

# تاب آوری حمل و نقل دریایی ایران در برابر تحریم‌های بین‌المللی: تحلیل تطبیقی و راهبردهای سیاستی



معاونت مطالعات اقتصادی و آینده‌پژوهی

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران



معاونت مطالعات اقتصادی و آینده‌پژوهی

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

---

# تاب‌آوری حمل‌ونقل دریایی ایران در برابر تحریم‌های بین‌المللی: تحلیل تطبیقی و راهبردهای سیاستی

---

از طریق پست الکترونیکی زیر می‌توانید پیشنهادها و نظرات اصلاحی خود را به واحد مربوطه منعکس کنید:

[Economic\\_research@tccim.ir](mailto:Economic_research@tccim.ir)

آبان ۱۴۰۴

مواضع این گزارش، الزاماً مواضع اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران نیست.  
استفاده از مطالب این گزارش با ذکر منبع بلامانع است.



## فهرست

۱. خلاصه مدیریتی ..... ۴
۲. مقدمه و پیشینه تحریم‌های دریایی ایران ..... ۵
۳. وضعیت حمل و نقل دریایی ایران قبل از تحریم و تحلیل اثر تحریم‌ها بر عملکرد بنادر و ناوگان .. ۱۳
۴. رفتار تطبیقی کشورها و درس‌های آموخته شده ..... ۲۰
۵. ارزیابی سیاست‌های کلان توسعه دریایی ایران در بستر تحریم‌های بین‌المللی ..... ۲۳
۶. راهکارهای سیاستی برای تاب‌آوری حمل و نقل دریایی ..... ۲۵
۷. واژه‌نامه‌ی تخصصی مفاهیم و نهادهای ..... ۲۹
۸. منابع ..... ۳۳

## ۱. خلاصه مدیریتی

این گزارش با هدف تحلیل سازوکارهای اثرگذاری تحریم‌های بین‌المللی بر بخش حمل‌ونقل دریایی ایران و ارائه راهکارهای سیاستی برای افزایش تاب‌آوری این بخش تهیه شده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که تحریم‌ها از چهار مسیر مالی، بیمه‌ای، عملیاتی و سرمایه‌ای بر شبکه‌ی بنادر و ناوگان کشور اثر گذاشته‌اند و در دو مقطع اصلی (۱۳۹۱-۱۳۹۴ و ۱۳۹۷-۱۳۹۹) موجب افت محسوس در شاخص‌های عملکردی شده‌اند.

به‌رغم شوک‌های پیاپی، بخش دریایی کشور با بازآرایی نهادی و استفاده از مسیرهای غیرمستقیم توانسته است بخشی از ظرفیت خود را حفظ کند. تجربه‌ی بندر شهید رجایی به‌عنوان مطالعه‌ی موردی نشان می‌دهد که در هر سه دوره‌ی تحریم، الگوی تطبیق ساختاری از وابستگی به خطوط بین‌المللی به سمت استفاده از ناوگان داخلی و مسیرهای منطقه‌ای حرکت کرده است.

تحلیل تطبیقی با روسیه، ونزوئلا، کوبا و آفریقای جنوبی نشان می‌دهد که تفاوت نتایج کشورها نه در شدت تحریم، بلکه در کیفیت حکمرانی و کارایی سازوکارهای جبرانی نهفته است. کشورهایی که پیش از تحریم دارای نهادهای مستقل، داده‌محور و نظام مالی بومی بوده‌اند، توانسته‌اند اثرات منفی را کنترل کنند.

در ارزیابی سیاست‌های کلان، هرچند «برنامه هفتم توسعه» و «برنامه جامع توسعه دریامحور» جهت‌گیری صحیحی به‌سوی اقتصاد دریامحور دارند، اما هنوز تحریم را به‌عنوان قید ساختاری در طراحی سیاست‌ها نپذیرفته‌اند.

بر این اساس، سه محور کلیدی برای افزایش تاب‌آوری پیشنهاد می‌شود:

(۱) استقرار حکمرانی یکپارچه و داده‌محور در نظام لجستیک کشور،

(۲) ایجاد سازوکارهای مالی و بیمه‌ای بومی برای پوشش ریسک،

(۳) نوسازی هدفمند ناوگان و افزایش بهره‌وری بنادر از طریق قراردادهای عملکردمحور.

ترکیب این سه محور، همراه با تنوع‌بخشی جغرافیایی بنادر و تقویت دیپلماسی حمل‌ونقل، می‌تواند نظام دریایی ایران را از حالت واکنشی به ساختاری مقاوم، پیش‌نگر و رقابت‌پذیر تبدیل کند.

## ۲. مقدمه و پیشینه تحریم‌های دریایی ایران

حمل‌ونقل دریایی به‌عنوان شریان اصلی تجارت کالایی جمهوری اسلامی ایران، نقشی اساسی در تداوم جریان واردات و صادرات کشور ایفا می‌کند. بنادر جنوبی ایران، به‌ویژه بندر شهید رجایی، بندر امام خمینی و بندر نفتی خلیج فارس، در دهه‌های اخیر کانون اصلی جابه‌جایی کالا بوده‌اند و بخش عمده‌ای از واردات و صادرات کشور از این مسیر انجام شده است. بر اساس داده‌های رسمی سازمان بنادر و دریانوردی جمهوری اسلامی ایران، حجم عملیات تخلیه و بارگیری در بنادر بازرگانی کشور در سال‌های اخیر همواره سهم غالب در تجارت کالایی ایران را به خود اختصاص داده است. بنابراین، هرگونه محدودیت در دسترسی به خدمات کشتیرانی، بیمه‌ای، بانکی و بندری، اثر مستقیم بر هزینه‌های زنجیره تأمین، زمان ورود و خروج کالا و رقابت‌پذیری صادرات کشور دارد.

از سال ۱۳۸۵ به بعد، مجموعه‌ای از تصمیم‌ها و مقررات بین‌المللی در سطوح مختلف، به‌ویژه از سوی شورای امنیت سازمان ملل متحد، اتحادیه اروپا و ایالات متحده آمریکا، تصویب شد که بخشی از آن‌ها به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به حوزه حمل‌ونقل دریایی ایران مربوط می‌شد. در سطح اتحادیه اروپا، روند محدودسازی از سال ۲۰۰۷ با صدور «موضع مشترک اتحادیه اروپا درباره ایران» و مقررات شماره ۲۰۰۷/۴۲۳ آغاز گردید. این اسناد چارچوب اولیه محدودیت‌ها را بر صادرات و واردات کالاها و فناوری‌های دارای کاربرد دوگانه و نیز بر نهادهای مالی مرتبط با برنامه هسته‌ای ایران اعمال کردند. در ادامه، تصمیم شماره ۴۱۳/۲۰۱۰ شورای اتحادیه اروپا به‌عنوان سند اصلی سیاست تحریمی اتحادیه علیه ایران تصویب شد که به‌صراحت «بخش مالی و حمل‌ونقل ایران» را در دامنه اقدامات محدودکننده قرار می‌داد.

در ژانویه ۲۰۱۲، با تصویب تصمیم ۳۵/۲۰۱۲ و مقرر اجرای شماره ۲۰۱۲/۲۶۷، دامنه محدودیت‌ها گسترش یافت و تحریم‌های مستقیم بر واردات نفت خام از ایران، انسداد دارایی‌های بانک مرکزی، و ممنوعیت ارائه بیمه و بیمه‌اتکایی مرتبط با حمل‌ونقل نفتی توسط شرکت‌های اروپایی اعمال شد. در همان سال، اتحادیه اروپا و دولت بلژیک با استناد به این مقررات، شرکت «سوئیفت» را موظف کردند تا دسترسی بانک‌های ایرانی فهرست‌شده به سامانه پیام‌رسانی مالی بین‌المللی را مسدود کند. این اقدام موجب اختلال جدی در پرداخت‌های فرامرزی مرتبط با کرایه کشتی‌ها، سوخت‌رسانی و خدمات بندری شد.

در دوره ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۳ میلادی، تحریم‌های ایالات متحده نیز بر پایه «قانون جامع تحریم‌ها و مسئولیت‌پذیری ایران» و مجموعه‌ای از دستورات اجرایی، از جمله فرمان اجرایی شماره ۱۳۲۲۴ و مقررات مکمل، شرکت کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، شرکت ملی نفتکش و شبکه‌ای از شرکت‌های پوششی وابسته را در فهرست تحریم‌های

ثانویه خود قرار داد. در متون رسمی وزارت خزانه‌داری ایالات متحده، این نهادها به‌عنوان ناقلان اقلام ممنوعه یا مجریان تراکنش‌های مرتبط با برنامه هسته‌ای معرفی شدند. نتیجه این تصمیم‌ها، افزایش ریسک همکاری برای خطوط کشتیرانی خارجی، شرکت‌های بیمه و بانک‌ها، و در نتیجه کاهش تعامل مستقیم آن‌ها با بنادر ایران بود. با تصویب قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد در تیرماه ۱۳۹۴ و آغاز اجرای «برنامه جامع اقدام مشترک» (برجام) در دی همان سال، چارچوب رفع تدریجی تحریم‌های هسته‌ای فراهم شد. طبق اسناد رسمی سازمان ملل، اتحادیه اروپا و وزارت خزانه‌داری ایالات متحده، در روز اجرای برجام، بخش عمده‌ای از محدودیت‌های هسته‌ای از جمله بر شرکت‌های کشتیرانی، بنادر و بیمه لغو یا تعلیق شد و چندین نهاد ایرانی، از جمله شرکت کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، از فهرست تحریم‌های اتحادیه اروپا خارج گردیدند. با این حال، تحریم‌های اولیه ایالات متحده علیه مبادلات دلاری، فروش کشتی و تأمین قطعات همچنان برقرار ماند و عملاً دسترسی ایران به خدمات فنی و مالی بین‌المللی را محدود کرد.

در ۱۸ اردیبهشت ۱۳۹۷، ایالات متحده از برجام خارج شد و با صدور فرمان اجرایی شماره ۱۳۸۴۶، تمامی تحریم‌های تعلیق‌شده در دوره برجام را مجدداً اعمال کرد. این فرمان، اپراتورهای بندری ایران، شرکت‌های کشتیرانی، کشتی‌سازی، بانک‌های مرتبط و ارائه‌دهندگان خدمات بیمه‌ای را دوباره در دامنه تحریم قرار داد. در سال بعد، فرمان اجرایی شماره ۱۳۸۷۱ بخش فلزات اساسی شامل فولاد، آلومینیوم، مس و آهن را هدف قرار داد و هر شخص یا نهادی را که در حمل، خرید یا تأمین مالی این اقلام با ایران همکاری داشت، در معرض تحریم ثانویه قرار داد. سپس در سال ۲۰۲۰، فرمان اجرایی شماره ۱۳۹۰۲ دامنه تحریم‌ها را به بخش‌های ساخت‌وساز، معدن و مالی گسترش داد و به وزارت خزانه‌داری اختیار داد تا اشخاص فعال در این بخش‌ها را نیز تحریم کند.

در همین دوره، بیانیه‌های متعدد وزارت خزانه‌داری ایالات متحده و شورای اتحادیه اروپا، شرکت‌ها، اپراتورها و نفتکش‌های خاصی را به دلیل مشارکت در حمل نفت و فرآورده‌های تحریمی ایران هدف قرار دادند. بر اساس این اسناد، فعالیت‌هایی نظیر خاموش کردن سامانه شناسایی خودکار کشتی‌ها، استفاده از پرچم‌های موقت کشورهای ثالث، یا انتقال محموله از کشتی به کشتی از مبانی اصلی تعیین مصادیق تحریم بوده است. این الگو که در گزارش‌های رسمی سازمان بین‌المللی دریانوردی و کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل نیز مورد اشاره قرار گرفته، نشان می‌دهد که از سال ۱۳۹۷ به بعد، بخش دریایی ایران با مجموعه‌ای از تحریم‌های چندلایه مالی، فنی و عملیاتی روبه‌رو شده است.

