ضعف نظام اداری: چالش استراتژیک توسعهٔ منطقه‌ای (مطالعهٔ موردی خراسان شمالی)

قاسم ایزانلو[1*]، مهدی خداپرست مشهدی[2]

1- دانشجوی دکتری اقتصاد پردیس بین‌الملل دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ایران
2- دانشیار اقتصاد، دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ایران

دریافت: 93/6/22 پذیرش: 93/11/15

چکیده

برپایهٔ چشم‌انداز بیست‌سالهٔ کشور در سال 1404، ایران باید به کشوری با ویژگی‌های دور بودن از فقر و تبعیض، توزیع عادلانهٔ درآمد و فرصت‌های برابر برای همگان تبدیل شود. بدین منظور، سیاست‌گذاران اقتصادی کشور در تصویب قوانین پایین‌دستی سند چشم‌انداز، بر گنجاندن مواد قانونی تسهیل و تسریع‌کنندهٔ دست‌یابی به اهداف سند چشم‌انداز به‌ویژه از حیث ایجاد توسعهٔ متوازن و کاهش شکاف‌های منطقه‌ای از طریق بهبود نظام اداری و ارتقای عمل‌کرد دستگاه‌های اجرایی تأکید کرده‌اند. با گذشت بیش از هشت سال از ابلاغ سند چشم‌انداز، تحلیل مقایسه‌ای شاخص‌های اقتصادی استان‌ها می‌تواند ابزاری مناسب برای ارزیابی میزان موفقیت در دست‌یابی به اهداف سند یادشده باشد. روش پژوهش این مطالعه توصیفی- تحلیلی و نوع پژوهش توسعه‌ای است. برای جمع‌آوری داده‌ها از روش کتاب‌خانه‌ای- میدانی استفاده شده است. نتایج نشان می‌دهد باوجود تکالیف قانونی کشور به لزوم برخورداری تمام استان‌ها از نظام اداری بهینه و توزیع عادلانهٔ منابع عمومی بین استان‌ها جهت کاهش شکاف‌های توسعه‌ای، استان‌های محروم کشور همچون خراسان شمالی، دارای سطوح متفاوت و نابرابر نظام اداری و اعتبارات کشوری هستند.

واژه‌های کلیدی: توسعهٔ منطقه‌ای، شاخص‌های کلیدی اقتصادی، نظام اداری، سرمایهٔ مدیریتی، طبقه‌بندی JEL: G18, D23, R11, O18.

---

* نویسندهٔ مسئول مقاله: Email: izanloogh@gmail.com

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

1- مقدمه

برپایهٔ سند چشم‌انداز بیست‌سالهٔ کشور، در سال 1404 ایران باید به کشوری با ویژگی‌های کلیدی مانند دور بودن از فقر و تبعیض، توزیع عادلانهٔ درآمد، برخورداری از سلامت، رفاه و تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر برای همگان، متکی بر سهم برتر منابع انسانی و سرمایهٔ اجتماعی در تولید ملی تبدیل شود. به همین منظور، سیاست‌گذاران اقتصادی کشور در تدوین و تصویب قوانین پایین‌دستی سند چشم‌انداز کشور به‌ویژه قوانین برنامهٔ توسعهٔ چهارم و پنجم توسعه و سیاست‌های ابلاغی اصل 44 قانون اساسی، بر گنجاندن مواد قانونی تسهیل و تسریع‌کنندهٔ دست‌یابی به اهداف سند چشم‌انداز به‌ویژه از حیث نظام اداری کارآمد و ایجاد توسعهٔ متوازن و کاهش شکاف‌های منطقه‌ای تأکید فراوان کرده‌اند. مدعای این امر فصول دوازدهم تا پانزدهم و مواد قانونی 72 تا 83 قانون برنامهٔ چهارم توسعه (1384- 1388) به‌ترتیب با موضوع نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت و تمرکز و تأکید بر آمایش سرزمین و نظام هزینه- درآمد استانی و نیز برنامهٔ پنجم توسعه شامل مواد 46 تا 68 (بهبود نظام اداری و مدیریت)، مادهٔ 80 (ایجاد اشتغال پایدار، توسعهٔ کارآفرینی، کاهش عدم تعادل منطقه‌ای و توسعهٔ مشاغل نو)، مادهٔ 84 (موظف شدن دولت به توزیع منابع صندوق توسعهٔ ملی بین بخش‌ها و استان‌های کشور به‌منظور حصول توسعهٔ متوازن)، مادهٔ 180 (توزیع منابع عمومی و یارانه سود تسهیلات با رویکرد استفادهٔ متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمترتوسعه‌یافته و تحقق پیش‌رفت و عدالت) و مادهٔ 224 (توزیع عادلانهٔ مازاد درآمد استانی جهت تعادل‌بخشی و ارتقای شاخص‌های توسعه‌یافتگی بین استان‌ها) است.

پس از گذشت بیش از هشت سال از زمان ابلاغ سند چشم‌انداز کشور، بررسی و تحلیل مقایسه‌ای شاخص‌های کلیدی اقتصادی استان‌های کشور با تأکید بر نحوهٔ توزیع اعتبارات دولتی بین استان می‌تواند ابزار نسبتاً مناسبی برای ارزیابی میزان موفقیت در دست‌یابی به اهداف سند نام‌برده باشد. در ادامه، کلیدی‌ترین شاخص‌های اقتصادی کشور به‌تفکیک استان‌ها در بازهٔ زمانی 1384- 1390 بررسی و تحلیل می‌شود. کلیدی‌ترین شاخص‌های اقتصادی مورد بررسی عبارت‌اند از: تولید ناخالص داخلی، بودجهٔ خانوار، وضعیت منابع و مصارف بانکی، سطح عمومی قیمت‌ها و بودجهٔ استانی. داده‌های مربوط به این شاخص‌ها به‌ترتیب از حساب‌های منطقه‌ای مرکز آمار ایران،

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

نتایج بررسی بودجهٔ خانوار در مناطق شهری ایران، آمار کل ماندهٔ تسهیلات و سپرده‌های ریالی و ارزی بانک‌ها، شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی در مناطق شهری ایران بانک مرکزی و گزارش‌های بودجهٔ استانی و ملی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور گردآوری شده است. بر این اساس و با توجه به گسترده بودن ماهیت تحلیل مقایسه‌ای مورد نظر از یک سو و نیز پرسش اصلی موضوع این تحقیق مبنی بر تأثیر نظام اداری به‌عنوان نمودی از محیط کسب و کار بر کاهش یا عدم کاهش شکاف‌های توسعه‌ای بین استان‌های کشور در فرایند حرکت در مسیر توسعه از سوی دیگر کوشش می‌شود تا پس از پردازش داده‌های خام هر شاخص و رتبه‌بندی مربوطه، مقایسهٔ شاخص‌های کلیدی بین سه استان اول و سه استان آخر انجام پذیرد.

جدول 1 مقایسهٔ رتبه‌ای استان‌های کشور حسب شاخص‌های کلیدی اقتصادی در بازهٔ زمانی 1384- 1390

شاخص		1384		1385		1386		1387		1388		1389		1390	
	زیر شاخص	برترین استان‌ها	ضعیف‌ترین استان‌ها	برترین استان‌ها	ضعیف‌ترین استان‌ها	برترین استان‌ها	ضعیف‌ترین استان‌ها	برترین استان‌ها	ضعیف‌ترین استان‌ها	برترین استان‌ها	ضعیف‌ترین استان‌ها	برترین استان‌ها	ضعیف‌ترین استان‌ها	برترین استان‌ها	ضعیف‌ترین استان‌ها
تولید	سهم کشوری	تهران، اصفهان، خوزستان	خراسان جنوبی، کهگیلویه و بویراحمد، ایلام	تهران، اصفهان، خوزستان	خراسان جنوبی، کهگیلویه و بویراحمد، ایلام	تهران، اصفهان، خراسان رضوی	خراسان جنوبی، کهگیلویه و بویراحمد، ایلام	تهران، اصفهان، خراسان رضوی	خراسان جنوبی، کهگیلویه و بویراحمد، ایلام	تهران، اصفهان، خراسان رضوی	خراسان شمالی، کهگیلویه و بویراحمد، و ایلام	تهران، اصفهان، خراسان رضوی	البرز، ایلام، خراسان جنوبی، خراسان شمالی	تهران، اصفهان، خراسان رضوی	کهگیلویه و بویر احمد، ایلام، خراسان جنوبی، خراسان شمالی
	تولید سرانه	چهارمحال و بختیاری، کهگیلویه و بویراحمد، خوزستان و بوشهر	لرستان، کردستان، سیستان و بلوچستان	کهگیلویه و بویراحمد، خوزستان و بوشهر	آذربایجان غربی، کردستان، سیستان و بلوچستان	کهگیلویه و بویراحمد، خوزستان و بوشهر	کردستان، آذربایجان غربی، سیستان و بلوچستان	کهگیلویه و بویراحمد، خوزستان و بوشهر	کردستان، لرستان، سیستان و بلوچستان	کهگیلویه و بویراحمد، خوزستان و بوشهر	کردستان و لرستان، سیستان و بلوچستان	بوشهر، تهران، یزد	سیستان و بلوچستان، لرستان، گلستان	بوشهر، تهران، یزد	آذربایجان غربی، کردستان، گلستان
	بهره وری										آذربایجان غربی، کردستان و سیستان و بلوچستان	بوشهر، تهران، یزد	آذربایجان غربی، کردستان، گلستان	بوشهر، تهران، یزد	آذربایجان غربی، کردستان، گلستان
بودجه خانوار	درآمد خانوار	تهران، بوشهر، سمنان	لرستان، کرمانشاه، سیستان و بلوچستان، خراسان شمالی	تهران، بوشهر، اصفهان	خراسان شمالی، قم، یزد	تهران، کهگیلویه و بویراحمد، بوشهر	و لرستان، سیستان و بلوچستان، خراسان شمالی	تهران، بوشهر، کهگیلویه و بویراحمد	سیستان و بلوچستان، لرستان، خراسان شمالی	تهران، بوشهر، اصفهان	خراسان شمالی و بلوچستان	تهران، خوزستان، کهگیلویه و بویراحمد	اردبیل، لرستان و خراسان شمالی	تهران، بوشهر، البرز	خراسان شمالی، قم، خراسان جنوبی، ایلام
	مایه التفاوت درآمد و هزینه خانوار	سمنان، لرستان، گیلان	کهگیلویه و بویراحمد، چهارمحال و بختیاری، اردبیل	گلستان، آذربایجان غربی، هرمزگان	کهگیلویه و بویراحمد، ایلام، یزد	هرمزگان، قم، زنجان	بوشهر، قزوین، کهگیلویه و بویراحمد	کرمانشاه، خراسان جنوبی، تهران	کهگیلویه و بویراحمد، ایلام، یزد	بوشهر، هرمزگان، یزد	مرکزی، کهگیلویه و بویراحمد، ایلام	هرمزگان، خوزستان، کردستان	قزوین، خراسان شمالی و ایلام	هرمزگان، کهگیلویه و بویراحمد، آذربایجان شرقی	ایلام، قم، خراسان جنوبی، خراسان شمالی

