



RESEARCH ARTICLE

## Implementation of Policies on the Shores of Makran; Examining the Manifestations of a Crisis

**Hamidreza Malekmohammadi<sup>1</sup>, Mojtaba Nikfarjam<sup>2\*</sup>**

1- Professor of Public Policy, University of Tehran, Tehran, Iran

2- Phd of public policy, University of Tehran, Tehran, Iran

\*Corresponding Author's Email: [M\\_nikfarjam@ut.ac.ir](mailto:M_nikfarjam@ut.ac.ir)



<https://doi.org/10.22059/jppolicy.2022.85908>

Received: 7 July 2021  
Accepted: 3 January 2022

### ABSTRACT

For more than a decade, the issue of policy implementation on the Makran coast has been on the agenda of various governments, but unfortunately the policy implementation process has been very slow, which can be described as a crisis. The central question of this research is why, despite the great importance of this region in economic, social, & political relations, & the existence of political will, the implementation of policies in this strategic region has been accompanied by failure & even failure? The present study, with the help of theoretical & scientific literature related to implementation & implementation of policies in free zones, & based on interviews & content analysis methods, extracts the main reasons for policy failure & provides policy solutions. The results of the studies conducted in this study show that the most important reasons for the failure of policies in this strategic area can be classified into three main themes (structure-oriented, ideal-oriented & thought-oriented) & 9 sub-themes.

**Keywords:** Makran Beaches, Public Policy, Implementation Research, Free Zones, Content Analysis.





مقاله پژوهشی

## اجرای سیاست‌ها در سواحل مکران ایران؛ بررسی نمودهای یک بحران

حمیدرضا ملک‌محمدی<sup>۱</sup>، مجتبی نیک‌فرجام<sup>۲\*</sup>

۱- استاد سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲- دکتری سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

\* رایانامه نویسنده مسئول: M\_nikfarjam@ut.ac.ir



<https://doi.org/10.22059/jppolicy.2022.85908>

تاریخ دریافت: ۱۶ تیر ۱۴۰۰

تاریخ پذیرش: ۱۳ دی ۱۴۰۰

### چکیده

در سال‌های اخیر بحث توسعه و اجرای سیاست‌ها در سواحل مکران در جنوب و جنوب شرقی ایران در دستور کار دولت‌های مختلف قرار گرفته است، اما روند اجرای سیاست‌ها بسیار کند بوده، به نحوی که به‌گواه آمار رسمی می‌توان از آن با عنوان بحران یاد کرد. سؤال کانونی این پژوهش این است که چرا علی‌رغم اهمیت بسیار بالای این منطقه در مناسبات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی و وجود اراده سیاسی اعلامی، اجرای سیاست‌ها در این منطقه راهبردی با شکست همراه بوده است؟ پژوهش حاضر با بهره‌گیری از ادبیات نظری مرتبط با اجرا پژوهی در سیاست‌گذاری عمومی و اجرای سیاست‌ها در مناطق آزاد موفق، بر پایه مصاحبه با خبرگان و روش تحلیل مضمون، عمده‌ترین دلایل شکست سیاست‌ها را استخراج نموده و راهکارهای سیاستی را ارائه می‌دهد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که مهم‌ترین دلایل شکست سیاست‌ها در این منطقه راهبردی را می‌توان ذیل سه مضمون اصلی ساختارمحور، آرمان‌محور و اندیشه‌محور و نه مضمون فرعی دسته‌بندی کرد.

واژگان کلیدی: سواحل مکران، سیاست‌گذاری عمومی، اجرا پژوهی، مناطق آزاد، تحلیل مضمون.

## مقدمه

سواحل مکران در محدوده دو استان سیستان و بلوچستان و هرمزگان در بخش جنوب و جنوب‌شرقی ایران به طول بیش از ۷۰۰ کیلومتر نوار ساحلی واقع شده است. این منطقه در سال‌های اخیر مورد توجه ویژه دولت و سطوح عالی حاکمیت بوده، به نحوی که در ماده ۶۸ قانون احکام دائمی توسعه کشور در قالب مناطق آزاد تعریف شده است. چنان‌که اشاره خواهیم نمود بنا بر اعلام‌های رسمی پیشرفت پروژه‌های این منطقه حدوداً ۲۰ درصد بوده است؛ حال آن‌که فلسفه برنامه‌های توسعه و اجرایی مناطق آزاد همواره متفاوت از سرزمین اصلی بوده و این برنامه‌ها نیازمند تخصص، دانش و تجربه‌ای مجزا از سرزمین اصلی می‌باشند. پرسش کانونی این پژوهش این است که چرا علی‌رغم اهمیت بسیار بالای این منطقه در مناسبات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی و وجود اراده سیاسی اعلامی، اجرای سیاست‌ها در این منطقه راهبردی با عدم موفقیت همراه بوده است؟

## بیان مسئله

مناطق آزاد قرن‌هاست که وجود داشته‌اند. آن‌ها در ابتدا به منظور تشویق تجارت تأسیس شدند و بیشتر به صورت مناطق شهری واقع در مسیرهای تجارت بین‌المللی شکل گرفتند. نمونه‌های آن عبارت‌اند از: جبل الطارق (۱۷۰۴)، سنگاپور (۱۸۱۹)، هنگ‌کنگ (چین؛ ۱۸۴۸)، هامبورگ (۱۸۸۸) و کینهاگ (۱۸۹۱) (World Bank, 2008: 9). اما بحث ما بیشتر مربوط به مناطق آزاد مدرن می‌باشد که امروزه بیشترین استفاده را در کشورهایی همچون چین، امارات، امریکا، اروپا و برخی دیگر از کشورهای آسیایی، اروپایی و آفریقایی دارد. یکی از مباحث دارای اهمیت این است که سیاست‌های اجرایی مناطق آزاد در ایران از نمونه‌های بارز تجارب شکست‌خورده می‌باشند؛ به نظر می‌رسد این تجربه در نوع سیاست‌های اجرایی منطقه مکران درحال بازتولید شدن می‌باشد. در همین ارتباط، با گذشت بیش از یک دهه از آغاز توجه دولت و سطوح عالی حاکمیت به توسعه سواحل مکران، به‌عنوان منطقه‌ای راهبردی، پیشرفت پروژه‌های اجرایی در این منطقه کمی بیش از ۲۰ درصد بوده است؛ این درحالی است که یکی از پیچیدگی‌های مسئله توسعه سواحل مکران از این رو است که این منطقه به دلیل وسعت بسیار بالایی که دارد در محدوده دو استان سیستان و بلوچستان و هرمزگان قرار گرفته است. در این رابطه با وجود سازمان 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 نموده است. از این موارد می‌توان به تأسیس نهادهای موازی همانند تأسیس ستاد توسعه سواحل مکران (و اخیراً شورای توسعه سواحل مکران)، تعریف پروژه در مکانی بسیار گسترده و با فاصله بیش از ۲۰۰۰ کیلومتری از مرکز و غیرمنطبق بودن با میزان بودجه، متکثر بودن و غیرشفاف بودن اهداف اجرایی، ناکارآمدی در جذب سرمایه‌گذاری خارجی و بسیاری مسائل دیگر شده است. از دیدگاه پژوهش حاضر مسئله اساسی را در باید بحث «اجرای سیاست‌ها» در سواحل مکران جستجو نمود. به نظر می‌رسد 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.

## پیشینه پژوهش

به دلیل اینکه موضوع اهمیت یافتن سواحل مکران موضوعی نو و مربوط به چند سال اخیر است، تقریباً می‌توان گفت پژوهش علمی منسجم در این رابطه انجام نپذیرفته است؛ بیشتر متون مربوط به موضوع، حول تحلیل‌های خبری و گزارش و ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های منطقه نگاشته شده‌اند؛ اما می‌توان مواردی معدودی که به پژوهش حاضر مرتبط هستند را ذکر نمود.

۱ - منبع: پایگاه اینترنتی دبیرخانه ستاد توسعه سواحل مکران و نتایج مصاحبه‌های پژوهشگر.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارش‌هایی تحت عناوین «مکران، مروارید پنهان» و «بررسی مزیت‌های منطقه‌ای سواحل مکران با رویکرد اقتصاد مقاومتی»، گزارش‌هایی توصیفی از محیط و پتانسیل‌های منطقه ارائه کرده است. در رابطه با مناطق آزاد در ایران و نوع مدیریت این مناطق نیز می‌توان به رساله دکتری ابراهیم رضوانی تحت عنوان «حمایت‌های حقوقی از سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد تجاری و ویژه اقتصادی با مطالعه تطبیقی امارات متحده عربی» در دانشگاه شهید بهشتی اشاره کرد. در این پژوهش پس از پرداختن به قوانین و مقررات دو کشور ایران و امارات در مورد مناطق آزاد تجاری و نوع قانون‌گذاری و مدیریت در دو کشور، پژوهشگر به این نتیجه می‌رسد که قوانین و مقررات موجود در ایران در حد مطلوب جذاب نبوده و حمایت مناسبی از حقوق سرمایه‌گذار به عمل نمی‌آورند. در نهایت نیز به اهمیت لزوم مدیریت خصوصی در مناطق آزاد ایران اشاره می‌نماید. در مباحث نظری مناطق آزاد نیز تعدادی گزارش‌های نسبتاً جامع از دلایل موفقیت و شکست مناطق آزاد ارائه شده است که آموزه‌های سیاستی متعددی را به سیاستگذاران و پژوهشگران ارائه می‌دهد از جمله: تحلیل‌های بانک جهانی (2008) و (2017). همچنین داگلاس ژیه‌وا ژنگ (2019) و (2015) نیز مشخصاً تجربیات جهانی عوامل موفقیت و شکست برنامه‌های سیاستی مناطق آزاد را مورد بررسی قرار داده است.

