

تاب آوری تجارت خارجی در سایه سیاست‌گذاری اقتصادی بازآرایی لجستیکی و الزامات مدیریت مرزها



مدل اقتصادی تأکید می‌ورزد که راهبردهای توسعه‌ای، صرفاً زمانی مسیر موقیت را می‌پیمایند که بالحاظ همه تفاوت‌های محیطی، ساختاری، نهادی و ... تدوین شوند. بر همین اساس، سیاست‌گذار در قبال تغییرات پرشتاب و بعضًا غیرقابل پیش‌بینی در محیط‌های اقتصادی بین‌المللی، نیازمند بدکارگیری رویکردها و ابزارهایی است که علاوه بر ایجاد تعادل میان محیط داخلی و خارجی، پایداری و انعطاف‌لازم برای مواجهه با نوسانات و بحران‌ها را تضمین کند.



محمد رضا مولاباری

کارشناسی ارشد سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران

با الزامات زمانی و مکانی، انعطاف‌پذیری و ارزقای کارآمدی نظام سیاست‌گذاری بیش از پیش تضمین گردد. یکی از وجوده متمایز و بنیادین رویکرد اقتضایی در سیاست‌گذاری، ایجاد بیوندی نظام‌مند و روشن میان اهداف نظری و مطابویت‌های ذهنی با واقعیت‌های عینی و محدودیت‌های محیطی است. در این رویکرد، سیاست‌گذار توسعه‌ای به جای اتکا به راه حل‌های از پیش تعیین‌شده و ایستایی تصمیمات بر پایش مستمر شرایط حاکم و سازگاری با تحولات محیطی تأکید دارد؛ تا جایی که «اقتضا» در حکم ستون فقرات فرآیند سیاست‌گذاری نقش آفرین می‌شود و امکان تحقق تناسب و تعادل در نظام تصمیم‌گیری را ممکن می‌سازد. بدیهی است اتخاذ رهیافت اقتضایی، هرگز به معنای نفی ضرورت برنامه‌ریزی بلندمدت، چشم‌انداز روشن یا هدف‌گذاری کلان نیست؛ بلکه هنر این رویکرد، فراهم آوردن انعطاف و چابکی فرآیند تصمیم‌گیری در عین پایندی به چارچوب‌های راهبردی و اهداف از پیش ترسیم شده است. بر این اساس، سیاست‌گذار می‌کوشد تا ضمن حفظ جهت‌گیری کلان و انسجام راهبردی، زمینه تنظیم و اصلاح بیوا و مبتنی بر واقعیت‌های محیطی را در مسیر تحقق اهداف اصلی فراهم سازد. اهمیت

به کارگیری رویکردها و ابزارهایی است که علاوه بر ایجاد تعادل میان محیط داخلی و خارجی، پایداری و انعطاف لازم برای مواجهه با نوسانات و بحران‌ها را تضمین کند. در واقع اقتضایات به معنای شناخت و درک دقیق از واقعیت‌ها و نیروهای مسلط یا محتمل در محیط است؛ فهمی که سیاست‌گذار را قادر می‌سازد با پذیرش سیاست و گریزان‌پذیری برخی شرایط، مسیر تحقق اهداف کلان اقتصادی و توسعه‌ای را هموار سازد.

در پیوند با این چارچوب، اندیشمندانی چون ولیام جیمز و جان دیویس با تأکید بر مبانی عمل‌گرایی، بینانهای فلسفی سیاست‌گذاری و مدیریت اقتضایی را مطرح ساخته‌اند. رویکرد آنان بر این اصل استوار است که سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی نمی‌تواند مبتنی بر الگوهای ایستا و کلیشه‌ای باشد، بلکه باید نسبت به شرایط واقعی، نیازهای زمان و اقتضایات محیطی واکنشی هوشمندانه و متناسب نشان دهد. در ادامه این جریان فکری، نظریه‌های برنامه‌ریزی اقتضایی کوشیده‌اند با ارائه رهنمودهای عملیاتی و دستورالعمل‌های کاربردی، امکان اتخاذ تصمیم‌های کارآمد و اثربخش را برای برنامه‌ریزان و دست‌اندرکاران توسعه فراهم آورند؛ بهنحوی که با سازگاری سیاست‌ها

