

واکاوی علل عدم توسعه بندر خشک آپرین تهران



اندیشکده اقتصاد مقاومتی |

گروه تولید و تجارت |

مرداد ماه ۱۴۰۴

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

رهبر معظم انقلاب: علاج برون رفت از مشکلات کشور «اقتصاد مقاومتی» است.

اندیشکده اقتصاد مقاومتی: تصمیم بهتر، آینده روشن تر

اندیشکده اقتصاد مقاومتی یک کانون تفکر است که از سال ۱۳۹۵ فعالیت رسمی خود را آغاز کرد. اندیشکده به مسئولین و دستگاه‌ها کمک می‌کند تا تصمیمات بهتری اتخاذ نمایند. طبق تعریف اندیشکده، اقتصاد مقاومتی یک «الگوی حکمرانی اقتصادی» است، به این معنا که سیاست‌ها، قوانین، قواعد و اقدامات طوری طراحی شود که کشور با کمترین اثرپذیری از تکان‌های داخلی و خارجی، رشد و پیشرفت پایدار داشته باشد. «شناسایی مسائل از طریق بررسی‌های میدانی و عملیاتی» در گام اول، «تولید راهکار و تصمیم برای حل مسائل با بهره‌گیری از آرای خبرگان و تجربیات جهانی و با در نظر گرفتن ملاحظات و پیچیدگی‌های تصمیم‌گیری» در گام دوم، «ترویج مباحث جهت اقناع و همراه‌سازی عموم با تصمیم مدنظر» در گام سوم و «پیگیری اتخاذ تصمیم و اجرای آن» در گام چهارم، از جمله فعالیت‌هایی است که با هدف «مقاوم‌سازی اقتصاد» در اندیشکده انجام می‌شود.

علاقه‌مندان می‌توانند از طریق سایت Mett.ir با اندیشکده اقتصاد مقاومتی در ارتباط باشند و نظرات، انتقادات و پیشنهادهای خود را در خصوص این گزارش و سایر فعالیت‌های اندیشکده مطرح نمایند؛ همچنین با حمایت معنوی و مادی از اندیشکده، در تصمیم‌گیری بهتر ارکان کشور و ساخت آینده روشن تر سهیم شوند.

واکاوی علل عدم توسعه بندر خشک آپرین تهران

گروه موضوعی:	تولید و تجارت
نوع گزارش:	کارشناسی
شناسه:	۱۴۰۴۰۵۳۵۴
تاریخ انتشار:	۱۴۰۴/۰۵/۰۵
تهیه و تدوین:	روح‌الله مهدوی
مدیر مطالعه:	سیدحسین محفوظی موسوی
ناظر علمی:	محمد قائدامینی

خلاصه مدیریتی

نظام لجستیک یا همان نظام آماد، مجموعه‌ای از سیاست‌ها، قوانین، ساختارهای سازمانی، فرآیندهای عملیاتی و زیرساخت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری است که به گونه‌ای طراحی می‌شود تا کالا و خدمات، به‌موقع، با هزینه مناسب و کیفیت مطلوب، در محل و زمان مناسب در اختیار مصرف‌کننده یا گیرنده نهایی قرار گیرد. رشد و توسعه مستمر اقتصادی در هر کشور، وابسته به وجود یک نظام لجستیک کارآمد است. این کارآمدی بر اساس متغیرهای هزینه، زمان، امنیت و قابلیت اطمینان تعریف می‌شود. یعنی هر چه در یک نظام لجستیک قابلیت حمل‌ونقل سریع‌تر، ارزان‌تر، امن‌تر، ایمن‌تر و با خطای محاسباتی کمتر وجود داشته باشد، آن نظام لجستیک کارآمدتر است. این مسئله خصوصاً در مورد کشور پهناوری مانند ایران که مراکز جمعیتی و تولیدی آن پراکنده و در فاصله‌ای طولانی نسبت به یکدیگر و نسبت به بنادر قرار دارد، حائز اهمیت است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که نظام لجستیک ایران ناکارآمد بوده و از جایگاه پایینی در عرصه بین‌الملل برخوردار است. مطابق داده‌های بانک جهانی رتبه ایران در شاخص جهانی عملکرد لجستیک LPI در سال ۲۰۲۳ برابر ۱۲۳ از میان ۱۳۸ کشور بوده است و تنها ۸ کشور وضعیت بدتری نسبت به ایران در حوزه لجستیک داشته‌اند. این رتبه در سال ۲۰۱۸ برابر ۶۴ بود و از آن زمان تاکنون افت شدیدی را تجربه کرده است.^۱

به لحاظ اقتصادی مطالعات صورت‌گرفته در زمینه لجستیک نشان می‌دهد که سهم هزینه‌های لجستیک از قیمت نهایی کالاها در ایران حدوداً دو برابر این شاخص در کشورهای توسعه یافته است.^۲ این در حالی است که در ایران سوخت یارانه‌ای به بخش حمل‌ونقل تعلق می‌گیرد و مصرف سوخت برای جابجایی یک تن-کیلومتر کالا، دو برابر این شاخص در اتحادیه اروپا است. این مسئله نشان می‌دهد که هزینه‌های خالص لجستیک در ایران، بیش از چیزی است که بخش خصوصی با آن مواجه می‌شود و پرداخت می‌کند.

همچنین سهم ۱۰ درصدی راه‌آهن از حمل بار و تمرکز بیش از ۷۰ درصدی تجارت خارجی کشور^۳ در دو بندر شهید رجایی و امام خمینی (ره) در کنار تجربیاتی نظیر اعتصاب کامیون‌داران و انفجار بندر شهید رجایی آسیب‌پذیری و ضعف پدافند غیرعامل کشور در حوزه لجستیک را گوشزد می‌کند.

وضعیت نامطلوب نظام لجستیک کشور ریشه در عوامل گوناگونی از سیاست‌ها، قوانین، ساختار و زیرساخت‌های لجستیک دارد و می‌توان از جنبه‌های گوناگون به آن پرداخت. در مواجهه با این مسئله از منظر زیرساخت، طرح ایجاد و اتصال مراکز لجستیک با عناوین گوناگونی در جهان پیاده‌سازی شده و مورد استقبال قرار گرفته است. این مراکز به طور خلاصه با تجمیع زیرساخت حمل‌ونقل و پشتیبانی در پهنه‌ای مشخص در اطراف

^۱ <https://lpi.worldbank.org/international/global>

^۲ آسیب‌شناسی حمل‌ونقل جاده‌ای با رویکرد توسعه صادرات، الناز میان‌دوآبچی

^۳ سالنامه آماری راه‌آهن، سالنامه آماری سازمان راهداری و سالنامه آماری سازمان بنادر

شهرهای بزرگ، باعث افزایش بهره‌وری زیرساخت، ایجاد راه‌گذر پر ظرفیت ریلی و نهایتاً افزایش بهره‌وری و کاهش هزینه‌های لجستیک می‌شود. این مراکز علاوه بر ارتقاء بهره‌وری با ایجاد شرایط انتقال سریع حجم بالایی از کالا از مبادی ورودی به داخل کشور، باعث کاهش ازدحام کالا در مرزها و بنادر شده و بدین ترتیب زنجیره تأمین کشور را به لحاظ پدافند غیرعامل تقویت می‌کند.

ایده ایجاد و توسعه مراکز لجستیک در ایران از سال ۱۳۸۸ مطرح و در قوانین متعددی بدان تصریح شد. در این راستا در سال ۱۳۹۷ سندی با عنوان «سند آمایش مراکز لجستیک» در وزارت راه و شهرسازی تهیه شد و در شورای عالی هماهنگی ترابری به‌عنوان مهم‌ترین نهاد تصمیم‌گیر در حوزه حمل‌ونقل به تصویب رسید. در سند آمایش مراکز لجستیک پس از تقسیم کل کشور به ۱۲۴ پهنه و مدل‌سازی جریان حمل‌ونقل کالا بر اساس جریان‌های موجود، ۵۸ مرکز لجستیک به‌عنوان قطب‌های لجستیک کشور معین شد. این مراکز شامل ۴ شهر لجستیک، ۱۴ دهکده لجستیک، ۱۲ پارک لجستیک عمومی، ۱۸ پارک لجستیک کشاورزی، و نهایتاً ۱۰ مرکز لجستیک مرزی مشخص شده است.

در این میان مرکز لجستیک تهران به‌عنوان تنها شهر لجستیک غیر ساحلی و به علت جمعیت بالای استان تهران، مرکزیت سیاسی و مرکزیت اقتصادی این شهر، مهم‌ترین مرکز لجستیک ایران محسوب می‌شود. اکنون پس از گذشت ۷ سال از این سند در شورای عالی هماهنگی ترابری نه تنها شهر لجستیک تهران راه‌اندازی نشده، بلکه هنوز مکان احداث آن نیز به تصویب مراجع ذیصلاح نرسیده است.

در حال حاضر ۴ مرکز مهم و بزرگ ارائه خدمات لجستیک در تهران وجود دارد. این مراکز عبارتند از گمرک غرب تهران، گمرک شهریار، بندر خشک آپرین و شهر فرودگاهی امام خمینی که دو مورد نخست، قابلیت پاسخگویی و توسعه به‌عنوان یک مرکز لجستیک جامع در سطح شهر لجستیک را ندارند. از سوی دیگر محصور شدن آن‌ها در بافت شهری و شرایط ترافیکی و سطح پایین پدافند غیرعامل، امکان ایفای چنین نقشی را از آنها سلب می‌کند.

از میان گزینه‌های باقی مانده یعنی بندر خشک آپرین و فرودگاه امام خمینی، تنها فرودگاه امام خمینی قابلیت ارائه سه شکل از اشکال چهارگانه حمل‌ونقل را دارد و در نتیجه بر اساس تعاریف سند آمایش مراکز لجستیک، تنها شهر فرودگاهی امام خمینی می‌تواند عنوان‌دار شهر لجستیک تهران باشد. با این حال فرودگاه امام از زیرساخت ریلی مناسب برخوردار نیست. از این رو بنابر توافقات صورت گرفته در دفتر طرح جامع حمل‌ونقل معاونت حمل‌ونقل وزارت راه و شهرسازی که متولی این موضوع است، بندر خشک آپرین به‌عنوان مرکزی برای پشتیبانی ریلی از فرودگاه امام خمینی تعیین شده است. این مرکز متعلق به راه‌آهن بوده، مساحتی بالغ بر ۸۰۰ هکتار دارد و در حاشیه شهر اسلام‌شهر در کیلومتر ۱۵ جاده تهران-ساوه واقع شده است. این مرکز از ابتدا

با هدف ارائه خدمات لجستیک بین‌الملل ایجاد شد اما به علت عدم استقرار گمرک، امکان ارائه چنین خدماتی در این مکان وجود ندارد.

گمرک جمهوری اسلامی ایران علی‌رغم دستور صریح ریاست جمهور وقت در سال ۱۴۰۰ در بندر خشک تهران مستقر نشد و اکنون پس از گذشت حدود ۴ سال از این دستور، خسارت عدم راه‌اندازی این مرکز به اشکال گوناگون به کشور تحمیل می‌شود. این خسارت‌ها عبارتند از مصرف بالای سوخت، بالاماندن هزینه‌های لجستیک، فرسایش جاده‌ها، پایین ماندن ضریب پدافند غیرعامل، بالا ماندن مصارف ارزی در تامین قطعات ناوگان جاده‌ای، بالا ماندن حجم ترافیک در جاده‌ها و افزایش خطر وقوع تصادفات، اشغال ظرفیت بنادر ساحلی و کاهش بهره‌وری آن‌ها است.

در سال ۱۴۰۲ حدود ۱۱ میلیون تن بار میان تهران و دو بندر شهید رجایی و امام خمینی (ره) جابجا شده که همگی از طریق جاده بوده است. محاسبات نشان می‌دهد که حدود ۶۰۰ میلیون لیتر گازوئیل برای جابجایی بار میان تهران و دو بندر شهید رجایی و امام خمینی (ره) مصرف شده است. انتقال هر یک میلیون تن کالا از جاده به راه‌آهن در مسیر تهران- بندر جنوب، حداقل ۲۵ میلیون لیتر صرفه‌جویی در مصرف گازوئیل در پی خواهد داشت که لازمه تحقق آن، فعال‌سازی مراکز لجستیک است.

