

بررسی تأثیر الگوی دوگانه مدیریت سیاسی فضا بر کارکردهای مناطق آزاد: مطالعه موردی کیش

محمد رضا حافظ‌نیا^{۱*}، کاظم ذوقی بارانی^۲، زهرا احمدی پور^۳

- ۱- استاد جغرافیای سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران
- ۲- دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیای سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران
- ۳- دانشیار جغرافیای سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

دریافت: ۸۷/۱۱/۹ پذیرش: ۸۸/۸/۳

چکیده

مکان‌ها و نواحی جغرافیایی به منظور اداره بهتر امور و تنظیم روابط افقی و عمودی با سایر نواحی و هم‌چنین استقرار نهادها و سازمان‌ها به خودگردانی و مدیریت در بعد محلی نیازمند می‌باشند. این نوع خودگردانی‌ها و سازمان‌دهی سیاسی فضا در بعد محلی در ادبیات جغرافیای سیاسی به «دولت محلی» و حکومت محلی و غیره تعبیر می‌شود.

اراده حاکمیت ملی بر پهنه فضایی مناطق آزاد از دو راه صورت می‌گیرد: یکی از راه الگوی مدیریت سیاسی فضا (وزارت کشور و استانداری‌ها) و دیگری اختصاصی (سازمان مناطق آزاد) و به لحاظ الگوی مدیریتی دوگانه‌ای که در آن اعمال می‌شود با دیگر مناطق آزاد جهان تفاوت‌هایی دارد که در نهایت تأثیر این الگوها بر کارکرد مناطق آزاد، مورد کالبدشکافی و تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

نتیجه تحقیق نشان می‌دهد زمانی که این دو الگو در عملکرد خود مکمل هم بوده‌اند باعث رشد و توسعه جزیره شده و برعکس زمانی که عملکرد این دو الگو در تعارض با هم بوده‌اند، بر کارکرد منطقه تأثیر منفی گذاشته است.

واژه‌های کلیدی: خودگردانی محلی، الگوهای مدیریت سیاسی فضا، مناطق آزاد- دولت محلی.



۱- مقدمه

مکان‌ها و نواحی جغرافیایی به منظور اداره بهتر امور و تنظیم روابط افقی و عمودی با سایر نواحی و هم‌چنین استقرار نهادها و سازمان‌ها به خودگردانی و مدیریت در بعد محلی نیازمند می‌باشند. این نوع خودگردانی‌ها و سازمان‌دهی سیاسی فضا در بعد محلی در ادبیات جغرافیای سیاسی به «دولت محلی» و حکومت محلی و غیره تعبیر می‌شود که با کارکردهای ویژه خود از فعالیت‌هایی که مربوط به قلمرو دولت مرکزی است مجزا می‌شود. خودگردانی‌های محلی براساس فضای جغرافیایی خود دارای کارکردهای متنوعی شامل امور سیاسی، امنیتی، اداری، خدماتی، تجاری-بازرگانی، توریستی و غیره هستند.

مناطق آزاد به لحاظ مدیریتی و اداره امور از مرحله تصمیم‌گیری تا اجرا و نظارت یکی از انواع خودگردانی‌های محلی است که در مناطق جغرافیایی ویژه‌ای با اختیارات و شرح وظایف مشخص به اداره امور محلی می‌پردازد.

منطقه آزاد عبارت است از ناحیه جغرافیایی محدود و محصور در محدوده گمرک ملی اعم از بندر، دریا، جزیره و یا بخشی از خاک کشور که به موجب قانون خاصی فعالیت صنعتی و تجاری و ورود و خروج کالا از آن آزاد بوده و مشمول مقررات و محدودیت‌های گمرکی نمی‌باشد (حافظنیا، ۱۳۷۸: ۲۷۶). واژه بندر آزاد از نظر بازرگانی مفهوم ویژه خود را دارد و به بندری گفته می‌شود که بتوان کالاهایی را به آن وارد و انبار کرد یا به کالاهای دیگری تبدیل کرد و در موقعیتی ویژه دوباره صادر نمود، بدون این‌که عوارضی به آن تعلق گیرد. در بندرهای آزاد، از واردات، حقوق گمرکی گرفته نمی‌شود و جلوگیری از انتقال کالا از این بنادر به مناطق اطراف، تقریباً غیر ممکن است (میرحیدر، ۱۳۷۱: ۶۱).

امکانات مناطق آزاد و بنادر آزاد، تنها به آزادی از حقوق گمرکی منحصر نیست، بلکه آن‌ها به صورت یک واحد سیاسی-اقتصادی فراملی که دارای اختیارات ویژه‌ای است، در می‌آیند؛ مدیریت سیاسی و اداری این‌گونه مناطق زیر نظر نماینده سیاسی منطقه‌ای حکومت نیست، بلکه به‌طور مستقیم زیر نظر بالاترین مقام کشوری هستند و مقررات و قوانین اقتصادی و

تجاری و مدنی خاص به خود دارند. به زبان ساده مناطق آزاد، واحد سیاسی شبه مستقلی هستند که در جوار واحد سیاسی مادر وظایف خود را انجام می‌دهند. مدیریت منطقه آزاد تجاری در ایجاد تعهدات بین‌المللی نیز دارای اختیارات است و قادر به برقراری روابط با دولت‌های خارجی، افراد و شرکت‌های سرمایه‌گذار بیگانه و دادن تضمین‌ها و تعهدات لازم مبنی بر ملی نشدن سرمایه‌های آنان می‌باشد (حافظ‌نیا، ۱۳۷۸: ۲۷۷).

در ایران اراده حاکمیت ملی بر پهنه فضایی مناطق آزاد از دو طریق صورت می‌پذیرد: یکی از طریق الگوی مدیریت سیاسی فضا (وزارت کشور و استانداری‌ها) و دیگری اختصاصی (سازمان مناطق آزاد). نوع عملکرد این الگوها در مناطق آزاد می‌تواند در تکامل یا تعارض با هم باشد، که این موضوع می‌تواند تأثیر مستقیمی بر کارکرد این مناطق داشته باشد.

