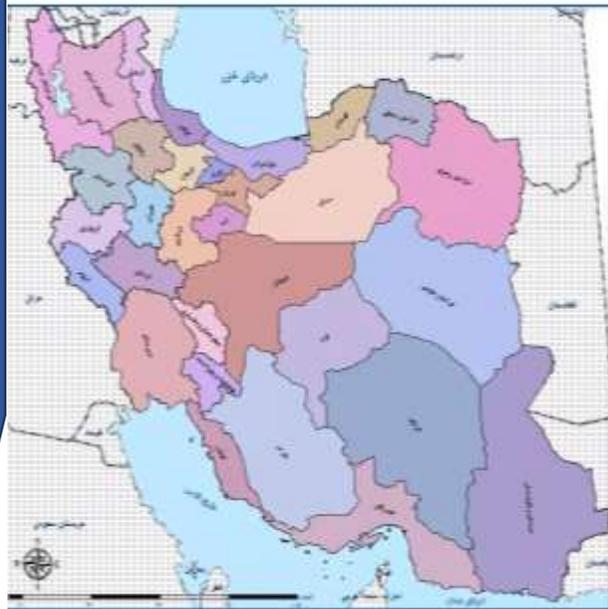


مرکز پژوهش‌های  
توسعه و آینده‌نگری

Center for Development Research and Foresight

مروری بر تحولات تقسیمات کشوری و پیامدهای آن بر سازماندهی فضایی کشور



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گروه پژوهشی آمایش سرزمین و توسعه منطقه‌ای

مجموعه گزارش شماره ۴۶۶



بِسْمِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## شناسه گزارش

عنوان	
مروری بر تحولات تقسیمات کشوری و پیامدهای آن بر سازماندهی فضایی کشور	
کد شناسه	۱۴۰۴-۷-۱۰۵۱۴
گروه پژوهشی	گروه آمایش سرزمین و توسعه منطقه‌ای
پدیدآورندگان	بیبا خلیلی و مرتضی مهرعلی تبار فیروزجائی
ناظر علمی	علیرضا مسیبی
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	پاییز ۱۴۰۴
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر متعلق به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر ماخذ بلامانع خواهد بود.	
آدرس: تهران - خیابان استاد نجات الهی - خیابان جعفر شهری (سپند شرقی) - شماره ۱۶	
شماره تماس: ۰۲۱-۴۳۳۰۶۶۰۰۰	کد پستی: ۱۵۹۸۹۹۴۹۱۱
آدرس سایت / <a href="https://www.CDRF.ir">https://www.CDRF.ir</a>	

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
أ.....	خلاصه مدیریتی.....
۳.....	۱- مروری بر قوانین تقسیمات کشوری.....
۳.....	۱-۱- قانون تقسیمات کشوری ۱۳۱۶.....
۳.....	۱-۲- قانون تقسیمات کشوری ۱۳۶۳.....
۴.....	۱-۳- قانون تقسیمات کشوری ۱۳۸۹ و الحاقات آن.....
۵.....	۲- تحلیل روند تحولات در تقسیمات کشوری و ریشه‌یابی علل آن.....
۵.....	۲-۱- تحلیل روند تحولات در تقسیمات کشوری در سطح استان طی دوره ۱۳۵۵ تا ۱۴۰۲.....
۷.....	۲-۲- تحلیل روند تحولات تقسیمات کشوری به تفکیک استانهای کشور پس از اصلاح قانون تقسیمات کشوری.....
۱۱.....	۲-۳- تحلیل پیامدهای تحولات تقسیمات کشوری از منظر توسعه استانی.....
۴۱.....	۳- تحلیل پیامدهای تحولات بیرویه در تقسیمات کشوری.....
۴۴.....	۴- نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها برای بهبود نظام تقسیمات کشوری.....
۴۸.....	منابع.....

## فهرست جدول‌ها

عنوان	صفحه
جدول ۱: سیر تحول تقسیمات کشوری طی دوره زمانی ۱۳۵۵ تا ۱۴۰۲ در سطح استانی .....	۶
جدول ۲: سیر تحول تقسیمات کشوری در سطح شهرستان طی دوره ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ به تفکیک استان‌های کشور .....	۷
جدول ۳: سیر تحول تقسیمات کشوری در سطح بخش طی دوره ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ به تفکیک استان‌های کشور .....	۸
جدول ۴: سیر تحول تقسیمات کشوری در سطح دهستان طی دوره ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ به تفکیک استان‌های کشور .....	۹
جدول ۵: سیر تحول تقسیمات کشوری در سطح شهر طی دوره ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ به تفکیک استان‌های کشور .....	۱۰
جدول ۶: تحولات نرخ مشارکت اقتصادی در میان استان‌های کشور طی دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰ .....	۱۲
جدول ۷: تحولات نرخ بیکاری در میان استان‌های کشور طی دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰ .....	۱۶
جدول ۸: سهم استان‌ها از تولید ناخالص داخلی کشور طی دوره ۱۳۷۹ تا ۱۳۹۸ .....	۲۰
جدول ۹: روند تحولات تعداد و نسبت کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر طی دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰ .....	۲۴
جدول ۱۰: روند تحولات تعداد کارکنان دولت در استان‌ها .....	۲۸
جدول ۱۱: نسبت مهاجرت جوانان و سهم مهاجرین در جستجوی کار و در جستجوی کار بهتر در سال ۱۳۹۰ .....	۳۰
جدول ۱۲: تعداد شهرهای کشور در سطوح جمعیتی هفتگانه طی دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۲ .....	۳۲
جدول ۱۳: تحولات جایگاه استان‌های جدا شده در تقسیمات کشوری در رتبه‌بندی استان‌های کشوری در شاخص ترکیبی توسعه اقتصادی با استقاده از روش تاپسیس .....	۳۷
جدول ۱۴: تحلیل ثانویه بر محتوای در دسترس مرتبط با جلسات انتزاع استانی برای استانهای تازه تاسیس .....	۴۰

## فهرست نقشه‌ها

صفحه	عنوان
۳۴.....	نقشه ۱: نقشه محدوده‌های نه‌گانه مدیریت حوضه‌های آبریز کشور
۳۴.....	نقشه ۲: تطابق محدوده‌های نه‌گانه مدیریت حوضه‌های آبریز با استان‌های کشور
۳۵.....	نقشه ۳: تطابق محدوده‌های نه‌گانه مدیریت حوضه‌های آبریز با شهرستان‌های کشور

## فهرست نمودارها

صفحه	عنوان
۱۳.....	نمودار ۱: قیاس رتبه استان‌های البرز و تهران در شاخص نرخ مشارکت اقتصادی طی دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰.....
۱۴.....	نمودار ۲: قیاس رتبه استان‌های خراسان شمالی، رضوی و جنوبی در شاخص نرخ مشارکت اقتصادی ..... ۱۴۰۰.....
۱۵.....	نمودار ۳: قیاس رتبه استانهای قزوین و زنجان در شاخص نرخ مشارکت اقتصادی طی دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰.....
۱۵.....	نمودار ۴: قیاس رتبه استانهای گلستان و مازندران در شاخص نرخ مشارکت اقتصادی طی دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰.....
۱۸.....	نمودار ۵: قیاس نرخ بیکاری استان البرز و تهران در دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰.....
۱۸.....	نمودار ۶: قیاس نرخ بیکاری استان خراسان شمالی، رضوی و جنوبی در دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰.....
۱۹.....	نمودار ۷: قیاس نرخ بیکاری استان زنجان و قزوین در دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰.....
۱۹.....	نمودار ۸: قیاس نرخ بیکاری استان مازندران و گلستان در دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰.....
۲۱.....	نمودار ۹: روند تحولات سهم استان‌ها از تولید ناخالص داخلی کشور .....
۲۲.....	نمودار ۱۰: قیاس سهم استان از تولید ناخالص داخلی در استان البرز و تهران .....
۲۲.....	نمودار ۱۱: قیاس سهم استان از تولید ناخالص داخلی در استان‌های خراسان شمالی، رضوی و جنوبی.....
۲۳.....	نمودار ۱۲: قیاس سهم استان از تولید ناخالص داخلی در استان‌های زنجان و قزوین.....
۲۳.....	نمودار ۱۳: قیاس سهم استان از تولید ناخالص داخلی در استان‌های مازندران و گلستان.....
۲۶.....	نمودار ۱۴: قیاس تعداد کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر در استانهای تهران و البرز.....
۲۶.....	نمودار ۱۵: قیاس تعداد کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر در استان‌های خراسان شمالی، رضوی و مرکزی.....
۲۷.....	نمودار ۱۶: قیاس تعداد کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر در استان‌های زنجان و قزوین.....
۲۷.....	نمودار ۱۷: قیاس تعداد کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر در استان‌های مازندران و گلستان.....
۳۱.....	نمودار ۱۸: رتبه‌بندی قیاسی استان‌های متأثر از تغییرات تقسیمات کشوری از لحاظ سهم جمعیت جوان خارج شده .....

## خلاصه مدیریتی

تقسیمات کشوری به عنوان یکی از بنیادی‌ترین سازوکارهای نظام‌های سیاسی-اداری، نقش تعیین‌کننده‌ای در سازماندهی، کنترل و مدیریت یکپارچه فضای سرزمینی ایفا می‌کند. در ایران نیز این ابزار طی دهه‌های گذشته بارها مورد بازنگری قرار گرفته است. در سال‌های اخیر، تغییرات گسترده‌ای در تقسیمات کشوری ایران با هدف ارتقاء بهره‌وری اداری، توسعه متوازن منطقه‌ای و تمرکززدایی از پایتخت صورت گرفته است. از دهه ۱۳۵۰ تاکنون، تعداد استان‌ها از ۲۴ به ۳۱ افزایش یافته و شاهد تشکیل صدها شهرستان و بخش جدید بوده‌ایم. این تحولات معمولاً با هدف بهبود ارائه خدمات عمومی، افزایش مشارکت محلی و توسعه مناطق محروم صورت گرفته‌اند. اگرچه گسترش کمی تقسیمات کشوری در دهه‌های اخیر، با هدف تمرکززدایی و توزیع عادلانه‌تر امکانات در دستور کار قرار گرفته است؛ اما ارزیابی پیامدهای عینی این سیاست‌ها از جنبه‌های مختلف اقتصادی، اداری و فضایی حاکی از آن است که این هدف کلان در بسیاری از موارد محقق نشده است. این گزارش، با اتکا بر داده‌های آماری و در چارچوب تحلیلی جغرافیای سیاسی و اقتصادی، به واکاوی روندها، پیامدها و آسیب‌شناسی تحولات تقسیمات کشوری در ایران می‌پردازد و در پایان، راهکارهای سیاستی برای ساماندهی نظام تقسیمات سیاسی و انطباق آن با اهداف کلان توسعه ارائه می‌دهد.

یافته‌های این مطالعه حاکی از آن است که اگرچه تقسیمات جدید در مواردی محدود به تسهیل دسترسی به خدمات پایه منجر شده؛ اما در مقیاسی کلان‌تر، پیامدهایی همچون تعمیق نابرابری‌های فضایی، تشدید بوروکراسی اداری و بروز تعارضات جدی در مدیریت یکپارچه منابع طبیعی را به همراه داشته است.

طی پنج دهه اخیر (۱۴۰۲-۱۳۵۵)، تحولات عمده‌ای در ساختار تقسیمات کشوری ایران رخ داده که بازتابی از تحولات جمعیتی، سیاسی و اقتصادی این دوره بوده است. این تحولات، هم در ابعاد کمی (افزایش تعداد واحدهای سیاسی) و هم در ابعاد کیفی (تغییر در ساختار سلسله مراتبی و مرزبندی فضایی سرزمین) تبلور یافته است. از جمله این تغییرات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- در سطح استان: از سال ۱۳۵۵ تا ۱۴۰۲، تعداد استان‌ها از ۲۴ به ۳۱ افزایش یافته که نشان‌دهنده رشد حدود ۲۹ درصدی در سطح تقسیمات کلان منطقه‌ای است.
- در سطح شهرستان: افزایش تعداد شهرستان‌ها طی دوره زمانی ۱۲ ساله از سال ۱۳۹۰ تا سال ۱۴۰۲ و تشکیل ۷۷ شهرستان جدید که نشان‌دهنده رشد ۱۹,۲ درصدی است.
- در سطح بخش: افزایش تعداد بخش‌ها طی دوره زمانی ۱۲ ساله از سال ۱۳۹۰ تا سال ۱۴۰۲ و تشکیل ۱۸۲ بخش جدید که نشان‌دهنده رشد ۱۸,۲ درصدی است.
- در سطح دهستان: افزایش تعداد دهستان‌ها طی دوره زمانی ۱۲ ساله از سال ۱۳۹۰ تا سال ۱۴۰۲ و تشکیل ۱۴۷ دهستان جدید که نشان‌دهنده رشد ۵,۶ درصدی است.

- در سطح شهر: افزایش تعداد شهرها طی دوره زمانی ۱۲ ساله از سال ۱۳۹۰ تا سال ۱۴۰۲ و تشکیل ۲۶۹ دهستان جدید که نشان‌دهنده رشد ۲۳,۱ درصدی است.

با نگاهی به ارقام بالا می‌توان به این نتیجه رسید که بیشترین میزان رشد در سطوح مختلف تقسیمات سیاسی مرتبط با سطح استان در مرتبه اول و پس از آن در سطح شهر بوده است؛ که هر دو مورد تحت تأثیر تغییرات ساختاری در قوانین مرتبط با تقسیمات کشوری و در نظر گرفتن صرف عامل جمعیت و جغرافیا در ایجاد سطوح فضایی بدون توسعه به عوامل توسعه‌ای و مناطق کارکردی اقتصادی بوده است.

بررسی پیامدهای این تحولات در نظام تقسیمات کشوری از جمله موضوعات کلیدی مورد توجه در این مطالعه است. بر این اساس، این پژوهش با اتکا بر داده‌های آماری به تحلیل تطبیقی پیامدهای تحولات تقسیمات کشوری در استان‌های تازه تأسیس در مقایسه با استان‌های مادر پرداخته تا کارآمدی این تغییرات را در دستیابی به هدف غایی، یعنی «توسعه متوازن منطقه‌ای» مورد ارزیابی قرار دهد.

گزیده نتایج پیامدسنجی تقسیمات کشوری در برخی شاخص‌های توسعه در ادامه آمده است:

- **ضعف در شاخص‌های نرخ مشارکت اقتصادی و نرخ بیکاری در استان‌های تازه تأسیس در قیاس با استان مادر:** نرخ مشارکت اقتصادی یک شاخص کلیدی برای ارزیابی پویایی بازار کار و اقتصاد یک کشور یا منطقه است، چراکه نشان می‌دهد چه میزان از جمعیت در سن کار تمایل و آمادگی برای ورود به بازار کار را دارند. یافته‌ها حاکی از آن دارد که در اکثر استان‌های تازه تأسیس، نرخ مشارکت اقتصادی در مقایسه با استان مادر ثابت مانده یا با کاهش محسوسی روبه‌رو بوده است. به عنوان مثال، رتبه استان مازندران (استان مادر) نرخ مشارکت اقتصادی با کاهش رتبه و بهبود شرایط نسبت به سایر استان‌ها مواجه بوده است. بررسی روند رتبه استان گلستان در شاخص مشارکت اقتصادی در مقایسه با سایر استان‌ها گویای این واقعیت است که جایگاه این استان از رتبه ۶ در سال ۱۳۷۵ به رتبه ۲۴ در سال ۱۴۰۰ تنزل یافته که نشان می‌دهد ایجاد ساختارهای اداری جدید به‌خودی‌خود تضمین‌کننده پویایی در بازار کار نبوده است. این الگوی نزولی در شاخص بیکاری عمده استان‌های تازه تأسیس در مقایسه با استان‌های مادر نیز مشاهده می‌شود.

- **رشد نامتوازن صنعتی در استان‌های تازه تأسیس در قیاس با استان مادر:** با توجه به تحلیل‌های صورت گرفته تعداد کارگاه‌های صنعتی دارای ۱۰ نفر کارکن و بیشتر در استان‌های جدید نسبت به استان‌های مادر بسیار کمتر است. برای مثال، خراسان رضوی ۱۶۳۰ کارگاه دارد، در حالی که خراسان جنوبی تنها از ۱۵۳ کارگاه برخوردار می‌باشد. علاوه بر این، زنجیره‌های ارزش صنعتی که می‌تواند محرک رونق اقتصادی و شکل‌گیری خوشه‌های کارگاهی باشد، عمدتاً در استان‌های مرکزی و مادر متمرکز مانده‌اند. در نتیجه، استان‌های تازه تأسیس نتوانسته‌اند سهم قابل توجهی از سرمایه‌گذاری و ظرفیت صنعتی کشور را جذب کنند.

- کاهش سهم استان‌ها از تولید ناخالص داخلی کشور: تحلیل داده‌های حساب‌های ملی و منطقه‌ای طی دوره ۱۳۷۹-۱۳۹۸ نشان می‌دهد که سهم استان‌های تازه تأسیس از تولید ناخالص داخلی، به‌طور مداوم پایین‌تر از سهم استان‌های مادر باقی‌مانده است.
  - عدم تطابق مرزهای سیاسی با مرزهای طبیعی: در طول سال‌های گذشته تقسیمات جدید عمدتاً مرزهای طبیعی مانند حوضه‌های آبریز را نادیده گرفته‌اند که منجر به تعارض در مدیریت منابع طبیعی (به‌ویژه منابع آب) شده است. این تعارضات با افزایش تعداد ذی‌نفعان و نهادهای دخیل در مدیریت منابع آب و توزیع اعتبارات- که پیامد مستقیم کوچک شدن تقسیمات کشوری است- تشدید شده و مدیریت یکپارچه این منابع را با چالش‌های عملیاتی جدی مواجه کرده است.
  - افزایش هزینه‌های بوروکراتیک: گسترش تقسیمات اغلب به‌جای تسهیل در ارائه خدمات، منجر به افزایش ساختارهای اداری و موازی‌کاری بین نهادها شده است. افزایش تعداد پست‌های مدیریتی و اجرایی در ساختار اداری جدید، سهم فزاینده‌ای از اعتبارات استانی را به سمت تأمین هزینه‌های جاری و پرسنلی سوق داده است. درواقع، بوروکراسی گسترده‌ای که از ساختار شش سطحی تقسیمات کشوری (از روستا تا استان) نشئت می‌گیرد، به‌طور مستقیم به افزایش هزینه‌های اداری و ناکارآمدی سیستم اجرایی دامن زده است.
- با توجه به پیامدسنجی مقدماتی نسبت به تدوین شاخص ترکیبی توسعه اقتصادی و رتبه‌بندی استان‌ها طی دوره زمانی در این شاخص با استفاده از روش تاپسیسی اقدام شده است. تحلیل انجام شده در این خصوص نشان‌دهنده این موضوع است که استان‌های تازه تأسیس نسبت به استان مادر خود با کاهش نسبی جایگاه در میان استان‌های کشور مواجه بوده‌اند. برای نمونه، رتبه استان قزوین در شاخص توسعه انسانی (جایگزین کردن شاخص مورد نظر) طی دهه ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰، ۱۰ پله بهبود یافته است. همچنین استان‌های گلستان، خراسان شمالی و خراسان جنوبی در زمره استان‌هایی با بالاترین رتبه (وضعیت نامطلوب) در میان استان‌های کشور قرار دارند.
- این تحولات و پیامدها عمدتاً ریشه در چند عامل نهادی و ساختاری دارد، خود موضوعی قابل بحث است. در تحلیل ثانویه بر داده‌های جمع‌آوری شده در خصوص دلایل موافقت و یا مخالفت ذی‌نفوذان با انتزاع استان‌های جدید مشخص شد که چند آسیب‌کلیدی در این حوزه وجود دارد. نخست، سیاست‌زدگی فرایند تقسیمات که در آن مطالبات محلی و فشار نمایندگان مجلس در بسیاری موارد نقش تعیین‌کننده‌ای در تصویب تقسیمات جدید داشته‌اند، بدون آن‌که ارزیابی کارشناسی دقیقی صورت گیرد. دوم، ضعف نظارت قانونی، به‌ویژه در اجرای مفاد قانونی مرتبط با تقسیمات کشوری مانند مواد ۱۵ و ۱۶ قانون تقسیمات کشوری که یا به‌درستی اجرا نشده‌اند یا مکانیسم نظارت کافی برای اجرای آن‌ها وجود نداشته است. سوم، عدم تناسب با سیاست‌های کلان کشور، چراکه ایجاد واحدهای جدید اداری در تضاد با سیاست کوچک‌سازی دولت و کاهش هزینه‌های عمومی

است. همچنین این امر منجر به افزایش انتظارات مردمی برای توسعه و خدمات شده، بدون آن که منابع مالی یا ظرفیت اجرایی متناسب با این انتظارات فراهم گردد.

برای بهبود نظام تقسیمات کشوری و کاهش پیامدهای منفی آن، مجموعه‌ای از اقدامات می‌تواند راهگشا باشد: نخست، تدوین شاخص‌های علمی و عینی برای ارزیابی ضرورت، توجیه‌پذیری و پایداری تقسیمات کشوری جدید، یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر است. استفاده از شاخص‌های ترکیبی شامل جمعیت، مساحت، ظرفیت اقتصادی، پراکندگی سکونتگاه‌ها و زیرساخت‌های موجود باید مبنای تصمیم‌گیری قرار گیرد. دوم، هم‌راستاسازی مرزهای سیاسی با مرزهای طبیعی، به‌ویژه حوضه‌های آبخیز باید مد نظر باشد تا مدیریت منابع به شکل یکپارچه‌تری انجام شود. سوم، تقویت ساختارهای میان‌منطقه‌ای و ایجاد نهادهای هماهنگ‌کننده منطقه‌ای برای مدیریت منابع مشترک و کاهش تعارضات بین استانی ضرورت دارد. چهارم، ایجاد سامانه‌ای برای پایش مستمر اثرات تقسیمات جدید بر شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی و بازنگری در صورت عدم تحقق اهداف باید در دستور کار قرار گیرد. پنجم، آموزش و مشارکت مردمی و اطلاع‌رسانی دقیق در خصوص پیامدهای مثبت و منفی تقسیمات و افزایش مشارکت آن‌ها در فرایند تصمیم‌گیری و اصلاح دیدگاه‌های آنان در خصوص درخواست برای ایجاد تقسیمات جدید و ارتقا سطح به امید توسعه اقتصادی و محرومیت‌زدایی از اهمیت بالایی برخوردار است. این سلسله‌مراتب سه‌گانه (فراملی، ملی و استانی) مشخص می‌کند که توسعه نقش‌آفرینی هر شهرستان در کدام عرصه‌ها باید تسریع یابد و در کدام زمینه‌ها نیازمند اعمال محدودیت است.

