

دوره یازدهم – سال اول

تاریخ چاپ:

شماره چاپ:

شماره ثبت: ۱۷۴

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**

**«طرح تشکیل استان گلستان»**

کد موضوعی: ۲۶۰

شماره مسلسل: ۱۷۲۶۲

آذرماه ۱۳۹۹

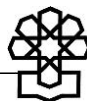
معاونت پژوهش‌های سیاسی – حقوقی

دفتر مطالعات سیاسی

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۴.....	مقدمه.....
۷.....	اظهار نظر کارشناسی.....
۷.....	۱. بررسی کلیات طرح.....
۱۹.....	۲. بررسی ماده واحد طرح.....
۲۵.....	نتیجه گیری.....
۲۶.....	منابع و مأخذ.....



## اظهاری نظر کارشناسی درباره: «طرح تشکیل استان گلزاران»

### چکیده

طبق ماده واحد طرح حاضر، «استان گلزاران به مرکزیت شهر «کاشان» و متشکل از شهرستان‌های آران و بیدگل، نطنز، گلپایگان، خوانسار، میمه، دلیجان و نراق تأسیس می‌شود». ارزیابی طرح از منظر شکلی، ماهوی و مکفی بودن دلایل توجیهی، قانون اساسی، سایر قوانین موضوعه و... حاکی از موارد ذیل است:

۱. به لحاظ حقوقی و قانونی، گذشته از مغایرت طرح حاضر با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی و بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی، محدوده جغرافیایی پیشنهادی، براساس تبصره «۱» ماده (۹) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری (مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵)، از حداقل شرایط قانونی (یک میلیون نفر جمعیت) برای ایجاد استان جدید برخوردار نیست. ضمن اینکه محدوده پیشنهادی واجد اغلب دیگر شاخص‌های مستخرج از قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و آیین‌نامه اجرایی آن نیست. همچنین طرح حاضر مغایر بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه است که طبق آن حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی در طول اجرای قانون برنامه، 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 بالادستی، طرح حاضر مغایر بند «۱۵» 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 بر «چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری» تأکید دارد.

۳. صرف‌نظر از موارد فوق، ایجاد استان جدید در کشور در برهه زمانی کنونی باید در قالب قانون فعلی تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری (مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵) انجام شود که قانونی ناکارآمد است و خود موجب مشکلات و مسائل بسیاری بوده است. به‌عبارت دیگر درحالی که ریشه اصلی بسیاری از مسائل و مشکلات شهرستان‌های تشکیل‌دهنده محدوده پیشنهادی برای تشکیل استان گلستان به قانون کنونی تقسیمات کشوری و نیز نظام اداری - مالی کنونی کشور برمی‌گردد، ایجاد استان جدید براساس قانون فعلی تقسیمات کشوری نیز موجب همان مشکلات برای شهرستان‌های استان جدید خواهد شد.

۴. تصویب طرح حاضر پیامدهای منفی برای دولت دربردارد. ایجاد استان جدید به‌معنای 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 کووید ۱۹ و... مواجه است، به‌لحاظ کارشناسی قابل توجیه نیست. تنش‌های احتمالی فرایند تفکیک استان اصفهان و مطالبه‌سازی برای تفکیک سایر استان‌ها جهت تفکیک 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. بررسی تجربیات سایر کشورها در زمینه تغییر و اصلاح تقسیمات کشوری حاکی از این است که روند جهانی غالب گرایش به سمت «وسیع تر کردن و تجمیع استان‌ها و کاهش سطوح و واحدهای تقسیمات کشوری» است.

۶. وسیع بودن یک استان، فاصله جغرافیایی میان برخی شهرستان‌ها با مرکز استان و تعدد شهرستان‌ها در یک استان، که در طرح حاضر به‌عنوان دلایل توجیهی برای ایجاد استان جدید ذکر شده‌اند، فی‌نفسه عیب محسوب نمی‌شوند؛ بلکه تمرکز اداری- مالی و توسعه نامتوازن ناحیه‌ای است که وسعت و فاصله جغرافیایی زیاد میان شهرستان‌ها و مرکز استان را تبدیل به یک معضل می‌کند.

۷. سایر دلایل مطرح شده توسط پیشنهاددهندگان طرح برای توجیه لزوم تشکیل استان گلستان از وزن کافی برخوردار نیست، زیرا با تمسک به این استدلال‌ها می‌توان ایجاد استان‌های دیگر را نیز توجیه کرد. تمرکز امور در مرکز استان، دیوان‌سالاری‌های پیچیده و مآیوس‌کننده اداری، تردهای فراوان به مرکز استان برای پیگیری امورات و پیامدهای آن مختص استان اصفهان نیست، بلکه مسئله‌ای همه‌گیر در کشور است که به‌ویژه مبتلابه استان‌های وسیع است. ریشه اصلی همه مسائل مطرح شده در طرح حاضر «تمرکزگرایی و نداشتن اختیارات در زمینه‌های اداری- مالی» توسط شهرستان‌هاست و این مسئله، معضل عمومی نظام اداری- مالی ایران است. مهم اینکه ایجاد استان جدید رافع مشکلات مذکور برای همه شهرستان‌های استان جدید نخواهد بود. به‌عبارت دیگر ایجاد یک استان جدید به‌معنای تغییر نوع ارتباط نظام اداری- مالی شهرستان‌های استان جدیدالتأسیس با مرکز استان نخواهد بود و چالش‌های ناشی از تمرکزگرایی و بوروکراسی تشکیلات اداری در کشور به قوت خود باقی خواهد ماند و تکثیر خواهد شد. البته این

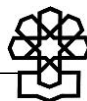
بدان معنا نیست که وضعیت کنونی باید حفظ شود، بلکه این وضعیت نشان می‌دهد که مشکل بزرگ‌تر و عمیق‌تری در زمینه تقسیمات کشوری و نظام اداری-مالی کشور وجود دارد که باید راهکاری اساسی برای آن اندیشیده شود.

۸. راهکار اساسی برای رسیدن به اهداف طرح حاضر نه ایجاد استان جدید، بلکه «تمرکززدایی و تفویض اختیارات اداری-مالی» به همه سطوح و واحدهای زیرین تقسیمات کشوری در مجرای قانون (از جمله ردیف «۴» ذیل بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه)، به‌گونه‌ای است که رافع مسائل و مشکلات همه شهرستان‌ها در همه استان‌های کشور باشد و احساس نیاز و مطالبات برای ایجاد تغییرات پی‌درپی در تقسیمات کشوری در کل کشور را از بین ببرد.

با عنایت به موارد فوق تشکیل استان گلساران به لحاظ قانونی و کارشناسی قابل توجیه نیست، از این‌رو رد کلیات طرح تشکیل استان گلساران توصیه می‌شود.

