



# فصل دهم

## ارزیابی حکمرانی و مدیریت مهاجرت در ایران

- مرور مواضع، برنامه‌ها و عملکرد دولت در مسائل کلیدی حوزه مهاجرت
- ارزیابی اقدامات و عملکرد یک‌ساله دولت در حوزه مهاجرت
- عوامل شکست و ناکارایی برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی
- بررسی مهم‌ترین مسائل مهاجرتی کشور؛ ریشه‌ها و علل



## مقدمه

کشور ایران به دلایل مختلف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و همچنین به دلیل موقعیت خاص ژئوپلیتیکی، از منظر جابجایی‌های بین‌المللی به عنوان یک کشور مهاجرفرست، ترانزیت و مهاجر پذیر شناخته می‌شود. در واقع کشور ایران از یک‌سو با داشتن جمعیت چند میلیونی ایرانیان خارج از کشور واجد ویژگی‌های یک کشور مهاجر فرست است. از سوی دیگر میزبانی از جمعیت بزرگی از پناهندگان، مهاجران قانونی و مهاجران فاقد مدرک از کشورهای منطقه به ویژه کشور افغانستان، ایران را در زمره کشورهای مهاجرپذیر نیز قرار داده است. علاوه بر این، فقدان ثبات سیاسی و اقتصادی در کشورهای همسایه ایران و نبود فرصت‌های کافی در داخل کشور برای بهره‌مندی از ظرفیت تمام نیروی انسانی داخل کشور و همچنین قرار گرفتن کشور در شرایط تحریم و تنگنای اقتصادی، لزوم چاره اندیشی و استفاده از راه‌حل‌های خلاقانه در حوزه جابجایی‌های بین‌المللی سرمایه انسانی در کشور را بیش از پیش نمایان ساخته و حکمرانی مهاجرت در کشور را با پیچیدگی‌های بیشتری همراه نموده است. بسیاری از کشورهای جهان به پدیده مهاجرت به عنوان قطعه‌ای از پازل توسعه نگاه می‌کنند و سعی دارند تا چالش‌ها و تهدیدهای مهاجرتی را به فرصت‌های اقتصادی-اجتماعی و حتی سیاسی (قدرت نرم) ناشی از آن تبدیل کنند. اما در کشور ایران با توجه به اینکه سالیان طولانی در معرض مهاجرت‌های بین‌المللی قرار داشته است، متأسفانه نگاه تهدید محور به مهاجرت از سوی دولتمردان و سیاستگذاران غالب بوده و به این حوزه به شکل نظام‌مند و فرصت‌محور توجه جدی نشده است. لذا کماکان با این پدیده با رویکرد قهری و غیر سازنده رفتار می‌شود. به بیان دقیق‌تر طی چهار دهه گذشته، غفلت و عدم آگاهی کافی سیاستگذاران ایرانی نسبت به ابعاد توسعه‌ای مسئله مهاجرت و منافع که مهاجرت می‌تواند برای کشور در پی داشته باشد، موجب انفعال و مشاهده‌گر بودن صرف در مدیریت جریان‌های ورودی و خروجی

مهاجران بین‌المللی در کشور بوده است. اگرچه طی چندین سال گذشته توجه به مسئله مهاجرت در گفتمان حاکمیتی و اسناد بالا دستی کشور تا حدودی پررنگ‌تر شده است اما در عمل جز در موارد محدودی این تلاش‌ها به اقدامات اجرایی با نتایج مشخص عینی منجر نشده است. از این‌رو فقدان برنامه‌ریزی برای استفاده از ظرفیت تمام نیروهای انسانی مستعد در داخل و خارج از کشور در نسبت با ابعاد توسعه‌ای و نیازهای کشور، حلقه مفقوده مدیریت مهاجرت در ایران است که شناسایی فرصت‌ها، چالش‌ها و اجرایی‌سازی آن نیازمند عزم جدی همه دستگاه‌های مربوطه و وجود هماهنگی بین آن‌هاست. توجه به این نکته ضروری است که مدیریت جریان‌های ورودی و خروجی مهاجران خصوصاً در بخش‌هایی که به نیروهای انسانی متخصص وابسته‌اند، نیازمند بسترسازی و ایجاد زیرساخت‌های لازم و بهبود چشم‌انداز کشور در شاخص‌های مرتبط با «جاذبه سرزمینی» هستند و بدون آن‌ها نمی‌توان امید چندانی به پیشبرد موفقیت آمیز این سیاست‌ها داشت. به همین منظور در بخش بررسی مهم‌ترین مسائل مهاجرتی کشور صرفاً به توصیف شرایط و بررسی علل و ریشه‌ها اکتفا می‌شود؛ چرا که بهبود شرایط در این مسائل نیازمند بهبود وضعیت کلی کشور و شاخص‌های مرتبط با «جاذبه سرزمینی» است. همچنین این نکته کلیدی را در ارزیابی وضعیت فعلی مهاجرت در کشور می‌بایست در نظر داشت که وضعیت بحرانی کنونی در حوزه مهاجرت، به نوعی حاصل و برآیند مجموع فعالیت دولت‌های گوناگون در طول چند دهه گذشته بوده و نمی‌توان این وضعیت را صرفاً نتیجه عملکرد کوتاه‌مدت (یک‌ساله) دولت سیزدهم تلقی نمود. با این‌حال دولتمردان دوره سیزدهم ریاست جمهوری باید در نظر داشته باشند که چالش مهاجرت در ایران به آرامی و بصورت پیوسته در حال تبدیل شدن به یک بحران ملی است. هر چند نشانه‌های این بحران به اشکال مختلف

و در حوزه‌های گوناگون برای حاکمیت و جامعه قابل لمس می‌باشد و بصورت روزافزون نمایان می‌شود اما ابعاد دقیق این بحران بصورت دقیق روشن نیست. چرا که اولاً یک نهاد و مرجع رسمی رسیدگی کننده به این موضوع در کشور وجود ندارد و در عین حال وظایف و ماموریت دستگاه‌های دیگر نیز در این حوزه روشن و شفاف نیست. دستگاه‌ها و نهادهای مختلف ممکن است بر اساس دستورات و یا منویات ارکان اصلی نظام ملزم به رسیدگی و انجام اقدامات لازم در این زمینه گردند، اما بررسی‌ها حاکی از آن است که این اقدامات فاقد اثرگذاری لازم هستند.

چراکه همانگونه که در بالا اشاره شد، هر چند مهاجرت پدیده‌ای چند وجهی است، اما در مجموع می‌توان آن را در زمره شاخص‌های کلیدی عملکردی نظام اداری و حکمرانی کشور برشمرد. لذا نتیجه و برآیند فعالیت و عملکرد دستگاه‌ها و نهادهای مختلف می‌تواند در کاهش یا افزایش سطح مهاجرت از کشور اثرگذار باشد. برای مثال عملکرد وزارت آموزش و پرورش و وزارت عتف در زمینه عرضه آموزش و توسعه نیروی انسانی ماهر و تحصیلی‌کرده در کنار عملکرد بخش‌های تنظیم‌گر بخش تقاضای سرمایه انسانی اعم از وزارت صمت و وزارت کار به همراه نقش بخش‌های تسهیل‌گر و واسط اعم از معاونت علمی و فناوری و دیگر نهادهای سیاستگذار و تصدی‌گر، منجر به شکل‌گیری و اثرگذاری نظام توسعه و بکارگیری اثر بخش نیروی انسانی در کشور و در نهایت نگهداشت و ماندگاری سرمایه‌های انسانی در کشور می‌گردد. بنابراین چنانچه هر یک از

اجزا نظام توسعه و بکارگیری سرمایه انسانی کشور به درستی و مطابق با نیازهای روز، کارکرد و اثر بخشی لازم را نداشته باشند، منجر به برآیند صفر یا خروجی منفی این نظام و در نتیجه هدررفت و یا خروج سرمایه‌های انسانی به خارج از کشور خواهد شد. شوربختانه نشانه‌ها و شواهد متعددی از این عدم هماهنگی و سوء کارکرد بین دستگاه‌ها در این حوزه مشاهده می‌شود.

لذا، میزان گستردگی و تعمیق پدیده مهاجرت و اضافه شدن آن به فهرست طولانی ابرچالش‌های ملی در آینده نزدیک، تا حد زیادی بستگی به عملکرد دولت مستقر دارد. لذا گزارش پیش رو با رویکرد ارزیابی انتقادی و هشدارآمیز نسبت به ریشه‌ها و عواقب هرگونه سهل‌انگاری در این زمینه تهیه شده است و امید است مورد توجه و رسیدگی جدی مسئولان ذی‌ربط قرار گیرد.

## مرور مواضع، برنامه‌ها و عملکرد دولت در مسائل کلیدی حوزه مهاجرت

در این بخش به طور اختصار، ضمن اشاره اجمالی به ظرفیت‌ها و نقاط قوت و مزیت ساز برای کشور در حوزه مهاجرت، مهم‌ترین مواضع و برنامه‌های دولت و دستگاه‌های اجرایی کشور در زمینه مهاجرت مورد بررسی قرار می‌گیرد و پس از آن سه عامل مهمی که می‌توانند برنامه‌های عملیاتی دستگاه‌های مربوطه را با شکست مواجه و عدم توجیه‌پذیری آن‌ها را برجسته سازد، اشاره می‌شود.

جدول ۱۲۲- مهم‌ترین نقاط قوت و مزیت ساز برای کشور در زمینه مهاجرت

ظرفیت‌ها و نقاط قوت و مزیت‌ساز
دغدغه‌مندی و پیگیری مرتب مسئولین عالی نظام پیرامون وضعیت مهاجرت اقبال مختلف بخصوص مهاجرت نخبگان ( مثال: پیگیری مداوم مقام معظم رهبری و اشاره و تاکید بر ضرورت رسیدگی به موضوع مهاجرت در دیدارهای سالیانه با دانشجویان و نخبگان کشوری)
وجود سوابق مثبت و مثال‌های موفق و امیدوار کننده پیرامون سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی و اقدامات هدفمند در زمینه مدیریت مهاجرت در کشور ( مثال: برنامه بازگشت متخصصان موسوم به طرح همکاری با متخصصان ایرانی غیر مقیم که توسط معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری از سال ۱۳۹۳ در کشور آغاز شده است و همچنان در حال اجرا و بهبود است) ( ایجاد سامانه‌های آماری در دستگاه‌های مختلف اعم از وزات عتف و وزارت امور خارجه پیرامون وضعیت اتباع ایرانی در خارج از کشور)
اهتمام دستگاه‌های سیاستی و اجرایی کشور نسبت به تدوین اسناد ملی، تصویب قوانین و اجرای برنامه‌های کلان در حوزه مدیریت جریان‌های مهاجرتی (مثال: تدوین قانون جامع حمایت از ایرانیان خارج از کشور در وزارت امور خارجه و ارائه طرح ایجاد سازمان ملی مهاجرت به مجلس)
شکل‌گیری ظرفیت‌های عظیم علمی، مالی و فناوری و فرهنگی در جامعه ایرانیان خارج از کشور که می‌تواند به عنوان موتور محرک توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور مورد بهره‌برداری قرار گیرد.

