

سیاست‌گذاری ناکام در سواحل مکران: عوامل و راه‌های برون‌رفت^۱

مجتبی نیک‌فرجام | دکتری سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران

اشاره: سواحل مکران در سال‌های اخیر مورد توجه ویژه دولت‌ها و سطوح عالی حاکمیت بوده، به نحوی که در ماده ۶۸ قانون احکام دائمی توسعه کشور در قالب مناطق آزاد تعریف شده است. بنا بر اعلام‌های رسمی (پایگاه اینترنتی دبیرخانه ستاد توسعه سواحل مکران) پیشرفت پروژه‌های این منطقه حدوداً ۲۰ درصد بوده است؛ حال آن‌که فلسفه برنامه‌های توسعه و اجرایی مناطق آزاد همواره متفاوت از سرزمین اصلی^۲ بوده و این برنامه‌ها نیازمند تخصص، دانش و تجربه‌ای مجزا از سرزمین اصلی هستند. پرسش کانونی متن پیش رو این است که چرا به‌رغم اهمیت بسیار بالای این منطقه در مناسبات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشور، و وجود اراده سیاسی اعلامی، اجرای سیاست‌ها در این منطقه راهبردی با موفقیت همراه نبوده است؟ تلاش می‌کنیم تا عمده‌ترین دلایل این شکست سیاستی را بررسی و در پایان پیشنهادهای سیاستی برای برون‌رفت از این وضعیت را ارائه نماییم.

مقدمه

سواحل مکران در محدوده دو استان سیستان و بلوچستان و هرمزگان در بخش جنوب و جنوب شرقی ایران به طول بیش از ۷۰۰ کیلومتر نوار ساحلی واقع شده است. از زمان قرار گرفتن مسئله توسعه سواحل مکران در دستور کار دولت و حاکمیت در ایران، بیش از یک دهه می‌گذرد. اهمیت مسئله به حدی بود که این موضوع به‌گونه‌ای از دولت دهم تاکنون در دستور کار اجرایی قرار گرفت. یکی از پیچیدگی‌های مسئله توسعه سواحل مکران از این‌رو

۱. این متن سیاستی برگرفته از رساله دکتری نویسنده است که با هدف استفاده سیاستی و کاربردی کردن پژوهش‌ها در قالب این نوشتار ارائه می‌شود.

۲. در اینجا مراد از سرزمین اصلی تمامی خاک یک کشور به جز مناطق آزاد و ویژه اقتصادی است.

است که منطقه آزاد چابهار در قسمتی از سواحل مکران واقع شده و همچنین این منطقه به دلیل وسعت بسیار بالایی که دارد درون محدوده دو استان سیستان و بلوچستان و هرمزگان قرار گرفته است. در بحث وسعت این منطقه لزوم ذکر این نکته ضروری به نظر می‌رسد که، اگر بخواهیم وسعت منطقه مکران را با وسعت کلان‌شهر تهران که پرجمعیت‌ترین شهر ایران است و حدوداً ۷۵۱ کیلومتر مربع وسعت دارد مقایسه کنیم، وسعت این منطقه بیش از چهل برابر کلان‌شهر تهران است. با این مقایسه می‌توان میزان گستردگی بسیار زیاد این منطقه و مسائل و مشکلات بالقوه و به‌وجود آمده در روند اجرای سیاست‌های توسعه در این منطقه را با سهولت بیشتری درک کرد. همچنین مکان ژئوپلیتیکی این منطقه و نوع برنامه‌های اجرایی تعریف‌شده، حاکی از آن است که در تعریف مقدمات توسعه سواحل مکران ملزومات توسعه مناطق آزاد مدنظر سیاست‌گذار قرار گرفت (ماده ۶۸ قانون احکام دائمی توسعه کشور این منطقه را به‌عنوان منطقه آزاد شناسایی کرده است). از دیدگاه نوشته پیش رو مسئله اساسی را در بحث «اجرای سیاست‌ها» در سواحل مکران باید جستجو کرد. دولت و حاکمیت در ایران، باید در روند توسعه سواحل مکران از نگاهی نظریه‌محور و منطبق با تجارب موفق جهانی پیروی نمایند؛ امری که در سال‌های اخیر بسیار کم‌رنگ بوده است.

از نگاه علم سیاست‌گذاری، با وجود سازمان‌های متعدد از جمله منطقه آزاد چابهار، استانداری دو استان سیستان و بلوچستان و هرمزگان، نیروی دریایی ارتش، فرمانداری‌ها، شهرداری‌ها و دیگر ذی‌نفعان دولتی (از جمله نهادهای دولتی محلی و وزارتخانه‌های ذی‌ربط)، دولت به دلیل پیروی نکردن از نظریه منطقی اجرای سیاست‌ها در مناطق آزاد، دست به اقداماتی زده است که کاملاً روند اجرا را با مشکل مواجه کرده است. از این موارد می‌توان به تأسیس نهادهای موازی همانند تأسیس ستاد توسعه سواحل مکران (و پس از آن شورای توسعه سواحل مکران)، تعریف پروژه در مکانی بسیار گسترده و با فاصله بیش از ۲۰۰۰ کیلومتری از مرکز و غیر منطبق بودن با میزان بودجه، متکثر بودن و غیر شفاف بودن اهداف اجرایی، ناکارآمدی در جذب سرمایه‌گذاری خارجی و بسیاری مسائل دیگر اشاره کرد.

