موانع و محدودیتهای توسعه بندر چابهار به عنوان یک منطقه آزاد

ملوک پرتوی*

با تصویب قانون مناطق آزاد کشور در اوایل دهه ۷۰، بر نقش و اهمیت این نوع مناطق در توسعه اقتصادی کشور تأکید گردید. در این رابطه بندر چابهار به عنوان پل ارتباطی بین آسیا و اروپا و به‌دلیل برخورداری از ویژگیهای خاص نظیر موقعیت ممتاز جغرافیایی، وجود دو اسکله مهم بارگیری، بهره‌مندی از منابع غنی انرژی ارزان، نیروی کار فراوان، شبکه جاده‌ای سراسری، فرودگاه، سیستم‌های ارتباطی و الکترونیکی و مانند آن، به عنوان یک منطقه آزاد مورد توجه قرار گرفت.

در این راستا سه هدف اصلی مناطق آزاد شامل پایگاه انجام اصلاحات اقتصادی و تجاری، دسترسی به سرمایه و مناسبات آزاد با اقتصاد جهانی، ارتقاء سطح صادرات غیر نفتی کشور برای بندر چابهار تعریف شد. در حال حاضر نیز برخی سرمایه‌گذاریهای زیربنایی در این منطقه به بهره‌برداری رسیده و جایگاه این بندر در توسعه اقتصادی کشور مشخص شده است ولی وجود مشکلات متعدد، دستیابی به اهداف اقتصادی آن منطقه را با چالش مواجه نموده است. این مشکلات را در قالب مسائل ساختاری مربوط به سیاستگذاریها، قوانین و مقررات و مانند آن و همچنین مشکلات اجرایی در خصوص عملکرد مدیران اجرایی، تغییر پی‌درپی سیاستها، ضعف استفاده از تکنولوژی پیشرفته و نظیر آن می‌توان در این منطقه مشاهده نمود.

واژه‌های کلیدی: منطقه آزاد تجارت آزاد، موقعیت جغرافیایی استراتژیک، برنامه توسعه، سازمان همکاری اقتصادی (اکو)، پروژه کریدور شمال- جنوب.

۱. مقدمه

در برنامه چهارم توسعه کشور از بندر چابهار به عنوان قطب سوم اقتصادی نام برده شده است. با توجه به موقعیت جغرافیایی ویژه‌ای که این بندر را به شکل پل ارتباطی اروپا و آسیا و تنها دروازه اصلی تجارت معرفی می‌کند، ضرورت دسترسی ایران به بازارهای آسیای میانه و تصاحب بازار افغانستان، به عنوان قطب تجارت جنوب شرق کشور حائز اهمیت است.

این بندر در اوایل دهه ۱۳۷۰ با تصویب قانون مناطق آزاد به عنوان یک منطقه آزاد با عملکرد تجاری و تولیدی معرفی شد. مجموع ویژگیهای یاد شده نشان‌دهنده نقش و اهمیت بندر چابهار در

* پژوهشگر آزاد و همکار معاونت امور اقتصادی وزرات امور اقتصادی و دارایی

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-17]

فرآیند توسعه اقتصادی و تجارت خارجی کشور است ولی به رغم این ویژگیها به دلیل وجود مشکلاتی طی سه دوره برنامه توسعه اقتصادی، از توان و پتانسیل این منطقه در فرآیند توسعه اقتصادی کشور بهره‌برداری کافی صورت نگرفته است.

این مقاله در نظر دارد از طریق بررسی جایگاه بندر چابهار در قالب یک منطقه آزاد، موانع و محدودیتهایی که بر سر راه توسعه این بندر وجود دارد مورد بحث و بررسی قرار دهد، از این‌رو ابتدا به ویژگیها و شرایط انحصاری آن به عنوان یک منطقه آزاد و نقش آن در فرآیند توسعه اقتصادی کشور پرداخته شده سپس مشکلات این بندر در دو بُعد ساختاری و جاری مطرح می‌شود.

