



RESEARCH ARTICLE

The Policy Analysis of Fleet Delays at Road Border Terminals: Revealing Institutional Disharmony

Mohamadreza Molayari^{1*}, Valiullah Vahdaninia²

1. Master of Public Policy, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran

*Corresponding Author's Email: molayarimohammadreza@gmail.com

2. Assistant Professor of Public Policy, Command and Staff University of the Islamic Republic of Iran Army, Tehran, Iran

Email: vnia@yahoo.com

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2026.106368>

Received: 6 June 2025
Accepted: 12 October 2025

ABSTRACT

Border terminals, as gateways to international trade, hold a strategic position in trade policy and economic development. Using a grounded theory approach and relying on thematic analysis of field data and interviews with operational and academic experts, this study examines the mechanisms influencing fleet delays at the country's road border crossings. The findings indicate that a combination of causal factors such as infrastructural deficiencies, procedural centralization, limited human resources, and neighbor states' agency contextual factors including fragmented and overlapping regulations and socio-cultural characteristics, and intervening factors like management quality and technological gaps, intensify institutional disharmony and reduce operational efficiency. The derived model explains the interrelations and impacts of these factors on fleet stoppage time. Based on this model, strategies such as establishing integrated border management, modernizing digital infrastructure, and redesigning institutional mapping are proposed, aiming to enhance institutional cohesion, reduce delays, and strengthen the competitive capacity of road border terminals.

Keywords: Trade Policy, Institutional Incoordination, Fleet Delay, Border Terminals, Logistics, Grounded Theory.

Citation: Molayari, Mohamadreza; Vahdaninia, Valiullah (2026). The Policy Analysis of Fleet Delays at Road Border Terminals: Revealing Institutional Disharmony. *Iranian Journal of Public Policy*, 12 (1), 51-69.
DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2026.106368>

Published by University of Tehran



This Work Is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International \(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)



مقاله پژوهشی

تحلیل سیاستی تأخیر ناوگان در پایانه های مرزی جاده‌ای؛ رونمایی از ناهماهنگی نهادی

محمد رضا مولایاری^{۱*}، ولی الله وحدانی نیا^۲

۱. کارشناسی ارشد سیاستگذاری عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

* رایانامه نویسنده مسئول: molayarimohammadreza@gmail.com

۲. استادیار سیاستگذاری عمومی، دانشگاه فرماندهی و ستاد ارتش جمهوری اسلامی ایران، تهران، ایران

رایانامه: vvnia@yahoo.com

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2026.106368>

تاریخ دریافت: ۱۶ خرداد ۱۴۰۴

تاریخ پذیرش: ۲۰ مهر ۱۴۰۴

چکیده

پایانه‌های مرزی به مثابه دروازه‌های تجارت بین‌المللی، جایگاهی راهبردی در سیاستگذاری تجاری و توسعه اقتصادی دارند. این پژوهش با بهره‌گیری از نظریه داده بنیاد و اتکا بر تحلیل مضامین استخراج شده از داده‌های میدانی و مصاحبه با خبرگان اجرایی، سازکارهای مؤثر بر تأخیر ناوگان در پایانه‌های جاده‌ای کشور را واکاوی کرده است. یافته‌ها نشان می‌دهد که ترکیب عوامل علی شامل ضعف زیرساختی، تمرکز تشریفات، کمبود نیروی انسانی و کنشگری کشورهای همسایه؛ عوامل زمینه‌ای مانند پراکندگی و تداخل مقررات و ویژگی‌های فرهنگی-اجتماعی و عوامل مداخله‌گر نظیر کیفیت مدیریت و شکاف‌های فناوری، «ناهماهنگی نهادی» را تشدید و کارایی عملیاتی را کاهش داده است. مدل استخراج شده، روابط متقابل و اثرگذاری آن‌ها را بر میزان توقف ناوگان تبیین می‌کند. بر این اساس، راهبردهایی چون «استقرار مدیریت یکپارچه مرزی»، «نوسازی زیرساخت‌های دیجیتال» و «بازطراحی نگاشت نهادی» پیشنهاد می‌شود؛ توصیه‌هایی که هدفشان ارتقای انسجام نهادی، کاهش تأخیر و تقویت توان رقابتی پایانه‌های مرزی جاده‌ای است.

واژگان کلیدی: سیاستگذاری تجاری، ناهماهنگی نهادی، تأخیر ناوگان، مدیریت یکپارچه مرزی، تحلیل نهادی.

استناد: مولایاری، محمد رضا؛ وحدانی نیا، ولی الله (۱۴۰۵). تحلیل سیاستی تأخیر ناوگان در پایانه های مرزی جاده‌ای؛ رونمایی از ناهماهنگی نهادی.

فصلنامه سیاستگذاری عمومی، ۱۲ (۱)، ۶۹-۵۱.

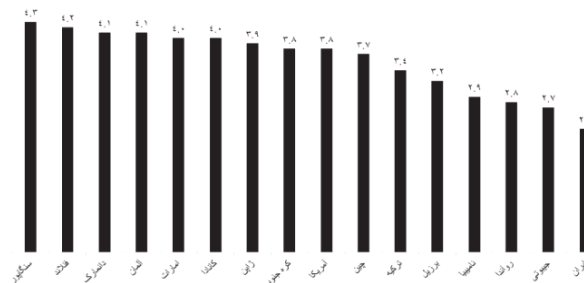
DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2026.106368>



ناشر: دانشگاه تهران

مقدمه

ایران کشوری خشکی - دریایی است که بخش قابل توجهی از تجارت آن از طریق پایانه‌های مرزی جاده‌ای صورت می‌پذیرد. پایانه‌های مرزی به عنوان دروازه‌های اصلی تجارت بین‌المللی، نقش محوری در سیاست‌گذاری تجاری و توسعه اقتصادی کشور ایفا می‌کنند. این پایانه‌ها که ۸۳ درصد از ترانزیت جاده‌ای را پشتیبانی می‌کنند (سازمان راهداری، ۱۴۰۲) نقطه کانونی سیاست‌های لجستیکی و تجاری برای بهره‌برداری از فرصت‌های اقتصادی و تقویت جایگاه ایران در اقتصاد منطقه‌ای و جهانی محسوب می‌شوند. با این حال در دهه اخیر، تأخیر ناوگان در پایانه‌های مرزی جاده‌ای به یک چالش ساختاری بدل شده است. این تأخیرها، بار مالی و زمانی زیادی بر تجارت خارجی تحمیل می‌کنند؛ برآوردها نشان می‌دهند هر روز تأخیر در ترخیص کالا معادل یک درصد تعرفه واردات و ۰٫۴ درصد تعرفه صادرات، هزینه اضافی ایجاد می‌کند (Hummels et al., 2007) و افزایش زمان ترخیص از ۵ به ۱۰ روز می‌تواند حجم تجارت کشور را تا ۴۰ درصد کاهش دهد (عدالی مهدوی و همکاران، ۱۳۸۶). ضعف در عملکرد مرزی، جایگاه ایران را در شاخص عملکرد لجستیک (LPI) از رتبه ۶۴ در سال ۲۰۱۸ به ۱۲۳ در سال ۲۰۲۳ تنزل داده است (World Bank, 2023)؛ افتی که از منظر مقایسه‌ای، فاصله چشمگیری با کشورهای پیشرو دارد (نمودار ۱).



نمودار ۱. مقایسه شاخص عملکرد لجستیک ایران با برخی کشورهای پیشرو

از جمله زیرشاخص‌های عملکرد لجستیک می‌توان به «کارایی فرآیند گمرکی»، «وضعیت زیرساخت‌ها»، «کیفیت خدمات لجستیکی»، «شاخص پیگیری و رهگیری» و «شاخص تحویل به موقع» اشاره کرد. در این میان، «شاخص کارایی فرآیند گمرکی» که مولفه‌هایی مانند سرعت، سادگی و پیش‌بینی‌پذیری تشریفات گمرکی را اندازه‌گیری می‌کند، معیار مناسبی برای ارزیابی وضعیت پایانه‌های مرزی به شمار می‌رود. رتبه ایران در زیرشاخص کارایی فرآیند گمرکی در مقایسه با کشورهایی مانند آلمان، امارات، ژاپن، کره جنوبی و ترکیه فاصله قابل توجهی دارد (جدول ۱).

جدول ۱. رتبه ایران و برخی کشورها در شاخص عملکرد لجستیک LPI در سال ۲۰۲۳

کشور	آلمان	امارات	ژاپن	کره جنوبی	آمریکا	چین	ترکیه	نامیبیا	ایران
رتبه در شاخص عملکرد لجستیک	۳	۷	۱۳	۱۷	۱۷	۱۹	۳۸	۶۶	۱۲۳
نمره در شاخص عملکرد لجستیک	۴٫۱	۴	۳٫۹	۳٫۸	۳٫۸	۳٫۷	۳٫۴	۲٫۹	۲٫۳
رتبه کارایی فرآیند گمرکی	۷	۱۴	۷	۷	۱۴	۳۱	۴۷	۵۹	۱۱۰
نمره کارایی فرآیند گمرکی	۳٫۹	۳٫۷	۳٫۹	۳٫۹	۳٫۷	۳٫۳	۳	۲٫۸	۲٫۲

علاوه بر شاخص LPI، شاخص سهولت کسب‌وکار نیز به عنوان ابزاری مکمل، زمان و هزینه‌های مرتبط با فرآیندهای لجستیکی صادرات و واردات کالا را در سه بخش بررسی می‌کند: (۱) بررسی اسنادی، ترخیص و بازرسی در کشور مبدأ؛ (۲) بازرسی‌های مرزی و بندری؛ (۳) حمل‌ونقل داخلی شامل بارگیری و تخلیه محموله‌ها. بر اساس داده‌های سال ۲۰۲۰، ایران در

مقایسه با کشورهای منطقه شمال آفریقا، خاورمیانه و اعضای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، زمان و هزینه‌های قابل توجهی را در این فرآیندها متحمل می‌شود که نشان‌دهنده ناکارآمدی‌های جدی در تسهیل عبور کالا و ناوگان است (world bank, 2020).

