

الزلمات و فرایندهای تحقق توسعه مکران



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
گروه پژوهشی آمایش سرزمین، توسعه و توازن منطقه‌ای
مجموعه گزارش شماره ۳۵۲

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	الزامات و فرایندهای تحقق توسعه مکران
کد شناسه	۱۴۰۱-۷-۱۰۴۰۰
گروه پژوهشی	آمایش سرزمین، توسعه و توازن منطقه‌ای
پدیدآورنده	ادریس جهانگیر، مهرداد کاشف
همکاران	دکتر مینا ابوطالبی، دکتر مهدی رازپور، مصطفی کشتکار، یاسر خانی، دکتر محمدولی روزبهان
ناظر علمی	دکتر محسن ابراهیمی ^۱
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	تیر ۱۴۰۱
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه‌بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه‌بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
<p>آدرس: تهران - خیابان نجات‌اللہی - خیابان سپند - پلاک ۱۶</p> <p>شماره‌های تماس ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ شماره پیام‌رسان ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳</p> <p>https://www.dfrc.ir/</p>	

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
خلاصه مدیریتی.....	أ
مقدمه	۱
۱- طرح مسئله و پیشینه موضوع	۲
۲- جایگاه و حوزه مداخله منطقه ساحلی مکران	۶
۳- تبیین فرایند و الگوی برنامه‌ریزی	۸
۴- برنامه راهبردی، مروری بر وضع موجود و ترسیم تصویر آینده مطلوب.....	۱۰
۴-۱- مروری بر وضع موجود مبتنی بر یافته‌های اسنادی و میدانی	۱۱
۴-۱-۱- نیم‌رخ از وضع موجود	۱۱
۴-۱-۲- شرایط کلان اثرگذار بر وضع موجود منطقه	۱۵
۴-۱-۳- سازمان فضایی وضع موجود، چالش‌ها و مسائل راهبردی منطقه	۱۶
۴-۲- تبیین خواسته‌ها و جایگاه مکران در افق برنامه توسعه	۱۸
۴-۲-۱- تصویر مطلوب منطقه (سازمان فضایی مطلوب منطقه).....	۱۹
۴-۲-۱- شاخص‌های پیامد و نتیجه	۲۲
۵- موانع و الزامات تحقق برنامه	۲۳
۵-۱- موانع تحقق برنامه‌های توسعه منطقه مکران.....	۲۳
۵-۲- الزامات تحقق برنامه	۲۵
۵-۲-۱- تبیین ساختار مدیریتی و اجرایی منطقه	۲۵
۵-۲-۲- بسترسازی تدوین برنامه اجرایی یکپارچه	۲۹
۵-۲-۳- سازوکارهای سیاستی و قانونی	۳۲
۵-۲-۴- ابزارهای مالی و سرمایه‌گذاری	۳۲
۵-۲-۵- سازوکارهای اقناع و مشارکت جامعه محلی	۳۴
۵-۲-۶- ابزارهای نظارت و پایش	۳۵
۵-۲-۷- جمع‌بندی و اقدامات اولویت‌دار لازم در راستای الزامات تحقق برنامه	۳۶
۶- برنامه اجرایی منطقه	۳۸
۶-۱- پروژه اولویت‌دار منطقه با تاکید بر زیرساخت‌ها	۳۹
۶-۲- برنامه زمان‌بندی	۴۰
۷- پایش ارزیابی و نظارت	۴۶
۸- جمع‌بندی	۴۷
منابع	۴۸

فهرست جداول

صفحه	عنوان
۳	جدول ۱: برخی از مواد و بندهای احکام قانونی مرتبط با منطقه مکران
۱۹	جدول ۲: موضوعات و محورهای برنامه راهبردی و مواضع اصلی مورد اشاره آن
۲۸	جدول ۳: ویژگی‌ها مزایا و معایب سناریوهای ساختار مدیریتی پیشنهادی در قالب سازمان توسعه مکران
۳۶	جدول ۴: اقدامات دارای اولویت زمینه‌ساز توسعه مکران
۴۲	جدول ۵: برنامه زمانی اجرایی منطقه

فهرست شکل‌ها

صفحه	عنوان
۵	شکل ۱: روند اتخاذ تصمیمات مهم در ارتباط با منطقه مکران طی ۱۵ سال اخیر
۷	شکل ۲: موقعیت و محدوده مداخله و برنامه‌ریزی مصوب مکران و حوزه بلافصل
۸	شکل ۳: فرآیند برنامه‌ریزی توسعه سواحل مکران
۱۱	شکل ۴: فرآیند انطباق و استخراج سازمان فضایی و موضوعات اولویت‌دار مکران
۱۷	شکل ۵: سازمان فضایی، وضع موجود منطقه مکران
۲۱	شکل ۶: سازمان فضایی مطلوب منطقه مکران در افق طرح
۲۲	شکل ۷: ارتباط شاخص‌های پیامد و نتایج با اجزای برنامه راهبردی
۲۴	شکل ۸: پیش‌نیازها و الزامات تحقق برنامه اجرایی در موضوعات مختلف
۳۰	شکل ۹: مراحل و اقدامات لازم در سطح منطقه مکران
۳۹	شکل ۱۰: مراحل و اقدامات لازم در رابطه با تدوین برنامه اجرایی منطبق بر برنامه راهبردی
۴۱	شکل ۱۱: برنامه زمانی انجام اقدامات و الزامات تحقق برنامه
۴۶	شکل ۱۲: بخش‌های سامانه پایش، ارزیابی و نظارت پروژه‌ها

خلاصه مدیریتی

منطقه مکران با توجه به ویژگی‌ها و شرایط حاکم بر آن دارای مزیت‌های متعددی است که می‌تواند به منظور توسعه منطقه و کشور نقش‌آفرین باشد. این منطقه با اینکه در سال‌های اخیر در اولویت‌های توسعه‌ای برای کشور قرار داشته و برای آن نقش‌ها و برنامه‌های متعددی نیز تدوین شده است، اما همچنان در ساختارهای اجرایی با موانع متعددی روبه‌رو است و عملاً برنامه‌ها در مراحل اجرایی، با کندی و تعارضات منافع بخشی و سازمانی مواجه می‌شوند.

این مشکلات عمدتاً ناشی از عدم رعایت الزامات تحقق برنامه و نبود یک برنامه اجرایی منسجم با یک فرایند و نقشه راه مشخص است. از این‌رو ضرورت تدوین یک فرایند برای دستیابی به چشم‌اندازهای ترسیم‌شده این منطقه و مأموریت‌های آن ضروری است. این فرایند تنظیم‌گر روابط بین برنامه‌های راهبردی و اجرایی است و همچنین گام‌ها و اقدام‌هایی که می‌تواند فرایندهای توسعه منطقه را تسریع نماید، تعیین می‌کند. این فرایند یا به اصطلاح نقشه راه شامل سه بخش اصلی برنامه راهبردی، برنامه اجرایی و بخش رصد و پایش است.

در بخش نخست مربوط به برنامه راهبردی با توجه به وجود اسناد مصوب سند توسعه مکران، اسناد ملی و استانی آمایش سرزمین و سایر برنامه‌های مصوب مرتبط، سعی بر این بوده است که برنامه‌های مذکور پس از بررسی و انطباق، تدقیق شوند. در ادامه با توجه به موانع پیش روی تحقق برنامه و نیازهای آن لازم است که به‌عنوان یک حلقه مفقوده بین برنامه راهبردی و اجرایی به موضوع الزامات تحقق برنامه نیز پرداخته شود و اقدامات مورد نیاز در جهت تسهیل فرایندها و اجرای برنامه و رفع موانع تحقق آن، انجام گیرد. در بخش دوم به برنامه اجرایی پرداخته شده که این بخش خود شامل زیربخش پیش‌نیازهای تدوین برنامه اجرایی، برنامه اجرایی منسجم و اجرای برنامه است. در این بخش باید برنامه اجرایی منسجمی منطبق بر برنامه راهبردی تدوین شود.

شایان ذکر است، در تدوین این فرایند و نقشه راه با توجه به مطالعات صورت گرفته، نحوه پیوند برنامه راهبردی با برنامه‌های اجرایی در منطقه به‌عنوان یکی از خلأهای مهم شناسایی شده و در همین راستا برخی پیشنهادها در قالب اقدامات اولویت‌دار زمینه‌ساز برای توسعه مکران در مرحله نخست ارائه شده است تا بتوان زمینه تحقق برنامه راهبردی را در منطقه فراهم کرد.

مقدمه

منطقه مکران با وجود پتانسیل و مزیت‌های متعدد نسبی و رقابتی که دارد، نتوانسته است توسعه شایسته‌ای را تجربه کند و در بسیاری از شاخص‌ها، نسبت به متوسط‌های کشوری فاصله زیادی دارد. در ۱۵ سال اخیر این منطقه مورد توجه برنامه‌ریزان و سیاستگذاران بوده و همواره در ادبیات توسعه کشور به‌عنوان یک منطقه ژئواستراتژیک^۱ مطرح بوده است. برنامه‌های متعدد در جهت توسعه این منطقه تدوین شده است، اما این برنامه‌ها در فاز اجرایی با کندی مواجه شده و عملاً به‌درستی پیگیری نمی‌شوند. در سال‌های اخیر نیز سند توسعه منطقه ساحلی مکران در شوراها، معماری و شهرسازی در سال ۱۳۹۷ و شورای عالی آمایش سرزمین در سال ۱۳۹۸ مصوب شده و در بالادست آن نیز سند ملی آمایش سرزمین در سال ۱۳۹۹ مصوب گردیده است. این اسناد نیز با اینکه در عالی‌ترین مراجع برنامه‌ریزی کشور مصوب شده‌اند؛ اما همچنان در مراحل اجرا با مشکلات متعددی مواجه هستند.

بررسی موانع اجرای این برنامه‌ها نشان می‌دهد که بخش عمده‌ای از این مشکلات ناشی از عدم توجه به الزامات تحقق برنامه به‌عنوان حلقه واسط بین برنامه راهبردی و برنامه اجرایی است. از این‌رو در این نوشتار سعی بر تبیین الزامات تحقق برنامه توسعه منطقه مکران شده که در این راستا برخی اقدامات اولویت‌دار نیز تدوین شده است. انجام این اقدامات می‌تواند زمینه‌های لازم برای تسریع در برنامه‌های توسعه منطقه را فراهم کند. همچنین یکی از اقدامات لازم در منطقه، تدوین یک برنامه اجرایی منطبق با برنامه راهبردی است. برای تحقق برنامه اجرایی پیش‌نیازهایی مطرح است که عمدتاً از جنس سیستم پشتیبان تصمیم‌گیری است. پس از تهیه پیش‌نیازها، باید برنامه اجرایی منسجمی تدوین شود. البته با توجه به محدودیت‌های زمانی سعی شده است نسخه محدود در قالب یک برنامه اجرایی اولیه برای سال نخست تا زمان تدوین برنامه اصلی ارائه شود؛ اما درنهایت باید برنامه اجرایی کاملی برای توسعه منطقه تدوین گردد.

۱- طرح مسئله و پیشینه موضوع

منطقه مکران با توجه به پیشینه تاریخی و برخورداری از مواهب طبیعی و جایگاه استراتژیک، همواره به‌عنوان یکی از مناطق با پتانسیل بالا جهت توسعه کشور و تقویت‌کننده نقش‌های سرزمینی در ابعاد مختلف ملی و فراملی مطرح بوده است؛ اما این منطقه همچنان نتوانسته است توسعه‌ای شایسته را تجربه کند و همواره فاصله بسیاری با شاخص‌های توسعه در ابعاد مختلف داشته است.

این منطقه با وجود اینکه در طی دوره‌های مختلف دارای طرح‌ها و برنامه‌های متعدد توسعه بوده و در برخی موارد نیز منابع مالی قابل توجهی به آن اختصاص یافته است؛ اما در قیاس با دیگر مناطق سرزمین، توسعه چندانی نیافته است و همچنان نوعی انزوا و دورماندگی از توسعه در این منطقه وجود دارد.^۱ اگرچه بخشی از این انزوا و محرومیت ناشی از موقعیت و انزوای جغرافیایی و طبیعی این منطقه نسبت به سرزمین است، اما غفلت از مسائل و چالش‌های منطقه و ناکارآمدی نظام اجرای برنامه‌ها سهم بیشتری در عدم موفقیت طرح‌ها و برنامه‌های توسعه این منطقه داشته است. با توجه به مواهب طبیعی مغفول مانده بی‌شمار و کم‌نظیر منطقه و تأکید بر اصل عدالت اجتماعی و فضایی در اصول قانون اساسی و نیز توجه به این حقیقت که توسعه نیافتگی و فقر در یک‌خطه از سرزمین، تهدیدی جدی برای امنیت و وحدت ملی به شمار می‌رود، ضرورت توجه همه جانبه به توسعه منطقه مکران بار دیگر مورد تأکید قرار می‌گیرد.

در سال‌های اخیر توجه به توسعه این منطقه که از گذشته مورد تأکید نظام جمهوری اسلامی بوده است، در دستور کار بسیاری از نهادهای حاکمیتی و دولتی قرار گرفته است. با این حال نحوه تفسیر توسعه در مداخلات انجام‌شده بیشتر به‌صورت پروژه‌های عظیم اقتصادی با محوریت بخش‌های دولتی و نظامی بوده است. تجربیات مشابه در زمینه تزریق منابع مالی به مناطق دورمانده از توسعه همچون عسلویه و ماهشهر بدون تأمین و تدارک شرایط کار و تسهیلات زیرساختی مورد نیاز توسعه جوامع در کشور نشان داده است که تضمینی برای نشت اثرات توسعه به منطقه و ایجاد تحول در شیوه و کیفیت زیست ساکنان منطقه و حرکت آن‌ها به سوی توسعه یافتگی وجود ندارد. حتی در بسیاری از تجربه‌های مشابه ملی، انجام این اقدامات و حضور بدون تفکر توسعه‌گران تازه‌وارد در منطقه نه‌تنها به توسعه پایدار منطقه در تمامی ابعاد منجر نشده است، بلکه باعث برهم خوردن توسعه یافته به‌سوی توسعه یافتگی نمی‌تواند و نباید تنها به‌واسطه مداخلات کالبدی و مشاهده شدنی، آن‌هم به

۱. نگاه کنید به: تصویب‌نامه در خصوص تعیین مناطق محروم و کمتر توسعه یافته در امور حمایتی به شماره ۷۶۲۵۴/ت ۳۶۰۹۵ هـ در تاریخ ۱۳۸۸/۴/۱۰ و همچنین گزارش‌های تعیین توزیع دو دهک پایین جامعه در مناطق جغرافیایی، کمیته امداد امام خمینی (ره) و پژوهشکده آمار، ۱۳۹۲ و گزارش شناسایی مناطق کمتر توسعه یافته کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۸.

محوریت پروژه‌های اقتصادی تعبیر شود. بلکه رویکرد صحیح این است که مجموعه‌ای از اقداماتی که به تحول همه‌جانبه منطقه و ساکنان آن منجر شود، باید در دستور کار قرار گیرد.

منطقه مکران اگرچه در چند دهه اخیر در طرح‌ها و برنامه‌های مختلف کشور جایگاه ویژه داشته است؛ اما مورد توجه بیشتر واقع شدن آن را می‌توان در پانزده سال اخیر جست‌وجو کرد. فرمان مقام معظم رهبری برای انتقال راهبردی نیروی دریایی به سواحل مکران در سال ۱۳۸۶ را می‌توان به‌عنوان نقطه عطفی در فرایند توسعه منطقه مکران در نظر گرفت؛ به‌طوری که پس از این فرمان، اهمیت راهبردی منطقه و لزوم پیشرفت و آبادانی آن از نگاه حاکمیت مورد تأکید قرار گرفت. پس از این فرمان کارگروه‌های ویژه‌ای به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور در جهت تکمیل زیرساخت‌های مورد نیاز تشکیل شده است. هرچند در سال‌های نخست تأکید بر ابعاد دفاعی و استقرار نیروهای نظامی و زیرساخت‌های مورد نیاز بود؛ اما در سال‌های بعد نگرش‌های اقتصادی و توسعه‌ای نیز جایگاه ویژه‌ای کسب کرده است.

این مهم در کنار تکالیف برنامه ششم توسعه کشور نشان از اهمیت منطقه در نگاه حاکمیت دارد. مصوبه ماده ۶۸ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور به‌صراحت به موضوع توسعه سواحل مکران اشاره می‌کند. بر اساس این مصوبه، محدوده منطقه مکران تعیین شده و سازمان توسعه سواحل مکران به‌عنوان مسئول برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت بر برنامه‌های توسعه در سواحل مکران معرفی گردیده است (جدول ۱).

جدول ۱: برخی از مواد و بندهای احکام قانونی مرتبط با منطقه مکران

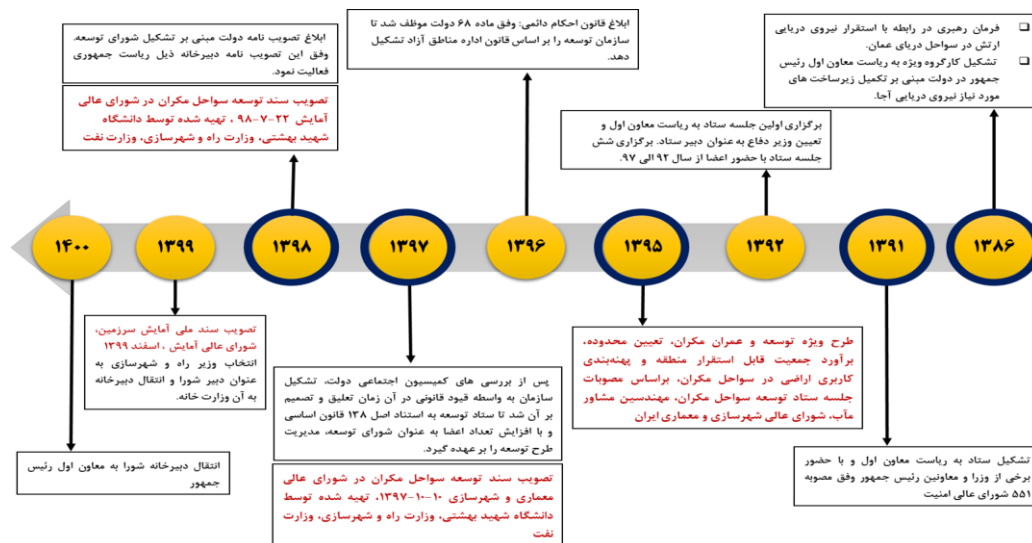
عنوان حکم قانونی	برخی از مواد و بندهای مرتبط با حوزه‌های مأموریتی
سیاست‌های کلی برنامه ششم	بند ۲۱: توسعه اقتصادی دریایی جنوب کشور در محور چابهار- خرمشهر با تأکید بر سواحل مکران
احکام دائمی برنامه‌های توسعه	ماده ۳۲: ب- در اجرای آمایش سرزمین دولت مکلف است به‌منظور توسعه سواحل مکران (جنوب شرق کشور) جهت استقرار، ساماندهی، احداث زیرساخت‌های نظامی، فرهنگی و رفاهی نیروی دریایی ارتش جمهوری اسلامی ایران اعتبارات لازم را در بودجه سالانه کشور لحاظ کند. ماده ۶۸: در اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی موضوع افزایش توان مقاومت و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور و اجرای سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه موضوع تقسیم‌کار و تعیین نقش ملی در مناطق، استان‌ها، نواحی و سواحل و جزایر کشور و حمایت دولت از سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته، توسعه اقتصاد دریایی جنوب کشور و ایجاد مناطق مهم اقتصادی در زمینه‌های دارای مزیت به‌منظور بهره‌برداری از استعدادهای سواحل جنوب شرقی کشور، بهره‌مندی جامعه محلی، استفاده از سرمایه‌ها و فرصت‌های بین‌المللی و کاهش عدم تعادل‌های مناطق کشور، سازمان توسعه سواحل مکران به‌عنوان سازمان توسعه‌ای با شخصیت شرکتی برای برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت بر برنامه‌های توسعه در سواحل مکران در صورت تأمین اعتبار در بودجه سنواتی در محدوده شهرستان‌های میناب، سیریک، جاسک، چابهار و کنارک ایجاد می‌شود. اساسنامه این سازمان ظرف مدت چهار ماه پس از تصویب هیئت‌وزیران به مجلس جهت تصویب نهائی ارائه می‌شود. تمام وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی، نهادها و مؤسسات عمومی به غیر از دفاعی، امنیتی، قضائی و امور خارجه و همچنین تمام دارایی‌های دولت و دستگاه‌های اجرایی اعم از منقول و غیرمنقول و تمام طرح‌ها و پروژه‌ها (در حال بهره‌برداری یا اجرا)، در منطقه سواحل مکران به این سازمان واگذار می‌شود. این محدوده در چهارچوب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران و قانون جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی در ایران اداره می‌شود. چگونگی ارتباط مناطق آزاد این محدوده با سازمان، در اساسنامه تعیین می‌شود.
برنامه ششم توسعه	ماده ۲- موضوعات زیر مسائل محوری برنامه است. دولت موظف است طرح‌های (پروژه‌های) مرتبط با آن‌ها و همچنین مصوبات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی صرفاً در حوزه‌های ذیل‌الذکر را در بودجه سالانه اعمال نماید. ب- موضوعات خاص مکان‌محور در مورد توسعه سواحل مکران، ارونند و بازآفرینی بافت‌های ناکارآمد شهری (حاشیه شهرها و بافت‌های فرسوده)، بافت‌های تاریخی و مناطق روستایی.