هدف اصلی این مداخله، جلوگیری از اثرات نامطلوب زیست‌محیطی فعالیت‌های اقتصادی، حفاظت و توسعه پایدار منابع سرزمینی، کاهش عدم تعادل‌های جمعیتی و کمک به تشکیل شبکه‌های همکاری و زنجیره‌های ارزش مکمل است.

## مقدمه

دولت‌ها با آگاهی از نقش راهبردی سازماندهی سیاسی فضا در تحقق اهداف توسعه ملی، همواره در پی طراحی و استقرار نظام بهینه تقسیمات کشوری بوده‌اند. ساختار سیاسی-اداری هر کشور، متشکل از عناصر و واحدهای سرزمینی است که نحوه حکمرانی، توزیع قدرت و مدیریت قلمرو را تعیین می‌کند. تقسیمات کشوری به‌عنوان یک ضرورت حکمرانی، ابزاری برای تسهیل اعمال حاکمیت و ارائه کارآمد خدمات عمومی در پهنه سرزمین است. الگوی تقسیمات کشوری، نقش تعیین‌کننده‌ای در توزیع فضایی خدمات عمومی از قبیل آموزش، بهداشت، انرژی و امنیت دارد و به‌طور مستقیم بر امکان دسترسی عادلانه تمامی شهروندان به این خدمات اثر می‌گذارد.

بنابراین دولت برای تسهیل در ارائه خدمات و گسترش حاکمیت و سیطره خود بر اقصی نقاط قلمرو سرزمینی، نیازمند تقسیمات کشوری است و به همین سبب دولت‌ها از نظر نظام اداری - سیاسی، قلمرو کشور را به واحدهای کوچک‌تر تقسیم می‌کنند. بنابراین تقسیمات کشوری عبارت است از عملی که هدف آن تقسیم کشور به واحدهای کوچک‌تر به منظور بهتر اداره کردن آن می‌باشد، حال آن‌که هر یک از واحدهای به دست آمده از تقسیم کل کشور می‌توانند از درجه سیاسی خاصی برخوردار باشند مانند استان، شهرستان، بخش و دهستان، حتی ممکن است دو یا سه واحد طبیعی تشکیل یک واحد سیاسی بدهند و برعکس.

نظام تقسیمات سیاسی ظرف و چارچوب ساختار تشکیلات اداری کشور را تعیین می‌کند. طولانی بودن سلسله‌مراتب تقسیمات کشوری (در ایران: کشور، استان، شهرستان، بخش، دهستان) به‌طور مستقیم به شکل‌گیری ساختار اداری بلند، متمرکز و پرهزینه می‌انجامد.

ساختار بلند اداری نه‌تنها فرایندهای اطلاع‌رسانی و تصمیم‌گیری را کند می‌کند، بلکه از طریق گسترش دیوان‌سالاری، اتلاف منابع و تحمیل هزینه‌های سنگین جاری به جای سرمایه‌گذاری عمرانی، درنهایت به کندی توسعه و تثبیت عقب‌ماندگی می‌انجامد.

از این‌رو، بسیاری از کشورها با هدف کاهش پیچیدگی‌های بوروکراتیک و افزایش کارآمدی، الگوی تقسیمات کشوری و ساختار تشکیلاتی خود را از سلسله‌مراتب بلند به سمت مدل‌های تخت و غیرمتمرکز سوق داده‌اند تا از بزرگ شدن تشکیلات دولتی و از کندی فرایند توسعه جلوگیری کنند.

تقسیمات کشوری سازماندهی فضایی و مکانی اقوام، گروه‌های زبانی، قومی و حتی بعضاً نژادی و ... در یک واحد سرزمینی است که تعیین‌کننده همه شئون زندگی اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی ساکنان آن قلمرو می‌باشد؛ بنابراین تقسیمات کشوری به مثابه محل برخورد حاکمیت سیاسی با ساکنان آن قلمرو جغرافیایی است؛ نقطه‌ای که حاکمیت سیاسی تصمیم می‌گیرد مردمان سرزمین خود را چگونه سازماندهی فضایی کند.

تقسیمات کشوری صرفاً یک خط‌کشی اداری بر روی نقشه نیست، بلکه چارچوبی هویت‌ساز و نظام‌مند است که با تعیین قوانین و مقررات مشترک، سبک زندگی و سرنوشت ساکنان درون هر واحد سرزمینی را سامان می‌بخشد. با توجه به اهمیت کلیدی این موضوع، در ایران موضوع تقسیمات کشوری و چگونگی انجام آن همواره موضوعی مناقشه برانگیز بوده است؛ چراکه با هر تصمیم، وجوه مثبت و منفی پرشمار و گوناگونی بر زندگی ساکنان یک قلمرو پدیدار شده است. در سال‌های اخیر با توجه به گرایش روزافزون به کوچک‌سازی واحدهای تقسیمات کشوری، تردید بر سر سودمندی الگوهای فعلی شدت گرفته و نگرانی‌هایی از پیامدهای چنین تحولات گسترده و پویایی در نظام تقسیمات کشوری پدید آمده است.

در این گزارش، تحولات نظام تقسیمات کشوری را در سه محور اصلی تحول قوانین و مقررات ناظر، سیر تکوین تاریخی و به‌ویژه پیامدهای پویایی‌های اخیر در بازآرایی فضای سرزمینی واکاوی می‌کند.

نظر به آن‌که انجام تحلیل‌های دقیق و کمی بر پیامدهای تقسیمات کشوری در هر استان و هر مصداق آن می‌تواند ویژگی‌های متمایزی بسته به شرایط خاص آن منطقه داشته باشد، این تحلیل نیازمند برخورداری از اطلاعات سری زمانی به تفکیک نقاط و مناطق تازه تأسیس می‌باشد. در این گزارش عمدتاً از روش‌های تحلیل ثانویه بر مطالعات پیشین استفاده شده است.

## ۱- مروری بر قوانین تقسیمات کشوری

ایران با دارا بودن وسعت سرزمینی زیاد، پراکنش نامتعادل جمعیت و همچنین کثرت قومی و زبانی با بستر جغرافیایی- اجتماعی پیچیده‌ای برای اجرای هرگونه نظام تقسیمات کشوری مواجه است. فرایند انتزاع استان‌ها در ایران، به‌ویژه پس از انقلاب ۱۳۵۷ بازتابی از شکاف میان الگوی متمرکز حکومت در سازماندهی فضای سیاسی و واقعیت‌های اجتماعی- فرهنگی نواحی مختلف است. به بیان دقیق‌تر، انتزاع استان‌ها پاسخی است به شکاف میان الگوی حکومت مرکزی در قالب‌بندی فضای سیاسی و خواست جوامع محلی برای کسب هویت و اختیار می‌باشد. تجلی این تحولات در قوانین کلیدی مرتبط با موضوع دیده می‌شود. بی‌شک، تحلیل تقسیمات کشوری در ایران بدون واکاوی سه قانون اصلی مصوّب در یک قرن گذشته، امری ناقص و غیرممکن خواهد بود. به همین دلیل در این بخش مروری اجمالی بر مهم‌ترین قوانین این حوزه شامل قانون تقسیمات کشوری سال‌های ۱۳۱۶، ۱۳۶۳، ۱۳۸۹ و الحاقات آن شده است.

### ۱-۱- قانون تقسیمات کشوری ۱۳۱۶

یکی از ویژگی‌های این قانون، نام‌گذاری استان‌ها بر اساس اعداد از یک تا ده بود. هرچند، گاه تغییراتی در نظام تقسیماتی داده می‌شد که برای نمونه می‌توان به تغییرات سال‌های ۱۳۲۵، ۱۳۲۹، ۱۳۳۳، ۱۳۳۶، ۱۳۳۷ و ۱۳۳۹ خورشیدی اشاره کرد. در سال ۱۳۲۶ عنصر جدیدی به نام فرمانداری کل به نظام تقسیمات کشوری اضافه شد که تقریباً در حدفاصل استان و شهرستان قرار داشت. این عنصر تا سال ۱۳۵۵ خورشیدی وجود داشت و به منزله پلکان ترقی شهرستان‌های بزرگ به استان عمل می‌کرد. تحول دیگری که در این دوره در نظام تقسیمات کشوری بروز کرد تغییر نام استان‌ها بود. بر اساس ماده سیزدهم قانون وظایف و اختیارات استانداران مصوب سال ۱۳۳۹ خورشیدی، دولت باید نام استان‌ها را از شماره‌گذاری سال ۱۳۱۹ خورشیدی با توجه به سوابق تاریخی آنها تغییر می‌داد و به این ترتیب واحدهای اصلی تقسیمات کشوری نام خود را از هویت منطقه‌ای و جغرافیایی خویش باز یافتند. تغییرات در تقسیمات کشوری همچنان تا سال ۱۳۵۷ خورشیدی در آستانه پیروزی انقلاب اسلامی ادامه یافت و ایران در این سال دارای ۲۴ استان، ۱۶۵ شهرستان و ۴۷۴ بخش بود.

### ۱-۲- قانون تقسیمات کشوری ۱۳۶۳

وزارت کشور به منظور رفع نقایص و مشکلات، اقدام به تهیه طرحی کرد که این طرح پس از طی مراحل مختلف تحت عنوان قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری در ۱۵ تیر ۱۳۶۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی و در ۲۰ تیر همان سال به تأیید شورای نگهبان رسید و به دولت ابلاغ گردید. این قانون مشتمل بر هجده ماده و بیست و دو تبصره است. به موجب این قانون واحدهای تقسیمات اجرایی عبارت‌اند از دهستان، بخش، شهر، شهرستان و

استان، ماده ۳ قانون مربوط به شناسایی واحدهای روستایی است. ماده ۴ محدوده دهستان را مشخص می‌کند؛ ماده ۶ به شناخت شهر اختصاص داده شده و ماده ۷ به ایجاد بخش جدید پرداخته است. آیین‌نامه اجرایی این قانون که شامل ۳۶ ماده و ۲۷ تبصره است در سال ۱۳۶۳ به تصویب هیأت وزیران رسید. هدف از تدوین این آیین‌نامه، برقراری نظام مطلوب تقسیمات کشوری به منظور فراهم آوردن موجبات هماهنگی در فعالیت‌های مختلف سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و محلی و در جهت اجرای سیاست‌های عمومی دولت جمهوری اسلامی عنوان شده است (دفتر تقسیمات کشوری قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، ۱۳۶۲).

### ۱-۳- قانون تقسیمات کشوری ۱۳۸۹ و الحاقات آن

این قانون در واقع اصلاحیه بر قانون سال ۱۳۶۳ است و مواردی را به قانون تقسیمات کشوری اولیه به شرح زیر اضافه می‌نماید که این موارد خود عامل اصلی تغییرات گسترده بر تقسیمات کشوری از آن سال به بعد هستند. در ادامه برخی از مهم‌ترین این الحاقات ذکر شده است:

- ۱- روستاهای مرکز بخش با هر جمعیتی و روستاهای واجد شرایط چنانچه دارای سه هزار و پانصد نفر جمعیت باشند، شهر شناخته می‌شوند.
- ۲- حداقل جمعیت محدوده هر بخش، با در نظر گرفتن وضع پراکندگی و اقلیمی کشور به دو درجه تراکمی به شرح زیر تقسیم شده است:
  - الف- مناطق با تراکم زیاد سی هزار نفر.
  - ب- مناطق با تراکم متوسط بیست هزار نفر.
- ۳- در نقاط کم تراکم، دورافتاده، مرزی، جزایری، جنگلی، کویری و نقاط محروم و توسعه نیافته و همچنین جمعیت عشایری که بیش از شش ماه در منطقه حضور دارند با توجه به کلیه شرایط اقلیمی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی تا حداقل ده هزار نفر جمعیت با تصویب هیأت وزیران و در موارد استثنائی با تصویب مجلس، جمعیت بخش می‌تواند کمتر از میزان مندرج (در بند قبلی) باشد.
- ۴- کلیه روستاهایی که در حریم شهرها قرار دارند با تشخیص و درخواست فرماندار آن شهرستان به شهر مربوطه الحاق می‌گردد.
- ۵- در نقاط کم تراکم، دورافتاده، مرزی، جزایری و کویری و نقاط کمتر توسعه یافته (طبق فهرست سالانه دولت) با توجه به کلیه شرایط اقلیمی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی با تصویب هیئت وزیران و در موارد استثنائی با تصویب مجلس شورای اسلامی می‌تواند کمتر از ۵۰ هزار نفر باشد.

## ۲- تحلیل روند تحولات در تقسیمات کشوری و ریشه‌یابی علل آن

در درون واحدهای سیاسی در سطح کشور به منظور تسهیل در اداره امور و ایجاد حداکثر کارایی در خدمت‌رسانی و با توجه به ضروریات سیاسی و تاریخی، فرهنگی و وابستگی‌های عاطفی تقسیماتی صورت می‌گیرد که به نام تقسیمات اداری- سیاسی کشوری خوانده می‌شود (میرحیدر، ۱۳۸۴). دولت‌ها برای اداره بهتر سرزمین و قلمرو کشور و شهرهای آن، سازمان اداری- سیاسی خود را در بعد جغرافیایی و فضایی می‌گسترانند که از این کار به تقسیمات کشوری تعبیر می‌شود (حافظنیا، ۱۳۷۹: ۱۹۴). تقسیمات کشوری بر اساس هدف‌های مورد نظر در آثار نویسندگان از جمله ودیعی این‌گونه عنوان شده است: تقسیمات کشوری عبارت است از عملی که هدف آن تقسیم کار به واحدهای کوچک‌تر به منظور بهتر اداره کردن آن می‌باشد. به بیان دیگر، تقسیمات کشوری، عرصه مرزهای داخلی کشورهاست. این مرزها به دولت ملی این امکان را می‌دهند تا واحدهای تقسیماتی به صورت مجموعه‌ای هماهنگ در جهت اهداف محلی و ملی دولت و نظام سیاسی خود عمل کنند. توسعه و ارتقای سطح واحدهای درون مرزهای تقسیماتی تا اندازه زیادی به نحوه سازماندهی سیاسی فضا و آرایش سیاسی بهینه قلمرو سرزمینی کشور بستگی دارد. بر همین اساس، دولت‌ها چه در ادوار تاریخی گذشته و چه در حال حاضر به تقسیم فضای سرزمین خود پرداخته و سازمان مناسبی را برای اداره امور آن تدارک دیده‌اند (حافظنیا، ۱۳۸۱). یافتن این سازمان مناسب با الگوها و تحولات بسیاری در ادوار گذشته همراه بوده که مرور آن خالی از لطف نیست. در ادامه مروری بر این روندها صورت گرفته است.

### ۲-۱- تحلیل روند تحولات در تقسیمات کشوری در سطح استان طی دوره ۱۳۵۵ تا ۱۴۰۲

نخستین سطح در تحولات تقسیمات کشوری به تقسیمات استانی مربوط است. در جدول ۱ سیر تحول تقسیمات کشوری طی دوره زمانی ۱۳۵۵ تا ۱۴۰۲ در سطح استانی مورد بررسی قرار گرفته است. همان‌طور که در این جدول دیده می‌شود عمده تغییرات به وجود آمده مرتبط با اضافه شدن (انتزاع یک استان جدید از استان قبلی) یک استان و یا تغییر نام استان‌ها بوده است.

جدول ۱: سیر تحول تقسیمات کشوری طی دوره زمانی ۱۳۵۵ تا ۱۴۰۲ در سطح استانی

تغییرات نسبت به دوره قبل	نام استان‌ها	تعداد استان	سال
-	مرکزی، گیلان، مازندران، آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، کرمانشاهان، خوزستان، فارس، کرمان، خراسان، اصفهان، سیستان و بلوچستان، کردستان، همدان، چهارمحال و بختیاری، لرستان، ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، بوشهر، زنجان، سمنان، یزد و ساحلی	۲۳	۱۳۵۵
اضافه شدن استان تهران تغییر نام استان ساحلی به استان هرمزگان تغییر نام کرمانشاهان به باختران	مرکزی، گیلان، مازندران، آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، باختران، خوزستان، فارس، کرمان، خراسان، اصفهان، سیستان و بلوچستان، کردستان، همدان، چهارمحال و بختیاری، لرستان، ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، بوشهر، زنجان، سمنان، یزد، هرمزگان و تهران	۲۴	۱۳۶۵
اضافه شدن استان اردبیل اضافه شدن استان قم تغییر نام استان باختران به کرمانشاه	مرکزی، گیلان، مازندران، آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، کرمانشاه، خوزستان، فارس، کرمان، خراسان، اصفهان، سیستان و بلوچستان، کردستان، همدان، چهارمحال و بختیاری، لرستان، ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، بوشهر، زنجان، سمنان، یزد، هرمزگان، تهران، اردبیل و قم	۲۶	۱۳۷۵
اضافه شدن استان قزوین اضافه شدن استان گلستان تبدیل استان خراسان به سه استان خراسان رضوی، خراسان جنوبی و خراسان شمالی	مرکزی، گیلان، مازندران، آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، کرمانشاه، خوزستان، فارس، کرمان، خراسان رضوی، اصفهان، سیستان و بلوچستان، کردستان، همدان، چهارمحال و بختیاری، لرستان، ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، بوشهر، زنجان، سمنان، یزد، هرمزگان، تهران، اردبیل و قم، خراسان شمالی، خراسان جنوبی، قزوین و گلستان	۳۰	۱۳۸۵
اضافه شدن استان البرز	مرکزی، گیلان، مازندران، آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، کرمانشاه، خوزستان، فارس، کرمان، خراسان رضوی، اصفهان، سیستان و بلوچستان، کردستان، همدان، چهارمحال و بختیاری، لرستان، ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، بوشهر، زنجان، سمنان، یزد، هرمزگان، تهران، اردبیل و قم، خراسان شمالی، خراسان جنوبی، قزوین، گلستان و البرز	۳۱	۱۳۹۰
-	مرکزی، گیلان، مازندران، آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، کرمانشاه، خوزستان، فارس، کرمان، خراسان رضوی، اصفهان، سیستان و بلوچستان، کردستان، همدان، چهارمحال و بختیاری، لرستان، ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، بوشهر، زنجان، سمنان، یزد، هرمزگان، تهران، اردبیل و قم، خراسان شمالی، خراسان جنوبی، قزوین، گلستان و البرز	۳۱	۱۴۰۲

## ۲-۲- تحلیل روند تحولات تقسیمات کشوری به تفکیک استان‌های کشور پس از اصلاح قانون تقسیمات

### کشوری در سال ۱۳۸۹ تاکنون

در بخش قبل، سیر تحول تقسیمات کشوری در سطح استانی مورد توجه قرار گرفت. در این بخش به بررسی تحولات تقسیمات کشوری در سطوح شهرستان، بخش، دهستان و شهر پس از اصلاح قانون تقسیمات کشوری در سال ۱۳۸۹ و اضافه کردن بندهایی بر آن پرداخته شده است. به موجب این تغییرات، اصلاحاتی در کل نظام تقسیمات کشوری در سطوح گوناگون انجام شد که صورت‌بندی سیاسی فضا را در کشور دستخوش تحولات جدی کرد. جداول زیر سیر تحولات تقسیمات کشوری در سطوح شهرستان، بخش، دهستان و شهر را طی دوره زمانی ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ نمایش می‌دهند.