کجا ایستاده‌ایم؟ مسئله چیست؟

یکی از مؤلفه‌های دارای اهمیت، مجاورت منطقه مکران با آب‌های آزاد بین‌المللی است؛ به‌گونه‌ای که موقعیت ترانزیتی منحصربه‌فردی را می‌توان در این منطقه مشاهده کرد. سواحل مکران از یک سو به دلیل قرارگرفتن در خارج از خلیج فارس و تنگه هرمز، کمتر در معرض تنش‌های منطقه‌ای و بین‌المللی قرار می‌گیرد و از سوی دیگر به دلیل آنکه دریای عمان بخشی از راه مواصلاتی خلیج فارس و مناطق نفت‌خیز آن با اقیانوس هند، دریای

مدیترانه و اروپا است، از نظر اقتصادی اهمیت بسیار زیادی دارند. در حال حاضر چند بندر عمده و مهم شامل جاسک، کنارک، تنگ، تیس، زرآباد، یزم، بریس، چابهار، گوادر، جد و پسا بندر به عنوان کرانه‌های سواحل مکران فعالیت می‌کنند که از این میان بندر چابهار به عنوان مهم‌ترین بندر ترانزیت و ترانشیت کالا، پیشانی توسعه تجارت و بازرگانی جنوب شرق و جزو ده بندر مهم دنیا محسوب می‌شود. منطقه آزاد چابهار دارای دو بندر و چندین اسکله است. بندر شهید بهشتی با چند اسکله عمومی و چند منظوره و یک اسکله نفتی و بندر شهید کلانتری با اسکله‌های بتنی، سنتی و محلی (دریاباری و دیگران، ۱۳۹۵) با تمام مزیت‌های ژئواکونومیکی این سواحل و داشتن وابستگی، پیوستگی و نزدیکی جغرافیایی با سواحل خلیج فارس، از دیدگاه شاخص‌های توسعه‌ای، این سواحل نسبت به سواحل خلیج فارس از درجه توسعه‌یافتگی پایین‌تری برخوردار هستند و برخلاف سواحل خلیج فارس که در تجارت و بازرگانی کشوری دارای نقش ملی و بین‌المللی هستند، این سواحل نقش محلی و ناحیه‌ای دارند.

یکی از مهم‌ترین دلایل توجه حاکمیت به سواحل مکران، قرارگرفتن در اولویت اسناد بالادستی است. در اسناد بالادستی از جمله برنامه ششم توسعه توجه ویژه‌ای به این مسئله شده؛ سند مختص به توسعه سواحل مکران ابلاغ شده و این سواحل قرار است با استقرار حداقل دو میلیون نفر جمعیت در شهرهای جدیدی همچون شهر جدید تیس در افاق ۱۴۰۴ به هاب اقتصادی تبدیل شوند. در اسناد بالادستی، سواحل مکران قرار است با توسعه بندر شهید بهشتی به عنوان یک مگاپورت به مرکز ترانزیت، صادرات و واردات ایران، هند و آسیای میانه و همچنین با استقرار صنایع پتروشیمی به تولید ۳۰ میلیون تن مواد و محصولات پتروشیمی بالادست و پایین دست برسند؛ همچنین در طرح جامع فولاد کشور، استقرار ۱۰ میلیون تن فولاد در سواحل مکران پیش‌بینی شده است. استقرار صنایع ماشین‌سازی، گردشگری، کشاورزی و شیلاتی نیز با احداث مراکز بالادست و پایین دست صنعت خودرو، مراکز اقامتی و تفریحی و همچنین گلخانه‌های صنعتی و استفاده از شیرین‌سازی آب دریا برای تولید در آن‌ها در دستور کار قرارگرفته است. در طرح جامع وزارت نفت قرار است با احداث پایانه‌های نفتی، بخش مهمی از صادرات نفت ایران از خارک در خلیج فارس به بندر جاسک در آب‌های عمان منتقل شود (خبرگزاری تسنیم، ۱۳۹۷). مواد ۱۱۲، ۱۶۳، ۱۸۱ و ۱۸۲ سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه مبتنی بر سند چشم‌انداز، بر توسعه متوازن مناطق تأکید داشته‌اند. در بندهای ۱۰، ۳ و ۱۱ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در سال ۱۳۹۲ بر به‌کارگیری ظرفیت و قابلیت‌های متنوع در جغرافیای مزیت‌های مناطق کشور اشاره شده است. در بند ۲۱ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی نیز بر توسعه اقتصاد دریایی جنوب کشور در محور چابهار - خرمشهر با تأکید بر سواحل مکران اشاره شده و

