

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح تشکیل استان بجم»

دفتر مطالعات سیاسی

دوره یازدهم – سال دوم

شماره ثبت: ۶۲۳

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

کد موضوعی: ۲۶۰

شماره مسلسل: ۱۷۹۴۸

دی ماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۳	مقدمه.....
۴	۱. بررسی کلیات طرح.....
۵	۱ - ۱. از منظر حقوقی و قانونی.....
۶	۲ - ۱. از منظر مکفی بودن دلایل توجیهی طرح.....
۱۰	۳ - ۱. از منظر آمایش سرزمین.....
۱۵	۴ - ۱. تنش‌های احتمالی فرایند تفکیک.....
۱۶	۵ - ۱. بالا رفتن هزینه‌های دولتی.....
۱۷	۶ - ۱. مطالبه‌سازی برای تفکیک سایر استان‌ها.....
۱۷	۲. ماده‌واحدده طرح.....
۲۱	نتیجه‌گیری.....
۲۱	منابع و مأخذ.....



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تشکیل استان بم»

چکیده

طبق ماده واحد طرح حاضر، «شهرستان‌های شرق استان کرمان، شامل بم - ریگان - فهرج و نرماشیر از استان کرمان تفکیک و تحت عنوان استان بم به مرکزیت شهرستان بم» به‌عنوان استانی جدید تشکیل می‌شود. در این زمینه نکات ذیل قابل تأمل است:

۱. به‌لحاظ حقوقی و قانونی، گذشته از مغایرت طرح حاضر با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی و بند «۱۰» اصل سوم (۳) قانون اساسی، محدوده پیشنهادی برای تشکیل استان بم، براساس تبصره «۱» ماده (۹) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری (مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵)، از حداقل شرایط قانونی (یک میلیون نفر جمعیت برای تشکیل یک استان) برخوردار 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 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 بر «چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری» تأکید دارد.

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 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. شایان ذکر است که طبق برآوردهای سازمان اداری و استخدامی کشور و نیز برآورد 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 در نظر 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 کرمان و مطالبه‌سازی برای تفکیک سایر استان‌ها برای 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. دلایل توجیهی ارائه شده در مقدمه طرح از وزن کافی برخوردار نیست و با استناد به آنها می‌توان تقسیم سایر استان‌ها را نیز در کشور توجیه کرد:

نسبت دادن توسعه نامتوازن در استان به عامل مسافت میان شهرستان‌ها با مرکز استان، تعدد شهرستان‌ها و عدم سرکشی استاندار و مدیران کل، برداشتی عمیق از علل توسعه نامتوازن نیست، چراکه آگاهی از مسائل و مشکلات یک پهنه جغرافیایی و حل آنها، لزوماً وابسته به سرکشی فردی نیست، بلکه وابسته به فرایندهای مسئله‌یابی، حل مسئله، رصد و نظارت است. مسائلی مانند تمرکز امور در مرکز استان و تردد به آن برای پیگیری امورات اداری و... و پیامدهای این وضعیت نیز مختص استان کرمان نیست، بلکه معضل عمومی نظام اداری - مالی ایران است که در همه استان‌های کشور وجود دارد.

راهکار اساسی برای رفع معضل‌های فوق‌الذکر، 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 تفویض اختیارات استانداری‌ها به فرمانداری‌ها و نیز «اصلاح نظام برنامه‌ریزی و توزیع متوازن بودجه، امکانات، زیرساخت‌ها و...» در شهرستان‌های هر استان، مطابق اصل چهل‌وهشتم (۴۸) و بندهای «۹» و «۱۲» اصل سوم (۳) قانون اساسی و البته با اعمال یک سازوکار نظارتی و پاسخگویی مستحکم، به‌گونه‌ای 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.

۶. از منظر شاخص‌های آمایش سرزمین، تقسیم استان کرمان با چالش‌های متعدد از جمله متوازن نبودن پراکندگی واحدهای تولیدی و زیرساخت‌های صنعتی در سطح استان، عدم توزیع متوازن طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام و چالش‌های منتج از ضعف در منابع آب پایدار مواجه است.

با عنایت به موارد فوق، تشکیل استان بم به لحاظ قانونی و کارشناسی قابل توجیه نیست،

از این رو تصویب کلیات طرح حاضر توصیه نمی‌شود.

درخواست‌های فزاینده برای ارتقاء واحدهای تقسیمات کشوری در همه سطوح، نشانگر وضعیت نامناسب نظام تقسیماتی کشور است. امروز بیش از پیش ضرورت بازنگری در نظام فعلی تقسیمات کشوری که براساس گفتمان توسعه از بالا ابتنایافته و دارای پیامدهای گسترده‌ای از قبیل افزایش حجم



دولت، صرف قسمت اعظم بودجه در بخش جاری، مهاجرت بی‌رویه به شهرهای بزرگ و... است، احساس می‌شود. از این رو، شایسته است، بحث تغییر و اصلاح تقسیمات کشوری، به صورت کلان و با هدف ایجاد یک سیستم جامع تقسیمات کشوری با رویکرد تمرکززدایی برای کل کشور 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 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.^۱

سیستم کنونی تقسیمات کشوری ایران، سیستم «چهار رده‌ای» شکل گرفته در سال ۱۳۱۶ است که در پاسخ به مقتضیات آن زمان شکل گرفت. قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵ نیز با توجه به نیازهای دهه ۱۳۶۰ تدوین و تصویب شد. از جمله مهم‌ترین نواقص قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، غلبه شاخص‌های کمی و در رأس آنها «جمعیت» در ایجاد و ارتقای سطوح تقسیمات کشوری است. در حالی که آنچه تقسیم می‌شود «فضای جغرافیایی» است که جمعیت، صرفاً یکی از عناصر محتوایی آن است. همچنین سیستم تقسیماتی کنونی و قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، به دلیل اینکه با رویکرد آمایش سرزمین و تمرکززدایی طراحی نشده، نتوانسته بستر و مبنایی برای توسعه پایدار واحدهای سیاسی قلمداد شود و جز تحمیل هزینه‌های بالا به دولت نتیجه‌ای دربر نداشته است. از آنجاکه 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 کنونی است که بحث تقسیمات کشوری از امری که در حیطه صلاحیت دولت است را به امری مطالباتی تبدیل 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، گسترده‌گی حوزه اداری و تشکیلات سازمانی و نیز تمرکز و بوروکراسی ناکارآمد موجب می‌شود که شهرستان‌های با پتانسیل‌های بالا نتوانند به توسعه‌ای متناسب با ظرفیت‌های خود دست یابند. این وضعیت باعث شده شهرستان‌های مذکور به دنبال ارتقای خود به

۱. زهرا احمدی‌پور، 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 ۱۷-۳۹، ۱۳۹۰.

مرکز استان جدید باشند.