جدول ۲. وضعیت ایران و برخی کشورها از نظر زمان و هزینه بررسی‌های مرزی در سال ۲۰۲۰

رویه	کشور	ایران	شمال آفریقا و خاورمیانه	کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی
تأخیر	زمان لازم برای بررسی‌های مرزی (ساعت)	۱۰۱	۵۲٫۵	۱۲٫۷
	هزینه لازم برای بررسی‌های مرزی (دلار)	۴۱۵	۴۴۱٫۸	۱۳۶٫۸
هزینه	زمان لازم برای بررسی اسناد (ساعت)	۲۳	۶۶٫۴	۲٫۳
	زمان لازم برای بررسی‌های مرزی (ساعت)	۱۴۱	۹۴٫۲	۸٫۵
تأخیر	هزینه لازم برای بررسی‌های مرزی (دلار)	۶۶۰	۵۱۲٫۵	۹۸٫۱
	زمان لازم برای بررسی اسناد (ساعت)	۴۰	۷۲٫۵	۳٫۴

یافته‌های میدانی و تحلیل اسناد رسمی نشان می‌دهد که بخشی از تأخیرهای ثبت شده در پایانه‌های مرزی، علاوه بر محدودیت‌های زیرساختی و کمبود تجهیزات به عوامل نهادی و مدیریتی بازمی‌گردد. برآوردها حاکی از آن است که بیش از ۱۸ نهاد دولتی در روند ارائه خدمات مرزی دخالت دارند و بخش قابل توجهی از آنها نقش مستقیمی در محل پایانه‌ها دارند. این تعدد بازیگران با مأموریت‌ها و رویه‌های اجرایی متنوع، در غیاب یک ساز کار مؤثر هماهنگی، زمینه‌ساز موانع اداری، هم‌پوشانی وظایف و تکرار فرآیندها می‌شود. چنین شرایطی از یک سو کارایی عملیاتی پایانه‌ها را کاهش می‌دهد و از سوی دیگر در نقش یکی از عوامل ساختاری تأخیر عبور ناوگان در ارزیابی‌های بین‌المللی کارایی مرزها نیز انعکاس یافته است (مشفق، ۱۳۹۹؛ مولایی‌نسب و فوری، ۱۴۰۳). این واقعیت، پیوندی مستقیم میان چالش‌های نهادی و ضعف عملکردی پایانه‌های مرزی ایجاد می‌کند و ضرورت اصلاح آن را برجسته می‌سازد. از این رو با توجه به اهمیت موضوع و خلأ پژوهشی موجود، این مطالعه با بهره‌گیری از رویکرد سیاستی و روش نظریه داده بنیاد به بررسی عوامل و سازکارهایی که در چارچوب تعاملات و سیاست‌های مدیریت مرزی می‌توانند بر شکل‌گیری یا شدت تأخیر ناوگان اثر بگذارند، می‌پردازد. پرسش اصلی تحقیق چنین تدوین شده است: «چه سازکارها، رویه‌ها و تعاملات نهادی در مدیریت پایانه‌های مرزی جاده‌ای ایران بر میزان و شدت تأخیر ناوگان اثرگذارند و چه مداخلات سیاستی می‌توانند آثار منفی این فرایندها را کاهش دهند؟» در همین راستا پژوهش حاضر، داده‌های کیفی حاصل از مصاحبه‌های عمیق با فعالان تجاری، خبرگان و مسئولان اجرایی را تحلیل خواهد کرد تا عوامل، روابط و پیامدهای کلیدی مرتبط با تأخیر ناوگان مشخص شود. در مسیر شناسایی و تحلیل شرایط علی، زمینه‌ای و مداخله‌گر با تکیه بر داده‌های میدانی و بهره‌گیری پسینی از مفاهیم و مؤلفه‌های نظری، تبیین ژرف‌تری از یافته‌ها ارائه می‌کند. مفاهیم مکملی مانند رویکردهای هنجاری و تاریخی نهادگرایی، تحلیل نهادی و توسعه اوستروم، چرخه سیاست‌گذاری و لجستیک یکپارچه هر یک به روشن‌سازی ابعاد خاصی از ناهماهنگی نهادی و تأخیر ناوگان یاری رسانده‌اند. تلفیق عناصر این مفاهیم با داده‌های به دست آمده، مدل مفهومی نهایی را شکل داده که در بخش یافته‌ها و بحث، مبنای طبقه‌بندی، تفسیر و ارائه راهکارهای سیاستی و عملیاتی قرار گرفته است. بر همین اساس، راهکارهایی برای ارتقای هماهنگی میان نهادهای مرتبط، بهبود کارایی پایانه‌های مرزی، کاهش هزینه‌های مبادله و بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌های ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک ایران در شبکه‌های حمل‌ونقل منطقه‌ای و بین‌المللی پیشنهاد خواهد شد.

پیشینه پژوهش

تحلیل کارایی گذرگاه‌های مرزی، مستلزم بررسی هم‌زمان شواهد داخلی و تجارب بین‌المللی است. مرور مطالعات پیشین می‌تواند چارچوبی تحلیلی برای شناسایی عوامل ایجادکننده تأخیر و گلوگاه‌های مرزی و همچنین سنجش کارآمدی راهکارهای پیشنهادی

فراهم کند. مطالعه امیری و همکاران (۱۳۹۹) با رویکرد نظریه داده بنیاد، چارچوبی دومحوری برای تسهیل تجارت فرامرزی پیشنهاد می‌کند؛ محور نخست بر تدوین و یکپارچه‌سازی فرآیندها و قوانین به منظور تعریف استراتژی‌های توسعه اقتصادی و تجاری و محور دوم بر ایجاد زنجیره تأمین پایدار به عنوان بستر اجرایی این استراتژی‌ها استوار است. یافته‌های آنان نشان می‌دهد که ساده‌سازی و همسوسازی مقررات می‌تواند جایگاه ایران را در ارزیابی‌های بین‌المللی ارتقا دهد و عملکرد پایانه‌های مرزی را بهبود بخشد. در همین راستا، مشفق (۱۳۹۹) تأکید می‌کند که تسهیل حمل‌ونقل و بهینه‌سازی فرآیندهای گمرکی، مؤلفه‌های تعیین‌کننده‌ای در ارتقای رقابت‌پذیری هستند. از طرفی بی‌اعتنایی به اصلاحات ساختاری، عدم اهتمام به بازسازی زیرساخت‌ها، نوآوری در اجرا و دیپلماسی اقتصادی، می‌تواند جریان‌های تجاری را به نفع کشورهای رقیب تغییر دهد و به رکود سرمایه‌گذاری و کاهش درآمد ترانزیتی بینجامد. مقایسه تطبیقی میان پایانه‌های مرزی ایران و ترکیه، راهکارهایی نظیر کاهش بوروکراسی، آموزش تخصصی ترخیص، تفکیک مسیرها، همکاری منطقه‌ای و بهبود هماهنگی نهادی را جهت کاهش هزینه و افزایش کارایی معرفی می‌کند. از منظر ساختار حکمرانی نیز مولایی نسب و فوری (۱۴۰۳) بر این باورند که سیاست‌گذاری پایانه‌های مرزی در ایران نیازمند اصلاحات نهادی بنیادین است. آنان ناکارآمدی مدل‌های موجود مبتنی بر «متولی واحد» را در ایجاد تعارضات بین‌سازمانی و پیچیدگی فرآیندها نشان داده و پیشنهاد تشکیل «ستاد ملی گذر» را به عنوان یک نهاد فرابخشی با ویژگی‌های بی‌طرفی، اقتدار اجرایی، چابکی و راهبردنگری مطرح کرده‌اند؛ نهادی که مطابق قانون برنامه هفتم پیشرفت باید زیر نظر ریاست جمهوری و مستقل از وزارتخانه‌های بخشی فعالیت کرده و از آغاز بر هر پایانه مرزی، ارتباط و نظارت مستقیم داشته باشد. در سطح بین‌المللی، پژوهش انجمن دولت‌های منطقه‌ای جنوب کالیفرنیا (SCAG, 2018) با بررسی گذرگاه‌های ایالات متحده و مکزیک نشان می‌دهد که محدودیت ظرفیت، علت اصلی تأخیرهای ناوگان و افت بهره‌وری شبکه حمل‌ونقل است. این گزارش بر سرمایه‌گذاری در رفع گلوگاه‌های جاده‌ای و مرزی، ارتقاء تجهیزات و رویه‌ها (مانند بازرسی غیرمخرب و تبادل الکترونیکی داده‌ها) و تنوع بخشی مدهای حمل‌ونقل از طریق توسعه شبکه‌های ریلی و هوایی، همراه با هماهنگی نهادی دو سوی مرز تأکید دارد. در همین چارچوب، گزارش «جعبه‌ابزار شتاب‌دهنده برای برنامه‌ریزی مرزی» وزارت حمل‌ونقل ایالات متحده (۲۰۱۸) تحرک فرامرزی بهینه را پیش شرط رشد اقتصادی و رقابت‌پذیری تجاری معرفی می‌کند. این گزارش، ناکارآمدی زیرساخت‌ها، ضعف ایمنی و امنیت، محدودیت‌های عملیاتی و تبعات زیست‌محیطی را عوامل کلیدی ایجاد تأخیر و اختلال در جریان کالا و مسافر برشمرده و چارچوبی جامع و چندمُدی برای برنامه‌ریزی حمل‌ونقل مرزی ارائه می‌دهد. رویکرد مذکور با تکیه بر هماهنگی نهادی، تصویب سیاست‌ها و قراردادهای دوجانبه و چندجانبه، بسیج منابع و بهره‌گیری از بهترین تجربیات جهانی، کاهش زمان‌های انتظار، ارتقای ایمنی و امنیت و مهار پیامدهای منفی زیست‌محیطی را هدف‌گذاری می‌کند. مطالعه موردی «طرح سرمایه‌گذاری زیرساخت مرزی» (۲۰۱۸) بین ایالات متحده و کانادا نیز نمونه‌ای موفق از این مدل است که با چشم‌انداز مشترک، کارگروه‌های تخصصی و به‌روزرسانی مستمر توافق‌نامه‌ها، زمینه بهبود عملکرد گذرگاه‌ها و کاهش تأخیرها را فراهم آورده است. با وجود این مجموعه مطالعات، باید اذعان کرد که تا کنون پژوهشی جامع و تخصصی به واکاوی مستقیم علل ایستایی ناوگان و تأخیرهای عملیاتی در پایانه‌های مرزی ایران نپرداخته است؛ خلأیی که شناسایی و تحلیل دقیق آن برای رفع گلوگاه‌های جاری و تدوین سیاست‌های پیش‌دستانه و رقابت‌پذیری بلندمدت کشور در عرصه ترانزیت و تجارت فرامرزی ضرورت دارد.

روش‌شناسی

پژوهش حاضر با هدف تحلیل سیاستی پدیده ایستایی ناوگان در پایانه‌های مرزی جاده‌ای از رویکرد کیفی نظریه داده بنیاد بهره گرفته است؛ رویکردی که به واسطه ظرفیت آن در استخراج مفاهیم و روابط پیچیده از داده‌های میدانی، امکان شناسایی دقیق شرایط علی، زمینه‌ای و مداخله‌گر را فراهم می‌آورد (Strauss, 2023 & Corbin). انتخاب این رویکرد به دلیل نیاز به فهم عمیق

و نظام‌مند از فرآیندها و موانع سیاستی بوده است تا بتوان با استفاده از داده‌های واقعی و تحلیل ساختاری، ابعاد مختلف مسئله را در چارچوب سیاستگذاری عمومی تبیین کرد.