جدول ۲: سیر تحول تقسیمات کشوری در سطح شهرستان طی دوره ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ به تفکیک استان‌های کشور

نام استان	۱۳۹۰	۱۳۹۴	۱۳۹۷	۱۴۰۰	۱۴۰۲	مجموع شهرستان‌های اضافه شده طی دوره زمانی
آذربایجان شرقی	۲۰	۲۰	۲۱	۲۱	۲۱	۱
آذربایجان غربی	۱۷	۱۷	۱۷	۱۹	۱۹	۲
اردبیل	۱۰	۱۰	۱۱	۱۲	۱۲	۲
اصفهان	۲۳	۲۴	۲۴	۲۸	۲۸	۵
البرز	۴	۶	۶	۷	۷	۳
ایلام	۸	۱۰	۱۰	۱۲	۱۲	۴
بوشهر	۹	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	۱
تهران	۱۴	۱۶	۱۶	۱۶	۱۶	۲
چهارمحال و بختیاری	۷	۹	۱۰	۱۰	۱۱	۴
خراسان جنوبی	۸	۱۱	۱۱	۱۱	۱۱	۳
خراسان رضوی	۲۷	۲۸	۲۹	۳۳	۳۴	۷
خراسان شمالی	۷	۸	۸	۸	۹	۲
خوزستان	۲۴	۲۷	۲۷	۲۹	۳۰	۶
زنجان	۷	۸	۸	۸	۸	۱
سمنان	۷	۸	۸	۸	۸	۱
سیستان و بلوچستان	۱۴	۱۹	۲۰	۲۶	۲۶	۱۲
فارس	۲۹	۲۹	۲۹	۳۶	۳۷	۸
قزوین	۵	۶	۶	۶	۶	۱
قم	۱	۱	۱	۳	۳	۲
کردستان	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰	۰
کرمان	۲۳	۲۳	۲۳	۲۳	۲۳	۰
کرمانشاه	۱۴	۱۴	۸	۱۴	۱۴	۰
کهگیلویه و بویراحمد	۷	۸	۹	۹	۹	۲

نام استان	۱۳۹۰	۱۳۹۴	۱۳۹۷	۱۴۰۰	۱۴۰۲	مجموع شهرستان‌های اضافه شده طی دوره زمانی
گلستان	۱۴	۱۴	۱۴	۱۴	۱۴	۰
گیلان	۱۶	۱۶	۱۶	۱۷	۱۷	۱
لرستان	۱۰	۱۱	۱۱	۱۱	۱۲	۲
مازندران	۱۹	۲۲	۲۲	۲۲	۲۲	۳
مرکزی	۱۲	۱۲	۱۲	۱۲	۱۲	۰
هرمزگان	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۱۳	۰
همدان	۹	۹	۹	۱۰	۱۰	۱
یزد	۱۱	۱۰	۱۰	۱۱	۱۲	۱
جمع	۳۹۹	۴۲۹	۴۳۴	۴۶۹	۴۷۶	۷۷

جدول ۳: سیر تحول تقسیمات کشوری در سطح بخش طی دوره ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ به تفکیک استان‌های کشور

نام استان	۱۳۹۰	۱۳۹۴	۱۳۹۷	۱۴۰۰	۱۴۰۲	مجموع بخش‌های اضافه شده طی دوره زمانی
آذربایجان شرقی	۴۴	۴۴	۴۶	۴۸	۴۸	۴
آذربایجان غربی	۴۰	۴۰	۴۱	۴۵	۴۵	۵
اردبیل	۲۷	۲۹	۳۰	۳۱	۳۱	۴
اصفهان	۴۵	۵۰	۵۱	۵۵	۵۶	۱۱
البرز	۱۰	۱۳	۱۳	۱۴	۱۴	۴
ایلام	۲۰	۲۶	۲۷	۲۹	۲۹	۹
بوشهر	۲۳	۲۵	۲۵	۲۷	۲۷	۴
تهران	۲۹	۳۳	۳۴	۳۵	۳۵	۶
چهارمحال و بختیاری	۲۲	۲۵	۲۶	۲۶	۲۷	۵
خراسان جنوبی	۲۰	۲۵	۲۵	۲۸	۲۹	۹
خراسان رضوی	۶۹	۷۰	۷۱	۸۲	۸۳	۱۴
خراسان شمالی	۱۷	۱۹	۱۹	۱۹	۲۱	۴
خوزستان	۵۵	۶۷	۶۷	۷۰	۷۱	۱۶
زنجان	۱۶	۱۷	۱۷	۱۹	۱۹	۳
سمنان	۱۴	۱۵	۱۵	۱۵	۱۶	۲
سیستان و بلوچستان	۴۰	۴۸	۵۰	۶۷	۶۷	۲۷
فارس	۸۳	۸۴	۸۴	۹۶	۹۷	۱۴
قزوین	۱۹	۱۹	۱۹	۱۹	۱۹	۰
قم	۵	۵	۵	۷	۷	۲
کردستان	۲۹	۳۱	۳۱	۳۱	۳۱	۲
کرمان	۵۸	۵۸	۵۸	۶۰	۶۰	۲
کرمانشاه	۳۱	۳۱	۳۲	۳۴	۳۴	۳
کهگیلویه و بویراحمد	۱۷	۱۹	۱۹	۲۱	۲۲	۵
گلستان	۲۷	۲۷	۲۷	۲۷	۲۷	۰

مروری بر تحولات تقسیمات کشوری و پایداری آن بر سازه‌های فضایی کشور

نام استان	۱۳۹۰	۱۳۹۴	۱۳۹۷	۱۴۰۰	۱۴۰۲	مجموع بخش‌های اضافه شده طی دوره زمانی
گیلان	۴۳	۴۳	۴۳	۴۶	۴۶	۳
لرستان	۲۷	۳۱	۳۱	۳۳	۳۶	۹
مازندران	۵۰	۵۶	۵۷	۵۸	۵۸	۸
مرکزی	۲۳	۲۳	۲۳	۲۴	۲۴	۱
هرمزگان	۳۸	۳۸	۳۹	۴۰	۴۰	۲
همدان	۲۵	۲۵	۲۵	۲۶	۲۶	۱
یزد	۲۲	۲۱	۲۱	۲۳	۲۵	۳
جمع	۹۸۸	۱۰۵۷	۱۰۷۱	۱۱۵۵	۱۱۷۰	۱۸۲

جدول ۴: سیر تحول تقسیمات کشوری در سطح دهستان طی دوره ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ به تفکیک استان‌های کشور

نام استان	۱۳۹۰	۱۳۹۴	۱۳۹۷	۱۴۰۰	۱۴۰۲	مجموع دهستان‌های اضافه شده طی دوره زمانی
آذربایجان شرقی	۱۴۲	۱۴۲	۱۴۴	۱۴۶	۱۴۶	۴
آذربایجان غربی	۱۱۳	۱۱۳	۱۱۴	۱۱۸	۱۱۸	۵
اردبیل	۷۱	۷۱	۷۳	۷۵	۷۵	۶
اصفهان	۱۲۷	۱۲۷	۱۲۷	۱۳۱	۱۳۳	۸
البرز	۲۹	۲۹	۲۹	۳۱	۳۱	۹
ایلام	۴۹	۴۹	۵۰	۵۴	۵۵	۱۵
بوشهر	۴۸	۴۸	۴۸	۵۲	۵۲	۸
تهران	۷۱	۷۱	۷۱	۷۳	۷۳	۹
چهارمحال و بختیاری	۵۰	۵۰	۵۱	۵۱	۵۳	۸
خراسان جنوبی	۶۱	۶۱	۶۱	۶۶	۶۶	۱۵
خراسان رضوی	۱۶۴	۱۶۴	۱۶۵	۱۷۹	۱۸۰	۱۷
خراسان شمالی	۴۵	۴۵	۴۵	۴۵	۴۷	۵
خوزستان	۱۴۴	۱۴۴	۱۴۴	۱۴۷	۱۴۷	۱۷
زنجان	۴۸	۴۸	۴۸	۵۰	۵۰	۴
سمنان	۳۱	۳۱	۳۱	۳۱	۳۳	۴
سیستان و بلوچستان	۱۱۲	۱۱۲	۱۱۵	۱۴۲	۱۴۲	۴۰
فارس	۲۰۵	۲۰۵	۲۰۵	۲۲۰	۲۲۲	۱۸
قزوین	۴۶	۴۶	۴۶	۴۶	۴۶	۰
قم	۹	۹	۹	۱۳	۱۳	۴
کردستان	۸۶	۸۶	۸۶	۸۶	۸۶	۱
کرمان	۱۵۱	۱۵۱	۱۵۱	۱۵۴	۱۵۴	۳
کرمانشاه	۸۶	۸۶	۸۷	۸۷	۸۷	۱
کهگیلویه و بویراحمد	۴۵	۴۵	۴۵	۴۸	۵۰	۷
گلستان	۶۰	۶۰	۶۰	۶۰	۶۰	۰
گیلان	۱۰۹	۱۰۹	۱۰۹	۱۱۳	۱۱۳	۴

نام استان	۱۳۹۰	۱۳۹۴	۱۳۹۷	۱۴۰۰	۱۴۰۲	مجموع دهستان‌های اضافه شده طی دوره زمانی
لرستان	۸۷	۸۷	۸۷	۸۸	۹۰	۶
مازندران	۱۳۱	۱۳۱	۱۳۱	۱۳۳	۱۳۳	۱۱
مرکزی	۶۶	۶۶	۶۶	۶۷	۶۷	۱
هرمزگان	۸۵	۸۵	۸۵	۸۸	۸۸	۳
همدان	۷۳	۷۳	۷۳	۷۵	۷۵	۲
یزد	۴۵	۴۵	۴۵	۴۸	۵۱	۰
جمع	۲۵۸۹	۲۵۸۹	۲۶۰۱	۲۷۱۷	۲۷۳۶	۲۳۵

جدول ۵: سیر تحول تقسیمات کشوری در سطح شهر طی دوره ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ به تفکیک استان‌های کشور

نام استان	۱۳۹۰	۱۳۹۴	۱۳۹۷	۱۴۰۰	۱۴۰۲	مجموع شهرهای اضافه شده طی دوره زمانی
آذربایجان شرقی	۵۹	۶۲	۶۴	۷۰	۷۰	۱۱
آذربایجان غربی	۴۲	۴۲	۴۷	۴۸	۴۸	۶
اردبیل	۲۴	۲۶	۲۹	۳۲	۳۲	۸
اصفهان	۱۰۳	۱۰۷	۱۱۰	۱۱۴	۱۱۴	۱۱
البرز	۱۶	۱۷	۱۷	۱۸	۱۸	۲
ایلام	۲۲	۲۵	۲۶	۲۷	۲۷	۵
بوشهر	۳۲	۳۷	۴۰	۴۰	۴۰	۸
تهران	۴۱	۴۴	۴۶	۴۹	۴۹	۸
چهارمحال و بختیاری	۳۱	۴۰	۴۳	۴۳	۴۳	۱۲
خراسان جنوبی	۲۵	۲۸	۳۰	۳۱	۳۱	۶
خراسان رضوی	۷۲	۷۳	۷۷	۹۶	۹۶	۲۴
خراسان شمالی	۱۸	۲۲	۲۴	۲۵	۲۵	۷
خوزستان	۶۳	۷۷	۸۳	۸۸	۹۰	۲۷
زنجان	۱۹	۲۱	۲۱	۲۱	۲۱	۲
سمنان	۱۸	۲۰	۲۰	۲۱	۲۱	۳
سیستان و بلوچستان	۳۷	۳۷	۴۷	۵۴	۵۵	۱۸
فارس	۹۴	۱۰۲	۱۰۷	۱۲۰	۱۲۱	۲۷
قزوین	۲۵	۲۵	۲۵	۲۸	۲۸	۳
قم	۶	۶	۶	۶	۶	۰
کردستان	۲۷	۲۹	۳۲	۳۳	۳۳	۶
کرمان	۶۴	۷۱	۷۲	۸۴	۸۴	۲۰
کرمانشاه	۳۱	۳۲	۳۴	۳۵	۳۵	۴
کهگیلویه و بویراحمد	۱۶	۱۷	۱۸	۱۸	۲۱	۵
گلستان	۲۶	۲۹	۳۳	۳۵	۳۵	۹
گیلان	۵۱	۵۲	۵۲	۵۳	۵۳	۲

نام استان	۱۳۹۰	۱۳۹۴	۱۳۹۷	۱۴۰۰	۱۴۰۲	مجموع شهرهای اضافه شده طی دوره زمانی
لرستان	۲۵	۲۵	۲۷	۳۲	۳۳	۸
مازندران	۵۶	۵۸	۶۱	۶۳	۶۳	۷
مرکزی	۳۲	۳۳	۳۴	۳۴	۳۴	۲
هرمزگان	۳۴	۳۸	۴۲	۴۹	۵۰	۱۶
همدان	۲۹	۲۹	۳۱	۳۲	۳۲	۳
یزد	۲۱	۲۱	۲۱	۲۴	۲۳	۲
جمع	۱۱۶۲	۱۲۴۵	۱۳۱۹	۱۴۲۳	۱۴۳۱	۲۷۲

### ۲-۳- تحلیل پیامدهای تحولات تقسیمات کشوری از منظر توسعه استانی

در این بخش پیامدهای تحولات در تقسیمات کشوری از دیدگاه چند شاخص قابل بهره‌گیری به لحاظ دسترسی به آمار و اطلاعات بررسی شده‌اند. این شاخص‌ها شامل نرخ مشارکت اقتصادی، نرخ بیکاری، سهم استان‌ها از تولید ناخالص داخلی کشور، تعداد کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر، تعداد کارکنان دولت اضافه شده به استان‌ها، مهاجرت جمعیت جوان از استان و مهاجرین در جستجوی کار و کار بهتر، تحولات تعداد شهرها در دسته‌بندی نظام‌های شهری و همچنین میزان انطباق مرزهای اکولوژیک و مرزهای تقسیمات سیاسی در حوضه‌های آبریز در سطوح مختلف بوده‌اند. در ابتدا سعی شده تحلیلی قیاسی بر روندهای هر یک از این شاخص‌ها طی دوره زمانی انجام شود و وضعیت استان‌های پنج‌گانه البرز، خراسان شمالی، خراسان جنوبی، قزوین و گلستان به عنوان آخرین استان‌های تشکیل شده در نظام تقسیمات کشوری انجام پذیرد.

در مرحله آخر شاخص‌هایی که به نوعی نمایانگر توسعه اقتصادی استان‌ها بودند و قابلیت ترکیب و تجمع با یکدیگر را داشتند با یکدیگر ترکیب شده و استان‌های کشور با استفاده از روش تاپسیس در این شاخص ترکیبی توسعه اقتصادی طی دوره زمانی رتبه‌بندی شدند تا مشخص گردد انتزاع استان‌های جدید تا چه میزان به توسعه یافتگی آن‌ها به لحاظ اقتصادی منجر شده است.

#### روند تحولات استان‌های کشور در شاخص نرخ مشارکت اقتصادی

شاخص نرخ مشارکت اقتصادی، درصدی از جمعیت در سن کار (معمولاً ۱۵ سال و بالاتر) را نشان می‌دهد که فعالانه در تولید کالاها و خدمات مشارکت دارند. به عبارت ساده‌تر، این شاخص نشان می‌دهد چه نسبتی از افرادی که می‌توانند کار کنند، در حال حاضر شاغل هستند یا به دنبال شغل می‌گردند. نرخ مشارکت اقتصادی یک شاخص کلیدی برای ارزیابی پویایی بازار کار و اقتصاد یک کشور یا منطقه است، چراکه نشان می‌دهد چه میزان از جمعیت در سن کار تمایل و آمادگی برای ورود به بازار کار را دارند. در جدول ۶ تحولات نرخ مشارکت اقتصادی

در میان استان‌های کشور طی دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰ نمایش داده شده و استان‌هایی که با طی دوره مذکور در اثر تقسیمات کشوری از استان مادر جدا شده‌اند با رنگ مشخص گردیده است. همچنین رتبه‌بندی استان‌ها از بیشترین مقادیر نرخ مشارکت اقتصادی (رتبه‌های پایین‌تر) تا کمترین مقادیر نرخ مشارکت اقتصادی (رتبه‌های بالاتر) مرتب شده است؛ بنابراین کاهش تدریجی رتبه یک استان به معنای بهتر شدن شاخص نرخ مشارکت اقتصادی استان نسبت به سایر استان‌ها است.

جدول ۶: تحولات نرخ مشارکت اقتصادی در میان استان‌های کشور طی دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰

استان	۱۳۷۵		۱۳۸۵		۱۳۹۰		۱۳۹۵		۱۴۰۰	
	رتبه	نرخ	رتبه	نرخ	رتبه	نرخ	رتبه	نرخ	رتبه	نرخ
کل کشور	-	۳۵.۳۰	-	۳۹.۴	-	۳۸.۱	-	۳۹.۴	-	۴۰.۹
آذربایجان شرقی	۴	۳۷.۷۲	۴	۴۱.۴	۹	۳۹.۶	۶	۴۱	۱۴	۴۱.۶
آذربایجان غربی	۳	۳۸.۱۴	۱۷	۳۹.۳	۲۶	۳۷.۵	۷	۴۰.۵	۷	۴۳.۸
اردبیل	۱۳	۳۵.۰۸	۱۸	۳۹.۳	۱۰	۳۹.۴	۱	۴۳.۸	۲	۴۶.۲
اصفهان	۷	۳۶.۷۳	۱۴	۴۰.۰	۱۶	۳۸.۵	۱۰	۴۰.۴	۱۸	۴۱
البرز	-	-	-	-	۱۲	۳۸.۷	۲۶	۳۷.۸	۲۲	۳۹.۶
ایلام	۲۲	۳۲.۰۰	۱۹	۳۹.۱	۷	۴۰.۰	۲۷	۳۶.۱	۳۱	۳۴.۱
بوشهر	۲۳	۳۰.۹۵	۱۵	۳۹.۹	۱	۴۳.۶	۲۵	۳۷	۲۳	۳۸.۴
تهران	۱۷	۳۴.۳۸	۹	۴۰.۵	۲۰	۳۸.۲	۱۴	۴۰.۲	۱۷	۴۱.۱
چهارمحال و بختیاری	۸	۳۶.۲۳	۱۶	۳۹.۹	۱۵	۳۸.۶	۱۱	۳۹.۴	۱۴	۴۱.۶
خراسان جنوبی	-	-	۱	۴۴.۳	۲	۴۱.۶	۱۵	۳۸	۱۲	۴۲
خراسان رضوی	۵	۳۷.۱۱	۷	۴۰.۹	۱۴	۳۸.۶	۳	۴۲.۱	۱۹	۴۰.۹
خراسان شمالی	-	-	۳	۴۱.۸	۵	۴۰.۳	۲	۴۲.۴	۵	۴۴.۷
خوزستان	۲۰	۳۲.۴۸	۲۹	۳۴.۸	۲۹	۳۴.۶	۱۷	۳۸.۵	۲۱	۳۹.۹
زنجان	۱۴	۳۵.۰۸	۸	۴۰.۷	۶	۴۰.۱	۹	۴۰.۸	۳	۴۵.۵
سمنان	۱۵	۳۵.۰۳	۲۲	۳۸.۲	۲۷	۳۷.۲	۲۱	۳۸.۹	۲۶	۳۷.۱
سیستان و بلوچستان	۲۶	۲۹.۹۱	۲۸	۳۵.۰	۳۱	۲۹.۳	۳۱	۳۱.۱	۲۹	۳۴.۵
فارس	۱۶	۳۴.۵۵	۲۵	۳۷.۳	۲۲	۳۷.۹	۱۵	۳۹.۴	۲۵	۳۷.۳
قزوین	-	-	۲۴	۳۷.۵	۱۹	۳۸.۳	۱۷	۳۹.۳	۶	۴۴.۴
قم	۲۱	۳۲.۴۵	۲۷	۳۶.۴	۳۰	۳۳.۸	۲۸	۳۵.۸	۲۷	۳۷
کردستان	۶	۳۶.۹۶	۱۰	۴۰.۳	۱۱	۳۹.۴	۴	۴۱.۹	۱۱	۴۲.۲
کرمان	۱۸	۳۳.۵۱	۱۲	۴۰.۱	۱۸	۳۸.۳	۲۳	۳۷.۶	۲۰	۴۰.۳
کرمانشاه	۹	۳۵.۹۵	۲۱	۳۸.۲	۲۵	۳۷.۵	۲۱	۳۸.۹	۱۰	۴۳
کهگیلویه و بویراحمد	۲۴	۳۰.۵۰	۳۰	۳۳.۳	۲۸	۳۵.۲	۱۷	۳۸.۶	۲۹	۳۴.۵
گلستان	-	-	۶	۴۱.۲	۱۳	۳۸.۷	۲۰	۳۸.۲	۲۴	۳۸
گیلان	۱	۴۰.۹۱	۵	۴۱.۴	۳	۴۰.۹	۱۱	۴۰.۸	۴	۴۵.۲
لرستان	۱۹	۳۲.۸۴	۱۱	۴۰.۲	۲۳	۳۷.۸	۳۰	۳۵	۱۶	۴۱.۳
مازندران	۱۲	۳۵.۶۰	۱۳	۴۰.۰	۸	۴۰.۰	۸	۴۱	۹	۴۳.۲

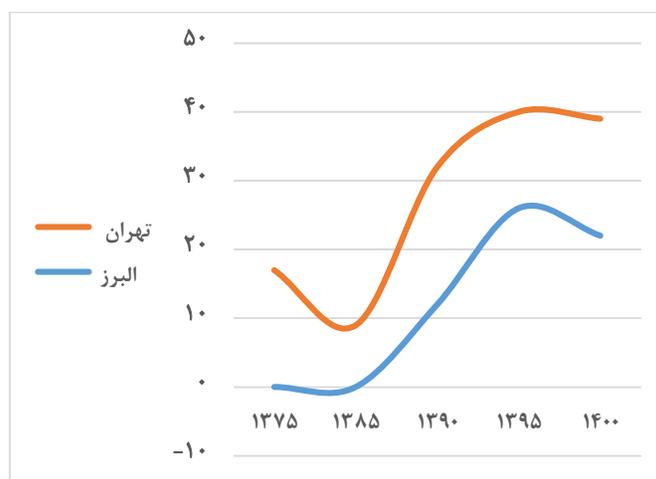
## مروری بر تحولات تقییمات کشوری و پیامدهای آن بر سازه‌های فضایی کشور

۱۴۰۰		۱۳۹۵		۱۳۹۰		۱۳۸۵		۱۳۷۵		استان
رتبه	نرخ									
۲۸	۳۶.۶	۲۹	۳۵.۶	۱۷	۳۸.۴	۲۳	۳۸.۰	۱۰	۳۵.۸۸	مرکزی
۸	۴۳.۶	۱۱	۳۸.۸	۲۴	۳۷.۶	۲۶	۳۷.۱	۲۵	۳۰.۴۰	هرمزگان
۱۳	۴۱.۸	۲۴	۳۸.۶	۲۱	۳۸.۱	۲۰	۳۸.۵	۱۱	۳۵.۶۷	همدان
۱	۴۷.۸	۵	۴۰.۸	۴	۴۰.۶	۲	۴۳.۴	۲	۳۹.۰۳	یزد

مأخذ: بر اساس داده‌های مرکز آمار ایران

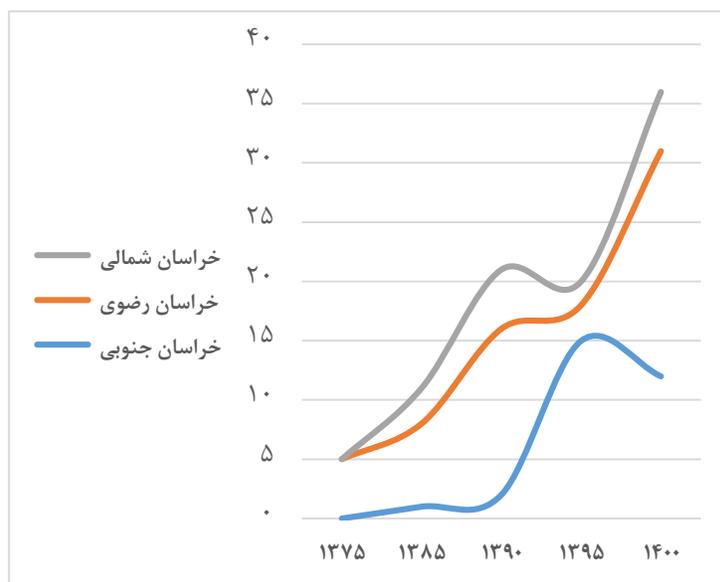
در نمودارهای ۱ تا ۴ رتبه استان‌های تازه تشکیل شده از استان مادر به تفکیک در شاخص نرخ مشارکت اقتصادی مورد مقایسه قرار گرفته است. این نمودارها تحلیل‌هایی به شرح زیر را در اختیار قرار می‌دهند:

استان البرز و تهران: روندهای این دو استان الگوی نسبتاً مشابهی را طی دوره زمانی مورد بررسی نمایش می‌دهد. ضمن آن که استان البرز همواره با نرخ مشارکت پایین‌تری نسبت به استان تهران مواجه بوده است و این روند در سال ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰ کاهش بیشتری را نسبت به استان تهران نمایش می‌دهد. این موضوع به معنای آن است که استان البرز پس از تفکیک از استان تهران نتوانسته جمعیت فعال (شاغل / بیکار) اقتصادی را به خود جذب کرده و در خود نگه دارد و در این حوزه کاهش سهم جمعیت فعال و جوان در ترکیب جمعیتی این استان، گویای ناتوانی ساختار اقتصادی آن در ایجاد فرصت‌های شغلی و حفظ سرمایه انسانی است.



