



پژوهشکده مطالعات فناوری

TECHNOLOGY STUDIES
I N S T I T U T E

www.tsi.ir



ریاست جمهوری
پژوهشکده مطالعات فناوری

بررسی نقش و جایگاه مطلوب سازمان بنادر و دریانوردی در کشور و ارزیابی تطبیقی وضعیت ۳ کشور پیشرو

عنوان گزارش:

خلاصه مدیریتی

نام کارفرما: مرکز همکاری‌های فناوری و نوآوری ریاست جمهوری

نام مجری: پژوهشکده مطالعات فناوری ریاست جمهوری

فهرست

۱-مقدمه	۳
۲-فرایند باز معماری ساختار نهادی بخش دریا	۶
۱-۲-تبیین زیربخشهای بخش دریایی کشور	۷
۲-۲-تبیین ضرورت های باز مهندسی نظام حکمرانی بخش دریایی	۸
۱-۲-۲-تبیین ضرورت ها از طریق ترسیم نگاشت نهادی بخش دریایی کشور	۹
۲-۲-۲-تبیین ضرورت ها از طریق بررسی ساختار نهادی بخش دریا در سایر کشورها	۱۵
۲-۳-تدوین اصول حاکم بر باز مهندسی نظام حکمرانی بخش دریایی	۲۵
۲-۴-طراحی سناریوهای مختلف به منظور باز مهندسی نظام حکمرانی بخش دریا	۲۶
۲-۴-۱-حوزه تمرکز تخصصی	۲۸
۲-۴-۲-سطح قرار گیری ساختار	۲۹
۲-۴-۳-سطح فعالیت و کارکرد	۳۰
۲-۵-تحلیل سناریوهای مختلف	۳۱
۲-۶-طراحی سناریوی برتر و طراحی جزئیات آن	۳۴
۲-۶-۱-کمیته دریایی ذیل شورای عالی امنیت ملی و سازمان دریایی کشور	۳۵
۲-۶-۲-سازمان حمل و نقل دریایی، سازمان توسعه زیرساختهای بندری و شرکت بهره برداری از بنادر	۳۷
۲-۶-۳-نهاد توسعه دهنده ملی در سطح نهادهای وابسته به رهبری	۳۸

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 تاکید مقامات ارشد کشور بوده است. علی‌رغم توجه مسئولان، توسعه این بخش در کشور، آنچنان که باید رضایت‌بخش نبوده است. در واقع مشکلات متعدد بخش دریایی کشور و عدم توسعه یافتگی آن هم سطح با سایر کشورهای پیشرو در این حوزه در جهان، با توجه به نقش و جایگاهی که این بخش در توسعه اقتصادی، سیاسی و ... دارد، موضوعی است که می‌بایست مورد بررسی و واکاوی دقیق قرار گیرد.

مشکلات عدم توسعه یافتگی بخش دریا در کشور تا کنون از منظر و ابعاد مختلف مورد بررسی قرار گرفته است. از جمله ابعادی که تا کنون کمتر مورد توجه قرار گرفته، مطالعه این بخش از منظر ساختار نهادی آن می‌باشد. در واقع در فرآیند توسعه، یکی از پرسش‌های اساسی این است که کدام مجموعه از تصمیمات سیاست‌گذاری و نهاد سازی و نیز اقدامات اجرایی در سطح کلان ملی و در سطح صنعت، به عنوان زمینه ساز موفقیت توسعه بخش مورد نظر باید مورد توجه قرار گیرد؟ نکته مهم در پاسخ به این سوال آن است که این مجموعه اقدامات، به خودی خود شکل نمی‌گیرد، بلکه نیازمند نقش موثر دولت است. فلذا تبیین جایگاه و حوزه وظایف دولت در فرآیند توسعه به صورت یکی از مباحث جدال‌انگیز ادبیات جدید توسعه درآمده است. در این میان باید توجه داشت که وظایف دولت نیز با تعیین جهت و درجه دخالت دولت در بازارهای مختلف، متفاوت خواهد بود و این امر، به شدت از شرایط و تحولات ملی و بین‌المللی تأثیر می‌پذیرد. بنابراین باید نقش دولت در فراهم ساختن این الزامات و انجام برخی اقدامات، در سطح اقتصاد ملی و همچنین در سطح بخش صنعت به درستی تبیین گردد. از این‌رو به منظور فراهم‌سازی یک بینش عمیق و عمومی در رابطه با نقش دولت، روابط بین نهادها و نحوه ی پخش شدن تکالیف و مسئولیت‌ها بین آنها، اقدام به رسم نگاشت نهادی می‌شود.

درواقع یکی از مهم‌ترین موارد جهت بهبود عملکرد در بخش دریایی، شناسایی نهادهای فعال در این حوزه و بالا بردن میزان هماهنگی میان فعالیت‌های آنها می‌باشد. درک این موضوع که کدام فعالیت‌ها و وظایف متناسب با کدام نهاد می‌باشد و همچنین بررسی شبکه همکاری‌های علمی و فنی و تدوین سیاست‌هایی جهت اطمینان از وجود روابط لازم در بین نهادها، به چارچوبی خاص نیاز است تا در وهله‌ی اول، فعالیت‌های لازم را فهرست کند و در وهله‌ی دوم با مقایسه‌ی این فعالیت‌ها با سازمان‌ها و نهادهای فعال سایر کشورها، خلأهای موجود شناسایی گردد. در حال حاضر به علت فقدان تصویر جامعی از کارکردها و روابط میان ذی‌نفعان و نهادهای بخش دریایی (شامل سازمان‌های خصوصی، دولتی و سایر سازمان‌های دولتی و غیر دولتی)، درک ضعیفی از این موارد و به ویژه در پاسخ به سؤالاتی چون «چه نهادی چه وظایفی را انجام می‌دهد؟»، «چه نهادی رسماً مسئول چه وظایفی است؟»، «چه نهادی نباید چه فعالیت‌هایی را انجام دهد؟» و ... وجود دارد. بنابراین، به منظور فراهم‌سازی یک بینش عمیق و عمومی در رابطه با روابط بین نهادها و نحوه‌ی پخش شدن تکالیف و مسئولیت‌ها بین آنها، اقدام به رسم نگاشت نهادی می‌شود تا یک دید کلی از تمامی نهادها و سازمان‌های مرتبط با قسمت خاصی از ذی‌نفعان ارائه گردد. از دیگر اهداف اصلی رسم این قبیل نگاشت‌ها، شناسایی روابط و فعالیت‌های مورد اشاره است تا به وسیله‌ی آن بتوان اتصالات غیر ضروری و روابط ضروری که در حال حاضر برقرار نمی‌باشند را شناسایی نمود و برای آن به ارائه‌ی راه حل پرداخت. به این ترتیب، بستر مناسبی برای تقویت وضعیت فعلی در بخش دریایی همراه با ایده‌ها و پیشنهادها اصلاحی فراهم می‌آید.

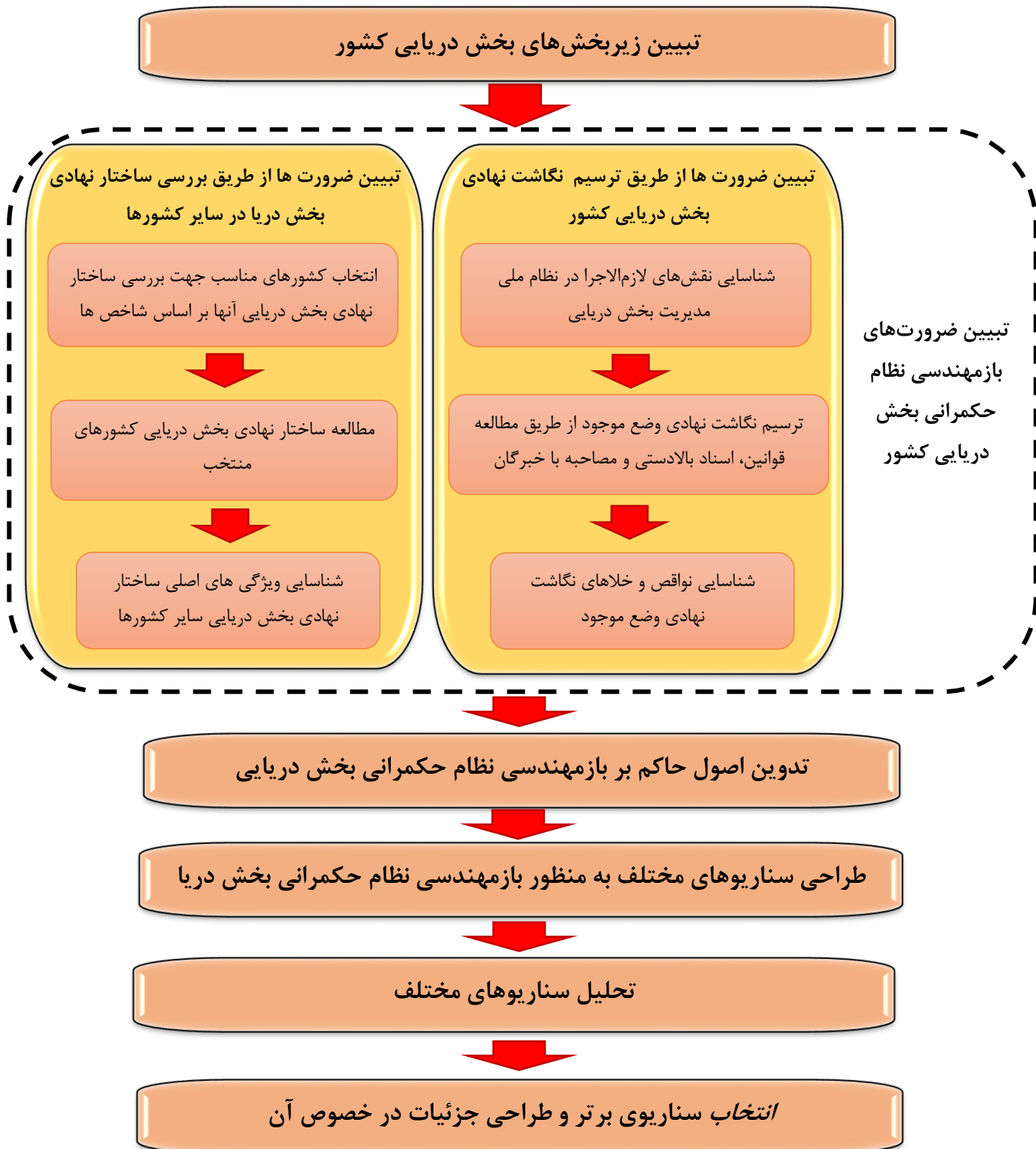
نتیجتاً، نگاشت نهادی می‌تواند به عنوان یک ابزار محوری جهت کمک به تشخیص روابط مرتبط با فعالیت‌های مورد نیاز سیاست‌های دولت و سازمان‌های دولتی و خصوصی در سیاست‌های کلی مورد استفاده قرار گیرد. به این طریق، بسیاری از سیاست‌های غیر عملیاتی محتمل، در مقابل فعالیت‌های مفید مورد نیاز برای یک نهاد خاص، قابل تمییز و شناسایی می‌باشند.

