

# مدیریت بخش عمومی: چالش استراتژیک توسعه منطقه ای در ایران

قاسم ایزانلو<sup>۱</sup>

دانشجوی دکتری اقتصاد پردیس بین الملل دانشگاه فردوسی مشهد

مهدی خداپرست مشهدی<sup>۲</sup>

دانشیار اقتصاد، دانشگاه فردوسی مشهد

## چکیده

حسب چشم انداز بیست ساله کشور که در سال ۱۳۸۴ ابلاغ شده است، در سال ۱۴۰۴ ایران می باید به کشوری با ویژگی های کلیدی دور بودن از فقر و تبعیض، توزیع عادلانه درآمد، برخوردار از سلامت، رفاه و تامین اجتماعی، فرصت های برابر برای همگان، متکی بر سهم برتر منابع انسانی و سرمایه اجتماعی در تولید ملی تبدیل شود. در این راستا سیاستگذاران اقتصادی کشور در تدوین و تصویب قوانین پایین دستی سند چشم انداز کشور، بر گنجانیدن مواد قانونی تسهیل و تسریع کننده دستیابی به اهداف سند چشم انداز به ویژه از حیث ایجاد توسعه متوازن و کاهش شکاف های منطقه ای از طریق بهبود مدیریت بخش عمومی و ارتقاء کیفیت عملکرد دستگاههای اجرایی و متعاقبا بهبود محیط کسب و کار تاکید فراوانی نموده اند. اکنون با گذشت بیش از شش سال از ابلاغ سند چشم انداز کشور، بررسی و تحلیل مقایسه ای شاخص های کلیدی اقتصادی استان های می تواند شاخص نسبتا مناسبی برای ارزیابی میزان موفقیت در دستیابی به اهداف مندرج سند یاد شده باشد. روش پژوهش این مطالعه توصیفی-تحلیلی و نوع پژوهش کاربردی-نظری می باشد. برای جمع آوری داده ها از روش کتابخانه ای-میدانی استفاده شده است. نتایج پژوهش نشان داد علی رغم مستندات و تکالیف قانونی اقتصادی کشور مبنی بر لزوم برخورداری تمامی مناطق و استان های کشور از مدیریت بخش عمومی بهینه و نیز توزیع عادلانه منابع عمومی بین استان های کشور جهت کاهش شکاف های توسعه ای، استان های کشور از سطوح متفاوت و نابرابر مدیریت بخش عمومی و اعتبارات کشوری برخوردار شده اند. نمود عینی جهت اثبات این مدعا، تداوم وضعیت نامناسب شاخص های کلیدی اقتصادی برخی استان های کمتر برخوردار کشور می باشد.

## کلید واژه

توسعه منطقه ای - شاخص های کلیدی اقتصادی - مدیریت بخش عمومی

<sup>۱</sup> izanloogh@gmail.com

<sup>۲</sup> M\_khodaparast@um.ac.ir

## ۱- مقدمه

توسعه و پیشرفت، آمل و آرزوهای دیرین ساکنان این سرزمین بوده است. بر این اساس نهاد دولت همواره سعی داشته است تا با وضع قوانین و مقررات توسعه ای، زمینه ها و الزامات کلیدی مورد نیاز برای نیل مجموعه نظام اقتصادی کشور به سمت اهداف توسعه ای را فراهم آورد. از جمله این اسناد و قوانین توسعه ای، سند چشم انداز بیست ساله کشور می باشد که به نوعی سند بالادستی سایر اسناد و قوانین توسعه ای است. حسب این سند که ابلاغ آن در سال ۱۳۸۲ و سال شروع اجرای آن ۱۳۸۴ بوده است؛ در سال ۱۴۰۴ ایران می باید به کشوری با ویژگی های کلیدی دور بودن از فقر و تبعیض، توزیع عادلانه درآمد، برخورداری از سلامت، رفاه و تامین اجتماعی، فرصت های برابر برای همگان، متکی بر سهم برتر منابع انسانی و سرمایه اجتماعی در تولید ملی تبدیل شود. در این راستا سیاستگذاران اقتصادی کشور در تدوین و تصویب قوانین پایین دستی سند چشم انداز کشور به ویژه قوانین برنامه توسعه چهارم و پنجم توسعه و سیاست های ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی بر گنجاندن مواد قانونی تسهیل و تسریع کننده دستیابی به اهداف سند چشم انداز به ویژه از حیث ایجاد توسعه متوازن و کاهش شکاف های منطقه ای تاکید فرآوانی نموده اند. مدعی این امر مواد قانونی ۷۲ تا ۸۳ قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) با موضوع تمرکز و تاکید بر آمایش سرزمین و نظام هزینه-درآمد استانی و نیز برنامه پنجم توسعه شامل ماده ۸۰ (ایجاد اشتغال پایدار، توسعه کارآفرینی، کاهش عدم تعادل منطقه ای و توسعه مشاغل نو)، ماده ۸۴ (موظف شدن دولت به توزیع منابع صندوق توسعه ملی بین بخش ها و استان های کشور به منظور حصول توسعه متوازن)، ماده ۱۸۰ (توزیع منابع عمومی و یارانه سود تسهیلات با رویکرد استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقاء سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت) و ماده ۲۲۴ (توزیع عادلانه مازاد درآمد استانی جهت تعادل بخشی و ارتقاء شاخص های توسعه یافتگی بین استان ها) می باشد.