III در جهان پرتلاطم امروز، تحولات فزاینده در بخش‌های مختلف، سیاست‌گذاری را با واقعیتی مواجه ساخته است که دیگر تکیه صرف بر رویکردهای سنتی و مبتنی بر پیش‌بینی را غیرکافی جلوه می‌دهد. سیاست‌گذاران معاصر ناگزیر به عبور از مدل‌های ایستا و خطی بوده و باید به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی نمایند که ظرفیت پاسخگویی و تطبیق با رخدادهای غیرمنتظره و شرایط غیرمتربقه را در بطن ساختارهای خود ایجاد کنند. در این راست، رویکرد «سیاست‌گذاری اقتضایی» به عنوان پاسخی روزآمد، موردتوجه قرار گرفته است؛ رویکردی که با محور قرار دادن مؤلفه‌هایی سه‌گانه سازواری (تناسب با موقعیت)، انسجام (پیوستگی و هماهنگی تصمیمات) و تابآوری (قابلیت بقا در مواجهه با شوک‌ها) بر لزوم انعطاف و انتباق سیاست‌ها با ویژگی‌های خاص و پیچیده محیط پیرامونی تأکید دارد. از این منظر، مدل اقتضایی تأکید می‌ورزد که راهبردهای توسعه‌ای، صرفاً زمانی مسیر موقیت را می‌بینند که بالحظه همه تفاوت‌های محیطی، ساختاری، نهادی و ... تدوین شوند. بر همین اساس، سیاست‌گذار در قبال تغییرات پرشتاب و بعضی‌گری قابل پیش‌بینی در محیط‌های اقتصادی بین‌المللی، نیازمند



طراحی و استقرار مدل مدیریت یکپارچه و هوشمند مرزها نه تنها به منزله بینانی برای تحقق سیاست‌گذاری کارآمد و پاسخگو مطرح است، بلکه زمینه‌ساز ارتقای هماهنگی نهادی و تسريع فرایندهای تجاری در مرزهای کشور خواهد بود. در این چارچوب، راهبردهای اجرایی و مدیریتی ذیل با هدف ایجاد انسجام ساختاری و افزایش سرعت و انعطاف‌پذیری زنجیره تجارت خارجی تدوین شده‌اند؛ به‌گونه‌ای که ضمن ارتقای ظرفیت‌های مرزی و لجستیکی، امکان بهره‌گیری مؤثر از تمامی توانمندی‌های ملی در مواجهه با شرایط بحرانی فراهم گردد.



سیستم لجستیک ایران را در شرایط بحران به شکل معناداری افزایش می‌دهد، بلکه مدیریت بحران و تداوم زنجیره تأمین را نیز با چالش‌های جدی مواجه می‌سازد. از سوی دیگر، انتکای بیش از حد به دو بندر شهید رجایی و امام خمینی که حدود ۸۰ درصد عملیات بندری کشور را به خود اختصاص داده‌اند، ابعاد بحران را دوچندان می‌کند؛ چراکه هرگونه اختلال یا توقف کارکرد در این دو گلگوه اصلی می‌تواند آثار محرابی بر تجارت خارجی کشور بگذارد. چنین وضعیتی نه تنها بهره‌وری کل زنجیره تأمین را کاهش می‌دهد، بلکه آسیب‌پذیری راهبردی اقتصاد ملی در مواجهه با بحران‌های خارجی و داخلی را نیز بهشت افزایش می‌بخشد. در مجموع تمرکز بالای کلا و ناوگان در معده‌دار و پایانه‌های مرزی کشور با ایجاد نقاط گلوگاهی و افزایش رسک عملیاتی، کارآمدی نظام لجستیک را به طور جدی در معرض تهدید قرار داده است. این آرایش آسیب‌پذیر، نه فقط تابآوری و تداوم زنجیره تأمین را در شرایط بحران با اختلال مواجه می‌سازد؛ بلکه ضرورت بازندهی و بازاریابی ساختار مدیریت پایانه‌ها و توزیع متناسب جریان کلا و ناوگان میان کریدورهای متعدد لجستیکی را بر جسته می‌سازد. بر این اساس، تقویت رویکرد اقتصادی و اجرای سیاست‌های انعطاف‌پذیر و پاسخگو، پیش‌شرط روان‌سازی جریان تجارت خارجی و ارتقای تابآوری اقتصاد ملی در مواجهه با شوکها و بحران‌ها به شمار می‌آید.