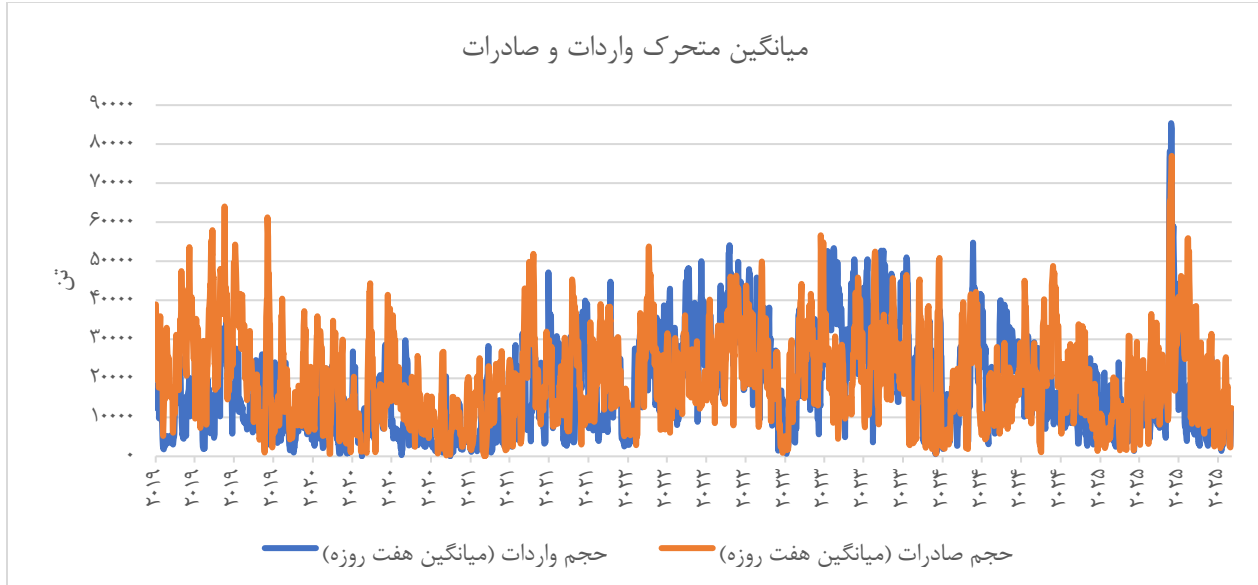
در سطح حقوق بین‌الملل نیز، تحولات اخیر از جمله فرایند بازگشت خودکار تحریم‌ها در سال ۲۰۲۵ که از سوی برخی کشورهای عضو گروه هفت و اتحادیه اروپا اعلام شد، می‌تواند به احیای محدودیت‌های گذشته بر بخش‌هایی مانند حمل‌اقلام حساس و اشخاص فهرست‌شده منجر شود. هرچند ایران این تفسیر را به صورت رسمی رد کرده است، اما از منظر تحلیل اقتصادی، این روند به‌عنوان یکی از سناریوهای محتمل در استمرار فشارهای بین‌المللی باید مورد توجه قرار گیرد.

برای درک بهتر روند تاریخی و شدت اثرگذاری تحریم‌ها بر بخش حمل‌ونقل دریایی، مرور فشرده‌ی تصمیمات و مقررات بین‌المللی ضروری است. جدول زیر، سیر زمانی مهم‌ترین تحریم‌های مؤثر بر بنادر، ناوگان و خدمات بیمه‌ای ایران را از سال ۲۰۰۷ تا تحولات اخیر ۲۰۲۵ نشان می‌دهد و تصویری منسجم از تطور محدودیت‌ها و بازگشت‌های دوره‌ای آن‌ها ارائه می‌کند:

#### جدول خط زمانی تحریم‌های مؤثر بر حمل‌ونقل دریایی ایران

سال	مرجع صادرکننده	دامنه تحریم	اثر عملیاتی بر بخش دریایی
۲۰۰۷	اتحادیه اروپا (Reg. 423/2007)	اقلام دوگانه و مالی	محدودیت همکاری بانکی و بیمه‌ای اولیه با نهادهای دریایی ایران
۲۰۱۰	شورای اتحادیه اروپا (Decision 2010/413)	مالی و حمل‌ونقل	گنجاندن شرکت کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران در فهرست تحریم
۲۰۱۲	اتحادیه اروپا (Reg. 267/2012)	نفت، بیمه، بانک مرکزی	ممنوعیت بیمه‌اتکایی و بیمه نفتکش‌ها، قطع دسترسی سوئیفت
۲۰۱۳	ایالات متحده (CISADA و EO 13224)	کشتیرانی و بانکی	تحریم شرکت کشتیرانی جمهوری اسلامی و شرکت ملی نفتکش
۲۰۱۵	شورای امنیت (UNSCR 2231)	لغو تحریم‌های هسته‌ای	رفع موقت محدودیت‌های بنادر، بیمه و ناوگان
۲۰۱۸	ایالات متحده (EO 13846)	اپراتور بندری، بیمه، مالی	بازگشت کامل تحریم‌های تعلیق‌شده و قطع همکاری خطوط بزرگ
۲۰۱۹	ایالات متحده (EO 13871)	فلزات اساسی	محدودیت در حمل و نقل اقلام فولادی و مس





منبع داده: پایگاه PortWatch صندوق بین‌المللی پول

در تحلیل این داده‌ها مشخص است که علی‌رغم وجود پیک‌های موقتی در حجم صادرات یا واردات، روند کلی از ثبات فاصله گرفته و با افت و خیزهای متعددی مواجه شده است. کاهش ناگهانی واردات در برخی بازه‌ها (مثلاً ژانویه تا مارس ۲۰۱۹)، تداوم رکود در ماه‌های بعد و همچنین عدم توازن میان واردات و صادرات از جمله مواردی است که نشان از کاهش جذابیت عملیاتی این بندر برای خطوط کشتیرانی دارد. این الگو را می‌توان با عواملی مانند افزایش ریسک‌های ژئوپلیتیکی، تحریم‌های اقتصادی و اختلال در زنجیره‌های تأمین بین‌المللی مرتبط دانست.

پژوهش حاضر بر پایه‌ی داده‌های رسمی سازمان بنادر و دریانوردی جمهوری اسلامی ایران و بانک جهانی، به بررسی چگونگی اثرگذاری این رژیم تحریمی بر عملکرد، ساختار و هزینه‌های حمل‌ونقل دریایی ایران می‌پردازد. هدف آن است که بدون اغراق و صرفاً با استناد به داده‌های رسمی و مقررات منتشرشده، مسیرهای انتقال اثر تحریم‌ها بر حوزه‌ی دریایی ایران روشن شود و زمینه برای تحلیل‌های کمی و سیاستی در فصل‌های بعدی فراهم گردد.

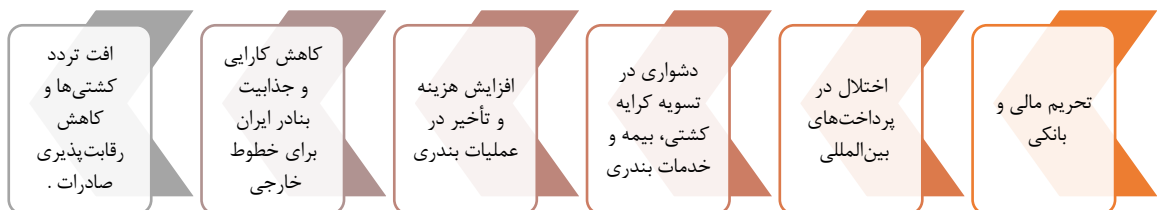
با توجه به اینکه تحریم‌ها نه‌تنها یک متغیر خارجی بلکه به‌مرور بخشی از واقعیت ساختاری نظام حمل‌ونقل کشور شده‌اند، در فصل بعد، چارچوب مفهومی و مکانیسم‌های انتقال اثر تحریم‌ها بر عملکرد بنادر و ناوگان ایران به‌صورت نظام‌مند تبیین خواهد شد تا امکان طراحی سناریوهای سیاستی و سنجش تاب‌آوری بخش دریایی کشور فراهم شود.

تحریم‌های اقتصادی در ذات خود صرفاً مجموعه‌ای از مقررات حقوقی نیستند، بلکه پدیده‌ای چندوجهی‌اند که از کانال‌های مالی، بیمه‌ای، فنی و نهادی به بخش واقعی اقتصاد نفوذ می‌کنند. در حوزه حمل‌ونقل دریایی، که به شبکه‌ای گسترده از خدمات بین‌المللی متکی است، تحریم‌ها به منزله‌ی یک شوک ساختاری عمل می‌کنند که هم در طرف عرضه (ناوگان، بنادر، خدمات فنی) و هم در طرف تقاضا (تجارت خارجی و حمل محموله) اختلال ایجاد می‌کنند. فهم این سازوکارها برای تحلیل داده‌های رسمی سازمان بنادر و دریانوردی جمهوری اسلامی ایران ضروری است، زیرا بسیاری از تغییرات آماری در حجم تخلیه و بارگیری، ترکیب خطوط فعال و هزینه‌های عملیاتی، حاصل همین انتقال‌های غیرمستقیم است.

در چارچوب تحلیلی این پژوهش، تحریم‌ها از دو مسیر اصلی بر بخش دریایی اثر می‌گذارند: مسیر مستقیم و مسیر غیرمستقیم

تحریم مستقیم زمانی رخ می‌دهد که یک بندر، شرکت کشتیرانی یا کشتی خاص در فهرست رسمی تحریم قرار گیرد و به‌صورت صریح از دریافت خدمات بیمه، فاینانس یا پهلوگیری در بنادر خارجی منع شود. اما بخش مهم‌تر و پایدارتر، اثرگذاری غیرمستقیم تحریم‌هاست؛ یعنی همان محدودیت‌هایی که به‌رغم هدف‌گیری نهادی خاص، کل شبکه‌ی حمل‌ونقل کشور را درگیر می‌کنند. در واقع، حتی اگر یک بندر یا شرکت ایرانی به‌صورت مستقیم تحریم نشده باشد، باز هم در معرض افزایش ریسک، محدودیت پرداخت‌های بین‌المللی و کاهش همکاری شرکای خارجی قرار می‌گیرد.

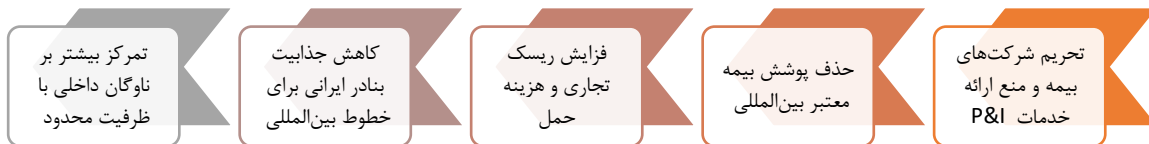
در این میان، می‌توان سازوکار انتقال اثر تحریم‌ها را به‌صورت یک زنجیره‌ی منطقی و متوالی در نظر گرفت که در هر حلقه، یک اختلال به حلقه‌ی بعد منتقل می‌شود:



پایین مسیر که در نگاه نخست اقتصادی به‌نظر می‌رسد، در عمل بر عملکرد فنی بنادر هم تأثیر می‌گذارد. داده‌های سازمان بنادر در سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ نشان می‌دهد که هم‌زمان با تشدید محدودیت‌های بانکی و بیمه‌ای، شاخص زمان انتظار کشتی‌ها و هزینه‌های جانبی تخلیه و بارگیری رشد داشته است. هرچند در گزارش‌های

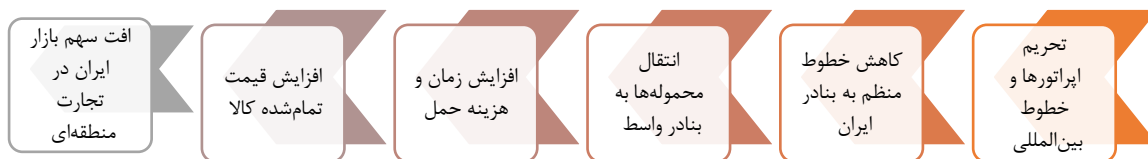
رسمی سازمان هیچ اشاره مستقیمی به واژه‌ی تحریم نشده، اما تحلیل روندها نشان می‌دهد که افت در تعداد خطوط فعال و افزایش وابستگی به ناوگان داخلی با بازگشت تحریم‌ها هم‌زمان بوده است .

دومین مسیر اثرگذاری تحریم‌ها، کانال بیمه و ریسک است . در ادبیات بین‌المللی حمل‌ونقل، پوشش بیمه‌ای P&I یکی از پیش شرط‌های فعالیت در بنادر خارجی است . وقتی شرکت‌های بیمه اروپایی و آسیایی به دلیل تحریم از همکاری با خطوط ایرانی منع می‌شوند، ناوگان مجبور به استفاده از بیمه‌گران با ریسک بالاتر یا تأمین



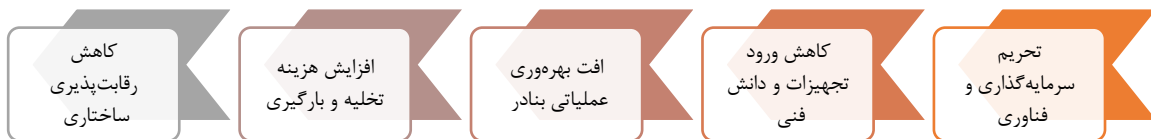
داخلی می‌شود . این وضعیت موجب افزایش «پریمیوم ریسک» در نرخ حمل و نقل می‌گردد . بنابراین، در زنجیره‌ی تحریم چنین مسیری شکل می‌گیرد:

سومین کانال، کانال لجستیکی و عملیاتی است . تحریم‌های بین‌المللی علیه شرکت‌های کشتیرانی و اپراتورهای بندری، به‌ویژه پس از صدور دستور اجرایی ۱۳۸۴۶ در سال ۲۰۱۸، موجب شد خطوط بزرگ جهانی مانند MSC، Maersk و CGM CMA همکاری مستقیم خود را با بنادر ایران متوقف کنند . در نتیجه، مسیرهای حمل‌ونقل بین‌المللی که پیش‌تر مستقیم به بنادر جنوبی ایران می‌رسیدند، به مسیرهای غیرمستقیم از طریق بنادر ثالث نظیر جبل‌علی، صحرار یا کراچی منتقل شدند . این جابه‌جایی مسیر موجب افزایش هزینه حمل، طولانی‌تر شدن زمان تحویل و کاهش رقابت‌پذیری کالای صادراتی ایران شد . در قالب منطقی زیر، می‌توان این اثر را چنین ترسیم کرد:



چهارمین کانال، کانال نهادی و سرمایه‌ای است. تحریم‌ها علاوه بر محدودسازی تجاری، مسیر ورود سرمایه‌گذاری خارجی و فناوری به حوزه بندری را نیز مسدود می‌کنند. در نبود مشارکت شرکت‌های بین‌المللی در پروژه‌های توسعه بنادر، تأمین تجهیزات بندری، جرثقیل‌های مدرن و سامانه‌های هوشمند با دشواری مواجه می‌شود. این پدیده باعث می‌شود کارایی بنادر در بلندمدت کاهش یابد و شکاف فناورانه میان بنادر ایران و رقبای منطقه‌ای افزایش پیدا کند. مسیر تحلیلی این بخش را نیز می‌توان چنین خلاصه کرد:

در ادبیات علمی حمل‌ونقل، این چهار مسیر انتقال (مالی، بیمه‌ای، عملیاتی و سرمایه‌ای) معمولاً به‌عنوان «مکانیسم‌های چندسطحی اثرگذاری» شناخته می‌شوند.