دلایل گمرک در خصوص چرایی عدم استقرار در بندر خشک عبارتند از:

- ۱) اعطای مجوز صدور قبض انبار به سرمایه‌گذار بندر خشک آپرین از سوی راه‌آهن بدون اجازه گمرک
- ۲) مشکل عدم تجهیز ساختمان ساخته شده در بندر خشک به اتاق سرور
- ۳) کمبود نیروی انسانی
- ۴) عدم تدارک مکان برای اسکان دایره ترانزیت
- ۵) نقص در محوطه سازی
- ۶) عدم استقرار باسکول
- ۷) عدم ایجاد «درب خروج» برای بخش واردات
- ۸) عدم امکان پلمپ ساختمان در صورتی که کل ساختمان در اختیار گمرک نباشد
- ۹) عدم تدارک مکانی برای استقرار سازمان های همجوار
- ۱۰) تجربه استقرار موقت و عدم استقبال تجار
- ۱۱) ابهام در مرجع تحویل گیرنده (صادرکننده قبض انبار)

با این حال بررسی‌ها نشان می‌دهد دلیل اصلی عدم استقرار ثابت گمرک در بندر خشک آپرین، تعهد راه‌آهن به شرکت پرس (سرمایه‌گذار بخشی از تاسیسات بندر خشک آپرین) در خصوص پذیرش این شرکت به عنوان

مرجع تحویل گیرنده کالا است. درحالی که بر اساس قانون امور گمرکی تنها سازمان گمرک مرجع ذیصلاح برای تعیین مرجع تحویل گیرنده کالا است و راه آهن اجازه نداشته که مستقلاً چنین تعهدی به سرمایه گذار بدهد. از سوی دیگر گمرک نیز دچار خطایی شده که مسئله را پیچیده تر کرده است.

گمرک بدون در نظر گرفتن شرایط مالک زیرساخت یعنی راه آهن، مرجعیت تحویل گیرنده کالا را طی یک قرارداد سه ساله به صورت انحصاری به شرکت انبارهای عمومی واگذار کرده است. در حالی که تخصیص زمین به شرکت انبارهای عمومی بر اساس قانون جزو تعهدات مالک زیرساخت نیست و این مسئله باید بر اساس توافقات مالی طرفین انجام شود. بنابراین گمرک نیز در این مسئله خطاکار است. با این حال هیچ کدام از این مسائل نمی تواند توجیه گر استنکاف گمرک از اجرای دستور مقام ریاست جمهوری مبنی بر استقرار در گمرک باشد.

هرچند که استقرار گمرک در بندر خشک آپرین شرط لازم برای فعال سازی آن است، اما باید توجه داشت که کافی نیست. فعال سازی بندر خشک آپرین نیازمند رفع تعارضات قانونی در جهت تسهیل مشارکت بخش خصوصی، تقویت صندوق توسعه حمل و نقل به منظور تامین سرمایه مورد نیاز برای توسعه زیرساخت های بندر خشک، رفع گلوگاه های ظرفیتی خطوط راه آهن آپرین به بنادر جنوبی، توسعه تاسیسات تخلیه و بارگیری قطار در بنادر جنوبی، تعیین تکلیف بندر خشک آپرین و نسبت آن با شهر لجستیک تهران در اسناد بالادستی، استقرار دستگاه های مسئول در ورود و خروج کالا به کشور در آپرین، پایان دادن به فعالیت مراکز رقیب اما غیربهره ور مانند گمرک غرب تهران و گمرک شهریار، و تسهیل ترانزیت داخلی میان بنادر جنوبی و بندر خشک آپرین به منظور حمل مستقیم از اسکله به آپرین است.

در نهایت ضرورت دارد فعال سازی و توسعه ظرفیت مراکز لجستیک با اولویت مراکزی که زیرساخت آن موجود است از سوی وزارت راه و شهرسازی دنبال شود. همچنین لازم است وزارت راه و شهرسازی با همکاری وزارت کشور نسبت به تعیین مکان احداث مراکز لجستیک در پهنه های منتخب در سند آمایش مراکز لجستیک اقدام نماید.

فهرست مطالب

مقدمه.....	۸
فصل ۱. تاریخچه، اسناد بالادستی و وضعیت مراکز لجستیک در ایران.....	۱۱
۱-۱- انواع مراکز لجستیک.....	۱۲
۱-۲- مرور ادبیات بندر خشک.....	۱۵
۱-۲-۱- تعریف بندر خشک.....	۱۵
۱-۲-۲- سیر تحول و گسترش بنادر خشک.....	۱۵
۱-۲-۳- کارکرد و اهمیت بنادر خشک.....	۱۶
۱-۲-۴- انواع و طبقه‌بندی بندر خشک.....	۱۶
۱-۲-۵- چالش‌ها و الزامات توسعه بندر خشک.....	۱۶
۱-۳- اسناد و قوانین پشتیبان بنادر خشک در ایران.....	۱۷
۱-۴- چشمه‌ها و نقاط تمرکز بار در ایران.....	۱۸
۱-۵- تمرکز تجارت خارجی ایران در دو بندر شهید رجایی و امام خمینی (ره).....	۱۹
فصل ۲. بندر خشک تهران؛ معرفی اهمیت و واکاوی علل عدم فعال‌سازی آن.....	۲۱
۲-۱- مزیت‌های بندر خشک تهران.....	۲۴
۲-۱-۱- امکان انتقال مستقیم کالا از کشتی به قطار.....	۲۴
۲-۱-۲- کاهش هزینه‌های انبارداری.....	۲۶
۲-۱-۳- کاهش قاچاق کالا.....	۲۶
۲-۱-۴- روان‌سازی جریان عبور کالا و ترانزیت.....	۲۶
۲-۱-۵- ارتقاء پدافند غیرعامل.....	۲۶
۲-۱-۶- اهمیت بندر خشک به لحاظ امنیت زنجیره تأمین کالاهای اساسی.....	۲۷
۲-۲- واکاوی علل عدم فعال‌سازی بندر خشک تهران.....	۲۷
۲-۲-۱- عدم استقرار گمرک در بندر خشک آپرین.....	۲۷
۲-۲-۲- ضعف زیرساخت‌ها.....	۳۰
۲-۲-۳- ضرورت تعیین تکلیف و مکان یابی شهر لجستیک تهران.....	۳۰
۲-۲-۴- ظرفیت خطوط راه آهن.....	۳۰
۲-۲-۵- وجود رقبای مزیت‌دار اما غیربهره‌ور برای بندر خشک آپرین.....	۳۰
۲-۲-۶- قیمت پایین سوخت.....	۳۱
۲-۲-۷- افزایش ظرفیت تاسیسات تخلیه و بارگیری در بنادر.....	۳۱

۳۱.....	۲-۸- تسهیل ترانزیت داخلی میان بنادر جنوبی و بندر خشک آپرین
۳۲.....	فصل ۳. جمع‌بندی و پیشنهادات
۳۴.....	منابع

فهرست جداول

۱۸.....	جدول ۱. استان‌های مبدأ بار در ایران (واحد: هزار تن)
۱۹.....	جدول ۲. میزان عملیات و سهم بنادر ایران در سال ۱۴۰۳ (میلیون تن)
۲۰.....	جدول ۳. تعداد کانتینر تخلیه و بارگیری شده در بنادر ایران در سال ۱۴۰۳
۲۵.....	جدول ۴. تعداد سفرهای کامیونی انجام شده (هزار سفر)

فهرست شکل‌ها

۹.....	شکل ۱. نمونه‌هایی از مراکز لجستیک در جهان
۱۰.....	شکل ۲. زنجیره تأمین با و بدون وجود مراکز لجستیک
۱۴.....	شکل ۳. خدمات ارائه شده در مراکز لجستیک
۱۵.....	شکل ۴. مراکز لجستیک تعریف شده در سند آمایش مراکز لجستیک
۲۳.....	شکل ۵. تپه مانوری مرکز آپرین
۲۹.....	شکل ۶. ابلاغ دستور استقرار گمرک در بندر خشک تهران توسط رئیس جمهور وقت

فهرست نمودارها

۱۲.....	نمودار ۱. انواع مراکز لجستیک
---------	------------------------------

فهرست نقشه‌ها

۱۴.....	نقشه ۱. نوع و مکان مراکز لجستیک ایران
۲۱.....	نقشه ۲. مکان بندر خشک تهران در نقشه تهران بزرگ
۲۲.....	نقشه ۳. نقشه ماهواره‌ای مرکز لجستیک آپرین
۲۴.....	نقشه ۴. مکان مرکز آپرین در شبکه راه‌آهن

مقدمه

رشد اقتصاد وابسته به رشد تجارت بوده و رشد تجارت نیازمند وجود زنجیره تأمین کارآمد در بخش‌های کالا و خدمات است. از جمله مهم‌ترین بخش‌های زنجیره تأمین، امور مربوط به ذخیره‌سازی و جابجایی کالا، خدمات، پول و اطلاعات و همچنین اقتصاد مربوط به آن‌ها است که از آن به لجستیک یا آماد یاد می‌شود. هیچ کشوری بدون برخورداری از نظام لجستیک کارآمد نمی‌تواند به رقابت در عرصه تجارت بین‌الملل پردازد. نظام لجستیک کارآمد یعنی نظامی که در آن خدمات لجستیک با کمترین هزینه، کمترین زمان، بهترین دسترسی و بالاترین قابلیت اطمینان ارائه شود.

بر اساس مطالعات صورت گرفته در کشورهای مختلف، هزینه‌های حمل‌ونقل بیشترین سهم را در هزینه‌های لجستیک شرکت‌ها دارند. از کل هزینه‌های لجستیک به طور متوسط ۶۲ درصد آن متعلق به بخش حمل‌ونقل، ۳۴ درصد مربوط به نگهداری موجودی و انبارداری و ۴ درصد مربوط به مدیریت و کنترل لجستیک است.

بنابراین می‌توان حمل‌ونقل را مهم‌ترین بخش از لجستیک دانست. بیشترین سهم از حمل‌ونقل در جهان مربوط به حمل‌ونقل جاده‌ای است. همزمان با رشد تجارت بین‌المللی و افزایش حجم انتقال کالا، حمل‌ونقل جاده‌ای به تدریج مشکلات خود را نشان داد. حمل‌ونقل جاده‌ای از نظر تشدید ترافیک، پایین بودن بهره‌وری، بالا بودن هزینه و آلودگی هوا برای جابجایی محموله‌های بزرگ در مسیرهای پرترافیک، گزینه مناسبی نیست. بنابراین لازم بود شبکه توزیع بار را به گونه‌ای اصلاح کرد که بتوان تا حد امکان از قطار (و کشتی در کشورهای برخوردار از آبراه داخلی) در حمل محموله‌های بزرگ داخلی بهره برد. در چنین شرایطی **مراکز لجستیکی** که بسته به ماهیت و کارکرد آن اسامی گوناگونی دارد، پدید آمدند.

این نوع از زیرساخت‌های لجستیکی در بریتانیا «دهکده باربری»^۴ در فرانسه «سکوه‌های لجستیک»^۵ در آلمان «مراکز حمل بار»^۶ و در ایتالیا «بندر داخلی»^۷ نامیده می‌شود. تعداد مراکز لجستیک در جهان بسیار زیاد است اما به عنوان نمونه‌هایی بزرگ از آن می‌توان به پارک لجستیک BNSF در شهر شیکاگو آمریکا، پایانه داخلی UIWANG در کره جنوبی، پایانه کانتینری Lat Krabang در تایلند، پایانه Gennevilliers در شهر پاریس فرانسه و همچنین بندر خشک Khorgos در مرز چین و قزاقستان اشاره کرد. هر کدام از این مراکز در طول سال به میلیون‌ها کانتینر، خدمات لجستیک ارائه می‌کنند.

