

دوره دهم - سال چهارم

تاریخ چاپ: ۱۳۹۸/۳/۲۸

شماره چاپ: ۱۴۲۴

شماره ثبت: ۵۸۰

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه توسعه محدوده منطقه آزاد تجاری - صنعتی چابهار»

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۶۹۷۸

معاونت پژوهش‌های اقتصادی

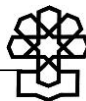
دفتر: مطالعات اقتصادی

فروردین ماه ۱۳۹۹

## به نام خدا

### فهرست مطالب

خلاصه مدیریتی .....	۱
مقدمه .....	۳
۱. موضوع و هدف لایحه .....	۳
۲. نگاهی به تجارب مناطق آزاد جهان به لحاظ وسعت و زیرساخت‌های اساسی .....	۴
۳. استدلال‌های بیان شده در حمایت از توسعه محدوده منطقه آزاد چابهار .....	۱۱
۴. چالش‌ها و آسیب‌های موجود در مناطق آزاد .....	۱۴
۴-۱. عدم امکان ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز .....	۱۴
۴-۲. افزایش قاچاق کالا به دلیل عدم امکان فنس کشی و محصور نمودن منطقه .....	۱۵
۴-۳. عدم امکان عملیاتی نمودن مزایای قانونی در کل محدوده مصوب منطقه .....	۱۵
۴-۴. بروز پدیده افزایش قیمت زمین و زمین خواری .....	۱۶
۴-۵. ورود کالای همراه مسافر .....	۱۷
۴-۶. وجود نقاط جمعیتی شهری و روستایی در محدوده مناطق .....	۱۷
۴-۷. گسترش ساختار سازمانی و افزایش نیروی انسانی ستادی در مناطق .....	۱۸
۴-۸. ناکارآمدی ساختار درآمدهای مناطق آزاد .....	۱۹
۴-۹. ایجاد مناطق منفصل .....	۲۰
۵. ملاحظات مربوط به انطباق لایحه با سیاست‌های کلی .....	۲۰
۶. نکات مربوط به نقشه پیشنهادی در لایحه .....	۲۱
جمع‌بندی و پیشنهاد .....	۲۶
منابع و مآخذ .....	۲۹



## اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه توسعه محدوده منطقه آزاد تجاری - صنعتی چابهار»

### خلاصه مدیریتی

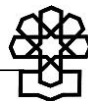
اخیراً توسعه محدوده منطقه آزاد چابهار به صورت لایحه‌ای مستقل و در مساحتی حدود ۶۷ هزار هکتار از سوی دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد شده است. در مقدمه توجیهی این لایحه، توسعه این منطقه آزاد همسو با توسعه سواحل مکران دانسته شده که در اسناد بالادستی کشور و ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب سال ۱۳۹۵ مورد تأکید قرار گرفته است. اما اولاً توسعه سواحل مکران لزوماً با افزایش محدوده مناطق آزاد واقع در این سواحل میسر نمی‌شود، بلکه باید با یک نگاه آمایش سرزمینی و جامع‌تر، چگونگی تکمیل زیرساخت‌های این منطقه و همچنین افزایش تولید و صادرات مورد توجه قرار گیرد. ثانیاً ارتباط توسعه منطقه آزاد چابهار با توسعه سواحل مکران مشخص نیست. با توجه به اینکه سواحل مکران شامل چندین شهرستان از جمله چابهار است ضروری است ایجاد و یا توسعه محدوده مناطق آزاد در این نواحی با یک نگاه جامع و با هماهنگی سازمان توسعه سواحل مکران انجام گیرد.

از سوی دیگر بررسی نقشه پیشنهادی در لایحه و تجربه برخی از مناطق آزاد فعلی نشان می‌دهد امکان محصورسازی محدوده ۶۷ هزار هکتاری، با توجه به وسعت آن، دشوار است و موجبات قاچاق کالا را فراهم می‌کند. همچنین قرار گرفتن محدوده‌های شهری

و روستایی داخل محدوده پیشنهاد شده در لایحه، مشکلات منطقه آزاد چابهار را تشدید می‌کند. وجود نقاط منفصل نیز یکی دیگر از آسیب‌های جدی لایحه پیشنهادی است، اصولاً تکمیل زیرساخت‌ها در چنین مناطق وسیعی، عملیاتی و اقتصادی نیست و تولید و صادرات در نقاط متمرکز و دارای دسترسی به بازار صورت می‌گیرد.

شایان ذکر است براساس تخمین‌ها، حدود ۳۰ درصد از تولید ناخالص دبی در منطقه آزاد جبل علی که کمتر از ۵ هزار هکتار مساحت دارد، ایجاد می‌شود. به‌طور کلی تجربه توسعه صادرات و جذب سرمایه‌گذاری خارجی در برخی مناطق آزاد موفق نشان می‌دهد عواملی غیر از وسعت مناطق، در موفقیت و رشد اقتصادی کشورها تأثیرگذار است. یک منطقه آزاد موفق نیاز به بندر، فرودگاه و گمرک دارد و توسعه مناطق آزاد نیز به‌لحاظ زیرساختی باید متمرکز بر عوامل یاد شده باشد. لذا درخصوص توسعه محدوده منطقه آزاد چابهار اگر بنابر افزایش تولید و صادرات باشد، الحاق بنادر شهید بهشتی و شهید کلانتری و توسعه محدوده فرودگاهی در اولویت قرار دارد.

با توجه به مطالب و مشکلات مطرح شده توصیه می‌شود نقشه با محوریت حذف نقاط جمعیتی و شهری، حذف نقاط منفصل، کاهش محدوده پیشنهادی و حذف پهنه‌های غیرضروری در کمیته تخصصی ذیل کمیسیون اقتصادی اصلاح گردد. در غیر این صورت علی‌رغم اینکه توسعه اقتصادی منطقه چابهار و سواحل مکران، مزایای زیادی برای منافع ملی به‌همراه دارد، اما تصویب این لایحه با نقشه فعلی قابل توصیه نیست.



## مقدمه

مناطق آزاد ایران با توجه به شرایط اقتصاد داخلی و در صورت اعمال تغییرات ساختاری در نحوه ایجاد و اداره این مناطق، می‌توانند نقش خود را بیشتر از گذشته در اقتصاد ملی ایفا نمایند. در این راستا توسعه مناطق آزادی که در مجاورت بنادر و زیرساخت‌های اساسی ارتباطی قرار دارند، اهمیت بیشتری دارد. منطقه آزاد چابهار یکی از مناطق آزادی است که در صورت سرمایه‌گذاری اساسی در زیرساخت‌های لازم از جمله توسعه هرچه بیشتر بنادر در راستای افزایش ظرفیت تخلیه، بارگیری و انبارداری مزیت مناسبی برای کشور ایجاد خواهد کرد.

گزارش حاضر با عنایت به ارائه **لایحه‌ای تحت عنوان «توسعه محدوده منطقه آزاد**

**تجاری - صنعتی چابهار»**، تلاش می‌کند ضمن بررسی استانداردهای منطقه‌ای در خصوص مناطق آزاد، نقاط ضعف و قوت توسعه منطقه آزاد چابهار را به تصویر کشیده و محدوده‌های پیوسته و منفصل پیشنهادی را مورد آسیب‌شناسی قرار دهد. در ادامه نیز ضمن تحلیل نکات حقوقی لایحه مذکور، پیشنهادهایی جهت کمک به توسعه منطقه آزاد چابهار ارائه شده است.

## ۱. موضوع و هدف لایحه

در مقدمه **توجیهی لایحه قید شده است**: این لایحه در راستای برنامه‌ها و سیاست‌های دولت جهت توسعه همه‌جانبه منطقه آزاد تجاری - صنعتی چابهار، از طریق بسترسازی برای توسعه اقتصادی مراکز جمعیتی جدید در بخش اقیانوسی سواحل مکران، ایجاد دسترسی به مرزهای هوایی، دریایی و زمینی، تأمین آب مورد نیاز صنایع سنگین با دسترسی به آب‌های آزاد عمیق و حفاظت محیط زیست خلیج چابهار تدوین شده است.