#### مقدمه

تقسیمات کشوری ابزاری کلیدی جهت 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 به مرور زمان دخل و تصرف‌های نامعقول در آن صورت گیرد، از اهداف اولیه دور شده و از یک ابزار علمی ساماندهی مدیریت سرزمین به ابزاری سیاسی



تبدیل می‌شود و در نتیجه روند پیشرفت کشور را با چالش روبه‌رو می‌کند.<sup>۱</sup> سیستم کنونی تقسیمات کشوری ایران، به دلیل اینکه با رویکرد آمایش سرزمین و تمرکززدایی طراحی نشده است، نتوانسته بستر و مبنایی برای توسعه پایدار واحدهای سیاسی قلمداد شود و جز تحمیل هزینه‌های بالا به دولت نتیجه‌ای دربر نداشته است. به عبارت دیگر سیستم کنونی تقسیمات کشوری، خود تبدیل به یک مانع در برابر توسعه پایدار شده است. از آنجا که در این سیستم ارتقای سطح مبنایی برای اختصاص اختیارات، امکانات و منابع بیشتر است، مردم و مسئولان رده‌های زیرین استان‌ها، برای حل مسائل و مشکلات خود، راهی جز تلاش برای ارتقای سطح پیش روی خود نمی‌بینند که نتیجه آن وضعیت بغرنج کنونی است که بحث تقسیمات کشوری از امری که در حیطه صلاحیت دولت است را تبدیل به امری مطالباتی کرده و عطشی سیری‌ناپذیر برای ارتقا در همه سطوح تقسیماتی وجود دارد که نقطه توقفی برای آن قابل تصور نیست.

به‌طور خاص در استان‌های وسیع، گستردگی حوزه اداری و تشکیلات سازمانی و نیز تمرکز و بوروکراسی ناکارآمد موجب می‌شود که شهرستان‌های با پتانسیل‌های بالا و به تبع بار مدیریتی گسترده نتوانند به توسعه‌ای متناسب با ظرفیت‌های خود دست یابند. این وضعیت باعث شده است که شهرستان‌های مذکور به دنبال ارتقای خود به استان جدید باشند. به‌ویژه زمانی که شهرستان‌های مذکور علاوه بر برخورداری از ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های بالای اقتصادی، جمعیتی و ... و به تبع حجم بالای امور اداری، با مسئله دوری از مرکز استان و تفاوت‌های فرهنگی - اجتماعی با مرکز استان نیز مواجه هستند و

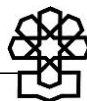
۱. زهرا احمدی‌پور و محمدرحیم رهنما و رومینا ابراهیم، نقش نظام تقسیمات کشوری در توسعه ملی، مورد مطالعه: ایران، فصلنامه مدرس علوم انسانی- برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره پانزدهم، ش ۲، صص ۱۷-۲۹، ۱۳۹۰.

بودجه دریافتی شهرستان مذکور از مرکز استان، تفاوت فاحشی نسبت به میزان درآمد آن شهرستان دارد، این مطالبه تشدید می‌شود.

طرح تشکیل استان اصفهان شمالی که در دوره دهم مجلس شورای اسلامی (به شماره ثبت ۵۵۲، و شماره چاپ ۱۳۳۲) اعلام وصول شد، پس از بررسی در کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای با تغییر عنوان آن به «طرح ایجاد استان گلستان» و اعمال اصلاحاتی در محتوای طرح در تاریخ ۱۳۹۸/۳/۱۹ به تصویب کمیسیون مذکور رسید. طبق آنچه در گزارش کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای ذکر شده است، براساس ماده‌واحد «استان گلستان متشکل از شهرستان‌های کاشان، آران و بیدگل، نطنز، گلپایگان (فرمانداری ویژه)، خوانسار، میمه، محلات و دلیجان (فرمانداری ویژه) به مرکزیت شهر کاشان تأسیس می‌شود». همچنین براساس اصلاحیه این گزارش (به شماره چاپ ۱۵۰۳) در تاریخ ۱۳۹۷/۷/۹، در متن ماده‌واحد پس از کلمه میمه عبارت «که برابر این قانون به شهرستان ارتقا می‌یابد» اضافه شده است. طرح مذکور، که از ایرادهای قانونی و کارشناسی زیادی برخوردار بود،<sup>۱</sup> در دوره دهم مجلس شورای اسلامی به نتیجه نرسید.

«طرح تشکیل استان گلستان» که در دوره یازدهم مجلس شورای اسلامی (با شماره ثبت ۱۷۴) اعلام وصول شده است، نسبت به مصوبه کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای در دوره دهم تفاوت‌هایی دارد. طبق مقدمه توجیهی، «استان‌های بزرگ مقیاس کشور به دلیل وسعت جغرافیایی و تعداد زیاد شهرستان‌ها دچار یک ناکارآمدی در عملکرد هستند که نتیجه این ناکارآمدی نارضایتی مردمی، کاهش سطح رفاه اجتماعی و کندی توسعه

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به گزارش «اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح ایجاد استان گلستان» (مخصوص صحن علنی)، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۳۶۰۱۷۰۵۰.



منطقه‌ای است. دیوان‌سالاری و تمرکز امور در مرکز استان و فاصله زیاد شهرستان‌ها تا مرکز استان موجب می‌شود هزینه اجرای امور افزایش یافته و تردهای فراوان برای پیگیری امور، دریافت مجوزها موجب خسارت مالی و جانی شود. لذا با توجه به مجموع این دلایل و به جهت حذف عوارض ناشی از نارضایتی‌های مردمی و دیوان‌سالاری‌های پیچیده و مایوس‌کننده اداری و همچنین تقویت انسجام اجتماعی و افزایش مشارکت مردمی در عرصه رشد و آبادانی منطقه‌ای» طرح حاضر پیشنهاد شده است. طبق ماده‌واحد «استان گلساران به مرکزیت شهر «کاشان» و متشکل از شهرستان‌های آران و بیدگل، نطنز، گلپایگان، خوانسار، میمه، دلیجان و نراق تأسیس می‌شود».