### مبنای نظری: اجرای سیاست‌های عمومی و مناطق آزاد

**اجرای سیاست‌های عمومی:** سیاست‌گذاری عمومی مجموعه‌ای از اقدامات به نسبت پایدار و هدفمند دولت برای حل مسائل و یا دغدغه‌های عمومی جامعه است (Anderson, 2011). اجرای سیاست نیز به معنی پیاده‌سازی یک تصمیم سیاستی است، بدین معنی که پیوندی میان سیاست‌گذاری و عمل ایجاد می‌نماید (Barrett & Fudge, 1981: 3). مهم‌ترین و شاخص‌ترین اندیشمندان اجرا پژوهی که در چارچوب رویکرد بالابه‌پایین قرار دارند، ویلداوسکی، پرسمن، ساباتی، مازمانیان، ون‌ومتر، ون‌هرن و باردش هستند. این رویکرد یک نگاه سلسله‌مراتبی از بالا به پایین در روند اجرای سیاست‌ها دارد. تأکیدات دانشمندان در این رویکرد حول مؤلفه‌های متعددی است. اجماع بر سر هدف یا اهداف یک سیاست یک نکته کلیدی در نگاه ون‌ومتر و ون‌هرن بود (Pülzl & Treib, 2007: 89-92). پرسمن و ویلداوسکی نیز اجرا را شامل ایجاد یک زنجیره علی از اهداف تا نتایج می‌دانستند (Pressman & Wildavsky, 1983: 163-164). برینارد نیز ناهم‌سویی اهداف سیاستگذاران را از موانع اجرا می‌داند (Brynard, 2005: 83-102). هاوالت و رامش تأکید می‌نمایند که سیاستگذاران باید هدف‌های سیاست و سلسله‌مراتب آن‌ها را تا حد ممکن واضح و به صورت دستورالعمل روشن بیان نمایند (Hajipour & et al., 2015: 11-12). از سویی دیگر گان و هاگ‌وود ارتباطات بیش از حد بین واحدهای اجرایی را از موانع جدی اجرای سیاست‌ها می‌دانند (Gunn & Hogwood, 1984). به‌واقع اندیشمندان دیگر معتقد بودند هماهنگی میان بازیگران در روند اجرا می‌تواند به موفقیت برنامه‌ها کمک شایانی نماید (Rahmankhan & khandakar, 2016)؛ که این امر نشان‌گر اهمیت کنترل تعدد بازیگران اجرا است. در رابطه با قانون، ساباتی و مازمانیان (1983)، اجرا را یک تصمیم سیاسی می‌دانند که در راستای یک قانون و شکلی از دستورهای دارای اهمیت اجرایی باشد. عدم شفافیت در قوانین موجود می‌تواند روند اجرا را با مشکلات جدی روبرو سازد. هاوالت و رامش نیز معتقدند که سیاست باید حاوی مقررات روشنی باشد تا به‌طور صحیح به وسیله سازمان اجرا شود (Hajipour & et al., 2015: 11-12). در روند رابطه با حمایت‌های سیاسی باید ذکر نمود که محیط، حمایت رهبران و دسترسی به منابع (Phaopeng, 2010: 62-64) در روند اجرا بسیار دارای اهمیت است. البته اجرای سیاست‌های عمومی در خلاء شکل نمی‌گیرد، بلکه ذیل یک شرایط زمینه‌ای خاص که مشخصاً سیاسی، اجتماعی و اقتصادی چه در داخل و چه در خارج از مرزهای یک کشور است، روی می‌دهد. همچنین شرایط اقتصاد کلان داخلی یک کشور نیز تأثیر بسیاری بر روند اجرای یک سیاست می‌گذارد. ون‌میت و ون‌هورن نیز تأکید فراوانی بر شرایط زمینه‌ای مساعد در روند اجرای سیاست‌ها داشته‌اند (Van Meter & Van Horn, 1975: 449). از عمده‌ترین مؤلفه‌های تأثیرگذار بر روند اجرای موفقیت‌آمیز سیاست‌ها این است که برنامه‌های سیاستی باید بر اساس یک نظریه معتبر فنی باشند (Sabatier, 1986: 40-46). این نظریه فنی می‌تواند از راه‌های مختلفی از جمله انجام مطالعات علمی معتبر، استفاده از نظریات کارشناسان خبره و استفاده از تجربیات موفق دیگر کشورها کسب گردد. هاوالت و رامش معتقدند که برای موفقیت یک

برنامه‌های سیاستی، تهیه سیاست باید به صورت آشکار یا ضمنی به یک نظریه علمی معتبر متکی باشد (Hajipour & et al., 2015: 11-12). در یک جمع‌بندی می‌توان به نظر ساباتیو و مازمانیان اشاره نمود. آن‌ها (Sabatier, Paul & Daniel Mazmanian, 2016: 106-121) مجموع پنج شرط را جهت دستیابی به اهداف سیاستی ضروری می‌دانند: ۱) وجود برنامه‌ای که مبتنی بر یک نظریه منطقی باشد. ۲) وجود یک قانون (یا هر تصمیم سیاستی مهم دیگری) که متضمن دستورالعمل‌های صریح سیاستی و بدون ابهام باشد. ۳) مقامات دستگاه‌های اجرایی از مهارت سیاسی و مدیریتی اساسی برخوردار بوده و به اهداف قانونی نیز متعهد باشند. ۴) وجود برنامه‌ای که به‌طور جمعی از سوی گروه‌های سازمان‌یافته حمایت شود. ۵) اولویت نسبی اهداف قانونی با ظهور سیاست‌های عمومی متعارض یا تغییر در شرایط اجتماعی-اقتصادی مرتبط که نظریه «فنی» یا حمایت سیاسی مربوط به قانون را تضعیف می‌کند، در طی زمان به‌طور چشم‌گیری تضعیف نشود. در ادامه به مهم‌ترین عوامل شکست سیاست‌های توسعه در مناطق آزاد اشاره می‌نماییم و سپس در یک جدول ویژگی‌های این مناطق را ذکر خواهیم نمود.

**بدنه مدیریتی و اداری ضعیف:** عملکرد ضعیف برخی از برنامه‌های مناطق می‌تواند ریشه در دستگاه‌های ضعیف دولتی و اداری ایجاد شده برای اجرا، توسعه و بهره‌برداری از مناطق و تنظیم فعالیت‌های این مناطق داشته باشد. در بسیاری از کشورها، مقامات منطقه آزاد فاقد قدرت و استقلال لازم هستند و دچار کمبود بودجه یا ضعف مدیریتی هستند. به‌عنوان نمونه، قدرت تصمیم‌گیری در مقامات مناطق آزاد قدیمی در اردن، سوریه و مصر بسیار متمرکز بود. تغییر نرخ اجاره زمین معمولاً نیاز به تصویب کابینه کشور داشت. برخی از آن‌ها نیز تحت تأثیر مسائل سیاسی قرار داشتند (World Bank, 2008: 49). این مورد را شاید بتوان مهم‌ترین مسئله سیاستی پیش‌رو دانست.

**فقدان دانش عملیاتی برای مدیریت و اجرای برنامه‌ها:** 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 شرکت‌هایی هستند که فقط در زمینه ساخت‌وساز 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 به‌طور جدی ظرفیت اجرایی را محدود می‌کند (Zeng, 2019: 11-13). همچنین مقامات دولتی و اجرایی (و سیاستگذاران)، در مورد چندین ویژگی مهم مناطق آزاد از جمله مکان‌یابی، چگونگی تمرکز صنعت و تجارت و ترکیب نمودن ویژگی‌هایی که سرمایه‌گذاران را جذب می‌نماید، با نوعی شکاف دانشی روبرو می‌شوند. محاسبات اشتباه دولت و سیاستگذاران می‌تواند منجر به اشتباهاتی شود که برای دولت بسیار گران تمام خواهند شد؛ به‌ویژه در قالب پروژه‌های زیرساختی اشتباه. این مورد را می‌توان در مثال فیلیپین به‌خوبی مشاهده نمود. دولت مرکزی فیلیپین در دهه‌های ۷۰ و ۸۰ میلادی حدوداً ۲۰۰ میلیون دلار برای ارتقاء بندر و ساخت جاده، پل و سایر زیرساخت‌های منطقه سرمایه‌گذاری نمود. با این حال، این امر برای جذب سرمایه‌گذاران به یک مکان دوردست کافی نبود. در نتیجه، عملکرد اجرایی منطقه نامیدکننده بود؛ به‌طوری‌که جامعه بین‌المللی الگوی توسعه مناطق آزاد را زیر سؤال برد (Farole & Moberg, 2014: 10-14).

