



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۱۷۴

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

مشخصات گزارش:

شماره مسلسل:

۲۶۰۱۸۷۳۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۱۱/۱۰



اظهار نظر کارشناسی درباره :

طرح تشکیل استان گلستان



فاطمه سادات میراحمدی^۱، حسن کریمی فرد^۲

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 به‌مرور 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.^۳

«طرح تشکیل استان گلستان» در دوره یازدهم مجلس شورای اسلامی (با شماره ثبت ۱۷۴) اعلام وصول شد.^۴ پیشنهاددهندگان این طرح به دنبال تشکیل استان گلستان به مرکزیت شهر «کاشان» و متشکل از شهرستان‌های «آران و بیدگل، نطنز، گلپایگان، خوانسار، میمه، دلیرجان و نراق» هستند. طرح مذکور پس از بررسی در کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای با اعمال اصلاحاتی در متن طرح، در تاریخ ۱۴۰۰/۰۸/۱۶ به تصویب کمیسیون مزبور رسید. در این گزارش به بررسی مصوبه کمیسیون پرداخته می‌شود:



دفتر مطالعات سیاسی



۱. تهیه و تدوین

۲. ناظر علمی

۳. زهرا احمدی پور 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 ۹۳-۷۱، ۰۹۳۱.

۴. شایان ذکر است که طرح تشکیل استان اصفهان شمالی در دوره دهم مجلس شورای اسلامی (به شماره ثبت ۲۵۵) اعلام وصول شد، اما در دوره مذکور به نتیجه نرسید. این طرح در دوره یازدهم مجلس شورای اسلامی با تغییراتی در محتوا و با عنوان «طرح تشکیل استان گلستان» اعلام وصول شد.



۱ در حالی که در طرح اعلام وصول شده، محدوده استان پیشنهادی مشخص بود، براساس گزارش کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها، تعیین محدوده استان پیشنهادی برعهده وزارت کشور گذاشته شده است. طبق ماده واحد «به دولت اجازه داده می شود، نسبت به تفکیک استان گلستان به مرکزیت کاشان از استان اصفهان اقدام نماید. وزارت کشور مکلف است نسبت به تعیین حدود استان اقدام و جهت تصویب به هیئت وزیران ارائه نماید». هر چند به نظر می رسد عبارت «به دولت اجازه داده می شود» بدین منظور در صدر ماده واحد درج شده است که طرح با ایراد اصل (۷۵) قانون اساسی توسط شورای نگهبان مواجه نشود، اما ایراد اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی همچنان پابرجاست. ضمن اینکه ماده واحد همچنان واجد مغایرت با برخی دیگر از اصول قانون اساسی به شرح زیر است:

■ ماده واحد مغایر بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی (ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور) است.

■ از آنجا که طبق ماده (۱۳) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، ایجاد استان جدید باید از طریق تصویب قانون توسط مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان صورت گیرد، دادن اجازه به دولت جهت تعیین محدوده جغرافیایی استان جدید (آن هم بدون تعیین ضابطه و چارچوب هایی که در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و سایر اسناد و قوانین بالادستی کشور مندرج است)، مغایر اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی است. طبق اصل مذکور «مجلس نمی تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند».

۲ از آنجا که ایجاد استان جدید موجب افزایش حجم و ساختار دولت می شود، تصویب این طرح مغایر بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه است که بیان می دارد: حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه های 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 تعاونی ها، حذف واحدهای غیر ضرور، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پست های سازمانی، انحلال و ادغام سازمان ها و مؤسسات و واگذاری برخی از وظایف دستگاه های اجرایی به شهرداری ها و دهیاری ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، کاهش پیدا کند. لذا تصویب طرح حاضر نیازمند رأی دوسوم نمایندگان است.

۳ نظر به اینکه ایجاد استان جدید ضرور تأسیب گسترش تشکیلات دولت و اندازه آن خواهد شد، از منظر سیاست های بالادستی، طرح حاضر مغایر بند «۱۰» سیاست های کلی نظام اداری است که بر «چابک سازی، متناسب سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری» تأکید دارد. همچنین طرح حاضر مغایر بند «۱۶» سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی است که بر «صرفه جویی در هزینه های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی سازی اندازه دولت و حذف دستگاه های موازی و غیر ضروری و هزینه های زائد» تأکید دارد. هزینه های ایجاد استان جدید، به ویژه با توجه به وضعیت کنونی اقتصادی کشور (آثار تحریم ها، تورم، کاهش ارزش پول ملی و...)، مسئله ای که نمی توان به سادگی از آن گذشت.