نمونه‌گیری در این پژوهش به صورت هدفمند و بر پایه معیارهایی انجام شد که مستقیماً با اهداف و نیازهای تحقیق مرتبط بودند. انتخاب افراد بر مبنای تجربه مستقیم مدیریتی یا اجرایی در پایانه‌های مرزی یا زنجیره حمل‌ونقل بین‌المللی، نقش کلیدی در تصمیم‌گیری یا اجرای سیاست‌های مدیریت مرز، برخورداری از دانش تخصصی یا فعالیت پژوهشی در حوزه‌های مرتبط با لجستیک، آگاهی عملی از چالش‌ها و فرآیندهای عملیاتی و همچنین تنوع نهادی صورت گرفت؛ به گونه‌ای که در ترکیب نمونه، مدیران و مسئولان اجرایی، فعالان تجاری، خبرگان دانشگاهی و نهادهای سیاستگذار حضور داشتند. گردآوری داده‌ها از طریق مصاحبه‌های عمیق و نیمه‌ساختاریافته با ۲۲ نفر از افراد منتخب و همراهی آن با مشاهدات میدانی در پایانه‌های مرزی بازرگان و آستارا انجام شد. فرآیند نمونه‌گیری تا دستیابی به اشباع نظری ادامه یافت؛ به این معنا که در مراحل پایانی، داده‌های گردآوری شده صرفاً تکرار مقوله‌های پیشین بودند و دیگر مفاهیم تازه‌ای به تحلیل اضافه نمی‌کردند (Charmaz, 2024). مصاحبه‌ها با تمرکز بر شناسایی عوامل ایجاد تأخیر ناوگان طراحی شدند و بازدیدهای میدانی نیز شواهدی عینی از ناکارآمدی‌های عملیاتی از جمله ضعف سامانه‌های گمرکی به همراه داشتند که به غنای داده‌ها افزود.

جدول ۳. اطلاعات جمعیت شناختی مصاحبه‌شوندگان

سمت	تحصیلات			کد مصاحبه شونده	حوزه فعالیت	
	کارشناسی	ارشد	دکتری		اجرایی	دانشگاهی
مدیر راهداری مرز بازرگان		*		۱.م	*	
مدیر گمرک مرز بازرگان		*		۲.م	*	
مدیر لجستیک منطقه آزاد ماکو			*	۳.م	*	
مدیر راهداری آستارا		*		۴.م	*	
مدیر عامل شرکت صحرا ترابر		*		۵.م	*	
مدیر عامل شرکت اسکان پروت پارس	*			۶.م	*	
مدیر عامل شرکت فناوری‌های هوشمند نارون		*		۷.م	*	
رئیس هیئت مدیره انجمن حمل و نقل‌های بین‌المللی	*			۸.م	*	
مدیریت منطقه آزاد نوردوز			*	۹.م	*	
مدیر عامل شرکت حمل و نقل بین‌المللی تین	*			۱۰.م	*	
رئیس هیأت مدیره فدراسیون حمل و نقل	*			۱۱.م	*	
مشاور وزیر راه و شهرسازی			*	۱۲.م	*	
معاون اسبق وزارت راه و شهرسازی			*	۱۳.م	*	
کارشناس گمرک	*			۱۴.م	*	
عضو هیئت علمی دانشگاه تهران			*	۱۵.م	*	
عضو هیئت علمی دانشگاه تربیت مدرس			*	۱۶.م	*	
پژوهشگر حوزه ترانزیت		*		۱۷.م	*	
مدیر عامل شرکت ولیزاده		*		۱۸.م	*	
کارشناس مرکز پژوهش‌های مجلس		*		۱۹.م	*	
کارشناس مرکز پژوهش‌های مجلس		*		۲۰.م	*	
عضو هیئت علمی موسسه پژوهش‌های بازرگانی		*		۲۱.م	*	
عضو انجمن حمل و نقل			*	۲۲.م	*	

فرآیند تحلیل داده‌ها مطابق با سه مرحله کدگذاری باز، متمرکز و محوری (Strauss, 2023 & Corbin) پیش رفت. در مرحله کدگذاری باز، داده‌های خام به مقوله‌های اولیه‌ای مانند ضعف زیرساختی، ناهماهنگی نهادی و کمبود نیروی انسانی تفکیک شدند.

در مرحله کدگذاری متمرکز، این مقوله‌ها بر اساس نقش علی، زمینه‌ای یا مداخله‌گر سازمان‌دهی شدند؛ برای نمونه، تمرکز تشریفات گمرکی در یک نهاد به عنوان شرط علی، ساختارهای حقوقی به عنوان عوامل زمینه‌ای و کنشگری کشورهای همسایه به عنوان عوامل مداخله‌گر شناسایی گردیدند. در نهایت، کدگذاری محوری نشان داد که ناهماهنگی نهادی کد هسته‌ای است که سایر مقوله‌ها به طور مستقیم یا غیرمستقیم به آن مرتبط می‌شوند و این روابط در قالب مدل مفهومی ترسیم گردید. اعتبارسنجی مدل و یافته‌ها با استفاده از مجموعه روش‌های پیشنهادی لینکلن و گوبا (۲۰۲۳) انجام شد. پژوهشگر از طریق مشارکت طولانی مدت در میدان، بازدیدهای مکرر و تعامل مستقیم با ذی‌نفعان به انس با پدیده دست یافت. تنوع منابع داده با ادغام مصاحبه‌ها، مشاهدات میدانی و بررسی اسناد رسمی به افزایش غنای تحلیل کمک کرد. یافته‌های اولیه و مدل مفهومی به گروهی از مشارکت‌کنندگان و خبرگان ارائه شد تا نظرها و پیشنهادهای اصلاحی آنان به بازبینی مقوله‌ها و بهبود ساختار مدل بینجامد. علاوه بر این، بخش‌هایی از داده‌ها توسط پژوهشگران دیگر نیز کدگذاری شد و با نتایج پژوهشگر اصلی مقایسه گردید تا میزان پایایی و انطباق فرایند کدگذاری ارزیابی شود. ثبت کامل مستندات فرایند تحلیل نیز امکان بازبینی و بازتولید تحقیق را فراهم آورد. این مجموعه اقدامات موجب شد مدل نهایی تا حد زیادی از انسجام نظری و اعتبار علمی برخوردار باشد. رویکرد نظریه داده بنیاد که در این پژوهش محوریت داشت، یافته‌ها را به شکلی نظام‌مند در چارچوب‌های تحلیلی چرخه سیاست‌گذاری (Harris et al., 2022) و تحلیل نهادی و توسعه اوستروم (McGinnis, 2023 & Cole) ادغام کرد تا بتواند موانع سیاستی در مراحل طراحی، اجرا و ارزیابی مدیریت مرزی را شناسایی و تبیین کند؛ موانعی که رفع آن‌ها می‌تواند مستقیماً در کاهش تأخیر ناوگان و بهبود کارایی پایانه‌های مرزی مؤثر واقع شود.

تجزیه و تحلیل یافته‌ها

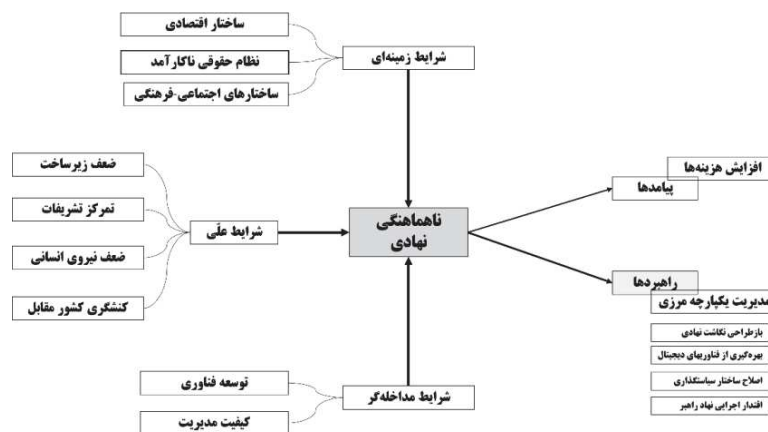
تحلیل کیفی مبتنی بر رویکرد نظریه داده بنیاد نشان داد که ایستایی و تأخیر ناوگان در پایانه‌های مرزی، برآیند درهم‌تنیدگی لایه‌های متنوعی از عوامل درونی و بیرونی است که در سطوح سیاست‌گذاری، مدیریت اجرایی، فرهنگ سازمانی، ساختار اداری و محیط حقوقی به صورت هم‌افزا یا متعارض عمل می‌کنند. در این میان، «ناهماهنگی نهادی» به عنوان کد هسته‌ای، محور ارتباطی میان سایر شرایط بوده و شدت و گستره تأخیر را تعیین می‌کند. برای تبیین ژرف‌تر این روابط، یافته‌ها در قالب شرایط علی، زمینه‌ای و مداخله‌گر دسته‌بندی و سپس با مؤلفه‌های از مفاهیم مکمل معتبر به صورت پسینی تحلیل شدند. رویکردهای هنجاری و تاریخی نهادگرایی (Lægreid, 2023; North, 2023 & Christensen) ابعاد ساختاری و تاریخی این ناهماهنگی‌ها را آشکار ساخته و نشان داده‌اند چگونه هنجارهای متعارض و وابستگی به مسیر، به تداخل وظایف و بازتولید ناکارآمدی‌های گذشته می‌انجامد. چارچوب تحلیل نهادی و توسعه اوستروم (McGinnis, 2023 & Cole) امکان واکاوی تعاملات بین سازمانی، قواعد رسمی و غیررسمی و گلوگاه‌های «عرصه کنش» را فراهم کرده و به شناسایی نقاط ضعف در تبادل اطلاعات و اجرای قوانین انجامیده است. مدل چرخه سیاست‌گذاری (Harris et al., 2022) نیز با ساختاردهی داده‌ها در مراحل تنظیم دستور کار، اجرا و ارزیابی، فرصتی برای شناسایی شکست‌های سیاستی در هر گام فراهم نموده است؛ از بی‌توجهی به هماهنگی نهادی در تدوین دستور کار تا تعدد رویه‌ها در اجرا و فقدان پیش‌مستمر در ارزیابی. در لایه عملیاتی، نظریه لجستیک یکپارچه (Al-Witri, 2024 & Celebi, 2023; Zaki & Ojala) چشم‌اندازی فناورانه به تحلیل بخشیده و نقاط ضعف در یکپارچگی اطلاعات، سرعت گردش کالا و مدیریت ناوگان را برجسته ساخته است. اتکا روشمند به این چارچوب‌ها و داده‌های میدانی، مدلی چند سطحی پدید آورده که همزمان ابعاد ساختاری، تعاملی، فرآیندی و عملیاتی پدیده را پوشش می‌دهد. این مدل همچون ابزاری پسینی برای غنی‌سازی تحلیل یافته‌ها عمل کرده و مسیرهای دقیق‌تری برای شناسایی موانع و ترسیم فرصت‌های بهبود هماهنگی نهادی در مدیریت پایانه‌های مرزی فراهم می‌آورد. در ادامه، جداول تفکیکی و تحلیل‌های جزئی هر یک از شرایط ارائه می‌شود تا راهکارهای سیاستی محتمل، بر پایه شواهد و در چارچوب رویکرد داده‌بنیاد، مستند و قابل اتکا باشند.