۲- روش تحقیق

روش اصلی این پژوهش بررسی توصیفی و میدانی است. به موازات آن برای جمع‌آوری داده‌ها و اطلاعات از روش‌های گوناگون و به‌طور کلی برمبنای روش کتابخانه‌ای و مصاحبه با کارشناسان سیاسی (ملی و محلی)، دیدگاه جمعیت بومی و محلی استفاده می‌شود. استفاده از کتاب‌ها و مقالات خارجی در آرشیو کتابخانه‌های دانشگاه‌ها، مؤسسات، وزارتخانه‌ها و نیز استفاده از اینترنت و غیره از جمله این موارد است.

۳- قلمرو محیطی تحقیق

۳-۱- موقعیت جغرافیایی و توپوگرافی کیش

جزیره کیش با وسعتی حدود ۹۱ کیلومتر مربع در فاصله ۱۸ کیلومتری ساحل جنوبی ایران (۳۰۰ کیلومتری غرب بندرعباس) واقع شده است. کیش در ربع اول راستای سواحل ۱۳۵۹ کیلومتری جنوب ایران در دهانه خلیج فارس و تقریباً در نزدیک بخش پایانی این آبراه در محدوده تنگه هرمز واقع است.



در حال حاضر، کیش جزو استان هرمزگان محسوب می‌شود. برابر آخرین تقسیمات کشوری استان هرمزگان دارای ۸ شهرستان است: بندرعباس، میناب، بندر لنگه، ابوموسی، جاسک، حاجی‌آباد، رودان، جزیره قشم. شهرستان بندر لنگه دارای ۵ بخش است:

۱- بخش مرکزی

۲- بخش بستک

۳- بخش شیبکوه

۴- بخش کیش

۵- بخش گاوبندی

بخش کیش دارای دو دهستان لاوان و کیش است؛ به عبارت دیگر جزیره کیش هم مرکز دهستان و هم مرکز بخش کیش از شهرستان بندر لنگه استان هرمزگان است (واحد پژوهش و تألیف گیتاشناسی، ۱۳۸۵: ۱۸۳).

۴- نظری اجمالی بر مفاهیم ویژه تحقیق

۴-۱- منطقه آزاد

منطقه آزاد، محدوده‌ای است در داخل مرزهای سیاسی کشور که مشمول محدودیت‌های قانونی، به‌ویژه مقررات گمرکی نباشد. این مناطق با توجه به این‌که در بیرون از محدوده منطقه گمرک قرار دارند، حقوق رایج در حوزه‌های تجاری، مالی و اقتصادی و نیز نظام اداری کشور در آن‌جا به اجرا در نمی‌آید و یا این‌که تا اندازه‌ای به اجرا در می‌آید و به طور شدیدی مورد تشویق برای فعالیت‌های صنعتی و تجاری قرار دارند و به لحاظ فیزیکی نسبت به قسمت‌های دیگر کشور متفاوت و جدا هستند (کامران، ۱۳۸۱: ۲۷۵). در واقع، در این مناطق، محدودیت‌های مختلف در زمینه موانع گمرکی و تجاری، شرایط سرمایه‌گذاری، تملک خارجی و... نسبت به سایر مناطق کشور کم‌تر است و یا به طور اساسی وجود ندارد (محمدی الموتی، ۱۳۷۴: ۱). بنابراین مناطق آزاد نواحی جغرافیایی سیاسی ویژه‌ای هستند که مواد اولیه و کالا از طریق خطوط هوایی، دریایی و زمینی بدون حقوق و عوارض گمرکی به

این مناطق وارد شده و پس از انجام فرایندهای خاص با بسته‌بندی و کیفیت جدید تولید و صادر می‌شوند (بیک محمدی، ۱۳۷۸: ۱).

در هر حال، مناطق آزاد یکی از عناصر ساختار سیاسی فضا است با کارکرد و هویت اقتصادی - تجاری. این مناطق صرف‌نظر از فلسفه وجودی، ماهیت و کارکردهای اقتصادی - تجاری آنها، از آن جهت که بخشی از حاکمیت و اقتدار سیاسی حکومت و دولت مرکزی را به خود اختصاص می‌دهند و نسبت به سایر عناصر سازمان سیاسی - فضا از موقعیت ترجیحی برخوردارند، مورد توجه خاص جغرافیای سیاسی قرار دارند. در واقع این مناطق به صورت واحدهای سیاسی - اقتصادی هستند که دارای اختیارات ویژه‌ای در ورای اختیارات سایر واحدها و عناصر تقسیمات کشوری‌اند. مدیریت سیاسی و اداری این‌گونه مناطق به طور عمده زیر نظر نماینده سیاسی حکومت در منطقه نیست بلکه بالاترین مقام کشوری به طور مستقیم بر اداره این مناطق نظارت می‌کند و مقررات و قوانین اقتصادی و تجاری و مدنی خاصی بر آنها حاکم است (حافظ‌نیا، ۱۳۸۱: ۴۰۶).

هم‌چنین در کنار ویژگی‌های مشترکی مانند خارج بودن منطقه آزاد از محدوده گمرکی و تأمین حمایت‌های ویژه از منطقه آزاد، علاوه بر سیاست‌های اقتصادی و تجاری کشورها، با توجه به اوضاع اجتماعی و سیاسی آنها، در بین فعالیت‌های این مناطق تفاوت‌هایی نیز وجود دارد. مناطق آزاد در چهار سطح مختلف محلی، ملی، منطقه‌ای و جهانی به ایفای نقش می‌پردازند که گستره عملکرد، نفوذ و موفقیت آنها در سطوح چهارگانه را کارکردها و میزان موفقیت آن منطقه در تعریف، اجرا و حفظ فلسفه وجودی و کارکردی ویژه آن منطقه مشخص می‌کند.