^۴ Freight Villages

^۵ plateformes logistiques

^۶ Güterverkehrszentren

^۷ Interporti



پایانه کانتینری Lat Krabang در تایلند



پارک لجستیک BNSF شیکاگو در آمریکا



پایانه حمل و نقل ترکیبی Hidalgo در آمریکا



پایانه داخلی Uiwang در کره جنوبی

شکل ۱. نمونه‌هایی از مراکز لجستیک در جهان

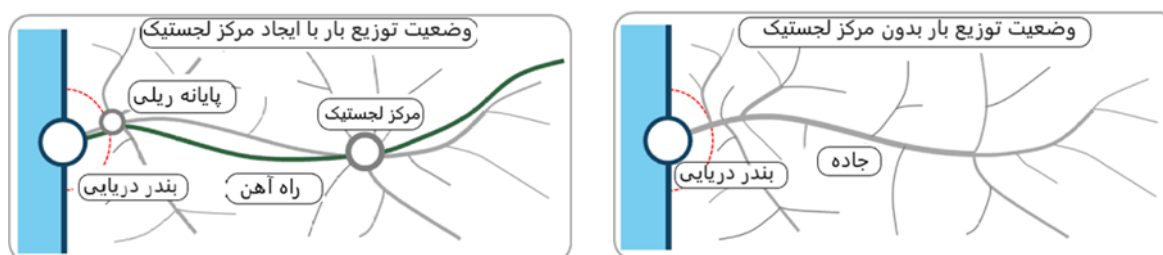
بر اساس تعاریف موجود در سند آمایش مراکز لجستیک، مرکز لجستیک محدوده مشخصی است که به‌منظور تجمیع فعالیت‌های مرتبط با لجستیک و حمل‌ونقل کالا در بعد داخلی یا بین‌المللی و در جهت بهینه‌سازی فرآیندها و کاهش هزینه‌ها ایجاد می‌شود.

توسعه این زیرساخت‌ها با توجه به دو قاعده انجام شده است. نخست آنکه با تمرکز فعالیت‌های لجستیکی در محدوده‌ای مشخص، بهره‌وری زیرساخت افزایش و هزینه‌ی خدمات کاهش می‌یابد؛ و دوم آنکه مراکز لجستیک بواسطه متمرکز ساختن بار در محدوده‌های مشخص، امکان ایجاد راهگذرهای پر ظرفیت و بهره‌گیری از مزیت مقیاس در حمل‌ونقل را پدید می‌آورند. به عبارت دیگر مراکز لجستیک محلی برای اتصال مبادی بار در فواصل نزدیک به مبادی بار در فواصل دور با استفاده از راهگذرهای پر ظرفیت هستند.

در این مراکز تأسیسات مورد نیاز برای جابجایی کالا از ناوگان کم ظرفیت به ناوگان پر ظرفیت و بر عکس آن وجود دارد و به عبارتی امکان حمل‌ونقل ترکیبی فراهم است. این مسئله تأثیر بالایی در بهره‌وری دارد؛ زیرا ناوگان پر ظرفیت برای بار فراوان در فواصل دور و ناوگان سبک برای بار اندک در فواصل نزدیک بهره‌ورتر است. از این رو با توسعه مراکز لجستیک امکان افزایش سهم راه‌آهن و قطار از حمل بار پدید می‌آید که خود آثار مثبت زیادی در هزینه، زمان و قابلیت اطمینان لجستیک کالا دارد.

به طور خلاصه آثار مراکز لجستیک برای حمل‌ونقل عبارتند از:

- کاهش زمان و هزینه حمل و نقل ترکیبی؛
- ایجاد راهگذرهای پرفریت و انتقال بار از جاده به راه آهن؛
- کاهش مصرف سوخت؛
- کاهش آلودگی هوا با افزایش سهم راه آهن از حمل بار؛
- کاهش ترافیک و تلفات جاده ای؛
- بهبود کیفیت و کاهش هزینه خدمات لجستیک با تجمیع کالا؛
- کاهش ازدحام و زمان توقف کالا در گمرک بنادر و هزینه های مترتب بر آن؛
- کاهش امکان قاچاق کالا به صورت فیزیکی
- انتقال و توزیع سریع کالا از مبادی ورودی به داخل کشور و ارتقاء پدافند غیرعامل
- ارتقاء امنیت زنجیره تأمین کالای اساسی



شکل ۲. زنجیره تأمین با و بدون وجود مراکز لجستیک

ایران کشوری پهناور و دارای پراکندگی جمعیت است که مراکز متعدد تولیدی و جمعیتی آن با فاصله زیاد از بنادر و همچنین از یکدیگر شکل گرفته است. این مسئله باعث افزایش هزینه های لجستیک و در نتیجه افزایش هزینه های تجارت و کاهش رشد و توسعه اقتصاد شده است. همچنین تحریم های اقتصادی غرب علیه ایران، مشکل بالا بودن هزینه تجارت را تشدید کرده است. از این رو به منظور کاهش این هزینه ها و مزیت سازی برای کالاهای صادراتی ایران، لازم است مراکز لجستیک را که نقش بزرگی در ارتقاء بهره وری و کاهش هزینه های لجستیک دارند، فعال نمود. این مسئله مورد تاکید اسناد بالادستی و دارای پشتوانه قانونی است اما تاکنون اجرا نشده است.

فصل ۱. تاریخچه، اسناد بالادستی و وضعیت مراکز لجستیک در ایران

اصطلاح مراکز لجستیک در ایران ابتدا در سال ۱۳۸۸ در پژوهشی تحت عنوان «ایجاد مراکز لجستیکی در حاشیه شهرهای بزرگ» در موسسه مطالعات بازرگانی به طور تخصصی معرفی شد. پس از آن در سال ۱۳۸۹ در تبصره ۲ ماده ۳۱ قانون اصلاح الگوی مصرف وزارت کشور، شوراها، اسلامی شهر و شهرداریها موظف شدند که در چهارچوب طرح جامع حمل و نقل نسبت به ایجاد مراکز منطقه‌ای خدمات شهری با هدف کاهش سفر، کاهش مصرف سوخت و حفظ محیط زیست اقدام نمایند.

سپس در سال ۱۳۹۰ در قانون برنامه پنجم توسعه دولت مجاز شد که به منظور تسهیل تجارت، رقابت پذیر کردن فعالیت‌های حمل و نقل با توجه به مزیت‌های نسبی در زنجیره عرضه و خدمات ترابری منطقه‌ای و بین‌المللی، اقدامات زیر را انجام دهد:

۱. از ایجاد پارک‌های پشتیبانی (لجستیک)، احداث پایانه‌ها، شهرک‌های حمل و نقل ترکیبی مسافری و باری و گسترش بنادر خشک توسط بخش خصوصی و تعاونی حمایت نماید.
۲. نسبت به تهیه طرح مکان‌یابی پایانه‌های بارگنج (کانتینری) و حمل و نقل ترکیبی در شبکه اصلی و عبوری (ترانزیتی) کشور اعم از شمالی - جنوبی، شرقی - غربی و نیز شبکه آسیایی تا پایان سال دوم برنامه و اجرای آن از طریق بخش خصوصی و تعاونی اقدام نماید.

این مسئله عیناً در سال ۱۳۹۴ در قانون احکام دائمی توسعه کشور تکرار شد. ایران همچنین در این سال به موافقتنامه بین‌المللی بنادر خشک که بر اساس تعاریف بین‌المللی نوع جامعی از مراکز لجستیک است، پیوست. بر این اساس ایران متعهد شد که در راستای توسعه حمل و نقل ترکیبی و ترانزیت در آسیا و اقیانوسیه، به توسعه بنادر خشک دارای اهمیت بین‌المللی طبق استانداردهای مورد قبول کمیسیون همکاری‌های اقتصادی - اجتماعی آسیا و اقیانوسیه سازمان اسکاپ پردازد.^۸

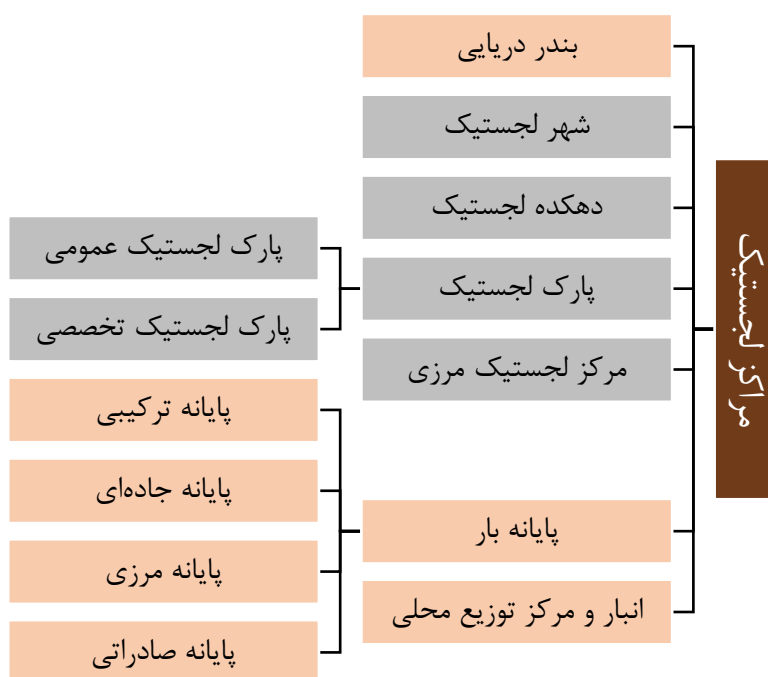
پس از آن با هدف فراهم نمودن چارچوب اجرایی قوانین فوق و بنا بر ضرورت نگاه جامع و یکپارچه در جانمایی و بهره‌برداری از انواع مراکز لجستیک و همچنین ایجاد وحدت رویه در صدور مجوز تاسیس و بهره‌برداری از این مراکز، شورای عالی هماهنگی ترابری کشور در نشست دویست و دوم خود در اردیبهشت ۱۳۹۷، ستاد مراکز لجستیک کشور را با تصویب آیین‌نامه مربوطه تشکیل داد و این آیین‌نامه را جایگزین آیین‌نامه تاسیس و بهره‌برداری از بنادر خشک نمود. پس از تشکیل ستاد مراکز لجستیک کشور، مطالعات طرح آمایش مراکز لجستیک کشور در دبیرخانه آن واقع در دفتر طرح جامع حمل و نقل وزارت راه و شهرسازی انجام شد و سند

^۸ در این موافقتنامه دولتهای متعاقد موظف بودند که مراکزی را در خاک خود به عنوان بندر خشک معین نمایند. ایران نیز فرودگاه امام خمینی (ره) را به عنوان بندر خشک خود در محدوده استان تهران در کنار ۸ مرکز دیگر در سایر استان‌ها معرفی کرد.

آمایش مراکز لجستیک در ستاد به تصویب رسید. هدف از این مطالعات تعیین پهنه‌های مناسب برای احداث مراکز لجستیک و تعیین کارکردهای آنها از حیث نوع مرکز (شهر لجستیک، دهکده لجستیک، پارک لجستیک، بندر خشک و مراکز لجستیک مرزی)، انواع بار قابل پردازش در هر مرکز، میزان بار داخلی و بین‌المللی مراکز، اتصالات ریل و جاده مراکز، اتصال مراکز به یکدیگر و به پهنه‌های مجاور و در نهایت تعیین سازمان مسئول احداث و بهره‌برداری هر مرکز بوده است.