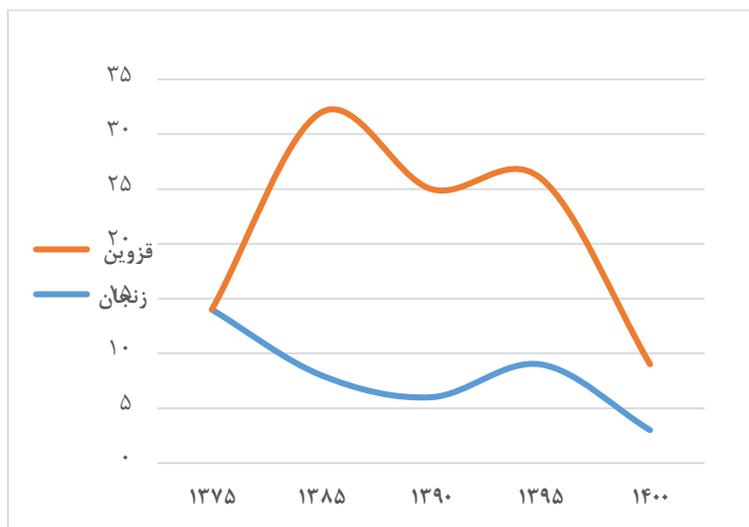
نمودار ۱: قیاس رتبه استان‌های البرز و تهران در شاخص نرخ مشارکت اقتصادی طی دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰

استان‌های خراسان شمالی، رضوی و جنوبی: روندهای بررسی شده در این سه استان طی دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰ نشان از سیر صعودی نرخ مشارکت اقتصادی در هر سه استان است. نکته حائز اهمیت نرخ بالای مشارکت اقتصادی برای استان خراسان شمالی می‌باشد که در نبود فرصت‌های کافی برای اشتغال و پیشی گرفتن شاخص بیکاری نمایانگر ناتوانی این استان در فراهم آوردن فرصت‌های اشتغال با توجه به تقاضای بالای نیروی آماده به کار در این استان است. این موضوع می‌تواند یکی از مصادیق عدم توفیق این استان در توسعه اقتصادی و ایجاد فرصت‌های اشتغال پس از جدا شدن از استان خراسان رضوی باشد.



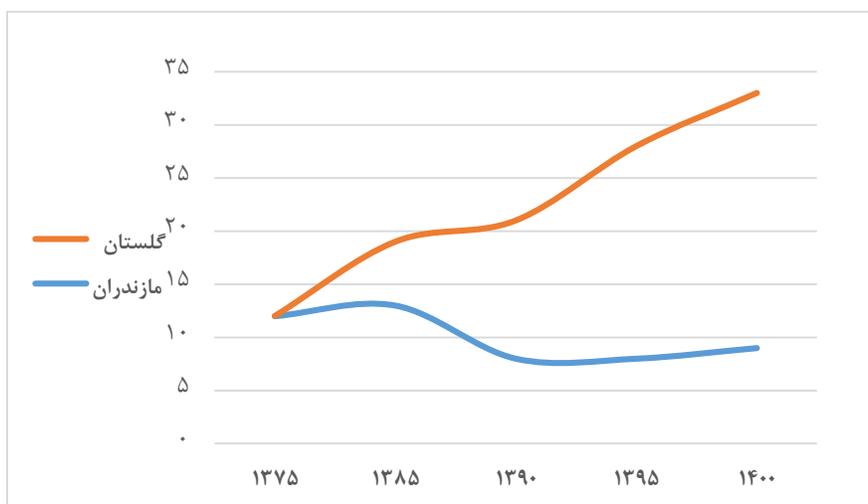
نمودار ۲: قیاس رتبه استان‌های خراسان شمالی، رضوی و جنوبی در شاخص نرخ مشارکت اقتصادی طی دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰

استان‌های قزوین و زنجان: نرخ مشارکت اقتصادی در استان قزوین به طور کلی بالاتر از استان زنجان بوده است. این آمار حاکی از آن است که استان قزوین در مقایسه با سایر استان‌ها، از نرخ مشارکت اقتصادی بالاتری برخوردار بوده که نشان‌دهنده فشار تقاضای بیشتر برای اشتغال در جمعیت فعال آن می‌باشد. این موضوع جدا از آنکه آیا این استان در تأمین شغل برای این تقاضا موفق بوده یا نه نشان می‌دهد که استان قزوین نسبت به استان زنجان جاذبه بیشتری برای جمعیت جویای کار داشته است.



نمودار ۳: قیاس رتبه استان‌های قزوین و زنجان در شاخص نرخ مشارکت اقتصادی طی دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰

استان‌های گلستان و مازندران: نرخ مشارکت اقتصادی در استان‌های گلستان و مازندران روندهای متفاوتی از یکدیگر را نمایش می‌دهد. همان‌طور که در نمودار ۴ مشاهده می‌شود در حالی که نرخ مشارکت اقتصادی در استان گلستان روندی صعودی داشته، نرخ مشارکت اقتصادی در استان مازندران تقریباً روندی ثابت داشته است. باید توجه داشت که صعودی بودن نرخ مشارکت اقتصادی در استان گلستان به معنای آن است که جمعیت بیشتری تقاضای خود را به بازار کار عرضه داشته‌اند؛ اما اینکه این استان توانسته به این تقاضا پاسخ دهد یا خیر باید به واسطه شاخص‌های تکمیلی مورد ارزیابی قرار بگیرد.



نمودار ۴: قیاس رتبه استان‌های گلستان و مازندران در شاخص نرخ مشارکت اقتصادی طی دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰

روند تحولات استان‌های کشور در شاخص نرخ بیکاری

شاخص نرخ بیکاری در کنار شاخص نرخ مشارکت اقتصادی، دیدگاه بسیار دقیق‌تر و عمیق‌تری در مورد وضعیت توسعه اقتصادی و بازار کار یک استان ارائه می‌دهد. در حالی که نرخ مشارکت نشان می‌دهد چه نسبتی از جمعیت در سن کار فعالانه در بازار کار حضور دارند، نرخ بیکاری به طور خاص نشان می‌دهد چه نسبتی از این جمعیت فعال، قادر به یافتن شغل نیستند. این تمایز، اطلاعات حیاتی را آشکار می‌سازد که نرخ مشارکت به تنهایی قادر به ارائه آن نیست. نرخ مشارکت بالا به تنهایی لزوماً به معنای وضعیت اقتصادی خوب نیست. ممکن است نرخ مشارکت بالا باشد؛ اما نرخ بیکاری نیز بالا باشد. این وضعیت نشان می‌دهد که افراد زیادی تمایل به کار دارند و بازار کار قادر به جذب آن‌ها نیست. این می‌تواند ناشی از عدم تطابق مهارت‌ها، کمبود فرصت‌های شغلی کیفی یا موانع ساختاری در بازار کار باشد. در نتیجه، در این بخش به منظور تکمیل تحلیل مبتنی بر نرخ مشارکت اقتصادی، شاخص نرخ بیکاری نیز به عنوان معیاری مکمل مورد بررسی قرار گرفته است.

جدول ۷: تحولات نرخ بیکاری در میان استان‌های کشور طی دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰

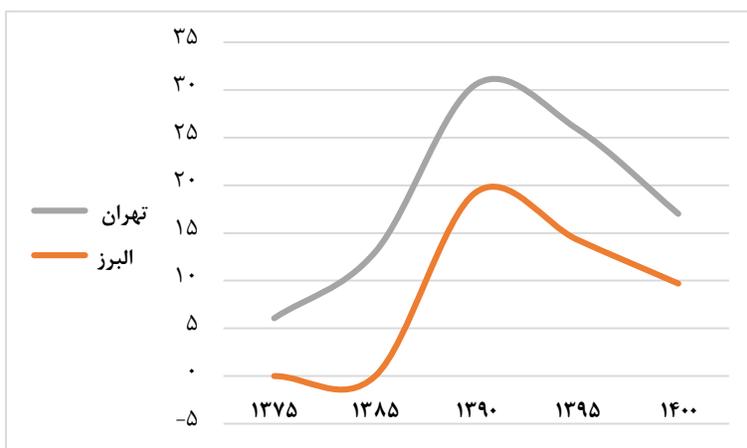
استان	۱۳۷۵	۱۳۸۵	۱۳۹۰	۱۳۹۵	۱۴۰۰
کل کشور	۹.۰۸	۱۱.۳	۱۲.۳	۱۲.۴	۹.۲
آذربایجان شرقی	۶.۲۶	۵.۳	۸.۸	۱۰.۸	۷.۶
آذربایجان غربی	۹.۳۸	۱۰	۱۳	۱۱	۱۲.۴
اردبیل	۱۰.۶۳	۱۱.۱	۱۲.۷	۱۵.۳	۱۰.۳
اصفهان	۷.۹۷	۱۱	۱۳.۲	۱۴.۶	۱۰.۶
البرز	-	-	۱۹.۳	۱۴.۳	۹.۷
ایلام	۱۶.۰۷	۱۳.۶	۱۵.۷	۱۱.۶	۷.۵
بوشهر	۷.۶۹	۱۰.۵	۱۱	۱۱.۳	۹
تهران	۶.۰۵	۱۳	۱۱.۳	۱۱.۶	۷.۳
چهارمحال و بختیاری	۸.۰۰	۱۲.۵	۱۳.۳	۲۰.۲	۱۲.۳
خراسان جنوبی	-	۱۱	۸.۴	۱۰.۷	۷.۳
خراسان رضوی	۶.۹۳	۸.۶	۹.۱	۱۳.۲	۶.۶
خراسان شمالی	-	۷	۱۲.۱	۱۱.۲	۹.۷
خوزستان	۱۶.۱۹	۱۲.۹	۱۰.۵	۱۲.۷	۱۲.۶
زنجان	۶.۳۴	۱۱.۷	۸.۴	۹.۷	۶.۵
سمنان	۵.۰۷	۱۰.۶	۱۰.۳	۸.۶	۷.۱
سیستان و بلوچستان	۸.۹۳	۱۰.۹	۹.۹	۱۲.۹	۹.۴
فارس	۱۰.۲۷	۱۳.۷	۱۸.۵	۱۱.۴	۷.۶
قزوین	-	۱۰.۳	۱۲.۴	۱۱.۶	۷.۲
قم	۵.۸۰	۱۱.۱	۹.۸	۱۱.۲	۹.۳
کردستان	۸.۸۹	۱۰.۷	۱۴	۱۵.۲	۱۱.۷

استان	۱۳۷۵	۱۳۸۵	۱۳۹۰	۱۳۹۵	۱۴۰۰
کرمان	۸.۴۷	۱۳.۴	۱۲.۱	۱۱.۵	۱۱.۲
کرمانشاه	۱۸.۴۵	۱۶.۶	۱۵.۷	۲۲	۱۴.۹
کهگیلویه و بویر احمد	۱۴.۷۸	۱۵.۶	۱۴.۱	۱۳.۳	۹.۱
گلستان	-	۹	۸.۷	۱۲.۶	۷.۶
گیلان	۱۳.۴۴	۱۱.۴	۱۶.۶	۱۱.۳	۹.۲
لرستان	۱۸.۵۲	۱۶.۲	۱۹.۲	۱۳	۱۲.۵
مازندران	۹.۷۲	۸	۱۰.۲	۱۱.۶	۷
مرکزی	۷.۴۰	۱۲.۵	۱۱	۷.۳	۷.۸
هرمزگان	۸.۳۳	۷.۷	۱۱	۱۰.۳	۱۵.۸
همدان	۸.۹۵	۱۳.۵	۱۲.۴	۹.۵	۷.۱
یزد	۵.۳۱	۷.۴	۶	۱۲.۸	۱۱.۸

مأخذ: بر اساس داده‌های مرکز آمار ایران

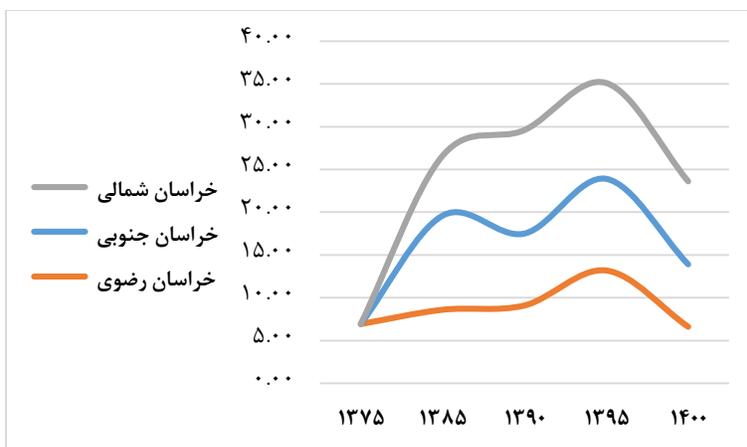
روندهای بررسی شده در خصوص شاخص بیکاری میان استان‌های کشور طی دوره ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰ نمایانگر اطلاعات ویژه‌ای در ارتباط با استان‌های جدا شده از استان مادر است. روندها نمایانگر آن است که استان‌های پنج‌گانه تازه تأسیس با تحولات متفاوتی به شرح زیر روبه‌رو بوده‌اند:

استان البرز و تهران: روندهای این دو استان الگوی نسبتاً مشابهی را طی دوره زمانی مورد بررسی نمایش می‌دهد. ضمن آن که استان البرز همواره با نرخ بیکاری پایین‌تری نسبت به استان تهران روبه‌رو بوده است. این موضوع البته خود ناشی از پیوستگی کارکردی البرز با استان تهران حتی پس از جدایی از این استان است که سبب شده حتی جداسازی استان البرز از استان تهران نتواند منطقه کارکردی اقتصادی تهران و البرز که محل قرارگیری صنایع بسیار مهم و کلیدی کشور است را از یکدیگر جدا سازد. از آنجا که استان البرز همواره به عنوان یکی از مهاجرپذیرترین مناطق کشور به واسطه دسترسی به بازار کار از یک‌سو و قیمت مناسب‌تر زمین و مسکن مطرح بوده است، نرخ بیکاری در این استان در قیاس با استان تهران در سطح پایین‌تری قرار دارد؛ اما باید توجه داشت که این موضوع ناشی از متأثر بودن استان البرز از روندهای مهاجرتی و قرارگیری در منطقه کارکردی و اقتصادی تهران و دسترسی به بازارهای تهران است و به این معنا نیست که تقسیمات کشوری توانسته در استان البرز نرخ بیکاری را کاهش دهد.



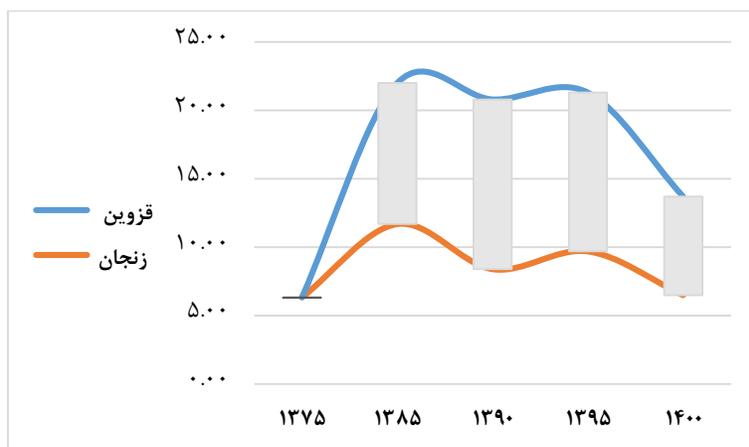
نمودار ۵: قیاس نرخ بیکاری استان البرز و تهران در دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰

استان‌های خراسان شمالی، رضوی و جنوبی: روندهای بررسی شده در این سه استان طی دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰ نمایانگر آن است که این سه استان در روندهای مرتبط با شاخص نرخ بیکاری ساختار و الگویی مشابه داشته‌اند؛ اما نکته حائز اهمیت آن است که نرخ بیکاری دو استان خراسان شمالی و خراسان جنوبی همواره بالاتر از نرخ بیکاری استان خراسان رضوی بوده و استان خراسان شمالی وضعیتی به مراتب نامناسب‌تر نسبت به خراسان جنوبی داشته است. این روند می‌تواند نمایانگر این موضوع باشد که استان‌های خراسان شمالی و خراسان جنوبی پس از انتزاع از استان خراسان رضوی نتوانسته‌اند در یکی از مهم‌ترین شاخص‌های توسعه اقتصادی که ایجاد اشتغال است توفیقی کسب نمایند و بازارهای اقتصادی و فعالیتی قدرتمندی را ایجاد کنند.



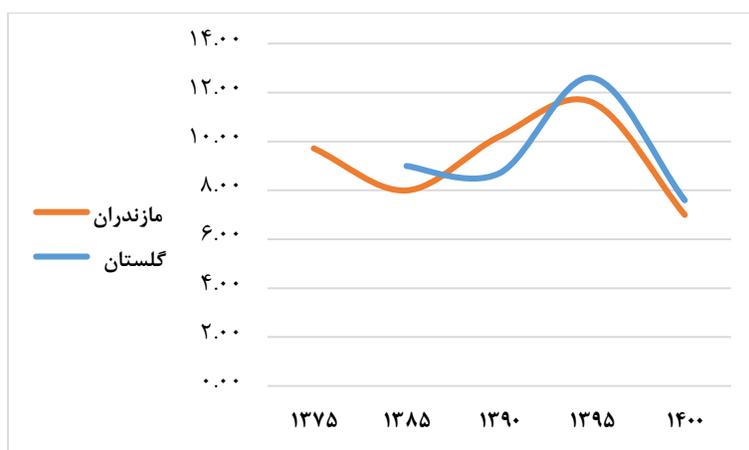
نمودار ۶: قیاس نرخ بیکاری استان خراسان شمالی، رضوی و جنوبی در دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰

استان‌های قزوین و زنجان: نرخ بیکاری در استان‌های زنجان و قزوین نیز از الگوهای نسبتاً مشابهی پیروی می‌کند. ضمن توجه به این نکته، نرخ بیکاری در استان قزوین همواره بالاتر از نرخ بیکاری در استان زنجان بوده است؛ اما در طی دوره زمانی مورد بررسی و به‌ویژه در سال ۱۴۰۰، نرخ بیکاری این دو استان به یکدیگر نزدیک‌تر شده است.



نمودار ۷: قیاس نرخ بیکاری استان زنجان و قزوین در دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰

استان‌های گلستان و مازندران: نرخ بیکاری در استان‌های گلستان و مازندران همانند سایر استان‌های جدا شده از الگوی مشابهی پیروی می‌کند. همان‌طور که در نمودار ۸ مشاهده می‌شود نرخ بیکاری در استان گلستان در دوره ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵ با شیب بیشتری از استان مازندران روند صعودی داشته و پس از آن نیز همواره بالاتر از استان مازندران بوده است که می‌تواند به معنای عدم توفیق این استان در بهبود شرایط ایجاد شغل و کاهش بیکاری نسبت به استان مادر پس از انتزاع باشد.



نمودار ۸: قیاس نرخ بیکاری استان مازندران و گلستان در دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰

روند تحولات سهم استان‌ها از تولید ناخالص داخلی کشور

شاخص سهم استان‌ها از ارزش تولید ناخالص داخلی کشور نشان‌دهنده میزان مشارکت و نقش اقتصادی هر استان در کل اقتصاد کشور است؛ به عبارت دیگر، این شاخص مشخص می‌کند که چه درصدی از کل ارزش کالاها و خدمات نهایی تولید شده در سطح کشور، در یک استان خاص تولید شده است.

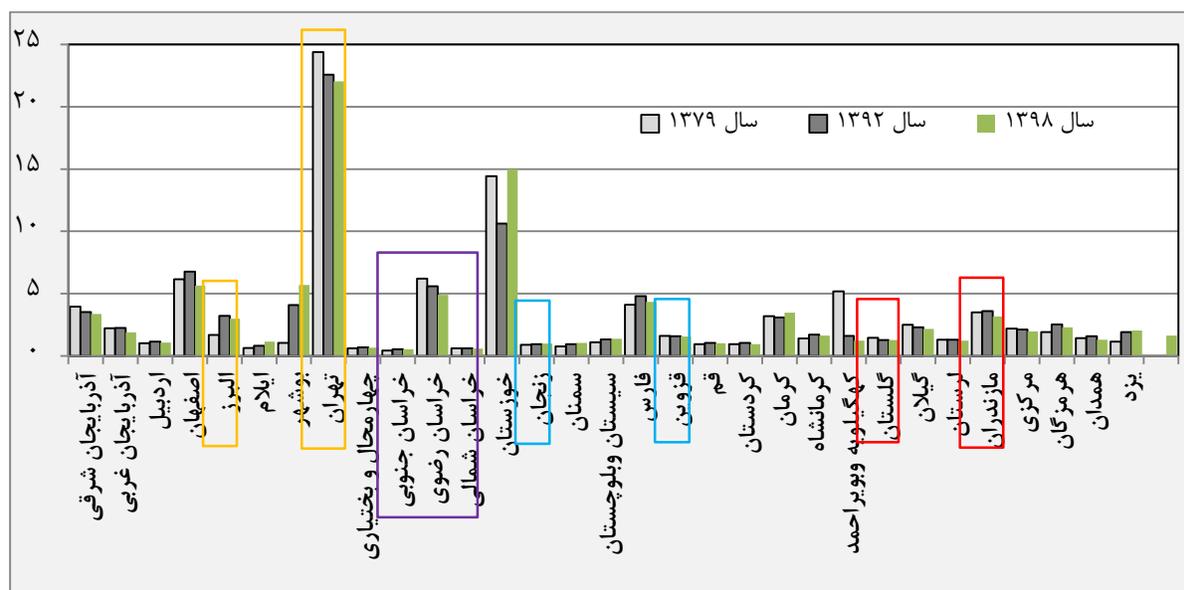
به منظور مقایسه بهتر شرایط استان‌های پنج‌گانه جدا شده در تقسیمات کشوری این شاخص در سال‌هایی که این استان‌ها هنوز از استان مادر جدا نشده بودند بازسازی شده است. جدول ۸ و نمودار ۹ قیاس وضعیت استان‌ها در این شاخص را نمایش می‌دهد.