### اظهار نظر کارشناسی

در ادامه «طرح تشکیل استان گلساران» 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. بررسی کلیات طرح

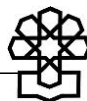
#### ۱-۱. از منظر مکفی بودن دلایل توجیهی طرح

۱. خطوط تقسیمات کشوری قطعاً خطوطی مقدس نیستند و همه دولت‌ها ممکن است طی زمان با هدف بهبود کارایی سیستم تقسیمات کشوری خود، تغییراتی را در آن اعمال

نمایند. 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 پس از انقلاب اسلامی در تقسیمات کشوری ایران به‌وجود آمده (افزایش بی‌رویه تعداد واحدها در چهار سطح تقسیمات کشوری)<sup>۱</sup>، چالش‌هایی مانند تمرکز و بوروکراسی، توسعه نامتوازن ناحیه‌ای در استان‌ها و قطبی شدن توسعه، تمرکز قدرت و ثروت در نواحی خاصی از استان‌ها، بی‌عدالتی فضایی و الگوی مرکز - پیرامون موجود در کشور و نیز در استان‌ها از بین نرفته است. مشکل اصلی، عدم وجود یک سیستم جامع و کارآمد تقسیمات کشوری در ایران است و با ایجاد استان جدید در قالب سیستم کنونی، نه‌تنها مسائل حل نخواهند شد، بلکه تکثیر خواهند شد. از این‌رو بحث تغییر و اصلاح تقسیمات کشوری، باید به‌صورت کلان و با هدف ایجاد یک سیستم جامع تقسیمات کشوری مورد توجه و بررسی قرار گیرد. تا زمانی که، قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، به‌گونه‌ای مناسب و مبتنی بر شاخص‌های کیفی، علمی و واقعیت‌های فضایی - جغرافیایی کشور اصلاح نشود، باید از ایجاد استان جدید اجتناب کرد.

۲. وسعت یک استان و تعدد شهرستان‌ها فی‌نفسه یک عیب محسوب نمی‌شود. در این زمینه بررسی تجربیات سایر کشورها در زمینه تغییر و اصلاح تقسیمات کشوری بهتر می‌تواند رابطه میان وسعت استان‌ها و تعداد شهرستان‌ها را با مسائلی مانند کارآمدی عملکرد استان‌ها، رضایت مردمی، سطح رفاه اجتماعی، توسعه منطقه‌ای، خدمات‌رسانی و

۱. براساس داده‌های وبسایت وزارت کشور از زمان انقلاب اسلامی ایران تا دی‌ماه ۱۳۹۸، تعداد استان‌ها از ۲۴ به ۳۱، تعداد شهرستان‌ها از ۱۹۵ به ۴۴۶؛ تعداد بخش‌ها از ۵۰۱ به ۱۰۹۷؛ تعداد شهرها از ۴۹۶ به ۱۳۵۹ و تعداد دهستان‌ها از ۱۵۸۳ به ۳۶۳۱ افزایش یافته است.



دیوان سالاری نشان دهد. بررسی تقسیمات کشوری چهار کشور ژاپن، فرانسه، ترکیه و چین<sup>۱</sup> و در نظر گرفتن سیستم تقسیماتی بسیاری از کشورهای دیگر که در این گزارش مجال پرداختن به آنها وجود ندارد و مقایسه تجربیات کشورهای مذکور در زمینه تغییر و اصلاح سیستم تقسیمات کشوری، حاکی از وجود یک روند معکوس در ایران است:

الف) روند غالب جهانی «تجمیع و وسیع تر کردن رده‌ها/واحدهای تقسیمات کشوری» است و نه گسستگی و کوچک تر کردن آنها از طریق ایجاد واحدهای جدید، زیرا قطعه‌قطعه کردن سرزمین و ارتقا و تشکیل واحدهای سیاسی جدید و کوچک تر، موجب تکه‌تکه شدن مدیریت سرزمینی، افزایش سطوح سلسله‌مراتبی، بزرگ شدن تشکیلات اداری، انطباق مرزهای سیاسی بر قلمروهای خرده‌فرهنگی، 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.

ب) کوچک بودن یک استان مانعی در برابر توسعه و رشد اقتصادی آن است؛ به همین دلیل حکومت فرانسه از سال ۲۰۱۶، تعداد استان‌های خود را از ۲۲ به ۱۳ استان کاهش داده

---

۱. دلیل انتخاب چهار کشور مذکور این است که همانند جمهوری اسلامی ایران دارای نظام تک‌ساخت (بسیط) هستند؛ دوم اینکه سیستم تقسیماتی چهار کشور مذکور تنوعی را به لحاظ وسعت و تعداد استان‌ها ارائه می‌کند. کشور ترکیه، از ۸۱ استان کوچک برخوردار است؛ درحالی که کشور چین به‌عنوان پرجمعیت‌ترین کشور دنیا و نیز سومین کشور وسیع دنیا (براساس برخی برآوردها چهارمین) تنها از ۲۴ واحد سطح استانی (۲۳ استان، ۵ منطقه خودمختار، ۴ شهرداری تحت کنترل مستقیم دولت مرکزی و ۲ منطقه اداری ویژه) برخوردار است و دارای استان‌های بسیار وسیع و درعین‌حال استان‌های بسیار کوچک است. کشور فرانسه تا قبل از سال ۲۰۱۵ استان‌های کوچکی داشته (۲۲ استان)، اما از سال ۲۰۱۶ تعداد استان‌های خود را کاهش داده است. کشور ژاپن نیز از استان‌هایی کوچک برخوردار است (۴۷ استان) اما طرح‌هایی برای وسیع‌تر کردن استان‌ها وجود دارد.

و آنها را وسیع‌تر کرده است<sup>۱</sup>، و در کشور ژاپن طرح‌هایی برای وسیع‌تر کردن استان‌ها و کاهش تعداد آنها وجود دارد.<sup>۲</sup> در کشور چین، نیز با این استدلال که ایجاد استان‌های کوچک‌تر بر توسعه اقتصادی تأثیر منفی دارد با ایجاد استان‌های کوچک‌تر مخالفت شده است.

شایان ذکر است که معمولاً در کشور ما به تقسیمات کشوری ترکیه و استان‌های کوچک آن به‌عنوان استدلالی برای توجیه ایجاد استان جدید اشاره می‌شود. در این زمینه باید به این واقعیت توجه داشت که سیستم تقسیماتی ساده و کوتاه «سهرده‌ای» (۵۱ استان) و در برخی استان‌ها «دوره‌ای» (۳۰ استان) ترکیه که طی سال‌های اخیر «تمرکززدایی» قابل توجهی را تجربه کرده است<sup>۳</sup>، به‌هیچ‌وجه قابل مقایسه با سیستم بلند «چهاررده‌ای» (تشکیل شده از استان، شهرستان، بخش و دهستان) و «متمرکز» تقسیمات کشوری ایران نیست. مسلماً اگر در ترکیه، همانند کشور ما یک سیستم چهاررده‌ای و متمرکز حاکم بود، وجود ۸۱ استان، منجر به حجیم شدن تشکیلات دولتی، افزایش هزینه‌ها و احتمالاً کسری بودجه شدید می‌شد. از سوی دیگر کوچکی استان‌ها در ترکیه که به‌دلیل الزامات خاص فضایی و جغرافیای سیاسی این کشور بوده است، چالش‌هایی را

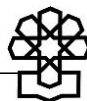
1 . French-property.com (2015) The 13 New Regions of France, Retrieved 5/03/2017 from [https://www.french-property.com/news/french\\_life/regions\\_councils\\_reform/](https://www.french-property.com/news/french_life/regions_councils_reform/)

2. Fikri, K. and Muro, M. (2014) Rightsizing the Region: France Redraws its Map. Brookings. Retrieved 5/03/2017 from <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2014/12/09/rightsizing-the-region-france-redraws-its-map/>

۳. فاطمه‌سادات میراحمدی، «تقسیمات کشوری ژاپن: عقلانیت، سادگی و تلاش بی‌پایان برای تمرکززدایی کنترل شده از روابط مرکزی-محلی، دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۶۲۵۲، ۱۳۹۷.