بر اساس این چارچوب، اثر تحریم‌ها در سه سطح ظاهر می‌شود:

- در سطح خرد، شرکت‌های کشتیرانی و اپراتورهای بندری مستقیماً با مشکلات نقل‌وانتقال مالی و بیمه‌ای مواجه‌اند.
- در سطح میانی، زنجیره لجستیکی کشور از افزایش هزینه سوخت، اجاره کشتی و تأخیر در خدمات رنج می‌برد.
- در سطح کلان، پیامد نهایی در قالب افزایش هزینه تجارت خارجی، افت صادرات غیرنفتی و کاهش شاخص عملکرد لجستیک کشور نمایان می‌شود.

بر این اساس، می‌توان گفت تحریم‌ها شبکه‌ای از اختلال‌های چندسطحی ایجاد می‌کنند که از سطح نهادی تا عملیات روزمره‌ی بنادر و ناوگان امتداد می‌یابند. اگرچه اثرات مستقیم معمولاً زودتر و آشکارتر بروز می‌کنند، اما پایداری اثرات غیرمستقیم، از جمله افزایش ریسک مالی، افت بهره‌وری، تأخیر در عملیات و فرسودگی زیرساخت‌ها، نشان می‌دهد که تحریم به‌مرور به بخشی از واقعیت ساختاری نظام حمل‌ونقل دریایی ایران تبدیل شده است.

درک این سازوکارها تنها گام نخست در تحلیل مسئله است. اهمیت اصلی آن در این است که زمینه‌ای فراهم می‌کند تا در فصل بعد، عملکرد واقعی بنادر و ناوگان ایران در دوره‌های مختلف تحریم بر پایه داده‌های رسمی بررسی شود و ارتباط میان شدت محدودیت‌ها، تغییر شاخص‌های عملیاتی و الگوهای سازگاری شبکه‌ی دریایی کشور به‌صورت نظام‌مند تحلیل گردد.

## ۳. وضعیت حمل و نقل دریایی ایران قبل از تحریم و تحلیل اثر تحریم‌ها بر عملکرد بنادر و

### ناوگان

پیش از آغاز تحریم‌های بین‌المللی، حمل‌ونقل دریایی ایران از ساختاری نسبتاً باثبات و عملکردی در حال توسعه برخوردار بود. در سال ۱۳۹۰، کل تخلیه و بارگیری کالا در بنادر کشور به بیش از ۱۳۵ میلیون تن رسید و جابجایی کانتینری با ثبت ۱۶.۳ میلیون TEU، نشان از جایگاه مناسب ایران در زنجیره تأمین منطقه‌ای داشت. واردات نیز با بیش از ۴۷ میلیون تن، نقشی اساسی در اقتصاد کشور ایفا می‌کرد. در این مقطع، ناوگان تجاری و بنادر کشور ظرفیت لازم برای پشتیبانی از تجارت خارجی را داشتند و روند توسعه زیرساخت‌ها نیز رو به گسترش بود.

با آغاز نخستین دور تحریم‌های بین‌المللی در سال ۱۳۹۱، به‌ویژه تحریم کشتیرانی، بیمه دریایی و دسترسی به شبکه مالی بین‌المللی، روندهای عملکردی حمل‌ونقل دریایی ایران دچار افت محسوس شد. بین سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۴، جابجایی کانتینری حدود ۳۰ درصد کاهش یافت، واردات افت کرد و رشد تخلیه و بارگیری به شدت کند شد. این تحریم‌ها به‌ویژه در بخش واردات کالاهای واسطه‌ای و جابجایی کانتینری اثر مستقیم و فوری داشتند. به‌رغم تلاش برای حفظ صادرات نفتی، اختلال در لجستیک و حمل‌ونقل، عملکرد کلی بنادر کشور را تحت‌الشعاع قرار داد.

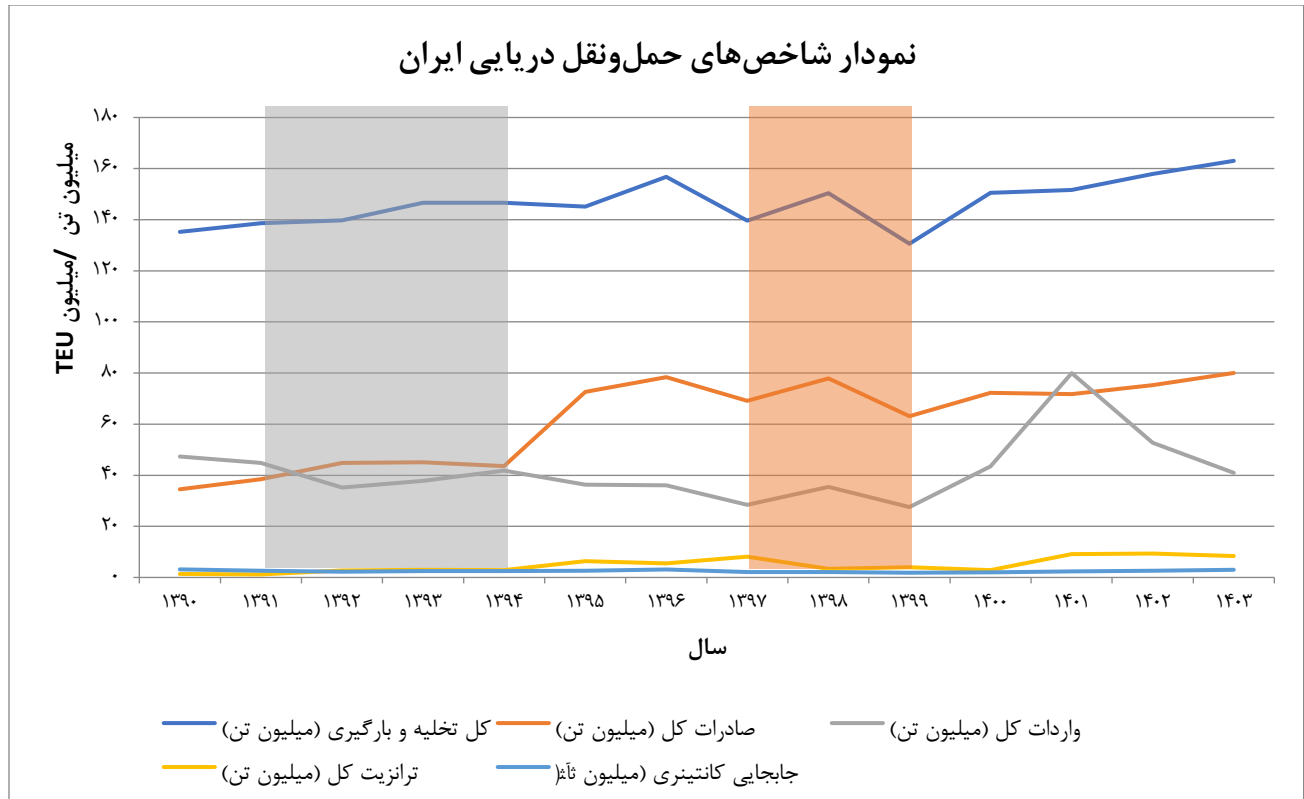
اجرای برجام در سال ۱۳۹۵ نقطه‌عطفی در روند احیای حمل‌ونقل دریایی ایران بود. طی دو سال، صادرات کل از ۴۳ به بیش از ۷۸ میلیون تن رسید و حجم کانتینرهای جابه‌جا شده به بالای ۳ میلیون TEU افزایش یافت. همچنین ترانزیت از مسیر ایران به ۵.۵ میلیون تن رسید که نشانه‌ای از تقویت نقش ژئوپلیتیکی کشور در حمل‌ونقل منطقه‌ای بود. این دوره کوتاه از ثبات و دسترسی مجدد به خدمات بین‌المللی، موجب بهبود موقتی عملکرد شد.

اما این بهبود دیری نپایید. با خروج آمریکا از برجام در اردیبهشت ۱۳۹۷ و بازگشت تحریم‌های یک‌جانبه، مجدداً عملکرد حمل‌ونقل دریایی کشور وارد مرحله رکود شد. شاخص‌های صادرات، واردات و کانتینری همگی بین سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ افت چشم‌گیری را تجربه کردند. این رکود با همه‌گیری کرونا در سال ۱۳۹۹ تشدید شد و در کنار کاهش تقاضای جهانی، موجب کاهش شدید مسافرت‌های دریایی، محدودیت فعالیت بنادر و افت ۱۷ درصدی در مجموع عملیات بندری شد.

از سال ۱۴۰۰، نشانه‌های بازیابی در اقتصاد دریایی کشور ظاهر شد. به‌رغم استمرار تحریم‌ها، ایران با تمرکز بر توسعه صادرات غیرنفتی، تقویت ترانزیت منطقه‌ای و جابجایی کالاهای اساسی، توانست روند رشد تدریجی را بازسازی کند. در سال ۱۴۰۳، تخلیه و بارگیری بنادر به رکورد ۱۶۳ میلیون تن رسید، صادرات به ۸۰ میلیون تن افزایش یافت و جابجایی کانتینری مجدداً از مرز ۳ میلیون TEU عبور کرد. این اعداد، اگرچه حاصل نوعی سازگاری زیرساختی و راهبردی با شرایط محدودکننده بود، اما به وضوح نشان می‌داد که حمل‌ونقل دریایی ایران در حال ورود به مرحله تثبیت عملکرد است.

با این حال، از مهرماه ۱۴۰۴ و با بازگشت رسمی تحریم‌های تعلیق‌شده، چشم‌انداز این روند بار دیگر با ابهام روبه‌رو شده است. اگرچه داده‌های آماری سال ۱۴۰۳ همچنان نمایانگر رشد هستند، اما بازگشت تحریم‌های حوزه کشتیرانی، بیمه، سوئیفت و تأمین قطعات فنی، ممکن است به‌زودی آثار خود را بر عملکرد بنادر و ناوگان دریایی کشور نشان دهد. تجربه‌های پیشین به‌روشنی نشان می‌دهد که شاخص‌هایی مانند واردات، جابجایی کانتینری و دسترسی ناوگان به بازارهای بین‌المللی، نخستین بخش‌هایی هستند که از بازگشت تحریم‌ها آسیب خواهند دید.

نمودار پیوست‌شده به این گزارش (نمودار خطی شاخص‌های حمل‌ونقل دریایی ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۳)، این روندها را به‌خوبی نمایش می‌دهد. افت‌های دوره‌های ۱۳۹۱-۱۳۹۴ و ۱۳۹۷-۱۳۹۹ در تقابل با رشد موقتی در دوره برجام و دوره پساکرونا کاملاً مشهود است. اکنون، در آبان ۱۴۰۴، در آستانه ورود به دوره‌ای جدید از فشارهای بین‌المللی، استمرار روند بهبود در گرو توان ایران برای عبور مجدد از شوک تحریم‌ها و سازگاری هوشمندانه با شرایط جدید خواهد بود.