۴-۲- مناطق آزاد در جهان و ایران و انواع آن

نخستین بنادر آزاد شناخته شده در جهان، در حقیقت مناطق محصور با دیوارهای دفاعی بودند که در بنادر «چالیس و پیرائوس» یونان بنا شده بودند. قدیمی‌ترین بندر آزاد جهان که به طور مشخص برای افزایش حجم داد و ستد پایه‌گذاری شد، بندر آزاد رومی‌ها واقع در جزیره «دالاس» در دریای اژه بود که با هدف افزایش حجم مبادلات تجاری بین مصر، یونان، سوریه،



شمال آفریقا، آسیا و رم تأسیس شده بود و همه داد و ستدها، بدون دریافت حقوق گمرکی انجام می‌شد. بعلاوه، بنادر دیگری نیز مانند «جنوا»، «ونیز»، و «جبل الطارق» مانند بندر آزاد «دالاس» وجود داشته‌اند (محمدی الموتی، ۱۳۷۴: ۳). مناطق آزاد تجاری - صنعتی در دنیا از یک سابقه طولانی برخوردارند، اما اولین بندر آزاد، تجاری - صنعتی که تا حدودی با اهداف مناطق آزاد تطابق دارد، در سال ۱۸۸۸ در بندر هامبورگ به وجود آمد (کامران، ۱۳۸۱: ۳۲).

تأسیس مناطق آزاد صنعتی - تجاری یا مناطق پردازش صادرات در کشورهای در حال توسعه از جمله پدیده‌های اقتصادی یک ربع قرن اخیر است. هدف از برپایی این مناطق، فراهم ساختن شرایط مناسب برای افزایش تولید و صدور کالاهای صنعتی از طریق راه‌یابی به بازارهای جهانی بر اساس اصول رقابت آزاد و اجرای سیستم‌های مبتنی بر بازار آزاد برای کشور صاحب منطقه بوده است. در ایران بحث مناطق آزاد در دهه ۱۳۴۰ با تأسیس اولین مراکز جهانگردی در جزایر کیش و مینو فراهم شد و این جزایر تا سال ۱۳۵۷ نقش جهانگردی خود را حفظ کردند، اما در سال ۱۳۵۸ با تصویب ماده واحده‌ای به وسیله شورای انقلاب، منطقه آزاد کیش از پرداخت حقوق و عوارض گمرکی و حق انحصار و ثبت سفارش در مورد کالاهای وارد شده معاف شد. به این ترتیب نقش جهانگردی این جزایر حذف شد (نشریه تازه‌های اقتصاد، ۱۳۷۲: ۱۲). پس از انقلاب براساس تکلیف مقرر در تبصره ۱۹ قانون برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲) و در سال پایانی این قانون، سه منطقه آزاد قشم، کیش و چابهار پا به عرصه وجود گذاشتند. با شکل‌گیری دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد در تابستان ۱۳۷۱، تصویب «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» در شهریور ماه ۱۳۷۲ صورت گرفت (پیام دریا، ۱۳۸۵: ۱۲).

بحث مناطق آزاد در دهه ۱۳۴۰ با تأسیس اولین مراکز جهانگردی در جزایر کیش و مینو فراهم شد و این جزایر تا سال ۱۳۵۷ نقش جهانگردی خود را حفظ کردند، اما در سال ۱۳۵۸ با تصویب ماده واحده‌ای به وسیله شورای انقلاب، منطقه آزاد کیش از پرداخت حقوق و عوارض گمرکی و حق انحصار و ثبت سفارش در مورد کالاهای وارد شده معاف شد. به این ترتیب نقش جهانگردی این جزایر حذف شد (نشریه تازه‌های اقتصاد، ۱۳۷۲: ۱۲). پس از انقلاب براساس تکلیف مقرر در تبصره ۱۹ قانون برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲) و در سال

پایانی این قانون، سه منطقه آزاد قشم، کیش و چابهار پا به عرصه وجود گذاشتند. با شکل‌گیری دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد در تابستان ۱۳۷۱، تصویب «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» در شهریور ماه ۱۳۷۲ صورت گرفت (پیام دریا، ۱۳۸۵: ۱۲). هیأت وزیران نیز به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی اختیارات خود ناشی از این قانون به شورای عالی مناطق آزاد تفویض کرد. در سال پایانی این قانون شکل گرفت. سه منطقه آزاد قشم، کیش و چابهار پا به عرصه وجود گذاشتند. پس از تشکیل این مناطق آزاد، مناطق ویژه اقتصادی متعددی تأسیس شد که در ذیل به آن اشاره شده است. به‌تازگی ۳ منطقه ارس، اروند و انزلی به این مناطق اضافه شده و تعداد آن به ۶ عدد رسیده است (<http://www.freezones.ir/>) (جدول ۱).

جدول ۱ مناطق آزاد و مناطق ویژه اقتصادی

مناطق ویژه اقتصادی	مناطق آزاد
۱. منطقه ویژه اقتصادی سلفچگان	
۲. منطقه ویژه اقتصادی سیرجان	
۳. منطقه ویژه اقتصادی برق و الکترونیک شیراز	منطقه آزاد کیش
۴. منطقه ویژه اقتصادی انرژی پارس (بندرعباس)	منطقه آزاد چابهار
۵. منطقه ویژه اقتصادی پیام (کرج)	منطقه آزاد قشم
۶. منطقه ویژه اقتصادی بندر شهید رجایی (بندرعباس)	منطقه آزاد بندر انزلی
۷. منطقه ویژه اقتصادی بوشهر	منطقه آزاد اروند
۸. منطقه ویژه اقتصادی بندر - امیرآباد بهشهر	منطقه آزاد ارس
۹. منطقه ویژه اقتصادی پتروشیمی (بندرعباس)	
۱۰. منطقه ویژه اقتصادی خوزستان	
۱۱. منطقه ویژه اقتصادی بندر خرمشهر	
۱۲. منطقه ویژه اقتصادی سرخس	
۱۳. منطقه ویژه اقتصادی کشتی‌سازی خلیج فارس (بندرعباس)	
۱۴. منطقه ویژه اقتصادی معادنی و فلزی خلیج فارس (بندرعباس)	
۱۵. منطقه ویژه اقتصادی ارگ جدید	



۳-۴- عوامل کلیدی موفقیت یک منطقه آزاد

الزامات اساسی و نیازهای یک منطقه آزاد در کنار شفافیت قوانین حقوقی شامل یک طیف گسترده از تسهیلات زیرساختی شامل فرودگاه، دسترسی به ساحل دریا و شبکه حمل و نقل، تسهیلات برای حمل محموله‌های کانتینری، ساختمان کارگاه‌ها و کارخانجات کارا و استاندارد، پشتیبانی خدماتی شامل خدمات فیزیکی عرضه یا تولید نیروی الکتریسیته و آب، تسهیلات ارتباطی و مخابراتی، فاضلاب و دفع زباله و غیره، به‌انضمام یک رشته خدمات بازرگانی و تجاری مثل بانک، بیمه، خدمات حمل و نقل دریایی و خدمات اجتماعی مانند خدمات و مراقبت‌های بهداشتی، تسهیلات فروشگاهی و رستورانی و غیره است.