**اندازه و وسعت:** آمار موجود در مورد اندازه مناطق آزاد در پایگاه داده‌ای بانک جهانی (2017) نشان‌دهنده تفاوت در اندازه مناطق آزاد است. اگر به نسبت هکتار، این مناطق را مورد اندازه‌گیری قرار دهیم، میانگین اندازه مناطق آزاد ۹۰۵ هکتار است، این در حالی است که وسعت منطقه آزاد تجاری مرکز تجارت جهانی در اروگوئه با اندازه ۵ هکتار کوچک‌ترین و منطقه آزاد اقتصادی Cha Lo Border Gate با اندازه ۵۳،۹۲۳ هکتار بزرگ‌ترین منطقه آزاد است. البته برخی منابع دیگر میانگین وسعت مناطق آزاد در جهان را ۷۵۰۰ هکتار عنوان نموده‌اند (Iribnews, January 31, 2017). اصولاً اندازه و وسعت یک منطقه آزاد به‌خودی‌خود نمی‌تواند نقش یکتایی در روند موفقیت و یا شکست اجرای برنامه‌ها داشته باشد، بلکه نکته کلیدی آن است که چه ارتباطی میان وسعت یک منطقه آزاد، میزان هزینه‌های برآورد شده، میزان زیرساخت‌های از پیش موجود و ارتباط آن با بدنه

سرزمین اصلی وجود دارد. در جدول شماره ۱ جمع‌بندی متون بررسی‌شده در ارتباط با عوامل دخیل در اجرای سیاست‌های مناطق آزاد در مناطق موفق دنیا آورده شده است:

جدول ۱- عوامل دخیل در اجرای سیاست‌های مناطق آزاد در مناطق موفق دنیا

مهم‌ترین ویژگی‌های اجرایی مناطق آزاد	
محدوده معین جغرافیایی (معمولاً منطقه امن محصور شده)	World Bank, 2008
مدیریت یکپارچه و واحد	
واجد شرایط بودن بر پایه سودآوری از طریق مؤلفه مکان‌قرارگیری	
منطقه گمرکی جداگانه (عمدتاً سودآوری بدون پرداخت مالیات) و وجود رویه‌های ساده مالی	Farole & Moberg, 2014
زیرساخت؛ شامل تمام مواردی که در راه‌اندازی یک منطقه آزاد اهمیت دارد	
محیط تجاری جذاب؛ شامل خدمات عمومی کارآمد (مانند One-Stop-Shop) و زیرساخت‌ها	Zeng, 2019
داشتن یک برنامه استراتژیک بلندمدت تجاری و نه سیاسی	
وجود دانش عملیاتی مدیریتی (در روند اجرا و پس از آن)	Zeng, 2015
مشوق‌های مالی و استقلال نهادی (استقلال سیاسی و اقتصادی)	
داشتن تجربه اجرایی مبتنی بر نظریه مناطق آزاد (اجرا توسط توسعه‌دهندگان حرفه‌ای مناطق)	Madani, 1999
یک طرح واقع‌بینانه و قابل اجرا (شروع در محدوده کوچک‌تر)	
یک نظام حقوقی و قانونی شفاف	Pakdeenurit & others, 2017
شرایط زمینه‌ای: وجود محیط بین‌المللی مساعد؛ از جمله سهولت در حمایت سرمایه‌گذاری خارجی و استفاده از مدیریت و خدمات خارجی (مرتبط با نوع سیاستگذاری خارجی)	
شرایط داخلی: اقتصاد کلان کشور، نیروی کار، ثبات و پایداری دولت	

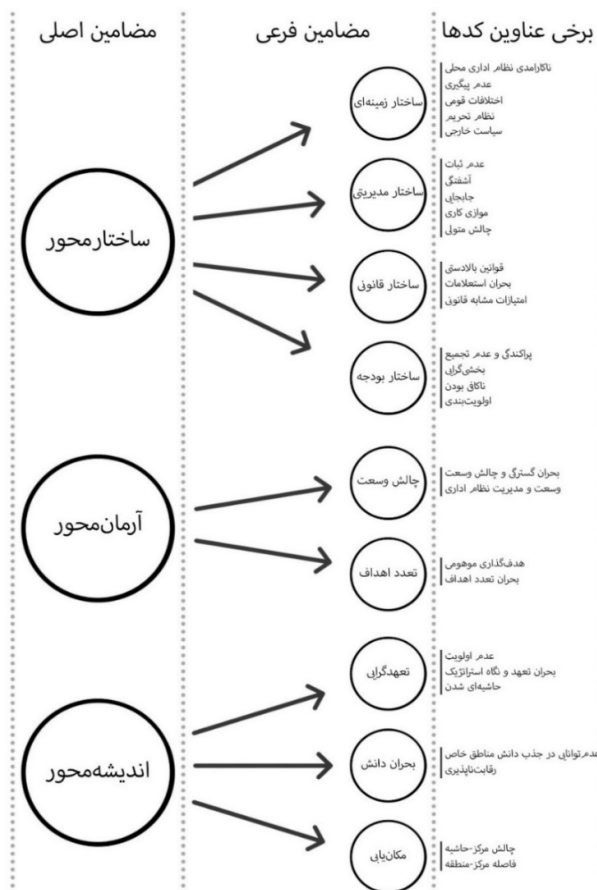
## روش پژوهش

پژوهش حاضر از نوع کاربردی و با رویکرد کیفی و اکتشافی است؛ بدین صورت که ابتدا کتب و مقالات علمی مورد بررسی و تحلیل قرار گرفتند و سپس با توجه به ادبیات نظری و سؤال اصلی پژوهش، مبنای سؤالات و روند مصاحبه پایه‌ریزی شد. بنابر دلایل مختلف از جمله استفاده از دانش و تجربه ضمنی مدیران و مسئولان اجرایی و نخبگان مرتبط با موضوع و همچنین کشف کیفی و تأیید یافته‌های پژوهش و بررسی ابعاد مختلف آن، مصاحبه نیمه‌ساختار یافته با کارشناسان و مدیران رده بالای دولتی و اجرایی و فعالین آکادمیک انجام گرفت. مصاحبه‌ها تا زمان اشباع نظری و مضمونی ادامه یافت به صورتی که کاملاً محسوس بود که دیگر مصاحبه‌ها ارزش افزوده جدیدی را تولید نمی‌کنند. مصاحبه‌ها به روش هدفمند و گلوله برفی انجام گرفت؛ به این صورت که در ابتدا در راستای اهداف پژوهش، افرادی که در زمینه موضوع پژوهش مسئولیت و تجربه بالای اجرایی در دولت داشتند و همچنین متخصصان آکادمیک این حوزه انتخاب شدند و با آن‌ها مصاحبه صورت گرفت. در ادامه از این افراد خواسته شد تا در صورت امکان افراد متخصص دیگری را نیز معرفی نمایند. در نهایت با تعداد ۱۴ نفر از ۴۰ تا ۱۸۰ دقیقه مصاحبه به عمل آمد، به صورتی که میانگین مصاحبه‌ها بیش از یک ساعت به طول انجامید. مصاحبه‌شوندگان در سطح دولت، استان، شورای عالی مناطق آزاد، ستاد (شورا) توسعه سواحل مکران و هیئت مدیره منطقه آزاد چابهار و نیز پژوهشگران و اساتید دانشگاه که در زمینه پژوهش صاحب‌نظر بودند و اقدامات اجرایی نیز انجام داده بودند، انتخاب شدند. جدول شماره ۲، شمای کلی مصاحبه‌شوندگان را نشان می‌دهد:

جدول ۲

دسته‌بندی	عنوان	فراوانی
درجه تحصیلی	کارشناس	۱
	کارشناس ارشد	۳
	دکتری	۱۰
سمت	عضو هیئت علمی دانشگاه دولتی	۳
	سیاستگذار اجرایی (کلان و خرد)	۹
	فعال اقتصادی	۲
رشته تحصیلی	اقتصاد	۳
	مدیریت دولتی	۳
	علوم سیاسی و سیاستگذاری عمومی	۵
	حسابداری	۱
	ژئوپولیتیک	۱
	جغرافیا	۱

جدول ۳- مضامین استخراج شده از مصاحبه‌ها



پس از انجام مصاحبه‌ها با افراد ذی‌صلاح، اقدام به تحلیل و پیاده‌سازی بر اساس تحلیل مضمون با روش مرحله‌ای براون و کلارک (2006) شده است. بر طبق نظر براون و کلارک فرایند گام به گام تحلیل مضمون دارای ۶ مرحله می‌باشد که شامل: ۱- آشنایی با داده‌ها ۲- ایجاد کدهای اولیه ۳- جست‌وجوی مضامین ۴- بازبینی مضامین ۵- تعریف و نام‌گذاری مضامین ۶- تهیه گزارش.

## روایی و پایایی

برای بررسی روایی و پایایی نتایج مصاحبه‌های صورت گرفته، از کدگذاران مستقل استفاده شده است. هدف از استفاده از کدگذاران مستقل کمک به پژوهشگر است تا به صورت انتقادی درباره ساختار مضامین پیشنهادی خود و تصمیماتی که درباره کدگذاری گرفته است، فکر کند (Abedi-Ja'fari, 2011: 187). در این راستا، از افراد متخصص در زمینه موضوع پژوهش درخواست شد که نمونه‌هایی از مصاحبه‌ها را کدگذاری نمایند و پس از آن نتیجه این کدگذاری‌ها با کدگذاری محقق مقایسه شد و در نتیجه بازبینی‌های لازم انجام گرفت. در نهایت نیز پس از بررسی چارچوب نظری، نتایج به دست آمده با وزن دهی بیشتر به داده‌های دسته اول (مصاحبه‌ها)، به صورت یک طرح‌واره خط داستان بیان شد.

