

تحلیل چالش‌ها و مسائل امنیتی استان هرمزگان از منظر حکمرانی محلی^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۰/۰۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۲/۰۶

مهدی میرزاده کوهشاهی*

چکیده

این پژوهش در صدد پاسخگویی به این پرسش است که مهم‌ترین مسائل استان هرمزگان به مثابه یک واحد محلی از منظر حکمرانی چیست؟ بر اساس نتایج پژوهش، سوء مدیریت، سیاست‌زدگی، فقدان شایسته‌سالاری، عدم توسعه مبتنی بر آمایش سرزمین، فقدان زیرساخت‌ها، رکود اقتصادی، بیکاری، بحران مدیریت منابع آب، نابرابری و عدم توازن منطقه‌ای و تضعیف اقتصاد روستایی ده مسئله مهم حکمرانی محلی و کشورداری در استان هرمزگان است. تحلیل مسائل یادشده نشان داد برای تقویت حکمرانی محلی، رویکرد سیستمی، روابط شبکه‌ای و ساختارهای پیچیده باید مورد توجه کارگزاران محلی قرار گیرد و بینش حکمرانی در آنان تقویت شود به گونه‌ای که جزءبینی و کلان‌نگری به صورت توأمان مورد توجه باشد. همچنین نیروی انسانی مورد نیاز حکمرانی خوب در سطح محلی، باید قابلیت تصمیم‌گیری، نظارت و راهبری مسائل را با در توجه به دو سطح ملی و محلی داشته باشد و در نهایت با توجه به بعد زمان، کارگزاران محلی علاوه بر داشتن اختیارات لازم، از توان آینده‌نگری برخوردار باشند.

واژگان کلیدی

حکمرانی محلی، امنیت ملی، توسعه پایدار، استان هرمزگان.

۱. این مقاله مستخرج از طرح پژوهشی با عنوان «مسئله‌شناسی پیشرفت و امنیت استان هرمزگان» است که در پژوهشکده مطالعات راهبردی انجام شده است

Mahdi.mirzade@hormozgan.ac.ir

* استادیار جغرافیای سیاسی دانشگاه هرمزگان

مقدمه

هنگامی که سخن از اداره کشور و کارآمدی نظام اجرایی به میان می‌آید، اکثر تحلیل‌گران ایرانی به نقد سیاست‌ها و عملکرد دولت مرکزی تمایل پیدا می‌کنند و کمتر دیده شده است که به طور مستقل به دنبال تقویت نظام کشورداری در سطح محلی و استانی باشند. به همین منوال، اکثر اندیشکده‌های ایرانی نیز تمرکز خود را بر تولید شناخت راهبردی برای سیاست‌گذاران مرکز نشین معطوف کرده‌اند و تقریباً هیچ اندیشکده راهبردی در سطح ملی، دستورکاری برای تقویت و توانمندسازی کشورداری و سیاست‌گذاران محلی و استانی ندارد. این درحالی است که کشورداری کارآمد که منظور از آن تحقق همزمان اهداف و کارویژه‌های مورد انتظار از دولت در دو ساحت پیشرفت و امنیت است، مستلزم کارآمدی و بخردانه‌بودن سیاست‌ها، تصمیم‌ها، رویه‌های اجرایی و کارگزاران در هر دو سطح ملی و محلی (استانی) است؛ به گونه‌ای که اگر تمام سیاست‌ها و تصمیمات دولت مرکزی نیز صحیح باشند، اما کارگزاران و کشورداری محلی، توانمندی ذهنی و عینی پیاده‌سازی سیاست‌های ملی در بستر محلی را نداشته باشند، کارآمدی نظام اجرایی محقق نخواهد شد و چه بسا هر دو مقوله پیشرفت و امنیت نه تنها در سطح استانی بلکه در سطح ملی دچار خدشه شود.

برخی از پژوهش‌ها و تحلیل‌ها در سال‌های اخیر، برآنند که کارآمدی نظام اجرایی یکی از مهم‌ترین مشکلات و چالش‌های نظام جمهوری اسلامی ایران است. بخشی از این ناکارآمدی ریشه در عدم تناسب حکمرانی استانی با نیازها و مسائل محلی دارد. بسیاری از استان‌ها به‌رغم برخوردارگی از موقعیت ژئوپلیتیکی و قابلیت‌ها و توانمندی‌های توسعه همه‌جانبه در زیربخش‌های اقتصادی و تجاری، متأسفانه در بخش‌های مختلف دارای مسائل، مشکلات و چالش‌هایی هستند که حرکت توسعه را در آن استان‌ها کند کرده و پیامد امنیتی برای استان و امنیت ملی داشته است. واقعیت آن است که با وجود برخی کاستی‌های ملی، حکمرانی و اداره کشور در سطوح محلی نیز چندان کارآمد نبوده و با اهداف ملی و شرایط و اقتضائات محلی همخوانی ندارد. این موضوع از آنجا نشأت می‌گیرد که اغلب مدیران محلی شناخت کافی از وظایف ملی و مسائل اصلی استان خود را ندارند، از پیوند توان‌های ملی و ظرفیت‌های محلی عاجزند و با وجود

ظرفیت‌های بالقوه مناسب در استان‌ها نه تنها کنش مؤثری در زمینه رفع چالش‌های محلی ندارند بلکه زمینه را برای بروز مسائل جدیدی نیز فراهم می‌کنند.

فقدان دانش، مهارت، تجربه و خلاقیت لازم سبب شده است برخی از مدیران محلی از روش‌ها یا راه‌کارهای مؤثر حل مسائل یا بهبود وضعیت آگاهی نداشته باشند. از آنجا که اداره مؤثر و خردگرایانه امور در سطح محلی بر امنیت استان‌ها و امنیت ملی تأثیر مستقیم دارد، تبیین کاستی‌ها و مسائل فراروی حکمرانی مؤثر و مطلوب در عرصه محلی کمک شایانی به تأمین امنیت ملی در ابعاد مختلف آن خواهد کرد.

پژوهش حاضر با این پیش فرض که حکمرانی مؤثر و کارآمد محلی نقش مستقیمی در کارآمدی عمومی نظام جمهوری اسلامی دارد، به دنبال آن است تا با شناسایی و تبیین مسائل حکمرانی در سطح محلی، گامی برای توانمندسازی نظام کشورداری بردارد.

چنانچه امنیت ملی در نگاهی موسع مورد کنکاش و بررسی قرار گیرد، محیط داخلی کشور از اهمیت چشمگیری برخوردار است. در این میان استان‌های مرزی به مثابه حلقه واسط مسائل، چالش‌ها، تهدیدات و فرصت‌های امنیتی عمل می‌کنند و در رویکردی سلبی آسیب‌پذیرترین مناطق کشور محسوب می‌شوند. در این میان استان‌های دارای تنوع قومی و مذهبی و استان‌های برخوردار از منابع هیدروکربنی و فرصت‌های اقتصادی به‌ویژه اگر از محرومیت نیز رنج ببرند، شرایط ویژه‌ای دارند.

هرمزگان امروزه یکی از مهم‌ترین استان‌های کشور به شمار می‌رود. این استان در راهبردهای کلان ملی در عرصه منطقه‌ای و جهانی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. اگر استان تهران را به دلیل نقش و کارکردهای چندگانه آن مستثنی کنیم، بدون تردید هرمزگان از نظر موقعیت و حتی کارکرد، یکی از استراتژیک‌ترین استان‌های کشور است. در این زمینه ممکن است استان‌هایی مانند خوزستان به‌مثابه رقیب یا بدیل مطرح باشند، اما تنوع کارکردها و نقش‌های هرمزگان در کنار مسائل موجود در این استان و مناطق مجاور، اهمیت و در عین حال منزلت بی‌بدیل راهبردی به این استان بخشیده است.

هرمزگان با بیش از ۹۰۰ کیلومتر مرز (بدون احتساب جزایر) مرزی‌ترین استان کشور است و با کشورهای عمان، امارات متحده عربی، قطر و عربستان سعودی دارای مرز آبی است. همچنین

پیشینه فرهنگی، تشابهات مذهبی، تبادلات اقتصادی و تعاملات تاریخی اثرپذیری شهروندان هرمزگان از آن سوی آب را در پی داشته و پیوندها و مسائل مشترکی را ایجاد کرده است. سکونت گروه‌های قومی - فرهنگی فارس، بندری (بومیان)، بلوچ و عرب سبب تنوع قومی در این استان شده است. این در حالی است که گروه‌های بزرگی از مهاجران کرد، ترک و لر نیز در این استان ساکن شده‌اند. از نظر مذهبی نیز علاوه بر شیعیان، سنی‌های شافعی و حنفی در این استان زندگی می‌کنند. موقعیت اقتصادی این استان در عرصه تولید انرژی و کانی‌ها و فعالیت گمرکات نیز زمینه برخی مسائل و جرائم را فراهم کرده است. این در حالی است که شکنندگی اکولوژیکی و برخی محرومیت‌ها، این استان و به دنبال آن کشور را در معرض برخی تهدیدات قرار داده است. از این رو بررسی مسائل این استان از منظر حکمرانی محلی می‌تواند از بروز برخی رخدادها در آینده جلوگیری کند. در این راستا این پژوهش در صدد است تا ضمن مصاحبه به خبرنگاران استان به این پرسش که مسائل استان هرمزگان از منظر حکمرانی محلی کدامند و چه پیامدهایی بر پیشرفت و امنیت استان دارند؟ پاسخ دهد.

الف) حکمرانی محلی و امنیت ملی

صاحب‌نظران حکمرانی را اعمال اقتدار اقتصادی، سیاسی و اداری به منظور مدیریت امور ملت، رفع نیازها و اعمال کنترل جامعه در رابطه با مدیریت منابع خود با هدف توسعه همه‌جانبه تعریف می‌کنند. حکمرانی در حوزه‌ها و ابعاد اقتصادی، امنیتی، سیاسی و زیست‌محیطی و در سطوح و مقیاس‌های جغرافیایی مختلف قابل اعمال و بررسی است. یکی از سطوح حکمرانی که که اخیراً مورد توجه بسیاری از اندیشمندان، سیاستمداران و شهروندان است، حکمرانی محلی است (صفار، ۱۳۹۶: ۶). حکمرانی محلی بر آن است تا به شکل هنجارمندی تمرکز را از همه ارکان سیاسی، اقتصادی، اداری، جغرافیایی، فنی، اجتماعی و... حکومت مرکزی بزدايد، حقوق برحق اقلیت‌ها را محقق سازد، عدالت فضایی - اجتماعی را برپا و دموکراسی حقیقی را نمایان سازد. از طریق کنش متقابل و همکاری مشترک دولت محلی با دولت مرکزی است که توسعه، رفاه، رشد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نصیب ساکنان واحد جغرافیایی محلی می‌شود. حکمرانی محلی در قالب دولت محلی، اعمال اقتدار سیاسی، اقتصادی و اداری در مدیریت امور

جامعه محلی و شامل سازوکارها و جریانها و نهادهایی است که از طریق آنها شهروندان و گروه‌ها علائقشان را ابراز و حقوق قانونی‌شان را اعمال می‌کنند، تعهداتشان را انجام می‌دهند و به تعدیل تفاوت‌های‌شان می‌پردازند (زرقانی و احمدی، ۱۳۹۸: ۱۳۴ و ۱۲۱).

درواقع در حکمرانی محلی، شبکه‌ای از کنشگران حکومت محلی، بخش خصوصی، تشکل‌های غیردولتی، مدنی و نمایندگان دولت مرکزی، اولویت‌ها و مسائل محلی را شناسایی و برای تحقق خواست‌ها و رفع مشکلات با یکدیگر تشریک مساعی می‌کنند (زاهدی، ۱۳۸۷: ۱۸۳). با توجه به ماهیت نظام‌های سیاسی متمرکز و گستره امور و میزان اختیاراتی که به سطوح محلی واگذار می‌شود، این سطح از حکمرانی نیز ارتباطی تنگاتنگ با حکمرانی در مقیاس ملی دارد و از همین رو وضعیت آن بازتابی از کیفیت، چالش‌ها و مسائل موجود در زمینه حکمرانی در سطح ملی است. در این راستا راهبردهای یک حکمرانی مدبرانه در سطح محلی نیز همانند حکمرانی در مقیاس ملی است. از این رو الگوی حکمرانی خوب به مثابه راهبردی است که از ظرفیت‌های لازم برای حل مسائل در سطح محلی نیز برخوردار است.

برنامه توسعه ملل متحد ویژگی‌ها و شاخص‌هایی مانند مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی، اجماع‌محوری، مشارکت، قانون‌محوری، کارایی و اثربخشی، عدالت و برابری، شفافیت و دیدگاه استراتژیک را برای نیل به حکمرانی خوب برشمرده است. همین برنامه، حکمرانی خوب را متضمن نظامی پاسخگو، شفاف، اثربخش، مشارکتی و برابرگرا می‌داند که حکومت قانون را ارتقا دهد. علاوه بر این اولویت‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی سیستم متکی بر اجماع‌نظر شهروندان بوده و از طریق کاربست آن صدای فقیرترین و آسیب‌پذیرترین اقشار مردم در فرایند تصمیم‌گیری در خصوص تخصیص منابع توسعه شنیده می‌شود (UNDP, 1997).

امروزه شاخص‌های نرم مانند پاسخگویی، کارآمدی، مسئولیت‌پذیری، کسب رضایت عمومی، کیفیت زندگی نیز در ارتباط با حکمرانی خوب مورد تأکید است (سردارنیا، ۱۳۸۸: ۱۳۶). از جمله گزاره‌هایی که مدعی ارتباط وثیق حکمرانی خوب و امنیت ملی است، پیامدهای مثبت امنیتی است که از ناحیه اجرای حکمرانی خوب پدید می‌آید، زیرا اعتقاد بر این است که کاربست آموزه‌های حکمرانی خوب پیامدهای بسیار مثبتی دارد که سبب تحکیم امنیت ملی در سطوح و ابعاد مختلف می‌شود.

در رابطه با امنیت به‌مثابه محصول اعمال حکمرانی خوب، این نکته قابل ذکر است که امنیت عامل مهم توسعه پایدار جامعه است که در تفاسیر و تعاریف جدید، توسعه معادل امنیت همه‌جانبه نیز در نظر گرفته می‌شود. از این منظر مادامی که تهدیدهایی از قبیل بیماری، سرکوب، آشوب‌های ناگهانی، محدودیت‌ها و تهدیدهای سیاسی، اجتماعی و فرهنگی در بستر جامعه وجود داشته باشند، دستیابی به توسعه میسر نخواهد شد (کریمی‌مله، ۱۳۹۰: ۷۵). علاوه بر این حکمرانی خوب می‌تواند ساختاری تعبیه کند که در آن ضمن تأمین امنیت مادی و فیزیکی بر امنیت معنوی نیز تأکید شود (قلی‌پور، ۱۳۸۷: ۱۰۷-۱۰۱). اگر از جنبه سلبی نگریده شود، فقدان شاخص‌های حکمرانی خوب به پیدایش دولت‌های ضعیف، ناکارآمد و شکننده می‌انجامد که مهم‌ترین مشخصه‌های آن عبارتند از توسعه‌نیافتگی، فقر و درآمد اندک برخی گروه‌ها یا اقوام یا مناطق جغرافیایی کشور، اعمال تبعیض‌های منفی و برون‌رانی، مشروعیت‌زدایی از حکومت و برخورداری از مشروعیت پایین و ثبات سیاسی اندک، ناتوانی در اعمال اقتدار و ناتوانی در ارائه خدمات (بیزدان‌فام، ۱۳۹۰: ۴۹-۵۰). از این زاویه، گفتنی است که اجرای حکمرانی خوب مانع شکل‌گیری دولت شکننده و ضعیف خواهد شد که مملو از شناسه‌های دولت ناامن است. از طرف دیگر، دقت در تعاریف امنیت انسانی میزان هم‌پوشانی آن با تعاریف حکمرانی خوب را می‌نمایاند، زیرا گزارش توسعه انسانی سازمان ملل متحد مقوله‌های امنیت انسانی را شامل امنیت اقتصادی، غذایی، بهداشتی، زیست‌محیطی، امنیت فردی، اجتماعی و امنیت سیاسی و برنامه توسعه انسانی سازمان ملل متحد آن را مترادف رهایی از ترس، رهایی از نیاز و آزادی بیان تعریف کرده است. از این تعاریف می‌توان استنباط کرد تهدیدهایی مانند توسعه‌نیافتگی که خوشبختی انسان‌ها را می‌کاهد، منازعات و تهدیدهای ناشی از ترس و رهایی از بلایای طبیعی که امنیت زیستگاه انسان را تهدید می‌کند، هم نشانه فقدان حکمرانی خوب و هم ناقض امنیت پایدار تلقی می‌شود (کریمی‌مله، ۱۳۹۰: ۷۶).

جدول ۱: ویژگی‌های الگوی دولت در حکمرانی خوب

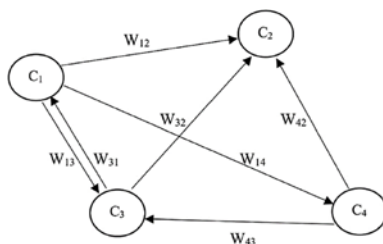
ویژگی‌ها	مؤلفه‌ها
مدیریت مردم‌سالار، اصول حاکمیت مردم، شهروندمداری، انتخاب شهروندی، برابری سیاسی مردم، حاکمیت دولت به جای تصدی‌گری آن، مدیریت شفاف، محوریت قانون	مردم‌سالاری
مشارکت آزاد و واقعی، جامعهٔ مردم‌سالار و مدنی، تشکل‌های مدنی نیرومند، رسانه‌های آزاد و قوی، سپردن امور تصمیم‌گیری به دست شهروندان	مشارکت
مدیریت پاسخگو، پاسخگویی شهروندی، همراهی مسئولیت و قدرت، نظارت صاحبان و مالکان اصلی (مردم)، ممیزی‌های مالی و برنامه‌ای	پاسخگویی
مدیریت دولتی متعهد، فزونی نیروهای تحول‌آفرین، کیفیت و توان بالای نیروی انسانی، نگرش استراتژیک و تعیین دقیق استراتژی، مشارکت همه نیروها در هدف‌گذاری	اثربخشی
مشارکت عادلانه، دسترسی اقلیت‌ها به ساختار قدرت، حق برابر شهروندی، مدیریت متکی بر عدالت و انصاف	عدالت محوری
مدیریت دولتی شایسته، ترجیح سازوکارهای بازار بر سازوکارهای دیوان‌سالاری، شفافیت در اهداف، مشتری‌مداری	کارآفرینی

(قلی‌پور، ۱۳۸۷: ۱۲۹-۱۳۱)

ب) روش‌شناسی

در این پژوهش از راهبرد پیمایش برای شناخت مسائل استان‌ها استفاده شده است. داده‌های مورد نیاز از طریق انجام مصاحبه عمیق با نخبگان، مقامات محلی و فعالان صنفی و مدنی استان گردآوری شده‌اند. داده‌های گردآوری شده با استفاده از روش ترسیم نقشه‌های شناختی تحلیل شده است. نقشه‌های شناختی، مجموعه‌ای از گره‌هایی هستند که به وسیلهٔ کمان‌هایی به یکدیگر متصل شده‌اند. این گره‌ها مسائل مهم و کلیدی را نمایش می‌دهند. ارتباطات موجود بین این مسائل توسط کمان‌ها نمایش داده می‌شود. کمان‌ها جهت‌دار هستند تا جهت تأثیرگذاری را مشخص کنند و در واقع شکل گرافیکی از روابط علت و معلولی را نشان دهند. نقشه‌های شناختی توسط رابرت اکسلورد در سال ۱۹۷۶ در حوزهٔ علوم سیاسی معرفی شد. برای تحلیل یک نقشهٔ

شناختی، می‌توان تعداد متغیرها و تعداد اتصالات را شمارش کرد اما نظریهٔ گراف، شاخص‌های بیش‌تری در اختیار قرار می‌دهد.



شکل ۱: نمونهٔ نقشهٔ شناختی

مشخصهٔ اصلی این مدل، گرافی هدایت‌شده است که با استفاده از آن فرایند نتیجه‌گیری و بررسی روابط علت و معلولی میان برخی عوامل نمایش داده می‌شود. در این مدل، پویایی یک سیستم به وسیلهٔ شبیه‌سازی تعاملات بین مفاهیم و عوامل موجود در آن نمایش داده می‌شود. ایجاد یک نقشهٔ شناختی نیازمند ورودی‌هایی است که از تجارب و دانش افراد خبره در موضوع مورد نظر به دست می‌آید. بنابراین در نقشه‌های شناختی، تجارب انباشته‌شدهٔ افراد یکپارچه می‌شود و بر مبنای آن‌ها روابط علت و معلولی میان عوامل تشکیل‌دهندهٔ سیستم به وجود می‌آید. برتری نقشهٔ شناختی در فنون خاصی است که در ترسیم نقشهٔ شناختی برای استخراج و بازنمایی ذهنیت‌ها به کار می‌رود. در واقع نقشه‌های شناختی شکل‌واره‌ای مختصر است که سازمان‌ها و جوامع برای مشاهده، درک و بازنمایی پدیده درک‌شده در جهان، خلق کرده و از آن استفاده می‌کنند (Roberts, 2003: 9). در تحلیل نقشه‌های شناختی، معمولاً سه شاخص اصلی مدنظر قرار می‌گیرد. درجهٔ درونی، درجهٔ بیرونی و درجهٔ مرکزیت. درجهٔ درونی یعنی تعداد فلش‌های جهت‌داری که به سمت یک گره یا متغیر اشاره می‌کنند و درجهٔ بیرونی یعنی تعداد رئوس یا مسیرهای علی که از یک گره یا متغیر خارج می‌شود. در واقع درجهٔ درونی زیاد به معنی تأثیرپذیری بودن مسئله از سایر مسائل است و درجهٔ بیرونی زیاد به معنی تأثیرگذار بودن مسئله بر سایر مسائل است. درجهٔ مرکزیت از ترکیب درجهٔ درونی و درجهٔ بیرونی یک متغیر به دست می‌آید. در واقع تعداد روابط مستقیمی است که یک متغیر دارد. برخی از مسائل در شبکهٔ مسائل،

به صورت مستقیم به تعداد بیش‌تری از مسائل متصل شده‌اند. میزان مرکزیت ابزار بسیار مفیدی برای مقایسه متغیرها در نقشه یا شبکه است. میزان سهم یک متغیر در یک نقشه شناختی را می‌توان از طریق محاسبه مرکزیت آن بررسی کرد که نشان می‌دهد چگونه یک متغیر به متغیرهای دیگر متصل شده است. همچنین نیرومندی و تراکم این ارتباطات را نشان می‌دهد. در ادبیات تحلیل شبکه، پارامتر مرکزیت نشان‌دهنده قدرت یک گره بر اساس میزان ارتباطی است که در شبکه برقرار می‌کند. مرکزیت می‌تواند در خصوص مکان قرارگرفتن گره، نحوه پیوند و میزان رابطه مطرح گردد.

بر این اساس تلاش شده است روابط بین مسائل مختلف در استان که در ذهن خبرگان است، به صورت یک نقشه ترسیم شده و با ترکیب نقشه‌های ذهنی خبرگان، مسائل اصلی استان احصا شود. مفروض این است که افراد در ذهن خود، مدلی در ابعاد کوچک از کارکرد دنیای پیرامون می‌آفرینند و از آن طریق با محیط خود ارتباط برقرار می‌کنند (اسدپور و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۵). شناخت مسئله در این پژوهش، معطوف به ذهنیت و برداشت مقامات و خبرگان استان از مسائل است. در این پژوهش برای شناسایی مسائل تأثیرگذار (درجه خروجی)، مسائل تأثیرپذیر (درجه ورودی)، مسائل تأثیرگذار و تأثیرپذیر (درجه مرکزیت) و مسائل کلیدی (کنشگر کلیدی) از نرم افزار نت‌دراو^۱ استفاده شده است. در مسئله‌شناسی استان، مسئله‌ای که دارای مرکزیت بیشتری است، اغلب به‌عنوان یک مسئله فعال در شبکه مسائل و یک متصل‌کننده و یا به‌عنوان یک قطب شبکه در نظر گرفته شد. این مسائل اغلب به‌عنوان یک مسئله واسطه‌ای که پیونددهنده سایر مسائل به یکدیگر هستند عمل می‌کنند.

جامعه آماری در این پژوهش شامل همه مقامات و نخبگان علمی و مدنی استان بودند. نمونه شامل ۱۱۶ نفر از خبرگان در یازده شهرستان استان بودند که به روش نمونه‌گیری هدفمند انتخاب شدند و مورد مصاحبه قرار گرفتند. مشخصات کلی جمعیت نمونه در جدول زیر ذکر شده است.

۱. NetDraw

جدول ۲: مشخصات کامل جمعیت نمونه

ردیف	نمونه	تعداد
۱	مقامات استان و شهرستان	۶۱
۲	خبرگان بخش خصوصی و مدنی	۴۴
۳	اساتید دانشگاه (به غیر از دو گروه پیشین)	۱۱

به منظور بررسی اعتبار پژوهش، نتایج در یک پنل خبرگی شامل گروه دیگری از کارشناسان و مدیران استان ارائه شد و ملاحظات آن‌ها مورد توجه قرار گرفت. با توجه به این که افراد به دلیل ملاحظات اخلاقی، در بیان مسائل معمولاً به مواردی می‌پردازند که معطوف به عملکرد شخص یا نهاد خاصی نیست، لذا در این پژوهش برای کاهش سوگیری احتمالی، روابط علی بین مسائل به صورت «علت»، «مسئله» و «پیامد» تعریف شد تا مصاحبه‌شونده‌ها فقط یک سری مسائل ساختاری مانند فقر و بیکاری را به‌عنوان مسائل استان مطرح نکنند. ضمن این که به دلیل عدم اطلاع مصاحبه‌شونده از روش مسئله‌یابی و کم‌ترین مداخله پژوهشگر در فرایند مسئله‌یابی، احتمال سوگیری کاهش یافته است.

پس از شناسایی مسائل استان، با بررسی کتابخانه‌ای و مطالعه اسناد پشتیبان، در گام دوم با اتکا به محتویات مصاحبه‌های انجام‌شده، آمارهای رسمی و مشاهدات عینی به تحلیل مسائل استان پرداخته شد.

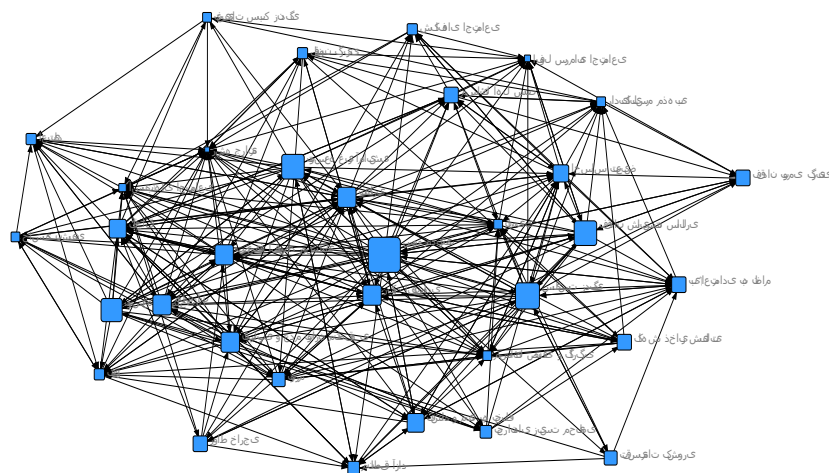
ج) مسائل اصلی استان هرمزگان

همان‌طور که بیان شد پس از پالایش مصاحبه‌ها، ۱۱۶ مصاحبه موفق مبنای احصای مشکلات و مسائل استان قرار گرفت؛ سپس با استفاده از روش تحلیل شبکه و نرم‌افزار نت‌دراو مسائل کلیدی استان برای تحلیل و بررسی بیشتر مشخص شد و در نهایت ده مسئله اصلی مورد تحلیل قرار گرفت.

جدول ۳: تحلیل شبکه مسائل استان هرمزگان

Id	OutDegree	Indegree	Degree	KeyPlayer
سوء مدیریت	۲۹	۲۶۸	۳۱	۱۶
سیاست زدگی	۳۹	۱۶۶	۲۱	۱۳
فقدان شایسته سالاری	۴۳	۱۸۸	۱۸	۱۲,۷۵
توسعه غیرآمایشی	۲۹	۱۵۴	۲۲	۱۲,۷۵
فقدان زیرساخت‌ها	۱۱	۱۳۲	۱۸	۱۲
رکود اقتصادی	۸۷	۱۰۲	۲۱	۱۱,۲۵
بیکاری	۱۲۸	۸۳	۲۷	۱۱,۲۵
منابع آب	۵۵	۱۰۷	۱۹	۱۱
نابرابری و عدم توازن منطقه‌ای	۵۴	۹۲	۱۸	۱۱
تضعیف اقتصاد روستایی	۶۳	۱۰۷	۲۰	۱۰,۸۷۵
فساد و میل به تخلف	۶۶	۱۰۴	۱۲	۱۰,۷۵
قاچاق	۱۲۸	۹۹	۱۹	۱۰,۶۲۵
احساس تبعیض	۹۵	۶۷	۱۹	۱۰,۲۵
روابط خارجی	۳۰	۸۹	۱۰	۹,۷۵
بی‌اعتمادی به نظام	۱۰۰	۷۶	۱۴	۹,۷۵
کاهش ذخایر شیلاتی	۴۴	۷۰	۱۲	۹,۳۷۵
فقدان بومی‌گرینی	۳۶	۶۷	۸	۹,۳۷۵
مسائل اهل سنت	۹۰	۴۶	۱۵	۹,۳۷۵
تقسیمات کشوری	۱۰	۴۹	۶	۹,۱۲۵
تورم	۹۰	۶۲	۱۶	۹
مناطق آزاد	۶۹	۵۱	۱۱	۸,۷۵
بحران‌های زیست‌محیطی	۳۷	۴۳	۱۰	۸,۳۷۵
قانون‌گریزی	۸۸	۴۹	۱۱	۸,۱۲۵
شکاف‌های اجتماعی	۶۸	۲۶	۱۰	۸,۱۲۵
اعتیاد	۸۸	۳۶	۱۲	۷,۸۷۵
فقر	۱۰۳	۳۰	۱۵	۷,۸۱۳
مسائل صنفی و گارگری	۱۰۵	۳۱	۱۶	۷,۷۵
تغییرات سبک زندگی	۳۰	۲۶	۸	۷,۷۵
ناامیدی	۱۳۲	۲۲	۱۹	۷,۷۵
حاشیه‌نشینی	۷۷	۲۶	۱۳	۷,۶۸۸
رادیکالیسم مذهبی	۸۶	۲۴	۱۳	۷,۶۲۵
آسیب‌های اجتماعی	۱۲۲	۱۸	۱۸	۷,۶۳
افول سرمایه اجتماعی	۱۱۷	۱۸	۱۳	۶,۶۲۵
رشد جرائم	۱۹۰	۱۱	۲۱	۶,۰۶۳

همان‌گونه که خروجی داده‌ها و مصاحبه‌ها در محیط نرم‌افزار نشان می‌دهد سوء مدیریت، سیاست‌زدگی، فقدان شایسته‌سالاری، توسعه غیرآمایشی، فقدان توسعه زیرساخت‌ها، رکود اقتصادی، بیکاری، منابع آب، نابرابری و عدم توازن منطقه‌ای، تضعیف اقتصاد روستایی به ترتیب متغیرهای کلیدی^۱ و مهم‌ترین مسائل استان هرمزگان به شمار می‌روند، شکل شماره ۲ میزان کلیدی‌بودن، اهمیت، مرکزیت و ارتباط این مسائل با یکدیگر را نشان می‌دهد. همان‌گونه که مشخص است سوء مدیریت، سیاست‌زدگی و فقدان شایسته‌سالاری مهم‌ترین مسائل استان هستند که مسائل دیگر به گونه‌ای با آن‌ها در ارتباطند.



شکل ۲: الگوی مسائل استان هرمزگان

در ادامه با تشریح هر یک از مسائل فوق در سطح استان ارتباط آن با مسائل دیگر مورد بررسی و کنکاش قرار خواهد گرفت.

۱) سوء مدیریت

نشانه‌ها و نتایج سوء مدیریت در کشور را می‌توان در ائتلاف منابع، سیاست‌های غیرکارشناسی‌شده، تصمیمات خلق‌الساعه، راهبردهای نادرست، پروژه‌های ناتمام، آلودگی محیط‌زیست و منابع طبیعی، نارضایتی عمومی، فرار و انفعال متخصصان به وضوح قابل مشاهده کرد.

استان هرمزگان همانند بسیاری از مناطق دیگر از سوء مدیریت حاکم بر کشور در عرصه‌های مختلف رنج می‌برد و این رنج قدمت و عقبه‌ای حدود نیم‌قرن دارد. در نظام سابق اگرچه برنامه‌هایی برای استفاده از ظرفیت‌های ساحلی و قابلیت‌های تجاری و اقتصادی استان هرمزگان تدوین شده بود اما در عمل آنچه بیش از سایر اقدامات ماهیتی عملی پیدا کرد، کارویژه نظامی و استراتژیک استان هرمزگان بود و از همین رو بندرعباس به مثابه مرکز استان به یک پادگان‌شهر تبدیل شد که حتی تا سال‌ها پس از انقلاب بسیاری از خدمات و امکانات آن خاص نظامیان و خانواده‌های آنان بود. امروزه این وضعیت تغییرات قابل توجهی داشته، با این حال اهمیت و کارکرد نظامی - استراتژیک هرمزگان همچنان بر حیات اجتماعی - اقتصادی و سرنوشت توسعه آن سایه افکنده است. امروزه به‌رغم آن که بندرعباس به پایتخت تجاری کشور تبدیل شده است اما همچنان کاربری‌های نظامی در شهر بر سایر کاربری‌ها غلبه دارد، دو سوی شهر را نیروهای نظامی در اختیار دارند و به‌رغم ممنوعیت قانونی هنوز در شهر پادگان‌ها و مراکز نظامی مانند تیپ تفنگداران دریایی حضور دارند. این در حالی است که مؤسسات فرهنگی مانند دانشگاه مادر استان در بیابانی در خارج از محدوده خدمات شهری است یا در شهری مانند جاسک که بر اساس اسناد بالادستی و کلان‌پروژه‌هایی مانند «طرح توسعه مکران» باید به قطب توسعه اقتصادی شرق استان و یکی از دو قطب توسعه سواحل جنوب شرق کشور تبدیل شود، بسیاری از اراضی ساحلی بر خلاف اصول آمایش سرزمین و سیاست‌گذاری فضایی در اختیار نیروهای نظامی است.

وضعیت جزایر و مناطق آزاد نیز نشان‌دهنده سوء مدیریت در برنامه‌ریزی، تعیین نقش و اداره آن‌ها است. بسیاری از ظرفیت‌های موجود در این مناطق مغفول مانده، به گونه‌ای که می‌توان

مدعی شد به جز جزایر سه‌گانه، سایر جزایر استان در عمل رها شده‌اند، وضعیتی که نظیر آن در ارتباط با سواحل حدود یک‌هزار کیلومتری استان نیز وجود دارد. سوء مدیریت در استفاده از سواحل و جزایر سبب شده جوامع محلی ساکن در کرانه‌ها و پس‌کرانه‌ها از فرصت‌های موجود بی‌بهره باشند و به موازات آن مبادلات غیررسمی که سبب گسترش پدیده قاچاق شده، کسب‌وکارهای سنتی و محلی را تعطیل و اقتصاد ملی را در بسیاری از حوزه‌ها به ورشکستگی کشانده است.

تداخلات مدیریتی میان مناطق آزاد قشم و کیش، مناطق ویژه اقتصادی و سازمان‌های توسعه‌گرا مانند «سازمان توسعه مکران» با مدیریت کلان استان و ادارات کل استانی یکی دیگر از مظاهر سوء مدیریت در این استان است برای مثال با وجود چنین مناطقی، مدیران کل و استاندار در عمل تسلط چندانی بر این مناطق ندارد، حال آن که باید درخواست‌های مردمی را پاسخ گفته و در جهت رفع نیازهای شهروندان برآیند. این دوگانگی مدیریتی سبب بروز نارضایتی زیادی به ویژه در مناطق آزاد شده است. این در حالی است که با عملیاتی‌شدن «طرح توسعه مکران» عملاً نیمی از مساحت و جمعیت استان از حوزه مدیریتی استانداری و نهادهای اداری استان خارج می‌شود، در حالی که انتظارات محلی و درخواست‌ها و نارضایتی شهروندان همچنان ادامه دارد.

اگرچه با توجه به ماهیت نظام متمرکز سیاسی- اداری کشور، اساس وجود مناطق آزاد تصمیمی عقلایی بوده و می‌تواند دریچه‌ای برای توسعه تبادلات اقتصادی باشد، اما به دلیل سوء مدیریت این مناطق به دروازه غیرقابل نظارت ورود کالا به کشور تبدیل شده و نه تنها کمکی به اقتصاد ملی و محلی نکرده بلکه مانعی در جهت مدیریت یکپارچه و خدمات‌رسانی عمومی به شهروندان و ساکنان نیز بوده است.

به طور کلی یکی از پیش‌شرط‌های توسعه مناطق که نقش مهمی در کاهش آسیب‌های اجتماعی و نامالایمات امنیتی دارد، تقسیم کار فضایی و جغرافیایی بهینه میان مناطق و نقش آن‌ها در اقتصاد و توسعه ملی است. به دلیل روندهای موجود در منطقه خاورمیانه و خلیج فارس و ساختار سیاسی- اداری و نظام تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی موجود در نیم قرن گذشته، تنها نهادهای نظامی پیشگام حضور مؤثر و مشهود در استان هرمزگان بوده‌اند و به دلیل گفتمان فکری

حاکم بر نظام برنامه‌ریزی کشور که گفتمانی بری و خشکی محور است، تمایلی برای حضور در مناطق آبی، سواحل و کرانه‌ها وجود نداشته است. نتیجه چنین گفتمانی محجوریت و کم‌توجهی به مناطق و استان‌های ساحلی مانند هرمزگان است که اگر دو مزیت مهم آنها یعنی وجود منابع انرژی و اهمیت نظامی وجود نداشت، وضعیت این مناطق به مراتب بدتر بود. در دو دهه گذشته تحولاتی برای بازتعریف کارکرد و کارویژه استان هرمزگان در توسعه کشور و امنیت ملی از جمله امنیت اقتصادی-اجتماعی آغاز شده است، با این حال به دلیل سوء مدیریت، سرعت این تحولات متناسب با مشکلات و تحولات اجتماعی و توقعات محیطی درون استان نیست و همین امر زمینه نارضایتی بسیاری از شهروندان را در پی داشته است.

مدیریت ذخائر طبیعی مانند منابع آبی، معادن و منابع آب نیز به زعم کارشناسان و خبرگان استان با ناکارآمدی و بحران مواجه است. ذخایر شیلاتی استان به دلیل صدور بیش از حد پروانه صید و واگذاری عرصه‌های صید به صیادان بعضاً خارجی به شدت کاهش یافته و با کاهش ذخایر، جوامع ساحلی، صیادان و ملوانان به سوی فعالیت‌های غیرقانونی مانند قاچاق سوخت و کالا سوق پیدا کرده‌اند. استخراج زیاد معادن و خام‌فروشی نیز تخریب عرصه‌ها، اراضی، مراتع و جنگل‌ها را در پی داشته است. سوء مدیریت در بهره‌برداری از منابع آب نیز سبب کاهش منابع آب و کاهش محسوس کیفیت آب در بسیاری از دشت‌ها و مناطق استان شده است که متعاقباً بحران‌هایی مانند فروچاله‌ها، فرونشست دشت‌ها و از بین رفتن اقتصاد کشاورزی و روستایی در مناطقی مانند دشت میناب را در پی داشته است.

سوء مدیریت در برنامه‌های حمایتی دستگاه‌هایی مانند کمیته امداد و برخی بنیادها مانند بنیاد مستضعفان و بنیاد مسکن از دیگر مسائلی است که از دیدگاه خبرگان استان نه تنها کمکی به حل پایدار مسائل شهروندان نکرده است بلکه سبب اتلاف فراوان هزینه و از بین رفتن فرهنگ کاروکوشش در منطقه نیز شده است. حضور چند دهه تشکیلات کمیته امداد در بشارگرد در قالب اداره مستقل از هرمزگان تا کنون نه تنها غبار محرومیت و فقر را از منطقه نزدوده بلکه فرهنگ کاروکوشش در برخی از مناطق این شهرستان را نیز تضعیف کرده است. پروژه‌های بنیاد مسکن در مناطق محروم و زلزله‌زده از دیگر مثال‌هایی است که نشان‌دهنده سوء مدیریت موجود در

استان است جایی که بدون مطالعه جامعه‌شناختی برای ساخت مسکن به افراد نیازمند هزینه‌های گزافی صورت گرفته اما در برخی شهرک‌ها حتی یک خانوار هم ساکن نیست.

مکان‌گزینی و جانمایی نامناسب پروژه‌ها اعم از خدماتی و اقتصادی از مواردی است که به زعم متخصصان استان به عنوان نشانی از سوء مدیریت کمابیش در سراسر استان وجود دارد. به طور مثال در حالی که قطبی شدن بیش از حد فعالیت‌های صنعتی (صنایع، کارخانجات، اسکله‌ها و آب‌شیرین‌کن‌ها) در منطقه شکننده اکولوژیکی غرب بندرعباس سبب آسیب به اکوسیستم منطقه شده، بسیاری از مناطق شرق استان بلااستفاده رها شده است. حتی در مراکز شهری در بسیاری از موارد ابتدایی‌ترین اصول مکان‌گزینی و در نتیجه مسائلی مانند آلودگی و بهداشت شهری، مسئله فاضلاب و سیلاب‌های شهری، آینده‌گسترش فیزیکی شهرها و کیفیت خدمات شهری لحاظ نشده، امری که سبب تنش میان شهروندان و دستگاه‌های اجرایی و ادارات دولتی با یکدیگر شده است.

دلایل مختلفی را برای سوء مدیریت در استان هرمزگان می‌توان برشمرد اما فقدان دانش تخصصی و کم‌بودن آگاهی‌های مدیریتی مدیران، شمار زیاد مدیران غیربومی فاقد شناخت و تجربه نسبت به جامعه، ندادن فرصت به جوانان و تحصیل‌کردگان، عدم ثبات مدیریتی و کوتاه‌بودن دوره خدمت، عدم استفاده از نخبگان و شایستگان اهل سنت مهم‌ترین علل و زمینه‌هایی است که می‌توان از آنها به عنوان دلایل اصلی سوء مدیریت در استان اشاره کرد.

از نظر خبرگان استان سوء مدیریت، اثرات آشکاری بر توسعه و امنیت پایدار استان داشته که نمود آن را می‌توان در نارضایتی عمومی، مسائل زیست‌محیطی مانند کم‌آبی، رشد آلودگی‌ها و فروچاله‌ها، بی‌عدالتی جغرافیایی، رشد اقتصاد غیررسمی و غلبه کاربری‌های نظامی در شهرها مشاهده کرد؛ مسائلی که تلاش برای رفع آن‌ها را به ضرورتی آشکار تبدیل کرده است. تلاشی که برای حصول به موفقیت با موانع مهمی مانند ماهیت نظام متمرکز سیاسی اداری کشور، ضعف قانون، دخالت افراد و نهادهای غیرمسئول، غیرمتخصص و غیرپاسخگو در انتصابات، ترجیحات سیاسی، قومی، محلی و مذهبی در انتصاب مدیران، ضعف آگاهی عمومی و جامعه مدنی روبرو است.

۲) سیاست‌زدگی

به تبع کشور در استان هرمزگان نیز سیاست‌زدگی عامل بسیاری از مسائل موجود از جمله مدیران ناتوان، فساد اداری، تاراج سرمایه‌های ملی و عمومی، فقدان عدالت توزیعی و کاهش راندمان اداری است.

کارشناسان معتقدند یکی از مصادیق شایع سیاست‌زدگی در استان هرمزگان، فقدان ثبات مدیریتی به‌ویژه در حوزه‌های اداری، فنی و تخصصی است؛ اموری که حصول به نتیجه در آنها مستلزم صرف زمان بوده و تغییر افراد سبب بروز اختلال در سیستم اداری می‌شود. همچون بسیاری از مناطق کشور با تغییر گفتمان سیاسی که به تغییر دولت یا فضای سیاسی استان می‌انجامد، بسیاری از ادارات و نهادها دستخوش تغییر شده و این تغییرات بیش از همه نیروهای متخصص، فن‌سالار و فاقد جهت‌گیری سیاسی یا دارای رویکردهای ملی را در بر می‌گیرد. این در حالی است که به دلیل تخصصی‌بودن بسیاری از امور اساساً ضرورتی برای تغییر حتی با تغییر دولت‌ها نیز وجود ندارد.

در این میان حوزه‌های اقتصادی، مجتمع‌های صنعتی و مناطق آزاد ناپایداری قابل توجهی دارند. این در حالی است که در چنین مناطقی ثبات مدیریتی پیش‌شرط پیاده‌نمودن طرح‌های توسعه است. در همه دولت‌ها مناطق آزاد کمابیش حیات خلوت سیاسیون بوده و به دلیل سیطره سیاست‌زدگی کمتر مدیران متخصص، مجرب و دارای طرح، ایده یا برنامه، به‌عنوان عضو هیئت مدیره، مدیرعامل یا مدیران این مناطق انتخاب می‌شوند. از همین رو این مناطق بر خلاف تبلیغات فراوان و هزینه‌های قابل توجه، از خروجی متناسب با اهداف آنها برخوردار نبوده‌اند. در زمینه مجتمع‌های صنعتی نیز وضعیت چنین بوده است و به باور کارشناسان برخی از این مجتمع‌ها فضاهایی پنهان برای رانت‌جویی و بهره‌برداری مدیران فاسدی است که از حمایت سیاسی و دولتی برخوردارند.

علاوه بر مجتمع‌های صنعتی که خصوصی‌سازی آنها در فرایندی غیررقابتی جدای از تاراج و اتلاف سرمایه‌های ملی با تضییع حقوق کارگران، مدت‌ها سبب بروز التهاب در فضای کارگری و اجتماعی استان شده بود و مشکلات و هزینه‌های اقتصادی، سیاسی و امنیتی را به دنبال داشت،

واگذاری برخی از اراضی ساحلی استان به بخش خصوصی و سرمایه‌گذاران برای پرورش آبزیان نیز با اعتراضات فراوان جامعه محلی، کنشگران سیاسی و اجتماعی و نمایندگان مجلس همراه بوده است. هرچند نهادهای مرتبط با این موضوع شائبات موجود را رد می‌کنند اما فضای سیاست‌زده استان و وجود برخی ابهامات که تا کنون با شفاف‌سازی همراه نبوده است، به تداوم اعتراضات در این زمینه انجامیده است.

از نگاه خبرگان، ترجیحات سیاسی در توسعه مناطق از دیگر مصادیق سیاست‌زدگی در استان است به گونه‌ای که نگاه شخصی، قومی، محلی مدیران سبب شده است که مناطقی که نماینده یا تریبونی در مرکز استان نداشته باشند از محرومیت رنج برده و در این مناطق ابتدائی‌ترین زیرساخت‌های رفاهی مانند آب، برق و خدمات بهداشتی و ارتباطی مناسبی وجود نداشته باشد. نتیجه چنین وضعیتی به خلق حفره‌های دولت به‌خصوص در شرق (به ویژه جاسک، بشاگرد) و شمال شرق (بخش احمدی در حاجی‌آباد) استان انجامیده است.

از نگاه خبرگان، سیاسی‌شدن مسائل فرهنگی از دیگر مصادیق سیاست‌زدگی در استان است که سبب شده فضای تقریبی و آرام استان، در سایه حمایت برخی گروه‌های سیاسی استان از فعالیت‌های ضدتقریبی گروه‌های تندرو در مناطق با اکثریت مطلق اهل سنت به سوی تشنج پیش برود. دخالت سیاسی در امور فرهنگی و مذهبی به‌خصوص در مناطق با اکثریت سنی سبب شده در رویکردی تقابلی گروه‌های رادیکال اهل سنت از قدرت و اقبال اجتماعی بیش‌تری برخوردار شوند، امری که می‌تواند به کشمکش مذهبی در جامعه دامن بزند.

ورود سیاسیون و مدیران سیاسی به حوزه مسائل ورزشی و مدیریت شهری و محلی نیز از موضوعاتی است که برخی کارشناسان آن را دلیلی بر ناکارآمدی مدیریت شهری استان و ناکامی هیئت‌های ورزشی می‌دانند. در این زمینه استقبال ورزشکاران از سیاسیون و صاحبان منصب از این دیدگاه نشأت می‌گیرد که در هر صورت سیاست و اصحاب آن از قابلیت بیش‌تری برای حل مشکلات حوزه ورزش برخوردارند.

چنانچه در صدد ریشه‌یابی گسترش سیاست‌زدگی در استان باشیم، نظرات خبرگان حاکی از آن است که غلبه فضای جناحی و دوقطبی غیرسازنده سیاسی، گزینش‌های جناحی، سیاسی،

عقیدتی و پارتی‌بازی، ضعف دستگاه‌های نظارتی از مهم‌ترین عللی است که می‌توان برای سیاست‌زدگی در استان برشمرد.

به باور کارشناسان سیاست‌زدگی در استان هرمزگان از علل اصلی روی کارآمدن مدیران ناتوان، فساد اداری، تاراج سرمایه‌های ملی و عمومی، فقدان عدالت توزیعی و کاهش راندمان اداری است. در این میان فرهنگ سنتی، نظام سیاسی متمرکز، اقتصاد رانتی و دولتی، شکاف‌های فرهنگی (شیعه- سنی، بومی- غیربومی)، ضعف آگاهی‌های عمومی شهروندان، فقدان شفافیت و پاسخگویی مدیران و سیاسیون استان و کشور مهم‌ترین موانع فراروی از بین‌بردن سیاست‌زدگی در استان است.

۳) فقدان شایسته‌سالاری

کارشناسان و خبرگان معتقدند در استان هرمزگان نیز همواره نشانه‌های آشکاری از طایفه‌گرایی، قوم‌گرایی، گروه‌گرایی سیاسی، حامی‌پروری سیاسی در انتصابات سیاسی و مدیریتی دیده می‌شود که این امر منجر به در حاشیه‌ماندن افراد متخصص و صاحب صلاحیت در استان شده است. برای مثال با رصد تحولات استان در دهه گذشته مشاهده می‌شود که ادارات، سازمان‌ها و نهادهایی وجود دارند که غالب مدیران آن‌ها از یک گروه کوچک، منطقه جغرافیایی، طایفه یا قوم بوده‌اند، یا آنکه وابستگان یک طایفه، قوم یا منطقه جغرافیایی کوچک، مجموعه‌ای از سمت‌های اجرایی و مناصب مهم سیاسی را در ادارات مختلف در اختیار داشته‌اند. تداوم و تکرار چنین رویکردی ضمن آن که سبب بی‌انگیزی افراد توانمند و دارای صلاحیت شده، نارضایتی و بدبینی به ساختار سیاسی کشور را نیز افزایش می‌دهد.

به زعم مصاحبه‌شوندگان، فقدان شایسته‌سالاری به بحران مدیریت در استان دامن زده است و بحران مدیریت یکی از مهم‌ترین عوامل عقب‌ماندگی و محرومیت استان است. فقدان شایسته‌سالاری سبب شده است که فضای استان توان پذیرش متخصصان و نخبگان استان را نیز نداشته باشد و در نتیجه بسیاری از نخبگان استان در حاشیه توجه قرار گرفته یا به خارج از استان و بعضاً خارج از کشور مهاجرت کنند. این وضعیت علاوه بر آثار منفی آن بر کیفیت مدیریت و گزینش نیرو در استان، انگیزه متخصصان جوان استان را نیز تحت‌الشعاع قرار داده است.

مدیران غیرمتخصص و دارای تخصص و تحصیلات غیرمرتبط به دلیل عدم آشنایی کامل با حوزه مدیریتی خود معمولاً عملکرد قابل دفاعی نداشته و در غالب موارد، هزینه‌هایی را نیز برای ساختار مدیریتی و جامعه به وجود می‌آورند. در استان هرمزگان نیز اگرچه از نظر مدارج و مقاطع تحصیلی وضعیت مدیران کل دستگاه‌های اجرایی رشد قابل ملاحظه‌ای داشته است اما بسیاری از مدیران، به دلیل رشته تحصیلی و تخصصی غیرمرتبط، فاقد دانش تخصصی در حوزه مدیریتی خود بوده‌اند. در این میان بررسی‌ها نشان می‌دهد در بیست سال اخیر برخی سازمان‌ها مانند جهاد کشاورزی و شیلات وضعیت بدتری داشته‌اند.

هم‌اکنون بسیاری از مناصب مدیریتی استان در دست افرادی غیربومی است. در این میان نکته‌ای که موجبات نارضایتی افراد را فراهم کرده و مورد اشاره شماری از خبرگان استان بود فقدان تجربه، دانش و پیشینه مدیریتی مشخص این افراد است. بسیاری از مدیرانی که از خارج استان به هرمزگان می‌آیند جوان بوده، از دانش علمی و تخصصی برخوردار نیستند، فاقد تجربه مدیریتی موفقند و شناخت مناسبی از شرایط اجتماعی و محیطی استان ندارند. این در حالی است که در درون استان، افراد هم‌تراز و هم‌توان با آن‌ها که با فضای اجتماعی و سیاسی و مسائل و چالش‌های استان نیز آشنایی دارند، حضور دارند. انتصاب برخی افراد غیرمتخصص و فاقد تجربه از سوی مدیران غیربومی بر اساس روابط دوستانه و مودت‌های شخصی از دیگر آسیب‌های مرتبط با فقدان شایسته‌گزینی به ویژه در انتصابات مدیریتی است.

به زعم کارشناسان مریدپروری و حامی‌پروری سیاسی از دیگر مسائلی است که نقش مؤثری در عدم گزینش نیروهای شایسته در استان داشته است. همواره نقدها و اعتراضاتی از سوی کارشناسان و منتقدان وجود دارد که بسیاری از انتصابات و گزینش‌ها در استان از سوی افراد و جریان‌های سیاسی صورت می‌گیرد که نگاهی سیاسی یا انتخاباتی به مقوله مدیریت و استخدام نیرو در استان دارند. همچنین پدیده مدیران ورزشکار و هنرمند نیز کمابیش در استان رواج دارد. با وجود اینکه این مدیران در یک بستر اجتماعی-سیاسی سنتی، هیجانی و ناپخته و البته در فرایندی مشارکتی انتخاب می‌شوند اما منتقدان بر این باورند ورود این افراد به حوزه‌های مدیریتی متأثر از مریدپروری و حامی‌پروری است.

اگرچه با توجه به آزمون‌های استخدامی، بر سر راه زنان برای ورود به دستگاه‌های اداری مانعی وجود ندارد، با این حال در سطوح مدیریتی استان عدم حضور زنان به وضوح قابل مشاهده است و اندک زنانی که به مناصب مدیریتی رسیده‌اند نیز به دلیل عدم شایسته‌سالاری و نداشتن داشتن تجربه کافی و دانش تخصصی مرتبط با حوزه کاری در معرض انتقاد بوده‌اند. عدم به‌کارگیری نخبگان اهل سنت در مناصب مدیریتی و مصادر اجرایی نیز از سوی فعالان اجتماعی، کنشگران سیاسی و پیشوایان مذهبی اهل سنت همواره مورد انتقاد بوده است. اهل سنت حدود یک‌سوم جمعیت استان را تشکیل می‌دهند اما حضور آنان در مناصب مدیریتی متناسب با وزن جمعیتی آن‌ها نیست. فرایند بومی‌گزینی در دهه اخیر سبب استخدام بسیاری از شهروندان اهل سنت در ادارات و دستگاه‌های اجرایی استان شده اما حضور آنان در سمت‌های مدیریتی کمتر بوده است. این امر به‌خصوص در مناطق با اکثریت جمعیتی اهل سنت انتقادات و نارضایتی‌های را در پی داشته است.

فقدان شایسته‌سالاری پیامدهای منفی فراوانی در استان داشته است که بحران مدیریت در استان، نارضایتی عمومی، بی‌انگیزگی شایستگان بومی، نارضایتی، شکایت و گلایه اهل سنت از مهم‌ترین آنها به شمار می‌روند. در این میان ساختار نظام اداری، مشکلات قانونی، نابرابری جنسیتی، فساد سیاسی و مالی و ضعف عملکرد دستگاه‌های نظارتی و قضایی، رویکرد دولت‌ها به مشارکت اقوام و مذاهب به‌عنوان مهم‌ترین موانع فقدان شایسته‌سالاری در استان به شمار می‌روند.

۴) توسعه غیرآمایشی

منظور از آمایش سرزمین که هانس آن را مدیریت کشور می‌نامد (خنیفر، ۱۳۸۹: ۵)، رسیدن به مطلوب‌ترین توزیع ممکن جمعیت، به‌وسیله بهترین شکل توزیع فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی در پهنه سرزمین است. استان هرمزگان تا دهه گذشته یکی از استان‌های توسعه‌نیافته و محروم کشور محسوب می‌شد و به‌رغم تلاش‌های فراوان هنوز هم در بسیاری از ابعاد توسعه به ویژه ابعادی که با کیفیت زندگی و دسترسی به خدمات زیربنایی مرتبط است، محروم است. متخصصان دانشگاهی معتقدند این استان علاوه بر محرومیت و ضعف زیرساخت‌های مختلف،

از فقدان نگاه آمایشی در توسعه نیز رنج می‌برد. به دلیل ماهیت آمرانه سیستم برنامه‌ریزی توسعه در کشور نخبگان علمی، آگاهان محلی و کنشگران بومی کمتر در فرایند برنامه‌ریزی توسعه مشارکت داده می‌شوند. نتیجه چنین رویکردی منجر به تخریب عرصه‌های طبیعی، اتلاف و هدررفت منابع، آلودگی منابع و عرصه‌ها و حاشیه‌نشینی، ازدحام جمعیت و آسیب‌های اجتماعی و نارضایتی‌های عمومی و محلی در کشور شده که نمونه‌های آن را می‌توان در استان هرمزگان نیز دید. فقدان نگاه آمایشی در توسعه استان سبب تمرکز و توجه بیش از حد به شهر بندرعباس شده و این امر قطبی شدن جمعیت، خدمات و امکانات در استان را در پی داشته است. در نتیجه مرکز استان با بحران‌هایی مانند حاشیه‌نشینی، ترافیک، ازدحام جمعیت و رشد آسیب‌های اجتماعی مواجه است.

معمولاً فواصل دو و پنج کیلومتری از عرصه‌ها و محدوده‌های طبیعی و حفاظت‌شده را فاصله کنش و واکنش موثر می‌دانند؛ بدین صورت که کاربری‌ها و فعالیت‌هایی که در فاصله نزدیک‌تری به این مناطق قرار دارند، اثرات منفی بالقوهٔ بیش‌تری بر این مناطق می‌گذارند. مطالعات در این زمینه نشان می‌دهد که از مجموع ۸۶۵ کارگاه صنعتی، ۱۲۲ کارگاه در فاصله پنج کیلومتری مناطق حفاظتی قرار دارند، یعنی حدود ۱۴/۱۰ درصد کارگاه‌های صنعتی با مناطق حفاظتی در تعارض هستند. علاوه بر این، با احتساب فاصلهٔ دو کیلومتری از مناطق چهارگانه، از مجموع ۸۶۵ کارگاه صنعتی، ۵۲ کارگاه یعنی حدود ۶ درصد در فاصلهٔ دو کیلومتری از مناطق حفاظتی واقع شده‌اند. کارگاه‌های محصولات کانی غیرفلزی در فواصل دو و پنج کیلومتری به ترتیب ۴۰/۳۸ و ۵۹/۸۴ درصد، بیش‌ترین کارگاه‌هایی هستند که با مناطق حفاظت‌شده استان در تعارض هستند و به لحاظ زیست‌محیطی آثار ناشی از فعالیت آن‌ها می‌تواند بر پایداری این مناطق اثر منفی بگذارد. در مجاورت پنج کیلومتری مناطق حفاظت‌شده هماگ، هرمد، گابریک، حرا، گنو و پارک ملی نایبند به ترتیب شهرهای فارغان و سرگز، رویدر، جاسک، خمیر، تازیان پایین و کوشنار واقع‌اند. در مجموع ۱۸/۴۲ درصد از سکونت‌گاه‌های شهری با مناطق حفاظت‌شده استان در تعارض هستند. به طور کلی از مجموع ۲۰ شهرک صنعتی استان، پنج شهرک در فاصلهٔ سه کیلومتری از مناطق چهارگانه قرار دارند، یعنی حدود ۲۵ درصد در تعارض با مناطق چهارگانه است. از مجموع ۲۲۳ معدن واقع در سطح استان، ۳۰ معدن در مجاورت پنج کیلومتری مناطق

حفاظت شده بوده، پانزده معدن در فاصله دو کیلومتری از مناطق حفاظتی و همچنین پنج معدن در داخل این مناطق قرار گرفته‌اند (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان هرمزگان، ۱۳۹۶).

منظور از مناطق دارای توان حفاظتی، مناطقی است که قابلیت و توان حفاظت زیست‌محیطی را دارند و باید در جانمایی و مکان‌گزینی فعالیت‌های اصلی به آن توجه شود که از مجموع ۸۶۵ کارگاه صنعتی استان، ۵۳۰ کارگاه صنعتی در مجاورت پنج کیلومتری از مناطق دارای توان حفاظتی قرار گرفته‌اند. همچنین با احتساب فاصله دو کیلومتری از مناطق دارای توان حفاظتی، تعداد ۲۰۰ کارگاه در تعارض با این مناطق هستند. از مجموع ۲۰ شهرک صنعتی، چهارده شهرک در محدوده پنج کیلومتری از مناطق دارای توان حفاظتی قرار گرفته و حدود ۷۰ درصد تعارض دیده می‌شود. مطالعه معادن استان نشان می‌دهد که تعداد ۱۰۰ واحد معدنی از مجموع ۲۲۰ معدن موجود در استان، در فاصله دو کیلومتری از مناطق دارای توان حفاظتی قرار داشته و همچنین، بیش از نیمی از معادن استان (۵۹ درصد) در مجاورت پنج کیلومتری از مناطق دارای توان حفاظتی واقع شده که از این تعداد، ۱۱۷ معدن در حال بهره‌برداری است.

بر اساس نتایج تحلیل توان اکولوژیک استان، ۲۳۵۱ کیلومتر مربع از استان توان فعالیت‌های کشاورزی را دارد. اراضی کشاورزی موجود در استان مساحتی برابر با ۳۰۸۱ کیلومتر است، یعنی ۷۳۰ کیلومتر مربع بیش‌تر از مساحت اراضی دارای توان کشاورزی است. به عبارتی دیگر، بخشی از اراضی استان که قابلیت و توان لازم برای فعالیت‌های کشاورزی ندارند، به‌عنوان کاربری کشاورزی مورد استفاده قرار گرفته است که از این منظر شهرستان‌های بندرعباس، جاسک و حاجی‌آباد وضعیت به مراتب بدتری دارند. همچنین ۱۸ درصد از صنایع، ۲ درصد از معادن و ۳/۶ درصد از جمعیت شهری استان در اراضی کشاورزی ساکنند. همچنین یک شهرک صنعتی و هشت واحد بزرگ صنعتی در اراضی دارای توان کشاورزی واقع شده‌اند (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان هرمزگان، ۱۳۹۶). در زمینه منابع آب استان نیز برخی تعارضات نشانگر فقدان رویکردهای آمایشی است. استفاده بی‌رویه از منابع آبی برای کشاورزی، احداث برخی سدها بدون توجه به نیازهای اجتماعی-اقتصادی و بسترها و آثار زیست‌محیطی منابع آب استان را که کمیاب و ارزشمند است، به هدر داده است.

با احتساب حریم دو کیلومتری از اراضی جنگلی، تعداد ۱۴۷ کارگاه و دو شهرک صنعتی در محدوده اراضی جنگلی فعالیت می‌کنند. در زمینه معادن نیز ۲۵ معدن در محدوده جنگل و حتی برخی در قلب انبوه‌ترین جنگل‌های استان واقع شده‌اند و ۱۰۲ معدن نیز در فاصله دو کیلومتری واقع شده‌اند. همچنین ۴۶۱ روستا و ۳۸ سکونت‌گاه شهری در محدوده زلزله‌خیز واقع شده‌اند که بسیاری از این شهرها، شهرهای جدید محسوب می‌شوند.

از نگاه کارشناسان و متخصصان دانشگاهی ورود آلودگی‌ها در قالب گرد و غبار، دود، غبارهای صنعتی و پساب‌های صنعتی و فاضلاب شهری نیز نتیجه فقدان مکان‌گزینی بهینه فعالیت‌ها، سکونت‌گاه‌ها و کاربری‌های آلوده‌کننده در استان است که نارضایتی شهروندان و جوامع محلی و فعالان زیست‌محیطی را در پی داشته است. به طور کلی در مناطق ساحلی و کرانه‌ها، توسعه غیراصولی و غیرآمایشی آب‌شیرین‌کن‌ها و ورود پساب‌های صنعتی و فاضلاب شهری به دریا و در شمال استان و پس‌کرانه‌ها بهره‌برداری از معادن به ویژه در پهنه‌های جنگلی و ذخیره‌گاه‌های ژنتیکی، مهم‌ترین نتایج غفلت از رویکردهای غیرآمایشی است.

در این میان سوء مدیریت، توجه به آثار کوتاه‌مدت طرح‌ها، غلبه نگاه آماری در توسعه استان، رویکردهای تبلیغاتی و بی‌توجهی به توسعه پایدار مهمترین علل توسعه غیرآمایشی در استان هستند؛ توسعه‌ای که پیامدهای منفی مانند آن را می‌توان در توسعه غیراصولی آب‌شیرین‌کن‌ها، ورود پساب‌های صنعتی و فاضلاب شهری به منابع آب، تخریب عرصه‌های جنگلی و ذخیره‌گاه‌های ژنتیکی مشاهده کرد. برای تحقق توسعه مبتنی بر آمایش سرزمین، استان با کاستی‌ها و موانعی مانند ضعف دانش تخصصی، قوانین و اسناد بالادستی و مهمتر از همه مسئله سیاست‌زدگی روبرو است.

(۵) فقدان زیرساخت‌ها

استان هرمزگان در بیش‌تر مناطق کمابیش با مسئله فقدان زیرساخت‌ها مواجه است اما در مناطق دوردست، روستاها و مناطق محروم این مسئله از شدت بیشتری برخوردار است. ضریب نفوذ پایین راه‌ها و جاده‌های ارتباطی مناسب در استان، کمبود قابل توجه مراکز بهداشتی و درمانی، عدم برخورداری بسیاری از مناطق استان از آب لوله‌کشی و آشامیدنی سالم، ضعف

زیرساخت‌های گذران اوقات فراغت، کمبود فضاهای آموزشی و ضعف مراکز تحصیلات عالی مهم‌ترین مصادیق فقدان توسعه زیرساخت‌ها در استان است.

به باور کارشناسان استان هرمزگان، به‌رغم تنوع مسیرهای دسترسی در مقیاس استانی که عمدتاً با محوریت کلان‌شهر بندرعباس است، بسیاری از مناطق از دسترسی به شبکه حمل‌ونقل مناسب محرومند و همین امر سبب شده مزیت نسبی واحدهای تولیدی به دلیل دوری به بازار و هزینه‌های حمل‌ونقل و عوارض و مسائل آن از بین برود. ضریب نفوذ راه‌های با کیفیت در استان قابل توجه نیست و طول آزادراه‌های استان بسیار کم و ناچیز بوده و مهم‌ترین مسیر دسترسی استان، بزرگراه بندرعباس- سیرجان است. در شرق استان راهی که بتواند بستر لازم برای توسعه تعاملات فضایی با جنوب شرق کشور یعنی استان‌های سیستان و بلوچستان و جنوب کرمان را فراهم کند، وجود ندارد و مسیر میناب- جاسک به چابهار- کنارک منقطع، نالین و فاقد استانداردهای لازم است. مسیر غرب استان نیز اگرچه از کیفیت نسبتاً بهتری برخوردار است اما تا رسیدن به یک استاندارد ملی فاصله زیادی دارد. در زمینه ارتباطات تلفنی اگرچه استان در دو دهه گذشته، همچون سایر نقاط کشور به‌ویژه در زمینه ضریب نفوذ تلفن همراه، روند روبه‌رشدی را طی کرده است اما هنوز بسیاری از مناطق روستایی و جاده‌های استان حتی در بخش مرکزی بندرعباس از پوشش تلفن همراه و آنتن‌دهی مناسب برخوردار نیستند. در زمینه اینترنت و فیبر نوری نیز زیرساخت‌ها به‌خوبی توسعه نیافته‌اند. از همین رو در بسیاری از مناطق روستایی استان، شهروندان از دسترسی به اینترنت محروم هستند. در زمینه زیرساخت‌های بهداشتی و درمانی نیز هرمزگان در شمار استان‌های محروم و توسعه‌نیافته است. از نظر زیرساخت‌های آموزشی به ویژه تحصیلات تکمیلی نیز استان هرمزگان بر اساس پژوهش‌های صورت‌گرفته و درصد دانشجویان تحصیلات عالی و تکمیلی در شمار چند استان آخر کشور است.

از نظر زیرساخت‌های گذران اوقات فراغت نیز وضعیت مناطق ساحلی استان به‌ویژه در شهر بندرعباس، سبب پنهان‌ماندن ضعف‌ها در این زمینه شده، اما در مناطق دور از ساحل و مناطق روستایی فقدان زیرساخت‌های گذران اوقات فراغت در ابعاد فرهنگی، تفریحی و ورزشی جوانان را به سوی آسیب‌های اجتماعی به ویژه اعتیاد به مواد مخدر و دخانیات سوق داده است.

نتایج حاصل از مصاحبه با خبرگان نشان می‌دهد توسعه‌نیافتگی زیرساخت‌ها در استان هرمزگان سبب رشد بی‌رویه شهرنشینی، مهاجرت از روستاها و در نتیجه خالی از سکنه شدن این مناطق، تضعیف بخش کشاورزی و اقتصاد روستایی، رشد ناامنی و افزایش نارضایتی شده است. از مهم‌ترین علل عدم توسعه زیرساخت‌ها در استان می‌توان به فساد سیاسی و اقتصادی، ضعف اجرای قانون، تبعیض و بی‌عدالتی در تقسیم منابع اشاره کرد. بنا بر نظر کارشناسان پایین بودن بودجه و ناکافی بودن اعتبارات تخصیص داده شده، عدم برخورداری از نفوذ و توان چانه‌زنی در نهادها و وزارتخانه‌ها و سوء مدیریت در عرصه ملی مهم‌ترین موانع توسعه زیرساخت‌ها در استان هرمزگان است.

۶) رکود اقتصادی

هرمزگان از جمله استان‌هایی است که از رکود اقتصادی حاکم بر کشور بیشترین تأثیر را پذیرفته است. هرمزگان استانی مرزی و ساحلی است که به دلیل وجود بندرگاه‌ها، گمرکات، بازارچه و تعاونی‌های مرزی، تعاملات فراوانی با خارج از کشور دارد. خبرگان و فعالان اقتصادی و صنفی معتقدند با رکود فعلی حاکم بر کشور بخش صادرات، تجارت و حمل‌ونقل استان تا حد زیادی متضرر شده است. این در حالی است که بخش زیادی از تولیدات صنعتی استان نیز به دلیل وجود بازارهای منطقه‌ای با کاهش و شوک همراه بوده است. از آنجایی که نقل و انتقالات مالی با محدودیت‌هایی همراه بوده است، امکان واردات بسیاری از کالاها که زمینه رونق گمرکات و تجارت استان بود، محدود شده است. این در حالی است که به دلیل کاهش ارزش پول ملی و به دنبال آن، افزایش قیمت کالاها از یک سو و کاهش قدرت خرید شهروندان، بازارهای استان به شدت دچار رکود شده است. نقل و انتقالات دریایی استان نیز با توجه به کاهش ارزش ریال در برابر ارزهای منطقه‌ای با افزایش هزینه روبرو بوده‌اند. با کاهش ارزش ریال هزینه توقف و ورود به برخی بندرگاه‌های کشورهای منطقه به شدت افزایش یافته است و این در کنار کاهش تقاضا برای نقل و انتقال کالا، ناوگان دریایی استان را دچار رکود کرده است؛ امری که پیامدهای منفی دیگری از جمله بیکاری ملوانان و افزایش قاچاق سوخت را در پی داشته است.

در سایر بخش‌های اقتصادی از جمله بخش مسکن نیز به دلیل کاهش قدرت خرید و کاهش تقاضا و افزایش هزینه‌های تمام‌شده مسکن، ارزش افزوده این بخش به شدت کاهش یافته و با رکود این بخش، ضمن بیکاری کارگران، بسیاری از مشاغل مرتبط با رکود و ورشکستگی مواجه شده‌اند.

بخش کشاورزی استان نیز از یک سو متأثر از خشکسالی‌های چند ساله و از سوی دیگر تحت تأثیر افزایش قیمت نهاده‌ها با بحران مواجه است. وقوع خشکسالی‌ها و تداوم کم‌آبی به کاهش تولید و سطح زیرکشت استان انجامیده بود اما با افزایش قیمت نهاده‌های دامی، تولید بخش دام و طیور نیز با کاهش ارزش افزوده مواجه شده است. به‌رغم تبلیغات فراوان، بخش گردشگری نیز به دلیل فصلی بودن، فقدان برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری متناسب با شرایط محیطی، کاهش محسوس درآمدهای خانوارهای ایرانی و ورود کمتر گردشگران داخلی، با رکود مواجه است و ظرفیت خالی مقاصد گردشگری و هتل‌ها و مراکز اقامتی استان گویای این موضوع است. به باور کارشناسان رکود و تورم فعلی کشور در استان هرمزگان اثرات منفی بیشتری دارد. تبادلات تجاری و بازرگانی با خارج از کشور، سهم مهم بازارها در اشتغال شهروندان، وضعیت شکننده بخش کشاورزی سنتی، جامعه روستایی و ضعیف استان سبب شده است اثرات رکود و تورم در قالب آسیب‌های اجتماعی و اقتصادی مانند بیکاری بالا، افزایش نرخ طلاق، کاهش تمایل به ازدواج، افزایش قاچاق سوخت و حتی قاچاق دام خود را نشان دهد.

از مهم‌ترین علل رکود اقتصادی استان می‌توان به تحریم‌های بین‌المللی، سوء مدیریت، کاهش ارزش ریال و تنش‌ها و التهابات داخلی اشاره کرد. رکود اقتصادی در استان سبب تمایل به قاچاق کالاهای ارزان داخلی در مبادی مرزی (مانند دام)، قاچاق سوخت، بیکاری، رشد آسیب‌های اجتماعی (طلاق و...) و ورشکستگی فعالان و بنگاه‌های اقتصادی شده است. در این راستا به نظر می‌رسد رونق اقتصادی با موانعی مانند تیرگی و تنش در روابط با ایالات متحده آمریکا و غرب و کشورهای عربی، تداوم تحریم‌های بین‌المللی به خصوص با توجه به نقش و موقعیت استان، تداوم اختلافات سیاسی داخلی، عدم توجه به اقتصاد مقاومتی و بازارهای داخلی و بی‌توجهی به مزیت‌های نسبی استان روبرو است.

۷) بیکاری

بر اساس آخرین آمارهای موجود رصد وضعیت بیکاری کشور، استان هرمزگان از وضعیت مناسبی برخوردار نیست و آثار فشارهای اقتصادی خارجی، تحریم‌ها و رکود تولید و تورم به خوبی در استان مشهود است؛ به گونه‌ای که با افزایش هزینه‌های زندگی و رکود در تولید شاهد فشار بر خانوارها برای تأمین معیشت خود هستیم. در نتیجه این امر نرخ مشارکت اقتصادی و به دنبال آن نرخ بیکاری به شکل مشهود و قابل ملاحظه‌ای افزایش یافته است و هرمزگان در رده نخست بیکاری در کشور قرار دارد.

هرمزگان به‌عنوان یکی از استان‌های مهاجرپذیر کشور پذیرای شمار زیادی نیروی کار از سراسر کشور بوده که در این میان سهم استان‌های مجاور یعنی سیستان و بلوچستان، کرمان و فارس بیش‌تر است. با توجه به این که شرایط جدید کشور راه‌اندازی فعالیت‌های تولیدی در کشور را دشوارتر از پیش کرده و کاهش ارزش افزوده سبب ورشکستگی یا کاهش و تعدیل بسیاری از واحدهای تولید و اشتغال شده است، وضعیت استان نسبت به گذشته بدتر شده است. نکته قابل توجه اینکه نرخ مشارکت اقتصادی در مناطق روستایی به دلیل عدم اشتغال زنان در نتیجه باورهای سنتی همواره پایین‌تر از نقاط شهری است، به طوری که در آخرین آمارها نرخ مشارکت مردان حدود دو برابر زنان است. مقایسه نرخ بیکاری در مناطق شهری و روستایی استان هرمزگان از سال ۱۳۶۵ تا کنون نشان می‌دهد در همه دوره‌های آماری نرخ بیکاری در مناطق روستایی بیش از مناطق شهری بوده است. در بیش‌تر دوره‌ها نرخ بیکاری در روستاها حداقل ۵ تا ۶ درصد بیش از شهرها بوده است. به زعم کارشناسان عدم دسترسی نقاط روستایی به مراکز عمده صنعتی و تجاری، پراکندگی جغرافیایی این نقاط، نبود امکانات زیرساختی همچون راه‌های ارتباطی، نبود مهارت و سواد شغلی در بین روستاییان، بالا بودن نرخ بیکاری زنان روستایی و همچنین نسبت جمعیت فعال به جمعیت غیرفعال روستایی از دلایل و عوامل اصلی بالا بودن نرخ بیکاری در نقاط روستایی است.

نتایج رسمی سرشماری سال ۱۳۹۵ نیروی کار استان نیز نشانگر آن است که نه تنها در استان بلکه در تمامی شهرستان‌ها (به استثنای ابوموسی که وضعیت خاص خود را دارد)، نرخ بیکاری

جوانان حدود سه برابر نرخ بیکاری عمومی استان است. نگاهی به روند بیکاری در میان گروه‌های مختلف نشان‌دهنده نرخ بالای بیکاری در میان زنان در دوره‌های مختلف در استان است. تحلیل و مقایسه روند نرخ بیکاری زنان و مردان استان از سال ۱۳۵۵ تا کنون نشان می‌دهد به‌استثنای یک دوره کوتاه نرخ بیکاری همواره در میان زنان بالاتر بوده است.

از نظر خبرگان و کارشناسان، یکی دیگر از تهدیدهای مرتبط با بیکاری در استان هرمزگان، حاشیه‌ای بودن بیکاری یا تعبیری دیگر، بالابودن نرخ بیکاری در مناطق حاشیه‌ای است. حواشی شهرها علاوه بر آنکه محل تجمع و سکونت افراد بی‌بضاعت و کم‌توان اقتصادی است، نرخ بیکاری در آن‌ها نیز بالا است. فقدان مهارت‌های شغلی و فقدان سرمایه از عمده‌ترین دلایل بالابودن بیکاری در این مناطق است. علاوه بر حواشی شهرها، در شهرستان‌هایی که موقعیتی حاشیه‌ای و پیرامونی دارند نیز نرخ بیکاری در مقایسه با سایر مناطق استان بسیار بالا است. نیمه شرقی استان به‌ویژه دو شهرستان بشاگرد و جاسک، همواره در حاشیه توجه نهادها و سازمان‌ها بوده‌اند. این در حالی است که از منظر جغرافیایی نیز این دو شهرستان موقعیتی پیرامونی و حاشیه‌ای دارند. در کلیه دوره‌های سرشماری، این دو شهرستان بالاترین نرخ بیکاری را در استان داشته‌اند و در مواردی نرخ بیکاری این شهرستان‌ها بیش از ۵۰ درصد بوده است.

به طور کلی بیکاری در هرمزگان ماهیتی فصلی، پنهان، حاشیه‌ای، زنانه و روستایی دارد و در میان بومیان، اقشار جوان و تحصیل‌کردگان بیشتر است (میرزاده کوهشاهی، ۱۳۹۷: ۷۹-۷۶). افزایش نرخ بیکاری، تعدیل نیرو در مراکز اقتصادی مهم‌ترین مصادیق بیکاری در استان است که از مهم‌ترین علل آن می‌توان به تورم و رکود اقتصادی، افزایش نرخ مشارکت اقتصادی، ورشکستگی بنگاه‌های اقتصادی، سوء مدیریت و مهاجرپذیری استان اشاره کرد. تمایل به قاچاق، کاهش قدرت خرید، رشد آسیب‌های اجتماعی، رشد ناامنی و جرائم، مهم‌ترین پیامدهای بیکاری در استان است. به باور کارشناسان و خبرگان رکود اقتصادی، تحریم‌های بین‌المللی، سوء مدیریت و سود بالای تسهیلات بانکی مهم‌ترین موانع رفع بیکاری در استان است.

۸) کم‌آبی

همچون سایر نقاط کشور کم‌آبی‌های موجود در استان هرمزگان از یک‌سو ناشی از فرایندهای طبیعی مانند کاهش بارش و افزایش دمای هوا و از سوی دیگر ناشی از فرهنگ نادرست استفاده از آب و در نتیجه مدیریت نادرست منابع آب است به گونه‌ای که می‌توان مدعی شد بحران کنونی موجود نه «بحران آب» بلکه «بحران مدیریت منابع آب» است. در سایه این بحران مدیریت از یک‌سو بخش عمده‌ای از آب موجود در استان، در نتیجه مصرف غیراصولی در بخش‌های شرب و به‌خصوص کشاورزی هدر می‌رود و بخش زیادی از آن نیز بدون استفاده یا از پشت سدها و مانداب‌ها بخار شده یا بدون استفاده وارد خلیج فارس و دریای عمان می‌شود. آنچه امروزه در استان هرمزگان به‌عنوان یک منطقه خشک و کم‌بارش به‌عنوان یک چالش جدی و در عین حال جدید مطرح می‌شود، مواجهه نادرست با یک مسئله تاریخی به‌عنوان کمبود بارش و عدم دسترسی فراوان به منابع آبی شیرین است. با این حال مطالعه فرهنگ مصرف و مدیریت منابع آب استان در یک بستر تاریخی حاکی از آن است که جوامع محلی موجود در استان با مدیریت، قناعت، تطبیق خود با شرایط محیطی و در نهایت ابتکار و خلاقیت در انباشت و انتقال آب بر مشکل کمبود آب فائق آمده‌اند.

به باور کارشناسان در دهه‌های گذشته رشد جمعیت استان، افزایش قابل ملاحظه سطح زیرکشت، توسعه صنایع، توسعه شهرنشینی، تغییر سبک زندگی حتی در محیط‌های روستایی که مستلزم مصرف بیش‌تر آب است در کنار یک دوره طولانی مدت خشکسالی، سبب تخلیه بسیاری از منابع آبی استان شده است. این رخداد امروزه از یک سو خود را در قالب بحران آب مصرفی (شرب، کشاورزی و صنعت) و از سوی دیگر در قالب چالش‌های ناشی از کم‌آبی مانند دشت‌های ممنوعه، خشک‌شدن رودخانه‌ها، قنات‌ها و چاه‌ها، افزایش عمق چاه‌ها، شوری و کاهش کیفیت آب، کاهش ذخائر سدها خالی از سکنه‌شدن روستاها و خشک‌شدن اراضی کشاورزی و فرونشست زمین و گسترش فروچاله‌ها نشان داده است.

داده‌های کارشناسی نشان می‌دهد دست‌کم نیاز آبی روزانه استان هرمزگان، چهار هزار و ۱۰۰ لیتر و میزان تولید کنونی سه هزار و ۲۰۰ لیتر بر ثانیه است که ۹۰۰ لیتر بر ثانیه کمبود آب

دارد (ملایی، ۱۳۹۶). این رقم حاکی از شکنندگی وضعیت تأمین آب در استان است و نشان می‌دهد کوچک‌ترین نوسانات در ریزش‌های جوی، مصرف شهروندان یا افزایش دما، استان را در معرض کم‌آبی قرار می‌دهد. همین موضوع سبب شده کمبود آب در بسیاری از مناطق استان به مسئله‌ای مزمن تبدیل شود.

در مناطق روستایی نیز کم‌آبی مسئله‌ای جدی است. اگرچه از میان ۱۷۱۳ روستای استان بیش از ۱۳۰۰ روستا که بیش از ۹۵ درصد جمعیت روستایی استان را در خود جای داده‌اند، کمابیش به آب شرب سالم و بهداشتی دسترسی دارند، با این حال بسیاری از روستاهای استان حتی در مناطقی که از بارندگی مناسبی برخوردارند، از آب شرب بهداشتی محرومند. نیاز آبی مجموع روستاهای هرمزگان ۲۲۰۰ لیتر برثانیه است که اکنون یک‌هزار و ۳۶۰ لیتر بر ثانیه آن از منابع موجود تأمین می‌شود و بیش از ۸۴۰ لیتر برثانیه کمبود آب در روستاها وجود دارد. در اثر خشکسالی و استفاده بی‌رویه از سفره‌ها، بسیاری از چشمه‌ها، قنات و چاه‌ها خشک شده یا کیفیت آب در آن‌ها افت داشته است. در نتیجه ساکنان بیش از ۲۰۰ روستای استان با بحران بی‌آبی و کم‌آبی روبرو هستند که در این میان روستاهای شهرستان‌های بندرعباس، سیریک، بشاگرد، قشم و بندر خمیر بیش‌تر با مشکل کم‌آبی مواجه‌اند. این در حالی است که در برخی مناطق بشاگرد، حاجی‌آباد و بندرعباس با وجود منابع آب در دسترس، فقدان لوله‌کشی، سبب آلوده بودن و پایین بودن کیفیت آب شرب شده است.

خشکسالی و برداشت بی‌رویه سبب شده است بیلان تمام دشت‌های استان به پایین‌تر از صفر یعنی منفی برسد و ۳۸ دشت از ۷۴ دشت آن یعنی بیش از ۵۰ درصد دشت‌های استان در فهرست دشت‌های ممنوعه قرار گیرد (ملایی، ۱۳۹۶). این در حالی است که استفاده بی‌رویه مابقی دشت‌ها را نیز از لحاظ پتانسیل آب زیرزمینی ضعیف و از نظر شوری نیز فاقد استفاده ساخته است. آب‌های سطحی نیز علاوه بر کمیت از نظر کیفیت نیز دچار محدودیت هستند.

نتایج حاصل از گفتگو با خبرگان استان نشان می‌دهد نارضایتی شهروندان از دولت، مسئولین و ساختار مدیریتی کشور، تضعیف اقتصاد روستایی و کشاورزی، تهدید سلامت شهروندان، فرونشست زمین، مهاجرت به شهرهای استان از مهم‌ترین پیامدهای کم‌آبی است. سوء مدیریت

و بحران مدیریت منابع آب، فرهنگ و الگوی مصرف شهروندان، ضعف آبخیزداری، بالابودن هزینه‌های شیرین‌سازی آب دریا به‌عنوان مهم‌ترین موانع فراروی رفع کم‌آبی در استان است.

۹) نابرابری و عدم توازن منطقه‌ای

استان هرمزگان به دلیل قرارگرفتن در جنوب کشور و موقعیت حاشیه‌ای و مرزی خود، به‌رغم سیاست‌های کلی و برنامه‌های مصوب، حتی پس از انقلاب اسلامی کمتر مورد توجه قرار گرفته است. از همین رو این استان در دهه‌های نخست پس از انقلاب نیز در شمار مناطق کمتر برخوردار و در بسیاری از حوزه‌ها و مناطق، محروم و نابرخوردار بوده است. در دوران جنگ تحمیلی به دلیل ملاحظاتی، مناطق مرزی کمتر مورد توجه دولت در حوزه سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی قرار می‌گرفتند که در این زمینه هرمزگان نیز چنین وضعیتی داشت و طرح‌های دولتی عمدتاً با هدف زدودن غبار محرومیت مطلق از مناطق بسیار محروم مورد توجه قرار می‌گرفت که نمونه‌هایی از آن را می‌توان در اقدامات جهاد سازندگی، کمیته امداد امام خمینی و سایر نهادها در بشاگرد مشاهده کرد. پس از جنگ و در دوران سازندگی اگرچه موقعیت ساحلی استان و برخی جزایر مورد توجه قرار گرفتند اما این توجه اندک، فقط منجر به بهبود نسبی اوضاع در بندرعباس و تبدیل دو جزیره قشم و کیش به منطقه آزاد شد که عمدتاً با رویکردی اقتصادی و سرمایه‌دارانه صورت گرفت. از این رو نشر توسعه به سایر ابعاد و مناطق استان را در پی نداشت و تغییر قابل ملاحظه‌ای در وضعیت استان رخ نداد.

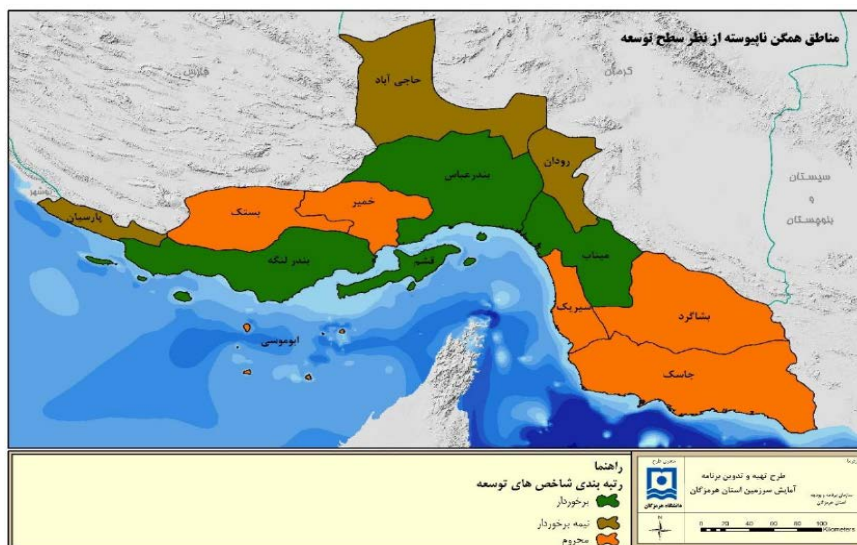
در دولت‌های هفتم و هشتم به دلیل سیاست توجه به مناطق مرزی، مناطق قومی و پیرامونی، جهشی در وضعیت استان آغاز شد. نتیجه تداوم این رویکرد در دولت‌های نهم و دهم منجر به تغییر قابل توجه چهره استان شد و جایگاه استان را در رتبه‌بندی مناطق کشور به نحو قابل ملاحظه‌ای بهبود بخشید به‌گونه‌ای که پیش از آن استان هرمزگان در شمار چند استان توسعه‌نیافته و محروم کشور بود اما در نتیجه روند یادشده و توسعه زیرساخت‌ها، جایگاه استان در رتبه‌بندی‌های توسعه بر مبنای سرشماری ۱۳۸۵ به حدود ۲۰ در میان ۳۰ استان کشور رسید، هر چند در برخی شاخص‌ها مانند بهداشت و آموزش همچنان در شمار چند استان آخر کشور قرار داشت. در سالیان اخیر نیز فراتحلیل پژوهش‌های صورت‌گرفته نشان می‌دهد هرمزگان در بین

استان‌های کشور جایگاهی بین پانزده تا ۲۰ دارد (نظم‌فر و دیگران، ۱۳۹۷). در این میان در حوزه زیرساخت‌های اقتصادی و تجاری، استان از جایگاه نسبتاً مطلوبی برخوردار است اما در شاخص‌های خدمات، بهداشت، آموزش و برخی شاخص‌های فرهنگی همچنان در شمار استان‌های محروم کشور قرار دارد.

رتبه بندی و سطح‌بندی‌های توسعه استان‌های کشور در حوزه‌های مختلف شاهدهی است که بسیاری از کارشناسان و مسئولان محلی، آن را دلیلی بر تداوم تاریخی محرومیت این استان می‌دانند. همانطور که بیان شد بر مبنای این سطح‌بندی‌ها در حوزه‌های فرهنگی، آموزشی، بهداشتی و ارتباطی هرمزگان همواره در شمار استان‌های کم‌برخوردار قرار داشته است. این در حالی است که از نگاه نخبگان محلی، مقایسه چنین وضعیتی به ویژه در مناطق مرزی استان با استان‌های همجوار سبب تشدید احساس محرومیت در استان می‌شود و همواره گلایه‌مندی شهروندان در این استان را در پی داشته است. به باور کارشناسان این ضعف جدای از ناتوانی مدیران در جذب اعتبارات عمرانی، ریشه در یک بحران جدی در عرصه نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور دارد که در نهایت به فقدان عدالت در توزیع منابع و اعتبارات عمرانی منجر می‌شود. در چنین فرایندی مناطقی که نخبگان محلی آنها از توان چانه‌زنی بیشتری در عرصه ملی برخوردارند، سهم بیشتری از اعتبارات و منابع را نصیب خود کرده و تداوم چنین روندی به تشدید نابرابری‌ها در استان‌ها می‌انجامد. در هرمزگان به عنوان استانی مرزی که ترکیب و جغرافیای قومی و مذهبی خاص خود را دارد، به دلیل معدود بودن نخبگان و سیاستمداران در تراز ملی، توان تعامل و چانه‌زنی با مراکز تصمیم‌گیر ملی محدود است و همین امر سبب تداوم کم‌توجهی به استان در نیم قرن گذشته شده است.

در سطح استان نیز عدم تعادل و توازن در توسعه کاملاً آشکار است در حالی که بندرعباس از وضعیت توسعه نسبتاً خوبی برخوردار است، سایر مناطق در فاصله‌ای آشکار با این شهرستان از بسیاری از امکانات و خدمات محرومند. شکاف توسعه در میان شهرستان‌های استان، شکاف توسعه میان مناطق شهری و روستایی، محرومیت نسبی شرق و شمال شرق استان و شهرستان‌های خمیر و بستک، محرومیت نسبی مناطق سنی‌نشین از مهم‌ترین مصادیق نابرابری و عدم توازن منطقه‌ای در استان است.

همان‌طور که شکل ۲ نیز نشان می‌دهد توسعه در درون استان، ماهیتی قطبی و منطقه‌ای یافته است. چهار شهر پرجمعیت استان که تقریباً از نظر جغرافیایی نیز به هم پیوسته‌اند یک منطقه برخوردار را تشکیل می‌دهند. در شرق سه شهرستان محروم جاسک، سیریک و بشاگرد قطب محرومیت استان را تشکیل داده‌اند. چنین وضعیتی در غرب نیز در بستک و خمیر، دو شهرستان مجاور هم نمایان است. دو شهرستان شمالی رودان و حاجی‌آباد نیز همانند پارسیان در غرب وضعیتی نیمه‌برخودار دارند. بر این اساس بحرانی‌ترین منطقه استان شرق و غرب آن است که اگر جمعیت ۳۵ هزار شهرستان بشاگرد و شش‌هزار نفری کوهشاه‌احمدی در حاجی‌آباد که بیش از ۱۰ درصد مناطق محروم استان را شامل می‌شوند، نادیده بگیریم عمدتاً مناطق سنی‌نشین را در برمی‌گیرد. البته شایان ذکر است شکاف توسعه به جز مناطق حنفی‌نشین شرق استان در سایر مناطق ارتباط معناداری با مذهب ندارد.



شکل ۳: نقشه مناطق ناهمگن از نظر سطح توسعه (منبع: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان هرمزگان)

به باور کارشناسان نارضایتی عمومی در مناطق محروم، مناطق سنی نشین و مناطق بلوچ تبار، میزان بالای آسیب‌های اجتماعی، میزان بالای جرائم، سوء رفتار با غیربومیان، رشد مطالبه‌گری و امکان بروز اعتراضات و احساس تبعیض مهم‌ترین پیامدهای نابرابری و عدم توازن منطقه‌ای در استان است و رفع نابرابری در استان با موانع و چالش‌هایی مانند ساختار مدیریتی استان، فقدان برنامه‌ریزی آمایشی، قدرت چانه‌زنی پایین برخی مناطق روبرو است.

۱۰) تضعیف اقتصاد روستایی

بر اساس سرشماری عمومی مسکن و نفوس کشور در سال ۱۳۹۵ استان هرمزگان، ۸۵ دهستان و ۲۲۶۹ روستا و آبادی دارد که ۸۱۲ هزار و ۱۵۲ تن از ساکنان استان یعنی ۴۵/۲ درصد از کل جمعیت استان در این مناطق زندگی می‌کنند (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵). اگر چه رشد آمار و مقایسه دو سرشماری گذشته نشان می‌دهد که در فاصله سال ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵ بیش از ۵ درصد از جمعیت روستایی استان هرمزگان کاسته شده است، با این حال هرمزگان همچنان یکی از استان‌هایی است که از بیش‌ترین درصد جمعیت روستایی برخوردار است و از این نظر پس از استان‌های سیستان و بلوچستان و گلستان جایگاه سوم را در کشور دارد. بنابر آخرین اعلام مرکز آمار ایران، نرخ بیکاری در مناطق روستایی استان هرمزگان، به ۱۷/۳ درصد رسیده که این عدد حدود ۲ درصد بیش از نرخ بیکاری استان است. همچنین نرخ شهرنشینی در استان افزایش و به دنبال آن درصد جمعیت روستایی استان در سالیان گذشته به شکل محسوسی کاهش یافته است. این در حالی است که میزان تولیدات روستایی به‌ویژه تولیدات کشاورزی کاهش یافته است. در سایر بخش‌ها مانند گردشگری، خدمات یا صنعت نیز اقتصاد روستایی استان شاهد تحول چشمگیری که به افزایش تولید و ارزش افزوده منتهی شود، نبوده است. به باور خبرگان استان چند عامل نقش مهمی در تضعیف اقتصاد روستایی استان داشته‌اند. نخستین عامل هدفمندی یارانه‌ها و واریز منظم وجوهی هر چند ناچیز به حساب سرپرستان خانوارها است. این امر انگیزه جمعیت فعال روستایی برای مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی را کاهش داده و به دلیل بال بودن بعد خانوار در برخی روستاها تجمیع مبلغ ناچیز یارانه‌ها در کنار کمک‌های نهادهای حمایتی سبب شده افراد با در پیش گرفتن قناعت، انگیزه مشارکت اقتصادی را از دست بدهند. در استان

هرمزگان بسیاری از خانوارهای روستایی علاوه بر یارانه‌ها از حمایت سایر نهادها مانند کمیته امداد امام خمینی^(ره) نیز بهره‌مندند چنان‌که هرمزگان تنها استانی است که دارای دو اداره کمیته امداد بوده و علاوه بر کمیته امداد امام خمینی استان هرمزگان در بندرعباس، بشاگرد نیز اداره مستقل خاص خود را دارد و بیش از ۶۹ درصد خانوارهای تحت حمایت این نهاد در روستاها ساکن هستند که جمعیتی برابر با ۳۶ هزار و ۵۷۵ خانوار روستایی است (خسروانی، ۱۳۹۶) که ۱۷ درصد کل جمعیت روستایی استان را شامل می‌شود.

به باور کارشناسان قاچاق سوخت و فرآورده‌های نفتی دومین عامل تضعیف اقتصاد روستایی است. اگرچه قاچاق و ضعف اقتصاد روستایی رابطه علت و معلولی متقابل دارند اما پدیده قاچاق در گذشته عمدتاً معطوف به نوار ساحلی بود که دروازه غیررسمی کالاهای خارجی به شمار می‌رفت اما قاچاق سوخت به صورت زنجیره‌ای منسجم حتی در شمالی‌ترین مناطق روستایی استان نیز رواج دارد و به دلیل آنکه سود حاصل از آن قابل مقایسه با فعالیت‌های مولد نیست، سبب تعطیلی بسیاری از مشاغل شده است.

خشکسالی‌های پی‌درپی عامل مهم دیگری است که نقشی مکمل برای فعالیت‌های غیرقانونی مانند قاچاق سوخت دارد. به دلیل فقدان بارش‌های کافی در دهه گذشته و عدم مدیریت منابع آب در بسیاری از نقاط روستایی استان، دبی و کیفیت منابع آب کاهش یافته و با خشک شدن بسیاری از چاه‌ها و قنات‌ها و افزایش شوری آب بسیاری از اراضی کشاورزی، رها و به دنبال آن ۵۱۴ روستای استان خالی از سکنه شده است. با افت بازده زمین‌های کشاورزی بسیاری از روستائیان یا ناگزیر به مهاجرت شده یا به مشاغل غیرقانونی روی آوردند. با کمبود منابع آب بسیاری از دشت‌های استان در شمار دشت‌های ممنوعه قرار گرفتند و دشت میناب به‌عنوان حاصلخیزترین دشت استان با بحران فروچاله‌ها مواجه شد؛ چنان‌که در ۲۳ روستای پرآب و حاصلخیز میناب بر اثر فروچاله‌ها امکان کشاورزی از بین رفت. این در حالی است که در سایر دشت‌های استان مانند سرخون و گنو و نازدشت نیز بسیاری از اراضی از کمبود آب متأثر بوده و کشاورزان وادار به ترک زمین‌های خود شده‌اند.

رواج آفات گیاهی به ویژه «جاروی جادوگر» که مرکبات استان را از بین برد، عامل دیگری در جهت تضعیف اقتصاد روستایی استان هرمزگان بوده است. هرمزگان بخش زیادی از نیاز

کشور به مرکبات را تأمین کرده و قطب تولید لیموترش کشور است، به گونه‌ای که با اختصاص یافتن ۱۲ درصد از باغ‌های استان به این محصول بیش از ۴۰ درصد لیموترش کشور تأمین می‌شود. عمده باغات لیموترش استان در شهرستان‌های رودان و میناب است که بر اثر بیماری «جاروی جادوگر» تنها در رودان، بیش از ۷۰ درصد باغات از بین رفت (بهاری، ۱۳۹۴) و کشت جایگزین نیز تا کنون نتوانسته به رونق سابق اقتصاد این منطقه کمک کند.

کاهش ذخائر شیلاتی استان از دیگر عوامل تضعیف اقتصاد روستایی استان است. بخش قابل توجهی از جمعیت روستایی نوار ساحلی استان که از طریق فعالیت‌های مرتبط با صید و صیادی ارتزاق می‌کند، در سالیان اخیر به دلیل افزایش صید و ورود صیادان خارجی و غیرمجاز بخشی از تولید و درآمد خود را از دست داده‌اند. با تحولات اخیر در حوزه روابط خارجی، نوسانات اقتصادی موجود و کاهش مبادلات خارجی در نتیجه تحریم‌ها اقتصاد روستایی استان بیش از پیش تضعیف شد.

به باور کارشناسان رشد زنجیره‌ای بیکاری، افزایش مهاجرت به شهرها، حاشیه‌نشینی و خالی از سکنه شدن روستاها، افزایش قاچاق، فقر عمومی و... مهم‌ترین پیامدهای تضعیف اقتصاد روستایی در استان است. در این زمینه رونق اقتصاد روستایی با موانعی مانند عدم برنامه‌ریزی برای ماندگاری و جذب جمعیت جوان و تحصیل کرده، ضعف فعالیت‌های ترویجی در جهاد کشاورزی، ضعف مدیریت منابع آب و بخش آبخیزداری روبرو است.

د) تجزیه و تحلیل یافته‌ها

تحلیل مسائل یادشده نشان می‌دهد وضعیت فعلی هرمزگان، ریشه در عوامل تاریخی، فرهنگی-اجتماعی، جغرافیایی و سیاسی-مدیریتی متعددی دارد. سیر تطور تاریخی توسعه در این استان نشان می‌دهد که توسعه ماهیتی برون‌زا داشته و در پاسخ به ضرورت‌های ملی رقم خورده است. از این رو نیازهای محلی کمتر مورد توجه قرار گرفته، جامعه محلی کنش‌گر اصلی توسعه نبوده و به دنبال آن در فرایندی نابرابر از مواهب توسعه نیز به طور شایسته‌ای برخوردار نبوده است. همان‌گونه که برخوردارانی مهاجرانی که موتور محرکه توسعه در استان بوده‌اند از امکانات و خدمات نسبتاً بهتر، سبب ایجاد شکاف‌های اجتماعی بومی-غیربومی شده که

پیامدهای این شکاف عمیق به رقابتی غیرسازنده در عرصه فرهنگی، سیاسی و مدیریتی استان تبدیل شده است. علاوه بر این با توجه به اینکه توسعه در استان در پاسخ به نیازهای ملی در حوزه بازرگانی و تجارت، دفاع و اخیراً صنایع شکل گرفته، مناطقی از استان که فاقد چنین ظرفیت‌ها و کارکردهایی هستند، از دایره توجه کارگزاران و نظام حکمرانی بیرون مانده‌اند که این امر سبب توسعه نامتوازن و به دنبال آن محرومیت، احساس محرومیت و نارضایتی شده است.

جدای از این، هرمزگان استانی است که از تکثر و تنوع فرهنگی بالایی برخوردار است. در این استان بر بنیاد فرهنگ، زبان/ گویش و مذهب به طور مشخص سه ناحیه فرهنگی مجزا در شرق با محوریت زبان و فرهنگ بلوچی و مذهب حنفی، در مرکز و شمال با محوریت فرهنگ، زبان و گویش بشکردی/ بندری و مذهب تشیع و در غرب و جزایر با محوریت مذهب شافعی قابل رویت است (میرزاده کوهشاهی، ۱۳۹۷: ۹۳-۹۴). این در حالی است که خرده‌فرهنگ‌هایی بر مبنای مذهب شافعی و زبان و فرهنگ عربی در سواحل غرب و برخی جزایر وجود دارد (پورموسوی و دیگران، ۱۳۸۷: ۸۸-۸۵). از این رو در فضای استان حداقل سه گفتمان فرهنگی- مذهبی وجود دارد که به موازات و در مجاورت هم، نظام فرهنگی استان را شکل می‌دهند. مسئله مهم این است که سیاست‌گذاران، حکمرانان و کارگزاران محلی در مدیریت تنوعات این جامعه متکثر فرهنگی نتوانسته‌اند فضای لازم را برای همسویی راهبردی که منجر به توسعه پایدار استان شود فراهم آورند. از این رو خرده رقابت‌های دائمی که در بسیاری از موارد متأثر از رقابت‌های سیاسی و کنش‌های نادرست مدیریتی، ماهیتی تخریبی و ضدتقریبی پیدا می‌کند، فضای فرهنگی استان را در برمی‌گیرد و سبب کاهش انسجام اجتماعی، عدم استفاده از شایستگان و نارضایتی در برخی مناطق و گروه‌ها می‌شود.

نکته دیگر اینکه هرمزگان از شرایط جغرافیایی و ژئوپلیتیکی ویژه‌ای برخوردار است. شرایط جغرافیایی و محدودیت‌های اقلیمی در این استان، عرصه‌های مستعد تولید و بارگزاری جمعیت و صنایع را محدود کرده است اما به دلیل ضعف نظام سیاستگذاری و حکمرانی، تناسب منطقی بین ظرفیت اکولوژیک و فعالیت‌های موجود برقرار نشده است و در برخی موارد به دلیل ضرورت‌های ملی بارگزاری‌های بیش از توان و ظرفیت محیط، سبب بحران‌های زیست‌محیطی

و نارضایتی اجتماعی شده است. در چنین وضعیتی توسعه مبتنی بر آمایش سرزمین راهبردی منطقی و راه‌حلی برای فائق آمدن بر چالش‌ها است اما ساختار حکمرانی محلی از اجازه و توان لازم برای اجرای آمایش سرزمین و ترکیب هوشمندانه و منطقی ضرورت‌های ملی و حساسیت‌های محلی برخوردار نیست. به عبارتی دیگر فقدان سازمان مناسب حکمرانی یعنی ترکیب نیازهای ملی، ضرورت‌های کشورداری، حساسیت‌های محیطی و انتظارات محلی مانند مشارکت عادلانه جامعه محلی، سبب شده ساختار حکمرانی که ماهیتی آمرانه و از بالا به پایین داشته و کمتر به حساسیت‌های محیطی و انتظارات محلی توجه دارد، نتواند بر چالش‌ها و مسائل موجود فائق آید.

علاوه بر این، موقعیت جغرافیایی استان سبب شده هرمزگان جبهه تهدیدات سرزمینی و ایدئولوژیک باشد. از این منظر یکی از مهم‌ترین کارکردهای استان از منظر ملی، کارکرد دفاعی و نظامی استان است. این امر سبب تمرکز نیروهای نظامی در سواحل و جزایر شده و اساساً توسعه با رویکرد رفع نیازهای دفاعی کشور در استان، بر توسعه برای رفع نیازهای اجتماعی و محلی مقدم بوده است. بر همین اساس شهرهای بزرگ ساحلی استان در وهله نخست «پادگان‌شهر» بوده و در بسیاری از موارد تأسیسات و خدمات نظامی برای نظامیان ایجاد شده است و در مواردی با ایجاد مجتمع‌های مسکونی، درمانی و آموزشی، نوعی جدایی‌گزینی فضایی بین نظامیان و مدافعان امنیت و جامعه محلی و مردم عادی شکل گرفته است که این امر به افزایش شکاف‌های اجتماعی منجر شده است.

کارکرد دفاعی-امنیتی استان سبب غلبه گفتمان امنیتی بر فضای مدیریتی استان شده و به دنبال آن رویکرد سیاست‌گذاران و حکمرانان محلی در امر توسعه استان نیز ناخودآگاه از چنین گفتمانی متأثر بوده است. این در حالی است که با توجه به ظرفیت‌های محیطی استان و حتی ضرورت‌های ملی، در عین توجه به کارکردهای دفاعی-امنیتی به مثابه ضرورتی انکارناپذیر، به دلیل موقعیت مرزی، ساحلی و بندری، گفتمان اقتصادی مبتنی بر تجارت و بازرگانی باید گفتمان غالب و حاکم بر فضای مدیریتی استان شود. حضور محسوس و چشمگیر نظامیان در اراضی شهری و ساحلی مرغوب، به بدبینی شهروندان به این نهادها، نظام سیاسی و مدیریت کشور منجر شده و سرمایه اجتماعی را کاهش می‌دهد. در نهایت اینکه هرمزگان استانی با پیوندهای

خارجی و کارکردهای بین‌المللی است، از این رو شکوفایی و پویایی اقتصادی این استان در پویایی و ثبات در روابط حسنه با همسایگان نهفته است. با توجه به تبادلات اقتصادی و رونق تجارت و بازرگانی فضای استان به شدت متأثر از روندهای جهانی و تصمیمات ملی است؛ چنانکه اثرات کوچک‌ترین تکانه‌های موجود در عرصه روابط خارجی و به دنبال آن، مبادلات اقتصادی را می‌توان در فضای کسب‌وکار استان به وضوح مشاهده کرد.

نهایتاً رویکردهای مدیریتی در عرصه حکمرانی محلی متأثر از رویکردهای موجود در عرصه ملی است. از این منظر واحدهای محلی، موجودیت‌های منفرد و منزوی نیستند که تحولات آنها در خلأ شکل بگیرد، بلکه به عنوان یک زیرنظام و بخشی از سیستم حکمرانی کاملاً متأثر از رویکردها و رویه‌های موجود در عرصه حکمرانی ملی هستند. این امر به ویژه در استان‌ها و مناطقی که نقش‌ها، وظایف و کارویژه‌های ملی آنها بر کارکردهای محلی غالب است، نمود بیشتری دارد. از این رو هرگونه کاستی و نقصان در عرصه حکمرانی در سطح ملی به دلیل برخی مسائل مانند بدنه مدیریتی ضعیف‌تر در مناطق و عرصه‌های محلی، با شدت بیشتری قابل رویت است. چنانکه غلبه تفکر بری‌محور در حکمرانی و سیاستگذاری در عرصه ملی سبب شده در دریایی‌ترین منطقه کشور نیز این تفکر غالب بوده و استفاده از ظرفیت‌های محیطی مورد غفلت قرار گیرد.

نتیجه‌گیری

در نگاهی سلبی به مسائل حکمرانی محلی می‌توان گفت نخست، مسائل سیاسی-اداری به ویژه سوء مدیریت، دوم، تطور تاریخی توسعه، سوم، تنوع فرهنگی و چهارم، موقعیت و ویژگی‌های جغرافیایی عوامل پراکنش و تمرکز مسائل و تهدیدات در نقاط مختلف استان به شمار می‌روند. در یک بررسی کلی نیمه شرقی استان متشکل از شهرستان‌های جاسک، بشاگرد، سیریک، میناب و رودان از نظر فراوانی، تمرکز و تنوع مسائل وضعیت نامناسب‌تری دارند. فقر عمومی، بیکاری، تضعیف اقتصاد روستایی، تحلیل و تقلیل منابع آب، قاچاق، بی‌سوادی، آسیب‌های اجتماعی، شکاف‌های اجتماعی، احساس محرومیت، رادیکالیسم مذهبی، کنش‌های ضدامنیتی مانند گروگان‌گیری و درصد قتل، امکان نفوذ بیگانگان و بیماری‌های با زمینه محیطی

و بحران‌های زیست‌محیطی مانند فروچاله، شکل‌گیری کانون ریزگرد و... در نیمه شرقی استان بیش‌تر است.

در مرکز استان به‌رغم توسعه بیش‌تر، مسائل زیست‌محیطی مانند کم‌آبی، آلودگی سواحل و هوا، مشکلات فرهنگی مانند طلاق، حاشیه‌نشینی و تغییر سبک زندگی و مسائل سیاسی و مدیریتی مانند فساد، سوء مدیریت و مسائل کارگری بیش‌تر است. در مجموع در مرکز استان و شهر بندرعباس تهدیدات سیاسی، مخاطرات ناشی از رکود اقتصادی، مشکلات مدیریتی و تهدیدات مربوط به تحول فرهنگی ناشی از مدرنیته بیش‌تر است. نیمه غربی استان اگرچه از خست اقلیمی رنج می‌برد اما نسبت به مرکز استان و به‌خصوص نیمه شرقی وضعیت مناسب‌تری دارد.

از نظر موضوعی مسائل و تهدیدات مرتبط با مدیریت، سیاست‌گذاری و حکمرانی بیش‌ترین فراوانی و اثرگذاری را دارند. سوء مدیریت، سیاست‌زدگی، فقدان شایسته‌سالاری، توسعه غیرآمایشی، فقدان توسعه زیرساخت‌ها، رکود اقتصادی فساد و میل به تخلف، روابط خارجی، فقدان بومی‌گزینی، مسائل اهل سنت، تقسیمات کشوری، بی‌اعتمادی به نظام، مسائل مرتبط با مناطق آزاد و مسائل صنفی و کارگری همگی ریشه در مدیریت ضعیف و فقدان حکمرانی خوب دارد.

به‌طور کلی استان مانند بسیاری از بخش‌ها و مناطق کشور از سوء مدیریت رنج می‌برد و این موضوع به‌صورت عامل و علت غالب مشکلات استان است. نکته قابل توجه اینکه از منظر مدیریتی و حکمرانی، استان هرمزگان موجودیتی جدا، منزوی و مستقل نیست که مسائل آن در خلأ شکل بگیرد، بلکه شبکه‌ای از روابط پیچیده و ساختاری این استان را در بخش‌های مختلف به کشور و سایر مناطق پیوند زده است. از این رو مسائل استان بازتابی از مسائل مهم کشور نیز هستند. به‌طور مثال بحران مدیریت، کارآمدی و حکمرانی در استان در کلیت متأثر از ساختار غیرشفاف و غیرمشارکتی نظام اداری کشور است که در آن شایسته‌گزینی کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد. از همین رو در فرایندی زنجیره‌ای این بحران تا سطوح پایین مدیریتی در استان‌ها ادامه می‌یابد.

تجارب حاصل از انجام این پژوهش، نشان داد بسیاری از مدیران استان حتی مدیران کل استانی و مدیران عالی شهرستان از تشخیص و اولویت‌بندی مسائل و مشکلات حوزه کاری و مدیریتی خود عاجزند و کمتر شناختی عملی و نظری از شیوه‌های صحیح مدیریت و حکمرانی دارند. از همین رو انفعال، رخوت و فقدان ابتکار مؤثر، فقدان ثبات مدیریتی، نگاه بخشی و جزئی‌نگری از ویژگی‌های عمومی مدیریت استان است. در نتیجه این روندها، عمر مدیریت در استان در بسیاری از موارد کوتاه بوده و در برخی ادارات مهم استان، موارد زیادی از تغییرات متعدد مدیریتی در یک سال مشاهده می‌شود. این امر حتی استانداری، به مثابه نهاد مدیریتی کلان استان را نیز شامل می‌شود^۱ که جدای از ضعف مدیریتی، فقدان شایسته‌گزینی با بی‌ثباتی قابل توجه مسئولیت‌های مدیریتی مواجه است.

برای تقویت حکمرانی محلی رویکرد سیستمی، روابط شبکه‌ای و ساختارهای پیچیده باید مورد توجه کارگزاران محلی قرار گیرد و بینش حکمرانی در آنان تقویت شود، به گونه‌ای که جزءبینی و کلان‌نگری به صورت توأمان مورد توجه باشد. حال که با وجود افتراقات و تفاوت‌های مکانی در زمینه حکمرانی، شاهد در هم‌تنیدگی امر ملی و محلی هستیم، نیروی انسانی مورد نیاز حکمرانی خوب، باید از قابلیت تصمیم‌گیری، نظارت و راهبری مسائل با در نظر داشت هر دو سطح برخوردار باشند و در نهایت با توجه به بعد زمان، کارگزاران محلی علاوه بر داشتن اختیارات لازم، از توان آینده‌نگری برخوردار باشند.

۱. میانگین مدت مدیریت استانداران پس از انقلاب اسلامی در هرمزگان ۲/۳ سال بوده است.

منابع

- اسدپور، علی؛ محسن فیضی، فرهنگ مظفر و مصطفی بهزادفر (۱۳۹۴)، گونه‌شناسی مدل‌ها و بررسی تطبیقی روش‌های ثبت تصاویر ذهنی و نقشه‌های شناختی از محیط، *فصلنامه باغ نظر*، دوره ۱۲، شماره ۳۳، صص ۱۳-۲۲
- بهراری، امیرحمزه (۱۳۹۴)، ۱۲۰ هزارتن محصول از باغ‌های لیموترش هرمزگان برداشت شد، خبرگزاری ایرنا، قابل دسترسی در: <https://www.irna.ir/news/۱۲۰/۸۱۷۶۱۴۶۸>
- بوزان، باری (۱۳۷۸)، *مردم، دولت‌ها و هراس*، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- پورموسوی، سیدموسی و دیگران (۱۳۸۷)، سازمان‌دهی سیاسی فضا و نواحی فرهنگی و کارکردی در ایران، *فصلنامه ژئوپلیتیک*، شماره ۱۳، صص ۷۵-۱۰۱.
- جهان‌بزرگی، احمد (۱۳۸۸)، *امنیت در نظام سیاسی اسلام (اصول و مؤلفه‌ها)*، تهران: سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- خسروانی، عبدالرضا (۱۳۹۶)، ایجاد ۸۶۲ طرح اشتغال‌زایی در مناطق محروم روستایی هرمزگان، خبرگزاری ایرنا، قابل دسترسی در <https://www.irna.ir/news/۸۲۷۴۰۵۴۱>
- خنیفر، حسین (۱۳۸۹)، درآمدی بر مفهوم آمایش سرزمین و کاربردهای آن در ایران، *فصلنامه آمایش سرزمین*، سال دوم شماره دوم، صص ۵-۲۶.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان هرمزگان (۱۳۹۶)، برنامه آمایش استان هرمزگان، بندرعباس: انتشارات سازمان برنامه و بودجه استان هرمزگان.
- سردارنیا، خلیل الله و دیگران (۱۳۸۸)، تأثیر حکمرانی خوب و سرمایه اجتماعی بر اعتماد سیاسی: مطالعه موردی شهرهای مشهد و سبزوار، *پژوهشنامه علوم سیاسی*، سال پنجم، شماره اول، زمستان ۱۳۸۸، صص ۱۳۵-۱۶۵.
- صالح‌نیا، علی و حسین بختیاری (۱۳۹۷)، اولویت‌بندی تهدیدات امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران با روش تحلیل سلسله مراتبی (AHP)، *فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی*، دوره ۸، شماره ۲۷، صص ۲۵۵-۲۷۷.
- صفار، محمد (۱۳۹۶)، حکمرانی محلی؛ چارچوب نهادی تطبیقی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۷۶۳
- قاسمی، صفت‌الله (۱۳۹۱)، *امنیت پایدار*، تهران: تهران: انتشارات دانشگاه امام حسین (ع).
- قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۸۷)، *حکمرانی خوب و الگوی مناسب دولت*، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک و دانشگاه آزاد اسلامی.
- قیصری، نورالله و سیدمهدی حسینی (۱۳۹۲)، ابعاد و شاخص‌های امنیت پایدار: مبتنی بر مدل مهندسی همگرایی ملی، *فصلنامه آفاق امنیت*، شماره ۲۰، صص ۷۱-۱۰۷.

تحلیل چالش‌ها و مسائل امنیتی استان هرمزگان از منظر حکمرانی محلی ————— ۱۵۴

کریمی‌مله، علی (۱۳۹۱)، «تأملی نظری در نسبت حکمرانی خوب و امنیت ملی»، فصلنامه مطالعات راهبردی، شماره ۵۸، صص ۸۰-۴۳

مرادیان، محسن و دیگران (۱۳۹۰)، شاخص‌های امنیت خارجی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه راهبرد دفاعی، سال نهم، شماره ۳۳، صص ۳۵-۶۷.

ملایی، هوشنگ (۱۳۹۶)، ۹۵ درصد دشت‌های آبی هرمزگان ممنوعه شد، خبرگزاری ایسنا، قابل دسترسی در:

<https://www.isna.ir/news/۹۷۰۲۲۱۱۳۹۷/%DB%B/%۹DB%B>

میرزاده کوهشاهی، مهدی (۱۳۹۷)، بررسی و تحلیل ملاحظات ایمنی، دفاعی-امنیتی، برنامه آمایش استان، معاونت پژوهشی و فناوری دانشگاه هرمزگان، سازمان برنامه و بودجه استان هرمزگان.

نصیری، حسین (۱۳۸۴)، «امنیت ملی پایدار»، فصلنامه اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره ۲۱۵، صص ۸۲-۸۹.
نگین تاجی، زریب و دیگران (۱۳۹۰)، شاخص‌های اقتصادی و امنیت ملی ایران، فصلنامه تحقیقات سیاسی و بین‌المللی، زمستان ۱۳۹۰، دوره ۳، شماره ۹، صص ۱۹۳-۲۰۲.

یزدان‌فام، محمود (۱۳۹۰)، دولت‌های شکننده و امنیت انسانی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

Engerer, Hella (2009), *Security Economics: Definition and capacity*, Economics of Security Working Paper 5, Berlin: Economics of Security.

UNDP. The United Nations Development Program (1997), *Governance for Sustainable Human Development (UNDP Policy Paper)*, 2-3.

Roberts, Jason L. (2003), *Place Perception, Cognitive Maps and Mass Media: The Interrelationship Between Visual Popular Culture and Regional Mental Mapping*, Virginia: Virginia Tech University