



## اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه الحاق بنادر شهید بهشتی و شهید کلانتری به محدوده

منطقه آزاد تجاری - صنعتی چابهار»

### مقدمه

مناطق آزاد در دنیا با معافیت حقوق و عوارض گمرکی مربوط به مواد اولیه و سایر کالاهای واسطه‌ای مورد نیاز بخش تولید، زمینه جذب سرمایه‌های داخلی و خارجی را فراهم می‌کنند. اهدافی همچون رشد صادرات، انتقال تکنولوژی، ایجاد اشتغال، ایجاد درآمدهای ارزی و رشد اقتصادی همگی در ارتباط با مزایایی هستند که مناطق آزاد به واسطه امکانات اقتصادی، حقوقی، جغرافیایی و غیره در اختیار داشته و از آنها برای جذب سرمایه‌ها و تخصص‌ها در مناطق آزاد بهره می‌برند. همچنین اکثر مناطق آزاد موفق دنیا دارای بنادر و زیرساخت‌های بندری در مجاورت خود هستند که یکی از امتیازات مهم این مناطق به‌شمار می‌رود.

مشخصات لایحه

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۶۸

شماره چاپ:

۱۱۰۱

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۷/۱۱

لایحه الحاق بنادر شهید بهشتی و شهید کلانتری به محدوده منطقه آزاد تجاری - صنعتی چابهار به نوعی در راستای تجربه موفق مناطق آزاد در دنیا تعریف شده است و در صورتی که مدیریت یکپارچه بین سازمان منطقه آزاد چابهار و سازمان بنادر و دریانوردی برقرار شود می‌تواند به تحقق اهداف منطقه آزاد چابهار در توسعه فعالیت‌های اقتصادی خود کمک کند.

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر مطالعات

اقتصادی

سایر دفاتر:

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۶۱۹۶

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۱۰/۲

۱. موضوع لایحه  
در مقدمه توجیهی این لایحه قید شده است که: به‌منظور جذب سرمایه‌گذاری، تحرک در تولید و صادرات کالا به بازارهای جهانی براساس اصول رقابتی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی و با توجه به اینکه اغلب مناطق آزاد برای تعامل با اقتصاد جهانی به نحوی متصل و وابسته به یک بندر در محدوده خود هستند و برای بهره‌مندی متقابل منطقه آزاد چابهار و بنادر شهید بهشتی و شهید کلانتری از مزایا و امکانات یکدیگر و در راستای تحقق سیاست‌های کلان دولت مبنی بر ارتقای جایگاه بنادر کشور و افزایش سهم حمل‌ونقل دریایی در منطقه و جهان به‌عنوان حلقه‌ای از زنجیره تأمین و توزیع بین‌المللی و بسترسازی جهت کاهش شکاف‌های موجود بنادر تجاری با الزامات سازمان تجارت جهانی به‌منظور توسعه محور شرق، تسهیل و تسریع در جذب سرمایه‌گذاری خارجی و داخلی برای مشارکت در طرح توسعه بنادر شهید بهشتی و شهید کلانتری، استفاده حداکثری از ظرفیت بنادر یاد شده در جذب خطوط کشتیرانی و ارتقای نقش و توان رقابتی در دریای عمان و خلیج فارس، ایجاد تسهیلات برای جذب کالاهای ترانزیتی کشورهای آسیای میانه و افغانستان و فعال‌سازی دالان محور شرق و کمک به اشتغال‌زایی و افزایش سطح معیشت مردم منطقه با توجه به آثار قابل توجه اقتصادی - اجتماعی توسعه منطقه یاد شده، این لایحه تنظیم شده است.

در ماده واحده این لایحه قید شده است که: بنادر شهید بهشتی و شهید کلانتری به شرح نقشه پیوست به محدوده منطقه آزاد تجاری - صنعتی چابهار الحاق می‌شوند.