جدول ۴. خلاصه شرایط و کدها در نظریه داده‌بنیاد برای ایستایی ناوگان

کد هسته	کدهای متمرکز	کدهای باز	شرایط
کدهای متمرکز	ضعف زیرساخت و خدمات زیربنایی	محدود بودن فضای پایانه‌های مرزی، قدمت بالای زیرساخت‌ها، ماندگاری ظرفیت پذیرش زیرساخت‌ها و بالا رفتن تقاضا، نبود پارکینگ، عدم توسعه‌یافتگی پس کرانه مرزها، فرآیند نوبت‌دهی ضعیف پارکینگ، امکانات لجستیکی محدود، تعداد محدود ایکس‌ری، مسافت طولانی آزمایشگاه‌های استاندارد تحت قرارداد از مرزها، ارسال نمونه‌گیری به کلان‌شهرها، قطعی سامانه جامع تجارت و گمرک، کمبود دانش فنی، نحوه طراحی سامانه	علی
		نمونه نقل قول «اتمام قرارداد استاندارد با آزمایشگاه باعث شده برای یک نمونه‌گیری به آزمایشگاه‌های اصفهان و کرج برویم؛ همین کامیون مجبور است یک هفته منتظر جواب نمونه بماند.» «پارکینگ آنا وطن چون محدودیت دارد، خیلی زودتر از زمان مقرر برگه خروج را صادر می‌کند. راننده هم مجبور است یک نصفه روز زمان بگذارد برای رسیدن تا درب شماره یک گمرک.» «اگر کامیونی، چهارشنبه عصر به بازرگان رسیده، باید است تا شنبه صبح برای شروع کارهای اداری‌اش منتظر بماند؛ چون بسیاری از سامانه‌های قطع است.»	
	تمرکز تشریفات کاری نهادهای متکثر	استقرار ۲۵ نهاد در مرز، پایش شرکت ملی نفت در نقطه صفر مرزی، مداخلات چندین نهاد انتظامی، ارائه خدمات غیرضرور در محوطه حساس مرزی، رفت و آمدهای افراد متفرقه به درون پایانه، عدم تفکیک دقیق رویه تجاری و مسافری، تمایل خود نظارتی و خودمدریتی دستگاه‌ها، استقرار دستگاه‌ها بدون متولی واحد، تضاد شرح وظایف سازمان‌ها، عدم شفافیت در رویه دستگاه‌ها، عدم پاسخگویی، پیچیدگی رویه‌های اجرایی، سهم‌خواهی از قدرت توسط دستگاه‌های مختلف	«به دلیل ایجاد نظم و امنیت در مرز هنگ مرزی، پلیس اقتصادی، گارد گمرکی، نیروهای امنیتی حاضر هستند اما کماکان با مشکل امنیت مواجهیم.» «در طول روز خیلی از مردم بومی برای اینکه یک مرسوله پستی بگیرند، وارد محوطه گمرکی می‌شوند؛ این یعنی مرز محل دریافت مرسوله پستی شده است.»
		تعداد محدود کارمندان گمرک، نبود ارزیاب تخصصی گمرک در روزهای تعطیلی، ناتوانی در تامین امنیت مرز، مسئله جدی امنیت در برخی مرزها، ناآشنایی با تغییرات فناورانه در سیستم تجارت	
	ناهماهنگی نهادی	ضعف نیروی انسانی	«اگر ارزیاب یک روز به مرخصی برود با به هر دلیلی نباشد، این حجم از کالا باید در مرز بماند. از این موارد هم اتفاق افتاده ولی کاری برایش نکرده‌اند.» «دو سال پیش در کمتر از دو ماه، چادر چهل کامیون را مخدوش کردند. همین باعث شد که کامیون‌ها چندین هفته در مرز بمانند»
		کنشگری کشور مقابل کاری	ساخت و ساز در مرزهای مقابل، عدم پایبندی به کنوانسیون‌های بین‌المللی، بازرسی اکثر ناوگان‌ها، ضعف زیرساختی، مسئله هم‌ترازی مدیران دو کشور، ناهماهنگی ساعات مرزی دو کشور «در طول ۲۴ ساعت، حداقل چندین ساعت برای جابه‌جایی و تغییر شیفت‌ها در ایران و ترکیه اتلاف می‌شود.» «هر دو کشور با اینکه عضو کنوانسیون تیر هستیم ولی از آن استفاده نمی‌کنیم؛ اگر کامل اجرا شود، ناوگان کمتری در صف می‌ماند.»
زمینه‌ای	نظام حقوقی و قانونی ناکارآمد	تکثر قوانین، فقدان نهاد نظارت‌کننده، تغییرات متعدد قانون، عدم اجرای قوانین، سردرگمی مجری، مراکز متکثر قانونگذاری، تفاسیر موسع از وظایف، فقدان اختیارات برای مدیر مرزها «طبق مصوبه در حال حاضر سازمان راهداری متولی مرزهاست؛ اما تکلیف دقیق روشن نشده. از طرفی گمرک هم به قانون امور گمرکی استناد می‌کند و می‌گوید مدیریت مرزها با گمرک است.» «بارها از مدیریت یکپارچه و متولی واحد برای مرزها گفته‌ایم ولی تکلیفش را روشن نکرده‌ایم که از این متولی چه می‌خواهیم؟!»	
	ساختارهای اجتماعی و فرهنگی ناراسا	ضعف فرهنگ در نقاط مرزنشین، تمایل به فساد، عدم تمایل به توسعه ملی، نابرابری‌های مرکز و پیرامون، کمبود دانشگاه و مراکز علمی، عدم شناخت اهمیت مرز، سهیم نشدن بومیان از سود ناشی از تجارت، عدم اختصاص امکانات قابل توجه به مرزنشینان هنوز برای مردمان مناطق مرزی اهمیت مرز روشن نشده است. از طرفی هم اقدامی نشده تا آن‌ها بتوانند از این امکان اقتصادی به خوبی استفاده کنند. یک بازارچه مرزی در همین بازرگان بود که آن هم سال‌هاست، خاک می‌خورد.	
	عقب ماندگی اقتصادی	کمبود مشاغل، نرخ فقر بالا، کمبود امکانات، کیفیت زندگی، امرار معاش از راه فروش گالن سوخت، رکود و عدم بهره‌برداری از ظرفیت بازارچه‌های مرزی «در منطقه بازرگان و ماکو به شدت مردم با کمبود شغل مواجه هستند. به همین دلیل عده‌ای به قاچاق گازوئیل متوسل می‌شوند.»	

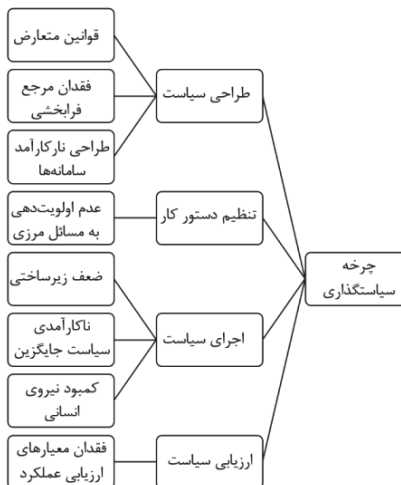
کیفیت مدیریت ضعیف	همکاری سازمان‌ها در گرو روابط غیررسمی و فردی، سطح تعامل و همکاری بین سازمان‌های دولتی، نقش شرکت‌های حمل و نقل و تجار، وجود سازکارهای مؤثر برای حل اختلافات، تبادل اطلاعات، نقش تشکل‌های صنفی، ساختارهای برای شنیدن نقطه نظرات دستگاه‌ها و متولیان	مداخله‌گر
	«اگر کارمان راه نیفتاد، اولین گزینه برای حل مسئله، انجمن حمل‌ونقل است. شاید در بعضی از موارد هم نتواند، اما تمام سعی‌اش را می‌کند تا مشکل راننده و کامیون را حل کند.»	
عقب‌ماندگی در توسعه فناوری	سطح توسعه سیستم نوبت‌دهی، توسعه پس‌کرانه، راه‌اندازی و توسعه سامانه‌های جامع تجارت و گمرک، بهره‌برداری و پیوستن ذینفعان به سامانه جامع مرزها	
	«گمرک به خاطر قرارداد ترکمن‌چای که با یک شرکت خصوصی بسته، نمی‌تواند از آن خارج شود. همین عامل سبب شده تا به سامانه جامع مرزها متصل نشود.»	
مدیریت واحد	ادامه رویه فعلی، تغییر در مدیریت پایانه‌های مرزی، ایجاد مدیریت واحد مرزی، فناوری‌های دیجیتال، بازطراحی نهادی، ساختار سیاستگذاری، اقتدار نهاد مسئول	راهبردها
افزایش هزینه‌ها	دموراز ناوگان، رکود سرمایه، ناطمینانی زمان تحویل کالا، افزایش قیمت مواد اولیه در داخل، تشدید عدم قطعیت در زنجیره تامین، افزایش هزینه‌های تولید، از دست دادن بازارهای صادراتی، بی‌رغبتی بخش خصوصی به تجارت، عدم امکان بهره‌برداری از ظرفیت توافقنامه‌های تجاری و اقتصادی، از دست دادن مزیت‌های جغرافیایی، عقب ماندن از رقابت تجاری، واگذاری عرصه تجارت به سایر بازیگران منطقه‌ای	پیامدها

پارادایم نظریه داده بنیاد برای ایستایی ناوگان (نمودار ۲)، روابط بین شرایط علی، زمینه‌ای، مداخله‌گر، راهبردها و پیامدها را با ناهماهنگی نهادی به‌عنوان کد هسته نمایش می‌دهد:



نمودار ۲. پارادایم نظریه داده بنیاد برای ایستایی ناوگان

در ادامه، اجزای ترسیم شده در (نمودار ۳) بر پایه چارچوب چرخه سیاستگذاری، شامل چهار مرحله تنظیم دستورکار، طراحی، اجرا و ارزیابی به صورت نظام‌مند واکاوی شده‌اند تا مجموعه موانع و چالش‌های خاص هر مرحله شناسایی و طبقه‌بندی گردد.



نمودار ۳. چرخه سیاستگذاری و موانع ایستایی ناوگان

این نمودار به صورت فشرده، پیوند میان موانع شناسایی شده در پدیده ایستایی ناوگان و جایگاه آن‌ها در مراحل مختلف سیاستگذاری را نمایش می‌دهد و به وضوح نشان می‌دهد که چگونه غفلت از اولویت توسعه اقتصادی مناطق مرزی در مرحله تنظیم دستور کار، فقدان مرجع فرابخشی و وجود قوانین متعارض در مرحله طراحی، کمبود نیروی انسانی و نارسایی‌های زیرساختی در مرحله اجرا و نبود شاخص‌های سنجش عملکرد در مرحله ارزیابی، هر یک به سهم خود به تأخیر و افت کارایی در مدیریت پایانه‌های مرزی انجامیده‌اند. افزون بر این، به کارگیری چارچوب تحلیل نهادی و توسعه اوستروم به بررسی جزئی‌تر روابط و تعاملات میان نهادهای درگیر کمک کرده و نقاط گلوگاهی هماهنگی نهادی را آشکار ساخته است. تبیین کامل این تحلیل در ادامه ارائه خواهد شد.

شرایط علی

شرایط علی؛ شرایطی که به آن دسته از عوامل بنیادی اشاره دارد که به طور مستقیم در شکل‌گیری یا تشدید تأخیر ناوگان دخالت دارند (Corbin, 2021) و تحلیل داده بنیاد این پژوهش نشان می‌دهد که ریشه اصلی آن‌ها در ناهماهنگی نهادی نهفته است.