۱-۱- انواع مراکز لجستیک

مراکز لجستیک بسته به ویژگی‌های محیط، اهداف، گستره خدمات، مقیاس و نوع خدماتی که در آن ارائه می‌شود، به دسته‌های گوناگون تقسیم می‌شود که بزرگ‌ترین و جامع‌ترین آن‌ها «شهر لجستیک» و کوچک‌ترین و خاص‌ترین آن‌ها نیز «مراکز توزیع» محلی نام دارند. انواع مراکز لجستیک در دسته‌بندی زیر نشان داده شده‌اند که موارد خاکستری رنگ مواردی هستند که قرار است در ستاد مراکز لجستیک کشور مدیریت شوند:

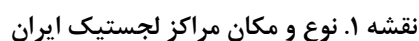


نمودار ۱. انواع مراکز لجستیک

در برخی از این مراکز که خدمات حمل بین‌الملل نیز ارائه می‌شود، «بندر خشک» نیز وجود دارد که تعمیمی از بنادر دریایی است. بندر خشک منطقه‌ای محصور در شهر و دهکده لجستیک است که فعالیت‌هایی از قبیل ترکیب، توزیع، تخلیه، بارگیری، نگهداری و انجام تشریفات بازرسی و امور گمرکی در آن انجام می‌شود.

بر اساس سند آمایش مراکز لجستیک، انواع مراکز تحت مدیریت ستاد به‌صورت زیر تعریف می‌شود:

- **شهر لجستیک:** مرکز لجستیک که با بالاترین سطح عملکردی، حیطه فعالیت و گستره غالباً بین‌المللی (صادرات، واردات، ترانزیت و صادرات مجدد)، به‌عنوان دروازه اصلی کشور فعالیت می‌کند و با دارا بودن منطقه آزاد یا منطقه ویژه اقتصادی و دسترسی به حداقل سه شیوه حمل‌ونقل، نقشی اساسی در تجارت دارد
- **دهکده لجستیک:** مرکز لجستیک با ظرفیت و سطح عملکردی بالا، دارای حیطه فعالیت و گستره غالباً بین‌المللی (صادرات، واردات، ترانزیت)، دارای بندر خشک و دسترسی پرظرفیت ریلی و جاده‌ای، جهت ترکیب، توزیع، تخلیه، بارگیری، نگهداری، خدمات ارزش افزوده، بازرسی‌های قانونی مربوط به جابجایی کالا و انجام تشریفات و کنترل‌های مرتبط گمرکی فعالیت می‌نماید.
- **پارک لجستیک عمومی:** مرکز لجستیک دارای حیطه فعالیت در گستره کشوری، دارای پایانه چندوجهی، که به انواع مختلف گروه‌های کالایی، خدمات لجستیک شامل ترکیب، توزیع، تخلیه، بارگیری، نگهداری، بازرسی‌های قانونی مربوط به جابجایی کالا و خدمات ارزش افزوده ارائه می‌نماید
- **پارک لجستیک تخصصی:** مرکز لجستیک با تمرکز بر فعالیت‌های یک گروه کالایی خاص در حوزه توزیع، تخلیه، بارگیری، نگهداری و دیگر خدمات ارزش افزوده تخصصی گروه کالایی فعالیت می‌نماید.
- **مرکز لجستیک مرزی:** مرکز لجستیک مرزی، مرکزی واقع در منطقه مرزی واقع است و امکانات و خدمات لجستیک مورد نیاز را برای صادرات، واردات و ترانزیت فراهم می‌کند. گمرک، مرزبانی، سازمان ملی استاندارد، سازمان حفظ نباتات کشور و به طور کلی تمامی سازمان‌های ذیربط در ورود و خروج کالا خدمات خود را به طور متمرکز و یکپارچه در این مرکز ارائه می‌کنند.





شکل ۴. مراکز لجستیک تعریف شده در سند آمایش مراکز لجستیک

۱-۲-۲-۱- مرور ادبیات بندر خشك

با رشد تجارت بین‌المللی و توسعه زنجیره تأمین، دغدغه‌های مربوط به ازدحام بنادر دریایی، هزینه‌های حمل‌ونقل، و بهینه‌سازی لجستیک موجب ابداع مفهومی به نام بندر خشك (Dry Port) شده است. بندر خشك به عنوان یک مرکز لجستیکی داخلی، نقش مهمی در تسهیل حمل‌ونقل چندوجهی، اتصال به بنادر دریایی و ارتقاء رقابت‌پذیری مناطق سرزمینی ایفا می‌کند.

۱-۲-۲-۱- تعریف بندر خشك

مطابق تعریف UNESCAP بندر خشك مرکزی در داخل خشکی است که در آن خدمات لجستیک ارائه می‌شود و از طریق یک یا چند شیوه حمل‌ونقل به شبکه‌های جابه‌جایی کالا متصل است. این مراکز برای انجام فعالیت‌هایی مانند جابجایی، انبارداری، بازرسی‌های قانونی و اجرای کنترل‌ها و تشریفات گمرکی مربوط تجارت بین‌المللی مورد استفاده قرار می‌گیرد.

۱-۲-۲-۱- سیر تحول و گسترش بنادر خشك

نخستین مفاهیم مرتبط با بندر خشك در دهه ۱۹۶۰ میلادی در آمریکا و اروپا مطرح شد؛ جایی که لزوم انتقال بارهای کانتینری به مراکز داخلی و کاهش بار تردد جاده‌ای از بنادر دریایی احساس گردید. در دهه‌های

اخیر، گسترش بنادر خشک بویژه در کشورهای آسیای شرقی، هند و چین رشدی چشمگیر داشته است.

۱-۲-۳- اهمیت بنادر خشک

به طور کلی در منابع علمی چهار کارکرد برای بنادر خشک عنوان می‌شود: کاهش ازدحام بنادر دریایی: با انتقال سریع و مستقیم کالاها از کشتی به بنادر خشک در مناطق غیرساحلی، ازدحام کالا در بنادر ساحلی کاهش یافته و فضای بیشتری برای توسعه بندر و یا افزایش ظرفیت تخلیه و بارگیری در بندر فراهم می‌شود. تسهیل لجستیک چندوجهی: بندر خشک با اتصال ریلی و جاده‌ای به شبکه ملی یا بین‌المللی، امکان حمل‌ونقل ترکیبی و لجستیک چندوجهی را فراهم می‌سازد. توسعه اقتصادی مناطق داخلی: بندر خشک باعث افزایش دسترسی به شبکه‌های جهانی، جذب سرمایه‌گذاری و ایجاد فرصت‌های شغلی در نقاط غیرساحلی می‌شود. کاهش هزینه و زمان حمل‌ونقل: بنادر خشک بواسطه فراهم ساختن شرایط برای استفاده از تمام ظرفیت‌های گمرکی باعث کاهش زمان لجستیک می‌شود. این زیرساخت‌ها همچنین بواسطه ایجاد راهگذرهای پرظرفیت باری، شرط لازم برای ایجاد خطوط ریلی منظم را فراهم می‌کنند که باعث کاهش هزینه‌های لجستیک خواهد شد.

۱-۲-۴- انواع و طبقه‌بندی بندر خشک

بندر خشک را می‌توان براساس فاصله از بندر، حجم عملیات، و نوع خدمات ارائه‌شده، به انواع زیر تقسیم کرد: بندر خشک نزدیک به بندر (Satellite Terminal): این مراکز به منظور کاهش ترافیک بار در بنادر ساحلی و در مجاورت آن‌ها ساخته می‌شوند. بندر خشک داخلی (Inland Terminal): این مراکز با هدف ایجاد قطب لجستیک منطقه‌ای یا ملی در گستره یک کشور و در فاصله نسبتاً دور از بنادر ساحلی ساخته می‌شوند. بندر خشک فراملی (Transnational Dry Port): این مراکز در نزدیکی مرزهای بین‌المللی و برای تسهیل ترانزیت و لجستیک بین‌الملل ساخته می‌شوند.

۱-۲-۵- الزامات توسعه بندر خشک

به طور کلی مهمترین الزامات جهت توسعه بنادر خشک عبارتند از: ایجاد زیرساخت حمل‌ونقل مناسب: وجود ریل و جاده کارآمد اساسی است. هماهنگی نهادی و مدیریتی: نیازمند همکاری میان اپراتورها، گمرک، سازمان‌های دولتی و بخش خصوصی.

سرمایه‌گذاری و مدل کسب‌وکار: تعیین الگوی تأمین مالی و مدل مشارکت برای پایایی اقتصادی بندر خشک.

ادبیات علمی و سیاستی متفق است که بندر خشک یک نقطه کلیدی در ارتقاء بهره‌وری زنجیره تأمین، کاهش فشار بر بنادر دریایی و توسعه متوازن لجستیک ملی و بین‌المللی است. موفقیت بلندمدت بندر خشک منوط به سرمایه‌گذاری هوشمند، مدیریت یکپارچه و توسعه زیرساخت‌های پیوسته است.

۱-۳- اسناد و قوانین پشتیبان بنادر خشک در ایران

در حال حاضر قانون «موافقتنامه بین‌المللی بنادر خشک»^۹ مصوب سال ۱۳۹۴ تنها سند پشتیبان بنادر خشک در کشور است. این قانون همان موافقتنامه کمیسیون اقتصادی و اجتماعی آسیا و اقیانوسیه سازمان ملل UNESCAP در زمینه بنادر خشک است که به تصویب مجلس رسیده و اجرای آن مجوز یافته است. کل متن قانون متشکل از یک ماده واحد و پیوست کامل موافقتنامه است که واژه «بندر خشک» در ذیل مقررات آن بارها آمده است. جمهوری اسلامی ایران با تصویب این قانون متعهد به رعایت مفاد آن در حوزه توسعه و مدیریت بنادر خشک خود گردیده است. این قانون، رویکرد بین‌المللی و حاکمیتی ایران نسبت به بنادر خشک را نشان می‌دهد. موافقتنامه بین‌المللی بنادر خشک شامل تعاریف، اصول کلی، الزامات فنی و عملیاتی، و مکانیسم‌های همکاری بین کشورهای عضو است.

اهداف کلان و حاکمیتی عبارتند از:

- **همگام‌سازی با استانداردهای بین‌المللی:** پذیرش چارچوب‌های عملیاتی و تعاریف مورد توافق بین‌المللی برای بنادر خشک.
- **تسهیل تجارت و ترانزیت منطقه‌ای:** ایجاد شبکه‌ای هماهنگ از بنادر خشک در منطقه آسیا-اقیانوسیه که به روان‌سازی جریان کالا کمک می‌کند.
- **افزایش همکاری‌های بین‌المللی:** فراهم‌آوردن بستری برای همکاری‌های فرامرزی در زمینه توسعه زیرساخت‌های لجستیکی.

با این حال این قانون به تنهایی جزئیات اجرایی و ضوابط عملیاتی داخلی بنادر خشک را مشخص نمی‌کند و نیازمند یک آیین‌نامه اجرایی داخلی است.

^۹ Intergovernmental Agreement on Dry Ports

۴-۱- چشمه‌ها و نقاط تمرکز بار در ایران

بر اساس داده‌های دستگاه‌های مسئول در حمل‌ونقل در سال ۱۴۰۲ به میزان ۵۷۲ میلیون تن کالا در جاده‌ها و ۳۷ میلیون تن کالا نیز در شبکه راه‌آهن جابجا شده است. همچنین در بخش حمل و نقل بین‌الملل به میزان ۱۵۷ میلیون تن کالا در بنادر تخلیه و بارگیری و به میزان ۲۷ میلیون تن نیز از مرزهای زمینی عبور کرده است.