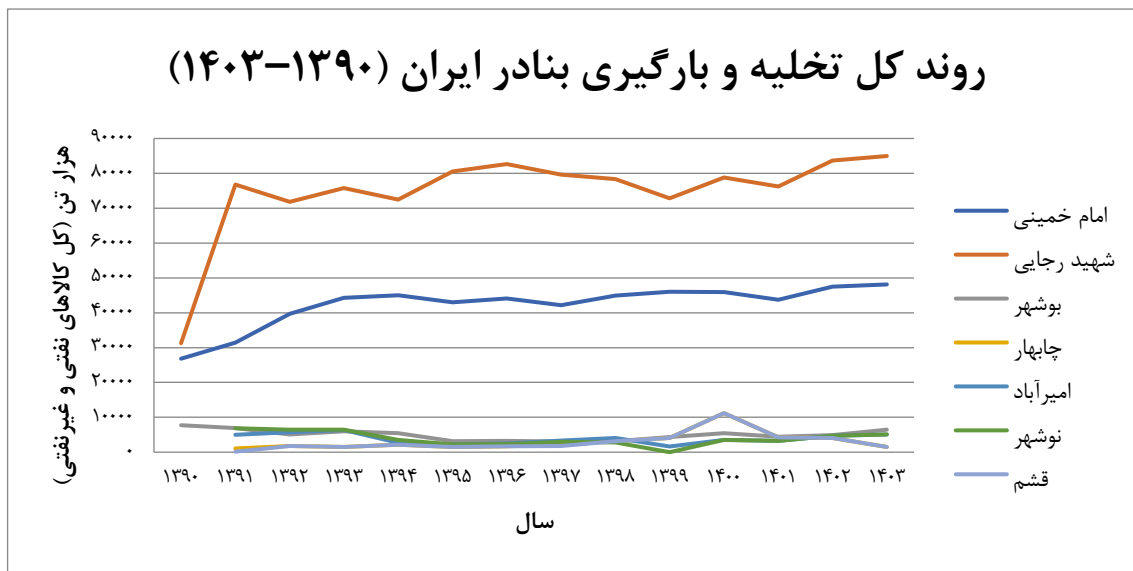


منبع داده: آمارهای سالیانه سازمان بنادر و دریانوردی

## وضعیت بنادر

در ابتدای دهه‌ی ۱۳۹۰، ساختار حمل‌ونقل دریایی ایران بر دو بندر اصلی شهید رجایی و امام خمینی (ره) متمرکز بود. این دو بندر به ترتیب نقش‌های صنعتی-کانتینری و فله‌ای-اساسی را ایفا می‌کردند و مجموعاً بیش از دو سوم حجم تخلیه و بارگیری کشور را در اختیار داشتند. در آن زمان، میانگین کل عملیات بنادر تجاری در محدوده‌ی ۱۳۵ تا ۱۴۰ میلیون تن بود و دسترسی ناوگان دریایی ایران به بیمه، پرچم، خدمات بندری و خطوط منظم بین‌المللی بدون محدودیت انجام می‌شد. شاخص‌های بهره‌وری و زمان انتظار کشتی‌ها در سطح پایدار قرار داشت و شبکه‌ی بنادر کشور از توازن نسبی میان بخش‌های نفتی و غیرنفتی برخوردار بود.

با آغاز تحریم‌های نفتی و بانکی در سال ۱۳۹۱، نظام حمل‌ونقل دریایی کشور با شوک ساختاری مواجه شد. بندر شهید رجایی به عنوان محور اصلی تجارت کانتینری با افت محسوس در حجم عملیات روبه‌رو گردید، در حالی که بندر امام خمینی (ره) به دلیل تمرکز بر واردات کالاهای اساسی و فله‌ای، توانست سهم خود را حفظ کرده و حتی افزایش دهد. در همین دوره، بنادر چابهار، امیرآباد و نوشهر نیز به تدریج نقش مسیرهای مکمل و تحریم‌گریز را ایفا کردند. داده‌های آماری نشان می‌دهد که در فاصله‌ی ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۴، سهم کالاهای اساسی در ترکیب کل واردات از طریق بنادر به‌طور قابل توجهی افزایش یافته و در مقابل، سهم کالاهای سرمایه‌ای و کانتینری کاهش



منبع داده: آمارهای سالیانه سازمان بنادر و دریانوردی

یافته است. این تغییر ساختاری نشان می‌دهد که تحریم‌ها موجب جابه‌جایی در ترکیب کالا و مسیرهای حمل‌ونقل شدند، نه توقف فعالیت بنادر.

در دوره‌ی اجرای برجام (۱۳۹۵ تا ۱۳۹۶)، با بازگشت نسبی دسترسی به بیمه‌ها و خطوط بین‌المللی، عملکرد بنادر ایران بهبود یافت. حجم کل عملیات تخلیه و بارگیری در سال ۱۳۹۶ به بیش از ۱۵۶ میلیون تن رسید و شاخص‌های زمانی نیز کاهش یافت. در این مقطع، رشد مجدد در بندر شهید رجایی و تقویت بنادر شمالی، نشانه‌ی بازگشت موقت اعتماد بین‌المللی و احیای بخشی از ظرفیت ناوگان بود.

اما با خروج آمریکا از برجام و بازگشت تحریم‌های ثانویه در سال ۱۳۹۷، روند صعودی متوقف شد. بنادر صنعتی و کانتینری جنوب (شهید رجایی و بوشهر) کاهش نسبی در حجم بارگیری را تجربه کردند، در حالی که بنادر چابهار و امیرآباد رشد چشمگیری داشتند. این تغییرات بیانگر ورود ایران به مرحله‌ی سازگاری ساختاری با

تحریم‌هاست؛ مرحله‌ای که در آن شبکه‌ی بنادر کشور از تمرکز بر دو بندر بزرگ جنوبی به یک نظام چندمحوری با نقش‌های مکمل در شمال و جنوب تغییر شکل داد.

از سال ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۳، عملکرد بنادر ایران به ثبات نسبی رسیده است. بنادر شهید رجایی و امام خمینی در سطح بالا تثبیت شده‌اند و نقش تاریخی خود را حفظ کرده‌اند. بندر چابهار پس از جهش چشمگیر در سال ۱۴۰۰، به دلیل محدودیت‌های ناشی از شرایط هند و افغانستان افت نسبی داشته است، اما بنادر شمالی به‌ویژه امیرآباد و نوشهر رشد مداومی را تجربه کرده‌اند و در تأمین غلات روسیه و مسیرهای کم‌ریسک‌تر تجارت منطقه‌ای سهم بیشتری یافته‌اند. در همین زمان، پایانه‌های نفتی قشم و خزر با وجود محدودیت‌های صادرات نفت، از طریق سوآپ و مبادلات منطقه‌ای فعال مانده‌اند.

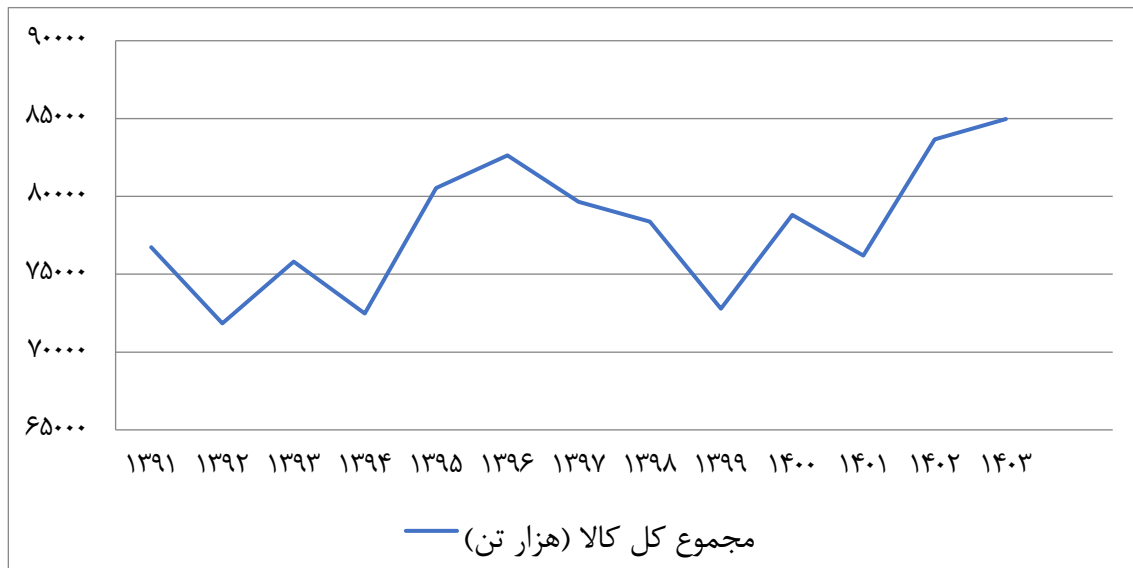
به‌طور کلی، روند داده‌ها نشان می‌دهد که حمل‌ونقل دریایی ایران طی یک دهه، از شبکه‌ای متمرکز و آسیب‌پذیر به سیستمی تطبیق‌پذیر و چندمحوری تبدیل شده است. این دگرگونی نتیجه‌ی فشار تحریم‌ها، تغییر ترکیب کالا و تقویت مسیرهای جایگزین است. با وجود این تاب‌آوری ساختاری، تحریم‌های جدیدی که در مهر ۱۴۰۴ باز می‌گردند، می‌توانند بار دیگر موجب افت در عملکرد بنادر، به‌ویژه در بخش‌های کانتینری، نفتی و خطوط منظم بین‌المللی شوند. تکرار محدودیت‌های بیمه‌ای و بانکی احتمالاً به کاهش حجم عملیات در بنادر جنوبی و تمرکز بیشتر بر بنادر فله‌ای و شمالی خواهد انجامید. از این رو، راهبرد آینده باید بر تنوع مسیرها، توسعه‌ی ناوگان ملی و تقویت زیرساخت‌های لجستیکی داخلی متمرکز باشد تا آثار این دور جدید تحریم‌ها کاهش یابد و تداوم پایداری شبکه‌ی دریایی کشور تضمین شود.

### مطالعه موردی بندر شهید رجایی از منظر تحریم‌ها (۱۳۹۱-۱۴۰۳)

بندر شهید رجایی به‌عنوان بزرگ‌ترین بندر تجاری ایران در دهانه خلیج فارس، قلب شبکه حمل‌ونقل دریایی کشور محسوب می‌شود و بیش از نیمی از حجم کل عملیات تخلیه و بارگیری کالا را در اختیار دارد. این بندر از نظر زیرساخت، تجهیزات، اتصال ریلی و موقعیت جغرافیایی، جایگاه ویژه‌ای در تجارت خارجی ایران دارد و مرکز اصلی ورود کالاهای صنعتی، معدنی و کانتینری به شمار می‌رود. از همین رو، هر موج تحریم اقتصادی ابتدا در این بندر اثرگذار می‌شود و تغییرات عملکرد آن را می‌توان به‌منزله شاخصی از فشارهای اقتصادی خارجی بر نظام حمل‌ونقل دریایی کشور دانست.

با آغاز تحریم‌های نفتی، بانکی و بیمه‌ای در سال ۱۳۹۱، بندر شهید رجایی به‌شدت تحت تأثیر قرار گرفت. بسیاری از خطوط کشتیرانی بین‌المللی، از جمله شرکت‌های بزرگ اروپایی و آسیایی، فعالیت خود را متوقف یا به بنادر واسطه‌ای نظیر جبل علی منتقل کردند. در نتیجه، ترکیب کالایی بندر از کانتینری به سمت کالاهای فله‌ای تغییر

یافت و جریان واردات و صادرات به شدت کند شد. داده‌های عملکردی بندر نشان می‌دهد که اگرچه در سال ۱۳۹۱ حجم عملیات به دلیل تسویه قراردادهای پیش از تحریم رشد ظاهری داشت، اما از سال ۱۳۹۲ به بعد روندی نزولی آغاز شد که تا سال ۱۳۹۴ ادامه یافت. این افت بیانگر کاهش تردد خطوط منظم بین‌المللی و افزایش هزینه‌های بیمه، خدمات بندری و نقل و انتقال مالی بود.



منبع داده: آمارهای سالیانه سازمان بنادر و دریانوردی

با شکل‌گیری توافق برجام در سال ۱۳۹۴ و لغو موقت بخشی از محدودیت‌ها، بندر شهید رجایی وارد مرحله بازبایی شد. خطوط کشتیرانی آسیایی و برخی شرکت‌های اروپایی به تدریج بازگشتند و دسترسی به بیمه‌های بین‌المللی و خدمات فنی احیا شد. در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶، حجم عملیات بندر به بیش از ۸۰ میلیون تن رسید و فعالیت کانتینری مجدداً رونق گرفت. این دوره را می‌توان دوران تنفس اقتصاد دریایی ایران دانست، چراکه بندر توانست نقش خود را به‌عنوان دروازه اصلی تجارت کشور بازیابد و اعتماد نسبی در زنجیره حمل‌ونقل بین‌المللی ایجاد شود.

اما با خروج آمریکا از برجام در اردیبهشت ۱۳۹۷ و بازگشت تحریم‌های ثانویه، روند بهبود متوقف شد. بندر شهید رجایی در فاصله سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ کاهش پیوسته‌ای را تجربه کرد، به‌گونه‌ای که حجم عملیات از ۸۲ میلیون تن در سال ۱۳۹۶ به حدود ۷۳ میلیون تن در سال ۱۳۹۹ رسید. با این حال، برخلاف دوره تحریم‌های اول، کاهش مذکور به‌صورت تدریجی و کنترل‌شده بود. دلیل اصلی آن، سازگاری ساختاری بندر و استفاده از ناوگان ملی، ترتیبات غیرمستقیم مالی و همکاری با شرکای منطقه‌ای بود. این تغییر نشان داد که بندر توانسته است در مواجهه با فشار خارجی، مدل بومی‌تری از فعالیت تجاری ایجاد کند که متکی بر منابع داخلی و مسیرهای جایگزین است.