بررسی چندلایه چالش‌های مرزی و لجستیک در کشور

در پرتو مباحثت پیشین بی‌رامون ضرورت پویایی و انعطاف‌پذیری سیاست‌گذاری دولت در شرایط بحران و با توجه به نقش بنیادی

پایانه‌های مرزی در ترازوی بحران؛ ضرورت سیاست‌گذاری اقتصادی و بازاریابی لجستیکی
یکی از بارزترین و ملموس‌ترین جلوه‌های سیاست‌گذاری و مدیریت اقتصادی در شرایط بحران، نحوه مواجهه دولت با مقوله مرزها و چگونگی مدیریت پایانه‌های مرزی در عرصه تجارت خارجی است. این حوزه به شکل مستقیم متأثر از تحولات بیرونی و مقتضیات زمانی و محیطی قرار می‌گیرد و اتخاذ رویکرد سیال، انطباق‌پذیر و پاسخ‌گو را در سیاست‌گذاری و مدیریت ایجاب می‌کند. گذرگاه‌های مرزی، به عنوان مبادی رسمی ورود و خروج کالا، نقشی کلیدی در تسهیل و تسريع فرایندهای تجاري و بهره‌برداری از فرصت‌های اقتصادي فرامرزی ایفا می‌کنند. با این حال، داده‌های آماری حاکی از آن است که مدیریت پایانه‌های مرزی در کشور با چالش‌های اساسی روبه‌رو بوده و غالباً جریان تجارت خارجی ایران با گندی و ایستایی مواجه است. افزون بر وضعیت نامطلوب ایران در شاخص عملکرد لجستیک، بررسی جزئیات زمانی در شاخص سهولت کسب‌وکار نشان می‌دهد که روبه‌واردات در کشور به طور میانگین ۱۴۱ ساعت و روبه‌صادرات ۱۰۱ ساعت زمان می‌برد. این مدت معادل تقریباً ۶ روز برای واردات و ۵ روز برای صادرات است. این مدت، در مقایسه با استانداردهای جهانی، نشان‌دهنده کندی قابل توجه در فرآیندهای مرزی و گمرکی و تشديد ایستایی زنجیره تأمین تجارت خارجی کشور است.

در نتیجه با چنین آرایش لجستیکی و تمرکز وظایف عملیاتی، شاهد تجمیع حجم قابل توجهی از کلا و ناوگان در مبادی ورودی کشور بی‌ژئه در بنادر اصلی و پایانه‌های مرزی هستیم. این تمرکز نه تنها رسک‌پذیری و آسیب‌پذیری

و ضرورت برنامه‌ریزی اقتصادی، بی‌ژئه از آن روزست که در بسیاری از موارد، سیاست‌گذاران اطلاعات کامل و قطعی برای برنامه‌ریزی جامع در اختیار ندارند. در نتیجه، اتخاذ رویکرد اقتصادی این فرصت را فراهم می‌سازد تا با تغییر شرایط، سیاست‌ها و استراتژی‌ها نیز به صورت پویا و مناسب با نیازهای محیطی باز تنظیم شوند؛ عاملی که به افزایش علاقه‌نیت، اثربخشی و کارآمدی سیاست‌گذاری می‌انجامد و زمینه‌انعطاف‌پذیری و پویایی روش‌ها و رویکردها را در مواجهه با موقعیت‌های متغیر فراهم می‌آورد. از ویژگی‌های بارز مدل اقتصادی، تمرکز آن بر تحقق اهداف تعیین‌شده در کوتاه‌ترین بازه زمانی و با کارآمدترین تخصیص منابع است؛ امری که آن را از برخی مدل‌های خطی که غالباً مستلزم صرف هزینه و زمان قابل توجه هستند، متمایز می‌سازد. در این چارچوب، متغیرهای محیطی نقش عامل مستقل را بر عهده دارند و سیاست‌ها و راهبردهای مدیریتی، متغیرهای وابسته تلقی می‌شوند. بر این مبنای، مدل اقتصادی بر سه مؤلفه کلیدی استوار است: محیط، مدیریت و رابطه مشروط و پویا میان این دو. در تکمیل این چارچوب، تحقق انسجام به معنای هماهنگی و رفع تعارضات در سطوح مختلف سیاست‌گذاری و اجراء، سازواری به مفهوم انطباق سیاست‌ها با شواهد محیطی و مبانی نظری و تابآوری به معنایی ظرفیت انطباق و دوام در مواجهه با تحولات و بحران‌های پیش‌بینی‌نشده است. این سه مؤلفه، به عنوان ارکان نظری و عملی رویکرد اقتصادی، زمینه‌ساز شکل‌گیری چارچوبی سیال، پاسخگو و کارآمد در مدیریت تحولات و مواجهه با شرایط پیچیده ملی و بین‌المللی تلقی می‌شوند.