۲. ویژگیهای بندر چابهار

از گذشته تاکنون چابهار به عنوان یکی از مراکز مهم تجاری کرانه‌های دریای عمان مطرح بوده و در تجارت خارجی ایران نقش ویژه‌ای داشته است. این بندر دارای ۱۱ کیلومتر مربع مساحت و حدود ۶۰۰۰ کیلومتر سطح آبهای ساحلی بوده و از نظر موقعیت ممتاز جغرافیایی و حضور در منطقه استراتژیک خاورمیانه و خلیج‌فارس و به عنوان پل ارتباطی اروپا و آسیا نیز دارای اهمیت است. ویژگیهای یاد شده نشان دهنده لزوم توجه بیشتر به توسعه منطقه چابهار و تبدیل آن به یک منطقه آزاد است. در این رابطه تأسیس منطقه آزاد چابهار مانند دیگر مناطق آزاد ایران از اواخر سال ۱۳۷۰ و با اجرای تبصره ۱۹ قانون برنامه اول توسعه در برنامه دولت قرار گرفت. دلیل اولیه شکل‌گیری این مناطق تحت عنوان مناطق آزاد، ارتقاء صادرات غیرنفتی بود و مقرر شد که تمامی این مناطق از نظر فعالیتهای اقتصادی، تولیدی، خدماتی و اجتماعی مشمول مقررات خاص باشند و ورود و خروج سرمایه و معاملات ارزی و سهام در این مناطق آزادانه صورت گیرد. به عبارت دیگر رویکرد دولت نسبت به مناطق آزاد از جمله منطقه چابهار مثبت بوده و هر یک از این مناطق در اقتصاد کشور از جایگاه ویژه‌ای برخوردار هستند. پتانسیل‌ها و مزیتهای بالقوه و بالفعل هر یک از مناطق آزاد، اساس طراحی چشم‌انداز آینده آنها در اقتصاد کشور می‌باشد.

موقعیت جغرافیایی و استراتژیک چابهار و دسترسی مستقیم به آبهای آزاد دریای عمان و اقیانوس هند، پل عبور به آسیا و کشورهای عضو اکو، دروازه اصلی تجارت با آسیای مرکزی، قرار گرفتن در مسیر تجاری بین خاورمیانه و آفریقا و مطرح بودن به عنوان حلقه واسطه‌ای در کریدور شمال- جنوب به دلیل دسترسی مستقیم به راههای ارتباط بین‌المللی و داخلی شرق و غرب، نشان‌دهنده مزیت ترانزیتی این بندر در برنامه‌ریزیهای توسعه مناطق آزاد است. همچنین وجود دو اسکله شهید بهشتی و شهید کلانتری که شرایط پذیرش، تخلیه و بارگیری کشتی‌های با تناژ بالا را دارند، بهره‌مندی از منابع غنی و دسترسی آسان به انرژی ارزان، فرودگاه، شبکه جاده‌ای سراسری برای ارتباط با پاکستان، افغانستان و کشورهای آسیای مرکزی، بهره‌مندی از نیروی کار ارزان و

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-17]

تخصصی، سیستم‌های ارتباطی و الکترونیکی، جاذبه‌های توریستی و شرایط مناسب سرمایه‌گذاری برای نیازهای واردات و تسهیلات صادرات از ایران و نظایر آن، توان و پتانسیل داخلی بندر چابهار را به عنوان یک منطقه آزاد در ایفای نقش خود در راستای فرآیند توسعه اقتصادی کشور نشان می‌دهد.