براساس مقدمه توجیهی طرح حاضر «استان کرمان با یازده درصد (۱۱٪) وسعت کشور و به‌عنوان پهناورترین استان و از نظر جمعیت رتبه نهم را دارد. فاصله بین شمالی‌ترین نقطه استان با جنوبی‌ترین، قریب ۸۰۰ کیلومتر است. این مسافت و وجود شهرستان‌های زیاد عملاً سرکشی استاندار و مدیران کل را برای بررسی مسائل و مشکلات همه شهرستان‌های استان ... ناممکن ساخته است و این امر موجب عقب‌ماندگی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و نتیجتاً موجب خسارات آشکاری به مردم شهرستان‌های شرق استان شامل بم - ریگان - فهرج و نرماشیر و دوازده شهر و قریب هفتصد روستا و آبادی گردیده است که آثار عقب‌ماندگی و توزیع نامتوازن در این شهرستان‌ها به‌روشنی مشهود است. شهرستان‌هایی با سرمایه‌های فراوان ولی محرومیت‌های ناشی از ضعف شدید اعمال مدیریت. مضافاً آنکه بُعد مسافت و خطرات جاده‌ای و هزینه‌های تردد و بوروکراسی‌های اداری و رفت و آمدهای پی‌درپی جهت اخذ مجوزها، انگیزه سرمایه‌گذاران را جهت سرمایه‌گذاری کاهش می‌دهد و تردد برای حل مشکلات بعد از سرمایه‌گذاری مزید بر علت گردیده است. چنانچه مدیریت‌های کلان به‌خوبی انجام می‌شد این اندازه عقب‌ماندگی و محرومیت وجود نداشت. بر این اساس چهار شهرستان شرقی استان کرمان (بم - ریگان - فهرج و نرماشیر) با گویش و فرهنگ مشترک، منابع درآمدی و اقتصاد مشابه در انواع محصولات دامداری و کشاورزی به‌خصوص خرما، مضافتی بم که قریب بیست هزار بهره‌بردار و تولید سالیانه قریب دویست هزار تن، یکی از مناطق مهم تولید خرما، کشور محسوب می‌شوند. اضافه بر همه اینها، وجود کم‌آبی و خشکسالی‌های پی‌درپی، مدیریت متمرکز در این شهرستان‌ها برای جلوگیری از خسارت‌های بیشتر به مردم و سرمایه‌های ملی و اعمال مدیریت شایسته جهت محرومیت‌زدایی، ضروری می‌نماید...». همچنین در مقدمه توجیهی طرح ذکر شده «متأسفانه از منشأ معلوم و نامعلوم، کشمکش‌ها و حساسیت‌هایی بعضاً بی‌مبنا بین مردم شهرستان‌های شرقی و جنوبی در موضوع استان شدن هر یک از این دو سرزمین ایجاد گردیده که اتحاد این شهرستان‌ها را تحت عنوان یک استان سخت و غیرممکن نموده است». در ادامه به بررسی طرح پرداخته می‌شود.

۱. بررسی کلیات طرح

در ادامه «طرح تشکیل استان بم» 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 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».

هرچند در تبصره ذیل ماده‌واحد بیان شده است که با انتزاع شهرستان‌های مورد نظر از استان کرمان «کارکنان سازمانی، وسایل و تجهیزات و بودجه و اعتبارات مربوط، به تناسب جمعیت و وسعت جغرافیایی، از محل تجهیزات و امکانات فعلی استان کسر و به استان جدید اضافه می‌گردد». باین 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 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 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.

۲-۱-۱. 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. برای مثال ابتدای فراز سوم طرح، فاقد عنوان است. پیشنهاد می‌شود عبارت «تبصره «۲»» در ابتدای جمله «هیئتی به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور و عضویت وزرای کشور...» درج گردد و تبصره فعلی به «تبصره «۱»» اصلاح شود.

۳- ۱- ۱. از منظر قانون برنامه‌های توسعه

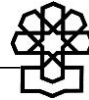
۱. از آنجاکه ایجاد استان جدید موجب افزایش حجم و ساختار دولت می‌شود، تصویب این طرح مغایر بند «الف» ماده (۲۸) قانون برنامه ششم توسعه است که بیان می‌دارد: حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی در طول اجرای قانون برنامه، باید حداقل به میزان ۱۵ درصد نسبت به وضع موجود، از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، 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. لذا 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.

۲. قوانین برنامه 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، در بردارنده 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 به‌عنوان نمایندگان عالی دولت در استان‌ها، اقدام نماید». 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، به ایجاد استان جدید با هدف حذف عوارض ناشی از تمرکز اداری و فاصله میان شهرستان‌ها در استان‌های وسیع نیاز نخواهد بود.

۲- ۱. از منظر مکفی بودن دلایل توجیهی طرح

۱. 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)^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 الگوی مرکز-پیرامون موجود در کشور و نیز در استان‌ها از بین نرفته است. در واقع مشکل اصلی، نبود یک سیستم جامع و کارآمد تقسیمات کشوری است و با ایجاد استان جدید در قالب سیستم کنونی، نه‌تنها مسائل

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 ۱۲۵۹ و تعداد دهستان‌ها از ۱۵۸۳ به ۲۶۲۱ افزایش یافته است.



حل نمی‌شود، بلکه تکثیر خواهند 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.

۲. در مقدمه توجیهی طرح به وسعت استان کرمان به عنوان توجیهی برای تقسیم آن اشاره شده و این گونه ذکر شده است که استان کرمان با یازده درصد وسعت کشور «پهناترین استان» کشور است. در این زمینه، باید توجه داشت که:

الف) استان سیستان و بلوچستان با ۱۸۷,۵۰۲ کیلومتر مربع، وسیع‌ترین استان کشور است که ۱۱/۵ درصد مساحت کشور را دربرمی‌گیرد^۱ و استان کرمان با ۱۸۲,۷۲۶ کیلومتر مربع ۱۱/۱ درصد از مساحت کشور را به خود اختصاص می‌دهد و در رتبه دوم قرار دارد.^۲

ب) وسعت یک استان فی‌نفسه 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، حقوق شهروندان، دیوان‌سالاری اداری، توزیع متوازن ثروت و رضایت مردمی، حاکی از این است که روند غالب جهانی «تجمیع و وسیع‌تر کردن رده‌ها/واحدهای تقسیمات کشوری» است^۳ 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 خرده‌فرهنگی، تهدید وحدت و انسجام ملی و درنهایت باعث تقسیم شدن کل کشور به واحدهای کوچک ناکارآمد می‌شود 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. تجربیات بسیاری از کشورها نشان می‌دهد که بهترین راه حل برای مسائلی مانند بوروکراسی و تمرکز امور در مرکز استان، ضرورت مراجعه به مرکز استان برای پیگیری امور اداری، غلبه بر چالش‌های ناشی از وسعت استان و بُعد مسافت میان شهرستان‌ها با مرکز استان، «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.^۴

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

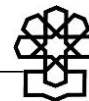
۱. سالنامه آماری استان سیستان و بلوچستان. فصل اول، سرزمین و آب و هوا، ص ۲۵ درگاه ملی آمار. ۱۳۹۸
۲. سالنامه آماری استان کرمان. فصل اول، سرزمین و آب و هوا، ص ۲۹ درگاه ملی آمار. ۱۳۹۸
۳. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به: اظهارنظر کارشناسی درباره طرح «تشکیل استان گلستان»، دفتر مطالعات سیاسی. مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۷۲۶۲، ۱۳۹۹/۰۹/۰۵.
۴. همان.