## تحلیل یافته‌ها و نتایج پژوهش

در جدول شماره ۳ مهم‌ترین یافته‌ها و نتایج پژوهش در قالب مضامین استخراج شده از مصاحبه‌ها آورده شده است. همچنین، در بخش‌هایی که نقل‌قول‌های مستقیم از مصاحبه‌شوندگان آورده شده، یک کد اختصاصی که نشان‌گر هر مصاحبه‌شونده است (مانند: م، ۲، به معنی مصاحبه‌شونده ۲) در پایان هر نقل قول بیان شده است.

یافته‌ها و نتایج پژوهش حاضر در قالب سه مضمون اصلی تحت عنوان مضامین ساختارمحور، آرمان‌محور، و اندیشه‌محور که نشان‌دهنده عمده‌ترین

عوامل بحران‌زا در روند اجرای سیاست‌ها در سواحل مکران می‌باشند، دسته‌بندی شده است. این مضامین شامل ۹ مضمون فرعی می‌باشد که در ادامه به بررسی این مضامین پرداخته‌ایم.

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

**الف) ساختار زمینه‌ای:** جدای از بحث اقتصاد کلان و ثبات سیاسی-اجتماعی، در رابطه با پژوهش حاضر در بخش شرایط زمینه‌ای داخلی و خارجی دو مورد بدیع شناسایی شد: **۱) عدم پشتیبانی محلی:** مناطق ویژه و آزاد به‌طور معمول یک منطقه جدا و محصور را شامل می‌شوند که معمولاً دولت‌ها با توجه به اهداف توسعه‌ای بلندمدت خویش این مناطق را ایجاد می‌نمایند. به همین دلیل در روند اجرا باید پشتیبانی محلی از جانب مردم و مسئولین فراملی را داشته باشند؛ در غیر این صورت روند اجرای سیاست‌ها با اختلالات بسیار جدی روبرو خواهد شد. در منطقه مکران به دلیل ساکن بودن جمعیت‌های قومی و مذهبی مختلف همواره از نظر تاریخی ما شاهد عدم جدیت و پشتیبانی محلی در قبال طرح‌های توسعه دولتی بوده‌ایم. «در سطح اجرایی مهم‌ترین موانع بر سر راه اجرای سیاست‌ها در منطقه را نظام اداری و اجرایی داخل دو استان می‌دانم. افراد نظام اداری آن منطقه به درستی پیگیر موضوع نیستند. نوعی از تنبلی، کرختی و یک درجه کوچکی از فساد باعث می‌شود تحرک کافی را نداشته باشند. اختلاف‌های قومی حتی در نظام اداری نیز حکم‌فرماست» (م، ۱). «مسئولان محلی آن پشتیبانی جدی را نداشتند. چه استانداران، مسئولان محلی، نمایندگان مجلس و بقیه افرادی که آنجا هستند به دلیل وجود مشکلاتی که در حوزه‌های خودشان هست نتوانستند درست متمرکز بشوند روی این موضوع» (م، ۲). مسئولان، نهادها و دستگاه‌های اجرایی به دلیل اینکه اولویت اصلی‌شان 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 که پشتیبانی لازم صورت نپذیرد. **۲) رقابت ناپذیری (سیاست خارجی و شرایط بین‌المللی):** از مهم‌ترین دلایل به‌وجود آمدن بحران در منطقه مکران، نوع سیاست‌خارجی 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. به‌طور مشخص در ارتباط با پژوهش حاضر، رقابتی که میان چین و هند همواره برقرار بوده است (عسگری کرمانی، ۱۳۹۵) باعث شده که پس از سرمایه‌گذاری چینی‌ها در گوادر پاکستان، هند به دنبال سرمایه‌گذاری در بندر چابهار و سواحل مکران باشد، اما نوع سیاست‌خارجی ایران و همچنین رفتار قدرت‌های جهانی و منطقه‌ای و نظام تحریم تاکنون مانع از این مهم شده است. «در این زمینه بحث تحریم خیلی دارای اهمیت است و نمی‌شود یک منطقه آزاد را در شرایط تحریم توسعه داد. هیچ شرکت خارجی بازار خودش را در خطر نمی‌اندازد که یک مجازات محتمل را به جان بخورد و در این مناطق از ایران سرمایه‌گذاری نماید. هند قرار بود فقط ۵۰ میلیون دلار در چابهار سرمایه‌گذاری کند که همان ۵۰ میلیون دلار هم اتفاق نیفتاد» (م، ۵). این امر تا حدی مهم به نظر می‌رسید که یکی از مصاحبه‌شوندگان با این تصور (که تصویری رایج در میان سیاست‌گذاران بود)، که بندر چابهار از تحریم‌های بین‌المللی معاف می‌باشد نیز اذعان نماید که «شرکت‌هایی که با ایران کار می‌کردند دولت ترامپ برای آن‌ها مشکل به‌وجود می‌آورد. در همین ایام قراردادی میان ایران و افغانستان و هند بسته شد و در دو نوبت آمدند چابهار که آن قرارداد معروف به قرارداد چابهار بود، اما شرایط بین‌المللی مساعد نبود» (م، ۴). به نظر می‌رسد که نظام سیاست‌خارجی ایران در شرایط کنونی باید اصلاحاتی را عملی سازد، که می‌توان نقطه شروع آزمایشی و افزایش‌یابنده آن را در منطقه مکران اجرایی نمود و در صورت موفقیت به دیگر مناطق آزاد و در نتیجه سرزمین اصلی تسری داد.

**ب) ساختار مدیریتی:** **۱) زمان‌مندی، ثبات-آشفتنگی:** مهم‌تر از اینکه ساختار اداره مناطق یک ساختار دولتی، خصوصی و یا ترکیبی از این دو مدل باشد، باید این ساختار مشخص، دارای تداوم و پایداری و یک‌دست باشد. در امریکا بیشتر مناطق آزاد توسط بخش خصوصی اداره می‌شوند، در آسیا و خصوصاً منطقه خاورمیانه، این ساختار بیشتر توسط دولت تعیین می‌شود و گاهاً ترکیبی است از یک ساختار دولتی و مشارکت بخش خصوصی فرامرزی، همچون عمان و به‌طور مشخص بندر صحرار و یا در امارات و مشخصاً بندر جبل‌علی که مدیریت منطقه دارای ثبات و پایداری، استقلال و قدرت تصمیم‌گیری بالا 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 به‌طور معمول اداره این مناطق در دست یک نهاد یا مرجع دولتی است؛ به‌طوری‌که این نهاد تمامی اختیارات را در دست دارد (World Bank, 2008: 20-26). 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 مورد تغییرات بنیادین قرار گرفته 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. «یکی از مواردی که در منطقه مکران بحران ایجاد نمود، عدم مدیریت واحد و تغییر مدیریت‌ها در طی زمان و عدم ثبات بود. بر خلاف کشورهای موفق، در این منطقه ثبات مدیریت وجود نداشته و یک نهادی متولی نبوده است. یک زمانی می‌گفتند منطقه آزاد چابهار باشد، یک زمانی استانداری، یک زمانی نیروی دریایی و...» (م، ۲). همچنین عدم وجود تجربه مرتبط در زمینه توسعه مناطق ویژه نیز یکی دیگر از عوامل مهم بود: «یکی از مشکلاتی که ما در توسعه سواحل مکران از لحاظ نهادی و ساختاری داشته‌ایم این بود که تاکنون در کشور ساختاری برای توسعه منطقه‌ای نداشته‌ایم که موفق باشد البته در جیرفت و قزوین و خوزستان در سطح کوچک داشته‌ایم، اما در سطح منطقه‌ای یک سازمان توسعه منطقه‌ای تاکنون نداشته‌ایم. چون تجربه نداشته‌ایم، ایجاد هماهنگی و اقدام هماهنگ افراد و دستگاه‌ها یک موضوع نوپدید بود و شناخت ابعاد آن نیز یک کار اساسی است. یکی از عواملی که این منطقه نتوانسته است به موفقیت برسد این عدم هماهنگی بین دستگاه‌ها است که ضرورت دارد یک نهاد قدرتمندتر از دبیرخانه شورای توسعه سواحل مکران این هماهنگی‌ها را دنبال نماید» (م، ۱۳). یکی از مصاحبه‌شوندگان اظهار داشت که علی‌رغم شکل‌گیری سازمان توسعه سواحل مکران در ظاهر، در واقع این سازمان در عمل آن‌طور که باید شکل نگرفت و همه طرح‌های مدیریتی کوتاه‌مدت و دولتی بودند: «اول سازمان برنامه می‌گفت که در واقع چون ما پول می‌دهیم ما بیایم این کار را انجام بدهیم. حتی مدل دریاچه ارومیه را پیشنهاد دادند اما ما خودمان هم مخالف بودیم... چرا ما به‌طور جدی نپرداختیم به این بحث؟ چون نیاز به یک عزم حاکمیتی دارد تا دولتی. ساختار مدیریتی باید خارج از دولت باشد و حاکمیتی باشد که در نتیجه ثبات بیشتری نیز داشته باشد» (م، ۴). مسئله‌ای که کاملاً مشهود است نوع مدیریت کاملاً دولتی در این منطقه است که با توجه به جایجایی‌های مدیریتی در دولت‌های مختلف، اساساً سیاست‌گذاری در این منطقه را کوتاه‌مدت و غیر استراتژیک کرده است.