اکنون با گذشت بیش از شش سال از شروع سند چشم انداز کشور پرسش کلیدی آن است که آیا استان های کشور از امکانات مدیریت بهینه بخش عمومی برابر که به نوعی کلیدی ترین ابزار پیش برنده استانی به سمت توسعه اقتصادی و کاهش شکاف های توسعه ای بین استانی است، برخوردار بوده اند؟ سیاست ها و برنامه های اقتصادی، تا چه اندازه در مسیر حصول کلیدی ترین هدف ترسیم شده در سند چشم انداز کشور که همانا دستیابی به توسعه متوازن می باشد، از کارآیی و اثربخشی لازم و کافی برخوردار بوده اند؟ آیا این سیاست ها و برنامه ها اقتصادی دارای اثرات مساعدی در کاهش شکاف های منطقه ای بوده اند؟ آیا دولت به عنوان نهاد عهده دار منافع عموم جامعه در ایجاد مدیریت بخش عمومی بهینه و توزیع اعتبارات دولتی بین استان های کشور به گونه عادلانه ای رفتار کرده است؟ مهم ترین عوامل ایجاد کننده سطوح متفاوت مدیریت بخش عمومی و کیفیت عملکرد دستگاههای اجرایی در استان های کشور کدام بوده اند؟ یافتن پاسخ های شفاف برای این پرسش ها می تواند کمک قابل توجهی به سیاستگذاران اقتصادی کشور برای استمرار سیاست های و برنامه های پیشین و یا اصلاح آنها به منظور بهبود کارآیی و اثربخشی آنها و قرار گرفتن در مسیر دستیابی به اهداف چشم انداز بیست ساله نماید.

## ۲- مقایسه بین استانی شاخص های کلیدی اقتصادی

شاخص های اقتصادی معیاری برای تعیین و اندازه گیری وضعیت موجود و مطلوب اقتصادی و اندازه گیری میزان و سرعت حرکت هر یک از بخش های اقتصادی از وضعیت موجود به سمت وضعیت مطلوب اقتصادی می باشند. به نوعی آمار و شاخص های اقتصادی را می توان آیین تمام نمای نظام اقتصادی و بخش ها و اجزاء تشکیل دهنده آن در نظر گرفت که در صورت توجه کافی به اهمیت آنها می توانند نقشی بسیار کلیدی در تسریع و تسهیل فرآیند توسعه اقتصادی ایفا نمایند. اکنون با گذشت بیش از شش سال از زمان شروع سند چشم انداز کشور، بررسی و تحلیل مقایسه ای شاخص های کلیدی اقتصادی استان های کشور با تاکید بر نحوه توزیع اعتبارات دولتی بین استان های کشور، می تواند ابزار نسبتا مناسبی برای ارزیابی میزان موفقیت در دستیابی به اهداف مندرج سند یاد شده باشد. در ادامه این مطلب کلیدی ترین شاخص های اقتصادی کشور به تفکیک استان ها در بازه

زمانی ۱۳۸۴-۱۳۹۰ مورد بررسی و تحلیل قرار می گیرد. بر این اساس روش پژوهش این مطالعه توصیفی-تحلیلی و نوع پژوهش کاربردی-نظری می باشد. برای جمع آوری داده ها نیز از روش کتابخانه ای استفاده شده است. جامعه آماری مورد بررسی برای کلیه شاخص ها، کل کشور با تاکید بر استان ها به عنوان نمونه های آماری می باشد. باید توجه نمود که شاخص های اقتصادی متنوعی برای ارزیابی اندازه کارآمدی و اثربخشی قوانین و سیاست های اقتصادی ابلاغی بر وضعیت اقتصادی استان های کشور با یکدیگر وجود دارد. با این وجود با توجه به آمار و اطلاعات منتشر شده از سوی مراجع آماری، کلیدی ترین شاخص های اقتصادی مورد بررسی عبارتند از تولید ناخالص داخلی، بودجه خانوار، وضعیت منابع و مصارف بانکی، سطح عمومی قیمت ها و بودجه استانی می باشند. بر این اساس و با توجه به گسترده بودن ماهیت تحلیل مقایسه ای مورد نظر از یک سو و نیز پرسش اصلی موضوع این تحقیق مبنی بر تاثیر مدیریت بخش عمومی به عنوان نمودی از محیط کسب و کار بر کاهش یا عدم کاهش شکاف های توسعه ای بین استان های کشور در فرآیند حرکت در مسیر توسعه از سوی دیگر، کوشش می شود تا پس از پردازش داده های خام هر شاخص و انجام رتبه بندی مربوطه، مقایسه در خصوص هر شاخص کلیدی مورد بررسی تنها بین سه استان اول و سه استان آخر هر شاخص انجام پذیرد.

ذکر این نکته حائز اهمیت است که در بخش هایی از این گزارش اجمالی که خود نتیجه تحقیق جامعی می باشد، به سبب محدودیت دسترسی به آمار و اطلاعات اقتصادی به ویژه عدم انتشار مستمر آمار و اطلاعات رسمی از سوی مراجع ذی صلاح هم چون بانک مرکزی، مرکز آمار ایران و معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، بازه زمانی تحلیل ها و ارزیابی های انجام شده محدودتر شده است.



مقایسه شاخص های اقتصادی مربوط به تولید ناخالص داخلی استان های کشور نشانگر آن است که:

در تمامی سال های بازه زمانی مورد بررسی استان های تهران، اصفهان، خوزستان و خراسان رضوی بیشترین و استان های خراسان جنوبی، کهگیلویه و بویر احمد، ایلام و خراسان شمالی کمترین سهم را از مجموع تولید ناخالص داخلی کشور در اختیار داشته اند.

