

تحلیل عوامل زمینه‌ساز تفرق و چندپارچگی در مدیریت مناطق ساحلی استان هرمزگان

خدر فرجی‌راد- استادیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، پژوهشگاه علوم انتظامی و مطالعات اجتماعی، تهران
ریباز قربانی‌نژاد* - استادیار جغرافیای سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۱/۳۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۴/۰۸

چکیده

مشکلات روزافزون مناطق ساحلی جهان در نیمه دوم قرن گذشته باعث نگرانی کشورها و مجامع جهانی گردید. به همین خاطر در دهه‌های آخر قرن بیستم تلاش گردید تا راهکارهای متعددی برای حل مسائل مناطق ساحلی ارائه شود که یکی از این راهکارها، ایجاد مدیریت یکپارچه این مناطق بود. این در حالی است که به رغم گذشت حدود چند دهه از طرح مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی در سطح جهانی و وجود تجربیات متعدد در این حوزه، سازوکار مدیریت مناطق ساحلی در ایران به طور عام و در استان هرمزگان به طور خاص نشان می‌دهد که یکپارچگی در راهبردها و سیاست‌ها و هماهنگی در فعالیت‌ها و اقدام‌ها که اساس مدیریت یکپارچه است، وجود ندارد و در عین حال به رغم علم به وجود چنین مسایلی، دلایل آن، آنچنان که لازم است بررسی و تحلیل نشده‌اند. بنابراین، مقاله حاضر به دنبال پاسخ به این سوال است که عوامل اصلی تفرق و غیریکپارچه بودن مدیریت در مناطق ساحلی استان هرمزگان به عنوان یکی از استان‌های ساحلی ایران کدامند؟

برای پاسخ به سوال فوق با استفاده از روش تحقیق کیفی (تحلیل محتوای اسناد و پرسشنامه مشتمل بر سوالات باز و بسته)، نظام مدیریت مناطق ساحلی استان هرمزگان مورد مطالعه قرار گرفته است. نتایج نشان می‌دهد که عوامل اصلی تفرق و عدم یکپارچگی در مدیریت منطقه ساحلی استان هرمزگان شامل مواردی همچون فقدان رویکرد قانونی جامع و مستقل به موضوع مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی، عدم تقسیم کار مشخص بین نهادهای مرتبط با مدیریت منطقه ساحلی، عدم پوشش لازم در تمام ابعاد موضوعی و فضایی مرتبط با مدیریت منطقه ساحلی، و عدم حمایت موثر و عادلانه از کلیه ذی‌نفعان مرتبط با مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی مهمترین عوامل تفرق و غیریکپارچه بودن مدیریت در مناطق ساحلی استان هرمزگان هستند.

واژه‌های کلیدی: تفرق، یکپارچگی، مدیریت، مناطق ساحلی، هرمزگان

۱. بیان مسأله

مناطق ساحلی با آنکه بخش کوچکی از سطح زمین را تشکیل می‌دهند، ولی بخش عمده‌ای از جمعیت دنیا در این مناطق زندگی می‌کنند و به همین دلیل سیستم‌های ساحلی تحت فشار بسیار شدید و مستمری قرار گرفته‌اند. تمایل روزافزون به استفاده از منابع ساحلی، آلودگی رو به افزایش محیط ساحلی و دریایی، از بین رفتن و یا تخریب اکوسیستم‌های مولد ساحلی، افزایش خسارت و تلفات ناشی از سوانح و بلایای طبیعی در مناطق ساحلی، فرصت‌های اقتصادی ناشی از شیوه‌های جدید توسعه در مناطق ساحلی و برخورد منافع گروه‌های مختلف در مناطق ساحلی نمونه‌هایی از فشارهای شدید و مستمری است که در مناطق ساحلی وجود دارد (PMO, 2005). مجموعه این مشکلات موجب گردیده تا حرکتی جهانی در راستای اعمال مدیریت یکپارچه^۱ در مناطق ساحلی ایجاد شود. این حرکت، که توسط سازمان ملل متحد و سازمان‌های وابسته به آن نظیر UNEP و IOC حمایت می‌شود، از سال ۱۹۹۲ پس از برگزاری کنفرانس بین‌المللی محیط زیست و توسعه موسوم به «اجلاس زمین» در شهر ریودوژانیرو برزیل آغاز شد و به سرعت در میان کشورهای مختلف جهان گسترش یافت به طوری‌که اینترگست^۲ گزارش داده است در ابتدای سال ۲۰۰۲ تعداد کشورهایی که طرح‌های مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی در آنها به اجرا گذاشته شد به ۱۴۵ و تعداد تلاش‌های صورت گرفته در زمینه مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی به ۶۲۲ مورد افزایش پیدا کرده است (Sorensen, 2006).

این در حالی است که به رغم این روند روبه رشد در زمینه اعمال مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی در سطح جهانی، مرور اجمالی در زمینه سازوکار مدیریت مناطق ساحلی در ایران به طور عام و استان هرمزگان به طور خاص نشان می‌دهد یکپارچگی در راهبردها و سیاست‌ها و هماهنگی در فعالیت‌ها و اقدام‌ها که اساس مدیریت یکپارچه است، وجود ندارد و با توجه به اینکه هر کدام از سازمان‌های مرتبط با اداره مناطق ساحلی عمدتاً به دنبال پیاده نمودن و به سرانجام رساندن اهداف و برنامه‌های خود هستند، بنابراین اصول پایه‌ای و مشترک برگرفته از

1. Integrated Management

۲. Inter-Coast

تعاریف مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی در حال حاضر مبنای عمل سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در منطقه ساحلی استان قرار نمی‌گیرد. نمونه‌های عینی چندپارچگی در سیاست‌ها و برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی در منطقه ساحلی استان هرمزگان را می‌توان در وجود تعداد قابل توجهی از اسناد توسعه‌ای همچون طرح آمایش استان، طرح آمایش نوار ساحلی استان، طرح کالبدی منطقه جنوب و سایر طرح‌های مشابه نام برد که بدون کمترین ارتباطی با هم تدوین شده و بعضاً مبنای عمل دستگاه‌های اجرایی قرار گرفته‌اند. علاوه بر آن، وجود طیف زیادی از ذی‌نفعان و بهره‌برداران در منطقه ساحلی استان همچون سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، شهرداری‌های مناطق ساحلی، نهادهای نظامی، بهره‌برداران بخش خصوصی، سازمان بنادر و دریانوردی، سازمان شیلات و سایر سازمان‌هایی که به صورت مستقیم و غیرمستقیم اراضی منطقه ساحلی را تحت کنترل و بهره‌برداری خود درآورده‌اند، گواه بر رعایت نکردن اصول مشترکی است که کلیه تعاریف موجود در زمینه مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی بر آن تاکید دارند. بنابراین مقاله حاضر به دنبال پاسخ به این سوال است که عوامل زمینه‌ساز ناهماهنگی و چندپارچه بودن مدیریت در مناطق ساحلی استان هرمزگان کدامند؟ مقاله تلاش کرده است با استفاده از چارچوب روش‌شناسی کیفی، عوامل زمینه‌ساز ناهماهنگی و چندپارچه بودن مدیریت مناطق ساحلی استان هرمزگان را به عنوان یکی از استان‌های ساحلی کشور شناسایی و تحلیلی نماید. باید اشاره نمود که در خصوص دلایل و عوامل زمینه‌ساز ناهماهنگی و چندپارچه بودن مدیریت مناطق ساحلی کشور به طور عام و مناطق ساحلی استان هرمزگان با طور خاص تحقیقی جامع وجود ندارد و تنها مطالعه موجود در این زمینه، مطالعات مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی کشور می‌باشد که به صورت بسیار مختصر و کلی به این موضوع پرداخته است.