## ۲. بررسی کلیات الحاق بنادر (شهید بهشتی و شهید کلانتری) به منطقه آزاد چابهار

در حال حاضر مسائل و مشکلات بسیاری برای منطقه آزاد چابهار، به دلیل نداشتن بندر مستقل و اختصاصی به وجود آمده است که یکی از عوامل عدم حصول اهداف مدنظر شکل‌گیری منطقه آزاد بوده است. مشکلاتی در خصوص واردات مواد اولیه صنایع متوسط و سنگین مستقر در منطقه آزاد چابهار که به دلیل خارج بودن بنادر و اسکله‌ها از محدوده منطقه آزاد ایجاد شده است. به طور مثال در سال ۱۳۹۴ بزرگ‌ترین واحد تولیدی روغن کشتی استان سیستان و بلوچستان که با استفاده از تسهیلات بخش عمومی ایجاد شده است مجبور شد که به علت ظرفیت بالای کشتی و عدم امکان پهلوگیری آن در اسکله شهید کلانتری که در همجواری منطقه آزاد چابهار قرار دارد به دلیل عدم تسری قوانین منطقه آزاد چابهار به بندر به مدت بیش از یک ماه منتظر انجام هماهنگی‌های لازم برای تخلیه در اسکله شهید بهشتی و انتقال محموله دانه‌های روغنی به محل کارخانه در محدوده منطقه آزاد شد. حال اگر به آینده‌ای نگاه شود که با میلیون‌ها تن محصولات تولیدی پتروشیمی، فولاد و ... به منطقه آزاد چابهار انتقال داده شود مشکل و چالشی بسیار بزرگ‌تر متوجه سازمان منطقه آزاد چابهار و این نقطه از کشور خواهد شد. در حقیقت ظرفیت موجود در اسکله‌های چابهار می‌تواند پاسخگوی نیازهای صنعتی منطقه آزاد چابهار (برای مثال ۸ میلیون تن محصول ناشی از اجرای فاز یک پتروشیمی و ۱/۵ میلیون تن ناشی از اجرای طرح فولاد مکران) باشد که البته ظرفیت‌های صنعتی بسیار فراتر از این دو طرح در منطقه آزاد چابهار در حال ایجاد است. عدم امکان تخلیه و استقرار کالاهای تجاری منطقه آزاد چابهار در بنادر شهید بهشتی و کلانتری و پسرانه آنها به دلیل عدم شمولیت و تسری قوانین و مقررات مناطق آزاد بر محدوده بنادر و اسکله‌های یاد شده از مشکلات این ناحیه است. علاوه بر کالاهای تولیدی در محدوده منطقه، کالاهای تجاری به منظور تأمین نیازهای وارداتی کشور از طریق منطقه آزاد چابهار به کشور و یا کشورهای ثالث انتقال می‌یابد که نیازمند تسهیل تخلیه و بارگیری در محدوده بنادر و آماده‌سازی جهت انتقال است.

بندر چابهار (بنادر شهید بهشتی و شهید کلانتری) در مجموع با ۱۰ پست اسکله به طول ۱۵۸۰ متر و با ظرفیت اسمی ۴/۲ میلیون تن، فعالیت دارد. در این بندر یک پست اسکله به طول ۱۵۰ متر در بندر شهید بهشتی، اسکله نفتی و یک پست اسکله به طول ۱۲۰ متر در بندر شهید بهشتی در اختیار دریابانی است.

با سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در بندر چابهار، بهره‌برداری از این بندر، منابع درآمدی برای سازمان بنادر و دریانوردی به وجود می‌آورد که با الحاق بندر مذکور سازمان بنادر و دریانوردی از این منبع درآمدی محروم خواهد شد. شایان ذکر است که سازمان بنادر و دریانوردی به صورت درآمد- هزینه‌ای اداره می‌شود و در بودجه کشور برای تأمین اعتبار مورد نیاز خود اعتباری ندارد. همچنین در صورت الحاق بنادر شهید بهشتی و کلانتری به محدوده منطقه آزاد چابهار ممکن است بحث مدیریت‌های دوگانه بین مدیریت سازمان بنادر این مناطق و سازمان منطقه آزاد چابهار و کاهش درآمدهای بندری ایجاد شود که نیازمند اتخاذ راهکارهایی جهت رفع این مشکل است.