4. Gül, H., & Kiriş, H. M. (2015). Democratic Governance Reforms in Turkey and Their Implications. In Public Administration and Policy in the Middle East (PP: 25-59). Springer, New York, NY.

5. Sözen, S. (2012) Recent Administrative Reforms in Turkey: A Preliminary Assessment. International Journal of Business and Social Science, Vol. 3 No. 9, PP: 168-173



برای دولت، به‌ویژه از نظر سیاست‌های منطقه‌ای ایجاد کرده، زیرا استان‌های ترکیه برای توسعه سیاست‌های منطقه‌ای کارآمد خیلی کوچک هستند.<sup>۱</sup>

پ) تعداد بیشتر استان‌ها (و نیز شهرستان‌ها و ...) مساوی با حجیم شدن دولت، ناکارآمدی، افزایش بوروکراسی و هزینه‌های دولتی است؛ این واقعیت یکی از مهم‌ترین دلایل کاهش تعداد استان‌های فرانسه به تقریباً نصف، طرح‌های موجود در کشور ژاپن برای وسیع‌تر کردن استان‌ها و مخالفت با ایجاد استان‌های جدید در کشور چین<sup>۲</sup> بوده است. در مورد ترکیه نیز همان‌گونه که بیان شد، سیستم تقسیماتی این کشور قابل مقایسه با جمهوری اسلامی ایران نیست.

ت) تجربیات چهار کشور مذکور و نیز بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته نشان می‌دهد که بهترین راه‌حل جهت مسائلی مانند ناکارآمدی در عملکرد استان‌ها، بوروکراسی و تمرکز امور در مرکز استان، عدم خدمات‌رسانی بهینه به مردم و عدم رضایتمندی اجتماعی، «تمرکززدایی و تفویض/واگذاری اختیارات به سطوح/واحدهای زیرین تقسیمات کشوری» و «تغییر ساختار اداری مبتنی بر دولت الکترونیک» است و نه تشکیل استان‌های جدید و کوچک‌تر. حکومت چین از طریق اتخاذ این راهکار چالش خدمات‌رسانی و کارآمدی در استان‌های خود که برخی از آنها بیش از ۱۰۰ میلیون نفر جمعیت و ۱۰۰ شهرستان دارند را حل کرده است.

۳. گذشته از وسعت استان و تعداد زیاد شهرستان‌ها، سایر دلایل مطرح شده توسط پیشنهاددهندگان طرح حاضر در مقدمه توجیهی برای توجیه لزوم ایجاد استان گلساران

---

1. Bilen, G. (2005) Novel Regional Policy of Turkey in Line with EU Standards, Development Bank of Turkey, Ankara. Retrieved 25/4/2017 from [www.deu.edu.tr/userweb/sedef.akingor/dosyalar/bilen.pdf](http://www.deu.edu.tr/userweb/sedef.akingor/dosyalar/bilen.pdf)

۲. فاطمه‌سادات میراحمدی، «تقسیمات کشوری در چین: ابزاری برای پیشرفت اقتصادی و بهره‌وری مدیریتی»، دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۵۷۴۲، ۱۳۹۶.

از وزن کافی برخوردار نیست و استدلال‌هایی است که با تمسک به آنها می‌توان ایجاد استان‌های دیگر در کشور را نیز توجیه کرد. برای مثال:

- فاصله جغرافیایی زیاد میان مرکز استان با شهرستان‌ها، مسئله‌ای است که بسیاری از شهرستان‌ها در کشور حتی به صورت خیلی حادتر از استان اصفهان با آن مواجه هستند. از سوی دیگر، در عصر توسعه دولت الکترونیک، فشردگی فضا و زمان و توسعه یافتگی بالای شبکه آزادراهی و بزرگراهی، استناد و اتکا به فاصله جغرافیایی برای تقسیم استان‌ها فاقد مبنای منطقی است.

- چنانچه مبنای تقسیم استان‌ها وسعت آنها باشد؛ استان اصفهان به لحاظ وسعت، پس از سیستان و بلوچستان، کرمان، خراسان جنوبی، فارس و خراسان رضوی، ششمین استان وسیع کشور است و قبل از استان اصفهان - با توجه به اینکه استان خراسان جنوبی از جمعیت کافی برای تفکیک برخوردار نیست - ابتدا باید ۴ استان سیستان و بلوچستان، فارس و کرمان و خراسان رضوی تفکیک شوند که با توجه به تبعات منفی که ایجاد استان‌های جدید در بردارد، تفکیک استان‌های مذکور نیز توصیه نمی‌شود.

- تمرکز امور در مرکز استان، طولانی بودن فرایند تصمیم‌گیری و بوروکراسی خسته‌کننده اداری در استان، تردهای فراوان به مرکز استان برای پیگیری امورات و پیامدهای آن، مختص استان اصفهان نیست، بلکه مسئله‌ای فراگیر در کشور است که مبتلابه همه شهرستان‌ها به‌ویژه در استان‌های وسیع است. شایان ذکر است که «تمرکزگرایی» موجود و «نوع ارتباط نظام اداری شهرستان‌ها با مرکز استان» است که وسیع بودن یک استان و فاصله جغرافیایی میان شهرستان‌ها با مرکز استان را تبدیل به معضل می‌کند و ایجاد استان جدید به معنای تمرکززدایی نیست.



- در مقدمه دو بار بر موضوع «نارضایتی مردمی» به عنوان یکی از دلایل توجیهی طرح تأکید شده است. در این زمینه باید توجه داشت که نارضایتی مردمی نیازمند سنجش دقیق، در همه شهرستان‌های تشکیل‌دهنده محدوده استان پیشنهادی است. از سوی دیگر، با توجه به اینکه با ایجاد استان جدید، معضل تمرکز امور در مرکز استان و تردد به مرکز استان برای انجام امور همچنان وجود خواهد داشت، تضمینی وجود ندارد که در صورت ایجاد استان جدید، نارضایتی مردمی در شهرستان‌های استان جدیدالتأسیس وجود نداشته باشد.

