

ضرورت تغییر و تحول در نسل بنادر کشور

مقدمه

اهمیت توجه جدی به مقوله حمل و نقل دریایی و ضرورت بررسی وضعیت بنادر کشور به این جهت می‌تواند بیان شود که مطابق با آمار ارائه شده از سوی گمرک جمهوری اسلامی ایران، طی سال‌های ۱۳۹۵ الی ۱۳۹۹، به‌طور متوسط حدود ۹۰ درصد کل واردات و صادرات کشور از طریق دریا انجام می‌شود. در این میان، بنادر حلقه‌های استراتژیکی هستند که برای تسهیل جریان کالا در عرصه بین‌المللی، به‌عنوان بخش مهمی از یک شبکه گسترده لجستیک، زمینه تجارت و تبادل کالا بین مناطق دور و نزدیک را فراهم می‌کنند. به‌طور کلی، رفتار بنادر تحت تأثیر تحولات جهانی تجارت همواره در حال تغییر بوده و پیوسته خود را با تحولات ایجاد شده در سایر بخش‌ها مانند کشتیرانی انطباق می‌دهد. به‌عبارت‌دیگر، بندر در طول زمان از یک ابزار ساده به یک زیربنای پشتیبانی و ابزار مؤثر اقتصادی تبدیل شده و امروزه در مفهوم جدید به‌عنوان یکی از حلقه‌های اصلی و مهم در زنجیره تأمین اقتصادی کشورها به‌حساب می‌آید. کشورهایی که بتوانند مطابق میل بازار و مشتریان و همگام با تکنولوژی روز، مسیر توسعه و بهبود بنادر را بیمایند و جایگاه بهینه و بهره‌ور را نه‌تنها برای خود بلکه برای ذی‌نفعان در بازار رقابتی جهانی فراهم آورند، بسیار معدود هستند. بنادر در سیر تحول خود و به‌خصوص در یک سده اخیر با تغییر نوع حکمرانی خود از بنادر خدماتی و کاملاً دولتی و عام‌المنفعه (که وابستگی کامل به بودجه دولت‌ها داشته‌اند)، به سمت بنداری کاملاً خصوصی و اخیراً به مشارکت دولتی و خصوصی سوق داده شده‌اند. این حرکت همراه با تغییر در ماهیت جایگاه بنادر در اقتصاد کشور از ارگان‌های دولتی و متکی به بودجه دولت به بنگاه‌هایی اقتصادی متکی بر اقتصاد بازار بوده است. بدین معنا که بنادر دیگر مجموعه‌ای خدماتی که منتظر ورود کالا و کشتی به بندر باشند نبوده و خود به دنبال جذب کالا هستند. امکان بروز این تغییر ماهیت و رویکرد در بنادر مختلف حسب موقعیت جغرافیایی و زیرساخت‌های موجود برای توسعه حوزه نفوذ آنها و برای برقراری ارتباط با مراکز بار در کشور و خارج از آن در آن سوی آب‌ها و آن سوی مرزهای خشکی متفاوت است و موجب می‌شود که بنادر بتوانند ارتقا یافته و در نسل‌های متفاوتی نقش‌های جدیدی را به‌عهده گیرند. «نسل بندر» مفهوم رایجی است که در ادبیات جهانی حمل و نقل برای تعریف رتبه‌بندی و سطح خدمات‌دهی بنادر به‌کار برده می‌شود. نسل بندر بیان‌کننده سطح ارائه خدمات اعم از خدمات ذاتی یا با ارزش افزوده و کارکرد بنادر است و قدیمی یا جدید بودن یک بندر، کوچکی یا بزرگی و موقعیت جغرافیایی آن ارتباطی به نسل آن ندارد. در فرایند توسعه بنادر و مطابق با سند بین‌المللی آنکتاد^۱، پنج نسل توسعه مبتنی بر ارزیابی استراتژی توسعه، گستره خدمات بندری ارائه شده و سطح یکپارچگی فناوری اطلاعات معرفی شده است:

معاونت مطالعات
زیربنایی

گزارش چهارم
گروه حمل و نقل

تیرماه ۱۴۰۰

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۷۷۲۹

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۴/۲۶



- **بنادر نسل اول** با هدف انتقال کالا از خشکی به بندر و برعکس از طریق پسرکانه منطقه‌ای یا محلی (محیط اطراف بندر که به‌عنوان مسیر فروش و توزیع کالا فعالیت می‌کند) بدون لحاظ کردن خصوصیات اجتماعی-اقتصادی منطقه بندر، شکل گرفتند.
 - **بنادر نسل دوم** به‌عنوان هاب حمل‌ونقل و مراکز صنعتی و تجاری شروع به فعالیت کردند. خدمات قابل ارائه در این بنادر محدود به کشتی و کالا بوده درحالی‌که در نزدیکی این بنادر صنایع مختلف مشغول به فعالیت هستند. این بنادر به‌عنوان بنادر صنعتی نیز شناخته می‌شوند.
 - **بنادر نسل سوم** علاوه بر مشخصات بنادر نسل دوم، مجموعه‌ای متشکل از خدمات لجستیکی، تجمیع و توزیع کالا، پردازش اطلاعات و بهره‌گیری از سیستم‌های مخابراتی است که در ایجاد ارزش افزوده بر کالا نیز نقش ایفا می‌کنند. این بنادر مبتنی بر تکنولوژی و دانش فنی بوده و جریان و توزیع بار به‌صورت فناورانه مدیریت می‌شود.
 - **بنادر نسل چهارم** به‌عنوان پیشرفته‌ترین بنادر حال حاضر جهان، بنداری هستند که در مقام قلب زنجیره حمل‌ونقل دریابرد شبکه ارتباطی گسترده‌ای تا اقصی نقاط جهان را ایجاد کرده و خود را به آخرین تجهیزات سخت‌افزاری و استفاده از آخرین فناوری‌های نوین در تکنولوژی اطلاعات مجهز کرده‌اند. این بنادر از درگاه‌های اینترنتی خود با ارائه آخرین اطلاعات حمل‌ونقل دریایی به کارگزاران حمل، تجار و شرکت‌های حمل‌ونقل دریایی و زمینی امکان برنامه‌ریزی را فراهم می‌کنند.
 - **بنادر نسل پنجم** که در سال‌های اخیر مورد توجه کشورهای پیشرو قرار گرفته‌اند، بر مشتری‌مداری متمرکزند. این بنادر ماهیتاً رقابت‌پذیر بوده و تعهد بندری در حوزه‌های اجتماعی و زیست‌محیطی در آنها وجود دارد.
- به‌دلیل موقعیت جغرافیایی ویژه ایران (به جهت امکان تأمین دسترسی کشورهای محصور در خشکی در شرق و شمال کشور به آب‌های آزاد از طریق بنادر بازرگانی موجود)، تعیین میزان تأثیرگذاری و تأثیرپذیری بنادر کشور از زنجیره‌های حمل‌ونقل دریایی در تعیین گروه عملکردی این بنادر از اهمیت دوچندان برخوردار است. لذا، در این گزارش تلاش شده تا ضمن بیان ضرورت جهش عملی به سمت ارتقای نسل بنادر کشور، راهکارهای عمده در دستیابی به این هدف بیان شود.

۱. جایگاه ارتقای نسل بنادر در اسناد و قوانین

- به‌طور کلی، به‌رغم اهمیت موضوع توسعه بنادر کشور و ارتقای نسل بنادر در میان سایر راهبردهای مرتبط با شیوه‌های مختلف حمل‌ونقل، اسناد و قوانین بالادستی به‌صورت غیرمستقیم بر مبانی و اصول ارتقای نسل بنادر کشور تأکید کرده‌اند و توجه جدی‌تر لوائح دولت و طرح‌های مجلس شورای اسلامی می‌تواند جهت‌گیری مؤثر کشور را در این خصوص اصلاح کند. به‌عنوان نمونه می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:
- در سند چشم‌انداز بیست‌ساله و سیاست‌های کلی نظام در بخش حمل‌ونقل، برخی عوامل مؤثر در ارتقای نسل بنادر مانند تسریع عملیات انتقال بار با افزایش عملکرد حمل‌ونقل ریلی و جاده‌ای در پسرکانه بندر، جلب مشارکت‌های بخش خصوصی در فعالیت‌های مختلف حوزه حمل‌ونقل دریایی و ارتقای سطح کیفی و کمی خدمات ارائه شده در بنادر به‌خصوص با هدف توسعه خدمات ارزش افزوده بیان شده است.
 - در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی افزایش سرعت جابه‌جایی محموله‌های تجاری دریایی، افزایش ظرفیت و تجهیز اسکله‌های کانتینری و عمومی در بنادر بزرگ ترانزیتی کشور و ایجاد بستر لازم برای جلب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی مورد توجه قرار گرفته است.
 - در سند چشم‌انداز سازمان بنادر و دریانوردی در بخش چشم‌انداز بخش بندری، بنادر ایران را انتخاب اول بازیگران جهانی و تسهیل‌گر تجارت جهانی با ایران و منطقه تلقی کرده و ارتقای و ترویج جایگاه بنادر به‌عنوان مؤلفه کلیدی توسعه صنعتی-تجاری و بهبود مسیرهای ارتباط بنادر با رویکرد آینده‌نگری به توسعه بنادر، تحول فناوری و تغییرات اندازه کشتی‌ها را مورد توجه جدی قرار داده است.