الف) در مقدمه توجیهی به فاصله جغرافیایی بین شمالی‌ترین تا جنوبی‌ترین نقطه استان کرمان، به‌عنوان توجیهی برای تقسیم آن اشاره شده و فاصله مذکور «بیش از ۸۰۰ کیلومتر» ذکر شده است. همچنین استدلال شده که «بعد مسافت و خطرات جاده‌ای و هزینه‌های تردد و بوروکراسی‌های اداری و رفت و آمدهای پی‌درپی جهت اخذ مجوزها، انگیزه‌های سرمایه‌گذاران را جهت سرمایه‌گذاری کاهش می‌دهد و تردد برای حل مشکلات بعد از سرمایه‌گذاری مزید بر علت گردیده است». در این زمینه نکات ذیل قابل تأمل است:

- براساس آخرین سالنامه آماری استان کرمان (۱۳۹۸)، فاصله بین حد جنوبی و شمالی استان (طول استان) برابر «۶۶۰» کیلومتر است. مهم این‌که فاصله میان شهرستان‌ها و میان شهرستان‌ها با مرکز استان مختص استان کرمان نیست. از نظر مسافت دورترین شهرستان به مرکز استان کرمان، شهرستان منوجان با ۳۲۳ کیلومتر است.^۱ درحالی‌که در سایر استان‌های کشور فواصل بیشتر از میزان ذکر شده بین برخی شهرستان‌ها با مرکز استان نیز وجود دارد. همچنین در عصر توسعه دولت الکترونیک، فشردگی فضا و زمان و توسعه یافتگی بالای شبکه آژادراهی و بزرگراهی، استناد و اتکا به فاصله جغرافیایی میان شهرستان‌ها با مرکز استان برای تقسیم استان‌ها فاقد مبنای کارشناسی است.

- از میان چهار شهرستان پیشنهادی برای تشکیل استان جدید، سه شهرستان بم، فهرج و نرماشیر در مجاورت شهرستان کرمان، به‌عنوان مرکز استان قرار دارند و شهرستان ریگان نیز نسبت به برخی شهرستان‌های استان کرمان، فاصله کمتری با مرکز استان دارد. ازسوی دیگر باید توجه داشت که آنچه وسعت یک استان، مسافت میان شهرستان‌ها با مرکز استان و تعدد شهرستان‌ها را در یک استان به یک معضل تبدیل می‌سازد، «تمرکزگرایی و نداشتن اختیارات در زمینه‌های اداری - مالی» توسط شهرستان‌هاست و این مسئله، معضل عمومی نظام اداری - مالی ایران است. به سخن دیگر تمرکز امور در مرکز استان، طولانی بودن فرایند تصمیم‌گیری و بروکراسی خسته‌کننده اداری در استان، تردهای فراوان به مرکز استان برای پیگیری امورات و پیامدهای آن، مانند کاهش انگیزه سرمایه‌گذاران برای سرمایه‌گذاری، مختص استان کرمان نیست، بلکه مسئله‌ای فراگیر در کشور است که مبتلابه همه شهرستان‌ها به‌ویژه در استان‌های وسیع است. با توجه به اینکه یکی از معایب مهم قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری (مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵)، تمرکزگرا بودن آن است، تغییر در تقسیمات کشوری در قالب قانون کنونی منتج به کارکردی عکس می‌شود؛ زیرا با تبدیل شدن یک واحد تقسیماتی - که در فضای جغرافیایی مشخص شکل گرفته - به چند واحد، نه تنها در میزان و کیفیت اختیارات محول شده آنها تغییری صورت نمی‌گیرد؛ بلکه افزایش تعداد واحدهای سیاسی در همان فضای جغرافیایی، باعث گسترش

۱. سالنامه آماری استان کرمان، فصل اول، سرزمین و آب و هوا، ص ۲۹ درگاه ملی آمار، ۱۳۹۸



بوروکراسی و تمرکز بیشتر امور می‌شود.^۱ به سخن دیگر صرف تفکیک استان‌ها و ایجاد ساختارهای جدید اداری به کاهش تمرکز و بوروکراسی اداری منجر نخواهد شد.

ب) در مقدمه توجیهی طرح بیان شده است «مسافت و وجود شهرستان‌های زیاد عملاً سرکشی استاندار و مدیران کل را برای بررسی مسائل و مشکلات همه شهرستان‌های استان ... ناممکن ساخته است و این امر موجب عقب‌ماندگی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و نتیجتاً موجب خسارات آشکاری به مردم شهرستان‌های شرق استان شامل بم - ریگان - فهرج و نورماشیر ... گردیده است که آثار عقب‌ماندگی و توسعه نامتوازن در این شهرستان‌ها به‌روشنی مشهود است. شهرستان‌هایی با سرمایه فراوان، ولی محرومیت‌های ناشی از ضعف شدید اعمال مدیریت». در این زمینه باید توجه داشت که نسبت دادن توسعه نامتوازن استان به وجود مسافت و تعدد شهرستان‌ها و عدم سرکشی استاندار و مدیران کل، برداشتی سطحی از علل توسعه نامتوازن است. سؤال این است که آیا صرف سرکشی فردی استاندار یا مدیران کل به توسعه متوازن منجر می‌شود؟ اگر چنین است، دلیل توسعه نامتوازن در استان‌های کوچک کشور چیست؟ آیا بررسی امور و نقصان‌ها و نیازهای شهرستان‌ها توسط فرمانداران امکان‌پذیر نیست؟

شایان ذکر است که آگاهی از مسائل و مشکلات یک پهنه جغرافیایی و حل آنها، لزوماً وابسته به سرکشی فردی نیست، بلکه وابسته به فرایندهای مسئله‌یابی، حل مسئله، رصد و نظارت است. نکته مهم اینکه عدم توازن، الگوی عمومی توسعه در کشور، هم در سطح منطقه‌ای و هم در سطح ناحیه‌ای است. به عبارتی دقیق‌تر همان‌گونه که میان استان‌های کشور، شکاف توسعه‌ای و الگوی مرکز - پیرامون وجود دارد، در درون استان‌های کشور، حتی استان‌های جدیدالتأسیس، نیز فارغ از میزان وسعت آنها، الگوی - مرکز پیرامون و توسعه نامتوازن حاکم است. بررسی تحقیقات متعددی که در زمینه رتبه‌بندی استان‌های کشور از لحاظ شاخص‌های مختلف توسعه انجام شده، نشان‌دهنده این واقعیت است که استان کرمان در کل از نظر توسعه، از وضعیت مطلوبی برخوردار است.^۲ با این حال، در این استان به‌طور خاص الگوی توسعه نامتوازن حاکم است. علت این شکاف سطح توسعه، نه وسعت استان، بلکه عدم توجه به اصل توازن و تعادل ناحیه‌ای در نظام برنامه‌ریزی و به تبع آن توزیع ناعادلانه منابع و زیرساخت‌ها در استان است. شایان ذکر است که طبق گزارش مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست‌جمهوری در سال ۱۳۹۴، ۸۲ درصد سرمایه‌گذاری‌ها در نیمه شمالی استان کرمان انجام می‌شود و تنها ۱۸ درصد جنوب استان کرمان می‌شود و شواهدی دال بر مصرف بودجه‌های تخصیص‌یافته به نیمه جنوبی در نیمه شمالی وجود دارد.^۳ از این رو «محرومیت‌های ناشی از ضعف شدید اعمال مدیریت» که طرح حاضر بر آنها تأکید دارد

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

۲. برای مثال رجوع شود به: محمدرضا حافظ‌نیا، مصطفی قادری حاجت، زهرا احمدی‌پور، عبدالرضا افتخاری و محمد گوهری، طراحی الگوی سنجش عدالت فضایی (مطالعه موردی ایران)، برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره نوزدهم، ش ۱، بهار ۱۳۹۴.