در مواد ۲، ۱۰۰ و ۱۱۱ قانون برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶) به صراحت به توسعه سواحل مکران اشاره شده است. مجلس شورای اسلامی نیز در سال ۱۳۹۵ «سازمان توسعه سواحل مکران» را به عنوان سازمانی توسعه‌ای به تصویب رساند، موضوعی که با توجه به تجربه‌های ناموفق مشابه در کشور همچون سازمان عمران سیستان با مخالفت‌هایی در مجموعه دولت مواجه شد و سرانجام در سال ۱۳۹۸ هیئت دولت «شورای توسعه سواحل مکران» را به تصویب رساند. مجلس شورای اسلامی در زمان تصویب سازمان توسعه سواحل مکران ساختار قانونی- حکمرانی آن را در قالب دو قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران و قانون تشکیل شرکت‌های سرمایه‌گذاری‌های خارجی ایران تعریف کرده است؛ اما این سؤال همچنان باقی است که ماهیت این منطقه چیست؟ همچون منطقه آزاد تجاری چابهار و جاسک یک منطقه آزاد تجاری است؟ یا منطقه ویژه اقتصادی؟ نوع تعامل منطقه با مناطق آزاد تجاری چابهار و جاسک چگونه خواهد بود؟ آیا در آینده در تقسیمات کشوری به یک یا دو استان مستقل (مکران شرقی و مکران غربی) تقسیم خواهد شد؟ در این صورت تعریف و تأسیس شورای توسعه مکران چه جایگاهی دارد؟ (صدرانیا و رنجبرحیدری، ۱۳۹۸) با توجه به مطالب ذکر شده می‌توان گفت توسعه سواحل مکران در ایران طی دهه گذشته اهمیت ویژه‌ای پیدا کرده و حاکمیت به دنبال اجرایی کردن طرح‌ها و پروژه‌های بالادستی است، اما تاکنون موفق به توسعه این منطقه به عنوان منطقه‌ای دارای پتانسیل‌های فراوان تجاری، صنعتی، ترانزیتی، گردشگری و... نشده است.

چرا موفق نمی‌شویم؟

با توجه به بررسی‌های پژوهش‌گر به طور کلی می‌توان دلایل و موانع عدم موفقیت را در ۳ بخش اصلی و ۹ بخش فرعی برشمرد:

۱. **ساختارمحور:** موانع ساختاری تأثیرگذار بر روند اجرای سیاست‌ها در منطقه مکران را می‌توان در چهار بعد زمینه‌ای، مدیریتی، قانونی و مرتبط با ساختار بودجه تقسیم‌بندی کرد.

الف) ساختار زمینه‌ای:

جدای از بحث اقتصاد کلان و ثبات سیاسی- اجتماعی، در بخش شرایط زمینه‌ای داخلی و خارجی دو مورد بدیع قابل شناسایی است: (۱) **عدم پشتیبانی محلی:** مناطق ویژه و آزاد به طور معمول یک منطقه جدا و محصور را شامل می‌شوند که معمولاً دولت‌ها با توجه به اهداف توسعه‌ای بلندمدت خویش این مناطق را ایجاد می‌کنند. به همین دلیل در

روند اجرا باید پشتیبانی محلی از جانب مردم و مسئولین فروملی را داشته باشند؛ در غیر این صورت روند اجرای سیاست‌ها با اختلالات بسیار جدی روبرو خواهد شد. در منطقه مکران به دلیل ساکن بودن گروه‌های قومی و مذهبی مختلف همواره از نظر تاریخی شاهد عدم جدیت و پشتیبانی محلی در قبال طرح‌های توسعه دولتی بوده‌ایم. مسئولان، نهادها و دستگاه‌های اجرایی به دلیل اینکه اولویت اصلی شان نظام توسعه درون استانی است، اهمیت برنامه‌های توسعه و اجرایی طرح ملی مکران را در اولویت نهاد و دستگاه خود نمی‌دانستند و همین امر سبب شده بود شتابانی لازم صورت نپذیرد. (۲) **رقابت ناپذیری (سیاست خارجی و شرایط بین‌المللی):** از مهم‌ترین دلایل به وجود آمدن بحران در منطقه مکران، نوع سیاست خارجی و شرایط بین‌المللی است که اصلی‌ترین نتیجه منفی آن عدم توانایی در رقابت با رقبای منطقه‌ای و در نتیجه عدم سرمایه‌گذاری خارجی با وجود مزیت نسبی در منطقه مکران است. به طور مشخص، رقابتی که میان چین و هند همواره برقرار بوده است (عسگری کرمانی، ۱۳۹۵) باعث شده پس از سرمایه‌گذاری چینی‌ها در گوادر پاکستان، هند به دنبال سرمایه‌گذاری در بندر چابهار و سواحل مکران باشد، اما نوع سیاست خارجی ایران و همچنین رفتار قدرت‌های جهانی و منطقه‌ای و نظام تحریم تا کنون مانع از این مهم شده است. به نظر می‌رسد نظام سیاست خارجی ایران در شرایط کنونی باید تغییرات بنیادینی را عملی سازد، که می‌توان نقطه شروع آزمایشی و افزایش‌یابنده آن را در منطقه مکران اجرایی کرد و در صورت موفقیت به دیگر مناطق آزاد و در نتیجه سرزمین اصلی تسری داد.

ب) ساختار مدیریتی:

۱) **زمان‌مندی، ثبات - آشفته‌گی:** مهم‌تر از اینکه ساختار اداره مناطق، ساختار دولتی، خصوصی و یا ترکیبی از این دو مدل باشد، باید این ساختار مشخص، دارای تداوم و پایداری و یک‌دست باشد. در آمریکا بیشتر مناطق آزاد توسط بخش خصوصی اداره می‌شوند، در آسیا و خصوصاً منطقه خاورمیانه، این ساختار بیشتر توسط دولت تعیین می‌شود و گاه ترکیبی است از ساختار دولتی و مشارکت بخش خصوصی فرامرزی، همچون عمان و به طور مشخص بندر صحر، و یا در امارات و مشخصاً بندر جبل علی که مدیریت منطقه دارای ثبات و پایداری، استقلال و قدرت تصمیم‌گیری بالاست. در کشورهای صنعتی و توسعه‌یافته و برخی کشورهای در حال توسعه معمولاً نقش بخش خصوصی در اداره مناطق آزاد پررنگ‌تر است.