۲. روش تحقیق

روش انجام این تحقیق از نوع روش کیفی است. در این راستا به منظور شناخت نظام مدیریت منطقه ساحلی استان هرمزگان و همچنین قوانین و مقررات مرتبط با مدیریت و بهره‌برداری از مناطق ساحلی به دو شیوه زیر عمل شده است:

- رویکرد تحلیل محتوا: تحلیل محتوا از جمله روش‌های عمده اسنادی است که می‌توان متون نوشتاری و گفتاری را با در نظر گرفتن وضعیت زمانی آن مورد تحلیل و ارزیابی دقیق و منظم قرار داد. در این روش، محقق به بازشناسی و واکاوی دستاوردهای اندیشه‌ای انسان‌ها می‌پردازد که نوعاً از جنس اسنادی و مدارک نوشتاری و گفتاری هستند. یکی از اهداف اصلی پژوهش حاضر شناخت و تحلیل قوانین و مقررات مرتبط با مدیریت و نحوه بهره‌برداری از مناطق ساحلی و همچنین وظایف و اختیارات نهادها و سازمان‌های مختلف ملی، استانی و محلی می‌باشد که در این راستا مجموعه گسترده‌ای از قوانین و مقررات مرتبط با مناطق ساحلی مرور و تحلیل محتوا شده‌اند.

- پرسشنامه: با توجه به اینکه برای شناخت وضعیت موجود ساختار سیاسی-اداری و سازمانی منطقه ساحلی و به ویژه جایگاه شوراهای کارگروه‌ها، افراد ذی‌نفع و نهادهای غیردولتی (اعم از خصوصی و مردمی) در مدیریت و ساختار کلان اداره منطقه ساحلی نیاز به کسب دیدگاه‌های دست‌اندرکاران و نهادهای ذی‌ربط بود، لذا جامعه آماری شامل اعضای کارگروه آمایش، محیط زیست و توسعه پایدار استان تعریف گردید. در این راستا، بر اساس مولفه‌ها و شاخص‌های مدیریت یکپارچه منطقه ساحلی، پرسشنامه‌ای به صورت سوالات بسته و باز با هدف سنجش سطح و میزان یکپارچگی نهادها و سازمان‌ها و همچنین شناخت مشکلات موجود در این زمینه طراحی گردید و در دو جلسه کارگروه آمایش و محیط زیست استان توزیع و جمع‌آوری گردید.

۳. مبانی نظری تحقیق

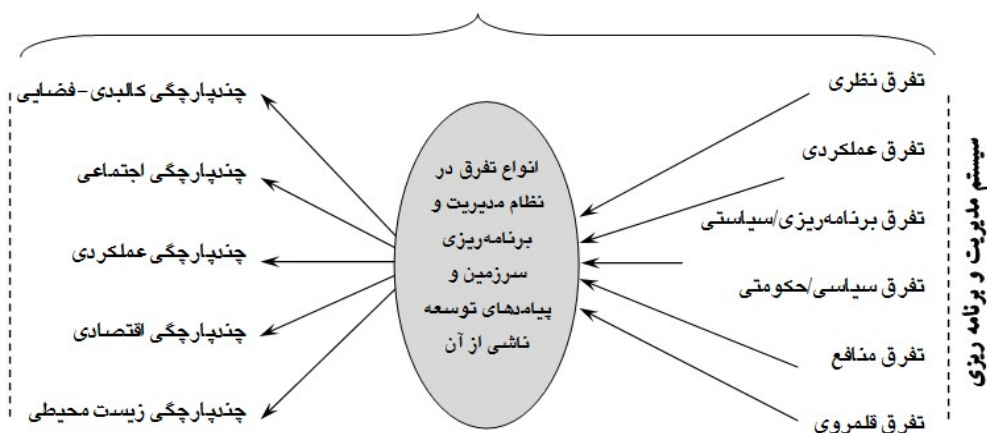
۳-۱. منطقه ساحلی: مناطق ساحلی به عنوان فصل مشترک و محل تلاقی دو زیست‌بوم خشکی-دریا، دارای ویژگی‌های بسیار متفاوتی از دیگر نواحی زمین است. این نوارها از سده شانزدهم با آغاز انقلاب دریانوردی، به تدریج به کانون و هسته سیستم نوین جهانی تبدیل شدند. چنان‌که از نیمه دوم سده گذشته با ساحلی شدن اقتصاد، جمعیت‌ها و فعالیت‌ها به سوی آن کشیده

شده‌اند (Karimipoor & others, 2016:1). منطقه ساحلی فضایی اشتراکی از دو قلمرو جغرافیایی مستقل یعنی خشکی و دریا است. این محیط، محیطی پویا، متغیر و متنوع است که تحت تأثیر فرآیندهای اقلیمی، دریایی و انسانی قرار دارد. در عین حال از بعد ژئوپلیتیک، دسترسی به دریا برای کشورها همواره یک امتیاز مهم محسوب می‌شود. از بعد اقتصادی نیز علاوه بر وجود بنادر و شهرهای ساحلی که یک فرصت اقتصادی برای کشورهای دارای ساحل به شمار می‌آیند، منابع فسیلی آبهای ساحلی، سواحل را خاستگاه صنایع نفت و گاز نموده و دسترسی به آب فراوان نیاز برخی دیگر از کارخانجات و صنایع را برآورده ساخته است. همچنین سهولت واردات یا صادرات و صنعت توریسم بر اهمیت اقتصادی مناطق ساحلی می‌افزایند. با این همه از آنجا که فضای این مناطق محدود است، تقاضای زیاد برای بهره برداری از سرزمین های ساحلی ناگزیر به رقابت و گاه تضاد منجر می‌شود (ICZM, 2014:2).

۲-۳. مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی: مکانیزم روابط جغرافیا و سیاست شرایطی را به وجود می‌آورد که مدیریت سیاسی فضاهای جغرافیایی را در درون کشور تسهیل کرده و وزن ژئوپلیتیکی همان فضای جغرافیایی - سیاسی را در سطح منطقه یا جهان تبیین می‌کند. از این رو، عدم درک موقعیت جغرافیایی یک مکان و فضای جغرافیایی و مسائل خاص مدیریتی آن، هزینه‌های سنگینی برای کشور در بر خواهد داشت (Mehrabi & Amiri, 2013: 140). مدیریت یکپارچه مناطق مرزی، سازمان و آژانس نظارت بر فعالیت‌های مرزی است تا بتواند چالش‌های عمومی بر سر راه حرکات قانونی افراد و کالاها را مادامی که امنیت مرزها و نیازمندی‌های قانونی ملی کشور برآورده شود، را تسهیل می‌کند. مدیریت یکپارچه مناطق مرزی می‌تواند به دو بخش تقسیم شود: الف) یکپارچگی داخلی بین سازمان‌های دولتی در داخل یک کشور؛ ب) یکپارچه‌سازی بین-المللی بین کشورهای همسایه (Afshordi & others, 2014: 7). بنابراین، یکی از دغدغه‌های فکری و عملی مسئولان هر کشور، مدیریت و کنترل مناطق مرزی در ابعاد گوناگون است. به طوری که هر کشوری دارای شکل جغرافیایی مرزی خاص، جغرافیای انسانی و فرهنگی ویژه‌ای در مناطق مرزی خود است و در نتیجه، مدیریت و کنترل آن را بر اساس اولویت‌های خود

سنجیده و عملیاتی می‌کند (Heidari & others, 2012: 124). در این راستا، مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی^۱ که جزء بخش اول محسوب می‌شود، موضوعی نسبتاً جدید و سابقه آن به صورت مشخص و نظام‌مند به دهه ۱۹۹۰ بر می‌گردد که به تدریج در ارتباط با یکپارچه‌سازی سیاست‌ها، برنامه‌ها و سازمان‌های متولی اداره مناطق ساحلی به کار رفته است (PMO, 2005). به نظر هیلی که از نظریه‌پردازان برنامه‌ریزی و مدیریت یکپارچه است، ناهماهنگی و چندپارچگی از ویژگی‌های دولت مدرن است؛ ویژگی‌هایی که جدایی‌گزینی بخشی در حوزه‌های مختلف را بازگو می‌کند. بر اساس این ویژگی، بخش‌های اجرایی و حرفه‌ای دولت با اهداف متفاوت و به صورت بخشی در حوزه‌های مختلف گروه‌بندی می‌شوند و به تبع چنین جدایی‌گزینی، اقدامات مدیریتی و اجرایی نیز به صورت جداگانه، ناهماهنگ و گاه متضاد صورت می‌گیرد (Healey, 1998). این مساله در مدیریت و اداره سرزمین (از جمله اداره مناطق ساحلی)، چندگانگی و چندپارچگی را پدید آورده است. چرا که وجود الگوهای غیریکپارچه و بخشی نظام اداره امور، چندگانگی را هم در ماهیت توسعه و هم در ماهیت سیستم مدیریت به وجود آورده است. مرور ادبیات مرتبط با تفرق در مدیریت و برنامه‌ریزی نشان می‌دهد که وجود چنین الگویی، ۵ گونه مشخص از تفرق و چندپارچگی (و یا ناهماهنگی) را به وجود می‌آورد. وجود تفرق در حوزه مدیریت و برنامه‌ریزی به نوبه خود تفرق و چندپارچگی را در نظام توسعه به وجود می‌آورد (Barakpoor and Asadi, 2009). شکل شماره ۱ انواع تفرق در حوزه برنامه‌ریزی و مدیریت سرزمین و به تبع آن در پیامدهای توسعه را نشان می‌دهد.

انواع چندپارچگی در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی فضایی و سرزمینی و پیامدهای توسعه آن



شکل (۱): تفرق و چندپارچگی در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی سرزمین و پیامدهای توسعه آن

منبع: Ghalibaf et al., 2013

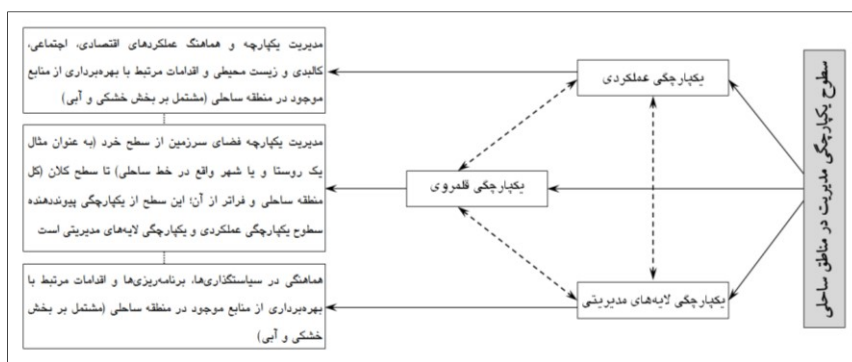
وجود انواعی از تفرق در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی، الگوهای خاصی از عملکردهای مدیریتی را به وجود می‌آورد که تجربه نشان داده است این الگوها ناتوان از حل مشکلات پیچیده اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی بوده و توانایی پاسخگویی به خواسته‌ها و نیازهای روزافزون ساکنان یک منطقه را ندارد. علاوه بر آن، تجربه نشان داده است که توسعه ناشی از چنین الگوهای مدیریتی و برنامه‌ریزی عموماً ناپایدار بوده است. از ویژگی‌های اصلی مدیریت متفرق^۱، دوباره‌کاری، موازی‌کاری و بعضاً از بین رفتن سرمایه‌های عمومی، ایجاد تشکیلات عریض و طویل دیوانی، ایجاد اصطکاک و برخورد ادارات و ناهماهنگی در انجام وظایف و عدم مسئولیت‌پذیری است (Kamyar, 2003).

تفرق و چندپارچگی در نظام مدیریت و برنامه‌ریزی باعث گردیده است که نظریه‌پردازان حوزه برنامه‌ریزی و مدیریت به دنبال روش‌ها و الگوهای نوینی بگردند که بتواند بر چنین الگوی متفرقی غلبه یافته و توسعه را در مسیری پایدار قرار دهد. در واقع، روش‌ها و رویکردهای جدید مدیریتی و ابزارها و تکنولوژی‌های اطلاعاتی، برنامه‌ریزان و مدیران را به اتخاذ رویکردهای

مدیریت یکپارچه قادر ساخته است (Chakrabarty, 2001). مک‌گیل که از پیشگامان حوزه مدیریت و برنامه‌ریزی یکپارچه است اشاره می‌کند که مفهوم یکپارچه‌سازی مدیریت را نخستین بار ویلیامز مطرح کرد و در دهه ۱۹۷۰ از دیدگاه ویلیامز مدیریت سرزمین در شکل مدیریت اجزا و عناصر اصلی آن یعنی سکونتگاه‌ها و مناطق کارکردی همچون مناطق ساحلی، واسطه بین دستگاه اداری دولتی و جامعه است چرا که دستگاه اداری منابع را در اختیار دارد و جامعه نیز به این منابع برای تامین خدمات و توسعه زیرساخت‌ها نیاز دارد. مک‌گیل اشاره می‌کند که در فرایند توزیع و اختصاص منابع، باید گروه‌ها و ذی‌نفعان مختلفی شرکت داشته باشند با این حال به عقیده وی نهادهای محلی باید به عنوان نیروی اصلی در مدیریت سرزمین عمل کند چرا که نزدیکترین و اجرایی‌ترین سطح حکومت به شهروندان هستند. مک‌گیل به ویژه در ارتباط با تدارک زیرساخت‌ها (همچون تامین آب، شبکه‌های ارتباطی، مسکن، شبکه دفع فاضلاب و سایر خدمات مورد نیاز برای توسعه) اشاره می‌کند که رویکردهای چندپارچه توان تامین و تدارک کارآمد و پایدار چنین خدمات و زیرساخت‌هایی را ندارند. مک‌گیل همزمان با پیشنهاد رویکردی یکپارچه برای تدارک و تامین خدمات، یکپارچگی در برنامه‌ریزی و نیز یکپارچه شدن نهادها و سازمان‌های مختلف درگیر در امور مختلف (از طریق فرایندهای هماهنگی افقی و عمودی) را به عنوان راه‌های مقابله با تفرق و دستیابی به الگوی پایدار توسعه پیشنهاد می‌دهد (McGill, 2001). بدین سان، مدیریت یکپارچه در تلاش برای به حداکثر رساندن اقدامات مدیریتی و به کارگیری منابع از طریق هماهنگی و همکاری مجموعه‌ای از نهادها و ارگان‌های درگیر در نظام اداره فضای سرزمین (از جمله اداره مناطق ساحلی) است؛ یکپارچگی در مدیریت مناطق ساحلی را در سه سطح می‌توان خلاصه کرد (شکل ۲):

- یکپارچگی عملکردی که اشاره به مدیریت یکپارچه و هماهنگ عملکردهای اقتصادی، کالبدی، اجتماعی و زیست محیطی و همچنین یکپارچگی در سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات مرتبط با بهره‌برداری از منابع موجود در منطقه ساحلی (مشمول بر بخش خشکی و آبی) دارد؛

- یکپارچگی لایه‌های مدیریتی که اشاره به هماهنگی در سیاستگذاری‌ها، برنامه‌ریزی‌ها و اجرای آنها دارد؛
- یکپارچگی قلمرویی (فضایی) که اشاره به مدیریت یکپارچه فضای سرزمین (منطقه ساحلی) دارد؛ این سطح از یکپارچگی پیونددهنده یکپارچگی عملکردی و یکپارچگی لایه‌های مدیریتی است.



شکل (۲): سطوح سه‌گانه یکپارچگی مدیریت در مناطق ساحلی

منبع: نگارندگان با اقتباس از Ghalibaf et al., 2013

۳-۳. هماهنگی به عنوان مفهوم پایه رویکرد مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی: هماهنگی کلیدواژه رویکرد مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی می‌باشد. چالیس و همکاران، هماهنگی را به عنوان دنبال کردن انسجام، جامعیت و استحکام تعریف می‌کنند. مالفورد و روگر نیز هماهنگی را به عنوان فرایندی تعریف می‌کنند که به واسطه آن دو یا چند سازمان رویه‌های جدیدی را برای تصمیم‌گیری ایجاد کرده و یا از قواعد تصمیم‌گیری موجود برای برخورد جمعی با محیط کاری مشترک بهره می‌جویند. در این ارتباط، تضمین اجرای هماهنگ و منسجم سیاست‌ها و اقدامات درون و بین یک یا چند بخش از جمله ویژگی‌های اساسی هماهنگی است (Barakpoor and Asadi, 2009). الکساندر از واژه هماهنگی بین‌سازمانی به منظور تشریح فرایندی که سازمان‌ها با همدیگر همکاری می‌کنند، استفاده کرده است. وی هماهنگی بین‌سازمانی را فرایند ایجاد و یا استفاده از قوانین تصمیم‌گیری وضع شده بوسیله دو یا چند سازمان به صورت جمعی و با هم و در ارتباط با محیط کارشان تعریف کرده است. کیلگون و والسفون نیز هماهنگی بین

سازمانی را فرایندی تعریف می‌کنند که در آن دو یا چند سازمان به صورت همساز، همراه و مرتب، برنامه‌ها و خط‌مشی‌هایی را به منظور دسترسی به اهداف مشترکشان طراحی و اجرا می‌کنند (Mulford and Klomglan, 1992; Aghajani, 2006; Jafarnejad and Aghajani, 2002; Miller, 2014). به طور کلی اهمیت هماهنگی تا آنجاست که می‌توان مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی را معادل هماهنگی دانست؛ چرا که مهمترین وظایف مدیریت از قبیل برنامه‌ریزی و سازماندهی و کنترل، خود از ابزارهای هماهنگی محسوب می‌شوند. پیش فرضی که در طرح موضوع اهمیت و ضرورت هماهنگی نهفته است آن است که هماهنگی موجب وحدت‌گرایی و هم‌افزایی می‌شود (Arabi and Mahdiyeh, 2009). اهمیت بحث هماهنگی‌های درون‌سازمانی و بین‌سازمانی زمانی دوچندان می‌شود که این موضوع را از سطح یک نهاد و یا موسسه با عملکردهای محدود، به سطح سازمان‌های درگیر در اداره مناطق وسیع (همچون مناطق ساحلی) با مسائل عدیده اجتماعی، اقتصادی، کالبدی و زیست محیطی تعمیم داده و مورد بررسی قرار دهیم چرا که شناسایی عناصر و نهادهای موثر در مدیریت یک فضای جغرافیایی، به خوبی پیچیدگی کمی (تعداد عناصر)، کیفی (یعنی تعدد وظایف و روابط آنها) و فضایی و سرزمینی (یعنی لایه‌های جغرافیایی مدیریت) را به نمایش می‌گذارد.

به طور کلی با توجه به مباحث فوق باید گفت که رویکرد مدیریت یکپارچه سرزمین به عنوان یکی از رویکردها و الگوهای نوین در مدیریت مناطق ساحلی مطرح شده است که هم جنبه‌های قانونی-نهادی را در بر می‌گیرد، هم به ابعاد سازمانی مدیریت توجه دارد و هم به مشارکت نهادهای مختلف دولتی، عمومی، خصوصی و مردمی به عنوان یکی از راهکارهای اساسی یکپارچگی در مدیریت و به تبع آن دستیابی به توسعه پایدار نگاه می‌کند. در این رویکرد، یکپارچگی بر حسب ۶ بُعد شامل یکپارچگی در قوانین و مقررات (اعم از قوانین و مقررات بخشی، بین بخشی و فضایی-سرزمینی)، یکپارچگی در بین بخش‌های فعالیت (فعالیت‌های واقع در پهنه خشکی همچون کشاورزی، حمل و نقل و شهرسازی، و فعالیت‌های واقع در پهنه دریایی همچون ماهیگیری، دریانوردی و استخراج منابع زیرآبی، و فعالیت واقع در مرز مشترک خشکی و آبی همچون توسعه بنادر و فضاهاى توریستی)، یکپارچگی در تدوین و اجرای سیاست‌ها و

برنامه‌ها بخشی و بین بخشی، یکپارچگی در قلمروهای مدیریتی خشکی و آبی (همچون محدوده‌های شهری و روستایی و یا مرز تقسیمات شهری)، یکپارچگی در عملکردها (عملکردهای اقتصادی، اجتماعی، کالبدی و زیست محیطی) و یکپارچگی در لایه‌های مدیریتی (لایه‌های مدیریتی بر حسب سیاستگذاری، تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی و اجرایی و عملیاتی) تعریف گردیده است.

۴. یافته‌های تحقیق

یافته‌های این تحقیق در دو بخش ارائه می‌شود. در بخش اول، به صورت مختصر یافته‌های مرتبط با تحلیل محتوای اسناد ارائه می‌گردد و در بخش دوم یافته‌های حاصل از پرسشنامه ارائه می‌شود.

الف) یافته‌های حاصل از تحلیل محتوای اسناد: تحلیل محتوای اسناد مرتبط با مدیریت منطقه ساحلی استان هرمزگان^۱ نشان می‌دهد که مشکلات و مسائل نهادی- سازمانی مرتبط با منطقه ساحلی استان هرمزگان را در چند گروه اصلی به صورت کادر شماره ۱ خلاصه نمود.

کادر ۱. مشکلات و مسائل حقوقی و نهادی- سازمانی مرتبط با منطقه ساحلی استان هرمزگان بر اساس تحلیل محتوای اسناد	
مسئله	توضیح
تداخل وظایف و مسئولیت‌های قانونی سازمان‌ها	از جمله در خصوص وظایف و مسئولیت‌های وزارتخانه‌هایی همچون جهاد کشاورزی، وزارت نیرو و وزارت راه و شهرسازی در خصوص علامت‌گذاری حریم دریا و تعیین حدود اراضی ساحلی و یا رفع تجاوز از اراضی ساحلی
تعدد قوانین و مقررات مشخص‌کننده وظایف و مسئولیت‌ها	وجود طیف گسترده‌ای از قوانین، مقررات، آئین‌نامه‌های اجرایی، اساسنامه سازمان‌ها و تصویب‌نامه‌هایی که به صورت مستقیم و غیرمستقیم و بدون ارتباط منسجم و یکپارچه با هم به نحوه استفاده از اراضی ساحلی و یا وظایف و مسئولیت‌های سازمان‌های پرداخته‌اند که این امر تداخل وظایف، ناهماهنگی و ابهام در وظایف و مسئولیت‌های سازمان‌های مسئول اداره منطقه ساحلی را به دنبال داشته است

۱. از جمله این اسناد می‌توان به مجموعه قوانین، مقررات، آئین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مرتبط با مناطق ساحلی، مطالعات طرح ICZM ملی (گزارش برآیند مطالعات و گزارش بررسی ساختار نظام اداری ایران با توجه به مقررات، فعالیت‌ها و مشکلات مدیریت های اجرایی کشور در مناطق ساحلی کشور)، قانون برنامه چهارم توسعه کشور، قانون برنامه پنجم توسعه کشور، سند فرابخشی ساماندهی سواحل کشور و ... اشاره کرد.

کادر ۱. مشکلات و مسائل حقوقی و نهادی- سازمانی مرتبط با منطقه ساحلی استان هرمزگان بر اساس تحلیل محتوای اسناد	
مساله	توضیح
عدم ثبات در قوانین و نسخ قوانین با پایان بودجه‌های سالیانه و یا برنامه‌های ۵ ساله توسعه	در این خصوص می‌توان به تغییرات پی در پی در خصوص مرجع صدور پروانه بهره‌برداری از معادن شن و ماسه و یا نسخ قوانین با پایان برنامه‌های توسعه کشور اشاره نمود. همچنین، می‌توان به مواد قانونی مرتبط در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه کشور اشاره نمود که به رغم پرداختن به موضوعات مناطق ساحلی، اما به صورت دقیق و روشن مسائل مربوط به سواحل را به دستگاه و متولی خاصی محول ننموده و به صورت کلی و عام مطرح شده‌اند. از طرف دیگر با اتمام دوره‌های زمانی اینگونه برنامه‌ها، مواد قانونی آنها نیز به صورت اتوماتیک منسوخ می‌شوند مگر اینکه در برنامه بعدی مجدداً به آن اشاره گردد. همچنین در این خصوص می‌توان به بند ب ماده ۱۸۷ قانون برنامه پنجم توسعه در خصوص مسئولیت وزارت کشور در خصوص ایجاد سازمان توسعه و عمران دریا و سواحل اشاره کرد که این نگرش را در بسیاری از سازمان‌های استان به وجود آورده است که مسئولیت اداره سواحل استان به وزارت کشور واگذار شده است
تعدد سازمانی نشأت گرفته از تعدد قوانین و مقرراتی که وظایف و مسئولیت‌ها را مشخص ساخته است	حدود ۷۰ نهاد ملی، ۵۰ نهاد استانی و بیش از ۴۵ اداره محلی (در سطح شهرستان) به یکی از شیوه‌های مدیریت مستقیم، غیرمستقیم و یا بهره‌برداری از منطقه ساحلی با منطقه ساحلی استان ارتباط می‌یابند بر اساس وظایف و مسئولیت‌های قانونی، اکثر این نهادها فقط در محدوده خشکی منطقه ساحلی ایفای نقش می‌کنند و بنابراین به پیامدها و آثار فعالیت‌های خود در محدوده آبی منطقه ساحلی توجهی ندارند و در وظایف و اختیارات قانونی آنها نیز این مهم مغفول مانده است
عدم تناسب جرایم با تخلفات در منطقه ساحلی	از جمله می‌توان به جرایم موجود در قانون حفاظت از منابع آبی و ماده ۱۲ و ۱۳ قانون حفاظت محیط زیست و ماده ۱۶ قانون مدیریت پسماند اشاره نمود
به روز نبودن قوانین	به عنوان مثال، قانون اراضی مستحدث و ساحلی مربوط به سال ۱۳۵۴ است که به توجه به اجرایی نشدن آن و تغییرات صورت گرفته در کاربری اراضی منطقه ساحلی استان در حال حاضر اجرای آن اگرچه غیرممکن، اما بسیار مشکل است
موازی بودن و یا تشابه در برخی قوانین که مسئولیت‌ها را	به عنوان مثال، ماده ۱۱ قانون اراضی مستحدث و ساحلی، وزارت جهاد کشاورزی را مسئول رفع تجاوز از اراضی مستحدث و ساحلی و حریم دریا کرده است اما ماده ۴۸ قانون توزیع عادلانه آب، وزارت نیرو را به عنوان مرجع صدور اجازه بهره‌برداری یا واگذاری بهره‌برداری از شن و ماسه و خاک رس بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار و مسیل‌ها و حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها معرفی کرده است

تحلیل عوامل زمینه‌ساز تفرق و چندپارچگی.... ۴۳

کادر ۱. مشکلات و مسائل حقوقی و نهادی- سازمانی مرتبط با منطقه ساحلی استان هرمزگان بر اساس تحلیل محتوای اسناد	
مساله	توضیح
مشخص ساخته است	
عدم انسجام در قوانین و مقررات مرتبط با منطقه ساحلی	به عنوان مثال، بر اساس قانون تاسیس سازمان بنادر و کشتیرانی، صدور پروانه بهره‌برداری از شناور با سازمان بنادر و دریانوردی است ولی بر اساس بند الف ماده ۴۳ آیین‌نامه اجرایی قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع آبی صدور پروانه ماهیگیری با همان شناور بر عهده شیلات است
جامعیت نداشتن قوانین مشخص‌کننده وظایف و مسئولیت‌ها	به عنوان مثال، بر اساس قانون اراضی ساحلی، وزارت جهاد کشاورزی بیشترین مسئولیت در ارتباط با کل منطقه ساحلی و به ویژه تعیین حریم و شناسایی اراضی مستحدث را بر عهده دارد اما در عمل این وزارتخانه بیشترین ارتباط با منطقه ساحلی را از طریق سازمان شیلات برقرار می‌کند که سازمانی با ماهیت بخشی است؛ همچنین سازمان بنادر و دریانوردی به عنوان تنها نهاد خاص شکل گرفته در ارتباط با نوار ساحلی، در بخش خشکی منطقه ساحلی به صورت نقطه‌ای (ساخت، بهره‌برداری و مدیریت بنادر) و صرفاً در ارتباط با بنادر ایفای نقش می‌کند
تدوین قوانین بدون نام بردن از نهاد مسئول و متولی آن	در این خصوص می‌توان به مواد قانونی مرتبط در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه کشور اشاره نمود که به رغم پرداختن به موضوعات مناطق ساحلی، اما به صورت دقیق و روشن مسائل مربوط به سواحل را به دستگاه و متولی خاصی محول ننموده و به صورت کلی و عام مطرح شده‌اند
نارسائی قانون تقسیمات کشوری در ارتباط با مناطق ساحلی و در نتیجه شکل‌گیری مدیریت‌های متفرق و چندپارچه در آن	نارسائی در قانون تقسیمات کشوری مشکلات عدیده‌ای را در ارتباط با سواحل کشور به وجود آورده است به طوری‌که گرایش عمومی در زمینه تقسیمات سیاسی منطقه ساحلی استان به سمت خرد شدن و قطعه‌قطعه شدن هر چه بیشتر واحدهای تقسیمات سیاسی است. این امر بر پیچیدگی موجود در نظام اداره منطقه ساحلی افزوده است (به خاطر افزایش تعداد نهادهای مسئول در منطقه ساحلی؛ به صورت متوسط با تشکیل شدن یک شهرستان حدود ۴۵ اداره جدید تشکیل می‌شود)
عدم ضمانت اجرایی قوانین و مقرراتی که وظایف و مسئولیت‌های سازمان‌ها را	بسیاری از مواد قانونی موجود در ارتباط با مناطق ساحلی (از جمله مهمترین قانون یعنی قانون اراضی مسحذ و ساحلی مصوب ۱۳۵۴ و یا مواد قانونی برنامه‌های سوم و چهارم توسعه کشور) فاقد ضمانت اجرایی هستند و به همین خاطر به اجرا در نیامده‌اند و در عدم اجرای این قوانین، با توجه به ابهام در وظایف و مسئولیت‌های هر کدام از دستگاه‌ها، مشخص نیست که کدام سازمان باید در خصوص عدم اجرایی قوانین مربوطه مسئول شناخته شده و مورد بازخواست قرار گیرد

کادر ۱. مشکلات و مسائل حقوقی و نهادی- سازمانی مرتبط با منطقه ساحلی استان هرمزگان بر اساس تحلیل محتوای اسناد	
مساله	توضیح
مشخص ساخته است	
بخشی بودن اداره امور در ایران و در نتیجه بخشی بودن قوانین و مقررات مرتبط با منطقه ساحلی	با توجه به ماهیت بخشی اداره امور در ایران که به استان هرمزگان و مناطق ساحلی آن نیز تسری یافته است، طیف گسترده و متنوعی از سازمان‌ها و نهادهای مسئول شکل گرفته‌اند. چنین تنوع و گستردگی در تعداد سازمان‌ها باعث شده است که برای هر کدام از آنها قوانین و مقررات خاصی وضع گردد و در واقع باعث کثرت قوانین و مقررات این حوزه شده است. تعدد و کثرت قوانین و مقررات به نوبه خود در بسیاری از موارد وظایف و مسئولیت‌های هم عرض و موازی را به دنبال داشته است. این امر باعث شده است که در عمل هر کدام از سازمان‌های مسئول از دیدگاه بخشی خود و صرفاً بر حسب قوانین و مقررات حوزه فعالیت خود به ایفای نقش در منطقه ساحلی استان بپردازند

مأخذ: تحلیل محتوای اسناد مربوطه

ب) یافته‌های میدانی: همچنان که در قسمت روش تحقیق بیان گردید علاوه بر تحلیل محتوای اسناد، بر اساس مبانی پایه تحقیق، مهمترین شاخص‌های تاثیرگذار بر مدیریت یکپارچه منطقه ساحلی استخراج و در قالب پرسشنامه (مشمول بر سوالات باز و بسته) طراحی و در بین سازمان‌های استانی مرتبط با مدیریت منطقه ساحلی و همچنین اعضای کارگروه آمایش، محیط زیست و توسعه پایدار استان توزیع گردید. در این قسمت نتایج حاصل از پرسشنامه در دو گروه نتایج کمی و نتایج کیفی ارائه می‌شود. کادر (۲) نتایج کمی پرسشنامه را نشان می‌دهد.

کادر ۲. نمرات کمی به دست آمده برای مشکلات موجود در ارتباط با مدیریت یکپارچه منطقه ساحلی استان هرمزگان		
طیف نمرات شاخص‌ها بر اساس میزان نقش و اهمیت آنها در مدیریت یکپارچه ساحلی (۹-۰)		
۳-۰	۳-۶	۶-۹
	<ul style="list-style-type: none"> - مشخص نبودن وظایف سازمان‌های مسئول در ارتباط با منطقه ساحلی استان (۵/۹۲). - تغییرات مکرر قوانین و مقررات مرتبط با منطقه ساحلی (۵/۸۵). - دخالت نهادها و سازمان‌های ملی در سواحل استان (۵/۶۲). - برنامه‌پذیر نبودن سازمان‌های مسئول (۵/۳۱). - عدم تناسب قوانین و مقررات ملی با شرایط خاص سواحل استان هرمزگان (۴/۹۲). - روشن نبودن قوانین و مقررات مرتبط با منطقه ساحلی (۴/۸۵). - عدم وجود نیروهای متخصص در استان در ارتباط با مسائل و مشکلات منطقه ساحلی (۴/۷۷). - اختیارات کم سازمان‌های استانی و محلی در ارتباط با تصمیم‌گیری در خصوص مناطق ساحلی (۴/۳۸). - عدم وجود منابع مالی کافی متناسب با نگهداری و توسعه سواحل (۴/۱۵). - عدم وجود نهاد یا سازمان پاسخگو در ارتباط با منطقه ساحلی (۴/۰۸). - گستردگی وظایف سازمان‌ها در ارتباط با منطقه ساحلی (۳/۹۲) 	<ul style="list-style-type: none"> - اجرای نادرست قوانین و مقررات (۸/۶۹). - بخشی‌نگری سازمان‌های مسئول (۸/۴۶). - نظارت ضعیف سازمان‌های مسئول بر نحوه استفاده از اراضی ساحلی (۸/۳۱). - عدم همکاری و هماهنگی سازمان‌های مسئول (۸/۰۸). - عدم وجود برنامه کاری مشخص در بین سازمان‌های مسئول در ارتباط با مناطق ساحلی استان (۸/۰۸). - عدم وجود پایگاه مشترک و یکپارچه آمار و اطلاعات (۸/۰۸). - عدم رعایت حریم‌ها به ویژه حریم دریا هنگام صدور مجوزها (۸/۰۸). - ضمانت اجرایی ضعیف قوانین و مقررات مرتبط با منطقه ساحلی (۸). - وجود نگاه صرفاً اقتصادی به منطقه ساحلی از طرف نهادها و سازمان‌های مسئول (بدون توجه به پیامدهای زیست محیطی و اجتماعی آن) (۷/۶۹). - عدم وجود طرح‌ها و برنامه‌های مناسب برای بهره‌برداری از مناطق ساحلی (۷/۶۲). - مشخص نبودن حدود و ثغور منطقه ساحلی استان برای سازمان‌ها (۷/۲۳). - عدم الزام قانونی سازمان‌ها و نهادهای مسئول به همکاری و هماهنگی به یکدیگر (۷/۱۵). - پاسخگو نبودن برخی از سازمان‌ها و نهادهای ملی که از مناطق ساحلی استان بهره‌برداری می‌کنند (همچون نهادهای نظامی) (۶/۵۴). - عدم امکان مشارکت سازمان‌های غیردولتی و ساکنان محلی در برنامه‌ها و تصمیمات مربوط به مناطق ساحلی (۶/۹۲). - عدم امکان مشارکت بخش خصوصی در برنامه‌ها و تصمیمات مربوط به مناطق ساحلی استان (۶/۷۷).

<p>- تعدد قوانین و مقررات مرتبط با منطقه ساحلی (۶/۷۷)، - مشخص نبودن تعریف مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی در بین مدیران و کارشناسان سازمان‌های مسئول در استان (۶/۶۲)، - وجود تضاد منافع در بین سازمان‌ها و نهادهای مسئول در زمینه نحوه بهره‌برداری از مناطق ساحلی استان (۶/۲۳)، - وجود طرح‌ها و برنامه‌های متعدد و متضاد (۶/۲۳)، - وجود خلاءهای قانونی در خصوص اختیارات و وظایف سازمان‌های مسئول (۶/۱۵)</p>	
--	--

مأخذ: یافته‌های حاصل از پرسشنامه

علاوه بر نتایج فوق، نتایج به دست آمده از سوالات باز پرسشنامه و همچنین مباحث مطرح شده در جلسات کارگروه آمایش، محیط زیست و توسعه پایدار استان نشان می‌دهد که بسیاری از عوامل رتبه‌بندی شده بر اساس نتایج کمی، در نتایج کیفی نیز به شیوه‌های گوناگون تکرار شده است. از جمله این مسائل که در چارچوب یکی از عوامل رتبه‌بندی شده دارای نمره کمی بالا قابل طبقه‌بندی هستند می‌توان به غلبه تصمیم‌های نهادهای ملی بر نهادهای استانی، قرارگیری ارگان‌ها و سازمان‌های دولتی و اختصاص اراضی با مساحت زیاد به آنها و استفاده از این اراضی خارج از ضوابط و مقررات توسعه کالبدی و همچنین عدم همکاری اینگونه نهادهای با سازمان‌های مسئول اداره امور منطقه ساحلی و ... اشاره کرد. کادر (۳) مهمترین عوامل تاثیرگذار بر مدیریت یکپارچه منطقه ساحلی را بر اساس سوالات باز پرسشنامه و همچنین مباحث مطرح شده در جلسات کارگروه آمایش، محیط زیست و توسعه پایدار استان نشان می‌دهد.

کادر ۳. یافته‌های کیفی مستخرج از پرسشنامه‌ها
<p>- غلبه تصمیمات نهادهای ملی بر تصمیمات نهادهای استانی و وجود (گاهاً) تعارض در این زمینه - قرارگیری ارگان‌ها و سازمان‌های دولتی و اختصاص اراضی با مساحت زیاد به آنها و استفاده از این اراضی خارج از ضوابط و مقررات توسعه کالبدی و همچنین عدم همکاری اینگونه نهادها با سازمان‌های مسئول اداره امور منطقه ساحلی - عدم اجرا و یا اجرای نادرست و ناقص طرح‌های توسعه در منطقه ساحلی به دلیل عدم هماهنگی بین سازمان‌ها - فقدان سازوکارهای همکاری موثر بین دستگاه‌های اجرایی و تحقیقاتی استان (از جمله فقدان مدیریت ستادی و دبیرخانه دائمی جهت هماهنگی سازمان‌های مرتبط) - ناهماهنگی دستگاه‌ها باعث شده است حریم دریا مورد تاخت و تاز قرار گیرد - سازوکار مناسب هماهنگی بین بخش‌ها و جلوگیری از جزیره‌ای کار کردن سازمان‌ها وجود ندارد</p>

کادر ۳. یافته‌های کیفی مستخرج از پرسشنامه‌ها

- فقدان ستادی جهت ایجاد هماهنگی سازمان‌های مسئول همچون بنادر و دریانوردی، منابع طبیعی، آب منطقه‌ای، شیلات و دستگاهی خاص نظیر مناطق آزاد
- هر کدام از دستگاه‌های اجرایی خود را متولی ساحل می‌دانند
- مشخص نشدن حریم در محدوده شهرهای ساحلی
- عدم وجود رویکرد سیستمی در توسعه بخش‌های مختلف در مناطق ساحلی استان
- بخشی‌نگری در ساختار اجرایی استان و به تبع آن در منطه ساحلی
- وجود سازمان‌های متعدد مدیریتی در منطقه ساحلی
- عدم تعریف روشن وظایف و مسئولیت‌های هر یک از سازمان‌های مسئول در ارتباط با منطقه ساحلی و در نتیجه تداخل وظایف سازمان‌ها
- نبود سازوکار و نظام مناسب نظارت، ارزیابی و پایش برنامه‌ها و اقدامات توسعه در منطقه ساحلی
- روشن نبودن و به روز نبودن قوانین و مقررات مرتبط با اراضی ساحلی (از جمله قانون اراضی مستحدث و ساحلی اگرچه تنها قانون مشخص در خصوص نحوه استفاده از اراضی ساحلی است اما این قانون مربوط با سال ۱۳۵۴ است که به دلیل تغییرات عدیده در اراضی ساحلی امروزه عملاً قابلیت اجرایی ندارد)
- چنددستگی و تعارض ضوابط و مقررات (از جمله در خصوص ضوابط و مقررات حفظ آثار تاریخی و ضوابط و مقررات طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها در منطقه ساحلی)
- مشخص نشدن حریم ۶۰ متر دریا بر اساس قانون اراضی مستحدث و ساحلی و در نتیجه سلیقه‌ای عمل کردن سازمان‌ها در این اراضی
- عدم تدوین آئین‌نامه اجرایی قوانین و عدم ضمانت اجرایی آئین‌نامه‌های تدوین شده و عدم وجود قوانین قوی با ضمانت‌های اجرایی بالا (برنامه‌های موجود اغلب به دلایل مختلف از جمله عدم نظارت از سوی دستگاه‌های مسئول، مافوق و هماهنگ‌کننده امور دستگاه‌های اجرایی فاقد ضمانت اجرایی است)
- عدم اجرای قوانین مربوط به حفظ حریم دریا و نبود متولی مشخص برای قوانین مذکور (از جمله نادیده گرفتن قانون اراضی مستحدث و استحصال زمین از دریا توسط برخی نهادهای ذی‌ربط)
- تداخل در وظایف و مسئولیت‌های سازمان‌هایی همچون میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری با سازمان‌هایی همچون راه و شهرسازی و شهرداری‌های ساحلی در خصوص چگونگی استفاده از اراضی عرصه و حریم بناها و آثار تاریخی واقع در منطقه ساحلی و در نتیجه شکل‌گیری ناهماهنگی و نابسامانی در حریم و محدوده این آثار
- رویکرد غلط در زمینه ساختن برج‌ها و مجتمع‌های تجاری در محدوده سواحل شهرها بدون توجه به عوارض زیست محیطی و فرهنگی آنها به جای توسعه گردشگری و ایجاد امکانات و زیرساخت‌های گردشگری (حاکمیت نگاه اقتصادی به اراضی ساحلی)
- نبود برنامه جامع استفاده از اراضی ساحلی و در نتیجه توسعه ساخت و سازها بدون ارتباط منسجم با هم
- تضاد برنامه‌های اجرایی به دلیل فقدان سازوکار مدیریت و هماهنگی برنامه‌های پیشنهادی توسط یک ارگان خاص

کادر ۳. یافته‌های کیفی مستخرج از پرسشنامه‌ها

<p>- فقدان طرح جامع آمایش سواحل استان و در نتیجه سلیقه‌ای عمل کردن سازمان‌های در بهره‌برداری از اراضی ساحلی استان</p> <p>- عدم تعریف جایگاه مشخص برای نهادهای خصوصی، غیردولتی و ساکنان محلی به منظور مشارکت در اداره منطقه ساحلی</p> <p>- نبود برنامه‌های آموزشی در خصوص حساسیت‌ها و مسائل خاص منطقه ساحلی استان (هم برای سازمان‌های دولتی و دست‌اندارکاران و هم برای ساکنان محلی منطقه ساحلی)</p> <p>- اطلاع‌رسانی کم در مورد طرح‌های کلان و کلیدی مدیریتی در سطح استان (از جمله عدم اطلاع بسیاری از سازمان‌های مسئول در خصوص طرح ICZM ملی)</p> <p>- فقدان آمار و اطلاعات درست و به روز برای برنامه‌ریزی استفاده از منطقه ساحلی وعدم وجود بانک جامع اطلاعات محیطی و اکولوژیکی منطقه ساحلی</p> <p>- مشکل هماهنگی و ارتباط با مناطق آزاد و نظامی و گرفتن نقشه‌ها و اطلاعات و اعمال مدیریت فنی و تخصصی با اعمال محدودیت‌های خاص</p>

مأخذ: یافته‌های حاصل از پرسشنامه

۵. بحث و نتیجه‌گیری

در پاسخ به این سوال که عوامل زمینه‌ساز ناهماهنگی و چندپارچه بودن مدیریت در مناطق ساحلی استان هرمزگان کدامند؟ بر اساس یافته‌های تحقیق می‌توان اینگونه استدلال و نتیجه‌گیری نمود که تقسیم شدن مدیریت منطقه ساحلی بین سازمان‌ها و نهادهای مختلف، فقدان سازوکار هماهنگ‌سازی بین نهادها و سازمان‌های بخشی مسئول مدیریت منطقه ساحلی، مشارکت ندادن جامعه و گروه‌های محلی که به نحوی در بهره‌برداری و استفاده از مناطق ساحلی ذی‌نفع و درگیر هستند، نبود برنامه‌های یکپارچه و هماهنگ در بهره‌برداری از مناطق ساحلی، نبود برنامه‌های آمایشی برای بهره‌برداری از منابع مناطق ساحلی و برخی موارد دیگر از جمله دلایل اساسی شکل‌گیری مشکلات و مسائل مناطق ساحلی در ابعاد مختلف هستند.

در مناطق ساحلی استان هرمزگان موارد فوق به عنوان زمینه‌های اصلی شکل‌گیری مسائل و مشکلات منطقه ساحلی تاثیرگذار بوده‌اند. در این خصوص می‌توان به تقسیم شدن مدیریت منطقه ساحلی استان بین سازمان‌ها و نهادهای مختلف اشاره نمود که از جمله آنها وجود ۱۲ شهر ساحلی با محدوده‌ها و حرایم خاص خود، وجود ۷ شهرستان در منطقه ساحلی استان که

دارای قلمرو مدیریتی مختص به خود و بدون هیچ‌گونه ارتباطی با سایر قلمروهای مدیریتی هستند، وجود پهنه‌های مشخص تحت اداره و کنترل نهادهای نظامی، وجود محدوده‌های تحت اداره و کنترل سازمان بنادر و دریانوردی، وجود محدوده‌های تحت کنترل و نظارت سازمان حفاظت محیط زیست، و ... اشاره نمود. همچنین یکی دیگر از نکات قابل توجه این است که از نظر مدیریتی، کل منطقه ساحلی به سه قلمرو محدوده شهری، حریم شهری و خارج از حریم شهر تقسیم شده است که مدیریت این سه قلمرو در چارچوب قوانین، مقررات و ضوابط یکپارچه و منسجمی صورت نمی‌گیرد و همین مساله نحوه نظارت و کنترل بر بهره‌برداری از مناطق ساحلی استان را با مشکلات زیادی مواجه کرده است. به عنوان مثال در حالی که نظارت و کنترل بر بهره‌برداری از اراضی واقع در محدوده و حریم شهرهای ساحلی استان در زمره وظایف و مسئولیت‌های شهرداری‌های این شهرها است اما نظارت و کنترل بر بهره‌برداری از اراضی خارج از محدوده و حریم شهرهای واقع در منطقه ساحلی استان که مساحت عمده اراضی ساحلی را نیز شامل می‌شود در زمره وظایف و مسئولیت‌های فرمانداری و بخشداری‌ها و به صورت ویژه در ارتباط با تغییر کاربری اراضی بر عهده کارگروه زیربنایی و شهرسازی استان می‌باشد. این مساله باعث شده است نحوه کنترل و نظارت بر بهره‌برداری از اراضی استان توسط نهادهایی صورت گیرد که اصولاً ارتباط چندان منسجمی با هم ندارند.

در کنار نارسائی‌های فوق، باید به نکته مهم دیگری در ارتباط با اداره مناطق ساحلی استان هرمزگان، یعنی ساختار بخشی اداره امور استان و به تبع آن منطقه ساحلی استان اشاره کرد. البته مساله بخشی‌نگری در اداره امور مساله خاص استان هرمزگان نیست و ناشی از ساختار کلان اداره امور در سطح کشور است، با این حال در ارتباط با مناطق ساحلی استان هرمزگان با توجه به اهمیت اقتصادی، نظامی و استراتژیک آن، سازمان‌ها و نهادها انگیزه و تمایل بیشتری برای ایفای نقش و به ویژه بهره‌برداری از آن دارند. وجود سازمان‌های عدیده با منافع و وظایف متعدد و بعضاً متضاد در منطقه ساحلی استان که با دیدگاهی بخشی و صرفاً در چارچوب وظایف و اختیارات خود بدون ارتباط سازمان‌یافته با سایر سازمان‌ها و نهادها، فعالیت‌ها و اقدامات خود را پیش می‌برند باعث شکل‌گیری برنامه‌های متعدد بخشی در خصوص بهره‌برداری از مناطق ساحلی

استان شده است. در کنار اینها، باید به عدم تعریف جایگاه مشخص نهادهای خصوصی، مردمی و گروه‌های محلی ذی‌نفع در نظام مدیریت منطقه ساحلی استان اشاره نمود. در حال حاضر اگرچه به طور مشخص برخی از نهادهای غیردولتی محلی همچون تعاونی‌ها و اتحادیه‌های صیادی در منطقه ساحلی توانسته‌اند تا حدودی دیدگاه‌ها و خواسته‌های خود را در خصوص نحوه و سازوکار بهره‌برداری (و نه مدیریت) منطقه ساحلی بکار گیرند، اما به طور کلی نهادهای خصوصی، مردم‌نهاد و گروه‌های ذی‌نفع محلی، نقش چندانی به ویژه در تصمیماتی که در ارتباط با منطقه ساحلی گرفته می‌شود و می‌تواند بر زندگی و معیشت آنها تاثیر بگذارند، ندارند.

به طور کلی نتایج به دست آمده در زمینه سازوکار مدیریت مناطق ساحلی استان هرگز نشان می‌دهد که، یکپارچگی در راهبردها و سیاست‌ها و هماهنگی در فعالیت‌ها و اقدامات که اساس مدیریت یکپارچه است، وجود ندارد و با توجه به اینکه هر کدام از سازمان‌های مسئول و مرتبط با اداره منطقه ساحلی عمدتاً به دنبال پیاده نمودن و به سرانجام رساندن اهداف و برنامه‌های خود هستند. از این رو، اصول اساسی و مشترک برگرفته از مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی به عنوان یک تجربه جهانی، مبنای عمل سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در منطقه ساحلی استان هرگز قرار نمی‌گیرد. نمونه‌های عینی در نظر نگرفتن این اصول در سیاست‌ها و برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی در منطقه ساحلی را می‌توان در وجود تعداد قابل توجهی از اسناد توسعه‌ای همچون طرح آمایش استان هرزگان، طرح آمایش نوار ساحلی استان هرزگان، طرح کالبدی منطقه جنوب و سایر طرح‌های مشابه نام برد که بدون کمترین ارتباطی با هم تدوین شده و بعضاً مبنای عمل دستگاه‌های اجرایی قرار گرفته‌اند. علاوه بر آن وجود طیف وسیعی از ذی‌نفعان و بهره‌برداران در منطقه ساحلی استان همچون نهادهای نظامی، سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، شهرداری‌های مناطق ساحلی، بهره‌برداران بخش خصوصی، سازمان بنادر و دریانوردی، سازمان شیلات و سایر سازمان‌هایی که به صورت مستقیم و غیرمستقیم اراضی منطقه ساحلی را بدون برنامه‌ای جامع، هماهنگ و یکپارچه تحت کنترل و بهره‌برداری خود درآورده‌اند، گواه بر رعایت نکردن اصولی مشترکی است که کلیه تعاریف موجود در زمینه مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی بر آن تاکید دارند.

خلاصه کلام اینکه، تداخل وظایف و مسئولیت‌های قانونی سازمان‌ها، تعدد قوانین و مقررات مشخص‌کننده وظایف و مسئولیت‌ها، عدم ثبات در قوانین و نسخ قوانین با پایان بودجه‌های سالیانه و یا برنامه‌های ۵ ساله توسعه، تعدد سازمانی نشأت گرفته از تعدد قوانین و مقررات مشخص‌کننده وظایف و مسئولیت‌های سازمان‌ها، عدم تناسب جرایم با تخلفات در منطقه ساحلی، به روز نبودن قوانین، موازی بودن و یا تشابه در برخی قوانین مشخص‌کننده مسئولیت‌ها، عدم انسجام در قوانین و مقررات مرتبط با منطقه ساحلی، جامعیت نداشتن قوانین مشخص‌کننده وظایف و مسئولیت‌ها، تدوین قوانین بدون نام بردن از نهاد مسئول و متولی آن، نارسائی قانون تقسیمات کشوری در ارتباط با مناطق ساحلی و در نتیجه شکل‌گیری مدیریت‌های متفرق و چندپارچه در آن، عدم ضمانت اجرایی قوانین و مقررات، تقسیم شدن مدیریت منطقه ساحلی استان بین سازمان‌ها و نهادهای مختلف، فقدان سازوکار هماهنگی بین نهادها و سازمان‌های بخشی مسئول مدیریت منطقه ساحلی استان، مشارکت ندادن جامعه و گروه‌های محلی ذی‌نفع، نبود برنامه‌های یکپارچه و هماهنگ در بهره‌برداری از مناطق ساحلی استان و نبود برنامه‌های آمایشی برای بهره‌برداری از منابع منطقه ساحلی از جمله مهمترین دلایل ناهماهنگی و چندپارچه بودن مدیریت در مناطق ساحلی استان هرمزگان می‌باشد. بنابراین، بر اساس مجموعه نتایج به دست آمده می‌توان اینگونه نتیجه‌گیری کرد که: (۱) فقدان رویکرد قانونی جامع و مستقل به موضوع مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی، (۲) فقدان رویکرد مستقل و مشخص به موضوع مدیریت یکپارچه سواحل، (۳) عدم تقسیم کار مشخص بین نهادها و سازمان‌های مرتبط با مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی، (۴) عدم پوشش لازم در تمام ابعاد موضوعی و فضایی مرتبط با مدیریت یکپارچه ساحلی، و (۵) عدم حمایت موثر و عادلانه از کلیه عناصر و ذی‌نفعان مرتبط با مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی عوامل زمینه‌ساز تفرق و عدم یکپارچگی در مدیریت منطقه ساحلی استان هرمزگان می‌باشند.

۶. تشکر و قدردانی

مقاله حاضر برگرفته از نتایج مطالعات «شناسایی و تحلیل سازمانی اداری استان» و «بررسی قوانین و مقررات حاکم بر مناطق ساحلی» از مجموعه مطالعات «طرح مدیریت یکپارچه مناطق

ساحلی استان هرمزگان» می‌باشد. بدین وسیله از سازمان بنادر و دریانوردی که کارفرما و تامین‌کننده مالی طرح فوق بوده است تشکر و قدردانی می‌شود.

Reference

1. Aarabi, S.M., Mahdiyeh, O.(2009). Human Resource Strategy, National Culture and Cultural Challenges: Strategic Role of Point Source, Journal of Human Resource, No. 2.
2. Afshordi, M. Janparvar, M. Ahmadipoor, Z. and Ghamsari, M. (2014). Explaining effective indicators in border management, Geopolitics Quarterly, Vol.10, No. 2, [In Persian].
3. Aghajani, H.(2006). Feasibility of Making Inter-Organizational Coordination in Organizations Related to Employment in Mazazdaran Province, Journal of Management, No. 7/2.
4. Barakpoor, N., Asadi, E.(2009). Urban management and Governance,[In Persian], Tehran: Culture University Press.
5. Chakrabarty, B. K. (2001). Urban Management: Concepts, Principles, Techniques and Education, Cities, Vol. 18, No.3.
6. Ghalibaf, M.B., Hafeznia, M.R., Mohammadpour, A.(2013). The Role of Urban Division in Urban Integrated Management, Journal of Geography, No. 37.
7. Healey, P. (1998). Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning, Environment and Planning, 30(9), p 1531-1542.
8. Heidari, M. Enaami Alamdari, S. Fatahi, F. (2012). Geopolitics of border and pattern of management and control of the eastern borders of Iran, Geopolitics Quarterly, Vol.8, No. 3, [In Persian].
9. Jafarnejad, A., Aghajani, H. (2002). Modeling Inter-Organizational Coordination for Organizations Related to Transportation in Iran, Journal of Management Knowledge, No. 58.
10. Kamyar, Gh. (2003). Urban Laws, [In Persian], Tehran: Culture University Press,
11. Karimipoor, Y. Mohammadi, H. Azizzade Tasooj, M. and Salimnejad, N. (2016). Strategic differences of the coast of Iran, Geopolitics Quarterly, Vol.12, No. 1, [In Persian].
12. Management and Planning Organization. (2005). Fourth Plan Law, [In Persian], MPO Press.
13. Management and Planning Organization. (2006). National Act of Intra-Sector Development of Organizing Coasts of Iran, [In Persian], MPO Press.
14. Management and Planning Organization. (2011). Fifth Plan Law, [In Persian], MPO Press.
15. McGill, R. (2001). Urban management in developing countries, Cities, Vol.

- 15, No. 6.
16. Mehrabi, A. and Amiri, H. (2013). The role of political-security factors in the underdevelopment of the Chabahar free zone, *Geopolitics Quarterly*, Vol.9, No. 3, **[In Persian]**.
17. Miller, K. 2014. *Organizational Communication: Approaches and Processes*, Wadsworth Publishing.
18. Mulford, C.L., Klomglan, G.E. (1992). *Creating Coordination among Organization*, U.S.A., North Central Region Extension Sociology Committee.
19. PMO (Port and Marine Organization). (2005). *Study of the Concepts, Methods and Global Experiments in ICZM*, PMO Press.
20. PMO (Port and Marine Organization). (2010). *Report of National ICZM Summary*, **[In Persian]**, PMO Press.
21. PMO (Port and Marine Organization). (2011). *Set of Laws and Regulations Related to Coastal Zone*, **[In Persian]**, Asrare Danesh Press.
22. Sorensen, Robert M. (2006). *Basic Coastal Engineering*, Volume 10, Springer.