۳. برای اطلاعات بیشتر رجوع شود به نرگس آذری، معصومه تقی‌زادگان، فاطمه خوشدل، حمیده دباغی، سیما رفسنجانی‌نژاد و نسرین فنونتی، «بررسی چالش‌های توسعه در استان کرمان»، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست‌جمهوری، ۱۳۹۴، ص ۲۳.

را باید از طریق اقدامات نظارتی و پیگیری از مسئولان مربوطه در زمینه توزیع برابر منابع و امکانات برطرف نمود و نه ایجاد تغییرات ساختاری در نظام تقسیمات کشوری.

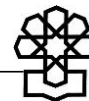
نکته مهمی که باید به آن توجه داشت این است که ایجاد استان جدید رافع مشکلات ناشی از توسعه نامتوازن و تمرکز اداری - مالی موجود برای همه شهرستان‌های استان جدید نخواهد بود. به عبارت دیگر ایجاد یک استان جدید نه به معنای تغییر نوع ارتباط نظام اداری - مالی شهرستان‌های استان جدیدالتأسیس با مرکز استان است و نه به معنای تغییرات در الگوی توسعه در استان و چالش‌های ناشی از تمرکزگرایی و بوروکراسی تشکیلات اداری در کشور، و عدم توسعه متوازن ناحیه‌ای 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، نظام اداری - مالی و نظام برنامه‌ریزی کشور وجود دارد که باید راهکاری اساسی برای آن اندیشیده شود.

راهکار اساسی برای رفع معضله‌های فوق‌الذکر، 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 تفویض اختیارات استانداری‌ها به فرمانداری‌ها و نیز «اصلاح نظام برنامه‌ریزی و توزیع متوازن بودجه، امکانات، زیرساخت‌ها و...» در شهرستان‌های کشور، مطابق اصل چهارم و هشتم (۴۸) و بندهای «۹» و «۱۲» اصل سوم (۳) قانون اساسی و البته با اعمال یک سازوکار نظارتی و پاسخگویی مستحکم، به‌گونه‌ای است که رافع مسائل و مشکلات همه شهرستان‌ها در استان‌ها باشد و احساس نیاز و مطالبات پی‌درپی برای ایجاد تغییرات در نظام تقسیماتی را در کل کشور کاهش دهد. اگر قاعده‌ای برای توزیع منابع به‌کار گرفته شود و به‌ویژه اصل ایجاد توازن ناحیه‌ای در تخصیص بودجه مدنظر قرار گیرد، تأثیر علایق و سلیق در تخصیص بودجه کم‌رنگ شده و نیازی به تحمیل هزینه‌های جاری و عمرانی ناشی از ایجاد استان جدید به بودجه کشور نیست.

۳-۱. 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 دربر دارند 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

۱. محمدرضا مالکی و مریم طهرانی، گزارش اظهارنظر کارشناسی درباره «لایحه تأسیس استان البرز»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹، شماره مسلسل ۱۰۲۲۵.



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 شاخص‌های آمایش سرزمین تقسیم استان کرمان با چالش‌هایی مواجه است. برای مثال در ادامه به سه مورد اشاره می‌شود:

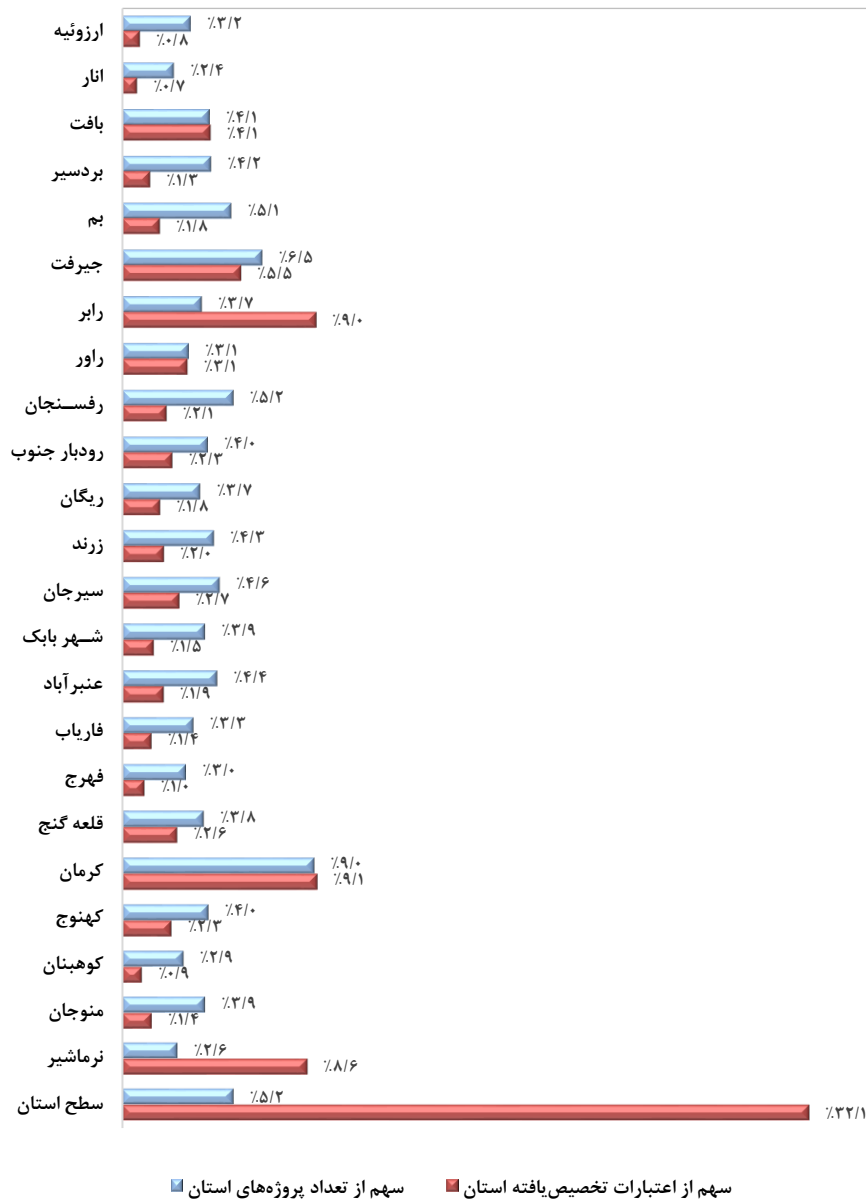
- پراکندگی واحدهای تولیدی و زیرساخت‌های صنعتی در سطح استان متوازن نیست^۱ و تفکیک استان کرمان می‌تواند این عدم توازن را در منطقه مذکور شدیدتر کند. بررسی توزیع فضایی بخش صنعت و معدن استان از تمرکز شدید این بخش در شمال و شمال غرب استان حکایت دارد. شایان ذکر است که شهرستان کرمان با دارا بودن ۵۸۹ واحد صنعتی، نسبت به همه شهرهای استان، درصد بالاتری از صنایع را در خود جای داده است. رتبه‌های بعدی شهرستان‌های سیرجان، رفسنجان و جیرفت هستند که حداکثر ۲۲۷ واحد صنعتی را در خود جای داده‌اند. از میان چهار شهرستان پیشنهادی در طرح حاضر برای تشکیل استان بم، می‌توان به صنایع خودروسازی استان با محوریت شهرستان بم اشاره کرد (منطقه ویژه اقتصادی ارگ جدید)، اما شهرستان فهرج، ریگان و نماشیر در میان شهرستان‌هایی قرار دارند که در جنوب استان کرمان از کمترین تعداد واحدهای صنعتی استان برخوردارند.^۲

