

بسمه تعالی

## ظرفیت های استراتژیک منطقه آزاد تجاری- صنعتی چابهار و چالش های پیش روی آن

تهیه شده در کارگروه آموزش و کار آفرینی

ملیحه سرگلزایی

دکتر کی قباد کیکاوسی

مقدمه

افزایش صادرات و جذب سرمایه های خارجی جهت توسعه تولید به عنوان یکی از بخش های مهم در همه اقتصادهای جهان شناخته می شود و معمولاً در کشور های توسعه یافته و در حال توسعه جهت تسهیل صادرات و جذب سرمایه، مناطق خاصی تحت عنوان مناطق آزاد تجاری تاسیس می گردد.

با وجود تعاریف متفاوت، اما مشابه می توان منطقه آزاد تجاری را قلمرو معینی دانست که قالباً در محدوده داخل یک بندر و یا در مجاورت آن و یا نقطه صفر مرزی قرار گرفته و در آن تجارت آزاد با سایر نقاط جهان مجاز شمرده می شود و می توان کالاها را بدون پرداخت حقوق و عوارض گمرکی از این منطقه صادر و یا به آن وارد نمود (۱)، اما بنا به تعاریف بین المللی، منطقه آزاد محدوده حراست شده بندری و غیر بندری است که از شمول برخی از مقررات جاری کشور متبوع خارج بوده و با بهره گیری از مزایایی نظیر معافیت های مالیاتی، بخشودگی سود و عوارض گمرکی، عدم وجود تشریفات زاید ارزی، اداری و مقررات دست و پاگیر و همچنین سهولت و تسریع در فرآیندهای صادرات و واردات با جذب سرمایه گذاری خارجی و انتقال فناوری به توسعه سرزمین اصلی کمک می نماید.

این مناطق به طور کلی دارای ویژگی های می باشند که برخی از آنها عبارتند از:

- تامین مواد خام و کالا های واسطه ای
  - صدور تولیدات داخلی بدون پرداخت مالیات بر صادرات یا عوارض فروش
  - ارائه یارانه به صادر کنندگان در صورت حمایت از صنایع داخلی
  - وجود مدیریت مستقل
- کارخانجات، شرکت ها و موسسات مستقر در مناطق آزاد از قوانین و معافیت های ویژه ای برخوردارند که می تواند سبب گسترش کسب و کار آنها گردد و از طرفی حضور هر چه بیشتر این شرکت ها در مناطق فوق می تواند علاوه بر اقتصاد ملی به اقتصاد منطقه ای و محلی نیز با ایجاد اشتغال کمک شایانی نماید که متأسفانه در ایران علی رغم وجود چندین منطقه آزاد و عمر بیش از چند دهه از تشکیل برخی از آنها، به دلایل مختلفی هدف مورد نظر از تشکیل مناطق آزاد محقق نگردیده است. دلایلی همچون عدم برنامه ریزی صحیح توسط مدیران وقت در جذب سرمایه ها، نبود امکانات زیر بنایی، عدم وجود تضامین مناسب جهت سرمایه گذاری، عدم وجود امکانات بیمه ای مناسب و از همه مهم تر تحریم های ناعادلانه از سوی جامعه جهانی را می توان به عنوان برخی از عوامل موثر بر ناکارآمدی مناطق آزاد نام برد (۲).
- وجود مناطق آزاد در هر کشور و استان با توجه به ماهیت کلی آنها می تواند در صورت مدیریت صحیح به توسعه اقتصادی منطقه ای منجر گردد. استان سیستان و بلوچستان به عنوان یکی از استان های استراتژیک و ارتباط با آب های آزاد در ناحیه جنوب یکی از بهترین مناطق آزاد از لحاظ موقعیت منطقه ای می باشد.
- منطقه آزاد تجاری-صنعتی چابهار در سال ۱۳۷۰ بدون برخورداری از قانونی مشخص فعالیت خود را آغاز و طبق تصویب نامه شماره ۱۸۸۰۸/ت/۲۸۵۷۴ مورخه ۸۲/۴/۱۰ هیئت وزیران، بنادر شهید بهشتی و شهید کلانتری نیز به این منطقه ملحق شدند. رسالت و مأموریت چابهار ترانزیت کالا، تجارت منطقه ای و مبدل شدن به بارانداز کالاها و مواد اولیه منطقه ای است. وسعت محدوده منطقه آزاد چابهار ۱۴ هزار هکتار است که در فاصله زمینی ۲۲۸۶ کیلومتری تهران و ۷۳۱ کیلومتری زاهدان، و ۱۸۶۰ کیلومتری ترکمنستان واقع گردیده است.