شاخص کلیدی تولید سرانه بر خلاف شاخص میزان مطلق تولید ناخالص داخلی استان های کشور و متعاقباً سهم آنها از مجموع تولید ناخالص داخلی کشور که تا اندازه زیادی به عوامل و متغیرهای برونزایی از قبیل جمعیت، منابع طبیعی، آب و هوا، موقعیت جغرافیایی وابسته است، به سطح و وضعیت عوامل درونزا و قابل کنترلی از قبیل سرمایه های مدیریتی، انسانی، سازمانی، مالی و اجتماعی مرتبط است. بر این اساس این شاخص، شاخصی بهینه تر برای مقایسه وضعیت استان های کشور می باشد. بررسی این شاخص نشان می دهد که استان های خوزستان، بوشهر و کهگیلویه و بویر احمد بیشترین و استان های لرستان، کردستان، سیستان و بلوچستان و آذربایجان غربی کمترین تولید سرانه را در تمامی سال های بازه زمانی مورد بررسی دارا بوده اند.

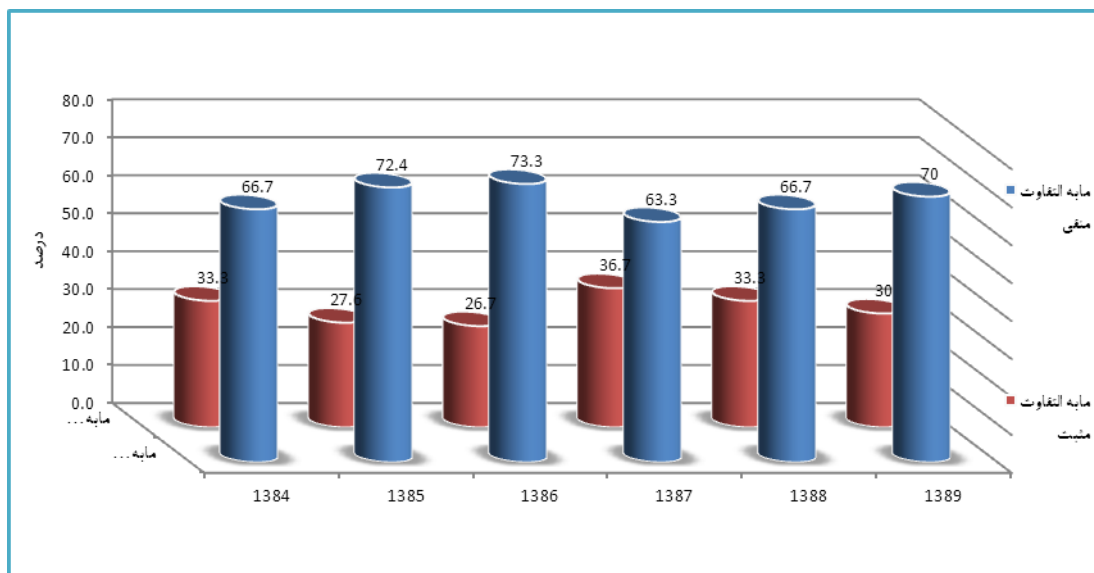
درآمد ناخالص خانوارها و نیز مابه التفاوت میان درآمد و هزینه ناخالص خانوارها از جمله کلیدی ترین شاخص های اقتصادی برای بررسی و مقایسه وضعیت اقتصادی استان های کشور و به نوعی آگاهی از میزان شکاف های اقتصادی میان استان ها هستند. دلیل این امر آن است که این شاخص ها، به نوعی شاخص های استنتاجی هستند. به این معنا که به هر میزان که استانی ضمن در اختیار داشتن سطوح مناسبی از سرمایه های مدیریتی، انسانی، سازمانی، اطلاعاتی، مالی و اجتماعی دارای فضای کسب و کار مساعدتری باشد، میزان تولید و در نتیجه تولید سرانه بیشتری داشته باشد، با معرفی مناسب فرصت های سرمایه گذاری خود باعث ورود سرمایه به استان شود، نرخ اشتغال بالا و یا نرخ بیکاری پایینی داشته باشد، دارای درآمد ناخالص خانوار بیشتری نیز خواهد بود. به عکس اگر استانی مسیری برخلاف چنین مواردی را طی نماید، خانوارهای ساکن در آن درآمد ناخالص کمتری را خواهند داشت. هم چنین بررسی روند مابه التفاوت (شکاف) درآمد و هزینه ناخالص خانوارها می تواند شاخص مناسبی از تغییر قدرت خرید خانوارها در طی زمان باشد.

مقایسه درآمد ناخالص خانوارهای استان های کشور حاکی از آن است که در بازه زمانی ۱۳۸۴-۱۳۸۹ استان های تهران، خوزستان، بوشهر، اصفهان و کهگیلویه و بویر احمد بیشترین درآمد ناخالص خانوار و استان های خراسان شمالی، سیستان و بلوچستان و لرستان کمترین درآمد ناخالص خانوار را داشته اند. استان خراسان شمالی در این خصوص وضعیت منحصر به فردی دارد. در تمامی سال های بازه زمانی ۱۳۸۴-۱۳۸۹ خانوارهای خراسان شمالی کمترین درآمد ناخالص خانوار را در بین استان های کشور دارا بوده اند.