در مطالعات انجام شده در مورد عوامل اساسی موفقیت در مناطق آزاد، سه دسته عوامل به عنوان عوامل اساسی شناخته شده‌اند:

- ۱- سطح پایین دستمزدها به‌خصوص برای ایجاد مزیت و رجحان در فعالیت‌های تولیدی کاربر
- ۲- مکان‌یابی درست یک منطقه از نظر دسترسی و نزدیکی به بازارهای محلی، منطقه‌ای و جهانی
- ۳- ثبات سیاسی، مطالعات اتحادیه جهانی مناطق آزاد نشان می‌دهد علی‌رغم وجود مشوق‌های قوی مالی و پولی و سایر تسهیلات بسیاری از مناطق به‌واسطه شرایط سیاسی نامطلوب در عمل ناموفق بوده‌اند^۱ (Export Processing Zones Administration, 1991).

۴-۴- حکومت محلی^۲

راجع به حکومت محلی تعاریف مختلفی ارائه شده است که علی‌رغم تنوع و کثرت تعاریف، نقاط مشترک زیادی دارد.

تعریف سازمان ملل: بخش حکومت محلی از شاخه مدیریت عمومی سازمان ملل متحد، بین دو واژه حکومت محلی و واحد محلی تفکیک قائل شده است؛ به‌طوری که

۱. اتحادیه مناطق آزاد تجاری جهان (W.E.P.Z.A). این اتحادیه به عنوان یک سازمان غیردولتی مستقل بین‌المللی در ارتباط نزدیک با سازمان‌های بین‌المللی بویژه با سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصاد (O.E.C.D) سازمان تجارت جهانی (T.W.E) و سازمان جهانی کار (I. L.O) است و از حقوق اعضای خود در مجامع بین‌المللی دفاع کرده و آن‌ها را راهنمایی می‌کند.

2. Local authority

حکومت محلی اشاره به یک سیستم دارد و واحد محلی به عنوان سیستم فرعی مطرح است.

با این توضیح، تعریف ملل متحد از حکومت محلی عبارت است از: واژه حکومت محلی به تقسیم‌بندی یک کشور و یا یک ایالت (در سیستم فدرال) اشاره دارد که به وسیله قانون ایجاد شده و کنترل اساسی امور محلی هم‌چون قدرت وضع مالیات را در دست دارد و هیأت اداره‌کننده (حکومتی) چنین موجودیتی به صورت محلی انتخاب می‌شود.

در تعریف فوق بر چند نکته کلیدی توجه شده است، نخست حکومت محلی باید به وسیله قانون ایجاد شده باشد، دوم بر امور محلی کنترل اساسی داشته باشد و سوم هیأت اداره‌کننده، منتخب مردم محل باشد (ولی قلی‌زاده، ۱۳۸۷، به نقل از سازمان ملل متحد: ۴).

۵- تبیین الگوهای مدیریتی در کیش

از دید جغرافی دانان سیاسی و ژئوپلیتیسین‌ها، عدم درک موقعیت جغرافیایی و تداخل کارکردی الگوهای مدیریتی یک مکان و فضای جغرافیایی، هزینه‌های سنگینی از قبیل ناامنی، فقر اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی، ناعدالتی اجتماعی و... را بر منافع ملی تحمیل خواهد کرد که تأثیرات آن در قدرت ملی کشور و موقعیت کشور در ساختار نظام جهانی، بسیار حایز اهمیت است.

اداره مناطق آزاد به نوعی متأثر از دو الگوی مدیریت سیاسی فضا (وزارت کشور و استانداری‌ها) و مدیریت اختصاصی (سازمان مناطق آزاد کشور) می‌باشد. این دو الگو می‌توانند مکمل یکدیگر و یا متعارض با هم بوده و بر کارکرد منطقه تأثیر متفاوت بگذارند. علاوه بر الگوهای فوق، نهادهایی وجود دارد که به صورت مستقیم یا غیر مستقیم بر عملکرد مدیران منطقه آزاد کیش و در نهایت کارکرد منطقه تأثیر می‌گذارند. نهاد امامت جمعه کیش به عنوان نماینده رهبری (حکومت) در آن بوده و با نظارت خود بر عملکرد مدیران محلی،



حافظ منافع حکومت و یاری دهنده حکومت در اعمال حاکمیت ملی به‌عنوان رکن اساسی نظام دولت می‌باشد. امام جمعه هم‌چنین به‌عنوان چشم تیزبین حکومت تلاش دارد که اراده عمومی حکومت را در ابعاد محلی جاری و ساری ببیند.

علاوه بر این به‌دلیل قرار گرفتن ضلع جنوبی جزیره در نقطه صفر مرزی و در انتهای ضلع جنوبی سرزمین اصلی، اداره نقاط و خطوط مرزی پیرو قوانین خاصی خواهد بود که از طرف حکومت مرکزی در راستای اهداف و منافع ملی اعمال می‌شود. بالطبع مدیریت مرزی مقوله‌ای مجزا از انواع مدیریت‌های محلی اعمال شده در منطقه است که از آن‌ها تأثیر گرفته و تأثیرگذار در عملکرد سایر نهادهای تصمیم‌گیرنده خواهد بود.