از این‌رو 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 خلاها و نواقص آن و در صورت

لزوم باز معماری ساختار و پیشنهاد ساختار نهادی مطلوب به منظور توسعه بخش دریایی کشور می باشد. با توجه به موارد اشاره شده در ادامه ضمن ارائه مراحل لازم به منظور باز معماری ساختار نهادی بخش دریایی کشور، خلاصه ای از هر مرحله ارائه شده و در انتها، ساختار نهادی پیشنهادی به منظور راهبری بخش دریایی کشور ارائه شده است.

۲- فرایند باز معماری ساختار نهادی بخش دریا

به منظور طراحی ساختار نهادی مطلوب بخش دریا می‌بایست گام‌هایی طی شود. بدین منظور در شکل ۱ چارچوب اجرایی طراحی ساختار نهادی مطلوب بخش دریا ارائه شده است.



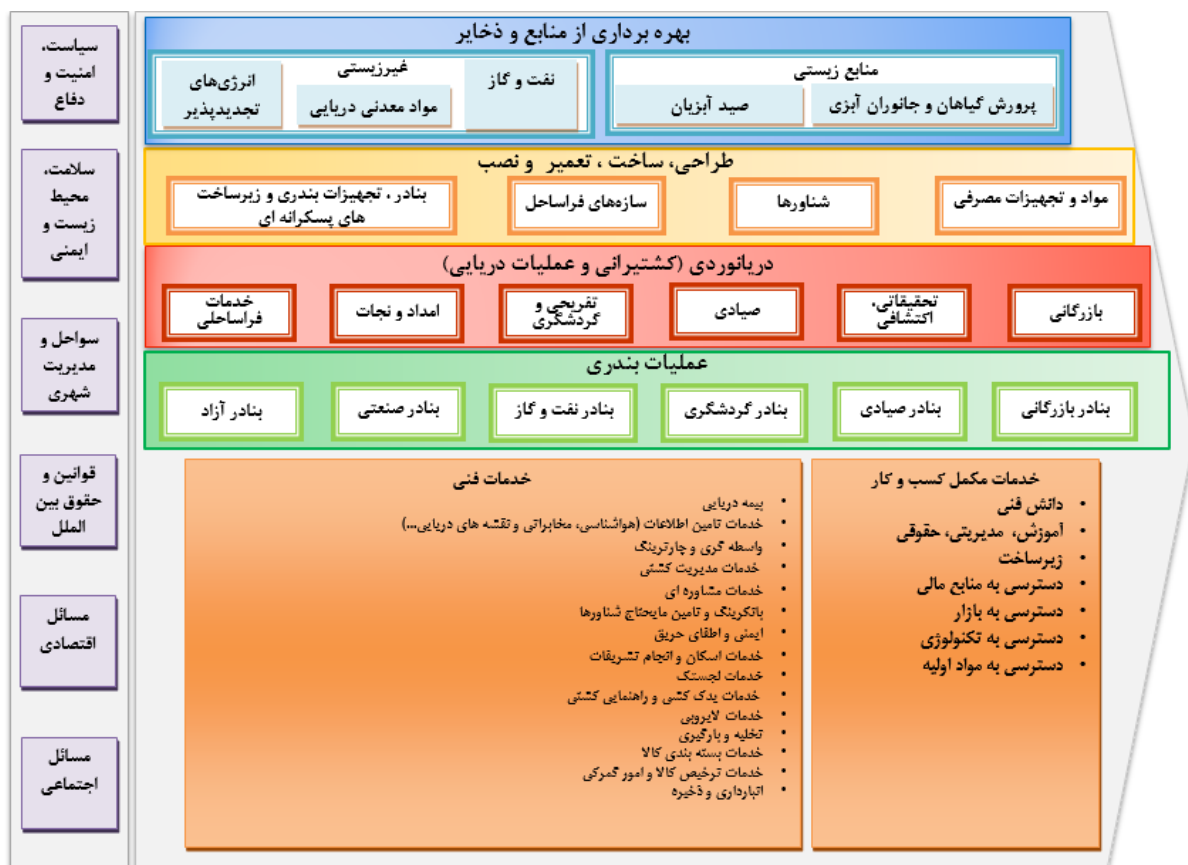
شکل ۱- فرایند باز معماری ساختار نهادی بخش دریایی کشور

همان‌طور که در شکل ۱ نیز نشان داده شده است، طراحی ساختار مطلوب بخش دریا به طور کلی متشکل از ۶ گام اصلی است که در ادامه خلاصه‌ای از هر گام ارائه شده است.

۲-۱- تبیین زیربخش‌های بخش دریایی کشور

بخش دریایی، شامل طیف گسترده‌ای از کارکردها و فعالیت‌ها نظیر طراحی، ساخت و تعمیر شناور، طراحی، ساخت و تعمیر زیرساخت‌های دسترسی به دریا، بهره‌برداری از منابع و آبزیان، دریانوردی تجاری و مواردی از این قبیل می‌باشد. در واقع دسته بندی‌های متفاوتی برای افزایش حوزه دریایی به زیربخش‌های اصلی آن وجود داشته و یکی از موضوعات مهم و پایه‌ای به منظور باز معماری ساختار نهادی بخش دریایی کشور، در مرحله اول، شناسایی کلیه کارکردها و زیربخش‌های این حوزه می‌باشد.

در صورت ترسیم تصویری جامع از کلیه کارکردها و فعالیت‌های ذیل بخش دریایی، در مراحل بعد می‌توان از طریق مطالعه قوانین و اساسنامه سازمان‌ها به طور دقیق مشخص نمود، در ایران کدام نهاد در هر زیربخش، متولی چه نقشی بوده و همچنین می‌توان به تصویری جامع از وظایف و فعالیت‌هایی که بر اساس قانون بر عهده نهادهای مختلف در زیربخش‌های مختلف دریایی گذاشته شده است، دست یافت. از این‌رو جهت شناسایی بخش‌های اصلی دریایی و دستیابی به تصویری جامع از این بخش، در شکل ۲، زنجیره ارزش بخش دریایی ترسیم شده است.



شکل ۲- زیربخش‌های بخش دریایی کشور

همان‌طور که مشخص است بخش دریایی از چهار بخش اصلی بهره‌برداری از منابع و ذخایر، طراحی، ساخت، تعمیر و بهره‌برداری، دریاندردی و عملیات بندری تشکیل شده‌است.

۲-۲- تبیین ضرورت‌های بازمهندسی نظام حکمرانی بخش دریایی

همان‌طور که در بخش اول گزارش اشاره گردید، عدم توسعه یافتگی بخش دریا هم سطح با سایر کشورهای پیش‌رو در این حوزه، نشان از مشکلات متعدد در بخش دریایی کشور دارد. با توجه به اهمیت و جایگاه نهادها در توسعه بخش دریایی، یکی از مواردی که می‌بایست مورد توجه قرار گیرد، بررسی ساختار نهادی این بخش می‌باشد. از این‌رو به منظور درک ضرورت بازمهندسی ساختار نهادی بخش دریایی کشور، دو روش در پیش‌رو وجود دارد، روش اول مطالعه ساختار نهادی موجود بخش دریایی کشور و شناخت نواقص و خلاهای آن است تا بر این اساس بتوان ساختار نهادی مطلوب را به منظور رفع این نواقص و خلاها پیشنهاد داد. روش دوم مطالعه ساختار نهادی بخش دریایی در کشورهای پیش‌رو در این حوزه می‌باشد تا از طریق

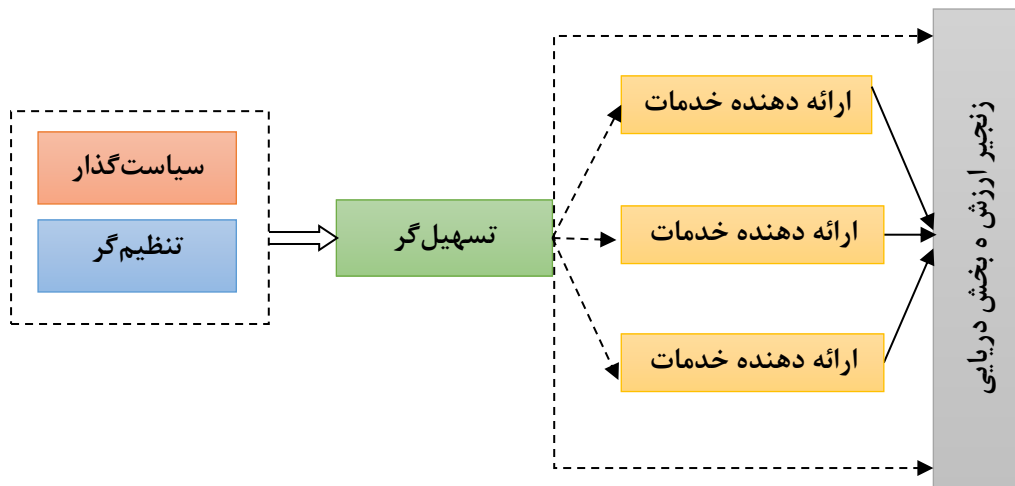
مطالعه ساختار این کشورها بتوان در صورت وجود، خلاها و نواقص ساختار نهادی بخش دریایی کشور را شناسایی نمود. از این رو در ادامه ضمن ارائه نتایج حاصل از مطالعه ساختار نهادی بخش دریایی کشور، ساختار نهادی در سه کشور منتخب نیز مورد مطالعه قرار گرفته است.

۲-۲-۱- تبیین ضرورت ها از طریق ترسیم نگاشت نهادی بخش دریایی کشور

با توجه به موارد مطرح شده در این بخش، نگاشت نهادی بخش دریایی کشور و مراحل اصلی لازم به منظور ترسیم نگاشت آورده شده است.

۲-۲-۱-۱- شناسایی نقش‌های لازم‌الاجرا در نظام ملی مدیریت بخش دریایی

در فرآیند توسعه، یکی از پرسش‌های اساسی این است که کدام مجموعه از تصمیمات سیاست‌گذاری و نهاد سازی و نیز اقدامات اجرایی در سطح کلان ملی و در سطح صنعت، به عنوان زمینه ساز موفقیت توسعه صنعتی باید مورد توجه قرار گیرد؟ نکته مهم در پاسخ به این سوال آن است که این مجموعه اقدامات، به خودی خود شکل نمی‌گیرد، بلکه نیازمند نقش موثر دولت است. فلذا تبیین جایگاه و حوزه وظایف دولت در فرآیند توسعه به صورت یکی از مباحث جدال‌انگیز ادبیات جدید توسعه درآمده است. در این میان باید توجه داشت که وظایف دولت نیز با تعیین جهت و درجه دخالت دولت در بازارهای مختلف، متفاوت خواهد بود و این امر، به شدت از شرایط و تحولات ملی و بین‌المللی تاثیر می‌پذیرد. بنابراین باید نقش دولت در فراهم ساختن این الزامات و انجام برخی اقدامات، در سطح اقتصاد ملی و همچنین در سطح بخش صنعت به درستی تبیین گردد. از این رو به منظور فراهم‌سازی یک بینش عمیق و عمومی در رابطه با نقش دولت، روابط بین نهادها و نحوه‌ی پخش شدن تکالیف و مسئولیت‌ها بین آنها، اقدام به رسم نگاشت نهادی می‌شود. جهت ارائه تصویری از انواع نقش‌ها در نگاشت نهادی و ارتباطات بین آنها، در شکل زیر، نقش‌ها و ارتباطات به صورت شماتیک نشان داده شده است.



