

## ضرورت باز معماری ساختار نهادی بخش دریایی کشور

محمدحسین تقوی کوتنایی<sup>۱</sup>

### مقدمه

بخش دریایی به عنوان یکی از حوزه‌های راهبردی کشور تأثیرات زیادی در زمینه امنیت ملی، علم و فناوری، اقتصاد و اقتدار آفرینی کشور داشته و توسعه فعالیت‌های دریایی کشور طی چند دهه گذشته یکی از مهم‌ترین محورهای مورد تأکید مقامات ارشد کشور بوده است. علی‌رغم توجه مسئولان، توسعه کشور چنانکه باید رضایت‌بخش نبوده است. مشکلات متعدد بخش دریایی کشور و عدم توسعه یافتگی آن در قیاس با سایر کشورها، موضوعی است که باید مورد بررسی و واکاوی دقیق قرار گیرد. مشکلات عدم توسعه یافتگی بخش دریا تاکنون از ابعاد حقوقی، مالی، فناوری و مواردی از این قبیل مورد بررسی قرار گرفته است، ولی مطالعه این بخش از منظر ساختار نهادی به‌طور دقیق واکاوی نشده است. این گزارش سعی در بررسی و تحلیل این موضوع و ارائه پیشنهادهایی از این زاویه دارد.

### بیان مسئله

در واقع، بهره‌مندی از منافع و مزایای بی‌شمار دریا، مستلزم برنامه‌ریزی دقیق، عزم ملی و همه‌جانبه کلیه دستگاه‌ها و نهادهای نقش‌آفرین در امور مرتبط با آن است. همچنین بسیاری از خبرگان دریایی، منشأ بسیاری از مشکلات فعلی بخش دریا را ناشی از ساختار نهادی نامناسب این بخش و خلأها و کاستی‌هایی می‌دانند که در ساختار نهادی آن وجود دارد.

<sup>۱</sup> دبیر کمیته توسعه و آمایش سرزمین کمیسیون زیربنایی و تولیدی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

از این رو با توجه به اهمیت و جایگاه نهادها در توسعه بخش دریایی کشور یکی از مواردی که می‌بایست مورد توجه قرار گیرد، بررسی ساختار نهادی بخش دریایی کشور، شناسایی خلأها و کاستی‌های آن و در صورت لزوم، بازمعماری ساختار نهادی آن است. البته عموماً بین وظایف مصوب سازمان‌ها (آنچه در قوانین برای سازمان‌ها فرض شده است) و وضعیت موجود سازمان‌ها (آنچه سازمان‌ها در حال حاضر بدان می‌پردازند) فاصله وجود دارد.

### ارزیابی اثرات و بیان عواقب در صورت عدم حل مسئله

حجم اقتصاد دریا در جهان سالانه بیش از هزار میلیارد دلار برآورد شده است که این رقم برای کشور ما حدود یک درصد و با احتساب فعالیت‌های نفتی و گازی دریایی بین دو تا دو و هفت‌دهم درصد است. ایران با برخورداری از ۱۹۰ هزار کیلومتر مربع گستره دریایی و حدود ۵ هزار و ۸۰۰ کیلومتر نوار ساحلی که حدود ۴۰ درصد از مرزهای کشور را تشکیل می‌دهد، کشوری دریایی محسوب می‌شود و از دو سوی شمال و جنوب به دریا دسترسی دارد؛ اما از نظر بهره‌برداری از این نعمت خدادادی در رتبه‌های آخر جهان قرار دارد.