از سال ۱۴۰۰ به بعد، بندر شهید رجایی وارد مرحله‌ای از تثبیت عملکرد شد. با وجود تداوم محدودیت‌های بین‌المللی، حجم کل عملیات بندر در مسیر صعودی قرار گرفت و در سال ۱۴۰۳ به رکورد ۹.۸۴ میلیون تن رسید؛ سطحی بالاتر از دوران برجام. این روند مؤید آن است که بندر نه تنها توانسته اثرات مستقیم تحریم را خنثی کند، بلکه از طریق بازآرایی زنجیره تأمین، انعطاف در نوع کالاها و افزایش سهم صادرات مواد خام و پتروشیمی، به سطح جدیدی از کارایی رسیده است.

تحلیل کلی دوره ۱۳۹۱ تا ۱۴۰۳ نشان می‌دهد که بندر شهید رجایی سه بار مستقیماً از تحریم‌ها آسیب دیده، اما در هر سه مقطع با سازوکارهای تطبیقی، مسیر بازگشت را یافته است. به بیان دیگر، این بندر بیشترین حساسیت را به محدودیت‌های بین‌المللی دارد، اما در عین حال بیشترین ظرفیت سازگاری را نیز از خود نشان داده است. تحریم‌ها در هر مرحله موجب تغییر در الگوی فعالیت بندر شده‌اند: از تمرکز بر واردات کالاهای صنعتی به سمت صادرات مواد خام، از وابستگی به خطوط بین‌المللی به سمت استفاده از ناوگان داخلی، و از حمل مستقیم به سمت مسیرهای غیرمستقیم منطقه‌ای.

با وجود این تاب‌آوری، بازگشت تحریم‌ها در مهرماه ۱۴۰۴ می‌تواند بار دیگر موجب افت نسبی در عملکرد بندر، به‌ویژه در بخش کانتینری و صادرات فرآورده‌های نفتی شود. تکرار محدودیت‌های بیمه‌ای، بانکی و حمل بین‌المللی احتمالاً منجر به کاهش تردد کشتی‌های بزرگ و افزایش هزینه‌های لجستیکی خواهد شد. با این حال، تجربه سال‌های اخیر نشان می‌دهد که اثرات منفی این تحریم‌ها دیگر پایدار نخواهند بود، زیرا بندر شهید رجایی اکنون از سازوکارهای تطبیق‌یافته و ظرفیت مدیریتی لازم برای حفظ حداقل سطح فعالیت در شرایط فشار برخوردار است. بنابراین، در صورت تقویت ناوگان ملی و تداوم سیاست‌های تنوع مسیر و کالا، می‌توان انتظار داشت که بندر شهید رجایی همچنان به‌عنوان محور اصلی تاب‌آوری دریایی کشور در دوران تحریم ایفای نقش کند.

در جمع‌بندی می‌توان گفت که حمل‌ونقل دریایی ایران طی بیش از یک دهه‌ی گذشته، هرچند توانسته است در برابر فشارهای خارجی نوعی سازگاری نسبی پیدا کند، اما این سازگاری بیشتر از جنس واکنش اضطراری بوده تا اصلاح ساختاری. نوسان‌های پیاپی در عملکرد بنادر، تغییر ترکیب کالاها از صنعتی به فله‌ای، و افزایش وابستگی به مسیرهای محدود منطقه‌ای نشان می‌دهد که تاب‌آوری فعلی، شکننده و وابسته به شرایط موقتی است. بازگشت تحریم‌ها در مهر ۱۴۰۴ احتمالاً بار دیگر نقاط ضعف مزمن نظام دریایی کشور را آشکار خواهد کرد؛ از جمله وابستگی به بیمه و خدمات فنی خارجی، فرسودگی ناوگان و کمبود سرمایه‌گذاری در بنادر جنوبی. در چنین وضعیتی، شناخت تجربه‌ی سایر کشورها در مدیریت بحران‌های مشابه - که موضوع فصل بعدی است - می‌تواند برای بازنگری در سیاست‌های دریایی و طراحی الگوی پایداری واقعی ضروری باشد.

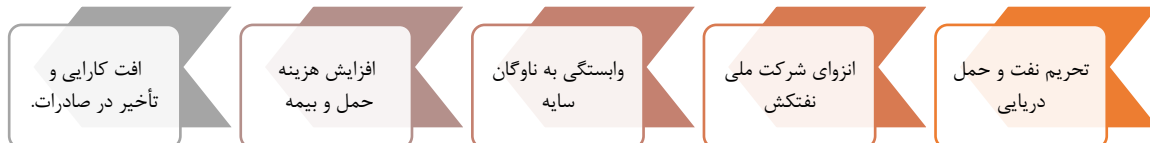
## ۴. رفتار تطبیقی کشورها و درس‌های آموخته شده

تحریم‌های اقتصادی، بسته به ظرفیت نهادی و سطح وابستگی کشورها به نظام مالی و لجستیکی جهانی، می‌توانند پیامدهای کاملاً متفاوتی در بخش حمل‌ونقل دریایی بر جای گذارند. برخی کشورها با طراحی سازوکارهای جبرانی و بازآرایی نهادی توانسته‌اند تداوم نسبی عملکرد خود را حفظ کنند، در حالی که برخی دیگر در مواجهه با محدودیت‌های مشابه، دچار فروپاشی زیرساختی یا عقب‌گرد عملکردی شده‌اند. مطالعه‌ی تطبیقی چند کشور تحریم‌شده در سال‌های اخیر می‌تواند برای ایران، به‌ویژه در حوزه حمل‌ونقل دریایی، حاوی نکات آموزنده‌ای در زمینه حکمرانی، تاب‌آوری و مدیریت ریسک باشد. برای ارزیابی رفتار تطبیقی کشورها در شرایط مشابه، داده‌های شاخص عملکرد لجستیکی بانک جهانی (LPI, 2023) تصویری کمی از تفاوت در کیفیت زیرساخت، کارایی گمرک، شفافیت، و سرعت حمل‌ونقل فراهم می‌کند. در میان کشورهایی که با انواعی از تحریم‌های اقتصادی یا محدودیت‌های مالی مواجه بوده‌اند، پنج نمونه‌ی قابل مقایسه عبارت‌اند از: ایران، روسیه، ونزوئلا، کوبا و آفریقای جنوبی.

بر اساس آخرین داده‌های بانک جهانی، میانگین نمره کل شاخص لجستیک ایران در سال ۲۰۲۳ برابر ۲٫۳ و رتبه جهانی آن ۱۲۳ است. این عدد در مقایسه با روسیه (۲٫۶؛ رتبه ۸۸)، آفریقای جنوبی (۳٫۷؛ رتبه ۱۹)، ونزوئلا (۲٫۳؛ رتبه ۱۲۳) و کوبا (۲٫۲؛ رتبه ۱۳۳)، تصویری دقیق از جایگاه ایران در میان کشورهای تحریم‌زده و در حال توسعه ارائه می‌دهد. در این شاخص، فاصله‌ی میان روسیه و آفریقای جنوبی از یک سو و ایران و کوبا از سوی دیگر، بازتابی از تفاوت در ظرفیت نهادی، ساختار سرمایه‌گذاری بندری، و میزان انعطاف‌پذیری لجستیکی است.

روسیه پس از تحریم‌های ۲۰۱۴ و ۲۰۲۲ میلادی، با وجود خروج شرکت‌های بیمه و خطوط اروپایی از بازارش، توانست شاخص لجستیک خود را در سطح ۲٫۶ حفظ کند. نمره زیرساخت روسیه (۲٫۷) و کیفیت لجستیک (۲٫۶) بالاتر از میانگین کشورهای تحت تحریم است. علت اصلی، حفظ ظرفیت بالای بنادر بالتیک و دریای سیاه و تداوم سرمایه‌گذاری داخلی در پروژه‌های بندری بوده است. مکانیسم انتقال اثر در روسیه به‌گونه‌ای بود که با جایگزینی مسیرهای صادراتی و استفاده از ناوگان تحت پرچم کشور ثالث، کاهش در کارایی بین‌المللی با رشد در شبکه‌ی داخلی جبران شد. در واقع مسیر تحلیلی عملکرد روسیه را می‌توان چنین خلاصه کرد: تحریم‌های مالی و بیمه‌ای ← ایجاد زیرساخت تسویه غیردلاری و بیمه داخلی ← حفظ جریان صادرات ← افت محدود در شاخص لجستیک جهانی.

در مقابل، ونزوئلا که از سال ۲۰۱۷ با تحریم‌های گسترده نفتی و مالی مواجه شد، با افت شدید در شاخص‌های زیرساخت و کیفیت لجستیک روبه‌رو گردید. نمره کل LPI این کشور در سال ۲۰۲۳ برابر ۲٫۳ است؛ با زیرشاخص زیرساخت ۲٫۴ و کیفیت لجستیک ۲٫۵. این اعداد تقریباً برابر با ایران است اما در مقایسه با قبل از تحریم (۲۰۱۵) کاهش محسوس نشان می‌دهد. تحلیل تطبیقی نشان می‌دهد که ونزوئلا در نبود نهاد آماری مستقل و تمرکز کامل تصمیم‌گیری در شرکت ملی نفت، نتوانست مسیرهای حمل‌جاگزین را به‌موقع سامان دهد. پیامد آن، افت شدید صادرات و افزایش هزینه لجستیک بود. مسیر اثرگذاری در ونزوئلا را می‌توان چنین توصیف کرد:



در سوی دیگر، آفریقای جنوبی نمونه‌ای از تاب‌آوری نهادی در شرایط فشار بین‌المللی است. با وجود تحریم‌های سیاسی و اقتصادی در دوران آپارتاید، این کشور با تمرکز بر کارایی داخلی، شاخص لجستیک خود را در سطح ۳٫۷ حفظ کرده است — جایگاه ۱۹ در جهان. نمره بالای آن در کیفیت لجستیک (۳٫۸) و زمان‌بندی (۳٫۸) نشان می‌دهد که حتی در شرایط محدودیت سیاسی، وجود نظام مدیریتی کارآمد و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های بندری می‌تواند آثار فشار خارجی را تا حد زیادی خنثی کند. تجربه آفریقای جنوبی تأیید می‌کند که:



کوبا در رتبه ۱۳۳ جهانی با نمره کل ۲٫۲، پایین‌ترین عملکرد را در میان این کشورها دارد. محدودیت‌های مزمن مالی و وابستگی شدید به واردات سوخت و تجهیزات بندری، موجب ضعف جدی در زیرساخت (۲٫۲) و گمرک (۲٫۰) شده است. اگرچه دولت کوبا با ایجاد سازوکارهای تهاثری و همکاری منطقه‌ای، بخشی از تجارت دریایی خود را حفظ کرده، اما نبود دسترسی به سرمایه‌گذاری خارجی، شبکه حمل‌ونقل این کشور را به سطح ابتدایی و غیررقابتی رسانده است.

در این میان، ایران از نظر شاخص لجستیک جهانی در سطح ونزوئلا قرار دارد، اما مسیر اثرگذاری تحریم‌ها در آن متفاوت بوده است. داده‌های رسمی سازمان بنادر و دریانوردی نشان می‌دهد که تا سال ۱۳۹۶، با وجود محدودیت‌های مالی، حجم عملیات بندری کشور رشد داشت؛ اما پس از بازگشت تحریم‌ها در سال ۱۳۹۷، همزمان با افت شاخص‌های جهانی، عملکرد بنادر نیز دچار نوسان شد. زیرشاخص‌های ایران در گزارش بانک جهانی، شامل گمرک ۲٫۲، زیرساخت ۲٫۴، کیفیت لجستیک ۲٫۱ و زمان‌بندی ۲٫۷ است. در مجموع، وضعیت ایران ترکیبی از توان داخلی بالا و محدودیت خارجی شدید است؛ یعنی کارایی عملیاتی درون‌زا در برابر فشارهای بیرونی.

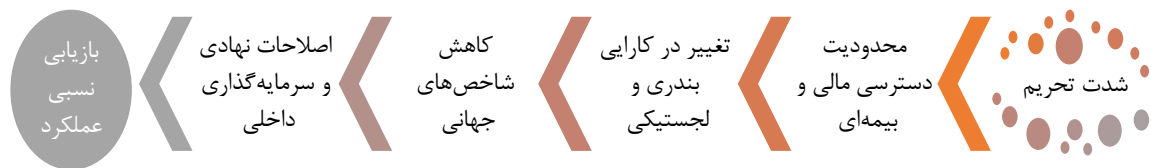
جدول زیر خلاصه‌ای از مقایسه کمی این کشورها را بر اساس داده‌های بانک جهانی نشان می‌دهد:

کشور	شاخص عملکرد رتبه	زیرساخت کیفیت	زمان بندی توضیحات
	لجستیک کل جهانی	لجستیک	
آفریقای جنوبی	۳۰۷	۱۹	مدیریت کارآمد بندری، سرمایه‌گذاری پایدار، اتصال جهانی بالا
روسیه	۲۰۶	۸۸	تحریم‌پذیر اما با ظرفیت جبرانی بالا و شبکه مالی داخلی
ایران	۲۰۳	۱۲۳	ظرفیت داخلی مناسب اما محدودیت مالی و بیمه‌ای شدید
ونزوئلا	۲۰۳	۱۲۳	ساختار متمرکز و ضعف حکمرانی بندری، افزایش هزینه لجستیکی
کوبا	۲۰۲	۱۳۳	انزوای مزمن، نبود سرمایه‌گذاری و فرسودگی زیرساخت

منبع: گزارش شاخص عملکرد لجستیک از بانک جهانی

مقایسه‌ی این داده‌ها چند نتیجه کلیدی را آشکار می‌کند. نخست، تحریم‌ها لزوماً به کاهش کامل ظرفیت لجستیک منجر نمی‌شوند؛ بلکه کیفیت واکنش نهادی است که تفاوت اصلی را رقم می‌زند. روسیه با تکیه بر سرمایه‌گذاری داخلی و بیمه بومی توانست رتبه‌ی خود را حفظ کند، در حالی که ونزوئلا و کوبا، به دلیل نبود شفافیت و ضعف در مدیریت بندری، در رتبه‌های پایین‌تر تثبیت شدند. دوم، کشورهایی که پیش از تحریم، نهادهای مستقل و داده‌محور در حوزه بنادر و حمل‌ونقل داشتند (مانند ایران و روسیه)، توانستند بخشی از اثرات منفی را کنترل کنند. و سوم، تجربه آفریقای جنوبی نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری در بهره‌وری بندری و نوسازی زیرساخت، حتی در شرایط فشار سیاسی، می‌تواند جایگزین دسترسی محدود به سرمایه خارجی شود.