<p>ماده ۳۵- دولت مکلف است به منظور مقابله با بحران کم‌آبی، رهاسازی حق‌آبه‌های زیست‌محیطی برای پایداری سرزمین، پایداری و افزایش تولید در بخش کشاورزی، تعادل‌بخشی به سفره‌های زیرزمینی و ارتقای بهره‌وری و جبران تراز آب، به میزانی که در سال پایانی اجرای قانون برنامه یازده میلیارد مترمکعب شود، اقدامات زیر را به عمل آورد:</p> <p>ج- ایجاد زیرساخت مورد نیاز برای پرورش دویست هزار تن ماهی در قفس تا پایان اجرای قانون برنامه و توسعه فعالیت‌های شیلاتی و ایجاد تأسیسات زیربنایی در سواحل کشور.</p> <p>ماده ۱۰۰- ب- سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری با همکاری سازمان موظف است تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه طرح ساماندهی گردشگری جنگل‌های شمال و شمال غرب کشور و زاگرس، سواحل شمالی و جنوبی با اولویت سواحل مکران طبق قوانین مربوطه را تهیه و جهت تصویب به هیئت‌وزیران ارائه نماید.</p> <p>ماده ۱۱۱- دولت مکلف است اقدامات زیر را انجام دهد:</p> <p>الف- استقرار و احداث زیرساخت‌های نظامی، فرهنگی، رفاهی نیروی دریایی ارتش جمهوری اسلامی ایران در سواحل مکران.</p>

منبع: احکام دائمی برنامه‌های توسعه، (۱۳۹۵) و سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، (۱۳۹۴) و قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۴۰۰-۱۳۹۶)، (۱۳۹۵)

در ادامه همین فرایندها در سال ۱۳۹۷ سند توسعه سواحل مکران در شورای عالی معماری و شهرسازی مصوب شد. این طرح در جهت ایجاد همراهی بیشتر سازمان‌ها و نهادهای دخیل در توسعه منطقه و همچنین با استناد به ماده ۳۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور،^۱ مجدداً در سال ۱۳۹۸ نیز در شورای عالی آمایش سرزمین نیز مصوب شد و به این ترتیب، سند توسعه سواحل مکران جزء معدود اسنادی می‌باشد که در دو شورای عالی مصوب شده است. توسعه منطقه مکران در سند ملی آمایش سرزمین، به‌عنوان نخستین سند مصوب آمایش در سطح ملی و همچنین اسناد استانی آمایش سرزمین که در اسفند ۱۳۹۹ به تصویب رسیده‌اند، مورد توجه ویژه قرار گرفته است. توجه به منطقه مکران در اسناد فرادست بیانگر اهمیت و جایگاه راهبردی این منطقه در نظام برنامه‌ریزی کشور بوده است؛ اما همچنان در روند برنامه‌ریزی و اجرایی منطقه مکران ناهماهنگی‌های بسیاری دیده می‌شود و عملاً پس از گذشت دو سال از تصویب اسناد تحول خاصی در منطقه و تسریع در پیشرفت و آبادانی دیده نمی‌شود. شکل ۱ بیانگر برخی از اقدامات مهم صورت گرفته در ۱۵ سال اخیر در خصوص توسعه منطقه مکران را نشان می‌دهد.

۱. طبق بند ۲ ماده ۳۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، شورای عالی آمایش سرزمین وظیفه «بررسی، تصویب، هماهنگی و نظارت مستمر بر تهیه برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمین در سطوح ملی، منطقه‌ای و استانی» را بر عهده دارد.



شکل ۱: روند اتخاذ تصمیمات مهم در ارتباط با منطقه مکران طی ۱۵ سال اخیر

با توجه به روندهای پیشین برنامه‌ریزی توسعه در منطقه و اقدامات صورت گرفته می‌توان دریافت که بین برنامه‌ریزی راهبردی و اجرایی منطقه ارتباط درستی وجود ندارد و عملاً برنامه‌های راهبردی تدوین شده برای این منطقه به سمت اجرا حرکت نمی‌کنند و دستگاه‌های اجرایی برنامه‌های خود را با آن‌ها هماهنگ و هم‌راستا نمی‌سازند. حتی اگر برنامه‌های اجرایی دستگاه‌ها با برنامه‌های راهبردی هم‌جهت شده باشند، ساختارهای اجرایی منطقه با موانع متعددی روبه‌رو هستند و در مراحل اجرایی با کندی و تعارضات منافع بین بخشی و سازمانی مواجه می‌شوند. بخش عمده‌ای از این عدم هماهنگی بین برنامه‌های راهبردی و اجرایی ناشی از عدم رعایت الزامات تحقق برنامه است. رعایت این الزامات موجب می‌شود که فرایندها تسریع شود و موانع اجرایی برطرف گردد. این الزامات غالباً در قالب برخی اقدامات در سطوح مختلف ملی و منطقه قابل انجام و پیگیری است تا زمینه تحقق برنامه توسعه منطقه فراهم شود.

انجام اقدامات مربوط به الزامات تحقق برنامه را می‌توان مفصل و نقطه عطفی برای حل مشکلات منطقه مکران دانست تا بتوان شتاب فرایندهای اجرایی را منطبق بر برنامه راهبردی و چشم‌اندازها و مأموریت‌های تصویر شده در منطقه پیش برد. این الزامات تحقق لازم است که در قالب یک فرایند برنامه‌ریزی به ارتباط اجزای برنامه کمک کند. از این‌رو ضرورت تدوین یک فرایند برای اصلاح و تسریع در دستیابی به چشم‌اندازهای ترسیم‌شده این منطقه و مأموریت‌های آن لازم و ضروری است. این فرایند باید تنظیم‌گر روابط بین برنامه‌های راهبردی و اجرایی باشد و الزامات تحقق و همچنین گام‌ها و اقدام‌هایی که می‌تواند فرایندهای توسعه منطقه را تسریع کند، تعیین نماید.

این نوشتار سعی بر بررسی و شناسایی چالش‌ها و موانع پیش روی اجرای برنامه‌ها و اسناد توسعه منطقه داشته تا بتوان با ارائه یک فرایند و الزامات تحقق برنامه، گامی در جهت تسریع و تسهیل اجرای برنامه‌های پیشرفت و آبادانی این پهنه از سرزمین برداشت و منطقه مکران همگام با سایر مناطق کشور و چه بسا به‌عنوان موتور محرکه کشور توسعه یابد.

۲- جایگاه و حوزه مداخله منطقه ساحلی مکران

منطقه مکران در نوار ساحلی جنوب شرق کشور و سواحل دریای عمان واقع شده است و ۷۰۰ کیلومتر از نوار ساحلی جنوب کشور را شامل می‌شود. این منطقه در محدوده منطقه ۸ آمایش کشور واقع شده و شامل بخش جنوبی استان سیستان و بلوچستان و بخش شرقی استان هرمزگان است. حوزه مداخله و برنامه‌ریزی منطقه مکران که دارای مصوبه شورای عالی معماری و شهرسازی در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۷^۲ و شورای عالی آمایش در سال ۱۳۹۸^۳ است، شامل پنج شهرستان چابهار^۴ و کنارک^۵ از استان سیستان و بلوچستان و جاسک، سیریک و میناب از استان هرمزگان می‌شود و دارای مساحتی بالغ بر ۳۵۴۴۵ کیلومترمربع است. همچنین علاوه بر محدوده مصوب در برنامه‌های تهیه‌شده، برای منطقه محدوده بلافصل آن نیز مورد توجه قرار گرفته است که شامل شهرستان‌های سرباز، قصرقند، نیکشهر^۶ و فنوج در استان سیستان و بلوچستان و شهرستان بشاگرد در استان هرمزگان است. این منطقه که دارای مساحتی در حدود ۴۲۰۳۴ کیلومترمربع است با توجه به تأثیرگذاری و تأثیرپذیری بسیار زیاد از منطقه در برنامه‌ها مورد توجه و تأکید واقع شده است.

۱. طرح ویژه توسعه سواحل مکران (۱۳۹۵). شورای عالی معماری و شهرسازی، مهندسین مشاور م‌آب.
۲. سند توسعه سواحل مکران (۱۳۹۷). شورای عالی معماری و شهرسازی
۳. سند توسعه سواحل مکران (۱۳۹۸). شورای عالی آمایش سرزمین
۴. بخش دشتیاری از شهرستان چابهار در سال ۱۳۹۸ تفکیک و به شهرستان تبدیل شده است.
۵. بخش زرآباد از شهرستان کنارک در سال ۱۴۰۰ تفکیک و به شهرستان تبدیل شده است.
۶. بخش لاشار از شهرستان نیک‌شهر در سال ۱۴۰۰ تفکیک و به شهرستان تبدیل شده است.



شکل ۲: موقعیت و محدوده مداخله و برنامه ریزی مصوب مکران و حوزه بلا فصل

منبع: سند توسعه سواحل مکران، (۱۳۹۸)، طرح ویژه توسعه سواحل مکران، (۱۳۹۵) و منطقه بندی آمایش، (۱۳۹۶)

۳- تبیین فرایند و الگوی برنامه‌ریزی

فرایند برنامه‌ریزی توسعه مکران که در شکل ۳ به تصویر کشیده شده، شامل چند بخش اصلی است. این فرایند مطابق با چارچوب مدل چابک‌سازی برنامه‌ریزی توسعه‌ای^۱ تدوین شده است. این مدل برنامه‌ریزی شامل سه بخش اصلی برنامه‌ریزی راهبردی، برنامه‌ریزی اجرایی و رصد و پایش است. در شرایط موجود در منطقه مکران در هر یک از این بخش‌ها پیشرفت‌هایی وجود دارد؛ اما به دلیل عدم انسجام و هماهنگی‌های لازم عملاً در قالب یک چارچوب هم‌راستا عمل نمی‌کنند. از این‌رو لازم است که با تعریف این فرایند، روابط باز تنظیم و اصلاح شوند؛ که در ادامه هر یک از این بخش‌ها تشریح می‌شود.



شکل ۳: فرایند برنامه‌ریزی توسعه سواحل مکران

بخش نخست فرایند، برنامه راهبردی است. همان‌طور که اشاره شد سند مصوب راهبردی لازم برای این منطقه وجود دارد (سند ملی آمایش سرزمین و اسناد استانی آن مصوب شورای عالی آمایش ۱۳۹۹، سند توسعه سواحل مکران مصوب شورای عالی معماری و شهرسازی ۱۳۹۷ و شورای عالی آمایش ۱۳۹۸)؛ اما با توجه به عدم رعایت تقدم و تأخر در تصویب اسناد مذکور و همچنین به منظور توجه به سلسله‌مراتب نظام برنامه‌ریزی کشور و توالی آن‌ها، این اسناد نیازمند انطباق و رفع برخی تعارضات هستند. بدین منظور در این گزارش، این انطباق در قالب آمایش سه سطحی (سطح ملی، منطقه و استان) صورت گرفته و برنامه راهبردی و سازمان

۱. نگاه کنید به: گزارش سیاستی با عنوان «اصلاح و چابک‌سازی فرایند برنامه‌ریزی توسعه» مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری در سال ۱۴۰۱

فضایی توسعه مکران در افق ۱۵ ساله تدقیق شده است. در ادامه همین بخش نیز شاخص‌های پیامد و نتیجه نیز باید مورد توجه قرار گیرد. شاخص‌های پیامد و نتیجه به‌عنوان یک ابزار رصد و پایش می‌تواند در امر نظارت کمک‌کننده باشد و برنامه را قابل ارزیابی و روند نظارت را تسهیل کند.

همچنین در تکمیل خلأهای این برنامه راهبردی و رسیدن به برنامه اجرایی منسجم‌تر، الزامات تحقق برنامه نیز ارائه شده است که عمدتاً شامل مواد قانونی، مدیریتی، زیرساختی و تأمین مالی در دو سطح ملی و منطقه‌ای می‌شود. الزامات تحقق برنامه اگرچه می‌تواند بخشی از خود برنامه راهبردی و یا فرآیند برنامه باشد، اما با توجه به اینکه ماهیتی زمینه‌ساز و تسهیلگر دارد به تحقق برنامه و فرآیندهای اجرایی کمک بسیاری می‌کند. برخی از این الزامات اولویت‌دار در (جدول ۴) ذکر شده است.

بخش دوم این فرایند مربوط به برنامه اجرایی است. منطقه مکران با توجه به شرایط استراتژیک و لزوم ارتقاء شتاب توسعه در آن، نیازمند یک برنامه اجرایی منسجم و یکپارچه است. در شرایط موجود برنامه‌های اجرایی در سطوح بخشی برای دستگاه‌های اجرایی وجود دارد؛ اما با توجه به شرایط منطقه نیاز است که این برنامه‌ها منطبق با اسناد راهبردی تدوین و یکپارچه‌سازی شوند تا بتوان با بازتنظیم روابط بین بخشی، هم‌افزایی و رفع تعارضات اجرایی صورت گیرد. بنابراین، یکی از مهم‌ترین عوامل عدم توسعه مکران، فقدان یک برنامه اجرایی منسجم و یکپارچه منطبق با برنامه راهبردی است. ضعف ارتباط بین برنامه راهبردی و اجرایی موجب ناهماهنگی، تعارض منافع و کند شدن فرایندهای توسعه منطقه شده است. در این راستا لازم است در اولویت نخست نسبت به تدوین یک برنامه اجرایی منسجم و یکپارچه برای برنامه راهبردی اقدام شود. تدوین یک برنامه اجرایی به‌نحوی که بتواند تحقق‌پذیری مناسبی داشته باشد، نیازمند پیش‌نیازهایی است که عمدتاً از جنس سیستم پشتیبان تصمیم‌گیری هستند. در گزارش حاضر این پیش‌نیازها در قالب مجموعه اقداماتی تدوین شده است و تهیه و انجام آن‌ها می‌تواند کیفیت و زمان تهیه برنامه اجرایی و نیز تحقق‌پذیری آن را افزایش دهد.

پس از تدوین برنامه اجرایی منسجم و یکپارچه ضروری است که مراحل آماده‌سازی برای اجرا صورت گیرد و برنامه اجرایی به دستگاه‌ها و متولیان مربوطه ابلاغ شود تا دستگاه‌ها برنامه‌های خود را بر اساس آن بازتنظیم و عملیات اجرا را پیگیری کنند.

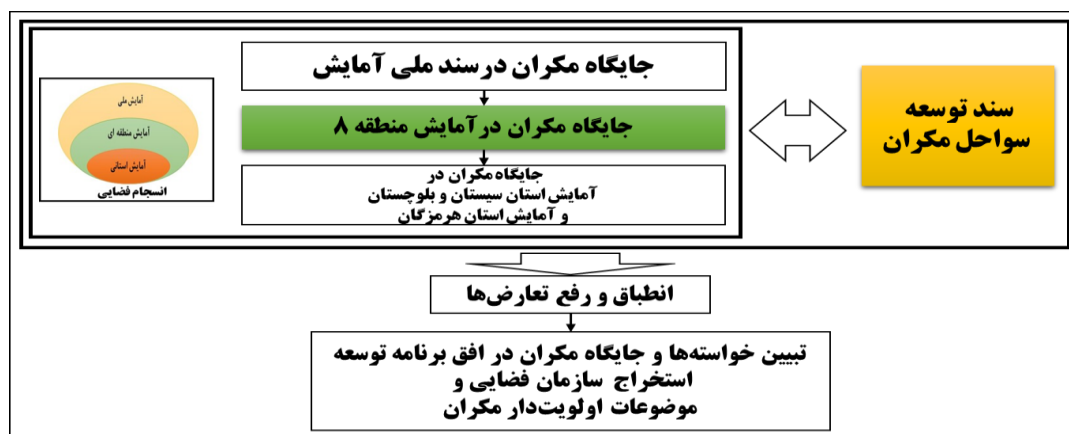
در بخش سوم به موضوع رصد و پایش پرداخته می‌شود. هر برنامه‌ای در جهت تحقق، نیازمند ساز و کارهای ارزیابی، رصد و پایش است تا بتوان متناسب با آن ضعف‌های سیستم و برنامه را برطرف کرد. این ساز و کارها باید مداوم و دائمی باشد. در این بخش از فرایند برنامه، لازم است شاخص‌های پیامد و نتیجه حاصل از برنامه راهبردی و نیز شاخص‌های عملکردی حاصل از برنامه اجرایی در قالب گزارش‌های شفاف و منظم ارائه شود.

۴- برنامه راهبردی، مروری بر وضع موجود و ترسیم تصویر آینده مطلوب

در بخش اول فرایند ترسیم‌شده ابتدا به بررسی برنامه‌های راهبردی موجود منطقه پرداخته شد. در این بخش از مطالعات سعی بر این بوده است که برنامه‌های راهبردی، به‌ویژه سند توسعه مکران و سند ملی آمایش مورد بررسی قرار گیرد و درنهایت برنامه‌های موجود انطباق یافته و تدقیق شود. در همین راستا ابتدا مرور مختصری بر ویژگی‌های موجود منطقه مکران شده و در ادامه ضمن بررسی تطابق و مغایرت‌های اسناد مصوب، سازمان فضایی مطلوب ترسیم گردیده و موضوعات و محورها و برخی مواضع اصلی آن احصاء شده است.