ششمین نهاد تأثیرگذار بر عملکرد سایر نهادها، شوراهای ده و سپس شورای بخش کیش است. این نهادهای بی‌رمق در حقیقت برای کمک به امنیت محلی و به‌ویژه جمع‌آوری مالیات و عوارض شکل یافته‌اند و به‌طور عملی تأثیر چندانی بر کارکرد سایر مدیریت‌ها ندارند. انتخاب شهردار که از اصلی‌ترین وظایف شورای بخش منطقه آزاد کیش است، به‌وسیله مدیر سازمان منطقه آزاد صورت می‌گیرد و شورا به‌طور عملی فاقد تأثیرگذاری در این زمینه است. تأیید استشهاد محلی تنها کاری است که هم اکنون از طریق شورا صورت می‌گیرد. دفتر شورا روبه‌روی دفتر امام جمعه شهر قرار دارد که معمولاً تعطیل است.

برخورداری از انسجام و قدرت مدیریت متمرکز در منطقه آزاد و نیز برخورداری از یک سیستم اداری فاقد جنبه‌های بوروکراتیک در منطقه آزاد و رها از دخالت‌های عوامل خارج از منطقه نیازمند تعامل هرچه بیشتر در حیطه مدیریت و هم‌تکمیلی کارکردی در الگوهای مدیریتی مذکور خواهد بود.

۵-۱- الگوی مدیریت سیاسی فضا (وزارت کشور و استانداری‌ها)

براساس قانون تقسیمات کشوری ۱۳۱۶، حاکمیت دولت بر سرزمین از طریق سیستم اداری پنج‌درجه‌ای که به‌ترتیب در برگیرنده استان، شهرستان، بخش، دهستان و ده است اعمال می‌شود. وظایف و مسؤولیت‌های استانداران، فرمانداران و بخشداران در هشتادمین جلسه مورخ ۱۳۷۷/۷/۲۸ شورای عالی اداری در اجرای مفاد تبصره ۳۱ قانون برنامه دوم توسعه

اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در ۲۴ ماده و ۱۶ تبصره مورد تصویب قرار گرفت. با توجه به این که برابر ماده ۲۴ مصوبه فوق «کلیه وظایف و اختیاراتی که بر عهده استانداران محول شده است، فرمانداران نیز همان وظایف و اختیارات را (به‌استثنای قائم مقام شورای شهر) در شهرستان محل مأموریت خود دارا هستند». در این صورت در ادامه با استفاده از اختیارات و مسؤولیت‌های استانداران، حوزه مکانی مدیریت آن‌ها تبیین می‌شود.

۵-۲- الگوی مدیریت اختصاصی مناطق آزاد

اختیارات و وظایف مناطق آزاد در ایران تعیین‌کننده محدوده و اختیار خودگردانی محلی در این مناطق است. قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران گویاترین سندی است که حدود اختیارات خودگردانی محلی را در مناطق آزاد ایران روشن می‌کند. این قانون در چهار قسمت و ۲۴ ماده است که در ۷ شهریور ۱۳۷۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. ماده ۱ قانون فوق هدف از تشکیل این نوع مناطق را این‌گونه بیان می‌کند: به منظور تسریع در انجام امور زیربنایی، عمران و آبادانی، رشد و توسعه اقتصادی، سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد عمومی، ایجاد اشتغال سالم و مولد، تنظیم بازار کار و کالا، حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای، تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی و ارائه خدمات عمومی، به دولت اجازه داده می‌شود مناطق ذیل (منطقه آزاد جزیره کیش، منطقه آزاد قشم حداکثر به وسعت ۳۰۰ کیلومتر مربع و منطقه آزاد چابهار) را به عنوان مناطق آزاد تجاری- صنعتی بر اساس موازین قانونی و این قانون اداره کند (http://www.freezones.ir).

قسمت سوم این قانون ناظر بر وظایف مناطق آزاد است که نحوه اداره این مناطق را روشن می‌کند. در واقع دامنه اختیارات و وظایف خودگردانی محلی را در مناطق آزاد ایران در این قسمت بیان شده است. براساس قانون مذکور «ارکان شورای عالی» و «سازمان» مسؤولیت مناطق آزاد را بر عهده دارند. شورای عالی به ریاست رئیس‌جمهور و عضویت وزرای امور اقتصادی- دارایی، بازرگانی، کشور، اطلاعات، فرهنگ و ارشاد اسلامی، کار و امور اجتماعی، صنایع، راه و ترابری، صنایع سنگین، معادن و فلزات، رئیس سازمان برنامه و بودجه، رئیس کل بانک مرکزی و رئیس اتاق بازرگانی، صنایع و معادن ایران به عنوان عالی‌ترین نهاد سیاست‌گذاری در مناطق آزاد تجاری و صنعتی تشکیل می‌شود (قانون چگونگی اداره مناطق



آزاد تجاری - صنعتی ج.ا.ا.، ۱۳۷۲). ساختار اداری سازمان منطقه آزاد کیش عبارت است از مدیر عامل، قائم مقام، چهار حوزه معاونت و چهار واحد مدیریت.

۵-۳- تعارضات کارکردی بین دو الگوی مدیریت

در ادامه به ذکر نمونه‌هایی از تعارضات و هم‌تکمیلی کارکردی که بخش‌داری و سازمان منطقه آزاد کیش در تعامل با هم با آن مواجهند، پرداخته می‌شود:

۱- بخشدار در قلمرو مأموریت خویش به عنوان نماینده عالی دولت، مسؤولیت اجرای سیاست‌های عمومی کشور در ارتباط با وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کند، هم‌چنین نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای انتظامی، شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی را عهده‌دار است. نیروهای انتظامی در چارچوب وظایفی که در ارتباط با امنیت منطقه دارند، تحت نظارت بخشدار عمل خواهند کرد. در منطقه آزاد کیش تقریباً تمام وظایف ذکر شده از طریق سازمان منطقه آزاد اعمال می‌شود و نه تنها فرمانده نیروی انتظامی با نظر موافق مدیرعامل سازمان منطقه آزاد انتخاب می‌شود بلکه نظارت بر تأمین امنیت منطقه آزاد کیش نیز بر عهده سازمان^۱ می‌باشد.

