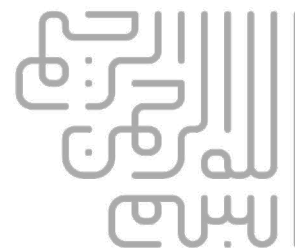


مطالعه منطقه آزاد تجاری صنعتی قشم (۲): چالش‌ها و موانع



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۶/۲۱
Publish Date :2026/09/12



عنوان: مطالعه منطقه آزاد تجاری صنعتی قشم (۲): چالش‌ها و موانع
تهیه و تدوین (Author): محمدحسام محمدی فرد
واژه‌های کلیدی: قشم، توسعه دریامحور، منطقه آزاد، مدیریت، مأموریت
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21849>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11900.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: مطالعه منطقه آزاد تجاری صنعتی قشم (۲): چالش‌ها و موانع

نوع گزارش: طرح/لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازرگانی)

ناظر علمی: سید مهدی بنی‌طبا

مدیر مطالعه: زهرا کاویانی

اظهار نظر کنندگان: وحید فولادگر، موسی شهبازی غیائی (عضو هیئت علمی دفتر اقتصادی)،

محمد عبدالحسین زاده (دفتر مطالعات مدیریت)

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: فائق احمدی (عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی قشم)،

سعید بنی‌عامریان (مدیر سابق طرح و برنامه سازمان منطقه آزاد قشم)،

فردین کریمی (کارشناس اندیشکده اقتصاد مقاومتی در حوزه مناطق آزاد)

همکار: زهرا ذاکری (گروه توسعه)

گرافیک و صفحه‌آرایی: منیره حاجی محمدی

ویراستار ادبی: اکرم وحدانی فر

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۱/۰۸/۰۱



فهرست مطالب

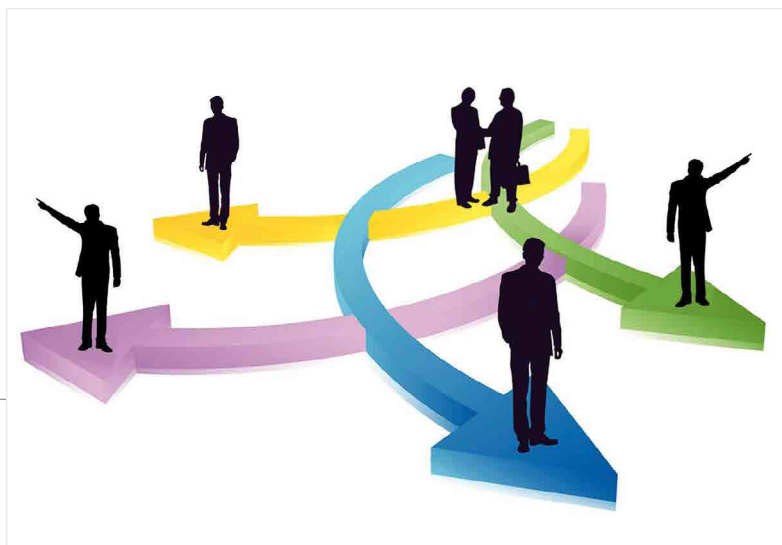
چکیده.....	۷
خلاصه مدیریتی.....	۸
۱. مقدمه.....	۱۰
۲. پیشینه.....	۱۲
۳. چالش‌های قشم.....	۱۳
۳-۱. تداخل وظایف و اختیارات سازمان منطقه آزاد قشم با سازمان‌های هم‌جوار.....	۱۵
۳-۲. نبود نگاه ملی و هم‌گرا به مناطق آزاد.....	۲۶
۳-۳. تعیین نشدن مأموریت برای منطقه آزاد قشم.....	۲۷
۳-۴. نبود ثبات قوانین و تسری مقررات سرزمین اصلی.....	۲۹
۳-۵. دوران کوتاه مدیریتی.....	۲۹
۳-۶. عدم تأمین منابع مورد نیاز.....	۳۱
۳-۷. یکپارچه نبودن مقررات جزیره.....	۳۲
۳-۸. سنگ‌اندازی رقبای منطقه‌ای.....	۳۴
۳-۹. وجود مناطق وسیع مسکونی در محدوده منطقه.....	۳۴
۳-۱۰. نبود زیرساخت در بدو تأسیس.....	۳۶
۳-۱۱. عدم تکمیل پروژه‌های اصلی.....	۳۸
۳-۱۲. سایر چالش‌ها.....	۳۸
۴. تحلیل و بررسی.....	۴۱
۵. جمع‌بندی.....	۴۳
منابع و مآخذ.....	۴۴

فهرست جداول

جدول ۱. مشکلات اصلی جزیره قشم (شناسایی شده توسط تیم جایکا).....	۱۴
جدول ۲. سیر تحول در مقررات ناظر به اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی.....	۱۸
جدول ۳. دستگاه‌های هم‌جوار سازمان منطقه آزاد قشم و چالش‌هایی اجرایی.....	۲۱
جدول ۴. تعارضات قانونی مدیریت شهری و مناطق آزاد.....	۲۴
جدول ۵. گرایش و حوزه فعالیت تخصصی برخی از مناطق آزاد کشور ترکیه.....	۲۸
جدول ۶. مدت زمان تصدی مسئولیت مدیران عامل و سرپرستان منطقه آزاد قشم.....	۳۰
جدول ۷. مقایسه مقررات مناطق آزاد و ویژه اقتصادی.....	۳۳
جدول ۸. وسعت برخی از مناطق آزاد ترکیه.....	۳۶
جدول ۹. مقایسه زیرساخت منطقه آزاد قشم ایران با مناطق آزاد جبل‌علی و شیامین در بدو تأسیس.....	۳۷

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. محدوده منطقه آزاد و منطقه ویژه اقتصادی قشم.....	۱۱
شکل ۲. نمودار اصلی‌ترین مسائل مناطق آزاد جهان براساس گزارش آنکتاد.....	۱۳
شکل ۳. خلاصه صورت مالی حسابرسی شده سازمان منطقه آزاد قشم برای سال ۱۴۰۲.....	۳۱
شکل ۴. نمودار وسعت برخی از مناطق آزاد عضو سازمان همکاری‌های کشورهای اسلامی.....	۳۵
شکل ۵. دلالت تعیین مأموریت منطقه آزاد برای سایر مسائل قشم.....	۴۲



مطالعه منطقه آزاد تجاری صنعتی قشم (۲): چالش‌ها و موانع

چکیده



جزیره قشم از موقعیت راهبردی و ظرفیت‌های متعددی در حوزه‌های انرژی، لجستیک، تجارت، شیلات، گردشگری و... برخوردار است؛ از سوی دیگر منطقه آزاد قشم با مشکلات و چالش‌های متعددی دست‌وپنجه نرم می‌کند که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از:

- تداخل وظایف و اختیارات سازمان‌های هم‌جوار (مدیریت دوگانه)،
- نبود نگاه ملی و همسو به کارکرد مناطق آزاد در کشور،
- تعیین نشدن مأموریت برای منطقه آزاد قشم،
- فقدان ثبات مقررات و مدیریت،
- تأمین نشدن منابع مورد نیاز،
- یکپارچه نبودن مدیریت و مقررات جزیره قشم،
- سنگ اندازی رقبای منطقه‌ای،
- تأمین نشدن زیرساخت‌های مورد نیاز،
- وجود مناطق وسیع مسکونی در محدوده منطقه آزاد،
- سایر چالش‌ها از قبیل قاچاق کالا، چالش‌های حوزه اراضی، تعداد بالای اتباع غیرمجاز و...

تعیین اهداف کلی برای تمام مناطق آزاد و **تعیین نشدن مأموریت تخصصی** برای قشم را می‌توان یکی از دلایل اصلی انحراف ساختاری و عملکردی این منطقه تلقی کرد؛ به عبارت دیگر، تعریف نشدن مأموریت و اولویت برای قشم و همچنین ایجاد تداخل با سازمان‌های موازی و هم‌جوار، گره‌کوری بر مسیر توسعه و استفاده از ظرفیت‌های بی‌بدیل این جزیره زده است. به‌منظور افزایش بهره‌مندی کشور از ظرفیت‌های قشم و همچنین کاهش چالش‌های حکمرانی در این جزیره، باید درباره تعیین نقش و مأموریت ملی برای منطقه آزاد قشم (در راستای سیاست‌های کلی توسعه دریامحور و بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی) و اصلاح سازوکار مدیریت جزیره متناسب با مأموریت‌های آن، اقدام شود. سایر ساختارهای حکمرانی، مالی، معافیتی و... باید براساس مأموریت قشم طراحی شوند تا از کیفیت و کارایی مورد نظر برخوردار باشند.

خلاصه مدیریتی



بیان / شرح مسئله

جزیره قشم به‌عنوان بزرگ‌ترین جزیره خلیج فارس، باآنکه از موقعیت راهبردی و ظرفیت‌های متنوعی برخوردار بوده و از اوایل دهه ۱۳۷۰ تحول چشمگیری را در توسعه زیرساخت‌ها تجربه کرده است، همچنان جایگاه قابل توجهی در اقتصاد کشور ندارد. با عنایت به ابلاغ سیاست‌های کلی توسعه دریامحور و استفاده حداکثری رقبای منطقه‌ای از ظرفیت دریا، پس از بررسی فرصت‌ها و ظرفیت‌های این جزیره در گزارش قبلی، در این گزارش به چالش‌ها و موانع توسعه جزیره قشم پرداخته شده است.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

جزیره قشم با مساحتی بالغ بر ۱۴۹۱ کیلومتر مربع، در فاصله ۳۷ کیلومتری جنوب بندرعباس و در دهانه تنگه هرمز و در مسیر راه‌های دریایی از خلیج فارس به دریای عمان و اقیانوس هند قرار دارد. مطابق قوانین، حداکثر ۳۰۰ کیلومتر مربع از شرق جزیره قشم منطقه آزاد، و مابقی آن (به‌جز محدوده‌های نظامی و امنیتی) منطقه ویژه اقتصادی است. اصلی‌ترین ظرفیت‌های جزیره قشم در قالب حوزه‌های تجارت و لجستیک، صنعت و معدن، انرژی، شیلات و گردشگری قابل دسته‌بندی‌اند؛ همچنین امکان خلق مزیت در حوزه‌هایی نظیر فناوری و تبادلات مالی در این جزیره وجود دارد. ازسوی دیگر جزیره قشم با مشکلات و چالش‌های متعددی دست‌وپنجه نرم می‌کند؛ مهم‌ترین چالش‌های منطقه آزاد قشم عبارت‌اند از:

- تداخل وظایف و اختیارات سازمان‌های هم‌جوار (مدیریت دوگانه)،
- نبود نگاه ملی و همسو به مقوله مناطق آزاد در کشور،
- تعیین نشدن مأموریت برای منطقه آزاد قشم،
- فقدان ثبات مقررات،
- فقدان ثبات مدیران،
- تأمین نشدن منابع مورد نیاز،
- یکپارچه نبودن مدیریت و مقررات جزیره قشم،
- سنگ‌اندازی رقبای منطقه‌ای،
- نبود زیرساخت‌های مناسب در بدو تأسیس منطقه آزاد و تکمیل نشدن زیرساخت‌های اصلی،

● وجود مناطق وسیع مسکونی در محدوده منطقه آزاد،

● سایر چالش‌ها از قبیل قاچاق کالا، چالش‌های حوزه اراضی، تعداد بالای اتباع غیرمجاز و...

مدیریت چندگانه و تعیین نشدن مأموریت و اولویت‌های قشم را می‌توان مهم‌ترین چالش این منطقه عنوان کرد؛ گفتنی است طراحی ساختارهای اداری و تأمین مالی مناطق آزاد در سال ۱۳۷۲، بر استقلال سازمان منطقه آزاد قشم دلالت دارد؛ در این ساختار، اولاً سازمان منطقه آزاد قشم تقریباً هیچ نقشی در خارج از محدوده منطقه آزاد ندارد و در راهبردهای ملی و پوشش نیازهای مختلف کشور (در زنجیره‌های مالی، ارزش افزوده و...) فاقد جایگاه است؛ ثانیاً براساس مقررات موجود، سازمان منطقه باید در محدوده منطقه آزاد تام‌الاختیار باشد که بنا به دلایل مختلف، این موضوع نیز قابلیت اجرایی نداشته است.

تجربه تعیین سازمان مستقل برای مناطق آزاد و انتزاع مابقی دستگاه‌ها از این مناطق که با هدف کاهش بوروکراسی، بهبود ارائه خدمات و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی صورت پذیرفت، عملاً دو نتیجه در پی داشت: ابتدا آنکه دستگاه‌های ملی مسائل مناطق آزاد را خارج از حیطه سازمان متبوع خود می‌دیدند و دغدغه جدی برای حل آن نداشتند؛ دوم آنکه در مواردی، مناطق آزاد را به‌عنوان یک دستگاه رقیب می‌دانستند، به مقابله با آن می‌پرداختند و حوزه امتیازات و اختیارات آن را محدود می‌کردند. ساختاری فرادستگاهی با نام شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی (به نمایندگی از هیئت وزیران) نیز قادر به مدیریت این تنازعات نبوده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، سیاستی یا نظارتی

تعیین اهداف کلی برای تمام مناطق آزاد و تبیین نشدن مأموریت تخصصی برای قشم را می‌توان به‌عنوان دلایل اصلی انحراف ساختاری و عملکردی این منطقه تلقی کرد؛ مشخص نبودن مأموریت و اولویت هر منطقه آزاد، طراحی بهینه ساختار اداره منطقه آزاد (شامل میزان مشارکت، حمایت و مداخله سازمان‌های سرزمین اصلی و حوزه اختیارات سازمان مناطق آزاد) و اعطای هدفمند معافیت‌ها و مشوق‌ها را با چالش مواجه می‌کند.

با آنکه حدود ۳۷ سال از آغاز فعالیت منطقه آزاد قشم می‌گذرد، به‌نظر می‌رسد همچنان اولین گام به‌منظور کاهش چالش‌های قشم و افزایش منفعت کشور از توسعه آن، تعیین مأموریت برای جزیره قشم است؛ مأموریت تخصصی که متناسب با ظرفیت‌های قشم باشد، تکمیل‌کننده زنجیره‌ها و فرایندهای مورد نیاز کشور خواهد بود.

رویکرد مدیریت مستقل در منطقه آزاد قشم زمانی می‌تواند به واقعیت نزدیک شود که از حیث منابع (ارز، مواد اولیه، تخصص، مجوز، زیرساخت و...)، وابستگی و نیاز منطقه آزاد به سرزمین اصلی به حداقل برسد و با نگاهی به منابع و سرمایه‌های خارجی، زمینه توسعه منطقه فراهم آید؛ در این حالت، مداخلات با نهادهای داخلی به‌شدت کاهش می‌یابد و امکان ایجاد محیط آزمایشی برای اصلاحات حکمرانی نیز از طریق جزیره قشم فراهم می‌شود. این امر از طریق اصلاح قوانین یا ظرفیت برخی از قوانین موجود (نظیر اصل ۱۲۷) قانون اساسی و مقوله نماینده ویژه رئیس‌جمهور) قابل پیاده‌سازی خواهد بود.

اما در صورتی که منطقه آزاد قشم متناسب با اولویت و مأموریت خود، به منابع و تخصص سرزمین اصلی وابسته باشد، باید نحوه مشارکت و مسئولیت سازمان‌های مرتبط با حوزه‌های مأموریتی قشم مشخص شود؛ لذا در این رویکرد، باید منافع سازمان منطقه آزاد و دستگاه‌های اجرایی همسو شده، سازوکار همکاری‌های متقابل (در حوزه درآمدها، هزینه‌ها، انتصابات و...) تدوین شود و در نهایت به تصویب مراجع ذی‌صلاح برسد. در گزارش آتی ضمن بررسی پیشنهاد‌های مطرح شده در خصوص مأموریت منطقه آزاد قشم و ساختار مدیریت آن، توصیه‌هایی در این زمینه ارائه خواهد شد.



۱. مقدمه

گزارش پیش‌رو، در ادامه گزارش قبلی با عنوان «مطالعه منطقه آزاد تجاری صنعتی قشم (۱): ظرفیت‌ها و فرصت‌ها» [۱] تدوین شده است؛ در این گزارش چالش‌ها و موانع توسعه قشم احصا و بررسی خواهد شد. در گزارش نخست، اطلاعات و توضیحات مبسوطی در خصوص ظرفیت‌ها و فرصت‌های قشم ارائه شد که به‌صورت مختصر به برخی از آنها آن اشاره می‌شود:

جزیره قشم به‌عنوان بزرگ‌ترین جزیره خلیج فارس، با مساحتی بالغ بر ۱۴۹۱ کیلومتر مربع، در فاصله ۳۷ کیلومتری جنوب بندرعباس و در دهانه تنگه هرمز و در مسیر راه‌های دریایی از خلیج فارس به دریای عمان و اقیانوس هند و بالعکس قرار دارد. این جزیره، با واقع شدن در شمال تنگه هرمز، از موقعیت خاص جغرافیایی میان خلیج فارس و اقیانوس هند بهره می‌برد و در گلوگاه مسیری قرار گرفته است که وظیفه تأمین حجم وسیعی از نفت و گاز جهان را برعهده دارد.

طول این جزیره حدود ۱۳۰ کیلومتر، و مساحت آن از وسعت بسیاری از کشورهای دنیا بیشتر است؛ به‌عنوان مثال جزیره قشم حدود دوبرابر کشورهایی نظیر سنگاپور و بحرین وسعت دارد.

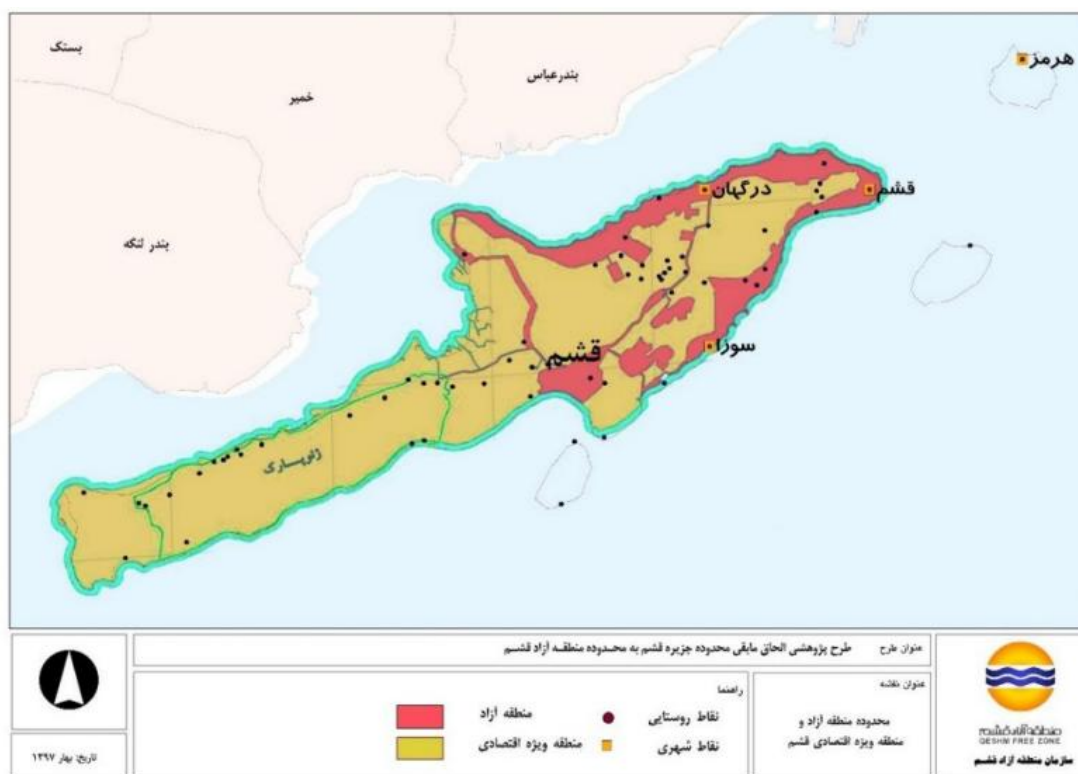
جزیره قشم مشتمل بر ۶ شهر^۱ و حدود ۶۱ روستا، و براساس برآورد دستگاه‌های اجرایی، حدوداً دارای ۲۰۰ هزار سکنه (شامل حدود ۲۰ تا ۳۰ هزار اتباع غیرمجاز و حدود ۲ هزار اتباع مجاز) است.

مطابق بند «ب» ماده (۱) قانون «چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۷۲/۰۶/۰۷ مجلس شورای اسلامی، صرفاً محدوده‌ای به وسعت (حداکثر) ۳۰۰ کیلومتر مربع، به‌هم‌پیوسته و در ضلع شمال شرق جزیره (که به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید)، به‌عنوان منطقه آزاد قشم تعیین شده است.

شکل ۱ محدوده منطقه در جزیره قشم (محدوده قرمز رنگ) را نمایش می‌دهد:

۱. قشم، درگهان، سوزا، بندر لافت، رمکان و طبل، دوشهر رمکان و طبل براساس مصوبه هیئت وزیران در سال‌های اخیر به‌عنوان شهر مستقل تعیین شده‌اند.