منطقه مکران همان‌طور که اشاره شد دارای یک سند مصوب است (مصوب شورای عالی معماری و شهرسازی ۱۳۹۷ و شورای عالی آمایش ۱۳۹۸). این سند برنامه راهبردی منسجمی را برای توسعه منطقه مکران ارائه داده است. از طرفی با توجه به اینکه در اواخر سال ۱۳۹۹ سند ملی آمایش سرزمین نیز به‌عنوان بالادست‌ترین سند توسعه فضایی کشور در شورای عالی آمایش مورد تصویب قرار گرفت این نیاز ایجاد شد که برنامه‌های توسعه در منطقه با سند ملی آمایش تعارضی نداشته باشد و آن را نقض نکند. از این‌رو برنامه‌های سند توسعه مکران با سند ملی آمایش انطباق داده شد. اگرچه نتایج انطباق انجام‌شده نشان می‌دهد بخش عمده برنامه‌ها هم‌راستا هستند و اختلافات بین دو سند بسیار اندک است، اما در این چارچوب نیز سعی بر رفع و تدقیق همین موارد اندک نیز بوده است.

از آنجایی که این اختلافات عمدتاً ناشی از مقیاس تدوین برنامه‌ها بوده ضرورت تهیه برنامه آمایش مناطق که مورد تأکید سند ملی نیز بوده است مورد توجه قرار گرفت. با توجه به اینکه آمایش منطقه ۸ تا زمان تدوین این گزارش انجام نشده است؛ بنابراین سعی شده که برش اولیه‌ای از آمایش منطقه ۸ در موضوعات مختلف سکونتگاهی، فعالیت (صنعت، کشاورزی، خدمات، گردشگری)، محیط‌زیست، حمل‌ونقل و ارتباطات با کمک گرفتن از سند ملی آمایش سرزمین و نیز اسناد آمایش استان‌های سیستان و بلوچستان، هرمزگان، کرمان و یزد صورت گیرد و برنامه‌های منطقه در ارتباط با منطقه ۸ آمایشی نیز دیده شود تا ضمن انطباق همه این اسناد، پیوستگی و انسجام فضایی لازم بین سند توسعه مکران و منطقه ۸ آمایش و کل سرزمین ایجاد شود (شکل ۴).



شکل ۴: فرایند انطباق و استخراج سازمان فضایی و موضوعات اولویت‌دار مکران

۴-۱-۱-۴-۱-۴ - مروری بر وضع موجود مبتنی بر یافته‌های اسنادی و میدانی

در این بخش برای آشنایی با شرایط حاکم بر منطقه، مروری بر شرایط وضع موجود انجام شده که در آن، سعی بر ارائه نکات مهم، روندها و چالش‌های راهبردی منطقه است.

۴-۱-۱-۴-۱-۴ - نيمرخی از وضع موجود

بر اساس یافته‌های اسنادی و میدانی منطقه مکران با قرارگیری در مجاورت آب‌های آزاد بین‌المللی و همسایگی با کشور پاکستان یکی از مناطق مهم و ژئواستراتژیک در منطقه جنوب غرب آسیا و جهان به شمار می‌رود و نقطه اتصال کشورهای محصور در خشکی آسیای میانه و افغانستان به آب‌های آزاد است. این منطقه دارای مزیت‌های متعدد ترانزیتی و ترانسشپمنت^۱ است و با قرارگیری در مسیر گذر راه‌های (کریدورهای) مهم ترانزیتی موقعیت مناسبی را دارا است. ویژگی‌های خاص این منطقه باعث شده تا همواره رقابت‌های اقتصادی و سیاسی با شدت زیادی وجود داشته باشد. این رقابت‌ها، مزیت‌های رقابتی منطقه را تحت شعاع قرار داده است. سرمایه‌گذاری پاکستان با مشارکت چین در بندر گوادر و تشکیل کریدور اقتصادی چین پاکستان؛ سرمایه‌گذاری عمان در سواحل و بندر خود و سرمایه‌گذاری‌های امارات در منطقه جبل علی از جمله سرمایه‌گذاری‌های کلان رقبا در منطقه است که به شدت مزیت‌های منطقه مکران را تحت تأثیر قرار داده است. از این رو تسریع در فرایندهای توسعه‌ای مکران و بهره‌برداری از مزیت‌های این منطقه که در طول زمان می‌تواند دستخوش تغییرات شود، ضروری است.

1. Transshipment.

حمل و نقل کالا یا کانتینر به یک مقصد میانی و سپس به مقصد دیگری است. یکی از دلایل احتمالی ترانسشپمنت تغییر وسیله حمل و نقل در طول سفر است.

در ابعاد بین‌المللی، رقابت‌ها و چالش‌های متعدد اقتصادی و امنیتی وجود دارد که نیازمند توسعه تعاملات و همکاری‌های بین‌المللی برای بهره‌گیری از فرصت‌ها و کاهش آسیب‌های ناشی از تحولات آتی منطقه است. بحران‌های موجود در افغانستان، رقابت‌های بین چین، هند و آمریکا، گسترش تروریسم و بنیادگرایی در منطقه، تنش‌های قومی و مذهبی اقوام در منطقه از جمله این موارد هستند که باید به آن‌ها پرداخته شود.

در بحث پیوندهای بین‌المللی همان‌گونه که گفته شد منطقه نسبت به کریدورهای مهم بین‌المللی و ترانزیتی همچون تراسیکا، آلتید، یک کمربند یک جاده، شمال-جنوب، اسکاپ، اکو و... موقعیت مناسبی دارد، اما حتی با وجود موافقت‌نامه‌های متعدد و عضویت و همکاری کشور در سازمان‌های بین‌المللی، به دلایل مختلف همچنان نتوانسته است در شبکه جریان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی نقش‌آفرینی کند. بخشی از این دلایل ناشی از تحریم‌های بین‌المللی است و بخشی دیگر که وزن بسیار بالایی نیز دارد ناشی از ضعف‌های زیرساختی و نیز قوانین و مقررات ناهمساز با استانداردهای بین‌المللی است؛ به‌طوری که رقبای منطقه‌ای در آن موارد بهتر عمل می‌کنند.

منطقه مکران در محدوده برنامه‌ریزی خود بر اساس سرشماری ۱۳۹۵ جمعیتی در حدود ۷۴۵ هزار نفر دارد و در حوزه بلافصل نیز جمعیت ۴۷۳ هزار نفری را در خود جای داده است. با توجه به وسعت منطقه، تراکم جمعیتی در آن بسیار پایین است و عمده جمعیت نیز در چند کانون اصلی متمرکز می‌باشد. اگرچه این منطقه در طی ۲ دهه اخیر رشد بالای جمعیتی را تجربه کرده که عمدتاً ناشی از نشت آوازه توسعه در منطقه بوده، اما پراکندگی و توزیع جمعیت در منطقه چندان متعادل نبوده و عدم آمادگی لازم موجب تشدید مشکلاتی همچون حاشیه‌نشینی در شهر چابهار شده است. از دیگر ویژگی‌های این منطقه، نرخ پایین شهرنشینی (کمتر از ۵۰ درصد) است که با متوسط کشوری (۷۵ درصد) فاصله بسیاری دارد. از نظر ساختار سنی و جنسی نیز هرم سنی جمعیتی منطقه نشان می‌دهد که نسبت به کشور هرم آن جوان‌تر بوده و با فاصله تقریباً ۵ تا ۱۰ ساله‌ای نسبت به کشور حرکت می‌کند که نشان از فرصت‌های پنجره باز جمعیتی در این منطقه دارد (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵).

ساکنان این منطقه که عمدتاً بلوچ و اهل سنت هستند با محرومیت‌ها و عدم توجه کافی در طی سالیان گذشته مواجه بوده‌اند. همین امر در کنار برخی عوامل دیگر موجب ایجاد نارضایتی و بی‌اعتمادی در منطقه شده و هویت ملی را تضعیف کرده است. بالا بودن نرخ بیکاری، عدم اشتغال جامعه بومی، گرانی زمین و مسکن ناشی از نشت آوازه توسعه، خطر جدایی‌گزینی اجتماعی از جمله چالش‌هایی است که در این منطقه وجود دارد.

منطقه از نظر فعالیتی دارای پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های بسیاری در حوزه‌های مختلف است. در این منطقه به صورت سنتی پیشینه صیادی، لنج‌سازی و کشاورزی وجود دارد و در سال‌های اخیر نیز با فعال شدن بندرها و منطقه آزاد اقتصادی چابهار، سایر مزیت‌های فعالیتی آن نیز مورد توجه قرار گرفته است. با وجود این ضعف شدید زیرساختی، کمبود منابع مالی و سرمایه‌گذاری همچنان موانع اصلی بر سر راه توسعه فعالیت‌های منطقه هستند. این منطقه مزیت‌های بسیاری در رابطه با صنایع دریایی، پتروشیمی، فولاد و غیره دارد. همچنین در فعالیت‌های مربوط به صید و شیلات نیز دارای قابلیت‌های بسیاری برای توسعه است.

در موضوع گردشگری، منطقه مکران یکی از مناطق بکر و زیبای کشور است که می‌تواند به‌عنوان مقاصد جدید گردشگری در کشور مورد توجه قرار گیرد. وجود پتانسیل‌های دریا و سواحل زیبای دریای عمان و نیز مناطق طبیعی و حفاظت‌شده، جاذبه‌های فرهنگی و تاریخی، بوم‌گردی و تجاری از مزیت‌های گردشگری این منطقه است. با وجود این، ضعف در زیرساخت‌های گردشگری موجود منطقه مشهود بوده و لازم است که به آن در برنامه‌ها توجه شود.

زیرساخت‌های منطقه یکی از موضوعات اصلی توسعه منطقه است که باید به آن پرداخته شود. زیرساخت حمل‌ونقل منطقه شامل شبکه راه و راه‌آهن و حمل‌ونقل زمینی، بندرها و حمل‌ونقل دریایی، فرودگاه و حمل‌ونقل هوایی هر یک مورد مطالعه و بررسی قرار گرفته است. به‌طور کلی در بخش زیرساخت‌های حمل‌ونقلی نیاز است که ساختارهای موجود به‌شدت ارتقا یابد و پیوندهای کالبدی با سرزمین ایجاد شود. در زمینه شبکه راه، تکمیل کریدور چابهار-ایران‌شهر-زاهدان و شبکه ریلی آن در منطقه بسیار اهمیت دارد. همچنین تقویت کریدور نوار ساحلی و نیز تقویت اتصال جاسک به میناب و کرمان از جمله موضوعات مهم در بخش شبکه راه است. در زیرساخت‌های حمل‌ونقل هوایی، منطقه در شرایط موجود دارای زیرساخت‌های بسیار ضعیفی بوده و لازم است که در بحث توسعه و تجهیز فرودگاه‌ها، به‌ویژه فرودگاه چابهار اقدامات اساسی صورت گیرد تا شبکه زیرساخت‌های هوایی منطقه با توجه به بعد مسافت زیاد در منطقه مرتفع شود. در بحث دریا نیز وجود بندر شهید بهشتی و طرح‌های توسعه آن به‌عنوان بندر اقیانوسی کشور محرک مهمی برای منطقه محسوب می‌شود و ضروری است که این بندر نقش فعال‌تری را ایفا نماید که نیازمند تجهیز و شکل‌گیری زنجیره لجستیکی در پس‌کرانه آن است. در سایر بندرها نیز با توجه به اهمیت و نقش‌پذیری آن‌ها باید تجهیزات و فناوری‌های روز دنیا استقرار یابد. با بهره‌گیری از الگوهای نوین مدیریتی و نظام منطقه‌گرایی بندرها نسبت به باز تنظیم روابط و نقش‌های بندرها و بهره‌گیری از مزیت‌های آن‌ها، نسبت به توسعه منطقه اهتمام ورزید.

از نظر زیرساخت آب در منطقه، سدهای متعددی وجود دارد؛ اما همچنان منطقه از فقر آبی رنج می‌برد. با توجه به اینکه در اسناد توسعه‌ای فرادست، برای منطقه استقرار فعالیت و جمعیت زیادی دیده شده است،

ضروری است که نیازهای آبی منطقه؛ به‌ویژه در بحث شرب و صنعت دیده شود. بهره‌برداری از منابع آب غیرمتعارف و استفاده از آب‌شیرین‌کن‌ها یکی از گزینه‌های موجود است. این آب‌شیرین‌کن‌ها با توجه به برنامه‌ریزی‌ها و طرح‌های مطالعاتی در صورت ایجاد و تحقق، امکان تأمین نیازهای آب شرب و صنعت در منطقه را دارند؛ اما با توجه به اینکه اکوسیستم منطقه حساسیت‌های بسیاری دارد باید الزامات محیط زیستی آن رعایت شده و از فناوری‌های روز دنیا در این بخش استفاده شود.

در بحث انرژی، برق منطقه به شبکه سراسری برق کشور متصل است، با وجود این منطقه با مشکل برق مواجه است و در فصول گرم سال، ضعف در تأمین برق برای ساکنان این مناطق مشکلات عدیده‌ای را به وجود آورده است. در کنار این موضوع، فرسودگی شبکه انتقال برق و کمبود برق در ساعات پیک برخی از فصول در منطقه مکران نیز وجود دارد که نیاز به توسعه زیرساخت‌های این بخش را نشان می‌دهد. البته باید به این نکته نیز توجه کرد که با استقرار فعالیت‌ها و جمعیت در منطقه نیاز به برق افزایش خواهد یافت. با وجود این، ایجاد نیروگاه‌های جدید با فناوری بالا می‌تواند نیازهای برق منطقه را تأمین کند.

در بخش زیرساخت‌های نفت و گاز در منطقه با توجه به نقش‌های در نظر گرفته برای آن، پروژه‌های متعددی در دست اجرا است. از مهم‌ترین پروژه‌های مؤثر بر منطقه پروژه نفت گوره- جاسک و پایانه نفتی جاسک است. در کنار آن خط لوله گاز هفتم سراسری و انتقال گاز به چابهار و جاسک از دیگر پروژه‌های زیرساختی مهم در دست اجرای منطقه است. در کنار این پروژه‌ها، زیرساخت‌های متعدد دیگری نیز در منطقه در دست اجرا است.

منطقه مکران از نظر ویژگی‌های محیط‌زیستی یکی از مناطق بکر و حساس کشور است و دارای تالاب‌ها، خورها و مناطق حفاظت‌شده بسیاری است. منطقه با فقر آبی مواجه است و در بخش‌هایی از آن، به‌ویژه در میناب با کسری اکولوژیک و فرونشست مواجه شده است. همچنین مخاطرات محیط زیستی از جمله سیل، طوفان، وجود پهنه‌های مستعد تولید گردوغبار و سونامی از جمله تهدیداتی است که این منطقه با آن روبه‌رو است و رعایت الزامات محیط زیستی در توسعه منطقه ضروری است.

از دیگر موضوعات، توجه به الزامات امنیتی، دفاعی و پدافند غیرعامل در منطقه است. انزوای نسبی منطقه نسبت به فضای سرزمینی، وسعت زیاد و باز بودن منطقه ساحلی در برابر انواع تهدیدهای احتمالی، مخاطرات نظامی ناشی از حضور آمریکا در منطقه، چالش‌های قومیتی و مذهبی و تلقی بلوچستان بزرگ، حضور نیروهای نظامی چین در گوادر و رقابت پاکستان و چین و هند و ایران در منطقه از موضوعات مهمی است که در ابعاد نظامی و امنیتی و دفاعی مورد توجه باید قرار گیرد (مطالعات پشتیبان سند توسعه سواحل مکران، ۱۳۹۷) و (سند ملی آمایش سرزمین، ۱۳۹۹).

۴-۱-۲- شرایط کلان اثرگذار بر وضع موجود منطقه

با نگاهی به مطالعات صورت گرفته در خصوص وضع موجود منطقه و آنچه در سال‌های اخیر رخ داده است، می‌توان دریافت که روندهای شکل گرفته موجود بیشتر ناشی از روابط ژئوپلیتیک موجود و عدم قطعیت و نااطمینانی از ثبات منطقه بوده که روندهای موجود و آتی منطقه را دستخوش تغییرات می‌کند. این عوامل غالباً در مطالعات پشتیبان اسناد نیز مورد توجه قرار گرفته‌اند. علاوه بر تغییرات و تحولات خارجی در داخل نیز بیشترین تغییراتی که بر روندهای موجود مؤثر بوده، تغییرات مدیریتی و الگوهای تصمیم‌گیری در کشور است. به‌طور کلی شرایط کلان اثرگذار بر وضع موجود را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

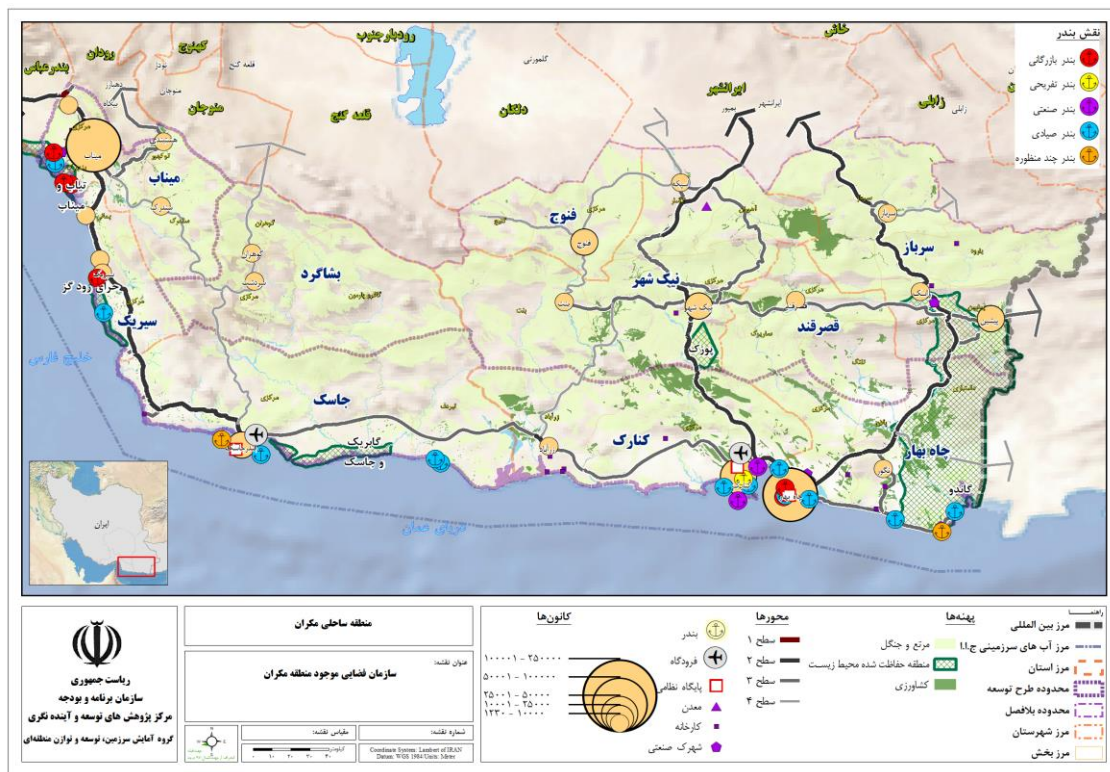
- توجه ویژه حاکمیت به توسعه سواحل مکران به‌عنوان یکی از محرک‌های توسعه کشور؛
- افزایش سطح رقابت بین مناطق و کشورهای همسایه ناشی از توسعه مناطق رقیب؛
- افزایش شتاب از دست رفتن فرصت‌های توسعه و مزیت‌های منطقه‌ای، به‌ویژه مزیت‌های لجستیکی و ترانزیتی؛
- افزایش وزن و تأکید بر توسعه منطقه مکران در برنامه‌های توسعه (سند ملی آمایش، برنامه ششم و ...)
- فقدان برنامه اجرایی منسجم و یکپارچه و ادامه برنامه دستگاه‌های اجرایی با شرایط متفرق مدیریتی موجود؛
- امکان تغییر نقش‌های بین‌المللی منطقه مکران در صورت اجرای طرح‌های توسعه و تقویت جایگاه ایران در مناسبات منطقه‌ای؛
- روند تداوم مشکلات مالی کشور و شرایط عمومی اداره آن ناشی از تحریم‌ها و چگونگی تأمین منابع مالی؛
- نگاه امنیتی به منطقه و پروژه‌های توسعه؛
- افزایش مشکلات سرمایه‌گذاری و عدم تمایل بخش خصوصی و جذب سرمایه‌گذاری خارجی؛
- تحولات در افغانستان با روی کار آمدن طالبان و نگرانی از افزایش تروریسم در منطقه؛
- تغییرات حاکمیتی در کشورهای همسایه و اثرات ناشی از آن بر مؤلفه‌ها و روندهای توسعه منطقه؛
- جذاب شدن مقاصد هدف گردشگری منطقه برای گردشگران؛
- تفرق مدیریتی و ضعف در پایبندی نظام اجرایی به برنامه‌های توسعه و پیچیده شدن مسائل توسعه؛
- اتلاف منابع ناشی از عدم همکاری نهادهای ذی‌نفع و ذی‌دخل و تعارض منافع؛
- تحولات مدیریتی و نگاه‌های کوتاه‌مدت به مسائل توسعه؛
- تشدید قوم‌گرایی؛
- ضعف در همراهی و همدلی جامعه محلی با طرح‌های توسعه ملی؛
- کم‌توجهی به ارتقاء سرمایه اجتماعی و مشارکت ندادن جامعه محلی در فرایندهای برنامه‌ریزی و اجرایی مناطق کمتر برخوردار منطقه و افزایش حاشیه‌نشینی؛

-
- پایین بودن سرعت پیشرفت طرح‌های اجرایی، به‌ویژه طرح‌های زیرساختی به‌عنوان پیش‌نیاز سایر پروژه‌ها.