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 مربوط به پرداخت های پرسنلی در سال ۱۴۰۰، 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 پرداخت هزینه های پرسنلی ناشی از اضافه شدن یک استان جدید، طبق هزینه های سال ۱۴۰۰، سالیانه ۸۱۰ میلیارد تومان خواهد بود (این رقم حاصل ضرب ۱۲ میلیون و پانصد هزار تومان ضربدر ۵،۴۰۰ نفر در ۱۲ ماه است).^۲ گذشته از هزینه های پرسنلی نهادهای نظامی، انتظامی، اطلاعاتی و دادگستری های استانی که باید به رقم فوق اضافه شود، بودجه مورد نیاز برای ایجاد یا گسترش مستحقات و تجهیزات اداری و... رانیز باید در نظر گرفت.

۴ تغییرات پی در پی در تقسیمات کشوری و ایجاد مراکز استانی جدید، بدون توجه به شاخص ها و معیارهای آمایشی و جغرافیایی نه تنها رافع نارسایی ها نیست، بلکه موجب ایجاد اختلال در برنامه های توسعه و آمایش سرزمین کشور می شود. به عبارت دیگر، یکی از الزامات رسیدن به اهداف آمایش سرزمین ثبات در خطوط تقسیمات کشوری است. همچنین از منظر آمایش سرزمین در بحث تقسیمات کشوری، ضابطه باید براساس معیارهای وحدت، انسجام و همگنی فضاهای گسترده ای که مراکز کانونی هماهنگ و هم طیف را دربردارند استوار باشد و تعیین حدودها باید بر پایه قلمروها و چشم اندازهای فضایی وسیع تر با عوامل مشترک دامنه دارتر باشد.^۳

۱. نامه شماره ۳۸۷۳۱۴ سازمان اداری استخدامی کشور به سازمان برنامه و بودجه، مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۰۵.

۲. نامه شماره ۱۵۸۶۵۴ سازمان برنامه و بودجه به مرکز پژوهش های مجلس، مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۰۹.

۳. محمدرضا مالکی و مریم طهرانی، گزارش اظهار نظر کارشناسی درباره «لایحه تأسیس استان البرز»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش های مجلس، شماره مسلسل ۱۰۲۳۵، ۱۳۸۹.

۵ روند غالب جهانی «تجمیع و وسیع تر کردن رده‌ها/واحدهای تقسیمات کشوری» است^۱ و نه گسستگی و کوچک تر کردن آنها از طریق ایجاد واحدهای جدید زیر اقطعه‌قطعه کردن سرزمین و ارتقا و تشکیل واحدهای سیاسی جدید و کوچک تر، موجب تکه تکه شدن مدیریت سرزمینی، افزایش سطوح سلسله‌مراتبی، بزرگ شدن تشکیلات اداری، انطباق مرزهای سیاسی بر قلمروهای خرده فرهنگی، تهدید وحدت و انسجام ملی و در نهایت باعث می‌شود که کل کشور به واحدهای کوچک ناکارآمد تقسیم شود که توسعه ملی پایدار را با خطر مواجه می‌کند. بسیاری از کشورها (از جمله فرانسه که سیستم کنونی تقسیمات کشوری ایران برگرفته از آن است) 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.

۶ همه دولت‌ها ممکن است طی زمان با هدف بهبود کارایی سیستم تقسیمات کشوری خود، تغییراتی را در آن اعمال کنند. کشور مانیز 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، به ویژه استان‌های جدید بوده است و با وجود تغییرات مداومی که پس از انقلاب اسلامی در تقسیمات کشوری ایران به وجود آمده (افزایش بی‌رویه تعداد واحدها در چهار سطح تقسیمات کشوری)،^۲ 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.

ایجاد استان جدید در کشور در برهه زمانی کنونی نیز باید در قالب قانون فعلی تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری (مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵) انجام شود که قانونی ناکارآمد است و خود موجد مسائل بسیاری بوده است. به عبارت دیگر در حالی که ریشه اصلی بسیاری از مسائل و مشکلات مطرح شده به عنوان دلایل توجیهی طرح پیشنهادی به قانون کنونی تقسیمات کشوری و نیز نظام اداری - مالی کنونی کشور برمی‌گردد، ایجاد استان جدید بر اساس قانون فعلی تقسیمات کشوری نیز موجد همان مشکلات برای شهرستان‌های استان جدید خواهد شد.