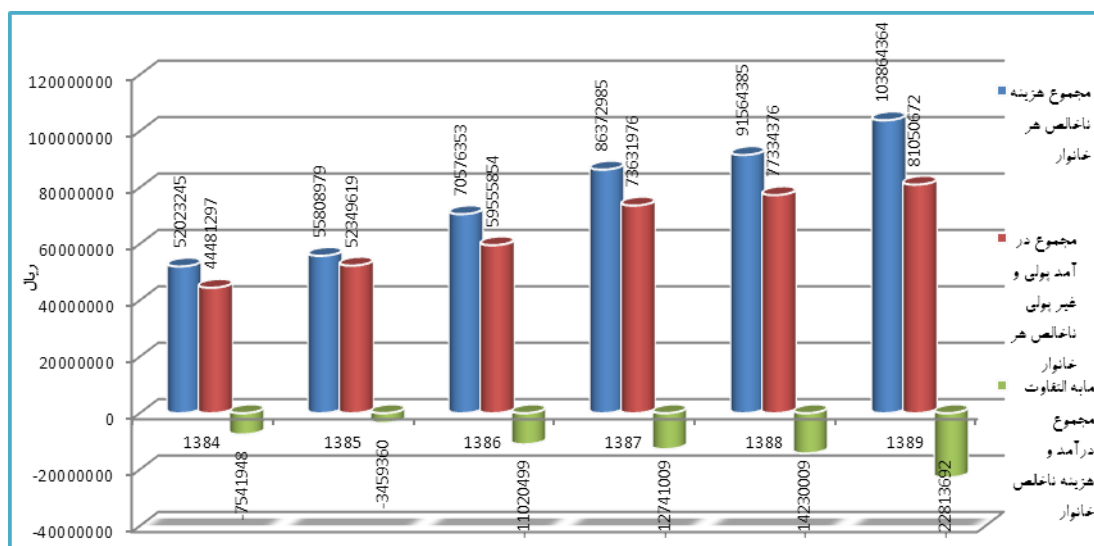
در بازه زمانی ۱۳۸۴-۱۳۸۹ به ترتیب ۶۶/۷، ۷۲/۴، ۷۳/۳، ۶۳/۳، ۶۶/۷ و ۷۰ درصد استان های کشور دارای مابه التفاوت منفی درآمد و هزینه ناخالص خانوار بوده اند. (نمودار ۱) به عبارت بهتر برای این نسبت از استان های کشور میزان هزینه های سالیانه خانوار از میزان درآمدهای سالیانه آنان بیشتر بوده است. منفی بودن مابه التفاوت درآمد و هزینه ناخالص خانوارهای اغلب استان های کشور در بازه زمانی ۱۳۸۴-۱۳۸۹ به معنای عدم تکافوی درآمدهای اغلب خانوارها جهت پوشش هزینه های آنها و در نتیجه حرکت کردن به سمت اخذ انواع وام ها با بهره های متفاوت بوده است. در عین حال یکی از مهم ترین نتایج مابه التفاوت منفی درآمد و هزینه خانوارها عدم توانایی خانوارها جهت تشکیل پس انداز، عدم جذب سپرده بخش خصوصی توسط بانک های استان، عدم تجهیز منابع آنها و در نتیجه بالا بودن چشمگیر نسبت مصارف به منابع بانک ها در استان های دارای چنین وضعیتی می باشد. مدعای این امر، نسبت قابل توجه و بزرگتر از یک مجموع تسهیلات به سپرده های بانکی این استان ها می باشد.

شایان ذکر است که یکی از جالب توجه ترین سطوح مربوط به گسترش شکاف درآمد و هزینه ناخالص خانوارها مربوط به استان خراسان شمالی است. شکاف میان درآمدها و هزینه های ناخالص خانوار در خراسان شمالی در بازه زمانی مورد بررسی همواره

افزایش یافته است به نحوی که مابه التفاوت درآمد و هزینه ناخالص خانوار از ۷۵۴۱۹۴۸- در سال ۱۳۸۴ با رشدی ۲۰۲ درصدی به ۲۲۸۱۳۶۹۲- ریال در سال ۱۳۸۹ رسیده است. (نمودار ۲)



نمودار ۱: مقایسه درصد دارای مابه التفاوت مثبت و منفی میانگین درآمد و هزینه ناخالص خانوار در بازه زمانی ۱۳۸۹-۱۳۸۴



نمودار ۲: مقایسه میانگین درآمدها و هزینه های ناخالص خانوارهای خراسان شمالی و مابه التفاوت مرتبط با آن برای بازه زمانی ۱۳۸۹-۱۳۸۴

مقایسه منابع و مصارف بانک های استان های کشور در بازه زمانی ۱۳۸۴-۱۳۹۰ نشان می دهد که استان های تهران، اصفهان و فارس بیشترین منابع بانکی و استان های خراسان شمالی، ایلام و کهگیلویه و بویراحمد کمترین منابع بانکی را در اختیار داشته اند. هم چنین استان های تهران، اصفهان، خراسان رضوی و مازندران بیشترین مصارف بانکی و استان های خراسان شمالی، کهگیلویه و بویراحمد و خراسان جنوبی کمترین مصارف بانکی را دارا بوده اند. پرواضح است که از یک سو بالا بودن منابع بانکی استانی نشان دهنده آن است که به سبب دلایلی از قبیل وجود فضای مساعد کسب و کار و متعاقبا رونق فعالیت های تولیدی، فعالین تولیدی و نیز خانوارها ضمن دسترسی به درآمدهای بالاتر، از امکان تخصیص بخشی از درآمد یاد شده به عنوان پس انداز و هدایت آن به