۴-۱-۳- سازمان فضایی وضع موجود، چالش‌ها و مسائل راهبردی منطقه

بر اساس بررسی وضع موجود و بررسی‌های شکل‌گرفته حاصل از یافته‌های اسناد میدانی و مستندات، سازمان فضایی وضع موجود منطقه ترسیم شد (شکل ۵). از این سازمان فضایی وضع موجود و بررسی مسائل و چالش‌های منطقه مکران می‌توان دریافت که در واقع مسائل اثرگذار و کلیدی که برنامه‌های توسعه منطقه مکران در صدد پاسخ‌گویی به آن‌هاست به شرح زیر است:

- ارتباطات ضعیف عملکردی، نهادی و کالبدی با فضای سرزمینی و فرا سرزمینی؛
- موقعیت حائل ژئوپلیتیکی و ضعف ارتباطات زیرساختی با کشورهای همسایه؛
- بی‌توجهی به فضای مابین کانون‌های چابهار و جاسک و عدم تعادل منطقه‌ای؛
- کم‌توجهی به توسعه دریامحور یکپارچه، چندبعدی و بوم‌آورد؛
- تفرق مدیریتی؛
- ضعف زیرساختی؛
- ضعف سرمایه اجتماعی؛
- فقر چندبعدی؛
- نگرانی‌های امنیتی و دفاعی.



شکل ۵: سازمان فضایی، وضع موجود منطقه مکران

منطقه مکران از نظر ارتباطات با فضای سرزمینی و فراسرزمینی در ابعاد عملکردی، نهادی و کالبدی بسیار ضعیف است. این منطقه با اینکه ظرفیت‌های بسیاری در زمینه ارتباطات و پیوندهای ملی و فراملی دارد؛ اما چه در بحث فراسرزمینی و چه در پیوند با سرزمین اصلی، جایگاه مناسبی ندارد و بسیار ضعیف عمل می‌کند. بخشی از این ضعف ناشی از دورافتادگی از فضای سرزمینی و فرایندهای توسعه کشور بوده به طوری که زیرساخت‌های لازم در ابعاد سخت و نرم آن در منطقه شکل نگرفته است. منطقه مکران با اینکه از طریق دریا و خشکی با همسایگان ایران در ارتباط است و موقعیت ژئوپلیتیکی ویژه‌ای دارد، اما ضعف ارتباطات زیرساختی عملاً باعث نادیده گرفته شدن مزیت‌های این منطقه در ارتباط با همسایگان شده است.

از بعد فضایی، در منطقه عدم توجه به فضای مابین دو کانون چابهار و جاسک محسوس است. نگاهی به شرایط منطقه و برنامه نشان می‌دهد که در پهنه وسیع منطقه مکران تمرکز بر دو کانون چابهار و جاسک بوده است و به سایر مناطق که از ظرفیت‌های بالایی؛ به‌ویژه در موضوعات مربوط به اشتغال جامعه محلی، شیلات و صید، گردشگری، کشاورزی و... دارد توجه خاصی نشده است. حتی ارتباطات درون منطقه‌ای و شرقی- غربی بین دو کانون شکل نگرفته و دو کانون اصلی توسعه منطقه به‌صورت آنتنی آن‌هم به‌صورت ضعیف با سرزمین وصل شده‌اند و فضای شبکه‌ای و پشتیبان در منطقه شکل نگرفته است.

مسئله مهم دیگر، کم‌توجهی به توسعه دریامحور، یکپارچه و بوم‌آورد است. مزیت دریا و اقیانوس که ایران و به‌ویژه مکران از آن برخوردار است، بخشی از آرزوهای بسیاری از کشورهای محصور در خشکی است؛ اما با وجود پهنه ساحلی ۷۰۰ کیلومتری و دسترسی به دریای عمان و خلیج فارس و آب‌های اقیانوسی، از این مزیت آن‌چنان‌که باید و درخور استفاده نشده است. اقتصاد دریا و توسعه دریامحور مزیت‌های متعددی در ابعاد مختلف به همراه دارد که نه‌تنها اقتصاد منطقه، بلکه اقتصاد کشور را نیز متحول کند؛ بنابراین لازم است که توسعه دریامحور در ابعاد مختلف آن شامل نظام بنادر و بحث‌های لجستیک و حمل‌ونقل، استفاده از منابع دریا همچون صید و کشاورزی دریایی، منابع زیردریا، تأمین انرژی‌های نو، ابعاد دفاعی-امنیتی و حتی تأمین آب سرزمین مورد توجه قرار گیرد که در وضع موجود به آن کم‌توجهی شده است.

منطقه در موضوعات دیگری نیز همچون تفرق مدیریتی، سرمایه اجتماعی، فقر چندبعدی با چالش‌هایی مواجه است. دستگاه‌های ملی، منطقه‌ای، نیروهای مسلح، نهادهای سیاست‌گذار و غیره هرکدام بر اساس منافع بخشی خود برای منطقه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی می‌کنند و تعارضات منافع شدیدی در منطقه دیده می‌شود. جامعه محلی نگرانی‌های بسیاری در رابطه با تغییر بافت جمعیتی و فرهنگی منطقه ناشی از سیاست‌های استقرار جمعیت و فعالیت در منطقه دارد و بی‌اعتمادی دیده می‌شود و مشارکت جامعه محلی در برنامه‌های توسعه کم است. این مسائل در کنار محرومیت‌های ناشی از عدم توسعه‌یافتگی و فاصله از میانگین‌های کشوری؛ مسائل منطقه را پیچیده‌تر کرده است.

علاوه بر این موضوعاتی همچون نگرانی‌های امنیتی و دفاعی نیز وجود دارد که شامل موضوعاتی همچون مقابله با تروریسم، تهاجم بیگانگان و امنیت مرزی، جدایی‌طلبی و موضوع بلوچستان بزرگ در منطقه است (سند توسعه سواحل مکران، ۱۳۹۸) و (سند ملی آمایش سرزمین، ۱۳۹۹).

۴-۲- تبیین خواسته‌ها و جایگاه مکران در افق برنامه توسعه (کجا می‌خواهیم باشیم؟)

بررسی وضع موجود و اسناد فرداست با در نظر گرفتن خواسته‌ها و انتظارات از توسعه منطقه مکران مجموعه‌ای از مأموریت‌ها را برای برنامه‌ریزی منطقه مشخص می‌کند و به تبع آن، چشم‌انداز و جایگاهی که در افق طرح می‌خواهیم در آنجا قرار بگیریم را ترسیم می‌کند. این موارد که در مطالعات تدوین اسناد منطقه بسیار مورد تأکید قرار گرفته، سعی داشته است که همگرایی بین خواسته‌های تمامی کنشگران اعم از مأموریت‌های حاکمیت برای این منطقه، برنامه‌های توسعه کشور و نیازهای جامعه محلی را پوشش دهد. با توجه به بررسی‌های انجام‌شده، جایگاه مکران در افق برنامه توسعه آن شامل موارد زیر است:

- پیشرو در توسعه ترانزیت و تجارت کشور؛

- جامعه محلی توانمند و نقش آفرین (توسعه درون‌زا)؛
- توسعه متعادل سرزمین (جمعیت- فعالیت)؛
- نقش آفرین در ارتقا جایگاه ژئوپلیتیک ایران؛
- توسعه دریا محور هم‌پیوند با سرزمین اصلی.

مروری بر یافته‌های اسنادی، میدانی و چارچوب‌های تدوین برنامه‌های مصوب موجود نشان می‌دهد که برنامه‌های مصوب مسائل، چالش‌ها و مأموریت‌های منطقه را به خوبی در نظر گرفته‌اند. پس مطلوب آن است که تمرکز اصلی بر پر کردن خلأهای موجود بین برنامه راهبردی و برنامه اجرایی باشد. البته باید متذکر شد که با توجه به اینکه در رابطه با منطقه مکران علاوه بر سند مصوب طرح توسعه مکران، سند ملی آمایش سرزمین و اسناد استانی وجود دارند و در حد ممکن باهم تطبیق داده شده‌اند؛ اما ممکن است برنامه‌ها در فاز پیشنهادی باهم ناسازگاری‌ها و اختلافاتی داشته باشند. از این‌رو لازم است که برنامه راهبردی منطقه تدقیق شود و اگر تعارضات و اختلافاتی وجود دارد برطرف گردد. البته این به آن معنا نیست که برنامه راهبردی جدیدی تدوین شود بلکه بیشتر بر انطباق و رفع تداخل و تعارضات در صورت وجود تأکید دارد.

۴-۲-۱- تصویر مطلوب منطقه (سازمان فضایی مطلوب منطقه)

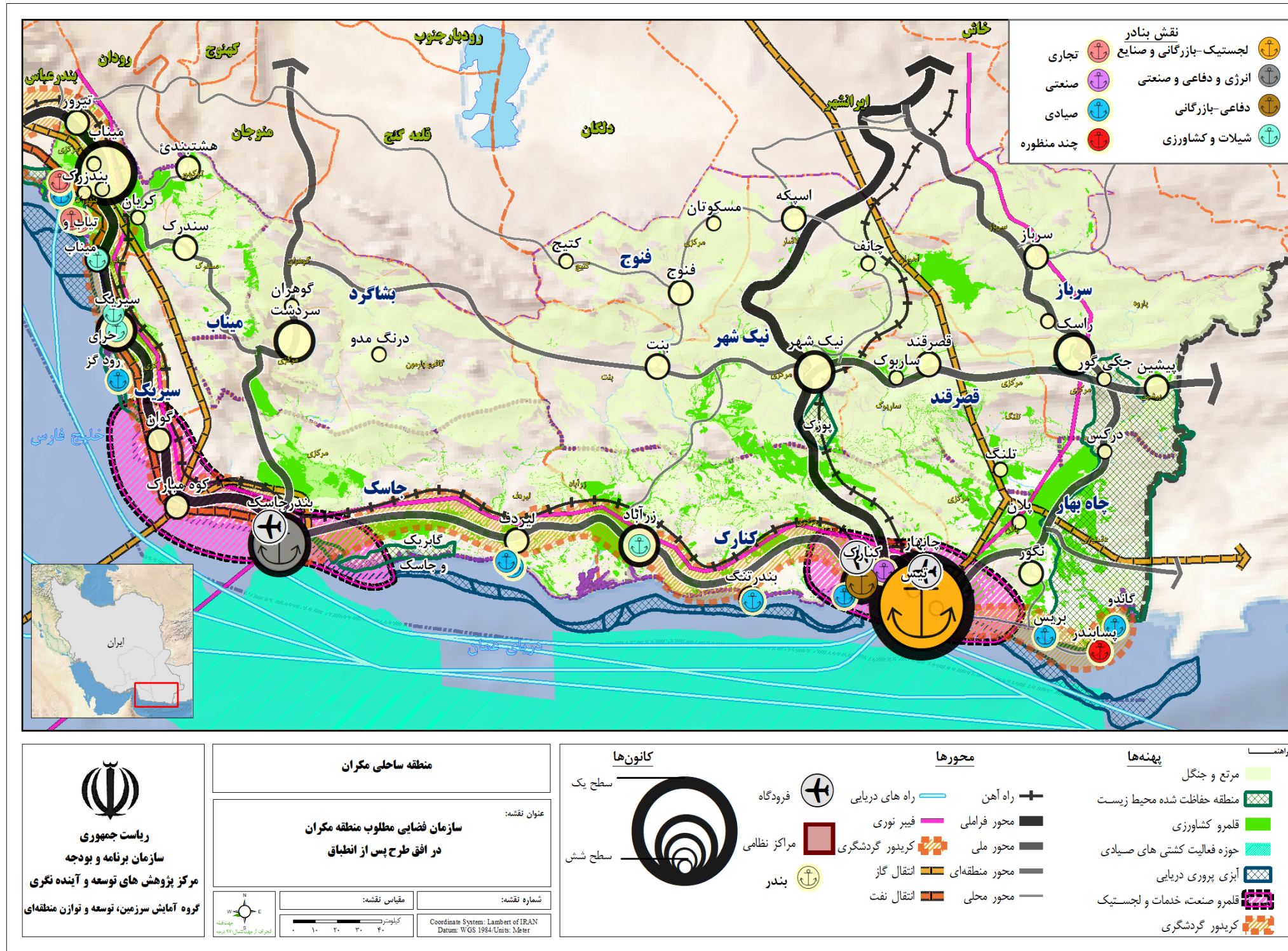
در این نوشتار، تصویر مطلوب منطقه در افق ۱۵ ساله پس از انطباق سند توسعه سواحل مکران و سند ملی آمایش سرزمین و اسناد استانی آن استخراج و ترسیم شده است. تصویر مطلوب شامل ابعاد فضایی و غیرفضایی است و موضوعات و مواضع مختلفی را در دل خود جای داده است. در هر یک از موضوعات و محورها نیز سعی شده با تکیه بر گزاره‌ها، سیاست‌ها و سازمان فضایی، مواضع اصلی فضایی مورد اشاره استخراج شود؛ که در جدول ۲ نشان داده شده است. این موضوعات هر یک به فراخور موضوع و ماهیت خود از نظر مکانی و فضایی در موضعی از منطقه مورد تأکید قرار گرفته‌اند که در قالب سازمان فضایی منطقه در شکل ۶ ترسیم شده است.

جدول ۲: موضوعات و محورهای برنامه راهبردی و مواضع اصلی مورد اشاره آن

موضوعات و محورهای برنامه	مواضع اصلی مورد اشاره
برقراری پیوند کالبدی ملی و فرا سرزمینی	<ul style="list-style-type: none"> - اتصال چابهار به ایرانشهر و زاهدان و کرمان (بزرگراه و ریل) - تکمیل کریدور شرق کشور و کریدور شمال جنوب - کریدور ساحلی چابهار- جاسک - بندرعباس - اتصال جاسک و کرمان (جاده‌ای) - ارتباط کانون‌های مرزی ریمدان و پیشین به کریدورهای اصلی - فرودگاه چابهار به‌عنوان هاب بین‌المللی و فرودگاه جاسک

موضوعات و محورهای برنامه	مواضع اصلی مورد اشاره
ترانزیت	<ul style="list-style-type: none"> - پیوندهای شرقی- غربی در حوزه بلافضل و پشتیبان ساحل نیکشهر- بنت- سردشت (جاده) - نظام بندرها (بندر و مگاپورت اقیانوسی چابهار، بندر جاسک و بندرهای منطقه‌ای و محلی سیریک، تنگ و...)
تجارت بین‌الملل	<ul style="list-style-type: none"> - توسعه مسیرهای کشتیرانی دریایی بین‌المللی و داخلی - خدمات لجستیکی و گمرکی در چابهار و پس کرانه (گمرک، بندر خشک، انبارداری و...)
استقرار صنایع بزرگ انرژی بر آب بر (فلزات اساسی، پتروپالایشگاه ...)	<ul style="list-style-type: none"> - اولویت نخست هاب فولاد و محصولات فلزی چابهار و اولویت دوم جاسک - پتروشیمی نگین مکران در چابهار، پتروشیمی جاسک
صادرات نفت و گاز و پتروشیمی	<ul style="list-style-type: none"> - پایانه و تأسیسات دریایی نفت و گاز جاسک (کوه مبارک) - منطقه ویژه انرژی جاسک (کوه مبارک) - خط لوله گوره- جاسک - خط لوله گاز جاسک به عمان - خط نکا به جاسک و خط لوله گاز ترکمنستان به جاسک (طرح سوآپ) - خط لوله هفتم گاز سراسری و اتصال به چابهار (تأمین گاز پتروشیمی و صادرات به پاکستان)
استقرار صنایع دریایی	<ul style="list-style-type: none"> - ساخت و تعمیرات کشتی، بانکرینگ و... اولویت چابهار- جاسک
توسعه کشاورزی و شیلات (میوه‌های گرمسیری، خرما، شتر، صید و پرورش ماهی و میگو و...)	<ul style="list-style-type: none"> - کل منطقه (به فراخور هر نوع الگوی کشاورزی و شیلات در مکان‌های دارای پتانسیل تعیین شده در برنامه‌ها)
توسعه گردشگری (دریایی ساحلی، روستایی و بوم‌گردی، خرید و رویداد)	<ul style="list-style-type: none"> - کل منطقه با تأکید بر نوار ساحلی (به فراخور هر نوع الگوی گردشگری مکان‌های دارای پتانسیل تعیین شده در برنامه‌ها)
توسعه انرژی‌ها تجدید پذیر، فناوری‌های نو (انرژی امواج، انرژی خورشیدی، آب‌شیرین‌کن‌ها)	<ul style="list-style-type: none"> - کل منطقه با تأکید بر نوار ساحلی (به فراخور هر موضوع مکان‌های دارای پتانسیل تعیین شده در برنامه‌ها)
ارائه بالاترین سطح خدمات برتر و تخصصی (بیمارستان تخصصی، آموزش عالی، خدمات تخصصی مالی، مشاوره و کسب‌وکار)	<ul style="list-style-type: none"> - اولویت نخست شهر منطقه چابهار، اولویت دوم جاسک و میناب
نقش‌پذیری و نقش‌آفرینی شهرها در فضای جریان‌ها	<ul style="list-style-type: none"> - اولویت نخست شهر منطقه چابهار، اولویت دوم جاسک و میناب و اولویت سوم سایر شهرها بسته به نقش شهر
استقرار و افزایش جمعیت	<ul style="list-style-type: none"> - کل منطقه با اولویت شهرهای اصلی، به‌ویژه چابهار و جاسک
ارتقا هویت و همبستگی ملی	<ul style="list-style-type: none"> - کل منطقه با تأکید بر نواحی مرزی و محروم
ارتقا امنیت ملی و پدافند غیرعامل	<ul style="list-style-type: none"> - کل منطقه با تأکید بر کانون‌های حساس
کاهش فقر و توسعه اشتغال محلی	<ul style="list-style-type: none"> - کل منطقه
کاهش محرومیت و فاصله از میانگین‌های کشوری (خدمات عمومی بهداشت و آموزش، راه، تأمین آب، انرژی و... شهرها و روستاها)	<ul style="list-style-type: none"> - کل منطقه با تأکید بر مناطق روستایی، حاشیه شهرها
حفاظت از محیط‌زیست	<ul style="list-style-type: none"> - کل منطقه با تأکید بر نوار ساحلی، مناطق حفاظت‌شده، تالاب‌ها و محیط‌زیست دریا
انتقال آب از خلیج فارس و دریای عمان به پس کرانه (تأمین آب شرب، صنعت و کشاورزی)	<ul style="list-style-type: none"> - کل منطقه با تأکید بر تکمیل پروژه‌های موجود و مطالعه شده آب‌شیرین‌کن با اولویت رفع نیازهای شرب و تأمین آب بخش صنعت

منبع: سند ملی آمایش سرزمین، (۱۳۹۹) و سند توسعه سواحل مکران، (۱۳۹۸)



شکل ۶: سازمان فضایی مطلوب منطقه مکران در افق طرح (تدقیق شده بر مبنای اسناد مصوب آمایش ملی، آمایش استانی، برش منطقه‌ای آمایش، سند توسعه مکران)

۴-۲-۲- شاخص‌های پیامد و نتیجه

برای ارزیابی و قابل پایش نمودن اهداف و موضوعات استخراج‌شده از برنامه راهبردی لازم است تا شاخص‌های پیامد و نتیجه بر اساس راهبردها و سیاست‌های مصوب را تدوین کرد. این شاخص‌ها کمک می‌کند که به‌صورت مستمر برنامه قابل سنجش و ارزیابی شود و پیشرفت مدنظر را رصد نمود. در مراحل اولیه برنامه می‌توان متوسط‌های کشوری و سپس استانداردهای جهانی را به‌عنوان یک هدف در گام اول در نظر گرفت (سند توسعه سواحل مکران، ۱۳۹۸). با این حال لازم است که شاخص‌های پیامد و نتیجه با وضوح بالا و جزئیات بیشتر تدوین شده و در اختیار نهادهای نظارتی برای نظارت بر برنامه‌ها قرار گیرد.