شکل ۳- نقش‌های نگاهت نهادی

همان‌طور که در شکل مشخص است، در یک طرف، زنجیره ارزش بخش دریا قرار گرفته و در سمت دیگر، سیاست‌گذاران و تنظیم‌گران قرار دارند. به صورت کلی می‌توان سیاست‌گذار را نهادی دانست که عمدتاً متولی کارکردهای هوشمندسازی، تعیین اهداف، جهت‌گیری‌ها و اولویت‌بندی‌های کلان، طراحی نظام، تعیین نقش بازیگران، ارزیابی و پاسخگویی و حسابدهی می‌باشد. نهاد تنظیم‌گر نیز عمدتاً به عنوان نهادی که متولی مقررات‌گذاری، اعمال مقررات، رصد و بازرسی، اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی، اعمال مجازات و حل دعاوی می‌باشد، شناخته می‌شود.

در لایه میانی، تسهیل‌گران به عنوان تسهیل‌کننده روابط بین سیاست‌گذاران، تنظیم‌گران و زنجیره ارزش قرار دارند. تسهیل‌گران ممکن است نهادهای دولتی یا خصوصی باشند. در لایه بعدی، نهادهای ارائه‌دهنده خدمات قرار دارند که خدمات کسب و کار را به زنجیره ارزش ارائه داده و تسهیل‌گران بیشترین تاثیر را در شکل‌گیری این نهادها بر عهده دارند.

نتیجتاً، نگاهت نهادی می‌تواند به عنوان یک ابزار محوری جهت کمک به تشخیص روابط مرتبط با فعالیت‌های مورد نیاز سیاست‌های دولت و سازمان‌های دولتی و خصوصی در سیاست‌های کلی بخش دریا مورد استفاده قرار گیرد. به این طریق، بسیاری از سیاست‌های غیر عملیاتی محتمل، در مقابل فعالیت‌های مفید مورد نیاز برای یک نهاد خاص، قابل تمییز و شناسایی می‌باشند. بنابراین، برای ایجاد نهادهای کارا تر و بهره‌ورتر در جامعه، نیاز به درک دقیق و کاملی از روابط میان سازمان‌های دولتی و نیز سایر سازمان‌ها است.

به منظور آشنایی بیشتر با هر کدام از نقش‌های معرفی در نگاشت نهادی، در ادامه به تبیین هر یک از نقش‌ها و زیرکارکردهای اصلی آنها پرداخته شده است.

۲-۱-۲-۲- ترسیم نگاشت نهادی وضع موجود بخش دریایی کشور

با توجه به موارد ذکر شده، در ادامه نگاشت نهادی بخش دریایی کشور ارائه شده است. در واقع پس از شناسایی انواع نقش‌های لازم به منظور مدیریت بخش دریایی کشور، از طریق مطالعه و بررسی اسناد بالادستی، قوانین و اساسنامه سازمان‌ها، نقشی که هر نهاد در نظام ملی مدیریت بخش دریایی کشور بر عهده دارد، شناسایی گردید. به منظور ترسیم دقیق‌تر نگاشت نهادی بخش دریایی، نقش‌ها به تفکیک زیربخش‌های مختلف دریایی که در بخش اول این طرح بدان اشاره شد که شامل بهره‌برداری از منابع و ذخایر دریایی، طراحی ساخت، تعمیر و بهره‌برداری، عملیات دریانوردی و عملیات بندری می‌باشد، شناسایی شده و جانمایی گردیده 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) زاویه‌ای وجود دارد. در چنین شرایطی قضاوت در مورد انحراف هیچ یک از این مسیر به صورت عمومی و کلی امکان‌پذیر نمی‌باشد. چرا که در برخی سازمان‌ها وضعیت مصوب بسیار آرمانی و غیرقابل تحقق ترسیم شده است و در برخی دیگر، عوامل مختلفی همچون سلیقه‌های فردی، شرایط خاص محیطی، اهمال و سستی و ... موجب تغییر در مسیر وضعیت مصوب و ایجاد انحراف در آن شده است. لذا قضاوت در مورد این دو وضعیت، نیازمند به بررسی‌های دیگری دارد که با وجود آن‌ها، زنجیره استدلال‌های منطقی و در عین حال واقعی تکمیل و ارایه وضعیت ایده‌آل میسر خواهد شد.

از این‌رو از طریق برگزاری جلسات مصاحبه با خبرگان بخش دریایی، نقش‌های شناسایی شده تدقیق شده و در صورتی که نقشی برای سازمانی اشتباه در نظر گرفته شده، حذف شده و در صورتی که نقشی با توجه به عملکرد سازمان در وضعیت موجود برای آن در نظر گرفته نشده است، اضافه گردیده است. با توجه به نکات اشاره شده در جدول ۱ تا ۴، نگاشت نهادی بخش دریایی به تفکیک زیربخش‌های اصلی آن و براساس نقش‌های سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و ارائه خدمات ارائه شده است.

جدول ۳- نگاهت نهادی نقش تسهیل‌گری بخش دریایی در وضعیت موجود

عملیات بندری					دریانوردی (کشتیرانی و عملیات دریایی)					طراحی، ساخت، تعمیر و بهره‌برداری							بهره‌برداری از منابع و ذخایر				تسهیل‌گری	
بندر صنعتی و آزاد	بندر نفت و گاز	بندر گردشگری	بندر صیادی	بندر بازرگانی	خدمات فراساحلی	امداد و نجات	تفریحی و گردشگری	صیادی	تحقیقاتی اکتشافی	بازرگانی	بندر، تجهیزات بندری و زیرساخت‌های پسرانه ای				سازه‌های فراساحل	شناورها	مواد و تجهیزات مصرفی	غیرزیستی		زیستی		
											صنعتی و آزاد	گردشگری	نفت و گاز	صیادی				بازرگانی	مواد معدنی	انرژی‌های تجدیدپذیر		نفت و گاز
					سازمان بندر و دریانوردی													ستاد توسعه فناوری‌های انرژی-تجدیدپذیر	وزارت نفت	سازمان شیلات	توسعه ارتباطات	
انجمن ها / مرکز همکاری های فناوری و نوآوری ریاست جمهوری / ستاد توسعه فناوری و صنایع دانش بنیان دریایی																			سازمان شیلات	ظرفیت‌سازی و ترویج		
انجمن ها / مرکز همکاری های فناوری و نوآوری ریاست جمهوری / ستاد توسعه فناوری و صنایع دانش بنیان دریایی																				تسهیل فناوری		
مرکز همکاری های فناوری و نوآوری ریاست جمهوری / ستاد توسعه فناوری و صنایع دانش بنیان دریایی / سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران / مرکز صنایع پیشرفته وزارت صنعت، معدن و تجارت																				تسهیل دانشی		
انجمن ها / مرکز همکاری های فناوری و نوآوری ریاست جمهوری / ستاد توسعه فناوری و صنایع دانش بنیان دریایی																				تسهیل منابع مالی		
مرکز همکاری های فناوری و نوآوری ریاست جمهوری / ستاد توسعه فناوری و صنایع دانش بنیان دریایی / صندوق حمایت از صنایع دریایی / اتاق بازرگانی																						

۲-۲-۱-۳- شناسایی نواقص و خलाهاى نكاشت نهادى بخش دريائى كشور در وضعيت موجود

با توجه به مطالعات صورت گرفته در رابطه با ساختار نهادى بخش دريائى كشور، به طور كلي مى توان نواقص و چالش هاى ذيل را در ساختار فعلى مطرح نمود:

- ❖ ضعف وجود نهاد متولى متمرکز در سياست گذارى بخش دريا
- ❖ عدم تفكيك فعاليت هاى حاكميتى از تصدى گرى
- ❖ محدود بودن ساختار دريائى به يك وزارتخانه و مشكل ارتباطات بين وزارتخانه هاى
- ❖ رشد نامتناسب و ناهماهنگ زيربخش هاى مختلف دريا با توجه به قرارگيرى آنها در سطح ساختارهاى مختلف حاكميتى
- ❖ عدم هماهنگى و هم سويى سياست هاى زيربخش هاى مختلف دريا
- ❖ عدم امكان ايفائى نقش در حوزه فرابخش و بخش دريا
- ❖ تعدد نهادهاى تصميم گير و نبود مديريت واحد و در نتيجه ضعف پاسخگويى در بخش دريا

۲-۲-۲- تبين ضرورت ها از طريق بررسى ساختار نهادى بخش دريا در ساير كشورها

يکى از راهكارها جهت درك ضرورت بازمعمارى ساختار نهادى بخش دريائى كشور، مطالعه ساختار نهادى اين بخش در كشورهايى است كه از نظر برخى شاخص هاى فنى و مديريتى بخش دريا از رتبه بالايى برخوردار مى باشند. از اين رو با توجه به شاخص هاى نظير توليد ناخالص داخلى، كيفيت زيرساخت هاى بندرى، ظرفيت عمليات بنادر كانتينرى، بهره ورى اسكله، ساختار حكومتى و همچنين نظر خبرگان اين حوزه، سه كشور كره جنوبى، امارات متحده عربى و تركيه جهت مطالعه و بررسى انتخاب گرديدند.

۲-۲-۲-۱- مطالعه ساختار نهادى بخش دريائى كشور امارات متحده عربى (امارت ابوظبى)

امارت ابوظبى پايتخت امارات متحده عربى بوده و مهم ترين اميرنشين اين كشور به شمار مى رود كه قرار گرفتن آن در حوزه خليج فارس، برخوردارى از سواحل دريائى، بنادر عظيم و امكانات بندرى مناسب، قرار گرفتن

در مسیرهای بین‌المللی دریایی و همچنین عضویت در شورای همکاری خلیج فارس بر اهمیت آن افزوده است. ابوظبی از سابقه‌ای طولانی در تجارت دریایی برخوردار بوده و در طول تاریخ مدیریت بنادر تجاری، تمرکز اصلی دولت ابوظبی در بخش دریایی بوده است. به طور کلی بنادر ابوظبی را می‌توان به دو دسته کلی بنادر نفتی و بنادر غیرنفتی تقسیم نمود. کلیه امور حاکمیتی و تصدی‌گری بنادر غیرنفتی ابوظبی شامل بنادر تجاری، لجستیک، محلی و تفریحی تا قبل تأسیس دپارتمان حمل و نقل و شرکت بنادر ابوظبی، در دست دپارتمان بنادر ابوظبی قرار داشته است. دپارتمان حمل و نقل که در سال ۲۰۰۶ با هدف پوشش‌دهی کل زنجیره ارزش بخش حمل و نقل اعم از دریایی، سطحی و هوایی و اتخاذ سیاست‌های یکپارچه در این بخش تأسیس گردیده است کلیه مسئولیت‌های سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری مربوط به بنادر غیر نفتی ابوظبی را بر عهده دارد.

شرکت بنادر ابوظبی که مهم‌ترین توسعه‌دهنده بنادر و مناطق صنعتی در ابوظبی به شمار می‌رود، مسئولیت ساخت، توسعه، بهره‌برداری، مدیریت و تعمیر و نگهداری زیرساخت‌های دریایی این امارت را بر عهده دارد. در واقع به دنبال اصلاحات قانونی‌ای که پیرو قانون شماره ۴ سال ۲۰۰۶ مبنی بر تأسیس دپارتمان حمل و نقل صورت گرفت، دپارتمان بنادر ابوظبی^۱ که تا پیش از این تاریخ اداره و مالکیت بنادر ابوظبی را دست داشت، ملغی گردید و یک شرکت تجاری تحت عنوان شرکت بنادر ابوظبی^۲ (ADPC) تأسیس شد.