با توجه به موارد فوق، ریشه اصلی همه استدلال‌های مطرح شده در طرح حاضر «تمرکزگرایی و نداشتن اختیارات در زمینه‌های اداری- مالی» در شهرستان‌هاست و این مسئله، معضل عمومی نظام اداری- مالی ایران است که در سراسر کشور وجود دارد. مهم اینکه با ایجاد یک استان جدید، نظام اداری- مالی حاکم تغییر نخواهد یافت و چالش‌های ناشی از تمرکزگرایی و بوروکراسی تشکیلات اداری در شهرستان‌های استان جدید و نیز در کل کشور به قوت خود باقی خواهد ماند و تکثیر خواهد شد.

## ۲-۱. از منظر حقوقی و قانونی

### ۱-۲-۱. از منظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۱. طرح حاضر مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. طبق اصل هفتادوپنجم قانون اساسی «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص 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». تشکیل استان جدید نیازمند ایجاد

تشکیلات جدید، تغییرات چارت سازمانی، افزایش پست‌های اداری و... است که به معنای بار مالی فزاینده برای دولت است و به‌ویژه در شرایط کنونی اقتصادی کشور که دولت با تهدیدهای ناشی از مسائلی همچون تحریم‌ها، کاهش ارزش پول ملی، تورم، تبعات اقتصادی بحران ویروس کووید ۱۹ و... مواجه است، باید به آن توجه داشت. هرچند تبصره ذیل ماده واحد طرح بیان می‌دارد «با انتزاع شهرستان‌های فوق از محدوده استان اصفهان، کارکنان سازمانی، وسایل و تجهیزات، بودجه و اعتبارات مربوط به تناسب از محل امکانات استان اصفهان کسر و به استان جدید تخصیص داده شده و منتقل می‌گردد ...»؛ اما کسر از محل امکانات استان موجود، رافع ایراد مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی قانون اساسی نیست.

۲. در مقدمه قانون اساسی ذیل سرفصل قوه مجریه بر طرد «نظام بوروکراسی که زائیده 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 نتایج مؤثر و ملموسی در بهبود نظام اداری کشور در بر ندارد و بوروکراسی و تمرکز امور در مرکز استان را از بین نمی‌برد، بلکه منجر به افزایش بیش‌ازپیش بوروکراسی، تمرکز و نیز حجم دولت و تشکیلات دولتی می‌شود، از این رو طرح حاضر مخالف بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی است.

## ۲-۲-۱. 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. همچنین ردیف «۴» ذیل بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه بر واگذاری کلیه اختیارات و وظایف قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به واحدهای مربوطه در «استان‌ها» و «شهرستان‌ها» تأکید دارد. بنابراین به‌منظور حذف عوارض ناشی از نارضایتی‌های مردمی و بوروکراسی‌های پیچیده و مایوس‌کننده اداری، به‌جای ایجاد استان جدید، تلاش‌ها باید صرف تحقق این بند از ماده (۲۶) برنامه ششم توسعه شود.

۳. برنامه‌های توسعه دوم (بند «الف» تبصره «۶۹»)، چهارم (ماده (۷۳)) و پنجم (ماده (۱۸۶)) بر تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری تأکید داشته‌اند. ماده (۱۸۶) برنامه پنجم توسعه بیان می‌دارد: «به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری، دربردارنده شاخص‌های ناظر بر بازنگری واحدهای تقسیماتی موجود برای ایجاد سطوح تقسیمات کشوری جدید با جهت‌گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران به عنوان نمایندگان عالی دولت در استان‌ها، اقدام نماید». طبق گفته مسئولان وزارت کشور، لایحه جامع تقسیمات کشوری تدوین شده است، اما ارائه این لایحه و تصویب آن در مجلس شورای اسلامی همچنان محقق نشده است. چنانچه لایحه جامع تقسیمات کشوری جهت‌گیری تعیین شده در ماده (۱۸۶) برنامه پنجم توسعه به‌ویژه «عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی» را محقق کند نیازی به ایجاد استان جدید با هدف حذف عوارض ناشی از نارضایتی‌های مردمی و بوروکراسی‌های پیچیده و مایوس‌کننده اداری نخواهد بود.

### ۳-۱. از منظر سیاست‌های بالادستی

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.

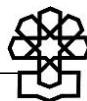
۲. ایجاد استان جدید ضرورتاً سبب گسترش تشکیلات دولت و اندازه آن خواهد شد که این امر مغایر بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری است که بر «چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری» تأکید دارد.

### 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 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 حدودها باید بر پایه قلمروها و چشم‌اندازهای فضایی وسیع‌تر با عوامل مشترک دامنه‌دارتر باشد.<sup>۱</sup>

۲. تغییرات پی‌درپی در تقسیمات کشوری و ایجاد مراکز استانی جدید، بدون توجه به شاخص‌ها و معیارهای آمایشی و جغرافیایی نه‌تنها رافع نارسایی‌ها نیست، بلکه موجب

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



ایجاد اختلال در برنامه‌های توسعه و آمایش سرزمین کشور می‌شود. به عبارت دیگر، یکی از الزامات رسیدن به اهداف آمایش سرزمین ثبات در خطوط تقسیمات کشوری است. شایان ذکر است که در هیچ‌یک از مطالعات آمایشی استان اصفهان و طرح‌های کالبدی منطقه‌ای و ناحیه‌ای تاکنون پیشنهاد تفکیک استان به شکلی که طرح حاضر در نظر دارد داده نشده است.

#### ۵-۱. تنش‌های احتمالی فرایند تفکیک

در مقدمه توجیهی «تقویت انسجام اجتماعی و افزایش مشارکت مردمی» از جمله اهداف طرح حاضر ذکر شده است. در این زمینه باید توجه داشت که سوابق تاریخی ایجاد واحدهای تقسیماتی جدید در ایران به‌ویژه در سطح استان، نشان‌دهنده حساسیت‌های محلی و نگاه هویتی شهروندان به چنین موضوعاتی 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 رابطه با تقسیمات کشوری به‌طور معمول تنش‌هایی را (در مورد تعیین مرکز واحد جدیدالتأسیس، چگونگی الحاق سایر واحدها به واحد سیاسی 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 ازسوی دیگر متصل شدن برخی عناصر به چانه‌زنی سیاسی می‌شود، که گاهی دولت را در تنگنا قرار داده و موجب اتخاذ تصمیماتی شتاب‌زده می‌شود که بر قضاوت عامه مردم از عملکرد عناصر