شکل ۷: ارتباط شاخص‌های پیامد و نتیجه با اجزای برنامه راهبردی

۵- موانع و الزامات تحقق برنامه

هر برنامه توسعه به فراخور ماهیت، مقیاس، بسترهای حاکمیتی و مدیریتی و نظام برنامه‌ریزی آن کشور در جهت تحقق‌پذیری و دستیابی به چشم‌انداز و اهداف خود نیازمند رعایت برخی الزامات است تا بتواند با تکیه بر آن‌ها، موانع اجرای برنامه را برطرف کند. این الزامات ممکن است در برخی موارد خارج از محیط برنامه مورد نظر باشند و این ضرورت را ایجاد می‌کند که در پیشبرد برنامه‌ها، نیروهای خارج از محیط برنامه‌ریزی در جهت تعامل و تسهیل شرایط تحقق برنامه‌ها مورد توجه واقع شوند. الزامات تحقق می‌تواند در ابعاد مختلف (مدیریتی، حقوقی، زیرساختی، مالی و...) نمود یابد. این الزامات در بسیاری از موارد جزئی از برنامه راهبردی است؛ اما با توجه به شرایط، نیاز است که جهت تسریع در اجرای سایر برنامه‌ها و تحقق کلیت برنامه راهبردی، با اولویت بالاتری مورد تأکید قرار گیرد.

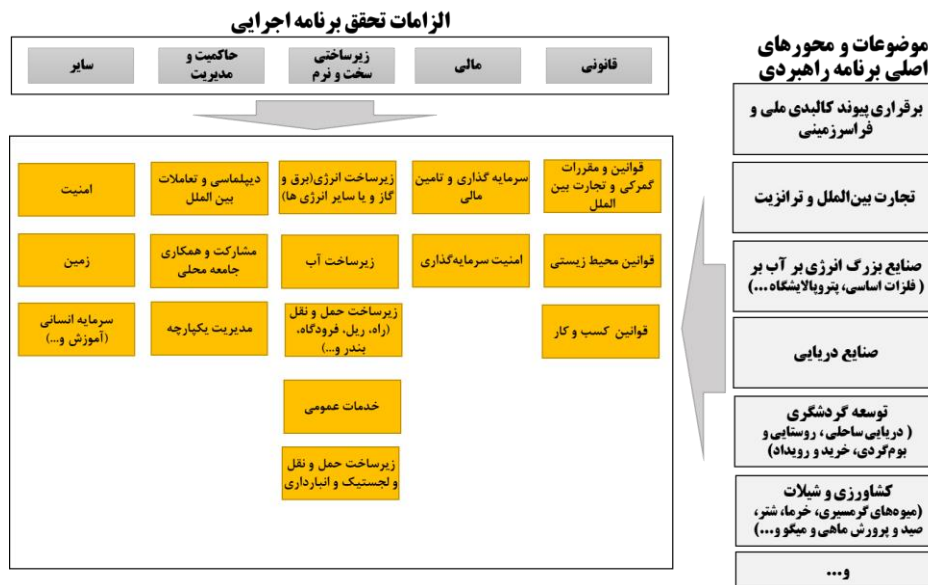
توسعه مکران نیز از این قاعده مستثنا نیست و برنامه توسعه آن در جهت تحقق‌پذیری بیشتر و تسریع برنامه‌ها نیازمند رعایت برخی الزامات است. به منظور احصاء الزامات تحقق توسعه مکران، موانع اتصال برنامه راهبردی به برنامه اجرایی و الزامات تحقق آن در سطوح کلان و خرد ملی و منطقه‌ای با همفکری کارشناسان متعدد و پویا شرایط منطقه مورد بررسی قرار گرفته است.

با توجه به بررسی‌های صورت گرفته، مصاحبه‌ها و مطالعات انجام‌شده در ابتدا موانع اجرایی برنامه شناسایی و طبقه‌بندی شده است و سپس برای برقراری ارتباط مناسب بین برنامه‌ریزی اجرایی و برنامه راهبردی و مرتفع نمودن موانع، اقدامات اولویت‌دار در قالب الزامات تحقق برنامه تدوین شده است. درواقع، یکی از نقاط گره‌گاهی و موانع توسعه منطقه همین عدم توجه به الزامات تحقق برنامه بوده که لازم است در دو مقیاس ملی و منطقه مکران سریع‌تر مورد توجه قرار گرفته و اقدامات مقتضی انجام گیرد.

۵-۱- موانع تحقق برنامه‌های توسعه منطقه مکران

برای شناسایی موانع تحقق برنامه، پیش‌نیازهای تحقق هر یک از موضوعات و محورهای برنامه بررسی شده است. به‌طور کلی می‌توان پیش‌نیازهای اصلی برنامه‌های موجود را در دسته‌های قانونی، مالی، زیرساخت‌های نرم و سخت، حاکمیت و مدیریت و سایر دسته‌بندی کرد. هر یک از این موارد به فراخور موضوع مورد نظر وزن کمتر یا بیشتری را دریافت می‌کنند؛ اما به‌طور کلی می‌توان مواردی که در شکل ۸ مشخص شده است را به‌عنوان پیش‌نیازهای اصلی برای تحقق برنامه‌ها در نظر گرفت. بررسی‌های انجام گرفته در ارتباط با هر یک از موارد و برنامه‌ها نشان می‌دهد که در هر موضوع ممکن است یک یا چند مورد از پیش‌نیازها در وضع موجود مانع پیشرفت و اجرای دیگر برنامه‌ها شود. برای مثال مطالعات متعددی نشان می‌دهد که در بحث ترانزیت

علاوه بر مشکلات زیرساختی همچون ریل و لجستیک بحث قوانین و مقررات ترانزیتی، گمرک و تجارت بین‌الملل موانع بسیاری ایجاد می‌کند و مزیت‌های ترانزیتی را تحت شعاع خود قرار می‌دهد؛ به طوری که به گفته کارشناسان، زمان انتقال بار از کشور تا ۳۰ روز هم افزایش می‌یابد. از این‌رو لازم است که در این رابطه در اسرع وقت تصمیماتی در رابطه با اصلاح و یکپارچه‌سازی و تسهیل فرایندهای آن صورت گیرد تا موجب شود برنامه‌های دیگر مرتبط با امر ترانزیت تسریع شوند. نمونه دیگر از پیش‌نیازهای مهم بحث مدیریت منطقه است که با توجه به تعدد نهادهای تصمیم‌گیر در منطقه و پروژه‌های آن‌ها، تفرق مدیریتی بسیاری ایجاد کرده است و در موارد بسیاری دستگاه‌ها و منافع بخشی آن‌ها خود مانع اجرای پروژه‌ها هستند که نیاز است نهاد تصمیم‌گیر و مرجع با قدرت تصمیم‌گیری کافی در منطقه شکل بگیرد. دیگر پیش‌نیازها نیز هر یک به نسبت موضوع اهمیت دارند و بر سایر مؤلفه‌ها نیز اثرگذارند.



شکل ۸: پیش‌نیازها و الزامات تحقق برنامه اجرایی در موضوعات مختلف

پس از تحلیل‌ها و بررسی‌های مختلف و جلسات متعدد کارشناسی در گام بعد، موانع اصلی پیش روی اجرای برنامه‌ها در هر یک از موضوعات به نسبت پیش‌نیازهای آن شناسایی شده و درنهایت پس از چند مرحله طبقه‌بندی و ارزیابی موارد زیر به‌عنوان موانع اصلی تحقق برنامه شناسایی شده است.

- ناکارآمدی برخی سیاست‌های کلان و قوانین؛
- عدم تدوین شاخص‌های پیامد و نتیجه؛
- ضعف در پایبندی به برنامه راهبردی؛
- نبود نهاد مدیریت و هماهنگی؛
- نبود برنامه اجرایی منسجم؛

- ضعف تأمین مالی و سرمایه‌گذاری؛
- ضعف در اقناع کنشگران و مشارکت جامعه محلی؛
- مشکلات زیرساختی؛
- ضعف نهاد ناظر.

همان‌طور که نتایج نشان می‌دهد موانع زیادی تحقق برنامه را با مشکل مواجه ساخته است که عمدتاً ناشی از بی‌توجهی به شرایط زمینه‌ای و الزاماتی هستند که برای تحقق برنامه لازم است. در همین راستا در ادامه اقدامات اولویت‌دار زمینه‌ساز برای مرحله نخست تدوین شده که لازم است به آن‌ها توجه بیشتری نمود تا بتوان فرایندهای اجرایی را تسریع کرد.

۵-۲- الزامات تحقق برنامه

در جهت رفع موانع اجرایی برنامه‌ها، مجموعه‌ای از راهکارها و ساز و کارهای تسهیلگر در قالب اقدامات اولویت‌دار در دو سطح ملی و منطقه مکران تدوین شده است. توجه به هر یک از این اقدامات و اجرای آن‌ها در بازه زمانی کوتاه‌مدت می‌تواند بر شرایط حاکم بر پیشرفت پروژه‌ها و برنامه‌ها اثر بگذارد؛ و زمینه لازم جهت تسریع در اجرای برنامه‌ها را فراهم کند. اهم این اقدامات در قالب چند دسته اصلی شامل تبیین ساختار مدیریتی و اجرایی منطقه، بسترسازی تدوین برنامه اجرایی یکپارچه، ساز و کارهای سیاستی و قانونی، ابزارهای مالی و سرمایه‌گذاری، ساز و کارهای اقناع و مشارکت جامعه محلی، ابزارهای نظارت و پایش تدوین شده که هر یک در ادامه توضیح داده شده است.

۵-۲-۱- تبیین ساختار مدیریتی و اجرایی منطقه

تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در رابطه با ساختار مدیریتی منطقه و نحوه تعامل آن با ساختارهای ملی و منطقه‌ای و مدیریت رفع تعارض، مهم‌ترین الزام تحقق برنامه توسعه مکران است. طی دهه اخیر برای این موضوع تصمیم‌های مختلفی گرفته شده است و حتی در ماده ۶۸ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه نیز به ایجاد سازمان مکران پرداخته اما به دلایل مختلف هرکدام از تصمیماتی که گرفته شده از جمله شورا، ستاد و سازمان توسعه مکران تاکنون به نتیجه نرسیده و بعد از مدت‌زمان کوتاهی با تصمیم دیگری تغییر کرده است. بنابراین لازم است که این موضوع به صورت ویژه در دستور کار قرار گیرد و تعیین تکلیف شود. تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در رابطه با انتخاب ساختار مدیریتی و حاکمیتی بهینه برای منطقه خارج از بحث این گزارش است؛ بنابراین با توجه به مطالعات صورت گرفته به ویژگی‌های نهاد مدیریتی که باید در این منطقه استقرار

یابد و برخی سناریوها در اینجا اکتفا می‌شود. بدیهی است که هر نوع الگویی که استقرار پیدا می‌کند، معایب و مزایایی دارد که بهتر است به صورت تخصصی‌تر، اما در مدت‌زمان کمی تصمیم‌گیری شود.

الگوهای مختلفی از جمله سازمان، منطقه آزاد، تبدیل‌شدن به یک استان، ستاد، نماینده ویژه ریاست جمهوری، تشکیل معاونت ویژه در استانداری و... برای این منطقه در مطالعات مختلف پیشنهاد شده است. با این حال مهم‌تر از خود الگوی مدیریتی، ویژگی‌های آن نهاد است که باید مورد توجه قرار گیرد تا بتواند به اجرای برنامه‌ها کمک کند. این ویژگی‌ها به طور کلی در چند محور دسته‌بندی می‌شود. دسته اول موضوعات و ویژگی‌هایی می‌شود که مربوط به اصلاح آسیب‌های مدیریتی که در سطح کلان وجود دارد. تعارض منافع در این مقیاس بر مدیریت و تصمیم‌گیری‌های منطقه تأثیر جدی می‌گذارد، از این رو ضروری است نحوه تعامل با دستگاه‌های ملی و حاکمیتی این بخش مشخص شود و در صورت نیاز اختیارات لازم به نهاد مدیریتی در این موضوعات تفویض گردد و خلع ید از مداخلات منفی سطح ملی در منطقه مکران انجام شود.

بخش دیگر مربوط به اخذ حمایت از سطح ملی برای توسعه مکران است، به این معنا که مجموعه نیروها و انرژی‌هایی که لازم است به عنوان عوامل نیروبخش به منطقه تزریق گردد، تعیین شود. در واقع، این منطقه به صورت تاریخی از فرایندهای توسعه دور بوده و به تنهایی توان ایجاد حرکت در جهت توسعه را ندارد. از این رو نیاز است از سطح ملی نسبت به منطقه حمایت‌های لازم وجود داشته و محرک برنامه‌های منطقه باشد. در این سطح نیز لازم است نهاد مدیریتی منطقه به عنوان یک عامل هماهنگ‌کننده این نیروها را هماهنگ کند و در رابطه با این مسائل اختیارات لازم را داشته باشد. مسئله دیگر رفع تعارضات داخلی در منطقه، به ویژه نهادهای اجرایی و حاکمیتی درون منطقه است. ضروری است که نهاد مدیریتی توانایی و اختیار لازم در رابطه با تصمیم‌گیری و رفع تعارضات در درون منطقه را نیز داشته باشد و به عنوان یک مرجع تصمیم‌گیری نهایی در این حوزه شناخته شود. موضوع دیگر دارای اهمیت، جامعه محلی و پتانسیل‌های درونی منطقه است. با توجه به ساختار اجتماعی خاص منطقه و شرایط آن ضروری است نسبت به مشارکت جامعه محلی در مدیریت و تصمیم‌گیری در رابطه با منطقه زمینه‌های لازم فراهم شود؛ زیرا هدف نهایی از توسعه، توزیع منافع ناشی از آن به این ساکنان نیز هست. با توجه به محورهای بیان‌شده نهاد مدیریتی، ویژگی‌های ذکر شده زیر را باید داشته باشد.

- پایبندی به برنامه راهبردی؛
- اختیارات و قدرت تصمیم‌گیری در رابطه با دستگاه‌های اجرایی منطقه؛
- هماهنگی با ستاد کل نیروهای مسلح، مجلس و نهادها و دستگاه‌های ملی؛
- دارای مقبولیت، قدرت بسیج‌کنندگی دستگاه‌ها و مسئولین و برقراری هماهنگی بین آن‌ها؛

- توانمندی تعامل در سطح ملی و دارای جایگاه ممتاز بین دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های دولتی و حاکمیتی؛
- در تعامل با کنشگران جامعه محلی؛
- اختیار تصمیم‌گیری در رابطه با نحوه تأمین مالی پروژه‌ها؛
- اختیارات در رابطه با تعاملات بین‌المللی؛
- پیگیری پروژه‌های فرا منطقه‌ای و ملی اثرگذار بر منطقه؛
- ساختار زیرمجموعه چابک و کوچک، شفاف، پاسخگو؛
- دارای بازه زمانی محدود باشد.

بررسی ویژگی‌ها و انطباق آن با ساختارهای پیشنهادی و شرایط موجود منطقه نشان می‌دهد که با توجه به پشتوانه قانونی ماده ۶۸ احکام دائمی کشور، نزدیک‌ترین ساختار برای مدیریت منطقه مکران تشکیل سازمان توسعه مکران است. این سازمان علاوه بر پشتوانه قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور می‌تواند از برخی دیگر از قوانین کشور نیز بهره‌مند شود و از اختیارات آن نیز استفاده کند. قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی مصوب ۱۳۷۲ و اصلاحات بعد از آن، ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه و قانون بهره‌گیری و تشویق حمایت سرمایه‌گذاری خارجی از جمله این پشتوانه‌های قانونی است که سازمان می‌تواند از آن‌ها بهره‌مند شود. همچنین با توجه به شرایط سازمان امکان انطباق با شرایط مدیریتی کشور، این سازمان می‌تواند قدرت اجرایی و نظارتی مناسبی را داشته باشد. لازم به ذکر است ماده ۶۸ قانون احکام دائمی نیز دارای نقاط قوت و ضعف است که باید در برنامه هفتم اصلاح شود.

سازمان توسعه مکران می‌تواند در سناریوهای مختلف و با اختیارات و ویژگی‌های متفاوت ایجاد شود. در ادامه دو سناریو نزدیک‌تر به شکل‌گیری سازمان مورد بررسی قرار می‌گیرد. در سناریو نخست، تشکیل سازمان توسعه مکران در محدوده جغرافیایی مکران با اختیارات خاص و قدرت اجرایی با ایجاد تقسیمات جدید کشوری برای کل محدوده به‌عنوان یک منطقه جدید فرض شده است. در این سناریو، سازمان توسعه مکران با اختیارات خاص و باهدف اجرای هماهنگ و یکپارچه برنامه‌های توسعه مکران تشکیل می‌شود. کلیه اختیارات اجرایی استانداری‌های سیستان و بلوچستان و همچنین هرمزگان به سازمان توسعه مکران واگذار می‌شود. مناطق آزاد چابهار که در داخل محدوده مکران قرار دارد نیز تحت حاکمیت و نظارت سازمان توسعه مکران انجام‌وظیفه خواهند کرد. با اجرای این سناریو، عملاً منطقه جدیدی به نام مکران تشکیل می‌شود که این موضوع می‌تواند در قالب استان جدید نیز مطرح شود.