انتقال بخشی از واردات کالاهای اساسی به مسیرهای زمینی به منظور تمرکزدایی از بنادر جنوبی و کاهش ریسک تمرکز، مسیرهای زمینی مانند مرزهای پاکستان، عراق، آسیای میانه و ترکیه بویژه برای محموله‌هایی با حجم متوسط یا فسادپذیری پایین باید فعال تر شوند. این راهبرد با اجرای واردات سهمیه‌ای و منطقه‌ای، توسعه پایانه‌های مرزی منتخب و استفاده از حمل و نقل ترکیبی (ربلی و جاده‌ای) زمینه‌ساز توزیع بار شبکه لجستیک و افزایش تابآوری زنجیره تأمین خواهد بود.



واکاوی قرار گرفت، آشکار است که ارتقای تابآوری و افزایش کارآمدی تجارت خارجی ایران، مستلزم اتخاذ راهبردهایی هدفمند، منعطف و اقتضایی است؛ راهبردهایی که ضمن قابلیت اجرا در شرایط عادی، ظرفیت واکنش اثربخش به بحران‌ها و اختلالات پیش‌بینی‌ناپذیر را نیز دارا باشند. بر این اساس، طراحی و استقرار مدل مدیریت یکپارچه و هوشمند مرزها نه تنها به منزه بینانی برای تحقق سیاست‌گذاری کارآمد و پاسخگو مطرح است، بلکه زمینه‌ساز ارتقای هماهنگی نهادی و تسريع فرایندهای تجاری در مرزهای کشور خواهد بود. در این چارچوب، راهبردهای اجرایی و مدیریتی ذیل با هدف ایجاد انسجام ساختاری و افزایش سرعت و انعطاف‌پذیری زنجیره تجارت خارجی تدوین شده‌اند؛ به گونه‌ای که ضمن ارتقای کارآمدی زنجیره تأمین کاملاً محسوس است. علی‌غمده این مسئله را می‌توان در طولانی بودن فاصله زمانی میان تخصیص و تأمین در مواجهه با شرایط بحرانی فراهم گردد. بر پایه این رویکرد، راهبردهای پیشنهادی برای تحقق مدیریت یکپارچه و هوشمند مرزها را می‌توان در سه محور عمده دسته‌بندی و تشریح کرد:

راهبردهای تسهیل تجاري و مدیریت کالاهای اولويتدار

* تدوین فهرست کالاهای اولویتدار با تمرکز بر اقلام حیاتی و وابسته به واردات (نظیر کالاهای اساسی کشاورزی، دارو و مواد اولیه صنعتی) با هدف برنامه‌ریزی پیش‌دستانه و تضمین نأیمین مستمر نیازهای کشور حتی در موقع بحران. لازم است فرآیند تعیین این فهرست با مشارت وزارت‌خانه‌های تخصصی و تسهیل‌گری گمرک انجام پذیرد.
* کاهش زمان صدور مجوزات، ثبت سفارش