### ۳. نکات لایحه

در خصوص این لایحه چند نکته باید مورد توجه قرار گیرد:

الف) به موجب تبصره «۳» ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ ایجاد مناطق آزاد جدید و تعیین محدوده آنها بنا به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی است؛ زیرا این مناطق دارای قواعدی از جمله معافیت حقوق ورودی و معافیت مالیات بر درآمد و یا قوانین خاص در زمینه ورود و خروج اتباع خارجی و فعالیت بانکها و بیمه‌های خارجی است و نمی‌توان مسئولیت تعیین محدوده را به غیرقانونگذار واگذار کرد. این امر از حیث مطابقت اعطای این صلاحیت، با قانون اساسی به‌ویژه اصل هشتادوپنجم آن (ممنوعیت اعطای صلاحیت تقنینی توسط مجلس شورای اسلامی) حائز اهمیت است. با توجه به اینکه این لایحه ممه‌ور به مهر هیئت دولت است از این حیث ایرادی متوجه لایحه نیست و نقشه به پیوست در لایحه درج شده است.

ب) با الحاق بنادر شهید بهشتی و شهید کلانتری به منطقه آزاد چابهار امکان ایجاد مدیریت دوگانه و بروز تضادهای محلی در منطقه افزایش می‌یابد که این امر نیازمند ارائه یک چارچوب مشخص برای نحوه تعیین ریاست بندر و چگونگی اداره بنادر شهید بهشتی و کلانتری توسط سازمان منطقه آزاد چابهار و سازمان بندر و تدوین چارچوبی برای دریافت و هزینه‌کرد درآمدهای بندری است. ج) با توجه به اینکه سازمان بندر و دریانوردی یک سازمان درآمد- هزینه‌ای است و اعتباری از محل بودجه‌های دولتی برای آن دیده نمی‌شود الحاق بنادر شهید بهشتی و شهید کلانتری موجب کاهش درآمدهای سازمان بندر و دریانوردی خواهد شد که نیازمند اتخاذ راهکاری جهت صرف درآمدهای حاصل از بندر یاد شده برای تکمیل و توسعه بندر چابهار است.

### ۴. پیشنهادها

۱. با توجه به اینکه امور بندری امری فنی و تخصصی است، می‌بایست این مدیریت در اختیار سازمان بندر و دریانوردی باشد. از طرف دیگر با توجه به ماده (۶۵) قانون احکام دائمی مصوب سال ۱۳۹۵ مبنی بر مدیریت یکپارچه در مناطق آزاد می‌توان به‌گونه‌ای عمل کرد که مدیر بندر توسط سازمان بندر و دریانوردی پیشنهاد و حکم او توسط مدیرعامل سازمان منطقه آزاد چابهار صادر شود. ۲. توسعه بندر جهت افزایش ظرفیت تخلیه و بارگیری امری ضروری است، از این رو لازم است درآمدهای حاصل از بندر صرف تکمیل و توسعه زیرساخت‌های بندر شهید بهشتی و چابهار شود که این موضوع نیز به نوعی باید مورد توجه قرار گیرد. با توجه به موارد بیان شده و به‌منظور استفاده از امتیازات مناطق آزاد به‌خصوص در نقاط بندری پیشنهاد می‌شود متن لایحه به شکل زیر اصلاح شود:

بنادر شهید بهشتی و شهید کلانتری به شرح نقشه پیوست به محدوده منطقه آزاد تجاری - صنعتی چابهار الحاق می‌شوند. تبصره «۱» - درآمدهای حاصل از بندر شهید بهشتی و شهید کلانتری صرف تکمیل و توسعه زیرساخت‌های بندر مندرج در این لایحه می‌گردد. تبصره «۲» - مدیر بندر شهید بهشتی و شهید کلانتری توسط مدیرعامل سازمان بندر و دریانوردی کشور پیشنهاد و حکم او توسط مدیرعامل سازمان منطقه آزاد چابهار صادر می‌شود.