در خصوص بنادر نفتی ابوظبی می‌توان خاطر نشان ساخت که سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری این دسته بنادر توسط شورای عالی نفت که بالاترین نهاد حاکمیتی در بخش نفت و گاز ابوظبی به شمار می‌رود، صورت می‌گیرد و مدیریت و بهره‌برداری این دسته از بنادر در دست شرکت بهره‌برداری بنادر نفتی ابوظبی که از شرکت‌های تابعه شرکت ملی نفت ابوظبی^۳ می‌باشد، قرار دارد. به طور کلی تمامی سیاست‌ها و برنامه‌های مربوط به بخش دریایی و بندری ابوظبی در چارچوب سیاست‌ها و برنامه‌های دولت فدرال می‌باشد.

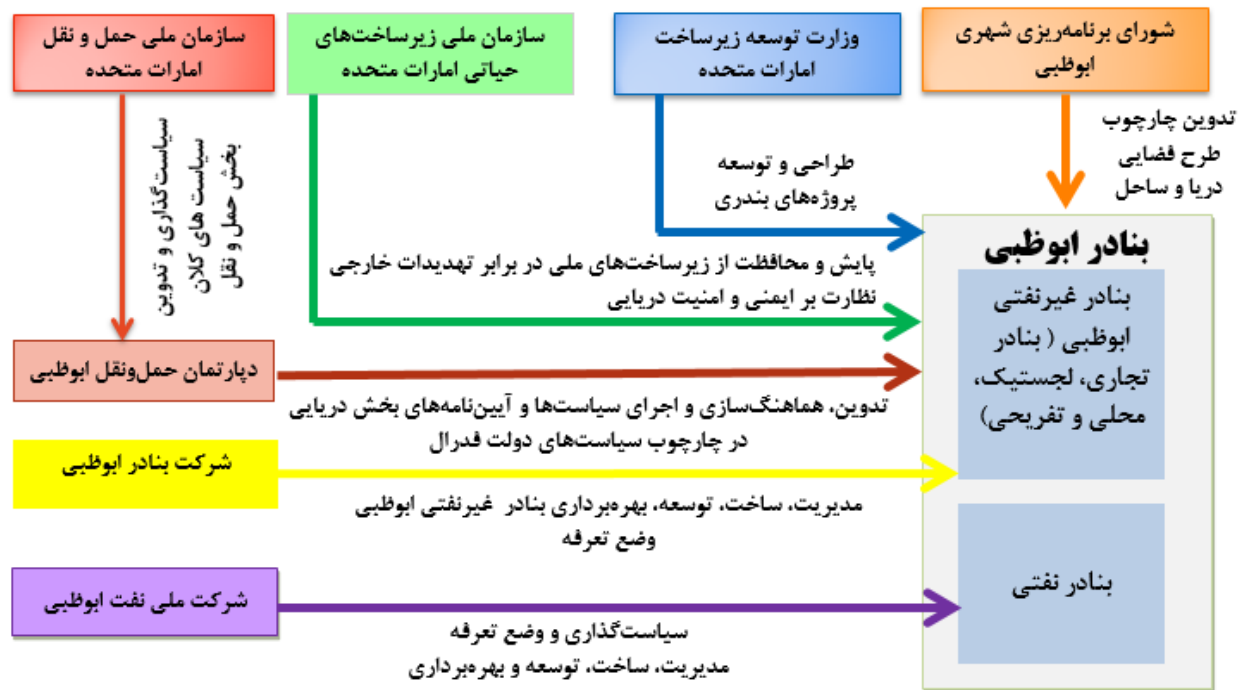
¹ Abu Dhabi Seaports Department

² Abu Dhabi Ports Company

³ Abu Dhabi National Oil Company

سایر نهادهای مرتبط با بخش دریایی ابوظبی می‌توان به شورای برنامه‌ریزی شهری ابوظبی^۴ که مسئولیت تدوین چارچوب طرح فضایی جهت توسعه پایدار بخش دریا و ساحل این امارت را بر عهده دارد و سازمان ملی زیرساخت‌های حیاتی^۵ که با همکاری نیروهای مسلح امارات، مسئولیت محافظت از زیرساخت‌های زمینی و دریایی امارات متحده شامل را در برابر تهدیدات بالقوه خارجی، کارشکنی و تخریب بر عهده دارد و به پایش زیرساخت‌های ملی و همچنین نظارت بر ایمنی و امنیت دریایی ابوظبی می‌پردازد، نام برد.

از بازیگران بخش دریایی در سطح فدرال نیز می‌توان به وزارت توسعه زیرساخت امارت متحده عربی و سازمان ملی حمل و نقل^۶ اشاره نمود. در ادامه ساختار نهادی بخش دریایی امارت ابوظبی و وظایف کلی که هر نهاد بر عهده دارد در شکل ۴ ارائه شده است.



شکل ۴ - ساختار نهادی بخش دریایی کشور امارات متحده عربی (ابوظبی)

⁴ Abu Dhabi Urban Planning Council

⁵ Critical National Infrastructure Authority (CNIA)

⁶ National Transport Authority (NTA)

با توجه به موارد مطرح شده در رابطه با ساختار نهادی بخش دریایی امارت ابوظبی، می‌توان نکات ذیل را استخراج نمود:

- وجود سازمان ملی حمل و نقل به عنوان متولی اصلی تدوین سیاست‌های بخش حمل و نقل امارات متحده عربی
- وجود دپارتمان حمل و نقل ابوظبی به عنوان متولی اصلی تدوین سیاست‌های بخش دریایی ابوظبی در چارچوب برنامه‌های دولت فدرال
- تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری بخش بندر و دریانوردی ابوظبی از طریق تبدیل دپارتمان بنادر ابوظبی به دپارتمان حمل و نقل و شرکت بنادر ابوظبی

۲-۲-۲-۲ - مطالعه ساختار نهادی بخش دریایی کشور کره جنوبی

اهمیت بخش دریایی به عنوان یکی از مهم‌ترین حوزه‌های تأثیرگذار در پیشرفت اقتصادی کشورها، کره جنوبی را بر آن داشت که این حوزه را در مقامی استراتژیک در برنامه‌های توسعه اقتصادی خود قرار دهد. بنادر کره جنوبی به طور کلی به دو دسته بنادر تجاری بین‌المللی کانتینری و غیرکانتینری و بنادر محلی یا شهرداری تقسیم می‌شوند. عملیات واردات و صادرات محموله‌ها در بنادر تجاری؛ و حمل‌ونقل و جابه‌جایی کالا داخل کشور کره از طریق بنادر محلی یا شهرداری صورت می‌پذیرد.

وزارت اقیانوس‌ها و شیلات نهاد اصلی متولی سیاست‌گذاری در بخش دریایی این کشور می‌باشد. وزارت اقیانوس‌ها و شیلات کره جنوبی تا همین اواخر نقشی کلیدی در مدیریت بنادر و امور مربوط به آن را بر عهده داشته است، که به دنبال سیاست‌های توسعه‌ای دولت در راستای تمرکززدایی و افزایش رقابت‌پذیری، از طریق واگذاری مدیریت بنادر به دولت‌های محلی نظیر بوسان و اینچئون، نقش این وزارتخانه در مدیریت بنادر کم‌رنگ‌تر گردیده است. اما لازم به ذکر است که کارکرد سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و دیگری کارکردهای دولتی

بخش بنادر در کشور کره کماکان توسط وزارت اقیانوس‌های و شیلات صورت می‌گیرد. علاوه بر این وزارتخانه، هم‌اکنون در کشور کره سه نهاد دولتی و نیمه دولتی شامل سازمان پایانه‌های کانتینری کره، سازمان بندری بوسان و سازمان بندری اینچئون زیر نظر وزارت اقیانوس‌های و شیلات، مدیریت و سازماندهی و نیز بهره‌برداری از بنادر کانتینری واقع در بخش‌های مختلف کره را در دست دارند.

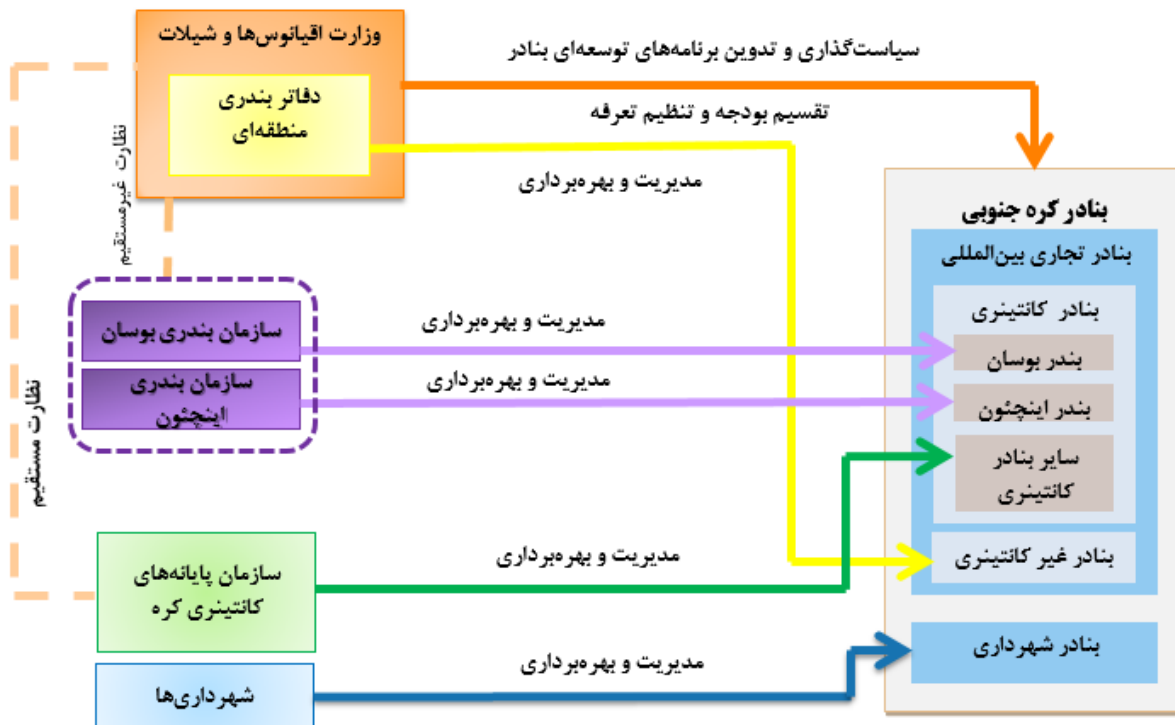
سازمان پایانه‌های کانتینری کره در سال ۱۹۹۰، جهت پیشبرد ساخت و ساز و مدیریت و بهره‌برداری بنادر کانتینری در کره ایجاد گردیده و توسعه آن دسته از بنادر که لازم است از رقابت پذیری بین‌المللی برخوردار باشند را تسریع می‌نماید.