**۲) چالش متولی-موازی کاری:** اداره و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها در تمامی کشورها به‌وسیله 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 به‌طور معمول اداره این مناطق در دست یک نهاد یا مرجع دولتی است، به‌طوری‌که تمامی اختیارات در دست مرجع دولتی است (World Bank, 2008: 20-26). «در سطح میانی یکی از عوامل مهمی که باعث شده که پروژه‌ها خیلی پیشرفت نداشته باشند عدم هم‌افزایی و هم‌گرایی در دستگاه‌های دولتی است. دیگران خودشان را در زنجیره بنادر جهانی آوردند، مانند صلاله در عمان. مدیریت باید تحت لوای یک سازمان باشد. ۲۸ دستگاه در این منطقه هستند که هم‌افزایی میان آن‌ها بسیار سخت است. وقتی همه دستگاه‌ها در جلسه‌ها شرکت می‌کردند این عدم هم‌افزایی خیلی بیشتر خودش را نشان می‌داد، به این جهت که به عنوان مثال، رییس سازمان شیلات می‌گفت اساساً چرا من اختیارم را بدهم به یک جای دیگر و زیر دست آن کار کنم؟» (م، ۳). «در این منطقه نوعی آلودگی نهادی وجود دارد. سازمان‌های متفرق که تلاش دارند آنجا حضور داشته باشند که هم اعمال سیاست کنند و هم حساب‌کشی انجام دهند و در نهایت پاسخگو هم نیستند. مثلاً سازمان برنامه و بودجه می‌گوید متولی توسعه من هستم، بنابراین سیاست‌های من در منطقه مکران باید اعمال شود و... تنظیم این سازمان‌ها و این‌که بپذیرند که زیر نظر یک نهاد بالادستی کار انجام دهند بسیار کار سختی است، اگر هم بپذیرند هماهنگی اینها هم کار

بسیار سختی است، پس دو مشکل وجود دارد: پذیرش نهادها و دوم هماهنگی میان آن‌ها» (م، ۱). همان‌طور که مشاهده شد، ترکیب سازمان‌ها و نهادهای اجرایی و سیاستگذار در این منطقه یک نوع تعدد بیمارگونه را نشان می‌دهند که این امر متفاوت از کشورهای موفق است.

**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، مبهم بودن و عدم در اولویت قرارگیری جدی این سواحل برای دولت است. «یکی از مسائل مهم، مبهم بودن قانون و دوپهلوی بودن آن است. ماده ۶۸ قانون احکام دائمی هم تکلیف می‌کند هم انجام تکلیف را تعلیق به تعیین بودجه می‌کند، یعنی عملاً می‌بندد این کار و راه را، یعنی اجازه می‌دهد که دولت این کار را انجام ندهد، از یک طرف تکلیف می‌کند و از یک طرف تکلیف نمی‌کند» (م، ۱۰). نکته مهم در این قانون علاوه بر ایجاد موانع دیگر، این است که با توجه به این که وظایف و اجرایی شدن اهداف متعددی را بر عهده سازمان 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 است سرمایه‌گذاران داخلی به منطقه مکران ورود نکنند و یا در صورت ورود پس از مدتی این منطقه را ترک کنند، قوانین بسیار دست‌وپاگیر در زمینه استعلامات است که قریب به اتفاق مصاحبه‌شوندگان نیز این مهم را یادآور شدند: «ما در قوانین مان در بحث توسعه، خصوصاً در منطقه مکران مقرراتی داریم (اشتغال‌زایی و جذب سرمایه‌گذاری) که بسیار دست‌وپاگیر است و مبنای آن هم استعلامات است. اگر جذب سرمایه‌گذاری سه مرحله کلی داشته باشد یعنی دریافت جواز تأسیس، تملک زمین و صدور بهره‌برداری؛ جای اصلی تملک زمین است که آنچنان دچار بوروکراسی و دریافت استعلامات است که عملاً جذب سرمایه‌گذاری را بسیار کند می‌کند. ما باید بیشتر روی موانع جذب سرمایه‌گذاری در آنجا متمرکز شویم تا مشوق‌های سرمایه‌گذاری» (م، ۱۲). همچنین اشارات متعددی به روند استعلامات در بخش‌های مختلف مصاحبه‌ها شده است، از جمله بحران واگذاری زمین در این منطقه که از شش ماه تا ششصد روز نیز به طول انجامیده است. این موانع از مهم‌ترین موانع اجرایی در روند جذب سرمایه بود که در روند مصاحبه‌ها مطرح شد. «ما متأسفانه در اینجا، در بحث موافقت گرفتن‌ها و... مشکل داریم، شما بخواهید در فاصله ۲۰۰۰ کیلومتری از مرکز، کسب و کار راه بیاندازید، با این همه نوسانات، خصوصاً نوسان‌های مدیریتی، به خاطر ریسک بالا و عدم شفافیت قوانین و تعدد قوانینی که وجود دارد، واقعاً سخت است» (م، ۴). 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. به‌طور 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 (Hosseini, 2017: 17). «یکی از مسائل مهمی که ما در منطقه مکران همانند دیگر مناطق ویژه ایران شاهدش بودیم این بود که در عمل تفاوت قوانین در این مناطق فقط بندهای محدودی را شامل می‌شد که با سرزمین اصلی متفاوت بود، مانند مقررات گمرکی و مالیات، که البته همان‌ها هم واضح و شفاف حتی نزدیک به مناطق دیگر هم نبودند، چون این منطقه نوپا است» (م، ۱۱).

**د) ساختار بودجه:** بحث 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 یک چالش اساسی مطرح می‌باشد. در همین ارتباط دو مسئله اصلی در باب ساختار بودجه در این منطقه از روند مصاحبه‌ها حاصل شد: 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. «یکی از مسائل محوری که سبب شد برنامه‌های این منطقه به موفقیت نرسد، اول تأمین منابع مالی است، مثلاً در چین اول دولت مرکزی یا محلی تأمین مالی را به عهده می‌گیرند، زیرساخت‌ها را تأمین می‌کنند و وقتی زیرساخت‌ها فراهم شد از

بخش خصوصی دعوت می‌کنند که سرمایه‌گذاری انجام دهد. در مکران مهم‌ترینش این بود که منابع مالی برای راه‌اندازی این منطقه از ابتدا مورد توجه قرار نگرفته بود، لذا چون مسائل مالی که یکی از مهم‌ترین‌ها است و مورد توجه قرار نگرفته بود، اساساً کسی نتوانست وارد آن منطقه شود» (م، ۲). همچنین «بحث تأمین اعتبارات و مرکزگرایی کشور هم در نظام برنامه‌ریزی خیلی مهم است. به استان‌های مرزی اعتبارات خیلی کمتری تخصیص داده می‌شود» (م، ۱). «پراکندگی و عدم تجمیع: شاید بتوان مهم‌ترین معضل در ساختار بودجه در این منطقه را پراکندگی و عدم امکان تجمیع منابع دانست. درهم‌تنیدگی مباحث مطرح‌شده به‌وضوح در زمینه تأمین اعتبارات و بودجه‌بندی برنامه‌های توسعه سواحل مکران مشاهده می‌شود؛ تعدد نهادهای درگیر و تعدد اهداف سیاستی در کنار گستردگی و دوری از مرکز، در نهایت یک نوع پراکندگی و عدم توانایی در تجمیع بودجه را به‌وجود آورده بود که مصاحبه‌شوندگانی که تجربه بالایی در سطح کلان دولت داشتند نیز به این مهم اشاره نمودند: «تعدد نهادهای درگیر باعث شد که هیچ کدام از نهادها مسئولیت تأمین منابع مالی را نپذیرند و همان آب باریکه‌ای که دولت هم برای این منطقه در نظر گرفته بود همان هم پخش شد بین نهادها و دستگاه‌های اجرایی و صرف هزینه‌های جاری شد تا هزینه‌های توسعه‌ای و عمرانی» (م، ۱۳). «منابع مالی ستاد توسعه [سواحل مکران] یک اعتبارات متمرکز نبود. یکی از منابع اعتبارات خود ستاد توسعه بود که خودش پیگیری می‌کرد، یکی از اعتبارات، اعتبارات ملی‌ای بود که خود دستگاه‌ها برای خودشان پیگیری می‌کردند؛ اینجا مشکل چه بود؟ اینکه این اعتبارات متمرکز نبود، تجمیع نشده بود» (م، ۷). 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 نمود.

**۲- آرمان‌محور:** مراد از آرمان‌گرایی در اجرای سیاست‌های توسعه سواحل مکران، تصمیمات اتخاذ شده سیاستگذاران در فضای آرمانی و عدم تطابق با واقعیت است. این مؤلفه را می‌توان در ابعاد مختلف از جمله تعریف محدوده‌ای بسیار گسترده‌تر از استانداردهای جهانی، تعریف و اجرایی نمودن اهداف متعدد و موازی، اهداف موهومی و اهداف نظامی ریشه‌یابی نمود.