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

ادامهٔ جدول 1

شاخص	زیر شاخص	1384		1385		1386		1387		1388		1389		1390	
		برترین استان‌ها	ضعیف‌ترین استان‌ها	برترین استان‌ها	ضعیف‌ترین استان‌ها	برترین استان‌ها	ضعیف‌ترین استان‌ها	برترین استان‌ها	ضعیف‌ترین استان‌ها	برترین استان‌ها	ضعیف‌ترین استان‌ها	برترین استان‌ها	ضعیف‌ترین استان‌ها	برترین استان‌ها	ضعیف‌ترین استان‌ها
منابع و مصارف بانکی	منابع بانکی			تهران، اصفهان، فارس	ایلام، خراسان شمالی، کهگیلویه و بویراحمد	تهران، اصفهان، فارس	خراسان شمالی، ایلام، کهگیلویه و بویراحمد	تهران، اصفهان، فارس	ایلام، خراسان شمالی، کهگیلویه و بویراحمد	تهران، اصفهان، فارس	خراسان شمالی، ایلام، کهگیلویه و بویراحمد	تهران، اصفهان، فارس	ایلام، خراسان شمالی، کهگیلویه و بویراحمد	تهران، اصفهان، مازندران	خراسان شمالی، ایلام، کهگیلویه و بویراحمد
	مصارف بانکی			تهران، اصفهان، خراسان رضوی	خراسان شمالی، کهگیلویه و بویراحمد، خراسان جنوبی	تهران، اصفهان، خراسان	خراسان شمالی، کهگیلویه و بویراحمد، خراسان جنوبی	تهران، اصفهان، مازندران	خراسان شمالی، کهگیلویه و بویراحمد، خراسان جنوبی	تهران، اصفهان، مازندران	خراسان شمالی، کهگیلویه و بویراحمد، خراسان جنوبی	تهران، اصفهان و خراسان رضوی	خراسان شمالی، کهگیلویه و بویراحمد، خراسان جنوبی	تهران، اصفهان، مازندران	خراسان شمالی، کهگیلویه و بویراحمد، خراسان جنوبی
	نسبت مصارف به منابع			سیستان و بلوچستان، فارس، هرمزگان	ایلام، سمنان، کرمانشاه	سیستان و بلوچستان، فارس، اردبیل	ایلام، سمنان،	سیستان و بلوچستان، اصفهان، فارس	لرستان، ایلام، خراسان شمالی	سیستان و بلوچستان، فارس، قم	ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، لرستان	خوزستان و بلوچستان، فارس	لرستان، ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، خراسان شمالی	بلوچستان، سیستان و البرز	ایلام، کهگیلویه و بویراحمد، لرستان
	خدمات مصرفی (کمترین و	کرمانشاه، خراسان شمالی، قم	ذربایجان شرقی، تهران، بوشهر	گیلان، تهران، بوشهر	ایلام، لرستان، خراسان جنوبی	سمنان، سیستان و بلوچستان، بوشهر	ایلام، خراسان جنوبی، لرستان	سیستان و بلوچستان، کرمان، بوشهر	ایلام، لرستان، همدان	فارس، کرمان، بوشهر	قم، همدان، لرستان	کهگیلویه و بویراحمد، فارس، بوشهر	خراسان جنوبی، همدان، ایلام	کهگیلویه و بویراحمد، بوشهر، قم	خراسان جنوبی، کهگیلویه و بویراحمد
بودجه استانی	بودجه دریافتی	هرمزگان، خراسان شمالی، قم	هرمزگان، خراسان جنوبی، قزوین	خراسان رضوی، سیستان و بلوچستان، مازندران	ایلام، هرمزگان، قم، سمنان	کهگیلویه و بویراحمد، ایلام، خراسان رضوی	هرمزگان، خراسان شمالی، سمنان، قم	زنجان، خراسان شمالی، گلستان، قم	خوزستان، مازندران، خراسان رضوی	گلستان، مرکزی، قم، کهگیلویه و بویراحمد، و خراسان شمالی	خوزستان، اصفهان، فارس	کهگیلویه و بویر احمد، همدان، اصفهان	آذربایجان شرقی، کرمان، تهران	خوزستان، خراسان رضوی، سیستان و بلوچستان	زنجان، قم، سمنان، خراسان شمالی
	تعداد پروژه عمرانی	سیستان بلوچستان، مازندران	هرمزگان، زنجان، قم، بوشهر	خراسان رضوی، سیستان و بلوچستان، مازندران	ایلام، هرمزگان، قم، سمنان	خراسان شمالی، قم، سمنان	هرمزگان، خراسان شمالی، قم	خوزستان، تهران و خراسان رضوی	زنجان، قم، سمنان، خراسان شمالی	خوزستان، تهران و خراسان رضوی	قزوین، خراسان شمالی، سمنان	خراسان شمالی، قزوین، سمنان	خوزستان، خراسان رضوی، تهران	خوزستان، خراسان رضوی، سیستان و بلوچستان	زنجان، قم، سمنان، خراسان شمالی
	اعتبار پروژه های عمرانی	تهران، کرمانشاه، بوشهر	گلستان، خراسان جنوبی، زنجان	بختیاری	اصفهان، خراسان رضوی، آذربایجان غربی	یزد، تهران، سمنان	قم، خراسان رضوی، سیستان و بلوچستان	بوشهر، چهارمحال بختیاری، کرمانشاه	همدان، قزوین، اصفهان	آذربایجان شرقی، کرمان، تهران	کهگیلویه و بویر احمد، همدان، اصفهان	خراسان رضوی، سیستان و بلوچستان	زنجان، قم، سمنان، خراسان شمالی	خوزستان، خراسان رضوی، سیستان و بلوچستان	زنجان، قم، سمنان، خراسان شمالی

(منبع: یافته‌های تحقیق براساس آمار مرکز آمار ایران، بانک مرکزی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور)

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

مقایسهٔ شاخص‌های اقتصادی مربوط به تولید ناخالص داخلی استان‌های کشور نشان می‌دهد:

در تمام سال‌های بازهٔ زمانی مورد بررسی، استان‌های تهران، اصفهان، خوزستان و خراسان رضوی بیشترین و استان‌های خراسان جنوبی، کهکیلویه و بویراحمد، ایلام و خراسان شمالی کمترین سهم را از مجموع تولید ناخالص داخلی کشور در اختیار داشته‌اند.

شاخص کلیدی تولید سرانه برخلاف شاخص میزان مطلق تولید ناخالص داخلی استان‌های کشور و درپی آن سهم آن‌ها از مجموع تولید ناخالص داخلی کشور- که تا اندازهٔ زیادی به عوامل و متغیرهای برون‌زایی ازقبیل جمعیت، منابع طبیعی، آب‌وهوا، و موقعیت جغرافیایی وابسته است- به سطح و وضعیت عوامل درون‌زا و قابل کنترلی ازقبیل سرمایه‌های مدیریتی، انسانی، سازمانی، مالی و اجتماعی مرتبط است. بر این اساس، این شاخص، شاخصی بهینه‌تر برای مقایسهٔ وضعیت استان‌های کشور است. بررسی این شاخص نشان می‌دهد استان‌های خوزستان، بوشهر و کهکیلویه و بویراحمد بیشترین و استان‌های لرستان، کردستان، سیستان و بلوچستان و آذربایجان غربی کمترین تولید سرانه را در تمام سال‌های بازهٔ زمانی مورد بررسی دارا بوده‌اند.

درآمد ناخالص خانوارها و نیز مابه‌التفاوت میان درآمد و هزینهٔ ناخالص خانوارها از کلیدی‌ترین شاخص‌های اقتصادی برای بررسی و مقایسهٔ وضعیت اقتصادی استان‌های کشور و به‌نوعی آگاهی از میزان شکاف‌های اقتصادی میان استان‌هاست. مقایسهٔ درآمد ناخالص خانوارهای استان‌های کشور حاکی از آن است که در بازهٔ زمانی 1384- 1390 استان‌های تهران، خوزستان، بوشهر، اصفهان و کهکیلویه و بویراحمد بیشترین درآمد ناخالص خانوار و استان‌های خراسان شمالی، سیستان و بلوچستان و لرستان کمترین درآمد ناخالص خانوار را داشته‌اند. استان خراسان شمالی وضعیت منحصربه‌فردی دارد؛ به‌گونه‌ای که در تمام سال‌های بازهٔ زمانی 1384-1390 خانوارهای خراسان شمالی کمترین درآمد ناخالص خانوار را در بین استان‌های کشور داشته‌اند.

شایان ذکر است که یکی از جالب توجه‌ترین سطوح مربوط به گسترش شکاف درآمد و هزینهٔ ناخالص خانوارها مربوط به استان خراسان شمالی است. شکاف میان درآمدها و هزینه‌های ناخالص خانوار در خراسان شمالی در بازهٔ زمانی مورد بررسی همواره افزایش یافته است؛ به‌طوری که مابه‌التفاوت درآمد و هزینهٔ ناخالص خانوار از 7541948- در سال 1384 با رشدی 175 درصدی به 20711116- ریال در سال 1390 رسیده است.

مقایسهٔ منابع و مصارف بانک‌های استان‌های کشور در بازهٔ زمانی 1384- 1390 گویای آن است

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

که استان‌های تهران، اصفهان و فارس بیشترین منابع بانکی و استان‌های خراسان شمالی، ایلام و کهکیلویه و بویراحمد کمترین منابع بانکی را در اختیار داشته‌اند. همچنین استان‌های تهران، اصفهان، خراسان رضوی و مازندران بیشترین مصارف بانکی و استان‌های خراسان شمالی، کهکیلویه و بویراحمد و خراسان جنوبی کمترین مصارف بانکی را دارا بوده‌اند. بدیهی است که از یک سو زیاد بودن منابع بانکی استانی نشان‌دهندهٔ آن است که به‌دلایلی ازجمله وجود فضای مساعد کسب و کار و رونق فعالیت‌های تولیدی، فعالان تولیدی و نیز خانوارها ضمن دست‌رسی به درآمدهای بیشتر، از امکان تخصیص بخشی از درآمد یادشده به‌عنوان پس‌انداز و هدایت آن به‌سمت سپرده‌های بانکی برخوردارند؛ از سوی دیگر با توجه به گزارش‌های مستند باعنوان پایش فضای کسب و کار- که اتاق بازرگانی ایران و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال 1391 منتشر کرده- در روزگار کنونی با توجه به گسترش سایهٔ تحریم‌های اقتصادی، نبود امکان استفاده از تسهیلات و اعتبارات خارجی و نیز رونق نداشتن بازارهای مالی داخلی، تسهیلات پرداختی بانک‌ها به فعالان اقتصادی یکی از مهم‌ترین ابزارهای تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی به‌شمار می‌آید؛ بنابراین استان‌های دارای سهم بیشتر تسهیلات پرداختی بانکی به فعالان و بنگاه‌های اقتصادی از توانمندی بیشتری در اعطای کمک‌های مالی به بخش تولیدی استانی برخوردارند. به‌رغم این موضوع نکتهٔ درخور توجه این است که شاخص‌های میزان منابع و میزان مصارف، شاخص‌هایی با جامعیت کافی برای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی اقتصادی نیستند؛ زیرا ممکن است استانی دارای سهم بیشتری از تسهیلات پرداختی بانکی کشوری باشد؛ اما به‌سبب تعدد و تنوع صنایع و بنگاه‌های اقتصادی فعال در استان مورد اشاره، تسهیلات پرداختی یادشده توانایی تأمین مالی و نقدینگی صنایع و بنگاه‌های اقتصادی را به قدر کفایت نداشته باشد. بر این اساس و به‌منظور اطلاع از توان بانک‌های استانی در پرداخت تسهیلات مورد نیاز، از شاخص کلیدی نسبت مصارف به منابع بانکی استفاده می‌شود. میزان استاندارد این شاخص 80 درصد است؛ به این معنا که بانک‌ها به‌ازای هر 100 واحد سپردهٔ دریافتی باید تا سقف 80 واحد تسهیلات پرداخت کنند. بررسی‌ها نشان می‌دهد نسبت مصارف به منابع بانکی برای کل کشور از 105 درصد در سال 1385 به 111 درصد در سال 1390 رسیده است. به عبارت بهتر، نظام بانکی کشور بیش از آنچه سپرده جذب کرده باشد، به پرداخت انواع تسهیلات تکلیفی و غیرتکلیفی مبادرت کرده است. این وضعیت محدودیت فراوان نظام بانکی کشور در تأمین نقدینگی مورد نیاز بنگاه‌های اقتصادی را نشان می‌دهد. از مهم‌ترین

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

دلایل بالا بودن این نسبت عبارت‌اند از: نامساعد بودن فضای کسب و کار و درنتیجه رکود فعالیت‌های تولیدی، کسری بودجهٔ اغلب خانوارهای کشور و درنتیجه عدم امکان تشکیل پس‌اندازهای خرد چشم‌گیر، و افزایش تحریم‌های اقتصادی.