سازمان بندری بوسان نیز در سال ۲۰۰۴ با هدف افزایش مشارکت بخش خصوصی در مدیریت و بهره‌برداری از پایانه‌های بندری بوسان، با سرمایه‌گذاری اولیه دولت مرکزی تأسیس گردید و کلیه مسئولیت‌های احداث و توسعه، تأمین مالی، مدیریت و بهره‌برداری بندر بوسان و پسکرانه آن که تا قبل از این تاریخ برعهده سازمان پایانه‌های کانتینری کره قرار داشت، به این سازمان واگذار گردید.

سازمان بندری اینچئون نیز در سال ۲۰۰۵ با سرمایه‌گذاری اولیه دولت مرکزی تأسیس گردید. این سازمان در حال حاضر به مدیریت و نظارت، توسعه و بهره‌برداری پایانه‌های کانتینری در بندر اینچئون و نظارت بر فعالیت اپراتورهای بندری می‌پردازد، اما در قانون‌گذاری و سایر مسائل حاکمیتی آن نقشی ندارد.

مدیریت بنادر تجاری بین‌المللی غیرکانتینری کره جنوبی نیز توسط دفاتر منطقه‌ای^۷ مربوط به هر یک از این بنادر در وزارت اقیانوس‌ها و شیلات صورت می‌پذیرد. در ادامه، در شکل ۵، ساختار نهادی بخش دریایی کره جنوبی نشان داده شده است.

⁷ Regional Office



شکل 5- ساختار نهادی بخش دریایی کشور کره جنوبی

به طور کلی در سیاست‌گذاری تمامی بنادر کره جنوبی به طور مستقیم یا غیر مستقیم نقش دولت دیده می‌شود. اما در سال‌های اخیر به دنبال افزایش مشارکت بخش خصوصی در مدیریت بنادر، مدیریت بنادر بزرگی مانند بوسان و اینچئون به بخش خصوصی واگذار شده و دولت تنها در مسائل حاکمیتی این بنادر به ایفای نقش می‌پردازد. با توجه به موارد مطرح شده در رابطه با ساختار نهادی بخش دریایی کشور کره جنوبی، می‌توان نکات ذیل را در رابطه با آن استخراج نمود:

- پویا بودن ساختار بخش دریایی کشور کره جنوبی و تغییر آن مبتنی بر اهداف اصلی کشور در بخش دریایی
- متمرکز بودن تمامی موارد مرتبط با دریا در وزارت اقیانوس‌ها و شیلات به عنوان نهاد حاکمیتی و سیاست‌گذار اصلی در بخش دریایی کره جنوبی

- متمرکز بودن سیاست گذاری در بخش دریایی و غیرمتمرکز بودن در بخش مدیریت و بهره برداری بنادر

- تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی گری در بخش دریایی کره جنوبی از طریق ایجاد نهاد خودگردان جهت مدیریت بنادر بوسان و اینچئون

- واگذاری تمامی تصمیم گیری های مربوط به زیرساخت بنادر به سازمان بندری بوسان و اینچئون

۲-۲-۳- مطالعه ساختار نهادی بخش دریایی کشور ترکیه

کشور ترکیه از روابط اقتصادی و فرهنگی بسیار قوی برخوردار بوده و از این رو بنادر نقش بسیاری مهمی در تجارت جهانی و در نتیجه اقتصاد ملی این کشور ایفا می نمایند. در کشور ترکیه تا قبل از سال ۲۰۱۱ یک نهاد واحد جهت انجام کلیه کارکردهای سیاست گذاری و تنظیم گری بخش بنادر وجود نداشته است که به دنبال تلفیق وزارت حمل و نقل و معاونت امور دریایی ترکیه و ایجاد وزارت حمل و نقل، امور دریایی و ارتباطات، کلیه کارکردهای سیاست گذاری و تنظیم گری در حوزه بنادر و دریانوردی به این سازمان محول گردید. فلذا سیاست گذاری، وضع قوانین و آیین نامه های دریایی در سواحل ترکیه توسط وزارت حمل و نقل، امور دریایی و ارتباطات صورت می گیرد. لازم به ذکر است مدیریت و بهره برداری از بنادر ترکیه بر عهده سازمان های متعددی است فلذا ساختار حاکمیتی بخش دریایی ترکیه به دلیل نقش آفرینی نهادهای متعدد بسیار پیچیده است.

به طور کلی بنادر ترکیه از حیث مالکیت و بهررداری به سه دسته بنادر دولتی، بنادر شهرداری و بنادر خصوصی تقسیم می گردند که بزرگترین و مهمترین بنادر این کشور را همان بنادر دولتی تشکیل می دهند. بنادر بخش دولتی به سه دسته بنادر شرکت راه آهن ترکیه، بنادر سازمان دریایی ترکیه و بنادر صنعتی وابسته به شرکت های دولتی تقسیم می شوند. مدیریت بنادر دولتی مهم ترکیه که بنادری چند منظوره^۸ هستند بر عهده

⁸ General Purpose Public Ports

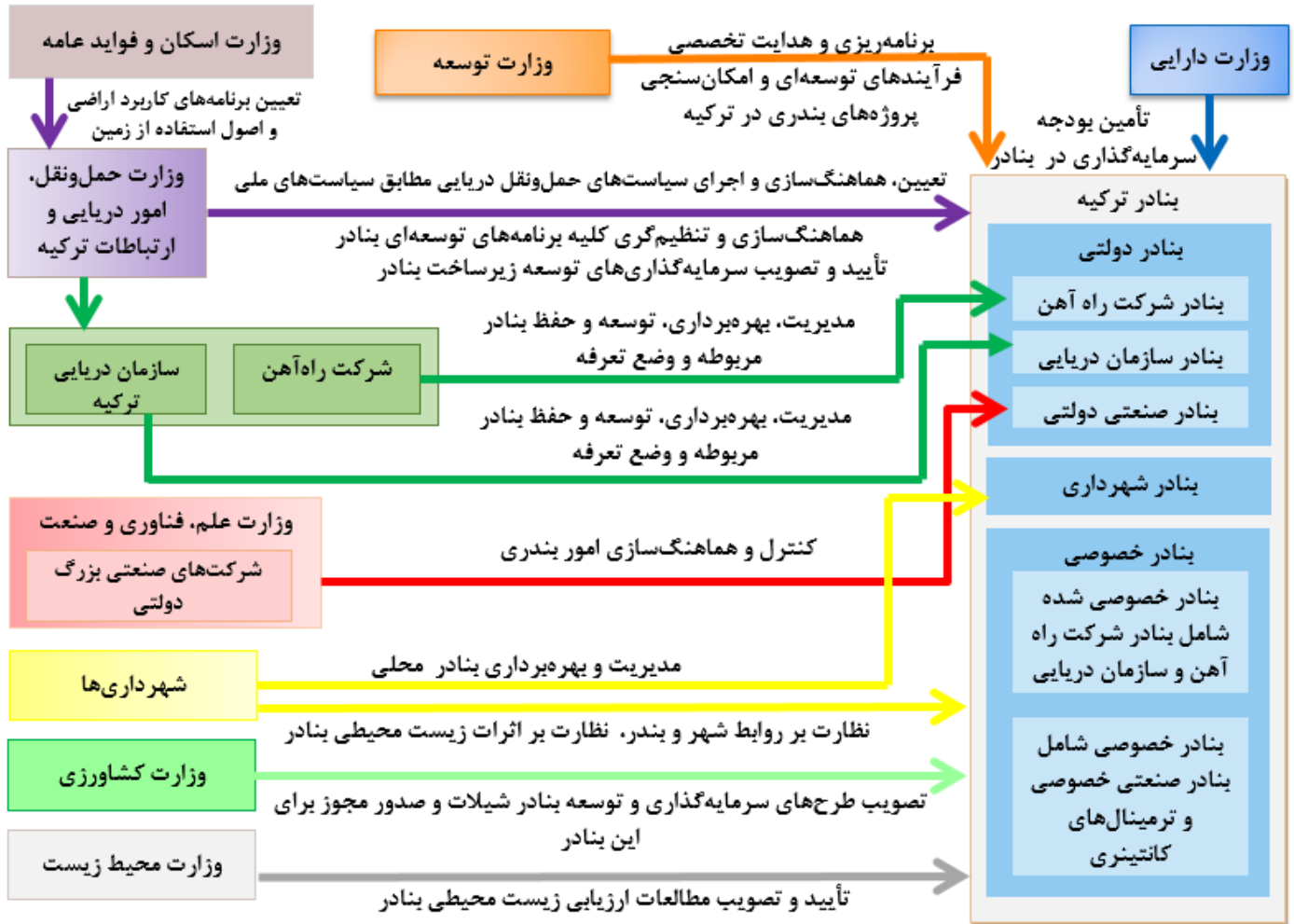
شرکت راه آهن و سازمان دریایی ترکیه که خود تحت نظارت وزارت حمل و نقل قرار دارند، می باشد. آن دسته از بنادر دولتی که به خطوط راه آهن متصل نیستند، تحت مالکیت و مدیریت سازمان دریایی ترکیه قرار دارند. مالکیت و بهره برداری بنادر صنعتی دولتی از آن شرکت های صنعتی بزرگ دولتی است. بنادر صنعتی تحت نظارت وزارت صنعت قرار دارند.

شایان ذکر است که در گذشته بهره برداری از کلیه بنادر اصلی ترکیه توسط شرکت راه آهن و سازمان دریایی ترکیه صورت می گرفت. در اواخر سال ۱۹۹۴ مبنی بر کارآمدتر بودن بنادر خصوصی در مقایسه با بنادر دولتی منجر به تصمیم خصوصی سازی برخی از بنادر دولتی گردید.

بنادر شهرداری ترکیه بنداری نسبتاً کوچک مقیاس بوده و برای گردشگری، تأمین نیازهای حمل و نقل محلی و گاهاً جابه جایی مقادیر اندکی از کالاهای عمومی مورد استفاده قرار می گیرند و توسط شهرداری همان منطقه ای که این نوع بنادر در آنجا واقع شده اند اداره می گردند.

بنادر خصوصی ترکیه نیز به دودسته تقسیم می شوند. دسته اول بنادر خصوصی سازی شده بوده و شامل بنادر سازمان دریایی و شرکت راه آهن ترکیه می باشد که صرفاً بهره برداری از آنها به بخش خصوصی واگذار شده است و دسته دوم بنادر کاملاً خصوصی شامل بنادر صنعتی وابسته به شرکت های بزرگ خصوصی و ترمینال های کانتینری خصوصی می باشد. بنادر کاملاً خصوصی ترکیه تحت مالکیت و بهره برداری بخش خصوصی قرار دارند.

علاوه بر نهادهای نام برده شده، وزارت بهداشت، وزارت دارایی، وزارت کشور، وزارت اسکان و فواید عامه، وزارت صنعت، وزارت کشاورزی، وزارت محیط زیست و گمرک نیز در بخش دریایی ترکیه به ایفای نقش می پردازند. در ادامه در شکل ۶، بازیگران اصلی بخش دریایی و نقش هر کدام از آنها ارائه شده است.