جدول ۱. استان‌های مبدأ بار در ایران (واحد: هزار تن)

استان مبدأ	درون‌استانی	برون‌استانی	جمع	سهم استان	وارد شده به استان
آذربایجان شرقی	۹,۱۲۱	۱۴,۴۲۰	۲۳,۵۴۱	۴	۱۷,۰۱۸
آذربایجان غربی	۴,۶۸۲	۹,۱۲۳	۱۳,۸۰۵	۲	۸,۵۶۶
اردبیل	۱,۶۶۶	۲,۴۸۳	۴,۱۴۹	۱	۳,۳۷۰
اصفهان	۲۰,۹۰۸	۳۸,۴۹۴	۵۹,۴۰۲	۱۰	۳۶,۰۵۱
البرز	۳,۱۸۹	۹,۲۰۱	۱۲,۳۹۰	۲	۱۰,۱۵۵
ایلام	۶۸۳	۱,۴۵۴	۲,۱۳۷	۱	۴,۳۶۱
بوشهر	۳,۱۴۶	۶,۵۲۹	۹,۶۷۵	۲	۵,۶۵۵
تهران	۷,۳۴۰	۳۱,۸۶۷	۳۹,۲۰۷	۷	۴۵,۵۰۳
چهارمحال و بختیاری	۱,۳۳۹	۴,۴۱۸	۵,۷۵۷	۱	۴,۸۶۶
خراسان جنوبی	۲,۱۷۷	۵,۷۶۷	۷,۹۴۴	۱	۶,۸۵۹
خراسان رضوی	۱۳,۳۴۷	۲۳,۲۴۱	۳۶,۵۸۸	۶	۱۹,۸۰۲
خراسان شمالی	۱,۱۶۹	۲,۳۰۳	۳,۴۷۲	۱	۲,۶۷۰
خوزستان	۱۵,۲۲۷	۳۲,۱۶۶	۴۷,۳۹۳	۸	۲۶,۶۱۹
زنجان	۵,۴۲۶	۶,۶۹۲	۱۲,۱۱۸	۲	۶,۴۴۰
سمنان	۱,۹۸۵	۹,۰۲۵	۱۱,۰۱۰	۲	۵,۹۴۱
سیستان و بلوچستان	۷,۰۵۷	۲,۹۸۸	۱۰,۰۴۵	۲	۱۲,۹۲۴
فارس	۱۱,۷۶۱	۲۳,۴۶۱	۳۵,۲۲۲	۶	۱۸,۱۵۱
قزوین	۲,۲۲۴	۱۰,۴۰۰	۱۲,۶۲۴	۲	۱۱,۵۱۱
قم	۸۳۳	۵,۴۸۰	۶,۳۱۳	۱	۷,۶۷۸
کردستان	۳,۳۷۱	۵,۹۵۶	۹,۳۲۷	۲	۴,۷۸۷
کرمان	۱۰,۰۸۳	۳۳,۶۷۴	۴۳,۷۵۷	۷	۱۵,۴۴۳
کرمانشاه	۳,۰۵۶	۹,۲۶۵	۱۲,۳۲۱	۲	۱۱,۳۴۰
کهگیلویه و بویراحمد	۴۴۲	۱۰,۰۵۵	۱۰,۴۹۷	۱	۱,۷۱۷
گلستان	۲,۸۸۲	۳,۹۹۵	۶,۸۷۷	۱	۶,۳۲۷
گیلان	۴,۴۸۳	۷,۳۶۳	۱۱,۸۴۶	۲	۹,۷۷۰
لرستان	۱,۲۶۰	۴,۳۰۴	۵,۵۶۴	۱	۴,۰۲۷
مازندران	۹,۰۵۲	۱۱,۵۱۰	۲۰,۵۶۲	۴	۱۳,۳۴۹
مرکزی	۴,۰۶۳	۲۰,۰۴۵	۲۴,۱۰۸	۴	۱۱,۳۹۷
هرمزگان	۵,۱۵۲	۲۵,۵۹۵	۳۰,۷۴۷	۵	۴۶,۴۵۰
همدان	۲,۷۴۷	۹,۳۲۲	۱۲,۰۶۹	۲	۶,۶۷۲
یزد	۱۰,۹۷۹	۲۹,۹۷۲	۴۰,۹۵۱	۷	۱۶,۱۵۱
کل کشور	۱۷۰,۸۵۲	۴۰۱,۵۶۶	۵۷۲,۴۱۸	۱۰۰	۴۰۱,۵۶۶
درصد به کل	۳۰	۷۰	۱۰۰		-

بر اساس داده‌های سازمان راهداری استان‌های اصفهان، تهران، هرمزگان، خوزستان و کرمان با ورود و خروج به ترتیب ۹۵، ۸۵، ۷۷، ۷۴ و ۵۹ میلیون تن کالا بزرگ‌ترین مبادی و مقاصد حمل بار در کشور بوده‌اند. این رقم معادل ۶۸ درصد از کل بار جابجا شده در جاده‌ها است. همچنین در بخش حمل‌ونقل بین‌الملل زمینی پایانه‌های مرزی پرویزخان، بازرگان، باشماق، آستارا و نوردوز بستر بیشترین تبادلات زمینی بین‌الملل بوده‌اند.

۱-۵- تمرکز تجارت خارجی ایران در دو بندر شهید رجایی و امام خمینی (ره)

بنادر شهید رجایی، امام خمینی، بوشهر، امیرآباد و چابهار مهم‌ترین بنادر ایران به لحاظ حجم تخلیه و بارگیری کالا در سال ۱۴۰۳ بوده‌اند. در این میان دو بندر شهید رجایی و امام خمینی (ره) محل تخلیه و بارگیری به ترتیب ۵۲.۱ و ۲۹.۵ درصد از کل عملیات بندری ایران بوده‌اند. این حجم از عملیات بندری معادل ۸۱.۶ درصد از کل عملیات بندری ایران است. همچنین میزان صادرات و واردات از این دو بندر معادل ۸۰ درصد از کل تجارت کشور از مسیر بنادر است که باتوجه به سهم ۹۰ درصدی بنادر کشور در کل تجارت کشور، سهم این دو بندر از کل تجارت کشور بیش از ۷۰ درصد برآورد می‌شود.

جدول ۲. میزان عملیات و سهم بنادر ایران در سال ۱۴۰۳ (میلیون تن)

عملیات	نام بندر	شهید رجایی	امام خمینی (ره)	بوشهر	امیرآباد	چابهار	سایر	مجموع
تجارت	صادرات	۴۴.۷	۲۱.۸	۲.۸	۱.۴	۱.۰	۸.۳	۸۰.۰
	واردات	۱۱.۲	۱۹.۳	۱.۵	۳.۵	۱.۸	۳.۸	۴۰.۹
ترانزیت	بارگیری	۳.۲	۳.۸	۱.۰	۰.۱	۰.۰	۰.۳	۸.۴
	تخلیه	۵.۷	۰.۰	۰.۰	۰.۰	۰.۰	۰.۵	۶.۳
کابوتاژ	بارگیری	۰.۹	۱.۰	۰.۰	۰.۰	۰.۰	۰.۵	۲.۴
	تخلیه	۱۶.۸	۲.۱	۱.۲	۰.۰	۱.۱	۰.۰	۲۱.۲
ترانشیپ	بارگیری	۱.۱	۰.۰	۰.۰	۰.۰	۰.۱	۰.۰	۱.۳
	تخلیه	۱.۱	۰.۰	۰.۰	۰.۰	۰.۱	۰.۰	۱.۲
سایر	بارگیری	۰.۱	۰.۰	۰.۰	۰.۰	۰.۰	۰.۰	۰.۲
	تخلیه	۰.۲	۰.۰	۰.۰	۰.۰	۰.۰	۰.۹	۱.۱
کل	بارگیری	۵۰.۰	۲۶.۷	۳.۸	۱.۵	۱.۲	۹.۱	۹۲.۳
	تخلیه	۳۴.۹	۲۱.۵	۲.۷	۳.۵	۳.۰	۵.۲	۷۰.۸
	تخلیه و بارگیری	۸۵.۰	۴۸.۱	۶.۵	۵.۰	۴.۲	۱۴.۳	۱۶۳.۰
	درصد	۵۲.۱	۲۹.۵	۴.۰	۳.۱	۲.۵	۸.۸	۱۰۰

همچنین بر اساس آمارهای سازمان بنادر و دریانوردی از ۳ میلیون کانتینر تخلیه و بارگیری شده در بنادر، ۲.۴ میلیون آن معادل ۸۱ درصد کل در بندر شهید رجایی انجام شده است. این مسئله اهمیت حیاتی بندر شهید رجایی و لزوم ارتقاء پدافند غیرعامل ناظر به آن را گوشزد می‌کند.

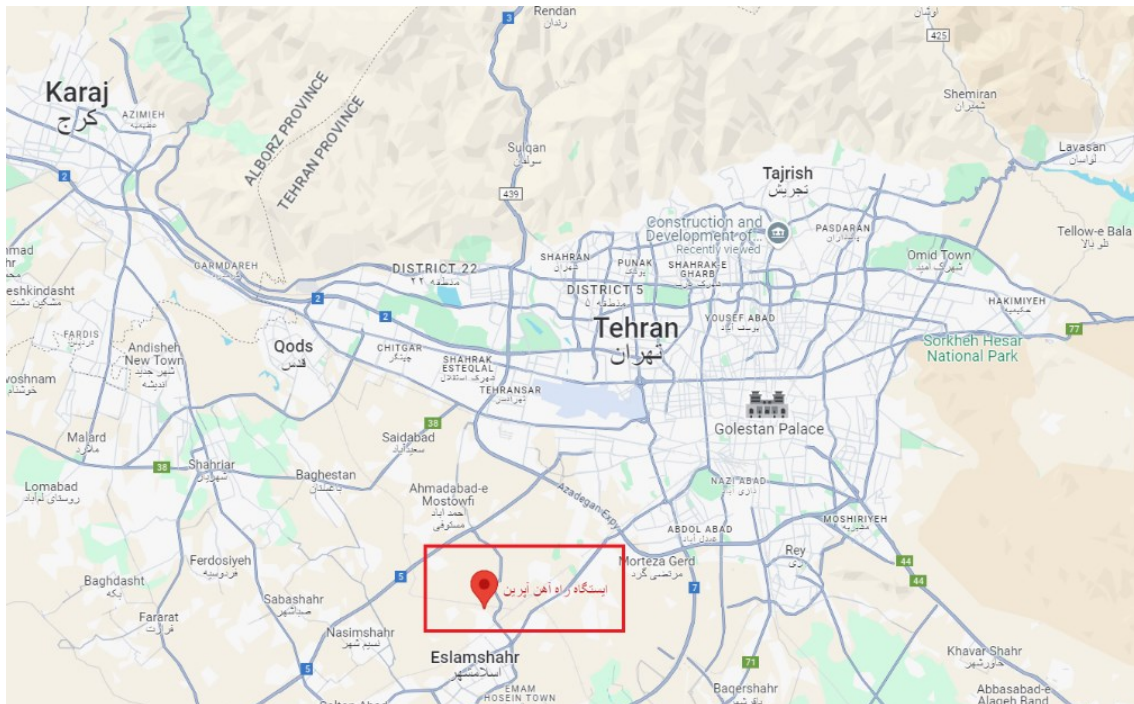
جدول ۳. تعداد کانتینر تخلیه و بارگیری شده در بنادر ایران در سال ۱۴۰۳

نام بندر	شهید رجایی	لنگه	امام خمینی (ره)	چابهار	بوشهر	سایر بنادر	مجموع
تعداد کانتینر تخلیه و بارگیری شده (هزار عدد)	۲,۴۲۴	۱۹۰	۸۸	۸۸	۷۹	۱۲۹	۲,۹۹۸

این میزان تمرکز تجارت خارجی کشور در دو پهنه‌ی کوچک جغرافیایی به لحاظ پدافند غیرعامل بسیار خطرناک است و علاوه بر تلاش برای تنوع‌بخشی به مبادی ورود و خروج کالا از کشور، لازم است تا حد امکان از ایستایی کالا در این مراکز جلوگیری نمود. حادثه انفجار در بندر شهید رجایی در اردیبهشت ۱۴۰۴ میزان آسیب‌پذیری ایران از ناحیه بندر را گوشزد کرد. در روز وقوع این حادثه تعداد ۱۳۰ هزار دستگاه کانتینر در محوطه گمرکی وجود داشت که بر اساس نرخ متوسط تخلیه و بارگیری در این بندر، برای تخلیه این حجم از کانتینر به ۱۸ روز زمان نیاز است. این مسئله آشکارا حاکی از ایستایی بالای کالا در بندر شهید رجایی است که علاوه بر مشکل پدافند غیرعامل، هزینه‌ی بالایی بر تجارت کشور تحمیل می‌کند.