به دلیل ویژگیهای یاد شده از اواخر ۱۳۷۰ این بندر به عنوان یک منطقه آزاد معرفی شد. در این رابطه سه هدف اصلی مناطق آزاد یعنی پایگاهی برای انجام اصلاحات اقتصادی و تجاری، دسترسی به سرمایه و بازارهای بین‌المللی و ایجاد مناسبات آزاد با اقتصاد جهانی، توسعه صادرات به بازارهای جهانی و جذب سرمایه خارجی برای منطقه آزاد چابهار تعریف شد. در راستای دستیابی به این اهداف، مأموریتهایی برای هر یک از مناطق آزاد ایران از جمله منطقه آزاد چابهار تعیین شد. در این رابطه وظایف توسعه ترانزیت و حمل ونقل کالا، تجارت منطقه‌ای، بارانداز، تجارت کالاها و مواد اولیه، ایجاد صنایع تبدیلی و تولیدی با جهت‌گیری صادراتی، عرضه سوخت و ایجاد صنایع وابسته به نفت و جذب گردشگر برای بندر چابهار مشخص شد.

در حال حاضر بعضی از سرمایه‌گذاریهای زیربنایی در منطقه آزاد چابهار به نتیجه رسیده است و این منطقه به دلیل تثبیت اوضاع اقتصادی افغانستان و ارتقاء اهمیت بازار کشورهای آسیای میانه (نسبت به ابتدای زمان تأسیس) و محوریت این بندر در ترانزیت کالا و نقطه حساس ارتباط کریدور شمال - جنوب در توسعه ترانزیت کالا از جایگاه برتری در توسعه صادرات برخوردار شده است. این امر بر اهمیت نقش آن در توسعه اقتصادی کشور می‌افزاید ولی با گذشت بیش از ۱۳ سال از تأسیس این منطقه آزاد، به دلیل مشکلات متعدد اجرایی و سیاستگذاری، منطقه آزاد چابهار در دستیابی به اهداف خود و ایفای نقش موثر در روند توسعه اقتصادی کشور موفقیت چندانی نداشته است. از دلایل بروز چنین روندی می‌توان به مشکلات ساختاری در گذشته و مشکلات جاری اشاره کرد.

۳. مشکلات ساختاری

از جمله مشکلات ساختاری می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

الف- نبود راهبرد اجرایی برای تحقق اهداف قانونگذار، یکی از مشکلات ریشه‌ای مناطق آزاد از جمله منطقه آزاد چابهار است که از ابتدای تشکیل آن به چشم می‌خورد. این امر به تصویب برنامه اجرایی پنج ساله در سال ۱۳۷۶ منتهی شد که بر اساس آن برای منطقه آزاد چابهار وظایفی خاص در زمینه امور تولیدی و تجاری تعیین شده است.

ب- ایجاد مناطق آزاد در ایران در چارچوب اهداف تأسیس منطقه آزاد در جهان نبوده و در مراحل اولیه تأسیس این مناطق از جمله مناطق آزاد چابهار هیچ اجماع و درک مشترک پیرامون اهداف، راهبردها و سیاستهای مناطق آزاد در سطح کشور وجود نداشت. به رغم اندیشه اولیه مناطق

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-17]

آزاد از سال ۱۳۷۰، بحث مناطق آزاد در برنامه‌های اول و دوم و حتی سوم توسعه به طور جدی مطرح نشده بود.

ج- قابلیتها و توانایی و نیازهای بندر چابهار در برنامه‌ریزیهای اولیه تبدیل این بندر به منطقه آزاد به دلیل نبود شناخت کافی برنامه‌ریزان از واقعیتهای حاکم بر منطقه، مورد توجه قرار نگرفته است.

د- نگاه یکسان به مناطق آزاد کشور، در تدوین قانون مناطق آزاد که بیشتر بر مسائل تجاری تأکید دارد، از جمله نقاط ضعف در برنامه توسعه‌ای منطقه آزاد چابهار بوده است.

هـ- برنامه‌ریزیهای توسعه‌ای منطقه چابهار بر حسب ویژگیهای جغرافیایی، زیست‌محیطی و مردم شناسی منطقه صورت نگرفته است.