شکل ۱. محدوده منطقه آزاد و منطقه ویژه اقتصادی قشم [۲]



بنابراین، صرفاً بخشی از جزیره قشم از مقررات مناطق آزاد پیروی می‌کند و براساس تصویب‌نامه شورای عالی مناطق آزاد^۱ در سال ۱۳۷۳، تمام اراضی جزیره، که خارج از منطقه آزاد هستند (به‌استثنای نقاط نظامی و امنیتی)، به‌عنوان منطقه ویژه اقتصادی مشخص شده‌اند، و سازمان منطقه آزاد قشم به‌عنوان سازمان مسئول منطقه ویژه اقتصادی مزبور تعیین شده است؛ براساس مصوبه مذکور، نقاط نظامی و امنیتی با پیشنهاد ستاد فرماندهی کل قوا، دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی و دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد به تصویب شورای عالی امنیت ملی خواهد رسید. همچنین در سال ۱۳۹۳ جزیره هنگام به محدوده منطقه ویژه اقتصادی قشم ملحق شد.^۲

مهم‌ترین جذابیت‌های قشم عبارت‌اند از:

- سواحل عمیق (با عمق طبیعی ۲۰ تا ۴۰ متر در بنادر کاوه و سوزا)^۳ و مناسب برای احداث اسکله‌های بارگیری کشتی‌های با ظرفیت بالا،
- برخورداری از ۲۶۰ کیلومتر ساحل،

۱. مصوبه وزرای عضو شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی در جلسه مورخ ۱۳۷۵/۴/۱۸ با توجه به اختیار تفویض هیئت وزیران (موضوع تصویب‌نامه‌های شماره ۱۶۶۳۲/ت ۳۰ مورخ ۱۳۷۳/۲/۱۳ و ۶۵۶۳۲/ت ۴۰۹ مورخ ۱۳۷۳/۱۱/۹).

۲. وزیران عضو شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی در جلسه ۱۳۹۲/۱۰/۹ به پیشنهاد دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی و به استناد تبصره «۱» ماده (۱) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴ با الحاق جزیره هنگام به محدوده منطقه ویژه اقتصادی قشم موافقت کردند. این مصوبه با تأیید رئیس‌جمهوری در تاریخ ۱۳۹۳/۴/۱ از سوی معاون اول رئیس‌جمهوری در تاریخ ۱۳۹۳/۴/۳ ابلاغ شده است.

۳. مدیر عامل وقت منطقه آزاد قشم: مگاپورت سوزا که در برنامه‌های توسعه‌ای قشم دیده شده است، بالغ بر ۴۰ متر آب‌خور دارد [۲۳].



- برخورداری از ذخایر نفت و گاز،
 - برخورداری از جاذبه‌ها و ظرفیت‌های سیاحتی و تفریحی از جمله جنگل‌های دریایی حرا (که به ثبت جهانی رسیده)؛ سواحل جنوبی، دره ستارگان، تنگه چاهو، غار عظیم نمک، برهوت کاسه سلخ، دره وسیع تندیس‌ها، ساحل لاک‌پشت‌ها، بام قشم و...؛
 - دسترسی به آبراه‌های بین‌المللی و قرار گرفتن در مسیر کشتی‌رانی بین‌المللی؛
 - دسترسی به بازار ایران و بازارهای خاورمیانه، قفقاز و آسیای مرکزی؛
 - قرار گرفتن در مسیر کریدور بین‌المللی شمال - جنوب که از کشورهای اروپای مرکزی آغاز می‌شود و در نهایت از طریق خلیج فارس، دریای عمان و اقیانوس هند به آسیای جنوبی و جنوب شرقی می‌پیوندد و پایین بودن هزینه و زمان حمل‌ونقل از مسیر قشم نسبت به مسیر کنونی (دریای سرخ، کانال سوئز و دریای مدیترانه)؛
 - قرار گرفتن در کریدور پروازهای بین‌المللی شرق به غرب؛
 - دارا بودن زمین فراوان برای گسترش فعالیت‌های صنعتی و تجاری به‌عنوان بزرگ‌ترین جزیره خلیج فارس و پرجمعیت‌ترین جزیره ایران؛
 - موقعیت مناسب برای سوخت‌رسانی (بانکرینگ) شناورهای عبوری.
- بررسی مطالعات و همچنین مصاحبه‌های تخصصی نشان داد اصلی‌ترین ظرفیت‌های جزیره قشم در قالب حوزه‌های تجارت و لجستیک، صنعت و معدن، انرژی، شیلات و گردشگری قابل دسته‌بندی‌اند. همچنین امکان خلق مزیت در حوزه‌هایی نظیر فناوری و تبادلات مالی در این جزیره وجود دارد. در این گزارش پس از بررسی چالش‌ها و موانع توسعه قشم، به تحلیل ابعاد مختلف آن پرداخته خواهد شد.

۲. پیشینه



با عنایت به روند این گزارش و قرابت آن با گزارش قبلی، به‌منظور جلوگیری از اطاله گزارش، از ذکر مجدد سوابق مطالعاتی و تقنینی خودداری شده است؛ لذا به‌منظور آشنایی بیشتر با سوابق مطالعاتی و تقنینی، به گزارش اول با عنوان «مطالعه منطقه آزاد تجاری صنعتی قشم (۱): ظرفیت‌ها و فرصت‌ها» [۱] به شماره مسلسل: ۲۰۶۲۳ مراجعه شود.

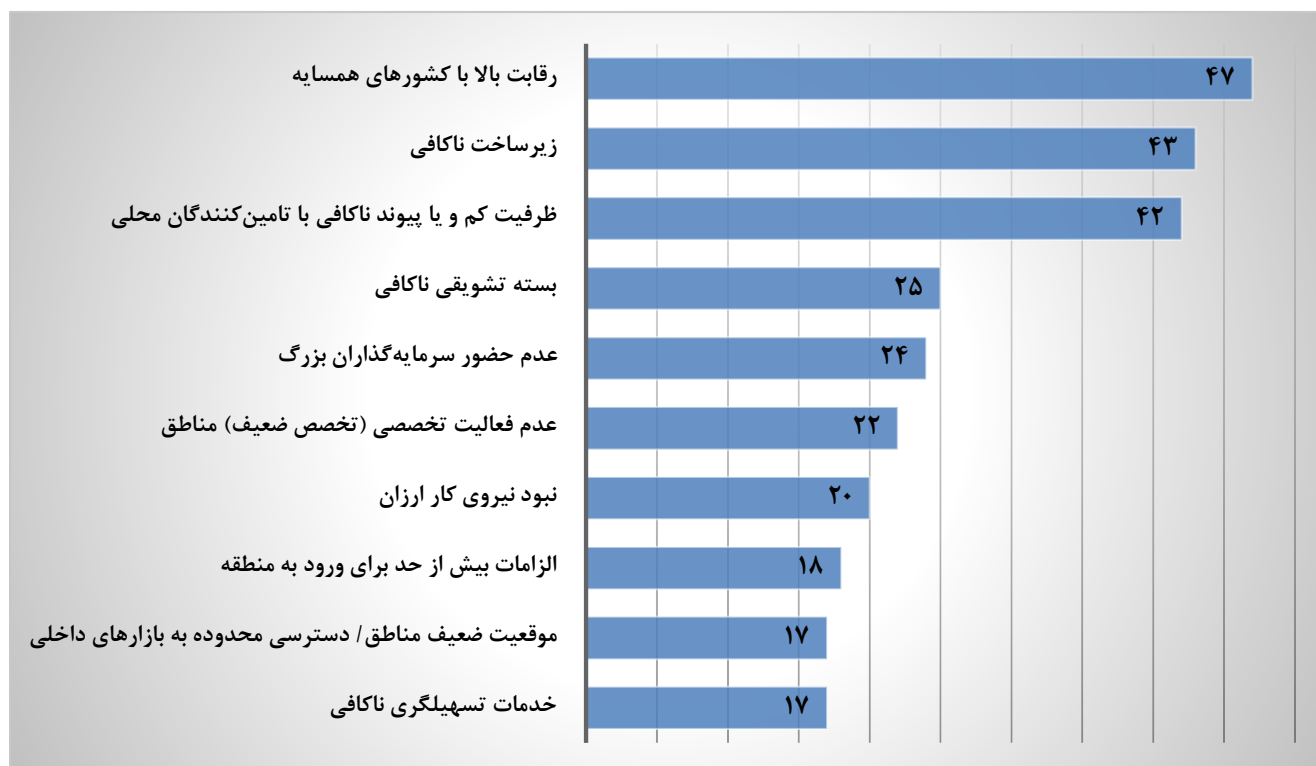
۳. چالش‌های قشم



مناطق آزاد در فرایند ایجاد و توسعه خود، با مسائل مختلفی مواجه می‌شوند؛ آنکتاد^۱ در یک نظرسنجی از بیش از ۱۰۰ مدیر منطقه آزاد در کشورهای مختلف، مسائل اصلی مناطق آزاد را احصا و آن را در گزارش سال ۲۰۱۹ خود منتشر کرده است [۳]. براساس این گزارش، اصلی‌ترین مسائل مناطق آزاد عبارت‌اند از:

- رقابت کشورهای همسایه؛
- کمبود زیرساخت؛
- عدم توانایی در جذب سرمایه‌گذاران؛
- نبود مشوق‌های جذاب؛
- تخصصی نبودن منطقه؛
- دسترسی نداشتن به نیروی کار ارزان؛
- جانمایی اشتباه منطقه؛
- الزامات بیش از حد برای ورود (فعال اقتصادی) به منطقه؛
- خدمات تسهیلگری ناکافی.

شکل ۲. نمودار اصلی‌ترین مسائل مناطق آزاد جهان براساس گزارش آنکتاد [۳]



۱. کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل متحد (UNCTAD) United Nations Conference on Trade and Development

منطقه آزاد قشم نیز دارای چالش‌ها و مسائل مختلفی در حوزه‌های حکمرانی، سیاسی، اقتصادی و... است که در این بخش تلاش می‌شود اصلی‌ترین آنها بررسی شوند. در مطالعات جایبکا [۴]، مطابق جدول ۱ مشکلات قشم در ۶ دسته تقسیم‌بندی شده که عبارت‌اند از:

- مشکلات اقتصادی؛
- مشکلات نهادی؛
- مشکلات اجتماعی؛
- مشکلات زیرساخت؛
- مشکلات زیست‌محیطی؛
- مشکلات طبیعی.

در مشکلات اقتصادی، به مسائلی نظیر فقدان آموزش، فقدان برخی از زیرساخت‌ها و قاچاق کالا اشاره شده است.

جدول ۱. مشکلات اصلی جزیره قشم (شناسایی شده توسط تیم جایبکا) [۴]

مشکلات اصلی	دسته بندی	مشکلات اصلی	دسته بندی
۲۲- هزینه بالای آب ۲۳- نیروی برق ناپایدار و غیر قابل اتکا ۲۴- فقدان حمل و نقل عمومی بین روستایی ۲۵- وضعیت نامناسب جاده‌ها در نواحی روستایی ۲۶- توسعه نامناسب نواحی ساحلی: اسکله‌ها، بندر، جاده‌ها و غیره ۲۷- کاهش آب‌های زیرزمینی ۲۸- کاهش کیفیت زیست محیطی ۲۹- مدیریت نامناسب فاضلاب ۳۰- تخریب سواحل از طریق جمع‌آوری ماسه ۳۱- فقدان فضای سبز کافی ۳۲- بادگیرهای رو به زوال ۳۳- مدیریت نادرست زباله‌های جامد ۳۴- افزایش گونه‌های گیاهی مضر ۳۵- کاهش جنگل‌های مانگرو ۳۶- کاهش گونه‌های گیاهی بومی ۳۷- فعالیتهای صیادی نادرست ۳۸- کاهش منابع دریایی ۳۹- آلودگی آب توسط صنایع و آب شیرین کن ۴۰- تخلیه دیزل توسط قاچاقچی‌ها ۴۱- استخراج سنگ آهک ۴۲- افزایش تهدید سیل در نواحی شهری ۴۳- منابع به شدت محدود آب محلی ۴۴- تغییرات آب و هوایی	مشکلات زیرساخت مشکلات زیست محیطی مشکلات طبیعی	۱- فقدان موقعیت‌های آموزشی مناسب ۲- فقدان مؤسسات آموزش فنی ۳- امکانات ناکافی گردشگری ۴- کیفیت پایین صنایع دستی محلی ۵- بازار، سردخانه و کارخانه یخ ناکافی برای صیادی ۶- قاچاق گازوئیل، وسایل برقی و غیره ۷- نزول کشاورزی ۸- کمبود شرکت‌های کوچک و متوسط خصوصی ۹- پردازش محدود شیلات و سایر محصولات اولیه ۱۰- پیوندهای اقتصادی ضعیف میان شرق و غرب ۱۱- ظرفیت پایین در زمینه مدیریت توسعه ای و زیست محیطی ۱۲- فقدان طرح توسعه جامع و راهبردی ۱۳- اجرای ضعیف قوانین زیست محیطی ۱۴- مهاجرت درونی کنترل نشده از سرزمین اصلی ۱۵- عدم همکاری میان روستاییان و سازمانها ۱۶- فرصتهای شغلی ناکافی ۱۷- دسترسی محدود به خدمات درمانی با کیفیت ۱۸- کمبود پرسنل و امکانات آموزشی ۱۹- کمبود امکانات ورزشی تفریحی ۲۰- بهره‌گیری کم از توانایی‌ها و دانش سنتی جامعه ۲۱- کاهش جامعه فعال سنت	مشکلات اقتصادی مشکلات نهادی مشکلات اجتماعی

در ادامه این بخش ضمن اشاره به تمام چالش‌های احصا شده از طریق مصاحبه‌ها، مطالعات و بازدید میدانی، چالش‌های اساسی که تأثیر بیشتری بر توسعه منطقه آزاد قشم دارند، تشریح خواهند شد. گفتنی است برخی از این چالش‌ها نظیر تداخلات بین‌سازمانی یا تعیین نشدن مأموریت، عمومی است و در زمره معضلات سایر مناطق آزاد کشور نیز محسوب می‌شود، اما برخی از معضلات نظیر نبود یکپارچگی مقررات حاکم بر جزیره قشم، مختص منطقه آزاد قشم است.

۳-۱. تداخل وظایف و اختیارات سازمان منطقه آزاد قشم با سازمان‌های هم‌جوار

۳-۱-۱. تبیین ابعاد و اهمیت

در تعاریف مختلفی که از مناطق آزاد ارائه شده، به عبارتی نظیر «تسهیل رویه‌های اداری» و «ساده‌سازی»^۱ به عنوان یکی از اهداف یا کارکردهای مناطق آزاد، اشاره شده است؛ در تعریف آنکتاد از مناطق آزاد آمده است: مناطق آزاد مجزا از قلمرو گمرکی محسوب می‌شوند که علاوه بر معافیت از عوارض و تعرفه‌ها، غالباً خدماتی از قبیل مشوق‌های مالی، مقررات تجاری مناسب در مورد دسترسی به زمین، مجوزها، قوانین استخدامی و تسهیل و ساده‌سازی رویه‌های اداری ارائه می‌دهند.^۲ علاوه بر آن بانک جهانی نیز معتقد است مناطق آزاد مشوق‌های مالی، مقررات مناسب برای کسب‌وکار و ساده‌سازی (یا تسهیل رویه‌های) اداری را ارائه می‌دهند [۵].

بنابراین یکی از فلسفه‌های اصلی مناطق آزاد، ایجاد محدوده‌هایی است که فارغ از بوروکراسی رایج در سطح کشور، فرایندهای تجاری و اقتصادی در آن تسهیل، و در نتیجه، اهداف اصلی مناطق آزاد نظیر توسعه تولید، صادرات و سرمایه‌گذاری محقق می‌شود؛ براین اساس در کشور ما سازمان‌های مناطق آزاد با اختیارات کافی در زمینه‌هایی نظیر صدور مجوز فعالیت، اخذ عوارض، واگذاری زمین، ثبت شرکت، تأمین زیرساخت و... ایجاد و متولی امور مناطق آزاد تجاری - صنعتی شدند. درعین حال، نظامات اداری و رسمی مشخصی در کشور مستقرند که از قواعد مرتبط با خود در حوزه‌های تنظیم مقررات، صدور مجوز، توزیع سهمیه، اعطای تسهیلات و... تبعیت می‌کنند؛ بروز تعارض در منافع یا رویکردهای سازمان‌های مناطق آزاد با سایر سازمان‌های هم‌جوار، به یکی از موانع پیشرفت این مناطق تبدیل شده است.

موضوع حاکمیت دوگانه و تداخل وظایف و اختیارات میان سازمان منطقه آزاد و دستگاه‌های هم‌جوار، گریبانگیر اغلب مناطق آزاد کشور است، اما در منطقه آزاد قشم به دلایلی نظیر وسعت بالای منطقه، حضور مناطق مسکونی (اعم از شهری و روستایی) در محدوده منطقه، یکپارچه نبودن جزیره (بخشی از آن منطقه آزاد و بخش دیگر منطقه ویژه اقتصادی است) و وجود اماکن نظامی و زیست‌محیطی (و سازمان‌های قدرتمند مربوطه)، این چالش از اهمیت بیشتری برخوردار است. گفتنی است، چالش‌های سطح حکمرانی^۳ نشان‌دهنده وجود نارسایی‌های اساسی در بُعد اجرا و مدیریت است. این بدان معناست که حتی با فرض مرتفع شدن تمام چالش‌های سطح نهادی^۴ در صورتی که توجه لازم به چالش‌های سطح حکمرانی نشود و بازنگری جدی در ساختار مدیریتی، اجرایی و نظارتی، به عنوان مهم‌ترین مؤلفه‌های سطح حکمرانی، صورت نپذیرد، باز هم نمی‌توان نسبت به تحقق اهداف و حصول دستاوردهای مطلوب خوش‌بین بود [۶].

1. Administrative Streamlining and Facilitation

2. Essentially Separate Customs Territories, in Addition to Relief from Duties and Tariffs, Most Aones Also Offer Fiscal Incentives, Business-Friendly Regulations Regarding Land Access, Permits, and Licenses, or Employment Rules, and Administrative Streamlining and Facilitation.

۳. سطح سه، سطح حکمرانی یا نهادهای اعمال مدیریت یا انجام بازی است و مجموعه‌ای از آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌هایی که برای تضمین اجرای قواعد بازی تنظیم می‌شوند، در این سطح قرار می‌گیرند (براساس ۴ سطح نهادی ویلیامسون).

۴. سطح دو، محیط نهادی است و شامل قواعد رسمی بازی مانند قانون اساسی، حقوق مالکیت، تشکیلات سیاسی، نهادهای اولیه مالی و سایر قوانین عادی می‌شود. در واقع براساس هنجارها و قوانین سطح یک، یک سری قوانین وضع می‌شوند که این قوانین قاعده بازی محسوب می‌شوند و تغییرات عمده در این قواعد بازی طی دوره‌ها یا قرن‌ها امکان‌پذیر است (براساس ۴ سطح نهادی ویلیامسون).

به عبارت دیگر، ارتقای عملکرد مناطق آزاد نیازمند اصلاحاتی از قبیل بهبود قواعد، تأمین زیرساخت‌ها و تعیین مأموریت‌های هر منطقه براساس مزیت‌های نسبی و نیازهای کشور است و صرفاً با مرتفع کردن چالش تداخل وظایف و اختیارات سازمان منطقه با سایر سازمان‌ها، هدف مذکور محقق نمی‌شود؛ اما بررسی‌ها نشان می‌دهد بدون تعیین تکلیف و حل چالش حکمرانی، ارتقای عملکرد مناطق آزاد نیز میسر نخواهد بود.

در ادامه به بررسی تاریخچه مقررات حکمرانی منطقه آزاد، وضع موجود و برخی از مصادیق آن پرداخته خواهد شد.

۲-۱-۳. تاریخچه قوانین

الف) بالاترین مقام اجرایی در زمینه اقتصادی و زیربنایی

در ابتدای ایجاد مناطق آزاد و تصویب قانون چگونگی اداره مناطق در سال ۱۳۷۲، انتظار می‌رفت جایگاه بالای مدیرعامل و اعضای هیئت‌مدیره به واسطه انتصاب توسط رئیس‌جمهور و هیئت وزیران، و همچنین معرفی مدیرعامل سازمان منطقه به عنوان بالاترین مقام اجرایی در زمینه‌های اقتصادی و زیربنایی، بتواند مانع از بروز چالش‌های اجرایی در مناطق آزاد شود؛ در ماده (۶) قانون مذکور آمده است: «سازمان توسط هیئت‌مدیره متشکل از سه یا پنج نفر اداره خواهد شد. اعضای هیئت‌مدیره توسط هیئت وزیران انتخاب خواهند شد. مدیرعامل سازمان که ریاست هیئت‌مدیره را به عهده خواهد داشت، به موجب حکم ریاست جمهوری و از میان اعضای هیئت‌مدیره منصوب و بالاترین مقام اجرایی در زمینه‌های اقتصادی و زیربنایی منطقه می‌باشد....».

اما در همان ابتدای فعالیت مناطق آزاد، ناهماهنگی‌های متعددی میان سازمان‌های مناطق آزاد و دستگاه‌های اجرایی مستقر به وجود آمد. در سال ۱۳۷۵ دولت در لایحه‌ای خواستار حذف عبارت «در زمینه‌های اقتصادی و زیربنایی» از ماده (۶) قانون شد که براساس آن، مدیرعامل منطقه در همه زمینه‌ها بالاترین مقام اجرایی منطقه محسوب می‌شد؛ اما این پیشنهاد توسط شورای نگهبان، مغایر اصل (۶۰) قانون اساسی^۱ تشخیص داده شد.^۲

ب) همکاری در انتصاب یا تفویض اختیار

در ادامه و برای حل این چالش، دو رویکرد مطرح شد: رویکرد اول ناظر به تفویض اختیارات و مسئولیت‌ها به سازمان منطقه آزاد بود؛ به گونه‌ای که فرایندهای اجرایی در منطقه توسط سازمان منطقه انجام پذیرد؛ رویکرد دوم بر ادامه فعالیت سازمان‌های هم‌جوار در منطقه با دخالت سازمان منطقه در فرایند انتصابات تأکید داشت. در نهایت ماده (۲۷) در سال ۱۳۷۵ با محوریت دو رویکرد مذکور، به قانون چگونگی اداره مناطق آزاد الحاق شد که در آن آمده است:

«به منظور ایجاد هماهنگی در فعالیت‌های مناطق آزاد، حسب مورد با تأیید وزیر ذی‌ربط به یکی از دو روش زیر عمل خواهد شد:

الف) دستگاه‌های اجرایی (وابسته به قوه مجریه) اختیارات خود در منطقه را به رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل سازمان‌های مناطق آزاد تفویض نمایند.