در بازهٔ زمانی 1385- 1390 استان‌های اصفهان، فارس، سیستان و بلوچستان و خوزستان کمترین نسبت مصارف به منابع بانکی و استان‌های خراسان شمالی، ایلام و لرستان بیشترین نسبت مصارف به منابع بانکی را دارا بوده‌اند.

مقایسهٔ شاخص کل بهای کالاها و خدمات مصرفی در مناطق شهری استان‌های کشور که به‌نوعی سطح گرانی کالاها و خدمات را نمایش می‌دهد، گویای آن است که در بازهٔ زمانی 1384- 1390 استان‌های بوشهر، فارس، تهران، سیستان و بلوچستان و کرمان کمترین شاخص کل بهای کالاها و خدمات مصرفی و استان‌های خراسان شمالی، ایلام، لرستان، خراسان جنوبی و همدان بیشترین شاخص کل بهای کالاها و خدمات مصرفی را دارا بوده‌اند. بنابر این تحلیل، ساکنان استان‌های محروم همواره کالاهای همسان را در سطحی گران‌تر از متوسط کشوری خریداری می‌کرده‌اند. از مهم‌ترین دلایل این موضوع، ضعف فراوان شبکهٔ توزیع در این استان‌ها، تولیدمحور نبودن آن‌ها و وارداتی بودن اغلب کالاهای مصرفی است.

یکی از کلیدی‌ترین شاخص‌های اقتصادی کشور که تأثیر فراوانی در جایگاه اقتصادی استان‌های کشور دارد، منابع و اعتبارات دولتی و نحوهٔ تخصیص این منابع و اعتبارات بین استان‌های کشور است؛ به‌گونه‌ای که به هر میزان که استان‌ها یا مناطقی در کشور از سهم بیشتری از اعتبارات و منابع دولتی برخوردار باشند، به همان نسبت نیز ساکنان آن‌ها از امکانات توسعه‌ای بیشتری که در بندهای آغازین این مقاله تبیین شده، برخوردار خواهند بود. به‌عکس، استان‌هایی که همواره سهم کمتری از منابع و اعتبارات یادشده داشته باشند، مردمانشان نیز سهم کمتری از مزایای توسعه‌ای در اختیار خواهند داشت و به‌نوعی همواره از سطوح محرومیتی رنج خواهند برد. بر این اساس، بررسی شاخص عمل‌کردی بودجه‌های استانی حاکی از سهم ناچیز استان‌های کمتربرخوردار از مجموع اعتبارات کشوری است.

نتایج مربوط به بودجهٔ دریافتی استانی، تعداد طرح‌های عمرانی و اعتبارات طرح‌های عمرانی استانی در تمام سال‌های بازهٔ زمانی 1384- 1390 نشان می‌دهد:

- استان‌های خوزستان، تهران و خراسان رضوی بیشترین سهم از بودجهٔ دریافتی استانی و

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

استان‌های خراسان شمالی، قم، سمنان و قـزوین کمتـرین سـهم از بودجـهٔ دریـافتی اسـتانی را دارا بوده‌اند.

- از حیث شاخص کلیدی تعداد طرح‌های عمرانی، باوجود نبود روند پایدار در بارهٔ اسـتان‌هـای برتر و ضعیف، در تحلیلی کلی استان‌های مازندران، خراسان رضـوی و خوزسـتان بیشـترین تعـداد طرح‌های عمرانی و استان‌های خراسان شمالی، هرمزگان، سمنان و قـم کمتـرین تعـداد طـرح‌هـای عمرانی در بازهٔ زمانی مورد بررسی را در اختیار داشته‌اند.

- استان‌های خوزستان، خراسان رضوی، سیستان و بلوچستان، فارس و تهران بیشـترین سـهم از اعتبارات طرح‌های عمرانی و استان‌های زنجان، خراسان شـمالی، خراسـان جنـوبی، سـمنان و قـم کمترین سهم از اعتبارات طرح‌های عمرانی را به خود اختصاص داده‌اند.

یکی از استان‌هایی که از حیث شاخص‌های بودجهٔ دریافتی استانی، تعداد طـرح‌هـای عمرانـی و اعتبارات طرح‌های عمرانیِ استانی وضعیت بسیار بدی دارد، خراسان شمالی است. بررسی‌ها نشـان می‌دهد که این استان:

- از حیث مجموع بودجهٔ دریافتی استانی در بازهٔ زمانی 1385- 1390 همواره جـزو سـه اسـتان آخر در رتبه‌بندی بودجهٔ دریافتی استانی بوده است.

- از نظر مجموع تعداد طرح عمرانی (قبل و بعد از برنامهٔ چهـارم توسـعه) خراسـان شـمالی در رتبهٔ بیست‌و هشتم در بین استان‌های کشور قرار دارد.

- به‌لحاظ تعـداد طـرح عمرانـی در خـلال برنامـهٔ چهـارم توسـعه، خراسـان شـمالی در رتبـهٔ بیست‌وهفتم است.

- از حیث میانگین وزنی پیش‌رفت فیزیکی طرح‌های عمرانی در سال‌هـای بـازهٔ زمـانی 1384-1388 به‌ترتیب رتبه‌های 16، 18، 22، 29 و 29 را در بین استان‌های کشور کسب کرده است.

از نظر کل اعتبارات طرح‌های عمرانی (قبل و بعد از برنامهٔ چهـارم توسـعه) در بـین اسـتان‌هـای کشور رتبهٔ بیست‌ونهم را داراست.

- از نظر اعتبارات طرح‌های عمرانی طی سال‌های برنامهٔ چهارم توسعه در بین استان‌های کشـور در رتبهٔ بیست‌ونهم قرار دارد.

درخور توجه است که نسبت کل اعتبارات تملک سرمایه‌ای مصوب استان‌های کشـور- کـه هـر ساله در قانون بودجهٔ کل کشور به‌تفکیک همهٔ استان‌ها به‌طور مشخص ذکر مـی‌شـود- بـه مجمـوع

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

اعتبارات تملک سرمایه‌ای مصوب دستگاه‌های اجرایی کشور در بازهٔ زمانی 1384-1390 به‌ترتیب 20، 23، 24، 22، 21، 18 و 17درصد است.

بر این اساس، سهم اعتبارات ملی متمرکز (بلاغی، سایر منابع، ملی) از مجموع اعتبارات تملک سرمایه‌ای مصوب دستگاه‌های اجرایی کشور برای سال‌های 1384- 1390 به‌ترتیب 80، 77، 76، 78، 79، 82 و 83 درصد است که به‌سبب نبود مکانیسم مشخص و برنامه‌ریزی‌شده در زمینهٔ تخصیص اعتبارات ملی متمرکز بین دستگاه‌های اجرایی استان‌های کشور، استان‌هایی برخوردارترند که دارای قدرت مدیریتی و چانه‌زنی بهتری هستند و قادرند سهم بیشتری از اعتبارات مذکور را جذب کنند و از این طریق در مسیر توسعهٔ استانی گام‌های استوارتری بردارند. بدیهی است که استان‌های برخورداری که دارای سابقهٔ بیشتری بوده و در سالیان گذشته مدیران ارشدی در سطوح مدیریتی اقتصادی کشور داشته‌اند، قادر خواهند بود سهم بیشتری از اعتبارات ملی متمرکز را جذب کنند. این امر نیز سبب شود تا مسیر تکالیف قانونی عدم تبعیض در بهره‌مندی استان‌ها از امکانات و منابع عمومی کشوری و کاهش شکاف‌های توسعه‌ای استانی با سطح واقعی توسعه‌یافتگی استان‌ها از یکدیگر جدا باشد.

2- مبانی نظری

مطالعات انجام‌شده در این زمینه مهم‌ترین موانع و مشکلات توسعهٔ منطقه‌ای کشور را بررسی کرده‌اند؛ ازجمله چالش مفهومی و معنایی دربارهٔ تعریف اهداف و جایگاه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران (شیخی، 1380: 20)، تمرکزگرایی سیاسی- اداری نظام برنامه‌ریزی (وحیدی، 1370: 277؛ مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی، 1381: 2)، بخشی‌نگری در برنامه‌ریزی و عدم مشارکت جدی و سازمان‌یافتهٔ مناطق و استان‌ها در تهیه و تنظیم برنامه‌های توسعهٔ کشور (عالمی، 1378: 445؛ وزارت کشور، 1380: 5)، فقدان نظام مدیریت منطقه‌ای و عدم تعریف نهادها و سازمان‌های اجرایی مشخصی برای نظارت بر توسعهٔ فضایی و کالبدی منطقه‌ای (شیخی، 1380: 23)، ابهام در جایگاه قانونی، مسئولیت و نحوهٔ تهیه و نظارت طرح‌های منطقه‌ای و آمایشی و فقدان تقسیم کار مشخص بین دستگاه‌های ذی‌ربط و وجود رقابت بین‌دستگاهی جهت جذب منابع بیشتر (صرافی، 1377: 88؛ شیخی، 1380: 22)، فقدان فرهنگ برنامه‌ریزی و برنامه‌پذیری در سطوح مدیریتی کشور (چمران، 1378: 225؛ حبیبی، 1378: 3)، فقدان نظام جامع اطلاعاتی و بانک اطلاعات منطقه‌ای

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

(نواب‌پور، 1378: 298؛ شیخی، 1380: 22) و کمبود نیروی متخصص و ضعف برنامه‌ها (شیخی، 1380: 22).