فصل ۲. بندر خشک تهران؛ معرفی اهمیت و واکاوی علل عدم فعال سازی آن

بندر خشک تهران (مشهور به بندر خشک آپرین) مرکزی متعلق به راه آهن است که به منظور انتقال قسمتی از فعالیت های باراندازی، انبارش و تشریفات گمرکی از مناطق متراکم شهر به حاشیه تهران ایجاد شد. هدف از ایجاد این مرکز کاهش مشکلات ترافیکی، آلودگی و ازدحام شبکه حمل و نقل شهری و همچنین تسهیل فرآیندهای گمرکی و ترانزیتی بود. این مرکز مساحتی بالغ بر ۸۰۰ هکتار دارد و در حاشیه شهر اسلام شهر در ۱۵ کیلومتر جاده تهران-ساوه واقع شده است. مطالعات اولیه بندر خشک تهران مربوط به دهه چهل شمسی است. در اوایل دهه ۵۰ شمسی یک قرارداد سه جانبه بین راه آهن- گمرک و یک شرکت آلمانی منعقد گردید که بر اساس آن قرار بود مرکزی با ویژگی های بندر خشک و با استقرار گمرک وقت جهت انتقال کالاهای وارداتی از بنادر کشور به نزدیک پایتخت در این منطقه ایجاد گردد. این قرارداد تا مرحله مطالعه و طراحی و نقشه برداری پیش رفت و با پیروزی انقلاب و آغاز جنگ تحمیلی متوقف گردید.



نقشه ۲. مکان بندر خشک تهران در نقشه تهران بزرگ



نقشه ۳. نقشه ماهواره‌ای مرکز لجستیک آپرین

پس از سال‌ها وقفه در سال ۱۳۶۸ عملیات احداث گار^{۱۰} (ایستگاه بزرگ) مانوری آپرین و احداث ایستگاه باری با ۱۸ خط اصلی و ظرفیت قبول و اعزام روزانه بیش از ۵۰ هزار تن محموله ریلی و امکانات و زیرساخت‌های لازم آغاز و در سال ۱۳۸۲ بهره‌برداری از آن رسماً شروع گردید. بندر خشک تهران مجهز به تپه مانوری است و روزانه ۳۰ قطار در آن تجهیز می‌شود.

در سال ۱۳۹۴ راه‌آهن اقدام به فراخوان جهت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بندر خشک آپرین کرد و موفق به جذب سرمایه از شرکت پرس شد. سپس راه‌آهن پس از کثرت قوس‌های فراوان موفق به تخصیص زمین به شرکت پرس در آپرین شد و شرکت پرس در اوایل سال ۱۴۰۱ موفق به انجام تعهدات و تحویل مرحله اول توسعه بندر خشک آپرین شد.

تپه مانوری ناحیه‌ای مجهز به حداقل ۱۶ خط آهن است که در آن عملیات مانوری انجام می‌شود. انواع عملیات مانوری عبارتند از:

- تفکیک و جدا کردن واگن‌ها بسته به مقاصد آن‌ها
- جدا کردن واگن‌ها برای واگذاری به محل‌های بارگیری و تخلیه آن‌ها
- جدا کردن واگن‌های تعمیری برای واگذاری به خطوط تعمیراتی

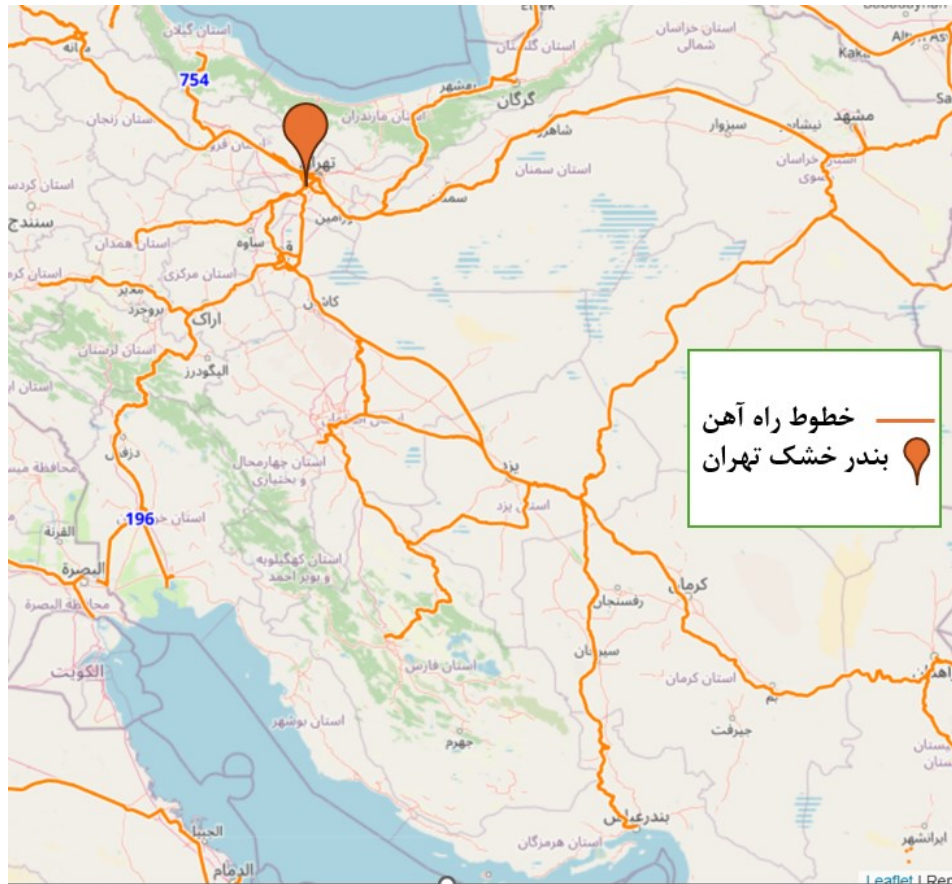
^{۱۰} گار مخفف واژه روسی گاراژ (Garage) است و به مناطقی (محدوده‌هایی) از خطوط راه‌آهن گفته می‌شود که برای ترتیب دادن قطار، تشکیل و تفکیک قطارها، پارکینگ واگن‌ها، اعمال مانور و سرویس‌دهی به وسایل نقلیه ریلی استفاده می‌شود.

- تفکیک و تنظیم همزمان قطارها (درحین تفکیک واگن‌هایی که مقصد مشترک دارند در مجموعه‌ها جمع و به هم متصل می‌شوند)
- اضافه و کم کردن واگن‌ها جهت تغییر وزن و طول قطارها
- واگذاری و برداشتن واگن‌ها به محل‌های بارگیری و تخلیه بار
- مانورهای باری (توزیع واگن‌ها در جبهه‌های بارگیری و تخلیه بار و جمع کردن آن‌ها)
- مانورهای دیگر (جابجایی قطارها و یا مجموعه‌هایی از واگن‌ها از یک خط به خط دیگر، توزین واگن‌ها، هل دادن واگن‌ها، کشیدن واگن‌ها روی خط به جلو، شستشوی واگن‌ها و غیره)



شکل ۵. تپه مانوری مرکز آپرین

بندر خشک تهران (آپرین) در محل تقاطع راه‌گذرهای مهم داخلی و بین‌المللی واقع شده و به‌عنوان یک قطب و چهار راه مهم در شبکه راه‌آهن کشور و منطقه نقش آفرینی می‌کند. بندر خشک ریلی تهران در زمینی به مساحت ۵۵ هکتار در دل مرکز لجستیک آپرین احداث شده است که توسط سرمایه گذار خصوصی خارجی با زیرساخت‌ها و امکانات مناسب جهت انتقال مستقیم کالاهای بنادر و بدون تشریفات گمرکی برنامه ریزی شده است.



نقشه ۴. مکان مرکز آپرین در شبکه راه آهن

۱-۲- مزیت‌های بندر خشک تهران

در بندر خشک تهران بیش از ۵ کیلومتر خط ریلی، ۲۸ هکتار حیاط بارگنج (کانتینر یارد) جهت تخلیه و بارگیری محمولات گمرکی، سیستم‌های توزین ریلی و جاده‌ای، ساختمان مرکزی بندر و گمرک مستقل، سردخانه، خط تخلیه و بارگیری خودرو، انبار سرپوشیده یک هکتاری، سکوی تخلیه و بارگیری کالاهای غیر کانتینری و... جهت توسعه حمل و نقل ریلی کالا احداث و آماده بهره برداری است.

۱-۱-۲- امکان انتقال مستقیم کالا از کشتی به قطار

در حال حاضر کالاها در انبارهای موجود در بنادر دیو می‌شود و پس از انجام کارهای ستادی و گمرکی، ترخیص و سپس به صورت تدریجی عمدتاً با کامیون به نقاط مرکزی کشور منتقل می‌شود. زیرا به علت پراکندگی زمان ترخیص، قطار کامل تشکیل نمی‌شود و به ناچار در طول زمان، صاحبان کالا به استفاده از کامیون روی آورده‌اند. اما در صورت راه اندازی شهرها و دهکده‌های لجستیک که مجهز به بندر خشک هستند، به طور خاص با فعال سازی بندر خشک تهران می‌توان محموله‌های ورودی به بنادر را بدون انجام فرآیند گمرکی به سرعت با قطار به بنادر خشک ترانزیت داخلی نمود و سپس در آنجا پس از انجام فرآیند گمرکی توزیع مویرگی کرد.

بدین ترتیب یک راهگذر پرضرفیت ریلی شکل می‌گیرد که قطارها می‌توانند در هر نوبت محموله‌هایی به وزن ۵ هزار تن را به داخل کشور منتقل کنند.

این مسئله می‌تواند به‌عنوان یک راهبرد برای افزایش سهم راه‌آهن از حمل‌ونقل بار در کشور دنبال شود. چیزی که در قوانین بالادستی به آن تأکید شده و رسیدن به سهم ۳۰ درصدی راه‌آهن در حمل بار در این قوانین تسریع شده است. با این حساب تمام فواید ناشی از افزایش سهم راه‌آهن از حمل بار را می‌توان به فعال سازی مراکز لجستیک نیز نسبت داد. از جمله این فواید در سطح کلان می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. کاهش مصرف سوخت
۲. کاهش ترافیک جاده‌ها و تصادفات
۳. کاهش آلودگی هوا

بر اساس داده‌های سالنامه آماری سازمان راهداری در سال ۱۴۰۲ قریب ۳۹ میلیون تن کالا بوسیله کامیون از تهران خارج و ۵۳ میلیون تن نیز وارد شده است. همچنین در این سال بیش از ۱۱ میلیون تن کالا میان تهران و دو استان بندری هرمزگان و خوزستان تبادل شده است.

همچنین با احتساب ناترازی بار ورودی و خروجی به تهران قریب ۱ میلیون سفر کامیون میان تهران و دو بندر شهید رجایی و امام خمینی (ره) انجام شده است. بر اساس جدول قواعد تخصیص سوخت ستاد مدیریت حمل‌ونقل و سوخت در هر ۱۰۰ کیلومتر سفر کامیون به طور میانگین ۵۵ لیتر گازوئیل مصرف می‌شود. فاصله تهران تا بندر شهید رجایی و امام خمینی (ره) به ترتیب ۱۲۸۲ و ۹۰۸ کیلومتر است. بنابراین در سال ۱۴۰۲ برای جابجایی بار میان تهران و دو بندر فوق قریب به ۶۰۰ میلیون لیتر گازوئیل مصرف شده است.

جدول ۴. تعداد سفرهای کامیونی انجام شده (هزار سفر)

مقصد مبدأ	تهران	خوزستان	هرمزگان
تهران	۵۷۳	۱۷۴	۱۷۸
خوزستان	۲۴۲	۷۸۴	۳۹
هرمزگان	۲۵۶	۴۸	۲۷۹

باتوجه به اینکه بهره‌وری سوخت در راه‌آهن ۶ برابر جاده است، با انتقال هر یک میلیون تن کالا از جاده به ریل در این مسیرها بسته به میزان سفرهای خالی، بین ۲۵ تا ۵۰ میلیون لیتر گازوئیل صرفه جویی خواهد شد. جابجایی یک میلیون تن کالا از طریق جاده به ۴۵ تا ۹۰ هزار سفر کامیون نیاز دارد که در صورت انتقال به

راه آهن می توان آن را بوسیله ۲۰۰ رام قطار جابجا کرد. این مسئله کمک شایانی به کاهش ترافیک و خطر تصادف در جاده های فوق خواهد نمود.