ب) مدیران، رؤسا و سرپرستان دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به پیشنهاد رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل سازمان و با حکم بالاترین مقام دستگاه اجرایی منصوب می‌شوند».

اما این ماده نیز نتوانست چالش‌های میان دستگاه‌های اجرایی مستقر در منطقه با سازمان‌های مناطق آزاد را به صورت کامل حل کند و در اغلب موارد، سازمان‌های هم‌جوار در خصوص اجرای این ماده قانونی تمکین نکردند و عملاً تابع سیاست‌های سازمان اصلی خود بودند. از سوی دیگر، سازمان‌های نوپای منطقه آزاد نیز این قابلیت را نداشتند که متناظر تمام دستگاه‌های اجرایی مستقر در منطقه را

۱. اصل (۶۰) قانون اساسی: اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً برعهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزراست.
۲. البته در مصوبات بعدی نظیر قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه و قانون احکام دائمی که به آن اشاره خواهد شد، این مفهوم با مغایرت شورای نگهبان مواجه نشد.

ذیل ساختار خود ایجاد کنند؛ چراکه با چالش تأمین نیروی متخصص، پرداخت حقوق و مزایا، متورم شدن سازمان منطقه و افزایش بوروکراسی مواجه می‌شدند. تأکید بر عبارت **تأیید وزیر ذی‌ربط** در صدر ماده (۲۷) و همراهی نکردن وزرا نیز می‌تواند یکی از دلایل اجرایی نشدن آن باشد.

ج) بالاترین مقام اجرایی در همه زمینه‌ها (به‌جز امنیتی و دفاعی)

در ادامه، ماده (۳۵) **قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه** (در سال ۱۳۸۳) تصویب شد که در آن علاوه بر تأکید بر اجرای ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، مدیر سازمان منطقه آزاد را به‌عنوان بالاترین مقام اجرایی منطقه تعیین کرد. در این قانون عملاً قید امور زیربنایی و اقتصادی (که در ماده (۶) قانون مناطق مقید شده بود) حذف شد تا بهانه‌ای بر عدم همکاری ازسوی تمام دستگاه‌های اجرایی (به‌جز امنیتی و دفاعی) وجود نداشته باشد. همچنین دستگاه‌های اجرایی مکلف شدند نسبت به اصلاح مقررات خود در راستای اجرای این ماده اقدام کنند.

در ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه آمده است:

«مدیریت سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، **بالاترین مقام اجرایی منطقه** محسوب شده و کلیه دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به‌استثنای دستگاه‌های نهادی دفاعی و امنیتی مکلف هستند ضمن رعایت ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ نسبت به اصلاح و رفع مغایرت‌های مقرراتی خود با مقررات مناطق آزاد اقدام نمایند».

د) تفویض تمام وظایف، اختیارات و مسئولیت‌ها (به‌جز امنیتی و دفاعی)

پس از آنکه مصوبه مذکور نیز نتوانست مشکلات بین‌دستگاهی را مرتفع کند، در ماده (۱۱۲) **قانون برنامه پنجم توسعه** (مصوب ۱۳۸۹) و همچنین ماده (۶۵) **قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه** (مصوب ۱۳۹۶)، علاوه بر تأکید بر جایگاه مدیرعامل منطقه به‌عنوان بالاترین مقام اجرایی محدوده منطقه آزاد، به‌صراحت همه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی مستقر در منطقه به مدیران مناطق آزاد تفویض شد تا جای هیچ‌گونه شک و شبهه‌ای درخصوص جایگاه برتر سازمان‌های مناطق آزاد در برابر سایر سازمان‌های موازی باقی نماند؛ در این قوانین آمده است:

«مدیران سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام منطقه محسوب می‌شوند و کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در این مناطق به‌استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی به عهده آنهاست. سازمان‌های مناطق آزاد منحصراً براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی و اصلاحات بعدی آن و قانون کار اداره می‌شوند...».

ه) انتقال دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد به وزارت اقتصاد

پس از تفویض امور مناطق آزاد توسط هیئت وزیران به شورای عالی مناطق آزاد (مرکب از وزرای مربوطه براساس اصل (۱۳۸) قانون اساسی)، دبیرخانه‌ای به‌منظور انجام تکالیف قانونی ایجاد شد که دبیر آن توسط رئیس‌جمهور تعیین می‌شد و ساختار آن ذیل نهاد ریاست‌جمهوری تعریف شده بود؛ در این ساختار، دبیرخانه وظیفه‌ای نسبت به پاسخ‌گویی در قبال عملکرد مناطق آزاد به نهادهای نظارتی ازجمله مجلس شورای اسلامی نداشت؛ به دلایلی ازجمله افزایش پاسخ‌گویی مناطق آزاد به مجلس، **افزایش همکاری‌ها و کاهش تنش‌ها با مهم‌ترین سازمان‌های اقتصادی هم‌جوار (از قبیل گمرک، مالیات، بیمه، بانک و بورس)**، تبصره ماده (۲۳) **قانون برنامه ششم توسعه** به تصویب رسید که براساس آن، دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل شد و وزیر مربوطه، به‌عنوان مسئول اجرای قوانین در مناطق معرفی شد. در این تبصره آمده است:

«کلیه وظایف، اختیارات، ساختار و تشکیلات دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی با حفظ شخصیت حقوقی مستقل و با رعایت ضوابط و مقررات مربوطه به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل و وزیر ذی‌ربط مسئول اجرای قوانین مرتبط با حوزه مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی خواهد بود».



این حکم در برخی از قوانین بودجه سنواتی سال‌های اخیر نیز تکرار شد. گفتنی است پس از ابلاغ این قانون از سال ۱۳۹۶ تاکنون، غالباً دبیر شورای عالی مناطق آزاد (که توسط وزیر اقتصاد تعیین می‌شود)، به‌عنوان مشاور رئیس‌جمهور در امور مناطق آزاد نیز معرفی می‌شود تا در پیگیری امور و برگزاری جلسات، از حوزه نفوذ و قدرت بیشتری برخوردار باشد.

با اینکه بیش از هفت سال از ابلاغ این قانون می‌گذرد، بررسی‌ها نشان می‌دهد در یکی از اهداف اصلی تبصره ماده (۲۳) قانون برنامه ششم، یعنی هم‌افزایی دستگاه‌های ذیل وزارت اقتصاد و کاهش تنش‌ها با سازمان‌های مناطق آزاد، توفیق چندانی حاصل نشده است.

و) تأکید بر ارتقای نحوه اداره و مدیریت مناطق آزاد

آخرین تلاش قانونگذار برای رفع تداخلات مدیریتی در مناطق آزاد، مربوط به **قانون برنامه هفتم پیشرفت (توسعه)** است که در آن، دولت مکلف است نسبت به ارتقای نحوه اداره و مدیریت مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی، تعیین تکلیف کند؛ در ماده (۱۱۹) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران آمده است:

«دولت مکلف است حداکثر ظرف یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون نسبت به موارد زیر با تأکید بر ایجاد نهاد پیش‌ران مطابق نظر هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و **تعیین تکلیف نسبت به ارتقای نحوه اداره و مدیریت مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی**، اقدام لازم را در چهارچوب قوانین به عمل آورد...».

تکلیف ماده (۱۱۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت درخصوص مناطق آزاد، کلی و غیرشفاف نگارش شده و اینکه سیاستگذار با چه سازوکار اجرایی به دنبال تحقق این ماده قانونی است، دارای ابهام است؛ از این منظر، بعید به‌نظر می‌رسد این ماده قانونی نیز نقش مؤثری در کاهش تداخلات بین‌سازمانی داشته باشد.

جدول ۲. سیر تحول در مقررات ناظر به اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی

ردیف	سال تصویب	قانون	متن مقرر
۱	۱۳۷۲	قانون چگونگی اداره مناطق آزاد	ماده (۶): سازمان توسط هیئت‌مدیره متشکل از سه یا پنج نفر اداره خواهد شد. اعضای هیئت‌مدیره توسط هیئت وزیران انتخاب خواهند شد. مدیرعامل سازمان که ریاست هیئت‌مدیره را به عهده خواهد داشت، به موجب حکم ریاست‌جمهوری و از میان اعضای هیئت‌مدیره منصوب و بالاترین مقام اجرایی در زمینه‌های اقتصادی و زیربنایی منطقه می‌باشد. انتخاب مدیرعامل و اعضای هیئت‌مدیره برای مدت سه سال بوده و انتخاب مجدد آنان بلامانع است. عزل مدیرعامل و اعضای هیئت‌مدیره با همان مراجع انتخاب‌کننده می‌باشد. هیئت وزیران مسئولیت و اختیار مجامع عمومی سازمان هر منطقه را به عهده دارد.
۲	۱۳۷۵	اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد	ماده (۲۷): به‌منظور ایجاد هماهنگی در فعالیت‌های مناطق آزاد، حسب مورد با تأیید وزیر ذی‌ربط به یکی از دو روش زیر عمل خواهد شد: الف) دستگاه‌های اجرایی (وابسته به قوه مجریه) اختیارات خود در منطقه را به رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل سازمان‌های مناطق آزاد تفویض نمایند. ب) مدیران، رؤسا و سرپرستان دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به پیشنهاد رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل سازمان و با حکم بالاترین مقام دستگاه اجرایی منصوب می‌شوند.
۳	۱۳۸۳	قانون برنامه چهارم توسعه	بند «الف» ماده (۳۵): مدیریت سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام اجرایی منطقه محسوب شده و کلیه دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به‌استثنای دستگاه‌های نهادی دفاعی و امنیتی مکلف هستند ضمن رعایت ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ نسبت به اصلاح و رفع مغایرت‌های مقرراتی خود با مقررات مناطق آزاد اقدام نمایند.

ردیف	سال تصویب	قانون	متن مقرر
۴	۱۳۸۹	قانون برنامه پنجم توسعه (بند «الف» ماده (۱۱۲))	مدیران سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام منطقه محسوب می‌شوند و کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در این مناطق به استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی به عهده آنها است. سازمان‌های مناطق آزاد منحصرأ بر اساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی و اصلاحات بعدی آن و قانون کار اداره می‌شوند.
۵	۱۳۹۶	قانون احکام دائمی (بند «الف» ماده (۶۵))	تبصره «۱»: واگذاری وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری، با موافقت ایشان صورت می‌پذیرد. تبصره «۲»: اختیارات فرماندار در مورد مصوبات شوراهای اسلامی شهر و روستا در مناطق آزاد به مدیر سازمان منطقه آزاد واگذار می‌شود.
۶	۱۳۹۶	قانون برنامه ششم توسعه	تبصره ماده (۲۳): کلیه وظایف، اختیارات، ساختار و تشکیلات دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی با حفظ شخصیت حقوقی مستقل و با رعایت ضوابط و مقررات مربوطه به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل و وزیر ذی‌ربط مسئول اجرای قوانین مرتبط با حوزه مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی خواهد بود.
۷	۱۴۰۳	قانون برنامه هفتم پیشرفت	ماده (۱۱۹): دولت مکلف است حداکثر ظرف یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون نسبت به موارد زیر با تأکید بر ایجاد نهاد پیش‌ران مطابق نظر هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و تعیین تکلیف نسبت به ارتقای نحوه اداره و مدیریت مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی، اقدام لازم را در چهارچوب قوانین به عمل آورد...

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

جدول ۲ روند تحولات قانونی را نشان می‌دهد که علی‌رغم صراحت اغلب قوانین در خصوص جایگاه سازمان‌های مناطق آزاد، در هیچ برهه‌ای به صورت کامل اجرایی نشده است؛ این موضوع می‌تواند ناشی از فقدان ضمانت اجرایی کافی، وجود قوانین متناقض و متعارض با قوانین فوق یا اصولاً عدم امکان‌پذیری اجرای آن با توجه به ساختارهای داخلی کشور باشد که در ادامه به بررسی علل آن پرداخته می‌شود.

۳-۱-۳. بررسی دلایل عدم اجرای قوانین

بررسی‌ها نشان می‌دهد در مقاطعی به دلیل ارتباطات و جایگاه شخص مدیرعامل سازمان منطقه آزاد، تفویض اختیارات و وظایف برخی از دستگاه‌ها به سازمان منطقه آزاد انجام شده، ولی با تغییر مدیرعامل یا مقام عالی دستگاه متولی در سرزمین اصلی، این امر لغو شده است.

درآمدها و هزینه‌ها، یکی از مؤلفه‌های مهم در تفویض یا عدم تفویض اختیارات است. برخی از مدیران منطقه آزاد معتقدند پس از تصویب این قوانین، غالباً دستگاه‌های هزینه‌ای (نظیر وزارت آموزش و پرورش و وزارت ارشاد و فرهنگ اسلامی) نه فقط مخالفتی با آن نداشتند، بلکه در تفویض امور مربوطه پیش قدم بودند، اما در خصوص دستگاه‌های درآمدی یا اقتصادی که برای سازمان منطقه از اهمیت بیشتری برخوردارند، همچنان چالش‌های جدی وجود دارد.

برخی از مسئولان منطقه آزاد معتقدند با آنکه امکانات و خدمات مختلفی به دستگاه‌های مستقر در منطقه اعطا می‌شود (نظیر خودروی سازمانی، منزل سازمانی، ساختمان اداری و...)، متأسفانه در اغلب موارد همکاری مناسبی با سازمان منطقه آزاد وجود ندارد؛ همچنین دستگاه‌های هم‌جوار در برخی از موارد برای اجرای وظایف خود، هزینه‌های سنگینی از سازمان منطقه آزاد مطالبه می‌کنند. در مقابل، دستگاه‌های مستقر در منطقه معتقدند سازمان منطقه آزاد به سازمان‌های درآمدی تمایل دارد و از تفویض سازمان‌های هزینه‌ای استقبال نمی‌کند.^۱

۱. گفتنی است در بند «پ» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، صرفاً به موضوع توزیع درآمدهای حاصل از خدمات بندری در مناطق آزاد اشاره شده که در آن آمده است: هزینه‌های بندری مربوط که طبق قوانین جاری از کشتی‌ها و شناورها بابت خدمات بندری دریافت می‌شود، در صورتی که این بندار توسط بخش‌های خصوصی، تعاونی و مناطق آزاد تجاری - صنعتی در محدوده مناطق آزاد ایجاد شده باشند، توسط سازمان‌های مناطق آزاد مربوطه اخذ می‌شود.



ازسوی دیگر، **وظایف تخصصی دستگاه‌ها**، مانع از واگذاری برخی از وظایف و اختیارات به سازمان منطقه آزاد می‌شود؛ به‌عنوان مثال در حیطه سازمان بنادر و دریانوردی، سازمان امور مالیاتی، استاندارد، وزارت نیرو، شیلات، دامپزشکی و... سازمان منطقه آزاد باید نسبت به آموزش و استخدام نیروهای فنی و تخصصی اقدام کند که بسیار هزینه‌بر و زمان‌بر است. به‌عنوان راهکار میانی، پیشنهاد شده است برخی از نیروهای زبده دستگاه‌های مذکور به سازمان منطقه آزاد مأمور شوند یا ذیل دستگاه منطقه فعالیت کنند، ولی با هماهنگی منطقه منصوب شوند و اضافه‌پرداختی از سازمان منطقه آزاد دریافت کنند؛ اما در عمل، دستگاه‌ها به‌سادگی حاضر به انتقال نیروهای زبده خود نیستند و همچنین ایرادات حقوقی و قانونی به مأموریت یا اضافه‌پرداخت توسط سازمان منطقه وجود دارد.^۱ نکته مهم دیگری که باید به آن توجه کرد، همسو نبودن یا مغایر بودن سیاست‌های سازمان منطقه با دستگاه‌های هم‌جوار است؛ مثلاً ممکن است ضوابط مدنظر سازمان ملی استاندارد، سازمان محیط زیست، سازمان غذا و دارو، سازمان گمرک، وزارت امور خارجه و... با سیاست‌های سازمان منطقه آزاد همسو نباشد و موجب ایجاد خلل در فرایندهای اجرایی منطقه شود. یا به‌عنوان مثال ممکن است ظرفیت یا هزینه تأمین آب و انرژی (سوخت یا برق) متناسب با برنامه‌های توسعه‌ای سازمان منطقه آزاد نباشد؛ در این شرایط تکلیف دستگاه مستقر در منطقه مشخص نیست؛ آیا باید با توجه به زیرساخت‌های موجود و سیاست‌های کشوری، از دستگاه سرزمین اصلی (که غالباً از منظر منابع و انتصاب به آن وابسته است)، تبعیت کند یا از سازمان منطقه آزاد، که طبق قانون بالاترین مقام اجرایی منطقه است، پیروی کند؟

وجود قوانین و مقررات متعارض و متناقض با بند «الف» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی، یکی دیگر از دلایل اجرا نشدن مقررات است؛ به‌عبارت دیگر، در قوانین و مقررات دستگاه‌های دیگر که گاهی قانون خاص آن دستگاه تلقی می‌شود، نیز وظایف و اختیارات مربوطه را منحصرأ برعهده دستگاه مذکور قرار داده است؛ به‌عنوان مثال می‌توان به قوانین و مقرراتی نظیر [قانون تسریع در امر تخلیه و بارگیری کشتی‌ها در بنادر](#) (سازمان بنادر و دریانوردی)، [مصوبه شورای عالی اداری با عنوان طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان](#) (استانداری و فرمانداری)، [قانون تشکیلات و وظایف شوراهای اسلامی](#) (شورای شهر و شهرداری)، [قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست](#) و [قانون شکار و صید](#) (سازمان حفاظت از محیط زیست) و... اشاره کرد. با عنایت به مطالب مذکور، تکلیف بند «الف» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی به دلایلی نظیر موارد زیر اجرایی نشده است یا اساساً امکان اجرایی شدن ندارد:

- تبیین و تدوین نشدن سازوکار دقیق تفویض اختیارات، مسئولیت‌ها و وظایف؛
- انگیزه‌های ناظر به حفظ منابع درآمدی و تمایل به واگذاری هزینه‌ها در دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی؛
- سیاست‌ها و رویکردهای متفاوت دستگاه‌های اجرایی با سازمان مناطق آزاد؛
- وظایف تخصصی برخی از دستگاه‌ها و عدم امکان واگذاری آن؛
- تعارض و تداخل قوانین و مقررات؛
- بروز حاکمیت چندگانه در خصوص منابع و مسائل مشترک با سرزمین اصلی (به دلایلی از قبیل عدم تفکیک نظام اقتصادی مناطق آزاد از سرزمین اصلی)؛

۱. رئیس مجلس شورای اسلامی (محمد باقر قالیباف) در نامه‌ای به رئیس‌جمهور (حسن روحانی) مأموریت کارمندان دستگاه‌های اجرایی به سازمان‌های مناطق آزاد را غیرقانونی اعلام کرد: «بازگشت به رونوشت تصویب‌نامه هیئت وزیران به شماره ۲۴۰/۱۵ ت/۵۸۸۱۶ مورخ ۴ خرداد ۱۴۰۰ موضوع اصلاح آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت خدمات کشوری متعاقب بررسی‌ها و اعلام نظر مقامات هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت و با قوانین و مستنداً به صدر ماده واحده و تبصره «۴» الحاقی به قانون نحوه اجرای اصول (۸۵) آیین‌نامه اجرایی آن مراتب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و اصلاحات بعدی و ماده (۱۰) آیین‌نامه اجرایی آن مراتب متضمن اعلام نظر قطعی جهت اقدام لازم در مهلت مقرر قانونی و اعلام نتیجه به این جانب ابلاغ می‌شود. بدیهی است پس از انقضای یک هفته مهلت مقرر در قانون آن بخش از مصوبه که مورد ایراد قرار گرفته است، ملغی الاثر خواهد بود.» هر چند که مطابق جدول سوابق تقنینی در بخش ۲ گزارش اول، مصوبه‌ای از هیئت وزیران در سال ۱۳۷۴ آمده است که براساس آن سازمان منطقه آزاد قشم، جزء مؤسسات فهرست ضمیمه آیین‌نامه مأموریت موضوع بند «ب» ماده (۱۱) قانون استخدام کشوری شناخته می‌شود و مأموریت مستخدمان دستگاه‌های مشمول قانون استخدام کشوری به این سازمان‌ها با رعایت آیین‌نامه مذکور مجاز است.

● مشخص نبودن رویکرد کلان قانونگذار و مجری در خصوص استقلال مدیریت در مناطق آزاد.