۳. ارزیابی وضعیت موجود نسل بنادر کشور

با در نظرگیری و ارزیابی معیارهای اساسی از جمله خدمات مرتبط با بار، حضور صنایع مختلف، خدمات بازرگانی، خدمات مرتبط با کشتی، خدمات لجستیکی، خدمات ساده، خدمات ترکیبی، خدمات چندگانه با ایجاد ارزش افزوده بالا، توزیع بار و اطلاعات به صورت اتوماتیک و اراضی پسرکانه برای توسعه، همه بنادر کشور از نوع بنادر نسل اول یا دوم هستند.

- بنادر نسل اول کشور: بنادر بوشهر، شهید بهشتی و شهید کلانتری چابهار، خرمشهر، انزلی، نوشهر، لنگه و شهید باهنر

- بنادر نسل دوم کشور: بنادر شهید رجایی، امام خمینی (ره) و امیرآباد

بررسی‌ها نشان می‌دهد که مسیر حرکت به سمت بنادر نسل سوم بسیار سخت و دشوار است و البته با فشرده شدن و تشدید رقابت در صحنه منطقه‌ای و بین‌المللی، دشوارتر نیز خواهد شد. بنابراین وجود یک عزم ملی و فراسازمانی از منظر پشتیبانی سیاسی، مالی، اقتصادی، فرهنگی، قانونی و مقرراتی از الزامات حیاتی در این حرکت محسوب می‌شود. از دیدگاه تخصصی، برای ایجاد بنادر توسعه‌یافته‌تر بایستی اقدام‌هایی با چهار محور زیر انجام داد:

(الف) توسعه متوازن و هماهنگ ابعاد نرم (مانند هوشمندسازی متمرکز در بنادر) و سخت (مانند بهبود پسرکانه و توسعه زیرساخت‌های بندری و یکپارچگی با سایر شیوه‌های حمل‌ونقل در بنادر و فراهم کردن امکان توسعه مراکز صنعتی و تولیدی در اراضی پشتیبان)،

(ب) توسعه زیرساخت‌ها و روساخت‌های بندری (فراهم کردن امکان توسعه و ایجاد زیرساخت‌های مناسب در بنادر با رویکرد برنامه‌ریزی جامع در خصوص خدمات بازرگانی، خدمات لجستیکی، خدمات ترکیبی، خدمات چندگانه با ایجاد ارزش افزوده بالا و توزیع بار و اطلاعات به صورت اتوماتیک)،

(ج) اصلاحات در ساختار بندر (مانند بهبود فرایندهای سازمانی و عملیاتی و افزایش زمینه حضور فعالان بندری و افزایش عملیات بندری با بهره‌مندی از قوانین و مقررات مناطق آزاد و ویژه اقتصادی)،

(د) ارتقای سرمایه‌های انسانی (مانند توجه به موضوع‌های آموزشی و ارتقای دانش متناسب با نیاز پیش‌بینی شده).

جمع‌بندی و پیشنهادها

ایران که بنا به موقعیت ممتاز جغرافیایی سال‌هاست یکی از پایگاه‌های بندری جهان محسوب می‌شود، همچنان مطلوبیت بنادر خود را با مزیت ژئوپلیتیک در منطقه، منطبق ساخته است. این موقعیت اگرچه طی ۳۰ سال اخیر تغییراتی بعضاً محسوس کرده، اما جایگاه ایران در بین بنادر جهان، چندان تغییر محسوس نکرده است. در این گزارش ابتدا به بیان طبقه‌بندی مراجع بین‌المللی از نسل توسعه بنادر پرداخته و پس از بیان عدم اشاره مستقیم اسناد کلان توسعه کشور به راهبرد ارتقای نسل بنادر، وضعیت موجود بنادر کشور را به لحاظ قرارگیری در نسل‌های بندری مورد توجه قرار داده است. اگرچه در نظام برنامه‌ریزی توسعه بنادر می‌توان پنج نسل توسعه بندری را متصور شد، اما ضروری است تا با در نظرگیری امکانات کشور و شرایط تحریم و لحاظ وضعیت فعلی و الگوی زنجیره تأمین کشور، جهت‌گیری و مطالبه توسعه بنادر را تا افق ۱۰ ساله به‌گونه‌ای تنظیم کرد که همه بنادر با مقیاس بزرگ و متوسط در نسل سوم و سایر بنادر حداقل در نسل دوم بتوانند خدمات‌رسانی انجام دهند. در حالت مطلوب، برنامه‌ریزی به ارتقای نسل حداقل دو بندر کشور در مقیاس نسل چهارم و پنجم نیز در این بازه زمانی متصور خواهد بود. در دستیابی به بنادر نسل سوم، توسعه و ارتقای سیستم‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری در همه زیرساخت‌ها و روساخت‌های بندری ضروری است. خاطر نشان می‌شود، ارتقای بندر از نسل دوم به سوم تحولی بزرگ است و در بیشتر بنادر جهان همراه با تغییر اساسی در سیستم حاکمیتی و به همراه آن مدرنیزه شدن بندر است.