سمت سپرده های بانکی برخوردار هستند. از سوی دیگر با توجه به گزارش های مستند با عنوان پایش فضای کسب و کار که از سوی اتاق بازرگانی ایران و مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۱ منتشر شده است؛ در روزگار کنونی با توجه به گسترش سایه تحریم های اقتصادی و عدم امکان استفاده از تسهیلات و اعتبارات خارجی و نیز عدم رونق بازارهای مالی داخلی، تسهیلات پرداختی بانک ها به فعالین اقتصادی یکی از مهم ترین ابزارهای تامین مالی بنگاههای اقتصادی محسوب می شود. لذا استان های دارای سهم بالاتر تسهیلات پرداختی بانکی به فعالین و بنگاههای اقتصادی، از توانمندی بیشتری در اعطای کمک های مالی به بخش تولیدی استانی برخوردار می باشند. علی رغم این موضوع نکته قابل توجه آن است که شاخص های میزان منابع و میزان مصارف، شاخص هایی با جامعیت کافی برای سیاستگزاری و برنامه ریزی اقتصادی محسوب نمی شوند. زیرا ممکن است استانی دارای سهم بالایی از تسهیلات پرداختی بانکی کشوری دارا باشد اما به سبب تعدد و تنوع صنایع و بنگاههای اقتصادی فعال در استان مورد اشاره، تسهیلات پرداختی یاد شده توانایی تامین مالی و نقدینگی صنایع و بنگاههای اقتصادی مذکر را به قدر کفایت نداشته باشد. بر این اساس و به منظور اطلاع از توان بانک های استانی در پرداخت تسهیلات مورد نیاز، از شاخص کلیدی نسبت مصارف به منابع بانکی استفاده می شود. میزان استاندارد این شاخص ۸۰ درصد می باشد. به این معنا که بانک ها به ازاء هر ۱۰۰ واحد سپرده دریافتی باید تا سقف ۸۰ واحد تسهیلات پرداخت نمایند. بررسی ها نشان می دهد که نسبت مصارف به منابع بانکی برای کل کشور از ۱۰۵ درصد در سال ۱۳۸۵ به ۱۱۱ درصد در سال ۱۳۹۰ رسیده است. به عبارت بهتر سیستم بانکی کشور بیش از آنچه که سپرده جذب کرده باشند به پرداخت انواع تسهیلات تکلیفی و غیر تکلیفی مبادرت نموده است. این وضعیت محدودیت فراوان سیستم بانکی کشور در تامین نقدینگی مورد نیاز بنگاههای اقتصادی را نشان می دهد. از جمله مهم ترین دلایل بالا بودن این نسبت می توان مواردی از قبیل نامساعد بودن فضای کسب و کار و در نتیجه رکود فعالیت های تولیدی، کسری بودجه اغلب خانوارهای کشور و متعاقبا عدم امکان تشکیل پس اندازهای خرد قابل توجه و افزایش تحریم های اقتصادی می باشد

در بازه زمانی ۱۳۸۵-۱۳۹۰ استان های اصفهان، فارس، سیستان و بلوچستان و خوزستان کمترین نسبت مصارف به منابع بانکی و استان های خراسان شمالی، ایلام و لرستان بالاترین نسبت مصارف به منابع بانکی را دارا بوده اند.

مقایسه شاخص کل بهای کالاها و خدمات مصرفی در مناطق شهری استان های کشور که به نوعی نمایش دهنده سطح گرانی کالاها و خدمات می باشد نشان می دهد که در بازه زمانی ۱۳۸۴-۱۳۹۰ استان های بوشهر، فارس، تهران، سیستان و بلوچستان و کرمان کمترین شاخص کل بهای کالاها و خدمات مصرفی و استان های خراسان شمالی، ایلام، لرستان، خراسان جنوبی و همدان بالاترین شاخص کل بهای کالاها و خدمات مصرفی را دارا بوده اند. بنابر این تحلیل ساکنین استان های محروم همواره کالاهای همسان را در سطحی گران تر از متوسط کشوری خریداری می کرده اند. یکی از مهم ترین دلایل این موضوع ضعف فراوان شبکه توزیع در این استان ها و تولید محور نبودن این استان ها و متعاقبا وارداتی بودن اغلب کالاهای مصرفی می باشد.