از طرف دیگر، در برخی کشورهای در حال توسعه و توسعه‌نیافته به طور معمول اداره این مناطق در دست یک نهاد یا مرجع دولتی است؛ به طوری که این نهاد تمامی اختیارات

را در دست دارد (Akinci & Crittle, 2008). نکته مهم، نوع مدیریت اجرایی دولتی و یا غیر دولتی نیست، بلکه پایداری، تعهد بلندمدت، ساختار منسجم و یک‌دست، شفافیت و از همه مهم‌تر استقلال نهادی مقام اجرایی است. از زمان توجه ویژه حاکمیت به سواحل مکران، همواره یکی از معضلات و بحران‌ها بر سر راه اجرای سیاست‌ها، نوع مدیریت و سازمان این منطقه بوده است. این نوع مدیریت و سازمان تا حدی بحرانی بوده که بارها دستخوش تغییرات بنیادین شده است. ۱۳۹۱: کارگروه ویژه در هیئت دولت (تعریف پروژه‌های زیرساختی و تولیدی)، ۱۳۹۵: تشکیل سازمان توسعه سواحل مکران (کند بودن روند اجرا و پراکندگی و عدم تمرکز اهداف)، ۱۳۹۸: تشکیل شورای توسعه سواحل مکران (ادامه روند پیشین و بازتولید بحران)، و با تغییر دولت در سال ۱۴۰۰ تغییر مدیریت مجدد. مسئله‌ای که کاملاً مشهود است نوع مدیریت کاملاً دولتی در این منطقه است که با توجه به جابه‌جایی‌های مدیریتی در دولت‌های مختلف، اساساً سیاست‌گذاری در این منطقه را کوتاه‌مدت و غیر استراتژیک کرده است.

۲) چالش متولی - موازی‌کاری: اداره و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها در تمامی کشورها به وسیله یک نهاد یا مرجع مستقل و متفاوت صورت می‌پذیرد. تفاوت اساسی در این میان مربوط به مرجع اداره‌کننده است. در کشورهای صنعتی و توسعه‌یافته و برخی کشورهای در حال توسعه معمولاً نقش بخش خصوصی در اداره مناطق آزاد پررنگ‌تر است. از طرف دیگر در برخی کشورهای در حال توسعه و توسعه‌نیافته، به طور معمول اداره این مناطق در دست یک نهاد یا مرجع دولتی است، به طوری که تمامی اختیارات در دست مرجع دولتی است. در بحث توسعه سواحل مکران، در سطح میانی یکی از عوامل مهمی که باعث شده پروژه‌ها پیشرفت محسوسی نداشته باشند عدم هم‌افزایی و هم‌گرایی در دستگاه‌های دولتی است. ۲۸ دستگاه در این منطقه هستند که هم‌افزایی میان آن‌ها ناممکن است. همچنین، ترکیب سازمان‌ها و نهادهای اجرایی و سیاست‌گذار در این منطقه یک نوع تعدد بیمارگونه را نشان می‌دهد که این امر متفاوت از کشورهای موفق است، به گونه‌ای که نمی‌توان در این میان یک مرجع قدرتمند مستقل اجرایی و سیاست‌گذار را مشاهده کرد.

ج) ساختار قانونی:

۱) قوانین بالادستی: از مهم‌ترین موانع قانونی بالادستی در روند اجرای سیاست‌ها در سواحل مکران، ماده ۶۸ قانون احکام دائمی توسعه کشور است. مسئله‌ای که در این قانون نمایان است، مبهم‌بودن و عدم اولویت جدی این سواحل برای دولت است. ماده ۶۸ قانون احکام دائمی هم تکلیف می‌کند هم انجام تکلیف را تعلیق به تعیین بودجه می‌کند،

یعنی عملاً شکل‌گیری یک بن‌بست را ارائه می‌کند. نکته مهم در این قانون علاوه بر ایجاد موانع دیگر، این است که با توجه به اینکه وظایف و اجرایی‌شدن اهداف متعددی را بر عهده سازمان (که عملی‌شدن سازمان نیز تاکنون جای سؤال است) می‌گذارد، همزمان این موارد را موکول به تأمین اعتبار در بودجه سنواتی می‌نماید؛ امری که در عمل یک نوع بی‌قدرتی عملی و اجرایی را به این سازمان بار می‌نماید.

۲) استعلامات در روند اجرا- زمان: از مهم‌ترین موانع قانونی که سبب شده سرمایه‌گذاران داخلی به منطقه مکران ورود ننمایند و یا در صورت ورود پس از مدتی این منطقه را ترک نمایند، قوانین بسیار دست‌وپاگیر در زمینه استعلامات است.