به این ترتیب، از مقایسه عددی و نهادی کشورها می‌توان چنین مسیر مفهومی استخراج کرد:



درس کلیدی برای ایران آن است که مسیر تاب‌آوری در برابر تحریم‌ها از اصلاحات نهادی و افزایش کارایی آغاز می‌شود، نه صرفاً از جست‌وجوی مسیرهای دورزدن محدودیت‌ها. بهره‌گیری هدفمند از داده‌های رسمی سازمان بنادر و دریانوردی، توسعه ابزارهای بیمه و فاینانس داخلی، و نوسازی تدریجی زیرساخت‌ها می‌تواند فاصله عملکردی ایران با کشورهای تاب‌آورتر مانند روسیه و آفریقای جنوبی را کاهش دهد.

## ۵. ارزیابی سیاست‌های کلان توسعه دریایی ایران در بستر تحریم‌های بین‌المللی

تحریم‌های اقتصادی در یک دهه‌ی اخیر، نه تنها تجارت خارجی ایران را دچار محدودیت کرده‌اند، بلکه بنیان‌های حکمرانی در حوزه‌ی حمل‌ونقل دریایی را نیز تحت‌تأثیر قرار داده‌اند. یافته‌های فصل‌های پیشین نشان داد که اثر تحریم‌ها بر بنادر و ناوگان، صرفاً به افت حجم عملیات محدود نبوده، بلکه موجب تغییر الگوی عملکرد، افزایش هزینه‌ها، طولانی‌شدن زمان انتظار کشتی‌ها و انتقال بخشی از جریان کالا به بنادر واسطه‌ای شده است. در چنین شرایطی، توان سازگاری و ظرفیت سیاست‌گذاری داخلی به عامل اصلی تعیین‌کننده در حفظ پایداری حمل‌ونقل دریایی تبدیل شده است. از این‌رو، بررسی سیاست‌های رسمی کشور در این حوزه، به‌ویژه در قالب اسناد بالادستی جدید، برای ارزیابی میزان آمادگی ساختار حکمرانی دریایی ایران در مواجهه با تداوم یا تشدید تحریم‌ها ضروری است.

در میان اسناد کلان اخیر، دو متن بیش از سایرین در تعیین مسیر آینده حمل‌ونقل دریایی ایران نقش دارند: نخست، «برنامه هفتم توسعه» به‌عنوان سند میان‌مدت ملی که دربرگیرنده‌ی احکام مستقیم در حوزه‌ی بنادر، ناوگان، ترانزیت و لجستیک است؛ و دوم، «برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور» مصوب اردیبهشت ۱۴۰۳ که برای نخستین‌بار، مفهوم اقتصاد دریامحور را در قالب یک برنامه‌ی جامع، فضایی و فرابخشی تدوین کرده است. تحلیل این دو سند از منظر این پژوهش، تنها زمانی معنا دارد که در پرتو واقعیت‌های تحریم و شواهد عملکرد بنادر ایران در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۳ خوانده شود. پرسش اصلی این است که آیا سیاست‌های مندرج در این اسناد توانسته‌اند از سطح اهداف کلی و توسعه‌گرایانه فراتر روند و به سمت طراحی مکانیسم‌های واقعی تاب‌آوری در برابر تحریم حرکت کنند، یا همچنان بر مبنای مفروضات اقتصاد غیرتحریمی شکل گرفته‌اند؟

بررسی برنامه هفتم توسعه نشان می‌دهد که این سند، با تأکید بر افزایش ظرفیت ترانزیت، اتصال ریلی بنادر، توسعه بنادر نسل سوم، ارتقای لجستیک و جذب سرمایه‌گذاری خارجی، در پی ترمیم زیرساخت‌ها و افزایش بهره‌وری سیستم حمل‌ونقل کشور است. از منظر اهداف کلان، این جهت‌گیری‌ها قابل دفاع و هم‌سو با نیازهای واقعی بخش دریایی هستند. با این حال، از زاویه‌ی تحریم، ضعف‌های بنیادی در طراحی این احکام مشاهده می‌شود. در این برنامه، تحریم به‌عنوان قید پایدار و مؤثر در فرآیند سیاست‌گذاری در نظر گرفته نشده است. احکام مربوط به فاینانس، بیمه، جذب سرمایه و همکاری با خطوط کشتیرانی خارجی، بر فرض وجود دسترسی آزاد به نظام مالی بین‌المللی استوارند؛ حال آن‌که تجربه‌ی دهه‌ی گذشته نشان داده نخستین اثر تحریم، دقیقاً در این حوزه‌ها بروز می‌کند. علاوه بر این، ستادها و نهادهای جدیدی که در برنامه برای هماهنگی ترانزیت و حمل‌ونقل پیش‌بینی شده‌اند، از منظر اجرایی فاقد تعریف دقیق وظایف، اختیارات و ارتباط ساختاری با سازمان بنادر، وزارت راه و مناطق آزاد هستند. در نتیجه، با وجود رویکرد توسعه‌گرا، برنامه هفتم هنوز فاقد منطق نهادمند برای حکمرانی دریایی در شرایط تحریم است و احتمال تکرار چرخه‌ی ناکارآمدی‌های گذشته در آن بالاست.

در سوی دیگر، «برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور» سندی فراه‌بخشی و بلندمدت است که در پی ایجاد یک چارچوب حکمرانی یکپارچه برای بهره‌گیری از ظرفیت‌های دریا در توسعه ملی است. این برنامه با تعریف پهنه‌های ساحلی، انتقال صنایع آبر و انرژی بر به سواحل جنوبی، ایجاد بانک‌های آف شور، توسعه بانکرینگ، کشتی‌سازی و خدمات فراساحلی، تلاش دارد تا سواحل و بنادر را به کانون‌های مولد و پیشران رشد اقتصادی تبدیل کند. چنین جهت‌گیری‌ای از منظر تحریم واجد اهمیت مضاعف است، زیرا با ایجاد عمق اقتصادی در مناطق ساحلی، می‌تواند وابستگی کشور به مسیرها و نهادهای تحریم‌پذیر را کاهش دهد و ظرفیت‌های بومی و منطقه‌ای را تقویت کند. با این حال، اجرای این برنامه با چالش‌هایی جدی روبه‌رو است. نخست، پراکندگی نهادی میان دستگاه‌های متعدد (از وزارت راه و شهرسازی و سازمان بنادر تا مناطق آزاد، شورای عالی مکران و کارگروه‌های ساحلی) سبب می‌شود تا تصمیم‌گیری در حوزه‌ی دریا فاقد مرجع واحد باشد. دوم، اگرچه در برنامه به ابزارهایی چون بانک‌های آف شور و فاینانس پروژه‌های دریایی اشاره شده، اما جزئیات اجرایی و ضمانت‌های حقوقی لازم برای تحقق آن‌ها پیش‌بینی نشده است. سوم، در این سند نیز مانند برنامه هفتم، تحریم به‌صورت صریح به‌عنوان قید طراحی در نظر گرفته نشده و اثر آن در اولویت‌بندی اقدامات لحاظ نشده است.

با وجود این کاستی‌ها، هر دو سند از منظر مفهومی یک نقطه‌ی قوت مشترک دارند: هر دو به سمت چندمحوری‌سازی فضایی و تقویت نقش سواحل در اقتصاد ملی حرکت کرده‌اند. این تحول، با داده‌های عملکردی بنادر ایران هم‌راستا است؛ زیرا همان‌گونه که در تحلیل‌های پیشین مشاهده شد، تمرکز بیش‌ازحد بر دو بندر اصلی در جنوب کشور، در دوره‌های تحریم، آسیب‌پذیری شبکه‌ی دریایی را افزایش داده بود. در مقابل، گسترش تدریجی نقش بنادر شمالی و توسعه‌ی چابهار نشان داد که تنوع جغرافیایی می‌تواند بخشی از ریسک تحریمی را کاهش دهد. این هم‌جهتی میان تجربه‌ی عملی و جهت‌گیری اسناد بالادستی، یکی از معدود نقاطی است که سیاست و واقعیت در آن هم‌سو حرکت کرده‌اند.

مقایسه‌ی تطبیقی دو سند نشان می‌دهد که تفاوت اصلی میان آن‌ها در سطح و ماهیت تمرکز است. برنامه هفتم توسعه رویکردی اقتصادی و بخشی دارد و بیشتر به ظرفیت‌های فیزیکی و لجستیکی توجه کرده است، در حالی که برنامه جامع توسعه دریامحور ماهیتی فضایی و نهادی دارد و تلاش می‌کند بسترهای حکمرانی، سرمایه‌گذاری و داده‌محوری را بازآفرینی کند. با این وجود، هر دو از دو ضعف مشترک رنج می‌برند: نخست، نبود پیوند ساختاری میان سیاست‌گذاری و واقعیت تحریم، و دوم، فقدان مرجع متمرکز تصمیم‌گیری و پاسخ‌گویی در حوزه‌ی دریا. در نتیجه، می‌توان گفت این دو سند اگرچه مسیر کلی توسعه‌ی دریایی را درست تشخیص داده‌اند، اما هنوز از مرحله‌ی «بیانیه‌ی توسعه» به مرحله‌ی «چارچوب مقاومتی» عبور نکرده‌اند.

درنهایت میتوان اشاره کرد که سیاست‌های ملی ایران در حوزه‌ی حمل‌ونقل دریایی، در مسیر تحولی مهم از «توسعه‌گرایی خشکی‌محور» به سمت «اقتصاد دریامحور» قرار گرفته‌اند، اما درک نهادی از تحریم به‌عنوان واقعیت پایدار هنوز در آن‌ها نهادینه نشده است. برنامه هفتم توسعه، با همه‌ی نقاط قوت خود در حوزه‌ی زیرساخت و

ترانزیت، هنوز فاقد ابزارهای اجرایی متناسب با شرایط تحریم است، و برنامه جامع توسعه دریامحور، هرچند ظرفیت‌های فضایی و نهادی چشمگیری دارد، از ضعف در انسجام نهادی و ضمانت اجرا رنج می‌برد. به عبارتی دیگر، این دو سند «مواد خام لازم» برای ساختن یک الگوی حکمرانی دریایی مقاوم را در اختیار قرار می‌دهند، اما هنوز خود آن الگو نیستند. بنابراین، مرحله‌ی بعدی این پژوهش به تدوین چارچوب حکمرانی دریایی تحریم‌تاب اختصاص می‌یابد؛ چارچوبی که می‌تواند این دو سند را از سطح اهداف کلی به سطح ابزارهای واقعی تاب‌آوری و رقابت‌پذیری در محیط بین‌المللی ارتقا دهد.

## ۶. راهکارهای سیاستی برای تاب‌آوری حمل و نقل دریایی

تاب‌آوری حمل‌ونقل دریایی ایران در توانایی آن برای حفظ پیوستگی عملکرد در شرایط تحریم‌های متناوب و محدودیت‌های بین‌المللی نهفته است. تجربه‌ی بیش از یک دهه تحریم نشان داده که ثبات عملکرد در این بخش تنها با اصلاحات نهادی، مالی، فنی و مدیریتی حاصل می‌شود. تحلیل داده‌های عملکردی بنادر و ناوگان، در کنار مطالعه‌ی تجربه کشورهای تحریم‌زده، حاکی از آن است که تاب‌آوری واقعی در سه محور کلیدی شکل می‌گیرد: حکمرانی یکپارچه و داده‌محور، سازوکارهای مالی و بیمه‌ای پایدار، و ارتقای بهره‌وری عملیاتی.