- از دیگر متغیرهای مهم از منظر آمایش سرزمین، چگونگی توزیع طرح‌های عمرانی در سطح شهرستان‌های محدوده پیشنهادی (به‌عنوان تأمین‌کننده زیرساخت‌های توسعه) است. از منظر توسعه، «طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای» (طرح‌های عمرانی) به‌عنوان بازوی مالی دولت برای تحقق اهداف برنامه‌های توسعه در سطوح ملی و استانی است. براساس عملکرد قانون بودجه سال ۱۳۹۸،^۳ استان کرمان ۳,۱۷۷ پروژه در بودجه داشته است. حال آنکه درصد تخصیص اعتبار به پروژه‌های مذکور در سال ۱۳۹۸ معادل ۳۴ درصد از کل اعتبار مصوب شده در قانون بودجه می‌باشد.

براساس مبانی نظری قطب رشد و آثار انتشار توسعه‌ای، توزیع طرح‌های عمرانی در شهرستان‌های استان کرمان متوازن نبوده است. شایان ذکر است که در کل، متغیر اقتصاد سیاسی در توزیع نامتوازن طرح‌های عمرانی در سطح استان‌ها بسیار اثرگذار بوده است. نمودار زیر سهم هریک از شهرستان‌های استان کرمان را از کل تعداد پروژه‌های عمرانی جاری که در سال ۱۳۹۸ به آنها بودجه تخصیص داده شده و همچنین اعتبارات تخصیص‌یافته را نشان می‌دهد:

۱. سالنامه آماری استان کرمان، فصل هشتم (صنعت). مرکز آمار ایران، ۱۳۹۸.
۲. برنامه آمایش استان کرمان (چکیده مطالعات)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان کرمان، آذر ۱۳۹۷، ص ۶۲، ۱۲۹ و ۱۴۲.
۳. به‌روزترین سالی که برای آن گزارش تفریغ بودجه وجود دارد.

نمودار ۱. سهم شهرستان‌های استان کرمان 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 نمودار فوق نشان می‌دهد، سهم چهار شهرستان «ریگان»، «بم»، «فهرج» و «نرماشیر» از کل تعداد پروژه‌های عمرانی جاری در استان کرمان معادل ۱۴/۳ درصد و از میزان اعتبار تخصیص یافته معادل ۱۳/۲ درصد است. بنابراین می‌توان گفت جدا شدن شهرستان‌های مذکور از بدنه استان کرمان 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... پیش روی کشور، امکان تعریف طرح‌های عمرانی جدید



بعید به نظر می‌رسد، لذا نمی‌توان سهم بالاتری از تعداد پروژه‌های عمرانی و مهم‌تر از آن اعتبارات تخصیص یافته را برای استان جدیدالتأسیس پیشنهادی انتظار داشت.

جداول ۱ و ۲ وضعیت شهرستان‌های «ریگان»، «بم»، «فهرج» و «نرماشیر» از منظر کل تعداد پروژه‌های عمرانی جاری و میزان اعتبار تخصیص یافته و پیشرفت مالی آنها را تا سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد.

جدول ۱. وضعیت شهرستان‌های «ریگان»، «بم»، «فهرج» و «نرماشیر» 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 درصد تا ۴۰ درصد	بین ۴۰ درصد تا ۶۰ درصد	بین ۶۰ درصد تا ۸۰ درصد	۸۰ درصد و بیشتر		
۳۱	۴	۶۴	۴۰	۲۳	۱۶۲	بم
۲۴	۵	۴۵	۲۰	۲۲	۱۱۶	ریگان
۱۵	۱	۴۴	۲۵	۱۰	۹۵	فهرج
۱۴	۳	۳۵	۱۸	۱۲	۸۲	نرماشیر

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 ۶۳ درصد از تعداد پروژه‌های شهرستان‌های «ریگان»، «بم»، «فهرج» و «نرماشیر» اعتباری زیر ۶۰ درصد دریافت کرده‌اند و تعداد پروژه‌هایی که در شهرستان‌های مذکور اعتباری بیش از ۸۰ درصد اعتبار مصوب خود را تا سال ۱۳۹۸ دریافت داشته‌اند، کمتر از ۱۵ درصد بوده است. بررسی درصد تخصیص اعتبار پروژه‌ها به تبیین بهتر این مسئله کمک می‌کند. (جدول ۲)

جدول ۲. وضعیت شهرستان‌های «ریگان»، «بم»، «فهرج» و «نرماشیر» از منظر درصد تخصیص اعتبار پروژه‌ها تا سال ۱۳۹۸

درصد تخصیص اعتبار پروژه‌ها					تعداد پروژه	شهرستان
کمتر از ۲۰ درصد	بین ۲۰ درصد تا ۴۰ درصد	بین ۴۰ درصد تا ۶۰ درصد	بین ۶۰ درصد تا ۸۰ درصد	۸۰ درصد و بیشتر		
۱۹/۱	۲/۵	۳۹/۵	۲۴/۷	۱۴/۲	۱۶۲	بم
۲۰/۷	۴/۳	۳۸/۸	۱۷/۲	۱۹/۰	۱۱۶	ریگان
۱۵/۸	۱/۱	۴۶/۳	۲۶/۳	۱۰/۵	۹۵	فهرج
۱۷/۱	۳/۷	۴۲/۷	۲۲/۰	۱۴/۶	۸۲	نرماشیر

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

براساس جدول فوق، بیش از ۶۳ درصد از طرح‌های عمرانی شهرستان‌های «ریگان»، «بم»، «فهرج» و «نرماشیر» در استان کرمان تا سال ۱۳۹۸، بین صفر تا ۶۰ درصد اعتبار مورد نیاز خود را دریافت کرده‌اند

و سهم اندکی از آنها (متوسط حدود ۱۴ درصد) اعتباری بیش از ۸۰ درصد اعتبار مورد نیاز خود را دریافت داشته‌اند. با توجه به ساختار بودجه‌ریزی در کشور، یکی از عوامل مؤثر در این مسئله را می‌توان قدرت چانه‌زنی پایین‌تر شهرستان‌های مذکور در جذب منابع جهت پیشبرد طرح‌های عمرانی دانست. جدا شدن شهرستان‌های مذکور از استان کرمان 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.