با توجه به آنچه بیان شد، یکی از کلیدی‌ترین عوامل مؤثر بر وضعیت توسعهٔ منطقه‌ای کشور، نظام اداری و مدیریت آن است. از سوی دیگر، براساس شیوهٔ مدیریت سیاسی فضا و نوع نظام حکومت و الگوی توزیع فضایی قدرت، سه نوع کارکرد و مدیریت سیاسی در ادارهٔ کشورها وجود دارد: نظام سیاسی بسیط (تک‌ساخت)، ناحیه‌ای و فدرال (حافظنیا و همکاران، 1390). فارغ از انواع نظام حکومتی، اگر مدیریت سیاسی فضا را رأس هرم مدیریتی کشور بدانیم، آن‌گاه نظام اداری در عرض این هرم می‌تواند به‌عنوان مؤلفه‌ای مهم در موفقیت یا شکست برنامه‌ها و سیاست‌های نظام حکومتی نقش ایفا کند. بدیهی است که نظام اداری مطلوب و کارآمد تسهیل‌کننده و زمینه‌ساز تحقق هدف‌های برنامه‌های توسعه است؛ زیرا نظام اداری هر کشوری تنظیم‌کنندهٔ تمام فعالیت‌ها برای نیل به هدف‌های ازپیش‌تعیین‌شده است (میرمحمدی، 1390: 10). نظام اداری در توسعهٔ هر جامعه‌ای نقش اساسی ایفا می‌کند؛ به‌گونه‌ای که بدون داشتن نظام اداری سالم، دست‌یابی به توسعه ناممکن است. بنابراین، پس از اجرای هر برنامهٔ توسعه و دست نیافتن به هدف‌های آن، عامل اجرایی این برنامه یعنی نظام اداری هم باید مورد توجه واقع شود؛ زیرا در موارد بسیاری، بهترین برنامه‌های توسعه در دستان مجریان ناصالح و نظام اداری ناسالم به تباهی و شکست انجامیده و مغایر با هدف‌های آن برنامه به اجرا درآمده است. به هر حال، به‌علت ناهمگونی نظام اداری حاکم بر جامعه با نظام سیاسی و آرمان‌های آن، نظام اداری امروز به‌صورت سد بزرگی در راه رسیدن به هدف‌های پیش‌بینی‌شده در برنامه‌های توسعه‌ای درآمده است (میرمحمدی، 1390: 10).

با توجه به کلیدی بودن نقش و وضعیت ساختار و نظام اداری کشور در فرایند توسعه و متعاقب آن توسعهٔ منطقه‌ای، بررسی مطالعات انجام‌شده در حوزهٔ مفهوم نظام اداری، نقش آن در فرایند توسعه، و چالش‌ها و مشکلات مترتب بر آن اهمیتی فراوان دارد. تعریف‌های زیادی برای نظام اداری بیان شده است که برخی از آن‌ها عبارت‌اند از: نظام اداری هر کشور به‌مثابهٔ سازمان تنظیم‌کنندهٔ تمام فعالیت‌ها برای نیل به هدف‌های تعیین‌شده است که ضمن ایجاد هماهنگی بین بخش‌های مختلف، زمینهٔ مناسبی برای حل مسائل و مشکلات مردم و حسن جریان امور عمومی فراهم می‌کند (سازمان امور اداری و استخدامی کشور، 1387). در تعریفی دیگر، نظام اداری با هر

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

سطحی از نظام‌مندی، خود محصور در نظامی بزرگ‌تر به‌نام نظام جمهوری اسلامی بوده و مقصود و فلسفهٔ وجودی آن به نظام فراگیرتر (نظام جمهوری اسلامی) برمی‌گردد. مأموریت و رسالت نظام اداری در نظام جمهوری اسلامی عبارت است از: مدیریت نظام جمهوری اسلامی مبتنی بر ارزش‌ها، اصول و سیاست‌های کلی آن، نظام‌مندی کل نظام و هریک از نظام‌های رهبری، قانون‌گذاری، قضایی، مجریه شرط اساسی تعادل پای‌دار آن‌هاست (سازمان امور اداری و استخدامی کشور، 1387).

برخی مطالعات و تحقیقات بر بررسی تأثیرات نظام اداری به‌عنوان عامل شتاب‌دهنده یا بازدارندهٔ توسعه تمرکز و تأکید کرده‌اند. نتایج مطالعات یادشده نشان می‌دهد بهبود و توسعهٔ نظام اداری از آن جهت که خود از ابزارهای تحقق هر برنامهٔ توسعه‌ای یا قانون (خط مشی) عمومی به‌شمار می‌آید، از اهمیت بسیار زیاد برخوردار است (Lemley & Russell, 2002: 24). همچنین بنابر تجارب بسیاری از کشورهایی که مسیر توسعه را طی کرده‌اند، داشتن نظام اداری توسعه‌یافته از الزامات حرکت به‌سمت توسعهٔ کشور است (لینبرگ، 1375: 7). در تحقیقات بیشتری نیز، دست‌رسی به منابع کافی دولتی (Montjoy & Toole, 1979: 68) و اثربخشی ارتباطات سیاسی، فناوری مناسب و سازگار با برنامهٔ توسعه، و توافق بر هدف بین مجریان برنامه‌های توسعه‌ای (Van Meter & Van Horn, 1975: 445) از متغیرهای کلیدی در اجرای برنامه بیان شده است.

در مطالعه‌ای باعنوان «ساختار اجرایی واحد جدید تجزیه و تحلیل نظام اداری» محققان نتیجه گرفتند که ساختار اجرایی یکی از کلیدی‌ترین عوامل موفقیت برنامه‌ها و خط مشی‌های توسعه است (Hjern & Porter, 1981: 220).

به‌سبب اهمیت نقش نظام اداری در موفقیت برنامه‌های توسعه‌ای، مهم‌ترین ماشین نرم‌افزاری توسعه همان نظام اداری و اجرایی کشور است که دربرگیرندهٔ مجموعه و منظومهٔ عظیمی از سرمایهٔ انسانی، مهارت‌ها و دانش انسانی، شالوده‌های سازمانی و تشکیلاتی، مدیریتی، ساختارها، نظام‌ها و روش‌های انجام کار، و نظام‌ها و زیرساخت‌های آن است که ساختار درست و منطقی آن می‌تواند هادی توسعه و برعکس، مانع اصلاحات توسعه باشد و یکی از مدارهای توسعه‌نیافتگی را تشکیل دهد (تصدیقی، 1378: 5).

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

به این ترتیب، نظام اداری منظومهٔ عظیمی است که چهار نقش راه‌بردی به این شرح برعهده دارد (همان، 4): 1. ابزار مدیریت و ادارهٔ امور کشور؛ 2. اصلی‌ترین ابزار عرضهٔ خدمات عمومی، حساس و اساسی به جامعه؛ 3. ابزار مقابله با شرایط ویژه و اضطراری؛ 4. ابزار رشد و توسعهٔ اقتصادی و اجتماعی .

به تعبیر دیگر، نظام اداری را نرم‌افزار توسعه برشمرده‌اند (همان‌جا) به این شرح که:

- رویکردهای درست نظام اداری کشور هادی اصلاحات و برعکس، رویکردهای نادرست آن مانع اصلاحات است.

- نظام اداری هم می‌تواند مولد اندیشه و تولید باشد و هم باعث جمود اندیشه و مانع رشد تولید شود.

- عمل‌کرد و رویکرد مناسب نظام اداری گسترش‌دهندهٔ دانش و فناوری است و عمل‌کرد نامناسب آن مانع دانش و فناوری می‌شود.

- عمل‌کرد و رویکرد مناسب نظام اداری القاکنندهٔ فرهنگ علمی و نوآوری در جامعه خواهد بود و عمل‌کرد نامناسب آن نتایج معکوس دارد.

- عمل‌کرد و رویکرد مناسب نظام اداری جذب‌کنندهٔ سرمایهٔ انسانی است و رویکرد نامناسب آن دفع‌کنندهٔ توسعهٔ منابع انسانی خواهد بود.

- سرانجام، عمل‌کرد و رویکرد مناسب نظام اداری هم می‌تواند تصحیح‌کنندهٔ باورهای نادرست اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی باشد و هم از راه ایجاد بی‌اعتمادی در مردم، باورهای درست در جامعه را از بین ببرد.

شایان ذکر است که یک دستهٔ مهم از نظریه‌های مربوط به توسعه آن‌هایی است که به‌طور کلی بر اهمیت دیوان‌سالاری و ساختار اداری و بوروکراتیک جوامع درحال توسعه تأکید می‌کند. جوزف لاپالمبارا[1]، رالف بریبانتی[2] و فریتس مارکس[3] از صاحب‌نظرانی بودند که اعتقاد داشتند ساختار اداری در فرایند توسعهٔ کشورهای عقب‌افتاده و درحال توسعه آثار شتاب‌دهنده

1. J. Lampalmbara
2. R. Braibant
3. F. Marx

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

یا بازدارنده دارد (جمشیدیان و همکاران، 1380: 91). به‌نظر این افراد، مشکل اصلیِ کشورهای درحال توسعه این است که درون ساختار اداری مشکلات زیادی وجود دارد که باعث می‌شود این نهادها به‌جای تسهیل در روند نوسازی و توسعه به مانعی در این راه تبدیل شوند. نتایج برخی مطالعات نشان می‌دهد برای برقراری ارتباط منطقه‌ای میان فرایند توسعهٔ سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در چارچوب برنامهٔ توسعهٔ ملی، دگرگونی و اصلاح در نظام اداری ضروری است (قوام، 1374: 121).

ریگز[1] برای توضیح بیشتر دربارهٔ ساختارهای اجرایی و نقش بازدارندهٔ آن‌ها در برنامه‌های توسعه‌ای، زیرمدلی به‌نام «سالا» معرفی کرد. از دیدگاه وی، این زیرمدل ویژگی‌های کلیدی همچون ناهمگنی (به‌معنای نوعی ترکیب ناسازگار و نامتوازن در ساختارهای اداری و شیوهٔ پراکندگی آن‌ها در مناطق مختلف کشور)، خویشاوندی‌گرایی و قوم‌گرایی و قرابت‌های عقیدتی و سیاسی (در استخدام کارمندان و انتخاب مدیران)، و عدم تفکیک ساختارهای اجرایی در نظام اداری (وجود ساختارها و نهادهای رسمی با فعالیت‌های موازی متداخل) را داراست (جمشیدیان و همکاران، 1380: 95).

با توجه به اهمیت و نقش نظام اداری در موفقیت برنامه‌های توسعه‌ای، مطالعات متعددی دربارهٔ مشکلات و چالش‌های نظام اداری کشور در حرکت به‌سمت برنامه‌های توسعه‌ای انجام شده است. بر این اساس، مهم‌ترین موانع و مشکلات نظام اداری کشور به این شرح است: ساختارهای سازمانی و تشکیلات مدیریتی ناکارآمد، بازده کم و ناموثر نظام اداری، ناشایستگی در مدیریت منابع انسانی، فساد اداری و توسعهٔ بیش از حد و غیرموجه ساختار اداری (طبری، 1387: 254- 259)، تأثیر نامساعد عوامل سیاسی همچون انتصاب مدیران ناکارآمد، جابه‌جایی مدیران، گسترش حجم نیروی انسانی، تحمیل جناح‌بندی‌های سیاسی، ایجاد هدف‌های ثانویه و اولویت آن‌ها بر هدف‌های اصلی، ایجاد دستگاه‌های موازی، تحمیل تصمیم‌های خاص غیرکارشناسی بر نظام اداری کشور (اصلانی، 1380: 130)، ضعف مدیریت منابع انسانی، فقدان آرمان‌ها و راه‌بردهای دستگاهی، وجود قوانین و روش‌های موازی و ناکارآمد، فقدان حاکمیت الکترونیک کارآمد، رهبری و مدیریت

1. Riggs

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

ضعیف و ساختارهای سازمانی ناکارآمد (صائبی، 1385: 83)، ضعف مدیریت منابع انسانی، ساختار، فرایندها، روش‌ها، قوانین و مقررات، فرهنگ اداری و خدمات‌رسانی، الگوها و شیوه‌های مدیریتی، نوآوری و بهبود مستمر، فناوری اطلاعات و ارزیابی و نظارت (میرمحمدی، 1390: 20).