طبق آمارهای منتشرشده بین‌المللی، هم‌اکنون در اکثر کشورها سهم حوزه دریا در تولید ناخالص ملی بیش از ۱۰ درصد است که این رقم در کشورهای ساحلی پیشرفته به ۵۰ درصد هم می‌رسد. مناطق ساحلی بستر فعالیت‌های عظیم اقتصادی و اجتماعی به‌شمار می‌روند؛ به‌گونه‌ای که حدود دوسوم جمعیت جهان در محدوده ۶۰ کیلومتری حاشیه دریاها استقرار یافتند و بیش از ۸۰ درصد از شهرهای بزرگ جهان که امروزه به‌عنوان قطب‌های تجاری شناخته می‌شوند، در مناطق ساحلی قرار دارد. این آمار نشان‌دهنده آن است که گستره‌های دریایی و به دنبال آن اقتصاد دریامحور در رشد و رونق کشورها و شهرهای مختلف جهان نقش مهم و محوری ایفا می‌کند و این نقش را می‌توان در بخش‌های مختلف از جمله تجارت، حمل‌ونقل، گردشگری دریایی، شیلات و بهره‌برداری از منابع طبیعی انرژی و همکاری‌های تجاری و اقتصادی در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی تقسیم کرد.

این در حالی است که بیشترین فعالیت در عرصه‌ها و سواحل آبی کشورمان در محدوده‌های شهری و روستایی مربوط به تاسیسات بندری و نظامی است که این فعالیت‌ها فقط ۵ درصد سواحل را به خود اختصاص داده و ۹۵ درصد از ظرفیت ساحل، بدون استفاده باقی مانده است. درحالی که ایران با برخورداری از اهمیت ژئواستراتژیک و ژئواکونومیک، در مقیاس جهانی و منطقه‌ای به عنوان یکی از مهم‌ترین نواحی ارزشمند سیاسی و اقتصادی جهان به شمار می‌رود. هفت استان ساحلی با ۱۴ جزیره و دارا بودن ۲۴/۲ درصد از مساحت کشور، تنها ۹ میلیون نفر یعنی حدود ۱۰ درصد از جمعیت کشور را در خود جای داده‌اند.

البته توزیع نامتوازن جمعیت ساحلی نیز از یک سو منجر به اشباع جمعیتی در حاشیه دریای خزر و از سوی دیگر، سبب خالی شدن بخش وسیعی از حاشیه دریای عمان از سکنه شده است. حال اگر با اصلاح طراحی نهادی، زمینه توسعه در این بخش فراهم شود، بسیاری از مشکلات اقتصادی و اشتغال شهرهای ساحلی کشور (که برخلاف سایر کشورهای جهان جزو محروم‌ترین بخش‌های کشور است)، حل شده و شاهد سرریز مردم و ثروت حاصل از این توسعه به اقتصاد ملی و سایر بخش‌های اقتصادی نیز خواهیم بود.

در این صورت، حتی اجرای اسنادی مانند سند توسعه سواحل مکران نیز با اصلاح ساختار در این بخش، موفقیت بیشتری در پی خواهد داشت؛ زیرا رسیدن به اهداف چنین اسنادی، منوط به هماهنگی بهتر زیربخش‌های مختلف در این بخش خواهد بود.

### چالش‌های اصلی نظام حکمرانی بخش دریایی کشور عبارت‌اند از:

- عدم وجود نهاد متولی متمرکز در سیاست‌گذاری بخش دریا
- عدم تفکیک فعالیت‌های حاکمیتی از تصدی‌گری در برخی از زیر بخش‌های دریا  
نظیر حمل و نقل
- ارتباط زیربخش‌های مختلف دریا با وزارتخانه‌های مختلف و مشکل هماهنگی بین وزارتخانه‌های
- رشد نامتناسب و ناهماهنگ زیربخش‌های مختلف دریا با توجه به قرارگیری آن‌ها  
در سطح ساختارهای مختلف حاکمیتی

- عدم هماهنگی و همسویی سیاست‌ها در زیربخش‌های مختلف دریا
- عدم امکان ایفای نقش در حوزه فرابخشی دریا
- تعهد نهادهای تصمیم‌گیر، نبود مدیریت واحد و در نتیجه ضعف پاسخگویی
- عدم تفکیک فعالیت‌های حاکمیتی (سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری) از حوزه فعالیت‌های غیرحاکمیتی (ارائه خدمات و نقش‌آفرینی مستقیم در زنجیره ارزش صنعت)
- عدم توجه به سیاست‌های بالادستی نظام خصوصاً سیاست‌های کلان بخش دریایی
- عدم زمینه‌سازی به‌منظور افزایش ظرفیت اقتصاد دریامحور