۳) امتیازات مشابه: یکی از مهم‌ترین عوامل ساختاری قانونی، بحث امتیازات مشابه مناطق ویژه و آزاد در سرزمین اصلی است؛ بدین صورت که امتیازات مشابه متعددی وجود دارد که هم در مناطق آزاد و هم در سرزمین اصلی اجرا می‌شود که این موضوع به مانعی برای رشد مناطق آزاد تبدیل شده است. به طور مثال، معافیت‌ها و امتیازاتی که قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۱۹ اسفند ۱۳۸۰، ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم و ماده ۳۲ احکام دائمی کشور در اختیار سرمایه‌گذاران می‌گذارد، در سرزمین اصلی و مناطق آزاد یکسان است (حسینی، ۱۳۹۶).

د) ساختار بودجه: تأمین اعتبارات و بودجه برای پروژه‌های اجرایی همواره یک معضل در نظام سیاست‌گذاری ایران بوده است. این مسئله در بحث توسعه سواحل مکران نیز به عنوان چالش اساسی مطرح است. در همین ارتباط دو مسئله اصلی در باب ساختار بودجه قابل بحث است:

۱) ناکافی بودن: ناکافی بودن اعتبارات پروژه‌های اجرایی در ایران دلایل متعددی دارد، اما شاید بتوان از مهم‌ترین دلایل مرتبط، وجود نظام تحریم، پراکندگی و مرکزگرایی را نام برد.

۲) پراکندگی و عدم تجمیع: شاید بتوان مهم‌ترین معضل در ساختار بودجه در این منطقه را پراکندگی و عدم امکان تجمیع منابع دانست. تعدد نهادهای درگیر و تعدد اهداف و مقاصد سیاستی در کنار گستردگی و دوری از مرکز، در نهایت یک نوع پراکندگی و عدم توانایی در تجمیع بودجه را به وجود آورده است. درهم‌تنیدگی دستگاه‌های اجرایی متعدد و عدم هماهنگی اجرایی میان آن‌ها، یکی از بزرگ‌ترین دلایلی بود که تأمین منابع مالی برنامه‌های توسعه منطقه مکران را با بحران مواجه کرد. در نتیجه این بحران نیز همانند دیگر بحران‌های مورد بررسی قرار گرفته، روند اجرای سیاست‌ها را با کندی مواجه کرده است.

۳) اندیشه‌محور: نظام اندیشه و تفکر سیاست‌گذاران در منطقه مکران، فاقد مؤلفه‌هایی است که بتوان آن را نظام فکری فنی و نظری متناسب با توسعه مناطق آزاد دانست. این نظام فکری و اندیشه‌ای در مواجهه و تبادل فکری و فناوری با توسعه‌دهندگان با تجربه مناطق آزاد موفق جهان بهبود می‌یابد. به عنوان نمونه، تفکر توسعه یک منطقه در مکانی که باعث تحمیل هزینه‌های بسیار برای کشور می‌شود، منتج از نظام اندیشه‌ای نادرست است. همچنین، زمانی که در تفکر و اندیشه سیاست‌گذاران به ابتدایی‌ترین ملزومات توسعه یک منطقه آزاد که همان تأمین زیرساخت‌ها در ابتدای راه‌اندازی مناطق است، توجهی نشده، می‌توان به وضوح بحران نظام اندیشه‌ای سیاست‌گذار را مشاهده کرد. نبود این مؤلفه‌ها باعث می‌شود سیاست‌های اجرایی به سمت و سویی اشتباه میل کند. مؤلفه‌های این بخش را می‌توان ذیل مکان قرارگیری، عدم تعهد در تأمین زیرساخت‌ها و از همه مهم‌تر نبود دانش مرتبط با مناطق آزاد دانست.

الف) مکان‌یابی: مکان‌های نامناسب قرارگیری مناطق آزاد که باعث تحمیل هزینه‌های سنگین سرمایه‌گذاری می‌شود از عمده‌ترین دلایل شکست برنامه‌های اجرایی است (Akinci & Crittle, 2008). مقامات دولتی و اجرایی (و سیاست‌گذاران)، گاه در مورد چندین ویژگی مهم مناطق آزاد از جمله مکان‌یابی، چگونگی تمرکز صنعت و تجارت و ترکیب کردن ویژگی‌هایی که سرمایه‌گذاران را جذب می‌نماید، با نوعی شکاف دانشی روبه‌رو می‌شوند. محاسبات اشتباه دولت و سیاست‌گذاران می‌تواند منجر به اشتباهاتی شود که برای دولت بسیار گران تمام خواهند شد، به ویژه در قالب پروژه‌های زیرساختی اشتباه (Farole & Moberg, 2014). از لحاظ مکان‌یابی، تحقیقات متعددی صورت گرفته که تأیید می‌نماید منطقه مکران دارای ویژگی‌های بالقوه از جمله ویژگی‌های تجاری، ساحلی، گردشگری، شیلات و کشاورزی است. در عین حال، مهم‌ترین معضل جغرافیایی که در روند اجرای سیاست‌ها در منطقه مکران می‌تواند تأثیرگذار باشد، فاصله آن با مرکز (حدوداً ۲۰۰۰ کیلومتر) و تبعات اقتصادی و سیاسی این مکان‌یابی است. در همین ارتباط می‌توان گفت چین نیز در راستای اهداف توازن منطقه‌ای سریع‌ترین خط راه‌آهن^۱ را اجرایی کرده است که تأثیر شگرفی در زمینه توسعه مناطق از جمله مناطق آزاد داشته است. تجربه تاریخی سیاست‌گذاری خشکی‌محور در ایران نیز در این زمینه بسیار دارای اهمیت است؛ زیرا به طور معمول سیاست‌های اجرایی تمرکز بیشتری در مرکز و مناطقی که در خشکی محصور هستند داشته است.