### حکمرانی یکپارچه لجستیک و تنفیج مقررات

تحریم‌ها بیش از هر چیز ضعف ساختاری تصمیم‌گیری در حوزه‌ی دریایی را آشکار کرده‌اند. تعدد نهادهای سیاست‌گذار، تداخل وظایف و نبود مرجع هماهنگ‌کننده، واکنش سریع به محدودیت‌ها را دشوار کرده و هزینه‌های معاملاتی را افزایش داده است. برای رفع این ناهماهنگی، ایجاد «شورای عالی یکپارچه لجستیک» با محوریت وزارت راه و شهرسازی و عضویت سازمان بنادر، گمرک، مناطق آزاد و اتاق بازرگانی ضروری است. این شورا باید وظیفه‌ی هم‌راستا کردن سیاست‌های حمل‌ونقل، تجارت و بیمه را بر عهده گیرد. در کنار آن، تنفیج مقررات بندری و حذف مجوزهای زائد از طریق برنامه‌ای تحت عنوان «پالایش مقررات دریایی» باید در دستور کار قرار گیرد. استقرار «پنجره واحد هوشمند تجارت و لجستیک» نیز گام تکمیلی برای تسهیل فرایندها و پایه‌گذاری حکمرانی داده‌محور در این بخش خواهد بود.

### پایداری مالی، بیمه‌ای و پوشش ریسک

تحریم‌های مالی و بانکی، یکی از مهم‌ترین مجاری انتقال اثر به بخش دریایی محسوب می‌شوند. قطع دسترسی به بیمه‌های بین‌المللی و نظام‌های پرداخت فرامرزی، ریسک عملیاتی و هزینه‌ی حمل را به شدت افزایش داده است. در پاسخ به این وضعیت، تشکیل صندوق مشترک بیمه‌ای حمل‌ونقل دریایی با مشارکت بیمه‌گران داخلی، صندوق ضمانت صادرات و صندوق توسعه صنایع دریایی پیشنهاد می‌شود. این صندوق باید پوشش خسارات ناشی از توقف

عملیات و بیمه‌اتکایی منطقه‌ای محدود را فراهم کند. هم‌زمان، به‌کارگیری ابزارهای پوشش ریسک ارزی برای هزینه‌های سوخت و قطعات از طریق قراردادهای دوطرفه ارزی یا گواهی سپرده ارزی می‌تواند پایداری مالی شرکت‌های کشتیرانی را تقویت کند. ایجاد «دپارتمان مالی دریایی» در بانک‌های عامل نیز برای ارائه تسهیلات لیزینگ کشتی، فاینانس تعمیرات و تهاتر بدهی‌ها با مطالبات دولتی ضروری است.

محور سیاستی	ابزار اجرایی	نهاد مسئول	افق زمانی
صندوق مشترک بیمه‌ای حمل و نقل دریایی	مشارکت بیمه‌گران داخلی و صندوق‌های حمایتی	بیمه مرکزی، صندوق ضمانت صادرات، صندوق توسعه صنایع دریایی	میان‌مدت
پوشش ریسک ارزی	قرارداد ارزی دوطرفه و ابزار مشتقه داخلی	بانک مرکزی، شرکت‌های کشتیرانی	میان‌مدت
دپارتمان مالی دریایی	لیزینگ کشتی و تهاتر بدهی-طلب	بانک‌های عامل، وزارت امور اقتصادی و دارایی	دراز مدت

### نوسازی هدفمند ناوگان و توسعه تعمیرات داخلی

فرسودگی ناوگان و محدودیت در دسترسی به فناوری‌های کشتی‌سازی خارجی، بهره‌وری ناوگان را کاهش داده و هزینه‌ها را افزایش داده است. نوسازی هدفمند با تمرکز بر شناورهای کوچک و منطقه‌ای می‌تواند ظرفیت حمل‌کشور را در برابر تحریم‌ها پایدار کند. در کوتاه‌مدت، اجاره یا خرید شناورهای دست‌دوم در کلاس‌های حیاتی و اجرای برنامه‌های تعمیرات پیشگیرانه لازم است. در میان‌مدت، تدوین نقشه‌ی راه ده‌ساله نوسازی ناوگان و توسعه‌ی ظرفیت تعمیرات داخلی باید در اولویت قرار گیرد. حمایت مالی از این برنامه‌ها از طریق ابزارهایی مانند «لیزینگ دریایی» و «اوراق پروژه بندری» می‌تواند سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را فعال کند و ریسک سرمایه‌گذاری را کاهش دهد.

### ارتقای بهره‌وری بنادر و کاهش دموراژ

بررسی داده‌های رسمی نشان می‌دهد که در دوره‌های تحریم، هرچند ظرفیت فیزیکی بنادر حفظ شده، هزینه‌های دموراژ و زمان انتظار کشتی‌ها افزایش یافته است. بهبود بهره‌وری بندری یکی از سریع‌ترین مسیرهای افزایش تاب‌آوری است. اجرای برنامه لایروبی اضطراری در گلوگاه‌های اصلی، بازطراحی نظام شیفت‌بندی عملیات و انعقاد قراردادهای اپراتوری عملکردمحور میان سازمان بنادر و شرکت‌های بهره‌بردار از جمله اقدام‌های ضروری است. در مرحله‌ی بعد، توسعه‌ی مشارکت عمومی-خصوصی برای نوسازی تجهیزات، سامانه‌های مدیریت ترافیک دریایی و تخصیص اسکله بر اساس داده‌های لحظه‌ای باید پیگیری شود. این سیاست‌ها علاوه بر افزایش کارایی، موجب کاهش زمان تخلیه و بارگیری و بهبود شاخص رقابت‌پذیری بنادر خواهند شد.

## دیپلماسی حمل و نقل و تنوع بخشی مسیرها

تاب آوری دریایی تنها با اقدامات داخلی حاصل نمی شود. تقویت دیپلماسی حمل و نقل و همکاری های منطقه ای می تواند مسیرهای جایگزین و کم ریسک برای تجارت ایران فراهم آورد. تدوین توافق نامه های بندری، سوخت رسانی و بیمه ای با کشورهای حاشیه خزر و اقیانوس هند، امکان تداوم خطوط منظم کشتیرانی را حتی در شرایط تحریم ثانویه فراهم می کند. در سطح میان مدت، مشارکت فعال در کریدورهای بین المللی شمال-جنوب و شرق-غرب و توسعه بنادر چابهار، امیرآباد و نوشهر باید به عنوان نقاط گرهی مقاوم به تحریم در دستور کار قرار گیرد.

## داده، پایش و شفافیت عملکردی

کمبود داده های باز و قابل مقایسه، یکی از ضعف های اصلی حکمرانی دریایی ایران است. ایجاد «مرکز داده ی دریایی کشور» با انتشار منظم شاخص های عملکردی مانند زمان انتظار، نرخ دموراژ و حجم عملیات، گامی بنیادین برای تصمیم گیری مبتنی بر شواهد است. هم راستاسازی این داده ها با مجموعه های بین المللی مانند PortWatch (صندوق بین المللی پول)، زمینه ی تحلیل تطبیقی و ارزیابی کارایی سیاست های داخلی را فراهم می کند.

## سرمایه انسانی و ایمنی عملیات

در شرایط تحریم، نیروی انسانی متخصص نقش جایگزین فناوری و خدمات خارجی را بر عهده دارد. ارتقای مهارت های تخصصی در زمینه ی مدیریت ریسک، بازرسی ایمنی و مدیریت بحران، محور کلیدی تاب آوری عملیاتی است. ایجاد نظام آموزشی منظم و تأسیس «آکادمی تاب آوری دریایی» برای استانداردسازی آموزش ها و گواهی نامه های فنی می تواند ظرفیت حرفه ای بخش دریایی را در بلندمدت تثبیت کند.

## برنامه اقتضایی در شرایط بازگشت تحریم

احتمال بازگشت تحریم ها ضرورت تدوین سناریوهای اقتضایی را افزایش داده است. طراحی «کتابچه ی عملیات در شرایط تحریم» با دستورالعمل های جایگزین در زمینه پرداخت های بین المللی، بیمه، سوخت رسانی و مسیرهای ترانشیپ، امکان واکنش سریع و منسجم را فراهم می کند. برگزاری مانورهای سالانه شبیه سازی بحران در بنادر اصلی کشور نیز ابزاری برای سنجش آمادگی واقعی شبکه دریایی خواهد بود.

تحلیل روند عملکرد بنادر و ناوگان ایران در دوره های تحریم نشان می دهد که تاب آوری دریایی حاصل مقاومت منفعل نیست، بلکه نتیجه ی ترکیب اصلاحات نهادی، پویایی مدیریتی و ارتقای بهره وری است. مسیر آینده باید بر سه محور استوار شود: نخست، حکمرانی یکپارچه و داده محور برای رفع ناهماهنگی نهادی؛ دوم، سازوکارهای مالی و بیمه ای بومی برای تضمین پوشش ریسک؛ و سوم، ارتقای بهره وری بنادر و نوسازی ناوگان برای کاهش هزینه های لجستیکی و افزایش رقابت پذیری. پیوند این سه محور با دیپلماسی حمل و نقل، تنوع مسیرهای منطقه ای و

توانمندسازی نیروی انسانی، می‌تواند شبکه‌ی دریایی ایران را از نظامی واکنشی به ساختاری مقاوم و پیش‌نگر تبدیل کند؛ ساختاری که حتی در شرایط تشدید فشارهای بین‌المللی نیز پایداری جریان تجارت و امنیت اقتصادی کشور را حفظ خواهد کرد.

بر پایه‌ی تحلیل‌های پیشین و شواهد عملکردی بنادر ایران، می‌توان راهبرد تاب‌آوری دریایی را در قالب مجموعه‌ای از سیاست‌ها و ابزارهای اجرایی صورت‌بندی کرد. جدول زیر خلاصه‌ای از این راهکارها، نهادهای مسئول و شاخص‌های پایش را در سه افق زمانی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت ارائه می‌دهد تا مسیر تبدیل پیشنهادهای تحلیلی به برنامه‌های عملیاتی روشن شود.

### ماتریس راهکار-اجرا-پایش برای تاب‌آوری حمل‌ونقل دریایی

محور سیاستی	ابزار اجرایی	نهاد مسئول	افق زمانی	شاخص پایش و هدف‌گذاری
حکمرانی و هماهنگی نهادی	تشکیل شورای عالی یکپارچه لجستیک، تنقیح مقررات دریایی، استقرار پنجره واحد هوشمند	وزارت راه و شهرسازی، سازمان بنادر، گمرک، اتاق بازرگانی	کوتاه‌مدت (۶-۱۲ ماه)	کاهش تعداد مجوزهای تکراری و میانگین زمان صدور مجوز (کاهش ۳۰٪)
پایداری مالی و بیمه‌ای	ایجاد صندوق مشترک بیمه حمل‌ونقل دریایی و بیمه‌اتکایی داخلی	بیمه مرکزی، صندوق ضمانت صادرات، صندوق توسعه صنایع دریایی	میان‌مدت (۱-۲ سال)	افزایش سهم پوشش بیمه‌ای داخلی از کل ناوگان (به ۶۰٪)
پوشش ریسک ارزی و فاینانس داخلی	قراردادهای ارزی دوطرفه، تسهیلات لیزینگ کشتی و تهاتر بدهی-طلب	بانک مرکزی، بانک‌های عامل	میان‌مدت (۱-۲ سال)	تثبیت نرخ بازگشت سرمایه ناوگان و کاهش نوسان ارزی هزینه‌ها
نوسازی ناوگان و تعمیرات داخلی	نقشه راه ۱۰ ساله نوسازی، لیزینگ دریایی و اوراق پروژه بندری	وزارت صمت، صندوق توسعه صنایع دریایی	بلندمدت (۳-۵ سال)	کاهش میانگین سن ناوگان به کمتر از ۱۵ سال
بهره‌وری بنادر	قراردادهای اپراتوری عملکردمحور، سامانه مدیریت ترافیک دریایی	سازمان بنادر و شرکت‌های بهره‌بردار	کوتاه‌مدت (۱ سال)	کاهش زمان انتظار کشتی‌ها حداقل ۲۰٪ و کاهش دمووراز به نصف سطح ۱۳۹۹
دیپلماسی حمل‌ونقل و	توافق‌نامه‌های بندری و سوخت‌رسانی با کشورهای	وزارت امور خارجه، وزارت راه	میان‌مدت (۲ سال)	افزایش مسیرهای ترانشیپ فعال از ۳ به ۶ مسیر

## ماتریس راهکار-اجرا-پایش برای تاب‌آوری حمل‌ونقل دریایی

محور سیاستی	ابزار اجرایی	نهاد مسئول	افق زمانی	شاخص پایش و هدف‌گذاری
مسیرهای جایگزین	همسایه، عضویت فعال در کریدورهای منطقه‌ای			
مرکز داده و شفافیت عملکردی	ایجاد مرکز داده دریایی و انتشار شاخص‌های عملکرد	سازمان بنادر، مرکز آمار ایران	میان‌مدت (۲ سال)	انتشار گزارش فصلی عملکرد و دسترسی باز به داده‌ها
سرمایه انسانی و ایمنی عملیات	ایجاد آکادمی تاب‌آوری دریایی و برگزاری دوره‌های تخصصی مدیریت بحران	سازمان بنادر، وزارت علوم، دانشگاه دریایی امام خمینی	بلندمدت (۳ سال)	صدور گواهی تاب‌آوری برای ۸۰٪ پرسنل عملیاتی بنادر
برنامه اقتضایی تحریم‌ها	تدوین کتابچه عملیات در شرایط تحریم و مانور سالانه‌ی شبیه‌سازی بحران	سازمان بنادر، اتاق بازرگانی	کوتاه‌مدت (۱ سال)	اجرای حداقل یک مانور سالانه در بنادر اصلی کشور

در مجموع، راهکارهای پیشنهادی این گزارش نشان می‌دهد که تاب‌آوری واقعی حمل‌ونقل دریایی ایران زمانی محقق می‌شود که نظام سیاست‌گذاری از واکنش مقطعی به تحریم، به حکمرانی مبتنی بر پیش‌بینی و یادگیری نهادی گذر کند. آینده‌ی پایداری دریایی کشور نه در حذف فشارهای بیرونی، بلکه در توانایی سازگاری هوشمندانه با آن‌ها و تبدیل تهدید به ظرفیت نهفته توسعه نهفته است. اگر اصلاحات نهادی، ابزارهای مالی بومی و نوسازی زیرساخت‌ها به‌صورت هم‌زمان پیش بروند، می‌توان انتظار داشت که شبکه‌ی بنادر و ناوگان ایران نه تنها تاب‌آور، بلکه در بلندمدت رقابت‌پذیر و اثرگذار در اقتصاد منطقه‌ای باشد.