۴-۳. بررسی برخی از مصادیق

در مجموع چالش‌های بزرگ و کوچکی با نهادها و سازمان‌های هم‌جوار در منطقه آزاد وجود دارد؛ چالش بر سر تصاحب اراضی تا عمق ۶۰ متر با سازمان بنادر و دریانوردی، چالش با سازمان محیط زیست در خصوص توسعه فعالیت حوزه انرژی و پالایشگاه‌ها، چالش با وزارت بهداشت درباره استانداردهای واردات محصولات خوراکی و آشامیدنی، چالش با وزارت راه و شهرسازی در خصوص اجرای طرح‌های عمرانی بر اساس طرح جامع منطقه آزاد، چالش با وزارت نیرو بر سر نرخ فروش برق، چالش با گمرک درباره اجرای فرایندهای واردات و صادرات کالا، چالش با سازمان امور مالیاتی در خصوص اخذ اظهارنامه مالیاتی با نرخ صفر، چالش با اداره کل شیلات درباره مجوز فعالیت و اجاره اراضی مربوطه، چالش با سازمان دامپزشکی در حوزه صدور مجوزهای مربوطه و

چالش‌های اداره مناطق آزاد، صرفاً به دستگاه‌های اجرایی دولتی محدود نمی‌شود و نهادهای عمومی غیردولتی مانند شهرداری‌ها (و شورای شهر) و نهادهای حاکمیتی از جمله نیروهای مسلح نیز چالش‌هایی با مناطق آزاد دارند؛ چالش‌هایی نظیر تصمیم‌گیری در واگذاری اراضی (به سرمایه‌گذاران و سایر متقاضیان)، پذیرش سرمایه‌گذاران، اجرا نشدن مقررات منطقه ویژه انتظامی، تعلل در اجرای برخی از پروژه‌های منطقه و

جدول ۳، چالش‌های اصلی مربوط به سازمان‌ها و دستگاه‌های هم‌جوار در منطقه آزاد قشم را نمایش می‌دهد:

جدول ۳. دستگاه‌های هم‌جوار سازمان منطقه آزاد قشم و چالش‌هایی اجرایی

ردیف	دستگاه	توضیحات
۱	استانداری و دستگاه‌های مربوطه (فرمانداری، بخشدار، دهیاری)	چالش‌هایی در خصوص مدیریت شورای اداری و شورای تأمین، تعیین اولویت‌ها و منابع بانکی و بودجه‌ای، هماهنگی دستگاه‌ها، پروتکل استقبال از مهمانان (رئیس‌جمهور و وزرا) و ...
۲	شورای شهر و شهرداری	چالش‌هایی در حوزه صدور مجوز، تصویب پروژه‌ها، ارائه خدمات شهری، دریافت سهم شهرداری‌ها در عوارض و مالیات بر ارزش افزوده و ... (در حوزه‌هایی مانند تفکیک حوزه صدور مجوز و ریاست کمیسیون ماده (۵) شهرداری، تفاهم‌هایی صورت گرفته است).
۳	نیروهای نظامی، انتظامی و امنیتی	هزینه‌های امنیت فرودگاه و پرواز، ممانعت با برخی از سرمایه‌گذاری‌ها، ممانعت از اجرای برخی از پروژه‌ها، اجرا نشدن مقررات منطقه ویژه انتظامی، تدوین نشدن آیین‌نامه پلاک‌گذاری خودرو، تعلل در انجام برخی از پروژه‌ها (پل خلیج فارس) و ...
۴	محیط زیست	چالش در صدور مجوز فعالیت
۵	شیلات	چالش در صدور مجوزها
۶	دامپزشکی	چالش در صدور مجوزها
۷	سازمان امور مالیاتی	چالش در اخذ اظهارنامه مالیاتی (با نرخ صفر و ...) و تعیین جریمه‌های مالیاتی
۸	کشتی‌رانی جمهوری اسلامی ایران	تعلل و عدم همکاری مناسب در موضوع بانکرینگ
۹	گمرک	چالش در ارزیابی کالا و کنترل کالای مسافری
۱۰	وزارت نفت	چالش‌هایی در صدور مجوز و موضوع بانکرینگ

۱. موضوع چالش مناطق آزاد با سازمان‌های هم‌جوار در گزارش مجزایی به تفصیل بررسی خواهد شد.

ردیف	دستگاه	توضیحات
۱۱	سازمان بنادر و دریانوردی	چالش در مدیریت بنادر، تأمین زیرساخت، درآمدها و هزینه‌ها (که در شرایط فعلی باتوجه به هماهنگی‌های صورت گرفته، تا حدودی کاهش یافته است).
۱۲	سازمان ملی استاندارد	چالش در صدور مجوزها
۱۳	سازمان غذا و دارو	چالش در صدور مجوزها
۱۴	وزارت نیرو (آب و برق)	چالش‌هایی در حوزه تأمین آب برخی از مناطق و تعیین نرخ فروش برق
۱۵	وزارت ارتباطات (مخابرات)	چالش‌هایی در حوزه تأمین زیرساخت
۱۶	سازمان ثبت اسناد و املاک کشور	چالش‌هایی در حوزه تبادل اطلاعات برای ثبت شرکت‌ها
۱۷	صمت	فقط بخش صنعت و معدن به سازمان منطقه تفویض شده است.
۱۸	آموزش و پرورش	تفویض شده
۱۹	آموزش عالی	همکاری مناسب
۲۰	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	اغلب وظایف تفویض شده (چالش‌هایی در تملک اراضی و عدم ساخت یا واگذاری آن)
۲۱	وزارت دادگستری (تعزیرات)	همکاری مناسب
سایر سازمان‌های مستقل		
۲۲	بانک مرکزی	چالش‌هایی در حوزه صدور مجوز بانک‌های خارجی، تخصیص ارز، دریافت تسهیلات و ...
۲۳	سازمان بورس	چالش‌هایی در حوزه صدور مجوز
۲۴	بیمه مرکزی	چالش‌هایی در حوزه صدور مجوز
۲۵	معاونت علمی ریاست جمهوری	چالش‌هایی در حوزه صدور مجوز

مأخذ: همان.

برای بررسی دقیق چالش‌ها، باید دستگاه‌های هم‌جوار به تفکیک بررسی شوند؛ البته باتوجه به تعدد دستگاه‌های هم‌جوار، بررسی و احصای چالش‌های هرکدام به اطاله گزارش منجر می‌شود و به‌نظر می‌رسد به مطالعات مجزایی نیاز داشته باشد؛ بنابراین در ادامه به بررسی مختصر چند سازمان و دستگاه اجرایی خواهیم پرداخت.

● استانداری و فرمانداری

مطابق مقررات، استانداران به پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیئت وزیران، با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شوند. استانداران در قلمرو مأموریت خویش به‌عنوان نماینده عالی دولت، مسئولیت اجرای سیاست‌های عمومی کشور در ارتباط با وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند، نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای انتظامی، شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی را عهده‌دار خواهند بود.^۱ برگزاری شورای تأمین و شورای اداری، از مهم‌ترین وظایف استانداری محسوب می‌شود. همچنین تمام وظایف و اختیاراتی که برعهده استانداران نهاده شده است، فرمانداران نیز همان وظایف و اختیارات^۲ را در شهرستان محل مأموریت خود دارند.^۳ گفتنی است عزل و تغییر مدیران حوزه استان و شهرستان نیز باید با اطلاع (یا پیشنهاد) استاندار و فرماندار صورت پذیرد.

۱. از مواد (۱) و (۳) مصوبه شورای عالی اداری با عنوان طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان.

۲. به‌استثنای جانشینی شورای اسلامی شهر در موارد خاص.

۳. ماده (۲۴) مصوبه شورای عالی اداری با عنوان طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان.

لذا استانداری و فرمانداری، از مهم‌ترین دستگاه‌های هم‌جوار در جزیره قشم محسوب می‌شوند؛ به‌خصوص در ناحیه منطقه ویژه اقتصادی که سازمان منطقه آزاد قشم در آن ناحیه، حوزه اختیارات کمتری دارد.

براساس مکاتبات صورت‌گرفته با استانداری هرمزگان در این خصوص، ایشان معتقدند مناطق آزاد دستگاه اجرایی محسوب می‌شود و سپردن وظایف دستگاه‌های امنیتی و حاکمیتی (نظیر ریاست شورای تأمین) به دستگاه اجرایی، خلاف قانون خدمات کشوری است.^۱ ازسوی دیگر مطابق ماده (۵) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی، سازمان مناطق آزاد ماهیت سازمانی دارد و قراردادهای براساس قانون کار است، اما برای امور حاکمیتی باید مستخدمین رسمی در پست‌های ثابت سازمانی به‌کارگیری شوند.^۲ برخی از دستگاه‌ها نظیر فرمانداری، ادارات ذیل وزارت دادگستری، بانک‌های دولتی و... به‌عنوان دستگاه اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، اساساً حاکمیتی محسوب می‌شوند و تفویض آنها به سازمان منطقه آزاد با چالش همراه خواهد بود.^۳ همچنین در تبصره «۲»، بند «الف» ماده (۶۵) احکام دائمی آمده است که «اختیارات فرماندار در مورد مصوبات شوراهای اسلامی شهر و روستا در مناطق آزاد به مدیر سازمان منطقه آزاد واگذار می‌شود» و درخصوص تفویض سایر وظایف فرماندار، قانون سکوت کرده است که می‌تواند به‌معنای تفویض نشدن سایر وظایف باشد [۷].

به‌موجب ماده (۴) آیین‌نامه معاملات سازمان‌های مناطق آزاد تجاری صنعتی، درآمدهای سازمان منطقه به حساب‌های غیرقابل برداشت سازمان واریز می‌شود، اما به موجب اصل (۵۳) قانون اساسی، درآمدها و دریافتی‌های دستگاه‌های دولتی به حساب خزانه کل واریز می‌شود. لذا انتقال وظایف و اختیارات دستگاه‌های درآمدی به منطقه آزاد (نظیر اداره مالیات، گمرک و...) با ابهام و چالش همراه است [۷].

البته گفتنی است، برخی از چالش‌ها اهمیت بالایی ندارد و با همکاری و تفاهم هر دو دستگاه در برهه‌هایی مرتفع شده است؛ به‌عنوان مثال در بازه‌ای با انتصاب معاون عمرانی استاندار هرمزگان به‌عنوان عضو هیئت‌مدیره منطقه آزاد قشم، بسیاری از چالش‌های میان منطقه و استانداری کاهش یافته است.

نبود هماهنگی برنامه‌های شورای برنامه‌ریزی استان با طرح‌های جامع سازمان منطقه آزاد نیز یکی از محل‌های چالش سازمان منطقه آزاد با استانداری است. همراهی و هماهنگی در تدوین برنامه منطقه، می‌تواند از اجرای طرح‌های موازی و فاقد اولویت جلوگیری کند.

● شورای اسلامی شهر و شهرداری‌ها

باتوجه به وسعت منطقه آزاد قشم، بخشی از محدوده چند شهر و روستا، در محدوده منطقه آزاد، و بخش دیگر آنها در محدوده منطقه ویژه اقتصادی قرار دارد؛ به‌دلیل اختلاف نظر و استنباط متفاوت از قوانین و دستورها، برخی از مسائل در حوزه مدیریت شهری بین سازمان منطقه آزاد و شهرداری‌ها باعث سردرگمی شهروندان در صدور پروانه ساختمانی، پایان کار، تغییر کاربری و همچنین صدور و تمدید پروانه کسب و پیشه شده است؛ براین اساس، مسائلی نظیر موازی کاری سازمان با دستگاه اجرایی، تعدد در پرداخت هزینه‌ها و عوارض،^۴ صدور اسناد مالکیت، صدور پروانه‌های ساختمانی توسط دهیاری‌ها، تصویب و اجرای طرح‌های هادی در شهرستان و... مشکلات متعددی را در پی داشته است [۷].

ازسوی دیگر، چالش‌های متعددی در حوزه شهرسازی و زیرساخت‌های اولیه به وجود آمده است. برای مثال، در منطقه شهری چاهنگو در شهر قشم، حدود ۱۵۰ هکتار بافت فرسوده وجود دارد که ابتدایی‌ترین اصول شهرسازی در آن رعایت نشده است. حتی

۱. البته ریاست شورای تأمین در جزیره کیش، به سازمان منطقه آزاد کیش واگذار شده است.

۲. به استناد ماده (۸) و بند «الف» ماده (۴۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، برای امور حاکمیتی باید مستخدمین رسمی در پست‌های ثابت سازمانی به‌کارگیری شوند.

۳. البته به‌نظر می‌رسد باتوجه به عبارت پایانی ماده (۵) قانون خدمات کشوری که در آن آمده است: «... کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند»، سازمان‌های مناطق آزاد را نیز می‌توان در زمره دستگاه اجرایی برشمرد.

۴. پرداخت هزینه‌ها و عوارض به دستگاه اجرایی مطابق قوانین سرزمین اصلی (عوارض اخذ شده توسط شهرداری بابت صدور پروانه ساختمانی) و پرداخت مجدد آن به سازمان منطقه آزاد.



ساخت‌وسازهای صورت گرفته در چند سال اخیر، به همان روال سابق بوده است. طراحی و ساخت فضاهای مسکونی، عمومی، کوچه‌ها و خیابان‌ها، فاضلاب شهری و دیگر ساخت‌وسازها، کاملاً غیراصولی و با کمترین نظارت از سوی سازمان‌ها و نهادهای مربوطه است. مثلاً قبرستان در مرکز شهر واقع شده است و فاقد ابتدایی‌ترین استانداردهای زیست‌محیطی است؛ حتی غسالخانه ندارد و مردم در خانه‌های شخصی به غسل اموات خود اقدام می‌کنند [۸]. به‌عنوان مثالی دیگر، مطابق ادعای مسئولین محلی، مجتمع‌های تجاری شهر درگهان غالباً پروانه پایان کار ندارند و از ایمنی لازم برخوردار نیستند.

جدول ۴، تعارضات ساختاری و حقوقی مدیریت‌های محلی با مدیریت سازمان مناطق آزاد را نمایش می‌دهد:

جدول ۴. تعارضات قانونی مدیریت شهری و مناطق آزاد [۸]

ردیف	موضوع اختلافی	ماده‌های مربوط به قانون اساسی و قانون شهرداری‌ها و قانون تشکیلات و وظایف شوراهای اسلامی	قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی
۱	بالاترین مقام اجرایی	اصول (۱۰۰) و (۱۰۳) <u>قانون اساسی</u>	ماده (۶)
۲	تصویب و اخذ عوارض	بند «۱۶» ماده (۷۱) <u>قانون تشکیلات و وظایف شوراهای اسلامی</u> ، بند «۸» ماده (۴۵)، بند «۲۶» ماده (۵۵)، ماده (۷۴)، ماده (۷۷) <u>قانون شهرداری‌ها</u>	ماده (۱۰)
۳	طرح‌های توسعه شهری	بند «۱۷» ماده (۵۵)، بند «۱۱» ماده (۷۱) <u>قانون تشکیلات و وظایف شوراهای اسلامی</u>	ماده (۲۴)
۴	مجوز ایجاد بناهای شهری	بند «۲» و «۲۴» ماده (۵۵)، ماده (۱۰۰)، تبصره «۸» ماده (۱۰۰)، ماده (۱۰۱) <u>قانون شهرداری‌ها</u>	مواد (۱۱) و (۲۴)

البته گفتنی است، برخی از چالش‌ها با همکاری و تفاهم هر دو دستگاه در برهه‌هایی مرتفع شده است؛^۱ به‌عنوان مثال مطابق تفاهم صورت گرفته با دوره ششم شورای شهر، تمام وظایف در حوزه بافت جدید، با سازمان منطقه آزاد و در حوزه بافت قدیم با شهرداری‌هاست. تأیید و امضای مصوبات شهرداری نیز به‌جای استانداری یا فرمانداری، با سازمان منطقه آزاد خواهد بود. ریاست کمیسیون ماده (۵) شهرداری (برای تهیه و تصویب طرح تفصیلی) برعهده استاندار بوده که در حوزه منطقه آزاد، به سازمان منطقه آزاد قشم تفویض شده است. به‌منظور حل دائمی چالش‌های میان سازمان منطقه آزاد و شهرداری‌ها، پیشنهادهایی به‌منظور کاهش وسعت محدوده منطقه آزاد (خروج از محدوده‌های مسکونی) و یا انحلال شهرداری و انتقال وظایف آن به سازمان منطقه آزاد مطرح شده است: پیشنهاد اول به دلایلی نظیر مقاومت منطقه آزاد و برخی از بومیان، احتمالاً پیامدهایی دارد و همچنین پیشنهاد دوم باتوجه به تأکید اصول قانون اساسی بر موضوع شوراها، با چالش‌های جدی مواجه خواهد بود [۸].

برخی از صاحب‌نظران معتقدند شورای شهر نهادی مقنن در امور محلی است و شهرداری بازوی اجرایی و عامل مصوبات شورا است؛ در حالی که سازمان منطقه آزاد تجاری صنعتی یک نهاد ملی اجرایی است؛ بنابراین باتوجه به اصل تفکیک و توازن قوا و اصل (۱۰۳) قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در

۱. در این زمینه، استعلام و استفسارهای مختلفی نیز انجام شده است. به‌عنوان مثال: نظریه ۷/۷۲۴۸-۱۳۸۸/۱۱/۱۸. ح.ق: نظر به اینکه به‌موجب ماده (۱۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۲۱ در مناطق آزاد تجاری - صنعتی صدور مجوز ایجاد بنا و تأسیسات توسط کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی با لحاظ اهداف مذکور در ماده یک قانون یاد شده در اختیار سازمان منطقه آزاد تجاری - صنعتی مربوطه می‌باشد، بنابراین صدور مجوز ایجاد بنا و تأسیسات در منطقه آزاد تجاری صنعتی قشم در صلاحیت سازمان منطقه آزاد مذکور است.

حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند»، لذا سازمان مناطق آزاد نیز باید در امور محلی در چهارچوب مصوبات شورا عمل کند. ازسوی دیگر، اهداف ایجاد مناطق آزاد تجاری صنعتی به تصریح ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران جنبه اقتصادی و صنعتی دارد و گسترش حوزه اختیارات سازمان مناطق آزاد نه فقط مساعدتی در جهت وصول به اهداف پیش‌بینی شده نمی‌کند، بلکه با افزایش حوزه وظایف این سازمان از انجام تکالیف قانونی خود بازمی‌ماند [۹]. بسیاری از وظایفی که شهرداری با نظارت شورای شهر عهده‌دار آن است، به‌واسطه قدمت تشکیل شهرداری‌ها در ایران سازوکارهای اجرایی و نظارتی مشخص، معقول و کارآمدی یافته است. نظارت شورای شهر به‌عنوان یک نهاد مردمی، مشارکت مردم در تصمیم‌گیری درخصوص امور محلی خویش و پاسخ‌گویی نهاد اجرایی را تأمین می‌کند و وجود کمیسیون‌های شبه‌قضایی در سازمان شهرداری، حقوق شهروندان و عدالت قضایی نظام حقوقی حاکم را تضمین می‌کند. بنابراین واگذاری مسئولیت‌هایی که شهرداری با توجه به ساختار و امکانات خود آنها را سامان می‌دهد، به سازمان منطقه آزاد صحیح نیست. به هر روی، تسریع در رسیدگی به اختلافات و حل تعارضات و تراحمات موجود میان این نهادها امری غیرقابل اغماض است؛ چه اینکه در اثر ناهماهنگی میان نهادهای موصوف ممکن است بسیاری از حقوق شهروندان تضییع شود و بسیاری از امور مهم ملی و محلی معطل بماند [۹].

گفتنی است، براساس قانون مدیریت خدمات کشوری، شهرداری‌ها نیز در زمره دستگاه‌های اجرایی محسوب می‌شوند، اما در بند «الف» ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجم توسعه و بند «الف» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، به لزوم تفویض دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در منطقه آزاد تصریح شده که عملاً شهرداری‌ها را از زمره آن خارج کرده است.

● سازمان‌های شیلات و دامپزشکی

در غرب جزیره (خارج از محدوده منطقه آزاد)، که شرایط مساعدی برای پرورش و صید آبزیان وجود دارد، واگذاری اراضی و صدور مجوز فعالیت توسط اداره کل شیلات استان انجام می‌شود و طبیعتاً درآمدهای صدور مجوز نیز برای سازمان مذکور خواهد بود. اما علی‌رغم تلاش‌های متعدد سازمان منطقه آزاد، تفاهمی با شیلات صورت نپذیرفته و سازمان منطقه در حال انجام اقدامات حقوقی (درخصوص تصدی اراضی بدون هماهنگی منطقه) است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد یکی از واحدهای تولید متراکم میگو، که حدوداً از ابتدای تأسیس منطقه آزاد قشم آغاز به فعالیت کرده است و یکی از واحدهای فعال در تولید و پرورش لارو و میگو کشور محسوب می‌شود، نیز به‌دلیل حاکمیت دوگانه و امضای طلایی در یکی از دستگاه‌های متولی سرزمین اصلی، طی سال‌های اخیر با چالش جدی مواجه شده و رو به تعطیلی است.

● سازمان حفاظت از محیط زیست

جنگل حرا، که به وسعت ۸۶ هزار هکتار در شمال جزیره قشم قرار دارد، در سطح کشور منحصر به فرد، و وسیع‌ترین و متراکم‌ترین زیستگاه برای انواع پرندگان بومی و مهاجر است. این منطقه به‌لحاظ اهمیت بالای آن در سطح بین‌المللی، در سال ۱۹۷۵ به‌عنوان تالاب بین‌المللی به کنوانسیون رامسر و در سال ۱۹۷۶ به‌عنوان ذخیره‌گاه زیست‌کره به «شبکه جهانی انسان و کره مسکون» پیوست. اکوسیستم جنگل‌های مانگرو حرا به‌نحوی است که تغییر هریک از عوامل محیط زیستی، به نابودی و وارد شدن خسارات جبران‌ناپذیری به این اکوسیستم‌ها منجر می‌شود. با عنایت به موارد مذکور، سازمان حفاظت محیط زیست، همواره خواهان حذف تالاب بین‌المللی و منطقه حفاظت شده حرا از محدوده منطقه آزاد تجاری - صنعتی قشم (در صورت اختصاص کل جزیره به منطقه آزاد) بوده است و بر مدیریت یکپارچه خود بر این مناطق تأکید دارد.