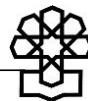
بر اساس ماده واحد این لایحه:

محدوده‌ای به مساحت شصت و هفت هزار و هشتصد و هفتاد و یک (۶۷،۸۷۱) هکتار به شرح نقشه پیوست به محدوده منطقه آزاد تجاری - صنعتی چابهار الحاق می‌شود.

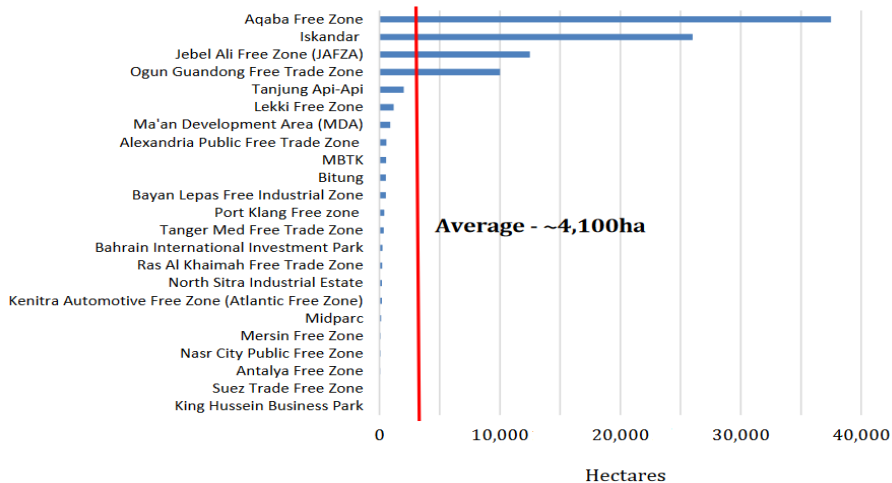
## ۲. نگاهی به تجارب مناطق آزاد جهان به لحاظ وسعت و زیرساخت‌های اساسی

اتصال و دسترسی مناطق آزاد به نقاط مهم از جمله بنادر، فرودگاه‌ها و راه‌های مواصلاتی به‌عنوان کلید موفقیت مناطق آزاد محسوب می‌شود. از این رو به هر میزان که مناطق آزاد به زیرساخت‌های اساسی نزدیک‌تر باشند موفقیت این مناطق و رسیدن به اهداف ایجاد مناطق آزاد محتمل‌تر می‌شود. مناطق آزاد در ایران با اینکه در برخی از نقاط دارای پتانسیل‌های اقتصادی و تجاری کشور ایجاد شده است، اما در ابتدای تأسیس فاقد زیرساخت‌های اساسی و لازم جهت شروع کسب‌وکار و صادرات بودند و کماکان نیز زیرساخت‌های اساسی در مناطق آزاد کشور در حد استاندارد کشورهای منطقه نیست و در رقابت با این کشورها نتوانسته است موفق عمل کند، هرچند این امر نافی برخی دستاوردهای توسعه منطقه‌ای مناطق آزاد موجود نیست.

در ادامه برخی از شاخص‌های مربوط به مناطق آزاد در کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی (OIC) ارائه شده است.



## نمودار ۱. مساحت برخی از مناطق ویژه و آزاد اقتصادی کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی



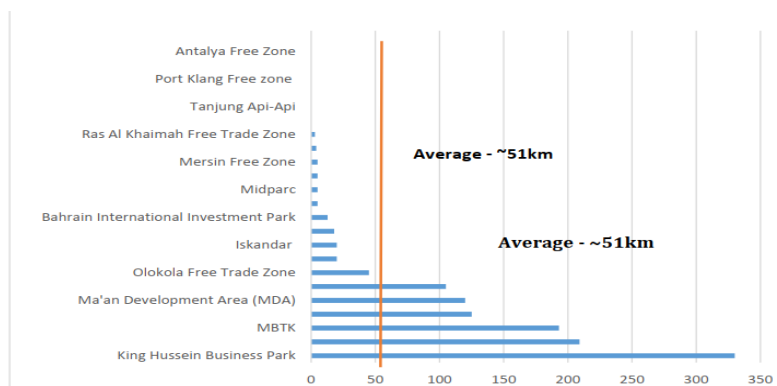
در نمودار فوق می‌توان مشاهده کرد که بزرگ‌ترین مناطق، به‌ویژه آنهایی که بیش از ۱۰ هزار هکتار وسعت دارند، بنادر آزاد، مناطق ویژه اقتصادی و مناطق آزاد هستند، در حالی که مناطق پردازش صادرات در کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی کوچک‌تر بوده و عمدتاً بین ۱۲ تا ۲ هزار هکتار است.<sup>۱</sup>

نکته اصلی درخصوص مساحت مناطق آزاد تفاوت در نحوه ایجاد و اداره مناطق آزاد کشورهای موفق است. در ایران مناطق آزاد با اهداف چندگانه ایجاد شده‌اند در حالی که مناطق آزاد در تجارب موفق عمدتاً تخصصی و متمرکز بر صادرات و تولید هستند. البته مناطق آزاد ترکیبی نیز وجود دارد که بستگی به هدف تأسیس این مناطق و اهداف سیاستگذار دارد.

1. COMCEC Coordination Office (2017), Special Economic Zones in the OIC Region: Learning from Experience

وسعت زیاد مناطق آزاد در ایران چالشی است که این مناطق را درگیر امور شهری و روستایی و مسائل اجرایی کرده است و مغایر با اهداف و راهبردهای تأسیس این مناطق است. به دلیل وسعت محدوده مناطق آزاد ایران، انواع دستگاه‌های اجرایی دولتی در داخل محدوده مستقر هستند و علی‌رغم تکلیف ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب سال ۱۳۹۵ واگذاری اختیار دستگاه‌های اجرایی در این مناطق انجام نشده است و روند توسعه این مناطق به لحاظ افزایش حجم تجارت و تولید دچار اصطکاک جدی است.<sup>۱</sup> البته وقوع این موضوع اجتناب‌ناپذیر است و با توجه به روش و فرایند تأسیس مناطق آزاد در ایران، امکان واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های تخصصی و حاکمیتی به سازمان‌های مناطق آزاد با مشکلات عدیده‌ای مواجه است.

## نمودار ۲. فاصله برخی از مناطق ویژه و آزاد از بنادر اصلی (کیلومتر) در برخی از کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی



**Source:** COMCEC Coordination Office (2017), Special Economic Zones in the OIC Region: Learning from Experience

۱. برای مطالعه بیشتر در خصوص آسیب‌های ناشی از وسعت محدوده‌ها رجوع شود به گزارش: پناهی، سامان (۱۳۹۶)، اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی، چالش‌های ناشی از وسعت محدوده‌های مناطق آزاد و بررسی اجمالی نقشه‌های پیوست لایحه، شماره مسلسل ۱۳۹۳۴-۲.