۲-۱-۲- کاهش هزینه های انبارداری

در بسیاری از موارد صاحب کالا ناچار است بخشی از کالای خود را در انبارهای بنادر باقی بگذارد و بخشی را نیز ترخیص کند تا با استفاده از درآمد حاصل از فروش بخش دوم، حقوق و عوارض گمرکی محموله خود را پرداخت نماید. بدین ترتیب هزینه های سنگین رسوب کالا در انبارهای بنادر بر صاحب کالا تحمیل می شود. زیرا فضای انبارها در بنادر محدود است و قیمت بالایی دارد. محدودیت فضا در بنادر جنوبی به قدری است که گاهی کالاهای عمده در معابر دیو می شود.

۲-۱-۳- کاهش قاچاق کالا

مزیت سوم این نوع مدیریت لجستیک، کاهش احتمال قاچاق فیزیکی کالا است. زیرا تخلیه و بارگیری قطارها نیاز به تجهیزات خاصی دارد و در طول مسیر نیز تقریباً غیرممکن است. همچنین انتظار می رود فساد اداری در فرآیند ترخیص کالا کاهش پیدا کند؛ زیرا در داخل کشور و نزدیک مراکز جمعیتی، اداری و سیاسی نظارت بهتری انجام می شود.

۲-۱-۴- روان سازی جریان عبور کالا و ترانزیت

مزیت چهارم انتقال کالا به بنادر خشک را روان سازی جریان ترانزیت است. گاهی به علت ازدحام کالا در بنادر یا پایانه های مرزی و پاسخگو نبودن ظرفیت گمرک، محموله های ترانزیتی نیز در صفوف ترخیص کالا متوقف می شوند. با فعال سازی بنادر خشک، بخش بزرگی از کالاهای ورودی به بنادر به سرعت و بوسیله قطار از محوطه بندری خارج می شود بدین ترتیب ظرفیت گمرک های مرزی خالی می شود.

۲-۱-۵- ارتقاء پدافند غیرعامل

مزیت پنجم بنادر خشک ارتقاء پدافند غیرعامل است. بنادر معمولاً در درگیری های نظامی و حوادث تروریستی از نخستین اهداف حمله هستند. در حال حاضر سالانه حدود ۱۵۰ میلیون تن کالا در بنادر اصلی تجاری ایران تخلیه و بارگیری می شود که ۹۰ میلیون آن مربوط به بندر شهید رجایی، ۵۰ میلیون مربوط به بندر امام خمینی (ره) و باقی آن مربوط به سایر بنادر ایران است. رسوب این حجم از کالا در بنادر در طول سال آسیب پذیری ایران در برابر حملات احتمالی دولت های متخاصم را افزایش می دهد. با انتقال بخش اعظم کالاهای اساسی به داخل کشور و توزیع آن ها به مراکز لجستیک می توان ضریب امنیت آن ها را افزایش داد.

۲-۱-۶- اهمیت بندر خشک به لحاظ امنیت زنجیره تأمین کالاهای اساسی

یکی از نقاط تمرکز دشمنان ایران در هنگام ناآرامی‌های اجتماعی، بخش حمل‌ونقل جاده‌ای است. دعوت کامیون‌داران به اعتصاب و یا ایجاد تهدید و مخاطرات جانی و مالی برای آنها چیزی است که بارها در زمان آشوب مشاهده شده است. از آنجا که علت‌ها و بازیگردانان بروز آشوب در کشور همچنان پابرجا هستند، لازم است به منظور افزایش امنیت زنجیره تأمین کالاهای اساسی زیرساخت مورد نیاز برای حمل ریلی کالا را فراهم نمود.

۲-۲- واکاوی علل عدم فعال‌سازی بندر خشک تهران

همان‌گونه که در بخش‌های قبل بیان شد شکی نیست که بندر خشک تهران (آپرین) به لحاظ موقعیت جغرافیایی و امکانات زیرساختی مزیت دارد و منطقاً نقش اصلی را در لجستیک زمینی در شهر لجستیک تهران بر عهده خواهد داشت. بنابراین باتوجه به قانون امور گمرکی و همچنین در پاسخ به سند آمایش لجستیک که به تصویب شورای عالی ترابری نیز رسیده است، گمرک باید در بندر خشک تهران مستقر شود. اما چرا گمرک تاکنون در این مرکز مستقر نشده است؟

۲-۲-۱- عدم استقرار گمرک در بندر خشک آپرین

باتوجه به اینکه فعال‌سازی بندر خشک آپرین متوقف بر استقرار گمرک در آن بوده و هنوز گمرک در آن بندر مستقر نشده است، ادله این نهاد در خصوص چرایی عدم استقرار در بندر خشک را می‌توان در چند محور بیان کرد:

۱. تجربه استقرار و عدم استقبال تجار: گمرک به مدت ۲ الی ۳ ماه در کانکسی در مرکز آپرین

مستقر شد، اما استقبالی از سوی تجار صورت نگرفت. در این مدت تشریفات گمرکی حدود ۶۰۰-

۷۰۰ تن کالا (معادل ۳۵ کانتینر)، انجام شد.

۲. نیاز به در اختیار داشتن ساختمان به صورت کامل: اگر گمرک کل ساختمان محل استقرار را در

اختیار نداشته باشد، نمی‌تواند دستورالعمل‌های پلمپ را اجرا کند. ضمن اینکه کابل‌های شبکه داخلی

گمرک در این ساختمان وجود دارد و به لحاظ امنیت اطلاعات، حضور مجموعه‌ای غیر از گمرک در

این ساختمان، ایمن نیست. با این حال شرکت پرس اصرار دارد که خود در طبقه دوم ساختمان تدارک

دیده شده برای گمرک، مستقر شود.

۳. عدم تدارک مکانی برای استقرار سازمان‌های همجوار: حتی اگر گمرک در آپرین مستقر شود،

بدون حضور سازمان‌های هم‌جوار مثل استاندارد و...، همه تشریفات گمرکی در این مرکز انجام نخواهد

شد و به همین دلیل تجار ترجیح می‌دهند که قطار خود را بجای آپرین، به گمرک غرب بفرستند که همه سازمان‌ها در آنجا مستقر هستند. بنابراین سرمایه گذار بندر خشک، باید برای اسکان سایر سازمان‌ها، تدبیر کند.

۴. **ابهام در مرجع تحویل گیرنده (صادرکننده قبض انبار):** راه‌آهن به سرمایه‌گذار بندر خشک آپرین تعهد داده است که شرکت سرمایه‌گذار مذکور به‌عنوان مرجع تحویل گیرنده معرفی شود؛ در حالی که بر اساس قانون، نهاد ذیصلاح برای معرفی مرجع تحویل گیرنده، گمرک است.

۵. **کمیبود نیروی انسانی:** گمرک برای استقرار در آپرین به حداقل ۵ کارمند نیاز دارد.

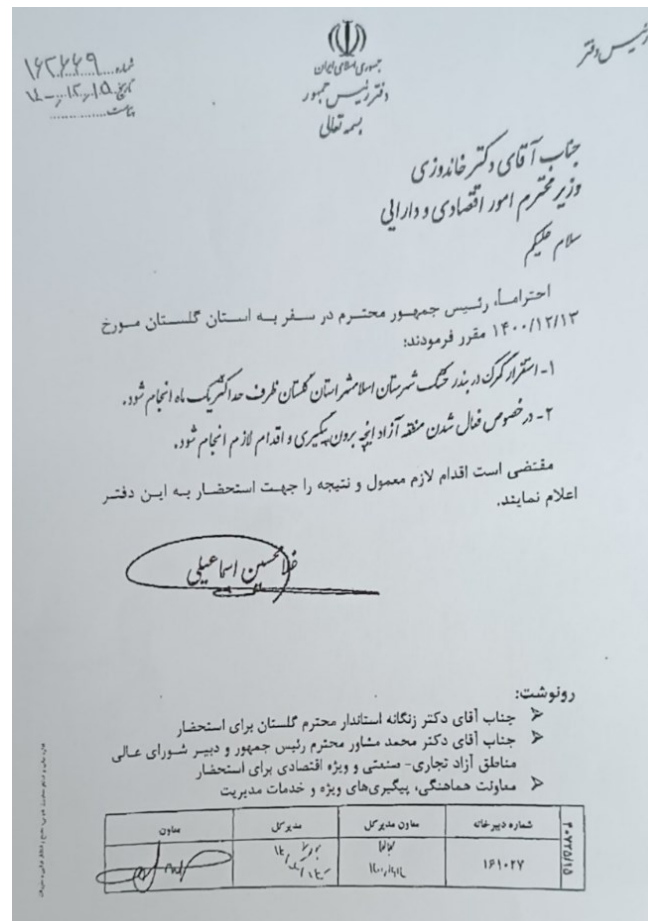
۶. **عدم تکمیل زیرساخت‌ها:** مواردی از جمله عدم تجهیز ساختمان در نظر گرفته شده برای گمرک به اتاق سرور، نقص در محوطه‌سازی، عدم استقرار باسکول، عدم ایجاد «درب خروج» برای بخش واردات، حصارکشی ضعیف، عدم ایجاد درب ورود و خروج بر اساس استاندارد گمرک به‌عنوان نقص زیرساخت‌های مورد نیاز گمرک در آپرین گزارش شده است.

از جمله دیگر ادله می‌توان به «عدم طراحی و تعبیه درب ورود و خروج بر اساس استاندارد گمرک»، «نقص در محوطه‌سازی»، «عدم تدارک مکان برای اسکان دایره ترانزیت»، «عدم استقرار باسکول»، و «عدم ایجاد درب خروج برای بخش واردات» اشاره کرد.

یکی از فرآیندهای قانونی برای الزام گمرک به استقرار در یک مرکز، اعلام شورای عالی هماهنگی ترابری است که در این صورت گمرک موظف است حداکثر ظرف مدت ۶ ماه در آن مستقر شود. بر اساس ماده ۴ قانون امور گمرکی:

«گمرک موظف است حداکثر ظرف شش ماه از تاریخ اعلام شورای عالی هماهنگی ترابری کشور در پایانه‌های باربری و ایستگاه‌های راه‌آهن و فرودگاه‌هایی که اماکن گمرکی شناخته می‌شوند در صورت آماده شدن امکانات لازم از قبیل ساختمان و تجهیزات اداری، انبار محوطه، امکانات تخلیه و بارگیری و منازل سازمانی در حد نیاز به پیشنهاد گمرک و تصویب شورای عالی هماهنگی ترابری کشور نسبت به استقرار پرسنل مورد نیاز در این اماکن اقدام نماید»

با این حال در خصوص استقرار گمرک در بندر خشک تهران تاکنون مصوبه‌ای از سوی شورای عالی ترابری اعلام نشده است. اما اعلام شورای عالی ترابری تنها راه استقرار گمرک در یک مرکز نیست و بر اساس دستور ریاست جمهور دولت سیزدهم در تاریخ ۱۴۰۳/۱۲/۱۳ گمرک موظف شد که ظرف حداکثر یک ماه از تاریخ صدور دستور، در بندر خشک تهران مستقر شود.



شکل ۶. ابلاغ دستور استقرار گمرک در بندر خشک تهران توسط رئیس‌جمهور وقت^{۱۱}

بر اساس تبصره ۱ ماده ۴ قانون امور گمرکی، سازمان متقاضی ایجاد محوطه گمرکی مسئول تأمین ساختمان و تجهیزات مورد نیاز گمرک است. لذا طی چند مکاتبه گمرک انتظارات و تأسیسات مورد نیاز خود را به اطلاع راه‌آهن به‌عنوان سازمان متقاضی حضور گمرک می‌رساند و راه‌آهن نیز اقدام به تأمین آن‌ها می‌کند.

