# ارتقای جایگاه ایرانِ منطقه‌ای: ترانزیت




**الناز میاندوآبچی**
هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی



**زهرا آقاجانی**
هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی


طی سال‌های اخیر، خاورمیانه و آسیای مرکزی شاهد ظهور و توسعه کریدورهای متعددی بوده که چهره ترانزیتی و لجستیکی منطقه را دگرگون کرده است. هر چند بخش عمده‌ای از این کریدورها در مرحله طراحی یا فعال‌سازی قرار دارند، اما در صورت شکل‌گیری کامل می‌توانند جذابیت کریدورهای عبوری از ایران را تحت تاثیر قرار دهند و حتی بیم آن می‌رود که کشور را در برخی محورها دچار انسداد کنند. کشورهای همسایه ایران با تکیه بر مزیت‌های جغرافیایی خود به دنبال تثبیت جایگاه یا تبدلی شدن به هاب ترانزیت و لجستیک در منطقه هستند. تقریبا تمامی بازیگرانی چون امارات، ترکیه، قطر، عمان، آذربایجان، گرجستان، قزاقستان، ترکمنستان و پاکستان در اسناد راهبردی و توسعه‌ای خود، به ایفای نقش راهبردی به‌عنوان هاب لجستیکی منطقه‌ای اشاره دارند. در چنین فضایی رقابتی، ضرورت اتخاذ سیاست‌های جامع برای تحقق جایگاه واقعی کشور در منطقه از نظر سیاست‌گذار دور نمانده است. مجمع تشخیص مصلحت نظام مورخ ۱۴۰۳/۰۶/۲۷، «ایده اولیه سیاست‌های کلی ایران منطقه‌ای» را با هدف تثبیت، تحکیم و ارتقای موقعیت فعلی ج.ا.ا و تبدیل ایران به قدرت محور، ممتاز و پیشران منطقه تصویب نمود و پس از آن تدوین «پیش‌نویس سیاست‌های کلی ایران منطقه‌ای» را در دستور کار قرار داد و از دستگاه‌های ذیربط (از جمله وزارت صنعت، معدن و تجارت) درخواست نمود تا سیاست‌های پیشنهادی خود را در راستای تحقق محورهای اصلی سیاست‌های کلی ایران منطقه‌ای ارائه نمایند.

یکی از محورهای اصلی سیاست‌های کلی ایران منطقه‌ای، بهره‌برداری حداکثری از ظرفیت‌های ژئوپلیتیکی، ژئوراهبردی و به فعلیت رساندن ظرفیت‌های معطل مانده و استفاده نشده در سطح منطقه است. در همین راستا و با توجه به مزیت‌های راهبردی، ایفای نقش ایران به‌عنوان بازیگر تاثیرگذار در حوزه ترانزیت و لجستیک، یکی از ارکان مهم در ارتقای جایگاه ایران در منطقه به‌شمار می‌رود؛ چرا که تحقق این نقش، سبب کاهش تعارض‌ها و افزایش همگرایی بین جمهوری اسلامی ایران و کشورهای منطقه شده و ضمن افزایش وابستگی آنها به ظرفیت‌های ترانزیتی و لجستیکی ایران، سبب تقویت بازدارندگی در برابر تهدیدهای احتمالی می‌گردد. همچنین در کنار فراهم نمودن زمینه جذب سرمایه‌گذاری خارجی، قدرت چانه‌زنی ایران را در عرصه اقتصادی و تجاری ارتقا می‌دهد.

ایران در حوزه ترانزیت و لجستیک ظرفیت‌های متعددی دارد که می‌تواند در خدمت اهداف منطقه‌ای ژئوپلیتیکی، ژئواکونومیکی و ژئوراهبردی آن در منطقه قرار گیرد. در این زمینه، می‌توان به مواردی همچون موقعیت ایران در منطقه خاورمیانه به‌عنوان پل ارتباطی بین خشکی‌های قلب اوراسیا با آبهای آزاد و شرق آسیا با اروپا، قرارگیری کشور در مسیر جریان‌های تجاری چین با اروپا (در محورهای شرقی- غربی) و روسیه، آسیای مرکزی و قفقاز با آسیای جنوبی و جنوب‌غربی، جانمایی ایران در ۲۳ کریدور ترانزیتی منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای (همچون ابتکار کمربند-جاده و کریدور شمال-جنوب) و گذر مسیر نیمی از آنها از بنادر کشور، نقش‌آفرینی

موثر کشور در سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی، وجود شبکه جاده‌ای گسترده و ترانزیتی بودن نیمی از محورهای شبکه، وجود شبکه ریلی با دسترسی به اغلب مراکز استان و بنادر اصلی و اتصال به شبکه ریلی ترکیه، پاکستان و ترکمنستان اشاره نمود. با این وجود، ظرفیت‌های مذکور تاکنون آنچنان که شایسته است مورد بهره‌برداری قرار نگرفته است. به‌طوری که عملکرد ترانزیتی ایران در سال ۱۴۰۳ به تنها حدود ۲۰ میلیون تن رسید، در حالی که ترکیه و قزاقستان به‌عنوان دو هاب ترانزیتی مهم اوراسیا در سال ۲۰۲۴ به ترتیب به عملکردی بیش از ۶۹ و ۲۷٫۵ میلیون تن دست یافتند.