1. www.railway-technology.com

ب) تعهدگرایی (تعهد و نگاه استراتژیک): به طور معمول دولت‌ها و نظام مدیریت در تمامی مناطق آزاد موفق در جهان تعهد کرده‌اند که تمامی زیرساخت‌های اساسی منطقه را خصوصاً پیش از راه‌اندازی یک منطقه تأمین نمایند و همواره این امر تعهد ابتدایی و بسیار جدی برای دولت‌ها بوده است. گزارش‌های بانک جهانی و نتایج تحلیل نوشته‌های علمی در این زمینه نیز این مهم را همواره یادآور شده‌اند. یکی از موانع مهم بر سر راه موفقیت هر منطقه، عدم دسترسی آسان به زیرساخت‌هایی هم‌چون بندر، راه‌های داخلی مناسب و فرودگاه بین‌المللی است (Madani, 1999).

اگر نگاهی به روند چگونگی اجرای سیاست‌ها در تمامی مناطق آزاد ایران و در نهایت سواحل مکران بیاندازیم، می‌توانیم مشاهده کنیم که روند اجرای سیاست‌ها در ایران و مناطق موفق دنیا روندی معکوس در زمینه ایجاد زیرساخت‌هاست و با توجه به تحلیل‌های صورت‌گرفته در بخش‌های پیشین، بیشتر هزینه‌های اجرایی در بخش‌های صنعتی بالادستی مورد استفاده قرار گرفته است. منطقه آزاد چابهار که در محدوده منطقه مکران واقع شده، به رغم بیش از دو دهه از اجرایی شدن آن، فاقد زیرساخت‌های مناسب و ضروری مناطق آزاد از جمله راه‌های ارتباطی مناسب، راه‌آهن، فرودگاه اختصاصی و زیرساخت‌هایی از جمله One-Stop-Shop می‌باشد. به عنوان نمونه، در دو استان سیستان و بلوچستان و هرمزگان در محدوده منطقه مکران، تنها دو فرودگاه نظامی وجود دارد: فرودگاه هفت آذر بندر جاسک که یک فرودگاه نظامی - مسافری است و مالک آن نیروی دریایی ارتش است و فرودگاه کنارک در چابهار که این فرودگاه نیز یک فرودگاه نظامی - مسافری است که هم فاصله زیادی (بیش از ۵۰ کیلومتر) با منطقه آزاد دارد و هم فاقد ملزومات مناطق آزاد است. به نظر می‌رسد با توجه به تحلیل‌های صورت‌گرفته، نمی‌توان عدم توجه دولت به تأمین زیرساخت‌های اساسی و اولیه در این منطقه را به عوامل مختلفی از جمله ناکافی بودن بودجه نسبت داد، بلکه نشان‌دهنده به حاشیه رانده شدن این اهداف و در سوی دیگر در اولویت قرارگرفتن اهداف بالادستی و نظامی است که بیش از هر امری مشکل تأمین زیرساخت‌ها را دامن زده است.

ج) بحران دانش: بیشتر توسعه‌دهندگان مناطق آزاد، از جمله نهادهای دولتی مربوطه، تجربه‌ای در زمینه طرح‌ریزی، مدیریت و اجرای برنامه‌ها در مناطق آزاد را ندارند. بسیاری از این توسعه‌دهندگان و اجراکنندگان شرکت‌هایی هستند که فقط در زمینه ساخت و ساز [در سرزمین اصلی] تخصص دارند. بنابراین، شناسایی شرکای آن‌ها که می‌توانند دانش و مهارت حیاتی را در مورد مدیریت و اجرای سیاست‌ها فراهم کنند، برای آن‌ها یک چالش است. این عدم تخصص به طور جدی ظرفیت اجرایی را محدود می‌کند (Zeng, 2019).

همچنین، با وجود داشتن بهترین اهداف و انگیزه‌های کافی نیز، معمولاً موفقیت برنامه‌های اجرایی دولت‌ها در زمینه اجرای مناطق آزاد با مشکل دانش ناکافی محدود می‌شود. در همین ارتباط، یکی از معضلات مرتبط با دانش و تجربه اجرایی در سواحل مکران، حضور نیروهای نظامی به عنوان نهادهای اجرایی در منطقه است. عملکرد این نهادها نیز همواره واکنش‌های منفی محلی را در بر داشته است. به عنوان نمونه، از ابتدای جدی شدن بحث سواحل مکران در حاکمیت، نیروی دریایی ارتش به دلیل استقرار پیشینی خود در آن منطقه در ابتدا بسیاری از طرح‌ها را به صورت پراکنده و غیرهدفمند و بدون هیچ‌گونه تجربه موفق در زمینه توسعه مناطق آزاد تعریف و اجرایی کرده است (رمضانخواه، ۱۳۹۷). در زمینه دانش ساخت‌وساز نیز یکی از موارد بحران‌زا در مناطق آزاد، عدم توجه به مسائل بلندمدت عمران و معماری شهری است. اصولاً یکی از اساسی‌ترین مؤلفه‌ها در روند موفقیت یک منطقه آزاد، گذشته از مسائل مدیریتی و بودجه‌ای و...، طراحی و اجرای ظاهری یک منطقه آزاد است که این امر را نیز نمی‌توان در تمامی این گستره مشاهده کرد. تمام موارد ذکرشده را می‌توان ذیل بحران دانش و نظریه فنی اجرایی دسته‌بندی کرد.

