگونه انتزاع و الحاق لازم است حفظ جهات طبیعی، فرهنگی، اقتصادی و دسترسی نیز رعایت گردد». در زمان تشکیل یک استان جدید دو عامل بر شاخص دسترسی و روابط فاصله‌ای تأثیرگذار است. نخست شکل هندسی استان، و دوم چگونگی استقرار مرکز استان:

به لحاظ علمی بهترین شکل برای ایجاد یک واحد سیاسی جدید شکل «فشرده» (مربع، دایره و ...) است. محدوده تعیین شده برای ایجاد استان خوزستان جنوبی دارای شکلی تقریباً «طویل» است. لازم به ذکر است که در حال حاضر، در برخی استان‌های کشور شکل هندسی طویل به‌عنوان مانعی در برابر توسعه استان عمل می‌کند.^۴

از منظر چگونگی استقرار مرکز استان، بالاترین سطح خدمات‌رسانی و کنترل در یک استان زمانی محقق می‌شود که مرکز استان بر مرکزیت جغرافیایی آن منطبق باشد. به استناد تبصره «۲» ماده (۹) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، «مرکز استان یکی از شهرهای همان استان است که مناسب‌ترین کانون سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، طبیعی و اجتماعی آن استان شناخته می‌شود». طبق ماده (۱۶) آیین‌نامه اجرایی قانون تقسیمات کشوری، «مرکز استان شهری از مراکز شهرستان‌های

۱. هادی اعظمی و علی‌اکبر دبیری (۱۳۹۰). تحلیل نظام تقسیم سیاسی فضا در ایران، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال هفتم، ش ۲، صص ۱۸۱-۱۴۷.

۲. سالنامه آماری استان خوزستان، فصل سوم (جمعیت)، مرکز آمار ایران، ۱۳۹۸.

۳. هادی اعظمی و علی‌اکبر دبیری (۱۳۹۰). تحلیل نظام تقسیم سیاسی فضا در ایران.

۴. برای اطلاعات بیشتر، برای مثال رجوع شود به زهرا پیشگاهی‌فرد و همکاران (۱۳۹۱). «بررسی تأثیرات شکل جغرافیایی استان ایلام بر توسعه‌نیافتگی آن»، فصلنامه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سال دوم، شماره ۸.

تشکیل‌دهنده استان است که علاوه بر داشتن کلیه شرایط مندرج در تبصره «۲» ماده (۹) قانون، محل استقرار ستاد اداری و هماهنگی بوده که بنا به ضرورت عوامل اجرایی و پیگیری و سازمان‌های دولتی به‌عنوان ستاد اجرایی می‌توانند برحسب مورد و برای مدتی در هر یک از واحدهای تابعه تقسیمات کشوری مستقر و اجرای هدف‌ها و برنامه‌های دولت و تصمیم‌گیری در محل را تسهیل نمایند».

مداقه در موقعیت جغرافیایی مرکز استان خوزستان یعنی شهر اهواز نشان می‌دهد که این شهر تقریباً در کانون سکونتگاه‌های این استان قرار گرفته و حتی نواحی جنوبی دسترسی بهتری به مرکز استان به‌عنوان کانون خدماتی سطح یک دارند. حال آنکه اگر استان پیشنهادی تصویب شود وضعیت دسترسی اغلب شهرها و روستاهای شهرستان‌های محدوده پیشنهادی، به‌ویژه سکونتگاه‌های واقع در بخش شرقی محدوده پیشنهادی، در وضعیت نامطلوب‌تری نسبت به وضع موجود قرار خواهد گرفت؛ چراکه فاصله زمانی و مسافت جاده‌ای بیشتری را جهت دسترسی به مرکز استان باید بپیمایند.

– **حوزه نفوذ مکان‌های مرکزی:** مکان مرکزی به مکانی اطلاق می‌شود که کالا و خدمات را در اختیار نواحی فراتر از پیرامون خود قرار می‌دهد. شاخص حوزه نفوذ به قابلیت و وزن مرکز و کانون‌های وابسته به آن در یک منطقه اشاره دارد. برای تعیین مرکزیت مناطق از مدل‌هایی مانند جاذبه، فاصله استاندارد و تحلیل نزدیک‌ترین همسایگی استفاده می‌شود. به‌عبارت‌دیگر مرکزیت، مجاورت و مرزهای واحدهای اداری-سیاسی سه عامل مؤثر در ایجاد یک واحد سیاسی جدید به‌شمار می‌روند.^۱

در خصوص محدوده پیشنهادی، میان همه شهرستان‌های تعیین شده برای ایجاد استان جدید، پیوند عملکردی قوی وجود ندارد. توضیح اینکه نواحی شرقی محدوده پیشنهادی (به‌ویژه شهرستان‌های رامهرمز و رامشیر) دارای پیوند عملکردی بسیار ضعیف با بخش غربی و به‌ویژه شهر آبادان است. در برنامه آمایش استان خوزستان نیز به‌وضوح به این مسئله اشاره شده است.