جدول ۱۲۳- مهم‌ترین اقدامات صورت گرفته در دولت سیزدهم در حوزه مهاجرت

برنامه‌ها و مواضع دولت	وضعیت فعلی
تدوین و ابلاغ سند تحول دولت در حوزه مهاجرت	وضعیت پیگیری و پیاده سازی بخش مهاجرت در سند تحول نامشخص است (دبیرخانه پیگیری کل سند تحول در دولت ایجاد شده است).
طرح سرشماری اتباع خارجی	توسط وزارت کشور در خرداد و تیر ماه ۱۴۰۱ انجام شده است.
تدوین قانون جامع حمایت از ایرانیان خارج از کشور	تدوین این قانون در شورای عالی ایرانیان توسط وزارت امورخارجه در دست اقدام است و تا پایان سال هدف‌گذاری شده است.
طرح همکاری با متخصصان و دانشمندان ایرانی غیر مقیم	این طرح که از سال ۱۳۹۳ آغاز گشته است، در دولت سیزدهم نیز توسط معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری همچنان در حال انجام است و آمار تجمیعی بازگشتی‌ها از تراز ۲۲۰۰ متخصص (تابستان ۱۴۰۰) از دانشگاه‌های برتر جهان به تراز ۲۶۰۰ متخصص (تابستان ۱۴۰۱) رسیده است.
طرح همکاری با متخصصان و نخبگان بین‌المللی	این طرح توسط معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری به ویژه در یک سال گذشته انجام شده است: • شناسایی بیش از ۴۵۰ نفر از متخصصان و کارآفرینان بین‌المللی و صدور بیش از ۲۰۰ مورد موفق اقامت ویژه • شناسایی ۱۰۰ نفر اول کنکور سراسری امسال افغانستان و جذب ۵۸ نفر از آنان به عنوان بورسیه • معرفی بیش از ۱۰۰ نفر از پزشکان، متخصصان و اساتید افغانستان (که به علت اتفاقات سال گذشته به ایران مهاجرت کردند) به وزارت کشور و کمیسیون اقامت ویژه جهت اخذ اقامت ویژه ۳ ساله که حداقل ۵۵ نفر موفق به اخذ اقامت شده‌اند.
تاسیس سازمان ملی مهاجرت	لایحه دولت قبل در قالب طرح در کمیسیون اجتماعی مجلس در حال پیگیری است.
جذب نخبگان در دستگاه‌های اجرایی به منظور نگهداشت نیروی انسانی	تصویب آیین‌نامه در هیئت دولت.
بورسیه نخبگان المپیادهای علمی	در حال پیگیری توسط بنیاد ملی نخبگان و وزارت علوم
تاسیس شهرک‌های نخبگانی در جوار دانشگاه‌ها	عقد تفاهم نامه بنیاد ملی نخبگان با دانشگاه‌های مادر (از جمله دانشگاه شریف)
تاسیس رصد خانه ملی گردش نخبگان	قانون تاسیس آن توسط دولت دوازدهم ابلاغ شده است ولی تصویب اساسنامه و شکل‌گیری رسمی آن هنوز صورت نگرفته است.

## ارزیابی اقدامات و عملکرد یکساله دولت در حوزه مهاجرت

علیرغم تدوین برنامه‌ها و انجام فعالیت‌های اثربخش و ارزشمند توسط دولت در حوزه سیاستگذاری و مدیریت مهاجرت در کشور، ارزیابی عملکرد دولت در حوزه مهاجرت نشان می‌دهد که فقدان درک صحیح از موضوع مهاجرت، ناکارآمدی و ناهماهنگی دستگاه‌های مربوطه و ضعف در تیم‌های کارشناسی فعال در حوزه مهاجرت که ناشی از فقدان وجود یک نهاد تخصصی حکمرانی در کشور است، دستگاه‌های اجرایی کشور را در وضعیتی از انفعال و عدم انسجام عملکردی قرار داده است. این امر در کنار ضعف اساسی در مرجعیت رسانه‌ای کشور موجب شده است که دستگاه‌های اجرایی به جای اتخاذ رویکرد حل مسئله در حوزه مهاجرت در کشور، تنها به رویکردهای دفاعی و مقطعی روی آورند. فارغ از وعده‌های دولتمردان و دستگاه‌های اجرایی که عملی شدن آن‌ها در هاله‌ای از ابهام قرار دارد، مهم‌ترین برنامه‌های عملیاتی دولت در حوزه مهاجرت در کشور را می‌توان به برجسته شدن اهمیت موضوع مهاجرت در سند تحول دولت به عنوان یکی از موضوعات مهم نیازمند سیاستگذاری، طرح شناسایی و سرشماری اتباع خارجی، تشکیل سازمان ملی مهاجرت و تصویب آیین‌نامه جذب نخبگان در دستگاه‌های اجرایی معطوف دانست که در زیر به نقاط قوت و ضعف و پیشنهادات اصلاحی احتمالی برای هر یک اشاره می‌شود:

### سند تحول دولت در حوزه مهاجرت

اولین نکته مورد توجه در این حوزه این است که از میان همه موضوعات مبتلابه کشور موضوع مهاجرت به عنوان یکی از ۳۷ موضوع مهم سیاستگذاری مورد توجه قرار گرفته است و در سند تحول دولت به آن توجه شده است و این خود نوید شناسایی یکی از مهم‌ترین دستورکارهای سیاستگذاری سرمایه انسانی ایران به عنوان موضوع اولویت دار دولت سیزدهم است. در سندی که با عنوان سند تحول دولت مردمی از سوی

رئیس جمهور منتشر شده است، موضوع مهاجرت به عنوان یکی از ۳۷ مبحث سیاستی اولویت‌دار با ۱۲ راهبرد و ۳۱ اقدام مورد توجه قرار گرفته است. تغییر رویکرد عمومی در این سند از نگاه تهدید محور و صرفاً انفعالی به مهاجرت به نگاه مزیت ساز و فرصت محور، اگر در عمل پیاده‌سازی شود، می‌تواند منشا تغییرات اساسی در حکمرانی این حوزه گردد.

توجه به هدایت تحصیلی دانشجویان علاقمند به تحصیل در خارج از کشور و استفاده از ظرفیت‌های بازار کار جهانی و منطقه‌ای برای پاسخ‌گویی به نیازهای شغلی نیروی کار ایرانی و به طور همزمان استفاده از ظرفیت‌های مازاد دانشگاه‌های کشور در جذب دانشجویان بین‌المللی نشان دهنده توجه واقع‌نگر به حوزه‌های متفاوت و گاه مغایر نیاز و ظرفیت کشور در بازارهای بین‌المللی آموزش است.

توجه ویژه به روش‌های تسهیل بهره‌مندی از متخصصان ایرانی خارج از کشور و سیاست‌های چرخشی از دیگر نکات قابل توجه در این سند است. از طرفی توجه به ایجاد سازمانی متولی در حوزه مهاجرت که سیاستگذاری همگرا در حوزه مهاجرت‌های ورودی و بازگشتی و همچنین مهاجرت‌های خروجی را به طور همزمان مدیریت کند از نکات مهمی است که در حوزه حکمرانی مهاجرت مغفول نمانده است. از سوی دیگر توجه به ایجاد پایگاه جامع شاخص‌های مهاجرتی که در این سند به آن اشاره شده است، ابزار لازم برای پایش و ارزیابی سیاست‌ها و برنامه‌های طراحی شده را فراهم می‌آورد. البته ناگفته نماند که بندهای متنوع این سند که متولیان متنوعی برای اجرای آن‌ها تعیین شده است نیازمند هماهنگی و همراهی زیادی در میان متولیان است که عزم جدی و همگرایی زیادی در جهت اجرایی سازی آن می‌طلبد.

با این وجود گذشت حدود یک سال از فعالیت دولت و پیگیری مناقشاتی که در موضوعات اصلی مطروحه در این سند مانند تشکیل سازمان ملی مهاجرت با رویکرد

توجه همزمان به جریان ورودی و خروجی، حل مسائل امنیتی فعالیت ایرانیان خارج از کشور مانند تابعیت دوگانه و ارتقای سیستم‌های ارزیابی و جذب مهاجران باکیفیت بالا مانند سیستم جذب امتیازی نشان می‌دهد، درک بدنه اجرایی دولت حول موضوعات اصلی یکسان نیست و احتمال اجرایی شدن آن در بدنه دستگاه‌های اجرایی بسیار پایین است.

### طرح شناسایی و سرشماری اتباع غیرمجاز افغانستانی در کشور

اجرای طرح شناسایی، سرشماری و یا بازشماری مهاجران غیرقانونی افغانستانی یکی از اقدامات ضروری کشور ایران به منظور شناخت ویژگی‌های دموگرافیکی و بررسی پراکنش اتباع غیرقانونی در نقاط مختلف کشور در اردیبهشت تا تیر ماه ۱۴۰۰ به اجرا درآمد. با توجه به افزایش روند ورود مهاجران فاقد مدرک افغانستانی به کشور پس از سقوط دولت افغانستان و روی کار آمدن طالبان در سال ۲۰۲۱، و به منظور ساماندهی اتباع فاقد مدرک در کشور، طرح شناسایی و سرشماری در اردیبهشت ماه ۱۴۰۱ در سراسر کشور به اجرا درآمد. طبق اظهارات معاون امنیتی انتظامی وزیر کشور در چهارم تیرماه ۱۴۰۱، دو میلیون و ۳۰۰ هزار اتباع غیرمجاز خود را معرفی کردند و مشخصات یک میلیون و ۸۰۰ هزار نفر از آن‌ها دریافت و مدارک کافی اخذ شد و بقیه هم در نوبت‌دهی قرار گرفتند. با احتساب یک میلیون و ۷۰۰ هزار نفر اتباع مجاز، در مجموع چهار میلیون تبعه افغانستانی در ایران حضور دارند. برآوردها حاکی از این است که بین ۳۰۰ تا ۵۰۰ هزار نفر از اتباع غیرمجاز در طرح شناسایی شرکت نکرده‌اند. بنابراین با احتساب افراد شناسایی نشده، آمار اتباع افغانستانی قانونی و غیرقانونی در داخل کشور بین ۴ میلیون و ۳۰۰ تا ۴ میلیون و ۵۰۰ هزار نفر است. با توجه به اینکه آمارهای مهاجران خارجی در کشور به روز رسانی نشده است و آخرین آمار مورد

استناد در این زمینه مربوط به سرشماری سال ۱۳۹۵ بود؛ به دست آوردن آمار جامع از تعداد مهاجران خارجی قانونی و غیرقانونی در کشور از جمله نرخ رشد جمعیت، نرخ جمعیت در سن کار و نیروی فعال در بازار کار، نرخ اشتغال و بیکاری، نرخ موالید و سایر شاخص‌های اقتصادی و اجتماعی، یکی از اقدامات ضروری در راستای برنامه ریزی و سیاستگذاری کارآمد در حوزه اتباع خارجی در کشور محسوب می‌گردد. موضوع شناسایی و یا سرشماری از دیدگاه امنیتی نیز کشور ایران حائز اهمیت است؛ چرا که با افزایش ورود آوارگان افغانستانی به کشور، نگرانی‌هایی در خصوص ورود اعضای گروه‌های تندرو و تروریستی در میان آوارگان وجود دارد و این موضوع بخصوص در شرایط فعلی می‌تواند موجب افزایش نگرانی‌های امنیتی برای کشور باشد.