- طبق مقدمه طرح یکی از دلایل توجیهی برای تبدیل شهرستان‌های پیشنهادی به استان جدید «وجود کم‌آبی و خشکسالی‌های پی‌درپی» و لزوم «مدیریت متمرکز در این شهرستان‌ها برای جلوگیری از خسارت‌های بیشتر به مردم و سرمایه‌های ملی و اعمال مدیریت شایسته جهت محرومیت‌زدایی» ذکر شده است. در این زمینه باید توجه داشت که تجربه سایر استان‌های جدیدالتأسیس نشان می‌دهد که شکل‌گیری یک استان جدید، معمولاً ارتقای سطح واحدهای سیاسی دیگر آن استان (تبدیل روستاها به شهر، بخش به شهرستان و...) را نیز به دنبال دارد که یکی از نتایج آن، نیاز بیشتر به منابع آب است. ازسوی دیگر، با تشکیل استان جدید و فرض جذب اعتبارات بیشتر انتظار می‌رود که استان جدید به ایجاد صنایع جدید و ... بپردازد. توسعه اقتصادی و صنعتی و... نیز نیازمند منابع آب کافی است. استان کرمان از نظر وجود منابع آبی قابل اتکا و پایدار به‌عنوان یکی از بنیادهای زیستی حیاتی برای توسعه، با مخاطرات زیادی مواجه است و طبق سند آمایش استان، مهم‌ترین نقاط ضعف استان در حوزه طبیعی و اقلیم، کمبود شدید باران و آب در استان است که باعث آسیب‌پذیری کشاورزی و صنعت استان می‌شود.^۱ به‌طور خاص، نواحی بم، نرماشیر، فهرج و ریگان از جمله قلمروهای مواجهه با بحران کم‌آبی، فرونشست و تخریب سفره‌های آب زیرزمینی و ریزگردها محسوب می‌شوند.^۲ مهم اینکه ایجاد تغییرات ساختاری در تقسیمات کشوری، به‌معنای رفع عوامل مؤثر در تنش آبی موجود در استان (خشکسالی، کاهش نزولات جوی و...) و محدوده پیشنهادی نیست.

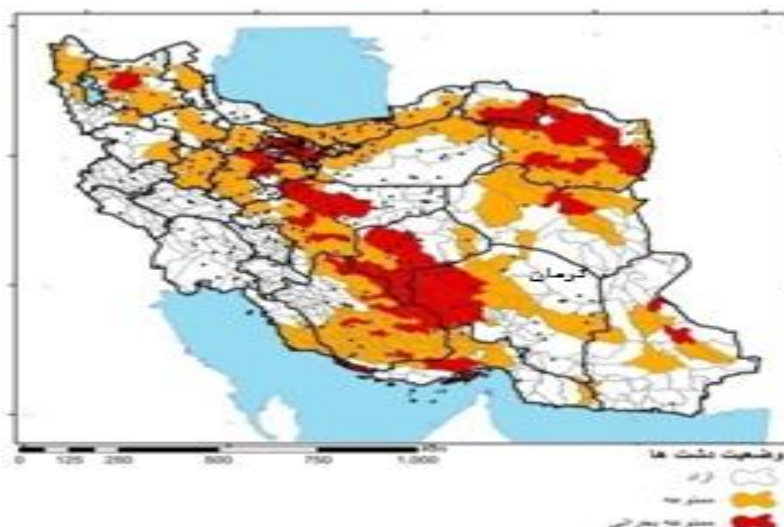
همان‌طور که در نقشه زیر مشاهده می‌شود، بخشی از منطقه پیشنهادی در حوزه دشت‌های ممنوعه قرار گرفته است. شایان توجه است اگرچه بخش‌های شمال شرق استان کرمان از منظر طبقه‌بندی دشت‌های ممنوعه در دسته دشت‌های آزاد قرار گرفته‌اند، اما این مسئله به‌دلیل اقلیم بسیار خشک منطقه مذکور بوده و عملاً در منطقه مورد بررسی آب‌های زیرزمینی مکفی برای برداشت و یا اضافه‌برداشت در دسترس نیست.

۱. برنامه آمایش استان کرمان، فصل پنجم (تحلیل نقاط قوت و ضعف)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان کرمان، ۱۳۹۵، ص ۶۹.

۲. گزارش سنتز مطالعات آمایش استان کرمان، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان کرمان، ۱۳۹۶، ص ۶۷.



نقشه ۱. دشت‌های ممنوعه کشور و وضعیت استان کرمان



مأخذ: وزارت نیرو و مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۴): واکاوی عملکرد دولت در ارتباط با تهیه اسناد آمایش سرزمین.

با توجه به اینکه برای تأمین منابع آبی مورد نیاز استان، انتقال آب از خلیج فارس در دستور کار قرار دارد و نظر به چالش‌های فراوانی که اعمال نظر استان‌ها در خصوص تخصیص منابع آب تاکنون دربرداشته است، همه انتقادهایی که از این منظر تاکنون به مرزبندی‌های سیاسی استان‌ها وارد بوده، با تقسیم استان‌ها پابرجا بوده و حتی تشدید خواهد شد. چنانچه تقسیم استان کرمان محقق شود، با توجه به تجربیات موجود انتقال آب در فلات مرکزی، احتمال بروز تنش و چالش در فرایند انتقال بین استانی منابع آبی در این منطقه نیز وجود خواهد داشت.

۴-۱. 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 ازسوی دیگر 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 گذاشته و عدم اطمینان و اعتقاد کامل به نظام تصمیم‌گیری 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.^۱

با توجه به پیچیدگی وضعیت استان کرمان و متغیرهایی مانند بحث‌های موجود برای الحاق بخش‌هایی از استان هرمزگان به جنوب کرمان، مطالبات سایر شهرستان‌های استان کرمان برای ارتقا به مرکز استان جدید، به‌ویژه در قالب «طرح تشکیل استان کرمان جنوبی» و... هرگونه تصمیم شتابزده در خصوص ایجاد استان جدید، ممکن است سبب برانگیختن حساسیت‌های اجتماعی و بروز تبعات غیرقابل پیش‌بینی در عرصه سیاسی، امنیتی و اجتماعی و گسیختگی فضای فرهنگی و اجتماعی شود که طی سال‌ها در این استان شکل گرفته و در حال حاضر از انسجام مناسبی برخوردار است. بخش پایانی مقدمه توجیهی طرح نیز حاکی از این واقعیت است.

۵-۱. بالا رفتن هزینه‌های دولتی

تشکیل استان جدید نیازمند ایجاد زیرساخت‌ها و تشکیلات جدید، تغییرات چارت سازمانی، افزایش پست‌های اداری و... است که به معنای بار مالی فزاینده بر دوش دولت و حجیم‌تر شدن بدنه 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، توجیه‌پذیر نیست.

مهم اینکه در نتیجه تغییرات پی‌درپی در تقسیمات کشوری و ایجاد واحدهای جدید و نیز ضعف‌ها و ناکارآمدی نظام اداری کشور، تعداد کارکنان دولت طی دهه‌های اخیر رشد شتابانی داشته است. یکی از پیامدهای این وضعیت این است که طی سال‌های گذشته شاهد افزایش سهم اعتبارات هزینه‌ای (جاری) دولت در مقایسه با اعتبارات عمرانی و زیرساختی بوده‌ایم. به همین دلیل همواره توصیه کارشناسان این بوده که راهکارهایی برای جلوگیری از افزایش تعداد کارکنان و هزینه‌های جاری دولت اتخاذ شود.

شایان ذکر است که طبق برآوردهای سازمان اداری و استخدامی کشور^۲ و نیز برآورد سازمان برنامه و بودجه، «برای تشکیل یک استان جدید (بدون در نظر گرفتن تغییرات مربوط به شهرستان، بخش و...) به‌طور متوسط حدود ۵۴۰۰ نفر نیروی انسانی مورد نیاز است که این رقم بدون لحاظ کردن نهادهای نظامی، انتظامی، اطلاعاتی و دادگستری‌های استانی است. با توجه به هزینه‌های فعلی مربوط به پرداخت‌های پرسنلی، به‌طور متوسط سرانه هزینه‌های پرسنلی هر نفر (بابت حقوق، مزایا، رفاهیات، حق بیمه سهم

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

۲. نامه شماره ۲۸۷۳۱۴ سازمان اداری استخدامی کشور به سازمان برنامه و بودجه، مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۰۵.



کارفرما و...) حدود ۱۲ میلیون و پانصد هزار تومان می‌باشد». به این ترتیب بار مالی برای 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 ۵,۴۰۰ 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 مستحقات 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 مورد نظر 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 محدوده جغرافیایی پیشنهادی شود، قطعاً نتیجه مؤثرتری برای توسعه آن به دنبال خواهد داشت.

۶-۱. 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 برای ارتقا به استان جدید را بیدار می‌کند. با توجه به اینکه دولت نگاه ملی دارد و همه ابعاد و پیامدهای ایجاد یک استان جدید را در نظر می‌گیرد، شایسته 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. ماده‌واحد طرح

طبق ماده‌واحد طرح حاضر «شهرستان‌های شرق استان کرمان، شامل بم - ریگان - فهرج و نورماشیر از استان کرمان تفکیک و تحت عنوان استان بم به مرکزیت شهرستان بم 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 وارد بر آن و آیین‌نامه اجرایی این قانون قرار دارد و بدیهی است که هرگونه تغییر در نقشه تقسیمات کشوری باید بر مبنای قانون مذکور و با رعایت سایر قوانین موضوعه کشور

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

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 به‌عنوان 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»^۱. 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 ۴۳۷,۹۷۵ نفر^۲ است. بنابراین محدوده پیشنهادی از حداقل شرط قانونی برای تبدیل به استان جدید برخوردار نیست.

- دسترسی و روابط فاصله‌ای: این شاخص به‌سبب 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.

به‌لحاظ علمی بهترین شکل برای ایجاد یک واحد سیاسی جدید شکل «فشرده» (مربع، دایره و...) است. محدوده تعیین شده برای ایجاد استان بم دارای شکلی تقریباً فشرده است.

شایان ذکر است که وسعت یک مکان نیز یکی از عوامل تعیین‌کننده توانایی‌های آن مکان برای برآوردن نیازهای ساکنان و ظرفیت‌های آن برای توسعه است. در قانون تقسیمات کشوری، حداقل مساحت برای قلمرو یک استان تعیین نشده است، با این حال، به‌لحاظ علمی یک استان باید از نظر وسعت توانمندی لازم برای اجرای فرایند توسعه و نگهداری جمعیت را داشته باشد.^۴ مجموع مساحت محدوده پیشنهادی برای تشکیل استان بم ۲۱,۳۰۸ کیلومتر مربع است (۱۱/۶ درصد از مساحت استان کرمان)، که وسعت مناسبی نیست.

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

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

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

۴. محمدرضا مالکی و مریم طهرانی (۱۳۸۹) همان.



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 تشکیل‌دهنده استان است که علاوه بر داشتن کلیه شرایط مندرج در تبصره «۲» ماده (۹) قانون، محل استقرار ستاد اداری و هماهنگی بوده که بنابه 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».

شهر بم، واجد همه شرایط تعیین شده در تبصره «۲» ماده (۹) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری نیست. هرچند بم به‌دلیل برخورداری از وزن جمعیتی و اقتصادی و... مکان مناسبی برای تعیین شدن به‌عنوان مرکز استان پیشنهادی است؛ اما به‌دلیل قرار گرفتن در منتهی‌الیه شمال غربی محدوده پیشنهادی و عدم مرکزیت جغرافیایی، مناسب‌ترین کانون «طبیعی» برای مرکزیت سیاسی استان پیشنهادی نیست.

– 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 جاذبه، فاصله استاندارد و تحلیل نزدیک‌ترین همسایگی استفاده می‌شود. به‌عبارت دیگر مرکزیت، مجاورت و مرزهای واحدهای اداری - سیاسی سه عامل مؤثر در ایجاد یک واحد سیاسی جدید به‌شمار می‌روند.^۱ درخصوص محدوده پیشنهادی، شهرستان‌های تعیین شده برای ایجاد استان جدید، دارای پیوند عملکردی به مرکزیت شهر بم می‌باشند.^۲

– 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 نظر طبیعی و فرهنگی مورد بررسی قرار داد:

– 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،

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

۲. برای اطلاعات بیشتر رجوع شود به: سند آمایش استان کرمان، فصل سوم: توصیف و تحلیل پیوندهای اصلی بین سکونتگاه‌ها؛ فصل پنجم: تبیین وضعیت موجود و فصل هفتم: طراحی و برنامه‌ریزی. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان کرمان، ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶.

نداشتن عوارض جغرافیایی محدودکننده امر خدمات‌رسانی و توسعه (مانند کوهستان‌ها یا کویرهای صعب‌العبور) است.^۱ محدوده تعیین شده برای ایجاد استان بم از نظر ژئومورفولوژیکی، ترکیبی از دشت و کوهپایه و دارای تنوع اقلیمی از گرم و خشک، فراخشک، تا سرد و کوهستانی در نواحی مرتفع است.^۲

- «همگنی یک جامعه تحت عنوان هم‌نواپی‌های اجتماعی، فرهنگی، قومی و سرزمینی تعریف شده است»^۳ و به یکپارچگی و سنخیت مردم ساکن در یک واحد سیاسی از نظر فرهنگی، قومی - زبانی، مذهبی، آداب و رسوم و... اشاره دارد. از منظر شاخص‌هایی مانند ارتباط‌پذیری، هم‌پیوندی، عملکردی و... شهرستان‌های بم، فهرج، ریگان و نرماشیر به‌عنوان یک منطقه نسبتاً همگن در نظر گرفته می‌شوند.^۴ با این حال طبق سند آمایش استان، «یکی از مسائل فرهنگی و اجتماعی که از دیرباز و تاکنون در استان کرمان به‌خصوص در شهرستان‌های جنوب و شرق آن به‌شدت موج می‌زند و بر کیفیت زندگی و رضایت مردم در این مناطق تأثیر بسیار زیادی دارد، مسائل برآمده از تنوع قومی، طایفه‌ای و زبانی مردم این مناطق است. ... رقابت‌های قومی و قبیله‌ای ... یکی از عوامل مهم عدم توسعه این مناطق بوده و به واگرایی ... دامن زده است».^۵ از این‌رو، طرح حاضر نیازمند مطالعات پشتیبان اجتماعی - فرهنگی برای بررسی پیامدها، مزایا و معایب ایجاد استان جدید است.

همچنین استان کرمان، دارای صدها اثر ملی ثبت شده و همچنین آثار ثبت شده در میراث جهانی یونسکو است. تمام این میراث فرهنگی، هویت اجتماعی استان کرمان را می‌سازد و تفکیک استان باعث آسیب دیدن هویت اجتماعی - فرهنگی شکل گرفته می‌شود.

- **ضرورت‌های ویژه امنیتی:** هرچند ممکن است به‌نظر برسد که کنترل امنیتی و انتظامی واحدهای کوچک‌تر آسان‌تر است، اما واقعیت این است که چالش‌های موجود در شرق استان کرمان، نه ساختاری، بلکه عمدتاً ناشی از تمرکز و بوروکراسی موجود و نیز الگوی مرکز - پیرامون توسعه در سطح ناحیه‌ای است و بخشی از مشکلات نیز پیامدهای موضعی بحران‌های موجود در کشور در سال‌های اخیر مانند خشکسالی، رکود اقتصادی و... است. تغییر سطوح و مرزهای تقسیمات کشوری به بهبود مشکلات یاد شده منجر نخواهد شد.

۱. مالکی و طهرانی، ۱۳۸۹، همان.

۲. سالنامه آماری استان کرمان، فصل اول (سرزمین و آب و هوا)، مرکز آمار ایران، ۱۳۹۸.

۳. محمد اخباری و محسن بدالهی، فرایند تصمیم‌گیری تقسیم استان خراسان و اثرات سیاسی - اجتماعی آن، فصلنامه ژئوپلیتیک، ش ۲، ۱۳۸۴، ص ۲۸.

۴. برنامه آمایش استان کرمان (چکیده مطالعات)، همان، ص ۲۲۹.

۵. گزارش سنتز مطالعات آمایش استان کرمان، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان کرمان، ۱۳۹۶، ص ۴۹-۵۰.



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 کرمان مطرح شده است، از منظر کارشناسی غالباً بنیاد ناستواری دارد چراکه با تغییر رویه‌های اداری - اجرایی و اصلاح نظام برنامه‌ریزی موجود قابل حل هستند (از طریق تمرکززدایی، اصلاح فرایندهای مسئله‌یابی، حل مسئله، رصد و نظارت، مدیریت تعارض منافع، رعایت اصل توازن در برنامه‌ریزی، تقویت شهرهای کوچک و متوسط و...). **از این رو با عنایت به موارد مطروحه در این گزارش، تصویب کلیات طرح حاضر توصیه نمی‌شود.**

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 درون استانی، 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 و تبعات آن قطعاً 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 درعین حال تحقق توسعه پایدار و از بین بردن عدم توازن‌های ناحیه‌ای موجود در استان‌ها بپردازد.

منابع و مأخذ

۱. آذری، نرگس و دیگران. «بررسی چالش‌های توسعه در استان کرمان»، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، ۱۳۹۴.
۲. اخباری، محمد و محسن یداللهی. فرایند تصمیم‌گیری تقسیم استان خراسان و اثرات سیاسی - اجتماعی آن، فصلنامه ژئوپلیتیک، ش ۲، ۱۳۸۴.
۳. احمدی‌پور، زهرا؛ رهنما، محمدرحیم 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.
۴. اعظمی، هادی و علی‌اکبر دبیری. تحلیل نظام تقسیم سیاسی فضا در ایران، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال هفتم، ش ۲، ۱۳۹۰.
۵. حافظ‌نیا، محمدرضا و دیگران. طراحی الگوی سنجش عدالت فضایی (مطالعه موردی ایران)، برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره نوزدهم، ش ۱، بهار ۱۳۹۴.

۶. سالنامه آماری استان سیستان و بلوچستان، فصل اول (سرزمین و آب و هوا)، درگاه ملی آمار، ۱۳۹۸.
۷. سالنامه آماری استان کرمان، فصل اول (سرزمین و آب و هوا)، مرکز آمار ایران، ۱۳۹۸.
۸. سالنامه آماری استان کرمان، فصل هشتم (صنعت)، مرکز آمار ایران، ۱۳۹۸.
۹. سالنامه آماری استان کرمان، فصل سوم (جمعیت)، مرکز آمار ایران، ۱۳۹۸.
۱۰. گزارش سنتز مطالعات آمایش استان کرمان، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان کرمان، ۱۳۹۶.
۱۱. برنامه آمایش استان کرمان (چکیده مطالعات)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان کرمان، ۱۳۹۷.
۱۲. برنامه آمایش استان کرمان، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان کرمان، ۱۳۹۵.
۱۳. مالکی، محمدرضا و مریم طهرانی. گزارش اظهارنظر کارشناسی درباره «لایحه تأسیس استان البرز»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹، شماره مسلسل ۱۰۲۳۵.
۱۴. میراحمدی، فاطمه‌سادات. اظهارنظر کارشناسی درباره طرح «تشکیل استان گلستان»، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۷۲۶۲، ۱۳۹۹/۰۹/۰۵.
۱۵. نامه شماره ۳۸۷۳۱۴ سازمان اداری استخدامی کشور به سازمان برنامه و بودجه، مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۰۵.
۱۶. نامه شماره ۱۵۸۶۵۴ سازمان برنامه و بودجه به مرکز پژوهش‌های مجلس، مورخ ۱۴۰۰/۰۴/۰۹.
۱۷. قوانین بودجه سنواتی کل کشور و مستند طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها در سال ۱۳۹۸.
۱۸. ذاکری، زهرا؛ زاهدی سینا و نگار اکبری. مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۴) واکاوی عملکرد دولت در ارتباط با تهیه اسناد آمایش سرزمین، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۵۸۹۰، ۱۳۹۷/۰۳/۲۲.



شماره مسلسل: ۱۷۹۴۸

شناسنامه گزارش

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

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: فاطمه سادات میراحمدی

همکاران: زهرا ذاکری (دفتر اقتصادی)، محسن ردادی، سینا شیخی (دفتر اجتماعی)، محمد

صالحی (دفتر حقوقی)

ناظر علمی: محمدرضا شمس

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. تقسیمات کشوری

۲. تمرکززدایی

۳. توسعه

۴. تقسیم استان کرمان

۵. ایجاد استان جدید

۶. استان بم



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱۰/۱