الزامات اصل سوم قانون اساسی در زمینهٔ وظایف دولت و تأکید آن بر ایجاد نظم اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری و همچنین هدف‌گذاری سند چشم‌انداز توسعه و سیاست‌های کلی نظام موجب شده تا اصلاح نظام اداری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین وظایف دولت همواره مورد توجه مسئولان قرار گیرد؛ ازاین‌رو در برنامه‌های دوم، سوم، چهارم و پنجم و قانون مدیریت خدمات کشوری به این امر توجه شده و باوجود تلاش‌های گسترده که به‌منظور ایجاد تحول در ساختار اداری و مدیریتی صورت پذیرفته است، هنوز نظام اداری یکی از بزرگ‌ترین معضلات توسعهٔ کشور محسوب می‌شود (مرتضوی و همکاران، 1390: 9).

با دقت در ویژگی‌های نظام اداری ایران که بیانگر نزدیکی شگرف آن با نظام «سالا» است، درمی‌یابیم که این نظام ابزاری مناسب برای توسعهٔ اقتصادی- اجتماعی کشور نیست (جمشیدیان و همکاران، 1380: 105). براساس نتایج یکی از تحقیقات انجام‌شده، این نظام اداری کشور کارآمدی لازم را ندارد و مانعی مهم در راه توسعهٔ اجتماعی- اقتصادی کشور به‌شمار می‌آید. علت این ناکارآمدی آن است که این نظام از لحاظ اداری و اجرایی، دارای نارسایی‌های ساختاری گسترده و عمیق است (کاظمی، 1379: 227). بر این اساس، تحول نظام اداری جهت حصول موفقیت در برنامه‌های توسعه‌ای نیازمند این اقدامات است: کاستن از حجم تصدی‌گری دولت، بازنگری در تشکیلات اداری و اجرایی موجود و ادغام یا انحلال سازمان‌های موازی و اضافی، ایجاد نظام مبتنی بر ضوابط در زمینهٔ استخدام، ارتقا و انتصاب کارکنان و مدیران، بازرسی و نظارت، ایجاد و ترویج مدیریت مشارکتی، ایجاد سازکار جامع و یک‌پارچهٔ آماری و اطلاعاتی، ارتقای سطح علمی و تخصصی کارمندان و مدیران و درنهایت مقابلهٔ اساسی و همه‌جانبه با فساد در تمام سطوح اداری است (جمشیدیان و همکاران،1380: 227).

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

3- روش تحقیق

به‌منظور دست‌یابی به هدف اصلی این تحقیق مبنی بر تأثیر وضعیت نظام اداری مستقر در خراسان شمالی بر ایجاد شکاف منطقه‌ای بین این استان با استان‌های کشور، این فرضیه مورد آزمون قرار گرفته است: ضعف سرمایه‌های سازمانی، اطلاعاتی، انسانی، مالی، توزیعی، اجتماعی و مدیریتی نظام اداری خراسان شمالی در توسعه‌نیافتگی این استان و استمرار شکاف توسعه‌ای میان این استان با سایر استان‌های کشور نقش داشته است.

لازم است یادآوری شود که در اینجا مراد از سرمایهٔ سازمانی مواردی ازقبیل نحوهٔ فرایندهای کاری و تعامل دستگاه‌های اجرایی استانی با یکدیگر است. سرمایهٔ اطلاعاتی موارد مربوط به پایگاه‌های اطلاعاتی و شاخص‌های کلیدی اقتصادی بخش‌ها و دستگاه‌های اجرایی مختلف استانی را شامل می‌شود. سرمایهٔ انسانی به کمیت و کیفیت آموزشی نیروی انسانی شاغل در دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی استانی و کارآمدی و اثربخشی آن‌ها مربوط است. سرمایهٔ مالی تأثیرات سیاستی و برنامه‌ای دستگاه‌های دولتی استانی بر میزان منابع و اعتباراتِ در دست‌رس بنگاه‌های اقتصادی را شامل می‌شود. سرمایهٔ توزیعی بر کارآمدی و اثربخشی اقدامات دستگاه‌های دولتی استانی در ایجاد زیرساخت‌های تولیدی و توزیعی مناسب به‌منظور دست‌رسی ساکنان استان‌ها به کالاها و خدمات در سطوح قیمتی پایین‌تر تأکید می‌کند. سرمایهٔ اجتماعی کیفیت عمل‌کرد مناسب دستگاه‌های دولتی استانی در ایجاد فرهنگ حمایتی- مشارکتی ساکنان استان‌ها از اقتصاد استانی را مورد توجه قرار می‌دهد. سرمایهٔ مدیریتی نیز موارد مربوط به کیفیت و مناسبات مدیریتی دستگاه‌های دولتی استانی را شامل می‌شود.

روش پژوهش این مطالعه توصیفی- تحلیلی و نوع پژوهش توسعه‌ای است. برای جمع‌آوری داده‌ها نیز از روش کتاب‌خانه‌ای و میدانی استفاده شده است. جامعهٔ آماری این تحقیق مدیران و کارشناسان مسئول برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی دستگاه‌ها و بانک‌های دولتی و مدیران بنگاه‌های اقتصادی با بیش از پنجاه کارمند در استان خراسان شمالی، یکی از محروم‌ترین و کم‌برخوردارترین استان‌های کشور، است. این استان در بازهٔ زمانی 1384-1390 کمترین درآمد سرانهٔ خانوار را در بین استان‌های کشور داشته است. همچنین، میزان مابه‌التفاوت منفی درآمد و هزینهٔ خانوارهای این استان در یک روند صعودی، با رشد 175

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

درصدی در سال‌های یادشده همراه بوده است. از سوی دیگر، این استان در تمام سال‌های یادشده جزو سه استان کم‌بهره‌مند از اعتبارات عمرانی دولتی و در شمارِ پنج استان دارای بیشترین سطح شاخص عمومی قیمت کالاها و خدمات بوده است. بر این اساس و با توجه به اینکه جامعهٔ مورد بررسی درمجموع 172 نفر است، براساس جدول مورگان نمونهٔ بررسی‌شده در این تحقیق 119 نفر افراد فعال در سه بخش یادشده هستند که به‌صورت کتبی و شفاهی به سؤالات پرسش‌نامه پاسخ داده‌اند. برای بررسی عوامل و دلایل مرتبط با ضعف نظام اداری، ابتدا با مطالعات و تحقیقات کتاب‌خانه‌ای، پرسش‌نامهٔ مربوط توسط محقق تهیه شد؛ سپس به‌منظور بررسی روایی پرسش‌نامه، در بین متخصصان و صاحب‌نظران نظری و اجرایی استان توزیع و به‌روش مصاحبه، کاستی‌های آن شناسایی و برطرف شد. درنهایت، عوامل و دلایل یادشده در هفت بخش دسته‌بندی شد. همچنین، برای سنجش قابلیت اعتماد و پایایی نتایج پرسش‌نامه از معیار آلفای کرونباخ[1]، با استفاده از نرم‌افزار آماری SPSS استفاده شد. بر این اساس، هم‌بستگی درونی سؤالات پرسش‌نامه به میزان 0/82 محاسبه شد که مقدار قابل قبولی است. پس از تأیید روایی و پایایی پرسش‌نامه، در اختیار اعضای نمونهٔ آماری قرار گرفت. سرانجام، پس از جمع‌آوری و تحلیل داده‌های به‌دست‌آمده از پرسش‌نامه‌ها، به‌منظور شناسایی تأثیرات جنبه‌های مختلف نظام اداری بر ایجاد شکاف منطقه‌ای میان این استان با استان‌های کشور، نتایج تجزیه و تحلیل شد.

4- یافته‌ها

برای آزمون فرضیات دسته‌بندی‌شده در جامعهٔ آماری این تحقیق- که قبلاً در بخش مقدمه شرح داده شد- ابتدا نرمال بودن مقادیر داده‌ها بررسی و سپس آزمون مورد نیاز مشخص شد. به‌منظور بررسی نرمال بودن توزیع داده‌ها، ابتدا به پاسخ‌های افراد کد اختصاص داده شد. بر این اساس، کدهای 0، 1، 2، 3 و 4 به‌ترتیب نشان‌دهندهٔ کاملاً مخالف، مخالف، بی‌نظر، موافق و کاملاً موافق است. سرانجام از آزمون کالموگروف- اسمیرنوف برای بررسی نرمال بودن داده‌ها استفاده شد.

1. Cronbach's alpha

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

جدول 2 نتایج آزمون کالموگروف- اسمیرنوف برای بررسی نرمال بودن داده‌ها

Asymp. Sig. (2-tailed)	Kolmogorov-Smirnov Z	Most Extreme Differences			Normal Parametersa,b		N		
		Negative	Positive	Absolute	Std. Deviation	Mean			
.000	5.761	-.528	.463	.528	.092	3.99	119	q1	One-Sample Kolmogorov-Smirnov Test
.000	5.807	-.532	.451	.532	.204	3.97	119	q2	
.000	5.807	-.532	.451	.532	.204	3.97	119	q3	
.000	5.821	-.534	.441	.534	.341	3.95	119	q4	
.000	5.821	-.534	.441	.534	.341	3.95	119	q5	
.000	5.800	-.532	.426	.532	.362	3.93	119	q6	
.000	5.833	-.535	.440	.535	.223	3.97	119	q7	
.000	5.782	-.530	.436	.530	.315	3.95	119	q8	
.000	5.812	-.533	.434	.533	.352	3.94	119	q9	
.000	5.817	-.533	.425	.533	.443	3.92	119	q10	
.000	5.790	-.531	.419	.531	.451	3.91	119	q11	
.000	5.757	-.528	.405	.528	.420	3.90	119	q12	
.000	5.803	-.532	.409	.532	.439	3.90	119	q13	
.000	5.788	-.531	.411	.531	.483	3.89	119	q14	
.000	5.793	-.531	.402	.531	.473	3.88	119	q15	
.000	5.783	-.530	.411	.530	.561	3.87	119	q16	
.000	5.757	-.528	.405	.528	.420	3.90	119	q17	
.000	5.762	-.528	.413	.528	.458	3.90	119	q18	
.000	5.761	-.528	.396	.528	.479	3.87	119	q19	
.000	5.852	-.536	.396	.536	.479	3.87	119	q20	
.000	5.811	-.533	.409	.533	.581	3.87	119	q21	
.000	5.808	-.532	.392	.532	.582	3.84	119	q22	
.000	5.779	-.530	.395	.530	.377	3.90	119	q23	
.000	5.662	-.519	.388	.519	.415	3.88	119	q24	
.000	5.700	-.523	.393	.523	.435	3.88	119	q25	
.000	5.292	-.485	.355	.485	.634	3.76	119	q26	
.000	5.707	-.523	.393	.523	.525	3.86	119	q27	
.000	5.655	-.518	.389	.518	.567	3.84	119	q28	
.000	5.655	-.518	.389	.518	.567	3.84	119	q29	
.000	5.734	-.526	.399	.526	.557	3.86	119	q30	
.000	5.673	-.520	.396	.520	.541	3.86	119	q31	
.000	5.717	-.524	.392	.524	.582	3.84	119	q32	
.000	5.340	-.489	.351	.489	.724	3.72	119	q33	