درواقع مشکل اصلی، عدم یک سیستم جامع و کارآمد تقسیمات کشوری در ایران است و با ایجاد استان جدید در قالب سیستم کنونی، نه تنها مسائل حل نخواهد شد، بلکه تکثیر خواهد شد. از این رو بحث تغییر و اصلاح تقسیمات کشوری، باید به صورت 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، به گونه‌ای مناسب و مبتنی بر شاخص‌های کیفی، علمی و واقعیت‌های فضایی - جغرافیایی کشور اصلاح نشود، باید از ایجاد استان جدید اجتناب کرد. شایان ذکر است که برنامه‌های توسعه دوم (بند «الف» تبصره «۶۹»)، چهارم (ماده (۷۳)) و پنجم (ماده (۱۸۶)) بر تدوین و ارائه لایحه جامع تقسیمات کشوری تأکید داشته‌اند اما این امر تاکنون محقق نشده است.

۷ تجربیات دهه‌های اخیر از جمله اتفاقاتی که طی فرایند تفکیک خراسان و جدایی قزوین از زنجان اتفاق افتاد و نیز حوادث رخ داده در کارون در سال ۱۳۹۷ نشان می‌دهد که فرایند تصمیم‌گیری درباره تقسیمات کشوری به‌طور معمول تنش‌هایی را (در مورد تعیین مرکز واحد جدیدالتأسیس، چگونگی الحاق سایر واحدها به واحد سیاسی جدید و ...) در برداشته 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 از سوی دیگر متوصل 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. همچنین 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.^۳ لذا تصویب طرح حاضر، ممکن است زمینه را برای ایجاد مشکلات اجتماعی و امنیتی فراهم کند.

۱. برای اطلاعات بیشتر رجوع شود به گزارش اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح تشکیل استان گلستان»، دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۷۲۶۲، آذر ۱۳۹۹.

۲. از زمان انقلاب اسلامی ایران تا تاریخ ۱۳۰۷/۰۷/۱۱، تعداد استان‌ها از ۲۴ به ۳۱، تعداد شهرستان‌ها از ۱۹۵ به ۴۶۹، تعداد بخش‌ها از ۵۰۱ به ۱۰۱۵۷، تعداد شهرها از ۴۹۶ به ۱۰۴۲۴ و تعداد دهستان‌ها از ۱۵۸۳ به ۲۰۷۱۹ افزایش یافته است.

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



نتیجه‌گیری

بنا به مراتب پیش گفته در این گزارش، طرح حاضر به لحاظ قانونی و کارشناسی قابل توجیه نیست، از این رو رد کلیات طرح تشکیل استان گلستان پیشنهاد می‌شود.

از آنجا که ریشه اصلی همه مسائل مطرح شده در طرح پیشنهادی (ثبت ۱۷۴)، «تمرکزگرایی و نداشتن اختیارات در زمینه‌های اداری- مالی» است - مسئله‌ای که در میان همه شهرستان‌های کشور عمومیت دارد - راهکار اساسی برای رسیدن به اهداف طرح حاضر نه ایجاد استان جدید، بلکه «اصلاح نظام تقسیمات کشوری» با رویکرد «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 تفویض اختیارات استانداری‌ها به فرمانداری‌ها و نیز «اصلاح نظام برنامه‌ریزی و توزیع متوازن بودجه، امکانات، زیرساخت‌ها و...» در شهرستان‌های هر استان، مطابق اصل چهل و هشتم (۴۸) و بندهای «۹» و «۱۲» اصل سوم (۳) قانون اساسی و البته با اعمال یک سازوکار نظارتی و پاسخگویی مستحکم، به گونه‌ای است که رافع مسائل و مشکلات همه شهرستان‌های کشور باشد و احساس نیاز و مطالبات پی‌درپی برای ایجاد تغییرات در نظام تقسیماتی را در کل کشور کاهش دهد.

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
ماده واحد				

شماره ماده	مصوبه کمیسیون	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده واحد	به دولت اجازه داده می‌شود، نسبت به تفکیک استان گلستان به مرکزیت کاشان از استان امفهان اقدام نماید. وزارت کشور مکلف است نسبت به تعیین حدود استان اقدام و جهت تصویب به هیئت وزیران ارائه نماید.					<p>دادن اجازه به دولت جهت تعیین محدوده جغرافیایی استان جدید (آن هم بدون تعیین ضابطه و چارچوب‌هایی که در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و سایر اسناد و قوانین بالادستی کشور مندرج است)، مغایر اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی است. طبق اصل مذکور «مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند».</p> <p>دادن صلاحیت تخییری به دولت مانع از ایراد اصل هفتاد و پنجم (۷۵) قانون اساسی نیست.</p> <p>طبق ماده (۱۳) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، ایجاد استان جدید باید از طریق تصویب قانون توسط مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان صورت گیرد.</p>	