این گزارش با هدف تحلیل مهمترین تحولات و مولفه‌های تاثیرگذار بر ایفای این نقش برای ایران و ارائه سیاست‌های پیشنهادی به منظور ارتقای جایگاه کشور به‌عنوان هاب ترانزیت و هاب توزیع و صادرات مجدد منطقه تدوین شده است. بر همین اساس، پس از ارائه تصویری از وضعیت فعلی ایران از منظر عملکرد ترانزیتی و کریدورهای عبور از ایران و همچنین تحولات و چشم‌انداز منطقه از منظر کریدورهای ترانزیتی و کشورهای لجستیکی رقیب، تحلیلی از عوامل داخلی و خارجی تاثیرگذار بر جایگاه ترانزیتی و لجستیکی ایران در منطقه صورت گرفته است. سپس، ضمن بررسی پتانسیل‌های ترانزیتی عمده ایران، سناریوهایی برای میزان کالاهای عبوری قابل جذب از ایران در افق ۱۴۲۰ ترسیم و تحلیل شده است.

به منظور محاسبه پتانسیل‌های ترانزیتی قابل عبور از ایران، ابتدا ماتریس تناژ تجارت در سال ۲۰۲۳ بین مناطق مبدأ-مقصد با قابلیت عبور از ایران برای چین، روسیه، هند، اروپا، ترکیه، آسیای میانه، قفقاز، پاکستان، افغانستان، امارات متحده، قطر و عمان تشکیل شد. مجموع پتانسیل ترانزیتی ایران در سال ۲۰۲۳ طبق ماتریس معادل ۲۸۴٫۵ میلیون تن محاسبه شد که با احتساب عملکرد ترانزیتی ۱۶٫۲۷ میلیون تن کشور همان سال، سهم ۵٫۷ درصدی از پتانسیل بدست آمد که با توجه به ظرفیت‌های موجود رقم قابل قبولی نیست. مناطق مبدأ-مقصد برحسب حجم مبادلات به چهار گروه دسته‌بندی و اولویت‌بندی شدند که گروه اولویتی اول و دوم به ترتیب با سهم تجمعی ۸۲٫۷ و ۱۱٫۵ درصد از ماتریس، بخش عمده پتانسیل عبور کالا را به خود اختصاص می‌دهند. گروه اولویتی اول شامل زوج مناطق چین-اروپا، چین-ترکیه و چین-آسیای میانه، هند-روسیه و هند-اروپا می‌شود. مهمترین کریدورهای متصل‌کننده گروه اول، ابتکار کمربند-جاده و کریدور شمال-جنوب هستند که کریدورهای اولویت‌دار برای ایفای نقش ترانزیتی ایران تعیین می‌شوند.

گروه اولویتی دوم شامل زوج مناطق چین-عراق (عمدتا اقلیم کردستان)، ترکیه-آسیای میانه، پاکستان-افغانستان، پاکستان-اروپا و امارات-روسیه می‌شود. کریدورهای اولویت‌دار برای جذب کالاهای عبوری از این گروه، به ترتیب شامل مسیرهای ترانزیتی بنادر جنوبی ایران به مرزهای اقلیم، ابتکار کمربند-جاده، تراسیکای جنوبی، موافقتنامه ترانزیتی چابهار، کریدور اسلام‌آباد-تهران-استانبول و کریدور شمال-جنوب می‌شود.

به منظور برآورد میزان ترانزیت کالا از کشور در افق ۱۴۲۰، سه سناریوی خوش‌بینانه، واقع‌بینانه و بدبینانه بر اساس حجم ترانزیت کنونی ایران، عملکرد کشورهای موفق منطقه (مانند امارات و ترکیه با نرخ رشد سالانه ۳ تا ۶ درصد در ترانزیت) و دیگر عوامل مؤثر مانند تحریم‌ها و ژئوپلیتیک، زیرساخت‌ها، رقابت منطقه‌ای، کریدورهای بین‌المللی عبوری و ریسک‌های محیطی و امنیتی طراحی شده‌اند. در هر یک از سناریوها برای دوره ۱۷ ساله (۱۴۰۴-۱۴۲۰) چهار مرحله توسعه زیرساختی با سرعت‌های رشد متفاوت تعریف شده که منعکس‌کننده دوره‌های شروع سرمایه‌گذاری و آماده‌سازی زیرساخت‌ها، بهره‌برداری از زیرساخت‌های اولیه با رشد سریعتر، اوج بهره‌وری زیرساختی با تکمیل پروژه‌های کلیدی و تثبیت رشد می‌شود. نتایج تحلیل‌های سناریوهای سه‌گانه نشان می‌دهد:

در سناریوی خوش‌بینانه، با جذب ۲۵ میلیون تن کالاهای عبوری در افق ۱۴۰۷ (سال پایانی برنامه هفتم)، تنها ۶۲٫۵ درصد از هدفگذاری ۴۰ میلیون تنی این برنامه برای ترانزیت محقق خواهد شد. پیش‌بینی می‌شود با نگاه خوش‌بینانه در افق ۱۴۱۴ و ۱۴۲۰، به ترتیب حدود ۴۸٫۷ و ۸۳ میلیون تن کالاهای عبوری از ایران جذب شود. در این سناریو تحقق جایگاه ایران به‌عنوان هاب ترانزیت، توزیع و صادرات مجدد متصور است.

در سناریوی واقع‌بینانه، با جذب ۲۳٫۲ میلیون تن کالای عبوری تا سال ۱۴۰۷، تنها ۵۸ درصد هدفگذاری برنامه هفتم تحقق خواهد یافت و تا سال ۱۴۱۴ و ۱۴۲۰ به ترتیب حداکثر ۳۵٫۵ و ۴۸٫۵ میلیون تن کالا از کشور عبور خواهد کرد و با نگاه واقع‌بینانه نیز چشم‌انداز تبدیل ایران به هاب ترانزیت و ایفای نقش به‌عنوان هاب توزیع و صادرات مجدد قابل تحقق خواهد بود، گر چه نقش محدودتری از سناریوی خوش‌بینانه ایفا خواهد شد.

در سناریوی بدبینانه، حجم کالاهای عبوری در پایان برنامه هفتم به ۲۱٫۴ میلیون تن خواهد رسید و عملکرد برنامه هفتم نسبت به هدف تعیین شده به ۵۳٫۵ درصد می‌رسد. در افق ۱۴۱۴ و ۱۴۲۰ به ترتیب ۲۵٫۹ و ۲۹٫۴ میلیون تن کالا از ایران عبور خواهد کرد.

در پایان دوره، ایران به هاب ترانزیت منطقه تبدیل خواهد شد. اما دستیابی به جایگاه هاب توزیع و صادرات مجدد متصور نیست.

با توجه به امکان دستیابی به تناژهای قابل توجه برای کالاهای عبوری از ایران در دو سناریوی خوش‌بینانه و واقع‌بینانه، سه مرحله سیاستی برای ارتقای جایگاه منطقه‌ای ایران در افق ۱۷ ساله ۱۴۲۰ (افق برنامه‌ریزی سیاست‌های کلی ایران منطقه‌ای) پیشنهاد شده است. علاوه بر این، با توجه به مزیت‌های راهبردی کشور، ایران از قابلیت ایفای نقش لجستیکی و تجاری در منطقه در زمینه ترانزیت، توزیع و صادرات مجدد برخوردار است. با در نظر گرفتن این قابلیت‌ها، رویکردهای سیاست‌گذاری در هر یک از دوره‌های سیاستی به این شرح تعریف شده است:

**دوره اول-** تبدیل ایران به هاب ترانزیت منطقه (از ۱۴۰۴ تا ۱۴۰۷ و منطبق با افق برنامه هفتم پیشرفت): در این دوره سیاست‌گذاری‌ها باید متمرکز بر افزایش ظرفیت‌های ترانزیتی کشور باشد که در صورت تحقق سناریوهای خوش‌بینانه و واقع‌بینانه، تبدیل ایران به هاب ترانزیت منطقه با درجاتی متفاوت امکان‌پذیر خواهد بود.

برای تحقق این دوره، سیاست‌های پیشنهادی ذیل ارائه شدند: ۱- ارتقای ظرفیت‌های حکمرانی در حوزه ترانزیت و لجستیک؛ ۲- کارآمدسازی فرآیندهای مرزی و کاهش تاخیرها و هزینه‌ها؛ ۳- هوشمندسازی و دیجیتالی‌سازی در فرآیندها و زیرساخت‌های ترانزیت؛ ۴- استفاده از ظرفیت‌های دیپلماسی برای تحکیم و ارتقای موقعیت ایران در کریدورهای ترانزیتی منطقه؛ ۵- تقویت اتصال و یکپارچگی شبکه‌های دریایی، ریلی و جاده‌ای؛ ۶- ارتقای ظرفیت و کارایی شبکه‌های ریلی و جاده‌ای و بنادر؛ ۷- افزایش همگرایی و همکاری با کشورهای ذینفع برای سرمایه‌گذاری در کریدورها.