۲- هدایت و تشکیل مرتب جلسات شورای تأمین و نظارت بر حسن اجرای مصوبات آن از دیگر وظایف بخشدار است که مدیر سازمان منطقه آزاد در این جلسات شرکت می‌کند و عملاً این امر به‌عنوان وظایف سازمان درآمده است. کلیه ارگان‌های عضو شورای تأمین و سایر دستگاه‌های اجرایی جزیره موظفند مصوبات شورای تأمین و دستورات امنیتی را اجرا کنند، بعلاوه پیش‌بینی و پیشگیری معضلات امنیتی جزیره، تعیین و تدوین اولویت‌ها و سیاست‌های امنیتی و تعیین حدود وظایف و اختیارات امنیتی کلیه دستگاه‌های اجرایی جزیره در چارچوب وظایف قانونی آن‌ها، از اموری است که در حال حاضر مدیر سازمان به آن رسیدگی می‌کند. بخشدار در حیطه مأموریت خود مسؤول اجرای کلیه موارد مذکور می‌باشد و این امر از همان موازی‌کاری‌هایی است که پیش از این به آن اشاره شده است.

۱. سازمان منطقه آزاد تجاری کیش

- ۳- نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات راهنمایی و رانندگی و اداره گذرنامه از مسئولیت‌هایی است که براساس قانون به بخشدار محول شده است که این امر نیز در جزیره کیش از طریق سازمان منطقه آزاد کیش اعمال می‌شود، هم‌چنین سازمان از هر گونه تردد و نقل و انتقالات غیر مجاز در چارچوب سیاست‌ها و خط مشی‌های مصوب جلوگیری می‌کند.
- ۴- بخشدار باید بر حسن اجرای قوانین و مقررات مربوط به تردد، اقامت، تابعیت، استملاک و سایر امور مربوط به اتباع و نمایندگی‌های خارجی، پناهندگان، معاونان، مهاجران و آوارگان در حیطه مدیریت خود نظارت داشته باشد که این کار در منطقه آزاد کیش از طریق سازمان منطقه آزاد صورت می‌گیرد. هم‌چنین صدور مجوز برای تأسیس ادارات، بانک‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات خصوصی از طریق سازمان منطقه آزاد صورت می‌گیرد.
- ۵- نظارت بر تشکیل و هدایت اتحادیه‌ها و اصناف و رعایت تصمیم‌های اتخاذ شده اتحادیه‌ها و اصناف مذکور براساس قوانین و مقررات مربوطه بر عهده بخشدار است، در جزیره کیش این کارها از طریق سازمان منطقه آزاد نظارت، هدایت و مدیریت می‌شود.
- ۶- می‌توان گفت در حال حاضر تنها کاری که بخشدار منطقه آزاد آن را با استقلال کامل و بدون هیچ دخالتی از سوی سایر ارگان‌ها انجام می‌دهد، اجرا و نظارت بر همه‌پرسی و انتخاباتی است که به موجب قانون مسئولیت اجرای آن را دارد. هم‌چنین کارهایی از مانند انجام مطالعات و ارائه پیشنهادات در خصوص تقسیمات کشوری، طرح ملی آمارگیری، سرشماری، ریشه‌کنی فلج اطفال و
- ۷- سازمان منطقه آزاد کیش، نظارت بر حسن اجرای امور مربوط به ثبت احوال (مؤسسه‌ای وابسته به سازمان به نام کیشوند مسئولیت اجرای این امر را بر عهده دارد)، فراهم آوردن زمینه‌های مناسب برای رشد و پیشرفت و گسترش آموزش و پرورش، ورزش همگانی، بهداشت عمومی، آموزش عالی و تحقیقات را در جزیره مدیریت می‌کند. صدور مجوز برای مراکز بهداشتی، دانشگاه و مراکز علمی غیر انتفاعی از طریق سازمان منطقه آزاد صورت می‌گیرد. انجام این کارها از مسئولیت‌هایی است که قانون برای بخشدار تعریف کرده است.
- ۸- اتخاذ تدابیر و اعمال هماهنگی لازم به منظور پیشگیری، کنترل و مهار بحران‌های ناشی از حوادث و بلایای طبیعی از قبیل سیل و زلزله، هماهنگی و نظارت بر مسائل رفاهی کارکنان دولتی و هماهنگ کردن امور رفاهی آنان و هم‌چنین نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات،



نظارت و بازرسی از کلیه ارگان‌های دولتی اعم از ادارات و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند و همچنین مراقبت در رفتار و اعمال کلیه کارکنان ارگان‌های مذکور، از وظایف بخشدار است. هم‌اکنون در جزیره، مدیر سازمان منطقه آزاد عهده‌دار نظارت بر اعمال مدیران رؤسا و کارکنان دولتی می‌باشد.

۹- نظارت و مراقبت در اجرای برنامه‌های عمرانی و در صورت لزوم دادن تذکر به مسؤولان اجرایی و اعلام مراتب به سازمان و اداره کل مربوطه در جهت رفع نواقص احتمالی، از طریق سازمان منطقه آزاد صورت می‌گیرد. این کار به نوعی به صورت موازی در راستای وظایف بخشدار در این زمینه است و جزو اموری است که تداخل در اعمال مدیریت را باعث می‌شود.

۱۰- نظارت بر حفظ و حراست از منابع طبیعی و محیط زیست و استفاده بهینه از منابع و امکانات بالقوه و موجود جزیره. این امر نیز به‌طور قانونی جزو وظایف بخشدار است که در جزیره کیش از طریق سازمان منطقه آزاد مدیریت و اعمال اراده می‌شود.

۱۱- هدایت و هماهنگی فعالیت‌های بانکی و تعیین اولویت‌ها در اعطای تسهیلات تکلیفی بانکی در برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و تشویق سرمایه‌گذاران از طریق تشکیل مؤسسات اعتباری غیر دولتی و جذب سرمایه‌های محل و سوق دادن آن‌ها به سمت فعالیت‌های تولیدی و عمرانی و غیره که به‌طور کامل از طریق منطقه آزاد صورت می‌گیرد. تمام موارد مذکور از مسؤولیت‌های بخشدار است که در قانون مربوطه به آن تفویض شده است.