شایان ذکر است که در طرح کالبدی منطقه جنوب‌غربی^۲ نیز محدوده شهرستان‌های پیشنهادی برای تشکیل استان خوزستان جنوبی در قالب سه ناحیه کالبدی مجزا دسته‌بندی شده‌اند. به‌گونه‌ای که شهرستان‌های آبادان و خرمشهر در یک ناحیه کالبدی، شهرستان‌های شادگان، ماهشهر، هندیجان، بهبهان، آغاچاری و امیدیه در یک ناحیه مجزا و شهرستان‌های رامشیر و رامهرمز در یک ناحیه کالبدی دیگر جای گرفته‌اند که مشتمل بر شهرستان‌های واقع در هسته میانی استان خوزستان از جمله شهرستان اهواز است. هر یک از ناحیه‌های کالبدی از نظر ویژگی‌های طبیعی و جغرافیایی همگن بوده و از نظر اقتصادی و ارتباطات فعال متقابل دارند. برای هر ناحیه نیز یک طرح کالبدی تهیه شده است.

۱. هادی اعظمی و علی‌اکبر دبیری، ۱۳۹۰، همان.

۲. در طرح‌های کالبدی ناحیه‌ای، تعیین سیاست‌ها در زمینه هدایت و کنترل توسعه و استقرار مطلوب مراکز فعالیت، مناطق حفاظتی و همچنین توزیع متناسب خدمات برای ساکنان شهرها و روستاها مورد بررسی قرار می‌گیرد.



- **همگنی:** طبق ماده (۱۷) آیین‌نامه اجرایی قانون تقسیمات کشوری، یکی از مواردی که در زمان هرگونه انتزاع و الحاق در تقسیمات کشوری لازم است رعایت شود، «حفظ جهات طبیعی، فرهنگی، اقتصادی و دسترسی» است. بنابراین همگنی یک واحد تقسیماتی را می‌توان از دو منظر طبیعی و فرهنگی مورد بررسی قرار داد:

- ویژگی‌های جغرافیایی طبیعی یک واحد سیاسی، بر کارکرد و نیز سبک معیشت واحد مذکور تأثیرگذار است. محدوده تعیین شده برای ایجاد استان خوزستان جنوبی به لحاظ طبیعی همگن نیست که در مطالب بالا به این مسئله اشاره شد.

- «همگنی یک جامعه تحت عنوان هم‌نوایی‌های اجتماعی، فرهنگی، قومی و سرزمینی تعریف شده است»^۱ و به یکپارچگی و سنخیت مردم ساکن در یک واحد سیاسی از نظر فرهنگی، قومی-زبانی، مذهبی، آداب و رسوم و ... اشاره دارد. از این منظر نیز محدوده پیشنهادی همگن نیست و به‌ویژه میان نواحی شرقی و غربی محدوده پیشنهادی به لحاظ فرهنگی و قومی و زبانی تفاوت‌هایی وجود دارد. از این رو، طرح حاضر نیازمند مطالعات پشتیبان اجتماعی- فرهنگی برای بررسی مزایا و معایب و پیامدهاست.

- **ضرورت‌های ویژه امنیتی:** هرچند ممکن است به نظر برسد که کنترل امنیتی و انتظامی واحدهای کوچک‌تر آسان‌تر است، اما واقعیت این است که چالش‌های موجود در استان خوزستان، عمدتاً ناشی از ناکارآمدی نظام برنامه‌ریزی، تمرکز و بوروکراسی نظام اداری، حاکمیت الگوی مرکز-پیرامون توسعه در سطح ناحیه‌ای است. بخشی از مشکلات نیز پیامدهای موضعی بحران‌های موجود در کشور در سال‌های اخیر مانند خشکسالی و تغییرات اقلیمی (و در نتیجه عدم قطعیت در خصوص میزان آب جاری در اختیار استان، افزایش ریزگردها و ...) و رکود اقتصادی است. در مقابل مطرح شدن تقسیم استان خوزستان، و تشکیل استان خوزستان جنوبی، ممکن است پیامدهای منفی امنیتی قابل توجهی در برداشته باشد (از قبیل فعال شدن گسل‌های قومی-مذهبی و ...).

نتیجه‌گیری

گذشته از مغایرت طرح حاضر با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی، قانون برنامه ششم توسعه و اسناد بالادستی، دلایلی که برای توجیه تقسیم استان خوزستان مطرح شده است، غالباً بنیاد ناستواری دارد و با تغییر رویه‌های اداری-اجرایی، اداره هوشمندانه استان خوزستان و اصلاح نظام برنامه‌ریزی موجود قابل اصلاح‌اند. از این رو با عنایت به موارد مطروحه در این گزارش، تصویب کلیات طرح حاضر توصیه نمی‌شود.

۱. محمد اخباری و محسن یداللهی (۱۳۸۴). فرایند تصمیم‌گیری تقسیم استان خراسان و اثرات سیاسی - اجتماعی آن، فصلنامه ژئوپلیتیک، ش ۲، ص ۲۸.