و- به نقش فعال بخش خصوصی در ابتدای امر توجه چندانی نشده به طوری که سهم سرمایه‌گذاری بخش دولتی نسبت به بخش خصوصی بیشتر می‌باشد.

ز- قوانین و مقررات مربوط به این مناطق از جمله چابهار از ثبات برخوردار نبوده و همواره شامل تغییرات و گاه روزمرگی است.

ح- به دلیل موقعیت جغرافیایی این منطقه که دارای مرزهای آبی و زمینی است پدیده قاچاق همواره یکی از مشکلات منطقه آزاد چابهار می‌باشد.

ط- حذف حضور گمرک در مناطق آزاد و جایگزینی آن با گمرک سازمان مناطق که با فرض صحت عمل آنها بر اساس قوانین کشور، موجب خدشه‌دار شدن وحدت گمرکی کشور شده از دیگر مشکلات ساختاری است.

ی- پیشرفت منطقه در زمینه تجارت بیشتر به دلیل حمایتهای قانونی دولت بوده و در واقع این منطقه آزاد قادر به بالفعل درآوردن مزیت نسبی خود نمی‌باشد.

ک- در ابتدای امر، منطقه‌آزاد چابهار نظیر سایر مناطق آزاد از نظر امکانات و تأسیسات زیربنایی برای جلب سرمایه‌گذاری برخوردار نبود ولی به موجب قانون این مناطق مکلف شدند منابع مورد نیاز برای ایجاد تأسیسات زیربنایی و برنامه‌ریزی توسعه‌ای خود را از محل عوارض گمرکی واردات کالا، توسعه و صدور بار همراه مسافر به داخل کشور تأمین کنند. این امر سبب گسترش واردات و تبدیل این منطقه به سکوی واردات کشور شد. از این رو به رغم آنکه یکی از اهداف اولیه تأسیس مناطق آزاد، گسترش صادرات بود ولی منطقه چابهار مانند سایر مناطق آزاد از ابتدای تأسیس محکوم به فعالیتهای وارداتی شد.

ل- یکی از اهداف اولیه منطقه آزاد چابهار، اصرار بر معرفی این منطقه به عنوان یک قطب گردشگری بود در حالی که مزیت نسبی منطقه را ویژگی ترانزیتی آن می‌دانستند.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-17]

م- نگرش بخشی در مدیران اجرایی عالی‌رتبه کشور در اجرای برنامه‌های توسعه مناطق آزاد موجب شد که این مدیران بر حسب فعالیت بخش خود (به عنوان مثال مدیران صنایع) به این مناطق از جمله منطقه آزاد چابهار همواره به عنوان رقیب و مانع بنگرند.

ن- در برنامه‌ریزیهای اولیه، به ویژگی جایگاه ترانزیتی منطقه آزاد چابهار در رابطه با کشورهای آسیای مرکزی و افغانستان که می‌توانند به عنوان بازارهای هدف تجاری برای ایران مطرح باشند، توجه چندانی نشده است.

۴. مشکلات جاری

علاوه بر مشکلات ساختاری چابهار که به دلیل ساختار اقتصادی کشور می‌توان در دیگر حوزه‌های اقتصادی مشاهده کرد، این منطقه با برخی مشکلات اجرایی و جاری نیز مواجه است نظیر:

الف- عملکرد ضعیف مدیران، ناکارایی و تصمیم‌گیریهای نادرست آنها و پایین بودن میانگین دوران مدیریت در منطقه، نبود مدیریت متمرکز و برخوردار از اختیارات قانونی مناسب که موجب ایجاد دوگانگی در تصمیم‌گیریهای مربوط به اجرای برنامه‌های توسعه‌ای در منطقه می‌شود.

ب- تغییر سیاستهای بازرگانی و آزادی واردات اغلب کالاهای مجاز از طریق وضع تعرفه موجب وارد شدن شوک جدیدی به مناطق آزاد از جمله چابهار شد که سرمایه‌گذاریهای تجاری و خدماتی و کسب وکار را در آنجا دچار رکود کرد.