علاوه بر این، رعایت حریم ۶۰ متری خط ساحل دریا، رعایت حریم زیست‌محیطی دریا (تا ۳ کیلومتر بالاتر از مد که هرگونه فعالیت در داخل این حریم با هماهنگی سازمان حفاظت محیط زیست باشد)، مدنظر قرار دادن ضوابط استقرار صنعت و الگوی ارزیابی

زیست‌محیطی طرح‌های مشمول با اخذ مجوز زیست‌محیطی از سازمان حفاظت محیط زیست، از دیگر دغدغه‌هایی است که سازمان حفاظت محیط زیست به کرات، به آنها اشاره کرده است [۲].

بر همین اساس، در مواردی برای صدور مجوز فعالیت‌ها، علی‌رغم تأیید سازمان و در نظر گرفتن ملاحظات زیست‌محیطی (بنا به ادعای مسئولین سازمان منطقه آزاد)، با مخالفت‌های سازمان حفاظت از محیط زیست مواجه می‌شوند؛ تکمیل پروژه‌های حوزه انرژی یا حتی گردشگری، بیشتر با این چالش‌ها روبه‌رو هستند.^۱

۵-۳-۱. جمع‌بندی تداخل و وظایف و اختیارات

مطالب پیش‌گفته نشان داد سازوکار فعلی مدیریت مناطق آزاد، نیازمند اصلاحات اساسی است که باید ساختارهای مستقر در منطقه و نقاط تلاقی مسئولیت‌ها، توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی (به‌عنوان متولی مناطق آزاد) با همکاری سازمان اداری و استخدامی کشور، استخراج، و سازوکار بهینه اداره مناطق، که دارای ضمانت اجرایی نیز باشد، تدوین شود؛ درعین حال باتوجه به تنوع مناطق آزاد و مسائل خاص هر منطقه، به‌نظر می‌رسد ارائه یک الگوی کلی برای تمام مناطق، مانند آنچه در بند «الف» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور یا ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی ارائه شده است، از کارایی لازم برخوردار نیست؛ لذا اصلاح قانون متناسب با چالش‌های مدیریتی مناطق آزاد نیز باید در دستور کار قرار گیرد که در گزارش آتی، پیشنهادها و توصیه‌هایی در این زمینه ارائه خواهد شد.

۳-۲. نبود نگاه ملی و هم‌گرا به مناطق آزاد

بررسی دیدگاه ذی‌نفعان سطوح مختلف در کشور به مقوله مناطق آزاد، نشان‌دهنده واگرایی نظرها و نبود اتفاق نظر در خصوص کارکرد این مناطق است.

به‌عنوان مثال، برخی از مسئولان با نگاه **محرومیت‌زدایی**^۲ در حوزه انتخابی یا حوزه مسئولیت خود، به دنبال ایجاد یا افزایش وسعت مناطق آزادند تا از طریق واردات کالا و فروش زمین، درآمدهای محدوده مدنظر (خارج از سازوکار خزانه و تخصیص بودجه کشور) افزایش یابد و امکان بهبود زیرساخت‌ها فراهم شود. علاوه بر آن، به‌واسطه ایجاد ساختار جدید، امکان جذب مدیران و نیروهای جدید در سازمان منطقه آزاد نیز فراهم می‌شود که طبیعتاً حوزه نفوذ و قدرت مسئولان منطقه‌ای را افزایش می‌دهد.

در مقابل، بسیاری از کارشناسان معتقدند اصولاً مناطق آزاد دارای **کارکردهای ملی** اند و فقط باید پس از تعیین مأموریت ملی، در محدوده‌های دارای مزیت و زیرساخت مناسب ایجاد شوند. لذا محرومیت‌زدایی یا توسعه ملی، یک دوگانه اختلافی و مهم در خصوص اهداف و کارکرد مناطق ایران محسوب می‌شود. در پاسخ به این دوگانه، ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد هم به اهداف ملی و بین‌المللی (نظیر تنظیم بازار کار و کالا، حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای، تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی و ارائه خدمات عمومی) و هم به اهداف محلی (نظیر تسریع در انجام امور زیربنایی، عمران و آبادانی) اشاره دارد و عملاً پاسخ شفافی ارائه نمی‌کند.

البته به‌نظر می‌رسد بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با تأکید بر انتقال فناوری‌های پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات و تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج، پاسخ شفاف‌تری به این پرسش می‌دهد، اما شواهد نشان می‌دهد هنوز اهداف و ادبیات بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در رویکردها و برنامه‌های مناطق آزاد و سازمان‌های

۱. به‌عنوان مثال یکی از سرمایه‌گذاران که مبتکر ایجاد هتل در اعماق دریا و زیر آب است، مدعی است به‌مدت ۱۲ سال پیگیر اخذ مجوز از سازمان محیط زیست بوده و همچنان موفق به اخذ این مجوز نشده است.

۲. مقررهای نظیر بند «ج» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی (به‌منظور زدودن فقر از چهره مناطق آزاد تجاری، سازمان‌های مناطق آزاد موظف‌اند حداقل یک درصد (۱٪) از محل وصول عوارض ورود و صدور کالاها و خدمات این مناطق را از طریق نهادهای حمایتی به محرومان و نیازمندان بومی این مناطق اختصاص دهند) و برخی از اهداف مندرج در ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد (نظیر انجام امور زیربنایی، عمران و آبادانی) به این دیدگاه دامن زده است.

هم‌جوار، جاری و ساری نشده است؛ به هر ترتیب، ایجاد مناطق آزاد در مناطق محروم و فاقد زیرساخت، لاجرم سازمان‌های منطقه را به سمت تأمین زیرساخت‌های اولیه سوق می‌دهد.

ازسوی دیگر، به‌واسطه حجم بالای تبلیغات صورت گرفته، مناطق آزاد در نگاه عموم مردم و گاهی سرمایه‌گذاران، **محدوده‌هایی غالباً گردشگری و تفریحی** اند و توسعه فعالیت‌های اقتصادی از جمله تولید و صادرات، در اولویت این مناطق قرار ندارد.

بررسی‌ها نشان می‌دهد به‌واسطه نحوه تأسیس و تشکیل مناطق آزاد، برخی از مسئولان در سازمان‌های هم‌جوار **فاقد نگاه توسعه‌ای و تحولی به‌منظور بهبود فضای اقتصادی کشور از طریق مناطق آزادند**؛ لذا فقدان نگاه همسو و ملی به مقوله مناطق آزاد، در رفتار دستگاه‌های هم‌جوار نیز دیده می‌شود؛ برخی از دستگاه‌های ملی با توجه به انحراف مناطق آزاد از اهداف اصلی خود و تمرکز مناطق بر تصاحب مسئولیت‌ها، اختیارات و وظایف دستگاه‌های مستقر در منطقه، سازمان منطقه آزاد را به‌عنوان یک سازمان رقیب یا موازی تلقی می‌کنند که به حوزه اختیارات و درآمدهای ایشان خدشه وارد می‌کند؛ لذا در موارد متعددی، کمترین همکاری را با مناطق آزاد داشته‌اند؛ این در حالی است که سازمان منطقه آزاد و شورای عالی منطقه آزاد باید نقش تسهیل‌کننده و هماهنگ‌کننده را در راستای توسعه ملی میان سازمان‌های متولی داشته باشد و دستگاه‌های هم‌جوار نیز در راستای اهداف ملی، از این ظرفیت بهره‌برداری کنند؛ مناطق آزاد محیطی آزمایشی به‌منظور اصلاحات اقتصادی و فرایندی محسوب می‌شوند و از این طریق نهادهایی مانند گمرک، مالیات، بانک مرکزی، وزارت صنعت، معدن و تجارت و... می‌توانند از ظرفیت مناطق آزاد استفاده کنند.

شایان ذکر است چالش‌های مختلفی میان مناطق آزاد و دستگاه‌های هم‌جوار وجود دارد که ناشی از فقدان نگاه ملی به مقوله مناطق آزاد است؛ به‌عنوان مثال در فرایندهای تخصیص ارز، تأیید حضور بانک خارجی در مناطق آزاد، صدور مجوز بورس بین‌الملل در مناطق، پذیرش مجوز منطقه برای ارائه تسهیلات بانکی، تأمین انرژی و مواد اولیه مورد نیاز و... گاهی همکاری مناسبی با سازمان‌های منطقه آزاد صورت نمی‌پذیرد.

در برخی از موارد، سازمان‌های هم‌جوار به عدم تعامل اکتفا نمی‌کنند و به مقابله با مناطق آزاد می‌پردازند؛ به ادعای یکی از مدیران اسبق منطقه آزاد قشم، هم‌زمان با راه‌اندازی اسکله بندر شهید کاوه در دهه ۱۳۸۰، عوارض بندر شهید رجایی به‌شدت کاهش پیدا کرد تا امکان رقابت بندر کاوه با بندر شهید رجایی وجود نداشته باشد و از توسعه بندر کاوه جلوگیری شود [۱۰]. فارغ از صحت این ادعا در خصوص نیت دستگاه‌های ملی در تغییر عوارض بندری، تعیین نشدن نقش ملی برای بندر بزرگ کاوه به‌عنوان مکمل بندر شهید رجایی و کاهش‌دهنده هزینه تجارت کشور، موجب شده است که دو بندر و دو سازمان با نگاه منفی به منافع یکدیگر، به‌صورت منفک و موازی به تعیین عوارض یا توسعه زیرساخت اقدام کنند که در این سازوکار، ظرفیت‌ها و منابع ملی هدر می‌رود. به‌نظر می‌رسد تعیین مأموریت‌های ملی برای هر منطقه آزاد (با توجه به ظرفیت‌های نسبی) و ذی‌مدخل کردن دستگاه‌های ملی در تحقق طرح‌های مرتبط، می‌تواند نگاه ملی و همسو به مناطق آزاد کشور را تقویت کند.

۳-۳. تعیین نشدن مأموریت برای منطقه آزاد قشم

بررسی قانون و اساسنامه مناطق آزاد تجاری صنعتی ایران نشان می‌دهد هرکدام از این مناطق، مأموریت تخصصی و مشخصی ندارند و بر همین اساس با تغییر دولت‌ها و مدیران، برنامه‌ها و اولویت‌های مناطق تغییر می‌کنند. منطقه آزاد قشم دارای طرح جامع سوئکو (برای اجرا تا سال ۲۰۲۱) بوده که در آن هدف‌گذاری و برنامه عملیاتی منطقه مشخص شده است؛ اما فارغ از نقاط قوت و ضعف این طرح جامع، به‌دلیل تصویب نشدن آن توسط دولت، عملاً الزامی به اجرای آن توسط مدیران وجود نداشته و در دوره‌های مختلف، مطالعات دیگری نیز برای منطقه انجام شده است. برخی از مناطق آزاد دیگر کشور نیز طرح جامع نداشته یا به تدوین طرح جامع



شهری (طرح‌های کالبدی) اکتفا کرده و حوزه‌های دارای مزیت اقتصادی و کسب‌وکاری منطقه را استخراج و تصویب نکرده‌اند. منطقه آزاد قشم دارای ظرفیت‌های متعددی است، اما به دلیل محدودیت منابع و زمان (در رقابت با رقبای منطقه‌ای)، باید براساس مزیت‌های برتر نسبت به توسعه منطقه و اجرای طرح‌های اولویت‌دار اقدام کرد. برخی از مدیران علاقه‌مندند به صورت هم‌زمان در تمام زمینه‌ها، از گردشگری تا انرژی، بانکینگ، صنعت و...، فعالیت داشته باشند که در بهترین حالت، موفقیت حداقلی در هر زمینه به وجود خواهد آمد؛ لذا باید تمرکز بر فعالیت‌های پیش‌ران و دارای مزیت قرار بگیرد.

باتوجه به آنکه مأموریت ملی منطقه آزاد تعیین نشده است، طبیعتاً سازمان‌های هم‌جوار از جمله سازمان بنادر و دریانوردی یا بانک مرکزی نیز به مسائل مناطق آزاد، نگاه ملی ندارند و گاهی آن را اختلاف بین‌سازمانی تلقی می‌کنند. به عنوان مثال، باتوجه به تعیین نشدن مأموریت منطقه آزاد قشم در حوزه تکمیل کریدور جنوب به شمال، بندر شهید رجایی، رقیب بنادر شهید کاوه و سوزا تلقی می‌شود؛ چراکه مدیریت آن در اختیار سازمان دیگری قرار خواهد گرفت؛ حتی در طرح جامع بنادر کشور، خبری از بنادر جزیره قشم نیست. یا به عنوان مثالی دیگر، به دلیل تعیین نشدن نقش ملی برای بانکینگ سلخ در جزیره قشم، سازمان کشتی‌رانی یا مابقی ذی‌نفعان ایرانی در بانکینگ خدوم و فجیره، به عنوان رقیب منطقه آزاد تلقی خواهند شد؛ بر همین اساس، به دلیل عدم تعیین مأموریت برای مناطق آزاد در حوزه مبادلات مالی بین‌المللی، تأسیس و توسعه فعالیت بانکی در این مناطق، رقیب نظام بانکی کشور به حساب می‌آید؛ در نتیجه این خطای محاسباتی، فرایند صدور مجوز برای نهادهای مالی در مناطق آزاد با چالش مواجه می‌گردد.

بررسی مناطق آزاد موفق جهان نشان می‌دهد علاوه بر تعیین مأموریت برای مناطق آزاد و ویژه، در موارد متعددی حوزه فعالیت تخصصی نیز برای هر منطقه تعیین می‌شود؛ به عنوان مثال، جدول ۵ مأموریت و حوزه تخصصی فعالیت برخی از مناطق آزاد ترکیه را نمایش می‌دهد؛ همان‌گونه که مشاهده می‌شود، منطقه‌ای مانند بورسا در حوزه لوازم قطعات خودرو تمرکز دارد. منطقه‌ای نظیر آتاتورک نیز در سه حوزه مشخص شامل منسوجات، لوازم الکترونیک و انبارداری فعالیت می‌کند. اما برای مناطق آزاد ایران مأموریت و حوزه فعالیت مشخص و محدودی تعیین نشده است.

جدول ۵. گرایش و حوزه فعالیت تخصصی برخی از مناطق آزاد کشور ترکیه [۱۱]

ردیف	منطقه آزاد	گرایش و حوزه فعالیت
۱	اژه	صنعت با فناوری پیشرفته
۲	ادنا	صنایع سنگین
۳	ترابوزان	ترانزیت کالا بین اروپا و آسیای میانه
۴	استانبول	تولید و تجارت فراورده‌های چرمی
۵	فرودگاه آتاتورک استانبول	واردات و صادرات منسوجات لباس، لوازم الکترونیک و انبارداری
۶	آنتالیا	الگوی بازرگانی و توریسم
۷	مرسین	الگوی بازرگانی، محصولات پتروشیمی و شیمیایی
۸	بورسا	لوازم و قطعات خودرو

۳-۴. نبود ثبات قوانین و تسری مقررات سرزمین اصلی

در سال‌های اخیر، به‌خصوص از سال ۱۳۹۷ و پس از تشدید تنش‌های ارزی، برخی از مقررات سرزمین اصلی به مناطق آزاد تسری یافته که در نتیجه آن، برخی از معافیت‌ها و مزایای مناطق آزاد محدود یا مشروط شده‌اند. این رویدادها به دلایلی نظیر نبود شفافیت فرایندهای مناطق آزاد، تخلف و سوءاستفاده از معافیت‌ها، مشکلات ارزی کشور و تفکیک نشدن نظام مالی و اقتصادی منطقه آزاد از سرزمین اصلی شکل گرفته است.

به‌عنوان مثال، به‌منظور ایجاد شفافیت در فعالیت‌های مناطق آزاد، در بند «پ» ماده (۱۳۲) [قانون مالیات‌های مستقیم](#) تصریح شد که شرط برخورداری از هرگونه معافیت مالیاتی برای اشخاص حقیقی و حقوقی فعال در مناطق آزاد و سایر مناطق کشور، تسلیم اظهارنامه مالیاتی در موقع مقرر قانونی است. ارائه اظهارنامه مالیاتی و اصولاً ایجاد پرونده در سازمان امور مالیاتی برای فعالان منطقه و سازمان منطقه آزاد، مطلوب نبوده است و در این زمینه نه‌فقط همکاری لازم صورت نپذیرفت، بلکه با مقابله‌های جدی همراه بود. سازمان منطقه و فعالان اقتصادی معتقد بودند با توجه به فرایندها و سوابق سازمان امور مالیاتی (و ممیزهای مالیاتی آن سازمان)، این اتفاق مقدمه‌ای بر اخذ مالیات و جریمه از واحدهای فعال در منطقه آزاد قشم خواهد بود که مزیت سرمایه‌گذاری در منطقه را به شدت تهدید خواهد کرد؛ اما سازمان امور مالیاتی معتقد است این مصوبه فقط به منظور شفاف‌سازی فعالیت‌ها و جلوگیری از فرار مالیاتی واحدهای متخلف است. همچنین به منظور ایجاد شفافیت در فرایند مبادله کالا، هیئت وزیران در سال ۱۳۹۴ مصوب کرد که سازمان گمرک جمهوری اسلامی ایران نسبت به اعمال قواعد مناطق آزاد در مبادی این مناطق با خارج از کشور اقدام کند که این مصوبه پس از حدود پنج سال با مخالفت فعالان مناطق آزاد و شکایت به دیوان عدالت اداری، لغو شد.

ازسوی دیگر، به‌منظور ایجاد شفافیت در فرایند تأمین ارز برای واردات کالا در مناطق آزاد، هیئت وزیران در سال ۱۳۹۷ ورود کالا به محدوده مناطق را به اخذ ثبت سفارش منوط کرد که این مصوبه نیز با مخالفت فعالان مناطق آزاد و شکایت به دیوان عدالت اداری، پس از حدود سه سال لغو شد. در نهایت هیئت وزیران در مصوبه‌ای (در تاریخ ۱۴۰۱/۱۱/۰۳) ورود کالا به محدوده مناطق آزاد را به اخذ ثبت آماری با تعیین منشأ ارز مورد تأیید بانک مرکزی منوط کرد که بخشی از این مصوبه نیز با رأی دیوان عدالت اداری لغو شد. در [قانون جدید مالیات بر ارزش افزوده](#) نیز معافیت عمومی این مناطق از پرداخت مالیات مذکور لغو شد و صرفاً برخی از مناطق حائز شرایط تعیین شده در قانون^۱ امکان استفاده از این معافیت را خواهند داشت. این مصوبه نیز با واکنش‌ها جدی همراه بود؛ به‌خصوص آنکه در اجرای قانون به دلیل برداشت نادرست از آن، برخی از اقلام وارداتی دو بار مالیات بر ارزش افزوده پرداخت می‌کردند. مثال‌های مذکور نشان می‌دهد از یک سو مناطق آزاد غالباً تمایلی به شفافیت ندارند و ازسوی دیگر، نبود ثبات مقررات در مناطق آزاد یا تسری برخی از مقررات سرزمین اصلی به مناطق آزاد، موجب خروج سرمایه از مناطق ایران به سمت کشورهای امارات، عمان، قطر یا حتی شهرهای مرکزی سرزمین اصلی خواهد شد.

۳-۵. دوران کوتاه مدیریتی

منطقه آزاد قشم از نسل اول مناطق آزاد ایران محسوب می‌شود که فرایند اجرایی تأسیس آن تقریباً از سال ۱۳۶۸ آغاز شد؛ قشم در این ۳۷ سال ۱۴ مدیرعامل (یا سرپرست) به خود دیده است؛ با آنکه مدت مدیریت ۵ مدیرعامل بین ۴ تا ۷ سال به طول انجامیده، اما عمر مدیریت هرکدام از مدیران دیگر (۸ مدیرعامل اسبق) کمتر از ۲ سال بوده است؛ لذا به‌صورت میانگین عمر مدیریتی هر مدیرعامل حدود ۲/۵ سال است.

۱. دارای تراز تجاری مثبت، خارج از محدوده مسکونی، محصور شده و دارای استقرار گمرک در مبادی آن منطقه.

جدول ۶ اسامی سرپرستان و مدیران عامل منطقه آزاد تجاری صنعتی قشم و مدت زمان تصدی مسئولیت ایشان را از سال ۱۳۶۸ (تصویب ایجاد منطقه آزاد قشم در [قانون برنامه اول توسعه](#)) تا سال ۱۴۰۵ نمایش می‌دهد.

باتوجه به فرایند طولانی سرمایه‌گذاری، بازگشت سود حاصل از آن و همچنین لزوم تأمین امنیت سرمایه، تغییر مکرر مدیران عامل و پیرو آن تغییر مدیران میانی، فعالان اقتصادی را با چالش مواجه می‌کند؛ احتمال تغییر رویکرد مدیران جدید و بی‌توجهی به تعهد مدیران قبلی، می‌تواند یکی از علل مهم بروز چالش در فرایند سرمایه‌گذاری مناطق آزاد تلقی شود.

از سوی دیگر، علاوه بر آنکه مأموریت مشخصی برای مناطق آزاد تعیین نشده است، مدیران نیز غالباً باتوجه به سوابق و توانمندی‌های خود، رویکردهای متفاوتی را درباره اداره منطقه در پیش می‌گیرند؛ سوابق مدیران منطقه آزاد قشم نشان می‌دهد ایشان دارای تجربه و مهارت در حوزه‌های متفاوتی بوده‌اند: اقتصادی، توسعه‌ای، فرهنگی، عمرانی و شهرسازی، انرژی، سیاسی، میراث فرهنگی و گردشگری و....