ضعف زیرساخت و خدمات زیربنایی

یکی از مهم‌ترین عوامل شکل‌دهنده به تأخیر ناوگان، ضعف زیرساخت و خدمات زیربنایی در محدوده پایانه‌های مرزی است؛ کمبود فضای عملیاتی، فقدان پارکینگ‌های استاندارد، محدودیت در تعداد و کارایی دستگاه‌های ایکس‌ری و قطع مکرر سامانه‌های گمرکی و تجاری همچون سامانه جامع از چالش‌های شاخص این حوزه محسوب می‌شوند (م، ۱۱، م، ۱۷، م، ۲۲). پیامد این کاستی‌ها آشکار و قابل محاسبه است: افزایش حدود ۱۰ درصدی هزینه‌های حمل‌ونقل و در نتیجه کاهش نزدیک به ۲۰ درصدی جریان تجارت (عادلی مهدوی و همکاران، ۱۳۹۶). از این رو تحلیل بر اساس مدل چرخه سیاستگذاری نشان می‌دهد که ضعف زیرساخت‌های سخت‌افزاری مانند فقدان پارکینگ استاندارد یا کمبود تجهیزات فیزیکی، بیشتر ناشی از نارسایی در مرحله اجرای سیاست و کمبود منابع عملیاتی است. در مقابل، مشکلات زیرساخت‌های نرم‌افزاری نظیر سامانه‌های گمرکی و تجاری، ریشه در کاستی‌های مرحله طراحی سیاست دارند؛ به ویژه ضعف در طراحی کارآمد سامانه‌های مدیریتی که نتوانسته‌اند با نیازهای عملیاتی و حجم مبادلات تطبیق یابند. این الگو، بر اساس رویکرد نهادگرایی تاریخی، وابستگی به مسیرهای سنتی و تثبیت الگوهای ناکارآمد را بازنمایی

می‌کند؛ به گونه‌ای که ناکارآمدی‌های گذشته مانند عدم به‌روزرسانی سامانه‌ها یا نادیده گرفتن فناوری‌های نوین همچنان بازتولید شده و مانع تحقق کارایی در پایانه‌ها می‌شود (North, 2023). افزون بر این، در چارچوب تحلیل نهادی و توسعه اوستروم، آشکار گردیده که تداخل وظایف میان نهادهای کلیدی مانند گمرک و راهداری، روند توسعه و ارتقای زیرساخت‌ها را کند کرده و موجب شده تعارض‌های نهادی بر تخصیص منابع، هماهنگی عملیاتی و اولویت‌بندی پروژه‌ها سایه بیفکند (Cole & McGinnis, 2023).

تمرکز تشریفات کاری نهادهای متکثر

عامل دیگر، تمرکز تشریفات کاری در میان نهادهای متکثر است. حضور نهادهای متکثر در پایانه‌های مرزی (جدول ۴)، هم‌پوشانی وظایف میان سازمان‌ها، گرایش دستگاه‌ها به خودنظارتی، ضعف همکاری میان‌بخشی، عدم تفکیک فرآیندهای تجاری و مسافری، تعدد نهادهای امنیتی و انتظامی و استقرار بدون وجود متولی مشخص، روند عملیات را پیچیده و کند ساخته است (م، ۱۵، ۱۲، ۲۰). این تمرکز، محصول تضاد هنجارهای سازمانی است که بر اساس رویکرد نهادگرایی هنجاری (Lægreid, 2023 & Christensen) خودنظارتی دستگاه‌ها را تقویت کرده و در عرصه‌های عملی، مطابق تحلیل نهادی اوستروم به بروز و تشدید تعارضات قانونی می‌انجامد. از منظر چرخه سیاست‌گذاری، این مسئله ناشی از نقص در مرحله طراحی سیاست است؛ چرا که فقدان مرجع فرابخشی و نبود نگاهت نهادی منسجم، هماهنگی سازمانی را تضعیف کرده است. تحلیل نهادی و توسعه اوستروم نیز نشان می‌دهد که ناسازگاری و تعارض قوانین از جمله تضاد بین ماده ۲ قانون امور گمرکی و مصوبات ستاد اقتصادی دولت، موجب شکل‌گیری گلوگاه‌های نهادی و تعارضات قانونی شده است که فرآیند هماهنگی را با موانع جدی مواجه می‌سازد.

جدول ۴. نهادهای دخیل در فرآیند مدیریت پایانه‌های مرزی جاده‌ای

نهادهای بالادستی تخصصی	نهادهای تخصصی				نهادهای بالادستی عمومی
	غیرمستقر در پایانه‌های مرزی	مستقر در پایانه‌های مرزی			
شورای عالی هماهنگی ترابری	وزارت امور خارجه	شرکت‌های حمل‌ونقل	سازمان ملی استاندارد	سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای	مجلس شورای اسلامی
شورای ساماندهی مبادی ورودی و خروجی	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	شهرداری‌ها	بانک عامل	گمرک جمهوری اسلامی ایران	هیئت وزیران
شورای ساماندهی مبادلات مرزی	وزارت جهاد کشاورزی	نمایندگان مجلس	شرکت انبارهای عمومی	شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی	شورای عالی امنیت ملی
ستاد ملی گذر (در فرآیند تشکیل)	وزارت صمت	انبارهای بخش خصوصی	مناطق آزاد تجاری صنعتی	پلیس مهاجرت و گذرنامه	شورای امنیت کشور
	بانک مرکزی	نهادهای امنیتی	سازمان حفظ نباتات	پلیس امنیت اقتصادی	ستاد هماهنگی اقتصادی
	سازمان حفاظت از محیط زیست	ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز	استانداری	مرزبانی	ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز

در دهه‌های اخیر، سیاست‌گذاران در فرآیند طراحی و تدوین سیاست‌های کلان با اتکا به اسناد بالادستی و برنامه‌های عملیاتی کوشیده‌اند تا با تعیین یا تغییر نهادهای متولی، سازمان‌هایی را در نقش مرجع تصمیم‌گیری و مسئول مدیریت پایانه‌های مرزی معرفی کنند (جدول ۵). با این حال، فقدان رویکردی جامع‌نگر در سیاست‌گذاری و نبود انسجام کافی در مرحله اجرا، زمینه‌ساز سردرگمی در میان نهادهای مستقر در پایانه‌ها شده و تعارضات قدرت میان دستگاه‌های دولتی را نیز تقویت کرده است (م، ۱۶، ۲۰). این وضعیت به روشنی از کاستی و ناکارآمدی در معماری سیاست‌گذاری حکایت دارد؛ ضعف ساختار سیاستی که مانع

تحقق مدیریت یکپارچه و هماهنگ در این حوزه گردیده است. در آخرین بازنگری سیاستی، سازمان راهداری به عنوان متولی رسمی مدیریت پایانه‌های مرزی معرفی شد؛ اما در عمل، فقدان پشتوانه‌های حقوقی و محدودیت ظرفیت‌های اجرایی، امکان تحقق مؤثر مدیریت یکپارچه را از میان برده است. در نتیجه پراکندگی وظایف و فقدان مرجع مشخص، همچنان در زمره چالش‌های ساختاری پابرجاست و در بسیاری موارد، سایر مسائل مرتبط را بازتولید و تشدید می‌کند. از این منظر، کمبود سازکارهای هم‌افزا، فقدان نهاد راهبر و نبود ساختارهای هماهنگ‌کننده در نظام مدیریت پایانه‌ها به گسست میان سیاست‌ها انجامیده و حکمرانی نامتوازن و غیرمنسجم را در این حوزه رقم زده است. ریشه این ناکارآمدی، در خلأ ادراک و زبان مشترک میان دستگاه‌های ذی‌ربط و اثرگذار است؛ وضعیتی که از یک طرف هزینه‌های اقتصادی قابل توجهی را بر کشور تحمیل می‌کند، از طرفی دیگر اعتماد و کارآمدی را نیز کاهش می‌دهد. عوامل اصلی این ناهماهنگی را می‌توان در عدم تعیین دقیق متولی توسط مرجع ذی‌صلاح، ضعف جدی در سازکارهای هماهنگی، فقدان شفافیت و پاسخگویی نهادی و نیز بنیان‌های فرهنگی و اداری حاکم بر ساختار بخش دولتی جست‌وجو کرد. حاصل این نارسایی‌ها، کاهش بهره‌وری، افزایش هزینه‌ها، کُندی فرآیندهای تصمیم‌گیری و اجرا و افت سرمایه اجتماعی در میان ذی‌نفعان بوده است. به رغم بحث درباره ضرورت یا عدم ضرورت حضور هر یک از نهادها در پایانه‌ها، واقعیت آن است که ساختارهای پیچیده بوروکراتیک، شیوه‌های طراحی رویه‌های اجرایی و تغییرات مکرر این رویه‌ها، خود همچون مانعی جدی در مسیر اجرای سیاست عمل می‌کنند؛ مانعی که حتی رانندگان با تجربه و آشنا به مقررات را نیز در انجام ساده‌ترین امور اداری با مشکلات مضاعف مواجه ساخته است.

جدول ۵. فرآیند تحول و تغییر مدیریت دستگاه‌ها در پایانه‌های مرزی

موضوع	مصوبه	متن مصوبه
تعیین گمرک به عنوان نهاد هماهنگ‌کننده	ماده ۲ قانون امور گمرکی ۱۳۹۰/۸/۲۲	گمرک جمهوری اسلامی ایران سازمانی دولتی تابع وزارت امور اقتصادی و دارایی است که به عنوان مرزبان اقتصادی کشور نقش محوری و هماهنگ‌کننده را در مبادی ورودی و خروجی کشور دارد و مسئول اعمال حاکمیت دولت در اجرای قانون امور گمرکی و سایر قوانین و مقررات مربوط به صادرات و واردات و عبور (ترانزیت) کالا و وصول حقوق ورودی و عوارض گمرکی و مالیات‌های مربوطه و الزامات فنی و تسهیل تجارت است.
سازمان‌های منطقه آزاد تجاری صنعتی عهده‌دار مسئولیت کلیه نهادهای مستقر در منطقه	بند الف ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور ۱۳۹۶/۱/۱۶	دبیران سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام منطقه محسوب می‌شوند و کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در این مناطق به استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی به عهده آن‌ها است. سازمان‌های مناطق آزاد منحصراً براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی و اصلاحات بعدی آن و قانون کار اداره می‌شوند.
سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای در جایگاه مدیریتی مرزها	مصوبه ستاد اقتصادی دولت ۱۳۹۹/۱۰/۲	مسئولیت کلیه پایانه‌های مرزی کشور و هماهنگی دستگاه‌های مستقر در آن بر عهده وزارت راه و شهرسازی می‌باشد.