**الف) بحران گستردگی و وسعت:** چنان‌که در بخش نظری مشاهده نمودیم، وسعت یک منطقه نقشی اساسی در میزان موفقیت یا شکست برنامه‌ها دارد. متوسط مساحت مناطق آزاد ایران ۹۳۰۰۰ هکتار است؛ به‌عبارت دیگر ۱۲ برابر بیشتر از میانگین جهانی است. وسعت منطقه مکران نیز به‌طور تقریبی ۳۲۰۰۰ کیلومتر مربع است (Dana News Agency, April 9, 2017). شاید بتوان چنین ادعا نمود که یکی از بزرگ‌ترین عوامل شکست سیاست‌های اجرایی در این منطقه، بحران گستردگی است. «اینجا اصلاً وحشتناک است که بخواهیم در این وسعت بزرگ کل منطقه را توسعه دهیم. به اصطلاح سنگ بزرگ نشانه نژدن است. عدم توجه به موقعیت جغرافیایی باعث شده که این سنگ آنقدر بزرگ باشد که هر کس از دور نگاه می‌کند سمت آن نمی‌آید. ما می‌توانستیم سیاست گام‌به‌گام و تدریجی را انتخاب کنیم و مرحله‌به‌مرحله جلو برویم» (م، ۲). لازم‌به‌ذکر است که، سیاست تدریجی را چین (Riccardi, 2016: 189-198) بیش از کشورهای دیگر به‌کار برده و روند موفقیت آن نیز همواره چشم‌گیر بوده است. «مکران به لحاظ تاریخی از گواتر شروع می‌شود و تا انتهای بلوچستان ادامه پیدا می‌کند و نه تا جاسک. در سفرنامه نثارک هم همین است. اما در مجلس، نمایندگان بنا به دلایلی این منطقه را در وسعت دیگری تعریف نمودند بدون هیچ منطقی و بدون هیچ مطالعه‌ای» (م، ۵).

**ب) مدیریت، نظام اداری و سازمان یک منطقه گسترده:** یکی از مؤلفه‌های تأثیرگذار بر روند مدیریت منطقه مکران، ارتباط میان نهادهای متعدد حاکمیتی در یک پهنه گسترده جغرافیایی است. با توجه به این‌که مدیریت منطقه مکران ترکیبی است که عمده مسئولیت آن در دولت تجمیع شده است، در رده‌های پایین‌تر مدیریتی معضل و بحران مدیریت بازتولید خواهد شد. دو استان سیستان و بلوچستان و هرمزگان و چندین شهر ساحلی در این محدوده جای گرفته‌اند که همین امر سبب بروز بحران می‌شود. می‌توان به‌وضوح بحران مدیریت منطقه و ارتباط آن با وسعت بالای این محدوده را در اظهار نظر مسئولان مشاهده نمود. «کنترل‌ها و نظارت بر یک نظام اداری و اجرایی در یک منطقه کوچک‌تر می‌تواند عملی‌تر باشد و قانون را هم بهتر می‌توان

اجرائی نمود. در منطقه آزاد چابهار و مکران دقیقاً همان بوروکراسی که در شهرهای دیگر ایران وجود دارد، در این منطقه هم هست، البته بدتر، مانند زمین فروشی، بی‌انضباطی‌های مالی و...» (م، ۱).

**ج) تعدد اهداف و مقاصد سیاسی:** با توجه به وسعت بسیار بالای منطقه مکران، می‌توان مشاهده نمود که در نگاه حاکمیت و سیاستگذاران ناگزیر چند شهر و چند قطب اصلی وجود دارد که در برنامه‌های سیاستی و وزارتخانه‌های مربوطه اهداف اجرایی متعددی برای آن‌ها تعریف شده است. این قطب‌ها (Development Document of Mokran Coastal Region, Enacted by Supreme Council of Spaial Planning, Budget & Planning, October 12, 2019) شامل شهرهای چابهار (شهر بزرگ تجارت بین‌المللی و گردشگری با توسعه برون‌زا)، کنارک (شهر متوسط شیلاتی و گردشگری با توسعه برون‌زا و درون‌زا)، سیریک (شهر کوچک شیلاتی و گردشگری با توسعه درون‌زا)، میناب (شهر متوسط کشاورزی و شیلاتی با توسعه درون‌زا)، جاسک (شهر متوسط صنعتی، نفتی و گردشگری با توسعه برون‌زا و درون‌زا) می‌باشند. محورهای اصلی اهداف سیاستی که در گزارش دبیرخانه ستاد توسعه سواحل مکران منتهی به سه‌ماهه دوم ۱۳۹۸ آمده است نیز ۱۵ محور است که تمامی برنامه‌های سیاستی در زمینه اهداف صنایع بالادستی تا امور جزئی‌تر را شامل می‌شود. در این ۱۵ محور اصلی می‌توان مشاهده نمود که سیاستگذاران به دنبال اجرای موازی اهداف متعدد هستند، در حالی که در مقدمات توسعه مناطق آزاد سیاستگذار باید در درجه اول به دنبال تأمین نمودن تمامی زیرساخت‌های اساسی یک منطقه باشد و پس از تأمین آن‌ها اهداف بعدی یکی پس از دیگری اجرایی شوند. «متأسفانه از همان ابتدا چون شفافیتی وجود نداشت، نهادهای متعدد اهداف متعددی را تعریف کردند که نتیجه هم مشخص است» (م، ۱۴). «اصولاً در این منطقه اهدافی که تعریف شده است بسیار پراکنده هستند. در کنار این پراکندگی، اولویت را نیز به اهداف مرتبط با صنایع بالادستی و هزینه‌بر داده‌اند» (م، ۱۱).

**د) اهداف موهومی:** هدف‌گذاری مغایر با واقعیت از ابتدای روند اجرا در این منطقه قابل مشاهده است. «در سطح سیاستگذاری یکی از مسئله‌های اصلی در عدم توسعه منطقه‌ای چون منطقه مکران، هدف‌گذاری موهومی است. هدف‌گذاری آرمانی در همه اقدامات توسعه‌ای ما اتفاق افتاده است. همین امر نیز در نگاه سیاستگذاری توسعه منطقه مکران وجود داشته است. هدف‌گذاری بر اساس مسئله‌های فعلی و شاید چند دهه آینده کشور و منطقه گذاشته نشده است. آن چیزی که هست: بعد از ۱۰-۱۵ سال به یک منطقه مدرن می‌رسیم مشابه چین و امارات. در حالی که بر اساس واقعیت این نمی‌تواند هدف‌گذاری درستی باشد» (م، ۱).

**و) اهداف نظامی:** جدای از وجود تعدد اهداف سیاستی و اهداف موهومی، یکی از مهم‌ترین اهدافی که در منطقه مکران همواره اجرایی شده است و خصوصاً در روند مصاحبه‌ها نیز مستقیماً از جانب مصاحبه‌شوندگان مورد اشاره قرار گرفت، اهداف نظامی است. به نوعی می‌توان ایده اولیه توسعه سواحل مکران را نیز اهداف نظامی دانست که بیشترین پیشرفت‌های فیزیکی را نیز داشته است. «باید دید نیت اصلی در طرح مکران چه بوده است؟ وقتی مشاهده می‌کنیم که اصل قضیه که همان اهداف اولیه بوده تأمین شده کاملاً مشخص است که نیت اصلی چه بوده است. اصل موضوع ایده‌های امنیتی بوده است و بعد از مدتی هم مردم محلی کاملاً این موضوع را درک می‌کنند و در قبال آن موضع می‌گیرند. ادعای توسعه منطقه همین‌ها هست» (م، ۵). چنان‌که بررسی نمودیم، این اهداف را نمی‌توان در قالب اهداف فنی مناطق آزاد مورد بررسی قرار داد. زیرا این اهداف در هیچ‌یک از مناطق آزاد موفق در جهان اجرایی نشده و جزء اولویت‌های اجرایی نیز نبوده است. به نظر می‌رسد بحث توسعه سواحل مکران باید با یک نگاه فنی و نه سیاسی پیش برود. «تجربه این یک دهه گذشته این امر را نشان می‌دهد که ظاهراً در برنامه‌های توسعه و اجرایی از ابتدا، اجرای طرح‌های توسعه نظامی اولویت بیشتری نسبت به طرح‌های توسعه اقتصادی داشته است. از همان ابتدا و استقرار نیروی دریایی ارتش و عهده‌دار شدن مسئولیت توسط وزارت دفاع هم می‌شود این را دید، به نظرم حداقل دولت که منطقه مکران از اولویت‌هایش نبود... اصلاً وسعت زیاد این منطقه هم نشان‌گر همین امر است» (م، ۹). در بحث‌های مطرح شده می‌توان دریافت که اصولاً اهداف اساسی فنی و کارشناسانه توسعه مناطقی این چنین، مدنظر نبوده و

بیشتر اهداف نظامی و مبتنی بر استقرار صنایع بالادستی مدنظر بوده است؛ مسئله‌ای که در بلندمدت نیز خسارت‌های جبران‌ناپذیری به منطقه مکران وارد خواهد نمود.