**دوره دوم-** بسترسازی برای ایفای نقش هاب توزیع و صادرات مجدد منطقه (از ۱۴۰۴ تا ۱۴۱۴): در این دوره، سیاست‌گذاری‌ها باید علاوه بر ادامه توسعه ترانزیت، باید بر بسترسازی برای ایفای نقش به‌عنوان هاب توزیع و صادرات مجدد منطقه متمرکز باشد. در سناریوهای خوش‌بینانه و واقع‌بینانه، ورود ایران به عرصه توزیع و صادرات مجدد با درجات متفاوت ممکن خواهد بود.

برای تحقق این دوره، سیاست‌های پیشنهادی ذیل ارائه شدند: ۱- تقویت چارچوب‌های سیاستگذاری و بسترهای قانونی برای تبدیل ایران به هاب توزیع و سپس هاب صادرات مجدد منطقه؛ ۲- تقویت پیوندهای دوجانبه و چندجانبه با کشورهای همسایه و دیگر کشورهای منطقه در زمینه توزیع و صادرات مجدد؛ ۳- به‌کارگیری ظرفیت مازاد تولیدی کشور به منظور پردازش و صادرات مجدد کالا و استقرار زنجیره‌ای ارزش مربوطه (موضوع بند خ ماده ۵۷ برنامه هفتم)؛ ۴- استقرار پایلوت خدمات توزیع و صادرات مجدد در مناطق آزاد منتخب برای گروه‌های کالایی دارای توجیه‌پذیری (با تاکید بر بندر چابهار و کشورهای آسیای میانه و افغانستان).

برای هر یک از سیاست‌های چهارگانه فوق، زیرسیاست‌های پیشنهادی و دستگاه‌های مربوطه (شامل ستاد ملی ترانزیت، وزارت راه و شهرسازی و زیرمجموعه‌های آن، گمرک ج.ا.ا، وزارت صمت و وزارت امور خارجه) ارائه شده است.

**دوره سوم-** تبدیل ایران به هاب توزیع و صادرات مجدد (از ۱۴۱۴ تا ۱۴۲۰): در این دوره، سیاست‌گذاری‌ها باید بر تحقق نقش ایران به‌عنوان هاب توزیع و صادرات مجدد منطقه، مبتنی بر بسترسازی‌های صورت گرفته در دوره قبل متمرکز باشد. در سناریوهای خوش‌بینانه و واقع‌بینانه تحقق این دو نقش با درجاتی متفاوت امکان‌پذیر خواهد بود. در سناریوی بدبینانه، دستیابی به نقش هاب ترانزیت منطقه، در پایان این دوره قابل تصور است.

برای تحقق این دوره، سیاست‌های پیشنهادی ذیل ارائه شدند: ۱- استفاده از ظرفیت‌های دیپلماسی برای شناساندن ایران به‌عنوان هاب صادرات مجدد منطقه؛ ۲- تشویق و جذب شرکت‌های ایرانی و بین‌المللی برای سرمایه‌گذاری و فعالیت در زمینه توزیع و صادرات مجدد از ایران؛ ۳- تقویت زیرساخت‌های لجستیکی در مناطق آزاد مرزی با آسیای میانه، افغانستان، قفقاز و اقلیم کردستان برای توزیع و صادرات مجدد کالاهای مورد نیاز آنها؛ ۴- فعال نمودن خدمات توزیع و صادرات مجدد در مناطق آزاد مرزی با سایر کشورهای منطقه (از جمله قفقاز و اقلیم کردستان)؛ ۵- تقویت زیرساخت‌های لجستیکی در پسکرانه بنادر برای پشتیبانی از توزیع و صادرات مجدد (ایجاد شهر لجستیک در بندر شهید رجایی و بندر چابهار و تقویت خطوط ریلی پرسرعت در شبکه ریلی منتهی به آنها).

در اجرای سیاست‌های پیشنهادی، وزارت صنعت، معدن و تجارت بواسطه نقش آن در تقویت پیوندهای تجاری منطقه‌ای و بین‌المللی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های صنایع داخلی برای جذب کالاهای عبوری و ایجاد ارزش افزوده بر روی آنها، از جمله نهادهای تاثیرگذار در ارتقای ایران به هاب توزیع و صادرات مجدد منطقه محسوب می‌شود. از این رو، بسته عملیاتی برای وزارت صنعت، معدن و تجارت برای دوره‌های سیاستی سه‌گانه و در راستای ماموریت‌های وزارتخانه پیشنهاد شده است.