همچنین تمام وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی، نهادها و مؤسسات عمومی به غیر از دفاعی، امنیتی، قضایی و امور خارجه و همچنین تمام دارایی‌های دولت و دستگاه‌های اجرایی اعم از منقول و غیرمنقول و تمام

طرح‌ها و پروژه‌ها (در حال بهره‌برداری یا اجرا)، در منطقه سواحل مکران به این سازمان واگذار می‌شود. این محدوده در چهارچوب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران و قانون جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی در ایران اداره می‌شود.

در سناریو دوم برخلاف سناریوی اول، تقسیمات جدید کشوری ایجاد نمی‌شود و نهادهای حاکمیتی موجود در دو استان (البته فقط در داخل محدوده منطقه مکران) و منطقه آزاد، زیر نظر و مدیریت عالی سازمان ارائه خدمات خواهند داد و سازمان در این سناریو به‌عنوان مقام مافوق نهادهای مذکور خواهد بود. هرگونه تصمیم‌گیری در محدوده مکران باید با نظر و موافقت سازمان توسعه منطقه و بر اساس طرح توسعه منطقه مکران انجام گیرد و مدیریت سازمان، رابط بین وزارتخانه‌ها و سازمان‌های حاکمیتی و دولتی و نهادهای عمومی با دو استانداری در منطقه خواهد بود. در این سناریو هم لازم است که اختیارات و وظایف همه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و نهادهای عمومی دولتی به سازمان واگذار شود.

به‌طور کلی محاسن و معایب این دو سناریو در قالب جدول ۳ بیان شده است.

جدول ۳: ویژگی‌ها، مزایا و معایب سناریوهای ساختار مدیریتی پیشنهادی در قالب سازمان توسعه مکران

شماره سناریو	ویژگی‌ها	مزایا	معایب
سناریوی اول	<p>در این سناریو سازمان توسعه مکران با اختیارات خاص و باهدف اجرای هماهنگ و یکپارچه برنامه‌های توسعه مکران تشکیل می‌شود. کلیه اختیارات اجرایی استانداری‌های سیستان و بلوچستان و همچنین هرمزگان به سازمان توسعه مکران واگذار می‌شود. منطقه آزاد چابهار که در داخل محدوده مکران قرار دارند نیز تحت حاکمیت و نظارت سازمان توسعه مکران انجام وظیفه خواهند کرد. با اجرای این سناریو، عملاً منطقه جدیدی به نام مکران تشکیل می‌شود.</p> <p>همچنین تمام وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی، نهادها و مؤسسات عمومی به‌غیر از دفاعی، امنیتی، قضایی و امور خارجه و همچنین تمام دارایی‌های دولت و دستگاه‌های اجرایی اعم از منقول و غیرمنقول و تمام طرح‌ها و پروژه‌ها (در حال بهره‌برداری یا اجرا)، در منطقه سواحل مکران به این سازمان واگذار می‌شود. این محدوده در چهارچوب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران و قانون جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی در ایران اداره می‌شود.</p>	<p>به دلیل واگذاری اختیارات تمامی وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای عمومی به سازمان توسعه مکران، این سازمان دارای قدرت اجرایی بسیار بالایی برای اجرایی وظایف و مسئولیت‌های خود و رفع موانع درونی خواهد بود.</p> <p>اختلافات بین دستگاه‌های مختلف اجرایی به حداقل خواهد رسید.</p> <p>سرعت ارائه خدمت افزایش یافته و در صدور مجوزهای لازم برای فعالین اقتصادی و سرمایه‌گذاران تسریع خواهد شد.</p>	<p>مخالفت دستگاه‌های دولتی به دلیل عدم تمایل به واگذاری وظایف و اختیارات - ضرورت دخالت و تغییر در تقسیمات سیاسی کشور - احتمال بروز مشکلات و چالش‌های جدید اجتماعی و قومیتی به جهت تغییرات تقسیمات کشوری - احتمال ایجاد مشکل با دستگاه‌های امنیتی و اطلاعاتی محدوده منطقه - عدم توجه به امور فرهنگی و اجتماعی به جهت تمرکز بر توسعه و پیشرفت اقتصادی</p>

شماره سناریو	ویژگی‌ها	مزایا	معایب
سناریو دوم	در این سناریو برخلاف سناریوی اول، تقسیمات جدید کشوری ایجاد نمی‌شود و نهادهای حاکمیتی موجود در دو استان (البته فقط در داخل محدوده منطقه مکران) و منطقه آزاد، زیر نظر و مدیریت عالی سازمان خدمات ارائه خواهند داد و سازمان در این سناریو به‌عنوان مقام مافوق نهادهای مذکور خواهد بود. هرگونه تصمیم‌گیری در محدوده مکران باید با نظر و موافقت سازمان توسعه منطقه و بر اساس طرح توسعه منطقه مکران انجام گیرد و مدیریت سازمان رابط بین وزارتخانه‌ها و سازمان‌های حاکمیتی و دولتی و نهادهای عمومی با دو استانداری و دو منطقه خواهد بود. در این سناریو هم لازم است که اختیارات و وظایف همه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و نهادهای عمومی دولتی به سازمان واگذار شود.	به دلیل واگذاری اختیارات تمامی وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای عمومی به سازمان توسعه مکران، این سازمان دارای قدرت اجرایی بسیار بالایی برای اجرای وظایف و مسئولیت‌های خود و رفع موانع درونی خواهد بود. اختلافات بین دستگاه‌های مختلف اجرایی به حداقل خواهد رسید. سرعت ارائه خدمت افزایش یافته و در صدور مجوزهای لازم برای فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران تسریع خواهد شد. عدم نیاز به اعمال تغییر در تقسیمات کشوری عدم بروز مشکلات جدید قومی و اجتماعی به دلیل حفظ تقسیمات کشوری موجود	مخالفت دستگاه‌های دولتی به دلیل عدم تمایل به واگذاری وظایف و اختیارات احتمال بروز مشکلات اجرایی و مدیریتی به جهت تفاوت مدیریتی ایجادشده بین دو قسمت استان (قسمت اصلی با قسمت تحت حاکمیت سازمان) احتمال بروز مشکلات اجتماعی به جهت تغییرات حاکمیتی در دو قسمت استان

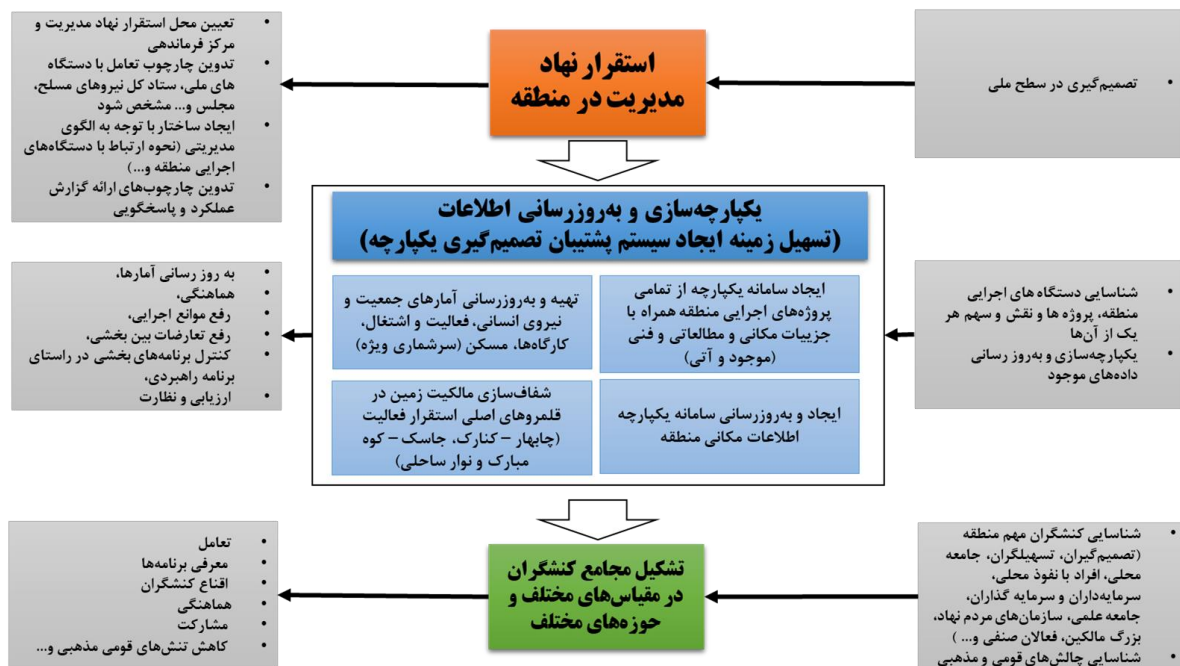
با توجه به سناریوهای بیان‌شده در شرایط موجود به نظر می‌رسد که دستیابی به سناریو دوم و بدون تغییرات در تقسیمات کشوری قابل حصول‌تر باشد؛ زیرا که تغییرات تقسیمات در شرایط موجود کشور می‌تواند مخالفت‌ها و پیامدهای اجتماعی زیادی را به دنبال داشته باشد و موجب طولانی‌تر شدن فرایند تشکیل سازمان شود.

با این حال در هرکدام از سناریوها، تشکیل سازمان و تصویب اساسنامه آن ممکن است امری زمان‌بر باشد و لازم است که تا زمان تشکیل سازمان و تصویب اساسنامه برخی اختیارات در سطوح ملی و منطقه‌ای در ابعاد دولتی و حاکمیت به نهاد مدیریتی منطقه تفویض شود و اختیارات نهایی در قالب اساسنامه سازمان تدوین، تصویب و ابلاغ گردد.

۵-۲-۲- بستر سازی تدوین برنامه اجرایی یکپارچه

بستر سازی تدوین برنامه اجرایی یکپارچه منطبق بر برنامه راهبردی، یکی از موضوعاتی است که باید در دو سطح ملی و منطقه‌ای پیگیری شود. این برنامه همان‌طور که در بخش‌های مختلف گزارش اشاره شد یکی از اقدامات بسیار مهم برای تحقق برنامه توسعه منطقه است. برای بستر سازی تدوین برنامه اجرایی ضروری است که برخی پیش‌نیازها فراهم شود. این پیش‌نیازها عمدتاً از جنس سیستم پشتیبان تصمیم‌گیری است؛ که در قالب مجموعه اقدامات زیر بیان شده است.

- ایجاد و به‌روزرسانی سامانه یکپارچه پروژه‌های کلیه دستگاه‌های اجرایی منطقه مکران و پروژه‌های ملی مرتبط با منطقه (مکانی و موضوعی - در دست اجرا و مطالعاتی)
 - تهیه نقشه مالکیت زمین و کاداستر منطقه مکران با اولویت پهنه‌های تجمع فعالیت (زون چابهار - کنارک، جاسک - کوه مبارک)
 - تهیه آمارهای موضوعی جمعیت و نیروی انسانی، فعالیت و اشتغال، کارگاه‌ها، مسکن (سرشماری ویژه)
 - ایجاد و به‌روزرسانی سامانه یکپارچه اطلاعات مکانی منطقه
 - شناسایی چالش‌های قومی، فرهنگی و اجتماعی و شناسایی جامعه کنشگران منطقه
- در همین راستا برخی از اقدامات ضروری است که انجام شود. ابتدا باید نهاد مدیریت منطقه استقرار یابد و در رابطه با نحوه استقرار آن تصمیم‌گیری شود. در بخش بعدی باید نسبت به یکپارچه‌سازی و به‌روزرسانی اطلاعات (تسهیل زمینه ایجاد سیستم پشتیبان تصمیم‌گیری یکپارچه) اقدام شود و پس از آن، مجامع کنشگران در مقیاس‌ها و موضوعات مختلف تشکیل گردد (شکل ۹).



شکل ۹: مراحل و اقدامات لازم در سطح منطقه مکران

در بخش نخست پس از تصمیم‌گیری در مقیاس ملی در رابطه با الگوی مدیریتی منطقه باید نهاد مدیریت در منطقه استقرار یابد و در رابطه با نحوه استقرار آن تصمیم‌گیری شود. نحوه ارتباط و تعامل آن با دستگاه‌های ملی و اجرایی منطقه و همچنین ستاد کل نیروهای مسلح و مجلس مشخص شود. همچنین باید در رابطه با محل استقرار آن و مرکز فرماندهی آن نیز تصمیم‌گیری شود که در کجا استقرار می‌یابد؛ آیا در منطقه، مکانی

برای آن در نظر می‌گیرند یا اینکه نه از مرکز (تهران)، مدیریت و هدایت می‌شود. موضوع دیگری که در استقرار نهاد مدیریتی اهمیت دارد، چارچوب‌های ارائه گزارش عملکرد و پاسخگویی است که باید مشخص شود.

از اقدامات دیگری که در سطح منطقه باید صورت گیرد، مربوط به یکپارچه‌سازی و به‌روزرسانی اطلاعات منطقه (تسهیل زمینه ایجاد سیستم پشتیبان تصمیم‌گیری یکپارچه) است. این بخش از اقدامات بسیار اهمیت دارد، زیرا سامانه‌های پشتیبان تصمیم‌گیری در منطقه وجود ندارد یا اگر هم وجود داشته باشد بسیار ناقص و پراکنده و با آمارهای عمدتاً قدیمی هستند. ضروری است با توجه به شرایط منطقه که شتاب تغییرات آن بسیار بالا است این یکپارچه‌سازی و به‌روزرسانی‌ها انجام شود. اقدامات این مرحله پیش‌نیاز تدوین برنامه اجرایی منطقه محسوب می‌شود و لازم است به آن توجه ویژه‌ای داشت.

در این بخش ضروری است که یک سامانه یکپارچه از تمامی پروژه‌های اجرایی منطقه همراه با جزئیات مکانی، فنی و مطالعاتی (موجود و آتی) از منطقه تهیه و در بازه‌های زمانی منظمی نیز به‌روزرسانی شود. در این بخش باید تمامی دستگاه‌های اجرای منطقه و پروژه‌های آن‌ها در کنار میزان نقش و سهم آن‌ها مشخص گردد. هدف از این کار به‌روزرسانی آمارها، ایجاد هماهنگی، رفع موانع اجرایی، رفع تعارضات بین بخشی، کنترل برنامه‌های بخشی برای برنامه راهبردی و ارزیابی و نظارت بر آن است. این امر زمینه ایجاد سیستم پشتیبان تصمیم‌گیری را فراهم می‌کند. چند اقدام مهم دیگر نیز باید صورت گیرد. به‌روزرسانی آمارهای جمعیت و نیروی انسانی، فعالیت و اشتغال، کارگاه‌ها و مسکن منطقه، یکپارچه‌سازی و به‌روزرسانی داده‌های مکانی منطقه و نیز شفاف‌سازی مالکیت زمین در قلمروهای اصلی استقرار فعالیت (زون چابهار - کنارک و جاسک - کوه مبارک و نوار ساحلی) از مهم‌ترین این اقدامات هستند که لازم است سریعاً نسبت به آن اقدام شود.

بخش دیگر از اقداماتی که در سطح منطقه باید انجام شود شناسایی کنشگران مهم منطقه اعم از تصمیم‌گیران، تسهیلگران، جامعه محلی، افراد بانفوذ محلی، سرمایه‌داران و سرمایه‌گذاران، جامعه علمی، سازمان‌های مردم‌نهاد، بزرگ مالکین، فعالان صنفی و غیره است. در این رابطه نیاز است که مجامع کنشگران در مقیاس‌ها و حوزه‌های مختلف به فراخور موضوع تشکیل شوند. این کار با توجه به اهمیت کنشگران و نیاز به اقناع آن‌ها در رابطه با پروژه‌ها بسیار می‌تواند کمک‌کننده و تسهیلگر باشد. این مجامع باید باهدف تعامل، معرفی برنامه‌ها، اقناع کنشگران، هماهنگی و ایجاد مشارکت و نیز کاهش تنش‌های قومی و مذهبی صورت گیرد.

این مراحل باید به‌عنوان پیش‌نیاز بسترسازی برای تدوین برنامه اجرایی در دستور کار قرار گیرد. البته باید به این نکته نیز توجه داشت که نباید برای انجام این اقدامات، زمان زیادی صرف شود بلکه باید در زمان کوتاهی به نتیجه برسد و هم‌زمان زمینه تدوین برنامه اجرایی و مقدمات تدوین آن پیش گرفته شود تا با تکمیل اقدامات پیش‌نیاز، امکان تدوین یک برنامه دقیق و منسجم فراهم گردد.

۵-۲-۳- سازوکارهای سیاستی و قانونی

بخش دیگری از الزامات تحقق برنامه مربوط به ابعاد کلان سیاستی و قانونی است. تعیین سیاست‌های کلان ژئوپلیتیک و نحوه تعامل با شرکا و رقبای بین‌المللی (هند، چین، پاکستان، روسیه، حوزه خلیج فارس و آسیای میانه و...) از اقدامات ضروری محسوب می‌شود. با توجه به شرایط مهم ژئوپلیتیک منطقه و نیز تأثیرگذاری و تأثیرپذیری بالای منطقه از روابط سیاسی و اقتصادی خارجی ضروری است سیاست‌های کلان کشور و جهت‌گیری‌ها در این موضوعات شفاف‌تر و با برنامه‌تر باشد و نحوه و الگوهای تعامل برای تصمیم‌گیران مشخص باشد.

در ابعاد ضوابط و قوانین نیز برخی ضعف‌ها و ناکارآمدی‌ها که عمدتاً ناشی از تعدد قوانین و همپوشانی وظایف آن‌هاست، تحقق‌پذیری برنامه را با مشکل مواجه می‌کند. در این موضوعات لازم است در رابطه با یکپارچه‌سازی و اصلاح برخی قوانین و بخش‌نامه‌ها با اولویت قوانین گمرکی و ترانزیتی، قوانین کسب‌وکار، امنیت سرمایه‌گذاری و تضمین‌های آن، نحوه تأمین مالی عاری از تحریم و غیره (تسهیل و تسریع فرآیندهای موجود) اقداماتی انجام شود. در واقع در شرایط موجود قوانین وجود دارد؛ اما این قوانین با شرایط روز و برنامه‌های منطقه همخوانی ندارد و عمدتاً دست‌وپا گیر بوده و موجب اتلاف وقت و پیچیده‌تر شدن شرایط می‌شود و عملاً مزیت‌های منطقه را بسیار تقلیل می‌دهند و لازم است که این قوانین و بخش‌نامه‌ها یکپارچه‌سازی و اصلاح شوند.