(منبع: یافته‌های تحقیق)

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

با توجه به اینکه مقادیر احتمال به‌دست‌آمده کمتر از 0/05 است، با 95 درصد اطمینان، نرمال بودن توزیع داده‌ها رد شد؛ بنابراین باید از آزمون‌های ناپارامتریک برای تجزیه و تحلیل داده‌ها استفاده کرد. بدین منظور، ابتدا برای آگاهی از دیدگاه‌های کلی پاسخ‌دهندگان به سؤالات پرسش‌نامه، آزمون دوجمله‌ای به‌کار رفت. برای استفاده از این آزمون، مقادیر داده‌ها به دو گروه طبقه‌بندی شد؛ پاسخ‌های کاملاً مخالف، مخالف و بی‌نظر در گروه اول و پاسخ‌های کاملاً موافق و موافق در گروه دوم قرار گرفتند. فرض صفر در این آزمون بیان می‌کند که ضعف سرمایه‌های سازمانی، آماری و اطلاعاتی، انسانی، مالی، توزیعی و اجتماعی نظام اداری مستقر در خراسان شمالی در توسعه‌نیافتگی این استان و درنتیجه ایجاد شکاف منطقه‌ای با سایر استان‌های کشور اثرگذار نبوده است. اگر مقدار احتمال آزمون (α) کمتر از 0/05 باشد، فرض صفر رد می‌شود؛ به این معنا که ضعف سرمایه‌های یادشده در توسعه‌نیافتگی این استان محروم و استمرار شکاف منطقه‌ای این استان با سایر استان‌های کشور اثرگذار بوده است.

برای رتبه‌بندی هریک از موارد و دلایل و گروه‌های مربوط به آن‌ها (ضعف سرمایه‌های سازمانی، اطلاعاتی، انسانی، مالی، توزیعی، اجتماعی و مدیریتی) از حیث اثرگذاری بر عدم کاهش شکاف‌های منطقه‌ای از آزمون فریدمن استفاده شد. خلاصهٔ نتایج آزمون‌های آماری مذکور در ادامه آمده است.

4-1- آزمون دوجمله‌ای

نتایج آزمون ناپارامتریک دوجمله‌ای که به‌منظور ارزیابی دیدگاه‌های پرسش‌شوندگان دربارهٔ تأثیر جنبه‌های مختلف نظام اداری مستقر در خراسان شمالی بر شکاف منطقه‌ای استفاده شده، حاکی از آن است که تمام موارد ایجادکنندهٔ ضعف نظام اداری که در قالب سؤالات پرسش‌نامه مطرح شده بودند، مورد تأیید قرار گرفتند.

گزاره‌های پیش‌نهادی این تحقیق دربارهٔ ضعف نظام اداری و نیز نتایج آزمون توزیع دوجمله‌ای انجام‌شده به‌ترتیب در جدول شمارهٔ سه و چهار آمده است.

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

جدول 3 گزاره‌های پیش‌نهادی تحقیق دربارهٔ ضعف نظام اداری مندرج در پرسش‌نامه

فرضیه‌ها	سؤالات	
ضعف سرمایهٔ مدیریتی	q 1	بی‌ثباتی در مدیریت‌های کلیدی اقتصادی استان
	q 2	وجود نداشتن زیرساخت‌های مدیریتی منسجم و قوی پیشین در استان قبل از سال 1384 و هم‌زمانی تشکیل استان خراسان شمالی با شروع به کار دولت غیرشایسته‌سالار نهم از سال 1384 و متعاقباً انتصاب افراد غیربومی بی‌تخصص، بی‌تجربه و نالایق بر مصدر امور مدیریتی اقتصادی استان.
	q 3	چینش و انتخاب افراد نالایق برای مناصب سازمانی مدیریت‌های میانی سازمان‌های استانی به‌دلیل ترس مدیران سازمان‌هایی که خود براساس هر شاخصی جز شایستگیِ مدیریتی منصوب شده‌اند.
	q 4	استقرار زنجیرهٔ قوی و منسجم مدیران ناکارآمد در سطوح عالی، میانی و رده‌های پایین سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی استان.
	q 5	توافق‌ها و تبانی‌های ضمنی و پنهانی فشردهٔ زنجیرهٔ مدیران نالایق استانی جهت به‌کارگیری مجموع اهرم‌های در دست‌رس به‌منظور مذاکره با تصمیم‌گیران تعیین‌کنندهٔ مدیران جدید استانی در دولت یازدهم، جلب نظر آن‌ها و ادامهٔ حیات مدیریتی ناکارآمد خود.
	q 6	عدم توانایی افراد متخصص، متعهد، دل‌سوز و کارآمد استانی جهت ورود به زنجیرهٔ مدیریتی استانی در دولت یازدهم به‌سبب در اختیار نداشتن اهرم‌های مورد نیاز در این مسیر ازقبیل ارتباط نداشتن با افراد تصمیم‌گیر در این زمینه.
ضعف سرمایهٔ سازمانی	q 7	عدم تدوین برنامهٔ جامع استراتژیک بخش‌های اقتصادی استان.
	q 8	وجود نهادهای موازی مسئول در مدیریت امور اقتصادی استان (ستاد سرمایه‌گذاری و مرکز خدمات سرمایه‌گذاری استان، ستاد تسهیل سرمایه‌گذاری، کارگروه اشتغال و سرمایه‌گذاری، کارگروه اقتصادی و زیربنایی، کمیتهٔ بهبود فضای کسب و کار).
	q 9	عدم استفادهٔ بهینه از توانمندی‌های سازمانی بخش‌های اقتصادی استان (ازقبیل اتحادیه‌های تعاونی روستایی، شهرداری‌ها، ده‌یاری‌ها).
	q 1-	نبود یک‌پارچگی و تعامل حداکثری میان دستگاه‌های استانی مسئول در بخش‌های اقتصادی.
	q 11	نبود گروه‌های تحلیلگر و پایش‌کنندهٔ مستمر وضعیت اقتصادی استان.
ضعف سرمایهٔ آماری و اطلاعاتی	q 12	عدم تبیین شاخص‌های کلیدی اقتصادی- مالی- عمل‌کردی بخش‌های اقتصادی استان و پایش آن‌ها.
	q 13	نبود شاخص‌های کلیدی نظارتی دستگاه‌های متولی نظارت بر بازارهای استان و متعاقباً ناآگاهی از ماهیت عمل‌کرد آن دستگاه‌ها بر افزایش یا کاهش تخلفات.
	q 14	نبود زیرساخت الکترونیکی آماری جامع بخش‌های اقتصادی استان جهت پایش لحظه‌ای تغییرات.
	q 15	ارائهٔ آمار بخش‌های اقتصادی استان به‌شکل سنتی و یک‌پارچه نبودن آن‌ها.
	q 16	سنتی و زمان‌بر بودن فرایندها.
ضعف سرمایهٔ مالی	q 17	جمع‌آوری سپرده‌های خرد استانی توسط مؤسسهٔ مالی و اعتباری و انتقال به خارج از استان.
	q 18	توانمند نبودن مدیران استانی در هزینه‌کرد کارآمد اعتبارات تخصیصی و جذب اعتبارات و منابع متمرکز ملی با استفاده از ظرفیت‌های قانونی حمایتی مبنی بر لزوم برخوردارتر بودن استان‌های محروم‌تر.
	q 19	روند افزایش بدهی‌های معوق واحدهای تولیدی.
	q 20	نسبت بسیار بحرانی مصارف به منابع بانکی استان.
	q 21	عدم عزم و ارادهٔ دستگاه‌های استانی به لزوم جذب سرمایه‌گذاران.
	q 22	بالاتر بودن شاخص نسبت مصارف به منابع بانکی استان از میانگین کشوری.

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

ادامهٔ جدول 3

ضعف سرمایهٔ توزیعی	q 23	تولیدمحور نبودن استان و وارداتی بودن اغلب کالاهای مصرفی.
	q 24	نبود شبکهٔ توزیعی کارا و اثربخش ارتباط‌دهندهٔ بخش تولید و مصرفی.
	q 25	وجود واسطه‌گران فراوان در زنجیرهٔ تولید به مصرف و متعاقباً افزایش چشم‌گیر قیمت محصولات مصرفی ناشی از افزایش هزینهٔ مبادله.
	q 26	بالاتر بودن سطح عمومی قیمت‌ها از میانگین کشوری و قرار داشتن در بین پنج استان اولِ دارای بالاترین شاخص سطح عمومی قیمت‌ها.
ضعف سرمایهٔ انسانی	q 27	نبود آموزش کارا و اثربخش فعالان اقتصادی.
	q 28	نبود آموزش‌های کاربردی و جدید مدیران.
	q 29	عدم استقرار مراکز آموزشی کاربردی متناسب با مزیت‌های اقتصادی استان.
ضعف سرمایهٔ اجتماعی	q 30	ضعف مشارکت‌های مردمی در فعالیت‌های اقتصادی.
	q 31	اعتقاد نداشتن به توانمندی و قابلیت‌های اقتصادی مردمی و اثرگذاری آن بر توسعه.
	q 32	افزایش میزان بیکاری و درنتیجه ناهنجاری‌های اجتماعی.
	q 33	کاهش شاخص‌های اجتماعی کاهندهٔ هزینه‌های مبادلهٔ اقتصادی ازقبیل اعتماد، ایثار و نوع‌دوستی.