### راهکارهای اصلاحی و پیشنهادها کاربردی

طراحی سناریوهای مختلف به‌منظور بازمهندسی نظام حکمرانی بخش دریا شامل سه بخش:

#### ۱- حوزه تمرکز تخصصی

این جزء در واقع حوزه تمرکز ساختار نهاد ایجادشده را تعیین می‌کند. بر این اساس، حوزه تمرکز ساختار نهادی می‌تواند در سه بعد: فرابخش، بخش و زیربخش قرار گیرد.

#### ۲- سطح ساختاری

در چهار سطح کلی می‌تواند تعریف شود: الف- سطح فرا قوه؛ به‌عنوان مثال می‌توان به ایجاد سازمان صداوسیما زیر نظر مقام معظم رهبری اشاره نمود. ب- سطح فرا وزارت‌خانه‌ای؛ به‌عنوان نمونه می‌توان به ایجاد یک سازمان ملی با ریاست معاون اول رئیس‌جمهور مانند سازمان حفاظت محیط‌زیست و شورای عالی در سطح معاون رئیس‌جمهور یا خود رئیس‌جمهور اشاره نمود. ج- در سطح وزارت‌خانه؛ در این حالت یک وزارت‌خانه جدید در بخش دریا به ساختار فعلی کشور اضافه شود. د- در سطح درون وزارت‌خانه؛ در این حالت موارد مرتبط با بخش‌های مختلف دریا در سطح معاونتی در وزارت‌خانه‌های مختلف، به‌صورت سازمانی ذیل وزارت‌خانه قرار می‌گیرد.

### ۳- سطح فعالیت و کارکرد

یکی از مواردی که در طراحی ساختار مطلوب باید در نظر گرفته شود، تعیین کارکردهایی است که ساختارهای پیشنهادی در وضعیت مطلوبی باید بدان پردازند. این کارکردها را می‌توان در دو سطح فعالیت‌های حاکمیتی شامل سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تسهیل‌گری و فعالیت‌های تصدی‌گری تعریف نمود.

#### جمع‌بندی

با بررسی شرایط و ملاحظات موجود و توجه به ساختار بومی کشور، هیچ‌کدام از این پیشنهادها به‌تنهایی نمی‌تواند منجر به توسعه بخش دریا در کشور و حل مشکلات این حوزه شود. از این‌رو باید ترکیبی از پیشنهادها در نظر گرفته شود تا ساختار مطلوب، ضمن بهره‌مندی از نقاط قوت تمامی پیشنهادها، کمترین نقاط ضعف را داشته باشد. در نتیجه به‌منظور ایجاد یک ساختار نهادی مطلوب در بخش دریایی کشور، باید تغییرات زیر در ساختار نهادی فعلی بخش دریایی انجام شود:

- تشکیل کمیته دریایی ذیل شورای عالی امنیت ملی برای بهره‌گیری از مزایای ایجاد ساختاری مرتبط با بخش دریایی در بخش فرا قوه
- تقویت جایگاه شورای عالی صنایع دریایی از طریق انتقال دبیرخانه شورا از وزارت صنعت، معدن و تجارت به ذیل نهاد ریاست جمهوری
- تفکیک سازمان بنادر و دریانوردی به‌عنوان متولی اصلی بخش حمل‌ونقل دریایی کشور به سه بخش اصلی با هدف تفکیک فعالیت‌های حاکمیتی از تصدی‌گری به شرح ذیل:
  ۱. جداسازی فعالیت‌های تصدی‌گری از سازمان بنادر و دریانوردی و واگذاری آن‌ها به شرکت‌های بهره‌برداری از بنادر
  ۲. محدودسازی فعالیت‌های سازمان بنادر و دریانوردی به یک سازمان توسعه‌دهنده در بخش حمل‌ونقل دریایی
  ۳. واگذاری بخشی از فعالیت‌های سازمان بنادر و دریانوردی به شرکت ساخت و توسعه زیربنای حمل‌ونقل