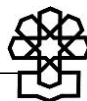
تصمیم‌گیرنده تأثیر گذاشته و عدم اطمینان و اعتقاد کامل به نظام را به وجود می‌آورد. از سوی دیگر این تنش‌ها در واگرایی مناطق مختلف و استمرار آن اثر دارند. واگرایی پس از تشکیل استان جدید از تشریک مساعی جمعی کاسته و مشارکت مردم را برای هرگونه توسعه کاهش می‌دهد.<sup>۱</sup> در مورد طرح حاضر باید توجه داشت که تجمیع شهرستان‌هایی از دو استان اصفهان و مرکزی در یک استان واحد، ممکن است زمینه را برای ایجاد مشکلات اجتماعی و امنیتی فراهم کند. هرچند شهرستان‌های محدوده پیشنهادی برای ایجاد استان گلساران، نیازهای مشابه، البته با شدت‌های متفاوت دارند، اما میان همه نواحی محدوده پیشنهادی، رضایت و همسویی برای انتزاع از استان متبوع کنونی و تجمیع در یک استان جدید وجود ندارد.<sup>۲</sup>

## ۶-۱. مطالبه‌سازی برای تفکیک سایر استان‌ها

در حال حاضر حداقل ۲۶ مورد پیشنهاد برای ایجاد استان جدید توسط نمایندگان محترم استان‌های مختلف در وزارت کشور موجود است و در اغلب موارد دلایل درخواست ایجاد استان جدید، همان دلایلی است که توسط پیشنهاددهندگان طرح حاضر بیان شده است. مطرح شدن بحث ایجاد یک استان جدید در کشور، مطالبات خفته چندساله بسیاری از شهرستان‌ها جهت ارتقا به استان جدید را بیدار می‌کند. با توجه به اینکه دولت نگاه ملی دارد و همه ابعاد و پیامدهای

۱. محمد اخباری و محسن یداللهی، فرایند تصمیم‌گیری تقسیم استان خراسان و اثرات سیاسی-اجتماعی آن، فصلنامه ژئوپلیتیک، ش ۲، صص ۲۳-۴۲، ۱۳۸۴.

۲. برای مثال نماینده محترم شهرستان گلپایگان و رئیس مجمع نمایندگان استان اصفهان در تاریخ ۲۷ مردادماه ۱۳۹۹ در گفتگو با ایمن‌اظهار داشت «طبق نظرسنجی که در گلپایگان شده، بیش از ۸۰ درصد شهروندان با این طرح مخالف هستند و در حال حاضر نیز طوماری برای مخالفت با آن به دست من رسانده‌اند. ... بیشتر نمایندگان استان اصفهان با این طرح مخالف هستند و دید خوبی نسبت به آن ندارند ...» (خبرگزاری ایمن‌ا ۱۳۹۹/۰۵/۲۷).



ایجاد یک استان جدید را در نظر می‌گیرد، شایسته‌تر این است که 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. بررسی ماده‌واحدہ طرح

طبق ماده‌واحدہ «استان گلساران به مرکزیت شهر «کاشان» و متشکل از شهرستان‌های آران و بیدگل، نطنز، گلپایگان، خوانسار، میمه، دلیجان و نراق تأسیس می‌شود». در این زمینه نکات ذیل قابل تأمل است:

۱. در تدوین ماده‌واحدہ طرح، اصول نگارش متون قانونی رعایت نشده است. نخست، مشخص نیست آیا کل شهرستان کاشان جزء محدوده پیشنهادی است یا فقط شهر کاشان به‌عنوان مرکز استان جدید، جزء محدوده استان پیشنهادی گلساران است. همچنین عبارت «متشکل از شهرستان‌های...»، این برداشت را ایجاد می‌کند که مکان‌های ذکر شده پس از این عبارت همه شهرستان هستند، درحالی که میمه به‌لحاظ تقسیمات کشوری، شهرستان نیست و یکی از بخش‌های شهرستان شاهین‌شهر و میمه است. همچنین از آنجاکه نراق جزء بخش مرکزی شهرستان دلیجان است و شهرستان دلیجان به‌عنوان یکی از شهرستان‌های تشکیل‌دهنده استان پیشنهادی ذکر شده است، ذکر نام نراق در ماده‌واحدہ ضرورتی ندارد.

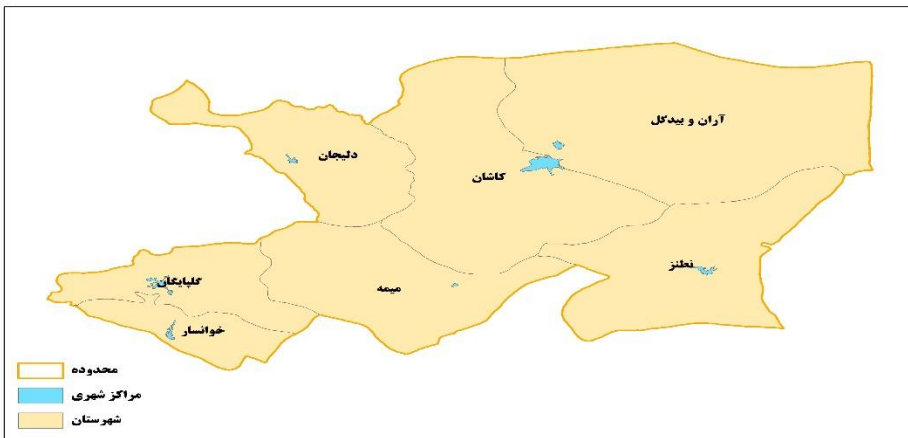
۲. سیستم تقسیمات کشوری ایران در حال حاضر برمبنای «قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری» (مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵)، اصلاحیه‌های وارد بر آن و آیین‌نامه اجرایی این قانون قرار دارد و بدیهی است که هرگونه تغییر در نقشه تقسیمات کشوری باید برمبنای قانون مذکور و با رعایت سایر قوانین موضوعه کشور تنظیم و عملیاتی شود. طبق قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، در تمام سطوح و واحدها، عامل «جمعیت» محور کلیه تغییرات در نقشه تقسیمات کشوری در نظر گرفته شده است. طبق تبصره «۱» ماده (۹) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری «استان جدید باید حداقل یک میلیون نفر جمعیت داشته باشد». لکن در طرح حاضر، چنانچه کل شهرستان کاشان جزء محدوده جغرافیایی استان پیشنهادی گلساران لحاظ شود، جمعیت محدوده مذکور طبق نتایج سرشماری ۱۳۹۵ کشور، در مجموع ۷۰۹،۷۸۹ نفر است و چنانچه فقط شهر کاشان جزء محدود پیشنهادی لحاظ شود، جمعیت محدود مذکور ۶۴۹،۷۹۴ هزار نفر است. بنابراین محدوده پیشنهادی برای تشکیل استان جدید از حداقل شرط قانونی برای تشکیل استان جدید برخوردار نیست.

