

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه الحاق جزیره هرمز به محدوده منطقه آزاد قشم»

موضوع لایحه

این لایحه در قالب یک ماده واحده به این حکم اشاره دارد که جزیره هرمز به محدوده منطقه آزاد تجاری - صنعتی قشم ملحق می‌شود.

اهداف و دلایل بیان شده در مقدمه توجیهی لایحه

۱. جایگاه و موقعیت جغرافیایی جزیره هرمز در منطقه خلیج فارس به لحاظ استراتژیکی و ژئوپولیتیکی
۲. وجود جاذبه‌های گردشگری و چشم‌اندازهای طبیعی جزیره هرمز
۳. فعال‌سازی ظرفیت‌های محور اقتصادی نوار ساحلی شمال خلیج فارس
۴. جذب سرمایه‌گذاری
۵. ارتقای زیرساخت‌های اقتصادی و زیربنایی هرمز
۶. رفع محرومیت از جزیره هرمز

منطقه آزاد قشم

این منطقه یکی از بزرگترین و اولین مناطقی است که در کشور به‌عنوان منطقه آزاد معرفی شد. این منطقه دارای موقعیت جغرافیایی مناسب، مساحت قابل توجه، سواحل وسیع، جاذبه‌های توریستی متعدد و آثار تاریخی است. عمده‌ترین مشکلات پیش روی این منطقه به برخی تداخل وظایف میان دستگاه‌های اداری با سازمان منطقه و همچنین وجود دوگانگی شمول محدوده منطقه در کل جزیره بازمی‌گردد به این صورت که تمامی حدود ۱۵۰۰ کیلومتر مربع جزیره قشم در محدوده منطقه آزاد نبوده و تنها بخشی از ساحل شمال شرقی جزیره قشم به وسعت تقریبی ۳۰۰ کیلومتر مربع به‌عنوان محدوده منطقه آزاد قشم تعیین شد و این امر موجب تبعیض در ارائه خدمات و ایجاد پدیده قاچاق شده است. شایان توجه است که به دلیل حساسیت‌های نظامی و امنیتی که از طرف ستاد مشترک نیروهای مسلح و شورای عالی امنیت ملی مطرح شده، لوایحی که از طرف دولت تاکنون به منظور توسعه یکپارچه جزیره قشم و تسری محدوده مناطق آزاد به کلیه اراضی موجود در جزیره به مجلس ارائه شده به سرانجام نرسیده است.

جزیره هرمز

این جزیره در فاصله ۱۸ کیلومتری از جزیره قشم قرار گرفته و مساحت جزیره حدود ۴۲ کیلومتر مربع است که ۷۵ درصد آن را کوه‌های نمکی فراگرفته و دارای ذخایر معدنی و ظرفیت‌های گردشگری مناسب است. این جزیره بیش از ۷ هزار نفر جمعیت دارد که حدود ۱۰ درصد آن اهل تسنن و ۹۰ درصد آن اهل تشیع می‌باشند.

یکی از مشکلات اصلی جزیره هرمز، بیکاری فزاینده است که منجر به عدم شکل‌گیری سرمایه، تشدید اعتیاد، فقر و ایجاد مشکلات اجتماعی برای مردم منطقه شده است. این جزیره در برخی امکانات اولیه از جمله بیمارستان و اورژانس مجهز دارای کاستی‌های جدی است و از این‌رو نیروهای محلی معتقدند که برخی اقدامات انجام شده مانند تأسیس استخر، شبکه فاضلاب و یا رینگ دور جزیره جزو اقداماتی است که با نیازهای واقعی جزیره هرمز تطابق ندارد.

بررسی موضوع

۱. این لایحه فاقد نقشه دقیق محدوده منطقه است و باید مشخص شود که بعد از الحاق جزیره هرمز اداره منطقه آزاد قشم به صورت لکه‌های منفصله به چه صورت است و آیا این امر در کارایی منطقه آزاد قشم اثر منفی نخواهد داشت و همچنین محدوده دریایی حد فاصل قشم تا جزیره هرمز با عنایت به بند «و» ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجم که تنها فاصله هشتصد متری محدوده آبی مناطق آزاد تجاری - صنعتی را با رعایت ملاحظات امنیتی و دفاعی که به تأیید ستاد کل جزو قلمرو مناطق آزاد تعیین تلقی می‌کند، موجب عدم تسری قانون مناطق آزاد به فاصله آبی ۱۸ کیلومتری جزیره هرمز از جزیره قشم می‌شود.

۲. مطابق قانون چگونگی اداره مناطق آزاد، ایجاد منطقه آزاد جدید و توسعه آن منوط به تصویب نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی است و نکته‌ای که در این خصوص باید مورد توجه قرار گیرد، نحوه بررسی چنین لوایحی در مجلس است، زیرا الحاق یک منطقه به محدوده منطقه آزاد، مستلزم بررسی دقیق تمامی الزامات و تکالیف قانونی و وجود زیرساخت‌های لازم در یک منطقه است. در این خصوص باید عنوان نمود که بسیاری از مناطق فعلی دلیل اصلی عدم تحقق اهداف و ایفای وظایف خود را در مکانیابی غیرکارشناسی و در نتیجه فقدان زیرساخت‌های مورد نیاز و عدم ارائه راهحل برای تأمین آنها می‌دانند و به همین دلیل سنجش برخی معیارها و زیرساخت‌ها در زمان الحاق یک منطقه امری ضروری بوده و به بیان دیگر تصویب این‌گونه لوایح تنها در صورتی قابل توصیه است که نمایندگان محترم نسبت به تأیید کامل ضرورت و قابلیت‌ها و زیرساخت‌های مناطق به اشراف برسند که این امر در گرو بررسی شرایط و استعدادهای منطقه هرمز است.