متوسط فاصله مناطق اقتصادی تجزیه و تحلیل شده از نزدیک‌ترین بندر خدمات اصلی حدود ۵۱ کیلومتر است، مشاهده می‌شود که یکی از ویژگی‌های برخی از مناطق آزاد موفق عبارت است از: **نزدیک بودن به امکانات بندری و سهولت دسترسی به امکان جریان کالا و خدمات از طریق بندر**. این در حالی است که برخی از مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در ایران فاقد بندر و فرودگاه اختصاصی هستند. به‌طور مثال در حال حاضر بندر کاسپین جزء معدود بنادر اختصاصی واقع در مجاورت و داخل محدوده منطقه انزلی است. شایان ذکر است منطقه آزاد جبل علی در نزدیکی یکی از بزرگ‌ترین بنادر منطقه خلیج فارس قرار دارد و ظرفیت آن حدود ۱۳ میلیون TEU<sup>۱</sup> است و می‌تواند به تعدادی از صنایع وابسته به تدارکات دریایی خدمت ارائه کند. منطقه آزاد جبل علی در حال حاضر حدود ۷۰۰۰ شرکت را اداره می‌کند و تخمین زده می‌شود تا ۲۵ درصد از تولید ناخالص داخلی غیرنظامی و بیش از ۵۰ درصد از کل صادرات دبی را به‌خود اختصاص می‌دهد. این منطقه یکی از موفق‌ترین مناطق آزاد تجاری در منطقه MENA محسوب می‌شود که از موقعیت جغرافیایی و ارتباطات استراتژیک خود با بازارهای آفریقا، اروپا و آسیا بهره می‌برد.<sup>۲</sup>

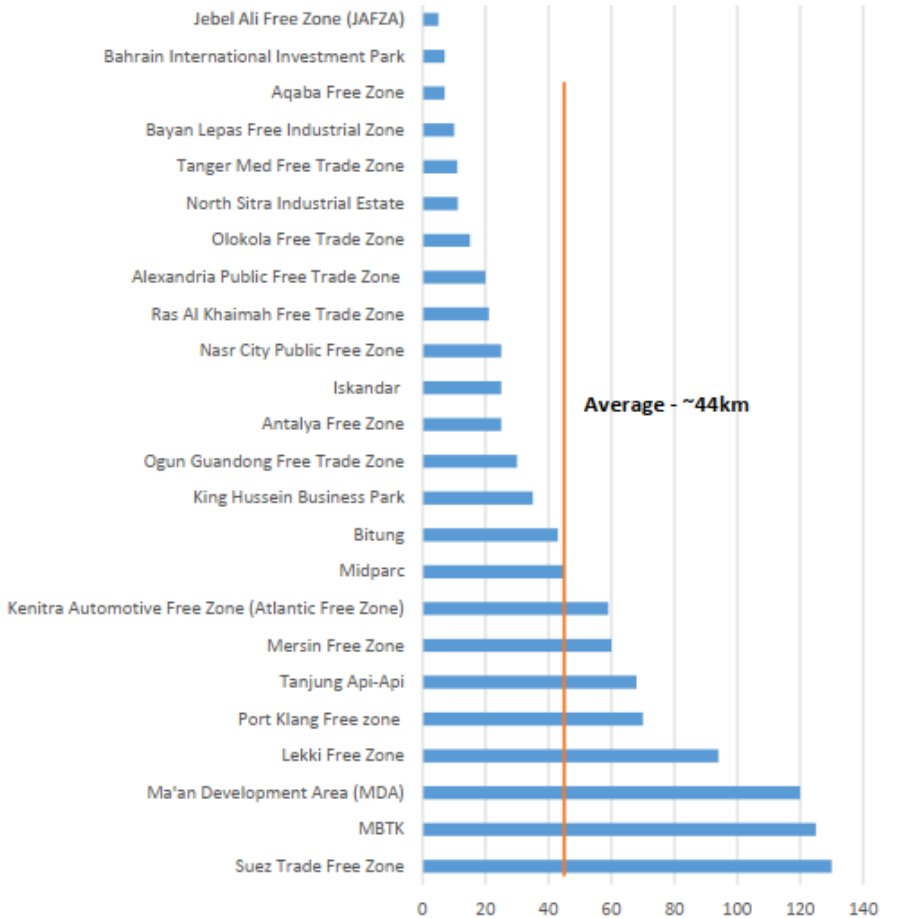
---

1. Twenty Foot Equivalent Units

(هر کانتینر معادل 2TEU بوده و آن هم معادل ۴۰ فوت می‌باشد. به‌عبارتی طول تقریبی آن ۱۲ متر برآورد می‌شود).

2. Jing & Yong (2014) The Successful Operation of Dubai Jebel Ali FTZ on Shanghai FTZ Development Enlightenment.

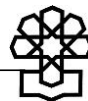
### نمودار ۳. فاصله برخی از مناطق ویژه و آزاد از فرودگاه اصلی (کیلومتر) در برخی کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی



**Source:** COMCEC Coordination Office (2017), Special Economic Zones in the OIC Region: Learning from Experience.

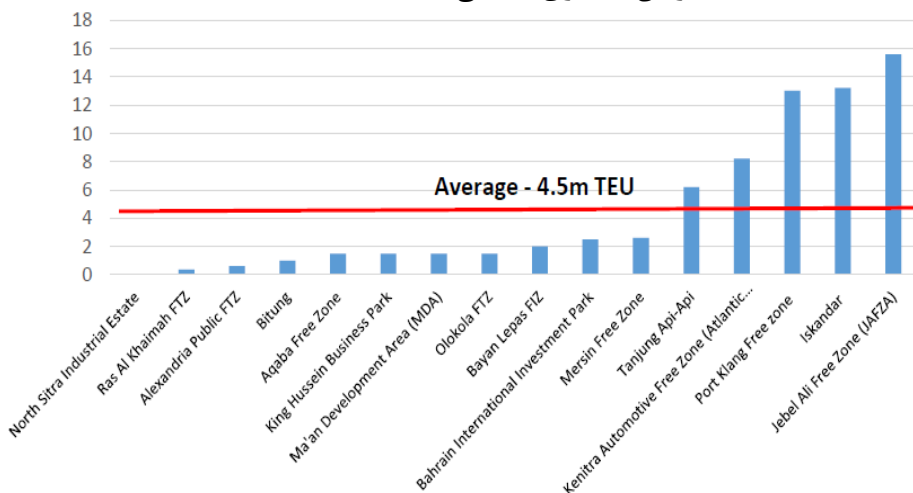
متوسط فاصله مناطق انتخاب شده از نزدیک‌ترین فرودگاه تقریباً ۴۴ کیلومتر است

که کوتاه‌تر از فاصله متوسط تا خدمات بندری است. قابل توجه است که در برخی



مناطق آزاد ایران فرودگاه اختصاصی وجود ندارد یا در حال ساخت است که این موضوع نشان می‌دهد مناطق آزاد ایران از ابتدای تأسیس، فاقد زیرساخت‌های اساسی بودند. از معدود فرودگاه‌های اختصاصی واقع در داخل محدوده منطقه آزاد، می‌توان به فرودگاه اختصاصی منطقه آزاد ماکو و فرودگاه منطقه آزاد کیش اشاره کرد؛ اما اغلب مناطق آزاد کشور فاقد فرودگاه اختصاصی هستند و عمدتاً از فرودگاه‌های موجود کشور که بعضاً در داخل یا مجاورت محدوده مناطق آزاد قرار گرفته‌اند استفاده شده است.

#### نمودار ۴. ظرفیت بنادر برخی از مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی (million TEU)



**Source:** COMCEC Coordination Office (2017), Special Economic Zones in the OIC Region: Learning from Experience.

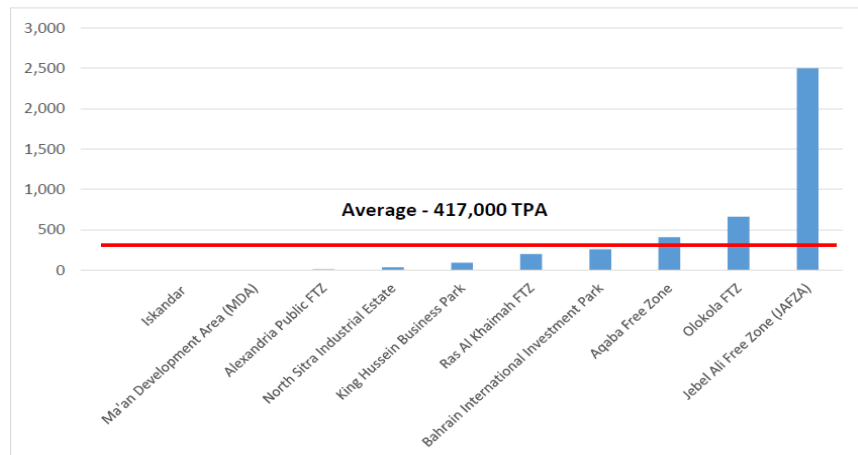
نمودار فوق نشان می‌دهد که میانگین ظرفیت حمل بنادر واقع در نزدیکی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی ۴/۵ میلیون TEU است. این در حالی است که بندر شهید رجایی به‌عنوان بزرگ‌ترین بندر کشور تقریباً ۳/۳ میلیون TEU کانتینر در سال ظرفیت دارد.