ج- بعضی مشکلات ساختاری در اقتصاد کلان کشور مانند میزان مخاطرات، نبود شفافیت، احساس ناامنی اقتصادی و قضایی وجود دارد که به فعالیتهای منطقه آزاد چابهار نیز سرایت کرده است.

د- فعالیتها و عملکرد منطقه آزاد چابهار و اجرای طرحهای عمرانی و زیرساختی، به دلیل کاهش جذابیت واردات و با توجه به اینکه درآمدهای منطقه از طریق واردات بوده، دچار وقفه شده است.

هـ- تسهیلات بیمه‌ای و بانکی در حد استانداردهای بین‌المللی با کمبود مواجه است.

و- سرمایه‌گذاری خارجی یکی از عوامل رونق موقعیت ترانزیتی است که به دلیل نقش مؤثر در پروژه کریدور شمال- جنوب نیازمند جذب سرمایه خارجی است اما به رغم توافقاتی با هند و چین در این زمینه، عملکرد سرمایه‌گذاری خارجی در این منطقه به دلیل مشکلات کلان کشور چندان رضایت‌بخش نمی‌باشد.

ز- از پدیده‌های مدرن اقتصادی و تجاری نظیر تجارت الکترونیک در این منطقه، استفاده چندان مؤثری نشده است.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-17]

ح- کیفیت سیستم‌های خدمات رسانی در حوزه‌های مختلف در چابهار چندان ارتقاء نیافته است.

ط- زمینه حضور و فعالیت نهادهای اقتصادی و تجاری بین‌المللی همچون بانکها و شرکتهای بیمه خارجی و نمایندگیهای آنها در منطقه چابهار فراهم نمی‌باشد.

ی- تشکیل بازارهای سهام و تسهیل فعالیت صاحبان سرمایه و صنایع در این منطقه، با مشکلاتی مواجه است.

ک- متأسفانه به ظهور رقبای جدید برای این منطقه که مهم‌ترین آن بندر گودار در پاکستان است توجه چندانی نمی‌شود.

ل- چابهار در حال حاضر دارای نه اسکله، هفت جایگاه صیادی و دو مکان تجاری نظیر اسکله شهید کلانتری و شهید بهشتی است اما این تعداد اسکله برای تأمین نیازهای این منطقه کافی نیست. با توجه به افزایش اهمیت صادرات از آنجا و گسترش دستیابی به بازار افغانستان و آسیای میانه، نبود اسکله اختصاصی به چشم می‌خورد.

م- بندر چابهار به رغم موقعیت ترانزیتی خود در میان سایر بنادر کشور از کمترین رشد عملیات بندری طی ۱۰ سال اخیر در زمینه‌های ترانزیت و صادرات برخوردار بوده که این امر نشان‌دهنده بهره‌برداری ناکافی از ظرفیت این بندر در تخلیه و بارگیری است.

منابع

الف) فارسی

برگرفته از تحقیقات امیرهوشنگ احمدی و دکتر وو، (۱۳۷۸)، «مناطق آزاد، موانع و راهکارها»، *اقتصاد ایران*، شماره ۱۱، آذر، ص ۴۷-۴۴.

شهابی، سهراب (۱۳۸۱)، «چالشهای فراروی مناطق آزاد تجاری- صنعتی»، *مناطق آزاد*، شماره ۱۳۰، اردیبهشت، ص ۲۱-۲۰.

قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران، مصوب مجلس شورای اسلامی.

کیامهر، غلامرضا (۱۳۸۱)، «مناطق آزاد ایران به حمایت جدی و همه جانبه نیاز دارند»، *مناطق آزاد*، شماره ۱۳۱، خرداد، ص ۱۵-۱۲.

ب) سایت

منطقه آزاد چابهار www.cfzo.com

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-17]