ضعف کمی و کیفی نیروی انسانی

کمبود نیروی انسانی و ضعف تخصصی در برخی دستگاه‌های مستقر به عنوان یکی دیگر از چالش‌های بنیادین در مرحله اجرای سیاست‌های مدیریت مرزی، تأثیری مستقیم بر کارایی و اثربخشی این حوزه دارد. بنا بر اظهارات مسئولان گمرک، طی یک دهه گذشته هیچ گونه جذب نیروی جدید در گمرک صورت نگرفته و بخش قابل توجهی از کارکنان فعلی این سازمان در آستانه بازنشستگی قرار دارند (۱۴م). پیامد این محدودیت در برخی نقاط مرزی به وضوح محسوس است؛ به عنوان نمونه، در مرز آستارا در روزهای تعطیل تنها یک ارزیاب حاضر است و غیبت وی عملاً موجب توقف کامل جریان ناوگان می‌شود (۴م، ۶م). فقدان نیروی انسانی کافی، تنها به گمرک محدود نمی‌شود و در سایر دستگاه‌های تخصصی مرزی نیز نمود بارزی دارد. برای مثال در پایانه مرزی مهران کنترل صادرات مواد غذایی و آشامیدنی صرفاً در اختیار یک کارشناس در ساعات اداری است، در حالی که بر اساس ارزیابی کارشناسان امر، برای ایجاد نظارت مؤثر و پیوسته، جذب و استقرار چهار کارشناس صنایع غذایی ضروری است. این

کمبود ساختاری، علاوه بر تضعیف اجرای سیاست‌ها به کاهش هماهنگی میان دستگاه‌ها و افت کیفیت خدمات مرزی منجر شده است.

از منظر طراحی سیاست، قانونگذار وظیفه تأمین امنیت پایانه‌های مرزی را به دو نهاد واگذار کرده است: سازمان راهداری و گمرک. سازمان راهداری به عنوان متولی زیرساخت، مسئولیت ایزوله‌سازی محوطه پایانه و جداسازی مسیرهای مسافری از تجاری را بر عهده دارد، در حالی که گمرک، به مثابه نهاد تخصصی و دربان اقتصادی، متولی تأمین امنیت ناوگان در محوطه گمرکی شناخته می‌شود. با وجود این تقسیم وظایف، مرحله اجرای سیاست به دلیل ناکافی بودن هماهنگی نهادی و عدم بهره‌گیری کامل از ظرفیت‌های اجرایی به ویژه در حوزه امنیت، به نتایج مطلوب منتهی نشده است. بر اساس چارچوب تحلیل نهادی و چرخه سیاست‌گذاری، ریشه این ناکارآمدی را باید در مرحله اجرا جست؛ جایی که کمبود منابع انسانی، ضعف آموزش و فقدان سازکارهای هماهنگی مؤثر میان گمرک و سازمان راهداری، مانع تحقق اهداف سیاست‌گذاری شده‌اند.

کنشگری کشور مقابل

مدیریت مرزها بر اصل «تنصیف» استوار است؛ اصلی که بیانگر پیوستگی و تأثیر متقابل تصمیمات و رویه‌های تجاری ایران و کشورهای هم‌جوار شامل ترکیه، آذربایجان، ترکمنستان، پاکستان، عراق، افغانستان و ارمنستان است. هر اقدام و تصمیم‌گیری در حوزه مدیریت مرزهای ایران، آثار مستقیم و غیرمستقیم بر طرف مقابل برجای می‌گذارد؛ به همان میزان، سیاست‌ها و اقدامات همسایگان نیز بر ظرفیت پذیرش ناوگان و فرآیندهای تجاری ایران تأثیرگذار است. نمونه بارز این تعامل را می‌توان در عملیات بازسازی زیرساخت‌های مرزی برخی همسایگان، همچون ترکیه و ارمنستان مشاهده کرد. پیش از سال ۱۴۰۰، میانگین روزانه عبور حدود ۳۰۰ دستگاه ناوگان ترانزیتی از پایانه مرزی بازرگان ثبت شده بود؛ اما با آغاز پروژه عمرانی در مرز گوربولاغ ترکیه در سال ۱۴۰۰، ظرفیت پذیرش ناوگان ایرانی به حدود ۱۵۰ کامیون در روز کاهش یافت، که معادل افتی ۵۰ درصدی است (م، ۱م، ۲م، ۸م). هرچند در مرحله طراحی سیاست‌های جایگزین، پیشنهاد استفاده از پایانه‌هایی همچون سرو و پلدشت مطرح شد، اما در مرحله اجرا، ضعف هماهنگی، محدودیت امکانات گمرکی، کُندی فرآیندهای اداری و الزام عبور از مسیرهای طولانی‌تر به واسطه ورود به کشور ثالث، مانع تحقق این جایگزین‌ها شد. این تجربه، نمونه‌ای عینی از خلأ در هر دو مرحله طراحی و اجرای سیاست‌های جایگزین است. در بُعد بین‌المللی، کنوانسیون تیر یکی از مهم‌ترین اسناد جهانی در حوزه حمل‌ونقل، ظرفیت بالایی برای تسهیل امور گمرکی و کاهش زمان ترخیص محموله‌ها دارد. بر اساس مفاد این معاهده، کالاهای ترانزیتی تحت پلمپ، بی‌نیاز از بازرسی مجدد در گمرک کشور مقصد هستند. با وجود این، برخی کشورها مانند ترکیه در عمل به این تعهد پایبند نبوده و بخش قابل توجهی از محموله‌ها را مجدداً مورد بازرسی قرار می‌دهند؛ امری که موجب افزایش زمان ترخیص و کاهش کارایی عملیاتی مرزها شده است (م، ۸م، ۲۲م). افزون بر این، فعالان تجاری بر این باورند که بخشی از مشکلات، ناشی از رویکرد مدیریتی و بازرسی‌های مکرر در داخل ایران نیز هست. تحلیل سیاست‌ها در چارچوب ارزیابی نهادی نشان می‌دهد که کنشگران خارجی نقشی تعیین‌کننده در شکل‌گیری و تغییر موقعیت‌های عملیاتی نظیر فرآیند ترخیص کالا ایفا می‌کنند. این کنشگری، بر اساس چارچوب اوستروم، عوامل خارجی را به عنوان بخشی از عرصه کنش نهادی نشان می‌دهد که هماهنگی بین‌المللی را مختل می‌کند (Cole & McGinnis, 2023). ضعف در هماهنگی‌های بین‌المللی و تنگناهای زیرساختی، موانعی بر سر راه اجرای سیاست‌های جایگزین و بهبود کارایی مدیریت مرزها ایجاد کرده است. بنابراین، ارتقای عملکرد و تسهیل تجارت مرزی مستلزم بازنگری عمیق در طراحی و اجرای سیاست‌های مرزی، با تمرکز بر استحکام سازکارهای هماهنگی در دو سطح بین‌المللی و داخلی، الزاماً باید در دستور کار قرار گیرد.

شرایط زمینه‌ای

شرایط زمینه‌ای، مجموعه‌ای از بسترهای محیطی، نهادی و ساختاری‌اند که به طور غیرمستقیم اما معنادار بر پدیده محوری و عوامل علی تأخیر ناوگان اثر می‌گذارند. بر اساس رویکرد نظریه داده بنیاد (Charmaz, 2024) این شرایط نه صرفاً در کنار ناهماهنگی نهادی، بلکه در نقش زمینه‌هایی دیده می‌شوند که آن را تولید، تشدید یا بازتولید می‌کنند. به عبارت دیگر، ضعف یا شکنندگی این بسترهای محیطی، ظرفیت نهادها را برای هماهنگی و هم‌افزایی کاهش داده و ضرایب اصطکاک میان کنشگران را در چرخه سیاستگذاری افزایش می‌دهد.

نظام حقوقی و قانونی ناکارآمد

تعدد و پراکندگی قوانین، تغییرات مکرر مقررات و فقدان مرجع نظارتی واحد، موجب شده است که مجریان در تفسیر و اجرای قانون با سردرگمی و تناقض مواجه شوند. این وضعیت، حاصل ضعف جدی در مرحله طراحی سیاست است؛ جایی که عدم هم‌پوشانی و هماهنگی مقررات، سازکارهای نهادی را سست کرده و شبکه همکاری بین سازمان‌ها را از هم گسسته است. این ناهماهنگی‌ها در طول زمان، به جای اصلاح بنیان‌های قانونی به تکرار همان راه‌حل‌های منسوخ منجر شده است؛ رویکردی که از منظر نهادگرایی تاریخی، وابستگی به مسیرهای حقوقی ناکارآمد را بازتولید می‌کند (North, 2023) و با تثبیت این مسیر، سردرگمی و دوگانگی در اجرای قانون را افزایش می‌دهد. این وابستگی، موجب تکرار رویه‌های قدیمی و جلوگیری از شکل‌گیری سازکارهای نوین می‌شود؛ وضعیتی که در عمل، فشار مضاعفی بر ظرفیت تطبیق سازمان‌ها وارد کرده و سطح ناهماهنگی عملیاتی را افزایش می‌دهد. تلاقی این عوامل، سردرگمی مجریان در تفسیر مقررات و اجرای سیاست‌ها را تشدید کرده و چرخه‌ای خودتقویت‌کننده از ناکارآمدی نهادی ایجاد می‌کند. بنابراین، ناکارآمدی حقوقی نه تنها بستر بروز ناهماهنگی نهادی را فراهم می‌کند، بلکه آن را پایدار می‌سازد.

ساختارهای اجتماعی و فرهنگی

در مناطق مرزی، ضعف فرهنگ توسعه‌محور، شکاف‌های اقتصادی-اجتماعی میان مرکز و پیرامون و کمبود نهادهای آموزشی مؤثر، زمینه‌ساز بی‌اعتمادی کنشگران و شکل‌گیری رفتارهای پرخطر و غیرقانونی مانند فک پلمپ محموله‌ها و فساد اداری شده است (م، ۱م، ۹م). این عوامل در مرحله طراحی و اجرای سیاست‌های امنیتی و فرهنگی به درستی پیش‌بینی و مهار نشده‌اند. بر این اساس، پیامدهای اجتماعی و فرهنگی به طور مستقیم راهبردهای نهادی را با تعارض مواجه کرده، سطح همکاری را کاهش داده و گفتمان مشترک میان نهادها را تضعیف نموده‌اند؛ فرآیندی که در نهایت به ناهماهنگی نهادی منجر می‌شود. این ساختارها بر اساس نهادگرایی هنجاری، هنجارهای فرهنگی ناسازگار را برجسته کرده و اعتماد نهادی را کاهش می‌دهند (Lægheid, 2023 & Christensen). از طرفی نیز با تقویت الگوهای رفتاری غیررسمی و عادت‌واره‌های نهادی، زمینه اجرای گزینشی مقررات و بی‌اعتنایی به رویه‌های رسمی را فراهم می‌آورند. پیامد این فرآیند تثبیت هنجارهای موازی، افزایش فاصله میان تعهدات رسمی و عملکرد واقعی سازمان‌هاست؛ به همین دلیل عملاً ظرفیت همکاری را فرسوده کرده و ساختار گفت‌وگو و حل‌وفصل اختلافات بین نهادی را سست می‌نماید.

ساختار اقتصادی

فقر مزمن، کمبود فرصت‌های اشتغال و رکود بازارچه‌های مرزی، زمینه‌ساز گسترش فعالیت‌های غیرقانونی همچون فروش و قاچاق سوخت شده است (م، ۳م). این مسئله در مرحله تنظیم دستورکار چرخه سیاستگذاری ریشه دارد، جایی که توسعه اقتصادی مناطق مرزی به عنوان جزء مکمل سیاست‌های مدیریت مرزی نادیده گرفته شده است. چنین بی‌توجهی، منجر به وابستگی بیشتر این مناطق به رویه‌های غیررسمی و کاهش ثبات اقتصادی شده که خود، انسجام نهادهای مسئول را مختل و سطح ناهماهنگی را بالا

برده است. به‌طور کلی، هر یک از این ساختارهای زمینه‌ای فوق از طریق اثرگذاری بر ظرفیت نهادی، نظم عملیاتی و سطح اعتماد میان سازمان‌ها به پدیده ناهماهنگی نهادی منجر شده‌اند. ناکارآمدی حقوقی با ایجاد کژکارکرد در سازکارهای هماهنگی؛ ضعف فرهنگی - اجتماعی با تضعیف روابط و اعتماد نهاد؛ بحران اقتصادی با فشار بر منابع و انگیزه‌های سازمانی، سه رشته اصلی شبکه‌ای را تشکیل داده‌اند که درهم‌تنیدگی‌شان بستر پایدار ناهماهنگی نهادی و در نهایت، تأخیر ناوگان در پایانه‌های مرزی را ساخته و تقویت کرده است.