به‌طور کلی عملکرد اقتصادی مناطق آزاد و ویژه، نه تنها به نزدیکی آنها به بنادر، بلکه همچنین به ظرفیت حمل بنادر بستگی دارد. عملکرد ذخیره‌سازی، انبارداری و توزیع برای بنادر بسیار مهم است تا بتواند به‌طور مؤثر در خدمت و حمایت از فعالیت‌های اقتصادی باشد. علاوه بر این، اندازه و حجم تأسیسات بندری به خودی خود، پشتیبانی از کالاهای داخل و خارج از محل را تضمین نمی‌کند، بلکه برای حمایت از فعالیت تجاری بندر باید توسط تعدادی از شرکت‌های حمل‌ونقل مناسب پشتیبانی شود.

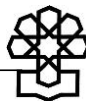
#### نمودار ۵. ظرفیت فرودگاه‌های مجاور برخی از مناطق ویژه اقتصادی کشورهای عضو

(هزار تن در سال)

#### سازمان همکاری اسلامی



Source: BuroHappold Analysis 2017.



ظرفیت حمل و نقل هوایی مشابه ظرفیت حمل و نقل بنادر، اثربخشی زیرساخت‌های اساسی را برای خدمت به انواع مناطق آزاد اقتصادی تعیین می‌کند و در موفقیت مناطق آزاد و ویژه در دستیابی به اهداف مؤثر است.

در مجموع بررسی عوامل موفقیت مناطق آزاد نشان می‌دهد که اغلب مناطق آزاد اقتصادی موفق، دسترسی بسیار خوبی به زیرساخت‌های استراتژیک دارند که از رشد و توسعه آنها حمایت می‌کند. نمونه‌هایی از قبیل منطقه آزاد جبل علی که قابلیت دسترسی عالی به هر دو بندر بزرگ و فرودگاه‌های بین‌المللی را دارد و نقش تعیین‌کننده‌ای در توسعه این منطقه داشته است.

یکی از علل این مطلب آن است که در اغلب تجربه‌های موفق، ابتدا زیرساخت بندری، فرودگاهی، ارتباطی، ریلی و... ایجاد و سپس مناطق آزاد تأسیس می‌شود؛ اما در ایران ابتدا مناطق آزاد تأسیس شدند و سپس از محل درآمدهای این مناطق که عمدتاً عوارض دریافتی از واردات یا عواید حاصل از واگذاری زمین بوده، به توسعه زیرساخت‌ها اقدام شده است. به‌طور مثال در حال حاضر برخی از مناطق آزاد ایران مانند ارس، فاقد فرودگاه و بندر اختصاصی؛ ماکو، فاقد بندر؛ اروند، فاقد فرودگاه اختصاصی و منطقه آزاد چابهار با موقعیت جغرافیایی منحصر به فرد، فاقد بندر اختصاصی است.

### ۳. استدلال‌های بیان شده در حمایت از توسعه محدوده منطقه آزاد چابهار

طبق گزارش سازمان منطقه آزاد چابهار، در حال حاضر به دلیل فقدان بندر، مسائل و مشکلات بسیاری برای منطقه آزاد چابهار، به‌وجود آمده است که عاملی برای عدم حصول اهداف مدنظر شکل‌گیری منطقه آزاد بوده است. این مشکلات عبارتند از:<sup>۱</sup>

۱. مستندات دریافت شده از سازمان منطقه آزاد چابهار در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۴/۵.

الف) مشکل 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.

ب) عدم امکان تخلیه و استقرار کالاهای تجاری منطقه آزاد چابهار در بنادر شهید بهشتی و کلانتری و پسکرانه آنها به دلیل عدم شمولیت و تسری قوانین و مقررات مناطق آزاد بر محدوده بنادر و اسکله‌های یاد شده.

ج) محدودیت بارگذاری صنایع با رعایت ضوابط زیست‌محیطی در محدوده فعلی.

د) عدم امکان تشکیل و توسعه آتی صنایع با رویکرد تکمیل زنجیره‌های تولید و حداکثر ارزش‌افزوده،  
ه) ممنوعیت برداشت و بازگشت آب به خلیج چابهار.

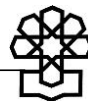
و) نیازهای زیرساختی مؤثر بر خلیج به‌ویژه توسعه آب‌شیرین‌کن‌ها.

ز) عدم اتصال به شبکه‌های اتصالی و ابزارهای حمل‌ونقل.

شکل ۱. موقعیت استراتژیک بندر چابهار نسبت به سایر بنادر مهم دنیا



مأخذ: وبگاه رسمی سازمان منطقه آزاد چابهار به آدرس اینترنتی: [www.cfzo.ir](http://www.cfzo.ir).



همان‌طور که شکل ۱ نشان می‌دهد ظرفیت و دسترسی منطقه آزاد چابهار به نقاط مختلف جهان به‌خصوص کشورهای منطقه، مشروط به توسعه ظرفیت بندری و امکان رقابت با مناطق آزاد همجوار، بسیار مناسب است. جدول ۱ نشان می‌دهد که در حال حاضر این قابلیت نیاز به تقویت بیشتری دارد و در مقایسه با مناطق آزاد و بنادر همجوار از جمله بندر گوادر و منطقه آزاد جبل علی در سطح پایینی قرار دارد.

جدول ۱. زیرساخت‌های مناطق آزاد در ابتدای فعالیت و مقایسه آن با منطقه آزاد چابهار

عنوان زیرساخت	چابهار	گوادر	جبل علی (در شروع فعالیت)
بندر	خارج از محدوده منطقه ۳ بندر	با قابلیت پهلوگیری کشتی‌های ۷۰ هزار تُنی متصل به منطقه آزاد	۳ پایانه دریایی با ظرفیت پذیرش هر نوع کشتی
راه	فاقد راه آهن و جاده‌های ترانزیتی	راه آسفالت‌ه و راه آهن در حال ساخت (کریدور چین - پاکستان)	بزرگراه‌ها به‌طور کامل ایجاد شده بوده است
فرودگاه	فرودگاه نظامی خارج از محدوده	فرودگاه کوچک موجود است و فرودگاه بزرگ در حال ساخت	فرودگاه بین‌المللی اختصاصی و فرودگاه‌های حاشیه‌ای
برق	۱ مگاوات	خریداری برق در ایران و ساخت نیروگاه در برنامه	کاملاً تأمین
آب شیرین‌کن	کمبود شدید	تأمین آب از سد و ۴ آب شیرین‌کن دولتی در حال ساخت	کاملاً تأمین
انبار	۶/۹۶ هزار مترمربع مربوط به سازمان بنادر	-	۴۸ هزار مترمربع انبار، هزار مترمکعب سردخانه
گمرک	استقرار در خارج منطقه	مستقر در منطقه	مستقر در منطقه

مأخذ: مستندات دریافت شده از سازمان منطقه آزاد چابهار در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۴/۵.