نظیر ضعف در تدوین و اجرای سیاست‌های فرایندهای اجرایی، غلبه رویکرد امنیت‌محور در مدیریت مرزها، ضعف پشتونه کارشناسی برای طرح‌های توسعه‌ای، انحصاری شدن برخی فرایندها توسط نهادهای محدود، تمرکز تامی فعالیتهای نظری در مرزها، عدم انتفاع ذی‌فعان از روان‌سازی عبور ناوگان و وجود زمینه برای بروز فساد به چشم می‌خورد. این عوامل موجبات کاهش هماهنگی نهادی و ضعف در پاسخگویی به شرایط بحران را فراهم می‌آورد. علاوه بر مسئله کندي عبور ناوگان، پدیده دپوی کالا در بین‌رنزی‌یکی دیگر از جلوه‌های ناکارآمدی ساختار لجستیکی کشور محسوب می‌شود؛ پدیدهای که عمدتاً در مبادی وادانی (بویژه بنادر) رخ داده و پیامدهای منفی آن در کاهش کارآمدی زنجیره تأمین کاملاً محسوس است. علی‌غمده این مسئله را می‌توان در طولانی بودن فاصله زمانی میان تخصیص و تأمین ارز، ضعف زیرساخت‌های لجستیکی مرتبط با حمل و نقل و انبارش خارج از پایانه‌های مرزی و نیز فعال نشدن مراکز لجستیکی و بنادر خشک کشور جستجو کرد. در مجموع، این مجموعه چالش‌ها، همراه با تمرکز پیش‌از‌حد عملیات لجستیک و تعمیم کالا در دو بندر اصلی کشور و بهره‌برداری ناکافی از سایر ظرفیت‌های مرزی و لجستیک، ضرورت بازنگری اساسی در ساختار نهادی و مدیریتی و گذار به سیاست‌گذاری اقتضایی، پاسخگو و انعطاف‌پذیر را به عنوان پیش‌شرط ارتقای روان‌سازی و تابآوری تجارت خارجی برجسته می‌سازد.

راهبردهای برای نیل به مدل اقتضایی در مرزها

با توجه به ریشه‌های نهادی و ساختاری مسائل مرزی که در بخش‌های پیشین مورد

پایانه‌های مرزی در تضمین پایداری و کارآمدی جریان تجارت خارجی، اکنون لازم است ساختار اجرایی و نهادی مدیریت مرزها با نگاهی آسیب‌شناسانه مورد واکاوی قرار گیرد. تجربه بحران‌های اخیر، نشان داده است که میزان تابآوری تجارت خارجی کشور تا حد زیادی وابسته به ظرفیت نهادی و مدیریتی پایانه‌های مرزی برای مواجهه با شرایط متغیر و پیش‌بینی‌ناپذیر است. از این‌رو، بررسی چندلایه چالش‌های ساختاری مرزها و بنادر، به منظور احصاء نقاط ضعف و شناسایی الزامات گذار به ساختاری پاسخگو و مقتضی، گامی اساسی در جهت تحقق اهداف روان‌سازی و تابآورسازی تجارت خارجی بشمار می‌آید. به صورت کلی چالش‌های ساختار نهادی در پایانه‌های مرزی کشور را می‌توان در سه سطح خرد (اجرایی)، میانی (زیساختی) و کلان (سیاست‌گذاری) دسته‌بندی کرد. در سطح خرد، مسائلی همچون کمبود نیروی انسانی متخصص در دستگاه‌های اجرایی، عدم هماهنگی میان ساعات کاری گمرکات متناظر در بخش زمینی، تفسیر موسوع وظایف توسط نهادهای مختلف، بازرسی‌های مکرر و عضلاً موازی، تعارض در طرح‌های توسعه‌ای، ارائه خدمات غیرضروری و نگاشت نهادی نامناسب از جمله عوامل اصلی کندي فرایندها هستند که منجر به افزایش توقف ناوگان و کاهش بهره‌برداری عملیاتی می‌شوند. در سطح میانی، مشکلات عمدتاً ناظر بر ضعف زیرساخت‌های ساخت‌افزاری و نرم‌افزاری گمرکی و نیز محدودیت امکانات لجستیکی در پایانه‌هاست. این کاستی‌ها موجب می‌شود جریان عبور ناوگان و کالا با تأخیرها و توقف‌های قابل توجه مواجه شده و میزان بهره‌وری نظام مدیریت مرزی کاهش یابد. در سطح کلان، چالش‌هایی

