

توسعه کریدورهای ترانزیتی؛ ضرورت سرمایه‌گذاری در مسیر بهینه و مطمئن



ترانزیت؛ عرصه رقابت‌های منطقه‌ای

جغرافیای ایران و موقعیت ژئوپلیتیکی آن، اهمیت ویژه‌ای به کشور به لحاظ ترانزیت بار^۱ در اقتصاد جهانی بخشیده است. شبکه‌های ارتباطی ریلی، جاده‌ای و هوایی ایران، پتانسیل‌های ارزشمند و یک فرصت استثنایی و بی‌نظیر اقتصادی و تجاری برای کشور محسوب می‌شوند. به‌رغم قرارگیری ایران در مسیرهای ترانزیتی مختلف از جمله کریدور شمال-جنوب (NOSTRAC)، کریدور اقتصادی چین-آسیای میانه-آسیای غربی^۲، کریدورهای حمل‌ونقلی تعریف شده میان کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی (اگو) مانند کریدور اسلام‌آباد-تهران-استانبول (ITI)، و کریدور ایران-عراق-سوریه، توجه لازم و کافی به این ظرفیت فوق‌العاده نشده است. عدم توجه لازم به ظرفیت ترانزیتی ایران در حالی است که این موضوع علاوه بر درآمدزایی و نقش مهم در اقتصاد کشور، می‌تواند ارزش راهبردی برای کشور داشته باشد چراکه موجب گسترش و تقویت دیپلماسی اقتصادی ایران در بین کشورهای جهان و در نتیجه وابستگی بیشتر کشورهای دنیا به همکاری اقتصادی با ایران خواهد شد و کاهش تحریم‌پذیری اقتصاد ایران را به همراه خواهد داشت. به موازات عدم برنامه‌ریزی برای فعال‌سازی این ظرفیت فوق‌العاده در کشور، شاهد فعالیت و سرمایه‌گذاری سنگین رقبای منطقه‌ای و فعال شدن کریدورهای موازی ایران (مانند: ۱. ایجاد مسیر ترانزیتی با اتصال بندر ترکمن به بندر باکو در آذربایجان از طریق ایجاد خط کشتیرانی در عرض دریای خزر؛ ۲. توافقنامه لاجورد و اتصال کشورهای افغانستان، ترکمنستان، آذربایجان، گرجستان و ترکیه^۳؛ ۳. اتصال ریلی باکو-تفلیس-قارص^۴؛ ۴. سرمایه‌گذاری گسترده چین ذیل ابتکار کمربند و راه در کریدور اقتصادی چین-پاکستان (CPEC)، ۵. برنامه‌ریزی ترکیه برای تبدیل شدن به هاب ترانزیتی و نقش کمرنگ ایران در آن) هستیم که تهدیدی جدی برای مزیت‌های نسبی ایران به حساب می‌آید. با این توصیف، اگر کریدورهای ترانزیتی منطقه‌ای و جهانی را به مثابه یک میدان نفتی مشترک میان کشورها بدانیم، می‌توان گفت که کشورهای همسایه و منطقه با ایجاد و فعال‌سازی کریدورهای دیگر، در حال بهره‌برداری از این فرصت و ربودن سهم ایران از این میدان نفتی مشترک هستند.

معاونت مطالعات
زیربنایی

گروه حمل‌ونقل

گزارش سوم
خردادماه ۱۴۰۰

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۷۸۲۳

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۳/۲۴



۱. در گزارش حاضر، منظور از ترانزیت بار (بار عبوری)، ارائه خدمات حمل‌ونقل به بار یا کالایی است که از یک مبدأ خارجی به مقصد خارجی دیگری ارسال شده است و بخشی از فرآیند نگهداری بار و جابجایی آن، در قلمرو جمهوری اسلامی ایران انجام می‌شود. در فرآیند ترانزیت بار از ایران، بار از یک نقطه مرزی وارد کشور شده و از همان نقطه یا از نقاط مرزی دیگر خارج می‌گردد و در ازای دریافت خدمات حمل‌ونقل، به آن عوارض تعلق می‌گیرد. از این منظر می‌توان ترانزیت را نوعی از صادرات خدمات حمل‌ونقل داخلی به دیگر کشورها دانست.