پس از آن در تاریخ ۱۳۹۳/۱۱/۱۸ وزیر وقت اقتصاد از بندر خشک تهران بازدیدی به عمل می‌آورد و به دنبال آن دستوری مبنی بر نصب باسکول و اتصال فیبر نوری و سپس استقرار کامل گمرک را صادر می‌کند که تا تاریخ ۱۳۹۳/۱۰/۲۰۴ انجام می‌شود و به اطلاع گمرک می‌رسد. بااین‌حال گمرک از استقرار کامل امتناع می‌کند که این مسئله سبب شد که ریاست‌جمهور وقت در بازدید خود از اسلام شهر در آذرماه ۱۴۰۱ مجدداً دستور می‌دهد که گمرک ظرف مدت ۲ ماه در بندر خشک تهران (آپرین) مستقر شود. بااین‌حال دستور ریاست‌جمهور نه پس از ۲ ماه، بلکه تاکنون که بیش از ۲ سال از زمان مقرر می‌گذرد، اجرایی نشد.

بر اساس گفتگوها و مصاحبه‌های صورت‌گرفته مشخص شد که مهم‌ترین دلیل گمرک مبنی بر عدم استقرار در بندر خشک تهران، اعطای امتیاز خدمات گمرکی (تخلیه و بارگیری، صدور قبض انبار و انبارداری) از سوی

^{۱۱} در این نامه استان تهران به اشتباه گلستان ذکر شده است

راه‌آهن به سرمایه‌گذار بخش خصوصی است. این اشکال به راه‌آهن وارد است زیرا اعطای این امتیاز بر اساس تبصره ۲ ماده ۴ قانون امور گمرکی در صلاحیت گمرک است. باین‌حال از آنجا که گمرک مالک زیرساخت و مرکز لجستیک نیست، منطقاً نمی‌تواند مستقل و بدون هماهنگی با مالک زیرساخت که در اینجا راه‌آهن است، اقدام به اعطای امتیاز کند. زیرا مالک زیرساخت مختار است که زمین خود را در اختیار دریافت‌کننده امتیاز صدور قبض انبار، قرار ندهد.

اما گمرک بدون در نظر گرفتن ملاحظات سازمان‌های مالک زیرساخت‌ها، امتیاز خدمات گمرکی را به شرکت انبارهای عمومی واگذار کرده است. این مسئله قدرت انتخاب و تعیین قیمت بهینه اجاره زمین را از مالک زیرساخت گرفته است. بنابراین گمرک نیز در بروز این مشکل (فروش امتیاز خدمات گمرکی به دو شرکت مختلف از سوی گمرک و راه‌آهن) شریک است.

۲-۲-۲- ضعف زیرساخت‌ها

زیرساخت کنونی بندر خشک تهران در حد تخلیه و بارگیری چند ده هزار تن کالا است و برای دستیابی به ظرفیت میلیونی، نیازمند توسعه زیرساخت‌ها از جمله تاسیسات تخلیه و بارگیری و انبارها است.

۲-۲-۳- ضرورت تعیین تکلیف و مکان یابی شهر لجستیک تهران

بندر خشک تهران در حال حاضر دارای پشتوانه در اسناد بالادستی و یا قوانین نیست. از این رو لازم است که به منظور پیش‌بینی پذیری آینده این مرکز، هویت آن در اسناد بالادستی و قوانین مشخص شود. به طور خاص نسبت این مرکز در سند آمایش مراکز لجستیک با شهر لجستیک تهران باید معین شود.

۲-۲-۴- ظرفیت خطوط راه آهن

یکی دیگر از الزامات رونق بندر خشک تهران و یا شهر لجستیک تهران، افزایش ظرفیت حمل ریلی کالا میان آپرین و بندر جنوبی است. در حال حاضر خطوط آهن قم-اندیمشک در مسیر تهران-بندر امام خمینی تقریباً دچار اشباع ظرفیتی است. همچنین بستر ظرفیت شاخه‌های یزد-بافق و جندق-مبارکه در مسیر تهران-بندر شهید رجایی اشباع است و این مسیر نمی‌تواند پاسخگوی اهداف تعیین شده برای شهر لجستیک تهران باشد. از این رو لازم است با توسعه خطوط و رفع گلوگاه‌های ظرفیتی، ظرفیت حمل ریلی را افزایش داد.

۲-۲-۵- وجود رقبای مزیت‌دار اما غیربهره‌ور برای بندر خشک آپرین

یکی از موانع رونق بندر خشک آپرین، وجود دو مرکز لجستیکی به نام‌های گمرک غرب و گمرک شهریار در غرب تهران است که به علت تمرکز خدمات گمرکی و حضور دستگاه‌های همجوار در آن منطقه، رجوع تجار به

بندر خشک آپرین را از جذابیت ساقط کرده است. زیرا تجار در صورت ارسال بار به مرکز آپرین، باز هم برای انجام امور ترخیص ناچار به رجوع به دو مرکز مذکور هستند.

۲-۲-۶- قیمت پایین سوخت

قیمت پایین سوخت که به طور کلی مزیت حمل و نقل ریلی را نسبت به جاده از بین برده، از دیگر عوامل عدم رونق بندر خشک آپرین است.

۲-۲-۷- افزایش ظرفیت تاسیسات تخلیه و بارگیری در بنادر

یکی دیگر از موانع رونق بندر خشک آپرین، ظرفیت پایین تخلیه و بارگیری قطار در دو بندر جنوبی است. روشن است که حتی در صورت برخورداری از بالاترین ظرفیت حمل بار در خطوط راه آهن، در صورت فقدان تاسیسات کافی برای تخلیه و بارگیری قطار در بنادر، نمی توان جریان حمل کالا را میان بندر خشک آپرین و بنادر جنوبی در سطح گسترده راه انداخت.

۲-۲-۸- تسهیل ترانزیت داخلی میان بنادر جنوبی و بندر خشک آپرین

به منظور حمل مستقیم کالا از اسکله بندر شهید رجایی و یا بندر امام خمینی به بندر خشک آپرین لازم است رویه ترانزیت داخلی، اتصال داده ای و الکترونیکی سازی اسناد میان آن ها تسهیل شود. این اقدام از اختیارات و وظایف گمرک است.

فصل ۳. جمع‌بندی و پیشنهادها

تعیین تکلیف مراکز لجستیک بر اساس سند آمایش مراکز لجستیک یک ضرورت برای لجستیک کشور و دارای اولویت است. در سند آمایش مراکز لجستیک پس از تقسیم کل کشور به ۱۲۴ پهنه و مدل‌سازی جریان حمل‌ونقل کالا بر اساس جریان‌های موجود، ۵۸ مرکز لجستیک به‌عنوان قطب‌های لجستیک کشور معین شد. این مراکز شامل ۴ شهر لجستیک، ۱۴ دهکده لجستیک، ۱۲ پارک لجستیک عمومی، ۱۸ پارک لجستیک کشاورزی، و نهایتاً ۱۰ مرکز لجستیک مرزی مشخص شده است. با این حال مکان دقیق مراکز غیرمرزی و غیربندری که عمده مراکز را تشکیل می‌دهند، مشخص نشده است. تعیین مکان دقیق احداث مراکز لجستیک نیازمند همکاری و توافق شهرداری‌ها و به عبارتی وزارت کشور و وزارت راه و شهرسازی است.

با این حال در شهر تهران که به لحاظ جمعیت، امنیت، سیاست و اقتصاد مهم‌ترین شهر ایران است، زیرساخت احداث بندر خشک و شهر لجستیک موجود است. در حال حاضر بندر خشک تهران (آپرین) تنها گزینه مورد اتفاق کارشناسان و دستگاه‌های ذیصلاح به‌منظور ارائه خدمات لجستیک بین‌الملل ریلی-جاده‌ای است. اما مرکز لجستیک فوق‌علی‌رغم برخورداری از زیرساخت فیزیکی، به علت عدم استقرار گمرک غیر فعال مانده است و تنها پشتیبانی محدودی از قطارهای عبوری ارائه می‌کند. عدم استقرار گمرک در بندر خشک تهران علی‌رغم دستور صریح ریاست جمهوری وقت در سال ۱۴۰۱، علاوه بر خسارات ناشی از عدم ارتقاء بهره‌وری، کشور را همچنان در معرض مخاطرات ناشی از ضعف پدافند غیرعامل نگه داشته است.

محاسبات نشان داد که در سال ۱۴۰۲ قریب ۶۰۰ میلیون لیتر گازوئیل برای جابجایی بار میان تهران و دو بندر شهید رجایی و امام خمینی (ره) مصرف شده است. انتقال هر یک میلیون تن کالا از جاده به راه‌آهن در مسیر تهران-بندر جنوب، بین ۲۵ تا ۵۰ میلیون لیتر صرفه‌جویی در مصرف گازوئیل نیز در پی خواهد داشت.

بنابراین ضرورت دارد که به طور کلی فعال‌سازی مراکز لجستیک و رفع چالش‌های اجرایی و اداری آن‌ها، با اولویت مراکزی که زیرساخت آن موجود است، از سوی متولیان امر دنبال شود. پیشنهاد می‌شود این موضوع در دستور کار «شورای عالی صادرات غیرنفتی» یا «ستاد ملی گذر» قرار گیرد. همچنین لازم است وزارت راه و شهرسازی با همکاری وزارت کشور نسبت به تعیین مکان احداث مراکز لجستیک در مناطق مصرح در سند آمایش مراکز لجستیک اقدام کند.

اما به طور خاص در خصوص بندر خشک آپرین اقدامات زیر پیشنهاد می‌شود:

- (۱) الزام گمرک به استقرار در بندر خشک آپرین و ارائه خدمات جامع گمرکی
- (۲) رفع گلوگاه‌های ظرفیتی در مسیرهای ریلی میان آپرین و بندر بزرگ جنوب کشور
- (۳) توسعه و افزایش ظرفیت تاسیسات تخلیه و بارگیری قطار در بندر جنوب

- ۴) فعال‌سازی صندوق توسعه حمل‌ونقل به منظور تامین مالی پروژه‌های زیرساختی و توسعه‌ای در بندر خشک آپرین
- ۵) تعیین تکلیف بندر خشک آپرین و نسبت آن با شهر لجستیک تهران در اسناد بالادستی
- ۶) استقرار دستگاه‌های همجوار گمرک در بندر خشک آپرین
- ۷) پایان دادن به فعالیت مراکز رقیب اما غیربهره‌ور مانند گمرک غرب تهران و گمرک شهریار
- ۸) تسهیل ترانزیت داخلی میان بنادر جنوبی و بندر خشک آپرین به منظور حمل مستقیم از اسکله به آپرین

منابع

- (۱) سالنامه آماری سازمان بنادر و دریانوردی
- (۲) سالنامه آماری سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای
- (۳) آمار گمرک جمهوری اسلامی ایران
- (۴) سند آمایش مراکز لجستیک، وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۷
- (۵) قانون امور گمرکی
- (۶) داده‌های بانک جهانی
- (۷) لجستیک تجاری؛ مجتبی سلیمانی سدهی، الناز میاندوآبچی؛ انتشارات شرکت چاپ و نشر بازرگانی؛ ۱۳۹۷
- (۸) آسیب‌شناسی حمل و نقل جاده‌ای با رویکرد توسعه صادرات، الناز میاندوآبچی، ۱۴۰۰
- (۹) طرح ایجاد مراکز لجستیکی در حاشیه شهرهای بزرگ، موسسه مطالعات بازرگانی، ۱۳۸۸
- (۱۰) گزارش بررسی ضرورت ایجاد هاب و مراکز لجستیکی در ایران؛ مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۶
- (۱۱) پایگاه خبری مسیر اقتصاد
- (۱۲) قواعد تخصیص سوخت، سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای
- 13) Intergovernmental Agreement on Dry Ports, ESCAP