۳. گذشته از عامل جمعیت به‌عنوان عامل اصلی، قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و آیین‌نامه اجرایی آن، ضوابط دیگری را برای انتزاع و الحاق واحدهای سیاسی تعیین کرده است. طبق 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 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 بر حسب 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». همچنین 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». مهم‌ترین شاخص‌هایی که معمولاً از این مواد استخراج می‌شود عبارتند از: «همگنی طبیعی و اجتماعی، قابلیت دسترسی و روابط فاصله‌ای و حوزه نفوذ مکان‌های مرکزی»<sup>۱</sup>. علاوه بر این، معمولاً شاخص‌های دیگری از جمله «ضرورت‌های ویژه امنیتی» نیز در ایجاد استان جدید مؤثرند. در ادامه به این موارد پرداخته می‌شود:

### نقشه محدوده جغرافیایی استان پیشنهادی گل‌ساران



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

- همگنی طبیعی: ویژگی‌های جغرافیایی طبیعی یک واحد سیاسی (کویری یا کوهستانی بودن و ...)، بر کارکرد و نیز سبک معیشت واحد مذکور تأثیرگذار است. مطلوب‌ترین حالت از نظر ژئومورفولوژیکی برای یک استان، نداشتن عوارض جغرافیایی محدودکننده امر خدمات‌رسانی و توسعه (مانند کوهستان‌ها یا کویرهای صعب‌العبور) است.<sup>۱</sup> محدوده تعیین شده برای ایجاد استان اصفهان گل‌ساران ترکیبی از نواحی کویری و کوهستانی است و عمده‌ترین مانع به لحاظ طبیعی در این محدوده رشته‌کوه کرکس است که دو ناحیه متمایز آب‌هوایی و مکانی را در سمت شرق و غرب خود ایجاد کرده است.

- همگنی جامعه: این شاخص به یکپارچگی و سنخیت مردم ساکن در یک واحد سیاسی از نظر قومی - زبانی، مذهبی، آداب و رسوم و... اشاره دارد. در این راستا باید به مؤلفه‌هایی مانند پیوندهای عمیق بین کانون و پیرامون (از نظر نحوه روابط کار و مهاجرت، چگونگی مبادلات اقتصادی و ...)، و رابطه میان مکان‌ها از نظر پیوندهای مذهبی و فرهنگی توجه کرد. هرچند در این زمینه آمارهای قابل اطمینانی وجود ندارد، اما محدوده پیشنهادی برای ایجاد استان جدید، به لحاظ مذهبی همگن و گذشته از تفاوت‌های جزئی مانند گویش‌های مختلف، در حالت کلی از همگنی قومی-زبانی برخوردار است. با این حال، هرچند میان شهرستان کاشان با شهرستان‌هایی چون دلیجان و آران و بیدگل پیوندهای اقتصادی و اجتماعی وجود دارد، اما این مسئله در مورد همه نواحی پیرامونی محدوده پیشنهادی برای ایجاد استان جدید صدق نمی‌کند. با توجه به خرده‌فرهنگ‌های موجود در محدوده پیشنهادی و نیز اخبار موجود مبنی بر عدم رضایت شهروندان برخی

۱. مالکی و طهرانی، ۱۳۸۹، همان.



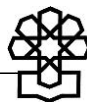
شهرستان‌های پیرامونی محدوده پیشنهادی، برای انتزاع از استان اصفهان<sup>۱</sup> و قرار گرفتن در استان گلستان، اظهار نظر دقیق در این زمینه نیازمند بررسی‌های میدانی دقیق‌تر است.

- دسترسی و روابط فاصله‌ای: این شاخص به سهولت دسترسی واحدهای زیرمجموعه به مراکز سیاسی-اداری اشاره دارد. توزیع خدمات در درون یک جامعه معمولاً براساس مرکزیت هندسی نقاطی در نظر گرفته می‌شود که مردم دسترسی بیشتری به آنها داشته باشند. 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 گلستان به لحاظ شکلی، جزء اشکال دنباله‌دار است و فشرده نیست. 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. هرچند شهرستان کاشان به دلیل برخورداری از وزن جمعیتی، سوابق تاریخی و فرهنگی غنی، زیرساخت‌های مناسب و وجود نهادهای مستقل در این شهرستان (دانشگاه کاشان، حج و زیارت، حوزه علمیه، آبفا و اتاق بازرگانی) و سابقه و عملکرد مناسب آنها طی سال‌های گذشته و... مکان مناسبی جهت تعیین شدن به‌عنوان مرکز استان جدید است؛ اما با فرارگیری کاشان به‌عنوان مرکز استان جدید، وضعیت برخی شهرستان‌های محدوده پیشنهادی، مانند شهرستان خوانسار، از منظر فاصله جغرافیایی با مرکز استان - که به‌عنوان یکی از دلایل توجیهی طرح حاضر بیان شده است - تفاوت چشمگیری با فاصله کنونی آنها از مرکز استان اصفهان نخواهد داشت. در واقع تشکیل استان جدید لزوماً فرصت‌های مشابهی برای کل این محدوده به ارمغان نخواهد آورد و موجب مشکلاتی یکسان با مشکلات کنونی به‌ویژه در نواحی پیرامونی استان جدید خواهد شد.

- حوزه نفوذ مکان‌های مرکزی: مکان مرکزی به مکانی اطلاق می‌شود که کالا و خدمات را در اختیار نواحی فراتر از حول و حوش 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 فاصله استاندارد و تحلیل نزدیک‌ترین همسایگی استفاده می‌شود. به عبارت دیگر مرکزیت، مجاورت و مرزهای واحدهای اداری-سیاسی سه عامل مؤثر در ایجاد یک واحد سیاسی جدید به‌شمار می‌روند.<sup>۱</sup> چنانچه شهر کاشان به‌عنوان مرکز استان پیشنهادی تعیین شود، محدوده پیشنهادی از نظر این شاخص از شرایط لازم برخوردار نیست؛ زیرا شهرستان‌هایی مانند خوانسار و گلپایگان و نیز بخش میمه جزء حوزه نفوذ شهر کاشان نیستند و پیوندهای قوی با شهرستان اصفهان دارند.