با توجه به اینکه سیستم کنونی تقسیمات کشوری ایران دارای مشکلات عدیده از قبیل غلبه شاخص‌های کمی در ایجاد و ارتقای سطوح تقسیماتی، تمرکزگرا بودن، بلند بودن سیستم تقسیماتی و به تبع آن نظام اداری و ... است که نیازمند اصلاح و تغییرات اساسی، همه‌جانبه و مبتنی بر شاخص‌های علمی و کیفی و متناسب با ویژگی‌های فضایی - جغرافیایی کشور و نیز براساس رویکرد «تمرکززدایی» از طریق اصلاح ساختار اداری و مدیریتی کشور و بازتعریف روابط و اختیارات درون‌استانی، بین‌استانی و استانی - مرکزی است، پیشنهاد می‌شود تا زمانی که لایحه جامع تقسیمات کشوری به تصویب نرسیده، از هرگونه تغییر در تقسیمات کشوری اجتناب شود.

در شرایط کنونی اقتصادی کشور، به‌جای تلاش برای تشکیل استان‌های جدید که بار فزاینده‌ای بر دوش دولت ایجاد خواهد کرد که نتیجه آن متوجه مردم خواهد شد؛ شایسته است مجلس شورای اسلامی به اتخاذ و تصویب راهکارهای قانونی برای کاهش بار اقتصادی موجود بر دوش دولت، تمرکززدایی و درعین‌حال تحقق توسعه متوازن و از بین بردن عدم توازن‌های ناحیه‌ای موجود در استان‌ها بپردازد.

منابع و مأخذ

۱. احمدی‌پور، زهرا، محمدرحیم رهنما و رومینا ابراهیم (۱۳۹۰). نقش نظام تقسیمات کشوری در توسعه ملی، مورد مطالعه: ایران، فصلنامه مدرس علوم انسانی - برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره پانزدهم، ش ۲.
۲. اخباری، محمد و محسن یداللهی (۱۳۸۴). فرایند تصمیم‌گیری تقسیم استان خراسان و اثرات سیاسی - اجتماعی آن، فصلنامه ژئوپلیتیک، ش ۲.
۳. اعظمی، هادی و علی‌اکبر دبیری (۱۳۹۰). تحلیل نظام تقسیم سیاسی فضا در ایران، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال هفتم، ش ۲.
۴. ایزدپناه، عبدالله (۱۴۰۰). طرح ایجاد خوزستان جنوبی پیشنهاد نماینده آبادان بود/ با تقسیم خوزستان به شمالی و جنوبی مخالفیم. بازیابی شده در تاریخ ۱۴۰۰/۰۷/۲۰ از <https://www.ilna.news>
۵. برنامه آمایش استان خوزستان (چکیده مطالعات)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان خوزستان، ۱۳۹۸.
۶. پیشگاهی‌فرد، زهرا، بهادر غلامی، فاطمه‌سادات میراحمدی، عبدالکریم ویسی، سعید خلیلی (۱۳۹۱). «بررسی تأثیرات شکل جغرافیایی استان ایلام بر توسعه‌نیافتگی آن»، فصلنامه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سال دوم، شماره ۸.
۷. حسینی، سیدکریم. با تقسیم خوزستان مخالفیم/قرار است طرح خوزستان جنوبی پس گرفته شود. بازیابی شده در تاریخ ۱۴۰۰/۰۷/۲۰ از <https://www.isna.ir>
۸. رفیعی، نسترن؛ سجاد فتاحی، مجید دکامین، سیما رفسنجانی‌نژاد، معصومه تقی‌زادگان، محدثه جلیلی، نسرين قنواتی، فاطمه خوشدلی (۱۳۹۶). مسئله‌شناسی راهبردی توسعه در استان خوزستان، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری.
۹. سالنامه آماری استان خوزستان، فصل سوم (جمعیت)، مرکز آمار ایران، ۱۳۹۸.
۱۰. مالکی، محمدرضا و مریم طهرانی (۱۳۸۹). گزارش اظهارنظر کارشناسی درباره «لایحه تأسیس استان البرز»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۰۲۳۵.



۱۱. مجمع نمایندگان استان با طرح تشکیل خوزستان جنوبی مخالفت کردند. ایرنا. ۲۵ مرداد ۱۴۰۰. بازیابی شده در تاریخ ۱۴۰۰/۰۷/۲۰ از <https://www.irna.ir>
۱۲. میراحمدی، فاطمه‌سادات (۱۳۹۹). اظهارنظر کارشناسی درباره طرح «تشکیل استان گلستان»، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۷۲۶۲.
۱۳. نامه شماره ۱۵۸۶۵۴ سازمان برنامه و بودجه به مرکز پژوهش‌های مجلس، مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۰۹.
۱۴. نامه شماره ۳۸۷۳۱۴ سازمان اداری استخدامی کشور به سازمان برنامه و بودجه، مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۰۵.