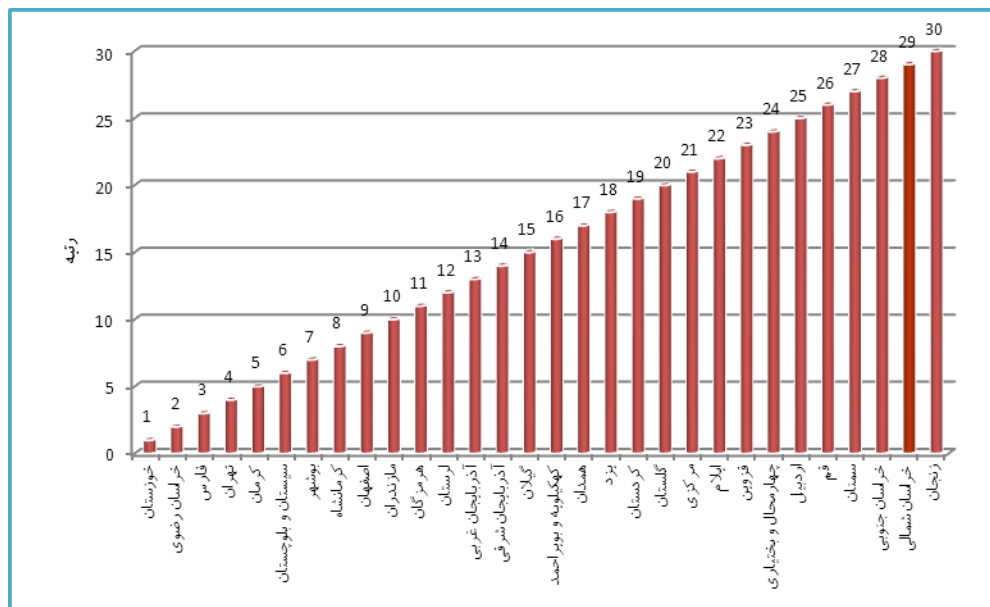
یکی از کلیدی ترین شاخص های اقتصادی کشور که تاثیر فراوانی بر جایگاه اقتصادی استان های کشور دارد منابع و اعتبارات دولتی و نحوه تخصیص این منابع و اعتبارات بین استان های کشور می باشد؛ به گونه ای که به هر میزان که استان ها یا مناطقی در کشور از سهم بیشتری از اعتبارات و منابع دولتی برخوردار باشند به همان نسبت نیز ساکنان آنها از امکانات توسعه ای بیشتری که در بندهای آغازین این مقاله مورد تبیین واقع شد برخوردار خواهند بود. به عکس استان هایی که همواره سهم کمتری از منابع و اعتبارات یاد شده داشته باشند، متعاقبا مردمان آنها نیز سهم کمتری از مزایای توسعه ای در اختیار خواهند داشت و به نوعی همواره از سطوح محرومیتی رنج خواهند برد. بر این اساس بررسی شاخص عملکردی بودجه های استانی حاکی از سهم ناچیز استان های کمتر برخوردار از مجموع اعتبارات کشوری می باشد.

نتایج خلاصه شده مربوط به بودجه دریافتی استانی، تعداد پروژه های عمرانی و اعتبارات پروژه های عمرانی استانی در تمامی سال های بازه زمانی ۱۳۸۴-۱۳۸۸ نشان می دهد که:

استان های خوزستان، تهران و خراسان رضوی بیشترین سهم از بودجه دریافتی استانی و استان های خراسان شمالی، قم، سمنان و قزوین کمترین سهم از بودجه دریافتی استانی را دارا بوده اند.

هم چنین از حیث شاخص کلیدی تعداد پروژه های عمرانی علی رغم عدم وجود یک روند پایدار در خصوص استان های برتر و ضعیف اما در یک تحلیل کلی استان های مازندران، خراسان رضوی و خوزستان بیشترین تعداد پروژه های عمرانی و استان های خراسان شمالی، هرمزگان، سمنان و قم کمترین تعداد پروژه های عمرانی در بازه زمانی مورد بررسی را در اختیار داشته اند.

سرانجام آنکه استان های خوزستان، خراسان رضوی، سیستان و بلوچستان، فارس و تهران بیشترین سهم از اعتبارات پروژه های عمرانی و استان های زنجان، خراسان شمالی، خراسان جنوبی، سمنان و قم کمترین سهم از اعتبارات مربوط به پروژه های عمرانی را به خود اختصاص داده اند. (نمودار ۳)



نمودار ۳: مقایسه رتبه ای استان های کشور از حیث وضعیت اعتبارات پروژه های عمرانی طی برنامه چهارم توسعه

یکی از استان هایی که از حیث شاخص های بودجه دریافتی استانی، تعداد پروژه های عمرانی و اعتبارات پروژه های عمرانی استانی وضعیت تاسف برانگیزی دارد خراسان شمالی است. بررسی ها نشان می دهد که این استان:

- ✓ از حیث مجموع تعداد پروژه عمرانی (قبل و بعد از برنامه چهارم توسعه) خراسان شمالی در رتبه بیست و هشتم در بین استان های کشور قرار دارد.
- ✓ از حیث تعداد پروژه عمرانی در خلال برنامه چهارم توسعه خراسان شمالی در رتبه بیست و هفتم قرار دارد.
- ✓ از حیث میانگین وزنی پیشرفت فیزیکی پروژه های عمرانی در سال های بازه زمانی ۱۳۸۴-۱۳۸۸ به ترتیب رتبه های ۱۶، ۱۸، ۲۲، ۲۹ و ۲۹ را در بین استان های کشور کسب کرده است.
- ✓ از حیث کل اعتبارات پروژه های عمرانی (قبل و بعد از برنامه چهارم توسعه) در رتبه بیست و نهم در بین استان های کشور قرار دارد.



✓ از حیث اعتبارات پروژه های عمرانی طی سال های برنامه چهارم توسعه در رتبه بیست و نهم در بین استان های کشور قرار دارد

قابل توجه است که نسبت کل اعتبارات تملک سرمایه ای مصوب استان های کشور (که هر ساله در قانون بودجه کل کشور به تفکیک همه استان ها به طور مشخص ذکر می شود) به مجموع اعتبارات تملک سرمایه ای مصوب دستگاه های اجرایی کشوری در بازه زمانی ۱۳۸۴-۱۳۹۰ به ترتیب ۲۰، ۲۳، ۲۴، ۲۲، ۲۱، ۱۸ و ۱۷ درصد می باشد.