در بنادر نسل سوم جایگاه بندر از یک بندر محلی یا انحصاری، به یک بندر در ابعاد بین‌المللی و رقابتی با دیگر بنادر قرار می‌گیرد و حجم ترافیک دریایی آن با تعداد کشتی‌های ورودی و خطوط منظم لاینری و ورود و خروج کالا به پسرکانه‌های بندر افزایش می‌یابد. میزان اشتغالزایی با ایجاد شهرک‌های صنعتی در بنادر و اطراف آن به‌منظور ارزش افزوده روی کالاها و خدمات جانبی گسترش پیدا

می‌کند. این بنادر به بنگاه‌های اقتصادی سودآور و خودکفا تبدیل شده و به دنبال تأمین منابع مالی مورد نیاز، شرکت‌های سرمایه‌گذاری و تأمین منابع را درون بنادر فعال‌تر می‌کند و به همین دلیل برخی معافیت‌ها و حمایت‌های مالی از طرف قانونگذار و مراجع رسمی دولت را نیاز دارد.

در فرایند دستیابی به بندر نسل سوم، تغییر اساسی در سیستم حاکمیتی بندر به شیوه‌ای که ترکیب عواملی نظیر انعطاف‌پذیری و توانایی راهبری (که از شاخصه‌های بخش خصوصی هستند) به همراه بهره‌مندی از توان کنترل و چشم‌انداز بلندمدت (که از نقاط قوت سازمان‌های دولتی می‌باشند) مورد نیاز است. مدیریت بنادر مدرن در حد نسل سوم و حتی بالاتر متمرکز بر تأمین و اجرای شایسته و مناسب پنج نقش بنیادین شامل: ۱. اجرای نقش صاحب‌خانه‌ای، ۲. برنامه‌ریزی و سیاستگذاری، ۳. هماهنگی بین‌سازمانی و بین‌بخشی، ۴. نظارت و مراقبت، پایش و اعتلای مجموعه بندر و ۵. آموزش و روزآمدسازی دانش بندر است. درخصوص پیشنهاد رویکرد صاحب‌خانه‌ای در بنادر نسل سوم، می‌توان این‌گونه بیان کرد که در برخی از کشورهای در حال توسعه، دولت‌ها در بهای بنادر خود را به روی ترمینال اپراتورهای بین‌المللی و خطوط کشتیرانی برای انجام خدمات تخلیه/بارگیری باز کرده‌اند. این امر به افزایش سرمایه‌گذاری، انتقال دانش و بهبود عملیات تخلیه/بارگیری منجر می‌شود. همچنین برگزاری مناقصه نیز می‌تواند به‌عنوان روشی قابل اطمینان برای انتخاب اپراتور اصلح که به تأمین منافع ملی قادر باشد، تلقی شود. به‌هرحال برای حفظ بازدهی و بهره‌وری، دولت‌ها به ایجاد فضای تجاری مناسب در بندر موظفند تا از این طریق امکان انتخاب گزینه‌های گوناگون برای صاحبان کالا فراهم شود.

تغییرات دیگری که در راهبردهای ارتقای نسل بندر ضروری بوده و همراه با تغییر مدل ساختار حاکمیتی به مدل صاحب‌خانه‌ای توصیه می‌شود، تمرکز بر پیشرفته شدن بندر است. روند کلی مورد نیاز برای مدرنیزه کردن بندر و دستیابی به بندر نسل سوم مشتمل بر تمرکز روی فعالیت اصلی، تغییر مدل مدیریت بندر به مدل صاحب‌خانه‌ای، استقلال و خودمختاری بیشتر برای مدیریت بندر، اتخاذ اصول و قواعد بنگاه‌داری از سوی مدیریت بندر و شفافیت بیشتر و پاسخگویی است.