## ۷. واژه‌نامه‌ی تخصصی مفاهیم و نهادهای

برای سهولت مطالعه و ایجاد درک مشترک از مفاهیم، فهرست زیر شامل واژه‌ها و نهادهای کلیدی به‌کاررفته در گزارش است. این تعاریف به‌گونه‌ای تنظیم شده‌اند که تفسیر مفاهیم تخصصی در حوزه حمل‌ونقل دریایی، تحریم‌ها و سیاست‌گذاری تاب‌آوری را برای خواننده روشن‌تر کنند.

جدول نهادها و اصطلاحات تخصصی		
اصطلاح / نهاد	معادل انگلیسی	تعریف / توضیحات
برنامه جامع اقدام مشترک	Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)	توافق سال ۱۳۹۴ که بخشی از تحریم‌های هسته‌ای را تعلیق کرد و موقتاً محدودیت‌های بندری، بیمه‌ای و ناوگان را برداشت.
قطعنامه ۲۲۳۱	UN Security Council Resolution 2231	چارچوب حقوقی اجرای برجام و سازوکار بازگشت خودکار تحریم‌ها.
موضع مشترک و مقررات اتحادیه اروپا ۲۰۰۷/۴۲۳	EU Common Position & Reg. 423/2007	آغاز محدودیت‌های مربوط به اقلام دوگانه و نهادهای مالی مرتبط با برنامه هسته‌ای ایران.
تصمیم ۴۱۳/۲۰۱۰ شورای اتحادیه اروپا	Council Decision 2010/413/CFSP	گسترش دامنه محدودیت‌ها به بخش مالی و حمل‌ونقل ایران و فهرست‌گذاری نهادهای دریایی.
مقرره ۲۰۱۲/۲۶۷ اتحادیه اروپا	EU Reg. 267/2012	تحریم نفت، ممنوعیت بیمه/بیمه‌اتکایی مرتبط و انسداد دسترسی برخی بانک‌های ایرانی به سوئیفت.
قانون جامع تحریم‌ها و مسئولیت‌پذیری ایران	CISADA	مبنای حقوقی تحریم‌های ثانویه ایالات متحده علیه کشتیرانی و بانک‌های ایرانی.
فرمان اجرایی ۱۳۲۲۴	Executive Order 13224	فهرست‌گذاری اشخاص/نهادهای در چارچوب مقابله با تأمین مالی فعالیت‌های تحریمی؛ اعمال محدودیت‌های مالی و کشتیرانی.
فرمان اجرایی ۱۳۸۴۶	Executive Order 13846	بازاعمال تحریم‌های تعلیق‌شده پس از خروج آمریکا از برجام؛ شامل اپراتورهای بندری، کشتیرانی، بیمه و بانک‌ها.
فرمان اجرایی ۱۳۸۷۱	Executive Order 13871	تحریم بخش فلزات اساسی (فولاد، آلومینیوم، مس، آهن) و حمل/تأمین مالی مرتبط.
فرمان اجرایی ۱۳۹۰۲	Executive Order 13902	گسترش تحریم‌ها به ساخت‌وساز، معدن و مالی؛ اثر بر کشتی‌سازی و پشتیبانی بندری.
سوئیفت	SWIFT	سامانه پیام‌رسان مالی بین‌المللی؛ قطع دسترسی بانک‌های فهرست‌شده موجب اختلال در پرداخت کرایه کشتی و خدمات بندری شد.
بیمه حفاظت و غرامت	Protection & Indemnity (P&I)	پوشش مسئولیت‌های دریایی؛ خروج بیمه‌گران بین‌المللی موجب افزایش «پریمیوم ریسک» و هزینه حمل شد.
بیمه‌اتکایی	Reinsurance	انتقال بخشی از ریسک بیمه‌گر به بیمه‌گر دیگر؛ گزینه‌های داخلی/منطقه‌ای در دوره تحریم پرنسگ می‌شود.

جدول نهادها و اصطلاحات تخصصی		
اصطلاح / نهاد	معادل انگلیسی	تعریف / توضیحات
دموراژ	Demurrage	جریمه تأخیر فراتر از زمان مجاز پهلوگیری/تخلیه/بارگیری؛ در تحریم‌ها معمولاً افزایش می‌یابد.
زمان انتظار کشتی	Waiting Time	فاصله زمانی از ورود تا شروع عملیات بندری؛ شاخص حساس به اختلالات مالی/عملیاتی.
ترانشیپ	Transshipment	انتقال کالا از کشتی به کشتی در بندر ثالث؛ یکی از راهبردهای دوزدن ریسک/محدودیت.
TEU	Twenty-foot Equivalent Unit	واحد سنجش ترافیک کانتینری؛ در تحلیل روند کانتینری بنادر استفاده می‌شود.
شاخص عملکرد لجستیک	Logistics Performance Index (LPI)	شاخص بانک جهانی برای کیفیت زیرساخت، گمرک، زمان‌بندی و شایستگی لجستیکی.
پورت‌واچ	IMF PortWatch	پایگاه صندوق بین‌المللی پول برای رصد تردد کشتی و حجم واردات/صادرات در بنادر.
سازمان بنادر و دریانوردی	Ports & Maritime Organization (PMO)	نهاد حاکمیتی سیاست‌گذار و بهره‌بردار بنادر کشور.
شرکت کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران	IRISL Group	بزرگ‌ترین شرکت کشتیرانی کشور؛ چند نوبت مشمول تحریم‌های بین‌المللی.
شرکت ملی نفتکش ایران	National Iranian Tanker Company (NITC)	ناوگان حمل نفت ایران؛ هدف محدودیت‌های نفتی و بیمه‌ای.
برنامه هفتم توسعه	Seventh National Development Plan	سند میان‌مدت ملی با احکام مرتبط با بنادر، ناوگان، ترانزیت و لجستیک.
برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور	National Blue Economy Master Program	سند فرابخشی برای اقتصاد دریامحور، پهنه‌بندی ساحلی و توسعه صنایع/بانکرینگ.
اقتصاد دریامحور	Blue Economy	رویکرد بهره‌گیری پایدار از ظرفیت‌های اقتصادی دریا و سواحل در رشد ملی.
بنادر نسل سوم	Third-Generation Ports	بنادر خدمات‌محور با زنجیره ارزش افزوده، هوشمندسازی و اتصال چندوجهی.
کریدور شمال-جنوب	International North-South Transport Corridor (INSTC)	مسیر ترانزیتی ایران-روسیه-هند برای کاهش وابستگی به مسیرهای پرریسک.

### جدول نهادها و اصطلاحات تخصصی

اصطلاح / نهاد	معادل انگلیسی	تعریف / توضیحات
کریدور شرق-غرب	East-West Corridor	محورهای ترانزیتی مکمل برای تنوعبخشی جغرافیایی مسیرها.
بانکرینگ	Bunkering	سوخت‌رسانی دریایی به کشتی‌ها؛ حوزه‌ای هدف در برنامه دریامحور.
سوآپ (نفت/محصولات)	Swap	تبادل منطقه‌ای محموله‌ها برای مدیریت محدودیت‌های صادرات/پرداخت.
پنجره واحد هوشمند تجارت و لجستیک	National Single Window	سامانه یکپارچه صدور مجوز/ترخیص/رهگیری برای کاهش بروکراسی و هزینه مبادله.
شورای عالی یکپارچه لجستیک	High Council for Integrated Logistics	نهاد هماهنگ‌کننده پیشنهادی برای هم‌راستایی سیاست‌های حمل‌ونقل، تجارت و بیمه.
قرارداد اپراتوری عملکرده محور	Performance-based Terminal Operating Contract	قرارداد بهره‌برداری بندری با شاخص‌های (SLA) زمان انتظار، نرخ عملیات، دمووراژ).
سامانه مدیریت ترافیک دریایی	Vessel Traffic Service (VTS)	سامانه پیش و هدایت تردد شناورها برای ارتقای ایمنی و بهره‌وری.
لاایروبی	Dredging	عملیات نگهداشت عمق کانال/حوضچه برای پایداری ظرفیت و کاهش تأخیر.
لیزینگ دریایی	Maritime Leasing	ابزار تأمین مالی خرید/نوسازی شناورها با تکیه بر جریان‌های عملیاتی.
اوراق پروژه بندری	Port Project Bonds	اوراق بدهی پروژه محور برای تجهیز اسکله، جرثقیل، VTS و لاایروبی.
صندوق مشترک بیمه‌ای حمل‌ونقل دریایی	Joint Marine Insurance Fund	سازوکار پیشنهادی برای پوشش ریسک عملیاتی/مسئولیت در شرایط محدودیت بین‌المللی.
پوشش ریسک ارزی	FX Risk Hedging	ابزارها/قراردادهای داخلی برای مهار نوسان هزینه سوخت و قطعات.
مرکز داده دریایی کشور	National Maritime Data Hub	نهاد پیشنهادی برای انتشار منظم شاخص‌های عملکردی بنادر/ناوگان.
آکادمی تاب‌آوری دریایی	Maritime Resilience Academy	سازوکار آموزشی-استانداردسازی مهارت‌های ایمنی، ریسک و مدیریت بحران.

جدول نهادها و اصطلاحات تخصصی		
اصطلاح / نهاد	معادل انگلیسی	تعریف / توضیحات
کتابچه عملیات در شرایط تحریم	Sanctions Operations Playbook	دستورالعمل اقتصادی برای پرداخت، بیمه، سوخت‌رسانی و مسیرهای ترانشیپ در دوره تحریم.
خطوط کشتیرانی جهانی	Global Liner Shipping (e.g., Maersk, MSC, CMA CGM)	شرکت‌های کانتینری که همکاری مستقیم با بنادر ایران در برخی دوره‌ها متوقف شد.
مسیرهای غیرمستقیم منطقه‌ای	Regional Indirect Routes	استفاده از بنادر ثالث (جبل‌علی، صحرار، کراچی و ...) برای ادامه جریان تجارت.
بهره‌وری بندری	Port Productivity	خروجی عملیات نسبت به منابع (زمان، اسکله، تجهیزات)؛ محور کلیدی کاهش دمووراژ.

## ۸. منابع

سازمان بنادر و دریانوردی جمهوری اسلامی ایران. (سال‌های مختلف). *آمارنامه سالیانه بنادر کشور*. تهران: سازمان بنادر و دریانوردی.

مجلس جمهوری اسلامی ایران. (۱۴۰۲). *قانون برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری.

مرکز ملی راهبری توسعه دریامحور. (۱۴۰۳). *برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور*. تهران: شورای عالی امور دریایی.

International Monetary Fund. (2023). *PortWatch Dataset*. IMF. <https://portwatch.imf.org>

World Bank. (2023). *Logistics Performance Index (LPI) Report*. World Bank. <https://lpi.worldbank.org>

Council of the European Union. (2007). *Council Regulation (EC) No. 423/2007 concerning restrictive measures against Iran*. Official Journal of the European Union.

Council of the European Union. (2010). *Council Decision 2010/413/CFSP concerning restrictive measures against Iran*. Official Journal of the European Union.

European Union. (2012). *Council Regulation (EU) No. 267/2012 concerning restrictive measures against Iran*. Official Journal of the European Union.

United Nations Security Council. (2015). *UN Security Council Resolution 2231 (2015)*. United Nations.



**United States Congress.** (2010). *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act (CISADA)*. Public Law 111–195.

**United States, Office of the President.** (2001). *Executive Order 13224: Blocking Property and Prohibiting Transactions With Persons Who Commit, Threaten to Commit, or Support Terrorism*. Federal Register.

**United States, Office of the President.** (2018). *Executive Order 13846: Reimposing Certain Sanctions With Respect to Iran*. Federal Register.

**United States, Office of the President.** (2019). *Executive Order 13871: Imposing Sanctions With Respect to the Iron, Steel, Aluminum, and Copper Sectors of Iran*. Federal Register.

**United States, Office of the President.** (2020). *Executive Order 13902: Imposing Sanctions With Respect to Additional Sectors of Iran*. Federal Register.

**U.S. Department of the Treasury & Council of the European Union.** (2018–2024). *Sanctions advisories, designation statements, and maritime/shipping-related listings concerning Iran*.

**G7 & European Union.** (2025). *Statements on the potential reactivation (“snapback”) of sanctions related to Iran*. Brussels & G7 Secretariat.