#### ۴. چالش‌ها و آسیب‌های موجود در مناطق آزاد

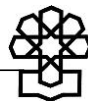
در این بخش، چالش‌ها و آسیب‌های موجود در مناطق آزاد ارائه می‌شود.

##### ۴-۱. عدم امکان ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز

یکی از اصلی‌ترین پیامدهای ایجاد مناطق آزاد در محدوده‌های وسیع، عدم امکان تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز برای منطقه است. بدیهی است جذب سرمایه‌های داخلی و خارجی و ایجاد زمینه برای تولید کالا در این مناطق، مستلزم برخورداری از زیرساخت‌های اولیه مانند آب، برق، گاز، زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات، راه‌های ارتباطی هوایی (فرودگاه‌ها)، دریایی (بنادر)، زمینی (ریل راه‌آهن و راه‌های ترانزیتی) و... است.

ایجاد مناطق آزاد در محدوده‌های وسیع و به‌خصوص مکان‌یابی آنها در محدوده‌های فاقد زیرساخت‌های مورد نیاز با هدف عمران و آبادانی منطقه، اصلی‌ترین نقطه انحراف در ایجاد این مناطق است؛ زیرا منابع مورد نیاز برای ایجاد این مناطق از محل صادرات و تولید در مناطق حاصل نشده و سازمان‌های اداره‌کننده مناطق، عمدتاً به منابع ناپایدار و مخرب مانند عوارض واردات کالا، فروش اراضی و پلاک‌گذاری خودرو سواری روی آورده‌اند. این در حالی است که با کوچک شدن محدوده این مناطق و ایجاد آنها در مناطق دارای زیرساخت‌های اولیه، امکان توسعه زیرساخت‌های لازم برای استقرار صنایع از محل سرمایه‌های بخش خصوصی و یا سرمایه‌گذاری خارجی فراهم بوده و احتمال انحراف مناطق به سمت واردات و نظایر آن، کاهش می‌یابد.

اصولاً ایجاد مناطق آزاد در محدوده‌هایی با وسعت زیاد و فاقد زیرساخت‌های مورد نیاز با هدف محرومیت‌زدایی، موجب آن شده است که سازمان‌های مناطق آزاد در اولین



گام باید به دنبال ایجاد زیرساخت‌های اولیه این محدوده‌ها باشند که این امر نیازمند تأمین درآمد مکفی است که از محل تولید و صادرات حاصل خواهد شد.

**۲-۴. افزایش قاچاق کالا به دلیل عدم امکان فنس‌کشی و محصور نمودن منطقه**

ایجاد مناطق آزاد در محدوده‌هایی با مساحت زیاد و عدم امکان فنس‌کشی بخشی از این محدوده‌ها، عدم استقرار گیت‌های ورود و خروج و در نتیجه ایجاد زمینه برای عدم نظارت کامل گمرک بر تمامی محدوده وسیع این مناطق، موجب بروز پدیده قاچاق کالا شده است. این امر منجر به اختلافات جدی برخی مسئولان مناطق آزاد با برخی از سازمان‌های نظارتی از جمله گمرک جمهوری اسلامی ایران، ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، سازمان بنادر، بازرسی کل کشور یا سایر دستگاه‌های متولی مبارزه با فساد نیز شده است. این در حالی است که با کوچک شدن محدوده این مناطق، امکان فنس‌کشی کل محدوده و استقرار گمرک جهت کنترل ورود و خروج کالا فراهم بوده و پدیده قاچاق از این مناطق دیگر مفهومی نخواهد داشت. تجربه ایجاد مناطق آزاد قبلی با وسعت زیاد نشان داده است که محصورسازی آنها به دلیل هزینه‌بر بودن و عدم تسلط گمرک جمهوری اسلامی ایران بر تمام منطقه محصور شده، هرگز به سرانجام نمی‌رسد که این مهم در مورد مناطق موجود نیز صدق می‌کند.

**۳-۴. عدم امکان عملیاتی نمودن مزایای قانونی در کل محدوده مصوب منطقه**

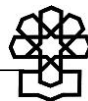
ایجاد مناطق آزاد در محدوده‌های وسیع موجب آن شده است که بخش عمده‌ای از این مناطق علی‌رغم گذشت چندین سال از تأسیس آنها، به دلیل عدم فنس‌کشی یا عدم استقرار گمرک، عملیاتی نشوند. تصویب یکباره محدوده‌های وسیع و بهره‌برداری فاز به

فاز این مناطق، موجب نارضایتی ساکنان مناطق مذکور شده است، زیرا از یک سو به واسطه قرار گرفتن در این مناطق، با مشکلاتی مانند افزایش قیمت زمین و مسکن و افزایش قیمت خدمات و مدیریت دوگانه در حوزه‌های مختلف اداری مواجه می‌شوند؛ ولی به علت عدم فنس‌کشی و محصور شدن منطقه، نمی‌توانند از مزیت‌های مربوط به معافیت‌های مالیاتی استفاده نمایند. این در حالی است که با کوچک شدن محدوده این مناطق، امکان فنس‌کشی و استقرار گمرک و بهره‌مندی کل منطقه از مزایای قانونی مناطق آزاد فراهم خواهد شد.

#### ۴-۴. بروز پدیده افزایش قیمت زمین و زمین‌خواری

معمولاً با ایجاد منطقه آزاد قیمت اراضی داخل محدوده بالا رفته و در کنار ایجاد مزیت برای این اراضی، اراضی مجاور با عدم مزیت مواجه می‌شوند. به همین دلیل فشارهای مختلف برای اضافه شدن اراضی به محدوده این مناطق وجود دارد. یکی از علل ایجاد مناطق آزاد در وسعت‌های بسیار بالاتر از میانگین جهانی، همین مسئله است. همچنین به دلیل افزایش قیمت اراضی و اجاره‌بهای مسکن در مناطق آزاد مشکلاتی برای ساکنان بومی این مناطق ایجاد می‌شود.

از سوی دیگر یکی از دلایل انحراف مناطق آزاد از عملکرد مطلوب، وابستگی درآمدی این مناطق به فروش اراضی به‌عنوان یکی از منابع منطقه است که در برخی موارد نیز به دلیل اختلاف نظرهایی در خصوص نحوه قیمت‌گذاری و برگزاری مزایده‌ها، منجر به بروز حاشیه‌هایی برای این مناطق شده است. این در حالی است که با کوچک شدن محدوده این مناطق دیگر تکیه مسئولان بر فروش اراضی وسیع، مفهومی نخواهد داشت.



#### ۴-۵. ورود کالای همراه مسافر

یکی از موضوعاتی که موجب بروز انتقادات جدی برای مناطق فعلی شده است، استفاده از معافیت کالای همراه مسافر (از پرداخت حقوق گمرکی و مالیات ارزش افزوده) برای اشخاصی است که به این مناطق سفر می کنند. بدیهی است که حتی با فنس کشی و تعیین تکلیف محدوده مناطق آزاد، سفر به این مناطق و استفاده از معافیت کالای همراه مسافر به عنوان یک مزیت همچنان ادامه خواهد داشت.

#### ۴-۶. وجود نقاط جمعیتی شهری و روستایی در محدوده مناطق

وجود نقاط جمعیتی شهری و روستایی در محدوده مناطق فعلی موجب انحراف سازمان های مناطق آزاد از اهداف اصلی خود و تمرکز مدیران این مناطق به امور شهری و روستایی شده و این سازمان ها را درگیر امور شهرداری و خدمات شهری و صدور مجوزهای شهرسازی و ارائه خدمات به ساکنان مناطق کرده است.

این امر موجب بروز ناهماهنگی هایی با سایر سازمان های مستقر در این مناطق شده است و مدیریت یکپارچه مناطق در خصوص تفویض اختیار سازمان های اجرایی را با مشکل مواجه کرده است. دستگاه های ارائه دهنده خدمات مانند آب، برق، گاز و... نیز طرح های توسعه ای خود را متوقف و هزینه کرد در این خصوص را به سازمان اداره کننده منطقه محول می کنند که موجب بروز مشکلاتی برای ساکنان مناطق شده است.