(منبع: یافته‌های تحقیق)

جدول 4 نتایج آزمون توزیع دوجمله‌ای

پرسش‌ها		Category	N	Observed Prop.	α	Exact Sig. (2-tailed)
q1	Group 1	<= 2	0	0	0.5	0
	Group 2	> 2	119	1		
	Total		119	1		
q2	Group 1	<= 2	1	0.01	0.5	0
	Group 2	> 2	118	0.99		
	Total		119	1		
q3	Group 1	<= 2	1	0.01	0.5	0
	Group 2	> 2	118	0.99		
	Total		119	1		
q4	Group 1	<= 2	2	0.02	0.5	0
	Group 2	> 2	117	0.98		
	Total		119	1		
q5	Group 1	<= 2	2	0.02	0.5	0
	Group 2	> 2	117	0.98		
	Total		119	1		
q6	Group 1	<= 2	2	0.02	0.5	0
	Group 2	> 2	117	0.98		
	Total		119	1		
q7	Group 1	<= 2	1	0.01	0.5	0
	Group 2	> 2	118	0.99		
	Total		119	1		

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

ادامهٔ جدول 4

پرسش‌ها		Category	N	Observed Prop.	α	Exact Sig. (2-tailed)
q8	Group 1	<= 2	1	0.01	0.5	0
	Group 2	> 2	118	0.99		
	Total		119	1		
q9	Group 1	<= 2	2	0.02	0.5	0
	Group 2	> 2	117	0.98		
	Total		119	1		
q10	Group 1	<= 2	3	0.03	0.5	0
	Group 2	> 2	116	0.97		
	Total		119	1		
q11	Group 1	<= 2	3	0.03	0.5	0
	Group 2	> 2	116	0.97		
	Total		119	1		
q12	Group 1	<= 2	3	0.03	0.5	0
	Group 2	> 2	116	0.97		
	Total		119	1		
q13	Group 1	<= 2	4	0.03	0.5	0
	Group 2	> 2	115	0.97		
	Total		119	1		
q14	Group 1	<= 2	4	0.03	0.5	0
	Group 2	> 2	115	0.97		
	Total		119	1		
q15	Group 1	<= 2	5	0.04	0.5	0
	Group 2	> 2	114	0.96		
	Total		119	1		
q16	Group 1	<= 2	4	0.03	0.5	0
	Group 2	> 2	115	0.97		
	Total		119	1		
q17	Group 1	<= 2	3	0.03	0.5	0
	Group 2	> 2	116	0.97		
	Total		119	1		
q18	Group 1	<= 2	3	0.03	0.5	0
	Group 2	> 2	116	0.97		
	Total		119	1		
q19	Group 1	<= 2	5	0.04	0.5	0
	Group 2	> 2	114	0.96		
	Total		119	1		
q20	Group 1	<= 2	7	0.06	0.5	0
	Group 2	> 2	112	0.94		
	Total		119	1		
q21	Group 1	<= 2	5	0.04	0.5	0
	Group 2	> 2	114	0.96		
	Total		119	1		
q22	Group 1	<= 2	8	0.07	0.5	0
	Group 2	> 2	111	0.93		
	Total		119	1		

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

ادامهٔ جدول 4

پرسش‌ها		Category	N	Observed Prop.	α	Exact Sig. (2-tailed)
q23	Group 1	<= 2	3	0.03	0.5	0
	Group 2	> 2	116	0.97		
	Total		119	1		
q24	Group 1	<= 2	2	0.02	0.5	0
	Group 2	> 2	117	0.98		
	Total		119	1		
q25	Group 1	<= 2	3	0.03	0.5	0
	Group 2	> 2	116	0.97		
	Total		119	1		
q26	Group 1	<= 2	5	0.04	0.5	0
	Group 2	> 2	114	0.96		
	Total		119	1		
q27	Group 1	<= 2	5	0.04	0.5	0
	Group 2	> 2	114	0.96		
	Total		119	1		
q28	Group 1	<= 2	5	0.04	0.5	0
	Group 2	> 2	114	0.96		
	Total		119	1		
q29	Group 1	<= 2	5	0.04	0.5	0
	Group 2	> 2	114	0.96		
	Total		119	1		
q30	Group 1	<= 2	5	0.04	0.5	0
	Group 2	> 2	114	0.96		
	Total		119	1		
q31	Group 1	<= 2	4	0.03	0.5	0
	Group 2	> 2	115	0.97		
	Total		119	1		
q32	Group 1	<= 2	6	0.05	0.5	0
	Group 2	> 2	113	0.95		
	Total		119	1		
q33	Group 1	<= 2	9	0.08	0.5	0
	Group 2	> 2	110	0.92		
	Total		119	1		

(منبع: یافته‌های تحقیق)

با توجه به جدول بالا و تأیید تمام موارد مربوط به تـأثیرات ضـعف نظـام اداری بـر ایجـاد شکاف منطقه‌ای میان استان خراسان شمالی با سایر استان‌های کشور، حسب آزمون دوجمله‌ای، فرضیه‌های این تحقیق که در هفت بخش دسته‌بندی شده بودند، به شرح زیر تأیید شدند:

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

جدول 5 نتایج آزمون توزیع دوجمله‌ای فرضیه‌های اصلی تحقیق

فرضیه‌ها		Category	N	Observed Prop.	α	Exact Sig. (2-tailed)
ضعف سرمایهٔ مدیریتی	Group 1	<= 2	0	0	0.5	0.00
	Group 2	> 2	119	1		
	Total		119	1		
ضعف سرمایهٔ سازمانی	Group 1	<= 2	0	0	0.5	0.00
	Group 2	> 2	119	1		
	Total		119	1		
ضعف سرمایهٔ آماری و اطلاعاتی	Group 1	<= 2	0	0	0.5	0.00
	Group 2	> 2	119	1		
	Total		119	1		
ضعف سرمایهٔ مالی	Group 1	<= 2	0	0	0.5	0.00
	Group 2	> 2	119	1		
	Total		119	1		
ضعف سرمایهٔ توزیعی	Group 1	<= 2	1	0.01	0.5	0.00
	Group 2	> 2	118	0.99		
	Total		119	1		
ضعف سرمایهٔ انسانی	Group 1	<= 2	0	0	0.5	0.00
	Group 2	> 2	119	1		
	Total		119	1		
ضعف سرمایهٔ اجتماعی	Group 1	<= 2	0	0	0.5	0.00
	Group 2	> 2	119	1		
	Total		119	1		

(منبع: یافته‌های تحقیق)

4-2- آزمون فریدمن

یکی از مهم‌ترین نکات در اثرگذاری وجوه متفاوت ضعف نظام اداری بر شکاف منطقه‌ای، اندازه و رتبهٔ اثرگذاری هریک از این ابعاد مختلف است. به عبارت بهتر، باوجود آگاهی از تأثیر مثبت ضعف نظام اداری در ایجاد شکاف منطقه‌ای خراسان شمالی با سایر استان‌های کشور در بخش قبلی، اطلاع از اولویت و رتبهٔ هریک از موارد و دلایل یادشده به اتخاذ

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

استراتژی‌های کارآمد و اثربخش برای بهبود نظام اداری و ایجاد آثار مثبت در کاهش شکاف‌های منطقه‌ای کمک می‌کند. بر این اساس، در این قسمت به‌منظور رتبه‌بندی موارد و عوامل مرتبط با سرمایه‌های سازمانی، اطلاعاتی، انسانی، مالی، توزیعی، اجتماعی و مدیریتی از آزمون فریدمن استفاده شده است.

نتایج آزمون فریدمن نشان می‌دهد از بین ابعاد هفت‌گانهٔ مستقیم و غیرمستقیم ضعف نظام اداری (که در قالب فرضیات تحقیق نیز تبیین شده است)، ضعف سرمایهٔ مدیریتی نظام اداری خراسان شمالی، رتبهٔ اول اثرگذاری در توسعه‌نیافتگی این استان و ایجاد شکاف منطقه‌ای با سایر استان‌های کشور را کسب کرده است. بعد از این عامل، ضعف سرمایه‌های سازمانی، انسانی، آماری و اطلاعاتی، مالی، اجتماعی و توزیعی به‌ترتیب رتبه‌های دوم تا هفتم را به‌دست آورده‌اند.

جدول شمارهٔ شش رتبهٔ هریک از فرضیه‌های تحقیق از حیث اثرگذاری بر ایجاد شکاف منطقه‌ای میان استان خراسان شمالی با سایر استان‌های کشور را نشان می‌دهد.

جدول 6 نتایج آزمون فریدمن

رتبه	رتبه	Mean Rank
1	سرمایهٔ مدیریتی	4.58
2	سرمایهٔ سازمانی	4.4
3	سرمایهٔ انسانی	4
4	سرمایهٔ آماری و اطلاعاتی	3.95
5	سرمایهٔ مالی	3.75
6	سرمایهٔ اجتماعی	3.67
7	سرمایهٔ توزیعی	3.66

(منبع: یافته‌های تحقیق)

5- نتیجه و پیش‌نهادها

برپایهٔ نتایج این تحقیق، باوجود مادهٔ 48 قانون اساسی کشور مبنی بر رشد و توسعهٔ متوازن همهٔ استان‌های کشور و عدم تبعیض در برخورداری استان‌ها از منابع و امکانات کشوری و نیز وجود بندها و مواد قانونی زیاد در قوانین و اسناد توسعه‌ای کشور ازقبیل سند چشم‌انداز بیست‌ساله و

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

برنامه‌های توسعهٔ چهارم و پنجم کشور دربارهٔ لزوم توسعهٔ متوازن استانی و کاهش فاصله میان استان‌های محروم و برخوردار، ضعف وجوه اصلی نظام اداری مستقر در استان خراسان شمالی عاملی کلیدی در توسعه‌نیافتگی این استان بوده است. مهم‌ترین شاخص‌های ضعف نظام اداری و کیفیت نامناسب عمل‌کرد دستگاه‌های اجرایی خراسان شمالی را می‌توان در مواردی ازقبیل ضعف سرمایه‌های انسانی، ضعف سرمایه‌های سازمانی، ضعف سرمایه‌های آماری و اطلاعاتی، ضعف سرمایه‌های مالی، ضعف سرمایه‌های توزیعی و ضعف سرمایه‌های اجتماعی دسته‌بندی کرد. در یک تحلیل علّی زنجیره‌وار و نیز براساس نتایج آزمون فریدمن، در بین ابعاد هفت‌گانهٔ نظام اداری خراسان شمالی، وجه سرمایهٔ مدیریتی رتبهٔ اول را در توسعه‌نیافتگی این استان و ایجاد شکاف منطقه‌ای با سایر استان‌های کشور دارد.

با توجه به مطالب ذکرشده در این مقاله به‌نظر می‌رسد باوجود مستندات و تکالیف قانونی اقتصادی کشور مبنی بر ضرورت کاهش شکاف‌های توسعه‌ای بین مناطق کشور و حصول توسعهٔ متوازن، نظام اداری مستقر در استان خراسان شمالی به‌عنوان یکی از عوامل مهم پیش‌برندهٔ توسعهٔ اقتصادی و کاهش شکاف منطقه‌ای میان این استان با استان‌های دیگر از کارایی و اثربخشی مناسبی برخوردار نبوده است. نمود عینی جهت اثبات این مدعا، تداوم وضعیت نامناسب شاخص‌های کلیدی اقتصادی استان خراسان شمالی است. یکی از راه‌کارهای مناسب جهت خروج خراسان شمالی به‌عنوان یکی از استان‌های ضعیف و کمتر برخوردار از محرومیت‌های ایجادشده و کاهش شکاف‌های اقتصادی میان این استان‌ها با میانگین کشوری و استان‌های برخوردارتر، اختصاص بندهایی از قوانین بودجهٔ سنواتی و نیز برنامهٔ ششم توسعه به ضرورت پیش‌بینی سازکارهای نظارتی، آموزشی و مالی مورد نیاز جهت استقرار بهینهٔ ابعاد کلیدی نظام اداری ازقبیل وجوه مدیریتی، سازمانی، آماری و اطلاعاتی، انسانی، مالی، توزیعی و اجتماعی در استان‌های کمتر برخوردار مانند خراسان شمالی است.

6- منابع

- اصلانی، رشید، «شناخت و تحلیل وضع موجود نظام اداری به‌روش سیستمی»، *مطالعات دفاعی استراتژیک*، ش8، صص123- 146، 1380.