**۳- اندیشه‌محور:** نظام اندیشه و تفکر سیاستگذاران در منطقه مکران، فاقد مؤلفه‌هایی است که بتوان آن را یک 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. به‌عنوان نمونه، تفکر توسعه یک منطقه در مکانی که باعث تحمیل هزینه‌های بسیار برای کشور می‌گردد، منتج از یک نظام اندیشه‌ای نادرست است. عدم وجود این دست مؤلفه‌ها در نتیجه باعث می‌شود که سیاست‌های اجرایی به سمت‌وسویی اشتباه میل نماید. مؤلفه‌های این مضمون را می‌توان ذیل مکان قرارگیری، عدم تعهد در تأمین زیرساخت‌ها، و از همه مهم‌تر فقدان 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 (Worl Bank, 2008: 50). مقامات دولتی و اجرایی گاه‌ها در مورد چندین ویژگی مهم مناطق آزاد از جمله مکان‌یابی، چگونگی تمرکز صنعت و تجارت و ترکیب نمودن ویژگی‌هایی که سرمایه‌گذاران را جذب می‌نماید، با نوعی شکاف دانشی روبرو می‌شوند. محاسبات اشتباه سیاستگذاران می‌تواند منجر به اشتباهاتی شود که برای دولت بسیار گران تمام خواهند شد، به ویژه در قالب پروژه‌های زیرساختی اشتباه (Farole & Moberg, 2014: 10-14). از لحاظ مکان‌یابی، تحقیقات متعددی صورت گرفته است (Veysi, Hadi, 2016)، (Hafeznia & Romina, 2005) و (Farjirad & et al., 2016)، که تأیید می‌نماید منطقه مکران دارای ویژگی‌های بالقوه از جمله ویژگی‌های تجاری، ساحلی، گردشگری، شیلات، و کشاورزی است. اما 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. «مکران منطقه‌ای در کشور است که قرن‌ها دچار عقب‌افتادگی بود، فاصله فیزیکی مکران با مرکز به قدری بوده و هست که حتی سفر کردن نیز بسیار سخت بوده است که پیشنهادی که من دادم به مسئولین این بود که هیچ کاری در این منطقه صورت ندهید، فقط خط راه‌آهن سریع‌السر را مشابه چین و فرانسه و اروپا که یک راه‌حل آمایشی بوده است، شما همین را راه‌اندازی کنید. با این روش سرمایه‌گذار هم به راحتی به آن منطقه می‌رود و روند اجرا و توسعه بهبود پیدا می‌کند» (م، ۵). در همین ارتباط می‌توان گفت که چین نیز در راستای اهداف توازن منطقه‌ای سریع‌ترین خط راه‌آهن (www.railway-technology.com) را اجرایی نموده 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 به‌طور معمول، سیاست‌های اجرایی تمرکز بیشتری در مرکز و مناطقی که در خشکی محصور هستند داشته است: «سواحل تازه چند سال است که مورد توجه قرار گرفته است و نظام برنامه‌ریزی تازه دارد توجه می‌کند به توسعه سواحل و تازه به سمت تخصیص اعتبارات می‌رود و این امر زمان‌بر است و بحث تأمین اعتبارات در این زمینه یک بحث کلان است» (م، ۱).

**ب) تعهدگرایی (تعهد و نگاه استراتژیک):** به‌طور معمول دولت‌ها و نظام مدیریت در تمامی مناطق آزاد موفق در جهان تعهد نموده‌اند که تمامی زیرساخت‌های اساسی یک منطقه را خصوصاً پیش از راه‌اندازی یک منطقه تأمین نمایند و همواره این امر یک 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 یک منطقه، عدم دسترسی آسان به زیرساخت‌هایی هم‌چون بندر، راه‌های داخلی مناسب و فرودگاه بین‌المللی است (Madani, 1999: 65-66). هم‌چنین فرول و موبرگ (2014) و ژنگ (2014) و (2019)، تأکید فراوانی بر این امر داشته‌اند. 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 زیرساخت‌ها است 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 است، علی‌رغم 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. به‌عنوان 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. «تأمین اعتبارات برای توسعه زیرساخت‌ها در مناطق و خصوصاً منطقه مکران کفایت نمی‌کند. کشور پول زیادی ندارد خصوصاً از سال ۱۳۹۶ و آمدن ترامپ و مشکلات اقتصادی و خصوصاً در جذب سرمایه‌گذار خارجی نتوانستیم موفق باشیم. برخی از کشورها در سال ۱۳۹۵ ابراز تمایل برای سرمایه‌گذاری می‌کردند اما در سال ۱۳۹۶ دیگر ابراز تمایل نمی‌کردند. سرمایه‌گذاران داخلی و خصوصاً خارجی می‌ترسند» (م، ۱). «فرودگاه چابهار یک فرودگاه نظامی است. در منطقه آزاد هم نیست، ولی ما چاره‌ای نداشتیم. چون می‌خواستیم فعلاً مشکل را حل کنیم و راهی جز این نداشتیم» (م، ۴). چنان‌که مشاهده می‌کنیم، این نقل قول نشان‌دهنده نگاه کوتاه‌مدت و غیراستراتژیک سیاستگذاران به مسئله توسعه در این منطقه می‌باشد. 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 قرار گرفتن اهداف بالادستی و نظامی است که بیش از هر امری مشکل تأمین زیرساخت‌ها را دامن زده است.

**ج) بحران دانش:** در راستای مباحث مطرح‌شده در بخش نظری، می‌توان گفت که با وجود داشتن بهترین اهداف و انگیزه‌های کافی نیز، معمولاً موفقیت برنامه‌های اجرایی دولت‌ها در زمینه‌ی اجرای مناطق آزاد با مشکل دانش ناکافی محدود می‌شود (Farole & Moberg, 2014: 10-14). در همین ارتباط، یکی از معضلات مرتبط با دانش و تجربه اجرایی در سواحل مکران، حضور نیروهای نظامی به‌عنوان نهادهای اجرایی در منطقه است. عملکرد این نهادها نیز همواره واکنش‌های منفی محلی را در بر داشته است. به‌عنوان 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 نموده است (Ramzankhah, 2018). «اساساً این منطقه را دادند دست نظامی‌ها، نظامی‌ها با وجود تمام ظرفیت‌های مثبت، اما کار اقتصادی در این ارتباط انجام نداده‌اند. این منطقه را دادند دست وزارت دفاع، اینجا جایی است که باید بدهید دست تجار، بازرگانان، تولیدکنندگان و کسانی که فعالیت اقتصادی کردند، اینجا اما خیلی در حکمرانی اینجا نقشی ندارند» (م، ۱۰). بحث انتقال دانش و دانش اجرایی نیز یکی از مهم‌ترین مباحث در مناطق آزاد است. «نکته مهم در مکران زیرساخت‌های نرم است. امروزه این زیرساخت‌های نرم است که کمک‌کننده اصلی به آن منطقه است. زیرساخت‌های نرم همان دانشی است که برای تأسیس این منطقه ایجاد می‌شود. دانش ایجاد مناطق خاص را ما در ایران نداریم؛ مباحث مالی، بهبود فضای کسب و کار و... چون تحریم هستیم اصلاً امکان انتقال دانش را در کنار امکان انتقال منابع مالی نداریم. عدم امکان انتقال فناوری مربوط به تأسیس مناطق خاص همچون سواحل مکران مهم‌ترین مسئله است» (م، ۱۲). اتصال به زنجیره بنادر جهان با همکاری طرف‌های خارجی یکی دیگر از مسائل بسیار مهم در این زمینه است؛ «امارات و عمان چرا می‌گویند یک سرمایه‌گذار خارجی بیاید مثلاً بنادر ما را بسازد؟ آیا مسئله این است که توان ندارند؟ خیر، مسئله مهم این است که آنها دو هدف از این کار دارند. مثلاً بندر صحار را بندر روتردام هلند ساخته است. این‌ها می‌خواهند هم از توان اجرایی این سرمایه‌گذار استفاده نمایند و مهم‌تر از آن وقتی ۵۰-۵۰ قرارداد می‌بندند بندر صحار را به زنجیره بنادر خود متصل می‌کنند؛ کلکته، جاکارتا، ژوهانسبورگ و... و صحار هم در این زنجیره بنادر جهانی قرار می‌گیرد. این هوشمندی در دانش اجرایی را عمانی‌ها دارند و ما نداریم» (م، ۱). 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. «تمام سواحل مکران از چابهار تا گواتر را اسکله زدند و به دنبال

جمعیت مستقر کردن هستند و سواحل را نابود کردند، این ایده‌ها ایده‌های نظامی است. بسیاری از پروژه‌ها را در همین منطقه دادیم به قرارگاه خاتم. یک مسئله بسیار مهم در این منطقه این است که چرا خط راه‌آهن را از منطقه‌ای می‌برید که حوزه توسعه آینده شهر است. چون هرچه طول آن کمتر باشد به صرفه‌تر است و یک نگاه بلندمدت به هیچ‌وجه وجود ندارد. همین امر باعث می‌شود که این راه‌آهن از منطقه پارک بهاران که در حوزه توسعه آینده شهر چابهار قرار دارد بگذرد. بنابر هم همین است. خط راه‌آهن که در شهر قرار داشته باشد مانع توسعه شهری است» (م، ۵). تمام موارد ذکر شده را می‌توان ذیل بحران دانش و نظریه فنی اجرایی دسته‌بندی کرد.