از سوی دیگر وجود نقاط جمعیتی در محدوده مناطق آزاد، امکان کنترل ورود و خروج کالا را نیز مختل می کند، زیرا بدیهی است که امکان کنترل تمامی ماشین ها و ساکنان شهرها و روستاها در هنگام ورود و خروج از محدوده و منطقه وجود ندارد و همین

امر زمینه قاچاق کالا از این مناطق را نیز تشدید می‌کند.

همچنین قرار گرفتن مسیرهای اصلی جاده‌ای کشور در محدوده برخی از مناطق آزاد، می‌تواند رفت‌وآمد وسایل نقلیه باری و مسافری را به دلیل کنترل‌های گمرکی دچار مشکل کند. این مسئله از آنجا اهمیت پیدا می‌کند که برخی از این مسیرها محل رفت‌وآمد مردم در داخل کشور است.

#### ۷-۴. گسترش ساختار سازمانی و افزایش نیروی انسانی ستادی در مناطق

ایجاد مناطق آزاد در محدوده‌های وسیع و عدم وجود ساختار سازمانی مشخص، موجب تورم نیروی انسانی اداری و ستادی در سازمان‌های این مناطق و ناکارایی ساختار اداری و تشکیلاتی شده است، به گونه‌ای که برخی از سازمان‌های مناطق آزاد در مقایسه با شهرداری‌ها و سازمان‌های مشابه با تورم شدید نیروی انسانی و هزینه‌های بالای آن مواجه هستند. تغییر پیاپی مدیریت‌ها در این مناطق و خروج نیروهای توانمند تخصصی و رسوب نیروهای اداری، موجب کاهش کیفیت نیروی انسانی در مناطق شده و خواهد شد. این در حالی است که با کوچک شدن محدوده این مناطق، دیگر نیازی به نیروی انسانی متورم برای ارائه خدمات نخواهد بود. به‌عنوان مثال در سال ۱۳۹۶، بیشترین سهم از هزینه‌های جاری سازمان‌های مناطق آزاد مربوط به ردیف‌های خدمات قراردادی با سهم ۴۰ درصدی و حقوق و دستمزد با سهمی معادل ۲۶ درصد از کل هزینه‌های جاری بوده است. به‌طور مثال ردیف حقوق و دستمزد در سازمان منطقه آزاد اروند با رقم ۴۱۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۶، بالاترین ردیف هزینه‌های جاری را به خود اختصاص داده است. نکته جالب اینکه، مناطق آزادی که محدوده‌های شهری و روستایی داخل آنها قرار دارد، هزینه‌های جاری بیشتری دارند.



#### ۸-۴. ناکارآمدی ساختار درآمدهای مناطق آزاد

جدول زیر جزئیات عملکرد ردیف‌های درآمدی سازمان‌های مناطق آزاد را در سال ۱۳۹۶ نشان می‌دهد. براساس آمارهای سال ۱۳۹۶، بیشترین سهم درآمدی سازمان‌های مناطق آزاد مربوط به ردیف‌های عوارض ورود و خروج کالا و مسافر با سهم ۳۸ درصدی و صدور مجوزها با سهم حدود ۲۸ درصدی است. این رویه بسته به پتانسیل‌ها و مزیت‌های هر یک از مناطق آزاد کم و بیش حاکم است و درآمد چندانی از محل تولید و صادرات عاید سازمان‌های مناطق آزاد کشور نمی‌شود.

#### جدول ۲. جزئیات عملکردی ردیف‌های درآمدی کل سازمان‌های مناطق آزاد در سال ۱۳۹۶

(میلیون ریال)

عنوان	جمع کل	سهم از کل (درصد)
اجاره	۳۶۷,۰۶۸	۴
خدمات شهری	۱,۱۰۲,۱۹۱	۱۳/۹
صدور مجوزها	۲,۲۷۲,۱۵۵	۲۸
خدمات بندری و فرودگاهی	۱۸۹,۱۲۷	۲/۴
ورود و خروج کالا و مسافر	۳,۰۱۶,۳۲۸	۳۸
خدمات انبارداری و لجستیک	۸۱,۶۳۲	۱/۰
درآمد عمومی واحدهای خاص	۵۳۶,۲۰۶	۶/۸
سایر درآمدها	۳۳۲,۰۶۵	۴/۱
کل درآمدها	۷,۸۹۶,۷۷۲	۱۰۰

مأخذ: دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی (۱۳۹۶)، گزارش آسیب‌شناسی، چالش‌ها و عملکرد.

اتکای درآمدهای منطقه به فروش اراضی، اخذ عوارض از واردات کالاهای مصرفی و

پلاک‌گذاری خودروهای سواری لوکس منجر به کم‌توجهی به مقوله‌های اصلی مانند تقویت

تولید صادرات گرا و جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی شده و در نتیجه انحراف در عملکرد این مناطق را به دنبال داشته است.

#### ۹-۴. ایجاد مناطق منفصل

ایجاد مناطق آزاد در محدوده‌های منفصل به دلیل وسعت بالای این مناطق، موجب بروز مشکلات متعددی برای مناطق آزاد شده است. در برخی موارد یک منطقه آزاد، با یک نام و مدیریت، در چند نقطه منفصل از یکدیگر تشکیل شده که ایجاد طرح‌های توسعه‌ای و زیرساختی متوازن در آنها مقدور نبوده و بعضاً انتقال کالا میان این مناطق منفصل، با توجه به وجود معافیت‌های گمرکی در مناطق آزاد موجب تشدید پدیده قاچاق در کشور شده است.

#### ۵. ملاحظات مربوط به انطباق لایحه با سیاست‌های کلی

در خصوص لایحه توسعه منطقه آزاد چابهار، نیاز است به برخی نکات حقوقی منبعث از سیاست‌های کلی نظام، توجه جدی صورت گیرد، از جمله:

۱. لزوم عدم مغایرت با بند «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر «اصلاح

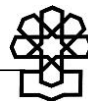
نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی».

۲. لزوم عدم مغایرت با بند «۱» جزء «د» سیاست‌های کلی آمایش سرزمین مبنی بر

«ایجاد امکانات عادلانه و فرصت‌های برابر و رفع تبعیض ناروا در مناطق کشور».

۳. لزوم عدم مغایرت با بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر «توسعه

حوزه عمل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشور به منظور انتقال فناوری‌های پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات و تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج».



به نظر می‌رسد که اصولاً افزایش بی‌رویه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی بدون لحاظ ضوابط دوگانه مصرح در اصل چهل‌وهشتم (۴۸) قانون اساسی<sup>۱</sup> و با لحاظ معافیت‌های گمرکی و مالیاتی موجود در این مناطق، به گسترش تبعیض به مناطق همجوار خواهد انجامید. چنانکه بیان شد، یکی از علت‌های اصلی این مطلب، به ساختار نظام درآمدی در مناطق آزاد و وابستگی آن به عوارض دریافتی از واردات (به‌جای صادرات و جذب سرمایه‌گذار داخلی و خارجی) بازمی‌گردد. اصلاح روند فعلی نیازمند بازنگری در نحوه ایجاد و توسعه این مناطق است که در حال حاضر چنین روندی در دستگاه‌های متولی پیگیری نمی‌شود.

#### ۶. نکات مربوط به نقشه پیشنهادی در لایحه

با توجه به محورهای بیان شده در خصوص مناطق آزاد، لایحه توسعه محدوده منطقه آزاد چابهار نیز دارای اشکالاتی جدی است که نیاز به اصلاح دارد و در صورتی که این موارد اصلاح نشود و نقشه به شکل فعلی تصویب شود آسیب‌های متعددی برای سازمان منطقه آزاد چابهار و استان ایجاد خواهد شد.