شرایط مداخله‌گر

شرایط مداخله‌گر، به عنوان متغیرهای تعدیل‌گر، نقشی تعیین‌کننده در جهت‌گیری و شدت اثر شرایط علی بر مسئله اصلی یعنی تأخیر ناوگان ایفا می‌کنند. بر مبنای چارچوب نظری استراوس و کوربین (۲۰۲۳)، این عوامل می‌توانند کارکرد شرایط علی را تقویت یا تضعیف کنند و از مسیر تغییر در سطح کارایی نهادی و ظرفیت عملیاتی، پیامدهای اجرایی را دگرگون سازند (Strauss&Corbin,2023).

کیفیت مدیریت

در مرحله اجرای سیاست، ضعف همکاری بین‌سازمانی و اتکای بیش از حد به روابط غیررسمی، موجب اختلال در هماهنگی و شکل‌گیری کشمکش‌های بین‌نهادی شده است. ضعف مدیریت، در مرحله اجرای چرخه سیاست‌گذاری (Harris et al., 2022) نمودار است و اتکا به روابط غیررسمی را تقویت می‌کند؛ هم‌زمان، فقدان رویکرد لجستیک یکپارچه در فرآیندهای مرزی باعث شده تا جریان هماهنگ خدمات و عملیات حمل‌ونقل بین نهادها شکل نگیرد و ظرفیت عملیاتی ناوگان کاهش یابد. این وضعیت مسیرهای تصمیم‌گیری را دچار ابهام کرده و ناوگان را در وضعیت سردرگمی عملیاتی قرار داده است (م ۱۶، م ۲۱). همچنین، نقش تشکلهای صنفی به عنوان واسطه تعاملی میان نهادها، محدود است که البته بخشی از آن نیز در عدم بسترسازی پهنه جهت مشارکت بخش خصوصی و سازکارهای تشکلی ریشه دارد. چنین ضعف مدیریتی، ناهماهنگی نهادی را در موقعیت‌های مرزی تشدید کرده و طول زمان توقف ناوگان را به شکل معنادار افزایش داده است. بازآفرینی کارایی در این عرصه، نیازمند تعیین رویکرد مدیریتی شفاف توسط نهاد متولی مرزها، تقویت تعاملات تخصصی میان مدیران و بهره‌گیری از ساختارهای رسمی مشارکت نهادی است.

توسعه فناوری

شکاف‌های فناوری و نابرابری در دسترسی به ابزارهای نوین از جمله سامانه‌های نوبت‌دهی آنلاین، همراه با توسعه نیافتگی زیرساخت‌های پسرانه‌ای در پایانه‌های مرزی، ظرفیت عملیاتی این مراکز را محدود کرده و بهره‌وری را کاهش داده است (م ۷، م ۱۰، م ۴). ریشه این مشکل را باید در مراحل طراحی و اجرای سیاست‌های فناوری جست‌وجو کرد؛ جایی که سرمایه‌گذاری هدفمند در زیرساخت‌های دیجیتال نادیده گرفته شده و بخشی از ظرفیت‌های بالقوه بلااستفاده مانده است. در صورت بهره‌گیری هوشمندانه از ظرفیت بخش خصوصی، طراحی سیاست‌های تشویقی و حمایت مؤثر از سرمایه‌گذاری در فناوری‌های نوین، می‌توان بهره‌وری پایانه‌های مرزی را افزایش داد، ازدحام را کاهش داد و سازکاری پایدار برای ارتقای هماهنگی نهادی فراهم آورد. هرچند شرایط علی، بنیان‌های اولیه ناهماهنگی نهادی را ترسیم می‌کنند، کیفیت مدیریت و توسعه فناوری، همچون اهرم‌هایی عمل می‌کنند که شدت یا ضعف این ناهماهنگی و در نتیجه، میزان تأخیر ناوگان را تعیین می‌نمایند. ضعف مدیریت بین‌نهادی با کاهش انسجام و مسیرهای ارتباطی رسمی، اثر منفی شرایط علی را چند برابر می‌کند؛ در حالی که شکاف فناوری، با کاهش کارایی و ظرفیت عملیاتی، زمینه‌ساز ازدحام و توقف‌های طولانی‌تر می‌شود. این شکاف‌ها، بر اساس مفهوم لجستیک یکپارچه، مانع هماهنگی زنجیره تأمین و بهره‌گیری از فناوری‌های پیشرفته می‌شوند (Ojala & Celebi, 2023; Zaki & Al-Witri, 2024)؛ به همین

دلیل اتصال کارآمد میان پایانه‌های مرزی، پسکرانه‌ها و نهادهای مسئول را مختل شده و اثرگذاری سرمایه‌گذاری‌های آینده در فناوری را کاهش یافته است.

راهبردها و پیامدها

یافته‌های حاصل از تحلیل داده‌ها در چارچوب نظریه مبنایی نشان می‌دهد که حل بنیادین چالش‌های موجود در مدیریت مرزی، مستلزم ایجاد مدیریت یکپارچه مرزی با ماهیت فرابخشی و برخوردار از نگاهت نهادی بازطراحی شده است. چنین مدیریتی باید به صورت یک مرجع عالی هماهنگی بین‌دستگاهی عمل کند؛ مرجعی که از یک سو توانایی ارتقای تعامل میان سازمان‌ها و نهادهای ذی‌ربط را داشته باشد، و از سوی دیگر بتواند با تسریع فرآیندهای تصمیم‌گیری، سازکارهای هم‌افزایی نهادی را در مراحل طراحی، اجرا و ارزیابی سیاست‌ها بهبود بخشد. این رویکرد راهبردی، شامل بازنگری در ساختارهای نهادی موجود و تعریف دقیق‌تر مأموریت‌ها و مسئولیت‌ها است؛ اقدامی که تعارضات بین‌سازمانی را کاهش داده و کارآمدی عملیاتی را افزایش می‌دهد. طراحی چنین فرآیندی، باید بر پایه تحلیل چرخه سیاست‌گذاری و رویکردهای هماهنگی نهادی، ضمن توجه به ابعاد امنیتی، اقتصادی و لجستیکی، قادر باشد نظم عملیاتی مرزها را بازسازی کند. در مقابل، فقدان هماهنگی مؤثر و نبود مدیریت یکپارچه، پیامدهایی چندلایه و منفی را به همراه داشته است. از جمله می‌توان به تأخیرهای طولانی ناوگان، افزایش هزینه‌های دموارژ، رکود سرمایه‌گذاری در بخش حمل‌ونقل و تجارت مرزی و در نتیجه، افزایش هزینه‌های تولید و لجستیک اشاره کرد. این زنجیره پیامدی، نهایتاً توان رقابتی صادرکنندگان را کاهش داده و منجر به از دست رفتن بازارهای صادراتی حیاتی شده است. افزون بر این، نارضایتی ذی‌نفعان شامل رانندگان، بازرگانان و سرمایه‌گذاران تشدید شده و ریسک‌های امنیتی و اقتصادی در مناطق مرزی رو به افزایش گذاشته است. این واقعیت‌ها تأکید می‌کنند که اجرای راهبرد مدیریت مرزی یکپارچه ضرورتی انکارناپذیر است و باید در دستور کار سیاست‌گذاران قرار گیرد. تحقق این راهبرد می‌تواند مسیر جریان کالا را روان‌تر ساخته، هزینه‌ها را به صورت پایدار کاهش دهد و توان رقابتی ملی را در بازارهای بین‌المللی تقویت کند.

پدیده محوری (کد هسته)

بر پایه تحلیل نظریه مبنایی، «ناهماهنگی نهادی» به عنوان کد هسته و پدیده محوری این پژوهش، به ضعف‌های بنیادین ساختاری و عملکردی در نظام حکمرانی تجاری و مدیریت پایانه‌های مرزی دلالت دارد. این ناهماهنگی، در بستر عملکرد جزیره‌ای و موازی‌کاری میان سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی شکل گرفته و در نهایت به هدررفت منابع عمومی منجر شده است (Vangas, 2014). در محیطی که مسائل عمومی از پیچیدگی بالا و بودجه‌های دولتی از محدودیت جدی برخوردارند، کاهش هزینه‌های عمومی و بار مالی دولت ضرورتی مضاعف یافته است (Lægreid et al., 2016). از این رو، هم‌سویی و انسجام در سیاست‌ها و برنامه‌های دولت یکی از جهت‌گیری‌های راهبردی کلیدی محسوب می‌شود. تحلیل فرآیندهای مرتبط با این پدیده نشان می‌دهد که ریشه‌های آن عمدتاً در دو مرحله اصلی چرخه سیاست‌گذاری بروز می‌یابد: نخست، در مرحله طراحی سیاست، فقدان مرجع عالی و فرابخشی مانع از هم‌گرایی نهادی شده است؛ دوم، در مرحله اجرای سیاست، کمبود منابع انسانی متخصص و کافی، کیفیت عملکرد را کاهش داده و به تأخیرهای مکرر ناوگان در پایانه‌های مرزی انجامیده است (Lægreid, 2023 & Christensen). شواهد تجربی حاکی از آن است که مشکلات مدیریتی، تعارض وظایف و وجود مقررات و رویه‌های هم‌پوشان، زمان توقف ناوگان را افزایش داده و کارایی کلی مدیریت مرزی را کاهش می‌دهد (Al- & Zaki, 2024). هرچند ابعاد ساختاری و ارتباط این عوامل با چارچوب‌های نظری متنوع، لایه‌های عمیق‌تری از این پدیده را روشن می‌کند، اما بررسی این ابعاد در ادامه با رویکرد تلفیقی انجام خواهد شد.