۵-۲-۴- ابزارهای مالی و سرمایه‌گذاری

اقدام مهم دیگر در توسعه منطقه، تعیین ابزارهای مالی و سرمایه‌گذاری است. بررسی روش‌های تأمین مالی جمعی از جمله تأمین مالی بر پایه اهدا، سهام، مشارکت و سایر موارد با توجه به وضعیت منطقه باید انجام شود. از طرف دیگر ایجاد صندوق توسعه مکران باهدف مدیریت بهینه فضای سرزمینی می‌تواند یک ابزار بسیار مناسب در اختیار نهاد مدیریتی منطقه باشد و به رفع تعارضات موجود کمک کند. این صندوق با بهره‌گیری از کمک‌های دولتی، بسیج منابع بخش‌های خصوصی، دولتی و بانک‌ها می‌تواند نقش مناسبی در تأمین مالی و تحقق برنامه‌های منطقه داشته باشد.

صندوق توسعه مکران دارای مزایای بسیاری است که عبارت‌اند از:

- افزایش قدرت عمل و اختیارات مدیران اجرایی
- چابکی در تصمیم‌گیری و افزایش امکان به ثمر رسیدن پروژه‌ها
- افزایش تماس با میدان عمل و مسائل منطقه‌ای
- انعطاف‌پذیری در مدل‌های سرمایه‌گذاری بر اساس نیازهای منطقه

- تسهیل‌گری در انجام پروژه‌ها از طریق تمرکز بر جذب سرمایه‌ها
- امکان جذب سرمایه‌های خرد مردمی از طریق تعریف صندوق پروژه
- ویژگی‌های این صندوق عبارت‌اند از:
 - ریاست صندوق، به پیشنهاد نهاد مدیریت توسعه سواحل مکران و توسط معاون اول منصوب می‌شود.
 - فعالیت صندوق با هماهنگی کامل دبیر توسعه سواحل باید صورت پذیرد.
 - تمامی بودجه‌های بخشی و ملی منطقه مکران باید متمرکز در این صندوق باشد.
 - ردیف بودجه خاصی در بودجه جاری کشور به صندوق اختصاص می‌یابد.
 - کلیه سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی از طریق این صندوق کارسازی می‌شود.
 - این صندوق می‌تواند به همکاری با بانک‌های مختلف بپردازد؛ اما ساختار صندوق، ساختار بانک نیست.
- علاوه بر ایجاد صندوق نیاز است که به‌منظور بهبود سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، می‌توان پیشنهادهای زیر را نیز مدنظر قرارداد.
 - پیش‌نیاز جذب سرمایه، مشخص شدن پروژه‌ها است؛ بنابراین باید ابعاد و ویژگی‌های هر یک از پروژه‌ها و طرح تفصیلی و توجیهی مشخص باشد.
 - به‌منظور جذب سرمایه، پیشنهاد می‌شود در صندوق سرمایه‌گذاری توسعه سواحل مکران، ساختار مرکز جذب سرمایه‌گذاری شکل گیرد.
 - به‌منظور تشویق سرمایه‌گذاری، زمین رایگان، معافیت‌های بیمه، مالیات و عوارض و کلیه معافیت‌های مناطق آزاد و پارک‌های علم و فناوری به سرمایه‌گذاران اعطا شود.
 - برای جذب‌کنندگان سرمایه‌گذاری، مشوق‌های لازم صورت پذیرد.
 - پیشنهاد می‌شود بسته‌ای از پروژه‌ها به کمیسیون مشترک کشورها (ایران و سایر کشورها) ارائه و در سفرهای همکاری مشترک، کارسازی شود.

۵-۲-۵- سازوکارهای اقناع و مشارکت جامعه محلی

شتاب فرایندهای توسعه در منطقه و نشت آوازه توسعه آن، نگرانی‌های متعددی را در بین جامعه محلی ایجاد کرده است که این موضوع با توجه به شرایط خاص اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی آن، اجرای برنامه‌های توسعه در منطقه را با حساسیت‌های بیشتری مواجه می‌کند. از این‌رو اقناع و مشارکت جامعه محلی در فرایندهای توسعه و بهره‌مندی از منافع آن امری اجتناب‌ناپذیر و لازم است. این الزامات در اجزای سند توسعه مکران و سند ملی آمایش سرزمین نیز مکرر اشاره و تأکید شده است که تحقق توسعه بدون مشارکت و اقناع جامعه محلی امری ناممکن خواهد بود. بنابراین در همین راستا لازم است که سازوکارهای نحوه مشارکت و سرمایه‌گذاری جامعه محلی در برنامه‌های توسعه منطقه و بهره‌مندی از منافع آن تدوین شود. به این ترتیب می‌توان از اقدامات زیر به‌عنوان برخی پیشنهادها استفاده کرد.

- اعتمادسازی با مشارکت سران و ریش‌سفیدان قبایل مختلف از طریق برگزاری جلسات و نشست‌ها جهت توضیح برنامه‌ها
- مشخص کردن جایگاه جوامع محلی منطقه در توسعه و پیشرفت سواحل مکران
- ایجاد نهادهای میانی از معتمدین مردم و حاکمیت جهت پیگیری برنامه‌های مشارکتی و توسعه‌ای و اخذ نظرات و نیازمندی‌های مردم
- در نظر گرفتن سهمیه‌های قابل توجه برای بومیان منطقه جهت به‌کارگیری در ساختارهای اقتصادی (ضمن توجه به پیش‌نیازهای مهارتی و آموزشی)
- حل مشکلات زیرساختی و معیشتی مردم در روستاها و ساختارهای جمعیتی کوچک به‌منظور اعتمادسازی
- پرداختن به نیازها فوری و اولیه زندگی مردم مانند آب و برق مناسب و راه‌های دسترسی
- استفاده از تکنیک‌های مشارکت مردمی
- توجه به اولویت در سرمایه‌ها و سرمایه‌گذاران بومی در آیین‌نامه‌های معاملات
- ایجاد شرکت‌های سهامی جهت سهامداری مردم بومی در پروژه‌ها و ارائه تسهیلات با نرخ پایین و طولانی‌مدت
- تعریف سهم مسئولیت اجتماعی (از سود حاصل از فعالیت‌ها) و واگذاری آن به نهادهای بومی جهت توسعه منطقه
- تعیین شعاع خدمت‌رسانی برای هر یک از بنگاه‌های اقتصادی جهت خدمت‌رسانی (مثلاً به فاصله ۱۰۰ کیلومتر از هریک از مراکز ایجادی تحت پوشش قرار بگیرند)

از دیگر ابزارهای مورد نیاز نظارتی تصویرسازی آینده منطقه (بر اساس سازمان فضایی مطلوب) با جزییات بالاتری است. این تصویر می‌تواند روند حرکت منطقه به سوی تصویر مطلوب را با شفافیت بالاتری نشان دهد و به اقناع جامعه محلی و ایجاد یک تصویر شفاف از آینده منطقه و تبیین جایگاه آن‌ها کمک کند.

همچنین در کنار این موارد موضوع اصلاح برنامه‌های آموزش، رشته‌ها و مهارت‌های دانشگاهی و فنی یکی دیگر از الزاماتی است که می‌تواند هم به مشارکت جامعه محلی هم به تحقق برنامه راهبردی منطقه کمک کند. در شرایط موجود با توجه به وضعیت نامناسب آموزشی و ضعف مهارتی که در منطقه وجود دارد، تأمین نیروی کار فعالیت‌ها و صناعی که در آینده نزدیک در این منطقه استقرار پیدا می‌کنند با مشکل مواجه می‌شود و این کمبود نیروی آموزش دیده در منطقه ممکن است با الگوهای دیگری از جمله سفرهای کاری پروازی و غیره جبران شود. این موضوع با توجه به نیاز ایجاد اشتغال در منطقه، مسائل مربوط به فقر و درآمد ساکنان می‌تواند مسائل را پیچیده‌تر کند و بی‌اعتمادی را نسبت به برنامه‌های توسعه افزایش دهد. بنابراین لازم است که از هم‌اکنون نسبت به اصلاح برنامه‌های آموزشی، رشته‌ها و مهارت‌های فنی و دانشگاهی متناسب با فعالیت‌های آتی منطقه اقدام شود. در همین راستا نیز می‌توان از پیشنهادهای زیر نیز بهره گرفت:

- توسعه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و مهارتی
- تعریف سهمیه‌های خاص و بازنگری در رشته‌های دانشگاهی متناسب با نیاز منطقه
- تهیه فهرست صنایع و بنگاه‌های اقتصادی در حال احداث و راه‌اندازی شده تا پنج سال آینده
- تهیه فهرست نیازمندی‌های نیروی انسانی هر یک از صنایع
- امکان‌سنجی و تعریف رشته‌های دانشگاهی و جذب کادر متناسب با نیاز صنایع در سال‌های آتی
- در صورت نیاز تأسیس دانشگاه‌های علمی کاربردی مختص صنایع بزرگ در منطقه مانند فولاد و پتروپالایشگاه‌ها

۵-۲-۶- ابزارهای نظارت و پایش

در ابعاد نظارت و پایش نیز الزاماتی وجود دارد که رعایت آن‌ها، فرایندهای نظارتی را بسیار تسریع و تسهیل می‌کند. مهم‌ترین موضوع در این بخش، پس از تعیین نهاد اصلی نظارت، ایجاد سامانه پایش ارزیابی و تحقق برنامه راهبردی است. این سامانه وظیفه دارد که فرایندهای پیشرفت برنامه‌های منطقه را کنترل نموده و هشدارها و گزارش‌های لازم را به صورت شفاف و منظم ارائه کند. اقدام دیگری که در این بخش لازم است صورت گیرد، تدوین شاخص‌های پیامد و نتیجه است. همان‌گونه که پیش‌تر نیز مورد اشاره قرار گرفت شاخص‌های پیامد و نتیجه، ابزار کنترلی برای دستیابی به اهداف و چشم‌انداز برنامه است و روند حرکت به سوی

برنامه را تنظیم می‌کند. پس ضروری است که این شاخص‌ها تدوین شوند و در اختیار نهاد ناظر و مدیران برنامه قرار گیرد.

۵-۲-۷- جمع‌بندی و اقدامات اولویت‌دار لازم در راستای الزامات تحقق برنامه

در راستای الزامات تحقق بیان‌شده، اقدامات اولویت‌دار مطابق با جدول ۴ تدوین شده که عنوان اقدام، سطح اقدام و مجری اصلی مشخص شده است. باید توجه داشت که اکثر قریب به اتفاق این اقدامات در یک بازه زمانی کوتاه‌مدت یک سال انجام شوند و به نتیجه برسند تا بتوان سال‌های بعد را با سرعت بیشتری به سوی اهداف و چشم‌انداز برنامه حرکت کرد.

جدول ۴: اقدامات دارای اولویت زمینه‌ساز توسعه مکران (مرحله نخست)

عنوان اقدام	سطح اقدام	مجری اصلی
طراحی ساختار مدیریتی منطقه (مدیریت رفع تعارض)	ملی	معاون اول ریاست جمهوری
یجاد صندوق توسعه مکران (مدیریت بهینه توسعه فضایی سرزمین)	منطقه مکران	معاون اول ریاست جمهوری
تدوین برنامه اجرایی یکپارچه منطق بر برنامه راهبردی	ملی / منطقه مکران	تهداد مدیریتی منطقه / شورای توسعه مکران
تعیین سیاست‌های کلان ژئوپلیتیک و نحوه تعامل با شرکا و رقبای بین‌المللی چین، روسیه، هند، پاکستان، افغانستان، کشورهای حوزه خلیج فارس، آسیای میانه، عراق و ...	ملی	شورای راهبردی روابط خارجی
یکپارچه‌سازی و اصلاح قوانین و بخش‌نامه‌های ترانزیتی (تسهیل و تسریع در فرایندهای ترانزیت)	ملی	وزارت راه و شهرسازی
یکپارچه‌سازی و اصلاح قوانین و بخش‌نامه‌های گمرکی (تسهیل و تسریع در فرایندهای گمرک)	ملی	وزارت اقتصاد و امور دارایی
اصلاح قوانین و بخش‌نامه‌های مربوط به امنیت سرمایه‌گذاری و تضمین‌های آن	ملی / منطقه	وزارت اقتصاد و امور دارایی
تصویرسازی آینده منطقه (بر اساس سازمان فضایی مطلوب)	منطقه مکران	سازمان برنامه و بودجه کشور (مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری)
تدوین شاخص‌های نتایج و پیامد منطق بر برنامه راهبردی	ملی	سازمان برنامه و بودجه کشور (مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری)
یجاد سامانه پایش ارزیابی و تحقق برنامه راهبردی	منطقه مکران	سازمان برنامه و بودجه کشور
بازنگری و تعریف رشته‌های آموزشی دانشگاهی و فنی و حرفه‌ای منطبق با نیازهای آتی منطقه	منطقه مکران	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
تدوین سازوکارهای نحوه مشارکت و سرمایه‌گذاری جامعه محلی در برنامه‌های توسعه منطقه و بهره‌مندی از منافع آن	منطقه مکران	سازمان برنامه و بودجه کشور
یجاد و به‌روزرسانی سامانه یکپارچه پروژه‌های کلیه دستگاه‌های اجرایی منطقه مکران و پروژه‌های ملی مرتبط با منطقه (مکانی و موضوعی- در دست اجرا و مطالعاتی)	منطقه مکران	سازمان برنامه و بودجه کشور
تهیه نقشه مالکیت زمین و کاداستر منطقه مکران با اولویت پهنه‌های تجمع فعالیت (زون چابهار-کنارک، جاسک- کوه مبارک)	منطقه مکران	قوه قضاییه (سازمان ثبت اسناد و ملاک کشور)

عنوان اقدام	سطح اقدام	مجری اصلی
تهیه آمارهای موضوعی جمعیت و نیروی انسانی، فعالیت و اشتغال، کارگاه‌ها، مسکن (سرشماری ویژه)	منطقه مکران	مرکز آمار ایران
یجاد و به‌روزرسانی سامانه یکپارچه اطلاعات مکانی منطقه	منطقه مکران	سازمان برنامه و بودجه کشور
شناسایی چالش‌های قومی، فرهنگی و اجتماعی و شناسایی جامعه کنشگران منطقه	منطقه مکران	وزارت کشور

۶- برنامه اجرایی منطقه

همان‌طور که در بخش‌های مختلف گزارش اشاره شد یکی از ضعف‌های مهم در فرایند توسعه منطقه مکران، نبود یک برنامه اجرایی منسجم و هم‌راستا با برنامه‌های راهبردی تدوین‌شده برای منطقه است. این ضعف آنجا نمود بیشتری پیدا می‌کند که با توجه به بکر بودن منطقه، نهادها و دستگاه‌های اجرایی مختلف در حال انجام پروژه‌های متعددی هستند که در محدوده وظایف دستگاه متبوع خود است. در بسیاری موارد حتی این پروژه‌ها و برنامه‌هایی که دستگاه‌ها در پیش گرفته‌اند ممکن است هم‌راستا با برنامه راهبردی نیز باشد؛ اما با توجه به عدم هماهنگی‌های بین بخشی غالباً این پروژه‌ها نیازهای توسعه‌ای منطقه را برطرف نمی‌کنند؛ یا در بخش‌هایی از فرایندهای اجرا با توجه به پیش‌نیازهایی که دارند با موانع متعدد اجرایی مواجه می‌شوند. این امر ضرورت تدوین یک برنامه اجرایی منسجم را برای منطقه بیش از پیش آشکار می‌سازد تا بتوان علاوه بر شتاب‌دهی بر اجرای برنامه‌ها برای دستیابی به اهداف برنامه راهبردی، هزینه‌های ناشی از تعارض منافع بخشی را نیز کاهش داد. تدوین این برنامه اجرایی بر عهده نهاد مدیریتی منطقه است و این نهاد وظیفه دارد به منظور برنامه راهبردی و شاخص‌های پیامد و نتیجه آن، برنامه اجرایی را تدوین و به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ کرده و در راستای اجرای آن تلاش کند.

برای تدوین یک برنامه اجرایی منسجم و یکپارچه منطبق با برنامه راهبردی، پیش‌نیازهای عمدتاً از جنس سیستم پشتیبان تصمیم‌گیری لازم است که در بخش پیشین نیز به برخی از این موارد اشاره شد. پس از انجام اقدامات مربوطه در دو سطح ملی و منطقه مکران، زمینه‌های لازم برای تدوین برنامه اجرایی نهایی و اجرای برنامه فراهم می‌شود. این برنامه اجرایی باید کاملاً منسجم و به اولویت‌های اصلی اجرای برنامه تمرکز داشته باشد.

یک برنامه راهبردی برای اینکه به فاز اجرایی نزدیک شود لازم است که اجزای آن در قالب پروژه‌هایی در مقیاس‌های مختلف تعریف شود. سپس برنامه اجرایی ابتدا یک برنامه زمانی و مکانی را برای آنها تدوین می‌کند و در صورت لزوم، کنار آن بسته‌های سرمایه‌گذاری تدوین می‌شود. در گام بعد، باید نحوه تأمین مالی پروژه‌ها، سهم بخش‌های مشارکت‌کننده (سرمایه‌گذاران دولتی و خصوصی) و نحوه مشارکت آن‌ها مشخص شود. همچنین باید بهره‌برداران هر پروژه و در کنار آن متولی یا متولیان اجرایی هر برنامه همراه با تعیین سهم هر یک مشخص شود. پس از تهیه برنامه اجرایی منسجم، این برنامه به دستگاه‌های اجرایی و متولیان ابلاغ و هماهنگی‌های مربوطه با آن‌ها صورت می‌گیرد تا آن دستگاه‌ها برنامه‌های سازمانی و بخشی خود را با برنامه اجرایی منطقه هماهنگ سازند و در نهایت برنامه توسط متولیان اجرا شود. در بخش اجرا هر متولی و دستگاه

اجرای موظف است که به برنامه کلان اجرایی منطقه پایبند باشد و هم‌راستای آن برنامه‌های خود را تدوین کرده و برای اجرای آن گام بردارد (شکل ۱۰).



شکل ۱۰: مراحل و اقدامات لازم در رابطه با تدوین برنامه اجرایی منطبق بر برنامه راهبردی

در این بخش برای تدوین برنامه اجرایی منسجم منطبق بر برنامه راهبردی، محدودیت زمانی وجود دارد و نیز پیش‌نیازهای لازم آماده نشده است. برنامه اولیه با تأکید بر پیش‌نیازها تهیه شده است تا بتواند زمان تدوین برنامه اصلی برخی فرایندها را تسریع کرده و از اتلاف زمان و از دست رفتن فرصت‌های منطقه جلوگیری کند. این برنامه با تأکید بر الزامات تحقق و زیرساخت‌های اساسی مورد نیاز منطقه، مورد اتفاق دستگاه‌های اجرایی منطقه تدوین شده است. بدیهی است برنامه ارائه‌شده حاضر دارای محدودیت بوده و لازم است که فرایند تدوین برنامه اجرایی نهایی منطقه سریعاً پیگیری شود و بعد از تدوین آن، ملاک عمل تمام دستگاه‌های منطقه قرار گیرد. همچنین باید توجه کرد که برنامه ارائه‌شده، با تأکید بر سال اول برنامه است؛ اما ممکن است اقدامات زیرساختی از نظر زمانی بازه گسترده‌تری را نیاز داشته باشند؛ بنابراین، الزاماً بیان این برنامه‌ها برای سال نخست به معنای اتمام کامل آن‌ها در این سال نیست.

۶-۱- پروژه اولویت‌دار منطقه با تأکید بر زیرساخت‌ها

در ابتدا، پروژه‌های اولویت‌دار در منطقه با تأکید اصلی بر زیرساخت‌های اساسی منطقه شناسایی شده و در قالب پروژه‌های زیرساختی در ادامه بیان شده است. همچنین با توجه به اهمیت موضوع الزامات تحقق و بحث تدوین برنامه اجرایی اصلی، اقدامات مربوط به این دو موضوع نیز به‌عنوان دو کلان پروژه تعریف شده است. این پروژه‌های اولویت‌دار در قالب موارد زیر تدوین شده است.