هشت قسمت در لایحه توسعه محدوده منطقه آزاد چابهار پیشنهاد شده است که توضیحات هریک از آنها در جدول ذیل به‌طور خلاصه بیان شده است.

---

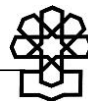
۱. اصل چهل‌وهشتم (۴۸) - در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد، به‌طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد.

## جدول ۳. توضیحات هریک از نقاط پیشنهادی لایحه توسعه محدوده منطقه آزاد چابهار

پهنه‌های پیشنهادی جدید	توضیحات هریک از پهنه‌های پیشنهادی لایحه	مساحت هریک از پهنه‌ها (هکتار)
۱	اراضی جنوب شرقی محدوده منطقه تا ساحل اقیانوسی و دره لیپار برای دسترسی به آب‌های آزاد (تأمین دسترسی‌ها و پسرانه‌های لازم و کریدور ارتباطی)	۱۹۴۰۷
۲	اراضی غربی محدوده فعلی تا مرز شهرستان کنارک برای توسعه صنایع پایین‌دستی	۳۵۴۷
۳	شهر جدید تیس به‌طور کامل جهت توسعه فعالیت‌های گردشگری و پیوند با روستای تاریخی تیس	۴۷۶۴
۴	شهر چابهار (شهر چابهار و قسمتی از حریم آن که در طرح منطقه شهری چابهار کاربری آن مسکونی است)	۹۲۰۰
۵	بنادر شهید بهشتی و کلانتری	۲۶۶
۶	ارتفاعات شرقی محدوده فعلی، رزرو کاربری‌های شهری	۶۵۶۵
۷	پهنه استقرار صنایع سنگین و آب‌بر	۱۹۱۰۰
۸	اراضی پایین‌دست بازارچه مرزی ریمدان نقطه منفصل و مرز خشکی	۵۰۲۲

مأخذ: مستندات دریافت شده از سازمان منطقه آزاد چابهار در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۴/۵.

در خصوص این لایحه و با توجه به نقشه پیشنهادی چند نکته باید مورد توجه قرار گیرد:



شکل ۲.



مأخذ: مستندات دریافت شده از سازمان منطقه آزاد چابهار در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۴/۵.

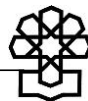
۱. محدوده یک که با اهداف حفاظت از اکوسیستم خلیج چابهار، استقرار صنایع آبربر در نزدیکی ساحل اقیانوسی، رفع محدودیت توسعه صنایع سنگین با تسهیل دسترسی به اسکله‌های تخصصی، تأمین اراضی پسرانه بندری، ایجاد محدوده لجستیک و فراهم نمودن حمل‌ونقل چندوجهی (ریل، هوایی، جاده‌ای و دریایی)، پیشنهاد شده و دارای مساحت حدود ۱۹،۴۰۷ هکتار است. الحاق این محدوده به منطقه آزاد چابهار، به جهت منطق استقرار صنایع، در بلندمدت کمابیش موجه است، اما پیش از تصمیم‌گیری درخصوص الحاق این محدوده به منطقه آزاد، اولاً باید تکلیف نحوه اتصال مناسب منطقه آزاد چابهار به داخل سرزمین اصلی مشخص شود و ثانیاً مساحت محدوده پیشنهادی در این ناحیه کاهش یابد.

۲. پهنه شماره دو در فاصله بین محدوده منطقه و مرز شهرستان تیس واقع است. به‌منظور توسعه صنایع سبک و پوشش این خلأ و بهره‌برداری و مدیریت پهنه این اراضی پیشنهاد الحاق به محدوده ارائه شده است. این محدوده می‌تواند حذف شود و صنایع سبک در پهنه شماره یک استقرار یابد.

۳. پهنه شماره سه قرار است شهر تیس قدیم و تیس جدید را از طریق پهنه ساحلی به هم وصل کند و از اکوسیستم چابهار حفاظت نماید و همچنین برای کاربری توریستی آن برنامه‌ریزی شده است. علاوه بر اینکه لازم است بررسی شود که زمین‌های این ناحیه معارض نداشته باشد، اغلب نقد‌های وارد شده به توسعه محدوده مناطق آزاد که در بخش چهارم گزارش حاضر بیان شد، در مورد این ناحیه نیز برقرار است.

۴. پهنه شماره چهار مشتمل بر شهر چابهار (و قسمتی از حریم آن که در طرح منطقه شهری چابهار دارای کاربری مسکونی است) و بنادر شهید بهشتی و شهید کلانتری است. از جمله دلایلی که برای الحاق این نواحی ذکر شده، ارتقای کیفیت محیط شهری، بسترسازی مدیریت یکپارچه منطقه شهری و اتصال به بندر شهید بهشتی و تسری قوانین مناطق آزاد است. الحاق این پهنه (بجز نواحی بنادر شهید بهشتی و شهید کلانتری) به منطقه آزاد چابهار به دلیل قرار گرفتن نقاط شهری و جمعیتی در داخل محدوده منطقه آزاد و مشکلاتی که برای سازمان منطقه آزاد ایجاد می‌کند به هیچ عنوان قابل توصیه نیست.

۵. پهنه شماره پنج شامل ارتفاعات شرقی محدوده منطقه آزاد فعلی است و برای کاربری‌های شهری و گردشگری پیشنهاد شده است. مهم‌ترین استدلالی که برای الحاق این بخش به منطقه آزاد ارائه شده، آن است که «اگر پهنه‌های شماره یک و چهار به منطقه آزاد ملحق شود، بخش شماره پنج در وسط قرار می‌گیرد و بهتر است این بخش نیز به منطقه آزاد



تبدیل شود». بدیهی است که الحاق این بخش نیز به دلایل پیش گفته توصیه نمی‌شود.

۶. پهنه ششم به دلیل محدودیت‌های توسعه صنایع سنگین در پیکره صنعتی منطقه آزاد و به منظور استقرار صنایع سنگین و انرژی‌بر در کنار ساحل اقیانوسی چابهار پیشنهاد شده است. هرچند توسعه صنعت از جمله اهداف ایجاد مناطق آزاد است، اما ظرفیت پهنه شماره یک برای این منظور کافی است و الحاق پهنه ششم به منطقه آزاد فاقد توجیه است.

۷. پهنه شماره هفت به عنوان پهنه متصل به بازارچه مرزی ریمدان به عنوان نقطه منفصل و مرز خشکی با پاکستان تعریف شده است. با توجه به اینکه به دلایل متعدد بیان شده در بخش چهارم، وجود نقاط منفصل در مناطق آزاد دارای توجیه کارشناسی نیست و امکان توسعه و تسهیل قاچاق کالا را فراهم می‌کند، قابل توصیه نیست و لازم است حذف شود.

۸. نکته دیگر اینکه براساس ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور<sup>۱</sup> مصوب سال ۱۳۹۵، سازمان توسعه سواحل مکران به منظور برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت بر برنامه‌های توسعه در سواحل مکران و در محدوده شهرستان‌های میناب،

---

۱. ماده (۶۸) - در اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی موضوع افزایش توان مقاومت و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور و اجرای سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه موضوع تقسیم کار و تعیین نقش ملی در مناطق، استان‌ها، نواحی و سواحل و جزایر کشور و حمایت دولت از سرمایه‌گذاری در مناطق کمترتوسعه‌یافته، توسعه اقتصاد دریایی جنوب کشور و ایجاد مناطق مهم اقتصادی در زمینه‌های دارای مزیت به منظور بهره‌برداری از استعدادها و سواحل جنوب شرقی کشور، بهره‌مندی جامعه محلی، استفاده از سرمایه‌ها و فرصت‌های بین‌المللی و کاهش عدم تعادل‌های مناطق کشور، سازمان توسعه سواحل مکران به عنوان سازمان توسعه‌ای با شخصیت شرکتی برای برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت بر برنامه‌های توسعه در سواحل مکران در صورت تأمین اعتبار در بودجه سنواتی در محدوده شهرستان‌های میناب، سیریک، جاسک، چابهار و کنارک ایجاد می‌شود. اساسنامه این سازمان ظرف مدت چهارماه پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس جهت تصویب نهایی ارائه می‌شود.