اما با وجود تفاوت‌های ساختاری و اداری میان ایران و امارات، مدیرعامل منطقه آزاد جبل‌علی^۱ حدود سه دهه از ابتدای تأسیس تاکنون، مسئولیت اداره این منطقه را برعهده دارد و ثبات مدیریتی، نقش مهمی در تحقق طرح‌های توسعه‌ای بلندمدت این منطقه آزاد ایفا کرده است.

جدول ۶. مدت زمان تصدی مسئولیت مدیران عامل و سرپرستان منطقه آزاد قشم

ردیف	نام سرپرست یا مدیرعامل	مدت زمان تصدی	دوره مدیریت (تقریبی)
۱	علی شمس اردکانی	۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲	۵ سال
۲	بهروز بوشهری	۱۳۷۲ تا ۱۳۷۹	۷ سال
۳	سیدفخرالدین انوار	۱۳۷۹ تا ۱۳۸۵	۴ سال و ۴ ماه
۴	محمد اصغری	۱۳۸۵ تا ۱۳۸۹	۴ سال
۵	سیدرضا موسوی	۱۳۸۹ تا ۱۳۹۰	۱ سال و ۵ ماه
۶	اسفندیار حیدری‌پور	۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲	۱ سال و ۹ ماه
۷	شهریار مشیری	۱۳۹۲ تا ۱۳۹۳	۸ ماه
۸	علی‌اکبر شعبانی فرد	۱۳۹۳ تا ۱۳۹۳	۱۰ ماه
۹	حمیدرضا مؤمنی‌ازندریانی	۱۳۹۳ تا ۱۳۹۹	۶ سال
۱۰	کیهان عباسیان	۱۴۰۰ تا ۱۴۰۰	۲ ماه
۱۱	علی درویش‌پور	۱۴۰۰ تا ۱۴۰۰	۷ ماه
۱۲	افشار فتح‌اللهی	۱۴۰۰ تا ۱۴۰۲	۱ سال و ۴ ماه
۱۳	عادل پیغامی	از ۱۴۰۲ تا ۱۴۰۴	۲ سال و ۶ ماه
۱۴	محمد رضا کلایی	از ۱۴۰۴	-

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۳-۶. عدم تأمین منابع مورد نیاز

بخش عمده‌ای از منابع و درآمدهای منطقه آزاد قشم، از طریق واردات کالا و واگذاری زمین تأمین می‌شود. شکل ۳ صورت مالی حسابرسی شده منطقه آزاد قشم را در سال ۱۴۰۲ نمایش می‌دهد. از مجموع منابع و درآمدهای این سال، که حدود ۲ هزار میلیارد تومان است، ۴۳۵ میلیارد تومان (۲۱ درصد) از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (فروش زمین، ساختمان و...) و حدود ۵۷۶ میلیارد تومان (۲۹ درصد) از واردات کالای تجاری به مقصد سرزمین اصلی (تبصره «۲») تأمین شده است؛ همچنین سازمان منطقه آزاد از محل اخذ عوارض ورود کالا به محدوده منطقه و تمدید مجوز عرضه اقلام (کالای مسافری) درآمد کسب می‌کند. گفتنی است در سال‌های مختلف این نسبت‌ها تغییر می‌کند؛ برای مثال، در صورت مالی سال ۱۳۹۹ سهم واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (فروش زمین، ساختمان و...) از مجموع درآمدها و منابع سازمان، بیش از ۶۲ درصد بود [۱۲]؛ لذا در مجموع حدود ۵۰ تا ۷۰ درصد درآمدهای سازمان منطقه آزاد از طریق واردات و فروش زمین حاصل می‌شود.

شکل ۳. خلاصه صورت مالی حسابرسی شده سازمان منطقه آزاد قشم برای سال ۱۴۰۲ [۱۲]

سازمان منطقه آزاد تجاری - صنعتی قشم

سایر اطلاعات مالی

سال مالی منتهی به ۲۹ اسفند ۱۴۰۲

مقایسه عملکرد و بودجه

جدول مقایسه عملکرد و بودجه اصلاحی مصوب سال ۱۴۰۲ واحد اصلی به شرح زیر می‌باشد:

عنوان	بودجه اصلاحی مصوب	عملکرد	انحراف درصد تحقق	(مبالغ به میلیون ریال)
درآمدهای جاری:				
اجاره‌ها	۳۴۰,۳۱۳	۳۱۵,۶۸۵	(۲۴,۶۲۸)	۹۳٪
خدمات شهری	۱,۴۳۸,۵۵۳	۸۲۷,۴۴۸	(۶۱۱,۱۰۵)	۵۸٪
صنوبر مجوزها	۵,۱۶۲,۶۶۲	۵,۷۹۶,۹۹۷	۶۳۴,۳۳۵	۱۱۲٪
خدمات بندری و فرودگاهی	۴۱۲	۳,۴۹۵	۳,۰۸۳	۸۴۸٪
ورود و خروج کالا و مسافر	۲,۷۵۱,۳۶۲	۲,۷۲۵,۸۶۳	(۲۵,۴۹۹)	۹۹٪
درآمدهای عمومی واحدهای خاص	۱۷۲,۳۵۵	۰	(۱۷۲,۳۵۵)	۰٪
سایر درآمدها	۳۴۳,۷۴۲	۱۷۷,۷۸۹	(۱۶۵,۹۵۳)	۵۲٪
جمع کل درآمدهای جاری	۱۰,۲۰۹,۳۹۹	۹,۸۴۷,۲۷۷	(۳۶۲,۱۲۲)	۹۶٪
منابع:				
واگذاری داراییهای سرمایه‌ای (فروش زمین و ساختمان و...)	۵,۴۰۲,۲۹۷	۴,۳۵۹,۰۵۸	(۱,۰۴۳,۲۳۹)	۸۱٪
سود حاصل از سرمایه‌گذاری در شرکتهای وابسته/تابعه	۹,۵۴۸	۳۳,۹۱۳	۲۳,۳۶۵	۳۴۵٪
حسابهای اندوخته	۴,۱۱۱,۸۱۰	۰	(۴,۱۱۱,۸۱۰)	۰٪
عوارض ورود کالای تجاری از منطقه به سرزمین اصلی	۷,۴۵۷,۱۸۲	۵,۷۶۱,۵۲۲	(۱,۶۹۵,۶۶۰)	۷۷٪
جمع منابع	۱۶,۹۸۰,۸۳۷	۱۰,۱۵۳,۴۹۳	(۶,۸۲۷,۳۴۴)	۶۰٪
جمع کل درآمدها و منابع	۲۷,۱۹۰,۲۳۶	۲۰,۰۰۰,۷۷۰	(۷,۱۸۹,۴۶۶)	۷۴٪

البته اخیراً سازمان منطقه از طریق مشارکت^۱ با بخش خصوصی در پروژه اسکله نفتی حرا، از منافع حاصل از صادرات و فعالیت‌های اقتصادی این شرکت برخوردار شده است که اقدام مثبتی در جهت کاهش وابستگی به واردات و فروش زمین و ایجاد درآمد از طریق صادرات محسوب می‌شود. اما در مجموع، منابع و درآمدهای سازمان منطقه کفاف مصارف و هزینه‌های اساسی منطقه از جمله مصارف عمرانی را نمی‌دهد. در حال حاضر مناطق آزاد به صورت مستقیم از بودجه دولتی برخوردار نیست و به منظور تکمیل پروژه‌های کلان و ملی (نظیر تکمیل کریدور جنوب به شمال) نیازمند تزریق منابع دولتی یا مشارکت بخش خصوصی (داخلی و خارجی) است. بودجه‌های دولتی تخصیص یافته به جزیره، در اختیار فرمانداری و بخشداری و سایر دستگاه‌های مستقر قرار می‌گیرد و ممکن است برخلاف اولویت‌ها، سیاست‌ها و برنامه‌های سازمان منطقه آزاد هزینه شود. با آنکه برخی از وظایف شهرداری نیز توسط سازمان منطقه آزاد قشم انجام می‌شود، منابع مربوطه (سهم شهرداری‌ها از عوارض و مالیات بر ارزش افزوده) به منطقه آزاد تعلق نمی‌گیرد. به عنوان مثال، براساس سخنان مدیران مناطق در ادوار گذشته، دستگاه مربوطه بدون هماهنگی با سازمان منطقه آزاد به تجهیز اسکله‌ای اقدام کرد که جایی در برنامه تجاری منطقه نداشت؛ یا در مثالی دیگر، در بازه‌ای شهرداری به تکمیل جاده‌ای دست زد که اولیتی نداشت و مسیر دیگری که برای گردشگری و تردد مردم از اهمیت بیشتری برخوردار بود (نوار ساحلی)، همچنان منتظر تأمین اعتبار ماند؛ در حالی که این منابع باید به صورت متمرکز و هم‌راستا با طرح‌های توسعه جزیره هزینه شوند. البته گفتنی است، بودجه منطقه آزاد قشم، نیازمند اصلاح اساسی به خصوص در قسمت هزینه‌هاست و تعداد بالای حقوق‌بگیران سازمان منطقه و شرکت‌های وابسته (تا ۲ هزار نفر) و هزینه‌های تشریفات در منطقه، در برهه‌هایی افزایش یافته است.

۷-۳. یکپارچه نبودن مقررات جزیره

همان گونه که در بخش‌های قبلی اشاره شد، فقط حدود ۲۰ درصد از وسعت جزیره، منطقه آزاد، و مابقی آن (به جز مراکز نظامی و امنیتی) منطقه ویژه اقتصادی است. جدول ۷ مهم‌ترین تفاوت و شباهت‌های مناطق آزاد و ویژه اقتصادی را نمایش می‌دهد:

۱. سهم ارزش زمین.

جدول ۷. مقایسه مقررات مناطق آزاد و ویژه اقتصادی

عنوان	منطقه ویژه اقتصادی	منطقه آزاد تجاری-صنعتی
مقررات گمرکی	مبادلات بازرگانی با خارج: معافیت از مقررات عمومی صادرات و واردات	مبادلات بازرگانی با خارج: معافیت از مقررات عمومی صادرات و واردات
امتیاز خرده‌فروشی (کالای همراه مسافر)	ممنوع است.	مجاز است.
مالیات بر درآمد (مالیات مستقیم)	معاف از مالیات ۷ تا ۱۳ سال (واحدهای تولیدی و خدماتی تعیین شده)	معاف از مالیات به مدت ۲۰ سال (تمام فعالیت‌ها)
مالیات بر ارزش افزوده	مشمول مالیات بر ارزش افزوده	مشمول مالیات بر ارزش افزوده
مبادلات ارز	مطابق مقررات سرزمین اصلی	آزادی ورود و خروج، خرید و فروش توسط هر شخص حقیقی و حقوقی
مالی و بانکی (تأسیس بورس، بانک و بیمه داخلی و خارجی)	مطابق مقررات سرزمین اصلی	دارای مقررات و امتیازات خاص
ورود اتباع خارجی	مطابق مقررات سرزمین اصلی	بدون نیاز به اخذ روادید قبلی
اختیارات سازمان منطقه	صرفاً در حوزه صدور مجوز و سایر موارد مرتبط با تولید و صنعت	مدیران سازمان‌های مناطق آزاد بالاترین مقام منطقه محسوب می‌شوند و تمام وظایف دستگاه‌های اجرایی به عهده آنهاست.
سایر مقررات (ثبت شرکت، استفاده از زمین و ...)	مطابق مقررات سرزمین اصلی	دارای مقررات و امتیازات خاص
درآمد سازمان مناطق	از محل ارائه خدمات و اخذ عوارض و در برخی مناطق از طریق واگذاری زمین	از محل واردات، واگذاری زمین و ارائه خدمات

مأخذ: همان.

تفاوت‌های میان مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به بروز دوگانگی در مدیریت منطقه و اعمال قوانین منجر شده است. به عنوان مثال، در حوزه برخورداری از معافیت مالیاتی و گمرکی، در محدوده منطقه آزاد و منطقه ویژه اقتصادی باید به صورت متفاوت عمل شود و در مواردی نظیر ورود و اقامت اتباع خارجی، کشف کالای قاچاق یا فرار مالیاتی، در صورتی که در محدوده منطقه آزاد یا ویژه باشد، قوانین متفاوتی حاکم است. حال آنکه اصولاً تفکیک فیزیکی میان منطقه آزاد و ویژه اقتصادی، و عملاً امکان ایجاد حصار نیز وجود ندارد؛ چراکه باتوجه به محدوده منطقه آزاد، علاوه بر هزینه هنگفت ایجاد حصار یا فنس و عدم امکان نظارت لحظه‌ای بر آن به دلیل مسافت زیاد، تردد روزمره مردم نیز با مشکل مواجه خواهد شد. مطابق شکل ۱، وجود فرودگاه در جنوب جزیره، وجود بندر بهمن در شرق جزیره و بندر کاوه در شمال جزیره، عملاً لکه‌هایی را ایجاد کرده که از طریق جاده به هم متصل شده‌اند. از سوی دیگر، اغلب مطالعات و طرح‌های جامع منطقه آزاد قشم، ناظر به کل وسعت جزیره بوده و استفاده از ظرفیت‌های مختلف جزیره از غرب تا شرق و از جنوب تا شمال آن بررسی شده است. حال آنکه حیطه اختیارات سازمان منطقه و همچنین مقررات شامل معافیت‌ها و امتیازات در هر دو محدوده، متفاوت است و موجب سردرگمی مسئولان و سرمایه‌گذاران شده است.

مهم‌ترین چالش‌های یکپارچه نبودن جزیره عبارت‌اند از:

- تفاوت میزان امکانات، زیرساخت‌ها و بارگذاری‌ها (جمعیت، صنایع و...) در شرق و غرب جزیره؛
- حس تبعیض و بی‌عدالتی در میان بومیان؛



● بروز چالش در اجرای کامل طرح‌های کلان توسط سازمان منطقه (به‌خصوص در حوزه بانکرینگ و ژئوپارک که در محدوده منطقه آزاد نیستند)؛

● نظام حقوقی و اجرایی متفاوت و دوگانه در جزیره قشم.

تاکنون لوایح متعددی به‌منظور توسعه و وسعت منطقه آزاد قشم ارائه شده، اما این لوایح مخالفان متعددی داشته است که وزارت دفاع و نیروهای مسلح را می‌توان اصلی‌ترین مخالف تصویب آنها دانست. حساسیت این منطقه و قابلیت‌های نظامی بالای جزیره قشم،^۱ اختلافات با سازمان‌های مناطق آزاد (در ادوار مختلف)، گرایش به استقلال سیاسی منطقه در صورت تبدیل کل آن منطقه آزاد و احتمال بروز پیامدهای مختلف به‌واسطه حضور بالای گردشگران داخلی و خارجی، از جمله علل مخالفت با افزایش وسعت منطقه آزاد قشم است.

مهم‌ترین مصوبات و تلاش‌های دولت برای افزایش وسعت منطقه آزاد قشم عبارت‌اند از:

● لایحه توسعه محدوده مناطق آزاد قشم و چابهار در سال ۱۳۸۳؛

● مصوبه شورای عالی مناطق آزاد مورخ ۱۳۸۶/۰۴/۰۵؛

● بند «و» ماده (۱۰۵) لایحه قانون برنامه پنجم توسعه در سال ۱۳۸۸؛

● لایحه الحاق جزیره هرمز به منطقه آزاد قشم در سال ۱۳۹۱؛

● لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و ایجاد دوازده منطقه ویژه اقتصادی در سال ۱۳۹۵.^۲

۸-۳. سنگ‌اندازی رقبای منطقه‌ای

منطقه آزاد قشم که تقریباً با مناطق آزاد کشور امارات آغاز به فعالیت کرد، به گواه ظرفیت‌های عظیم این جزیره و موقعیت جغرافیایی آن، و به اذعان رؤسا و سفرای کشورهای مختلف، پتانسیل ایجاد قطب تجارت، انرژی و تولید در منطقه را دارد و از این منظر رقیب اصلی کشورهای حاشیه خلیج فارس محسوب می‌شود.

براین اساس برخی از مدیران و کارشناسان معتقدند وضعیت قشم توسط رقبای رصد شده و تلاش‌های فنی و غیرفنی به‌منظور توسعه نیافتن قشم در دستور کار قرار دارد. اقداماتی نظیر منصرف کردن سرمایه‌گذاران، تطمیع و تهدید مدیران داخلی به‌منظور سنگ‌اندازی در اقدامات توسعه‌ای یا عدم پیگیری وظایف محوله، ایجاد مزایا و درگیر کردن منافع شرکت‌های دولتی و شبه‌دولتی در کشورهای حاشیه خلیج فارس و... از جمله اقداماتی است که برخی از صاحب‌نظران و مدیران سابق منطقه آزاد قشم به آن اذعان داشته‌اند.

۹-۳. وجود مناطق وسیع مسکونی در محدوده منطقه

بخشی از چالش‌های مناطق آزاد از قبیل تداخل وظایف و اختیارات و تحمیل وظایف غیرمرتبط، به‌دلیل ایجاد منطقه آزاد در محدوده‌های وسیع مسکونی اعم از شهری و روستایی است. حضور مناطق مسکونی موجب می‌شود مناطق آزاد درگیر چالش‌های امنیتی، معیشتی، شهرسازی، آسیب‌های اجتماعی و... شوند که لزوماً جایگاهی در وظایف و اختیارات سازمان منطقه ندارد. همچنین وظایفی غیرمرتبط به سازمان منطقه بار می‌شود که لزوماً با ساختار و اهداف سازمان منطقه هم‌خوانی ندارد؛ مواردی نظیر

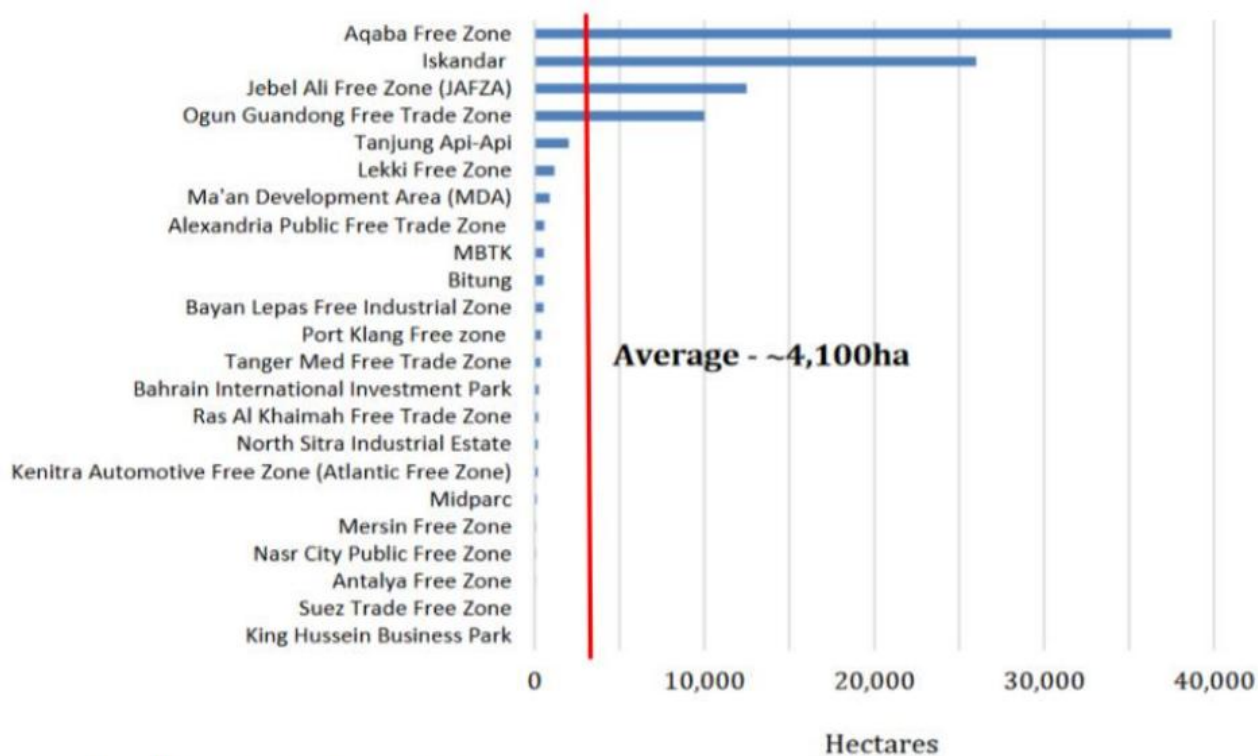
۱. این جزیره می‌تواند به‌عنوان مبدأ عملیات آبی-خاکی نیروهای داخلی به‌هنگام وقوع بحران استفاده شود و سایر جزایر از جمله جزایر سه‌گانه را به‌خوبی پشتیبانی کند. با استقرار تجهیزات مورد نیاز، می‌توان ضمن پشتیبانی مؤثر از عملیات سایر جزایر و عملیات پدافندی و آفندی محدود، عقبه مناسبی برای نیروهای داخلی ایجاد، و ضمن حفظ ارتباط با مناطق ساحلی در استان هرمزگان، تهدیدات نظامی ناشی از پیاده شدن نیروهای بیگانه در سواحل بندرعباس و اطراف آن را خنثی کرد.

۲. عنوان این لایحه در اصلاحات بعدی تغییر کرد به «لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری - صنعتی، اصلاح محدوده دو منطقه آزاد تجاری - صنعتی و ایجاد سیزده منطقه ویژه اقتصادی» تغییر کرد اما نهایتاً ۷ منطقه آزاد و ۱۲ منطقه ویژه اقتصادی به تصویب رسید و اصلاح محدوده منطقه آزاد قشم، مصوب نشد.