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (سال‌های مختلف)، *آمار کل ماندهٔ تسهیلات و سپرده‌های ریالی و ارزی بانک‌ها و مؤسسهٔ اعتباری توسعه به‌تفکیک استانی.*
- ________________ *حساب‌های ملی ایران.*
- ________________ *شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی در مناطق شهری ایران.*
- ________________ *نتایج بررسی بودجهٔ خانوار در مناطق شهری ایران.*
- تصدیقی، بهروز، «نظام اداری و نقش آن در تحقق برنامهٔ سوم توسعه» در *همایش نظام اداری و توسعه*، صص 3-24، تهران، 1378.
- جمشیدیان، مهدی، «بوروکراسی نظام اداری ایران تئوری جامعهٔ منشوری ریگز» در *سومین همایش برنامه‌ریزی و توسعه*، تهران، 1384.
- جمشیدیان، مهدی و محمود کتابی، «نظام اداری و توسعهٔ اجتماعی اقتصادی در ایران»، *مجتمع آموزش عالی قم*، ش 10، صص 89-110، 1380.
- حافظ‌نیا، محمدرضا و همکاران، «مدیریت سیاسی فضا در سیستم‌های بسیط متمرکز»، *فصلنامهٔ ژئوپلیتیک*، س 9، ش 1، صص 1- 31، 1390.
- حبیبی، حسن، *بیانیه‌ای برای بخش آزاد*، تهران: مرکز مطالعات اقتصاد ایران، 1378.
- دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، *بررسی چالش‌های فضای کسب و کار*، 1388.
- ________________ *گذار از اقتصاد دولتی به شبه‌دولتی*، 1388.
- سازمان امور اداری و استخدامی کشور، *بررسی و شناخت نظام اداری کشور*، تهران: انتشارات سازمان امور اداری و استخدامی کشور، 1378.
- سیف‌الدینی، فرانک و موسی پناهنده‌خواه، «چالش‌ها و موانع برنامه‌ریزی توسعهٔ منطقه‌ای در ایران»، *پژوهش‌های جغرافیای انسانی*، ش 73، صص 83-98، 1389.
- شیخی، محمد، «برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران (روندها و چالش‌ها)»، *مدیریت منطقه‌ای*، ش 6، صص 18- 30، 1380.

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

- صائبی، مجید و مجید پسران قادر، «ارائهٔ مدل اقتضایی برای اصلاح نظام اداری کشور»، *مطالعات دفاعی استراتژیک*، ش25 و 26، صص75-92، 1385.
- صرافی، مظفر، *مبانی برنامه‌ریزی توسعهٔ منطقه‌ای در ایران*، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، 1378.
- طبری، مجتبی و حامد محمدی، «موانع توسعهٔ نظام اداری در کشورهای درحال توسعه»، *اطلاعات سیاسی- اقتصادی*، ش247 و 248، صص252-261، 1387.
- عالمی، محمدعلی، *برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران: تجربهٔ طرح توسعه‌محور شرق*، تهران: مرکز مطالعات اقتصاد ایران، 1378.
- قوام، عبدالعلی، *توسعهٔ سیاسی و تحول اداری*، تهران: قومس، 1373.
- _____ *نقد نظریه‌های نوسازی و توسعهٔ سیاسی*، تهران: انتشارات دانشگاه شهیدبهشتی، 1374.
- کاظمی، مهدی، *بررسی نظام اداری ایران و نقش آن در توسعهٔ اقتصادی- اجتماعی جمهوری اسلامی ایران*، پایان‌نامهٔ کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی شهرضا، 1379.
- لینبرگ، دنی، *تجربهٔ توسعهٔ در شرق آسیا*، ترجمهٔ غلامعلی فرجادی و همکاران، تهران: مؤسسهٔ آموزش عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه، 1375.
- مجلس شورای اسلامی ایران، *قانون برنامهٔ پنجم توسعهٔ جمهوری اسلامی ایران*، 1391.
- مرتضوی، مهدی و فضل‌الله زارع‌پور، «ارزیابی مواد قانونی نظام اداری در برنامه‌های سوم تا پنجم توسعه (با رویکرد ارزیابی گذشته‌نگر و آینده‌نگر)»، *مجلس و پژوهش*، ش67، صص7-45، 1390.
- مرکز آمار ایران (سال‌های مختلف)، *حساب‌های منطقه‌ای ایران*.
- معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، *نماگرهای مالی و اقتصادی استان‌های کشور*، تهران، 1389.
- معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، *قانون بودجهٔ کل کشور* (سال‌های مختلف).
- _____ *گزارش بودجهٔ سالیانهٔ کل کشور: اهداف، گرایش‌ها، منابع و مصارف* (سال‌های مختلف).

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

- _____ *گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی* (سال‌های مختلف).
- _____ *گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی استانی* (سال‌های مختلف).
- میدری، احمد، «پازل بهبود بازار کسب و کار: اصلاح نظام اداری ضروری است»، *روزنامهٔ شرق*، ش1781، 1392.
- میرمحمدی، سیدمحمد و اکبر حسن‌پور، «نظام اداری ایران: تحلیلی بر مشکلات و چالش‌ها»، *چشم‌انداز مدیریت دولتی*، 8ش، صص9-22، 1390.
- میرمیران، سیدهادی، «برنامهٔ جامع منطقهٔ اصفهان و تأثیر آن بر ساختار منطقه» در *مجموعه‌مقالات همایش اصفهان*، 1390.
- نواب‌پور، حمیدرضا، *سیستم برنامه‌ریزی و آماری در ایران*، تهران: مرکز مطالعات اقتصاد ایران، 1378.
- وحیدی، منوچهر، «روند برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران و جایگاه قانونی آن» در *مجموعه‌مقالات همایش اصفهان*، 1370.
- Alami, M.A., *Regional Planning in Iran: The Experience of Development Project of East Axis*, Tehran: Iran's Economic Research Center, 2008. [in Persian]
- Aslani, R., "Identifying and Studying the Current Status of the Administrative System with a Systematic Method", *Strategic Defense Studies, No. 8*, Pp. 123-146, 2001. [in Persian]
- Central Bank of Islamic Republic of Iran (Different Years), *Results of Investigation the Budget of the Families in the Urban Regions of Iran*. [in Persian]
- _____ *Total Statistics of the Residual of the Loans and Deposits of Local Currency of the Banks and Credit Institutes by Separation of Provinces*. [in Persian]
- _____ *Goods and Service Price Indices in Urban Regions of Iran*. [in Persian]

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

- _____ *Iran National Accounts*. [in Persian]
- Economic Affairs Vice of the Ministry of Economy and Finance, *Financial and Economic Indicators of Country's Provinces*, Tehran, 2010. [in Persian]
- Economic Studies Office of Islamic Parliament Research Center, *Investigation of the Challenges in Business Environment*, 2009. [in Persian]
- _____ *Transition from Governmental Economy to Pseudo-Governmental Economy*, 2009. [in Persian]
- Ghavam, A., *Criticism on the Revitalization Theories and Political Development*, Tehran: Shahid Beheshti University Publisher, 1995. [in Persian]
- _____ *Political Development and Administrative Changes*, Tehran: Ghoms publisher, 1994. [in Persian]
- Habibi, H., *An Statement for the Free Section, Economic Research Center of Iran*, Tehran, 2009. [in Persian]
- Hafeznia, M.R. Et al., "Political Management of the Space in the Extensive Centralized Systems", *Geopolitics Seasonal Journal*, *Yr. 9, No. 1*, Pp. 1- 31, 2011. [in Persian]
- Hjern, B. & D.O. Portet, "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis", *Organization Studies*, 211, 1981.
- Islamic Parliament of Iran, *Fifth Development Plan of Islamic Republic of Iran*, 2012. [in Persian]
- Jamshidian, M., "Iran's Administrative System Bureaucracy Theory of Prism Community of Rigz" in *Third Conference on Planning and Development*, Tehran, 2005. [in Persian]
- Jamshidian, M. & M. Ketabi, "Administrative System and the Economic and Social Development of Iran", *Higher Education Institute of Ghom, 10*, Pp. 89-110, 2001. [in Persian]
- Kazemi, M., *Investigation of Administrative System of Iran and its Role in the Economic- Political Development of Islamic Republic of Iran*, M.Sc Thesis, Islamic Azad University of Shahr Reza, 2000. [in Persian]

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

- Lemley, E. & D. Russell Gregory, "Implementaing Restorative Jjustice by Groping Along: A Case Study in Program Evolutionary Implemention", *The Justice System Journal, No. 23*, 2002.
- Linburg, D., *Development in Eastern Asia*, Farjadi Gholamali Et al. (Trans.), Tehran: Higher Education Institute in Planning and Development, 1996. [in Persian]
- Midari, A., "The Puzzle of Business Environment Improvement: the Modification of the Administrative System Is Necessary", *Shargh Newspaper, No. 1781*, 2013. [in Persian]
- Mirmiran, S.H., "Comprehensive Program of Isfahan Region and its Effect on the Structure of the Region" in *Article Series of Isfahan Conference*, 2011. [in Persian]
- Mir Mohammadi, S.M. & A. Hasan Pour, "Administrative System of Iran Analysis of the Problems and Challenges", *Governmental Management Perspective*, No. 8, Pp. 9- 22, 2011. [in Persian]
- Montjoy, R.S. & L.J.J.R.O. Toole, "Toward a Theory of Policy Impelemntaion an Assessment of the Field", *Journal Public Policy, 181*, 1986.
- Mortazavi, M. & F. Zarepour, "Assessment of the Regulations and Laws in the administrative System in the Third to Fifth Development Plans (with a past Regarding and Post Regarding Approach)", *Parliament and Research, No. 67*, Pp. 7- 45, 2011. [in Persian]
- Navabpour, H.R., *Planning and Statistics System in Iran*, Tehran: Economic Studies Research Center of Iran, 2008. [in Persian]
- Organization of the Administrative and Employment Affair of Country, *Investigation and Study the Administrative System of Country*, Organization of the Administrative and Employment Affair of Country Publisher, Tehran, 2008. [in Persian]
- President's Planning and Strategic Supervision Vice, *Law of the Total Budget of Country* (Different Years). [in Persian]

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]

- _____ *Reports of Annual Total Budget of Country: Goals, Tendencies, Resources and Consumptions* (Different Years). [in Persian]
- _____ *Supervision Report on the National Construction Projects* (Different Years). [in Persian]
- _____ *Supervision Report on the Construction Projects in the Provinces* (Different Years). [in Persian]
- Saebi, M. & Pesaran Ghader, "A Compatible Model for Modification of the Administrative System of Country", *Strategic Defense Studies, No. 25 & 26*, Pp. 75- 92, 2006. [in Persian]
- Sarafi, M., *Principals of Regional Development Planning in Iran*, Tehran: Management and Planning Organization, 2008. [in Persian]
- Seifoddini, F. & M. Panahande Khah, "Challenges and Obstacles for Regional Development Planning in Iran", *Research in Human Geography, No. 73*, Pp. 83- 93, 2010. [in Persian]
- Sheikhi, M., "Regional Planning in Iran (Trends and Challenges)", *Regional Management, No. 6*, Pp. 18- 30, 2001. [in Persian]
- Statistics Center of Iran (Different Years), *Regional Accounts of Iran*. [in Persian]
- Tabari, M. & H. Mohammadi, "Obstacles in Development of Administrative Systems in Developing Countries", *Economic- Political Information, No. 247 & 248*, Pp. 252- 261, 2008. [in Persian]
- Tasdighi, B., "Administrative System and Its Role in Achievement to the Third Plan of Development" in *Conference of the Administrative and Development System,* Tehran, Pp. 3- 24, 2009. [in Persian]
- Vahidi, M., "The Trend of Regional Planning in Iran and Its Legal Position" in *Article Series of Isfahan Conference*, 1991. [in Persian]

[Downloaded from hsmsp.modares.ac.ir on 2024-04-19]