بر این اساس سهم اعتبارات ملی متمرکز (ابلاغی، سایر منابع، ملی) از مجموع اعتبارات تملک سرمایه ای مصوب دستگاههای اجرایی کشور برای سال های ۱۳۸۴-۱۳۹۰ به ترتیب ۸۰، ۷۷، ۷۶، ۷۸، ۷۹، ۸۲ و ۸۳ درصد می باشد که متأسفانه به سبب عدم وجود مکانیسم مشخص و برنامه ریزی شده در خصوص تخصیص اعتبارات ملی متمرکز (ابلاغی، سایر منابع، ملی) بین دستگاههای اجرایی استان های کشور، استان هایی برخوردارتر که اتفاقاً که دارای قدرت مدیریتی و چانه زنی بهتری هستند قادرند سهم بیشتری از اعتبارات مذکور را جذب کرده و از این طریق گام های استوارتری در مسیر توسعه استانی بردارند. پرواضح است استان هایی که برخورداری که دارای سابقه بیشتری بوده و به جمع دلایلی که ذکر آن خارج از این مجال است، در سالیان گذشته دارای مدیران ارشدتری در سطوح مدیریتی اقتصادی کشور بوده اند، قادر خواهند بود سهم بیشتری از اعتبارات ملی متمرکز را جذب نموده و این امر نیز سبب شود تا مسیر تکالیف قانونی عدم تبعیض در بهره مندی استان ها از امکانات و منابع عمومی کشوری و کاهش شکاف های توسعه ای استانی با سطح واقعی توسعه یافتگی استان ها از یکدیگر جدا باشد.

### ۳- فرضیه های تحقیق

به منظور بررسی هدف اصلی این تحقیق مبنی بر تاثیر مدیریت بخش عمومی به عنوان نمودی از محیط کسب و کار بر کاهش یا عدم کاهش شکاف های منطقه ای بین استان های کشور در فرآیند حرکت در مسیر توسعه، فرضیات زیر مورد آزمون قرار گرفته اند:

ضعف سرمایه سازمانی در استان های کمتربرخوردار کشور، در توسعه نیافتگی استان های محروم و متعاقباً عدم کاهش شکاف منطقه ای کشور نقش داشته است.

ضعف سرمایه اطلاعاتی در استان های کمتربرخوردار کشور، در توسعه نیافتگی استان های محروم و متعاقباً عدم کاهش شکاف منطقه ای کشور نقش داشته است.

ضعف سرمایه انسانی در استان های کمتربرخوردار در توسعه نیافتگی استان های محروم و متعاقباً عدم کاهش شکاف منطقه ای کشور نقش داشته است.

ضعف سرمایه مالی در استان های کمتربرخوردار کشور، در توسعه نیافتگی استان های محروم و متعاقباً عدم کاهش شکاف منطقه ای کشور نقش داشته است.

ضعف سرمایه توزیعی در استان های کمتربرخوردار کشور در توسعه نیافتگی استان های محروم و متعاقباً عدم کاهش شکاف منطقه ای کشور نقش داشته است.

ضعف سرمایه اجتماعی در استان های کمتربرخوردار کشور، در توسعه نیافتگی استان های محروم و متعاقباً عدم کاهش شکاف منطقه ای کشور نقش داشته است.

ضعف سرمایه مدیریتی در استان های کمتربرخوردار کشور در توسعه نیافتگی استان های محروم و متعاقباً عدم کاهش شکاف منطقه ای کشور نقش داشته است.

لازم به ذکر است که در اینجا مراد از سرمایه سازمانی مواردی از قبیل نحوه فرآیندهای کاری و تعامل دستگاههای اجرایی استانی با یکدیگر می باشد. سرمایه اطلاعاتی موارد مربوط به پایگاههای اطلاعاتی و شاخص های کلیدی اقتصادی بخش ها و دستگاههای

اجرای مختلف استانی را شامل می‌شود. سرمایه انسانی به کمیت و کیفیت آموزشی نیروی انسانی شاغل در دستگاهها و سازمان های دولتی استانی و متعاقبا کارآمدی و اثربخشی آنها مربوط است. سرمایه مالی تاثیرات سیاستی و برنامه ای دستگاههای دولتی استانی بر میزان منابع و اعتبارات در دسترس بنگاههای اقتصادی را شامل می‌شود. سرمایه توزیعی بر کارآمدی و اثربخشی اقدامات دستگاههای دولتی استانی در ایجاد زیرساخت های تولیدی و توزیعی مناسب به منظور دسترسی ساکنین استان ها به کالاها و خدمات در سطوح قیمتی پایین تر تاکید می‌ورزد. سرمایه اجتماعی کیفیت عملکرد مناسب دستگاههای دولتی استانی در ایجاد فرهنگ حمایتی-مشارکتی ساکنین استان ها از اقتصاد استانی را مدنظر قرار می‌دهد. و در نهایت سرمایه مدیریتی موارد مربوط به کیفیت و مناسبات مدیریتی دستگاههای دولتی استانی را شامل می‌شود.