تمام وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی، نهادها و مؤسسات عمومی به غیر از دفاعی، امنیتی، قضایی و امور خارجه و همچنین تمام دارایی‌های دولت و دستگاه‌های اجرایی اعم از منقول و غیرمنقول و تمام طرح‌ها و پروژه‌ها (در حال بهره‌برداری یا اجرا)، در منطقه سواحل مکران به این سازمان واگذار می‌شود. این محدوده در چارچوب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران و قانون جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی در ایران اداره می‌شود.

چگونگی ارتباط مناطق آزاد این محدوده با سازمان، در اساسنامه تعیین می‌شود.

سیریک، جاسک، چابهار و کنارک ایجاد شده است. متأسفانه ارتباط توسعه منطقه آزاد چابهار با توسعه سواحل مکران، به دلیل عدم تصویب اساسنامه این سازمان، اساساً مشخص نیست. با توجه به اینکه سواحل مکران شامل چندین شهرستان از جمله چابهار است ضروری است ایجاد و یا توسعه محدوده مناطق آزاد در این نواحی با یک نگاه کلان و جامع و با هماهنگی سازمان توسعه سواحل مکران انجام گیرد.

۹. یکی از آسیب‌های جدی مناطق آزاد کشور قرار گرفتن محدوده‌های شهری و روستایی داخل محدوده این مناطق است، در لایحه فعلی نیز شهر چابهار و برخی مناطق روستایی در محدوده پیشنهادی قرار دارد. همچنین در سال ۱۳۹۶ سازمان منطقه آزاد چابهار در بین سازمان‌های مناطق آزاد هفتگانه با رقمی معادل ۷۵۴ میلیارد ریال فروش زمین، جزء مناطق آزادی است که بیشترین فروش زمین را داشته و از بین هفت منطقه آزاد رتبه دوم را در این خصوص داشته است.

### جمع‌بندی و پیشنهاد

در این بخش با توجه به تحلیل‌های انجام شده، جمع‌بندی گزارش حاضر ارائه و متناسب با آن پیشنهادهایی مطرح می‌شود. شایان ذکر است این تحلیل‌ها و پیشنهادها در خصوص لایحه «توسعه محدوده منطقه آزاد چابهار»، متکی بر بازدید میدانی از این منطقه است. اصولاً توسعه کمی محدوده مناطق آزاد در کشور به لحاظ نظری و اصول علمی منطق کارشناسی ندارد و در تعارض با تجربه اکثریت مناطق آزاد موفق دنیاست؛ نظیر منطقه آزاد جبل علی با مساحت کمتر از ۵ هزار هکتار، که براساس برآوردها حدود ۳۰



درصد تولید ناخالص داخلی امارات در آنجا تولید می‌شود.<sup>۱</sup>

این در حالی است که مناطق آزاد ایران با مساحت‌های وسیع و حجم تولید و صادرات کمتر در مقایسه با نمونه‌های مشابه منطقه‌ای وضعیت مطلوبی ندارند، ولی همچنان توسعه محدوده مناطق آزاد کشور را در دستور کار خود قرار داده‌اند.

درخصوص لایحه توسعه محدوده منطقه آزاد چابهار، مساحت وسیع پیشنهادی ۶۷ هزار هکتاری در لایحه، از آسیب‌های جدی نقشه پیشنهادی است که نیاز به بازنگری جدی دارد. درخصوص جزئیات این لایحه، توجه به نکات ذیل ضروری است:

۱. با توجه به حکم ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (موضوع تشکیل سازمان توسعه سواحل مکران)، لازم است ارتباط توسعه محدوده منطقه آزاد چابهار با توسعه سواحل مکران مشخص شود. سواحل مکران شامل چندین شهرستان از جمله چابهار است و لذا ضروری است ایجاد و یا توسعه محدوده مناطق آزاد در این نواحی با یک نگاه کلان و جامع و با هماهنگی سازمان توسعه سواحل مکران انجام گیرد.

۲. الحاق بنادر شهید بهشتی و شهید کلانتری به محدوده منطقه آزاد چابهار دارای مزایایی به جهت گسترش ظرفیت تخلیه و بارگیری است و به همین جهت قابل توصیه است.

۳. به منظور توسعه صنایع آب‌بر و صنایع سنگین پیشنهاد می‌شود پهنه‌های یکم و ششم با هم ادغام شود و مساحت این دو پهنه به شدت کاهش یابد. الحاق این بخش مشروط به اتصال ریلی (و ترانزیتی) منطقه آزاد چابهار به سرزمین اصلی و مشروط به رفع

سایر آسیب‌های مطرح شده در بخش چهارم گزارش حاضر، قابل توصیه است.

۴. اما سایر نقاط پیشنهادی در لایحه یعنی پهنه شماره دو (شمال غربی منطقه آزاد فعلی)، پهنه شماره سه (شهر تیس قدیم و جدید)، پهنه شماره چهار (شهر چابهار و حومه آن، بجز بنادر)، پهنه شماره پنج (ارتفاعات شرقی منطقه آزاد فعلی) و پهنه شماره هفت (نقطه منفصل ریمدان) فاقد توجیه لازم برای الحاق به منطقه آزاد هستند.

در مجموع علی‌رغم اینکه اصل لایحه با هدف توسعه منطقه چابهار و سواحل مکران تدوین شده است، اما در صورتی که نقشه پیشنهادی با توجه به نکات مطرح شده اصلاح نگردد قابل توصیه نیست و آسیب‌هایی جدی برای منطقه به دنبال خواهد داشت. صرفاً نواحی مربوط به بنادر و فرودگاه و همچنین بخش در نظر گرفته شده برای توسعه صنایع سنگین و آب‌بر، آن هم در مساحتی بسیار کمتر از آنچه در لایحه پیشنهاد شده است قابل توصیه می‌باشد.



## منابع و مآخذ

۱. پناهی، سامان. اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی، چالش‌های ناشی از وسعت محدوده‌های مناطق آزاد و بررسی اجمالی نقشه‌های پیوست لایحه، شماره مسلسل ۲-۱۴۹۳۴، ۱۳۹۶.
۲. پناهی، سامان. اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی»، شماره مسلسل ۱-۱۴۹۳۴، ۱۳۹۶.
۳. دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی، گزارش آسیب‌شناسی، چالش‌ها و عملکرد، ۱۳۹۶.
4. [www.oecd.org/mena/49226268.pdf](http://www.oecd.org/mena/49226268.pdf)
5. COMCEC Coordination Office (2017), Special Economic Zones in the OIC Region: Learning from Experience,
6. Jing & Yong (2014) The Successful Operation of Dubai Jebel Ali FTZ on Shanghai FTZ Development Enlightenment.





شماره مسلسل: ۱۶۹۷۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه توسعه محدوده منطقه آزاد تجاری - صنعتی چابهار»

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازرگانی)

مدیر مطالعه: سیدعلی روحانی

تهیه و تدوین کنندگان: سامان پناهی، صمد عزیزنژاد

ناظران علمی: موسی شهبازی غیائی، سید محمدهادی سبحانیان

واژه‌های کلیدی:

۱. منطقه آزاد
۲. چابهار
۳. بنادر شهید بهشتی و شهید کلانتری
۴. اصلاح محدوده
۵. قانون
۶. مقررات
۷. توسعه



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۱۰/۲۰