توصیه سیاستی

با توجه به تبیین صورت‌گرفته از عوامل شکست سیاستی در توسعه سواحل مکران، پیشنهادهای زیر قابل طرح می‌باشند:

- تجدید نظر حاکمیت در محدوده تعریف شده این منطقه، به صورتی که در درجه اول یک منطقه بسیار محدود را تجهیز و اجرایی کند و پس از آن در صورت موفقیت این منطقه به صورت دومینویی، مناطق دیگر در اطراف آن اجرایی شود. این امر را می‌توان به عنوان نمونه از منطقه آزاد چابهار در دل مکران آغاز کرد و در برنامه‌های کلان به عنوان طرح شماره ۱ مکران به تصویب رساند.

- در صورت محدود کردن منطقه می‌توان مدیریت یکپارچه در یک منطقه محدود را به عنوان آزمایش در جهت مدیریتی که تداخلات فروملی حاکمیتی در آن به حداقل ممکن برسد، اجرا کرد.

- تغییر نگاه سیاستی کوتاه‌مدت به بلندمدت: ساختار مدیریت این منطقه به‌گونه‌ای طراحی شود که با تغییر دولت‌ها مدیریت منطقه مکران تغییر نکند و نوعی ثبات به برنامه‌های اجرایی تزریق شود.

- جلوگیری از تعریف و اجرایی کردن برنامه‌های سیاستی توسط نهادها و وزارت خانه‌های متعدد و در مقابل، تعریف و اجرایی کردن برنامه‌های اجرایی توسط نهاد یا سازمانی واحد، قدرتمند و باثبات.

- محدود کردن اهداف سیاستی و به صورت پله‌ای اجرایی کردن اهداف (به صورت اولویت بندی شده).

- در اولویت قراردادن اهداف زیرساختی و مقدم کردن این اهداف بر تمامی اهداف بالادستی و اهداف متعدد نهادها و دستگاه‌های اجرایی درگیر در منطقه. اجرایی کردن اهداف مرتبط با زیرساخت‌های اساسی یک منطقه آزاد از جمله راه‌های ارتباطی، فرودگاه بین‌المللی، بندرها، و مراکز مهمی همچون One-Stop-Shop ها باید در صدر اهداف منطقه آزاد موفق قرار گیرند. کشورهایی همچون چین، امارات، و عمان اکثر این زیرساخت‌ها را حتی پیش از راه‌اندازی یک منطقه تأمین کرده‌اند. این امر به آن‌ها امکان می‌دهد در زمینه جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و دولتی در داخل و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بسیار موفق عمل نمایند، زیرا سرمایه‌گذاران معمولاً به مناطقی ورود می‌کنند که تمامی زیرساخت‌های آن تأمین شده باشد. در منطقه مکران ما شاهد به حاشیه رانده شدن اهداف اولیه و ابتدایی زیرساختی هستیم و در عوض این اهداف عمده‌تاً سیاسی و غیر استراتژیک هستند که در اولویت سیاست‌گذاران قرار گرفته‌اند. این منطقه که یک نوار ساحلی به طول حدوداً ۷۰۰ کیلومتر را شامل می‌شود، حتی در بخش‌هایی که تا حدودی پیش از این نیز دغدغه توسعه سیاست‌گذاران را داشته است (از جمله چابهار) نیز فاقد زیرساخت‌های مناسب می‌باشد؛ به عنوان مثال منطقه آزاد چابهار که می‌توان از آن به عنوان توسعه‌یافته‌ترین منطقه در این محدوده یاد کرد، فاقد راه‌های ارتباطی استاندارد زمینی متناسب با مناطق آزاد و همچنین فرودگاه بین‌المللی اختصاصی است. تنها یک فرودگاه نظامی با فاصله بیش از ۵۰ کیلومتر از منطقه آزاد چابهار در کنار وجود دارد که کاربرد ترکیبی نظامی-مسافری دارد. بنابراین در اولویت قراردادن اهداف زیرساختی و مقدم کردن این اهداف بر تمامی اهداف بالادستی و اهداف متعدد نهادها و دستگاه‌های اجرایی در منطقه می‌تواند روند موفقیت این منطقه را سرعت چشم‌گیری بخشد.

- پایلوت کردن منطقه مکران به عنوان آزمایش تحولات در سیاست خارجی و تعامل منطقه‌ای و اصلاح نگاه به کشورهای همسایه و موفق در زمینه توسعه مناطق آزاد.

- در صورت محدود کردن منطقه تعریف شده مکران می‌توان بودجه متناسب با توسعه و اجرایی کردن منطقه را با سهولت بیشتری تأمین کرد. این بودجه می‌تواند توسط یک سازمان اجرایی قدرتمند فرادولتی تجمیع و شفاف شود.