۲. یکی از ۶ کریدور پیشنهادی چین برای کمربند اقتصادی راه ابریشم در ابتکار کمربند و راه (Belt and Road Initiative or BRI).

۳. به معنای دور زدن ایران به‌رغم وجود اتصال ریلی با افغانستان و به سمت ترکیه در کریدور شرق-غرب.

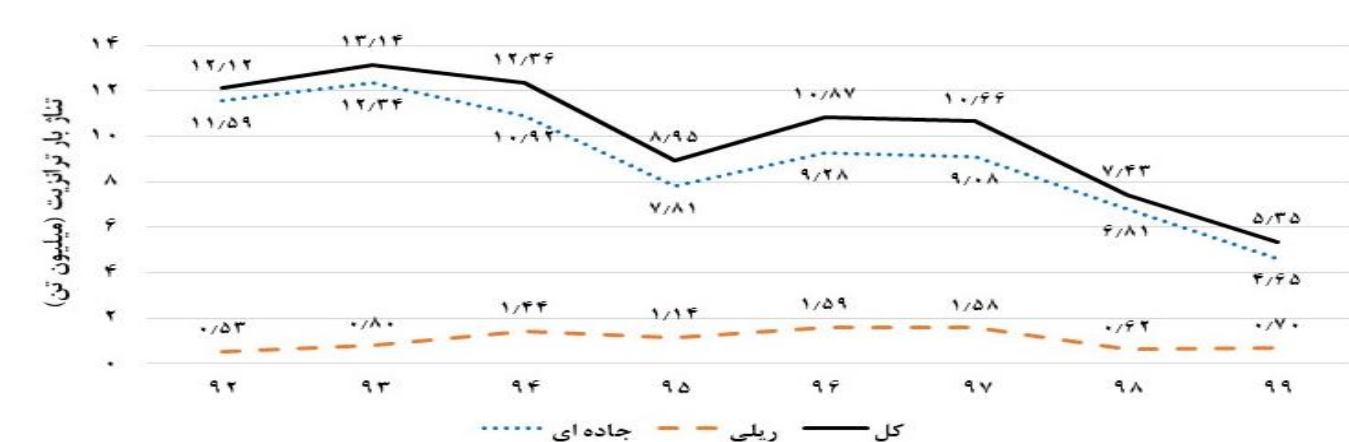
۴. منجر به ایجاد اتصال ریلی از دریای خزر به اروپا از طریق ترکیه و در تقویت مسیر ترکمن باشی-باکو (این مسیر نیز، تکمیل و تقویت کننده سناریوی حذف ایران از مسیر شرق-غرب است).

خوشبختانه مسئولان کشور به دلایلی مانند تشدید تحریم‌های نفتی و وقوع بحران ارزی در این سال‌ها، ضرورت بهره‌گیری از ظرفیت‌های ربوده شده ترانزیتی کشور به‌عنوان راهبردی برای ایجاد درآمدهای کلان ارزی و خنثی‌سازی تحریم‌های ظالمانه را بیش‌ازپیش درک کرده‌اند و پیش‌بینی می‌شود که میزان توجه به این موضوع در آینده و به‌خصوص در دولت سیزدهم نیز افزایش یابد. در این شرایط، سؤال بسیار مهمی که پیش می‌آید این است که ایران با سرمایه‌گذاری در توسعه کدام بخش از کریدورهای ترانزیتی خود و در کدام زمینه (اعم از سخت‌افزاری و نرم‌افزاری)، می‌تواند در رقابت با کریدورهای رقیب، سهم بیشتری از بازار ترانزیت منطقه را به خود اختصاص دهد و درآمد بیشتری به‌دست آورد؟ به بیان دیگر، آیا برنامه توسعه فعلی به لحاظ سوددهی، در مسیر بهینه و مطمئنی صورت می‌گیرد؟ اهمیت این موضوع، در اختصاص بودجه‌های سالیانه به طرح‌ها و پروژه‌های حمل‌ونقلی و به‌خصوص در جذب سرمایه‌های خارجی و قراردادهایی که در آینده ممکن است منعقد شود، دو چندان می‌شود. به‌طور مثال، در راستای عملیاتی شدن تفاهم‌نامه ۲۵ ساله ایران و چین، چه گزینه‌هایی از طرف ایران در بخش توسعه ترانزیتی بر روی میز قرار خواهد گرفت؟ آیا می‌توان بدون برخورداری از یک نقشه راه یا برنامه ملی، از ظرفیت چنین تفاهم‌نامه‌هایی استفاده بهینه نمود؟ در راستای پاسخ به این سؤال کلان، باید به پرسش‌های متعددی پاسخ داد. در این گزارش، به بررسی یکی از ابعاد موضوع پرداخته شده است.