۱۲- نصب مدیران جزیره و مسؤولان نهادهای انقلاب اسلامی، فرمانده انتظامی و نماینده صدا و سیما، عزل و تغییر رؤسا و مسؤولان ادارات به‌وسیله مقام‌های مجاز دستگاه‌های مربوط، از طریق مدیران کل با هماهنگی مدیر عامل منطقه آزاد صورت می‌گیرد که براساس قانون از وظایف بخشدار می‌باشد. در حال حاضر کلیه رؤسای ادارات و یا بالاترین مقام اجرایی در جزیره، عدم حضور خود را در محل خدمت به اطلاع مدیر سازمان منطقه آزاد می‌رسانند و جانشین موقت خود را به وی معرفی نمایند.

۱۳- کلیه واحدهای قضایی در جزیره موظفند درخصوص مسائلی که به نحوی با آرامش و امنیت عمومی کیش مرتبط می‌باشد، هماهنگی‌های لازم را با مدیر منطقه آزاد، معمول دارند. در

صورتی که آیین‌نامه اجرایی در این رابطه به وسیله امور اداری و استخدامی کشور با همکاری وزارت کشور و وزارت دادگستری تهیه و به تصویب شورای عالی اداری رسیده است و از وظایف ذاتی نماینده حکومت در محل که بخشدار عهده‌دار آن است، می‌باشد.

۱۴- انجام مراسم تشریفات (استقبال، پذیرایی، مشایعت) از مقامات عالی رتبه داخلی و خارجی که به طور رسمی به جزیره سفر می‌کنند، به وسیله سازمان صورت می‌گیرد که در قانون جزو مسؤولیت‌های بخشدار می‌باشد. آیین‌نامه اجرایی موضوع این ماده و هم‌چنین نحوه انجام تشریفات مربوطه به موجب آیین‌نامه‌ای است که به پیشنهاد وزیر کشور و وزارت امور خارجه به تصویب هیأت وزیران رسیده است.

۵-۴- مشاهدات میدانی

۵-۴-۱- طرح خانه‌های معوض

در زمان مدیر کلی آقای یزدان‌پناه، به منظور آزادسازی قسمتی از سواحل جزیره که سفین قدیم نام دارد، شهرکی به نام شهرک کرمانشاهان با معماری سنتی و محلی برای انتقال و اسکان بومیان محلی سفین ساخته شد. پس از اتمام شهرک جدید، بومیان از رفتن به شهرک کرمانشاهان امتناع کردند و پروژه آزادسازی ساحل ناتمام ماند. تعارضی که از قبل بین بخشداری و سازمان منطقه آزاد بود، منجر به ایجاد چنین وضعیتی شد. بخشداری معتقد بود که به طور قانونی این بخشدار است که باید مجوز ایجاد و اسکان چنین شهرکی را بدهد و سازمان منطقه آزاد صلاحیت این کار را ندارد (یافته‌های میدانی نگارنده از طریق مشاهده، مصاحبه و پرسشنامه).

۵-۴-۲- پروژه جاده‌سازی از سفین قدیم

این پروژه نیز در زمان آقای یزدان‌پناه اجرا شد که وجود اختلاف میان بخشداری و سازمان منطقه آزاد مانع از تکمیل شدن این طرح در زمان مقرر شد (یافته‌های میدانی نگارنده از طریق مشاهده، مصاحبه و پرسشنامه).



۵-۴-۳- کارگاه ساختمانی

در موردی دیگری بخشداری اقدام به صدور مجوز فنس‌کشی در اطراف کارگاه ساختمانی متعلق به شخصی به نام احمد خان شیر کرد. مدیر سازمان منطقه آزاد قائل به داشتن صلاحیت چنین مجوزی از سوی بخشداری نبوده و طی اختلاف و اصطکاک پیش آمده دستور به جمع‌آوری فنس‌های کشیده شده داد (یافته‌های میدانی نگارنده از طریق مشاهده، مصاحبه و پرسشنامه).

۵-۴-۴- حصار روستای باغو

در موردی مشابه، بخشداری اقدام به صدور مجوز حصاری در اطراف روستای باغو کرد که انجام یافتن این کار، واکنش شدیدی را از سوی سازمان منطقه آزاد منجر شد و مدیر سازمان در این مورد نیز دستور به جمع‌آوری حصار را داد (یافته‌های میدانی نگارنده از طریق مشاهده، مصاحبه و پرسشنامه).

۶- نتیجه‌گیری

از شش الگوی تأثیرگذار بر منطقه آزاد کیش، الگوهای مدیریت سیاسی فضا و مدیریت اختصاصی به دلیل تعاریف صریح و شفاف قانونی خود و همچنین به دلیل این که بیشترین تأثیر را در کارکرد منطقه آزاد کیش دارند، مورد بررسی قرار گرفت. بر این اساس و با بررسی و مطالعه واقعیت‌های موجود در تعامل بین الگوهای مدیریتی در منطقه آزاد کیش و روابط این الگوها، نتیجه تحقیق بیانگر این است که با گذشت زمان و با افزایش تسلط سازمان منطقه آزاد کیش بر بیش‌تر امور جزیره و به وجود آمدن اختلاف آشکار میان اختیارات سازمان منطقه با بخشداری کیش در اداره این جزیره، جهت روابط به محدود شدن اختیارات سایر مدیریت‌ها نیل پیدا کرده است. امروزه این مدیریت سازمان منطقه آزاد است که کلیه امور جزیره را اداره می‌کند، حتی زمینی که بخشداری جدید کیش در آن ساخته می‌شود، به وسیله منطقه آزاد تأمین شده و بخشدار وقت به عنوان سرپرست یکی از مؤسسات سازمان مشغول به همکاری شده است.

می‌توان گفت در تعریف قانونی از وظایف هرکدام از این الگوهای مدیریتی، یک‌سری کارکردهای مشابهی وجود دارد که در رابطه با اداره جزیره کیش باعث ایجاد تعارض و اختلاف این مدیریت‌ها می‌شود. این الگوهای مدیریتی در زمانی که به هم تکمیلی کارکردی می‌رسند نتیجه آن رشد و توسعه منطقه آزاد کیش می‌باشد و زمانی که تعارض بین این مدیریت‌ها مانع از تمرکز تصمیم‌گیری در رابطه با جزیره می‌شود، ناگزیر این انشقاق در مراکز تصمیم‌گیرنده به عدم توسعه منطقه منجر خواهد شد.

نتیجه این‌که زمانی که مدیریت منطقه آزاد به‌صورت متمرکز و از طریق یک منبع تصمیم‌گیرنده اعمال شود، نتیجه آن توسعه و بالندگی هرچه بیشتر منطقه آزاد کیش خواهد بود. در حال حاضر به‌غیر از کارهای مربوط به برگزاری انتخابات، طرح ملی آمارگیری سراسری و سرشماری (که به‌وسیله بخش‌داری انجام می‌گیرد) تمام امور جزیره به‌وسیله سازمان منطقه اداره می‌شود.

۷- نتیجه‌گیری

۷-۱ - پیشنهادها

پیشنهاداتی برای بهینه‌سازی الگوی مدیریت سیاسی فضا در کیش که مبتنی است بر:

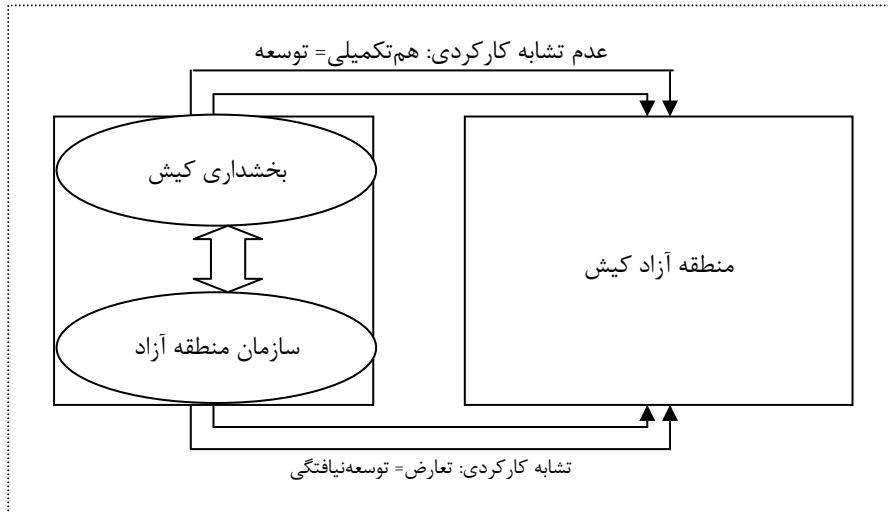
الف: توسعه سطوح همکاری

ب: کاهش سطوح تعارض

ج: توسعه هم‌تکمیلی کارکردی در مسیر توسعه کیش

۱- به‌نظر می‌رسد بهترین راه ممکن برای به حداقل رساندن تعارض بین مدیریت‌های موجود در منطقه آزاد کیش، بازنگری در قانون چگونگی اداره مناطق آزاد است که در سال ۱۳۷۲ به تصویب هیأت وزیران رسیده است. در این بازنگری باید نهایت دقت صورت گیرد که از تعریف کارکردهای مشابه برای سازمان منطقه آزاد با کارکرد سایر مدیریت‌های موجود در جزیره پرهیز شود.

۲- اداره مدیریت مناطق آزاد به‌دلیل این‌که در ماهیت نوعی خودگردانی محلی به‌خصوصی است، باید دارای مدیریتی واحد و منع تصمیم‌گیری مستقلی باشد تا بتواند در راستای توسعه قدم بردارد. وجود منابع متعدد تصمیم‌گیری نتیجه‌ای جز بروز تعارض نخواهد داشت (شکل ۱).



شکل ۱. تعامل مدیریت دوگانه و تأثیر آن بر منطقه آزاد کیش (نگارنده)

۸- منابع

- حافظنیا، م. ر؛ خلیج فارس و نقش استراتژیک تنگه هرمز؛ چاپ اول، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۸.
- میرحیدر، دره؛ اصول و مبانی جغرافیای سیاسی؛ چاپ اول، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۱.
- واحد پژوهش و تألیف گیتاشناسی؛ اطلس گیتاشناسی استان‌های ایران؛ تهران: انتشارات مؤسسه جغرافیایی و کارتوگرافی گیتاشناسی، ۱۳۸۵.
- کامران ح.؛ علل توسعه نیافتگی مناطق آزاد ایران؛ فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، مشهد، س. هفدهم، شماره ۲ و ۳، ۱۳۸۱.
- محمدی الموتی م.؛ مطالعه‌ای درباره مناطق آزاد و اثرات اقتصادی - بازرگانی آن؛ چاپ اول، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۷۴.
- بیک محمدی ح.؛ مقدمه‌ای بر جغرافیای تاریخی ایران؛ دانشگاه اصفهان، ۱۳۷۸.
- حافظنیا م. ر؛ جغرافیای سیاسی ایران؛ چاپ اول، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۱.

مدرس علوم انسانی- برنامه‌ریزی و آمایش فضا _____ دوره پانزدهم، شماره ۱، بهار ۱۳۹۰

- نشریه تازه‌های اقتصاد؛ ایران و مناطق آزاد؛ نشریه تازه‌های اقتصاد، شماره ۳۰، فرودین، ۱۳۷۲.

- پیام دریا؛ فراز و نشیب مناطق آزاد در ایران و جهان: سکوی صادرات یا بارانداز واردات؛ نشریه پیام دریا، شماره ۱۵۵، دی‌ماه ۱۳۸۵.

- <http://www.freezones.ir/>

- Export Processing Zones Administration; Export Processing Zones on its 25th Anniversary; Ministry of Economic Affairs, Taipei, 1991.

- قلی‌زاده و؛ طرح پژوهشی تحت عنوان بررسی جایگاه و مزیت‌های اقتصادی ایران برای کشورهای CIS و نیازهای عمده آن؛ سازمان منطقه آزاد تجاری- اقتصادی ارس، ۱۳۸۷.

- قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی ج.ا.ا.، برگرفته از قانون و آیین‌نامه‌های چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی و معرفی مزیت‌های نسبی و اساس‌نامه منطقه آزاد کیش.