نتیجه‌گیری

این پژوهش، با هدف واکاوی علل تأخیر ناوگان جاده‌ای در پایانه‌های مرزی، بر پایه رویکرد نظریه‌پردازی داده‌بنیاد، به شناسایی «ناهماهنگی نهادی» به عنوان کد هسته و ریشه اصلی این معضل پرداخته است. یافته‌ها نشان می‌دهد که شبکه‌ای پیچیده از عوامل سیاسی، مدیریتی، زیرساختی، اجتماعی و فرهنگی، در تعامل متقابل، ساختار حکمرانی مرزی را با ناکارآمدی مزمن مواجه کرده‌اند. از منظر نهادگرایی هنجاری و فرهنگی، تضاد میان ارزش‌ها و هنجارهای سازمانی در نهادهای مستقر (نظیر گمرک و سازمان راهداری) موجب تداخل وظایف، ایجاد اصطکاک و کاستن از هماهنگی عملیاتی شده است. تمایل به خودنظارتی، فقدان شفافیت فرآیندی و ضعف ارتباطات رسمی، بستر همکاری میان‌سازمانی را به شدت محدود ساخته‌اند. نهادگرایی تاریخی نیز با طرح مفهوم «وابستگی به مسیر»، توضیح می‌دهد که استمرار رویه‌های منسوخ همچون تمرکز تشریفات گمرکی در همان نقاط مرزی به بازتولید ناکارآمدی‌های گذشته انجامیده و زمینه اصلاحات ساختاری را مسدود کرده است. چارچوب تحلیل نهادی و توسعه اوستروم نیز با تمرکز بر «موقعیت‌های عملی» و «قوانین در عمل»، گلوگاه‌های کلیدی هماهنگی را نمایان ساخت از جمله، تداخل وظایف گمرک و راهداری در حوزه تأمین امنیت ناوگان و کنشگری کشورهای همسایه به ویژه اعمال محدودیت‌های ترکیه در پذیرش ناوگان که نشان دادند فقدان مرجع فرابخشی و تعدد قوانین متعارض، چرخ‌های هم‌افزایی نهادی را از حرکت بازمی‌دارد. به کارگیری لنز چرخه سیاستگذاری نیز مسیر روشن‌تری برای تحلیل فراهم آورد. در مرحله تنظیم دستور کار، بی‌اعتنایی به اولویت‌های توسعه اقتصادی مناطق مرزی موجب تخصیص ناکافی منابع به زیرساخت‌های حیاتی گردید. مرحله طراحی با فقدان مرجع هماهنگ‌کننده و معماری ناکارآمد سامانه‌های گمرکی، بذری برای گسترش ناهماهنگی افشانند. اجرای سیاست‌ها نیز در سایه کمبود نیروی انسانی متخصص و ضعف زیرساخت‌های سخت‌افزاری با توقف‌های مکرر ناوگان مواجه شد. در نهایت، مرحله ارزیابی به دلیل فقدان شاخص‌های سنجش عملکرد، نتوانست ناکارآمدی‌ها را شناسایی و اصلاح کند و به این ترتیب چرخه بازخورد و یادگیری سیاستی عملاً مختل شد. این الگو به خوبی نشان می‌دهد که مشکل ناهماهنگی نهادی در همه حلقه‌های چرخه سیاستگذاری رسوب کرده و بدون مداخلات چند مرحله‌ای اصلاح نخواهد شد. لنز «لجستیک یکپارچه» نیز بر جنبه‌های عملیاتی و فناورانه این معضل نور افکند و آشکار ساخت که ضعف زیرساخت‌های نرم‌افزاری مانند قطعی مکرر سامانه جامع تجارت همراه با تمرکز بیش از حد بر تشریفات اداری، کارایی لجستیکی پایانه‌ها را به شدت کاهش داده است. این یافته، هم‌راستا با تجربه بین‌المللی بر ضرورت بهره‌گیری از فناوری‌های دیجیتال پیشرفته در مدیریت مرز و استقرار سامانه‌های نوبت‌دهی برخط برای کاهش تأخیرها تأکید دارد. در مجموع، ناهماهنگی نهادی نه تنها منشأ اصلی تأخیر ناوگان است، بلکه تبعاتی گسترده بر اقتصاد ملی دارد: افزایش هزینه‌های دموارژ، رکود سرمایه‌گذاری، رشد هزینه‌های تولید، از دست‌رفتن بازارهای صادراتی و تضعیف جایگاه ژئوپلیتیک ایران. این پیامدها، از منظر نهادگرایی، بازتاب فرهنگی سازمانی ناسازگار و مسیرهای نهادی بسته هستند؛ از منظر اوستروم، حاصل فشار گلوگاه‌های نهادی و عوامل خارجی؛ و از منظر چرخه سیاستگذاری، محصول نقص‌های طراحی، اجرا و ارزیابی سیاست‌ها. بر مبنای یافته‌ها و چارچوب‌های نظری اتخاذشده، مجموعه‌ای از اقدامات راهبردی برای کاهش تأخیر ناوگان در پایانه‌های مرزی ایران پیشنهاد می‌شود:

ایجاد مدیریت یکپارچه مرزی

- تأسیس یک مرجع فرابخشی مقتدر برای هماهنگی میان کلیه نهادهای فعال در پایانه‌ها با بازطراحی نقشه نهادی و حذف تداخل وظایف.
- تدوین و اجرای پروتکل‌های مشترک رویه‌های گمرکی، تفکیک مسیرهای تجاری و مسافری و تسریع فرآیندهای ترخیص.

بهبود زیرساخت‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزاری

- سرمایه‌گذاری در توسعه فیزیکی پایانه‌ها شامل پارکینگ‌های وسیع، دستگاه‌های ایکس‌ری و ایجاد تیرپارک‌ها.
- نوسازی و یکپارچه‌سازی سامانه‌های گمرکی و تجاری با محوریت سامانه جامع تجارت همراه با فناوری‌های دیجیتال پایدار برای کاهش قطعی‌ها و تسهیل تبادل اطلاعات.
- استقرار نظام مدیریت ریسک به منظور توسعه مسیرهای سبز گمرکی و کاهش زمان توقف.

تقویت نیروی انسانی تخصصی

- جذب و آموزش کارکنان متخصص خصوصاً ارزیابان برای پوشش کامل وظایف پایانه‌های پرتردد.
- ارتقای همکاری گمرک و سازمان راهداری در امنیت ناوگان از طریق پروتکل‌های مشترک.

توسعه تعاملات و هماهنگی با کشورهای همسایه

- پیگیری دیپلماسی فعال برای پایبندی طرف‌های ذی‌ربط به کنوانسیون تیر و کاهش بازرسی‌های اضافی.

اصلاح نظام حقوقی و قانونی

- بازنگری و هم‌سان‌سازی قوانین متعارض، با تعیین متولی واحد و تفکیک دقیق وظایف همراه با پاسخگویی.
- ایجاد نهاد نظارتی مستقل و مقتدر برای اجرای دقیق قوانین و جلوگیری از تغییرات غیرضروری مقررات.

ارتقای فرهنگ سازمانی و توسعه مناطق مرزی

- پیاده‌سازی برنامه‌های آموزشی و فرهنگی برای کاهش فساد، ارتقای فرهنگ سازمانی و ترویج بینش توسعه‌محور.
- سرمایه‌گذاری در بازارچه‌های مرزی و صنایع محلی برای کاهش فقر و تخلفات.

توسعه فناوری‌های لجستیکی نوین

- استقرار سامانه‌های نوبت‌دهی آنلاین برای بهینه‌سازی جریان ناوگان و کاهش انتظار.
 - استفاده از اینترنت اشیا و فناوری‌های پیشرفته برای پیش‌بینی، تحلیل و بهبود مستمر عملکرد لجستیکی.
- در نهایت، شفافیت، پاسخگویی و نظارت مستمر، ستون‌های اصلی ارتقای مدیریت مرزی‌اند. استقرار سازکارهای ارزیابی دقیق، دریافت و تحلیل بازخورد ذی‌نفعان و اصلاح فوری فرآیندهای ناکارآمد، زمینه‌ساز بهبود پایدار کارایی و افزایش نقش‌آفرینی پایانه‌های مرزی ایران در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی خواهد بود.

تعارض منافع

متن حاضر فاقد هرگونه تعارض منافع است.

References

1. Amiri, B., Danaei, H., Parhizkar, M. M., & Hosseini, M. H. (2020). Presenting a model for facilitating cross-border trade in Iran. Scientific Journal of Business Management Explorations, 13(26), Autumn & Winter, 1–20. [In Persian]
2. Houshmand-Mahmoud, M., Mahdavi-Adeli, M. H., & Elahi, S. (2007). The impact of road transport infrastructure on interregional trade between Iran and ECO countries. [In Persian]
3. Moshfegh, Z. (2020). Vulnerabilities in transit and transportation of Iran–Turkey border terminals. Economic Security Scientific Monthly, 8(11), 43–60. [In Persian]
4. Molaei-Nasab, S., & Foori, H. R. (2024). Management of land border terminals in Iran: Reviewing challenges and explaining the role of the National Border Headquarters. Monthly Report of the Parliamentary Research Center, 22(7). [In Persian]

5. Road Maintenance and Transportation Organization of Iran. (2023). Performance report of the Road Maintenance and Transportation Organization of Iran: Management dashboard system of the Ministry of Roads and Urban Development, 1402 (2023). [In Persian]
6. Charmaz, K. (2024). Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis (3rd ed.). Sage.
7. Christensen, T., & Lægheid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066.
8. Christensen, T., & Lægheid, P. (2023). The whole-of-government approach: New perspectives on public sector coordination. *Public Administration Review*.
9. Cole, D. H., & McGinnis, M. D. (2023). Elinor Ostrom and the Bloomington School: Building a new approach to policy and governance. Cambridge University Press.
10. Corbin, J. (2021). Strauss's grounded theory. In *Developing grounded theory* (pp. 25–44). Routledge.
11. Corbin, J. M. (1997). *Grounded theory in practice*. Sage.
12. Corbin, J., & Strauss, A. (2023). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory* (5th ed.). Sage.
13. East, R. M. (2009). *Doing business 2020*.
14. Harris, P., Bitonti, A., Fleisher, C. S., & Binderkrantz, A. S. (2022). *The Palgrave encyclopedia of interest groups, lobbying and public affairs*. Springer.
15. Hummels (2007); MacMap HS6; World Bank. (2007). *Doing business 2007*.
16. Hummels, D., Minor, P., Reisman, M., & Endean, E. (2007). Calculating tariff equivalents for time in trade. USAID Report, March.
17. Lægheid, P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L. H., & Sarapuu, K. (2016). Coordination challenges and administrative reforms. In *Public administration reforms in Europe* (pp. 244–258). Edward Elgar Publishing.
18. Lee, K. J. (2011). From interpersonal networks to inter-organizational alliances for university–industry collaborations in Japan: The case of the Tokyo Institute of Technology. *R&D Management*, 41(2), 190–201.
19. Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (2023). *Naturalistic inquiry* (Revised ed.). Sage.
20. North, D. C. (2023). *Institutions, institutional change and economic performance* (Revised ed.). Cambridge University Press.
21. Ojala, L., & Celebi, D. (2015). The World Bank's logistics performance index (LPI) and drivers of logistics performance. *Proceeding of MAC-EMM*, 1 OECD, 3–30.
22. Ojala, L., & Celebi, D. (2023). Logistics performance and trade facilitation: Global perspectives. *Journal of Supply Chain Management*.
23. Southern California Association of Governments. (2018). *Goods movement border crossing study and analysis: Phase II* (revised 2018) [Executive summary]. SCAG.
24. U.S. Department of Transportation. (2023). *Improving cross-border mobility and trade: Momentum toolkit for border planning*. Office of the Secretary, Momentum Program.
25. World Bank. (2020). *Doing business 2020 indicators*. Washington, DC: World Bank.
26. World Bank. (2023). *LPI global rankings*. Washington, DC: World Bank.
27. Zaki, M., & Al-Witri, J. (2024). Smart border management: Leveraging technology for efficient trade facilitation. *Journal of International Trade and Logistics*