منابع

- دانایی فر، سلطانی. (۲۰۲۲). بررسی و مقایسه برنامه‌های اول تا پنجم توسعه در ایران پس از انقلاب اسلامی از منظر شاخص‌های سیاست‌گذاری اقتصادی. *سیاست‌گذاری عمومی*, ۸(۱)، ۱۹۳-۱۹۵.
- مصلی‌نژاد، عباس. (۱۳۹۷). *اقتصاد سیاسی: مبانی، کارکرد و فرایند* (چاپ چهارم). تهران: موسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران.
- مولایاری، محمدرضا. (۱۴۰۴). آسیب‌شناسی مسئله گندی عبور ناوگان در پایانه‌های مرزی: مطالعه موردی مرز بازگان. تهران: اندیشه‌کده اقتصاد مقاومتی.
- Schedler, A. (2007). *Mapping Contingency//Political Contingency: Studying the Unexpected, the Accidental, and the Unforeseen*/Eds.: I. Shapiro, S. Bedi.
- Bryson, J. M., & Delbecq, A. L. (1979). A contingent approach to strategy and tactics in project planning. *Journal of the American Planning Association*, 45(2), 167-179.
- McLeod, H. S. (2018). *Planning in Iran*, translated by Ali Azam Mohammad Beigi, Tehran, Ney Press, 5th edition.
- Capoani, L., Fantinelli, M., & Giordano, L. (2025). The concept of resilience in economics: a comprehensive analysis and systematic review of economic literature. *Continuity & Resilience Review*.

اسلامی ایران دنبال می‌شود. **///**



* استقرار مدیریت یکپارچه پایانه‌های مرزی برای شناسایی نظام‌مند موانع فنی، طراحی نگاشت بهینه نهادی و هدایت نهادهای مستقر در مرزها به سمت تحقق الگوی مدیریت یکپارچه با بهره‌گیری از پنجه واحد مرزی و ابزارهای هوشمندسازی نظارت و ارزیابی عملکرد.

* لغو الزام ثبت منشأ از برای واردات اضطراری بويژه در حوزه کالاهای فوریتی و استفاده حداقلی از منابع ارزی موجود در خارج از شبکه رسمي، بهمنظور تسريع واردات و جلوگیری از دپوی کالای ضروری.

۲ راهبردهای جایگزینی و توزیع بار

* توسعه سازی‌کار ترخیص ۹۰ درصدی کالاهای اولویت‌دار بويژه در زمان کمبود عرضه و جلوگیری از توقف در بنادر، با هدف مقابله با مخاطرات دپو و تمرکز کالاهای و تسريع در جریان ورود آن‌ها به کشور.

* اولویت‌بخشی به عبور ناوگان حامل کالاهای خاص (танکرهای سوخت، مواد غذایی و دارو) با طراحی مسیرهای ورود بیژه و حذف توقفهای غیرضروری در محوطه مرزی بهمنظور کاهش رسیک عملیاتی و افزایش کارآمدی ترخیص.

* انتقال بخشی از واردات کالاهای اساسی به مسیرهای زمینی بهمنظور تمرکز زدایی از بنادر جنوبی و کاهش رسیک تمرکز، مسیرهای زمینی مانند مرزهای پاکستان، عراق، آسیای میانه و ترکیه بويژه برای محموله‌هایی با حجم متوجه یا فسادپذیری پایین باید فعلی شوند. این راهبرد با اجرای واردات سهمیه‌ای و منطقه‌ای، توسعه پایانه‌های مرزی منتخب و استفاده از حمل و نقل ترکیبی (ریلی و جاده‌ای) زمینه‌ساز توزیع بار شبکه لجستیک و افزایش تاب‌آوری زنجیره تأمین خواهد بود.

۳ راهبردهای توسعه ظرفیت و هوشمندسازی ارتباطات و مدیریت مرزی

* فعلی و ارتقای مراکز لجستیک داخلی (نظیر بندر خشک آبرین) به منظور انتقال سریع بار از مرزها به عمق کشور، کاهش تراکم در مبادی و برقراری پیوند مؤثر میان مناطق بندری، مرزی و شبکه راه‌آهن.