برنامه ریزی صحیح و شناخت مزایای این منطقه آزاد تجاری همراه با شناخت بازارهای منطقه ای و جهانی می تواند سبب گسترش فعالیت های تجاری آن و ایجاد بستر مناسب جهت سرمایه گذاری بخش خصوصی و ورود شرکت های دانش بنیان به این منطقه گردد. از این رو پارک علم و فناوری استان سیستان و بلوچستان با برگزاری کارگاه بررسی ظرفیت های استراتژیک منطقه آزاد تجاری- صنعتی چابهار و چالش های پیش روی آن اقدام به معرفی ظرفیت های این منطقه نمود.

مهندس فروزان زیادلو مدیر سرمایه گذاری دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد ویژه اقتصادی، به عنوان یکی از پیشکسوتان فعال در زمینه مناطق آزاد تجاری، در این کارگاه علاقه مندان را با موضوعات مختلفی در زمینه فلسفه وجودی و مسیر تاریخی مناطق آزاد، مزایا و چالش های پیش رو آشنا نمودند که در ادامه مطالب به صورت اجمالی به برخی از آنها اشاره خواهد شد.

مهندس زیادلو، ایجاد محدوده های جغرافیائی مشخص درون هر کشور با عنوان «مناطق آزاد تجاری» فارغ از مقررات تعرفه ای و شبه تعرفه ای سرزمین اصلی برای ایجاد زمینه های تدریجی و کم خطر برای پیوستن به نظام تجارت جهانی، کمک به توسعه صنعتی شدن کشورها در رابطه با حذف تبعیض های مبادله ای بین جهان فقیر و غنی، حل مشکل اقتصادهای بسته و دولت مدار جهت آزاد سازی های اقتصادی، تحرک بیش تر بخش خصوصی و افزایش کارائی اقتصادی، عمران منطقه ای و کمک به همگرایی منطقه ای از طریق مناطق آزاد مشترک را به عنوان موارد و اهداف اصلی ایجاد مناطق آزاد دانستند.



ایشان پس از بیان کلیاتی در حوزه مناطق آزاد تجاری، منطقه آزاد چابهار را با توجه به موقعیت جغرافیایی منحصر به فرد، واجد ویژگی های متمایز ذیل دانستند:

- دارا بودن نقشی برجسته در یاری رسانی به اقتصاد مقاومتی با تسهیل ورود و تامین کالاهای استراتژیک به کشور

- تمایل کشورهای همسایه به سرمایه گذاری در این بندر برای تامین نیازهای داخلی خود

- دارا بودن ظرفیت احداث صنایع عظیم انرژی بر نظیر فولادسازی (به جهت بستر سازی احداث خطوط انتقال گاز متان و اتان از عسلویه به چابهار)

- امکان پهلوگیری کشتی های مختلف به دلیل دارا بودن یک ششم از مرزهای دریایی جنوب شرق کشور

- دارا بودن موقعیت ترانزیت کالا و صادرات به کشورهای همسایه به جهت موقعیت ویژه دریایی-بندرگاهی منطقه

- دارا بودن موقعیت سرآغازی در منطقه

- دارا بودن ظرفیت تاسیس صنایع فراوری مواد معدنی و موقعیت های گردشگری بالا با توجه به ویژگی های زیست محیطی منطقه

- امکان بهره گیری از اقتصاد دریا و توسعه زیرشاخه های مختلف آن در استان

- نزدیک ترین و آسانترین راه دسترسی به آب های آزاد برای کشورهای آسیای میانه و افغانستان

- دارا بودن نقش استراتژیکی در مواقع بحران

- اتصال به خشکی و سرزمین مادر و کاهش هزینه بارگیری

- برخورداری از دو اسکله شهید کلانتری و اسکله شهید بهشتی با گنجایش حدوداً ۷۰ هزار تن

- دوری از منطقه شلوغ و پرتنش خلیج فارس و اتصال مستقیم به اقیانوس هند

- وجود انواع تسهیلات و مزایا برای سرمایه گذاری و بازرگانی

- داشتن جاذبه های فراوان طبیعی و تاریخی

متاسفانه علیرغم تمام مزایای ذکر شده وجود برخی عوامل باعث گردیده است تا بندر چابهار نتواند به جایگاه واقعی خویش در توسعه منطقه دست یابد، زیادلو این عوامل را چنین بر شمردند:

## ۱- وابسته بودن منطقه به مقوله واردات

تامین زیرساخت‌ها و بناهای عمومی در مناطق آزاد با برخورداری از منابع درآمدی مستقل همچون ۱۵ درصد عوارض دریافتی از محل کالاهای تجاری وارداتی، عوارض کالای همراه مسافر، عوارض شماره‌گذاری خودروها، فروش زمین و مواردی دیگر از قبیل خدمات انبارداری، هزینه ثبتی، خدمات استاندارد کالاها و ... فراهم می‌شود. در این میان عوارض گمرکی بیش از ۷۰ درصد درآمد سالانه مکتسبه مناطق را تشکیل داده و شاکله ستون فقرات منابع درآمدی منطقه را می‌سازد. این وابستگی به حقوق گمرکی کالاهای وارداتی، موجب شده است که منطقه برای کسب این قبیل درآمدها، اولاً به رقابت با یکدیگر برخیزند و ثانیاً چستی و چالاک‌ی خود را در رابطه با باورسازی مزیت‌های نسبی و متنوع‌سازی سبد درآمدی از دست بدهند. درآمدهای وابسته به واردات، در رابطه با ضربان بازار و سیاست‌های بازرگانی دولت، ناپایدار و پرنوسان بوده و در افق بلند مدت نیز در چارچوب الحاق ایران به سازمان تجارت تاثیر گذاری خود را از دست خواهند داد.

## ۲- ناکافی بودن منابع درآمدی جهت اجرای طرح‌های زیرساختی

مطابق با برآوردهای طرح‌های جامع منطقه آزاد، هزینه‌های سرمایه‌ای برنامه‌های توسعه در این منطقه حدود ۲۰۰ میلیارد دلار تخمین زده می‌شود که حدود ۳۰ میلیارد دلار آن را برای پروژه‌های زیربنایی نظیر: اتوبان‌ها و جاده‌ها، فرودگاه‌ها، بنادر و تاسیسات بندری، خطوط ریلی، تاسیسات آب و فاضلاب و ... اختصاص یافته است.

## ۳- تصویر ذهنی ناهماهنگ از کارکردهای منطقه آزاد چابهار

مناطق آزاد از زمره مبادی وارداتی اصلی کشور بشمار می‌آیند و بدین سبب طبیعی است که قسمتی از واردات کشور در مسیر آن‌ها اتفاق بیافتد. ضمن آن‌که این مناطق نسبت به سرزمین اصلی در برخی زمینه‌ها، تسهیلاتی دارند که نقاط دیگر فاقد این مهم هستند، بنابراین تجار را برای وارد کردن کالاهای خود از

مسیر مناطق آزاد جلب می نمایند. این در حالیست که غالباً چنین پنداشته می شود که مناطق آزاد به جای سکوهای صادرات، سکوهای واردات هستند و یا جریان قاچاق را به داخل کشور تسهیل و تسریع می نمایند.

#### ۴- مشکلات مربوط به جذب سرمایه گذاری خارجی

متأسفانه علی رغم تمام مزایای موجود در مناطق آزاد عملکرد مناطق آزاد در جذب سرمایه گذاری خارجی چندان موفقیت آمیز نبوده است که علت آن را می توان در موارد زیر جستجو کرد:

- تصویری که خارجی ها از امنیت سرمایه گذاری در ایران دارند. این تصویر حتی به محافل مالی کشورهای خارجی نیز راه یافته و در افزایش نرخ بهره وام های اعطائی و یا هزینه بیمه وام ها منعکس شده است.
- محدودیت های ناشی از تحریم های ناعادلانه علیه کشور که طی سال های اخیر به صورت ممنوعیت های سرمایه گذاری و حتی انتقال پول و سایر محدودیت های تجاری اعمال شده و از رشد سرمایه گذاری ها طی این مدت جلوگیری به عمل آورده است.
- عدم شناخت کافی واحدهای اقتصادی و سرمایه گذاری سازمان های مناطق آزاد از امکانات و شیوه های تامین مالی از بازارهای خارجی و در نتیجه واکنشی و انفعالی عمل کردن آن ها (به جای رفتار کنشی).
- ناکافی بودن فعالیت دیپلماسی اقتصادی کشور چه از طریق وزارت امورخاچه، سازمان سرمایه گذاری خارجی ایران و سازمان توسعه تجارت ایران و ضعف سازمان های مناطق آزاد در امر برنامه ریزی برای عملیاتی کردن مصوبات پروتکل ها.
- ناکافی بودن مشوق ها و تسهیلات مربوط به جذب سرمایه گذاری خارجی در قانون و مقررات سرمایه گذاری مناطق آزاد.
- فقدان نهادهای مالی و بانکی لازم در مناطق مانند بانک برون مرزی، مرکز مالی بین المللی و یا صندوق بیمه سرمایه گذاری ها در قبال نوسانات نرخ ارز.
- عدم وجود و شکل گیری بازار سرمایه ایران (بورس) به خصوص بازار اولیه برای عرضه اولیه سهام و تامین مالی پروژه های سرمایه گذاری از طریق این بازار.
- عدم جذب و استفاده از سرمایه های ایرانیان مقیم کشورهای خارجی.