نگاهی به عملکرد ترانزیتی کشور

نمودار زیر نشان می‌دهد که عملکرد ترانزیتی کشور در بخش‌های ریلی و جاده‌ای طی ۸ سال اخیر در بهترین حالت، تنها یکبار به مرز ۱۳ میلیون تن رسیده است که با ظرفیت‌های بالقوه کشور فاصله‌ای چشم‌گیر دارد. تقریباً عمده این میزان بار نیز سهم بخش جاده‌ای کشور بوده و بخش ریلی تقریباً سهم چندانی در عملکرد ترانزیتی نداشته است. کشور در چند سال گذشته، با روند نزولی میزان ترانزیت روبرو بوده بطوریکه میزان کاهش در دو سال گذشته شدیدتر شده و بیش از ۵۰ درصد کاهش یافته است. روند موجود اگرچه متأثر از تحریم‌ها و وقوع بحران کرونا بوده، لکن ارتباط مستقیم و معناداری نیز با نظام برنامه‌ریزی و مدیریتی کشور دارد. فاصله اساسی وضع موجود با وضع مطلوب ترانزیت در طول دهه‌های گذشته نیز نشان می‌دهد که ناکارآمدی در استفاده از استعدادهای ترانزیتی کشور ریشه در عوامل دیگری غیر از تحریم‌ها و همه‌گیری کرونا دارد.

نمودار عملکرد ترانزیتی کشور



مأخذ: آمارهای وزارت راه و شهرسازی.

یک سؤال چالشی: آیا بدون مطالعه دقیق ظرفیت‌های ترانزیتی ایران، سرمایه‌گذاری‌ها در مسیر صحیحی هدایت خواهند شد؟

یکی از اولین سؤال‌هایی که برای سرمایه‌گذاری بهینه و مطمئن در حوزه ترانزیت مطرح می‌شود این است که ظرفیت (پتانسیل) ترانزیتی ایران در شرایط ایده‌آل چقدر است؟ اهمیت پاسخ به این سؤال از آن جهت است که معمولاً برای جابه‌جایی بار و کالای بین‌المللی، دو یا چند مسیر موازی وجود دارد و صاحبان بار و کالا مسیری را انتخاب می‌کنند که بیشترین مزیت رقابتی را داشته باشد. کما اینکه یکی از اهداف ابرپروژه کمر بند و راه چین، کاهش وابستگی این کشور به یک یا چند کشور محدود برای انتقال بار وارداتی و صادراتی خود (از طریق ایجاد چند کریدور موازی) ذکر شده است. بنابراین، قبل از هرگونه سرمایه‌گذاری کلان زیرساختی در کریدورهای ترانزیتی، باید با استفاده از مطالعات دقیق و اصولی، اطمینان حاصل کرد که سرمایه‌گذاری مورد نظر، حتماً در بلندمدت می‌تواند برای کریدور ترانزیتی مورد نظر مزیت رقابتی ایجاد کند و سهم پیش‌بینی شده از بازار را به خود اختصاص دهد. تأکید بر انجام مطالعات دقیق و اصولی از این جهت است که سایر کشورهای رقیب نیز بیکار ننشسته‌اند و در حال سرمایه‌گذاری برای بالا بردن جذابیت مسیرهای ترانزیتی خود هستند و بدون محاسبه مزیت هریک از این کریدورهای رقیب، عملاً نمی‌توان سرمایه‌گذاری‌های مورد نظر را ارزیابی کرد.