محرومیت‌زدایی، شهرسازی، تأمین مسکن، تأمین آب و برق شهری و روستایی، احداث مدرسه و... سپس در اجرای امور مذکور و سایر وظایف اصلی، سازمان منطقه با مشکل تداخل وظایف و اختیارات مواجه می‌شود؛ تداخل با سازمان‌هایی نظیر استانداری، فرمانداری، بخشداری، شهرداری، دهیاری، شورای شهر و روستا، فرماندهی انتظامی و... حضور مناطق آزاد در مناطق فاقد نقاط جمعیتی، مداخلات بین‌سازمانی را به‌صورت قابل توجهی کاهش می‌دهد. چالش دیگری که متوجه حضور مناطق مسکونی در محدوده‌های مناطق آزاد است، دشواری افزایش نظارت‌ها و کنترل‌ها به‌منظور مقابله با تخلفاتی نظیر قاچاق کالا، فرار مالیاتی و... است. افزایش نظارت‌ها بر زندگی روزمره مردم تأثیر خواهد گذاشت و پیامدهایی به همراه خواهد داشت.

افزایش نرخ زمین و خدمات در مرحله ایجاد مناطق آزاد نیز یکی از عوارضی است که گاهی گریبان‌گیر بومیان و اقشار ضعیف منطقه خواهد شد. بررسی وسعت مناطق آزاد جهان نشان می‌دهد اغلب قریب به اتفاق مناطق آزاد جهان در محدوده‌های کوچک و فاقد سکنه ایجاد می‌شوند. به‌عنوان مثال، در مناطق تجارت خارجی آمریکا و مناطق آزاد ترکیه، که فاقد مناطق مسکونی‌اند و وسعت اندکی دارند، ضوابط سخت‌گیرانه‌ای برای تردد یا اقامت در منطقه وجود دارد [۱۱]. البته برخی از کشورها نظیر چین و سنگاپور مدل دیگری از مناطق آزاد یا ویژه را در کشورهای خود ایجاد و مدیریت می‌کنند که شامل شهر، استان یا حتی کل وسعت کشور می‌شود. شکل ۴، وسعت برخی از مناطق آزاد کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اسلامی را نمایش می‌دهد که میانگین وسعت آنها حدود ۴/۱ هزار هکتار است [۱۳].

شکل ۴. نمودار وسعت برخی از مناطق آزاد عضو سازمان همکاری‌های کشورهای اسلامی [۱۳]



Source: BuroHappold Analysis 2017



جدول ۸ نیز وسعت مناطق آزاد ترکیه را نمایش می‌دهد.

جدول ۸. وسعت برخی از مناطق آزاد ترکیه [۱۱]

ردیف	نام منطقه آزاد	مساحت (هکتار)
۱	یومورتالیک	۵۲۰۰
۲	اژه	۲۲۰
۳	اروپا	۲۰۰
۴	ازمیر	۱۶۰
۵	قاضی آتتپ	۱۲۰
۶	مرسین	۷۷,۶
۷	آنتالیا	۵۳,۷
۸	چرم استانبول	۸,۸
۹	ریزه	۸,۵
۱۰	ترابوزان	۲,۴
۱۱	آلین	۲,۲
۱۲	فرودگاه آتاتورک	۱

۱۰-۳. نبود زیرساخت در بدو تأسیس

مناطق آزاد غالباً با اهدافی نظیر جذب سرمایه‌گذاری خارجی به‌خصوص در حوزه صنعت و صادرات شکل می‌گیرند؛ لذا اولین پیش‌نیاز این مناطق برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی و پردازش صادرات، ایجاد زیرساخت متناسب با این اهداف است. کشورهای دیگر که دارای مناطق آزاد موفق‌اند، زمان و هزینه‌های زیادی را برای تأمین زیرساخت مطلوب صرف کرده‌اند؛ برای مثال کشور امارات حدود ۷ سال زمان و بیش از ۲ میلیارد دلار سرمایه برای تأمین زیرساخت هزینه کرد؛ اما در ایران، غالباً محروم‌ترین مناطق کشور از حیث زیرساخت اولیه و امکانات مورد نظر به‌عنوان مناطق آزاد آغاز به فعالیت کردند که طبیعتاً نتیجه آن عدم اقبال سرمایه‌گذار خارجی و رونق نگرفتن تولید و صادرات بود [۱۳].

ایجاد مناطق آزاد در مناطق محروم، دارای پیامدهای دیگری نیز خواهد بود: ابتدا آنکه دستگاه‌های ملی در حوزه محرومیت‌زدایی، کمتر به منطقه توجه کرده، برخی از مسئولیت‌های خود را بر سازمان منطقه تحمیل می‌کنند؛ ثانیاً منابع محدود منطقه به‌جای سرمایه‌گذاری در طرح‌های پیش‌ران و زیرساخت‌های تجاری و تولیدی، باید صرف محرومیت‌زدایی، شهرسازی، جمع‌آوری زباله، تأمین سیستم فاضلاب شهری و روستایی، تأمین آب و برق شهری و روستایی، احداث مدرسه و... شود. جدول ۹، زیرساخت‌های مناطق آزادشیمین چین و جبل‌علی امارات (در بدو تأسیس این مناطق) را با منطقه آزاد قشم مقایسه کرده است [۱۴].

جدول ۹. مقایسه زیرساخت منطقه آزاد قشم ایران با مناطق آزاد جبل علی و شیامین در بدو تأسیس [۱۴]

ردیف	شرح	شیامین (چین)	جبل علی (امارات)	قشم (ایران)
۱	بندر	۷۳ اسکله و ۶۰ بندرگاه با قابلیت پذیرش کشتی‌های ۱۰۰ هزار تنی و باراندازی کشتی‌های ۵۰ هزار تنی	۳ پایانه دریایی با ظرفیت پذیرش هر نوع کشتی	بنادر سنتی ماهیگیری
۲	راه	متصل به خط راه آهن سراسری و مجهز به بزرگراه‌های متعدد	بزرگراه‌ها به طور کامل ایجاد شده است	راه‌های روستایی
۳	فرودگاه	دارای فرودگاه بین‌المللی اختصاصی	فرودگاه بین‌المللی و فرودگاه‌های حاشیه‌ای	ندارد
۴	برق	کاملاً تأمین شده است	کاملاً تأمین شده است	۱٫۴ مگاوات
۵	آب	کاملاً تأمین شده است	کاملاً تأمین شده است	۹۰۰ متر مکعب در روز
۶	مخابرات	سیستم مخابراتی پیشرفته ماهواره‌ای و نوری با قابلیت تماس به ۲۱۰ کشور جهان	دارای تجهیزات مخابراتی بسیار پیشرفته	تلفن رادیویی (محدود)
۷	مسکن	کلاً توسط شرکت‌های خصوصی انجام می‌شود	پروژه‌های عظیم توریستی مسکونی	مسکن روستایی در محدوده منطقه
۸	انبار	در تمام بنادر امکانات متناسب وجود دارد	۴۸ هزار متر مربع انبار ۴۲ هزار متر مکعب سردخانه	فاقد انبار
۹	بیمارستان	۱۷ بیمارستان	دارای امکانات وسیع و کافی	نداشته است
۱۰	دانشگاه	۵۰۲ مؤسسه تحقیقاتی	ایجاد زیربنای لازم برای تأسیس شهرک دانشگاهی	نداشته است
۱۱	وضعیت سرمایه‌گذاری اولیه	۴٫۵ میلیارد دلار	۲/۵ میلیارد دلار و افزایش به ۱۱ میلیارد دلار	شروع سرمایه بدون سرمایه اولیه

وجه تمایز سایر مناطق آزاد کشورهای جهان با مناطق آزاد ایران، توجه و عنایت دولت به این مناطق است. مطالعات نشان می‌دهد که در سایر کشورها عمده فعالیت‌ها و اقدامات زیربنایی صورت گرفته در این مناطق توسط دولت انجام گرفته و با آماده‌سازی زیرساخت‌ها امکان جذب سرمایه‌های خارجی فراهم شده است. در ایران دولت کمک قابل توجهی برای فعالیت‌های زیربنایی این مناطق انجام نداده‌اند و به‌طور طبیعی مناطق آزاد نیز برای انجام این فعالیت‌های زیربنایی از توان لازم برخوردار نیستند و به‌سمت درآمدزایی از طریق واردات کالا (و فروش برگ سبز) حرکت کرده‌اند که باعث شده است این مناطق از اهداف اولیه خود دور شوند [۱۴].

براساس مطالعات مشاور بندر هامبورگ (HPC)، در خلیج فارس این عملکردی رایج است که دولت‌ها پیشاپیش در فراهم آوردن زیربنا برای جذب و نگهداری توسعه اقتصادی، سرمایه‌گذاری سنگین می‌کنند که برجسته‌ترین نمونه برای این موضوع، بی‌تردید منطقه آزاد جبل‌علی در امارات متحده عربی است [۱۵].

۱۱-۳. عدم تکمیل پروژه‌های اصلی

یکی از چالش‌های اصلی قشم، تکمیل نشدن زیرساخت‌های اساسی و پیش‌ران این منطقه است. در گزارش اول [۱]، اهمیت و آخرین وضعیت پروژه‌های عمرانی قشم از جمله پل خلیج فارس، بندر کاوه و بانکرینگ سلخ تشریح شد که به‌منظور جلوگیری از اطاله گزارش، از ذکر مجدد آنها خودداری می‌شود.

۱۲-۳. سایر چالش‌ها

در فرایند برگزاری مصاحبه‌ها و جلسات تخصصی پیرامون منطقه آزاد قشم و همچنین بررسی مطالعات این حوزه، مجموعه‌ای از سایر چالش‌ها برشمرده شد که این مشکلات و چالش‌ها غالباً در سایر گزارش‌ها تشریح شده‌اند یا نسبتاً از اهمیت کمتری برخوردارند؛ لذا به‌منظور احصای ابعاد مختلف نظام مسائل قشم، در ادامه به عناوین آنها اشاره و توضیح مختصری پیرامون هرکدام، ارائه خواهد شد.

■ قاچاق

قاچاق کالا از طریق برخی از بنادر و اسکله‌های غیررسمی به مقصد جزیره قشم یا از جزیره قشم به مقصد سرزمین اصلی صورت می‌گیرد. در مواردی هم قاچاق صادراتی (دام و سوخت) گزارش شده است. در این فرایندها معمولاً از قایق‌های شوتی یا لنج‌های سنتی استفاده می‌شود. پدیده چتربازی یا اجیربری (برای خروج کالا از منطقه آزاد به سمت سرزمین اصلی) هم هنوز در قشم انجام می‌شود. روستای رمچاه، واقع در جنوب شرق جزیره، یکی از مراکز ورود و خروج کالا به‌صورت غیررسمی است.

■ حاکمیت شرکتی

در مواد (۵) و (۶) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، به ساختار شرکتی سازمان‌های مناطق آزاد اشاره شده است؛ اما در ماده (۶) تصریح شده است که مدیرعامل، ریاست هیئت‌مدیره را نیز برعهده دارد و توسط هیئت وزیران و با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود. براساس اصول حاکمیت شرکتی، غالباً مدیرعامل و رئیس هیئت‌مدیره از میان افراد حقیقی متمایزی انتخاب می‌شوند و انتخاب مدیرعامل با هیئت‌مدیره خواهد بود تا در ساختار مربوطه، امکان اعمال نظارت وجود داشته باشد. با پذیرش فرض حاکمیت شرکتی مناطق آزاد، انتصاب مستقیم یک نفر به‌عنوان مدیرعامل و رئیس هیئت‌مدیره (خارج از مصوبات هیئت‌مدیره)، می‌تواند حاکمیت شرکتی را نقض کند.

■ چالش‌های حوزه اراضی

در موضوع زمین، عملاً هم احتکار زمین توسط ذی‌نفعان متعدد (دستگاه‌ها و اشخاص ذی‌نفوذ از سرزمین اصلی) مشاهده می‌شود و

هم چالش‌های متعددی با ذی‌نفعان محلی وجود دارد (اعم از زمین‌خواری، زمین‌های دارای اسناد متعدد و...).

برخی از افراد جامعه محلی به واسطه اسنادی که معروف به سندهای رفسنجان بوده و همچنین ارتباطات سنتی و محلی، مدعی مالکیت زمین‌هایی‌اند که در حال حاضر در اختیار سازمان منطقه آزاد قشم است.

سابقه مسئله «اسناد رفسنجان قشم» به دهه ۱۳۴۰ شمسی و اصلاحات ارضی برمی‌گردد که طبق آن، اسناد اراضی کشاورزان منطقه قشم توسط دفترخانه‌ای در رفسنجان کرمان صادر شد، اما در فرایند تعیین ابعاد و مشخصات اراضی منطقه قشم، مشکلاتی پیش آمد. ازسوی دیگر، بسیاری از افراد سودجو سندهای جعلی به اسم سند رفسنجان ساخته بودند؛ به طوری که اگر همه آن سندها کنار هم قرار می‌گرفت، میزان املاک سنددار، دوبرابر مساحت قشم می‌شد. بر همین اساس، محدوده اسناد موسوم به رفسنجان در قشم تعریف نشده و تعارضات متعددی به وجود آمده و پرونده‌های زیادی تشکیل شده که این موضوع موجب کاهش ثبات مالکیت در جزیره قشم شده بود.^۱

بخشی دیگر از اراضی قشم، اراضی ملی و منابع طبیعی‌اند که سند آنها به نام سازمان منطقه آزاد نبوده و سازمان منطقه در واگذاری یا اجرای پروژه‌های مربوطه در آن محدوده، گاهی با چالش‌هایی مواجه است. لذا یکپارچه‌سازی اسناد اراضی و املاک جزیره قشم و تعیین تکلیف مالکیت آنها یکی از اصلی‌ترین الزامات اجرای طرح‌های توسعه‌ای در قشم است.

برخی از اراضی مطلوب جزیره در ادوار مختلف توسط سازمان‌ها و نهادهای مختلف (به‌منظور ساخت واحدهای مسکونی و تفریحی برای کارکنان خود) تصاحب شده، ولی عملاً ساخت‌وسازی در آنجا صورت نگرفته و تلاش‌ها برای خلع ید یا بازپس‌گیری اراضی مذکور بی‌نتیجه مانده است.

گفتنی است، برخی از مردم نیز در محدوده‌هایی مستقرند که زمین ایشان سند ندارد، ولی خواستار اخذ سند برای ساخت‌وسازند؛ با این حال سازمان منطقه براساس طرح جامع نمی‌تواند زمین‌ها را به ایشان واگذار کند و آنها سند دریافت کنند.

در گزارش تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از منطقه آزاد قشم (سال ۱۴۰۱) این موارد به‌عنوان موارد تخلف در حوزه اراضی آمده است: واگذاری بخشی از اراضی شهرستان قشم در پوشش قراردادهای واگذاری به اشخاص، به‌طور خاص کارکنان و مدیران سازمان منطقه آزاد و دستگاه‌های دولتی، نه برای ایجاد واحد مسکونی مورد نیاز، بلکه با هدف فروش و کسب درآمد با توجه به تورم و قیمت بازار آزاد و دریافت صدها قطعه ازسوی شرکت‌های تعاونی برخی از دستگاه‌های اجرایی به‌صورت بلوکی یا انفرادی برای کارکنان خود که خارج از شهرستان قشم اقامت دارند و فروش آن در بازار آزاد به قیمت بالاتر. همچنین عملکرد متخلفانه مدیران و کارکنان سازمان منطقه آزاد قشم در خصوص دریافت زمین به نام خود و سایر بستگان نسبی و سببی، تخلفات گسترده در خصوص رعایت نکردن اصول و ضوابط شهرسازی، معماری، طرح تفصیلی منطقه، ضوابط و معیارهای استقرار واحدها و فعالیت‌های صنعتی و تولیدی و اقدامات متقلبانه و فریب‌کاری به‌منظور اخذ پروانه ساختمانی، تخفیف در حذف پارکینگ، عوارض صدور پروانه، افزایش تراکم و... [۱۶].

■ نبود شفافیت و استثنا از مقررات شرکت‌های دولتی

مطابق ماده (۵) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، سازمان منطقه آزاد و شرکت‌های وابسته از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا هستند. تدوین نشدن سازوکار شفافیت در عملکرد سازمان منطقه و شرکت‌های وابسته در کنار مستثنا بودن ایشان از مقررات عمومی، گاهی زمینه‌های فساد و تخلف را پدید می‌آورد. در ادامه به برخی از مصادیق تخلفات شناسایی شده در گزارش تحقیق و تفحص مجلس از منطقه آزاد قشم [۱۶] اشاره می‌شود:

- واگذاری برخی از پروژه‌های عمرانی به‌صورت امانی به کارکنان زیرمجموعه و واریز وجه به حساب‌های بانکی؛
- پرداخت مبلغ ۲۷ میلیارد ریال در وجه حساب شخصی یکی از کارکنان سازمان بدون رعایت آیین‌نامه مالی و معاملاتی که بخشی

۱. اخیراً با همکاری سازمان منطقه آزاد و قوه قضائیه، مشکل بیش از ۷ هزار سند، برطرف شد و سند رسمی تک‌برگ ارائه گردید.



از این مبلغ توسط شخص مذکور به حساب مدیرعامل و تعدادی از مدیران و کارکنان سازمان به صورت نقدی واریز و بخشی دیگر نیز به صورت نقد و کارت هدیه دریافت شد که نحوه هزینه کرد آن نیز نامشخص است؛

- خرید و توزیع هدایای غیرمتعارف و خارج از شئون اداری به مبلغ ۲۱ میلیارد ریال از جمله (کارت هدیه، لوازم خانگی، کیف و کفش، پتو، لباس و پوشاک، لوازم بهداشتی و آرایشی، لپ‌تاپ، آی‌پد، تلفن همراه، سرویس آشپزخانه و...) به میهمانان مدیرعامل و کارکنان دبیرخانه مناطق آزاد و دیگر کارکنان کشور؛

- پرداخت هزینه تعمیرات خودروهای متعلق به سازمان منطقه آزاد قشم و واحدهای تابعه از طریق گروه تعمیراتی خاص (متعلق به فرزند یکی از مسئولان منطقه) به ارزش ۷ میلیارد ریال؛

- دریافت نقدی وجوه حاصل از فروش گاز به متقاضیان در یک شرکت بدون واریز به حساب درآمدی و پرداخت نقدی هزینه‌ها در ازای خرید کالا و خدمات؛

- انجام معاملات صوری از جمله خرید تجهیزات و لوازم، تعمیرات و... و استفاده از فاکتورهای جعلی توسط یک شرکت به منظور بیشتر نشان دادن هزینه‌ها؛

• و....

■ افزایش قیمت‌ها

با ایجاد منطقه آزاد و همچنین اجرای برخی از پروژه‌ها، هزینه‌های زندگی در قشم افزایش می‌یابد که گاهی زندگی بومیان را با چالش مواجه می‌سازد. شاید بتوان سنگین‌ترین هزینه‌ها را به خصوص در حوزه زمین و مسکن دانست که در بازه‌های مختلف، با افزایش قیمت قابل توجهی همراه است.

■ کیفیت مسیرها و جاده‌های قشم

بسیاری از بومیان قشم از مسیرهای ارتباطی و زیرساخت جاده‌ای جزیره قشم گلایه دارند. کیفیت پایین برخی از جاده‌ها به بروز تصادف و تلفات جانی منجر شده است.

■ فرهنگی

بروز معضلات فرهنگی به دلیل حجم بالای گردشگران، بی‌توجهی به موازین اخلاقی و عرفی در سواحل و جزایر تفریحی، یکی از چالش‌های قابل بررسی در جزیره قشم است.

■ اتباع خارجی

در منطقه آزاد قشم تعداد قابل توجهی اتباع غیرمجاز غالباً از کشور افغانستان و گاهی از کشور پاکستان حضور دارند که تعداد آنها حداقل ۲۰ هزار نفر تخمین زده می‌شود. مشخص نبودن وظیفه سامان‌دهی اتباع بیگانه (سازمان منطقه یا فرمانداری) یا عدم توانمندی ایشان، از چالش‌های مهم این حوزه است.

حضور و تردد اتباع غیرمجاز بیگانه می‌تواند پیامدهای سوئی در حوزه اجرای مقررات کار مناطق آزاد، آسیب‌های اجتماعی، امنیت منطقه و امنیت سرمایه‌گذاری داشته باشد. حضور مراکز نظامی در محدوده جزیره نیز اهمیت سامان‌دهی اتباع غیرمجاز در قشم را بیشتر خواهد کرد.

■ تورم سازمانی

تعداد کارکنان و حقوق‌بگیران سازمان منطقه آزاد قشم و شرکت‌های وابسته در برهه‌هایی تا حدود ۲۰۰۰ نفر افزایش داشته است. افزایش بدون ضابطه تعداد کارمندان سازمان علاوه بر افزایش هزینه‌های سازمان و اتلاف بیت‌المال، به افزایش بوروکراسی و در مواردی کاهش کیفیت خدمات به متقاضیان منجر می‌شود.

۴. تحلیل و بررسی



بررسی مطالعات و طرح‌های جامع منطقه آزاد قشم نشان داد با آنکه جزیره قشم ذاتاً و مستقلاً دارای ظرفیت‌ها و مزیت‌های متعددی است، اما شکوفایی و استفاده حداکثری از این پتانسیل‌ها، در گروی طراحی زنجیره ارزش و خدمات مورد نظر در تعامل با سرزمین اصلی خواهد بود؛ به عنوان مثال در این مطالعات علاوه بر اشاره به جایگاه قشم در کریدور جنوب - شمال، به نقش‌هایی نظیر مکمل و پشتیبانی‌کننده از بندر شهید رجایی و جزیره خارک در حوزه‌های خدمات بندری، خدمات انبارش، خدمات ترانزیتی، تولید و صادرات انرژی، بانکینگ و... تأکید شده است.