## ۵- افزایش تصاعدی هزینه های جاری و تورم تشکیلاتی

هم اکنون، نزدیک به ۴۰ درصد منابع درآمدی سازمان های مناطق آزاد صرف هزینه های جاری (مشمول بر هزینه های نگهداشت) می گردد. رقم ۴۰ درصد هزینه های اداری معرف تورم تشکیلاتی مناطق است. کاهش این هزینه ها از طریق تعدیل تشکیلاتی و ایجاد انضباط مالی سخت، امکان پذیر می باشد که در شرایط کنونی به علت ملاحظات سیاستی و فضای بسته اشتغال در سطح کشور امکان پذیر نبوده و به معضل و چالشی بزرگ فراروی حرکت سازمان های مناطق آزاد تبدیل گشته است و نیاز آن ها به داشتن سازمان های چابک و جلب متخصصان و نخبگان را بیشتر نمایان می سازد.

## ۶- فقدان دید آرمانی مشترک

فقدان اجماع و الگوی مشترک بین مسئولین در مورد نقش و جایگاه مناطق آزاد در اقتصاد ملی از جمله مواردیست که نقش منطقه آزاد را در رشد و توسعه منطقه ای با مشکل مواجه نموده است. فقدان نگاه مشترک در مصادیق زیر مشهود است:

- عدم عضویت نمایندگی مناطق آزاد در کمیسیون های اقتصادی و زیربنائی هیات دولت
- فقدان قدرت عمل برای مناطق آزاد در اتخاذ ترتیبات تجارت منطقه ای
- عدم عضویت در شوراهای اداری و برنامه ریزی استان ها
- عدم تعریف نقش و جایگاه برای مناطق در طرح ملی کالبدی آمایش سرزمین
- نداشتن سرفصل در برنامه های ملی توسعه

## ۷- قرار گرفتن در محدوده نامتعادل فضائی سرزمین

عدم تعادل فضائی بین دو نیمه شرقی و غربی کشور نیز از چالش های مهمی بشمار می رود که پیش روی مناطق نیمه شرقی کشور قرار دارند. نیمه شرقی کشور از حیث زیرساخت ها مانند راه های اصلی، بزرگراه ها، خطوط ریلی، انرژی (برق، گاز و نفت) و شبکه های ارتباطی در کفه بسیار پائین تری از نیمه غربی قرار دارد و سه منطقه آزاد قدیمی یعنی چابهار، قشم و کیش در این نیمه قرار گرفته اند.

## ۸- ناهماهنگی مدیریتی

وجود گرایش های بخشی نگری و ناهماهنگی دستگاه های اجرائی مستقر در محدوده جغرافیائی مناطق آزاد با سیاست ها و برنامه های سازمان های اداره کننده این مناطق و گاه مداخله های موردی آنان در امور قانونی مناطق نیز از چالش های دیگری است که مانع از هم افزائی نیروها در پیشبرد برنامه های توسعه و در بسیاری موارد اتلاف منابع و کند سازی یا توقف کارها می شود.

## ۹- عدم ثبات مدیران و پائین بودن کارائی نظام اداری

مدت انتصاب مدیران ارشد در مناطق آزاد کشور از زمان تاسیس این مناطق تاکنون، به طور متوسط برابر ۱/۵ سال بوده است. در حالی که مدت قانونی انتصاب این مدیران ۳ سال بوده و برای یک دوره مشابه دیگر نیز امکان پذیر است. بدیهی است که این مدت کوتاه، مهلت لازم برای آشنائی کامل مدیریت ارشد را به ساز و کارهای این مناطق و کسب نگاه استراتژیک به وجود نمی آورد. ظاهراً به نظر می رسد که تثبیت ابقاء مدیران در طول دوره قانونی آن ها یک امر داخلی و درون سازمانی است و نباید چالش شناخته شود، اما این مساله به همراه سایر مسائل مانند پائین بودن بهره وری نیروی کار، وجود مقررات و تشریفات دست و پاگیر، فقدان نظام برنامه ریزی، عدم شفافیت و رخنه فساد و پدید آمدن دسته بندی های اداری مبتنی بر این زمینه و موارد دیگر، کارائی کل نظام اداری را در مناطق آزاد پائین آورده و یکی از چالش های مهم مناطق آزاد محسوب می شود. این امر باعث گردیده است، مناطق آزاد کشور به لحاظ نظام مدیریتی هنوز در مرحله آغازین یعنی بودجه ریزی قرار گیرند.





## منابع

- ۱- لطیفی. غ و امین آقای. م (۱۳۸۶) جایگاه مناطق آزاد در برنامه ریزی منطقه ای ایران. فصلنامه علوم اجتماعی. شماره ۳۶: ۷۷-۱۰۳.
- ۲- رهنورد، فرج الله (۱۳۸۹) جایگاه مناطق آزاد در برنامه ریزی منطقه‌ای ایران»، فرایند مدیریت و توسعه. شماره ۷۴: ۶۰-۴۵.