برآورد ظرفیت‌های ترانزیتی ایران؛ گمانه یا ارزیابی مبتنی بر مطالعات دقیق و کلان‌نگر؟

طبق اعلام وزارت راه و شهرسازی، در صورت تکمیل زیرساخت کریدورهای داخلی و پیوستن به ابتکار کمر بند و راه چین، روان‌سازی رویه‌ها در تبادلات مرزی و بهره‌گیری حداکثری از ظرفیت دیپلماسی حمل‌ونقل، ظرفیت ترانزیتی کشور سالیانه به ۸۰ میلیون تن خواهد رسید. بر این اساس، با در نظر گرفتن درآمد حداقل ۱۰۰ دلاری^۱ به‌ازای هر تن بار ترانزیتی، ایران می‌تواند سالیانه بیش از ۸ میلیارد دلار درآمد ارزی از ترانزیت داشته باشد. در این حالت، درآمد سالانه ایران از ترانزیت، به تنهایی بیشتر از یک چهارم کل صادرات غیر نفتی خواهد بود.^۲ همچنین، بدون اضافه کردن زیرساخت جدید به شبکه حمل‌ونقل کشور و صرفاً از طریق برخی اقدام‌های مدیریتی مانند تسهیل‌گری و روان‌سازی رویه‌ها در تشریفات گمرکی و تبادلات مرزی و بهره‌گیری از دیپلماسی حمل‌ونقل، می‌توان ظرفیت ترانزیت کشور را به ۲۰ میلیون تن با درآمد ارزی بیش از ۲ میلیارد دلاری رساند. گفتنی است، در مورد ظرفیت ترانزیتی ایران، پاسخ‌های متفاوت دیگری -از ۳۰ میلیون تن تا ۳۰۰ میلیون تن- نیز در مطالعات و اظهارنظرهای سایر دستگاه‌های ذی‌ربط و کارشناسان یافت می‌شود که در حالت بیشینه، درآمد سالیانه ۳۰ میلیارد دلاری را برای کشور ایجاد می‌کند.

نکته بسیار مهم آن است که تاکنون مطالعه‌ای کلان‌نگر (حتی در اسناد مطالعات آمایش سرزمین) در این خصوص انجام نشده است که در آن برآورد ظرفیت ترانزیتی ایران براساس مزیت رقابتی کریدورهای داخلی به‌ازای برخی سناریوهای محتمل در آینده منطبق محاسبه شده باشد. بر این اساس می‌توان گفت آنچه در بین عمده اظهارنظرهای انجام شده در خصوص ظرفیت ترانزیتی ایران مشترک است، این است که این اظهارات مبتنی بر ارزیابی‌های دقیق و کامل از مزیت کریدورهای عبوری از ایران نسبت به کریدورهای رقیب نیستند. بنابراین، در راستای پاسخ به پرسش اصلی این گزارش، یکی از اولین موضوعاتی که باید به آن پرداخته شود، تهیه یک نقشه راه یا برنامه ملی برای توسعه کریدورهای ترانزیتی است که در آن از طریق مطالعات کلان‌نگر با استفاده از ابزارهای ارزیابی به‌روز

۱. محاسبه دقیق درآمد ارزی حاصل از ترانزیت به عوامل متعددی از جمله میزان تعرفه‌های خدمات بندری، گمرکی، بیمه، تخفیف‌های در نظر گرفته شده در تفاهم‌نامه‌ها و همچنین سهم هریک از شیوه‌های جاده‌ای، ریلی، هوایی و دریایی از بار و کالای ترانزیتی بستگی دارد. اما به‌صورت تقریبی می‌توان گفت به‌طور متوسط هر تن بار ترانزیتی دست‌کم ۱۰۰ دلار برای کشور درآمد ارزی ایجاد می‌کند.