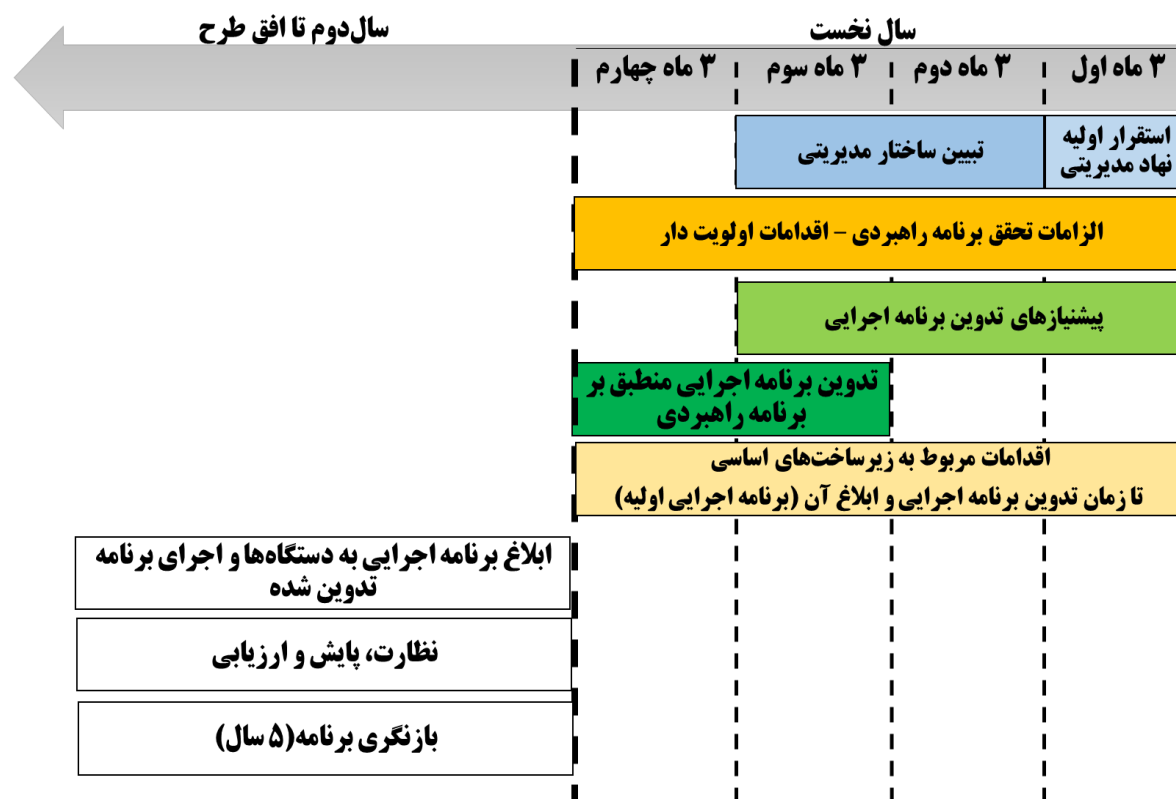
- انجام و پیگیری اقدامات مربوط به الزامات تحقق برنامه
- تدوین برنامه اجرایی یکپارچه منطبق بر برنامه راهبردی و اقدامات مربوط به آن

- تکمیل پروژه‌های زیرساختی بخش حمل‌ونقل شامل:
- چابهار- ایرانشهر- زاهدان (بزرگراه و ریل)
- تکمیل کریدور شرق کشور تا سرخس، تکمیل بخش‌های باقی‌مانده کریدورهای ارتباطی با شمال و غرب کشور
- توسعه و تجهیز بندر شهید بهشتی به فناوری‌های روز و توسعه زیرساخت‌های لجستیکی در پس‌کرانه
- تکمیل و تجهیز فرودگاه چابهار
- تکمیل و تجهیز پایانه‌ها و مبادی مرزی
- تکمیل پروژه‌های زیرساختی بخش آب شامل:
- ساخت، تکمیل و تجهیز آب‌شیرین‌کن‌های مطالعه شده در منطقه با فناوری‌های روز
- ساخت و تکمیل خطوط انتقال آب به صنایع و سکونتگاه‌های منطقه
- تکمیل پروژه‌های زیرساختی بخش انرژی شامل:
- تکمیل و ساخت پایانه و تأسیسات دریایی نفت و گاز جاسک (کوه مبارک)
- تکمیل خط لوله گوره- جاسک
- تکمیل خط لوله سراسری هفتم گاز و اتصال به چابهار
- سایر پروژه‌های زیرساختی شامل:
- ساخت و تکمیل بیمارستان فوق تخصصی چابهار
- تکمیل و بهره‌برداری پتروشیمی چابهار
- تکمیل و بهره‌برداری فولاد چابهار
- ایجاد فولاد جاسک
- استقرار زیرساخت‌های شهر جدید مکران و ایجاد آن
- تکمیل شهر جدید تیس

۶-۲- برنامه زمان‌بندی

در رابطه با فرایند زمانی انجام این اقدامات ضروری است در سال نخست برنامه، الزامات تحقق پیگیری و اجرایی شود. همچنین با توجه به اهمیت دو موضوع «تبیین ساختار مدیریتی و اجرایی منطقه» و نیز «تدوین برنامه اجرایی منطبق با برنامه راهبردی» در اولویت قرار گیرد که تا به تدوین برنامه اجرایی و بالا بردن کیفیت و تحقق‌پذیرتر شدن کمک شود. در زمان انجام این اقدامات، پیش‌نیاز برنامه‌های توسعه منطقه با تأکید بر

زیرساخت‌های اساسی پیگیری خواهد شد؛ اما پس از تدوین برنامه اجرایی اصلی لازم است که آن برنامه ملاک اصلی هرگونه اقدامی در منطقه قرار گیرد و فرایندهای نظارتی نیز بر آن حاکم شود. همچنین این برنامه می‌تواند در بازه‌های زمانی پنج ساله مورد بازنگری قرار گیرد. کلیات این برنامه زمانی در قالب شکل ۱۱ و جزییات برنامه اجرایی در جدول ۵ ذکر شده است.



شکل ۱۱: برنامه زمانی انجام اقدامات و الزامات تحقق برنامه

جدول ۵: برنامه زمانی اجرایی منطقه (برنامه موقت اولیه تا زمان تدوین برنامه اجرایی اصلی)

برنامه زمانی								موقعیت مکانی	مجری - متولی	عنوان	نوع اقدام
سال پنجم تا افق ۱۵ ساله	سال چهارم	سال سوم	سال دوم	سال نخست							
				سه ماه اول	سه ماه دوم	سه ماه سوم	سه ماه چهارم				
								ملی	معاون اول ریاست جمهوری	طراحی ساختار مدیریتی منطقه (مدیریت رفع تعارض)	اقدامات مربوط به الزامات تحقق
								ملی - کل منطقه مکران	معاون اول ریاست جمهوری	ایجاد صندوق توسعه مکران (مدیریت بهینه توسعه فضایی سرزمین)	
								ملی	شورای راهبردی روابط خارجی	تعیین سیاست‌های کلان ژئوپلیتیک و نحوه تعامل با شرکا و رقبای بین‌المللی (چین، روسیه، هند، پاکستان، افغانستان، کشورهای حوزه خلیج فارس، آسیای میانه، عراق و ...)	
								ملی	وزارت راه و شهرسازی	یکپارچه‌سازی و اصلاح قوانین و بخش‌نامه‌های ترانزیتی (تسهیل و تسریع در فرایندهای ترانزیت)	
								ملی	وزارت اقتصاد و امور دارایی	یکپارچه‌سازی و اصلاح قوانین و بخش‌نامه‌های گمرکی (تسهیل و تسریع در فرایندهای گمرک)	
								ملی	سازمان برنامه و بودجه کشور (مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری)	اصلاح قوانین و بخش‌نامه‌های مربوط به امنیت سرمایه‌گذاری و تضمین‌های آن	
								کل منطقه مکران	سازمان برنامه و بودجه کشور (مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری)	تصویرسازی آینده منطقه (بر اساس سازمان فضایی مطلوب)	
								ملی - کل منطقه مکران کشور	سازمان برنامه و بودجه کشور	تدوین شاخص‌های نتایج و پیامد منطبق بر برنامه راهبردی	

برنامه زمانی								موقعیت مکانی	مجری - متولی	عنوان	نوع اقدام
سال پنجم تا افق ۱۵ ساله	سال چهارم	سال سوم	سال دوم	سال نخست							
				سه ماه اول	سه ماه دوم	سه ماه سوم	سه ماه چهارم				
								ملی - کل منطقه مکران	سازمان برنامه و بودجه کشور	ایجاد سامانه پایش ارزیابی و تحقق برنامه راهبردی	اقدامات مربوط به تدوین برنامه اجرایی
								کل منطقه مکران	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	بازنگری و تعریف رشته‌های آموزشی دانشگاهی و فنی و حرفه‌ای منطبق با نیازهای آتی منطقه	
								کل منطقه مکران	سازمان برنامه و بودجه کشور	تدوین سازوکارهای نحوه مشارکت و سرمایه‌گذاری جامعه محلی در برنامه‌های توسعه منطقه و بهره‌مندی از منافع آن	
								کل منطقه مکران	سازمان برنامه و بودجه کشور	ایجاد و به‌روزرسانی سامانه یکپارچه پروژه‌های کلیه دستگاه‌های اجرایی منطقه مکران و پروژه‌های ملی مرتبط با منطقه (مکانی و موضوعی - در دست اجرا و مطالعاتی)	
								کل منطقه مکران	قوه قضاییه (سازمان ثبت اسناد و املاک کشور)	تهیه نقشه مالکیت زمین و کاداستر منطقه مکران با اولویت پهنه‌های تجمع فعالیت (زون چابهار - کنارک، جاسک - کوه مبارک)	
								کل منطقه مکران	مرکز آمار ایران	تهیه آمارهای موضوعی جمعیت و نیروی انسانی، فعالیت و اشتغال، کارگاه‌ها، مسکن (سرشماری ویژه)	
								کل منطقه مکران	سازمان برنامه و بودجه کشور	ایجاد و به‌روزرسانی سامانه یکپارچه اطلاعات مکانی منطقه	
								کل منطقه مکران	وزارت کشور	شناسایی چالش‌های قومی، فرهنگی و اجتماعی و شناسایی جامعه کنشگران منطقه	
								کل منطقه مکران	نهاد مدیریتی منطقه / (شورای توسعه مکران)	تدوین برنامه اجرایی یکپارچه	

برنامه زمانی								موقعیت مکانی	مجری - متولی	عنوان	نوع اقدام
سال پنجم تا افق ۱۵ ساله	سال چهارم	سال سوم	سال دوم	سال نخست							
				سه ماه اول	سه ماه دوم	سه ماه سوم	سه ماه چهارم				
								چابهار - زاهدان	وزارت راه و شهرسازی	تکمیل و تجهیز کریدور چابهار - ایرانشهر - زاهدان (بزرگراه و ریل)	تکمیل پروژه‌های زیرساختی بخش حمل‌ونقل
								ملی	وزارت راه و شهرسازی / نهاد مدیریتی منطقه	پیگیری تکمیل کریدور شرق کشور تا سرخس، تکمیل بخش‌های باقی‌مانده کریدورهای ارتباطی با شمال و غرب کشور	
								چابهار	وزارت راه و شهرسازی - منطقه آزاد چابهار	توسعه و تجهیز بندر شهید بهشتی به فناوری‌های روز و توسعه زیرساخت‌های لجستیکی در پس‌کرانه	
								جاسک	وزارت راه و شهرسازی	توسعه و تجهیز بندر جاسک به فناوری‌های روز و توسعه زیرساخت‌های لجستیکی در پس‌کرانه	
								چابهار	وزارت راه و شهرسازی - منطقه آزاد چابهار	تکمیل و تجهیز فرودگاه چابهار	
								ریمدان و پیشین	وزارت راه و شهرسازی	تکمیل و تجهیز پایانه‌ها و مبادی مرزی ریمدان و پیشین	
								کل منطقه مکران	وزارت نیرو	ساخت، تکمیل و تجهیز آب‌شیرین‌کن‌های مطالعه شده در منطقه با فناوری‌های روز	تکمیل پروژه‌های زیرساختی بخش آب
								کل منطقه مکران	وزارت نیرو	ساخت و تکمیل خطوط انتقال آب به صنایع و سکونتگاه‌های منطقه	
								جاسک - کوه مبارک	وزارت نفت	تکمیل و ساخت پایانه و تأسیسات دریایی نفت و گاز جاسک (کوه مبارک)	

برنامه زمانی								موقعیت مکانی	مجری - متولی	عنوان	نوع اقدام
سال پنجم تا افق ۱۵ ساله	سال چهارم	سال سوم	سال دوم	سال نخست							
				سه ماه اول	سه ماه دوم	سه ماه سوم	سه ماه چهارم				
								هرمزگان و بوشهر	وزارت نفت	تکمیل خط لوله گوره- جاسک	تکمیل پروژه‌های زیرساختی بخش انرژی
								سیستان و بلوچستان	وزارت نفت	تکمیل خط لوله سراسری هفتم گاز و اتصال به چابهار	
								چابهار	وزارت بهداشت	ساخت و تکمیل بیمارستان فوق تخصصی چابهار	سایر پروژه‌های زیرساختی
								منطقه آزاد چابهار	وزارت صمت - وزارت نفت - منطقه آزاد چابهار	تکمیل و بهره‌برداری پتروشیمی چابهار	
								منطقه آزاد چابهار	وزارت صمت - منطقه آزاد چابهار	تکمیل و بهره‌برداری فولاد چابهار	
								جاسک	وزارت راه و شهرسازی	استقرار زیرساخت‌های شهر جدید مکران و ایجاد آن	
								چابهار - شهر جدید تیس	وزارت راه و شهرسازی - منطقه آزاد چابهار	تکمیل شهر جدید تیس	

۷- پایش ارزیابی و نظارت

هر برنامه‌ای در جهت تحقق، نیازمند سازوکارهای ارزیابی، رصد و پایش است تا بتوان متناسب با آن ضعف‌های سیستم و برنامه را برطرف کرد. این سازوکارها باید مداوم و دائمی باشد. در این بخش شاخص‌های پیامد، نتیجه و نیز شاخص‌های عملکردی در قالب گزارش‌های شفاف و منظم باید ارائه شود. در جهت تسهیل و تقویت بخش‌های نظارتی می‌توان با بهره‌گیری از ایجاد کمیته یا سامانه پایش، ارزیابی و نظارت پروژه را با دقت بیشتری رصد کرد و در جهت دستیابی به اهداف برنامه گام برداشت (شکل ۱۲).



شکل ۱۲: بخش‌های سامانه پایش، ارزیابی و نظارت پروژه‌ها

۸- جمع بندی

با عنایت به موارد مطروحه در بخش‌های پیشین می‌توان دریافت که منطقه مکران با وجود پتانسیل‌ها و مزیت‌هایی که دارد و در کنار توجه حاکمیت و برنامه‌های مصوب همچنان در فرایندهای اجرایی با مشکلات متعددی مواجه است و همین موضوع موجب کند شدن برنامه‌های توسعه در این منطقه شده است. بخش عمده‌ای از این مشکلات ناشی از عدم هماهنگی بین برنامه راهبردی و برنامه‌های اجرایی منطقه است. در این راستا، عدم توجه به الزامات تحقق برنامه، نبود برنامه اجرایی منسجم و خلأ یک نهاد مدیریتی که نقش هماهنگ‌کننده در منطقه را داشته باشد، بسیار مشهود است. همچنین تدوین یک برنامه اجرایی فرابخشی که منطبق با برنامه راهبردی باشد نیازمند برخی اقدامات و پیش‌نیازهایی است که لازم است قبل از تدوین برنامه اجرایی در مقیاس‌های مختلف به آن پرداخته شود و در کوتاه‌مدت برخی موانع اصلی، با این اقدامات مرتفع گردد. همچنین لازم است دیگر اقدامات مربوط به الزامات تحقق برنامه به موازات یکدیگر پیگیری شود.

در شرایط حاضر در خصوص برنامه راهبردی، با وجود اسناد مصوب سند توسعه مکران و سند ملی آمایش و اسناد استانی بخش عمده‌ای از نیازها مرتفع شده است و می‌توان نسبت به تدقیق آن برنامه‌ها و تدوین شاخص‌های پیامد و نتیجه مربوطه اقدام کرد. البته لازم به ذکر است در این زمینه اقداماتی مطابق آنچه در متن به آن پرداخته شد، صورت گرفته است؛ اما در جهت تحقق برنامه توسعه منطقه و دستیابی به اهداف و چشم‌انداز منطقه اقداماتی به‌عنوان الزامات تحقق برنامه دارای اولویت زمینه‌ساز توسعه مکران باید صورت گیرد تا بتوان در جهت توسعه منطقه گام برداشت و فرایندهای اجرای برنامه راهبردی را تسریع کرد.

همچنین در این نوشتار سعی شده است که برنامه اجرایی اولیه‌ای با تأکید بر زیرساخت‌های اساسی و موضوع الزامات تحقق تدوین شود و به‌عنوان راهنمای کار تا زمان تدوین برنامه اجرایی اصلی ملاک عمل قرار گیرد.

منابع

- احکام دائمی برنامه‌های توسعه، (۱۳۹۵). مجلس شورای اسلامی.
- زاهدیان، علی‌رضا و همکاران (۱۳۹۲). تعیین توزیع دو دهک پایین جامعه در مناطق جغرافیایی (۱۳۹۲). تهران: پژوهشکده آمار.
- سند آمایش استان سیستان و بلوچستان (۱۳۹۹). سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان سیستان و بلوچستان.
- سند آمایش استان هرمزگان (۱۳۹۹). سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی هرمزگان.
- سند ملی آمایش سرزمین (۱۳۹۹). شورای عالی آمایش سرزمین.
- سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه (۱۳۹۴). ابلاغی مقام معظم رهبری.
- شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (۱۳۹۸). سند توسعه سواحل مکران، شورای عالی آمایش سرزمین، دانشگاه شهید بهشتی، وزارت راه و شهرسازی، وزارت نفت.
- طرح ویژه توسعه سواحل مکران (۱۳۹۵). شورای عالی معماری و شهرسازی، مهندسین مشاور مآب.
- قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۴۰۰-۱۳۹۶)، (۱۳۹۵). مجلس شورای اسلامی
- کاشف، مهرداد و همکاران (۱۴۰۱). اصلاح و چابک‌سازی فرایند برنامه‌ریزی توسعه، تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۲). قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۰). قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- مرکز آمار ایران (۱۳۹۵). سرشماری نفوس و مسکن ۱۳۶۵-۱۳۹۵.
- مطالعات پشتیبان سند توسعه سواحل مکران (۱۳۹۷). شورای عالی معماری و شهرسازی، دانشگاه شهید بهشتی، وزارت راه و شهرسازی، وزارت نفت.
- منطقه‌بندی آمایش (۱۳۹۶). شورای عالی آمایش.
- مؤیدفر، رزیتا و همکاران (۱۳۸۸). شناسایی مناطق کمتر توسعه یافته کشور، اصفهان: استانداری اصفهان، دفتر آمار و اطلاعات.