- ضرورت‌های ویژه امنیتی: از منظر امنیتی دلیل، ضرورت و استدلال قابل اتکایی برای تقسیم استان اصفهان وجود ندارد. هرچند ممکن است به‌نظر برسد کنترل امنیتی و انتظامی واحدهای کوچک‌تر آسان‌تر است، اما واقعیت این است که چالش‌های امنیتی موجود در استان اصفهان از منظر سیاسی و اجتماعی ماهیت ساختاری ندارند و منطبق بر شکاف‌های اجتماعی فصل‌کننده‌ای مانند قومیت، مذهب یا زبان نیستند بلکه سوءتفاهماتی هستند که عمدتاً ناشی از تمرکز و بوروکراسی موجود و احساس محرومیت در برخی نواحی است و بخشی از مشکلات نیز پیامدهای موضعی بحران‌های موجود در کشور در سال‌های اخیر مانند خشکسالی، ضعف مدیریت منابع آب، رکود و... است. تغییر سطوح و مرزهای تقسیمات کشوری منجر به بهبود مشکلات یاد شده نخواهد شد.

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



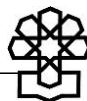
## نتیجه‌گیری

هرچند طرح فوق اهداف مناسبی را در نظر دارد، اما به دلیل ایرادهای متعدد محتوایی و شکلی نمی‌تواند اهداف مورد توجه پیشنهاددهندگان طرح را برآورده کند. راهکار اساسی برای رسیدن به اهداف طرح حاضر نه ایجاد استان جدید، بلکه «تمرکززدایی و تفویض اختیارات اداری-مالی» به سطوح و واحدهای زیرین تقسیمات کشوری در مجرای قانون، در تطابق با وحدت و یکپارچگی ملی، فرامین، برنامه‌ها و سیاست‌های دولت، به‌گونه‌ای است که رافع مسائل و مشکلات همه شهرستان‌ها در همه استان‌های کشور باشد و احساس نیاز و مطالبات برای ایجاد تغییرات پی‌درپی در تقسیمات کشوری در کل کشور را از بین ببرد. **از این رو با عنایت به موارد مطروحه در این گزارش، رد کلیات طرح ایجاد استان گلساران توصیه می‌شود.**

با توجه به اینکه سیستم کنونی تقسیمات کشوری ایران سیستمی ناکارآمد است (به دلیل غلبه شاخص‌های کمی در ایجاد و ارتقای سطوح تقسیماتی، تمرکزگرا بودن، بلند بودن سیستم تقسیماتی و به تبع آن نظام اداری و ...) 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 درون استانی، بین استانی و استانی-مرکزی است، پیشنهاد می‌شود تا زمانی که لایحه جامع تقسیمات کشوری به تصویب نرسیده است، از هر گونه تغییر در تقسیمات کشوری اجتناب شود.

## منابع و مأخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۴-۱۳۷۸).
۳. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۱۳۸۸).
۴. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴).
۵. قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰).
۶. قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری (مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵).
۷. آیین‌نامه اجرایی قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری (مصوب ۱۳۶۳/۰۷/۲۲).
۸. تصویب‌نامه شماره ۳۰۲۵۹۶ مورخ ۱۳۹۷/۶/۱۴ شورای عالی اداری.
۹. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی.
۱۰. سیاست‌های کلی نظام اداری.
۱۱. مالکی، محمدرضا و مریم طهرانی. اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه تأسیس استان البرز»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه (گروه مدیریت و تشکیلات)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۰۳۲۵، ۱۳۸۹.
۱۲. میراحمدی، فاطمه‌سادات. «تقسیمات کشوری در چین: ابزاری برای پیشرفت اقتصادی و بهره‌وری مدیریتی»، دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۵۷۴۲، ۱۳۹۶.
۱۳. میراحمدی، فاطمه‌سادات. «تقسیمات کشوری ژاپن: عقلانیت، سادگی و تلاش بی‌پایان برای تمرکززدایی کنترل شده از روابط مرکزی-محلی؛ دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۶۳۵۳، ۱۳۹۷.
۱۴. میراحمدی، فاطمه‌سادات. «اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح ایجاد استان گلستان»»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۷۰۵۰، ۱۳۹۹.



۱۵. احمدی‌پور، زهرا و محمدرحیم رهنما و رومینا، ابراهیم. نقش نظام تقسیمات کشوری در توسعه ملی، مورد مطالعه: ایران، فصلنامه مدرس علوم انسانی-برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره پانزدهم، ش ۲، ۱۳۹۰.
۱۶. اخباری، محمد و محسن یداللهی. فرایند تصمیم‌گیری تقسیم استان خراسان و اثرات سیاسی-اجتماعی آن، مجله ژئوپلیتیک، ش ۲، ۱۳۸۴.
۱۷. اعظمی، هادی و علی‌اکبر، دبیری. تحلیل نظام تقسیم سیاسی فضا در ایران، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال هفتم، ش ۲، ۱۳۹۰.
۱۸. سالنامه آماری استان اصفهان (۱۳۹۵)، مرکز آمار ایران.
۱۹. خبرگزاری ایمننا (۱۳۹۹/۰۵/۲۷)، بیشتر نمایندگان اصفهان با طرح استان گلساران مخالف هستند. بازیابی شده در تاریخ ۱۳۹۹/۰۶/۰۹ از <https://www.imna.ir/news/>
20. Bilen, G. (2005) Novel Regional Policy of Turkey in Line with EU Standards, Development Bank of Turkey, Ankara. Retrieved 25/4/2017 from [www.deu.edu.tr/userweb/sedef.akgungor/dosyalar/bilen.pdf](http://www.deu.edu.tr/userweb/sedef.akgungor/dosyalar/bilen.pdf)
21. French-property.com (2015) The 13 New Regions of France, Retrieved 5/03/2017 from [https://www.french-property.com/news/french\\_life/regions\\_councils\\_reform/](https://www.french-property.com/news/french_life/regions_councils_reform/)
22. Fikri, K. and Muro, M. (2014) Rightsizing the Region: France Redraws its Map. Brookings. Retrieved 5/03/2017 from <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2014/12/09/rightsizing-the-region-france-redraws-its-map/>
23. Gül, H., & Kiriş, H. M. (2015). Democratic Governance Reforms in turkey and their implications. In Public administration and policy in the Middle East Springer, New York, NY.
24. Sözen, S. (2012) Recent Administrative Reforms in Turkey: A Preliminary Assessment. International Journal of Business and Social Science, Vol. 3 No. 9.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۲۶۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح تشکیل استان گلستان»

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: فاطمه سادات میراحمدی

ناظران علمی: محمدرضا شمس، جلیل محبی

همکاران: علی فرنام (دفتر مطالعات زیربنایی)، علی عبدالاحد، حسن امجدیان (دفتر مطالعات حقوقی)،

سیدمحمدحسین قریشی (دفتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت)، زهرا ذاکری (دفتر مطالعات

اقتصادی)، سامان یوسف‌وند (دفتر مطالعات اجتماعی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. تقسیمات کشوری

۲. استان اصفهان

۳. تشکیل استان گلستان



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۹/۵