و کارآمد، ظرفیت‌ها و مزیت‌های ترانزیتی کشور بر اساس سناریوهای محتمل از تحولات آینده برآورد شده باشد. عملکرد ترانزیتی ناموفق در سال‌های اخیر (به‌رغم سرمایه‌گذاری‌های کلان صورت گرفته در بنادر، فرودگاه‌ها و خطوط ریلی و جاده‌ای) این ظن را تقویت می‌کند که در نبود یک نقشه راه یا برنامه ملی کلان‌نگر برای جهت‌بخشی و تعیین اولویت‌های سرمایه‌گذاری در توسعه کریدورهای ترانزیتی، همچنان بر مسیر فرصت‌سوزی ده‌ها میلیارد دلاری سال‌های گذشته حرکت خواهیم کرد.

جمع‌بندی و راهکار

به‌رغم اینکه ترانزیت کالا یک ظرفیت فوق‌العاده برای کشور به حساب می‌آید، توجه لازم و کافی به این موضوع در سال‌های متمادی صورت نگرفته است. با این وجود، مسئولان کشور به دلایلی مانند تحریم‌ها و وقوع بحران ارزی در این سال‌ها، ضرورت بهره‌گیری از ظرفیت‌های ر بوده شده ترانزیتی کشور به‌عنوان راهبردی برای ایجاد درآمدهای کلان ارزی و خنثی‌سازی تحریم‌های ظالمانه را بیش‌ازپیش درک کرده‌اند و پیش‌بینی می‌شود که در آینده، سرمایه‌گذاری‌های بیشتری را به سمت توسعه ترانزیتی کشور هدایت نمایند. از طرفی بدون برخورداری از یک نقشه راه یا برنامه ملی نمی‌توان انتظار داشت که این سرمایه‌گذاری‌ها در مسیری مطمئن و بهینه صورت گیرد.

در این راستا، یکی از مهم‌ترین مسائلی که لازم است در گام نخست حل‌وفصل شود، تهیه نقشه راه یا برنامه ملی برای جهت‌بخشی و تعیین اولویت‌های سرمایه‌گذاری در توسعه کریدورهای ترانزیتی، بر اساس سناریوهای محتمل از تحولات آینده داخلی و بین‌المللی است. بدیهی است که تهیه این برنامه به‌دلیل ابعاد گسترده و پیچیدگی‌های بسیار زیاد آن و با توجه به ضرورت کسب حمایت نهاد‌های مختلف حاکمیتی برای پیاده‌سازی آن، نمی‌تواند در یک حلقه بسته کارشناسی صورت پذیرد؛ بلکه لازمه تهیه چنین برنامه‌ای، انجام مطالعاتی متراکم با بهره‌گیری از حداکثر توان و ظرفیت علمی کشور و رسیدن به سطح کافی از اجماع و حمایت نخبگانی است.

تحقق جهش‌های اساسی در افزایش سهم ایران از بازار ترانزیت منطقه، نیازمند پیگیری‌های مجدانه نمایندگان محترم مجلس و نقش‌آفرینی فعالانه ریاست محترم قوه مجریه و تحرک بیشتر دستگاه‌های اجرایی برای رفع خلأهای موجود از جمله خلأ برنامه‌ای یاد شده در این گزارش است که انتظار می‌رود در اولین سال از دولت سیزدهم این امر محقق گردد و در سال‌های آتی با پیاده‌سازی و به‌هنگام‌سازی این برنامه، شاهد بهره‌مندی حداکثری از منافع راهبردی فراوان حاصل از فعال شدن ظرفیت‌های ترانزیتی کشور باشیم.