- استفاده عملی و مؤثر از تجارب موفق جهانی و توسعه‌دهندگان با تجربه در زمینه مناطق آزاد در زمینه انتقال دانش و فناوری مرتبط با مناطق آزاد و ویژه و استفاده از تأمین مالی ارزان خارجی. مناطق آزاد موفق در دنیا همواره در روند موفقیت خود از تجربیات و دانش روز جهانی بهره برده‌اند. اصولاً سیاست‌های توسعه‌ای مناطق آزاد متفاوت از سرزمین اصلی است. این امر را می‌توان از همان ابتدای روند اجرا مشاهده کرد.

در عین حال، در شرایط حاضر در ایران امکان اجرایی شدن این پیشنهاد سیاستی به دلیل وجود تحریم‌ها مشکل است، اما در صورتی‌که منطقه مکران را بتوان در آینده به عنوان منطقه پایلوت و آزمایشی در جهت اصلاحات مورد استفاده قرار داد، می‌توان این پیشنهاد سیاستی را در عمل اجرایی کرد و تحولات و تغییرات عملی آن را به وضوح مشاهده کرد.

- اصلاح قوانین اداره مناطق آزاد و دادن اختیارات بیش از پیش به مدیریت منطقه (خروج از ساختار مدیریتی استانی و شهرستانی) و کاهش روندهای دست‌وپاگیر قانونی که بر سر راه سرمایه‌گذاران قرار دارد، با استفاده از مکانیسم مدیریت واحد و شفاف و قدرت دادن به سازمان توسعه‌ای منطقه. قوانین بالادستی نیز همواره اهداف متعددی را بر عهده مناطق آزاد گذاشته‌اند، به گونه‌ای که هم نوع ساختار و اختیارات این مناطق توان برآورده کردن تمامی اهداف را ندارد و هم تضاد اهداف موجود سبب شکل‌گیری مسائل متعددی می‌شود. در منطقه مکران نیز به رغم بازتولید منطق ذکرشده، ماده ۶۸ قانون احکام دائمی توسعه کشور یک تضاد درونی دارد. نکته مهم در این قانون علاوه بر ایجاد موانع دیگر، این است با توجه به اینکه وظایف و اجرایی شدن اهداف متعددی را بر عهده سازمان (که عملی شدن سازمان نیز تا کنون جای سؤال است) می‌گذارد، هم‌زمان این موارد را موکول به تأمین اعتبار در بودجه سنواتی می‌نماید؛ امری که در عمل یک نوع بی‌قدرتی عملی را به این سازمان بار می‌نماید. لزوم اصلاح قانون در این زمینه بسیار محسوس است. همچنین ضروری است قوانین اجرایی به گونه‌ای طراحی شوند که کمترین میزان سوءاستفاده از آن‌ها ممکن باشد. به عنوان مثال بحث معافیت‌های مالیاتی که یک مزیت بسیار ارزشمند برای مناطق آزاد است، طبیعتاً موجب رشد یک منطقه آزاد می‌شود، اما نوع اجرایی شدن این دست قوانین باید به وسیله قوانین محدودکننده دیگر متعادل شود تا از سوءاستفاده‌های متعدد افرادی که در مناطق آزاد کسب‌وکار مستقیم ندارند جلوگیری شود.

منابع:

- پایگاه اطلاع رسانی دانا، ۲۰ فروردین ۱۳۹۶.
- حسینی، فاطمه (۱۳۹۶) «بررسی وضع مناطق آزاد کشور»، پایگاه خبری صداوسیما، نشست پژوهشی ۱۱ بهمن.
- خبرگزاری تسنیم، ۱۳۹۷/۱۲/۵.
- دریاباری، سید جمال الدین و دیگران (۱۳۹۷) «آمایش سرزمینی و توسعه سواحل مکران با تأکید بر مکان یابی و احداث شبکه های حمل و نقل در راستای ارتقای موقعیت ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک منطقه»، **نگرش های نو در جغرافیای انسانی**، سال دهم، شماره دوم، بهار.
- رمضانخواه، متین (۱۳۹۷) «طرح توسعه سواحل مکران»، **مرکز بررسی های استراتژیک ریاست جمهوری**، آذرماه.
- صدرانی، حسن و وحید رنجبرحیدری (۱۳۹۸) «شورای توسعه سواحل مکران، الزامات و رویکردها»، **مؤسسه مطالعات و تحقیقات بین المللی ابرار معاصر تهران**، ۸ بهمن.
- عسگری کرمانی، حامد (۱۳۹۵) «بندر چابهار و منطقه»، **فصلنامه روابط خارجی**، سال هشتم، شماره اول، بهار.
- Akinci, G., & Crittle, J (2008) Special economic zones: Performance, lessons learned, and implications for zone development, The World Bank, Washington DC.
- Farole, Thomas and Lotta Moberg (2014) it worked in China, so why not in Africa? The political economy challenge of Special Economic Zones, World Institute for Development Economics Research.
- Madani, Dorsati (1999) A review of the role and impact of export processing zones, World Bank.
- World Bank Group (2017) Special Economic Zones: An Operational Review of Their Impacts. World Bank, Washington, DC. © World Bank.
- Zeng, Douglas Zhijua (2019) **Special Economic Zones: Lessons from the Global Experience, private enterprise development in low-income countries**, published on 16 July.