۳. یکی از مشکلاتی که می‌تواند به واسطه تعمیم و توسعه مناطق آزاد ایجاد شود احتمال بروز معارض و مدعیان مالکیت برای زمین در منطقه الحاقی است. وجود طیف وسیعی از مالکان زمین از جمله مردم عادی، ساکنین بومی و محلی، دستگاه‌های دولتی، اشخاص حقوقی، نیروهای نظامی و امنیتی و... می‌تواند موجب بروز مشکلاتی برای منطقه شود.

۴. در حال حاضر جزیره هرمز با مشکل دوگانگی ساختار اداری در ارتباط با سرزمین اصلی مواجه است و برای مثال از نظر اخذ خدمات برق، آموزش، کمیته امداد و... زیرمجموعه ادارات شهرستان بندرعباس و از نظر خدمات شیلات، امور قضایی و دریابانی و... زیرمجموعه شهرستان قشم است. همچنین دستگاه‌های موجود در جزیره هرمز از جمله فرمانداری، شورای شهر و... در صورت الحاق این جزیره به منطقه آزاد قشم، موجب فضای چندگانه مدیریتی خواهد شد که می‌تواند مشکلاتی برای هر دو جزیره هرمز و قشم به وجود آورد. ضمن اینکه در صورت الحاق جزیره هرمز به منطقه قشم، کلیه کمکهایی که هم‌اکنون به هرمز می‌شود، قطع خواهد شد، زیرا سازمان‌های مناطق آزاد به صورت درآمد - هزینه اداره می‌شوند و دیگر سرمایه‌گذاری دولتی و هزینه‌های استانی تحقق نمی‌یابد.

۵. هدف اصلی این الحاق حل مشکلات موجود در جزیره هرمز است. توجه به این نکته ضروری است که جزیره هرمز از نظر زیرساخت دارای ضعف فراوان است و در مقایسه با آن، قشم دارای زیرساخت‌های به مراتب بهتری است بنابراین حتی در صورت الحاق جزیره هرمز به منطقه آزاد قشم، امکان جذب سرمایه‌گذار در قشم بیشتر از جزیره هرمز است. از این‌رو هرچند الحاق این جزیره می‌تواند آثار مثبت محدودی داشته باشد ولی آثار عمیقی در توسعه جزیره هرمز نخواهد داشت و این امر می‌تواند موجب سرخوردگی مردم جزیره هرمز پس از الحاق به منطقه آزاد شود.

۶. با عنایت به جلسات مشترک برگزار شده با نماینده ستاد کل نیروهای مسلح، منطقه هرمز از نظر نظامی دارای حساسیت بالفعل و خاصی نیست، ولی برخی نقاط جزیره قشم و همچنین جزیره هنگام و جزیره لارک دارای نقاط نظامی حساس هستند و الحاق آنها به منطقه آزاد دارای ابهاماتی است.

۷. نکته آخر اینکه هم‌اکنون درخصوص کارایی مناطق آزاد فعلی و حصول اهداف قانونی به خصوص در حوزه‌هایی ازجمله جذب سرمایه‌گذاری و صادرات از نظر کارشناسی ابهام‌هایی وجود دارد و تعمیم محدوده‌های جدید به مناطق فعلی بدون رفع مشکلات موجود و تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز، تنها گواهی مجدد بر عدم توانایی مناطق آزاد در استفاده از امتیازات قانونی خود و عدم موفقیت در استفاده از این ابزارها خواهد بود. راهکار مطرح برای حل این مشکل، پیش‌بینی منابع مالی مورد نیاز برای تأمین زیرساخت‌های مناطق و ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز است.

جمع‌بندی

هرچند الحاق جزیره هرمز به منطقه آزاد قشم با توجه به امکان استفاده از ظرفیت‌های بالقوه این جزیره و تلاش مضاعف برای رفع محرومیت از جزیره هرمز، قابل توصیه است. ولی از نظر هزینه‌های تحمیل شده به سازمان اداره‌کننده منطقه آزاد قشم به منظور ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز و امکان بروز معارض در جذب اراضی و عدم شکل‌گیری مدیریت یکپارچه دارای ابهاماتی است که می‌تواند منطقه آزاد قشم را با مشکلاتی مواجه سازد.

پیشنهاد

تصویب این لایحه با توجه به لزوم توسعه اقتصادی جزایر جنوبی کشور و ظرفیت‌های بالقوه جزیره هرمز قابل توصیه است با این حال لازم است چگونگی تأمین منابع مالی مورد نیاز جهت ایجاد زیرساخت‌های اولیه در جزیره هرمز پیش‌بینی شود و اگر نه اهداف مورد نظر از این الحاق محقق نشده و آثار منفی نیز خواهد داشت. ازاین‌رو در صورت پذیرش دولت با این موضوع (برای رفع مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی) می‌توان یک تبصره به ماده واحده اضافه نمود که هیئت وزیران، اعتبار مورد نیاز برای تأمین زیرساخت‌های ضروری ناشی از الحاق جزیره هرمز به منطقه آزاد قشم را ظرف ۳ سال از تاریخ تصویب این قانون در بودجه سنواتی پیش‌بینی و به سازمان اداره‌کننده منطقه تخصیص دهد.