گفتنی است که طراحی ساختارهای اداری و تأمین مالی مناطق آزاد در سال ۱۳۷۲، بر استقلال کامل قشم دلالت دارد؛ در این ساختار، اولاً سازمان منطقه آزاد قشم تقریباً هیچ نقشی در خارج از محدوده منطقه آزاد ندارد و در راهبردهای ملی و پوشش نیازهای مختلف کشور (در زنجیره‌های مالی و ارزش افزوده، دیپلماسی اقتصادی و...) فاقد جایگاه است؛ ثانیاً جایگاه سایر سازمان‌های ملی (دارای منابع و تخصص) در محدوده منطقه آزاد تضعیف شده و فقط سازمان منطقه در آن محدوده تام‌الاختیار است که بنا به دلایل مختلف (اشاره شده در بخش قبل) این موضوع نیز قابلیت اجرایی نداشته است.

تجربه تعیین سازمان مستقل برای مناطق آزاد و انتزاع مابقی دستگاه‌ها از این مناطق که با هدف کاهش بوروکراسی، بهبود ارائه خدمات و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی صورت پذیرفت، عملاً دو نتیجه در پی داشت: ابتدا آنکه دستگاه‌های ملی مسائل مناطق آزاد را خارج از حیطه سازمان متبوع خود پنداشتند و دغدغه جدی برای حل آن نداشتند؛ دوم آنکه در مواردی، مناطق آزاد را به عنوان یک دستگاه رقیب تلقی، و به مقابله با آن پرداخته یا حوزه امتیازات آن را محدود می‌کردند. ساختاری فرادستگاهی با نام شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی (به نمایندگی از هیئت وزیران) نیز نتوانست این تنازعات را مدیریت کند؛ لذا شواهد نشان می‌دهد تأکید و تقلا برای استقلال ساختاری و مالی منطقه آزاد، دسترسی‌های قشم به زنجیره‌های ارزش، منابع و تخصص سرزمین اصلی را محدودتر کرد و در نتیجه به تدریج جایگاه آن در راهبردهای ملی و منطقه‌ای نادیده گرفته شد.

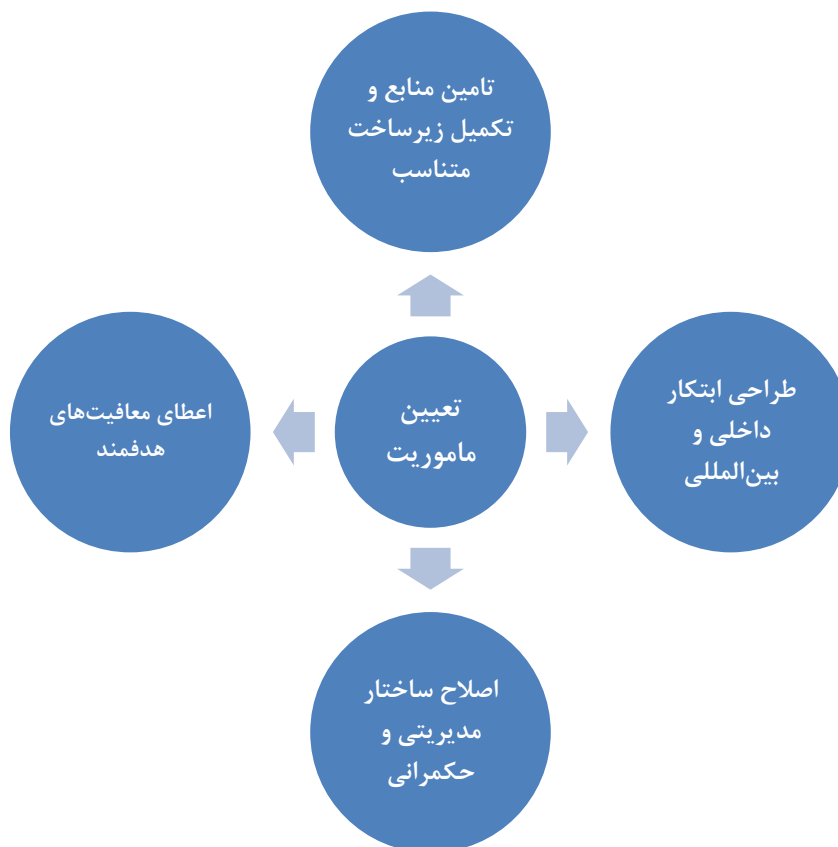
ازسوی دیگر تعیین اهداف کلی برای تمام مناطق آزاد و تبیین نشدن مأموریت تخصصی برای قشم را می‌توان به عنوان یکی از دلایل اصلی انحراف ساختاری و عملکردی این منطقه تلقی کرد. اصولاً انجام مطالعات توجیهی، تعیین مأموریت و تکمیل زیرساخت (توسط دولت و در راستای مأموریت تعیین شده)، مقدم بر ایجاد منطقه آزاد است؛ اما فرایند تأسیس منطقه آزاد قشم، این مسیر را از انتها و با قواعد دیگری طی کرده است؛ به این گونه که پس از تأسیس منطقه آزاد در نواحی محروم قشم (و با اهدای کلی و غیرتخصصی)، سازمان مستقل منطقه آزاد نسبت به تدوین طرح جامع اقدام کرده (بدون تصویب در هیئت وزیران) و سپس از طریق فروش زمین یا واردات کالا، مستقلاً به دنبال تکمیل زیرساخت‌ها (با اولویت زیرساخت‌های اولیه) در قشم بوده است.

صاحب‌نظران معتقدند در فرایند توسعه بنادر تجاری کشور که در انتهای دهه ۱۳۶۰ و اوایل دهه ۱۳۷۰ آغاز شد، فقط معافیت‌ها و امتیازات منطقه آزاد، نصیب اسکله‌های قشم شد، اما منابع و زیرساخت‌های کشور در اختیار بندر شهید رجایی و مأموریت‌های آن قرار گرفت؛ این در حالی است که در نگاه ملی، این بنادر می‌توانستند به منظور افزایش بهره‌وری خدمات بندری و دریانوردی کشور، مکمل و پشتیبان یکدیگر باشند؛ اما تعیین نشدن مأموریت برای قشم و تفکیک تقریباً کامل حوزه مالی و ساختاری آن، عملاً به عقب‌ماندگی توسعه تجاری قشم و عدم استفاده کشور از ظرفیت‌های این جزیره منجر شده است؛ لذا با آنکه حدود ۳۷ سال از آغاز فعالیت منطقه آزاد قشم می‌گذرد، به نظر می‌رسد همچنان اولین گام به منظور کاهش چالش‌های قشم و افزایش منفعت کشور از توسعه آن، تعیین مأموریت برای جزیره قشم است؛ مأموریت تخصصی که متناسب با ظرفیت‌های قشم است و تکمیل‌کننده زنجیره‌ها و فرایندهای مورد نیاز کشور باشد.

آلبرت اوتو هیرشمن،^۱ اقتصاددان آلمانی، در تئوری رشد نامتعادل خود عنوان می‌کند هیچ کشور در حال توسعه‌ای وجود ندارد که به اندازه کافی سرمایه و دیگر منابع را در اختیار داشته باشد که آن را صرف سرمایه‌گذاری هم‌زمان در تمام بخش‌های اقتصادی کند. وی اعتقاد داشت که سرمایه‌گذاری باید در صنایع یا بخش‌های منتخب اقتصادی صورت گیرد. در این شرایط منابع سرمایه‌گذاری در آن دسته از صنایع و بخش‌های اقتصادی، که حداکثر فایده اقتصادی اجتماعی را ایجاد می‌کنند، می‌تواند منابع لازم را برای سرمایه‌گذاری در سایر بخش‌ها فراهم آورد. در این شرایط، اقتصاد به‌طور نظام‌مند و تدریجی رشد خواهد کرد. بنابراین سرمایه‌گذاری در وهله اول باید در آن دسته از بخش‌های اقتصادی صورت گیرد که پیوندهای پسین و پیشین بیشتری با سایر بخش‌ها دارد؛ سپس این بخش‌ها، سایر بخش‌های اقتصاد را به دنبال خود خواهد کشید [۱۷].

این موضوع به طریق اولی در خصوص توسعه منطقه آزاد نیز صدق می‌کند و محدودیت زمان و منابع، مانع از تحقق اهداف و مأموریت‌های چندگانه در قشم خواهد شد؛ لذا «تعیین مأموریت»، به‌مثابه دال مرکزی بوده که کل نظام معنایی گفتمان منطقه آزاد و سایر چهارچوب‌ها نظری و عملی، بر حول آن استوار است؛ به‌عبارت دیگر، صرفاً در صورت تعیین مأموریت برای منطقه می‌توان اولویت‌ها و پروژه‌های زیرساختی، سازوکار مداخله و همکاری دستگاه‌های هم‌جوار، مدل تأمین مالی، توزیع منابع، نظام معافیت‌ها و امتیازات هدفمند و ... را به‌صورت بهینه طراحی و تعیین کرد.

شکل ۵. دلالت تعیین مأموریت منطقه آزاد برای سایر مسائل قشم



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

1. Albert Otto Hirschmann

همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، با آنکه موضوع تداخل وظایف و اختیارات در مناطق آزاد، چالش و مانع مهمی در مسیر توسعه قشم محسوب می‌شود، بدان معنا نیست که با رفع این تنازعات، لزوماً قشم توسعه پیدا خواهد کرد؛ به‌عنوان مثال، در منطقه آزاد کیش و بسیاری از مناطق ویژه اقتصادی، تنازعات بین سازمانی بسیار محدود است، اما آن مناطق نیز لزوماً نتوانسته‌اند به جایگاه اصلی و واقعی تعیین شده در قوانین و سیاست‌های کلی دست یابند. از این منظر، اهمیت تعیین مأموریت ملی و سازوکارهای تحقق آن بیش‌ازپیش مشخص می‌شود.

درخصوص تعریف مأموریت یا بیانیه مأموریت، تعاریف مختلفی ارائه شده است؛ بیانیه مأموریت یک مجموعه، اهداف باثبات و منحصربه‌فرد آن سازمان را تعریف می‌کند؛ اینکه چرا سازمان وجود دارد، اهداف آن چیست و می‌خواهد به چه چیزی برسد. (بورت و تابون، ۲۰۰۱) در یک کلام مأموریت سازمان بیانگر فلسفه وجودی آن سازمان است [۱۸] و طبق برخی از تعاریف، شامل ارزش‌ها و اولویت‌های سازمان می‌شود (دیوید ۲۰۱۱) [۱۹].

همچنین بررسی ادبیات مدیریت استراتژیک نشان‌دهنده اختلاف‌نظر درخصوص اولویت‌بندی تدوین مأموریت، چشم‌انداز، ارزش‌ها، اهداف سازمانی و مقصد استراتژیک است؛ اما از منظر ویژگی‌ها و ماهیت، مفهوم یکسانی دارند و همه آنها نوعی مقصد یا اهداف استراتژیک محسوب می‌شوند. اینکه سازمان به کدام‌یک از اجزای مقصد یا اهداف استراتژیک تأکید دارد، بیانگر اولویت آن جزء نسبت به اجزای دیگر است [۱۸].

لذا مطابق تعاریف مذکور، مأموریت یک مجموعه می‌تواند شامل اولویت‌ها نیز باشد. اما بررسی بیانیه مأموریت برخی از سازمان‌های بزرگ نشان می‌دهد مأموریت آنها شامل چشم‌اندازها (نشان‌دهنده وضعیتی است که سازمان در آینده متصور است) و ارزش‌های کلی سازمان می‌شود؛ این سازمان‌ها غالباً در برنامه‌ریزی استراتژیک خود، به استخراج اولویت‌های راهبردی سازمان اقدام می‌کنند. بنابراین مراد از تعیین مأموریت، فقط تعیین چشم‌انداز یا ارزش‌های سازمانی برای منطقه آزاد قشم نیست؛ بلکه باتوجه به تنوع و تعدد ظرفیت‌های این جزیره، تعیین اولویت‌های راهبردی قشم باید مدنظر قرار گیرد؛ چه در غالب بیانیه مأموریت و چه در قالب برنامه استراتژیک منطقه آزاد قشم. با این حساب، حتی درصورت تعیین مأموریت‌های متنوع برای قشم، باید اولویت‌بندی و تمرکز بر یک یا دو اولویت اصلی صورت پذیرد.

«تعیین مأموریت»، آثار و فواید جانبی دیگری نیز برای منطقه خواهد داشت؛ ابتدا آنکه با تغییر مدیریت، اولویت‌ها و مأموریت‌ها تغییر نخواهد کرد و ثانیاً سرمایه‌گذاران با چشم‌انداز روشن‌تری درخصوص فعالیت اقتصادی در منطقه آزاد تصمیم‌گیری خواهند کرد؛ علاوه بر آن، مطالبه دستگاه‌های نظارتی، مدیران ارشد و کارشناسان از سازمان منطقه آزاد پیرامون مأموریت و اولویت‌های قشم متمرکز خواهد بود.

۵. جمع‌بندی



مطالعه قشم نشان می‌دهد باوجود ظرفیت‌های کم‌نظیر و قابل توجه در این جزیره، به دلایلی نظیر عدم تعیین مأموریت و نقش ملی برای قشم، کشور نتوانسته است از مزایای آن تا حد قابل قبولی بهره‌مند شود. ازسوی دیگر، طراحی نادرست در مدل حکمرانی منطقه و تداخل قوانین ملی، سازمانی و منطقه‌ای با یکدیگر، به بروز رقابت‌ها و سنگ‌اندازی‌های بین دستگاهی منجر شده و این معضل، گره کوری بر مسیر توسعه و آزادسازی ظرفیت‌های قشم زده است.

براین‌اساس، اولین گام برای توسعه قشم، تعیین مأموریت‌ها و اولویت‌های قشم خواهد بود؛ این مأموریت باید براساس ظرفیت‌های قشم و نیازهای اقتصادی کشور تعریف، و از طریق مراجع رسمی تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در کشور، تصویب و ابلاغ شود.

پس از آن، می‌توان نسبت به طراحی ساختار اداره منطقه و نظام مشوق‌ها مبتنی بر مأموریت‌ها و اولویت‌ها، اقدام کرد. رویکرد مدیریت مستقل در منطقه آزاد قشم زمانی می‌تواند به واقعیت نزدیک شود که از حیث منابع (ارز، مواد اولیه، تخصص، مجوز، زیرساخت و...)، نیاز منطقه آزاد به سرزمین اصلی به حداقل برسد و با نگاهی به منابع و سرمایه‌های خارجی، زمینه توسعه منطقه فراهم آید. در این حالت، مداخلات با نهادهای داخلی به شدت کاهش می‌یابد و امکان ایجاد محیط آزمایشی برای اصلاحات حکمرانی نیز از طریق جزیره قشم فراهم می‌شود. این امر از طریق اصلاح قوانین یا ظرفیت برخی از قوانین موجود (نظیر اصل (۱۲۷) [قانون اساسی](#) و تعیین نماینده ویژه رئیس‌جمهور) قابل پیاده‌سازی خواهد بود. اما در صورتی که منطقه آزاد قشم متناسب با اولویت و مأموریت خود به منابع و تخصص سرزمین اصلی وابسته باشد، باید نحوه مشارکت و مسئولیت سازمان‌های مرتبط با مأموریت قشم مشخص شود؛ لذا در این رویکرد، باید منافع سازمان منطقه آزاد و دستگاه‌های اجرایی همسو شود و سازوکار همکاری‌های متقابل (در حوزه درآمدها، هزینه‌ها، انتصابات و...) تدوین شود و به تصویب مراجع ذی‌ربط برسد.

اعطای معافیت‌های هدفمند گمرکی و مالیاتی نیز می‌تواند توسعه و جذب سرمایه را در حوزه‌های دارای اولویت قشم تسهیل کند؛ این مشوق‌ها، معافیت‌ها و تسهیلات که مبتنی بر مأموریت تخصصی قشم تخصیص داده خواهد شد، نقشه راه و رویکرد توسعه‌ای قشم را به سرمایه‌گذاران نمایش می‌دهد و باید در برابر تغییر قوانین و تغییرات مدیریتی، محفوظ بماند. در گزارش آتی ضمن بررسی پیشنهاد‌های مطرح شده در خصوص مأموریت منطقه آزاد قشم و ساختار مدیریت آن، توصیه‌هایی در این زمینه ارائه خواهد شد.

منابع و مآخذ

- [۱] محمدی فرد، محمد حسام (۱۴۰۳)، «مطالعه منطقه آزاد تجاری صنعتی قشم (۱): ظرفیت‌ها و فرصت‌ها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۲۰۶۲۳.
- [۲] سازمان منطقه آزاد قشم (مهر ۱۳۹۹)، طرح پژوهشی الحاق مابقی محدوده جزیره قشم به محدوده منطقه آزاد قشم.
- [3] Word Investment Report (2019), United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).
- [۴] آژانس همکاری‌های بین‌المللی ژاپن، جاییکا (۲۰۱۶)، طرح جامع توسعه مردم‌محور جزیره قشم (اکوآیلند در جمهوری اسلامی ایران). سازمان منطقه آزاد قشم.
- [5] Omar Sharaf-addeen Alansary, Tareq Al-Ansari (2023); Defining 'free zones': A systematic review of literature..
- [۶] ذاکری، زهرا و کلوکن اسفندیاری (۱۳۹۵)، «فراتحلیل مطالعات مناطق آزاد: ۱. مقالات»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۵۰۶۸.
- [۷] مکاتبه استانداری هرمزگان با مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره ۹۲/۱/۸۶۵۹۳ مورخ ۱۴۰۲/۱۲/۰۳.
- [۸] بیادی، حسن، حمید صبوری خواه و محمد حسین بوچانی (۱۳۹۰)، «چالش‌های فراروی مدیریت مناطق آزاد در جمهوری اسلامی ایران و راهکارهای برون‌رفت»، کمیسیون سیاسی، دفاعی و امنیتی مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- [۹] کارگروه راهبردی پروژه مؤسسه حقوقی خانه جهانی وکلا (۱۳۸۷)، کتاب «بررسی مقایسه‌ای جایگاه قانونی، وظایف و اختیارات شورای شهر، شهرداری و سازمان منطقه آزاد تجاری - صنعتی قشم».
- [۱۰] انوار، سید فخرالدین (۱۳۸۴)، کتاب قشم و تجربیات توسعه، سازمان منطقه آزاد تجاری صنعتی قشم.
- [۱۱] محمدی فرد، محمد حسام (۱۴۰۲)، «مروری بر تجربه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جهان (۲): کشور ترکیه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۸۹۷۱.

[۱۲] درگاه دانشنامه مناطق آزاد به نشانی:

<http://www.wikifreezones.com>.

[۱۳] محمدی فرد، محمد حسام و سامان پناهی (۱۴۰۰)، «تحلیل و بررسی عملکرد اقتصادی مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۷۴۹۲.

[۱۴] افشاری، غلامرضا و فاطمه میر جلیلی (۱۳۸۴)، «گزارش اظهار نظر کارشناسی درباره لایحه: توسعه محدوده مناطق آزاد تجاری-صنعتی قشم و چابهار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۷۴۱۶.

[۱۵] مشاور بندر هامبورگ (۲۰۰۷)، طرح تجاری برای بندر بین‌المللی کاوه، سازمان منطقه آزاد قشم.

[۱۶] گزارش تقاضای تحقیق و تفحص از عملکرد سازمان منطقه آزاد قشم، مجلس شورای اسلامی، شماره چاپ ۴۶۴۹۷۱، مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۱۲. کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی.

<https://cdn.isna.ir/d/2023/01/10/0/62482479.pdf?ts=1673337276792>.

[۱۷] بختیاری نژاد، رضا (۱۴۰۳)، «ماهیت و الزامات اقتصاد دریا محور در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۲۰۲۳۲.

[۱۸] رضوانی، حمیدرضا و فاطمه شیروانی (۱۳۸۹)، «مأموریت، چشم‌انداز، ارزش‌ها و مقصد استراتژیک سازمان: تفاوت و تشابه»، پنجمین کنفرانس بین‌المللی مدیریت استراتژیک.

[۱۹] شفیعی نیک‌آبادی، محسن و خیر عطا کرباسی (۱۳۹۶)، «بررسی تطبیقی متن چشم‌انداز و بیانیه مأموریت شرکت‌های برتر و شرکت‌های ایرانی در صنایع غذایی با استفاده از تکنیک متن کاوی و خوشه‌بندی»، فصلنامه آینده‌پژوهی مدیریت، دوره ۲۸، شماره ۱۱۱.

[۲۰] ولیقلی‌زاده، علی و یاشار ذکی (۱۳۹۱)، «اهمیت استراتژیک پل خلیج فارس در توسعه ژئواکونومیک منطقه آزاد قشم»، پژوهش‌های جغرافیایی انسانی، دوره ۴۴، شماره ۴.

[۲۱] فرونتیر (۲۰۳۳)، طرح توسعه سرمایه‌گذاری قشم (پل خلیج فارس و بندر کاوه)، سازمان منطقه آزاد قشم.

[۲۲] حسینی، سید جعفر (۱۴۰۱)، «گزارش بازدید از منطقه آزاد قشم»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

[۲۳] برگرفته از وبسایت

<https://irna.ir/xjSMCj>.

عنوان: مطالعه منطقه آزاد تجاری صنعتی قشم (۲): چالش‌ها و موانع



DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21849>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11900.html

Publisher: Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

قسمت از ظرفیت‌های متعددی برخوردار است، اما به دلایلی نظیر عدم تعیین مأموریت و بروز تداخلات بین‌سازمانی، از مزایا و ویژگی‌های آن استفاده نشده است؛ براین اساس بازطراحی ساختار مدیریت و نظام مشوق‌ها مبتنی بر مأموریت‌های قسم، از اهمیت بالایی برخوردار است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir