مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۷):
واکاوی سند آمایش استان گلستان از منظر اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
کد مسلسل: ۱۷۴۴۵
اسفندماه ۱۳۹۹

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

به نام خدا

فهرست مطالب

خلاصه مدیریتی ۱
مقدمه ۷
۱. خلاصه سند آمایش استان گلستان ۹
۱-۱. جغرافیای استان گلستان ۱۲
۱-۲. ویژگی‌های اجتماعی استان گلستان (جمعیت، سواد، اشتغال و بیکاری، مذهب، زبان، مشارکت در انتخابات و معضلات اجتماعی) ۱۳
۱-۳. بخش‌های اقتصادی در سند آمایش استان گلستان ۱۶
۱-۴. ساختار سکونتگاهی استان گلستان ۱۸
۱-۵. مهم‌ترین تهدیداتی که استان گلستان با آن مواجه است ۲۰
۱-۵-۱. تهدیدهای ناشی از ضعف فناوری، بهره‌وری و یا تک‌محصولی بودن ۲۰
۱-۵-۲. تهدیدهای ناشی از ناتوانی در رقابت با بازارهای داخلی و خارجی ۲۰
۱-۶. مهم‌ترین نقاط ضعف استان گلستان ۲۲
۱-۷. اصلی‌ترین قابلیت‌ها، تنگناها، محدودیت‌ها و مسائل اساسی توسعه استان گلستان ۲۳
۱-۷-۱. قابلیت‌های توسعه استان گلستان ۲۳
۱-۷-۲. تنگناها و محدودیت‌های توسعه استان گلستان ۲۴
۱-۷-۳. مسائل اساسی توسعه استان گلستان ۲۵
۱-۸. چشم‌انداز استان گلستان در سند آمایش ۲۵
۱-۹. مأموریت‌های استان ۲۷
۱-۱۰. اهداف سند آمایش استان گلستان ۲۷
۱-۱۱. مهم‌ترین پیشران‌های مؤثر در توسعه استان گلستان ۲۸
۱-۱۲. سناریوی توسعه فضایی استان گلستان ۲۹
۱-۱۳. راهبردهای توسعه استان گلستان ۲۹
۱-۱۴. منابع مورد نیاز ۳۶
۱-۱۵. نظام اجرایی و مدیریت آمایش استان (اجرا، ارزیابی، پایش و...) ۳۶
۲. نقد سند آمایش استان گلستان ۳۸
۲-۱. فراهم نبودن الزامات حداقلی تدوین سند آمایش سرزمین ۳۹
۲-۲. عدم توافق بر روی مفاهیم کلیدی ۴۱
۲-۳. ایرادات محتوایی سند آمایش استان گلستان ۴۲
۲-۴. ایرادات شکلی سند آمایش استان گلستان ۴۸
جمع‌بندی و پیشنهادها ۴۹
پیوست‌ها ۵۱
منابع و مآخذ ۵۴

مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۷): واکاوی سند آمایش استان گلستان از منظر اقتصادی

خلاصه مدیریتی

امروزه ضرورت توجه به توسعه منطقه‌ای در کنار سایر ابعاد توسعه بر کسی پوشیده نیست. آمایش سرزمین به عنوان مجموعه‌ای از دانش‌های جدید شامل رشته‌های مختلف علوم انسانی (جامعه‌شناسی، جمعیت‌شناسی، اقتصاد، مدیریت، برنامه‌ریزی اجتماعی و ...)، مهندسی (معماری و شهرسازی، راه و ساختمان، کشاورزی، منابع طبیعی و محیط زیست) و جغرافیا سعی دارد؛ جمعیت، فعالیت‌های اقتصادی و مناطق مختلف یک کشور را به سمت توسعه متوازن هدایت کند.

در این ارتباط، توجه به مسائل منطقه‌ای و آمایش سرزمین، از مهم‌ترین اهداف تمامی برنامه‌های توسعه کشور از دیرباز تاکنون بوده است؛ اما با گذشت ۷ دهه از تدوین اولین برنامه عمرانی، تاکنون دستاورد قابل اتکایی در زمینه تحقق برنامه‌ریزی مشارکتی (مبتنی بر برنامه‌های توسعه منطقه‌ای) و کاهش نابرابری‌های بین استانی و درون استانی حاصل نشده است.

از آنجا که در جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه نیز بر لزوم تدوین اسناد آمایش ملی و استانی طی سال اول اجرای قانون برنامه توسط دولت تأکید شده است، مجلس شورای اسلامی ارزیابی عملکرد دولت در این ارتباط را در اولویت‌های نظارتی خود قرار داده است. در این راستا مرکز پژوهش‌های مجلس به عنوان بازوی پژوهشی مجلس شورای اسلامی، اقدام به بررسی گزارش عملکرد دولت در زمینه تدوین اسناد ملی و استانی آمایش سرزمین نموده است[۱].

در این زمینه، اگرچه سند آمایش ملی هنوز تدوین نشده است، اما سازمان برنامه و بودجه کشور طی نامه‌ای، آخرین اسناد آمایش استان‌ها را در قالب ۳۱ حلقه لوح فشرده، به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ارائه کرد. بدین‌ترتیب، با عنایت به اسناد ارائه شده و به منظور ارائه تصویری واقع‌نمایانه از رویکردهای دولت نسبت به آمایش سرزمین، بررسی محتوایی اسناد آمایش استان‌های کشور، در دستور کار مرکز پژوهش‌ها قرار گرفته است.

گزارش حاضر با هدف واکاوی آخرین سند آمایش استان گلستان تدوین شده است. اگرچه نمی‌توان انتظار داشت با وجود اینکه برنامه آمایش ملی هنوز به سرانجام نرسیده است، استان‌ها بتوانند به صورت انفرادی برنامه آمایش مناسبی تدوین کرده و به آن عمل نمایند، با این حال به روزترین سند آمایش در

۱. براي مطالعه بیشتر مراجعه شود به گزارش «مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۴) واکاوی عملکرد دولت در ارتباط با تهیه اسناد آمایش سرزمین»، شماره مسلسل: ۱۵۸۹۰، ۱۳۹۷.

دسترس برای استان‌ها، اسناد آمایش مذکور است. سند آمایش استان گلستان در ۳۸ جلد و ۶۰۴۳ صفحه تهیه شده است. عمده گزارش‌های این سند در سال ۱۳۹۲ تدوین شده، اما بخش ساختار سکونتگاهی در سال ۱۳۹۳، بخش اهداف و چشم‌انداز و تحلیل روند عوامل شکل‌دهنده در سال ۱۳۹۴، بخش شناسایی پیشران‌های توسعه و سنتز نهایی سند نیز در سال ۱۳۹۵ تدوین شده است.

در ادامه خلاصه‌ای از دستاوردهای سند آمایش استان گلستان به‌اختصار توضیح داده شده است.[۱]

جدول ۱. وضعیت موجود بخش یا فرابخش در سند آمایش استان گلستان

ردیف	بخش یا فرابخش	وضعیت موجود (سند آمایش)
۱	جغرافیای استان گلستان	- استان گلستان ۱۱/۷ درصد از مساحت حوزه آبریز دریای خزر را تشکیل می‌دهد.
۲	منابع آب	- برداشت از منابع آب زیرزمینی استان توسط ۲۵۱۶۰ حلقه چاه عمیق، نیمه‌عمیق، سطحی و ۳۰۰ رشته قنات صورت می‌گیرد.
۳	جنگل و مرتع	- حدود ۵۳۲۲ خانوار مستقیماً بخشی از غذای دام را از مراتع استان به دست می‌آورند. - بالغ بر ۷۰ درصد از تولیدات جنگل به صورت کاتین، هیزم و ذغال می‌باشد که حکایت از شرایط بد اداره جنگل و پایین بودن کیفیت تولیدات دارد.
۴	آلاینده‌ها	- منابع عمده آلودگی هوای منطقه عبارتند از: «وسایل نقلیه»، «کوره‌های آجر دستی و ماشینی»، «کارخانجات آسفالت»، «کارخانجات پنبه پاک‌کنی»، «مراکز حرارتی واحدهای تولیدی و منازل»، «کارخانجات نئوپان و آرد».
۵	ویژگی‌های اجتماعی استان گلستان (جمعیت، سواد، اشتغال و بیکاری، مذهب، زبان، مشارکت در انتخابات و معضلات اجتماعی)	- جمعیت استان گلستان در سال ۱۳۳۵ معادل ۳۲۰۱۸۱ نفر بوده و در سال ۱۳۹۰ به ۱۷۷۷۰۱۴ نفر رسیده است. - متوسط نرخ رشد جمعیت بر اثر زادوولد در سال ۱۳۹۰، معادل ۱،۵۴ درصد محاسبه شده است. - سالانه ۲۰ هزار نفر نیز به استان گلستان مهاجرت می‌کنند. - سهم شاغلان با تحصیلات عالی در استان گلستان اندک است. - در سال ۱۳۹۰، ۳۸/۶ درصد کل جمعیت استان را جمعیت فعال تشکیل می‌دهد. - بالاترین اشتغال در بخش کشاورزی (۲۶،۶٪) است. - حدود ۶۱ درصد جمعیت استان را شیعیان و ۳۹ درصد را اهل سنت تشکیل می‌دهند. - میزان حضور اقشار و طبقات مختلف مردم استان گلستان در انتخابات اخیر، همواره از سطوح این مشارکت در کل کشور، فراتر بوده است - میزان باسوادی زنان کمتر از باسوادی مردان است.
۶	بخش‌های اقتصادی در سند آمایش استان گلستان	- از کل مساحت استان گلستان در سال ۱۳۹۰، ۳۵ درصد مربوط به اراضی کشاورزی، ۲۲ درصد جنگل و ۴۲ درصد مرتع بوده است. - استان گلستان پس از استان گیلان، رتبه دوم تولید و پرورش کرم ابریشم را به خود اختصاص داده است. - در دوره ۹۰- ۱۳۸۵ تعداد معادن مورد بهره‌برداری در استان گلستان با رشد متوسط سالانه ۹،۷ درصدی به ۹۴ معدن رسیده است.

۱ براي مطالعه بيشتر مراجعه شود به بخش دوم گزارش حاضر با عنوان « خلاصه سند آمايش استان گلستان».

ردیف	بخش یا فرابخش	وضعیت موجود (سند آمایش)
		- خوشه‌های صنعتی پیشرو در استان گلستان عبارتند از: «صنایع مواد غذایی و آشامیدنی»، «تولید مبلمان و مصنوعات طبقه‌بندی نشده»، «تولید سایر محصولات کانی غیرفلزی» و «بازیافت». - ۸,۴ درصد از کل کارگاه‌های صنعتی استان گلستان در دسته صنایع با فناوری بالا قرار می‌گیرند. - از کل ارزش افزوده صنعتی استان گلستان، ۱۰,۱ درصد به صنایع با فناوری بالا، ۴۷,۵ درصد به صنایع با فناوری متوسط و ۴۲,۴ درصد به صنایع با فناوری پایین اختصاص‌یافته است. - سهم اشتغال خدمات در استان گلستان در سال ۱۳۹۱، معادل ۳۸,۷ درصد می‌باشد که رقم مشابه ملی برابر ۴۷,۲ درصد است. - بهره‌وری نیروی کار خدماتی استان از مقدار ۹۳,۹۳ میلیون ریال در سال ۱۳۸۵ به مقدار ۱۹۰,۶۴ میلیون ریال در سال ۱۳۹۰ افزایش یافته است. به عبارت دیگر در این دوره سالانه ۱۵,۲ درصد رشد داشته است.
۷	ساختار سکونتگاهی استان گلستان	- استان گلستان طبق سرشماری سال ۱۳۹۰ دارای ۱۴ شهرستان، ۲۷ شهر، ۲۵ بخش و ۶۰ دهستان می‌باشد. - ضریب شهرنشینی در استان گلستان همانند کشور در طی سال‌های ۱۳۶۵ تا ۱۳۹۰ افزایش‌یافته، با این حال در همه این سال‌ها، ضریب شهرنشینی استان کمتر از کشور بوده است. - شبکه شهری استان گلستان فاقد شهر بزرگ و شهر میانی کوچک بوده و عمده شهرهای استان در رده شهرهای کوچک و روستا-شهرها طبقه‌بندی می‌شوند.

مأخذ: مطالعات تحقیق بر اساس سند آمایش استان گلستان.

در ادامه مجموعه پیشران‌ها، راهبردها و پروگرام‌های پیشنهادی در سند آمایش استان گلستان تبیین شده است:

مجموعه پیشران‌ها، راهبردها و پروگرام‌های پیشنهادی در سند آمایش استان گلستان

پیشران ۱

معرفی روش فراتحلیل به عنوان تلاش برای ارتقای سرمایه اجتماعی و توسعه ایمنی و پدافند غیرعامل

راهبرد

حفظ هویت، وحدت ملی و انسجام اسلامی در استان گلستان با احیاء، ارتقاء و توسعه فرهنگ و ارزش‌های بومی، ایرانی و اسلامی در منطقه، کاهش آسیب‌های اجتماعی و تأمین امنیت پایدار با گسترش مشارکت عمومی و افزایش نشاط و شادابی در منطقه و ارتقای سرمایه اجتماعی

برنامه‌ریزی عملیاتی (پروگرام)

۱. پروگرام ساماندهی و تجهیز ورزش‌های طبیعی، پروگرام توسعه فعالیت‌های ترویجی و ورزش‌های بومی در میان اقوام
۲. پروگرام حمایت از سرمایه‌گذاری‌های محلی و ایجاد تشکل‌های مردم‌نهاد
۳. پروگرام ساماندهی و تجهیز قطب‌های فرهنگی استان
۴. پروگرام ساماندهی و تجهیز جلوه‌های هنری استان گلستان
۵. پروگرام ساماندهی تغییر ساختار فنی پخش برنامه‌های صدا و سیما، پروگرام توسعه تولید و توسعه تجهیزات ارسال برنامه‌های تلویزیونی بین‌المللی
۶. پروگرام ساماندهی و تجهیز کتابخانه‌های استان

پیشران ۲

توسعه ارتباطات

راهبرد

توسعه همه‌جانبه و ساختاری فناوری اطلاعات و تبدیل استان گلستان به یکی از قطب‌های مهم فناوری اطلاعات در کشور با ایفای نقش فرامنطقه‌ای در تقسیم کار ملی پروگرام توسعه و تقویت زیرساخت‌های شبکه فیبرنوری

برنامه‌ریزی عملیاتی (پروگرام)

۱. پروگرام توسعه فنون دانش‌محور
۲. پروگرام ایجاد شبکه جامع بانک‌های اطلاعاتی استان
۳. پروگرام توسعه و تجهیز امکانات آموزش فناوری

پیشران ۳

توسعه فیزیکی و انسانی آموزش و توسعه آموزش فنی و حرفه‌ای برای بیکاران

راهبرد

آموزش، تجهیز و حفاظت از منابع انسانی، تأمین اجتماعی و ارتقاء سطح بهداشت عمومی و سلامت و رفاه جوامع شهری، روستایی و عشایری منطقه

برنامه‌ریزی عملیاتی (پروگرام)

۱. توسعه مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای، توسعه مراکز دانشگاهی علوم انسانی، توسعه مراکز آموزش شبانه‌روزی و آموزش همگانی
۲. پروگرام تجهیز مراکز درمانی تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی
۳. پروگرام شهرستان گرگان به عنوان قطب تخصصی درمان سرطان
۴. پروگرام تجهیز آزمایشگاه‌ها و کنترل کیفی محصولات

پیشران ۴

منابع طبیعی به عنوان حامی حیات و تمامی فعالیت‌های انسان و نیز توسعه گردشگری- توسعه کشاورزی و الگوی کشت، تلاش برای آمایش‌مبنا نمودن اقدام‌ها

راهبرد

حفاظت از منابع و میراث طبیعی و تعادل‌های محیط زیستی استان بویژه ذخیره‌گاه‌های زیستی و اکوسیستم‌های نادر به منظور پایداری توان‌های اکولوژیک، توسعه پایدار بخش کشاورزی و پایش قابلیت‌ها و جاذبه‌های گردشگری استان، ساماندهی مدیریت سرزمین در قلمرو استان به منظور بهره‌برداری متناسب با توان‌های محیطی و قابلیت‌های طبیعی به ویژه منابع آب و خاک و ذخایر معدنی

برنامه‌ریزی عملیاتی (پروگرام)

۱. پروگرام افزایش اراضی کشاورزی مجهز به سیستم‌های آبیاری تحت فشار استان، پروگرام توسعه شبکه آبیاری و زهکشی
۲. پروگرام توسعه بهره‌برداری از آب‌های سطحی، پروگرام مدیریت بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی، پروگرام انتقال آب از حوزه‌های مجاور
۳. پروگرام توسعه تأمین آب شرب شهری و روستایی
۴. پروگرام ساماندهی سواحل رودخانه‌های استان، پروگرام نظارت بر کیفیت محیط زیستی رودخانه‌های استان
۵. پروگرام حفاظت از آلودگی‌های ناشی از سکونت و فعالیت
۶. پروگرام بهره‌برداری از منابع اراضی براساس قابلیت اراضی، پروگرام توسعه و تقویت نظام مدیریت محیط زیستی مناطق جنگلی استان
۷. پروگرام اعمال مدیریت و نظارت فرابخشی در محور ساحلی گمیشان، پروگرام ساماندهی محیط زیستی تالاب‌های دایمی استان

پیشران ۵

توسعه ظرفیت‌های کشاورزی و الگوی کشت و توسعه و بازسازی شرکت‌های کشت و صنعت و صنایع تبدیلی و فرآوری معدن و سرمایه‌گذاری در آنها

راهبرد

تأکید بر توسعه پایدار و همه‌جانبه و کیفی بخش کشاورزی (به عنوان قطب تأمین امنیت غذایی کشور) به منظور حفظ و ارتقاء موقعیت کشاورزی استان در اقتصاد ملی و کشاورزی استان و توسعه صنایع وابسته

برنامه‌ریزی عملیاتی (پروگرام)

۱. مدیریت اراضی کشاورزی و اصلاح الگوی کشت (اصلاح الگوی کشت استان، تبدیل دیم استان، تجهیز و اراضی نوسازی و یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی، احداث و راه‌های دسترسی به بهسازی مزارع استان، تجهیز منابع و امکان‌پذیری افزایش تولید زراعی، افزایش محصولات ضریب مکانیزاسیون در اراضی کشاورزی، توسعه باغات مثمر و افزایش تولیدات باغی استان، تولید گیاهان دارویی
۲. مدیریت بهره‌برداری سنتی از منابع آب (تأمین آب کشاورزی از طریق اجرای طرح‌های کوچک تأمین آب، احیاء و مرمت قنوات)
۳. تقویت و حمایت از سیستم‌های نوین کشت، توسعه کشت‌های گلخانه‌ای
۴. توسعه خدمات پشتیبانی بخش کشاورزی
۵. مدیریت ترکیب دام و توسعه الگوی صنعتی پرورش دام (تغییر جمعیت دام استان، افزایش کمی و کیفی تولیدات دامی، مدیریت تولید خوراک دام، گسترش خدمات پشتیبانی بخش دام)
۶. مدیریت بهره‌برداری و توسعه تولید آبزیان (افزایش تولید و مصرف محصولات شیلاتی استان، توسعه خدمات پشتیبانی بخش شیلات)
۷. ایجاد سیستم مدیریت مبارزه با بیماری‌های دامی (کاهش تلفات و ضایعات دامی استان، احداث پست‌های قرنطینه دامی، مدیریت کیفیت، بهداشت و سلامت گوشت و فرآورده‌های خام دامی و شیلات)، پروگرام ساماندهی و تجهیز امکانات درمانی دامپزشکی در استان، پروگرام ساماندهی و تجهیز پایگاه‌های قرنطینه

(ادامه) مجموعه پیشران‌ها، راهبردها و پروگرام‌های پیشنهادی در سند آمایش استان گلستان



در نهایت با توجه به روند فعلی در تدوین اسناد آمایش و با تکیه بر بررسی‌های صورت گرفته بر روی سند آمایش استان گلستان، مهم‌ترین کاستی‌های پیرامون سند مذکور را می‌توان در چهار سرفصل کلی ارائه کرد که در نمودار زیر تشریح شده‌اند:

نمودار ۱. مهم‌ترین کاستی‌های سند آمایش استان گلستان



مأخذ: مطالعات تحقیق.

به طور کلی می‌توان گفت اگرچه وجود برنامه آمایش در سطوح ملی و استانی از ضرورت بالایی برخوردار است، اما عملکرد نظام برنامه‌ریزی در کشور قابل دفاع نبوده و به رغم وجود پشتوانه‌های قانونی، نهادهای مربوطه و منابع تخصیص داده شده به مسئله تدوین سند آمایش در کشور، هنوز دستاوردهای قابل اعتنایی حاصل نشده است.

در ارتباط با سند آمایش استان گلستان نیز همانطور که اشاره شد، اگرچه تلاش‌های زیادی در مسیر تدوین سند مذکور شده است، اما بنا به دلایلی نظیر: « فراهم نبودن الزامات حداقلی تدوین سند آمایش سرزمین»، «عدم توافق بر روی مفاهیم کلیدی»، «ایرادات موجود در شرح خدمات ابلاغی به استان‌ها جهت تدوین سند آمایش»، «حجم بالای سندهای آمایش استانی به واسطه شرح خدمات ناکارآمد» و «کاستی‌های محتوایی سند آمایش» نمی‌توان انتظار اثربخشی قابل ملاحظه‌ای از سند آمایش مورد بحث داشت.

علاوه بر مسائل فوق‌الذکر مواردی همچون: «نظارت ناکارآمد سازمان برنامه بر سندهای آمایش استانی»، «مشخص نبودن جایگاه سند آمایش در تصمیم‌گیری‌های توسعه‌ای و تخصیص منابع»، «عدم پاسخگویی مسئولان نسبت به الزامات ارائه شده در سند آمایش» و ... نیز در کاهش اثرگذاری برنامه‌های آمایش در مسیر توسعه کشور نقش داشته‌اند.

بنابراین با در نظر گرفتن اهمیت برنامه‌ریزی و برنامه آمایش سرزمین در کشور، ضروریست سازمان برنامه و بودجه ضمن اندیشیدن تمهیدات لازم در مسیر ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز و الزامات حداقلی جهت تدوین ا سناد آمایش سرزمین در سطوح ملی و ا ستانی، اقدامات مقت ضی را در راستای بهبود کیفیت نظارت و پایش اسناد مذکور، به عمل آورد.

مقدمه

آمایش سرزمین، بر اقداماتی دلالت دارد که به‌طور گسترده توسط بخش عمومی به‌کار گرفته می‌شود تا آینده توزیع فعالیت‌ها و سکونتگاه‌ها را در فضا تحت تأثیر قرار دهد. این اقدامات با هدف ایجاد یک سازمان فضایی عقلایی از کاربری‌های مختلف سرزمین و ایجاد پیوندهای بیشتر میان این کاربری‌ها، متوازن ساختن تقاضای توسعه با الزامات حفاظت محیط زیست و دستیابی به اهداف اجتماعی و اقتصادی مورد نظر دولت‌های ملی و واحدهای محلی آنها صورت می‌پذیرند.

بر این اساس در برنامه‌ریزی آمایش سرزمین، اقداماتی برای هماهنگ ساختن تأثیرات فضایی سیاست‌های بخش‌های مختلف، به‌منظور دستیابی به توزیع پهنه‌ای از توسعه اقتصادی میان مناطق یا نواحی و یا هدایت تغییرات در جهت مطلوب در کاربری‌های سرزمین، حتی در جوامعی که به رویکرد

بازار آزاد التزام دارند، صورت می‌پذیرد.[۱]

آمایش سرزمین به‌عنوان برنامه‌ای مشارکتی، در تدوین و اجرا، در چارچوب رویکردی راهبردی، دورنگر و جامع‌نگر از برنامه‌ریزی فضاییِ مبتنی‌بر آینده‌نگری، چشم‌انداز یکپارچه توسعه فضایی بلندمدت را در عرصه مشخصی از سرزمین با به‌کارگیری روش‌های تحلیل فضایی جستجو می‌کند.[۲]

فرایند تهیه سند آمایش در دو مرحله «بررسی و تحلیل ساختار وضع موجود» و «برنامه‌ریزی و سیاستگذاری» انجام می‌گیرد. براساس شرح خدمات ابلاغی دفتر امور آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهوری[۳] گزارش آمایش سرزمین استانی باید در هشت فصل کلی به شرح زیر تهیه شود:

۱. تحلیل وضعیت استان،
۲. تحلیل ساختار سکونتگاهی استان،
۳. توصیف و تحلیل پیوندهای بین سکونتگاه‌ها،
۴. ملاحظات ایمنی ـ دفاعی و امنیتی،
۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری از مطالعات،
۶. تبیین چشم‌انداز و سناریوهای توسعه استان،
۷. طراحی و برنامه‌ریزی،
۸. نظام اجرایی و مدیریت آمایش.

مراحل کلی در عملیات تدوین برنامه آمایش استان، براساس ترتیبات متناظر با شرح خدمات مطالعات برنامه آمایش استان به شرح ذیل قابل طرح است:

۱. مرحله تدوین وضع موجود،
۲. مرحله تبیین چشم‌انداز و طراحی سناریوهای توسعه فضایی استان،
۳. مرحله تدوین سند آمایش استان،
۴. مرحله تدوین برنامه آمایش استان،
۵. مرحله طراحی نظام مدیریت و پایش آمایش استان.

گزارش حاضر به‌منظور تحلیل و بررسی سند آمایش استان گلستان تهیه شده است. بنابراین در بخش نخست خلاصه‌ای از مطالب ارائه شده در سند آمایش استان گلستان ارائه شده و در بخش دوم مهم‌ترین کاستی‌های شکلی و محتوایی سند مذکور در راستای بهبود عملکرد سازمان برنامه و بودجه کشور در ارتباط با تدوین سندهای آمایش ملی و استانی ارائه شده است.

---

۱. راهنمای شرح خدمات بخش برنامه‌ریزی و سیاستگذاری مطالعات برنامه آمایش استان، دفتر امور آمایش و توسعه منطقه‌ای (۱۳۹۰)، صفحه ۹ و ۱۰. شایان ذکر است که در شهریورماه ۱۳۸۵ نیز «شرح خدمات آمایش سرزمین» توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به استان‌ها ابلاغ شده بود.
۲. **همان**، ص ۱۰.
۳. سازمان برنامه و بودجه کنونی.

۱. خلاصه سند آمایش استان گلستان

سند آمایش استان گلستان در ۳۸ جلد و ۶۰۴۳ صفحه تهیه شده است. مجری حقوقی طرح، دانشگاه علوم کشاورزی و منابع طبیعی گرگان به سرپرستی دکتر عبدالرسول سلمان‌ماهینی بوده که با همکاری گروه‌های مختلف اقدام به تدوین سند مورد نظر کرده‌اند. عمده گزارش‌های این سند در سال ۱۳۹۲ تدوین شده، اما بخش ساختار سکونتگاهی در سال ۱۳۹۳، بخش اهداف و چشم‌انداز و تحلیل روند عوامل شکل‌دهنده در سال ۱۳۹۴، بخش شناسایی پیشران‌های توسعه و سنتز نهایی سند نیز در سال ۱۳۹۵ تدوین شده است.

جدول زیر به‌منظور ارائه دید کلی نسبت به عناوین مجلدات سند آمایش استان گلستان، ارائه شده است:

جدول ۲. عناوین مجلدات سند آمایش استان گلستان

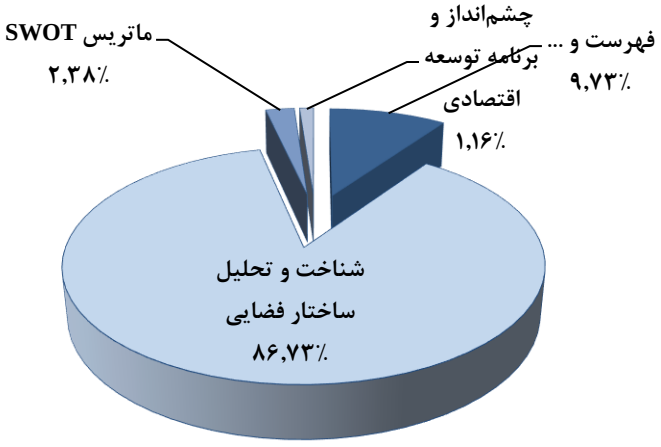
ردیف	عنوان	تعداد صفحات	درصد سهم از کل
۱	تحلیل موقعیت استان	۳۷	۰/۶۱
۲	تحلیل پستی‌ها و بلندی‌ها	۴۴	۰/۷۳
۳	زمین‌شناسی و زمین ریخت‌شناسی	۹۶	۱/۵۹
۴	تحلیل آب‌وهوا و اقلیم	۵۳	۰/۸۸
۵	تحلیل آب‌های سطحی و زیرزمینی	۱۱۱	۱/۸۴
۶	لایه‌های پایه و استخراجی مورد استفاده در ارزیابی توان اکولوژیک کاربری‌ها در استان گلستان	۲۵۰	۴/۱۴
۷	ارزیابی توان اکولوژیک کاربری‌های کلان در استان گلستان به روش سیستمی ادغام نقشه‌ها	۸۹	۱/۴۸
۸	شناسایی و توسعه معیارها در ارزیابی توان اکولوژیک کاربری‌ها در استان گلستان به روش ادغام چندمتغیره رایانه‌ای (MCE)	۲۴۰	۳/۹۸
۹	ادغام معیارها در ارزیابی توان اکولوژیک کاربری‌ها در استان گلستان به روش ادغام چندمتغیره رایانه‌ای (MCE)	۱۶۵	۲/۷۳
۱۰	تحولات جمعیت	۸۰	۱/۳۳
۱۱	سرمایه اجتماعی	۸۲	۱/۳۶
۱۲	تحلیل ویژگی‌های زیربنایی	۱۳۵	۲/۰۷
۱۳	پیوندهای فیزیکی و شبکه خدمات حمل‌ونقل	۲۷۳	۴/۵۳
۱۴	خلاصه (ارزیابی توان اکولوژیک کاربری‌ها در استان گلستان، تهدیدها و فرصت‌ها)	۴۷	۰/۷۸
۱۵	تحلیل نظام شهری و روستایی	۶۵	۱/۰۸
۱۶	تحلیل اقتصادی	۴۳۵	۷/۲۱
۱۷	ملاحظات ایمنی ـ دفاعی	۱۴۲	۲/۳۵
۱۸	تحلیل اقتصاد روستایی	۲۱۲	۳/۵۱
۱۹	تحلیل اقتصاد شهری	۱۷۲	۲/۸۵
۲۰	تحلیل سیاسی، اداری و سازمانی	۱۱۷	۱/۹۴
۲۱	تحلیل نظام سکونتگاهی و ساختار فضایی آن	۳۶۵	۶/۰۵
۲۲	توصیف و تحلیل پیوندهای اصلی بین سکونتگاه‌ها (جلد ۱)	۱۹۶	۳/۲۵
۲۳	توصیف و تحلیل پیوندهای اصلی بین سکونتگاه‌ها (جلد ۲)	۲۱۰	۳/۴۸
۲۴	تحلیل ساختار فضایی فعالیت‌ها	۱۲۴	۲/۰۶
۲۵	تحلیل وضعیت فرهنگی استان	۶۳	۱/۰۴
۲۶	تهدیدات ناشی از مخاطرات محیطی و محیط زیستی در استان گلستان	۸۵	۱/۴۱

ردیف	عنوان	تعداد صفحات	درصد سهم از کل
۲۷	برآورد ظرفیت تحمل محیطی	۱۷۸	۲/۹۵
۲۸	تعارض و توازن بین نیازهای عناصر فضایی در استفاده از منابع موجود، تعیین عدم تعادل‌های موجود در نظام فضایی و بازنگری اهداف کلی	۹۴	۱/۵۶
۲۹	سنتز نتایج ارزیابی توان به روش MCE و اولویت‌بندی کاربری‌ها به روش MOLA و ارزیابی توان به روش پیشرفته‌تر میانگین‌گیری OWA	۱۱۲	۱/۸۶
۳۰	تهدیدهای اقتصادی	۵۴	۰/۹۰
۳۱	تبیین اهداف و چشم‌اندازهای کلان استان گلستان	۱۴۵	۲/۴۰
۳۲	تحلیل روند عوامل شکل‌دهنده استان گلستان	۴۱۵	۶/۸۸
۳۳	شناسایی پیشران‌ها و پویایی‌های توسعه و راهبردهای آن	۴۴۴	۷/۳۶
۳۴	طراحی و برنامه‌ریزی و نظام اجرایی و مدیریت آمایش استان گلستان	۴۳۲	۷/۱۶
۳۵	سنتز نهایی (جلد ۱): خلاصه وضعیت کنونی	۱۴	۰/۲۳
۳۶	سنتز نهایی (جلد ۲): برآورد ظرفیت تحمل محیطی	۸۹	۱/۴۸
۳۷	سنتز نهایی (جلد ۳): استان گلستان آن‌گونه که می‌تواند باشد و راه‌های رسیدن به آن	۱۰۰	۱/۶۶
۳۸	سنتز نهایی (جلد ۴): ضمائم	۷۸	۱/۲۹
	مجموع	**۶۰۴۳**	**۱۰۰**

مأخذ: برمبنای سند آمایش استان گلستان.

براساس بررسی‌های صورت گرفته، ۵۸۸ صفحه که در حدود ۹/۷۳ درصد کل صفحات موجود است، به تشریح مقدمه، فهرست و منابع اختصاص یافته و در حدود ۳۶۱۱ صفحه به شناخت ساختار فضایی پرداخته است که ۵۹/۷۶ درصد از محتوای کل گزارش را تشکیل می‌دهد. ۱۶۳۰ صفحه به تحلیل ساختار فضایی استان معطوف بوده که سهم ۲۶/۹۷ درصدی از کل مطالب را به‌خود اختصاص می‌دهد. از کل گزارش، ۱۴۴ صفحه به ارائه ماتریس‌های سوات و نتیجه‌گیری از آنها پرداخته که فقط ۲/۳۸ درصد از متن را پوشش می‌دهد و حدود ۷۰ صفحه نیز به تهیه چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه اختصاص یافته که فقط ۱/۱۶ درصد از متن را شامل می‌شود.

نمودار ۲. حجم مطالب اختصاص‌یافته به سرفصل‌های مختلف در سند آمایش گلستان

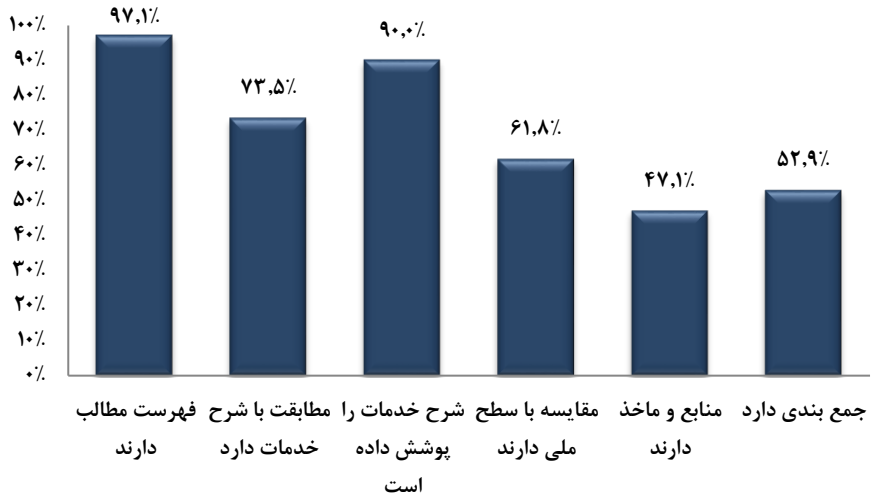


مأخذ: برمبنای سند آمایش استان گلستان.

همان‌طور که در نمودار فوق مشاهده می‌شود، بالغ بر ۹۶ درصد مطالب ارائه شده، مربوط به فهرست، مقدمه و شناخت وضع موجود بوده و تنها ۴ درصد از متون مورد بررسی به چشم‌اندازها و برنامه‌های توسعه اقتصادی استان اختصاص یافته است.[۱]

نمودار زیر این مسئله را که چه نسبتی از مطالب و آمارها مقایسه با سطح ملی دارند، چه نسبتی از گزارش‌ها دارای منابع و مآخذ هستند و چند درصد از مجلدات دارای جمع‌بندی هستند را به نمایش گذاشته است:

نمودار ۳. ساختار سند آمایش استان گلستان



مأخذ: بررسی‌های تحقیق.

شایان ذکر است، بررسی‌های انجام شده حکایت از آن دارد که بخش قابل توجهی از مطالب در جلدهای مختلف سند آمایش، تکرار می‌شود یا بالعکس مطالبی در متن ارائه شده که پایان کار از آنها استفاده خاصی نشده و صرفاً موجب افزایش تعداد صفحات شده‌اند. علاوه بر این تعداد زیادی نمودار در گزارش‌ها وجود دارد که ناخوانا بوده و درنتیجه غیرقابل استفاده است.

جدول زیر مهم‌ترین مسائلی که در بررسی سند آمایش استان گلستان حاصل شده را نمایش می‌دهد:

۱. شایان ذکر است، با در نظر گرفتن شرح خدمات ابلاغي ازسوي دفتر امور آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، ساختار مذکور قابل پیش‌بیني است.

جدول ۳. نکات کلیدی حاصل از بررسی سند آمایش استان گلستان

عنوان	توضیحات
فهرست مطالب موجود در هر جلد	اغلب گزارش‌ها دارای فهرست مطالب هستند، اما در اغلب موارد شماره صفحه ارائه شده با شماره صفحه اصلی اختلاف دارد و گاهی هم شماره صفحات وارد نشده است.
توصیف وضع موجود/مطلوب	اغلب محتوای گزارش به تبیین وضع موجود اختصاص دارد و در گزارش ۳۱ به وضع مطلوب پرداخته شده است.
هماهنگی با شرح خدمات ابلاغی	به‌طور کلی می‌توان گفت گزارش‌ها هماهنگ با شرح خدمات ابلاغی است، اما در بعضی موارد ترتیب‌ها لحاظ نشده و بعضی بخش‌ها کم یا اضافه شده است.
تکراری بودن مطالب	بررسی‌ها نشان می‌دهد بیش از ۳۰ درصد محتوای گزارش‌ها (متن، نمودار و...) تکراری است.
منابع و مآخذ	حدود ۵۰ درصد گزارش‌ها دارای بخش منابع و مآخذ هستند و اغلب جداول و نمودارها دارای مأخذ هستند.
مقایسه با سطح ملی	در بیشتر موارد که به ارائه آمار و اطلاعات پرداخته شده، مقایسه با سطح ملی و گاهی با سایر استان‌ها صورت گرفته است.
سطح تکنولوژی	به این مسئله به‌طور مشخص پرداخته شده و صنایع استان به‌لحاظ سطح تکنولوژی به سه دسته تقسیم‌بندی شده‌اند. اگرچه دسته‌بندی ارائه شده با استانداردهای جهانی متفاوت است.
کوچکی و بزرگی صنایع	مقیاس صنایع (کارگاه‌های صنعتی) به‌لحاظ کوچک، بزرگ و متوسط از منظر تعداد کارکنان بررسی شده است.
ارتباط بین صنعت، معدن و آب	در موارد معدودی به این مسئله اشاره شده، اما نسبت به بخش آب در استان گاهی دیدگاه‌های متفاوتی در بخش‌های مختلف سند ارائه شده است.
تحلیل فراملی و بین‌المللی	در گزارش‌ها به‌دلیل مرزی بودن استان گلستان تا حدودی به این مسئله پرداخته شده است. برای مثال از منظر دسترسی به بازارهای بین‌المللی، راه‌آهن گلستان که به ترکمنستان متصل شده است و...
تحلیل بین‌منطقه‌ای و با استان‌های همسایه	از منظر پیوندهای بین استانی تا حدودی به این مسئله توجه شده است. همچنین به‌نظر می‌رسد از دو منظر بازارهای بین استانی و گردشگری به این مسئله توجه شده است.
روش‌های تأمین مالی	در گزارش ۳۴ به این مسئله پرداخته شده است.
آلاینده‌ها و مسائل زیست‌محیطی	به‌طور کلی به منابع آلاینده محیط زیست استان اشاره شده است.
آینده‌پژوهی	تاحدودی در قالب سناریوسازی و تعیین نقاط ضعف و قوت استان به این مسئله پرداخته شده است.

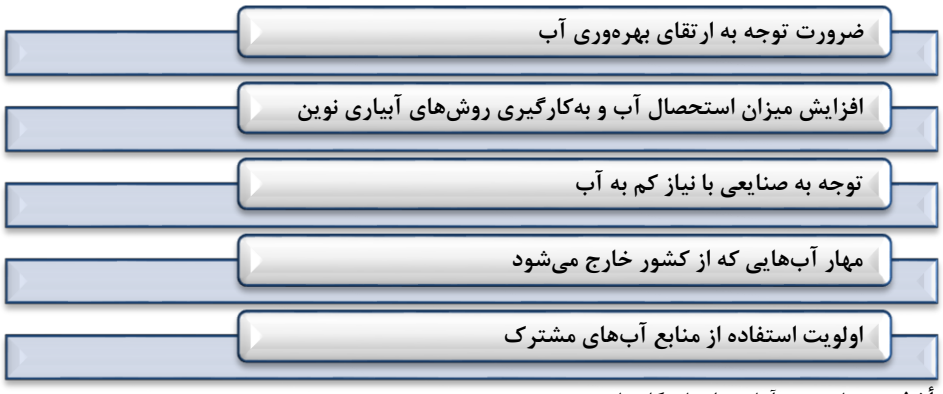
مأخذ: بررسی‌های تحقیق.

در ادامه مهم‌ترین نکاتی که از بررسی محتوایی سند آمایش استان گلستان حاصل شده است، ارائه می‌شود:

۱-۱. جغرافیای استان گلستان

استان گلستان با مساحت ۲۰۴۳۰/۹۲ کیلومتر مربع در شمال شرقی ایران قرار گرفته و از شمال به کشور ترکمنستان، از جنوب به استان سمنان، از شرق به استان خراسان شمالی و از غرب به دریای خزر و استان مازندران محدود می‌شود. استان گلستان ۱۱/۷ درصد از مساحت حوزه آبریز دریای خزر را تشکیل می‌دهد. برداشت از منابع آب زیرزمینی استان توسط ۲۵۱۶۰ حلقه چاه عمیق، نیمه‌عمیق، سطحی و ۳۰۰ رشته قنات صورت می‌گیرد. ازجمله مهم‌ترین نکات در زمینه منابع آب می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

نمودار ۴. مهم‌ترین نکات در ارتباط با منابع آب در استان گلستان



مأخذ: برمبنای سند آمایش استان گلستان.

در زمینه پوشش گیاهی نیز براساس اطلاعات مندرج در سند آمایش استان گلستان، حدود ۵۳۲۲ خانوار مستقیماً بخشی از غذای دام را از مراتع استان به‌دست می‌آورند. در صورتی‌که توان طبیعی مراتع در شرایط مطلوب بهره‌برداری حدود ۲۳۰۰ خانوار است. همچنین میزان ۱۵ درصد از مساحت کنونی استان تحت حفاظت است که به‌نظر می‌رسد ضروری است این سطح با توجه به تخریب‌ها و تغییر طبیعت در آینده، افزایش ۵ درصدی داشته باشد.

در ارتباط با جنگل‌های استان گلستان نیز، مطالعات حاکی از آن است که بالغ بر ۷۰ درصد از تولیدات جنگل به‌صورت کاتین، هیزم و زغال است که حکایت از شرایط بد اداره جنگل و پایین بودن کیفیت تولیدات دارد.

منابع عمده آلودگی هوای منطقه عبارتند از: «وسایل نقلیه»، «کوره‌های آجر دستی و ماشینی»، «کارخانجات آسفالت»، «کارخانجات پنبه پاک‌کنی»، «مراکز حرارتی واحدهای تولیدی و منازل»، «کارخانجات نئوپان و آرد».

علاوه بر موارد فوق‌الذکر، مسائل دیگری نظیر آلودگی خاک، وقوع زلزله، لغزش و رانش زمین، سیل، فرسایش خاک، احتمال آتش‌سوزی جنگل و غرقاب‌شدگی خاک در استان مطرح است و باید اقدامات کنترلی نظیر جلوگیری از قطع جنگل‌ها، تثبیت سرزمین و جابه‌جا کردن شهرها، روستاها، صنایع و جاده‌های در خطر و اقدامات فراگیر و مدت‌دار برای بازسازی جنگل‌ها به معرض اجرا گذاشته شود.

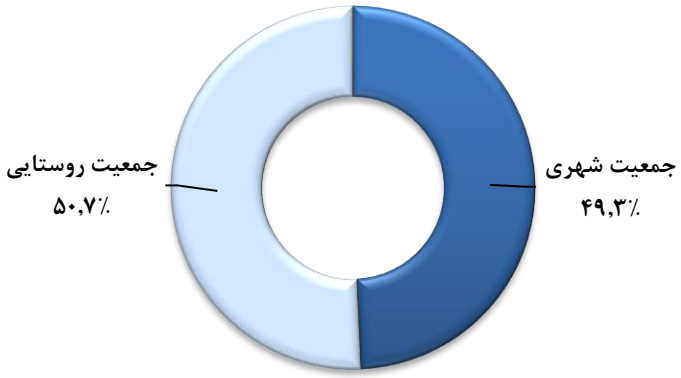
۲-۱. ویژگی‌های اجتماعی استان گلستان (جمعیت، سواد، اشتغال و بیکاری، مذهب، زبان، مشارکت در انتخابات و معضلات اجتماعی)

جمعیت ا ستان گلستان در سال ۱۳۳۵ معادل ۳۲۰۱۸۱ نفر بوده و در سال ۱۳۹۰ به ۱۷۷۷۰۱۴ نفر رسیده است. متوسط نرخ رشد جمعیت بر اثر زادوولد در سال ۱۳۹۰، معادل ۱/۵۴ درصد محاسبه شده

اســت و ســالیانه ۲۰ هزار نفر نیز به اســتان مهاجرت می‌کنند که به این مقدار حدود ۱ درصــد اضــافه می‌کند. درنتیجه نرخ رشد جمعیت استان را می‌توان در حدود ۲/۵۴ درصد در نظر گرفت.

ترکیب جمعیت شهری و روستایی استان گلستان در نمودار زیر به نمایش گذاشته شده است:

نمودار ۵. جمعیت شهری و روستایی استان گلستان در سال ۱۳۸۵



مأخذ: برمبنای جلد ۱۰ گزارش آمایش استان گلستان، ص ۱۳.

مبتنی‌بر بررسی‌های انجام شده، مهم‌ترین عامل مهاجرت به گلستان تحصیل و بیشترین میزان مهاجرت از استان تهران و بعد از آن از استان خراسان رضوی بوده است.[۱]

یکی از ویژگی‌های بارز اشتغال در استان، سهم اندک شاغلان با تحصیلات عالی است، به‌گونه‌ای که در سال ۱۳۹۰ تنها ۱۷ درصد از شاغلان دارای تحصیلات عالی هستند. نرخ باسوادی استان گلستان در سه دهه اخیر همواره از نرخ باسوادی کشوری پایین‌تر بوده و نرخ باسوادی زنان استان نیز به نسبت مردان کمتر است.

جدول ۴. روند نرخ باسوادی استان گلستان در مقایسه با نرخ باسوادی ملی

شرح	۱۳۶۵	۱۳۷۵	۱۳۸۵	۱۳۹۰
نرخ باسوادی استان گلستان	۵۶/۷	۷۷	۸۲/۰۷	۸۱/۶۵
نرخ باسوادی کشور	۶۱/۷۷	۷۹/۵۱	۸۴/۶۱	۹۳/۲

مأخذ: برمبنای جلد ۱۰ گزارش آمایش استان گلستان، ص ۷۴.

از منظر مذهبی ساکنان استان گلستان عمدتاً پیرو دو مذهب شیعه و اهل سنت (حنفی) هستند. حدود ۶۱ درصد جمعیت استان را شیعیان و ۳۹ درصد را اهل سنت تشکیل می‌دهند. جمعیت شیعیان را

۱. به‌نظر مي‌رسد تحليل ارائه شده براي ميزان مهاجرت و استان‌هاي مهاجرفرست به استان گلستان، مربوط به سال‌هاي اخير باشد، زيرا در گذشته بيشترين مهاجرت به استان گلستان ازسوي استان سيستان و بلوچستان بوده است.

اکثراً گروه‌های فارس و ترک و اهل تسنن را عموماً گروه‌های ترکمن و بلوچ تشکیل می‌دهند.

از منظر زبانی، استان گلستان به‌واسطه سکونت اقوام مختلف دربرگیرنده زبان‌ها و لهجه‌های مختلفی است. به‌طوری که در قالب کلی زبان ترکمنی، ترکی و فارسی، زبان غالب بوده، اما لهجه‌های آنان ممکن است با یکدیگر متفاوت باشد.

بررسی‌های انجام شده پیرامون میزان مشارکت مردم استان گلستان در انتخابات دوره‌های مختلف ریاست‌جمهوری، مجلس شورای اسلامی، مجلس خبرگان و شوراهای اسلامی شهر و روستا در ۱۰ سال گذشته مشخص می‌سازد که میزان حضور اقشار و طبقات مختلف مردم استان گلستان در انتخابات اخیر، همواره از سطوح این مشارکت در کل کشور، فراتر بوده است.

براساس مستندات مورد بررسی، میزان معضلات اخلاقی در جامعه استان گلستان بسیار افزایش یافته است. البته روند افزایشی فوق را با توجه به این واقعیت که معضلات اجتماعی مانند تهمت، فحشا، فساد اداری و اعتیاد به مواد مخدر در سال ۱۳۷۹ خارج از حیطه فرهنگ عمومی قرار داشته، اما در سال ۱۳۹۰ در حیطه فرهنگ عمومی قرار گرفته‌اند، می‌توان تا حدودی توضیح داد. همچنین، بررسی‌ها در میزان پرونده‌های قضایی، انتظامی و از همه مهم‌تر آمار زندانیان، حکایت از گسترش آسیب‌ها در منطقه دارد و این آسیب‌ها، پیامدهای سیاسی زیادی را می‌توانند دربرداشته باشند.

در سال ۱۳۹۰، ۳۸/۶ درصد کل جمعیت استان را جمعیت فعال تشکیل می‌دهد که از این میزان، ۸۵ درصد مرد هستند.

بررسی آمار و اطلاعات مربوط به بازار کار استان گلستان حکایت از آن دارد که بیشترین شاغلان استان، در بخش کشاورزی، شکار، جنگلداری و شیلات فعالیت می‌کنند (۲۶/۶ درصد کل اشتغال استان). همچنین نرخ بیکاری استان گلستان به میزان ۱۲/۸ درصد در سال ۱۳۹۰ است که نسبت به سال ۱۳۸۵ افزایش ۰/۴ درصدی را تجربه کرده است.

نمودار ۶. مهم‌ترین ویژگی‌های اجتماعی استان گلستان



مأخذ: برمبنای سند آمایش استان گلستان.

۳-۱. بخش‌های اقتصادی در سند آمایش استان گلستان

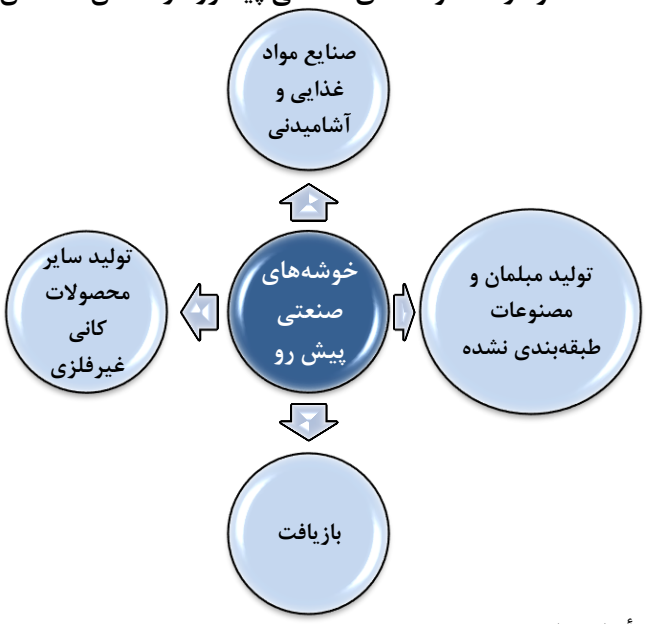
کشاورزی، یکی از مهم‌ترین بخش‌های اقتصادی در استان گلستان است. به‌گونه‌ای که از کل مساحت استان در سال ۱۳۹۰، ۳۵ درصد مربوط به اراضی کشاورزی، ۲۲ درصد جنگل و ۴۲ درصد مرتع بوده است. هرساله بخش بزرگی از تولیدات استراتژیک استان گلستان در بخش کشاورزی که مازاد بر مصرف داخلی استان است، به‌عنوان بخش مهمی از پیوندهای درون‌بخشی با استان‌های همجوار، به سایر استان‌ها صادر می‌شود.

استان گلستان از معدود استان‌هایی است که بخشی از شاغلین آن، به پرورش کرم ابریشم مبادرت می‌ورزند و پس از استان گیلان، رتبه دوم تولید و پرورش کرم ابریشم را به‌خود اختصاص داده‌اند. همچنین صید و پرورش ماهی از یک‌سو تأمین‌کننده بخش قابل توجهی از پروتئین مورد نیاز ساکنان استان بوده و ازسوی دیگر، به‌دلیل ایجاد اشتغال مولد در حوزه آب‌های داخلی و دریایی، بسیار در خور توجه است. تنوع اقلیمی، شرایط خاص اکولوژیکی و برخورداری از منابع آبی، این منطقه را از نظر تولید و استحصال انواع آبزیان شاخص می‌سازد.

وجود بخش زراعی و باغی قدرتمند در استان، زیربنای لازم برای صنایع غذایی و آشامیدنی را فراهم آورده است. ازاین‌رو، این بخش از صنایع به‌عنوان مهم‌ترین بخش صنعتی استان شناخته می‌شود. علاوه بر این با توجه به وجود عرصه‌های جنگلی، صنایع چوب در استان شکل گرفته‌اند. در سال ۱۳۹۰ تعداد ۹ واحد صنعتی در تولید چوب و محصولات چوبی با مقدار ۳۲۱۸۹۴ میلیون ریال ارزش‌افزوده (سهم ۱۰ درصدی از ارزش‌افزوده صنعتی استان) و تعداد ۱۶ واحد صنعتی در تولید مبلمان و مصنوعات طبقه‌بندی نشده در جای دیگر با مقدار ۵۱۴۶۱ میلیون ریال ارزش‌افزوده (سهم ۲ درصدی از ارزش‌افزوده صنعتی استان) فعالیت داشته‌اند.

تعداد معادن استان گلستان در سال ۱۳۸۵ برابر با ۵۹ معدن بوده که اداره ۱۰ معدن با مدیریت عمومی صورت گرفته است. در دوره ۱۳۹۰– ۱۳۸۵ تعداد معادن مورد بهره‌برداری در استان گلستان با رشد متوسط سالیانه ۹/۷ درصدی به ۹۴ معدن رسید که ۹ مورد از آن توسط مدیریت عمومی اداره می‌شود و مقدار استخراج مواد معدنی معادل ۱۷۲۱ هزار تُن بوده است. این استان ۱/۸ درصد کل معادن کشور را دارد و از این نظر رتبه ۲۵ام است. شاغلان این بخش در سال ۱۳۹۰ با رشد ۳/۹ درصدی به ۲۱۵۴ نفر رسیده است. در این ارتباط، شهرستان آزادشهر با ۸۲۵ شاغل در بخش معدن، بالاترین تعداد شاغلان بخش معدن را در میان سایر شهرستان‌های استان دارد.

نمودار ۷. خوشه‌های صنعتی پیشرو در استان گلستان



مأخذ: همان.

طبقه‌بندی صنایع استان گلستان از منظر فناوری نشان می‌دهد، ۸/۴ درصد از کل کارگاه‌های صنعتی در دسته صنایع با فناوری بالا قرار می‌گیرند که ۳ درصد آن را صنایع تولید مواد و محصولات شیمیایی به‌خود اختصاص داده است. از منظر شاغلان نیز ۸/۸ درصد اشتغال در کارگاه‌های صنعتی در این گروه است. ۴۹/۹ درصد از کل صنایع استان، صنایع با فناوری متوسط است که بخش مواد غذایی و آشامیدنی، ۸۶/۵ درصد آن را تشکیل می‌دهد. از منظر شاغلان نیز ۵۰/۵ درصد اشتغال در کارگاه‌های صنعتی در این گروه است. صنایع با فناوری پایین نیز، ۴۱/۷ درصد کل صنایع استان را شامل می‌شود که ۴۰/۷ درصد اشتغال در کارگاه‌های صنعتی، در این گروه است.

شایان ذکر است از کل ارزش‌افزوده صنعتی استان، ۱۰/۱ درصد به صنایع با فناوری بالا، ۴۷/۵ درصد به صنایع با فناوری متوسط و ۴۲/۴ درصد به صنایع با فناوری پایین اختصاص یافته است.[۱]

از منظر جذب سرمایه‌گذاری، صنایع با فناوری بالا، ۷/۱ درصد، صنایع با فناوری متوسط، ۳۸/۱ درصد و صنایع با فناوری پایین، ۵۴/۸ درصد را به‌خود اختصاص داده‌اند.

سهم اشتغال خدمات در استان گلستان در سال ۱۳۹۱، معادل ۳۸/۷ درصد است که رقم مشابه ملی برابر ۴۷/۲ درصد است.[۲] شاخص ضریب مکانی برای بخش‌های خدماتی استان نشان از آن دارد که به‌ترتیب ۶ بخش «سایر فعالیت‌های خدماتی»، «سلامت انسان و مددکاری اجتماعی»، «آموزش»، «حمل‌ونقل و انبارداری»، «عمده‌فروشی و خرده‌فروشی» و «فعالیت‌های مالی و بیمه» به‌عنوان فعالیت

۱. طبقه‌بندي ارائه شده با طبقه‌بندي UNIDO بسيار متفاوت است. براي مطالعه بيشتر به پيوست ۲ مراجعه شود.
۲. جلد ۱۶ گزارش آمایش استان گلستان، ص ۲۴۱.

پایه‌ای استان در بخش خدمات شناسایی شده‌اند.[۱]

ارزش‌افزوده بخش خدمات در استان گلستان از مقدار ۱۷۷۵۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۵ به مقدار ۴۰۹۹۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۰ رسیده است. با استفاده از شاخص بهای کل کالاها و خدمات مصرفی (سال پایه ۱۳۹۰) مقدار واقعی ارزش‌افزوده در سال ۱۳۸۵ برابر با ۳۹۸۷۲ میلیارد ریال بوده که در سال ۱۳۹۰ به ۴۰۹۹۳ میلیارد ریال رسیده است. به‌عبارت دیگر به‌صورت متوسط در این دوره تنها شاهد رشد سالیانه ۰/۵ درصدی ارزش‌افزوده واقعی بخش خدمات استان بوده‌ایم.[۲]

محاسبه بهره‌وری بخش خدمات با استفاده از ارزش‌افزوده جاری این بخش نشان از آن دارد که بهره‌وری نیروی کار خدماتی استان از مقدار ۹۳/۹۳ میلیون ریال در سال ۱۳۸۵ به مقدار ۱۹۰/۶۴ میلیون ریال در سال ۱۳۹۰ افزایش یافته است. به‌عبارت دیگر در این دوره سالیانه ۱۵/۲ درصد رشد داشته است. محاسبه مقدار واقعی بهره‌وری نیروی کار که از تقسیم ارزش‌افزوده واقعی بر تعداد نیروی کار شاغل در بخش خدمات حاصل می‌شود، حکایت از آن دارد که بهره‌وری واقعی نیروی کار خدماتی در استان گلستان در دوره مورد بررسی به‌صورت متوسط سالیانه ۲ درصد کاهش یافته و از مقدار ۲۱۰/۹۳ میلیون ریال در سال ۱۳۸۵ به مقدار ۱۹۰/۶۴ میلیون ریال در سال ۱۳۹۰ رسیده است. مقایسه کارکرد استان و کل کشور نشان از آن دارد که همواره بهره‌وری نیروی کار در استان گلستان کمتر از کل کشور بوده است، به‌گونه‌ای که در سال ۱۳۸۵، بهره‌وری نیروی کار کشور ۱/۲۲ برابر بهره‌وری نیروی کار استان گلستان بوده و در سال ۱۳۹۰ این نسبت به ۱/۴۷ برابر، افزایش یافته است.[۳]

۴-۱. ساختار سکونتگاهی استان گلستان

استان گلستان طبق سرشماری سال ۱۳۹۰ دارای ۱۴ شهرستان، ۲۷ شهر، ۲۵ بخش و ۶۰ دهستان است. تراکم نسبی استان ۴۳ نفر در هکتار است (رقم مشابه ملی، ۴۳/۲ نفر است). بیشترین جمعیت مربوط به شهر گرگان است و به‌تنهایی ۳۶ درصد جمعیت شهری استان و ۱۸ درصد کل جمعیت را به‌خود اختصاص داده است. متوسط رشد جمعیت شهرنشینی سالیانه حدود ۶/۵ درصد بوده و تعداد نقاط شهری در یک دوره ۴۰ساله به ۱/۵ برابر و جمعیت شهری به ۳/۰۴ برابر افزایش داشته است.

ضریب شهرنشینی در استان گلستان همانند کشور طی سال‌های ۱۳۶۵ تا ۱۳۹۰ افزایش یافته، با این حال در همه این سال‌ها، ضریب شهرنشینی استان کمتر از کشور بوده است.[۴]

گفتنی است که در استان گلستان پس از انتزاع از استان مازندران، اداره کل امور عشایری که در گنبد قرار داشت به فعالیت خود ادامه داد، ولی در سال ۱۳۷۹ به دنبال یکسری تغییرات وزارتی به سطح

---

۱. جلد ۱۶ گزارش آمایش استان گلستان، ص ۲۴۲.
۲. **همان**، ص ۲۴۶.
۳. **همان**، ص ۲۴۸.
٤. جای طرح این سؤال است که آیا استان گلستان به‌لحاظ محدودیت‌های آب کشاورزی قابلیت این مسئله را دارد؟

مدیریت تقلیل یافت. در حال حاضر مدیریت امور عشایر استان گلستان با ۲۳ نفر پرسنل امور مربوط به عشایر را پیگیری می‌کند. همچنین تنها شعبه مدیریت امور عشایر استان در شهر مراوه‌تپه قرار دارد که توسط سه نفر پرسنل اداره می‌شود.[۱]

جدول ۵. مقایسه سهم جمعیت خانوارهای عشایری استان گلستان با کل کشور در سال ۱۳۸۷

شرح	تعداد خانوار		جمعیت					
			ییلاقی			قشلاقی		
	ییلاقی	قشلاقی	مرد و زن	مرد	زن	مرد و زن	مرد	زن
کل کشور	۲۱۲۶۶۰	۲۱۲۶۶۰	۱۱۸۶۸۳۰	۶۰۹۳۴۷	۵۷۷۴۸۳	۱۱۸۶۸۳۰	۶۰۹۳۴۷	۵۷۷۴۸۳
گلستان	۱۵۵۲	۳۵۳۰	۹۶۹۶	۴/۸۷۵	۴۸۲۱	۲۰۶۸۷	۱۰۵۰۳	۱۰۱۸۴
سهم استان	۰/۷۳	۱/۶۶	۰/۸۱۷	۰/۸	۰/۸۳۵	۱/۷۴۳	۱/۷۲۴	۱/۷۶۴

مأخذ: برمبنای جلد ۱۵ گزارش آمایش استان گلستان، ص ۶۱.

شبکه شهری استان گلستان فاقد شهر بزرگ و شهر میانی کوچک بوده و عمده شهرهای استان در رده شهرهای کوچک و روستا ـ شهرها طبقه‌بندی می‌شوند.[۲] در استان گلستان تنها شهر گرگان و گنبد کاووس دارای ویژگی‌های شهری بوده و سایر شهرها با وجود قرار گرفتن در رده‌های دیگر، فاقد ویژگی‌های شهری بوده و می‌توان آن را در گروه روستا قرار داد. چراکه در این شهرها خُرده‌فرهنگ‌های قومی و روستایی حاکمیت داشته و ویژگی‌های فرهنگی نظام شهری در آنها وجود ندارد.[۳] جدول زیر نشان‌دهنده الگوی اندازه شهرهاست.

جدول ۶. الگوی رتبه ـ اندازه استان گلستان

سطح شهر	نام شهر	میزان جمعیت
شهر بزرگ	-	بالای ۵۰۰ هزار نفر
میانی بزرگ	گرگان	۲۵۰ تا ۵۰۰ هزار نفر
میانی متوسط	گنبد کاووس	۱۰۰ تا ۲۵۰ هزار نفر
میانی کوچک	-	۵۰ تا ۱۰۰ هزار نفر
کوچک	بندرگز، گمیش‌تپه، سیمین‌شهر، ترکمن، علی‌آباد کتول، فاضل‌آباد، کردکوی، گالیکش، مینودشت، آق‌قلا، کلاله، آزادشهر، خان‌ببین، رامیان، فراغی	۱۰ تا ۵۰ هزار نفر
روستا ـ شهر	نوکنده، سرخنکلاته، اینچه‌برون، انبارآلوم، مراوه‌تپه، نوده‌خاندوز، نگین‌شهر، دلند، تاتارعلیا، جلین	کمتر از ۱۰ هزار نفر

مأخذ: برمبنای جلد ۲۱ گزارش آمایش استان گلستان، ص ۱۴.

۱. جلد ۱۵ گزارش آمایش استان گلستان، ص ۴۴.
۲. جلد ۲۱ گزارش آمایش استان گلستان، ص ۱۴.
۳. **همان.**

۵-۱. مهم‌ترین تهدیداتی که استان گلستان با آن مواجه است

با استناد به محتوای سند آمایش استان گلستان، مهم‌ترین موارد تهدیدکننده استان به شرح زیر است:

۱-۵-۱. تهدیدهای ناشی از ضعف فناوری، بهره‌وری و یا تک‌محصولی بودن

نمودار زیر تهدیدهای ناشی از ضعف فناوری، بهره‌وری و تک‌محصولی بودن در بخش‌های مختلف استان گلستان را به نمایش گذاشته است.

نمودار ۷. تهدیدهای ناشی از ضعف فناوری، بهره‌وری و یا تک‌محصولی بودن در بخش‌های استان گلستان



مأخذ: برمبنای سند آمایش استان گلستان.

۲-۵-۱. تهدیدهای ناشی از ناتوانی در رقابت با بازارهای داخلی و خارجی

در نمودار زیر تهدیدهای ناشی از ناتوانی در رقابت با بازارهای داخلی و خارجی به تفکیک بخش‌های مختلف در استان گلستان تبیین شده است:

نمودار ۸. تهدیدهای ناشی از ناتوانی در رقابت با بازارهای داخلی و خارجی در بخش‌های استان گلستان



مأخذ: همان.

۶-۱. مهم‌ترین نقاط ضعف استان گلستان

ازجمله مهم‌ترین نقاط ضعف استان گلستان می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

نمودار ۹. مهم‌ترین نقاط ضعف استان گلستان



مأخذ: همان.

* در بخش‌های دیگر این عامل به‌عنوان قوت در نظر گرفته شده است[1].

براساس بررسی‌های صورت‌گرفته به‌نظر می‌رسد، استان گلستان با وجود برخورداری از توان طبیعی همچنان درگیر مسائل حاشیه‌ای فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است که این عوامل توانسته‌اند به‌عنوان مانع عمل نمایند و باعث عقب‌ماندگی استان شوند.

۱. به‌عنوان مثال و به‌طور مشخص در جلد ۱۶ گزارش آمایش استان گلستان، صفحات ۴۰۴ تا ۴۰۶ در قسمت نقاط قوت استان آمده است:
- برخورداری از صنایع تبدیلی مناسب در بخش صنایع غذایی و آشامیدنی.
- وجود ظرفیت علمی مناسب جهت توسعه کشت و صنعت در صنایع غذایی.
- تمرکز بالا در گروه فعالیتی کارکنان ماهر کشاورزی، جنگلداری و شیلات، استان در مقایسه با کل کشور.
- پتانسیل و تمرکز بالا در فعالیت‌های ساختمان؛ کشاورزی، شکار و جنگلداری؛ کشت و صنعت در استان.
- تمرکز بالا در فعالیت‌های کشاورزی، جنگلداری و شیلات در اغلب شهرستان‌های استان.

۷-۱. اصلی‌ترین قابلیت‌ها، تنگناها، محدودیت‌ها و مسائل اساسی توسعه استان گلستان

۱-۷-۱. قابلیت‌های توسعه استان گلستان

اصلی‌ترین قابلیت‌های توسعه استان را می‌توان در قالب موارد زیر ارائه کرد:

ـ موقعیت مناسب جغرافیایی در زمینه دسترسی به کریدورهای بین‌المللی حمل‌ونقل (شمال جنوب) و بازارهای آسیای میانه، ارتباط با استان‌های خراسان، مازندران، سمنان و هم‌مرز بودن با کشور ترکمنستان.

ـ وجود تنوع اقلیمی و اکولوژیکی خاک جهت توسعه فعالیت‌های کشاورزی و تنوع محصولات آن به‌ویژه گندم، گیاهان دارویی، پنبه، دانه‌های روغنی، محصولات باغی، دام و طیور و نوغان‌داری.

ـ وجود توان توسعه صنایع تبدیلی بسته‌بندی بخش کشاورزی.

ـ بزرگ‌ترین مرکز استحصال خاویار و صید ماهیان خاویاری کشور.

ـ برخورداری از اکوسیستم‌های خلیج گرگان، تالاب‌های بین‌المللی و پارک ملی گلستان.

ـ امکان استفاده از ظرفیت‌های آب و خاک برای توسعه آبزی‌پروری.

ـ امکان توسعه فعالیت‌های بازرگانی، فرهنگی، هنری و ورزشی با کشورهای آسیای میانه.

ـ برخورداری از مراتع اراضی مستعد حاصلخیز جنگل‌های صنعتی، تجاری و زراعت چوب.

ـ برخورداری از مراکز عمده تحقیقاتی تخصصی علوم کشاورزی.

ـ مرکز پرورش تولید نژادهای اصیل اسب و توان صادرات آنها.

ـ برخورداری از تنوع اقلیمی و قابلیت‌های برجسته متعدد طبیعی گردشگری (جلگه، دشت، کوهستان، دریا، سواحل و...) نظیر پارک ملی گلستان، جزیره آشوراده، تالاب‌های بین‌المللی، آبشارها، پارک‌های جنگلی، منطقه جهان‌نما و مرکزیت ورزش‌های سوارکاری و کبدی در کشور.

ـ برخورداری از آثار تاریخی، فرهنگی و مذهبی نظیر میل تاریخی گنبد، دیوار دفاعی گرگان، امامزاده یحیی ابن زید، زیارتگاه خالد نبی و وجود مفاخر فرهنگی همچون: میرداماد، میرفندرسکی، حکیم سیداسماعیل جرجانی، فخرالدین اسعد گرگانی و مختوم‌قلی فراغی.

ـ وجود ذخایر فراوان معدنی نظیر زغال‌سنگ آزادشهر، رامیان و مینودشت، سنگ آهک کلاله، مارن چناران و صدف کوهی گنبد و کلاله.

ـ وجود سنت دیرپای بافت فرش، صنایع دستی ترکمن، گلیم، جاجیم و ابریشم‌بافی در سطح روستاهای استان.

ـ توان تبادل انرژی با کشورهای آسیای میانه، برخورداری از شبکه‌های حمل‌ونقل جاده‌ای، ریلی و دریایی و هوایی.

ـ امکان توسعه بهره‌برداری از منابع آب (سطحی و زیرزمینی).

ـ وجود زمینه‌های مساعد علمی و فنی‌وحرفه‌ای در بخش‌های دولتی و غیردولتی در سطوح مختلف آموزشی (عالی و متوسطه) و نوع ارائه (رسمی و غیررسمی).

ـ وجود زمینه‌های مساعد آموزش عالی علوم اسلامی برای کشورهای اسلامی آسیای میانه.

ـ وجود زمینه‌های مساعد مشارکت گسترده مردمی در فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی در چارچوب نهادهای مدنی و NGO به‌ویژه جوانان و بانوان.

ـ وجود تنوع قومی، مذهبی و فرهنگی.

ـ امکان احداث صنایع پتروشیمی و صنایع وابسته به گاز به‌لحاظ عبور خط لوله سراسری گاز (سرخس، نکا، آستارا و خط لوله کشور ترکمنستان).

ـ وجود زمینه‌های قانونی برای توسعه ورزش، نگرش مثبت جامعه به فعالیت‌های ورزشی، گرایش بخش خصوصی و تشکل‌های داوطلب غیردولتی (NGO) به سرمایه‌گذاری و خدمات‌رسانی در توسعه ورزش.[۱]

۲-۷-۱. تنگناها و محدودیت‌های توسعه استان گلستان

عمده‌ترین تنگناها و محدودیت‌های توسعه استان به شرح زیر هستند:

ـ توسعه‌نیافتگی بخش صنعت در همه زمینه‌ها به‌ویژه کمبود صنایع تبدیلی تکمیلی کشاورزی.

ـ کمبود تأسیسات و زیرساخت‌های مهار و ذخیره آب‌های سطحی و پایین بودن راندمان آبیاری.

ـ کمبود تأسیسات و زیرساخت‌های گردشگری.

ـ غالب بودن شیوه سنتی تولید کشاورزی و دام و طیور در سطح استان.

ـ بالا بودن ضریب وقوع بلایای طبیعی ازجمله سیل، رانش زمین، بالا آمدن آب دریا، زلزله، آتش‌سوزی جنگل‌ها و خشکسالی.

ـ پایین بودن شاخص‌های توسعه انسانی استان.

ـ توسعه‌نیافتگی بخش بزرگی از استان در نواحی شمالی و پراکندگی و کم‌جمعیت بودن نقاط روستایی آن.

ـ محدودیت‌های طبیعی (اقلیم خشک، خاک شور قلیایی و کمبود فزاینده منابع آب) در بخش شمالی استان.

ـ افزایش سرعت تفکیک اراضی کشاورزی در سال‌های اخیر.

ـ حساس بودن شرایط زیست‌محیطی استان و خطر گسترش نواحی نیمه‌بیابانی و بیابانی.

ـ افزایش هزینه‌های خدمات عمومی دولت در پی توسعه و تبدیل بی‌رویه سازمان‌های زراعی به روستاهای کم‌جمعیت و پراکنده.

ـ کمبود زیربناها و زیرساخت‌های متناسب با توسعه استان به‌ویژه در بخش‌های شبکه حمل‌ونقل (زمینی، هوایی و دریایی)، جمع‌آوری و دفن زباله آب شرب سالم روستایی استان.

ـ وابستگی شدید منابع مالی بخش ورزش به درآمدهای عمومی.[۲]

---

۱. جلد ۳۱ سند آمایش گلستان، ص ۳۹.
۲. **همان**، ص ۴۰.

۳-۷-۱. مسائل اساسی توسعه استان گلستان

در نمودار زیر، اساسی‌ترین مسائل توسعه استان ملاحظه می‌شود:

نمودار ۱۰. مسائل اساسی توسعه استان گلستان در سند آمایش



مأخذ: برمبنای جلد ۳۱ گزارش آمایش گلستان، ص ۴۱.

۸-۱. چشم‌انداز استان گلستان در سند آمایش

در تدوین سند آمایش استان گلستان، ویژگی‌هایی برای استان در افق چشم‌انداز مورد نظر قرار گرفته است که اهم آن عبارتند از:[۱]

ـ امن، با بهره‌گیری از ظرفیت‌های امنیتی، دفاعی و پدافندی، نگهداری از زیست‌بوم‌ها و میراث فرهنگی و معنوی،

ـ کالبد شهری و روستایی ایمن و استاندارد با ساخت‌وسازهای مقاوم در برابر تهدیدات طبیعی و ناگهانی و سوانح غیرمترقبه،

ـ جامعه‌ای برخوردار از انضباط اجتماعی و وجدان کاری مبتنی‌بر اصول اخلاقی و ارزش‌های بومی، ایرانی ـ اسلامی،

ـ برخوردار از سلامت، رفاه، منزلت اجتماعی، نهاد مستحکم خانواده، دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره‌مند از فرصت‌های برابر توزیع درآمد،

۱. جلد ۳۱ سند آمایش استان گلستان، ص ۱۴۴.

ـ برخوردار از محیط زیست پایدار و سازمان فضایی متعادل و متوازن، متعامل با صنایع و پشتیبان محیط طبیعی، اقتصاد و جامعه براساس اصول توسعه پایدار با تکیه بر حفظ، نگهداشت، احیا و بازآفرینی جنگل‌ها، مراتع و منابع آب و خاک و بانک فون و فلور آن،

ـ پیشرو در فناوری اطلاعات و پژوهش‌های بنیادی در شمال کشور، ارتقادهنده تحقیقات توسعه‌ای و کاربردی علم و فناوری با بهره‌گیری از ظرفیت مراکز آموزش عالی و بنگاه‌های دانش‌بنیان،

ـ دروازه آسیای میانه، بارانداز دریایی ساحل شرقی دریای خزر و کریدور ریلی (مجهز به قطار سریع‌السیر)، دریایی، آزادراهی و هوایی و کریدور پایانه‌ای،

ـ دارای اقتصاد چندبُعدی با سهم غالب بخش خصوصی ـ تعاونی، برخوردار از دانش پیشرفته و منابع انسانی متخصص، ماهر و نوآور و سطح بالای سرمایه اجتماعی،

ـ دارای کشاورزی توسعه‌یافته و مدرن در تولید و صدور محصولات مناسب زراعی و محصولات باغی، دانه‌های روغنی، دام و طیور، آبزیان و پرورش اسب،

ـ قطب پرورش ماهیان خاویاری و میگو در شمال کشور،

ـ قطب تولید گیاهان دارویی و گل‌های زینتی،

ـ تبدیل اراضی شور و بی‌کیفیت و غرقاب به اراضی حاصلخیز و مولد در بخش کشاورزی مدرن و مکانیزه،

ـ برخوردار از منطقه آزاد صنعتی، تجاری و اقتصادی و مناطق ویژه اقتصادی اترک و خواجه نفس،

ـ دارای صنعت و معدن توسعه‌یافته مبتنی‌بر فناوری‌های نوین و پیشرفته، استانداردهای محیط زیستی و تأکید بر استفاده از تمامی ظرفیت‌ها،

ـ برخوردار از زنجیره کامل صنایع پسین و پیشین مدرن مرتبط با فعالیت‌های بخش کشاورزی و مواد معدنی،

ـ نقش‌آفرینی شهرستان‌های گرگان و گنبد کاووس به‌عنوان کانون تعاملات ایران و کشورهای هدف در حوزه آسیای جنوب غربی و آسیای میانه،

ـ فعال در صنایع نفت، گاز و پتروشیمی، پشتیبان تولید انرژی‌های نوین، پاک و تجدیدپذیر کشور و همکاری گسترده با کشورهای منطقه خزر در زمینه سوآپ حامل‌های انرژی و فراورده‌های آن،

ـ تبدیل شده به قطب گردشگری با محوریت گردشگری طبیعی، تاریخی، ورزشی، درمان و سلامت و ارائه‌کننده خدمات تخصصی در مقیاس ملی (ایرانگردی) و فراملی (جهانگردی) با بهره‌گیری بهینه و پایدار از دریا، سواحل دریا و پهنه‌های جنگلی و مرتعی، اماکن تاریخی و فرهنگی،

ـ توسعه تجاری با بهره‌برداری از مبادی بین‌المللی ورود و خروج کالا از منطقه به کشورهای آسیای مرکزی در شرق دریای خزر،

ـ ارائه‌کننده خدمات آموزش عالی و سلامت در سطح ملی و فراملی.

۹-۱. مأموریت‌های استان

استان گلستان با توجه به نقش ملی خود[۱] باید به‌صورت مؤثری بتواند نقش منطقه‌ای خود را نیز محقق نماید، این امر نیازمند شناسایی نقش مشخص استان در تقسیم کار ملی است. تقسیم کار ملی براساس ایفای نقش هر استان در چهار بخش اصلی برنامه‌ریزی شکل خواهد گرفت:

۱. نقش تأمین‌کننده منابع پایه و توزیع ساختارهای فضایی منابع اولیه و پایه،

۲. نقش تولیدی، مدیریت فناوری و فراوری منابع پایه و توزیع ساختار فضایی صنعتی و تولیدی،

۳. نقش مدیریت تجاری و توزیع ساختارهای فضایی مدیریت بازار،

۴. نقش مدیریت و تأمین خدمات و توزیع ساختارهای فضایی مبتنی‌بر نیازهای خدمات منطقه‌ای.[۲]

توسعه استان گلستان براساس توسعه پایدار بخش‌های کشاورزی، گردشگری، صنایع تبدیلی و صنایع پُربازده، خدمات و تجارت خارجی قرار دارد. قاعدتاً این تقسیم کار ملی برای استان باید به سمت آمایش فضایی محورهای توسعه استان برپایه وظایف ملی، استانی و منطقه‌ای هدایت شود.[۳]

۱۰-۱. اهداف سند آمایش استان گلستان

در طول گزارش پس از فهرست کردن ۳۹۵ هدف به تفکیک اهداف بنیادین، اهداف بلندمدت و اهداف حوزه‌های مختلف (کشاورزی، صنعت، معدن، تجارت و بازرگانی، خدمات و گردشگری، جمعیت، آموزش و پرورش، آموزش عالی، آموزش عمومی و مهارتی، میراث فرهنگی، ورزش و جوانان، رفاه و تأمین اجتماعی، بهداشت و درمان، عمران شهری، عمران روستایی، مسکن و شهرسازی، آب و فاضلاب، برق، گاز، پست و مخابرات، حمل‌ونقل، منابع طبیعی، برنامه‌ریزی و مدیریت، سیاسی و امنیتی) در ادامه ۱۹ هدف بنیادین در قالب یک هدف بنیادین نهایی یعنی «توسعه متوازن، متناسب و پایدار منطقه‌ای با تکیه بر هویت اصیل اسلامی ـ ایرانی» ارائه شده است.[۴] همچنین در جلد ۳۴ سند آمایش استان گلستان، ۳۰ هدف، با عنوان اهداف کلی سرزمینی برای استان تا سال ۱۴۱۴ ارائه شده است و درنهایت نیز ۱۳ هدف کلان توسعه استان گلستان در گزارش سنتز (جلد ۳۷) به شرح زیر ارائه شده است:

ـ توسعه و تقویت مبانی تحقق عدالت اجتماعی و تحکیم وحدت ملی و دینی و مشارکت همگانی با اصالت دادن به ارزش‌های معنوی و فضایل اخلاقی،

ـ ارتقای سطح اشتغال پایدار، درآمد سرانه و امید به زندگی،

ـ ایجاد زمینه‌های مناسب برای بازاریابی و گسترش مبادلات بین‌المللی نفت و گاز با کشورهای منطقه با توجه به سابقه سوآپ،

---

۱. با توجه به اینکه سند آمایش ملی تدوین نشده است، جایگاه و نقش ملی استان‌ها ازجمله استان گلستان مشخص نیست.
۲. جلد ۳۱ سند آمایش استان گلستان، ص ۱۳۱.
۳. **همان**، ص ۱۳۱ الی ۱۳۳.
٤. **همان**، ص ۸۸.

ـ توسعه و تقویت فعالیت‌های بخش کشاورزی و گسترش فعالیت‌های صنعتی مرتبط و فراوری معدنی،

ـ تأمین آب مورد نیاز بخش کشاورزی و استفاده بهینه از آن،

ـ توسعه و گسترش زیرساخت‌های صنعت و گردشگری و سلامت،

ـ توسعه و گسترش زیرساخت‌ها و زیربناهای شبکه‌های ارتباطی جاده‌ای، ریلی و هوایی و خطوط انتقال گاز و برق،

ـ ارتقای سطح ارتباطات و مبادلات بازرگانی، فرهنگی، ورزشی و هنری با کشورهای آسیای میانه،

ـ حفاظت و احیا و توسعه بهره‌برداری از قابلیت‌های محیط زیستی و منابع طبیعی در راستای توسعه پایدار،

ـ ایجاد تعادل و توازن در توسعه با تأکید بر ارتقای شاخص‌های توسعه‌یافتگی در نواحی شمال غربی و شرقی و جنوبی استان،

ـ افزایش سهم و نقش استان در فعالیت‌های اقتصادی و تقسیم کار ملی و فراملی با توجه به موقعیت جغرافیایی استان و همجواری با کشورهای آسیای میانه،

ـ ایجاد توازن در نظام سلسله‌مراتب خدمات‌رسانی شهری و روستایی استان،

ـ توسعه و تقویت زیرساخت‌های مراکز علمی، تحقیقاتی و دانشگاهی.[۱]

۱۱-۱. مهم‌ترین پیشران‌های مؤثر در توسعه استان گلستان

مهم‌ترین پیشران‌های مؤثر در توسعه استان گلستان عبارتند از:

نمودار ۱۲. مهم‌ترین پیشران‌های مؤثر در توسعه استان گلستان



مأخذ: برمبنای جلد ۳۷ سند آمایش استان گلستان.

۱. جلد ۳۷ سند آمایش استان گلستان، ص ۱۴.

۱-۱۲. سناریوی توسعه فضایی استان گلستان

در سند آمایش استان گلستان، سناریوی توسعه فضایی استان به شرح زیر ارائه شده است:

ـ توسعه استفاده از دانشگاهیان و نخبگان در استان برای مدیریت،

ـ ارتقای مدیریت استان،

ـ نظارت متمرکز بر دستگاه‌های اجرایی،

ـ تلاش برای آمایش‌مبنا نمودن اقدام‌ها،

ـ توسعه بحث ایمنی و پدافند غیرعامل،

ـ توسعه ارتباطات و تلاش حداکثری برای ارتقای سرمایه اجتماعی،

ـ توسعه فیزیکی و انسانی آموزش و توسعه آموزش فنی‌وحرفه‌ای برای بیکاران،

ـ توسعه زیرساخت‌های ریلی و زمینی و مناطق و بنادر آزاد و تجاری،

ـ توسعه فرودگاه‌های گرگان و کلاله،

ـ حمایت عملی از صادرات،

ـ توسعه زیرساخت‌های گردشگری و سرمایه‌گذاری در آن و حمایت از صنایع دستی،

ـ برداشتن تأکید بر کشت محصولات استراتژیک یا جبران دولتی ضعف مالی ناشی از کشت این محصولات،

ـ توسعه ظرفیت‌های کشاورزی و الگوی کشت و توسعه و بازسازی شرکت‌های کشت و صنعت و صنایع تبدیلی و فراوری معدن و سرمایه‌گذاری در آنها،

ـ توسعه نسبی صنایع کاربر و توسعه نسبی صنایع با فناوری بالا.

براساس سند آمایش استان گلستان، سناریوی «توسعه کشاورزی و صنعتی استان براساس مناطق و بنگاه‌های کوچک و بازسازی و حفاظت از طبیعت» یکی از محتمل‌ترین‌ها براساس ویژگی‌های اقتصادی و اجتماعی و طبیعی و مدیریتی استان است. البته این سناریو بدترین شرایط آینده را تعریف می‌کند و لازم است در اجرای آن به سمت بازبینی شرایط استقرار ساختارهای فضایی و مدیریت بحران‌های آینده و به‌ویژه کم بودن کارایی تولیدات کشاورزی، نقص زنجیره‌ها و خوشه‌های صنعتی و نیز بیکاری گسترده توجه ویژه داشت که بخشی از آنها محصول ادامه روند گذشته استان است.[۱]

۱-۱۳. راهبردهای توسعه استان گلستان

در جدول زیر راهبردهای توسعه استان ارائه شده است:

---

۱. جلد ۳۳ گزارش آمایش استان گلستان، ص ۲۱۷.

جدول ۷. راهبردهای توسعه استان گلستان

شماره	عنوان راهبرد
۱	حفظ هویت، وحدت ملی و انسجام اسلامی در استان گلستان با احیا، ارتقا و توسعه فرهنگ و ارزش‌های بومی، ایرانی و اسلامی در منطقه
۲	توسعه همه‌جانبه و ساختاری فناوری اطلاعات و تبدیل استان گلستان به یکی از قطب‌های مهم فناوری اطلاعات در کشور با ایفای نقش فرامنطقه‌ای در تقسیم کار ملی سرزمین
۳	آموزش، تجهیز و حفاظت از منابع انسانی، تأمین اجتماعی و ارتقای سطح بهداشت عمومی و سلامت و رفاه جوامع شهری، روستایی و عشایری منطقه
۴	حفاظت از منابع و میراث طبیعی و تعادل‌های زیست‌محیطی استان به‌ویژه ذخیره‌گاه‌های زیستی و اکوسیستم‌های نادر به‌منظور پایداری توان‌های اکولوژیک، توسعه پایدار بخش کشاورزی و پایش قابلیت‌ها و جاذبه‌های گردشگری استان
۵	سامان‌دهی مدیریت سرزمین در قلمرو استان به‌منظور بهره‌برداری متناسب با توان محیطی و قابلیت‌های طبیعی به‌ویژه منابع آب و خاک و ذخایر معدنی
۶	تلاش همه‌جانبه برای تحول صنعتی و معدنی استان برمبنای توسعه اقتصاد دانایی‌محور به‌منظور توسعه پایدار صنعتی و معدنی استان، به پشتوانه موقعیت مناسب منطقه‌ای، بازارهای فرامنطقه‌ای و ملی (آسیای میانه) و فراوانی تولیدات بخش کشاورزی و ذخایر معدنی
۷	اولویت‌دهی به توسعه و گسترش گردشگری در استان با ارتقای نقش و عملکردهای آنها در سطوح ملی و جهانی به پشتوانه جاذبه‌های منحصربه‌فرد و با توسعه زیرساخت‌های مناسب و جهت‌گیری‌های بسترساز آتی، به‌منظور توسعه فعالیت‌های بخش خدمات، ایجاد اشتغال و درآمد در استان
۸	بهره‌گیری از موقعیت جغرافیایی استان برای تولید و صدور کالا و خدمات به آسیای میانه
۹	توسعه و تجهیز سلسله‌مراتبی فضاها و مراکز شهری و روستایی استان برمبنای استانداردها و ضوابط خدمات‌رسانی
۱۰	تحول ساختار اداری ـ اجرایی و مدیریت توسعه در استان

مأخذ: برمبنای جلد ۳۷ گزارش آمایش استان گلستان، ص ۹۴.

در ادامه پیشران‌های تجمیع شده، راهبردها و برنامه‌ها و اقدام‌های مورد نیاز برای توسعه پایدار استان براساس تحلیل‌های تمامی بخش‌های آمایش، به شرح زیر ارائه شده است:

جدول ۸. مجموعه راهبردها، برنامه‌ها و شاخص‌های هدف برای پیشران‌های استان

ردیف	پیشران	راهبرد	برنامه‌ریزی ساختاری	برنامه‌ریزی عملیاتی (پروگرام)	شاخص هدف	دستگاه‌های مرتبط
۱	تلاش برای ارتقای سرمایه اجتماعی و توسعه ایمنی و پدافند غیرعامل	حفظ هویت، وحدت ملی و انسجام اسلامی در استان گلستان با احیا، ارتقا و توسعه فرهنگ و ارزش‌های بومی، ایرانی و اسلامی در منطقه، کاهش آسیب‌های اجتماعی و تأمین امنیت پایدار با گسترش مشارکت عمومی و افزایش نشاط و شادابی در منطقه و ارتقای سرمایه اجتماعی	تقویت هویت‌های بومی با رویکرد انسجام فرهنگی منطقه در پیوند با فرهنگ ملی، ایجاد بسترهای مناسب فرهنگی، تقویت وحدت ملی و اسلامی، توسعه همه‌جانبه سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی، ایجاد امنیت و پدافند غیرعامل	پروگرام سامان‌دهی و تجهیز ورزش‌های طبیعی، پروگرام توسعه فعالیت‌های ترویجی و ورزش‌های بومی در میان اقوام	افزایش مساحت و تعداد اماکن ورزشی طبیعی، نسبت هزینه ورزش‌های بومی به کل هزینه ورزشی	ورزش و جوانان
				پروگرام حمایت از سرمایه‌گذاری‌های محلی و ایجاد تشکل‌های مردم‌نهاد	افزایش تعداد تشکل‌های مردم‌نهاد	معاونت اجتماعی استانداری
				پروگرام سامان‌دهی و تجهیز قطب‌های فرهنگی استان	تعداد قطب‌های فرهنگی و ساعات کار آنها در سال	سازمان میراث فرهنگی/ سازمان اوقاف
				پروگرام سامان‌دهی و تجهیز جلوه‌های هنری استان گلستان	درصد پوشش و تجهیز جلوه‌های هنری	سازمان میراث فرهنگی/ سازمان تبلیغات اسلامی
				پروگرام سامان‌دهی تغییر ساختار فنی پخش برنامه‌های صدا و سیما، پروگرام توسعه تولید و توسعه تجهیزات ارسال برنامه‌های تلویزیونی بین‌المللی	ساعات تولید برنامه‌های صدا و سیما و کیفیت آنها	سازمان صدا و سیما
				پروگرام سامان‌دهی و تجهیز کتابخانه‌های استان	تعداد کتابخانه‌های استان	سازمان تبلیغات اسلامی/ مراکز دانشگاهی
۲	توسعه ارتباطات	توسعه همه‌جانبه و ساختاری فناوری اطلاعات و تبدیل استان گلستان به یکی از قطب‌های مهم فناوری اطلاعات در کشور با ایفای نقش فرامنطقه‌ای در تقسیم کار ملی پروگرام توسعه و تقویت زیرساخت‌های شبکه فیبر نوری	تأمین و پوشش کامل شبکه فیبر نوری، تأمین زیرساخت‌های پژوهشی ـ کاربردی و تأمین شبکه جامع بانک اطلاعات استان	پروگرام توسعه فنون دانش‌محور	نسبت علوم دانش‌محور به کل علوم	دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی
				پروگرام ایجاد شبکه جامع بانک‌های اطلاعاتی استان	درصد تکمیل شبکه جامع اطلاعات	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی
				پروگرام توسعه و تجهیز امکانات آموزش فناوری	هزینه تجهیز امکانات	اداره کل مخابرات و ارتباطات
۳	توسعه فیزیکی و انسانی آموزش و توسعه آموزش فنی‌وحرفه‌ای برای بیکاران	آموزش، تجهیز و حفاظت از منابع انسانی، تأمین اجتماعی و ارتقای سطح بهداشت عمومی و سلامت و رفاه جوامع شهری، روستایی و عشایری منطقه	توسعه خدمات درمانی، تقویت و گسترش مراکز آموزش ـ درمانی، ایجاد شبکه آموزش فنی‌وحرفه‌ای، توسعه تجهیزات و مراکز آزمایشگاهی، گسترش مراکز آموزش عالی و نظیر آن	توسعه مراکز آموزش فنی‌وحرفه‌ای، توسعه مراکز دانشگاهی علوم انسانی، توسعه مراکز آموزش شبانه‌روزی و آموزش همگانی	نسبت مراکز به کل مراکز آموزشی	آموزش و پرورش/ مراکز آموزش عالی
				پروگرام تجهیز مراکز درمانی تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی	درصد تجهیز مراکز درمانی و پوشش آنها	سازمان تأمین اجتماعی/ دانشگاه علوم پزشکی
				پروگرام شهرستان گرگان به‌عنوان قطب تخصصی درمان سرطان	احداث مرکز تخصصی درمان سرطان	دانشگاه علوم پزشکی
				پروگرام تجهیز آزمایشگاه‌ها و کنترل کیفی محصولات	هزینه تجهیز آزمایشگاه‌ها	سازمان استاندارد

ردیف	پیشران	راهبرد	برنامه‌ریزی ساختاری	برنامه‌ریزی عملیاتی (پروگرام)	شاخص هدف	دستگاه‌های مرتبط
۴	منابع طبیعی به‌عنوان حامی حیات و تمامی فعالیت‌های انسان و نیز توسعه گردشگری ـــ توسعه کشاورزی و الگوی کشت، تلاش برای آمایش مبنا نمودن اقدام‌ها	حفاظت از منابع و میراث طبیعی و تعادل‌های محیط زیستی استان به‌ویژه ذخیره‌گاه‌های زیستی و اکوسیستم‌های نادر به‌منظور پایداری توان‌های اکولوژیک، توسعه پایدار بخش کشاورزی و پایش قابلیت‌ها و جاذبه‌های گردشگری استان، سامان‌دهی مدیریت سرزمین در قلمرو استان به‌منظور بهره‌برداری متناسب با توان‌های محیطی و قابلیت‌های طبیعی به ویژه منابع آب و خاک و ذخایر معدنی	لزوم توجه و برنامه‌ریزی برای حفاظت و استفاده معقول و بهینه از این منابع، در راستای توسعه پایدار سرزمین و با توجه به اهداف آمایش که همان تعادل‌بخشی به رابطه انسان و محیط است، بهره‌برداری مناسب و متناسب با توان‌های محیطی هر سرزمین، به‌ویژه منابع آب و خاک، در سامانه ملی و هدایت توسعه به سمت پایداری	پروگرام افزایش اراضی کشاورزی مجهز به سیستم‌های آبیاری تحت فشار استان، پروگرام توسعه شبکه آبیاری و زهکشی	نسبت وسعت زمین‌های مجهز به کل زمین‌های کشاورزی	سازمان جهاد کشاورزی
				پروگرام توسعه بهره‌برداری از آب‌های سطحی، پروگرام مدیریت بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی، پروگرام انتقال آب از حوزه‌های مجاور	نسبت منابع آبی تحت مدیریت به کل منابع آبی	آب منطقه‌ای
				پروگرام توسعه تأمین آب شرب شهری و روستایی	ظرفیت طولی شبکه آبرسانی ـ درصد روستاها و شهرهای پوشش داده شده	آب و فاضلاب
				پروگرام سامان‌دهی سواحل رودخانه‌های استان، پروگرام نظارت بر کیفیت محیط زیستی رودخانه‌های استان	پایش خط ساحلی رودخانه‌ها/ ارزیابی و اقدام‌های اصلاحی برای کیفیت آب	سازمان حفاظت محیط زیست/ آب منطقه‌ای
				پروگرام حفاظت از آلودگی‌های ناشی از سکونت و فعالیت	کاهش نسبت حجم آلاینده‌ها	سازمان حفاظت محیط زیست
				پروگرام بهره‌برداری از منابع اراضی براساس قابلیت اراضی، پروگرام توسعه و تقویت نظام مدیریت محیط زیستی مناطق جنگلی استان	کاهش نسبت تعارض منابع با قابلیت آنها/ بهره‌برداری از جنگل‌ها براساس توان	سازمان جنگل‌ها و مراتع/ جهاد کشاورزی/ آب منطقه‌ای/ سازمان حفاظت محیط زیست
				پروگرام اعمال مدیریت و نظارت فرابخشی در محور ساحلی گمیشان، پروگرام سامان‌دهی محیط زیستی تالاب‌های دائمی استان	وسعت زیست‌بوم‌های تحت مدیریت	سازمان حفاظت محیط زیست
۵	توسعه ظرفیت‌های کشاورزی و الگوی کشت و توسعه و بازسازی شرکت‌های کشت و صنعت و صنایع تبدیلی و فراوری معدن و سرمایه‌گذاری در آنها	تأکید بر توسعه پایدار و همه‌جانبه و کیفی بخش کشاورزی (به‌عنوان قطب تأمین امنیت غذایی کشور) به‌منظور حفظ و ارتقای موقعیت کشاورزی استان در اقتصاد ملی و کشاورزی استان و توسعه صنایع وابسته	مدیریت بهره‌برداری از اراضی، اعمال مدیریت، تولید و الگوی کشت تقویت و حمایت از سیستم نوین کشت و اعمال مدیریت بر بهره‌برداری سنتی از منابع آب و توسعه صنایع وابسته و صنایع فراوری معادن	مدیریت اراضی کشاورزی و اصلاح الگوی کشت (اصلاح الگوی کشت استان، تبدیل دیم استان، تجهیز و اراضی نوسازی و یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی، احداث و راه‌های دسترسی به بهسازی مزارع استان، تجهیز منابع و امکان‌پذیری افزایش تولید زراعی، افزایش محصولات ضریب مکانیزاسیون در اراضی کشاورزی، توسعه باغات مثمر و افزایش تولیدات باغی استان، تولید گیاهان دارویی	نسبت زمین‌های تحت کشت مکانیزه به سنتی/ درصد بهینه‌سازی محصولات، میزان یکپارچگی اراضی، مساحت باغات برپا شده در زمین‌های شیب‌دار، درصد تولید گیاهان دارویی و استفاده‌های نوین از زمین‌های کشاورزی	سازمان جهاد کشاورزی
				مدیریت بهره‌برداری سنتی از منابع آب (تأمین آب کشاورزی از طریق اجرای طرح‌های کوچک تأمین آب، احیا و مرمت قنوات)	حجم آب تأمینی مزارع از طرح‌های کوچک و قنوات	سازمان جهاد کشاورزی
				تقویت و حمایت از سیستم‌های نوین کشت، توسعه کشت‌های گلخانه‌ای	نسبت الگوی مکانیزه به سنتی	سازمان جهاد کشاورزی

ردیف	پیشران	راهبرد	برنامه‌ریزی ساختاری	برنامه‌ریزی عملیاتی (پروگرام)	شاخص هدف	دستگاه‌های مرتبط
				توسعه خدمات پشتیبانی بخش کشاورزی	درصد سطح زمین‌های تحت خدمات ارائه شده دولتی	سازمان جهاد کشاورزی
				مدیریت ترکیب دام و توسعه الگوی صنعتی پرورش دام (تغییر جمعیت دام استان، افزایش کمی‌وکیفی تولیدات دامی، مدیریت تولید خوراک دام، گسترش خدمات پشتیبانی بخش دام)	نسبت الگوی پرورش صنعتی به سنتی و درصد تغییر ترکیب دام براساس الگوی مناسب و تولید خوراک آنها و پشتیبانی از دامداری‌ها	سازمان جهاد کشاورزی
				مدیریت بهره‌برداری و توسعه تولید آبزیان (افزایش تولید و مصرف محصولات شیلاتی استان، توسعه خدمات پشتیبانی بخش شیلات)	وزن تولید آبزیان در استان	شیلات استان
				ایجاد سیستم مدیریت مبارزه با بیماری‌های دامی (کاهش تلفات و ضایعات دامی استان، احداث پست‌های قرنطینه دامی، مدیریت کیفیت، بهداشت و سلامت گوشت و فراورده‌های خام دامی و شیلات)، پروگرام سامان‌دهی و تجهیز امکانات درمانی دامپزشکی در استان، پروگرام سامان دهی و تجهیز پایگاه‌های قرنطینه	نسبت دام‌های تحت کنترل به دام‌های آزاد	دامپزشکی
۶	توسعه و بازسازی شرکت‌های کشت و صنعت و صنایع تبدیلی و فراوری معدن و سرمایه‌گذاری در آنها و نیز توسعه صنایع کاربر و صنایع فناوری بالا	تلاش همه‌جانبه برای تحول صنعتی و معدنی استان برمبنای توسعه و اقتصاد دانایی‌محور به‌منظور توسعه پایدار صنعتی و معدنی استان، به پشتوانه موقعیت مناسب منطقه‌ای، بازارهای فرامنطقه‌ای و ملی (آسیای میانه) و فراوانی تولیدات بخش کشاورزی و ذخایر معدنی	شکل‌گیری زنجیره‌های تولیدی صنایع غذایی، ماشین‌آلات تولیدی کشاورزی، تشکیل خوشه صنعتی پتروشیمی و فلزی، ایجاد شهرک‌های جدید صنعتی و نواحی بهره‌برداری معدنی و فراوری محصولات معدنی و ایجاد قطب توسعه در مناطق قابلیت‌دار به‌ویژه شمال شرق استان	پروگرام تکمیل زنجیره تولید ماشین‌آلات کشاورزی، پروگرام سامان‌دهی تولید صنایع غذایی، پروگرام سامان‌دهی تولید صنایع وابسته به دام، پروگرام احداث مجتمع تولید کودهای آلی از ضایعات دامی و کشاورزی	درصد تکمیل زنجیره تولید، تعداد کارخانجات وابسته به تولید، درصد پوشش صنایع و مجتمع‌ها از نظر سامان‌دهی	صنعت، معدن و تجارت/ جهاد کشاورزی
				پروگرام ایجاد تأسیسات پالایشگاهی، پروگرام توسعه و تجهیز صنایع پایین‌دستی گاز و محصولات شیمیایی	درصد توسعه پالایشگاه و صنایع پایین‌دستی	شرکت نفت/ صنعت، معدن و تجارت
				پروگرام سامان‌دهی تولید صنایع فلزی، پروگرام ایجاد تأسیسات پشتیبانی خدمات صنعتی	تعداد کارخانجات وابسته به تولید و درصد توسعه تأسیسات پشتیبانی	صنعت، معدن و تجارت
				پروگرام مدیریت بهره‌برداری معدنی	افزایش وسعت معادن براساس توان طبیعی و صنایع فراوری و تصفیه پساب	صنعت، معدن و تجارت
۷	توسعه زیرساخت‌های گردشگری و سرمایه‌گذاری در آن و حمایت از صنایع دستی و نیز توسعه	اولویت‌دهی به توسعه و گسترش گردشگری در استان با ارتقای نقش و عملکردهای آنها در سطوح ملی و جهانی به پشتوانه جاذبه‌های	توسعه گردشگری به‌عنوان یکی از منابع درآمدزایی و مولد اشتغال	پروگرام توسعه و تجهیز مناطق نمونه گردشگری استان، پروگرام مطالعه و سامان‌دهی روستاهای هدف گردشگری و گردشگری سلامت	وسعت مناطق گردشگری تحت پوشش و درصد تجهیز این مناطق	سازمان حفاظت محیط زیست/ سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری

ردیف	پیشران	راهبرد	برنامه‌ریزی ساختاری	برنامه‌ریزی عملیاتی (پروگرام)	شاخص هدف	دستگاه‌های مرتبط
	زیرساخت‌های حمل‌ونقل	منحصربه‌فرد و با توسعه زیرساخت‌های مناسب و جهت گیری‌های بسترساز آتی، به‌منظور توسعه فعالیت‌های بخش خدمات، ایجاد اشتغال و درآمد در استان		پروگرام مطالعه، سامان‌دهی و تجهیز مسیرهای کوچ ایلات، پروگرام سامان‌دهی و تجهیز محورهای اصلی و قطری منطقه	تجهیز مسیر کوچ ایلات و سایر مسیرها	اداره کل عشایری استانداری
				پروگرام مرمت و نوسازی آثار تاریخی و فرهنگی و مذهبی استان، پروگرام مطالعه، سامان‌دهی و تجهیز باغشهرهای استان	تعداد مناطق بازسازی شده و درصد تجهیز باغشهرهای استان	سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری
				پروگرام سامان‌دهی تولید و عرضه صنایع دستی	درصد پوشش تولید و عرضه صنایع دستی تولیدی	سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری
۸	حمایت عملی از صادرات و توسعه زیرساخت‌های ریلی و زمینی و مناطق و بنادر آزاد و تجاری و فرودگاه‌ها	بهره‌گیری از موقعیت جغرافیایی استان برای تولید و صدور کالا و خدمات به آسیای میانه، توسعه و تجهیز زیرساخت‌های استان برای رشد فعالیت‌های اقتصادی و ایفای نقش فرامنطقه‌ای	توسعه تجهیزات ساختمانی و تجهیز شبکه پشتیبانی خدمات بازرگانی، سامان‌دهی صنوف و سامان‌دهی شبکه بازار پولی، سرمایه‌گذاری و حمایت از فعالیت‌ها، پوشش کامل، شبکه‌های ارتباطی زمینی، ریلی، دریایی و هوایی، شبکه خطوط انتقال نیرو و انرژی برای رفع عدم تعادل‌های فضایی، جمعیتی و فعالیتی	پروگرام ایجاد امکانات و توسعه پایگاه‌های عملیات بازرگانی فراملی، پروگرام ایجاد تجهیزات ساختمانی خدمات بازرگانی	ایجاد پایگاه عملیات بازرگانی	اتاق بازرگانی و صنایع و معادن استان
				پروگرام تجهیز و سامان‌دهی مراکز نگهداری کالا (سوله و سردخانه)، پروگرام تجهیز و توسعه مراکز نگهداری غلات	ایجاد سوله و مراکز نگهداری	شرکت غله و خدمات بازرگانی
				پروگرام سامان‌دهی شبکه توزیع کالا، پروگرام تسهیل و توسعه خدمات مالی و سرمایه‌گذاری	افزایش تعداد شبکه‌های توزیع کالا	اتاق بازرگانی و صنایع و معادن استان
				پروگرام توسعه و تجهیز شبکه حمل‌ونقل ریلی، پروگرام تجهیز و گسترش شبکه حمل و نقل جاده‌ای	افزایش طول خطوط	راه و شهرسازی
				پروگرام توسعه و تقویت حمل‌ونقل دریایی، پروگرام توسعه حمل‌ونقل هوایی	افزایش حجم مبادلات	بنادر و کشتیرانی، هواپیمایی کشوری
				پروگرام سامان‌دهی و تجهیز راهوندهای کریدور میانی استان، پروگرام رفع نقاط حادثه‌خیز در محورهای ارتباطی، پروگرام احداث و توسعه مراکز مدیریت راه در محورهای ارتباطی استان	افزایش طول خطوط تحت مدیریت	راه و شهرسازی
				پروگرام توسعه و تقویت شبکه خطوط انتقال نیرو، پروگرام توسعه و تقویت شبکه انتقال گاز، پروگرام توسعه و تقویت شبکه انتقال فراورده‌های نفتی	افزایش طول خطوط انتقال نیرو	اداره گاز، برق و شرکت نفت
۹	تلاش برای آمایش‌مبنا نمودن اقدام‌ها و ایمنی و پدافند غیرعامل	توسعه و تجهیز سلسله‌مراتبی فضاها و مراکز شهری و روستایی استان برمبنای استانداردها و ضوابط	توسعه و تجهیز سلسله‌مراتبی فضاها و مراکز شهری و روستایی، ضمن توزیع فعالیت‌ها بر پهنه سرزمین،	پروگرام تعریف و تثبیت استقرار خدمات سطح برتر فرامنطقه‌ای شهر گرگان، پروگرام تعریف و تثبیت استقرار خدمات سطح برتر منطقه‌ای در شهر گرگان	درصد خدمات سطح فرامنطقه‌ای و سطح منطقه‌ای برقرار شده در شهر گرگان	فرمانداری/ شهرداری

ردیف	پیشران	راهبرد	برنامه‌ریزی ساختاری	برنامه‌ریزی عملیاتی (پروگرام)	شاخص هدف	دستگاه‌های مرتبط
		خدمات‌رسانی	متناسب با قابلیت‌ها، جهت ایجاد تعادل فضایی و جمعیتی	پروگرام تعریف و تثبیت استقرار خدمات سطح برتر منطقه‌ای شهر گنبد	درصد خدمات سطح منطقه‌ای برقرار شده در شهر گنبد	فرمانداری/ شهرداری
				پروگرام تقویت و تجهیز قطب توسعه بندر ترکمن ـ گمیشان، پروگرام تقویت و تجهیز قطب توسعه انبارالوم، پروگرام تقویت و تجهیز قطب توسعه اینچه‌برون، پروگرام تقویت و تجهیز قطب توسعه مراوه‌تپه	افزایش هزینه توسعه مبتنی‌بر آمایش	استانداری گلستان
				پروگرام ایجاد و تقویت سکونتگاه‌های شهری جدید	درصد پیشرفت مطالعات و اقدامات اولیه توسعه سکونتگاه‌های جدید	شهرداری/ مدیریت امور شهری استانداری
				پروگرام مطالعه و ایمن‌سازی روستاهای در معرض سوانح، پروگرام تهیه طرح روستاهای نیازمند جابه‌جایی	افزایش تعداد روستاهای دارای ایمنی مناسب و جابه‌جایی روستاهای در معرض خطر	معاونت هماهنگی امور عمرانی استانداری
				پروگرام مطالعه و بهسازی و سامان‌دهی بافت فرسوده شهرهای استان	هزینه صرف شده جهت سامان‌دهی بافت‌های فرسوده	شهرداری
۱۰	ارتقای مدیریت استان و نظارت بر دستگاه‌های اجرایی و توسعه استفاده از دانشگاهیان و نخبگان استان در مدیریت آن و آمایش‌مبنا نمودن فعالیت‌ها	تحول ساختار اداری ـ اجرایی و مدیریت توسعه در استان	تداوم روند هماهنگی دستگاه‌های اجرایی و ایجاد سیستم‌های هوشمند اطلاعاتی و مدیریتی	پروگرام ایجاد، تجهیز و توسعه واحد آمایش دستگاه‌های اجرایی	درصد توسعه و عملیاتی شدن واحدهای آمایشی در دستگاه‌ها	سازمان برنامه و بودجه
				پروگرام توسعه مدیریت هوشمند آمایش‌محور، پروگرام توسعه استفاده از دانشگاهیان و نخبگان در مدیریت استان، پروگرام نظارت هوشمند بر فعالیت دستگاه‌های ذی‌ربط در مدیریت استان	درصد راه‌اندازی مدیریت هوشمند، میزان استفاده از دانشگاهیان و نخبگان، نشست‌های تخصصی بررسی فرایند پیشرفت مبتنی‌بر آمایش	سازمان برنامه و بودجه

مأخذ: برمبنای جلد ۳۷ گزارش آمایش استان گلستان، ص ۸۷.

۱۴-۱. منابع مورد نیاز

مجموع اعتبارات عمرانی تخصیص‌یافته در پروگرام‌های عملیاتی سند آمایش استان تا افق طرح، معادل ۴۴۸۶۴/۸۵ میلیارد ریال است. میزان اعتبارات عمرانی سند آمایش در برنامه ششم توسعه ۱۹۴۴۵/۸ میلیارد ریال، معادل ۴۳ درصد کل اعتبارات عمرانی پیش‌بینی شده، در سند آمایش استان تا افق طرح (۱۴۱۴) است. بر همین اساس اعتبارات برنامه هفتم به میزان ۲۵۴۱۹/۰۵ معادل ۵۷ درصد کل اعتبارات خواهد بود.

جدول ۹. روند توزیع منابع مالی سند آمایش برحسب راهبردها به تفکیک پروژه اجرایی

عنوان	برنامه ششم		برنامه هفتم		جمع (میلیارد ریال)
	دولت (میلیارد ریال)	بخش خصوصی (میلیارد ریال)	دولت (میلیارد ریال)	بخش خصوصی (میلیارد ریال)	
منابع	۲۷۵	۰	۱۶۰/۹۴	۰	۴۳۵/۹۴
مدیریت سرزمین	۴۴۸	۲۶/۴	۱۰۶/۲	۵۷/۷	۶۳۸/۳
سلسله‌مراتب	۳۷/۴	۰	۷۵/۷	۰	۱۱۳/۱
توسعه پایدار	۲۴۸۰/۸۲	۳۹۶۵/۳۴	۴۷۴۰/۳۵	۸۵۸۶/۹۶	۱۹۷۷۳/۴۷
آب	۲۸۰۸/۲	۰	۵۱۷۵/۹	۰	۷۹۸۴/۱
موقعیت جغرافیایی	۲۲/۲	۹۰۰	۱۰۴/۸	۶۵۰	۱۶۷۷
کاهش آسیب‌ها	۱۴۱/۱	۸۵۲/۶	۲/۲	۱۲۶۷/۵	۲۲۶۳/۴
صنعت	۱۱۰	۶۲۰/۵	۱۰	۱۰	۷۵۰/۵
گردشگری	۸۲/۹	۹۴	۷۰/۵	۵۰۲/۵	۷۴۹/۹
آموزش	۹۴۹	۲۱۷	۱۸۰۱/۲	۴۶۷	۳۴۳۴/۲
فناوری	۹۲	۸۶	۴۸	۱۴۵/۲	۳۷۱/۲
زیرساخت‌ها	۴۰۵۴/۹۴	۱۲۵	۵۲۱/۲	۲۲۰	۴۹۲۱/۱۴
تحول اداری	۱۰	۰	۱۰	۰	۲۰
حفظ هویت	۷۳۴/۴	۳۱۳	۶۱۳/۲	۷۲	۱۷۳۲/۶
جمع کل (میلیارد ریال)	**۱۲۲۴۵/۹۶**	**۷۱۹۹/۸۴**	**۱۳۴۴۰/۱۹**	**۱۱۹۷۸/۸۶**	**۴۴۸۶۴/۸۵**

مأخذ: برمبنای جلد ۳۴ گزارش آمایش استان گلستان، ص ۳۳۷.

۱۵-۱. نظام اجرایی و مدیریت آمایش استان (اجرا، ارزیابی، پایش و...)

در مورد نظام ارزیابی و پایش آمایش استان شایان ذکر است که گزارش فاقد دو زیربخش از چهار زیربخش[1] شرح خدمات در این بخش است. به‌طورکلی ارزیابی آمایش سرزمین استانی طی یک فرایند نظام‌وار و هماهنگ در سه سطح صورت می‌گیرد:

۱. الف) طراحی نظام پایش و ارزشیابی برنامه آمایش استان، ب) تدوین چارچوب شاخص‌های ارزیابی برنامه آمایش، ج) طراحی و پیاده‌سازی نظام جمع‌آوری آمار و اطلاعات مکانی و روندهای توسعه استان و د) تدوین چارچوب گزارش‌های نظارتی برنامه آمایش استان.

ـ در سطح ملی و توسط معاونت نظارت و برنامه‌ریزی راهبردی (سازمان برنامه و بودجه) به‌عنوان نهاد ملی تدوین‌کننده برنامه‌های آمایش ملی و استانی که نظارت و ارزیابی برنامه‌های آمایش استانی را نسبت به برنامه آمایش ملی و سایر اسناد فرادست ملی برعهده دارد. همچنین میزان همگرایی کلیه اسناد آمایش استان‌ها با یکدیگر و در راستای سند ملی آمایش سرزمین توسط این نهاد صورت می‌گیرد.

ـ در سطح استانی این وظیفه برعهده معاونت برنامه‌ریزی استانداری است. این معاونت از طریق کارگروه‌های تخصصی به پایش طرح می‌پردازد. ارزیابی معتبر به پایش‌های مختلف نیاز دارد. هر کارگروه موظف به ارزیابی زمینه تخصصی خود خواهد بود. دومین گروه از سازمان‌هایی که باید در ارزیابی برنامه سهیم باشند، سازمان‌هایی هستند که بیشترین سهم را در پشتیبانی و بهره‌مندی از برنامه آمایش استان دارند و درواقع بخش‌هایی از مدیریت عمومی استان را در بر می‌گیرند.

ـ یکی از مهم‌ترین مسائل مطرح در زمینه طراحی نظام پایش تعیین جایگاه مردم در این نظام است. مردم به‌عنوان مهم‌ترین مخاطبان و بهره‌مندان از برنامه‌های عمرانی و توسعه هستند. برنامه‌ها عموماً در زمان تهیه، بدون دخالت و نظارت مردم تهیه می‌شوند.

از این جهت سؤالاتی مطرح می‌شود که درواقع جایگاه مردم در نظام برنامه‌ریزی کجاست؟ آیا صرفاً باید در پایش برنامه‌ها دخالت داده شوند یا در فرایند تهیه برنامه نیز حضور مردم امکان‌پذیر است؟ چطور مردم باید بر برنامه‌ای نظارت کنند که از تهیه آن اطلاع نداشته‌اند؟ از طریق چه نهادهایی و با چه مکانیسمی این نظارت صورت می‌گیرد؟ ابتدا باید نظام اطلاع‌رسانی طراحی شود که همه مردم بتوانند به سند دسترسی داشته باشند و درباره آن اظهارنظر کنند. این سامان‌دهی می‌تواند با توجه به پتانسیل استان در زمینه IT یک نظام اطلاع‌رسانی الکترونیک باشد. ضمن اینکه شوراهای محلی می‌توانند طی گزارش‌های زمان‌بندی شده تأثیر اجرای برنامه را بر ناحیه خود به اطلاع مردم برسانند. همچنین تهیه گزارش‌ها و مستندات ۳ماهه، ۶ماهه و ۱۲ماهه از روند اجرای سند توسط کمیته تخصصی پایش ارزشیابی برنامه و ارائه آن در سایت سازمان، روزنامه‌های محلی و رادیو و تلویزیون استانی از دیگر روش‌های پایش برنامه به‌شمار می‌روند.

با توجه به نکات فوق‌الذکر نظام پایش استان در گروه برنامه‌ریزی توسعه و آمایش از طریق تشکیل کمیته‌های تخصصی و ایجاد بانک اطلاعات سند آمایش استان صورت می‌گیرد. این بانک اطلاعات حاوی پروگرام‌ها، پروگرام‌های مرتبط، زمان‌بندی اجرایی، روند اجرایی کردن پروژه شامل برگزاری مناقصه، انتخاب پیمانکار، تخصیص منابع، پیشرفت فیزیکی، انتقال به دوره بعد، مشکلات اصلی، مسائل محیط زیستی، ناهماهنگی در اجرای طرح، عدم تخصیص کافی منابع، ضعف و قوت پیمانکار، تداخل با اجرای سایر پروژه‌ها و... است.

علاوه بر این، بانک اطلاعات ساختار فضایی استان شامل تحولات ساختار فضایی موجود براساس ساختار فضایی پیشنهادی و تشکیل سیستم اطلاعات جغرافیایی استان (GIS) شامل تدقیق روند شکل‌گیری موقعیت مکانی اجرایی پروژه‌ها و تشخیص مغایرت‌های احتمالی با نقشه ساختار فضایی

استان به‌عنوان پایگاه‌های اصلی نظام اطلاعاتی مورد نیاز سیستم پایش سند آمایش استان، ایجاد و مورد توجه قرار خواهد گرفت.

یکی از دستاوردهای پایش و ارزیابی برنامه آمایش استان، زمینه‌سازی برای ورود استان به مرحله بعدی مطالعات آمایش است. به‌عبارت دیگر یکی از حساسیت‌های اصلی پایش برنامه آمایش، دقت و اصرار بر اجرای برنامه آمایش است تا زمینه جهش و ارتقای نقش استان در مطالعات بعدی آمایش فراهم گردد. هرگونه کوتاهی یا تغییر ماهوی در سازمان فضایی، علاوه بر ایجاد عدم تعادل، برهم خوردن نظام و سیستم ارتقایافته پیوندهای درونی و بیرونی استان، موجب پس‌رفت و تأخیر در پذیرش نقش‌های ملی و فراملی استان است.[۱]

۲. نقد سند آمایش استان گلستان

یکی از مهم‌ترین مشکلات نظام تصمیم‌گیری کشور بی‌توجهی به مسائل حیاتی و اقتضائات زمانه است. به‌عبارت دیگر در صورتی‌که ادراک کافی نسبت به مسائل و چالش‌های اساسی کشور حاصل نشود، ابزارهای مهم و راهبردی، کارکردهایی خلاف فلسفه وجودی خود خواهند داشت. ابزار برنامه‌ریزی و برنامه‌های آمایش سرزمین نیز از این مهم مستثنا نیستند.

با استناد به بررسی‌های انجام شده در ارتباط با اقدامات دولت در زمینه تدوین اسناد آمایش سرزمین،[۲] به‌نظر می‌رسد در حال حاضر ظرفیت کافی برای رفتن به سمت یک برنامه ملی آمایش باکیفیت که دارای برنامه‌های پشتیبان منطقه‌ای نیز باشد، وجود ندارد.

در ارتباط با سند آمایش استان گلستان نیز، اگرچه تلاش‌های قابل اعتنایی در زمینه تدوین سند آمایش استان گلستان صورت گرفته، اما به استناد مطالعات پیشین و براساس مطالعه دقیق سند آمایش استان گلستان، می‌توان گفت سند یادشده، با کاستی‌ها و نواقص جدی مواجه است. این کاستی‌ها، در قالب چهار سرفصل زیر قابل طبقه‌بندی هستند:

۱. فراهم نبودن الزامات حداقلی تدوین سند آمایش سرزمین،

۲. عدم توافق بر روی مفاهیم کلیدی،

۳. ایرادات محتوایی سند آمایش استان گلستان،

۴. ایرادات شکلی سند آمایش استان گلستان.

مسائل مطرح شده در دو طبقه نخست ماهیت فرامنطقه‌ای داشته و می‌توان گفت در ارتباط با تمامی مناطق صادق است و در صورتی که تمهیدات بایسته‌ای جهت مرتفع ساختن آنها اندیشیده نشود، بخش

---

۱. جلد ۳۴ سند آمایش استان گلستان، ص ۳۷۶.

۲. براي مطالعه بیشتر مراجعه شود به: گزارش «مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۴): واکاوي عملکرد دولت در ارتباط با تهیه اسناد آمایش سرزمین»، شماره مسلسل: ، ۱۵۸۹۰، ۱۳۹۷.

بزرگی از اقدامات انجام شده در ارتباط با برنامه‌ریزی آمایش سرزمین بدون دستاورد باقی خواهد ماند. اما ایرادات محتوایی و شکلی مطرح شده مربوط به سند آمایش استان گلستان بوده و ضروری است اقدامات مقتضی در مسیر بازنگری سند مذکور و اصلاح آن ازسوی دستگاه مسئول صورت پذیرد. در ادامه به تشریح هریک از این موارد پرداخته می‌شود:

۱-۲. فراهم نبودن الزامات حداقلی تدوین سند آمایش سرزمین

مهم‌ترین الزامات حداقلی که قبل از تدوین سند آمایش ملی باید فراهم شود، عبارتند از:

الف) ضرورت وجود خواسته مشخص

مورد توجه قرار دادن عناصر اصلی آمایش سرزمین یعنی: جمعیت، فعالیت و فضا باید براساس یک «خواسته مشخص» صورت گیرد. قبل از تدوین برنامه‌های آمایش، باید با یک منطق و هویت قابل اتکا، «هدف» و «تصویری» که برای کشور متصور هستیم ترسیم گردد. همچنین باید شناخت کافی از شرایط بین‌الملل نیز وجود داشته باشد. تحقق این مهم از طریق انجام مطالعات آینده‌پژوهی وسیع و باکیفیت امکان‌پذیر خواهد بود.

ب) وجود یک دولت توسعه‌گرا

دولت توسعه‌گرا در کشورهای مختلف با توجه به نحوه تفسیر آنها از توسعه و توانمندی و ظرفیت‌های آنها، ممکن است ویژگی‌های منحصربه‌فردی داشته باشد. اما اصولاً دولت توسعه‌گرا دولتی است که دولتمردان آن به برنامه‌های توسعه‌ای در مسیر تحقق تولید مولد و فناورانه اعتقاد راسخ داشته و از نزدیک درگیر برنامه‌ریزی‌های توسعه‌ای هستند.[۱] وجود دولت توسعه‌گرا یک پیش‌فرض اساسی برای تحقق برنامه‌های توسعه‌ای بوده، اگرچه این مسئله هنوز در کشور ما محل بحث و چالش است.

شایان ذکر است، براساس تجربه‌های تاریخی گالبرایت[۲] در سال‌های اولیه پس از جنگ جهانی دوم، با مفروض دانستن دولت توسعه‌گرا، سه بایسته دیگر به‌عنوان الزامات اولیه برنامه‌ریزی در نظر گرفته شده است:

- حداقل سطح سواد،
- حداقل تأمین اجتماعی،
- استنباط واحد و هماهنگ دولت و کارگزارانش از مسائل اساسی موجود و شرایط ایده‌آل مورد نظر.[۳]

---

۱. براي مطالعه بيشتر مراجعه شود به «دولت توسعه‌گرا و آينده آن در فرايند جهاني شدن»، ۱۳۹۵.

2. Galbraith

۳. در ارتباط با برنامه‌هاي توسعه و آمايش سرزمين نيز با توجه به طيف وسيع رشته‌هاي تحصيلي مرتبط و وجود متدولوژي‌هاي متفاوت، مسئله آموزش در ايجاد استنباط واحد بسيار مؤثر خواهد بود.
براي مطالعه بيشتر مراجعه شود به: گزارش «درباره برنامه ششم توسعه (۹): شرايط فاز صفر برنامه چيست؟»، مركز پژوهش‌هاي مجلس، ۱۳۹۴.

ج) وجود استراتژی توسعه صنعتی کارآمد

استراتژی به مجموعه‌ای از خط‌مشی‌های عمومی گفته می‌شود که راه و روش نیل به هدف نهایی را مشخص می‌کند. در برنامه‌های استراتژیک دورنمایی از وضع مطلوب طراحی می‌شود و کلیه خط‌مشی‌های ثابتی که آغاز و انجام آنها نیل به هدف‌های عالی را میسر می‌سازد، دربر دارد. اگر بپذیریم که موانعی بر سر راه تحول وضع موجود وجود دارد که به‌طور خودبه‌خود مرتفع نخواهد شد، برخورداری از استراتژی نه‌تنها امری مفید، بلکه امری ضروری خواهد بود.

براساس تجربه تاریخی سایر کشورها، اغلب کشورهایی به توسعه دست یافته‌اند که از توان تولیدی بالایی برخوردارند و بنابراین می‌توان گفت تحول توان تولیدی (تولید فناورانه) و توسعه با یکدیگر همبسته‌اند. از آنجا که صنعت را می‌توان مظهر توان تولیدی یک اقتصاد در نظر گرفت، اتخاذ استراتژی توسعه صنعتی به‌عنوان زیرمجموعه‌ای از استراتژی توسعه، باید مورد توجه قرار گیرد.[۱]

اگرچه در حداقل پنج دوره، تلاش‌هایی جهت تدوین استراتژی توسعه صنعتی و تعیین اولویت‌های صنعتی در کشور صورت گرفته است،[۲] اما اغلب اقدامات مذکور کم‌دستاورد بوده‌اند. بنابراین ضرورت دارد قبل از اقدام به تدوین برنامه آمایش ملی، استراتژی توسعه صنعتی قابل اتکا و مورد وفاق ملی تدوین شود.

د) نظام آماری قابل اتکا

برای تدوین سند آمایش سرزمین، ضروری است پایه‌های آماری پویا و گسترده‌ای برای کل کشور وجود داشته باشد. اگرچه دستیابی به این منابع آماری از نظر منطقی امکان‌پذیر است، اما باید بررسی شود که آیا مرکز ملی آمار، آمادگی ایجاد چنین پایگاه آماری وسیعی را دارد؟ بنابراین قبل از تدوین سند آمایش، باید اقدامات مکفی در زمینه ایجاد منابع آماری فوق‌الذکر صورت پذیرد.

هـ) ظرفیت باکفایت بدنه اجرایی کشور

براساس آموزه‌های نهادگرایی، مسئله اجرا نیز در فرایند تحقق اهداف توسعه‌ای از اهمیت بالایی برخوردار است. به‌عبارت دیگر، حتی اگر بهترین قاعده‌گذاری‌ها صورت گیرد، اما در سطح اجرا توانایی لازم وجود نداشته باشد، دستاوردی حاصل نخواهد شد. با توجه به این مسئله، در مورد برنامه‌های آمایش نیز باید توجه داشت که بار تدوین و اجرای برنامه‌های مذکور قرار است بر دوش چه بدنه اجرایی قرار گیرد؟ آیا بدنه اجرایی کشور در حال حاضر توان پذیرش و به سرانجام رساندن این مسئولیت مهم را دارد؟

با توجه به تجربه انحلال و احیای مجدد سازمان برنامه و بودجه کشور، ساختار فعلی سازمان به‌عنوان اصلی‌ترین نهاد متولی برنامه آمایش در کشور، بسیار شکننده و ناهماهنگ است. همچنین عدم ثبات

---

۱. براي مطالعه بیشتر مراجعه شود به: گزارش «ارزیابي جایگاه استراتژي توسعه صنعتي در برنامه‌هاي کشور و چشم‌انداز آن در برنامه ششم توسعه»، مرکز پژوهش‌هاي مجلس، ۱۳۹۵.

۲. براي مطالعه بیشتر مراجعه شود به گزارش «ارزیابي برنامه راهبردي وزارت صنعت، معدن و تجارت»، مرکز پژوهش‌هاي مجلس، ۱۳۹۴.

مدیریت در زمینه آمایش سرزمین در سازمان برنامه و بودجه کشور در سال‌های اخیر، تصمیم بر برون‌سپاری تدوین سند آمایش ملی به‌عنوان یک وظیفه حاکمیتی و در ادامه خارج کردن این مهم از بدنه اصلی سازمان برنامه و بودجه و دفتر تخصصی مربوطه و ارجاع آن به «مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری»، خود نشان‌دهنده نابسامانی امور مربوط به آمایش سرزمین در کشور است.

ازسوی دیگر وزارت راه و شهرسازی نیز با پیگیری طرح‌های جامع و کالبدی، به شکلی دیگر، در حال انجام اقدامی موازی با سازمان برنامه و بودجه است. این مسئله نیز می‌تواند در کنار توان و ظرفیت ناکافی بدنه اجرایی، موجب ایجاد ناهماهنگی و کم‌اثرتر شدن اقدامات انجام شده گردد (ذاکری، ۱۳۹۸).

۲-۲. عدم توافق بر روی مفاهیم کلیدی

عدم توافق بر روی مفاهیم کلیدی پیرامون برنامه‌ریزی و برنامه‌های آمایش سرزمین، موجب بروز آشفتگی و سردرگمی در نظام برنامه‌ریزی و متعاقباً اسناد مربوطه شده است. در این ارتباط، «هماهنگی» و «توسعه» ازجمله مهم‌ترین مفاهیم برنامه‌ریزی به‌شمار می‌روند که در ادامه، به‌صورت اجمالی، مصادیقی درخصوص عدم توافق بر روی این مفاهیم کلیدی در برنامه‌های آمایش کشور، ذکر می‌شود:

ـ فلسفه وجودی برنامه‌ریزی، حل‌وفصل بحران ناهماهنگی است. بنابراین انتظار می‌رود در اسنادی توسعه‌ای نظیر سند آمایش ملی و استانی اقدام به تبیین ناهماهنگی‌های بحران‌زا در سطوح منطقه‌ای، بین مناطق و ملی شود. حال آنکه اغلب اسناد مذکور فاقد شایستگی لازم جهت تحقق این مهم هستند.[۱]

ـ بررسی محتوایی اسناد آمایش در دسترس، حکایت از آن دارد که درک مشخصی از توسعه یا مفهوم برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمین وجود ندارد. این مسئله در مورد صورت‌بندی نظری نیز موضوعیت دارد. حال آنکه از نظر روش‌شناختی، گفته می‌شود ابتدا باید مفهوم و سپس پایه نظری مشخص باشد و در ادامه با اتکا به این دو شاخص، سنجش و ارزیابی مناسب ایجاد شود. به‌طورکلی ارزیابی می‌شود که نظم فکری حاکم بر تهیه سند آمایش استانی، فاقد اسلوب روش‌شناختی و ذهنیت برنامه‌ای بوده است.

ـ عدم توافق بر اولویت تدوین سند ملی آمایش بر اسناد آمایش استانی موجب بروز ناهماهنگی در تدوین اسناد استانی شده است. این مسئله در حالی روی داده که نمی‌توان انتظار داشت بدون وجود سند ملی آمایش، استان‌ها به‌صورت انفرادی بتوانند برنامه مناسبی تدوین کرده و به آن عمل نمایند. زیرا هر استان به‌عنوان جزئی از کل کشور باید در راستای اهداف بلندمدت کشور پیش رود و نباید از سرنوشت مشترک و درهم‌تنیده استان‌ها و فعالیت‌های اقتصادی در کشور غفلت کرد. بنابراین طرح این سؤال ضروری به‌نظر می‌رسد که در شرایط فقدان برنامه آمایش ملی، تهیه برنامه‌های آمایش استانی آیا اصولاً امکان‌پذیر است؟

---

۱. شایان توجه است که سند آمایش ملی هنوز تدوین نشده و بنابراین نمی‌توان در مورد سند مذکور اظهارنظر کرد.

ـ موازی‌کاری در دستگاه‌های مختلف در تدوین اسناد توسعه و نامشخص بودن جایگاه اسناد جامع توسعه‌بخشی نظیر سند جامع آب، انرژی، حمل‌ونقل و... و طرح‌های جامع و کالبدی استان‌ها در تدوین اسناد آمایش ملی و استانی یکی دیگر از مصادیق ناهماهنگی در برنامه‌ریزی و تدوین اسناد آمایش محسوب می‌شود.

ـ مورد توافق نبودن کارآمدی شرح خدمات ابلاغی جهت تدوین اسناد آمایش، منجربه بروز مشکلات اساسی نظیر حجم بالای اسناد آمایش، ارائه مطالب تکراری و کاهش امکان اولویت‌بندی و ایجاد ارتباط مناسب مطالب ارائه شده در بخش‌های مطالعات پایه و برنامه‌ریزی راهبردی شده است.

۳-۲. ایرادات محتوایی سند آمایش استان گلستان

بررسی محتوایی سند آمایش استان گلستان حکایت از وجود برخی کاستی‌ها دارد که در ادامه به آنها پرداخته شده است:

الف) توصیف خام و نامنسجم وضع موجود

مطالعات آمایش سرزمین باید یک تصویر از وضعیت موجود استان‌های کشور ارائه دهند، تا برمبنای آن اقدامات لازم در مسیر تحقق اهداف توسعه‌ای صورت گیرد. در مورد سند آمایش استان گلستان به‌نظر می‌رسد این مطالعه به توصیفی خام و نامسنجم از استان اکتفا کرده که این مسئله بازتابی از خلأ معرفتی درباره موضوع توسعه است.

ب) بی‌توجهی به روندهای شکل‌دهنده وضع موجود و تداوم آن

در بخش‌هایی که در سند آمایش به تحلیل وضع موجود پرداخته شده، در بهترین حالت به ارائه یک تصویر از وضعیت استان اکتفا شده و اغلب هیچ‌گونه تحلیلی از چرایی شکل‌گیری این وضعیت ارائه نشده است. برای مثال به ذکر نرخ بیکاری، نرخ موالید، سهم جمعیت شهری و روستایی، تعداد روستاهای خالی از سکنه و اطلاعاتی از این دست اکتفا شده و تحلیلی از روندهای شکل‌دهنده این وضعیت و اینکه در صورت تداوم آنها چه مسائلی در آینده ایجاد می‌شود، صورت نگرفته است.

ج) اختصاص بخش قابل‌ملاحظه‌ای از سند آمایش به توصیف وضع موجود

بخش قابل توجهی از محتوای سند آمایش استان گلستان به تبیین وضع موجود اختصاص دارد و سهم اندکی به بررسی وضع مطلوب پرداخته شده است. به‌عبارت دیگر بالغ بر ۹۶ درصد مطالب ارائه شده مربوط به شناخت وضع موجود بوده و تنها ۴ درصد از متون مورد بررسی، به چشم‌اندازها و برنامه‌های توسعه استان اختصاص یافته است.

د) عدم توجه بایسته به ارتباطات بین بخشی در تحلیل‌های انجام شده

بررسی‌های انجام شده بر روی سند آمایش استان گلستان حکایت از آن دارد که در اغلب موارد به بررسی

جزیره‌ای بخش‌های مختلف استان پرداخته شده و ارتباطات بین بخشی مغفول مانده است. علاوه بر این خود استان هم اغلب به‌صورت منفرد مورد تحلیل و بررسی قرار گرفته است.

هـ) مغفول ماندن تحلیل‌های مرتبط با کیفیت دیوان‌سالاری و نقش آن در ایجاد دستاوردهای توسعه‌ای برای استان

از دیدگاه نهادگرایی مسئله اجرا به کیفیت دیوان‌سالاری برمی‌گردد و به اندازه‌ای اهمیت دارد که در اکثر موارد، کل توسعه‌نیافتگی را می‌توان از کانال اجرا توضیح داد. بنابراین ارائه تصویرهای مشخصی از دیوان‌سالاری حکومت‌های محلی در کنار سند آمایش، بسیار حیاتی است و باید ظرفیت دولت ملی و ظرفیت دولت محلی در مرکز توجه قرار بگیرد. علاوه بر این، دامنه و میزان قدرت نهادهای مرکزی و محلی نیز باید در نظر گرفته شوند. به‌عبارت دیگر اگر فرض شود که یک سند بسیار عالی هم تدوین شود، اینکه چه کسی باید آن را اجرا کند؟ یا کدام نهاد، متولی اجراست؟ در بروز دستاوردهای توسعه‌ای بسیار بااهمیت است. ازسوی دیگر در سند آمایش استان گلستان، نقشی که ناکارآمدی مدیریت‌های کلان، غیربومی بودن مدیران و حاکمیت برخی انواع روابط ایفا می‌کند، مغفول مانده است.

و) عدم تبیین بایسته جایگاه دولت‌های محلی و اختیارات آنها

به‌نظر می‌رسد بخشی از مسائل استان‌ها (عموماً و ازجمله استان گلستان) ناشی از ناتوانی نظام دولت‌های محلی (استانداری و شهرداری) در کشور است که به‌دلیل فقدان اختیارات محلی و تمرکزگرایی برنامه و بودجه در پایتخت، موجب ضعف تاریخی آنها شده است. این مسئله موجب می‌شود سندهایی که در استان‌ها تهیه شده از عمق و نگاه راهبردی برخوردار نباشند. زیرا استان‌ها هیچگاه یاد نگرفته‌اند درخصوص مسائل‌شان خود سند بنویسند و سیاست پیشنهاد دهند.

ز) بی‌توجهی به تأثیر سیاست‌های ملی بر برنامه‌های منطقه‌ای

باید توجه داشت که اثرپذیری استان‌های کشور از سیاست‌های ملی اغلب بسیار بیشتر از سیاست‌های استانی است و چه‌بسا قدرت توضیح‌دهندگی این سیاست‌ها در ایجاد وضع موجود استان‌ها بیشتر است. لذا ضروری است آثار اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سیاست‌های ملی روی استان‌ها با توجه به ساختار هر استان مورد توجه قرار گیرد که این مسئله نیز در گزارش آمایش استان گلستان مغفول مانده است.

ح) پیوند ضعیف مطالعات پایه و راهبردها و سیاست‌های پیشنهادی

به‌نظر می‌رسد مطالعات پایه سند آمایش با مسائلی که شناسایی می‌شود و راهکارهایی که برای آنها ارائه می‌شود، هیچ هم‌پیوندی منطقی‌ای ندارد و گویا مطالعات پایه براساس سالنامه‌های آماری انجام شده و سیاستگذاری و شناخت مهم‌ترین آسیب‌ها و مشکلات بدون توجه به آن مطالعات، صورت گرفته است. این در حالی است که براساس اصول محوری برنامه‌ریزی راهبردی، مطالعات پایه وضع موجود، زیربنای

شناخت وضع مطلوب و تدوین راهبردها و سیاست‌های اجرایی مورد نیاز برای دستیابی به این وضعیت، محسوب می‌شود.

ط) همه‌چیزخواهی سند آمایش استان گلستان در غیاب سند ملی آمایش و ابهام در تقسیم کار ملی استان‌ها

برنامه آمایش تدوین می‌شود تا برمبنای آن، چشم‌اندازهایی برای توسعه حاصل شود. مسئله مهم این است که در انتها بتوان براساس مجموعه ذخیره دانایی که ایجاد شده، تعیین شود که کدام روندها باید متوقف شوند، کدام روندها باید ایجاد شوند و کدام روندها باید استمرار یابند. در غیر این صورت سند آمایش به سندی همه‌چیزخواه تبدیل می‌شود.

این مسئله یکی از گرفتاری‌های نظام برنامه‌ریزی کشور به‌شمار می‌رود که آثار آن در سند آمایش استان گلستان نیز مشهود است. بدین ترتیب در مأموریت‌هایی که در سند آمایش برای استان ذکر شده، یک نوع همه‌چیزخواهی در بخش‌های مختلف کشاورزی، صنعت، گردشگری و خدمات قابل مشاهده است که مبتنی‌بر زیرساخت‌های استان نیست. همچنین نقش اهداف در تعیین مأموریت‌ها نیز روشن نیست. درواقع هنگامی که تکالیف ملی یک استان مشخص نباشد، شناخت دقیقی نسبت به ظرفیت‌ها، استعدادها و محدودیت‌های استان حاصل نشده باشد و چشم‌انداز روشنی نسبت به آینده موجود نباشد، رویکرد اسناد آمایش، به‌جای تعیین دقیق «آنچه می‌خواهیم» به «همه‌چیز می‌خواهیم» تغییر می‌یابد. در چنین شرایطی، مأموریت یک استان نظیر استان گلستان این خواهد بود که در هر زمینه‌ای اعم از کشاورزی، صنعت، معدن، انرژی، گردشگری، آموزش و سایر خدمات، کاری انجام بدهد.

ی) کلی‌گویی در شناسایی مسائل و راهکارهای پیشنهادی

می‌دانیم که استان گلستان به‌عنوان یکی از معدود استان‌هایی که در نوار سبز کشور قرار دارد، در زمینه منابع آب شرایط مطلوب‌تری نسبت به سایر استان‌های کشور دارد. اما در گزارش آمایش استان زمانی که بحث مهم‌ترین نکات درباره منابع آب است، مسائلی طرح می‌شود که اگر بنا باشد مسائل و مشکلات یک استان کم‌آب مثل استان اصفهان، فهرست شود نیز همان لیست حاصل خواهد شد و در گام بعد اگر بخواهیم برای کل کشور این لیست را تهیه کنیم تفاوت چندانی با استان گلستان نخواهد کرد. بدین ترتیب این سؤال مطرح می‌شود که اگر مسائل برای همه استان‌ها فارغ از شرایط ویژه‌شان، یکسان است دیگر چه ضرورتی برای مطالعات منطقه‌ای و استانی و تدوین اسناد آمایش جداگانه برای هر استان وجود دارد؟

ک) وجود ایرادات مفهومی در شناسایی نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید

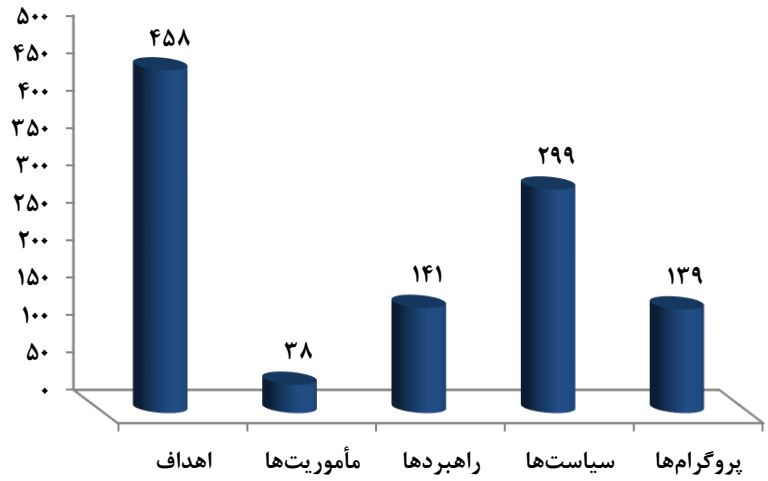
تعداد نقاط قوت و ضعف شناسایی‌شده برای استان بسیار زیاد است و تقریباً ۸۰ الی ۹۰ درصد این نقاط مبتنی‌بر زیست‌بوم و اقلیم استان است، که در آنها گاهی تناقضاتی نیز دیده می‌شود و مهم‌تر آنکه مفاهیم

شناسایی شده هیچ اولویتی نسبت به هم ندارند. یعنی در بهترین حالت تعداد زیادی نقطه قوت و ضعف شناسایی شده‌اند که همه‌چیز در آن وجود دارد.

ل) نبود اولویت‌بندی مشخص در تعیین اهداف، راهبردها و پیشران‌های توسعه

سند آمایش استان گلستان پس از فهرست کردن ۳۹۵ هدف به تفکیک حوزه‌های مختلف، ۱۹ هدف بنیادین در قالب یک هدف بنیادین نهایی یعنی «توسعه متوازن، متناسب و پایدار منطقه‌ای با تکیه بر هویت اصیل اسلامی ـ ایرانی» ارائه کرده است. همچنین در جلد ۳۴ سند آمایش استان گلستان، ۳۰ هدف با عنوان اهداف کلی سرزمینی برای استان تا سال ۱۴۱۴ ارائه شده است و درنهایت نیز ۱۳ هدف کلان توسعه استان گلستان در گزارش سنتز (جلد ۳۷) به شرح زیر ارائه شده است. به‌نظر می‌رسد تعیین ۱۳ هدف کلان برای یک استان آن هم در حوزه‌های مختلف، می‌تواند حکایت از غفلت از مفهوم اولویت داشته باشد. این مسئله در مورد مأموریت‌ها، راهبردها، سیاست‌ها و پروگرام‌ها نیز موضوعیت دارد. نمودار زیر این مهم را به‌خوبی تبیین می‌کند:

نمودار ۱۱. تعداد اهداف، مأموریت‌ها، راهبردها، سیاست‌ها و پروگرام‌ها در سند آمایش استان گلستان[1]



مأخذ: سند آمایش استان گلستان.

م) عدم برقراری رابطه متناظر میان اهداف و راهبردها

اگرچه اهداف و راهبردهای متعددی در جلدهای مختلف سند آمایش استان گلستان ارائه شده است، اما اگر بخواهیم تنها گزارش سنتز نهایی سند مذکور را در نظر بگیریم، راهبردهای دهگانه نهایی، اهداف

۱. براي مطالعه بيشتر مراجعه شود به جدول پيوست.

کلان مورد نظر را پوشش نمی‌دهند. به‌عنوان مثال، دومین هدف کلان مطرح شده مربوط به «تأمین آب مورد نیاز بخش کشاورزی و افزایش بازدهی روش‌های آبیاری» است، اما مسئله افزایش بازدهی روش‌های آبیاری در برنامه‌های عملیاتی ارائه شده، مشاهده نمی‌شود.

ن) مغفول ماندن مسئله حیاتی توان تولید صنعتی

در بررسی تهدیدهای مختلف در بخش‌های تولیدی سطح پایین فناوری و بهره‌وری و تک‌محصولی بودن، به‌عنوان تهدید مطرح شده است. لذا برای بخش صنعت نیز منطقی است توقع داشته باشیم که کاستی‌های فناورانه و زیرساخت‌ها به‌عنوان عامل تهدید مطرح شوند. اما اولین چیزی که در ارتباط با صنعت در استان گلستان عنوان شده این است که این بخش توان رقابت ندارد. از آنجایی که براساس مستندات ارائه شده در سند آمایش، سطح تکنولوژی صنعت استان عمدتاً متوسط و پایین است، عملاً استان امکان تولید محصولات با فناوری بالا و قابل رقابت با تولیدات صنعتی سایر استان‌ها یا صنایع بین‌المللی را ندارد، اما در تحلیل‌ها به‌جای تأکید بر توان تولید صنعتی، واکاوی دلایل ناتوانی موجود و ارائه توصیه‌های سیاستی جهت بهبود این مهم، توان رقابت مطرح شده است.

س) ارائه اطلاعات بدون تحلیل مکفی در ارتباط با جایگاه شهرهای میانی در توسعه استان گلستان

جایگاه شهرها و تقسیم‌بندی آنها از مباحث فوق‌العاده مهم توسعه منطقه‌ای است و اغلب گفته می‌شود توسعه از کانال شهرهای میانی رخ می‌دهد. اما در سند آمایش گلستان، صرفاً اشاره شده که عمده شهرهای استان در رده شهرهای کوچک و روستا ـ شهرها طبقه‌بندی می‌شوند. به‌عبارت دیگر آمار و اطلاعاتی ارائه شده که در راستای مباحث توسعه منطقه‌ای استفاده‌ای از آنها نشده است.

ع) توجه افراطی به توسعه بخش گردشگری به‌عنوان محور توسعه استان گلستان

یک موضوع مشهود در اغلب گزارش‌های آمایش استان‌ها و به‌طور مشخص گزارش آمایش استان گلستان، توجه افراطی و اعتنای بیش از حد به توسعه بخش گردشگری است. در حالی‌که ذکر این نکته ضروری است که در شرایط فقدان بنیه تولید صنعتی مدرن، گسترش بخش گردشگری نه‌تنها منجربه بهبود اوضاع نخواهد شد، بلکه می‌تواند از کانال افزایش واردات منجربه افزایش وابستگی کشور نیز شود.

همچنین اگر از کانال روابط بین بخشی و با دید آینده‌نگری به بخش گردشگری نگاه شود، برای توسعه بخش گردشگری ابتدا باید بخش هتل و رستوران تقویت شود که این بخش در ارتباط تنگاتنگ با بخش کشاورزی است و این مسئله با توجه به هشدارهای داده شده در زمینه توقف هرگونه توسعه مبتنی‌بر آب در استان، تناقض بزرگی را آشکار می‌کند.

نکته دیگر درخصوص بخش گردشگری این است که با لحاظ مسائلی نظیر بهداشت، امنیت جاده‌ها، تجهیز مراکز اقامتی به فناوری روز و...، بخش گردشگری یکی از سرمایه‌برترین صنایع خواهد بود.

همچنین باید توجه داشت توسعه گردشگری محتاج نگرش بومی و مزیت‌های محلی است در حالی که بسیاری از پتانسیل‌های گردشگری پیشین استان (مانند روستای زیارت) به‌دلیل فقدان این نگرش عملاً از بین رفته و به شهرک‌سازی و تخریب منابع طبیعی و میراث محلی منجر شده است.

ف) کم‌توجهی به مسائل حیاتی در حوزه فرهنگ استان گلستان

در بحث فرهنگی، عمدتاً روی این موضوع تمرکز شده است که چه تعداد اماکن مذهبی در استان وجود دارد. اما به‌نظر می‌رسد تمرکز روی مواردی نظیر بررسی موانع فرهنگی با توجه به تنوع قومیتی و مذهبی موجود و توجه به زیرساخت‌های لازم جهت بهبود همدلی و همکاری میان اقوام و مذاهب استان، می‌تواند تصویر گویاتری از وضعیت فرهنگی استان ارائه دهد. همچنین در حالی که نتیجه مطالعات سند آمایش استان گلستان نشان داد ساختار استان به سمت افزایش تمایل وقوع جرم پیش رفته، هیچ پیشنهاد مشخصی جهت کاهش روند مذکور و بهبود شرایط ارائه نشده است.

ص) اشتباهات و تناقضات آماری متعدد

در گزارش آمایش استان گلستان در مواردی تناقضاتی در ارائه آمار و اطلاعات مشاهده می‌شود که برمبنای آنها نکات ضدونقیضی هم مطرح شده است. به‌عنوان مثال در مورد نرخ بیکاری استان آمده است: نرخ بیکاری استان ۱۲/۸ در سال ۱۳۹۰ است که نسبت به سال ۱۳۸۵ افزایش ۰/۴ درصدی داشته است (جلد ۱۶ گزارش آمایش استان گلستان، ص ۲۸) و بار دیگر این رقم ۸/۹ ارائه شده است (جلد ۱۶ گزارش آمایش استان گلستان، ص ۳۰). بر همین مبنا هنگام تدوین ماتریس SWOT استان (جلد ۱۶ گزارش آمایش استان گلستان، ص ۴۰۴ تا ۴۰۶) در نقاط قوت آمده است: «کمتر بودن نرخ بیکاری استان در مقایسه با متوسط کشور» و در صفحه بعد به‌عنوان نقطه ضعف آمده است «بالاتر بودن نرخ بیکاری منطقه در مقایسه با کل کشور».

مورد دیگر مربوط به تراکم نسبی جمعیت در استان است. تراکم نسبی استان ۴۳ نفر در هکتار است درحالی که رقم مشابه ملی، ۴۳/۲ نفر می‌باشد. استان گلستان از نظر میزان تراکم نسبی جمعیت، حائز رتبه ۶ کشوری است (جلد ۱۵ گزارش آمایش استان گلستان، ص ۸) و در جای دیگر آمده میانگین تراکم نسبی کشور در سال ۱۳۸۵ حدود ۴۳/۲ نفر در کیلومتر مربع بوده که این رقم برای استان گلستان حدود ۷۹/۱۲ نفر در کیلومتر مربع بوده است. اختلاف شدید تراکم جمعیت در استان به نسبت میانگین کشور، نشان از استعدادهای طبیعی و اقلیمی این استان و سایر عوامل تأثیرگذار بر حضور جمعیت انسانی دارد (جلد ۱۰ گزارش آمایش استان گلستان، ص ۱۳). همان‌طور که در متن گزارش آمده مساحت استان گلستان ۲۰۴۳۰/۹۲ کیلومتر مربع است و جمعیت استان در سال ۱۳۸۵ به میزان ۱۶۱۷۰۸۷ نفر و در سال ۱۳۹۰ نیز ۱۷۷۷۰۱۴ نفر بوده است. این‌چنین مواردی منعکس‌کننده آشفتگی آمار و ارقام و عدم انسجام تحلیل‌های مبتنی‌بر آنهاست.

همچنین در مورد آمار ارائه شده برای شاخص بهره‌وری یک سؤال اساسی مطرح است و آن اینکه

چگونه بیان شده «شاخص بهره‌وری نیروی انسانی (ستانده ایجاد شده هر نیروی شاغل) در سال ۱۳۹۰، معادل ۰/۱۴۸۸۸۱ میلیارد ریال برای هر فرد شاغل بوده است که نسبت به سال ۱۳۸۵ رشد ۱۵۲ درصدی داشته است». اما باز هم در همه بخش‌ها بهره‌وری نیروی کار کمتر از متوسط ملی است؟ علاوه بر این طی همین سال‌ها، شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید (TFP) در سطح ملی سقوط داشته است؛ چه عاملی می‌تواند این مسئله را توضیح دهد؟!

ق) ابهام در تبیین شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی و...

باید توجه داشت عبارت‌هایی نظیر اینکه بهره‌وری افزایش یافته، یا جرم افزایش یافته است، به‌طور نسبی معنادار هستند. یعنی اگر از متوسط کشور بالاتر باشد، برای ما حساسیت‌برانگیز است. چراکه ممکن است در کل کشور درآمدها افزایش یافته باشد و بهره‌وری را بالا نشان دهد و بنابراین مزیت استان محسوب نمی‌شود. در مستندات مورد بررسی به دفعات آماری از این دست بدون توجه به وضعیت ملی، ارائه شده است.

۴-۲. ایرادات شکلی سند آمایش استان گلستان

علاوه بر ایرادات محتوایی مطرح شده در قسمت‌های پیشین، یکسری مشکلات شکلی نیز در بررسی سند آمایش استان گلستان قابل ملاحظه است که در ادامه مورد توجه قرار گرفته است:

ـ به‌نظر می‌رسد بیش از ۳۰ درصد محتوای گزارش‌ها (متن، نمودار و...) تکراری است.

ـ به‌طورکلی می‌توان گفت سند آمایش استان گلستان هماهنگ با شرح خدمات ابلاغی است، اما در بعضی موارد ترتیب‌ها لحاظ نشده و بعضی بخش‌ها کم یا اضافه شده است. به‌عنوان مثال اگرچه بخش تدوین برنامه آمایش استان در شرح خدمات ابلاغی مشتمل‌بر ۶ زیربخش[۱] است، اما در جلد ۳۴ سند آمایش استان گلستان که به این بخش اختصاص یافته تنها دو زیربخش: ۱. تعیین عناوین پروگرام‌های اجرایی آمایش استان و ۲. منابع مالی مورد نیاز مطرح شده است. همچنین در مورد نظام ارزیابی و پایش آمایش استان نیز سند آمایش گلستان فاقد دو زیربخش از چهار زیربخش[۲] شرح خدمات در این بخش بوده و تنها دو زیربخش نخست را پوشش داده است.

ـ در بخش‌های مختلف ایرادات تایپی دیده می‌شود.

---

۱. براساس شرح خدمات ابلاغی، زیربخش‌های این بخش عبارتند از: ۱. تعیین عناوین پروگرام‌های اجرایی آمایش استان، ۲. تعیین طرح‌ها و پروژه‌های اولویت‌دار، ۳. تدوین برنامه عملیاتی پروگرام‌های اجرایی، ۴. تدوین برنامه و نظام تجهیز منابع مالی مورد نیاز، ۵. تدوین برنامه‌های بخشی توسعه استان (برش‌های بخشی برنامه آمایش)، ۶. تدوین برنامه‌های توسعه نواحی (برش‌های شهرستانی برنامه آمایش).

۲. براساس شرح خدمات ابلاغی، زیربخش‌های این بخش عبارتند از: ۱. طراحی نظام پایش و ارزشیابی برنامه آمایش استان، ۲. تدوین چارچوب شاخص‌های ارزیابی برنامه آمایش، ۳. طراحی و پیاده‌سازی نظام جمع‌آوری آمار و اطلاعات مکانی و روندهای توسعه استان، ۴. تدوین چارچوب گزارش‌های نظارتی برنامه آمایش استان.

جمع‌بندی و پیشنهادها

در گزارش حاضر که به‌منظور تحلیل و بررسی سند آمایش استان گلستان تهیه شده، ابتدا به مرور اجمالی سند آمایش استان گلستان پرداخته و سپس مهم‌ترین کاستی‌های سند آمایش تبیین شده است. همان‌طور که در قسمت‌های پیشین نیز تأکید شد، در حال حاضر الزامات حداقلی تدوین سند آمایش ملی و استانی نظیر «ضرورت وجود خواسته مشخص»، «وجود یک دولت توسعه‌گرا»، «وجود استراتژی توسعه صنعتی کارآمد»، «نظام آماری قابل اتکا» و «ظرفیت باکفایت بدنه اجرایی کشور» مهیا نیست. ازسوی دیگر، نظام برنامه‌ریزی کشور بر روی مفاهیم کلیدی پیرامون برنامه‌های توسعه و آمایش سرزمین، توافق جمعی حاصل نکرده است. به‌عنوان مثال سازمان برنامه و بودجه کشور در حالی‌که هنوز سرنوشت سند آمایش ملی مشخص نیست، اقدام به تدوین اسناد آمایش استانی کرده است. حال آنکه اثربخش بودن اسناد تدوین شده استان، بدون مشخص بودن نقش و جایگاه آنها در برنامه توسعه ملی، محل تردید است.

بنابراین در غیاب الزامات حداقلی فوق‌الذکر و نبود تفاهم جمعی بر روی مفاهیم کلیدی، برخورد با الزام قانونی برنامه ششم توسعه جهت تدوین اسناد آمایش ملی و استانی دچار آفت «مُدگرایی» شده است. به‌عبارت دیگر به‌واسطه اهمیت مسئله آمایش در مسیر تحقق اهداف توسعه‌ای، مسئله آمایش مورد توجه قرار گرفته، اما اسناد تدوین شده اغلب استانداردهای حداقلی اسناد توسعه‌ای را نداشته و تنها در قالب مستندات حجیم و کم‌دستاورد به شکل ظاهری طرح‌های آمایش وفادار بوده‌اند.

در ارتباط با سند آمایش استان گلستان نیز، اگرچه بخشی از ایرادات به‌واسطه سردرگمی ناشی از نبود سند ملی آمایش سرزمین بوده و برخی موارد نیز به‌واسطه شرح خدمات ابلاغی ازسوی سازمان برنامه و بودجه کشور اجتناب‌ناپذیر است، اما بخش قابل ملاحظه‌ای از کاستی‌ها نیز به نبود درک توسعه‌ای بایسته و فقدان مبانی نظری قابل اتکا برمی‌گردد. ازسوی دیگر به‌واسطه حجم بالای مستندات تدوین شده، مطالب تکراری و گاه متناقض، به دفعات مشاهده می‌شود.

کاستی‌های فوق‌الذکر در کنار عدم التزام به مفاهیم پایه توسعه و شروط منطقی نظیر ضرورت اولویت‌بندی در تخصیص منابع محدود، موجب تدوین سندی «همه‌چیزخواه» و بدون اولویت‌های مشخص، شده است. به‌طوری‌که حتی اگر تنها بر مجلد سنتز سند آمایش استان گلستان نیز متمرکز شویم، راهبردهای توسعه در زمینه‌های مختلفی مانند: «ارتقای سرمایه اجتماعی»، «توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات و تبدیل شدن به قطب فناوری اطلاعات در شمال کشور»، «ارتقای تأمین اجتماعی، بهداشت و سلامت در جوامع شهری و روستایی»، «توسعه بخش کشاورزی»، «توسعه بخش معدن»، «توسعه شرکت‌های کشت و صنعت»، «توسعه صنایع تبدیلی کشاورزی و معدنی»، «توسعه صنایع کاربر»، «توسعه صنایع با فناوری بالا»، «توسعه صنایع دستی»، «توسعه حمل‌ونقل»، «توسعه مناطق آزاد»، «توسعه بخش گردشگری» و «ایجاد سیستم‌های هوشمند اطلاعاتی و مدیریتی» و... ارائه شده

است که همان‌طور که قبلاً نیز اشاره شد، هیچ‌گونه اولویتی بر یکدیگر ندارند و نسبت آنها با مطالعات پایه انجام شده، استراتژی توسعه ملی و منطقه‌ای، اسناد جامع توسعه بخشی و برنامه‌های توسعه استان‌های مجاور، مشخص نیست.

بنابراین با در نظر گرفتن اهمیت برنامه‌ریزی و برنامه آمایش سرزمین در کشور، ضروری است سازمان برنامه و بودجه کشور، ضمن اندیشیدن تمهیدات لازم در مسیر ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز و الزامات حداقلی جهت تدوین اسناد آمایش سرزمین در سطوح ملی و استانی، اقدامات مقتضی در راستای بهبود کیفیت نظارت و پایش اسناد مذکور را صورت دهد.

پیوست‌ها

پیوست ۱

جدول ۱. تعداد اهداف، مأموریت‌ها، راهبردها، سیاست‌ها و پروگرام‌های ارائه شده در سند آمایش استان گلستان

ردیف	عنوان	تعداد	آدرس در سند آمایش	توضیحات
۱	اهداف	۹	جلد ۳۱ ص ۲۰ و ۲۱	هدف‌های بنیادین آمایش
		۲۴	جلد ۳۱ ص ۴۲ و ۴۳	اهداف بلندمدت توسعه
		۷۶	جلد ۳۱ ص ۵۳ تا ۵۵	مجموعه اهداف بخش تولید استان گلستان، ۲۱ هدف مربوط به کشاورزی، ۱۸ هدف مربوط به صنعت، ۷ هدف مربوط به معدن، ۱۹ هدف مربوط به تجارت و بازرگانی، ۱۱ هدف مربوط به خدمات و گردشگری
		۱۱۳	جلد ۳۱ ص ۵۶ تا ۶۰	مجموعه اهداف بخش فرهنگی ـ اجتماعی استان گلستان
		۴۲	جلد ۳۱ ص ۶۰ تا ۶۲	مجموعه اهداف بخش نظام سکونتگاهی استان گلستان
		۲۹	جلد ۳۱ ص ۶۲ تا ۶۳	مجموعه اهداف بخش انرژی استان گلستان
		۶۱	جلد ۳۱ ص ۶۳ تا ۶۶	مجموعه اهداف بخش حمل‌ونقل و ارتباطات استان گلستان
		۱۹	جلد ۳۱ ص ۶۷	مجموعه اهداف بخش منابع طبیعی و محیط زیست استان گلستان
		۲۲	جلد ۳۱ ص ۶۷ تا ۶۸	مجموعه اهداف بخش برنامه‌ریزی و مدیریت استان گلستان
		۱۹	جلد ۳۱ ص ۸۷	اهداف بنیادین بخشی به تفکیک حوزه‌های تخصصی
		۱	جلد ۳۱ ص ۸۸	هدف بنیادین نهایی
		۳۰	جلد ۳۴ ص ۴۷ تا ۵۳	اهداف کلی سرزمینی برای استان جهت سال ۱۴۱۴
		۱۳	جلد ۳۷ ص ۱۳ و ۱۴	اهدف کلان توسعه استان
مجموع تعداد اهداف		**۴۵۸**		
۲	مأموریت‌ها	۲۵	جلد ۳۱ ص ۱۳۱ الی ۱۳۴	مأموریت و وظایف اصلی استان که بر تقسیم کار ملی تأکید دارد
		۱۳	جلد ۳۱ ص ۱۴۳ الی ۱۴۵	تدوین سند چشم‌انداز توسعه و مأموریت‌های استان
مجموع تعداد مأموریت‌ها		**۳۸**		
۳	راهبردها	۱۰	جلد ۳۴ ص ۳۷۸ تا ۳۸۴ و جلد ۳۷ ص ۹۴ (رتبه‌بندی راهبردها)	مجموعه راهبردها و برنامه‌ها و شاخص‌های هدف برای پیشران‌های استان
		۱۰	جلد ۲۳ ص ۱۳۲ و ۱۳۳	برنامه‌های راهبردی وزارت آموزش عالی در حوزه کار و اشتغال و کارآفرینی کشور
		۳۵	جلد ۳۱ ص ۴۳ تا ۴۵	راهبردهای بلندمدت
		۵۳	جلد ۳۳ ص ۴۲۲ تا ۴۲۵	راهبردهای منتج از تحلیل SWOT
		۲۲	جلد ۳۴ ص ۳۷۲ و ۳۷۳ و ۳۷۴ و ۳۷۵	تعیین راهبردها و برنامه اجرایی به‌منظور ارتقای ظرفیت و کارایی
		۵	جلد ۳۳ ص ۶۹	راهبردهای اصلی بخش محیط زیست
		۶	جلد ۳۳ ص ۷۱	راهبرد کلان، راهبردها و اقدامات ملی مرتبط با جمعیت و مهاجرت
مجموع تعداد راهبردها		**۱۴۱**		
۴	سیاست‌ها	۶۷	جلد ۳۱ ص ۴۵ تا ۴۹	سیاست‌های اجرایی
		۲۲	جلد ۳۳ ص ۵۵ الی ۵۷	احصای سیاست‌های کلان / ملی در هریک از موضوعات محوری

ردیف	عنوان	تعداد	آدرس در سند آمایش	توضیحات
		۴	جلد ۳۳ ص ۶۲	سیاست‌های کلان حمل‌ونقل
		۹	جلد ۳۳ ص ۶۳	سیاست‌های کلی ارتباطات
		۸	جلد ۳۳ ص ۶۴	سیاست‌های کلی نفت و گاز
		۴	جلد ۳۳ ص ۶۴ تا ۶۵	سیاست‌های کلی سایر منابع انرژی
		۸	جلد ۳۳ ص ۶۶	سیاست‌های کلان منابع آبی استان
		۲۴	جلد ۳۳ ص ۷۰	سیاست‌های اجرایی آمایش در بخش محیط زیست
		۹	جلد ۳۳ ص ۷۰	سکونتگاه‌ها
		۱۳	جلد ۳۳ ص ۷۴	سیاست‌های کلی اشتغال
		۲۳	جلد ۳۳ ص ۴۲۷ تا ۴۲۸	تدوین سیاست‌های سرزمینی توسعه بخش‌ها در استان: مهم‌ترین سیاست‌های مؤثر در بخش محیط طبیعی استان
		۲۷	جلد ۳۳ ص ۴۲۸ تا ۴۲۹	تدوین سیاست‌های سرزمینی توسعه بخش‌ها در استان: بخش اجتماعی و فرهنگی استان
		۳۴	جلد ۳۳ ص ۴۲۹ تا ۴۳۱	تدوین سیاست‌های سرزمینی توسعه بخش‌ها در استان: بخش اقتصادی استان
		۱۶	جلد ۳۳ ص ۴۳۱ تا ۴۳۲	تدوین سیاست‌های سرزمینی توسعه بخش‌ها در استان: بخش سیاسی استان
		۹	جلد ۳۳ ص ۴۳۲ تا ۴۳۳	تدوین سیاست‌های سرزمینی توسعه بخش‌ها در استان: بخش امنیتی ـ دفاعی استان
		۲۲	جلد ۳۳ ص ۴۳۴	تدوین سیاست‌های سرزمینی توسعه بخش‌ها در استان: بخش پیوندهای استان
مجموع تعداد سیاست‌ها		**۲۹۹**		
۵	پروگرام‌ها	۵۰	جلد ۳۴ ص ۳۷۸ تا ۳۸۴	برنامه‌ریزی عملیاتی (پروگرام)
		۸۹	جلد ۳۴ص ۲۵۸ تا ۳۰۱	در حوزه فرهنگ، ۶گانه عنوان برنامه عملیاتی
				پروگرام‌های چهارگانه حوزه فناوری اطلاعات
				پروگرام‌های هشت‌گانه توسعه خدمات درمانی، تقویت و گسترش مراکز آموزش ـ درمانی، ایجاد شبکه آموزش فنی‌وحرفه‌ای، توسعه تجهیزات و مراکز آزمایشگاهی، گسترش مراکز آموزش عالی و نظیر آن
				پروگرام‌های هفت‌گانه حفاظت و استفاده معقول و بهینه از منابع
				پروگرام‌های هفت‌گانه آب و زمین
				پروگرام‌های هفت‌گانه حفظ و ارتقای موقعیت کشاورزی استان
				پروگرام‌های ده‌گانه صنعت و معدن
				پروگرام‌های هفت‌گانه بخش گردشگری
				پروگرام‌های ۶گانه توسعه فعالیت‌های بازرگانی
				پروگرام‌های ۱۰گانه پوشش کامل شبکه‌های ارتباطی
				پروگرام‌های دوگانه در حوزه ورزش عملکردی ملی و منطقه‌ای
				پروگرام‌های یازده‌گانه توسعه و تجهیز سلسله‌مراتبی فضاها و مراکز شهری و روستایی
				پروگرام‌های چهارگانه تحول در ساختار اداری و اجرایی و مدیریت استان
مجموع تعداد پروگرام‌ها		**۱۳۹**		

مأخذ: مطالعات تحقیق مبتنی‌بر سند آمایش استان گلستان.

پیوست ۲

جدول ۲. مقایسه طبقه‌بندی تکنولوژی ارائه شده در سند آمایش استان گلستان با UNIDO

کد صنعت	نام صنعت	طبقه‌بندی تکنولوژی UNIDO				طبقه‌بندی تکنولوژی سند آمایش گلستان		
		HT[1]	MHT[2]	MLT[3]	LT[4]	HT	MT	LT
۱۵	صنایع مواد غذایی و آشامیدنی				✓		✓	
۱۶	تولید محصولات از توتون و تنباکو				✓			
۱۷	تولید منسوجات				✓			✓
۱۸	تولید پوشاک، عمل‌آوری و رنگ کردن پوست خزدار				✓			
۱۹	دباغی و عمل آوردن چرم و ساخت کیف و چمدان و زین و یراق و تولید کفش				✓			
۲۰	تولید چوب و محصولات چوبی و چوب‌پنبه ـ غیر از مبلمان ـ ساخت کالا از نی ...				✓			✓
۲۱	تولید کاغذ و محصولات کاغذی				✓			✓
۲۲	انتشار، چاپ و تکثیر رسانه‌های ضبط شده				✓	✓		
۲۳	تولید زغال کک ـ پالایشگاه‌های نفت و سوخت هسته‌ای			✓		✓		
۲۴	تولید مواد و محصولات شیمیایی		✓			✓		
۲۵	تولید مصنوعات لاستیکی و پلاستیکی			✓				✓
۲۶	تولید سایر محصولات کانی غیرفلزی			✓				✓
۲۷	تولید فلزات اساسی			✓				✓
۲۸	تولید محصولات فلزی فابریکی بجز ماشین‌آلات و تجهیزات			✓			✓	
۲۹	تولید ماشین‌آلات و تجهیزات طبقه‌بندی نشده در جای دیگر		✓				✓	
۳۰	تولید ماشین‌آلات اداری و حسابگر و محاسباتی		✓					
۳۱	تولید ماشین‌آلات مولد و انتقال برق و دستگاه‌های برقی طبقه‌بندی نشده در جای دیگر		✓			✓		
۳۲	تولید رادیو، تلویزیون، دستگاه‌ها و وسایل ارتباطی		✓					
۳۳	تولید ابزار پزشکی، ابزار اپتیکی، ابزار دقیق و انواع ساعت‌های مچی		✓			✓		
۳۴	تولید وسایل نقلیه موتوری و تریلر و نیم‌تریلر		✓				✓	
۳۵	تولید سایر وسایل حمل‌ونقل		✓					
۳۶	تولید مبلمان و مصنوعات طبقه‌بندی نشده در جای دیگر				✓			✓
۳۷	بازیافت				✓			✓

۱. صنایع با سطح تکنولوژی بالا.
۲. صنایع با سطح تکنولوژی متوسط رو به بالا.
۳. صنایع با سطح تکنولوژی متوسط رو به پایین.
٤. صنایع با سطح تکنولوژی پایین.

منابع و مآخذ

۱. ذاکری، زهرا. (۱۳۹۸)، «مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۵): نحوه مواجهه با تدوین سند آمایش سرزمین در شرایط کنونی»، شماره مسلسل: ۱۶۴۱۶.

۲. ذاکری، زهرا؛ ذاهدی، سینا و نگار اکبری. (۱۳۹۷)، «مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۴) واکاوی عملکرد دولت در ارتباط با تهیه اسناد آمایش سرزمین»، شماره مسلسل: ۱۵۸۹۰.

۳. سلمان‌ماهینی، عبدالرسول و همکاران. (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد یکم، «تحلیل موقعیت استان».

۴. ـــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد دوم، «تحلیل پستی‌ها و بلندی‌ها».

۵. ـــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد سوم، «زمین‌شناسی و زمین ریخت‌شناسی».

۶. ـــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد چهارم، «تحلیل آب‌وهوا و اقلیم».

۷. ـــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد پنجم، «تحلیل آب‌های سطحی و زیرزمینی».

۸. ـــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد ششم، «لایه‌های پایه و استخراجی مورد استفاده در ارزیابی توان اکولوژیک کاربری‌ها در استان گلستان».

۹. ـــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد هفتم، «ارزیابی توان اکولوژیک کاربری‌های کلان در استان گلستان به روش سیستمی ادغام نقشه‌ها».

۱۰. ـــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد هشتم، «شناسایی و توسعه معیارها در ارزیابی توان اکولوژیک کاربری‌ها در استان گلستان به روش ادغام چندمتغیره رایانه‌ای (MCE)».

۱۱. ـــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد نهم، «ادغام معیارها در ارزیابی توان اکولوژیک کاربری‌ها در استان گلستان به روش ادغام چندمتغیره رایانه‌ای (MCE)».

۱۲. ـــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد دهم، «تحولات جمعیت».

۱۳. ـــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد یازدهم، «سرمایه اجتماعی».

۱۴. ـــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد دوازدهم، «تحلیل ویژگی‌های زیربنایی».

۱۵. ـــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد سیزدهم، «پیوندهای فیزیکی و شبکه خدمات حمل‌ونقل».

۱۶. ـــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد چهاردهم، «خلاصه (ارزیابی توان اکولوژیک کاربری‌ها در استان گلستان، تهدیدها و فرصت‌ها)».

۱۷. ـــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد پانزدهم، «تحلیل نظام شهری و روستایی».

۱۸. ـــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد شانزدهم، «تحلیل اقتصادی».

۱۹. ـــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد هفدهم، «ملاحظات ایمنی ـ دفاعی».

۲۰. ـــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد هجدهم، «تحلیل اقتصاد روستایی».

۲۱. ـــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد نوزدهم، «تحلیل اقتصاد شهری».

۲۲. ـــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد بیستم، «تحلیل سیاسی، اداری و سازمانی».

۲۳. ـــــــــــــ (۱۳۹۳)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد بیست‌ویکم، «تحلیل نظام سکونتگاهی و ساختار فضایی آن».

۲۴. ـــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد بیست‌ودوم، «توصیف و تحلیل

پیوندهای اصلی بین سکونتگاه‌ها (جلد ۱)».
۲۵. ـــــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد بیست‌وسوم، «توصیف و تحلیل پیوندهای اصلی بین سکونتاه‌ها (جلد ۲)».
۲۶. ـــــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد بیست‌وچهارم، «تحلیل ساختار فضایی فعالیت‌ها».
۲۷. ـــــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد بیست‌وپنجم، «تحلیل وضعیت فرهنگی استان».
۲۸. ـــــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد بیست‌وششم، «تهدیدات ناشی از مخاطرات محیطی و محیط زیستی در استان گلستان».
۲۹. ـــــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد بیست‌وهفتم، «برآورد ظرفیت تحمل محیطی».
۳۰. ـــــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد بیست‌وهشتم، «تعارض و توازن بین نیازهای عناصر فضایی در استفاده از منابع موجود، تعیین عدم تعادل‌های موجود در نظام فضایی و بازنگری اهداف کلی».
۳۱. ـــــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد بیست‌ونهم، «سنتز نتایج ارزیابی توان به روش MCE و اولویت‌بندی کاربری‌ها به روش MOLA و ارزیابی توان به روش پیشرفته‌تر میانگین‌گیری OWA».
۳۲. ـــــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد سی‌ام، «تهدیدهای اقتصادی».
۳۳. ـــــــــــــــ (۱۳۹۴)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد سی‌ویکم، «تبیین اهداف و چشم اندازهای کلان استان گلستان».
۳۴. ـــــــــــــــ (۱۳۹۴)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد سی‌ودوم، «تحلیل روند عوامل شکل دهنده استان گلستان».
۳۵. ـــــــــــــــ (۱۳۹۵)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد سی‌وسوم، «شناسایی پیشران‌ها و پویایی‌های توسعه و راهبردهای آن».
۳۶. ـــــــــــــــ (۱۳۹۵)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد سی‌وچهارم، «طراحی و برنامه‌ریزی و نظام اجرایی و مدیریت آمایش استان گلستان».
۳۷. ـــــــــــــــ (۱۳۹۵)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد سی‌وپنجم، «سنتز نهایی (جلد ۱) خلاصه وضعیت کنونی».
۳۸. ـــــــــــــــ (۱۳۹۲)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد سی‌وششم، «برآورد ظرفیت تحمل محیطی».
۳۹. ـــــــــــــــ (۱۳۹۵)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد سی‌وهفتم، «سنتز نهایی (جلد ۳)، استان گلستان آن‌گونه که می‌تواند باشد و راه‌های رسیدن به آن».
۴۰. ـــــــــــــــ (۱۳۹۵)، مطالعات برنامه آمایش استان گلستان، جلد سی‌وهشتم، «سنتز نهایی (جلد ۴)، ضمائم»
.

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش	شماره مسلسل: ۱۷۴۴۵

عنوان گزارش: مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۷): واکاوی سند آمایش استان گلستان از منظر اقتصادی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: زهرا ذاکری، زهرا عبدالمحمدی، سید محمدامین حسینی

همکاران: زهرا ذبیحی، بتول حیدری، محدثه صف‌شکن، امیرعلی زرقی، مهسا کریمی، سارا دشتبانی، فرناز جمشیدی

ناظران علمی: فرشاد مؤمنی، سیدمحسن علوی‌منش، موسی شهبازی غیاثی، سیداحسان خاندوزی

اظهارنظرکنندگان داخل مرکز: محسن کرمانی، علی خلیلی، سامان یوسف‌وند (دفتر اجتماعی)، علی فرنام، محمدرضا عبدلی (دفتر زیربنایی)، فاطمه‌السادات میراحمدی (دفتر مطالعات سیاسی)

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: علی‌اصغر بانویی، پریسا مهاجری، امین فرجی

واژه‌های کلیدی:

۱. آمایش سرزمین

۲. برنامه توسعه منطقه‌ای

۳. برنامه ششم توسعه

۴. استان گلستان

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱۲/۲۷