شکل 6 - ساختار نهادی بخش دریایی کشور ترکیه

با توجه به موارد مطرح شده در رابطه با ساختار نهادی بخش دریایی کشور ترکیه، می‌توان نکات ذیل را در رابطه با آن استخراج نمود:

- وجود وزارت حمل و نقل و امور دریایی و ارتباطات به عنوان متولی اصلی تدوین سیاست های بخش دریایی و بندری ترکیه
- غیرمتمرکز بودن مدیریت بنادر در کشور ترکیه
- حرکت بنادر ترکیه به سمت تخصصی شدن
- تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی گری در حاکمیت بخش دریایی کشور ترکیه

• حرکت ترکیه به سمت افزایش مشارکت بخش خصوصی در بهره‌برداری بنادر اصلی این کشور در راستای:

- افزایش بهره‌وری عملیاتی و مدیریتی بنادر،
- به گردش درآوردن سرمایه‌های بخش خصوصی،
- ایجاد رقابت و یکی شدن با اقتصاد جهان
- تامین سرمایه لازم برای توسعه زیرساخت های بندری

۲-۲-۴- شناسایی ویژگی‌های اصلی ساختار نهادی بخش دریایی سایر کشورها

با توجه به مطالعات صورت گرفته در رابطه با ساختار نهادی بخش دریایی کشورهای کره جنوبی، ترکیه و امارات متحده عربی، به طور کلی می‌توان نکات ذیل را استنتاج نمود:

- ❖ اهمیت ساختار نهادی دریایی در کشورهای دریامحور مانند کره جنوبی، ترکیه و امارات متحده عربی و لزوم توجه به طراحی مناسب ساختار دریایی کشور با توجه به اهمیت این بخش در توسعه اقتصادی
- ❖ تنوع الگوهای ساختاری متولی بخش دریایی در کشورهای مختلف و لزوم طراحی ساختار بومی برای بخش دریایی با توجه به اقتضات کشور
- ❖ تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری در کشورهای مختلف در بخش دریا

• وجود وزارت حمل و نقل و امور دریایی و ارتباطات به عنوان متولی اصلی تدوین سیاست های بخش دریایی و بندری ترکیه و بهره برداری بنادر ترکیه توسط سازمان دریایی ترکیه، شرکت راه آهن، شهرداری ها و نهادهای خصوصی

• وجود وزارت اقیانوس ها و شیلات به عنوان نهاد حاکمیتی و سیاست گذار اصلی در بخش دریایی کره جنوبی و مدیریت و بهره برداری بنادر توسط سازمان پایانه های کانتینری، سازمان بندری بوسان، سازمان بندری اینچئون و شهرداری ها

• وجود دپارتمان حمل و نقل ابوظبی به عنوان متولی اصلی تدوین سیاست های بخش دریایی ابوظبی و مدیریت و بهره برداری بنادر ابوظبی توسط شرکت بنادر ابوظبی

۲-۳- تدوین اصول حاکم بر بازمهندسی نظام حکمرانی بخش دریایی

با توجه نکات مطرح شده در رابطه با ضرورت بازمهندسی نظام حکمرانی بخش دریایی، به منظور طراحی ساختار نهادی مطلوب در بخش دریا، ابتدا می‌بایست کلیه سناریوها و حالات مختلف طراحی گردد. جهت طراحی سناریوها و همچنین انتخاب سناریوی برتر از بین آنها، می‌بایست به برخی ملاحظات و محدودیت‌های اساسی و ضروری توجه شده که در ادامه به عنوان اصول دریایی به آن‌ها اشاره می‌شود:

❖ **اصل اول:** تفکیک فعالیت‌های حاکمیتی (سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری) از حوزه فعالیت‌های غیرحاکمیتی

(ارائه دهنده خدمات و نقش آفرینی مستقیم در زنجیره ارزش صنعت)

❖ **اصل دوم:** جامع‌نگری در معماری نظام حکمرانی و طراحی ارتباطات بین نهادی در سطح دریا (پرهیز

از بخشی‌نگری)

❖ **اصل سوم:** پرهیز از شکل‌گیری و تقویت ساختارهای شبه خصوصی در سطح نهادهای دولتی مرتبط با

بخش دریایی

❖ **اصل چهارم:** ایده آل‌نگری در مرحله طراحی و اقتضا‌گرایی در مرحله اجرا

❖ **اصل پنجم:** توجه به سیاست‌های بالادستی نظام خصوصا سیاست‌های کلان بخش دریایی و نیز سیاست

های مرتبط با بخش اقتصادی کشور

❖ اصل ششم: زمینه سازی به منظور افزایش ظرفیت اقتصاد دریا محور

۲-۴- طراحی سناریوهای مختلف به منظور بازمهندسی نظام حکمرانی بخش دریا

با توجه به مطالعات صورت گرفته و تدوین اصول حاکم بر بازمهندسی نظام حکمرانی دریایی کشور، در این گام سناریوهای مختلف جهت طراحی ساختار نهادی مطلوب بخش دریا ارائه می گردد. سناریوهای ممکن از ترکیب سه جزء اصلی ساخته می شوند که عبارتند از: حوزه تمرکز تخصصی نهاد، سطح قرارگیری ساختار و نوع فعالیت آن. به طور کلی در شکل زیر کلیه حالات و اجزاء لازم برای طراحی سناریوی مطلوب در بخش دریا نشان داده شده و در ادامه توضیحاتی در رابطه با حالت های مختلف هر کدام از اجزا ارائه شده است.

سطح فعالیت

حاکمیت

سیاست گذاری

تنظیم گری

تسهیل گری

تصدی

ارائه دهنده خدمات

عضو زنجیره ارزش

سطح ساختاری

فراقوه

- سازمانی زیر نظر مقام معظم رهبری
- ستاد کل نیروهای مسلح
- شورای عالی

فراوزارخانه

- سازمان ملی معاونت رئیس جمهور
- شورای عالی

به عنوان یک وزارخانه

درون وزارخانه

- سازمان مستقل
- معاونت

حوزه تمرکز تخصصی

فرابخش دریایی

بخش دریایی

زیربخش دریایی

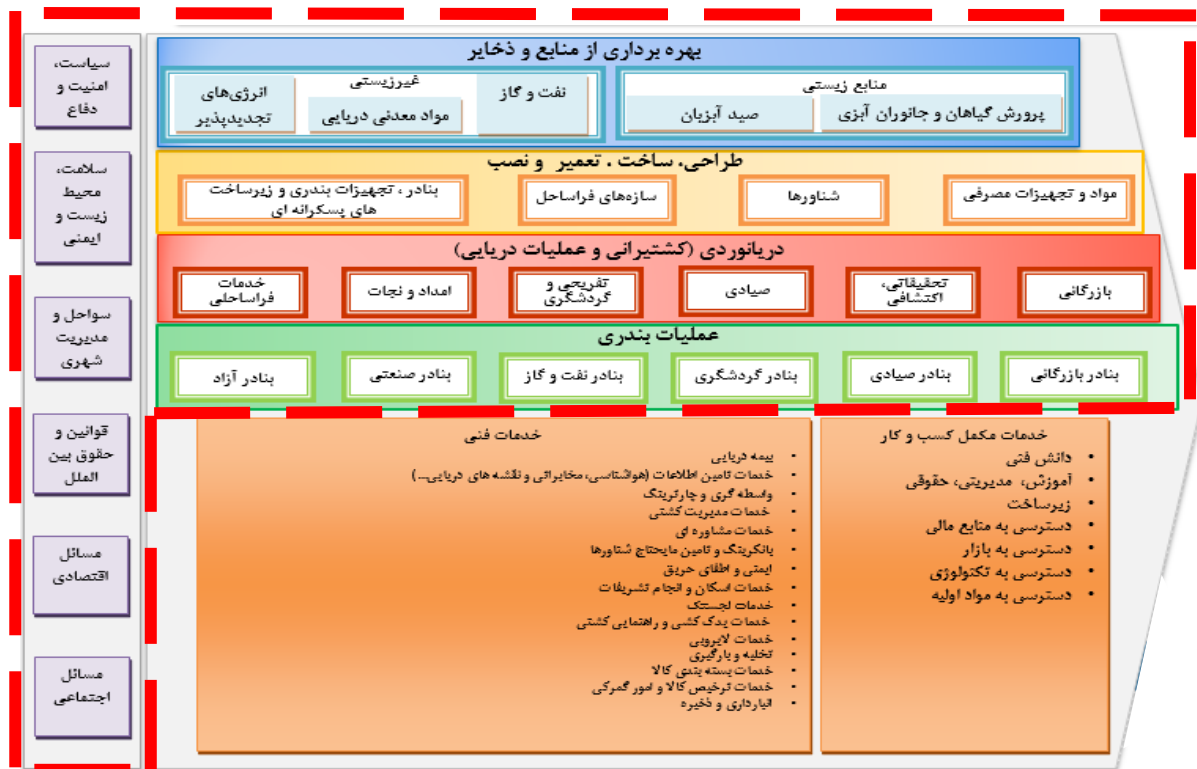
شکل ۷- کلیه حالات سناریوهای مختلف بازمهندسی نظام حکمرانی بخش دریایی

۲-۴-۱- حوزه تمرکز تخصصی

این جزء در واقع حوزه تمرکز ساختار نهادی ایجاد شده را تعیین می‌کند. براین اساس حوزه تمرکز ساختار نهادی می‌تواند در سه سطح فرابخش، بخش، زیربخش قرار گیرد. در ادامه توضیحات در رابطه با هر سطح ارائه شده است:

📌 حوزه تمرکز تخصصی فرابخش

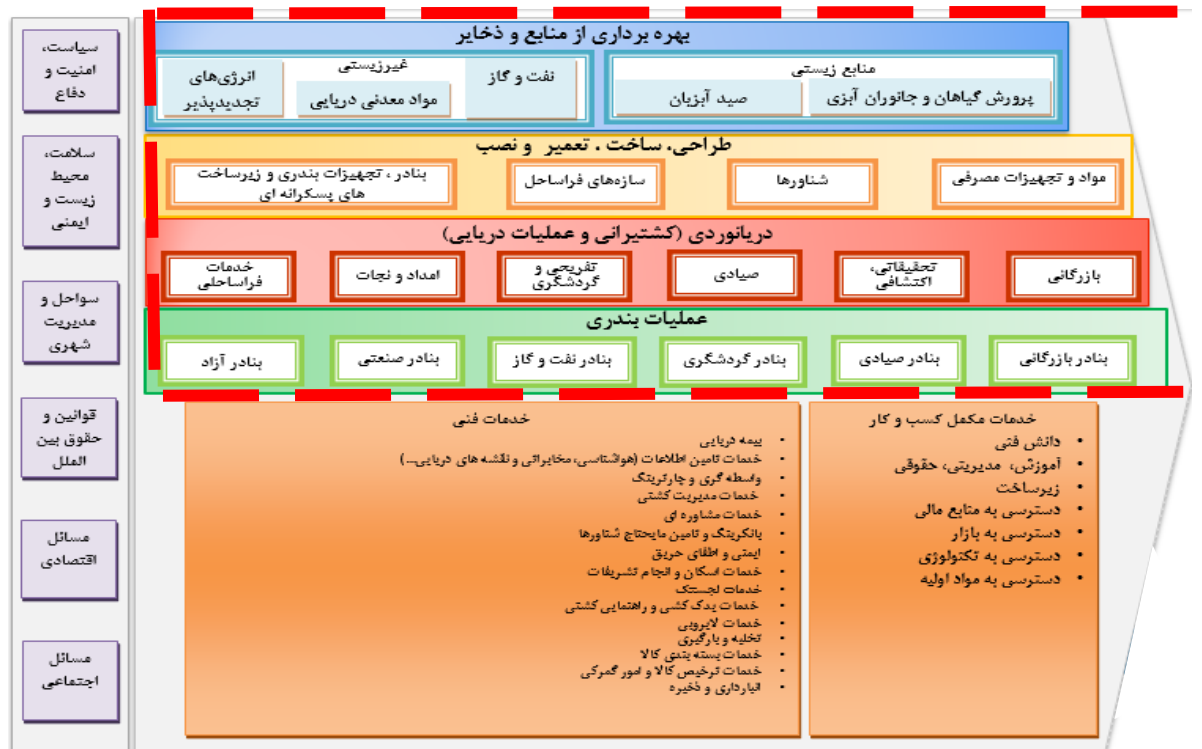
در این حوزه ساختار نهادی مطلوب، علاوه بر توجه به مسائل تخصصی و فنی مرتبط با دریا نظیر منابع دریایی، دریانوردی، بنادر و... به مسائل کلان این حوزه نظیر امنیت، اقتصاد، مسائل اجتماعی و مواردی از این قبیل نیز توجه می‌کند. در شکل زیر حوزه تمرکز تخصصی فرابخش با رنگ قرمز نشان داده شده است.



شکل ۸- حوزه تمرکز تخصصی فرابخش

📌 حوزه تمرکز تخصصی بخش

در این حالت ساختار نهادی مطلوب توجه و تمرکز خود را تنها بر روی مسائل تخصصی و فنی این حوزه متمرکز می‌کند. در شکل زیر محدوده فعالیت ساختار نهادی مطلوب با حوزه تمرکز در سطح بخش نشان داده شده است.



شکل ۹- حوزه تمرکز تخصصی بخش

حوزه تمرکز تخصصی زیربخش

در صورت تمرکز ساختار نهادی مطلوب در حوزه زیربخش، این ساختار تنها به صورت تخصصی بر مسائلی مانند شیلات، بنادر، ساخت کشتی و مسائلی از این قبیل تمرکز می‌کند. در واقع در این حالت ساختارهای تخصصی به صورت مجزا در حوزه‌های شیلات، بنادر و سایر موارد تشکیل می‌گردد.

۲-۴-۲- سطح قرارگیری ساختار

علاوه بر حوزه تمرکز، سطح قرارگیری ساختاری نهاد مطلوب نیز در ساختار فعلی کشور، از جمله مسائلی است که می‌بایست در طراحی ساختار در نظر گرفته شود. سطح ساختاری در ۴ سطح کلی می‌تواند تعریف شود که در ادامه توضیحات مربوط به هر کدام ارائه شده است.

✚ سطح فراقوه

در این سطح حالت‌های مختلفی می‌توان در نظر گرفت که به عنوان مثال می‌توان به ایجاد سازمانی زیر نظر مقام معظم رهبری (مانند سازمان صدا و سیما)، نهادی در سطح ستاد کل نیروهای مسلح یا به عنوان یک شورای عالی مانند (شورای عالی امنیت، مجمع تشخیص مصلحت نظام) اشاره نمود.

✚ سطح فراوزارتخانه‌ای

در این حالت نیز می‌توان حالت‌های مختلفی را تعریف نمود. به عنوان نمونه می‌توان به ایجاد یک سازمان ملی با ریاست معاونت رئیس جمهور مانند سازمان حفاظت محیط زیست، یا شورای عالی در سطح معاون رئیس جمهور یا خود رئیس جمهور مانند شورای عالی صنایع دریایی و مواردی از این قبیل اشاره نمود.

✚ در سطح وزارتخانه

در این حالت یک وزارتخانه جدید در بخش دریا به ساختارهای فعلی کشور اضافه می‌شود.

✚ در سطح درون وزارتخانه

در این حالت موارد مرتبط با بخش‌های مختلف دریا در سطح معاونتی در وزارتخانه‌های مختلف یا به صورت سازمانی در ذیل وزارتخانه قرار می‌گیرد.

۲-۴-۳- سطح فعالیت و کارکرد

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

۲-۵- تحلیل سناریوهای مختلف

باتوجه به موارد ذکر شده در رابطه با هر کدام از اجزای تشکیل دهنده ساختار نهادی مطلوب در بخش دریا، در ادامه سناریوهای ممکن‌التصور از کنار هم گرفتن اجزا مختلف همراه با خلاصه‌ای از نقاط قوت و ضعف آنها ارائه می‌گردد. در این بخش از کنار هم قرار گرفتن حالات مختلف، ۷ سناریوی ممکن حاصل می‌گردد که با توجه به اصل مبنی بر تفکیک فعالیت‌های حاکمیتی از تصدی، در هیچ کدام از سناریوها ساختار مطلوب پیشنهادی هم‌زمان متولی فعالیت‌های حاکمیتی و تصدی‌گری نمی‌باشد. همان‌طور که مشخص است کنار هم قرار گرفتن برخی حالات بی‌معنا بوده و منجر به تولید سناریوی خاصی نمی‌گردد، از این‌رو در این بخش تنها سناریوهای معنادار ارائه شده است.

سناریوی اول: تشکیل سازمان متولی فرابخش دریایی در سطح فراقوه و با تمرکز بر فعالیت‌های حاکمیتی

نقاط قوت سناریوی اول:

- امکان تصمیم‌گیری‌های سریع و خارج از بوروکراسی‌های مرسوم تشکیلات دولت در ساختار فراقوه
- امکان ایجاد زیرساخت‌های رقابتی در برخی از موضوعات از جمله مساله امنیت و حمل و نقل
- توجه بیشتر مسئولان به بخش دریا و ضرورت توسعه آن در کشور با توجه به وجود ساختاری در فرابخش دریا در سطح بالاترین مقام سیاسی کشور
- متمرکز بودن سیاست‌گذاری در فرابخش دریا و توجه به مسائلی نظیر امنیت، اقتصاد و آموزش در کنار مسائل فنی بخش دریا در ساختارهای فرابخش

نقاط ضعف سناریوی اول:

- نیاز به عضویت ایران در مجامع بین‌المللی در حوزه دریا و به رسمیت شناخته شدن سازمان‌های دولتی در این مجامع
- ارتباط ضعیف نهاد فراقوه‌ای با قوه مجریه و در نتیجه باقی بودن سطح نهاد فراقوه‌ای در حد سیاست‌گذار و عدم امکان ورود به مسائل تنظیم‌گری و تسهیل‌گری

- تنوع بیش از حد موضوعات در ساختارهای متولی فرابخش و در نتیجه عدم امکان تمرکز بر موضوعات در سطح تنظیم‌گری و تسهیل‌گری در این ساختارها

سناریوی دوم: تشکیل سازمان متولی فرابخش دریایی در سطح فراوزارتخانه و با تمرکز بر فعالیت‌های حاکمیتی

نقاط قوت سناریوی دوم:

- متمرکز بودن سیاست‌گذاری در فرابخش دریا و توجه به مسائلی نظیر امنیت، اقتصاد و آموزش در کنار مسائل فنی بخش دریا در ساختارهای فرابخش
 - محدود شدن تغییرات ساختاری به وزارت راه و شهرسازی در صورت ایجاد نهاد فراوزارتخانه‌ای در سطح فرابخش دریا
- نقاط ضعف سناریوی دوم:

- تنوع بیش از حد موضوعات در ساختارهای متولی فرابخش و عدم امکان تمرکز بر روی تمامی آنها در سطح تنظیم‌گری و تسهیل‌گری
- نیازمند به برقرار ارتباط با سطح عملیاتی مرتبط با دریا در سایر وزارتخانه‌ها
- عدم پاسخگویی ساختار فراوزارتخانه‌ای در مقابل مجلس

سناریوی سوم: تشکیل سازمان متولی بخش دریایی در سطح فرا قوه و با تمرکز بر فعالیت‌های حاکمیتی

نقاط قوت سناریوی سوم:

- امکان تصمیم‌گیری‌های سریع و خارج از بوروکراسی‌های مرسوم تشکیلات دولت در ساختار فراقوه
- امکان ایجاد زیر ساخت‌های رقابتی در برخی از موضوعات از جمله م‌ساله امنیت و حمل و نقل برای اقتصاد کلان کشور
- توجه بیشتر مسئولان به بخش دریا و ضرورت توسعه آن در کشور با توجه به وجود ساختاری در فرابخش دریا در سطح بالاترین مقام سیاسی کشور
- وجود متولی متمرکز در تدوین سیاست‌های کلان بخش دریا

نقاط ضعف سناریوی سوم:

- نیاز به عضویت ایران در مجامع بین المللی در حوزه دریا و به رسمیت شناخته شدن سازمان های دولتی در این مجامع
- ارتباط ضعیف نهاد فراقوه ای با قوه مجریه و در نتیجه باقی بودن سطح نهاد در حد سیاست گذار و عدم ورود به مسائل تنظیم گری و تسهیل گری

سناریوی چهارم: تشکیل سازمان متولی بخش دریایی در سطح فراوزارتخانه و با تمرکز بر فعالیت های حاکمیتی

نقاط قوت سناریوی چهارم:

- وجود ساختار متمرکز برای تدوین سیاست های کلان دریایی
- محدود شدن تغییرات ساختاری به وزارت راه و شهرسازی در صورت ایجاد نهاد فراوزارتخانه ای در سطح فرابخش دریا

نقاط ضعف سناریوی چهارم:

- نیازمند به برقرار ارتباط با سطح عملیاتی مرتبط با دریا در سایر وزارتخانه ها
- عدم پاسخگویی ساختارهای فراوزارتخانه ای در مقابل مجلس

سناریوی پنجم: تشکیل سازمان متولی بخش دریایی در سطح وزارتخانه و با تمرکز بر فعالیت های حاکمیتی

نقاط قوت سناریوی پنجم:

- کاهش هزینه های مبادله ای بین وزارتخانه ای
- افزایش نظارت مجلس بر عملکرد بخش دریا و شفاف سازی در امور مربوط به آن
- وجود ساختار متمرکز برای تدوین سیاست های کلان بخش دریا
- امکان هماهنگی، کنترل و پاسخگویی بیشتر

نقاط ضعف سناریوی پنجم:

- بزرگ شدن دولت، افزایش روبه های بوروکراتیک و تحمیل بار مالی بر دولت
- تغییر بنیادین در ساختار تشکیلاتی وزارتخانه های مختلف

نقاط قوت سناریوی ششم:

- پراکندگی زیربخش های مختلف مربوط به دریا در سطح وزارتخانه های تخصصی مختلف، در نتیجه اتخاذ تصمیم گیری های تخصصی و دقیق تر در زیربخش مربوطه