جدول ۸: سهم استان‌ها از تولید ناخالص داخلی کشور طی دوره ۱۳۷۹ تا ۱۳۹۸

استان	۱۳۷۹	۱۳۹۲	۱۳۹۸
کل کشور			
آذربایجان شرقی	۳.۹۶	۳.۵۱	۳.۳۷
آذربایجان غربی	۲.۲۲	۲.۲۵	۱.۸۹
اردبیل	۱.۰۱	۱.۱۳	۱.۰۷
اصفهان	۶.۱۶	۶.۷۶	۵.۶۳
البرز	۱.۶۹	۳.۲۲	۲.۹۹
ایلام	۰.۶۲	۰.۸۰	۱.۱۳
بوشهر	۱.۰۴	۴.۰۹	۵.۶۸
تهران	۲۴.۴۰	۲۲.۵۷	۲۲.۰۴
چهارمحال و بختیاری	۰.۶۱	۰.۶۹	۰.۶۵
خراسان جنوبی	۰.۴۲	۰.۵۲	۰.۵۳
خراسان رضوی	۶.۲۱	۵.۶۰	۴.۹۱
خراسان شمالی	۰.۶۱	۰.۶۱	۰.۵۸
خوزستان	۱۴.۴۲	۱۰.۶۳	۱۴.۹۹
زنجان	۰.۸۸	۰.۹۵	۰.۹۸
سمنان	۰.۷۵	۰.۹۵	۱.۰۵
سیستان و بلوچستان	۱.۱۰	۱.۳۲	۱.۳۷
فارس	۴.۱۲	۴.۸۱	۴.۳۵
قزوین	۱.۶۰	۱.۵۷	۱.۵۴
قم	۰.۹۳	۱.۰۴	۱.۰۰
کردستان	۰.۹۵	۱.۰۴	۰.۹۳
کرمان	۳.۲۰	۳.۰۸	۳.۴۶
کرمانشاه	۱.۳۹	۱.۷۰	۱.۶۳
کهگیلویه و بویراحمد	۵.۱۸	۱.۶۱	۱.۲۱
گلستان	۱.۴۴	۱.۲۸	۱.۲۷
گیلان	۲.۴۹	۲.۳۰	۲.۱۶

مروری بر تحولات تقسیمات کشوری و پایداری آن بر سازه‌های فضایی کشور

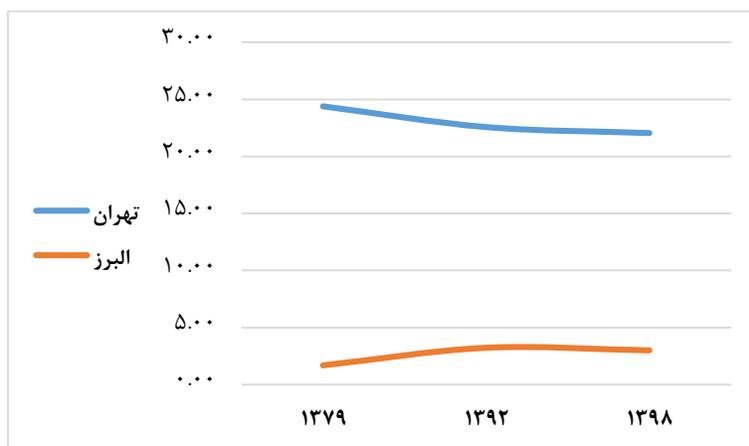
استان	۱۳۷۹	۱۳۹۲	۱۳۹۸
لرستان	۱.۳۱	۱.۲۹	۱.۲۳
مازندران	۳.۴۹	۳.۶۰	۳.۱۷
مرکزی	۲.۱۹	۲.۱۲	۱.۹۵
هرمزگان	۱.۹۰	۲.۵۳	۲.۲۸
همدان	۱.۴۳	۱.۵۷	۱.۲۹
یزد	۱.۱۵	۱.۹۰	۲.۰۳



نمودار ۹: روند تحولات سهم استان‌ها از تولید ناخالص داخلی کشور

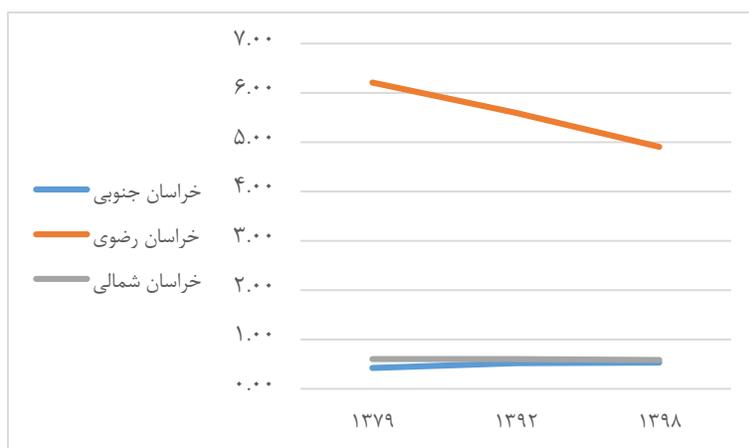
وضعیت شاخص سهم استان‌ها از تولید ناخالص داخلی در هریک از استان‌های جدا شده طی دوره ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰ به شرح زیر است:

استان تهران و البرز: قیاس وضعیت استان البرز و تهران در شاخص سهم استان از تولید ناخالص داخلی کشور بیانگر این موضوع است که طی دوره زمانی مذکور، همواره سهم استان البرز از سهم استان تهران در تولید ناخالص داخلی کشور پایین‌تر بوده که به معنای نقش اقتصادی ضعیف‌تر استان البرز و در واقع قدرت اقتصادی ضعیف‌تر آن نسبت به تهران است. این موضوع می‌تواند از ابعاد جدا شدن از تنوع و تخصص کارکردی پایتخت نیز در ارتباط با استان البرز مورد توجه قرار بگیرد.



نمودار ۱۰: قیاس سهم استان از تولید ناخالص داخلی در استان البرز و تهران

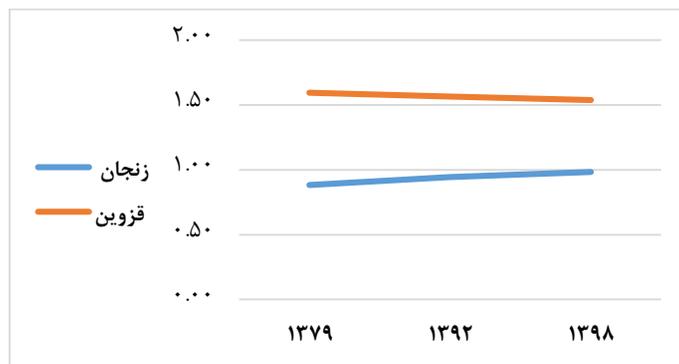
در استان‌های خراسان رضوی، شمالی و جنوبی: همان‌طور که در نمودار ۱۱ مشاهده می‌شود، سهم استان‌های خراسان شمالی و جنوبی از تولید ناخالص داخلی نسبت به استان خراسان رضوی بسیار کمتر است و این دو استان نسبت به یکدیگر در وضعیت نسبتاً مشابهی قرار دارند. فاصله زیاد این دو استان از استان خراسان رضوی می‌تواند به معنای آن باشد که این دو استان پس از انتزاع از استان خراسان رضوی نتوانسته به جایگاه مناسبی در نظام اقتصادی منطقه و کشور دست پیدا کنند و با جداماندگی از بازارهای اقتصادی اصلی کشور و عدم توفیق نسبی در توسعه اقتصادی مواجه بوده‌اند.



نمودار ۱۱: قیاس سهم استان از تولید ناخالص داخلی در استان‌های خراسان شمالی، رضوی و جنوبی

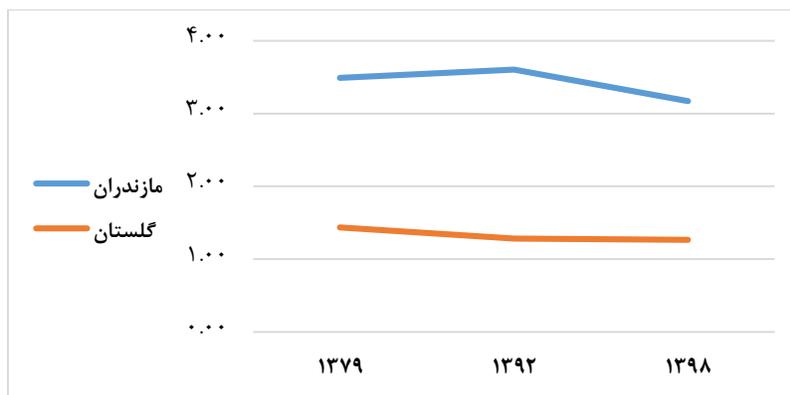
استان‌های زنجان و قزوین: مقایسه شاخص سهم از تولید ناخالص داخلی در استان‌های قزوین و زنجان نمایانگر روند متفاوتی نسبت به استان‌های قبلی در این شاخص است. همان‌طور که در نمودار ۱۲ مشاهده می‌شود سهم استان زنجان از تولید ناخالص داخلی کشور از سهم استان قزوین طی دوره مورد بررسی پایین‌تر بوده است. این موضوع

به معنای آن است که استان قزوین پس از انتزاع از استان زنجان توانسته جایگاه نسبی مطلوب‌تری را برای خود در نظام اقتصادی کشور فراهم نماید و از فرصت‌های توسعه اقتصادی استفاده کند.



نمودار ۱۲: قیاس سهم استان از تولید ناخالص داخلی در استان‌های زنجان و قزوین

استان‌های مازندران و گلستان: مقایسه سهم استان‌های مازندران و گلستان از تولید ناخالص داخلی کشور، نه تنها شکاف عمیق توسعه‌یافتگی بین این دو استان همجوار را نشان می‌دهد (به‌گونه‌ای که سهم گلستان همواره کمتر بوده)، بلکه افول مداوم سهم اقتصادی استان گلستان را در طول دوره مورد مطالعه نیز آشکار می‌سازد. این روند، حاکی از افول تدریجی جایگاه استان گلستان در اقتصاد ملی و شکست نسبی راهبردهای توسعه‌ای آن در دوره مورد مطالعه است.



نمودار ۱۳: قیاس سهم استان از تولید ناخالص داخلی در استان‌های مازندران و گلستان

روند تحولات تعداد کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر

روند تحولات تعداد کارگاه‌های صنعتی با ۱۰ نفر کارکن و بیشتر به عنوان یک شاخص کلیدی، اطلاعات جامعی را در خصوص وضعیت و مسیر توسعه اقتصادی یک استان نمایان می‌سازد. افزایش مستمر در تعداد این واحدهای صنعتی، اغلب بیانگر پویایی و گسترش بخش صنعت در آن منطقه بوده و می‌تواند ناشی از تزریق سرمایه‌های

جدید، شکل‌گیری فرصت‌های کارآفرینی و جذابیت‌های موجود در استان برای فعالیت‌های صنعتی باشد. در مقابل، کاهش در تعداد این کارگاه‌ها می‌تواند هشدار در زمینه رکود یا ضعف ساختاری در بخش صنعت تلقی شده و احتمالاً ریشه در چالش‌های اقتصادی، موانع تولید، کاهش توان رقابتی یا خروج سرمایه و نیروی کار داشته باشد. ثبات نسبی در این شاخص نیز ممکن است نشان‌دهنده مرحله‌ای از بلوغ صنعتی یا عدم تغییرات اساسی در ساختار اقتصادی استان باشد.

علاوه بر این، بررسی دقیق‌تر این تحولات می‌تواند تغییرات کیفی در ساختار صنعتی را نیز آشکار سازد. برای مثال، افزایش سهم کارگاه‌های با تعداد کارکنان بیشتر می‌تواند حاکی از گرایش به تولید در مقیاس بزرگ‌تر و ارتقاء سطح فناوری‌های مورد استفاده باشد. همچنین، تغییر در تعداد کارگاه‌های فعال در صنایع مختلف، نمایانگر تحول در مزیت‌های نسبی و جهت‌گیری‌های صنعتی استان خواهد بود. از منظر اشتغال، رشد در تعداد این کارگاه‌ها معمولاً با ایجاد فرصت‌های شغلی جدید همراه بوده و می‌تواند به بهبود وضعیت بازار کار و کاهش نرخ بیکاری کمک کند، در حالی که کاهش آن‌ها می‌تواند منجر به از دست رفتن مشاغل صنعتی شود. درنهایت، پویایی در تعداد این کارگاه‌ها به طور غیرمستقیم بر میزان سرمایه‌گذاری و رقابت‌پذیری استان نیز اثرگذار است. ایجاد واحدهای صنعتی جدید مستلزم جذب سرمایه بوده و رشد پایدار آن‌ها می‌تواند نشان‌دهنده توان رقابتی بالای صنایع استان در سطوح مختلف باشد؛ بنابراین، تحلیل جامع روند تحولات تعداد کارگاه‌های صنعتی با در نظر گرفتن ابعاد مختلف آن، ابزاری ارزشمند برای درک وضعیت فعلی و پیش‌بینی مسیر آتی توسعه اقتصادی استان به شمار می‌رود.

جدول ۹ تحولات در تعداد کارگاه‌های صنعتی بالای ۱۰ نفر کارکن و همچنین سهم آن‌ها از کل کارگاه‌های بالای ۱۰ نفر کارکن را نمایش می‌دهد. همان‌طور که در این جدول دیده می‌شود استان‌های جدا شده در تقسیمات کشوری طی دوره ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰ نسبت به استان مادر خود تعداد و سهم بسیار کمتری از کارگاه‌های صنعتی بالای ۱۰ نفر کارکن را داشته‌اند که به معنای ضعف آن‌ها در استفاده از قابلیت‌ها و پتانسیل‌های صنعتی پس از جداسازی از استان مادر است.

جدول ۹: روند تحولات تعداد و نسبت کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر طی دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۰

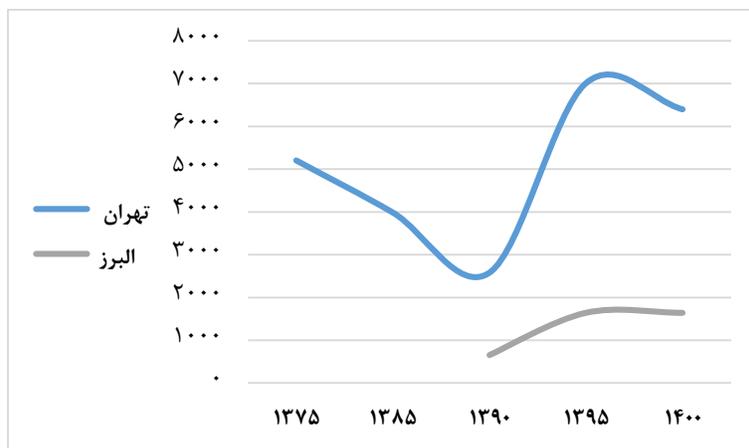
استان	۱۳۷۵		۱۳۸۵		۱۳۹۰		۱۳۹۵		۱۴۰۰	
	نسبت از کل کشور	تعداد								
کل کشور	-	۱۳۲۵۱	-	۱۵۸۷۸	-	۱۴۹۶۲	-	۳۱۳۰۹	-	۳۰۴۰۰
آذربایجان شرقی	۵.۳۷	۷۱۲	۵.۱۴	۸۱۶	۴.۸۹	۷۳۲	۵.۷۴	۱۷۹۶	۶.۱۵	۱۸۶۹
آذربایجان غربی	۲.۵۶	۳۳۹	۲.۳۸	۳۷۸	۲.۱۷	۳۲۵	۲.۵۱	۷۸۵	۲.۳۲	۷۰۴

مروری بر تحولات تقسیمات کشوری و پایداری آن بر سازه‌های فضایی کشور

۱۴۰۰		۱۳۹۵		۱۳۹۰		۱۳۸۵		۱۳۷۵		استان
نسبت از کل کشور	تعداد									
۰.۹۹	۳۰۲	۰.۷۸	۲۴۳	۱.۲۴	۱۸۶	۱.۳۴	۲۱۳	۰.۷۵	۱۰۰	اردبیل
۱۲.۲۲	۳۷۱۵	۱۲.۱۲	۳۷۹۵	۱۲.۲۴	۱۸۳۲	۱۳.۶۰	۲۱۵۹	۱۲.۴۴	۱۶۴۹	اصفهان
۵.۴۰	۱۶۴۱	۵.۲۵	۱۶۴۳	۴.۳۷	۶۵۴	۰.۰۰	-	۰.۰۰	-	البرز
۰.۱۶	۴۹	۰.۲۹	۹۲	۰.۳۳	۴۹	۰.۲۰	۳۲	۰.۲۷	۳۶	ایلام
۰.۷۴	۲۲۶	۰.۵۹	۱۸۵	۰.۶۹	۱۰۴	۰.۳۵	۵۵	۰.۴۱	۵۴	بوشهر
۲۱.۰۵	۶۳۹۹	۲۲.۳۹	۷۰۰۹	۱۷.۲۴	۲۵۸۰	۲۵.۱۱	۳۹۸۷	۳۹.۲۷	۵۲۰۴	تهران
۰.۸۳	۲۵۲	۰.۷۸	۲۴۵	۱.۶۶	۲۴۹	۰.۸۳	۱۳۱	۰.۴۹	۶۵	چهارمحال و بختیاری
۰.۴۹	۱۴۸	۰.۵۰	۱۵۶	۰.۶۹	۱۰۳	۰.۳۶	۵۷	۰.۰۰	-	خراسان جنوبی
۷.۴۱	۲۲۵۲	۶.۸۲	۲۱۳۶	۶.۷۶	۱۰۱۲	۷.۱۱	۱۱۲۹	۹.۲۰	۱۲۱۹	خراسان رضوی
۰.۴۳	۱۳۲	۰.۴۹	۱۵۲	۰.۵۳	۸۰	۰.۴۳	۶۹	۰.۰۰	-	خراسان شمالی
۲.۳۶	۷۱۶	۲.۲۹	۷۱۶	۲.۷۱	۴۰۵	۲.۷۲	۴۳۲	۲.۵۴	۳۳۶	خوزستان
۱.۵۴	۴۶۹	۱.۴۴	۴۵۱	۱.۴۰	۲۱۰	۱.۰۸	۱۷۱	۱.۱۸	۱۵۶	زنجان
۳.۳۱	۱۰۰۵	۳.۴۳	۱۰۷۳	۵.۰۵	۷۵۵	۵.۴۲	۸۶۰	۱.۵۰	۱۹۹	سمنان
۱.۲۴	۳۷۷	۱.۰۵	۳۲۹	۰.۶۳	۹۴	۰.۷۵	۱۱۹	۰.۸۵	۱۱۳	سیستان و بلوچستان
۴.۳۶	۱۳۲۶	۳.۷۹	۱۱۸۸	۴.۱۶	۶۲۲	۳.۸۰	۶۰۴	۳.۱۳	۴۱۵	فارس
۳.۹۳	۱۱۹۴	۳.۶۹	۱۱۵۴	۴.۴۶	۶۶۸	۳.۳۸	۵۳۷	۰.۰۰	-	قزوین
۲.۹۷	۹۰۳	۲.۷۰	۸۴۵	۳.۳۴	۵۰۰	۳.۴۸	۵۵۲	۰.۰۰	-	قم
۰.۷۱	۲۱۶	۰.۸۸	۲۷۴	۰.۸۴	۱۲۶	۱.۰۶	۱۶۸	۰.۷۲	۹۵	کردستان
۲.۳۴	۷۱۰	۲.۳۹	۷۴۹	۰.۹۲	۱۳۷	۰.۹۱	۱۴۵	۱.۴۹	۱۹۷	کرمان
۰.۹۰	۲۷۴	۰.۹۰	۲۸۳	۱.۵۶	۲۳۳	۱.۵۷	۲۴۹	۱.۱۳	۱۵۰	کرمانشاه
۰.۲۲	۶۶	۰.۲۶	۸۲	۰.۳۴	۵۱	۰.۲۳	۳۷	۰.۳۰	۴۰	کهگیلویه و بویر احمد
۱.۴۳	۴۳۵	۱.۴۵	۴۵۵	۲.۴۰	۳۵۹	۱.۳۵	۲۱۴	۰.۰۰	-	گلستان
۲.۵۳	۷۶۹	۲.۹۰	۹۰۸	۳.۵۸	۵۳۶	۳.۱۴	۴۹۹	۳.۵۷	۴۷۳	گیلان
۱.۰۹	۳۳۲	۱.۲۹	۴۰۵	۱.۲۵	۱۸۷	۰.۶۲	۹۸	۱.۱۷	۱۵۵	لرستان
۳.۵۴	۱۰۷۵	۳.۶۸	۱۱۵۳	۴.۶۳	۶۹۳	۳.۹۲	۶۲۳	۳.۷۷	۵۰۰	مازندران
۳.۶۵	۱۱۱۰	۳.۷۴	۱۱۷۱	۳.۶۳	۵۴۳	۳.۹۹	۶۳۳	۲.۶۰	۳۴۵	مرکزی
۰.۸۸	۲۶۹	۰.۹۷	۳۰۳	۱.۲۰	۱۸۰	۱.۰۶	۱۶۸	۰.۴۷	۶۲	هرمزگان
۱.۴۷	۴۴۸	۱.۶۰	۵۰۱	۲.۵۲	۳۷۷	۱.۹۵	۳۱۰	۲.۱۶	۲۸۶	همدان
۳.۳۵	۱۰۱۷	۳.۲۹	۱۰۳۰	۲.۵۶	۳۸۳	۲.۷۲	۴۳۲	۲.۶۵	۳۵۱	یزد

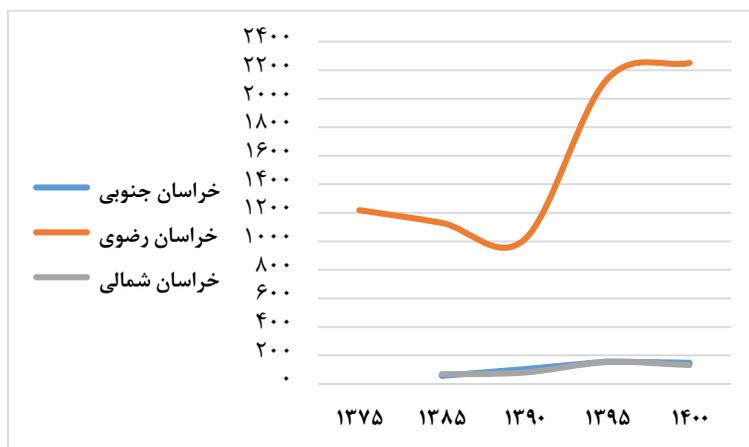
استان البرز و تهران: همان‌طور که در نمودار ۱۴ دیده می‌شود، استان البرز در شاخص تعداد کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر وضعیت نامطلوب‌تری نسبت به استان تهران دارد، اگرچه کارگاه‌های موجود در این استان

همچنان تحت تأثیر نظام اقتصادی پایتخت قرار دارند؛ اما بررسی‌ها نشان می‌دهد که این استان پس از جداسازی از تهران با روند و شیب کندتری افزایش واحدهای صنعتی ۱۰ نفر کارکن را تجربه کرده است.



نمودار ۱۴: قیاس تعداد کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر در استان‌های تهران و البرز

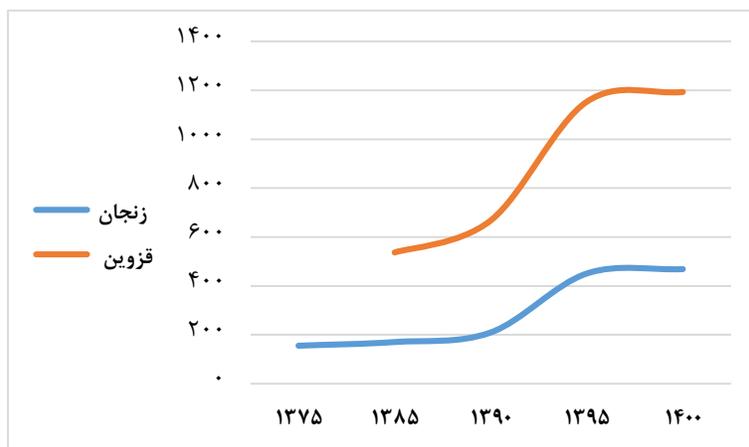
استان‌های خراسان شمالی، رضوی و جنوبی: مقایسه شاخص مورد نظر در استان‌های خراسان رضوی، شمالی و جنوبی نشان‌دهنده این موضوع است که استان‌های خراسان شمالی و جنوبی پس از جداسازی از استان خراسان رضوی روند صعودی که استان رضوی در افزایش شمار کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر طی کرده است را طی نکرده و این دو استان به صورت مشابه با یکدیگر نتوانسته‌اند در جذب سرمایه‌های توسعه صنعتی و توسعه کارگاه‌های صنعتی موفق باشند.



نمودار ۱۵: قیاس تعداد کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر در استان‌های خراسان شمالی، رضوی و مرکزی

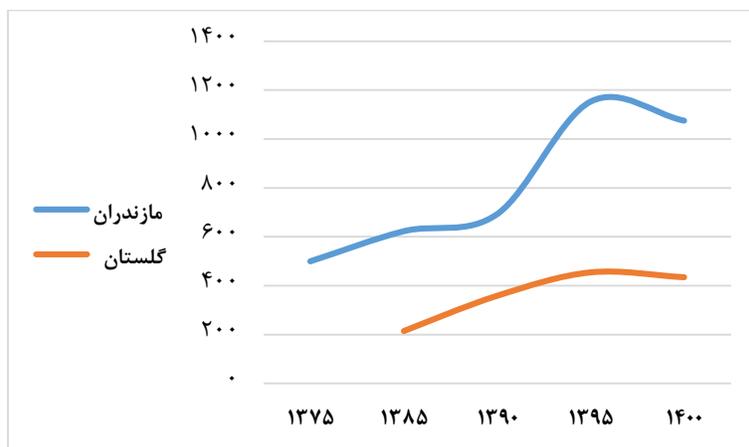
استان‌های زنجان و قزوین: بررسی روند تعداد کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر در استان‌های زنجان و قزوین نمایانگر آن است که این دو استان برخلاف استان‌های دیگر روند متفاوتی را در این شاخص تجربه کرده‌اند.

همان‌طور که در نمودار ۱۶ مشاهده می‌شود، برخلاف روند غالب در سایر استان‌های تازه تأسیس، جدایی قزوین از زنجان با موفقیت نسبی در جذب سرمایه‌گذاری صنعتی و توسعه این بخش همراه بوده است.



نمودار ۱۶: قیاس تعداد کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر در استان‌های زنجان و قزوین

استان مازندران و گلستان: بررسی شاخص مورد نظر در ارتباط با استان‌های مازندران و گلستان حاکی از آن است که استان گلستان پس از جداسازی از استان مازندران همواره با روند کندتر و میزان بسیار پایین‌تری از کارگاه‌های صنعتی بالای ۱۰ نفر کارکن برخوردار بوده است. همان‌طور که در نمودار ۱۷ مشاهده می‌شود استان مازندران در این شاخص که نمایانگر جذب سرمایه‌گذاری در حوزه صنعت می‌باشد بسیار متفاوت از استان گلستان طی سال‌های مورد بررسی عمل کرده است.



نمودار ۱۷: قیاس تعداد کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر در استان‌های مازندران و گلستان

روند تحولات تعداد کارکنان دولت اضافه شده به استان‌ها

افزایش تعداد کارکنان دولت از جمله مهم‌ترین شاخص‌هایی است که پس از تقسیمات کشوری دستخوش تحولات گسترده قرار می‌گیرد. به‌ویژه که این تحولات بیشتر در لایه مدیریتی اتفاق می‌افتد و منجر به ایجاد هزینه‌های گزافی برای دولت و افزایش اندازه دولت می‌شود. جدول ۱۰ خالص تعداد کارکنان اضافه شده به استان‌ها طی دوره زمانی مورد بررسی را نمایش می‌دهد. در این جدول استان‌ها بر اساس بیشترین تعداد خالص کارکنان اضافه شده تا کمترین تعداد خالص کارکنان اضافه شده دولت اولویت‌بندی شده‌اند. همان‌طور که در این جدول مشاهده می‌شود، استان‌های البرز، گلستان، قزوین، خراسان جنوبی و خراسان شمالی همگی جزء ۱۲ استان با بیشترین خالص تعداد کارکنان اضافه شده طی دوره زمانی بوده‌اند. از آنجا که این تحول در ساختار اداری استان‌های تازه تأسیس منجر به راه‌اندازی و طراحی ساختارهای مدیریتی و اجرایی جدید در این استان‌ها در تمامی بخش‌ها می‌شود، هزینه‌های بسیار بالایی را به دولت تحمیل می‌کند که باید به این موضوع توجه کرد که آیا این هزینه‌ها با دستاوردهای توسعه‌ای حاصل از این انتزاع هماهنگی دارد یا خیر.

جدول ۱۰: روند تحولات تعداد کارکنان دولت در استان‌ها

استان	۱۳۷۵	۱۳۸۵	۱۳۹۰	۱۳۹۵	۱۴۰۰	خالص تعداد کارکنان اضافه شده طی دوره زمانی
کل کشور	۱۳۶۵۴۳۳	۲۱۴۷۱۹۵	۱۹۶۱۰۷۴	۲۱۷۷۶۹۴	۲۱۳۴۷۸۳	۷۶۹۳۵۰
تهران	۲۶۵۲۸۶	۲۸۲۱۷۰	۳۵۶۶۲۸	۴۴۴۰۶۹	۴۰۶۴۱۶	۱۴۱۱۳۰
خوزستان	۶۹۰۵۶	۱۰۴۴۸۹	۱۰۶۲۳۳	۱۲۹۶۵۳	۱۴۰۶۵۳	۷۱۵۹۷
البرز			۳۵۶۷۶	۴۴۴۷۴	۴۸۶۱۱	۴۸۶۱۱
گلستان		۴۰۶۷۱	۴۱۲۵۱	۴۵۲۹۱	۴۷۰۶۹	۴۷۰۶۹
سیستان و بلوچستان	۳۱۵۷۲	۵۰۰۳۶	۴۹۶۸۴	۶۷۸۵۰	۶۹۲۴۶	۳۷۶۷۴
هرمزگان	۲۰۴۲۳	۳۸۴۷۷	۳۸۳۵۰	۵۱۴۶۳	۵۲۲۷۰	۳۱۸۴۷
قزوین		۲۶۷۲۴	۳۰۱۰۰	۳۱۰۰۸	۳۰۳۶۲	۳۰۳۶۲
خراسان جنوبی		۱۵۵۵۵	۲۵۵۸۴	۳۱۱۶۵	۲۹۲۲۵	۲۹۲۲۵
کرمان	۵۵۳۳۱	۸۴۷۱۹	۷۵۵۱۷	۸۷۵۳۲	۸۳۵۰۲	۲۸۱۷۱
قم		۲۳۶۷۹	۲۵۵۷۱	۲۸۱۲۶	۲۷۸۶۴	۲۷۸۶۴
فارس	۹۷۰۱۷	۱۱۴۰۵۴	۱۲۲۴۴۷	۱۲۶۱۷۸	۱۲۴۵۲۸	۲۷۵۱۱
خراسان شمالی		۲۳۷۵۲	۲۴۷۶۴	۲۷۱۳۸	۲۷۵۰۰	۲۷۵۰۰
بوشهر	۲۰۵۰۹	۲۸۵۵۶	۲۷۹۹۵	۴۱۶۵۳	۴۴۰۱۰	۲۳۵۰۱
کردستان	۲۱۱۵۳	۴۰۳۱۲	۴۴۰۰۴	۴۵۷۲۵	۴۲۲۶۵	۲۱۱۱۲
آذربایجان غربی	۵۲۴۰۰	۶۱۴۴۶	۶۶۰۶۹	۷۲۲۹۱	۷۱۶۱۶	۱۹۲۱۶
آذربایجان شرقی	۶۹۲۵۴	۸۶۵۷۷	۸۳۴۹۳	۸۴۲۹۹	۸۷۲۷۸	۱۸۰۲۴

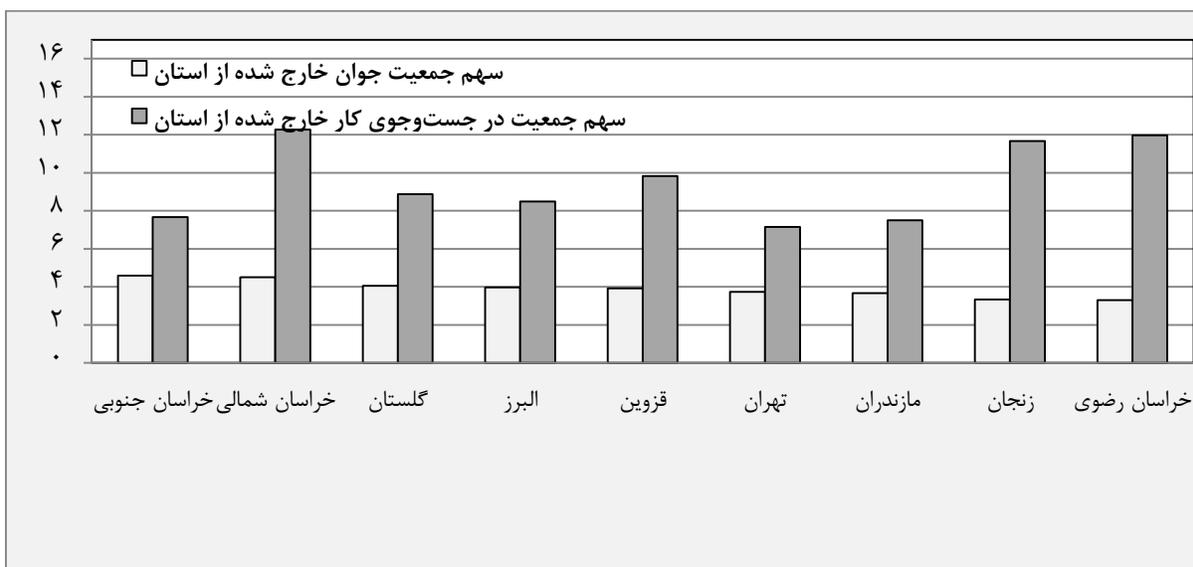
۱۴۶۶۵	۵۰۰۹۳	۵۱۳۳۹	۵۰۵۹۶	۴۶۰۶۳	۳۵۴۲۸	لرستان
۱۴۵۴۵	۳۲۱۲۱	۳۱۳۴۴	۲۶۵۰۴	۲۳۴۵۱	۱۷۵۷۶	کهگیلویه و بویراحمد
۱۴۰۹۳	۳۶۹۵۰	۳۶۹۵۴	۳۴۸۰۸	۳۳۲۱۸	۲۲۸۵۷	اردبیل
۱۳۲۷۲	۵۴۱۲۷	۵۵۲۳۴	۵۱۳۱۳	۵۱۶۷۵	۴۰۸۵۵	کرمانشاه
۱۱۸۷۶	۳۶۲۳۴	۳۷۱۳۱	۳۳۴۵۳	۳۴۹۰۳	۲۴۳۵۸	یزد
۱۰۹۷۲	۳۱۷۹۷	۳۲۷۴۵	۳۰۲۴۰	۲۸۲۸۶	۲۰۸۲۵	زنجان
۱۰۴۳۹	۱۴۳۲۹۹	۱۴۴۳۰۷	۱۴۲۵۵۴	۱۳۵۹۵۲	۱۳۲۸۶۰	خراسان رضوی
۱۰۲۷۴	۱۰۵۵۶۹	۱۰۹۷۶۷	۱۱۹۸۱۳	۱۲۹۶۵۶	۹۵۲۹۵	اصفهان
۹۵۵۹	۲۴۵۹۱	۲۵۰۴۲	۲۴۱۴۵	۲۲۱۳۴	۱۵۰۳۲	ایلام
۸۹۱۲	۴۵۷۱۹	۴۸۸۱۸	۴۸۷۵۱	۴۶۸۴۱	۳۶۸۰۷	همدان
۷۹۶۱	۲۵۰۷۱	۲۵۰۳۱	۲۳۹۷۹	۲۱۸۸۶	۱۷۱۱۰	سمنان
۷۰۲۲	۲۹۷۲۵	۳۲۸۲۳	۲۹۴۳۲	۲۹۹۹۳	۲۲۷۰۳	چهارمحال و بختیاری
۶۹۲۲	۳۷۴۱۶	۳۴۰۳۶	۳۶۹۸۰	۳۵۳۶۷	۳۰۴۹۴	مرکزی
۳۴۱۵	۹۱۲۷۳	۸۹۷۶۴	۸۶۸۰۷	۸۴۳۷۸	۸۷۸۵۸	مازندران
۲۶۲۶	۶۵۹۸۵	۶۵۴۴۴	۶۸۳۳۳	۶۷۸۳۶	۶۳۳۵۹	گیلان

#### مهاجرت جمعیت جوان از استان و مهاجرین در جستجوی کار و کار بهتر

یکی از رسالت‌های هر تغییری در نظام فضایی سرزمین، افزایش فرصت‌های شغلی برای جمعیت جوانان منطقه به منظور پیشگیری از مهاجرت معکوس آن‌ها به سایر مناطق دارای جاذبه و در نتیجه افزایش پایداری جمعیت در منطقه کمتر توسعه یافته تعریف شده است. از این‌رو بررسی مناطق استانی که با چالش از دست دادن جمعیت جوان روبه‌رو هستند ضروری به نظر می‌رسد. در این رابطه شاخص دیگری با عنوان «نسبت جمعیت جوان مهاجرت کرده و در جستجوی کار» از استان‌های متأثر از تقسیمات کشوری در این قسمت مورد بررسی قرار گرفته است. جدول ۱۱ نسبت مهارت جوانان و سهم مهاجرین در جستجوی کار و کار بهتر را نمایش می‌دهد. همچنین نمودار ۱۸ همین دو شاخص را به طور ویژه در ارتباط با استان‌هایی که به نحوی از تقسیمات کشوری متأثر بوده‌اند نمایش می‌دهد. همان‌طور که در این نمودار دیده می‌شود در میان استان‌های خراسان رضوی، شمالی و جنوبی استان خراسان شمالی با بیشترین میزان در این شاخص مواجه بوده که به معنای مهاجرفرستی آن خصوصاً در طبقه جوان و جویای کار است. همچنین در قیاس استان البرز و تهران، استان البرز میزان بالاتری از مهاجرفرستی در شاخص مورد نظر را نسبت به تهران نمایش می‌دهد که به معنای شرایط نامساعدتر آن نسبت به تهران در این شاخص است. استان گلستان نیز میزان بالاتری را نسبت به استان مازندران نمایش داده و در واقع مهاجرفرست‌تر از استان مادر خود است. بررسی شاخص‌های توسعه نشان می‌دهد که استان قزوین پس از تفکیک از زنجان، در مقایسه با استان مادر عملکرد بهتری در کنترل مهاجرفرستی داشته است که می‌توان آن را به اثرات مثبت تقسیمات کشوری جدید نسبت داد.

جدول ۱۱: نسبت مهاجرت جوانان و سهم مهاجرین در جستجوی کار و در جستجوی کار بهتر در سال ۱۳۹۰

استان	نسبت مهاجرت جوانان ۲۰ تا ۳۹ سال به جمعیت کل	سهم مهاجرین در جستجوی کار و کار بهتر (درصد)
آذربایجان شرقی	۳.۹۴	۹.۷۴
آذربایجان غربی	۳.۰۰	۱۰.۰۰
اردبیل	۳.۱۵	۱۳.۰۷
اصفهان	۳.۶۷	۸.۶۳
البرز	۳.۲۸	۸.۵۰
ایلام	۳.۹۸	۹.۷۸
بوشهر	۴.۶۴	۱۰.۲۵
تهران	۴.۵۰	۷.۱۵
چهارمحال و بختیاری	۳.۷۳	۱۲.۰۰
خراسان جنوبی	۳.۹۸	۷.۶۸
خراسان رضوی	۴.۶۰	۱۱.۹۷
خراسان شمالی	۳.۳۱	۱۲.۲۸
خوزستان	۴.۵۱	۸.۴۵
زنجان	۳.۲۴	۱۱.۶۷
سمنان	۳.۳۴	۱۰.۶۳
سیستان و بلوچستان	۴.۲۰	۸.۸۹
فارس	۲.۲۷	۱۰.۳۰
قزوین	۴.۲۴	۹.۸۲
قم	۳.۹۲	۹.۴۵
کردستان	۲.۴۷	۱۱.۷۲
کرمان	۴.۹۲	۸.۲۴
کرمانشاه	۲.۹۰	۱۳.۱۰
کهگیلویه و بویراحمد	۴.۲۱	۸.۰۸
گلستان	۵.۱۸	۸.۸۷
گیلان	۴.۰۵	۱۰.۱۹
لرستان	۴.۳۰	۱۳.۴۴
مازندران	۳.۲۸	۷.۵۱
مرکزی	۳.۶۶	۱۲.۹۴
هرمزگان	۳.۶۵	۹.۱۷
همدان	۳.۱۸	۱۳.۶۷
یزد	۳.۶۸	۱۰.۹۶



نمودار ۱۸: رتبه‌بندی قیاسی استان‌های متأثر از تغییرات تقسیمات کشوری از لحاظ سهم جمعیت جوان خارج شده و سهم جمعیت در جست‌وجوی کار خارج شده از استان - ۱۳۹۰

#### روند تحولات تعداد و سطوح جمعیتی شهرهای کشور

تحولات تعداد و سطوح جمعیتی شهرهای کشور از مهم‌ترین پیامدهای نظام فعلی تقسیمات کشوری است. تحلیل داده‌های جمعیتی در بازه ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ حاکی از آن است که شهرهای با جمعیت کمتر از ۱۰ هزار نفر با رشد ۲۹ درصدی، بیشترین سهم از افزایش تعداد شهرها را به خود اختصاص داده‌اند.

تعداد این طبقه‌بندی شهری از ۷۱۷ به ۹۲۴ شهر افزایش پیدا کرده است. طبقه بعدی، شهرهای ۱۰ تا ۲۵ هزار نفر را شامل می‌شود که این رده از شهرها با رشد ۱۲ درصدی نسبت به سال ۱۳۹۵، از ۲۲۷ شهر به ۲۵۵ شهر در سال ۱۴۰۲ افزایش یافته‌اند.

همچنین یک شهر به تعداد شهرهای بیش از یک میلیون نفر جمعیت اضافه شده است. یک شهر از تعداد شهرهای ۲۵۰ تا ۵۰۰ هزار نفر کاسته شده و این گروه شهری از ۶۶ شهر به ۶۵ شهر کاهش یافته است. در مجموع طی این دوره، ایجاد شهرهای کمتر از ۲۵ هزار نفر، به‌ویژه زیر ۱۰ هزار نفر رشد قابل توجهی داشته که این موضوع نشان‌دهنده سرعت بالای تغییرات تقسیمات کشوری در زمینه تبدیل نقاط روستایی به نقاط شهری است. بر این اساس در پنج سال اخیر، از مجموع شهرهای جدیدالتأسیس، ۷ شهر دارای جمعیت کمتر از ۵۰۰ نفر و ۸۸ شهر دارای جمعیت زیر ۳۵۰۰ نفر بوده‌اند.

جدول ۱۲: تعداد شهرهای کشور در سطوح جمعیتی هفت گانه طی دوره زمانی ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۲

۱۴۰۲	۱۳۹۵	۱۳۹۰	۱۳۸۵	۱۳۷۵	رده‌بندی شهرها
تعداد شهر					
۹	۸	۸	۶	۵	شهرهای بیش از یک میلیون نفر
۱۰	۱۰	۶	۶	۴	شهرهای ۱۰۰۰-۵۰۰ هزار نفر جمعیت
۱۵	۱۴	۱۵	۱۴	۱۴	شهرهای ۵۰۰-۲۵۰ هزار نفر جمعیت
۶۵	۶۶	۵۷	۵۱	۳۶	شهرهای ۲۵۰-۱۰۰ هزار نفر جمعیت
۲۰۰	۲۰۰	۱۸۵	۱۷۴	۱۶۲	شهرهای ۱۰۰-۲۵ هزار نفر جمعیت
۲۵۵	۲۲۷	۲۲۲	۲۱۱	۱۸۳	شهرهای ۲۵-۱۰ هزار نفر جمعیت
۹۳۴	۷۱۷	۷۳۵	۷۵۵	۶۰۱	روستا - شهرها (کمتر از ۱۰ هزار نفر)
۱۴۷۸	۱۲۴۲	۱۲۲۸	۱۲۱۷	۱۰۰۵	مجموع

مأخذ: وزارت کشور

بارزترین روند در تغییرات تقسیمات کشوری طی دوره ۱۴۰۲-۱۳۹۰، تمرکز افزایش تعداد شهرها در رده شهرهای کوچک با جمعیت کمتر از ۱۰ هزار نفر بوده است. کمترین افزایش در دسته شهرهای ۲۵۰-۱۰۰ هزار نفر رخ داده و طی این دوره تعداد شهرهای موجود در دسته ۱۰۰-۲۵ و ۵۰۰ هزار تا ۱ میلیون نفر در نظام سکونتگاهی ثابت مانده است. همچنین یک شهر (کرمانشاه) به تعداد شهرهای بیش از یک میلیون نفر جمعیت اضافه شده است.

طی سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۴۰۲ بیشترین افزایش تعداد شهرها با ایجاد ۲۳۶ شهر جدید مربوط به سال ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ بوده است. این روندها نمایانگر یکی از چالش‌های کلیدی نظام قوانین حاکم بر تقسیمات کشوری است که ایجاد شهرها را بدون توجه به ویژگی‌ها و مشخصه‌های کارکردی شهر و تنها به واسطه قرارگیری در مرکز بخش و یا شرایط این‌چنینی امکان‌پذیر می‌سازد که می‌تواند آسیبی جدی را هم برای نظام شهری و هم برای نظام روستانشینی به واسطه از دست رفتن هویت و کارکرد شهری و روستایی به همراه داشته باشد.

#### تحلیل چگونگی ارتباط مرزبندی فضایی حوضه‌های آبریز کشور با تقسیمات کشوری

طراحی دوباره مرزهای مناطق سیاسی مطابق با مناطق اکولوژیکی امری ضروری است، چراکه انتقال آب بین حوضه‌ای (به‌وسیله لوله و تونل) مبنای مرز طبیعی حوضه‌های آبریز را تحت‌الشعاع قرار داده و به کشمکش‌ها بر سر انتقال آب بین حوضه‌ای دامن می‌زند و جابجایی آب نباید به گونه‌ای باشد که برای مبدأ مشکل‌ساز شود. تحلیل ساختار حکمرانی آب در ایران نشان می‌دهد که استقرار نظام تقسیمات کشوری مبتنی بر منطق سیاسی-اداری، بدون توجه به مرزهای طبیعی حوضه‌های آبریز، به عاملی کلیدی در تشدید منازعات بین استانی بر سر منابع آبی تبدیل شده است.

می‌توان یکی از دلایل توزیع نامتعادل منابع آب در شرایط کنونی را ناشی از نظام تقسیمات کشوری دانست، چراکه تقسیمات سیاسی عمدتاً تابع تقسیمات حوضه‌های آبریز نیست و حتی در سطوح ریز هم با آن هیچ‌گونه مطابقتی ندارد که این امر مدیریت حوضه‌های آبریز در تعامل با استان‌ها و شهرستان‌ها را با مشکلاتی مواجه کرده است.

مرز استان‌ها به طور عمده با مرز حوضه‌های آبریز انطباق ندارد و تمام مسائل حوضه آبریز را تحت پوشش قرار نمی‌دهد. به همین دلیل باید فعالیت‌های سازمانی و غیرسازمانی آب کشور در شرکت‌های آب منطقه‌ای استانی در قالب حوضه آبریز مربوطه هماهنگ و مدیریت شود تا فعالیت‌های توسعه منابع آب در سطح حوضه‌های آبریز، توسعه پایدار را به دنبال داشته باشد.

محدوده یک حوضه آبریز عموماً از چندین استان تشکیل شده است. در واقع ممکن است تمام یا بخش‌هایی از یک استان در یک حوضه قرار گیرد. بررسی‌ها نشان می‌دهد تقسیمات مدیریتی کشور به گونه‌ای طراحی شده که ۷۵ درصد از حوضه‌های آبریز درجه ۲ بین دو یا چند استان تقسیم شده‌اند و این پراکندگی مدیریتی به عنوان یکی از عوامل ساختاری تشدید تعارضات آبی عمل می‌کند. این موضوع سبب شده است تسهیم آب بین استان‌های ذی‌نفع به عنوان پرچالش‌ترین موضوع در تخصیص منابع آب باشد.

این عدم تطابق ساختاری، مدیریت یکپارچه منابع آب را با چالش‌های متعددی مواجه می‌سازد؛ از جمله پراکندگی مسئولیت‌ها در حوضه‌های آبریز بین‌استانی، ناهمگونی در توزیع جمعیت تحت پوشش و تفاوت در ابعاد و ویژگی‌های هیدرولوژیک هر حوضه که همگی مانع شکل‌گیری نظام حکمرانی هماهنگ و مؤثر آب می‌شوند.

اگر حوضه‌های درجه ۲ (حوضه آبریز) را ملاک ارزیابی قرار دهیم تقریباً محدوده تمامی استان‌ها در بیش از یک حوضه آبریز قرار دارند. در نقشه‌های زیر مرزهای حوضه‌های آبریز در سطوح مختلف با سطوح مختلف تقسیمات کشوری تطبیق داده شده‌اند. همان‌طور که در این نقشه‌ها مشاهده می‌شود این مرزهای اکولوژیک غالباً ناهم‌سو و ناهم‌ساز با مرزهای تقسیمات سیاسی هستند که مدیریت یکپارچه منابع آب را دشوار می‌کند. به تبع فرایند ذکر شده هرچه واحدهای تقسیمات سیاسی تمایل به کوچک‌تر شدن در نظام فعلی داشته باشند، به سبب افزایش در تعداد ذینفعان و ذی‌نفوذان در حوزه مدیریت آب، تحقق مدیریت یکپارچه آب دشوارتر گشته و به ابعاد و پیامدهای این بحران مهم در کشور دامن زده می‌شود.



نقشه ۱: نقشه محدوده‌های نه‌گانه مدیریت حوضه‌های آبریز کشور



نقشه ۲: تطابق محدوده‌های نه‌گانه مدیریت حوضه‌های آبریز با استان‌های کشور



نقشه ۳: تطابق محدوده های نه گانه مدیریت حوضه های آبریز با شهرستان های کشور

بررسی جایگاه استان های جدا شده در تقسیمات کشوری در رتبه بندی استان ها در شاخص ترکیبی توسعه اقتصادی بر اساس تحلیل شاخص های متعدد توسعه اقتصادی و مقایسه وضعیت استان های پیش و پس از تفکیک، یک شاخص ترکیبی<sup>۱</sup> از توسعه اقتصادی طراحی شده که قادر به انعکاس جامع تری از اثرات تقسیمات کشوری بر توسعه منطقه ای است.

در این مرحله، با به کارگیری روش تاپسیس شاخص ترکیبی توسعه اقتصادی برای سال های ۱۳۹۰، ۱۳۹۵ و ۱۴۰۰ محاسبه و بر این اساس، استان های کشور رتبه بندی شده اند. در این روش، تمامی شاخص ها (اعم از مثبت و منفی) با استفاده از روال استاندارد، همسوسازی و نرمال سازی شده اند تا امکان جمع و مقایسه علمی فراهم گردد.

نتایج حاصل از ترکیب شاخص ها و رتبه بندی استان ها در جدول ۱۳ نمایش داده شده است. این جدول نشان می دهد که تنها دو استان البرز و قزوین در نیمه بالایی جدول قابل مشاهده هستند که نشان از وضعیت نسبتاً مناسب آن ها در قیاس با سایر استان های تفکیک و تشکیل شده است. البته در ارتباط با همین دو استان نیز شاهد

1. Composite Index

کاهش در رتبه آن‌ها در شاخص توسعه اقتصادی طی دوره زمانی مورد بررسی هستیم، به طوری که استان البرز از رتبه ۶ در سال ۱۳۹۰ به رتبه ۸ در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۴۰۰ افت رتبه داشته است و استان قزوین از رتبه ۱۱ در سال ۱۳۹۰ به رتبه ۲۰ در سال ۱۳۹۵ و رتبه ۲۱ در سال ۱۴۰۰ روندی نزولی را تجربه کرده است. این موضوع نشانگر آن است که تقسیمات کشوری حتی در دو استان البرز و قزوین نیز نتوانسته در دوره زمانی به طور کلی بر توسعه یافتگی استان از دیدگاه اقتصادی اثرگذار باشد.

استان‌های خراسان شمالی، گلستان و خراسان جنوبی همگی در آخرین رتبه‌های شناسایی شده از جدول رتبه‌بندی شاخص تجمعی توسعه اقتصادی قرار دارند. همان‌طور که در این جدول مشاهده می‌شود استان خراسان شمالی طی دوره مورد بررسی رتبه ۲۶ در سال ۱۳۹۰ و رتبه ۲۵ در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۴۰۰ را شاخص تجمعی توسعه اقتصادی کسب کرده است.

همچنین استان گلستان به عنوان یکی از محروم‌ترین استان‌های کشور در توسعه اقتصادی طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۰ عمل کرده و در این سال‌ها نتوانسته رتبه‌ای بهتر از رتبه ۲۷ ام در کشور را به دست آورد.

استان خراسان جنوبی نیز در طی دوره مورد بررسی همواره آخرین استان به لحاظ شاخص توسعه یافتگی اقتصادی در میان استان‌های کشور بوده است.

با نگاهی به مجموعه روندهای بررسی شده می‌توان به این نتیجه رسید که تقسیمات کشوری نمی‌تواند به خودی خود عاملی برای توسعه اقتصادی استان‌های منفک شده باشد. همان‌طور که بررسی‌ها در شاخص تجمعی توسعه اقتصادی نشان می‌دهد، تقسیمات کشوری در مناطقی که خود از ساختارها، پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های لازم برای انتزاع از استان مادر برخوردار نبوده و برای این تفکیک آماده نیستند، می‌تواند به تضعیف وضعیت توسعه اقتصادی در استان‌ها، افزایش محرومیت و افزایش هدررفت هزینه‌های دولت برای ساماندهی امور اداری به جای اقدامات توسعه‌ای در این استان‌ها منجر شود. در نهایت به ضعف دسترسی و ارتباط آن‌ها با بازارهای اقتصادی اصلی منطقه که عمدتاً در استان‌های مادر متمرکزند، می‌انجامد.

بنابراین، یافته‌های این تحلیل - که بر اساس شاخص‌های ترکیبی توسعه اقتصادی و مورد کاوی استان قزوین است - نباید به عنوان یک «حکم قطعی» در مورد تمام تقسیمات کشوری تعمیم داده شود، بلکه این یافته‌ها یک الگوی هشداردهنده را نشان می‌دهند.

مروری بر تحولات تقسیمات کشوری و پیامدهای آن بر سازماندهی فضایی کشور

جدول ۱۳: تحولات جایگاه استان‌های جدا شده در تقسیمات کشوری در رتبه‌بندی استان‌های کشوری در شاخص ترکیبی توسعه اقتصادی با استفاده از روش تاپسیس

رتبه استان‌ها در سال ۱۴۰۰	رتبه‌بندی استان‌های کشور بر اساس شاخص‌های توسعه اقتصادی در سال ۱۴۰۰	استان	رتبه استان‌ها در سال ۱۳۹۵	رتبه‌بندی استان‌های کشور بر اساس شاخص‌های توسعه اقتصادی در سال ۱۳۹۵	استان	رتبه استان‌ها در سال ۱۳۹۰	رتبه‌بندی استان‌های کشور بر اساس شاخص‌های توسعه اقتصادی در سال ۱۳۹۰	استان
۱	۰.۷۱	تهران	۱	۰.۷۵	تهران	۱	۰.۷۱	تهران
۲	۰.۳۷	خوزستان	۲	۰.۳۶	اصفهان	۲	۰.۳۸	اصفهان
۳	۰.۳۵	اصفهان	۳	۰.۳۰	خوزستان	۳	۰.۳۰	خوزستان
۴	۰.۲۶	خراسان رضوی	۴	۰.۳۰	خراسان رضوی	۴	۰.۲۸	خراسان رضوی
۵	۰.۲۱	آذربایجان شرقی	۵	۰.۲۴	کرمانشاه	۵	۰.۲۶	فارس
۶	۰.۲۰	فارس	۶	۰.۲۳	فارس	۶	۰.۲۳	البرز
۷	۰.۲۰	هرمزگان	۷	۰.۲۳	آذربایجان شرقی	۷	۰.۲۰	گیلان
۸	۰.۲۰	البرز	۸	۰.۲۲	البرز	۸	۰.۲۰	مازندران
۹	۰.۱۹	کرمانشاه	۹	۰.۲۱	چهارمحال و بختیاری	۹	۰.۲۰	آذربایجان شرقی
۱۰	۰.۱۸	کرمان	۱۰	۰.۲۰	مازندران	۱۰	۰.۱۹	لرستان
۱۱	۰.۱۸	آذربایجان غربی	۱۱	۰.۲۰	اردبیل	۱۱	۰.۱۷	قزوین
۱۲	۰.۱۸	بوشهر	۱۲	۰.۱۹	لرستان	۱۲	۰.۱۷	سمنان
۱۳	۰.۱۷	یزد	۱۳	۰.۱۹	یزد	۱۳	۰.۱۷	کرمانشاه
۱۴	۰.۱۶	مازندران	۱۴	۰.۱۹	کردستان	۱۴	۰.۱۶	آذربایجان غربی
۱۵	۰.۱۶	لرستان	۱۵	۰.۱۹	مرکزی	۱۵	۰.۱۶	مرکزی
۱۶	۰.۱۵	چهارمحال و بختیاری	۱۶	۰.۱۸	گیلان	۱۶	۰.۱۶	کرمان
۱۷	۰.۱۵	گیلان	۱۷	۰.۱۸	بوشهر	۱۷	۰.۱۵	بوشهر
۱۸	۰.۱۵	کردستان	۱۸	۰.۱۸	همدان	۱۸	۰.۱۵	همدان
۱۹	۰.۱۴	مرکزی	۱۹	۰.۱۸	کرمان	۱۹	۰.۱۵	ایلام
۲۰	۰.۱۴	قم	۲۰	۰.۱۸	قزوین	۲۰	۰.۱۴	کردستان
۲۱	۰.۱۴	قزوین	۲۱	۰.۱۸	آذربایجان غربی	۲۱	۰.۱۴	کهگیلویه و بویراحمد

رتبه استان‌ها در سال ۱۴۰۰	رتبه‌بندی استان‌های کشور بر اساس شاخص‌های توسعه اقتصادی در سال ۱۴۰۰	استان	رتبه استان‌ها در سال ۱۳۹۵	رتبه‌بندی استان‌های کشور بر اساس شاخص‌های توسعه اقتصادی در سال ۱۳۹۵	استان	رتبه استان‌ها در سال ۱۳۹۰	رتبه‌بندی استان‌های کشور بر اساس شاخص‌های توسعه اقتصادی در سال ۱۳۹۰	استان
۲۲	۰.۱۴	سیستان و بلوچستان	۲۲	۰.۱۷	سیستان و بلوچستان	۲۲	۰.۱۴	چهارمحال و بختیاری
۲۳	۰.۱۳	اردبیل	۲۳	۰.۱۶	سمنان	۲۳	۰.۱۴	قم
۲۴	۰.۱۲	سمنان	۲۴	۰.۱۶	قم	۲۴	۰.۱۳	اردبیل
۲۵	۰.۱۲	خراسان شمالی	۲۵	۰.۱۶	خراسان شمالی	۲۵	۰.۱۳	هرمزگان
۲۶	۰.۱۲	کهگیلویه و بویراحمد	۲۶	۰.۱۶	زنجان	۲۶	۰.۱۲	خراسان شمالی
۲۷	۰.۱۱	گلستان	۲۷	۰.۱۶	گلستان	۲۷	۰.۱۲	گلستان
۲۸	۰.۱۱	همدان	۲۸	۰.۱۶	هرمزگان	۲۸	۰.۱۱	سیستان و بلوچستان
۲۹	۰.۱۰	ایلام	۲۹	۰.۱۶	کهگیلویه و بویراحمد	۲۹	۰.۱۱	یزد
۳۰	۰.۱۰	زنجان	۳۰	۰.۱۵	ایلام	۳۰	۰.۱۰	زنجان
۳۱	۰.۱۰	خراسان جنوبی	۳۱	۰.۱۳	خراسان جنوبی	۳۱	۰.۰۹	خراسان جنوبی

مأخذ: محاسبات مطالعه بر اساس شاخص‌های اقتصادی گردآوری شده از مرکز آمار ایران

ریشه‌یابی علل تحولات اخیر در تقسیمات کشوری در سال‌های اخیر

بررسی‌های مختلف نشان می‌دهد که در دهه‌های اخیر نظام حکومتی متمرکز و منطقه‌بندی‌های انجام شده بر مبنای تقسیمات استانی، بیشتر از منظر ملاحظات سیاسی انجام شده است که از یکسو ناشی از تقاضاهای مستمر برخی استان‌ها و شهرستان‌ها و نمایندگان ذی‌نفوذ آن‌ها برای تشکیل استان‌های جدید و بازنگری در تقسیمات کشوری بوده و از سوی دیگر این تقسیم‌بندی‌ها چالش‌های متعددی را رقم زده که به دلایل گوناگون در برابر تقسیمات استانی و سیستم متمرکز ایجاد شده است.

در همین ارتباط مطالعه‌ای در مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری در سال ۱۳۹۹ انجام شده که در آن سیر تحول تقسیمات سیاسی-اداری در کشور از ابتدای شکل‌گیری قانون تشکیلات ایالات و ولایات در سال ۱۲۸۵ تا آخرین قوانین و تقسیمات سیاسی در سال ۱۳۹۹ مورد بررسی قرار گرفته است.

بر اساس یافته‌های این مطالعه و مشاهدات پیشین، می‌توان نتیجه گرفت که سیاست کلان حاکم بر تقسیمات کشوری در ایران در ادوار اخیر، عمدتاً معطوف به «افزایش کمی واحدهای سیاسی» و «کوچک‌سازی مقیاس مدیریت سرزمین» بوده است.

شاید مهم‌ترین دلایل این گرایش را بتوان وجود تفکر «تحقق تمرکززدایی از طریق افزایش واحدهای سیاسی» از سوی نهادهای گوناگون مستقر در استان‌ها و شهرستان‌ها دانست، چراکه به عقیده بسیاری از نهادهای استانی و محلی که معمولاً تمایل به کوچک‌تر شدن واحدهای سیاسی و اداری دارند، تقسیمات سیاسی کوچک‌تر باعث افزایش اختیارات، چابک‌تر کردن نظام تصمیم‌گیری و تخصیص منابع و به طور کلی تمرکززدایی از نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی منطقه‌ای خواهد شد.

این تحلیل ثانویه که بر محتوای مذاکرات صحن علنی مجلس شورای اسلامی متمرکز شده، برای درک منطق سیاسی-اداری حاکم بر تصمیم‌گیری‌ها در زمینه تشکیل استان‌های جدید از اهمیت بالایی برخوردار است. این تحلیل به خوبی می‌تواند شکاف میان «ارزیابی‌های کارشناسی آمایشی» و «دلایل عملی تصویب یا رد» طرح‌ها را آشکار کند.

همان‌طور که در این جدول دیده می‌شود موافقت و مخالفت با تشکیل استان‌های جدید در جلسات کارشناسی کمتر با نگاه آمایشی صورت گرفته و عمده دلایل، ماهیت جغرافیایی و اداری-سیاسی داشته‌اند. نکته قابل توجه آن است که در این جلسات چندین بار به لزوم وجود طرحی جامع برای نظام‌مند کردن تقسیمات کشوری اشاره شده است.

جدول ۱۴: تحلیل ثانویه بر محتوای در دسترس مرتبط با جلسات انتزاع استانی برای استان‌های تازه تأسیس

ماهیت دلایل موافق یا مخالف					جهت‌گیری نظرات در جلسات کارشناسی بررسی انتزاع استان	استان تأسیس شده								
سیاسی - اداری	جغرافیایی	فرهنگی / تاریخی	اقتصادی / مالی	آمایشی										
					<ul style="list-style-type: none"> <li>- فاصله زیاد اردبیل از مرکز استان (با استناد به مؤلفه‌های قانون تقسیمات کشوری)</li> <li>- قدمت خواست مردم منطقه و لزوم توجه به آن</li> <li>- محرومیت‌زدایی و نرسیدن اعتبارات از مرکز استان</li> <li>- سابقه تاریخی و فرهنگی اردبیل</li> <li>- هویت مستقل از تبریز</li> </ul>	اردبیل								
							<ul style="list-style-type: none"> <li>- نگرانی از انتزاع استان‌های بعدی و رویه شدن انتزاع در تقسیمات کشوری</li> <li>- بار مالی بالای انتزاع استان</li> <li>- اولویت نداشتن انتزاع استان اردبیل</li> <li>- افزایش بوروکراسی در ساختار اداری استان</li> <li>- بی‌اثر بودن انتزاع استان در توسعه</li> </ul>							
								<ul style="list-style-type: none"> <li>- وجود دو شرط قانون تقسیمات کشور مبتنی بر جمعیت و وسعت مورد نظر برای انتزاع</li> <li>- صنعتی بودن استان البرز</li> </ul>	البرز					
										<ul style="list-style-type: none"> <li>- قرار داشتن زیر سایه و تحت سلطه تهران و محرومیت به واسطه آن</li> </ul>				
								<ul style="list-style-type: none"> <li>- نداشتن پشتوانه کارشناسی کافی برای انتزاع</li> </ul>						
					<ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم پیوستگی فرهنگی با مازندران</li> <li>- وجود امکانات و ساختمان‌های اداری در گرگان و امکان‌پذیری اداره استان</li> <li>- استناد به قانون تقسیمات کشوری جمعیت/ وسعت (در هر دو استان مازندران و گلستان)</li> <li>- بعد مسافت تا ساری</li> <li>- سابقه تاریخی گرگان به عنوان مرکز استان</li> <li>- خواست مردم</li> <li>- ناتوانی ساری در تأمین امنیت شرق مازندران</li> <li>- استناد به لزوم تهیه طرح جامع تقسیمات کشوری</li> <li>- عدم توفیق تقسیم استان‌های قبلی در حل مشکلات مردم و محرومیت</li> <li>- لزوم اصلاح ساختار توزیع امکانات به جای انتزاع استان‌ها</li> <li>- بزرگ کردن دولت</li> <li>- نگرانی از تبدیل شدن به رویه کوچک کردن تقسیمات کشوری</li> <li>- کوچک و کم‌جمعیت کردن استان‌های مرزی باعث کاهش امنیت</li> <li>- وجود سابقه واگرایی منطقه‌ای</li> </ul>	گلستان								
							<ul style="list-style-type: none"> <li>- نداشتن پشتوانه کارشناسی کافی برای انتزاع</li> </ul>							
								<ul style="list-style-type: none"> <li>- نداشتن پشتوانه کارشناسی کافی برای انتزاع</li> </ul>						
									<ul style="list-style-type: none"> <li>- نداشتن پشتوانه کارشناسی کافی برای انتزاع</li> </ul>					
										<ul style="list-style-type: none"> <li>- نداشتن پشتوانه کارشناسی کافی برای انتزاع</li> </ul>				
											<ul style="list-style-type: none"> <li>- نداشتن پشتوانه کارشناسی کافی برای انتزاع</li> </ul>			
												<ul style="list-style-type: none"> <li>- نداشتن پشتوانه کارشناسی کافی برای انتزاع</li> </ul>		
													<ul style="list-style-type: none"> <li>- نداشتن پشتوانه کارشناسی کافی برای انتزاع</li> </ul>	
														<ul style="list-style-type: none"> <li>- نداشتن پشتوانه کارشناسی کافی برای انتزاع</li> </ul>

### ۳- تحلیل پیامدهای تحولات بی‌رویه در تقسیمات کشوری

درخواست‌های فزاینده در سراسر کشور برای تعیین حدود و ثغور مراکز جمعیتی و اعتدالی موقعیت اداری آن‌ها در سلسله‌مراتب اداری موضوعی می‌باشد که در سال‌های اخیر مورد توجه قرار گرفته است.

لازم است به این نکته توجه شود که صرف تأکید بر معیارهای جغرافیایی و جمعیتی برای انجام تقسیمات کشوری بدون در نظر داشتن دیدگاه آمایشی و اصول توسعه پایدار به اتلاف منابع عمومی کشور و رویه‌سازی تقسیمات بدون پشتوانه علمی منجر خواهد شد.

آنچه تاکنون در جمهوری اسلامی ایران مورد توجه قرار گرفته است، عمدتاً تقسیم مناطق بر اساس همگنی و تراکم جمعیت در آن‌ها با تکیه بر قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری بوده است. در حالی که تکیه صرف بر این قوانین انطباق قابل توجهی با خطوط گسل اکولوژیکی، قومی، مذهبی، نژادی و زبانی دارد و به همین دلیل غالباً به رقابت شدید نواحی گوناگون برای ارتقای موقعیت خود در ساختار اداری کشور به روش‌های گوناگون منجر می‌شود که در مواردی به رویارویی جامعه محلی با یکدیگر و بروز منازعات قومی نیز انجامیده است. برخی پیامدهای مثبت و منفی ساختار و نظام فعلی تقسیمات کشوری شامل موارد زیر است:

#### الف: از دیدگاه مدیریت یکپارچه فضا در سرزمین

- تمرکز بر همگنی جمعیتی تا همجوشی اکولوژیکی، فرهنگی و اقتصادی-کارکردی در نظام تقسیمات کشوری
- تشدید الگوی توسعه نامتوازن به واسطه تشدید رقابت‌ها و تنازعات محلی و منطقه‌ای ناشی از افراط در مرزبندی سیاسی-اداری و تضعیف منطقه‌گرایی و نومنطقه‌گرایی
- تمرکز قانون بر جمعیت به عنوان متغیر اصلی در انجام تقسیمات کشوری و بی‌توجهی به ماهیت واحدهای سیاسی و اداری به‌ویژه مفهوم، ماهیت و کارکرد شهر و روستا:
  - ✓ در نظر گرفتن آستانه حداقل ۲۰ خانوار برای روستا (ماده ۲)
  - ✓ ۱۰,۰۰۰ نفر برای شهر (ماده ۴) بدون توجه به شرایط اکولوژیک
  - ✓ شهرگرایی کاذب و تضعیف روستاها به واسطه کاهش حداقل جمعیت شهرها به ۳,۵۰۰ نفر (تبصره ۵ ماده ۴)
  - ✓ ناهمخوانی معیارهای جمعیتی با واقعیات مناطق مرزی، کویری و عشایری (مواد ۳ و ۷)
- تضعیف اتخاذ رویکرد آمایشی به سازماندهی فضایی کشور به واسطه مجوز قانون برای تغییر تقسیمات با تصویب هیئت وزیران (ماده ۱۳) که زمینه مداخلات سیاسی به جای بررسی‌های کارشناسی را تقویت می‌کند.

- تضعیف نظام روستایی کشور به واسطه الحاق روستاها به نزدیک‌ترین مرکز بدون در نظر گرفتن پیوندهای اقتصادی- اجتماعی تاریخی (ماده ۱۰) و الحاق روستا به شهرها (تبصره الحاقی ماده ۶)
- وجود تعارض در حیطه نظارتی به دلیل معافیت نهادهای نظامی و اقتصادی از تقسیمات استاندارد و در نتیجه آن تضعیف نظام یکپارچه مدیریت سرزمینی
- بی‌توجهی به اصول و الزامات آمایش سرزمینی در تقسیم بی‌رویه مناطق گوناگون در کشور
- ضعف در انتخاب استراتژی مناسب و مشخص مبتنی بر ویژگی‌های خاص سرزمینی برای سازماندهی به الگوی تقسیمات کشوری مبتنی بر توسعه منطقه‌ای

### ب: از دیدگاه ساختاری و اداری

- تمرکزگرایی شدید در دادن اختیارات واقعی به مدیران در سطح استانداران منصوب مرکز با وجود تقسیمات ظاهری و ناکافی بودن تأثیرگذاری و اختیارات مدیران در سطوح میانی و محلی
- وجود رقابت فزاینده میان مناطق و مراکز جمعیتی در سرتاسر کشور برای ارتقاء در ساختار اداری و دسترسی بیشتر به منابع ملی
- تعدد بیش از حد سطوح مدیریتی به معنای وجود ۶ سطح تقسیماتی (روستا تا استان) و ایجاد بوروکراسی پیچیده و پرهزینه سلسله مراتبی
- ضعف در نظارت بر اجرای صحیح قانون فعلی به‌ویژه در ارتباط با ماده ۱۶ (آیین‌نامه اجرایی) و ماده ۱۵ تعیین وظایف مسئولان
- وجود تعارضاتی در نظام برنامه‌ریزی به عنوان مثال در ارتباط با تأسیس سازمان‌های مستقل (تبصره ۴ ماده ۱۴)
- ناهم‌سویی نظام تقسیمات کشوری با سیاست کوچک‌سازی دولت به دلیل افزایش بی‌رویه پست‌های اداری در سازمان اداری و استخدامی کشور به واسطه تقسیم واحدهای اداری- سیاسی کشور به واحدهای کوچک‌تر و بار مالی بالای این تحولات بر دوش دولت

### ج: از دیدگاه مدیریت منابع آب

- تضعیف مدیریت یکپارچه منابع طبیعی و تجزیه حوزه‌های طبیعی به واسطه تقسیم حوضه‌های آبخیز بین چند استان و افزایش مرزبندی‌های استانی و شهرستانی در واحدهای یکپارچه اکولوژیک که مدیریت و حل تعارض ذینفعان را دشوارتر می‌سازد.

**د: از دیدگاه محرومیت‌زدایی**

- شکاف عمیق میان شاخص‌های توسعه و همچنین منابع بالقوه میان مناطق گوناگون کشور
- افزایش سطح دسترسی به خدمات شهری و روستایی به واسطه ارتقا در نظام سلسله‌مراتبی تقسیمات کشوری به عنوان یکی از مهم‌ترین محرک‌های درخواست جامعه محلی برای ارتقا جایگاه در نظام تقسیمات سیاسی و اداری

**ه: از دیدگاه نظام توزیع و تخصیص اعتبارات و بودجه‌های استانی و محلی**

- توزیع ناکارآمد منابع ملی در سطح شهرستانی به واسطه دادن مجوز برای ایجاد شهرستان‌های کم‌جمعیت (۵۰,۰۰۰ نفر) (تبصره ۲ ماده ۷)
- سازوکار ناکارآمد توزیع و تخصیص بودجه و اعتبارات مالی به استان‌ها به عنوان یکی از مهم‌ترین انگیزه‌های ارتقا سطح در نظام تقسیمات اداری

**و: از دیدگاه نهادی، فرهنگی، تاریخی و اجتماعی**

- بی‌توجهی به معیارهای ادغام فرهنگی، تاریخی و اجتماعی در میان معیارهای تقسیم استان‌ها (ماده ۹)
- وجود تفاوت میان تجربه تاریخی و سنتی با الزامات نوین سازماندهی فضایی کشور
- اعمال فشار توسط برخی از افراد و نهادهای بانفوذ مراکز جمعیتی در جهت کسب امتیاز از دولت در رابطه با خواسته‌های محلی پیرامون تقسیمات اداری

#### ۴- نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها برای بهبود نظام تقسیمات کشوری

قانون تقسیمات کشوری ایران با وجود بازبینی‌های متعدد، کماکان فاقد چارچوب کارآمدی برای ایجاد تعادل بین الزامات مدیریت متمرکز و ضرورت‌های توسعه متوازن منطقه‌ای است. تجربه سه دهه اجرا نشان می‌دهد که این نظام تقسیماتی نیاز به بازنگری اساسی دارد.

گذار از الگوی تقسیمات کشوری مبتنی بر شاخص‌های کمی صرف (جمعیت و مساحت) به یک مدل تخصیص منابع مبتنی بر شاخص‌های ترکیبی توسعه‌یافتگی، ظرفیت‌سازی و پتانسیل‌های اقتصادی-اجتماعی می‌تواند با کاهش انگیزه‌های کوتاه‌مدت برای ارتقای اداری، به بازآرایی بهینه نظام مدیریت سرزمین بینجامد.

درواقع دفتر تقسیمات کشوری به جای صرف هزینه و انرژی خود برای پاسخگویی به مطالبات فزاینده تقسیمات روزافزون و فزاینده، باید بر استقرار الگوی بهینه و آمایش مبنا برای تقسیمات کشوری تمرکز نماید و از این طریق بتواند گامی مؤثر در کاهش تعارضات موجود بردارد.

در ایران مانند سایر کشورهای جهان در طول زمان و با اهداف گوناگون، منطقه‌بندی‌های متعددی صورت گرفته است و از مهم‌ترین آنها می‌توان به تقسیم کشور به مناطق اداری با عنوان «تقسیمات کشوری» اشاره کرد که هدف اصلی آن «تسهیل در اعمال حاکمیت دولت» از یکسو و انتظام‌بخشی به فعالیت‌های بخشی از سوی دیگر بوده است.

در طی سال‌های گذشته، منطقه‌بندی‌های گوناگونی متناسب با شرایط اقتصادی و اجتماعی برای توسعه برخی از بخش‌ها مانند منطقه‌بندی برای توسعه کشاورزی، توزیع منابع آب و نظیر آن انجام شده است؛ اما هیچ‌کدام از این نوع منطقه‌بندی‌ها عملیاتی نشده و بیشتر منطقه‌بندی اداری-سیاسی (استان‌ها)، مبنای برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری در ایران بوده است. در پاره‌ای از دوره‌ها به دلیل افزایش درآمدهای نفتی، تقاضا یا حتی به نوعی ادعا برای ارتقاء واحدهای سیاسی افزایش یافته است. بررسی سیر تحول تقسیمات سیاسی کشور طی سال‌های اخیر به خوبی این موضوع را نشان می‌دهد.

امروزه به واسطه مطالعات متعدد انجام شده در سطح بین‌المللی این موضوع مطرح شده است که افزایش واحدهای سیاسی و تبدیل واحدهای سیاسی-اداری بزرگ‌تر به واحدهای کوچک‌تر لزوماً با نتایج مطلوبی در حوزه مدیریت و حکمروایی منطقه‌ای همراه نبوده و لزوماً به ارتقای سطح توسعه‌یافتگی مناطق گوناگون منجر نخواهد شد.

تبعات گرایش به افزایش واحدهای تقسیمات سیاسی در بسیاری از استان‌ها و مناطق کشور به صورتی بوده است که کارآمدی شکل‌گیری واحدهای سیاسی کوچک‌تر برای تحقق تمرکززدایی را زیر سؤال می‌برد. از جمله

مهم‌ترین عواقب این موضوع، می‌توان به افزایش تعارضات منطقه‌ای در نتیجه افزایش سهم‌خواهی واحدهای تقسیمات سیاسی و در واقع در مقابل هم قرار گرفتن بسیاری از این واحدها برای کسب منابع بیشتر و استفاده بیشتر از برخی امتیازها اشاره کرد. این موضوع علاوه بر این که تهدیدی برای یکپارچگی ملی و منطقه‌ای محسوب می‌شود، می‌تواند آثار زیان‌بار بسیاری به‌خصوص بر منابع طبیعی و محیط‌زیست داشته باشد که نمونه‌های بسیاری از آن در کشور در حوزه‌های گوناگون دیده می‌شود.

از سوی دیگر ایجاد استان‌های جدید لزوماً به ایجاد کارکردهای تخصصی و ارتقا اقتصاد منطقه‌ای این استان‌ها منجر نمی‌شود. موضوع حائز اهمیت در این خصوص افزایش تراکم شبکه و افزایش قدرت پیوندهای اقتصادی میان مناطق است که گاهی با افزایش تعداد تقسیمات سیاسی کاهش می‌باید، چراکه با افزایش این واحدها معمولاً از تمایل برای همکاری‌های کارکردی و شکل‌گیری ساختار اقتصادی مکمل و هم‌افزا میان مناطق کاسته شده و مناطق به سمت رقابت با یکدیگر حرکت می‌کنند.

با مرور نظریات و تجربیات اخیر جهانی این نکته به نظر می‌رسد که در جهان امروز، مناطق به صورت روزافزونی گرایش به کمرنگ کردن مرزهای خود و بهره‌مندی هرچه بیشتر از مواهب همجواری و هم‌افزایی دارند. به عنوان مثال، گزارش سال ۲۰۰۹ بانک جهانی<sup>۱</sup> بر اساس رویکردهای متأخر ایجاد مناطق کلان باعث تقویت یکپارچگی اقتصادی می‌شود و یکپارچگی اقتصادی راهی مطمئن برای کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای و افزایش همگرایی مناطق در زمینه برخورداری از شاخص‌های توسعه است. در همین راستا در کشور فرانسه مطالعه‌ای با عنوان «Local majorities: How administrative divisions shape comparative development» در خصوص ارتباط تقسیمات سیاسی-اداری کشور و تأثیر آن در رقابت گروه‌ها و جوامع محلی انجام شده است که بر اساس آن، این مرزها باعث تشدید رقابت بین جوامع می‌گردند. این رقابت بین واحدهای سیاسی-اداری می‌تواند از الگوی «برد-برد» به یک «بازی با حاصل جمع صفر» تغییر ماهیت دهد؛ به طوری که مناطق برخوردارتر با بهره‌گیری از امکانات، موقعیت جغرافیایی و شبکه ارتباطی قوی‌تر، منابع و موقعیت‌ها را به سمت خود متمرکز کرده و نهایتاً نابرابری‌های منطقه‌ای را تعمیق بخشند.

مطالعه دیگری در کشور چین با عنوان Discussion on Administrative Divisions Adjustment and Spatial Governance in 14th Five-Year Plan Period در ارتباط با نحوه مطلوب انجام تقسیمات اداری-سیاسی انجام شده است. در این مطالعه تقسیمات اداری-سیاسی نقش مهمی در ارتقا منظر شهری، بهینه‌سازی ساختارهای شهری و منطقه‌ای، ارتقا کارایی و بازدهی حکمروایی فضایی، نحوه توسعه فضایی مناطق، تعادل و توازن منطقه‌ای و بازسازمان‌یابی مناطق دارد. بر اساس یافته‌های این پژوهش در چین، تقسیمات سیاسی-اداری برای

1 Reshaping economic geography

هر منطقه با توجه به اقتضائات آن منطقه باید به نحوی صورت پذیرد که حد مطلوب و کارآمدی را در تخصیص منابع، بازآرایی نظام اداری مناطق و شهرها و جایگاه شهرها در سلسله‌مراتب شهرهای اصلی کشور ایجاد کند و به ایجاد بیشترین بازدهی در مدیریت نظام فضایی بینجامد. یافته‌های این پژوهش، لزوم اتخاذ یک رویکرد محتاطانه و مبتنی بر ارزیابی دقیق در تقسیمات کشوری را تأیید می‌کند. بر این اساس، ایجاد هرگونه مرز اداری جدید باید منوط به اثبات سودمندی آن از منظر کارایی فضایی و توسعه متوازن باشد، نه صرفاً پاسخ به مطالبات محلی یا معیارهای کمی.

مفهوم «نومنتقه‌گرایی»<sup>۱</sup> یکی از مفاهیمی است که به این موضوع می‌پردازد. بر اساس این مفهوم مبنای تشکیل مناطق باید حداکثر کردن توانایی هم‌افزایی و تکامل‌گرایی کارکردی آن‌ها و کاهش حداکثری تعارضات گوناگون بر سر مسائل مدیریتی، محیط‌زیستی، منابع و ... باشد. بسیاری از کشورها از جمله کشورهای اروپایی با بهره‌گیری از مفهوم نومنتقه‌گرایی، با ادغام مرزهای اداری و سیاسی ناکارآمد به دنبال آن هستند که استانداردهای زندگی مردم را در سراسر فضا یکنواخت‌تر و متعادل‌تر کنند و در عین حال همجواری و همکاری را به عنوان پیشرانی کلیدی برای توسعه در نظر بگیرند.

این مطالعه با پشتوانه مطالعات آمایش سرزمین، پیشنهاد می‌کند که به جای افزایش واحدهای سیاسی، بر تقویت همکاری‌های بین‌استانی و مدیریت یکپارچه در مقیاس‌های کلان‌تر تمرکز شود. این تغییر راهبرد، با کاهش رقابت‌های مخرب و تعارضات نهادی بر سر منابع، دو دستاورد عمده کارایی توسعه‌ای و پایداری زیست‌محیطی خواهد داشت.

چشم‌انداز نهایی، تحقق یکپارچگی فضایی - اقتصادی از طریق منطقه‌گرایی فعال است که در پرتو آن، مزایای همجواری بین استان‌ها به حداکثر رسیده و پیوندهای اقتصادی هم‌افزا و مکمل بین آنها تشکیل می‌شود.

این موضوع می‌تواند کلید حل بسیاری از عدم تعادل‌ها و عدم توازن‌های موجود در کشور باشد و به تحقق امنیت پایدار در مناطق گوناگون کشور بینجامد. در واقع از دیدگاه این مطالعه آنچه استان‌ها و نهادهای استانی از طریق افزایش واحدهای تقسیمات سیاسی به دنبال آن هستند، نه از طریق کاهش سطح تقسیمات سیاسی و اداری بلکه از طریق تحقق الگوی حکمروایی شایسته منطقه‌ای و ایجاد چارچوب‌های مناسب برای کاهش تعارضات به دست می‌آید که این موضوع در پرتو توجه به الزامات آمایش سرزمینی و اتخاذ رویکرد یکپارچه به سیاست‌گذاری تقسیمات کشوری در سایه ملاحظات آمایش سرزمین است. در همین راستا توجه به مجموعه پیشنهادی سیاستی زیر می‌تواند در راستای اصلاح مشکلات و نواقص موجود مورد توجه باشد:

#### 1. Neoregionalism

- ۱- تدوین برنامه و سازوکار جامع برای تقسیمات کشوری در انطباق با آمایش سرزمینی و توجه به اصل منطقه‌گرایی و نومنطقه‌گرایی
  - ۲- بازنگری در معیارهای تقسیمات سیاسی به‌ویژه معیارهای جمعیتی با توجه به اصل همگنی اکولوژیکی، کارکردی و فرهنگی
  - ۳- بازآرایی ساختار بودجه‌ریزی، برنامه‌ریزی و تخصیص اعتبارات مالی به استان‌ها و سطوح گوناگون تقسیمات کشوری و از بین بردن مطلوبیت عامل ارتقا سطح در دریافت اعتبارات بیشتر
  - ۴- محرومیت‌زدایی به واسطه اصلاح و بازتنظیم سازوکارهای مرکز-پیرامون در نقاط گوناگون کشور با توجه به ویژگی‌های خاص آن
  - ۵- تقویت خودگردانی مالی واحدهای محلی
  - ۶- توجه به ماهیت و هویت شهر و روستا به لحاظ کارکردی و فرهنگی در قانون تقسیمات کشوری و حذف مواد و الحاقات قانونی که ماهیت ویژه شهر و روستا را به واسطه آستانه‌های جمعیتی نادیده می‌گیرند.
  - ۷- انطباق حداکثری تقسیمات با حوزه‌های طبیعی به منظور جلوگیری از تشدید تعارضات و منازعات موجود به‌خصوص در حوزه منابع آب.
  - ۸- لزوم ارائه لایحه جامع تقسیمات کشوری توسط وزارت کشور، با رویکردی جدید به منظور ایجاد ثبات در نظام تقسیمات کشوری، ممانعت از ایجاد واحدهای سیاسی ناکارآمد و کوچک، تسریع روند توسعه متوازن در سطح منطقه‌ای و ناحیه‌ای و ایفای نقش دولت‌های محلی در توسعه پایدار.
  - ۹- سیاست‌گذاری اداری و سیاسی بر مبنای مرزهای عملکردی و سرزمینی و در قالب یک سیستم چندسطحی هماهنگ و یکپارچه (مناطق کلان) به جای سیستم سلسله‌مراتبی مبتنی بر نظام سکونتگاهی
  - ۱۰- حرکت از دیدگاه سنتی حکمرانی مبتنی بر محدوده‌های قانونی و مرزهای مشخص اداری به دیدگاه نوین مبتنی بر فرایند هماهنگ چندسطحی فراتر از مرزهای ایستا و مشخص.
  - ۱۱- ترویج توسعه هماهنگ و پایدار حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، منطقه‌ای و شهری-روستایی در قالب واحدهای یکپارچه منطقه‌ای.
  - ۱۲- ادغام واحدهای اداری و سیاسی کوچک‌تر به منظور کاهش هزینه‌های اداری، بهبود نظام مدیریت، تسهیل همکاری و هماهنگی.
  - ۱۳- متناسب کردن نظام تقسیمات اداری با اقتصاد بازار، نیاز توسعه اقتصادی منطقه‌ای و شهرنشینی برای ارتقای همکاری، هماهنگی، یکپارچگی و رقابت منطقه‌ای.
- لزوم تدوین مدل بومی و مرتبط با منافع عمومی و محلی برای تعیین مناطق و تطبیق واحدهای اداری و سیاسی با این مناطق به منظور بهبود نظام حکمرانی.

## منابع

- احمدی پور، زهرا (۱۳۸۲). تحلیلی بر سیر نام‌گذاری واحدهای سیاسی-اداری در ایران، مدرس، سال هفتم، شماره ۲.
- احمدی پور، زهرا (۱۳۷۹). تقسیمات کشوری و امنیت داخلی جمهوری اسلامی ایران. *مطالعات راهبردی*، سال دوم، شماره ۷ و ۸.
- احمدی پور، زهرا (۱۳۷۸). مروری بر جغرافیا، سال هشتم، شماره ۲۷.
- امیر احمدیان، بهرام (۱۳۸۳). تقسیمات کشوری، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- حافظ نیا، محمدرضا (۱۳۸۱). جغرافیای سیاسی ایران، تهران: سمت.
- حافظ نیا محمدرضا (۱۳۷۰). مبانی مطالعات سیاسی-اجتماعی (۱)، قم: سازمان حوزه‌ها و مدارس علمیه خارج از کشور.
- حسین‌زاده دلیر، کریم (۱۳۸۷). برنامه‌ریزی ناحیه‌ای، چاپ هفتم، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها. دفتر تقسیمات کشوری، قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری ۱۳۶۲، ۱۳۹۸.