## نتیجه‌گیری

بحث اجرای سیاست‌ها و توسعه سواحل مکران در سال‌های اخیر را می‌توان یکی از بزرگ‌ترین پروژه‌های در حال انجام در ایران دانست که چندین دولت آن را در اولویت اجرایی خود قرار داده و مورد توجه حاکمیت در بالاترین سطوح بوده است؛ اما با نگاهی به روند اجرای سیاست‌ها می‌توان مشاهده نمود که در عمل دولت و حاکمیت نتوانسته است موفقیت عملی در این زمینه کسب نماید. پژوهش حاضر از این نظر دارای اهمیت است که سعی شده است در آن با استفاده از روش‌های علمی و به‌دور از جانب‌داری، ریشه‌های بحران را تحلیل نماید و نشان دهد که چرا سیاست‌ها به درستی اجرا نشده‌اند و در نهایت چه باید کرد. در این پژوهش در حد امکان سعی شده تمامی عواملی که باعث به‌وجود آمدن بحران شده‌اند بررسی و نشان داده شود که چرا چنین پروژه عظیمی در سطح ملی عملاً با شکست مواجه شده است. موارد شناسایی شده که به‌صورت یک خط روایی نقل شده، عمده‌ترین عوامل شکست برنامه‌های اجرایی را نشان داده و چارچوبی را در اختیار پژوهشگر قرار داده‌اند تا در نتیجه بتواند پیشنهادات سیاستی‌ای که امکان اجرایی شدن در ساختار جمهوری اسلامی ایران داشته باشند را ارائه دهد. این موارد شامل ۳ مضمون اصلی (ساختارمحور، آرمان‌محور و اندیشه‌محور) و ۹ مضمون فرعی (ساختار زمینه‌ای، ساختار مدیریتی، ساختار قانونی، ساختار بودجه، چالش وسعت، تعدد اهداف، تعهدگرایی، بحران دانش و مکان‌یابی) هستند که با اصلاح هر کدام از این مضامین در عمل سیاسی می‌توان تا حد بسیار زیادی بر بحران به‌وجود آمده فائق آمد.

## پیشنهادات سیاستی

- تجدید نظر حاکمیت در محدوده تعریف‌شده این منطقه، به صورتی که در درجه اول یک منطقه بسیار محدود را تجهیز و اجرایی نماید و پس از آن در صورت موفقیت این منطقه به‌صورت دومینویی، مناطق دیگر در اطراف آن اجرایی شود. این امر را می‌توان به عنوان نمونه از منطقه آزاد چابهار در دل مکران آغاز نمود و در برنامه‌های کلان به عنوان طرح شماره ۱ مکران به تصویب رساند.
- در صورت محدود نمودن منطقه می‌توان مدیریت یکپارچه در یک منطقه محدود را به عنوان یک آزمایش در جهت مدیریتی که تداخلات فروملی حاکمیتی در آن به حداقل ممکن برسد را اجرا نمود.
- تغییر نگاه سیاستی کوتاه‌مدت به بلندمدت: ساختار مدیریت این منطقه به‌گونه‌ای طراحی شود که با تغییر دولت‌ها مدیریت منطقه مکران تغییر ننماید و نوعی ثبات به برنامه‌های اجرایی تزریق شود.
- جلوگیری از تعریف و اجرایی نمودن برنامه‌های سیاستی توسط نهادها و وزارت‌خانه‌های متعدد؛ تعریف و اجرایی نمودن برنامه‌های اجرایی توسط نهاد یا سازمانی واحد، قدرتمند و با ثبات.
- محدود نمودن اهداف سیاستی و به‌صورت پله‌ای اجرایی نمودن اهداف (به‌صورت اولویت‌بندی شده).
- در اولویت قرار دادن اهداف زیرساختی و مقدم نمودن این اهداف بر تمامی اهداف بالادستی و اهداف متعدد نهادها و دستگاه‌های اجرایی درگیر در منطقه.

- پایلوت نمودن 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 نمودن منطقه تعریف شده مکران می‌توان بودجه متناسب با توسعه و اجرایی نمودن منطقه را با سهولت بیشتری تأمین نمود. این بودجه می‌تواند توسط یک سازمان اجرایی قدرتمند فرادولتی تجمیع و شفاف گردد.

- 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.

- 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.

#### References:

- 1- Abedi-Jafari, Hassan, Taslimi, Mohammad Saeed, Faqih, Abolhasan & Sheikhzadeh, Mohammad (2011), "Thematic analysis & theme network: a simple & efficient method to explain the patterns in qualitative data", journal of strategic management thinking, number 2, autumn & winter [in Persian].
- 2- & Suggested Synthesis, Journal of public policy, Vol.6, 21-48.
- 3- anderson, E.J. (2011), Public Policymaking: An Introduction, Seventh Edition. Boston, MA: Wadsworth Publishing.
- 4- Asgari Kermani, Hamed (2016), "Chabahar Port & the Region", Quarterly of Foreign Relations, Year 8, Issue 1, Spring [in Persian].
- 5- Barrett, SM & Fudge, C. (1981), Policy, Bargaining & Structure in Implementation Theory, Policy & Politics, 12, p: 3.
- 6- Braun, V. & Clarke, V. (2006), "Using thematic analysis in psychology", Qualitative Research in Psychology, Vol. 3, No. 2, Pp. 77-10.
- 7- Brynard, P. (2005), Policy implementation: lesson for service delivery, 27th Aapam Annual Round Table Conference, Livingstone, Zambia conflicts, but may prevail in the end, Scand Journal Public Administration, 16: 83-102.
- 8- Farjirad, Abdolreza, Siyari, Habibollah, Jahantigh, Reza & Sarwar, Rahim, (2016), "Investigation of the geopolitical capacities of Mokran coasts & its role in sustainable security of the southeast region", Defense Strategy Quarterly, No. 55, Fall [in Persian].
- 9- Farole, Thomas & 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.
- 10- Hafeznia, Mohammadreza & Romina, Ebrahim, (2005) "Analysis of the geopolitical capacities of the southeast coasts of Iran in line with national interests", Journal of Geography & Development, Autumn & Winter [in Persian].
- 11- Hajipour, Ebrahim, Foruzandeh, Lotfollah, Danaeifard, Hassan & Fani, Asghar, (2015), "Designing a Pathology Model of Public Policy Implementation in Iran", Military Management Quarterly, No. 05, Year 15 [in Persian].
- 12- Hogwood, B. Gunn, L. (1984), Why perfect implementation is unattainable? Policy analysis for the real world, Oxford University Press.
- 13- Hosseini, Fatemeh, (2017), "Investigation of the status of the country's free zones", News Agency, research meeting hold on January 31 [in Persian].
- 14- Khandaker, Shahriar & Khan, Rahman (2016) "A critical insight into policy implementation & implementation performance" public policy & Administration, Vol.15, No. 4, 538-548.
- 15- Madani, Dorsati, (1999), A review of the role & impact of export processing zones, World Bank.
- 16- Mazmanian, Daniel & Sabatier, Paul (1983) public policy implementation & public policy Glenville all: Scott, Foreman, Republished in 1989 university press of American Lanham, MD.
- 17- Pakadeenurit, Patcharee, Nanthi Suthikarnunai, & Wanchai Rattanawong, (2017), Location & key success factors of special economic zone in Thailand, AIMI Journals, Marketing & Branding Research 4, 169-178
- 18- Phaopeng, Peerapol (2010) the success of ICT Policy Implementation in Education: Evident from upper level secondary school in Thailand. School of public Administration. National Institute of Development Administration process. A conceptual framework Administration & society.
- 19- Pressman, Jeffrey L., & Aaron, Wildavsky, (1983). Implementation. Berkeley: University of California.
- 20- Pülzl, Helga & Treib, Oliver, (2007), Implementing Public Policy, in Fischer, Frank, J. Miller, Gerald, S. Sidney, Mara (Eds.), Handbook of public policy analysis, pp.89-103. University of California Press.
- 21- Ramzankhah, Matin, (2018), "the Report of Mokran Beach Development Plan", Presidential Strategic Studies Center, November [in Persian].
- 22- Riccardi, Lorenzo, (2016), "Investing in China through Free Trade Zones", translated by Reza Azari Mohebi, Vice President of Economic Affairs - Ministry of Economic Affairs & Finance, first edition [in Persian].
- 23- Sabatier, Paul & Daniel Mazmanian, (2016), "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis", translated by Mohammad Adel Panahi & Sara Ghasemi Naraghi, Culture of Thought, year 5, No. 18 [in Persian].
- 24- Sabatier, Paul, (1986), Top-Down & Bottom-Up Models of policy Implementation: A Critical Analysis
- 25- The law on permanent orders of the country's development programs, enacted in 2016 [in Persian].
- 26- Van Meter, Donald, & Van Horn, Carl. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. Administration & Society, Vol. 6.
- 27- Veysi, Hadi, (2016), "Investigation of tourism development capacities in the coasts of Mokran & its impact on sustainable regional development", conference on the processing of geopolitical development potentials in the south-eastern coasts of the country, Tehran, Ministry of Interior [in Persian].
- 28- World Bank Group, (2017), Special Economic Zones: An Operational Review of Their Impacts. World Bank, Washington, DC. © World Bank.
- 29- World Bank, (2008), Special Economic Zones Performance, Lessons Learned, & Implications for Zone Development, April.
- 30- www.railway-technology.com: Analytical Article: Top ten fastest trains in the world, (2020), January 28th.
- 31- Zeng, Douglas Zhihua, (2015), Global Experiences with Special Economic Zones, With a Focus on China & Africa, The World Bank, Trade & Competitiveness Global Practice, February.
- 32- Zeng, Douglas Zhihua, (2019), Special Economic Zones: Lessons from the Global Experience, private enterprise development in low-income countries, Published on 16 July.