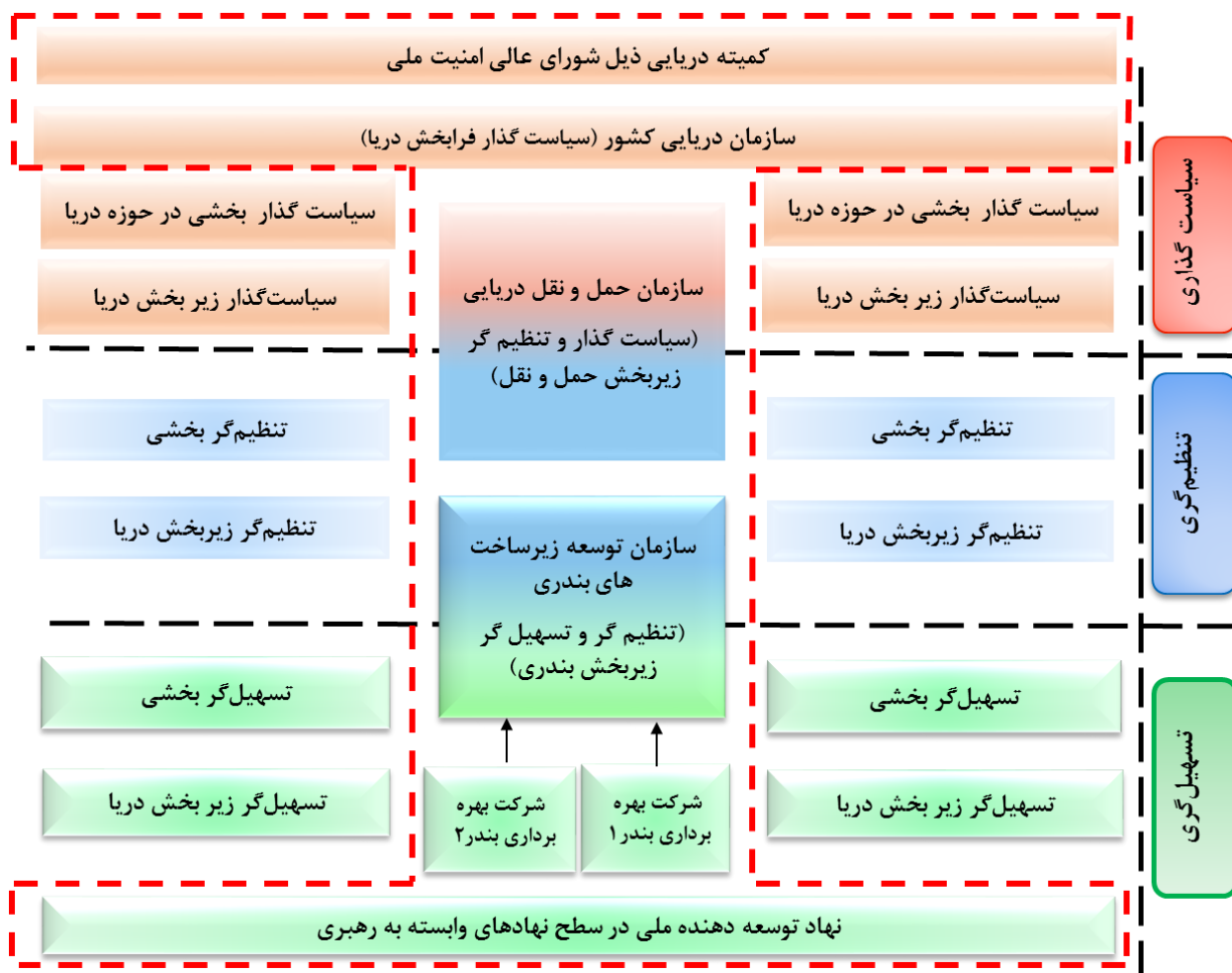
نقاط ضعف سناریوی ششم:

- عدم تمرکز در تدوین سیاست های کلان دریایی
- محدود بودن ساختار دریایی به یک وزارتخانه و مشکل ارتباطات بین وزارتخانه ای

۲-۶- طراحی سناریوی برتر و طراحی جزئیات آن

با مطالعه نقاط قوت و ضعف سناریوهای مختلف، می توان نتیجه گرفت با توجه به ساختار بومی کشور و ملاحظات موجود، هیچ کدام از سناریوها به تنهایی نمی توانند منجر به توسعه بخش دریا در کشور و حل مشکلات این حوزه گردند. از این رو می بایست ترکیبی از سناریوها در نظر گرفته شود تا ساختار مطلوب ضمن بهره مندی از نقاط قوت تمامی سناریوها، حداقل نقاط ضعف ممکن را داشته باشد. در واقع همان طور که در شکل ۱۰ با نقطه چین نشان داده شده است، به منظور ایجاد ساختار نهادی مطلوب در بخش دریایی کشور، می بایست در سطوح مختلف نهادهای جدید ایجاد و به ساختار فعلی اضافه گردد که این نهادها عبارتند از:

- کمیته دریایی ذیل شورای عالی امنیت ملی
- سازمان دریایی کشور
- سازمان حمل و نقل دریایی
- سازمان توسعه زیرساخت های بندری
- شرکت بهره برداری از بنادر
- نهاد توسعه دهنده ملی در سطح نهادهای وابسته به رهبری



شکل ۱۰- ساختار نهادی پیشنهادی بخش دریا در وضعیت مطلوب

در ادامه با توجه به موارد مطرح شده، ویژگی‌های هر کدام از ساختارهای پیشنهادی ارائه می‌گردد.

۲-۶-۱- کمیته دریایی ذیل شورای عالی امنیت ملی و سازمان دریایی کشور

در ادامه ویژگی‌های ساختاری دو نهاد پیشنهادی کمیته دریایی ذیل شورای عالی امنیت ملی و سازمان دریایی کشور ارائه شده است.

۲-۶-۱-۱- حوزه تمرکز تخصصی ساختار نهادی پیشنهادی

همان‌طور که در بخش تبیین ضرورت‌های بازمهندسی نظام حکمرانی بخش دریایی اشاره گردید، یکی از مشکلات اصلی در بخش دریایی کشور، عدم هم‌سویی و هماهنگی سیاست‌های دریایی در زیربخش‌های مختلف دریا می‌باشد که مطالعه ساختار کشورهای دیگر نیز بر لزوم وجود ساختاری متمرکز در فرابخش دریا

تاکید می‌کند. از این رو به منظور کمک به توسعه متوازن تمامی زیربخش‌های دریا در کشور می‌بایست ساختاری متمرکز در سطح فرابخش دریا در کشور ایجاد شده که از طریق وجود این نگرش جامع (فنی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی) در ساختار بتوان به رفع مشکلات این عرصه کمک نمود. از این رو پیشنهاد می‌گردد کمیته دریایی ذیل شورای عالی امنیت ملی و سازمان دریایی کشور در سطح فرابخش دریا به منظور ایجاد هماهنگی و هم‌سوسازی سیاست‌های دریایی تشکیل گردد.

۲-۶-۱-۲- سطح ساختاری ساختار نهادی پیشنهادی

موضوع دیگری که می‌بایست در رابطه با ساختار مطلوب بخش دریا تعیین گردد، سطح قرارگیری آن است. با توجه به فرابخش بودن حوزه تمرکز تخصصی این نهاد، امکان قرارگیری آن در سطح درون وزارتخانه ممکن نبوده و در صورت ایجاد وزارتخانه‌ای جدید در بخش دریا نیز ضمن وقوع موازی کاری بین فعالیت‌های وزارتخانه جدید با وزارتخانه‌های موجود، در عمل هم نمی‌توان بسیاری از مسائل مرتبط با دریا نظیر تجارت، امنیت و ... را از وزارتخانه‌های دیگر جدا و در وزارتخانه جدید ایجاد کرد. از این رو مناسب است این نهاد در سطح فراوزارتخانه‌ای تاسیس گردد.

همچنین با توجه به مزایای ذکر شده برای ساختارهای فراقوه‌ای، یکی از مواردی که در طراحی سناریوی مطلوب مناسب است در نظر گرفته شود، استفاده از ظرفیت‌های این نوع از ساختار می‌باشد. اگرچه طراحی ساختاری متمرکز در بخش دریا در این سطح معایب زیادی به همراه داشته و می‌تواند منجر به امنیتی شدن موضوع دریا شده و در برخی موارد هم مانع از توسعه بخشی آن شود. اما در نظر گرفتن ساختاری موقت در این سطح به طور مثال در ذیل شورای عالی امنیت ملی یا در سطح ستاد کل نیروهای مسلح می‌تواند موجب اهمیت یافتن بیشتر موضوع دریا در میان مسئولان شده و به توسعه سریع‌تر آن در کشور کمک کرده و ایجاد نهاد فرابخش دریایی در کشور را سرعت بخشد.

۲-۶-۱-۳- نوع فعالیت ساختار نهادی پیشنهادی

یکی از اصلی‌ترین مواردی که در طراحی جزئیات سناریوی برتر می‌بایست مشخص گردد، نقشی است که ساختار نهادی پیشنهادی در این سناریو، در هر کدام از زیربخش‌های دریایی بر عهده دارد. با توجه به اصل اول مبنی بر تفکیک فعالیت‌های حاکمیتی از تصدی‌گری، این ساختار می‌بایست تنها عهده‌دار وظایف حاکمیتی که شامل سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تسهیل‌گری می‌باشد بوده و در هر کدام از این نقش‌ها نیز با توجه به وجود نهادهای متعدد در وضعیت موجود، می‌بایست به طور دقیق مشخص گردد ساختار طراحی شده در کدام یک از زیرکارکردها و در چه سطحی می‌تواند به ایفای نقش بپردازد.

با توجه به بررسی نگاشت نهادی وضع موجود، یکی از مشکلات اصلی در بخش دریا وجود سیاست‌گذاران متعدد و عدم هم‌سویی سیاست‌ها در زیربخش‌های مختلف مرتبط با دریا می‌باشد. از این رو می‌بایست نهاد فرابخش ایجاد شده در سطح فراوزارتخانه، سیاست‌گذار متمرکز در حوزه دریا نیز باشد.

۲-۶-۲- سازمان حمل و نقل دریایی، سازمان توسعه زیرساخت‌های بندری و شرکت بهره‌برداری از بنادر

در این بخش ویژگی‌های ساختاری دسه نهاد پیشنهادی سازمان حمل و نقل دریایی، سازمان توسعه زیرساخت‌های بندری و شرکت بهره‌برداری از بنادر ارائه شده است.

همان‌طور که در نگاشت نهادی وضع موجود بخش دریایی اشاره گردید، یکی از مشکلات اصلی در بخش حمل و نقل دریایی، عدم تفکیک فعالیت‌های حاکمیتی از تصدی‌گری در سازمان بنادر و دریانوردی به عنوان متولی اصلی این بخش می‌باشد که این امر مشکلات متعددی را در بخش حمل و نقل دریایی ایجاد کرده است. از این رو پیشنهاد می‌گردد در زیربخش حمل و نقل دریایی، سازمان بنادر و دریانوردی به دو سازمان تفکیک شده که سطحی از آن در این زیربخش متولی فعالیت‌های سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری بوده و بخش دیگر به فعالیت‌های تنظیم‌گری و تصدی‌گری بپردازد.

علاوه بر آن مطالعه ساختار نهادی کشورهای دیگر نشان می‌دهد در اغلب بنادر بزرگ کشورهای بررسی شده به بخش خصوصی واگذار شده و دولت تنها از طریق وضع قوانین و تعیین خط مشی‌های اصلی به این حوزه ورود می‌نماید. بنابراین پیشنهاد می‌گردد در کنار ایجاد نهادهای پیشنهادی ذکر شده، شرکت‌های خصوصی به منظور مدیریت و بهره‌بردای بنادر بزرگ تجاری کشور ایجاد گردند.

۲-۶-۳- نهاد توسعه دهنده ملی در سطح نهادهای وابسته به رهبری

یکی از نقش‌هایی که در وضع مطلوب می‌بایست بدان توجه شود، نقش تسهیل‌گری می‌باشد. استفاده از ظرفیت نهادهای وابسته به رهبری به منظور توسعه بخش دریایی کشور، می‌تواند روند توسعه این بخش را در کشور تسریع نماید.