گرچه با فراخوان وزارت کشور ایران برای ثبت نام و شناسایی مهاجران غیرقانونی افغانستانی، نگرانی‌هایی از سوی این دسته از مهاجران در خصوص شناسایی و اخراج آنها از ایران ایجاد شد، اما یکی از مزایای طرح شناسایی این است که در صورت شرکت در طرح، برای تمامی اتباع فاقد مدرک اقامتی و پناهجویان جدیدالورود، برگه اقامت موقت شش ماهه صادر می‌شود و در مدت اقامت در ایران به عنوان مهاجران قانونی شناخته می‌شوند. در غیر اینصورت حضور آن‌ها در کشور، غیرقانونی تلقی شده و از کشور اخراج خواهند شد.

از دیدگاه انتقادی، اجرای طرح می‌تواند اثرات اقتصادی-اجتماعی مختلفی بر جامعه ایران و همچنین جامعه مهاجران افغانستانی در ایران داشته باشد. اعلام فراخوان عمومی برای ثبت نام اتباع غیرمجاز حاضر در کشور و قانونی سازی حضور آن‌ها در کشور می‌تواند جمعیت بسیار بیشتری از اتباع افغانستانی غیرمجاز را روانه مرزهای کشور سازد. از سوی دیگر مسئله اشتغال و اسکان این دسته از مهاجران ثبت‌نام شده نیز در



کشور در هاله‌ای از ابهام قرار دارد. افزایش ورود اتباع غیرمجاز به کشور با هدف ثبت نام در طرح شناسایی و دریافت اقامت شش ماهه، هزینه‌های گزافی از قبیل کنترل مرزها، و اعطای خدمات و امکانات به این دسته از افراد را بر کشور تحمیل خواهد نمود. به علاوه، فعالیت باندهای قاچاق‌بری با افزایش تقاضای ورود غیرقانونی به کشور نیز گسترش خواهد یافت.

به طور کلی اظهار نظر در خصوص نحوه عملکرد نهادهای ذیربط در زمینه اجرای طرح سرشماری، با ابهاماتی همراه است. چراکه مشخص نیست چه برنامه‌ای برای اتباع غیرمجاز شناسایی شده پس از اتمام اقامت شش ماهه آن‌ها در نظر گرفته شده است. آیا پس از اتمام اقامت شش ماهه از کشور ایران اخراج خواهند شد و یا در صورت تمدید اقامت، چه برنامه‌ای برای اشتغال، اسکان و سایر خدمات و امکانات آن‌ها در نظر گرفته شده است.

## تشکیل سازمان ملی مهاجرت

علی‌رغم اینکه کشور ایران برای دهه‌های متمادی پیش و پس از انقلاب، همواره با جریان‌های رفت و برگشتی مهاجرت‌های بین‌المللی در قالب خروج ایرانیان از کشور و ورود اتباع خارجی به داخل کشور مواجه بوده است، با این حال در طول این دوران، متأسفانه کشور فاقد یک سیاست منسجم و یا برنامه مدون در این زمینه بوده است که نه تنها باعث به‌وجود آمدن چالش‌های اساسی در این حوزه شده است، بلکه منجر به دست‌از رفتن فرصت‌های اقتصادی و اجتماعی متعدد این حوزه نیز شده است. با توجه به چالش‌های فوق‌الذکر، در دستور قرار گرفتن ایجاد «سازمان ملی مهاجرت» برای کشور ایران با جمعیت بیش از ۸۵ میلیون نفر در برهه کنونی بسیار مهم و حیاتی است اما در عمل شاهد این هستیم

که این طرح بعد از گذشت چندین سال و به دلیل سهم‌خواهی دستگاه‌های اجرایی مختلف از بعد عملی پیشرفت چندانی نداشته باشد.

در پیشنهاد اولیه مبنی بر تاسیس و راه‌اندازی «سازمان ملی مهاجرت ایران» در سال ۱۳۹۷ بنظر می‌رسید بخش مهمی از چالش‌های فوق‌الذکر به همراه فقدان سیاست‌های راهبردی و همچنین وجود یک نهاد حاکمیتی تخصصی در این حوزه در کشور پاسخ داده شود. اما متأسفانه آن لایحه پیشنهادی در حال حاضر به ایجاد و تاسیس «سازمان ملی مهاجرت» با تمرکز بر جریان‌های ورودی (اتباع خارجی) تقلیل یافته است که نه تنها پاسخگوی بسیاری از چالش‌های فوق‌الذکر نمی‌باشد، بلکه بیشتر توسعه تشکیلاتی معطوف به اداره کل اتباع خارجی وزارت کشور در قالب یک سازمان ملی است. در حالیکه غفلت از حوزه مهاجرت خروجی و بازگشت ایرانیان خارج از کشور می‌تواند تبعات منفی زیادی را به دنبال داشته باشد. عدم سیاستگذاری فعال در این حوزه منجر به این خواهد شد که زمین بازی بهره‌گیری از فرصت‌های جمعیت ایرانیان مقیم خارج، از داخل ایران به خارج از کشور منتقل شود و جامعه موطن همچنان در حسرت از دست دادن و عدم استفاده از سرمایه‌های انسانی و مالی خود سوگوار باشد.

همچنین فقدان یک سازمان تخصصی در این حوزه منجر به این واقعیت تلخ شده است که هر از چندگاهی ما شاهد مباحث غیر کارشناسی و ارائه طرح‌ها و لوایحی در مجلس پیرامون مسائل پیچیده و چند بعدی مربوط به تابعیت و اقامت مضاعف ایرانیان باشیم که نه تنها مشکلات را در این حوزه برطرف نمی‌نمایند بلکه اندک فرصت‌های باقی‌مانده را نیز به تهدید تبدیل می‌کنند.



## تصویب آیین‌نامه جذب نخبگان در دستگاه‌های اجرایی

بی‌شک یکی از ضرورت‌های اساسی حال حاضر، افزایش سهم نقش آفرینی نخبگان در شئون مختلف کشور به ویژه در دستگاه‌های اجرایی است که خوشبختانه در سال جاری مورد تاکید مقامات و مسئولین دولتی قرار گرفته است. تصویب آیین‌نامه جذب نخبگان نوید بخش تسریع روند بهره‌مندی از ظرفیت‌های نخبگانی در کشور است. با این حال، در کنار تصویب و تسهیل فرآیند جذب نخبگان در دستگاه‌های اجرایی کشور، مجموعه نکات دیگری را نیز می‌توان مد نظر قرار داد که در ادامه به یکی از مهم‌ترین آن‌ها به اختصار اشاره می‌شود.

برکسی پوشیده نیست که دست یافتن به رشد و توسعه در همه ابعاد آن نیازمند بهره‌گیری از ظرفیت تمامی سرمایه‌های انسانی کشور بصورت فرابخشی و فارغ از دغدغه‌های جناحی و بخشی (دستگاه متبوع) و در راستای منافع و مصالح بلند مدت کشور است. درحالی‌که مسئولان کشور به درستی و دلسوزانه بهره‌گیری از ظرفیت تمام متخصصان و نخبگان را از اصلی‌ترین ملزومات رشد و توسعه کشور قلمداد می‌کنند، اما در عمل شاهد آن هستیم که برخی از جریانات با برچسب‌زنی و ایجاد تنش‌ها و محدودیت‌های بلاموضوع، سهواً یا تعمداً ظرفیت جذب و بهره‌گیری حداکثری از جامعه نخبگان در کشور را محدود می‌نمایند. بی‌شک تسری این نگاه در سطح حکمرانی کشور و پافشاری بر این رویکرد جذب بخشی یا حداقلی، نتیجه‌ای جز مهاجرت بخش‌های دیگر نخبگان و دلسرد شدن متخصصانی که به کشور بازگشته‌اند ندارد. بدیهی است که بخش زیادی از راه‌حل مسئله و توسعه و پیشرفت کشور در موضوعاتی که طی سال‌های اخیر به سمت بحرانی شدن گام برداشته‌اند، نیازمند استفاده از ظرفیت حداکثری نخبگانی است که بعضاً ممکن است سلايق و یا دیدگاه‌های مختلفی داشته باشند. بی‌شک استمرار

رویکردهای بهره‌گیری بخشی از نخبگان برای کشوری که طی چند دهه گذشته با افتادن در دام دوگانه "خودی و غیرخودی" فرصت استفاده از ظرفیت حداکثری نخبگان علاقه‌مند به مشارکت در توسعه و پیشرفت کشور را از دست داده، تنها به معنای پرداخت هزینه‌های بیشتر در راه دستیابی به رشد و توسعه و چه بسا دور شدن از فرصت‌های محدود آتی است و تصویب آیین‌نامه برای جذب نخبگان در دستگاه‌های اجرایی، انگیزه‌ای برای شایستگان بی‌رغبت برای ایفای نقش در دستگاه‌های اجرایی ایجاد نخواهد کرد.

### عوامل شکست و ناکارآمدی برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی

#### ۱ درک نادرست دستگاه‌های اجرایی و سیاستگذاران

##### از علل و ریشه‌های مهاجرت در کشور

بدون شک عدم اشراف کامل و فقدان نیروی تخصصی و زبده دستگاه‌های اجرایی و سیاستگذاران کشور از علل و ریشه‌های متنوع مهاجرت در میان گروه‌های اجتماعی مختلف جامعه ایران، از مهم‌ترین دلایل ناکارآمدی سیاست‌ها و عدم دستیابی به موفقیت در برنامه‌های فعلی و آتی مهاجرتی در کشور است. به عبارت دیگر درحالی‌که عمده دلایل تشدید مهاجرت در کشور و همچنین افزایش میل و تصمیم به مهاجرت مربوط به کلان عوامل اقتصادی، سیاسی و اجتماعی است، اما سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی کشور در حوزه مهاجرت بدون توجه به کلان عوامل تشدید کننده وضعیت نابسامان موجود، معطوف به برنامه‌های بخشی و جزیره‌ای دستگاه‌های مختلف در کشور است. این در حالی است که بدون بهبود وضعیت کلی کشور در همه زمینه‌ها و ایجاد تغییر مثبت در شاخص‌های مرتبط با چشم‌انداز و جاذبه سرزمینی نمی‌توان امید چندانی به کارایی سیاست‌های مهاجرتی و حفظ، جذب نیروهای انسانی و بازگشت متخصصان به کشور داشت.

## ۲. ناکارآمدی و ناهماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی

وجود ضعف‌های جدی در پیاده‌سازی هماهنگ و همه‌جانبه برنامه توسعه صنعتی اقتصادی در کشور و نیز فقدان چشم‌انداز روشن و مشخص توسعه نیروی انسانی برای بخش‌های مختلف (برای مثال پیش‌بینی نیاز فعلی و آتی کشور در حوزه متخصصان ICT، حوزه‌های پزشکی، فناوری‌های پیشرفته و پیشرو همچون هوش مصنوعی)، در نتیجه برنامه‌های مدونی برای سیاست‌های مهاجرت در چارچوب برنامه‌ریزی بلندمدت و کوتاه‌مدت نیروی انسانی در کشور منجر به فقدان برنامه‌ای مدون شده است. برآیند و خروجی این موارد، در عمل منجر به اجرای برنامه‌های با اثربخشی پائین و بصورت بخشی و جزیره‌ای توسط دستگاه‌های اجرایی است.

کشورها با توجه به برنامه‌های توسعه اقتصادی-اجتماعی خود و نیازهای آن، به تنظیم سیاست‌های آموزش و نیروی انسانی و بازار کار خود می‌پردازند و در این راستا برنامه‌های خود را برای دریافت یا ارسال نیروی کار مهاجر تنظیم می‌نمایند. پارادایم‌های توسعه‌ای و نظام اقتصادی کشورها بر مکانیسم‌های بازار کار و بازار آموزش‌های مهارتی آن‌ها اثر می‌گذارد و سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی این دو حوزه به‌صورت هم‌پیوسته و یکپارچه عمل می‌کند. این در حالی است که کشور ایران فاقد چنین کلی‌نگری در برنامه‌های کلان اقتصادی و آموزشی خود می‌باشد. حوزه مهاجرت از جمله حوزه‌های با پویایی بسیار بالا است؛ از همین رو نه‌تنها تحولات اقتصادی داخلی بلکه روندها و تحولات اقتصادی جهانی پیش‌ران‌های موثری در مهاجرت هستند و تناسب برنامه‌ها و سیاست‌های کشور با این تحولات میزان ورود و خروج مهاجران را تعیین می‌کند. البته، سیاست‌ها و برنامه‌های موثر تنها در حوزه مهاجرت نیستند و سیاست‌های حوزه آموزش و اشتغال نیز به شدت در این حوزه موثراند. عدم توجه به روندهای جهانی بازار کار و آثار

کوتاه‌مدت و بلندمدت آن بر جابجایی‌های نیروی انسانی با کیفیت موجب شده سیاست‌ها و برنامه‌های کشور در حوزه نیروی انسانی و به تبع آن در حوزه مهاجرت هیچ نسبتی با روندهای جهانی نداشته باشد؛ به نظر می‌رسد نیاز به مراکز پژوهشی فعال در حوزه آینده‌پژوهی و سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی رو به آینده از نیازهای جدی این حوزه است. علاوه بر غفلت از روندهای جهانی و عدم پیوستگی آن‌ها با سیاست‌های جمعیتی، آموزشی و بازار کار کشور مسئله دیگر فقدان آگاهی و ناهماهنگی دستگاه‌های اجرایی از برنامه‌هایی است که در حوزه مهاجرت کشور در حال اجرا شدن است.

## ۳. فقدان نهاد تخصصی در حوزه مهاجرت در کشور

برای مواجهه با پدیده‌های همچون مهاجرت که ابعاد مختلف و اثرات اقتصادی و اجتماعی گوناگونی دارد، نیازمند ظرفیت‌سازی و توسعه سیستم‌های تخصصی پشتیبان اعم از نهادهای سیاست‌پژوه و سیاستگذار، مؤسسات آموزشی و پژوهشی، سازمان اجرایی حرفه‌ای و پایگاه داده و سیستم جامع اطلاعات در حوزه مهاجرت هستیم. کارکرد و خروجی نهادهای تخصصی مهاجرتی این است که اول از همه در هر برهه‌ای از زمان می‌توان شناخت دقیقی از وضع موجود مهاجرت در کشور به دست آورد و علاوه بر نهادهای تصمیم‌گیر و تصمیم‌ساز اطلاع‌رسانی دقیق و شفاف نیز به جامعه ارائه کرد. در گام بعدی نیز با اتکا بر این شناخت دقیق از وضع موجود نسبت به تحلیل شرایط و تجویز راهکارهای مهاجرتی کشور اقدام لازم را انجام داد. شوربختانه علیرغم سابقه چند دهه‌ای حساسیت و دغدغه‌مندی نسبت به پدیده مهاجرت در کشور، هیچ یک از نهادهای تخصصی فوق‌الذکر، تاکنون در کشور ایجاد نشده و یا به‌طور کامل شکل نگرفته‌اند. در واقع در حال حاضر هیچ اتاق فکر، دانشکده، گروه آموزشی و رشته تحصیلی، پژوهش‌شکده و موسسه

تحقیقاتی، مرکز یا پایگاه داده آماری مهاجرت در کشور وجود ندارد و یا به‌طور موردی و ناقص شکل گرفته است. نتیجه طبیعی فقدان نهادسازی تخصصی در حوزه مهاجرت این خواهد شد که ما در حال حاضر به جز تعداد انگشت‌شماری از محققان و اساتید دانشگاهی که بنا بر علایق شخصی در حوزه مهاجرت فعالیت می‌کنند، نیروی آموزشی و پژوهشی حرفه‌ای تربیت شده در این حوزه نداریم. سازمان اجرایی حرفه‌ای در حوزه مهاجرت در کشور شکل نگرفته و لذا بدنه کارشناسی زبده نیز وجود ندارد. پایگاه آماری و پیمایش دوره‌ای منظمی نیز در حوزه مهاجرت در کشور سامان نیافته و لذا داده و اطلاعات دست‌اول نیز در کشور تولید نمی‌شود. برای استفاده و تحلیل داده‌های قابل دسترس در منابع و مراجع آماری بین‌المللی نیز به دانش و تجربه در حوزه مطالعات مهاجرتی نیاز است که با توجه به فقدان بدنه کارشناسی در کشور، این کار نیز به‌درستی انجام نمی‌شود. از جمله معدود نهادهای تخصصی مهاجرتی فعال در کشور نیز، دفتر نمایندگی سازمان بین‌المللی مهاجرت در تهران است که فعالیت شاخص و چشمگیری در زمینه تولید و انتشار آمار مهاجرتی ایران و یا تبیین چالش‌ها و دستاوردهای حوزه مهاجرت ایران در داخل و خارج از کشور نمی‌نماید. نتیجه موارد فوق‌الذکر جملگی این است که ما در داخل کشور، ظرفیت نهادی و کارشناسی جهت تولید داده آماری، تجزیه و تحلیل آماری و تجویز راهکار سیاستی و برنامه‌های اجرایی در زمینه مهاجرت را شکل نداده‌ایم.

طی چند سال گذشته تنها تلاش عملی برای تشکیل یک سازمان تخصصی در حوزه حکمرانی مهاجرت در کشور، مباحث مربوط به سازمان ملی مهاجرت است که این موضوع نیز پس از کش و قوس‌های فراوان در دولت قبل و دولت کنونی هنوز به نتیجه نرسیده است و در وضعیت نامشخصی قرار دارد.

در پایان این بخش مجموعه نکات زیر را می‌توان جمع بندی نمود:

- متأسفانه دستگاه‌های مختلف کشور نسبت به ماهیت

و جایگاه و ساختار سازمان ملی مهاجرت اختلاف نظر جدی دارند.

- علی‌رغم اینکه همه دستگاه‌ها نسبت به «رویکرد بخشی» در حوزه مهاجرت اعلام نگرانی می‌نمایند، اما در عمل ما شاهد همگرایی و همکاری سازنده در جهت نزدیک نمودن دیدگاه‌ها و رفع مشکلات اساسی کشور در این زمینه نیستیم.

- علی‌رغم اینکه برخی از دستگاه‌ها به تجربیات و مدل‌های سایر کشورها اشاره و استناد می‌کنند، اما از این حقیقت که شرایط و وضعیت استثنائی کشور ایران (در زمینه ورود و خروج مهاجران) ایجاب می‌کند که ساختار و راهبرد ویژه و اختصاصی خود را در پیش بگیرد، غالباً غافل هستند.

- به‌نظر می‌رسد که عمده مباحث کشور در حوزه سیاستگذاری فاقد شواهد متقن که به‌عنوان چراغ راه عمل می‌کنند، هستند و این فقدان شواهد باعث شده است که برخی از دیدگاه‌ها و رویکردهای اجرائی در کشور قرابت زیادی با واقعیت‌های داخلی و بین‌المللی نداشته باشد.

- متأسفانه در جلسات مختلف پیرامون بررسی ابعاد مهاجرت در کشور (سطوح عالی و کارشناسی)، مطالب و مباحث بیشتر بصورت فی‌البداهه و فی‌المجلس بدون شکل‌گیری مباحث کارشناسی فاقد گزارشات مستند اعم از پیوست‌های امنیتی، حقوقی، اقتصادی و اجتماعی صورت می‌گیرد که این عارضه مانع از اثر بخشی جلسات و رسیدن به خروجی کارآمد و مشخص می‌شود.

- برای داشتن یک سازمان ملی در زمینه ساماندهی موضوع مهاجرت در کشور، کشور نیازمند ایجاد زیرساخت‌های پشتیبانی همانند پایگاه هوشمند جهت تهیه و تدوین شواهد آماری و یا اتاق فکر منسجم جهت تهیه گزینه سیاستی مطلوب به همراه راهکارهای اجرائی کارآمد با همراهی و تعامل سازنده تک تک دستگاه‌ها به منظور تقویت ضمانت اجرائی برنامه‌ها و راهکارها است که با مقدرات و مباحث فعلی دور از دسترس می‌نماید.

- متأسفانه مباحث مربوط به ارزش‌افزایی از موضوع مهاجرت بخصوص در زمینه چرخش و گردش نخبگان اعم از بازگشت متخصصان ایرانی خارج از کشور، هدایت تحصیلی و مهاجرت نیروی کار و سرمایه انسانی متمایل به مهاجرت، جذب سرمایه‌های انسانی بین‌المللی در داخل کشور، در نظرگاه و رویکردهای دستگاه‌های مرتبط

با موضوع مهاجرت در کشور کم‌رنگ و یا بطور کامل مغفول مانده است. به نظر می‌رسد که بنیاد ملی نخبگان و معاونت علمی و فناوری در تغییر این رویکرد سنتی و تهدید انگاری مهاجرت می‌بایست بیش از پیش نقش آفرینی فعال داشته باشند.

• موضوع مهاجرت‌های داخلی با توجه به تغییرات اقلیمی و ضرورت دانش بنیان نمودن بخش‌هایی همچون کشاورزی در جهت مقابله با اثرات مخرب این پدیده و همچنین اثرات آن بر یوپی‌های جمعیتی داخلی و بین‌المللی در کلیات مباحث مغفول مانده است.

## بررسی مهم‌ترین مسائل مهاجرتی کشور؛ ریشه‌ها و علل

### جریان مهاجرت‌های خروجی

**افزایش میل و تصمیم به مهاجرت در میان گروه‌های مختلف اجتماعی:** کاهش شاخص‌های مرتبط با "چشم‌انداز و جاذبه سرزمینی" و افزایش "میل و تصمیم به مهاجرت" در میان گروه‌های مختلف اجتماعی از جمله نکات قابل تاملی هستند، که از نتایج پیمایش‌های صورت گرفته توسط رصدخانه مهاجرت ایران به دست آمده است.

نتایج پیمایش‌های محدود صورت گرفته توسط رصدخانه مهاجرت ایران به منظور سنجش میل و تصمیم به مهاجرت در میان چهار گروه "دانشجویان و فارغ‌التحصیلان دانشگاهی"، "فعالین کسب‌وکارها"، "دانشجویان خارجی در ایران" و "پزشکان و پرستاران" که در تابستان سال ۱۴۰۱ انجام شده است، نشان می‌دهد که میل به مهاجرت در میان تمام گروه‌های ذکر شده (به‌غیر از پزشکان و پرستاران) بالاتر از ۶۰ درصد بوده است.

اگرچه بالا بودن عدد میل به مهاجرت لزوماً به ترک کشور منجر نمی‌شود اما باید این نکته را مدنظر قرارداد که افزایش میل به مهاجرت خصوصاً در میان جامعه تحصیل کرده و متخصص ایران، به دلیل اینکه این افراد توانایی و شرایط مناسب‌تری برای جابجایی و مهاجرت دارند، ممکن است با احتمال خیلی بیشتری به ترک وطن منجر گردد. بررسی عوامل مؤثر بر میل به

مهاجرت نشان می‌دهد که بی‌ثباتی اقتصادی و شیوه حکمرانی و مملکت‌داری در غالب گروه‌ها از جمله عوامل اصلی مؤثر بر تمایل به مهاجرت بوده است.

از دیگر شاخص‌های مهم بررسی شده در این پیمایش‌ها «چشم‌انداز و جاذبه سرزمینی» است. بررسی شاخص‌های مرتبط با چشم‌انداز و جاذبه سرزمینی که از عوامل مختلفی همچون فراهم بودن شرایط ایفای نقش در فرآیند توسعه و پیشرفت ایران، مفید و مؤثر بودن در ایران یا خارج، احساس تعلق ایرانیان نسبت به تابعیت خود و تصور نسبت به آینده کشور تأثیر می‌پذیرد، نشان از وضعیت نامطلوب این شاخص در میان ذهنیت ایرانیان دارد. در کنار عوامل تشدیدکننده داخلی که نقش اصلی را در افزایش میل به مهاجرت در کشور و تشدید موج‌های مهاجرتی ایفا می‌کنند، کلان برنامه‌های توسعه‌ای و برنامه‌های چشم‌انداز ساز کشورهای رقیب و همسایه نیز بر خروج سرمایه و نیروی انسانی از کشور تأثیر بسزایی داشته است.

به هر ترتیب شکل‌گیری موج‌های مهاجرتی یا تشدید مهاجرت در میان گروه‌های اجتماعی مختلف همگی نشانه‌ای از فشارها و نارضایتی افشار مختلف مردم از ابعاد اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی نظام حکمرانی کشور است و بی‌توجهی به ریشه‌های شکل‌گیری این نارضایتی‌ها در گروه‌های اجتماعی مختلف می‌توانند در آینده‌ی نه چندان دوری به عنوان پیش‌ران‌های قوی مهاجرت از کشور با قدرت بیشتری بروز و ظهور پیدا کنند. بی شک بدون بهبود کیفیت حکمرانی و ترسیم چشم‌انداز روشن باورپذیر از وضعیت آتی کشور نمی‌توان امید چندانی برای حفظ سرمایه‌های انسانی کشور داشت و تشدید شرایط موجود می‌تواند جامعه ایران را وارد مرحله غیرقابل کنترل‌تری در مهاجرت نماید. نشانه‌های روشنی از تشدید روند مهاجرت خروجی در میان گروه‌های مختلف اجتماعی اعم از فارغ‌التحصیلان، نیروهای انسانی متخصص، برگزیدگان ورزشی، صاحبان ایده فعال در حوزه کسب‌وکارها و دیگر بخش‌ها مشاهده می‌شود.

## تشدید جریان‌های پناهجو فرستی و ثبت پناهندگی

### از مبدا ایران

اگرچه کشور ایران در چند دهه گذشته از نظر میزبانی از پناهندگان و آوارگان بین‌المللی، همواره در سطح جهانی مورد توجه بوده است، اما در سال‌های اخیر به ویژه از سال ۲۰۱۵ به این سو، همزمان با افزایش موج پناهجویی در سراسر جهان، ایران به عنوان یکی از کشورهای پناهجو فرست در جهان مطرح شده است. طبق آخرین آمارها در سال ۲۰۲۱، کشور ایران با قرار گرفتن در جایگاه بیستم، بیشترین تعداد افراد در وضعیت پناهندگی و پناهجویی در سطح جهان داشته است. اتباع ایرانی در سال ۲۰۲۱ میلادی، ۲۰/۵ هزار درخواست پناهندگی در کشورهای بریتانیا، آلمان، کانادا، رساندند که این میزان نسبت به سال ۲۰۲۰، افزایش ۲۵ درصدی داشته است. کشورهای بریتانیا، آلمان، کانادا، ترکیه و استرالیا میزبان بیشترین متقاضیان پناهجویی ایرانی در سال ۲۰۲۱ بوده‌اند. نکته قابل توجه این است که از سال ۲۰۱۶ بدین سو پناهجویان ایرانی با ثبت حدود ۱۰ هزار درخواست جدید پناهندگی، در جایگاه نخست متقاضیان پناهندگی در بریتانیا قرار دارند. اگرچه بخش عمده‌ای از این افراد، مهاجران اقتصادی هستند که به دلیل ناتوانی برای مهاجرت قانونی (متعارف)، از کانال مهاجرت‌های پناهجویی اقدام به مهاجرت به کشورهای دیگر می‌نمایند اما نکته قابل تامل در این است که تعداد آن‌ها در بریتانیا حتی از اتباع کشورهای درگیر جنگ و درگیری مانند افغانستان و سوریه نیز بیشتر بوده است.

ثبت درخواست ۲۴۴ هزار پناهجوی ایرانی طی سال‌های ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۱ حاکی از این است که همسو با افزایش موج پناهندگی در جهان، اتباع ایرانی به دلایل مختلف از جمله وضعیت اقتصادی اجتماعی و یا سیاسی کشور این مسیر غیرقانونی و پرمخاطره را برای خروج از کشور برگزیده‌اند. قرار گرفتن ایران در میان

بسیست کشور اصلی پناهنده و پناهجو فرست حاکی از بحرانی بودن وضعیت خروج غیرقانونی اتباع ایرانی از کشور است. به موازات افزایش خروج غیرقانونی اتباع ایرانی از کشور و تقاضای پناهندگی در سایر کشورها، فعالیت گروه‌های غیرقانونی قاچاق مهاجران نیز در کشور گسترش یافته که این امر در درجه اول به عنوان تهدیدی برای خود مهاجران و در مقیاس کلان تهدیدی برای امنیت ملی کشور محسوب می‌گردد. بسیاری از مهاجران ایرانی که از طریق کانال پناهجویی اقدام به مهاجرت می‌کنند، به دلیل عدم آگاهی کافی از خطرات مهاجرت از مسیر غیرقانونی در دام موسسات قاچاق افتاده و چه بسا در این مسیر با صرف هزینه‌های گزاف جان و مال خود را نیز از دست می‌دهند. از سوی دیگر این افراد مستعد اتصال به شبکه‌های معاند علیه ایران برای دریافت وضعیت پناهندگی هستند که این امر نیز به نوبه خود پتانسیلی برای تهدید امنیت ملی کشور محسوب می‌شود.

عملکرد دولت در زمینه پناهجویان و پناهندگان ایرانی چندان شفاف نیست. اگرچه وزارت امور خارجه به عنوان نهاد متولی، پیگیری مسائل حقوقی و سایر مسائل مربوط به پناهجویان ایرانی را برعهده دارد و به عنوان نمونه در این راستا سامانه‌ای راه اندازی نموده که هر یک از اتباع ایرانی ساکن در خارج از کشور که خواهان بازگشت به کشور هستند، می‌توانند در این سامانه تشکیل پرونده داده و با بررسی پرونده و سوابق آن‌ها، امکان بازگشت به کشور برای آن‌ها فراهم شود ولی به دلیل عدم شفافیت، میزان استقبال از این سامانه و میزان موفقیت وزارت خارجه در حل مسائل پناهندگان و پناهجویان ایرانی قابل ارزیابی نیست.

## تمایل پایین ایرانیان خارج از کشور برای بازگشت

به کشور: شواهد بدست آمده از پیمایش‌های محدود رصدخانه مهاجرت ایران پیرامون وضعیت میل و تصمیم به بازگشت در میان ایرانیان خارج از کشور در تابستان ۱۴۰۱، حاکی از آن است که حدود ۷۰ درصد ایرانیان خارج از کشور که اکثریت آن‌ها دارای تحصیلات دانشگاهی هستند، تمایل "کم" و "خیلی کمی" برای بازگشت به کشور دارند. این درحالی است که تنها ۱۷ درصد افراد تمایل زیاد و بسیار زیادی برای بازگشت دارند و مابقی نسبت به این موضوع تردید دارند. همچنین حدوداً ۹۰ درصد از آن‌ها نسبت به وعده‌های حاکمیت برای استفاده از ظرفیت ایرانیان خارج از کشور خوشبین نیستند.

موضوع استفاده از ظرفیت ایرانیان خارج از کشور و تقویت ارتباطات، علمی، فناوری و تجاری داخل با خارج از کشور از جمله موضوعاتی است که هر از چند گاهی و به ویژه در ایام انتخابات ریاست جمهوری برجسته می‌شود و به جرات می‌توان گفت که تاکنون هیچ یک از دولت‌ها در کشور نتوانسته است تا حد قابل قبولی در دستیابی به این هدف موفق عمل نماید. در کنار بی‌برنامگی و انفعال دستگاه‌های مربوطه برای بهره‌گیری از ظرفیت ایرانیان خارج از کشور، ریشه اصلی این عدم کامیابی را در غلبه رویکرد امنیتی در مواجهه به آنان، ناتوانی در اعتماد سازی و تناقضات رفتاری جست‌وجو کرد که موجب دلسرد شدن ایرانیان خارج از کشور برای همکاری با کشور شده است. در کنار این عوامل، عواملی همچون فقدان جذابیت‌ها و شرایط نابسامان کشور و مشخص نبودن مسیر کشور در ارتباطات بین‌المللی که تبعاتی همچون تحریم و انزوای بین‌المللی را برای کشور در پی داشته است، موجب تمایل پایین ایرانیان خارج از کشور برای همکاری با کشور به صورت مستقیم شده است. از این رو به نظر می‌رسد که در حال حاضر شرایط و زمینه‌های لازم برای بازگشت فیزیکی و دائمی ایرانیان خارج از کشور به داخل کشور فراهم نیست و در چنین

شرایطی و به‌منظور حفظ اندک ارتباطات موجود سیاست‌های باز بهره‌مندی و حفظ ارتباط از طریق برنامه‌های از راه دور و موقت بهترین گزینه پیش‌رو در شرایط فعلی است.

## ■ جریان مهاجرت‌های ورودی

بی‌برنامگی و بلا تکلیفی در پذیرش رسمی مهاجران و سامان‌دهی مهاجران فاقد مدرک: علاوه بر نبود برنامه مشخصی در جذب سرمایه انسانی با کیفیت از خارج، ضعف در کنترل مرزی و سامان‌دهی مهاجران اجباری یا فاقد مدرک در بحران اخیر نشان از بی‌برنامگی و بلا تکلیفی در این حوزه است.

سیاست‌ها، برنامه‌ها و روش‌های اجرایی (سیستم‌ها و فرایندها) کشور در خصوص پذیرش مهاجران موقت (کاری و تحصیلی و ...)، اقامت بلند مدت و کسب یا اخذ حقوق شهروندی هم در خصوص پناهجویان و داوطلبانه و رسمی و هم درخصوص پناهجویان و مهاجران فاقد مدرک بسیار غیر شفاف، برنامه‌ریزی نشده و اقتضایی است و از نظر روش‌های اجرایی (سیستم‌ها و فرایندها) نیز بسیار ضعیف است.

بطور کلی، پس از گذشت چهارده در انقلاب اسلامی هیچ فرایند ثابت و برنامه‌ریزی شده‌ای برای مهاجران جهت دریافت اقامت بلندمدت با ثبات با دسترسی کافی با خدمات و امکانات شهروندی و یا اخذ تابعیت ایران وجود ندارد، این درحالی است که هم اکنون حتی کشورهای همسایه (کشورهای حوزه خلیج فارس و ترکیه) راه‌های متنوعی را بدین منظور و البته با اهداف عمدتاً اقتصادی طراحی کرده‌اند. همچنین در طول چهار دهه از حضور گسترده پناهندگان در ایران، یکی از مهمترین کاستی‌ها در زمینه سیاست‌گذاری و مدیریت مهاجران، عدم اتخاذ سیاست بلندمدت در ارتباط با جذب و ادغام در جامعه ایران یا حمایت از بازگشت پایدار آن‌ها به کشور مبدأ است. اگرچه در نگاه کلان عدم شفافیت در زمینه اعلام سیاست کشور می‌تواند



یک رویکرد سیاسی و امنیتی باشد، اما از نگاهی دیگر می‌تواند باعث هدر رفت منابع، عدم امکان استفاده از ظرفیت‌های آن‌ها در بلندمدت، بلا تکلیفی و نارضایتی در میان آن‌ها و سایر مشکلات در جامعه میزبان گردد. نوسان سیاست‌ها و عدم وجود یک برنامه جامع و بلندمدت، سبب شده تا برای سال‌های متوالی سیستم پذیرش پناهندگان<sup>۱</sup> حتی برای پناهجویان غیرافغانستانی متوقف شود، برخوردهایی مانند دستگیری و رد مرز مهاجران نامتعارف در مقاطعی تشدید گردد.

در مجموع، نیاز مبرم کشور در ارتباط با سیاست‌گذاری و حکمرانی در حوزه جریان‌های مهاجرتی ورودی به خصوص در زمینه مهاجرت‌های اجباری، مشخص نمودن دقیق سیاست‌ها و برنامه‌ها است تا در کشور در سطوح مختلف ساماندهی امور مهاجران خارجی دچار تضاد یا آشفتگی رویکرد سیاستی و همچنین ناهماهنگی‌های اجرائی نباشیم. البته توجه به این موضوع ضروری است که دولت‌ها معمولاً علاوه بر اتخاذ سیاست‌های کلان، بنابر شرایط خاص با در نظر گرفتن راهبردهای اصلی و برنامه‌های کوتاه‌مدت نیز سعی در مدیریت و ساماندهی هجوم پناهجویان و مهاجران اجباری خواهند داشت.

در زمینه سیاست خارجی نیز شاهد انفعال در ارتباط با پناهندگان و مهاجران نامتعارف هستیم که مهم‌ترین نتیجه آن ناتوانی در جذب منابع مالی خارجی کافی و متناسب با هزینه‌های انجام شده است. البته در زمینه جذب منابع مالی، علاوه بر منابع مالی رسمی همچون کمک‌های دولت‌ها و سازمان ملل باید بر کانال‌های جدید از جمله ظرفیت بخش خصوصی، سازمان‌های مردم‌نهاد، مراکز دانشگاهی و... نیز مورد توجه قرار گیرند. مسئله‌ای که در چند دهه اخیر کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

## ■ مهاجرت درون سرزمینی

بر اساس گزارش مرکز پایش و نظارت بر جابه‌جایی‌های داخلی، ایران تحت تاثیر بدترین

خشکسالی خود در ۵۰ سال گذشته قرار دارد. طبق آمارهای همین مرکز در سال ۲۰۲۱ میلادی، ۴۱ هزار نفر در اثر بلایای طبیعی مانند سیل و گرد و غبار در داخل کشور آواره شده‌اند. طبق آمارهای این مرکز، وقوع توفان‌های حاره‌ای در اوایل سال ۲۰۲۱ که منجر به جاری شدن سیل و توفان گرد و غبار در ایران شد، عامل آوارگی بیش از ۲,۳۰۰ نفر در استان‌های جنوبی کشور است. همچنین استان‌های شرقی به شدت تحت تاثیر این تغییرات قرار دارند. با توجه به سکونت نیمی از جمعیت کشور در استان‌های مرزی و اهمیتی که از لحاظ امنیتی برای کشور دارند، خالی شدن نواحی مرزی از جمعیت تهدیدهای امنیتی بین‌المللی را تشدید می‌کند.

تغییرات اقلیمی و گرمایش جهانی رخداد رویدادهای شدید اقلیمی نظیر توفان، سیل، تگرگ، خشکسالی، موج‌های گرمایی و سرماهای نابهنگام در کشور را بیشتر کرده است. این پدیده‌ها آوارگی، بی‌خانمانی، مهاجرت‌های کلان، بی‌تابیتی، بیکاری، فقر و ناامنی را به دنبال دارد. این فرایندها زندگی معیشتی را از بین می‌برند و انگیزه‌های خارج شدن از یک مکان خاص را تغییر می‌دهند. تغییر اقلیم همه بخش‌های اقتصادی را تا اندازه‌ای تحت‌تأثیر قرار می‌دهد؛ اما بخش کشاورزی شاید حساس‌ترین و آسیب‌پذیرترین بخش باشد. جغرافیای ایران از مناطقی است که از تغییر اقلیم تأثیرپذیری بالایی دارد؛ کاهش بارش و افزایش دما که از مهم‌ترین شاخص‌های تغییر اقلیم به حساب می‌آید، در برخی نقاط کشور منجر به مهاجرت‌های دائمی و فصلی شده است. البته نمی‌توان ادعا کرد ساکنان مناطقی که در حال از دست دادن جمعیت خود هستند، صرفاً به دلیل شرایط اقلیمی مهاجرت می‌کنند. عوامل مختلف اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در مهاجرت افراد نقش اساسی ایفا می‌کند. بیشترین جابه‌جایی اقلیمی در مناطق کم بارش و خشک صورت می‌گیرد اما مقاصد مهاجرتی نیز ظرفیت زیستی مناسبی ندارند. در بسیاری از شهرها در سال جاری آبی، بارندگی‌ها بسیار کمتر از حد نرمال

1. Refugee Status Determination (RSD)



بوده است. از سوی دیگر ذخایر برخی سدها هم جوابگوی نیاز مردم نیست. گرد و غبار نیز نفس برخی از شهرها را بند آورده است. هر کدام از این موارد خود یک دلیل بسیار بزرگ برای مهاجرت‌های داخلی است. به عبارتی، اکنون چالش‌های جدیدی پیش پای مهاجران است. برخی به شهرهای شمالی مانند گیلان و مازندران می‌روند و برخی شاید مهاجرت فرامرزی داشته باشند. تشدید بحران ریزگردها از سمت شرق و غرب با مداخله کشورهای همسایه چون ترکیه، عراق، سوریه و تاثیر اقدامات افغانستان بر جلوگیری از ورود حبابه هامون شرایط زیست اقلیمی را در این مناطق بدتر می‌کند. از آنجایی که استان‌های واقع در این مناطق عموماً از سطح توسعه نیافتگی پایین برخوردار هستند، مهاجرت جمعیت از مناطق خشک و بی‌آب و در اسارت توفان‌های گردوغبار به مناطق شمالی و خوش آب‌وهوا که هنوز آب در اختیار دارند، تشدید می‌شود.

مجموع نکات برجسته فوق‌الذکر در حوزه جریان مهاجرت‌های خروجی، ورودی و همچنین مهاجرت‌های داخلی جملگی حاکی از آن است که بحران مهاجرت در کشور ایران در حال ورود به فاز گسترده و عمیق اجتماعی است که می‌تواند پیامدهای بسیار جدی در پی داشته باشد. با درنظر گرفتن ابرچالش‌های فعلی اعم از تورم، کم‌آبی، جمعیت و اشتغال و غیره، که دولت در حال حاضر در مواجهه با آن‌ها دچار چالش‌ها و مشکلات جدی است، بنظر می‌رسد بحران مهاجرت در آینده نزدیک به عنوان یکی دیگر از ابرچالش‌های نوظهور و اساسی، کشور و نظام حکمرانی را درگیر خود خواهد نمود. پیش از گسترده‌گی بیش از حد و غیرقابل کنترل شدن چالش مهاجرت در کشور، به‌نظر می‌رسد دولت و دیگر دستگاه‌های ذی ربط در هماهنگی و تعامل سازنده با یکدیگر، می‌بایست دست به اتخاذ مواضع و اقدامات عاجل و اثرگذاری در این زمینه نمایند.

## جدول ۱۲۴- آسیب شناسی وضعیت کلان مهاجرت در کشور

<b>مدیریت و حکمرانی جریان‌های کلان ورودی و خروجی مهاجران در کشور</b>
فقدان ارتباط مشخص میان چشم‌انداز و سیاست‌های کلان جمعیتی و توسعه نیروی انسانی کشور با سیاست‌ها و برنامه‌های مهاجرتی
فقدان سازمان یا نهاد فرابخشی مهاجرتی به منظور هماهنگی سیاستی و اجرایی دستگاه‌های متولی بخشی
فقدان برنامه اقدام ملی مبنای عمل (سند تحول دولت در حوزه مهاجرت مبنای عمل نیست!) در حوزه مهاجرت همراه با یک برنامه زمان‌بندی اقدامات کلیدی ( کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت)
ضعف بدنه کارشناس مهاجرتی در نهادهای مختلف اثرگذار بر جریان مهاجرت به ویژه در وزارتخانه‌های امور خارجه، عتف، کار و تعاون، کشور
سیستم لخت و غیر چابک در پاسخ به پدیده‌های پویای مهاجرتی و و عدم بهره‌گیری مناسب از فرصت‌ها
<b>پایش آماری وضعیت مهاجرتی کشور</b>
ضعف بینش و حساسیت در نظام حکمرانی نسبت به اهمیت و جایگاه شاخص‌های مهاجرتی در کنار شاخص‌های کلان اقتصادی و اجتماعی
فقدان عزم جدی و بسترسازی لازم در دولت برای تولید و انتشار رسمی آمار مهاجرت در کشور
ضعف هماهنگی و همکاری سازنده دستگاه‌ها و نهادهای رسمی در اشتراک گذاری آمار اندک مهاجرتی موجود
فقدان شاخص ارزیابی اثرگذاری سیاست‌ها و برنامه‌های حمایتی در شناسایی، نگهداشت و بازگشت سرمایه‌های انسانی ایرانی
فقدان شاخص ارزیابی اثرگذاری سیاست‌ها و برنامه‌های حمایتی در جذب، ماندگاری و بکارگیری سرمایه‌های انسانی بین‌المللی در ایران
<b>پیشران‌های مهاجرتی در کشور (نیروهای رانشی و کششی)</b>
تشدید فشارهای اقتصادی و اجتماعی در دوران بازگشت تحریم‌ها و پاندمی کرونا بر اقشار مختلف اجتماعی
کاهش «چشم‌انداز و جاذبه سرزمینی» از منظر گروه‌های مختلف اجتماعی اعم از دانشجویان، فارغ‌التحصیلان، متخصصان، اساتید، ورزشکاران
ظهور برنامه‌های چشم‌انداز ساز در مناطق مختلف جهان برای جذب استعدادها و نیروی انسانی بخصوص در کشورهای حوزه خلیج فارس
افزایش نیروهای کششی خارجی برای جذب سرمایه‌های انسانی ایرانی (فرصت‌های تحصیلی و کاری در خارج از کشور)
فقدان چشم‌انداز و برنامه‌های پیشرو برای افزایش قدرت رقابت‌پذیری کشور در بازار جهانی رقابت برای استعدادها
ضعف در کارآمدی زیرساخت‌های نرم افزاری و سخت افزاری برای نگهداشت سرمایه‌های انسانی داخلی و جذب سرمایه‌های انسانی بین‌المللی
<b>پیامدهای مهاجرتی رویکرد جاری در کشور</b>
افزایش میل و تصمیم به مهاجرت در میان اقشار مختلف اجتماعی ایران؛
کم اثر شدن سیاست‌های کلان جمعیتی کشور در اثر شدت گرفتن عمق و گستردگی مهاجرت‌های خروجی و عدم هدفمندی مهاجرت‌های ورودی
عملکرد «مجموع صفر» نهادهای متولی در چرخه توسعه و بکارگیری و نگهداشت سرمایه انسانی در کشور
تبدیل فرصت‌های متنوع مهاجرتی پیش روی کشور به تهدیدات امنیتی، اقتصادی و اجتماعی
عدم استفاده بهینه از ظرفیت‌ها و توانمندی‌های اقتصادی و فرهنگی جامعه ایرانیان مهاجر در خارج و جامعه مهاجران مقیم ایران
بهره برداری کشورهای خارجی، نیروهای معاند و اپوزیسیون از ظرفیت‌های جوامع مهاجران ایرانی در راستای منافع و اهداف خود
ناتوانی کشور در بهره‌گیری از جریان‌های ورودی مهاجران تحصیلی، کاری، اقتصادی و خانوادگی و در نتیجه نگاه امنیتی و تهدید محور به مهاجران ورودی به جای رویکرد توسعه‌ای و فرصت محور

## جمع‌بندی و پیشنهادات

- روندهای مقطعی نباید سیاستگذاران را از درک اثر روندهای کلان اقتصادی-اجتماعی بر ریشه‌ها و علل مهاجرت در میان اقشار مختلف اجتماعی، و برنامه‌ریزی فعال برای جذب و نگهداشت نیروی انسانی داخلی و خارجی غافل کند.
- بخشی‌نگری در سیاست‌گذاری و عدم توجه عمیق به بحران‌های آبی، محیط زیستی و اقتصادی و ارائه راهکارهای کوتاه‌مدت سیاستی از مهم‌ترین عوامل بدبینی مردم و به ویژه نخبگان نسبت به توانمندی حاکمیت نسبت به فائق آمدن بر چالش‌های بزرگ پیش‌رو در بلندمدت و هموار کردن مسیر توسعه پایدار و آینده روشن برای کشور است.
- کشورهای همسایه و کشورهای رقیب به سرعت در حال چشم‌انداز سازی و تبلیغ آن در جهان برای جذب سرمایه‌ها و نیروی انسانی از منطقه و جهان هستند، اگر ایران در این حوزه منفعل عمل کند به شدت دچار خسران به ویژه در حوزه نیروی انسانی خواهد شد.
- برنامه‌ریزی دقیق و عملی برای کلان پروژه‌های چشم‌انداز ساز که نقشه راه واقعی و باورپذیر داشته باشند می‌تواند بخشی از این افول چشم‌انداز را در میان ایرانیان ترمیم نماید. صندوق توسعه ملی در این حوزه می‌تواند نقش بسیار فعال‌تری را ایفا نماید.

## راهبردها، برنامه‌ها و اقدامات پیشنهادی

- راهبرد ۱: تقویت امیدواری و جاذبه سرزمینی در میان جوانان، دانشجویان، تحصیل‌کردگان نسبت به چشم‌انداز سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور**
- ۱-۱ تدوین و پیاده‌سازی برنامه‌های چشم‌انداز و امید آفرین کوتاه مدت و بلند مدت برای سرمایه‌های انسانی کشور در حوزه‌های مختلف دانشگاهیان، متخصصان، ورزشکاران، هنرمندان، نخبگان سیاسی و اجتماعی.
- ۲-۱ تسهیل اشتغال فارغ‌التحصیلان دانشگاهی و توسعه متقارن رشته‌های دانشگاهی با نیازهای بازار کار بر اساس نقشه نیازمندی‌های کشور در رسته‌ها و سطوح شغلی مختلف؛
- ۳-۱ نگهداشت دانشجویان و اساتید ساکن ایران و

جذب اساتید و فارغ‌التحصیلان ایرانی خارج از کشور از طریق ایجاد واحدهای دانشگاهی بین‌المللی با همکاری دانشگاه‌های معتبر و تراز اول دنیا در داخل کشور؛

۴-۱ هدایت مهاجرت تحصیلی و کاری متخصصان، فارغ‌التحصیلان، دانشجویان و برگزیدگان المپیادهای علمی و رتبه‌های برتر کنکور از طریق اعزام پیشدستانه به دانشگاه‌های ممتاز دنیا با هدف تسهیل و تقویت بازگشت به داخل کشور و یا حفظ ارتباط و تعامل با آن‌ها در زمان حضور در خارج از کشور در حوزه‌های اولویت‌دار دانشی و فناوری کشور؛

۵-۱ ساماندهی فعالیت مؤسسات اعزام دانشجویان و نیروی کار به خارج از طریق اصلاح قوانین و مقررات مربوطه با هدف توسعه کانال تبادل رسمی دانشجویان، محققان و نیروی کار ایرانی در بازار جابه‌جایی تحصیلی و بازارهای کار منطقه‌ای و جهانی از طریق توافقنامه دو یا چند جانبه با استفاده از ظرفیت اتحادیه‌های اقتصادی برای تقویت جایگاه اقتصادی کشور در بازار کار منطقه‌ای (افغانستان، ترکیه، عراق، سوریه، لبنان)؛

۶-۱ فرهنگ‌سازی و آگاهی بخشی مهاجرتی جوانان و کاهش سطح توقعات و تصورات دور از واقعیت نسبت به فرهنگ مهاجرت.

راهبرد ۲: توسعه اکوسیستم بازگشت و چرخش نخبگان و افزایش ضریب آمادگی کشور برای جذب متخصصان و فارغ‌التحصیلان، کارآفرینان و صاحبان ایده خارج از کشور تقویت بنیه مالی و اجرائی پروژه " طرح همکاری با متخصصان ایرانی مقیم خارج از کشور؛

۲-۲ رسیدن به تراز جذب ۱۰ هزار نفر از متخصصان و فارغ‌التحصیلان، کارآفرینان و صاحبان ایده خارج از کشور؛

۳-۲ شناسایی و جذب متخصصان، دانشمندان و متخصصان و کارآفرینان برتر ایرانی مقیم خارج از کشور با هدف تسهیل بازگشت آن‌ها به داخل و یا تسهیل تعامل و مشارکت آن‌ها در انجام پروژه‌های اولویت‌دار داخل کشور در قالب طرحی تحت عنوان "شکار مغزهای ایرانی"؛

۴-۲ ارتقاء نظام اطلاع‌رسانی و آگاهی بخشی به

ایرانیان مقیم خارج نسبت به برنامه‌های حمایتی دولت از نخبگان علمی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی ایرانی خارج از کشور؛

۵-۲ ایجاد صندوق حمایت مالی ویژه از دانشجویان و فارغ‌التحصیلان ایرانی خارج از کشور متمایل به حفظ ارتباط و تعامل با داخل کشور جهت جلوگیری از بهره‌برداری معاندین از این خلأ حمایتی؛

۶-۲ استفاده بهینه از ظرفیت‌ها و توانمندی‌های اقتصادی و فرهنگی جامعه ایرانیان مقیم خارج به خصوص نسل دوم و سوم از طریق ایجاد شبکه هوشمند ارتباطی و بستر پیشرو تعاملی با آن‌ها با سرزمین مادری؛

۷-۲ ارتقاء کمی و کیفی سطح حمایتی دولت از ایرانیان مقیم خارج در جامعه مقصد در حوزه‌های مختلف سرمایه‌گذاری، قانونی و حقوقی، هدایت شغلی و تحصیلی و رای ارائه خدمات صرفاً کنسولی به آن‌ها

۸-۲ جذب شخصیت‌های برجسته فرهنگی، علمی و ورزشی ایرانی خارج از کشور با استفاده از ابزارهای نوین و مکانیزم‌های رقابتی همانند صدور "کارت طلایی چهره‌های ماندگار بین‌المللی"؛

۹-۲ افزایش مشارکت بخش خصوصی و سازمان‌های مردم‌نهاد و دیگر بخش‌های اجتماعی در همکاری و بهره‌گیری از ظرفیت ایرانیان متخصص و کارآفرین مقیم خارج از کشور بوسیله ارائه مشوق‌های معنادار همانند معافیت مالیاتی و سایر امتیازات؛

۱۰-۲ رفع مشکلات قانونی و حقوقی مربوط به رفت‌وآمد و بهره‌مندی از افراد برجسته و دانشمندان ایرانی با تابعیت مضاعف

راهبرد<sup>۳</sup>: توسعه قدرت نرم و حوزه اثر گفتمان ج.ا. ایران در زمینه تمدن نوین اسلامی در منطقه از طریق سیاست‌های فعال مهاجرتی جهت تبادل نیروی انسانی اثرگذار با کشورها و جذب نیروهای علاقه‌مند به ارزش‌ها و باورهای حاکم در کشور در مواجهه با برنامه‌های فعال کشورهای همسایه و منطقه در این زمینه؛

۱۱-۳ اصلاح و بازنگری در قوانین و مقررات با هدف

بهره‌مندی از ظرفیت مهاجران و اتباع خارجی در سیاست‌های کلان جمعیتی و ادغام اقتصادی و اجتماعی آن‌ها در کشور؛

۲-۳ راه اندازی پایگاه جامع آماری رصد و پایش وضعیت مهاجران ورودی (اتباع خارجی) به ایران؛

۳-۳ تقویت ضریب جذب متخصصان دیگر کشورها به خصوص جذب متخصصان کشورهای شیعه (برای مثال پزشکان، اساتید، تجار و سرمایه‌گذاران) به کمک طراحی سیاست‌ها و برنامه‌های هماهنگ و اثرگذار و همچنین به روزرسانی و رفع نواقص مقررات جاری و ارائه مشوق؛

۴-۳ افزایش ضریب چرخش نخبگان و سهم تعاملات علمی و فناوری و فرهنگی ایران در سطح کشورهای اسلامی و منطقه از طریق تقویت و توسعه ظرفیت همکاری با نهادهای بین‌المللی و سازمان‌های منطقه‌ای از جمله گروه دی هشت، اکو و سازمان همکاری اسلامی؛

۵-۳ تقویت فرهنگ مهاجرتی و ارتقاء ضریب جذب و ادغام فرهنگی اجتماعی مهاجران و ویزا به ویژه دانشمندان، متخصصان و دانشجویان و طلاب خارجی مشغول به کار و تحصیل در قطب‌ها و شهرهای علمی و مذهبی داخل کشور (همانند قم، مشهد و تهران و سایر)؛

۶-۳ بازنگری و بهبود شرایط بورسیه و ویزا و تنوع گزینه‌های اقامت و اشتغال پس از تحصیل برای دانشجویان بین‌المللی در داخل کشور؛

طراحی کارت شهروندی و اعطای اقامت کاری بلندمدت به فارغ‌التحصیلان خارجی برجسته متناسب با مهارت و تخصص آن‌ها؛

۸-۳ طراحی کارخانه نوآوری اجتماعی و خانه‌های خلاق تنوع فرهنگی جهت جذب متخصصان و نوآوران حوزه محصولات فرهنگی و هویت ساز از کشورهای اسلامی؛

۹-۳ ساماندهی ورود و اقامت نیروی کار خارجی در کشور بر اساس اجازه اشتغال فصلی و دائمی از طریق اصلاح و تغییر سیستم پذیرش مهاجران خارجی به

سیستم امتیازی بر اساس لیست نیازمندی‌های بازار کار  
ایران؛  
شفاف‌سازی و بهبود قوانین و آیین‌نامه‌های

دسترسی مهاجران و اتباع خارجی به خدمات رفاهی،  
مالی و اجتماعی

شکل ۳۱- گزینه‌های سیاستی راهبردی پیش روی ایران در حوزه مهاجرت‌های بین‌المللی

## راهبردها

### مهاجرت‌های کاری-اقتصادی

- تسهیل قوانین تابعیت و اقامت برای بهره‌گیری حداکثری از ظرفیت ایرانیان خارج از کشور
- تقویت امیدواری و جاذبه سرزمینی در میان جوانان، دانشجویان، تحصیل‌کردگان نسبت به چشم‌انداز سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور
- افزایش ظرفیت بکارگیری نیروی کار داخلی در بازار کار جهانی
- تقویت جاذبه سرزمینی حوزه تمدن ایران اسلامی در سطح کشورهای منطقه و دنیای اسلام
- اصلاح و تغییر سیستم پذیرش مهاجران خارجی به سیستم امتیازی براساس لیست نیازمندی‌های بازار کار ایران
- ایجاد جریان مستمر رسمی نیروی کار فصلی رسمی بین ایران و افغانستان
- فرصت‌های پذیرش و اقامت ویژه کارآفرینان و سرمایه‌گذاران خارجی

### مهاجرت‌های بازگشتی

- تقویت امیدواری و جاذبه سرزمینی در میان جوانان، دانشجویان، تحصیل‌کردگان خارج از کشور نسبت به چشم‌انداز سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ایران
- توسعه اکوسیستم بازگشت و چرخش نخبگان و افزایش ضریب آمادگی کشور برای جذب متخصصان و فارغ‌التحصیلان، کارآفرینان و صاحبان ایده خارج از کشور
- باز بهره‌مندی و تسهیل ارتباط و بازگشت سرمایه‌های فکری و مادی ایرانیان مقیم خارج

### جابه‌جایی‌های تحصیلی

- تدوین و پیاده‌سازی برنامه‌های چشم‌انداز و امیدآفرین کوتاه‌مدت و بلندمدت
- تسهیل اشتغال فارغ‌التحصیلان دانشگاهی و توسعه متقارن رشته‌های دانشگاهی با نیازهای بازار کار
- هدایت مهاجرت تحصیلی و کاری از طریق اعزام پیشدستانه به دانشگاه‌های ممتاز دنیا
- ساماندهی فعالیت موسسات اعزام دانشجو از طریق اصلاح قوانین مربوطه
- تقویت فرهنگ مهاجر پذیری و ارتقا ضریب جذب و ادغام فرهنگی اجتماعی

### مهاجرت‌های پناهنجویی

- بهره‌گیری از ظرفیت دیپلماسی مهاجرت و همکاری با سازمان‌های بین‌المللی نسبت به جذب منابع مالی بین‌المللی
- حمایت بیشتر در جهت تشویق بازگشت داوطلبانه پناهندگان افغانستانی
- دسترسی به داده‌های به‌روز و دقیق از وضعیت پناهندگان در کشورهای میزبان
- ضرورت ایجاد پایگاه داده مهاجرت در کشور
- برنامه‌ریزی در جهت مواجهه و مدیریت ورود احتمالی آوارگان و اتباع غیرمجاز
- تغییر رویکرد نسبت به اتباع ایرانی که برای پناهنده‌گی اقدام کرده‌اند و ایجاد زمینه‌های بازگشت داوطلبانه این افراد

### مهاجرت‌های اقلیمی

- آینده‌پژوهی در زمینه شناسایی مناطق آسیب‌پذیر در پهنه سرزمینی
- انجام ارزیابی‌های ملی از ریسک مخاطرات طبیعی و برآورد خسارات ناشی از وقوع بلایا
- فراهم نمودن بسترهای حفاظت اجتماعی و فرصت‌های درآمدزایی
- سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های پایدار، مشخص نمودن مناطق آسیب‌پذیر در برابر بلایا
- بحث و گفتگوی سازمان‌یافته در مورد مهاجرت‌های اقلیمی
- جمع‌آوری سازمان‌یافته داده‌های تفکیک شده در مورد جریان مهاجرت‌های داخلی و برون مرزی
- حمایت از تحقیقات مرتبط با سیاست‌های مهاجرت‌های اقلیمی
- ایجاد توافق‌نامه‌های دو جانبه و زیرمنطقه‌ای
- گسترش مهاجرت‌های کاری فصلی، کوتاه‌مدت یا دائمی
- تقویت همکاری بین سازمان‌های دولتی