#### ۴- جامعه و نمونه آماری و روش انجام تحقیق

جامعه آماری این تحقیق مدیران و کارشناسان برنامه ریزی و بودجه ریزی دستگاهها و بانک های دولتی و مدیران بنگاههای اقتصادی استان خراسان شمالی به عنوان یکی از محروم ترین و کم برخوردارترین استان های کشور می باشد. این استان در بازه زمانی ۱۳۸۴-۱۳۹۰ کم ترین درآمد سرانه خانوار را در بین استان های کشور دارا بوده است. هم چنین همان طور که پیشتر ذکر شد میزان مابه التفاوت منفی درآمد و هزینه خانوارهای این استان در یک روند صعودی و با رشدی ۲۰۲ درصدی در خلال سال های یاد شده همراه بوده است. از سوی دیگر این استان در تمامی سال های یاد شده جزو سه استان کم بهره مند از اعتبارات عمرانی دولتی و جزو پنج استان دارای بیشترین سطح شاخص عمومی قیمتی کالاها و خدمات بوده است. بر این اساس نمونه مورد بررسی قرار گرفته در این تحقیق تعداد ۱۱۹ نفر افراد فعال در سه بخش یاد شده می باشند که طی فرآیندی کتبی و شفاهی به سوالات مندرج در پرسشنامه پاسخ گفته اند. لازم به ذکر است برای دسته بندی عوامل و دلایل مرتبط با ضعف مدیریت بخش عمومی، پس از انجام مصاحبه با متخصصان و صاحب نظران نظری و اجرایی در این خصوص و نیز انجام مطالعات و تحقیقات کتابخانه ای مرتبط، عوامل و دلایل یاد شده در هفت بخش دسته بندی شده و سپس در قالب پرسشنامه ای که روایی و پایایی آن مورد تایید واقع شد، در اختیار اعضای نمونه آماری مورد بررسی قرار گرفت. سرانجام پس از جمع آوری و تحلیل داده های به دست آمده از پرسشنامه ها، نتایج حاصله به منظور شناسایی تاثیرات جنبه های مختلف مدیریت بخش عمومی بر کاهش یا عدم کاهش شکاف های منطقه ای مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت.

#### ۵- یافته ها

برای آزمون فرضیات دسته بندی شده، ابتدا نرمال بودن مقادیر داده ها بررسی شد و سپس آزمون مورد نیاز مشخص شد. به منظور بررسی نرمال بودن توزیع داده ها ابتدا به پاسخ های افراد کد اختصاص داده شد. بر این اساس کدهای ۰، ۱، ۲، ۳، ۴ به ترتیب نشان دهنده کاملا مخالف، مخالف، بی نظر، موافق و کاملا موافق می باشند. سرانجام از آزمون کالموگروف-اسمیرنوف برای بررسی نرمال بودن داده ها استفاده شده است.

جدول ۲: نتایج آزمون کالموگروف-اسمیرنوف برای بررسی نرمال بودن داده ها

Asymp. Sig. (۲-tailed)	Kolmogorov-Smirnov Z	Most Extreme Differences			Normal Parameters <sup>a,b</sup>		N	
		Negative	Positive	Absolute	Std. Deviation	Mean		
.....	۵.۷۶۱	-.۵۲۸	.۴۶۳	.۵۲۸	.۰۹۲	۳.۹۹	۱۱۹	q۱
.....	۵.۸۰۷	-.۵۳۲	.۴۵۱	.۵۳۲	.۲۰۴	۳.۹۷	۱۱۹	q۲
.....	۵.۸۰۷	-.۵۳۲	.۴۵۱	.۵۳۲	.۲۰۴	۳.۹۷	۱۱۹	q۳
.....	۵.۸۲۱	-.۵۳۴	.۴۴۱	.۵۳۴	.۳۴۱	۳.۹۵	۱۱۹	q۴
.....	۵.۸۲۱	-.۵۳۴	.۴۴۱	.۵۳۴	.۳۴۱	۳.۹۵	۱۱۹	q۵
.....	۵.۸۰۰	-.۵۳۲	.۴۲۶	.۵۳۲	.۳۶۲	۳.۹۳	۱۱۹	q۶
.....	۵.۸۳۳	-.۵۳۵	.۴۴۰	.۵۳۵	.۲۲۳	۳.۹۷	۱۱۹	q۷
.....	۵.۷۸۲	-.۵۳۰	.۴۳۶	.۵۳۰	.۳۱۵	۳.۹۵	۱۱۹	q۸
.....	۵.۸۱۲	-.۵۳۳	.۴۳۴	.۵۳۳	.۳۵۲	۳.۹۴	۱۱۹	q۹
.....	۵.۸۱۷	-.۵۳۳	.۴۲۵	.۵۳۳	.۴۴۳	۳.۹۲	۱۱۹	q۱۰
.....	۵.۷۹۰	-.۵۳۱	.۴۱۹	.۵۳۱	.۴۵۱	۳.۹۱	۱۱۹	q۱۱
.....	۵.۷۵۷	-.۵۲۸	.۴۰۵	.۵۲۸	.۴۲۰	۳.۹۰	۱۱۹	q۱۲
.....	۵.۸۰۳	-.۵۳۲	.۴۰۹	.۵۳۲	.۴۳۹	۳.۹۰	۱۱۹	q۱۳
.....	۵.۷۸۸	-.۵۳۱	.۴۱۱	.۵۳۱	.۴۸۳	۳.۸۹	۱۱۹	q۱۴
.....	۵.۷۹۳	-.۵۳۱	.۴۰۲	.۵۳۱	.۴۷۳	۳.۸۸	۱۱۹	q۱۵
.....	۵.۷۸۳	-.۵۳۰	.۴۱۱	.۵۳۰	.۵۶۱	۳.۸۷	۱۱۹	q۱۶
.....	۵.۷۵۷	-.۵۲۸	.۴۰۵	.۵۲۸	.۴۲۰	۳.۹۰	۱۱۹	q۱۷
.....	۵.۷۶۲	-.۵۲۸	.۴۱۳	.۵۲۸	.۴۵۸	۳.۹۰	۱۱۹	q۱۸
.....	۵.۷۶۱	-.۵۲۸	.۳۹۶	.۵۲۸	.۴۷۹	۳.۸۷	۱۱۹	q۱۹
.....	۵.۸۵۲	-.۵۳۶	.۳۹۶	.۵۳۶	.۴۷۹	۳.۸۷	۱۱۹	q۲۰
.....	۵.۸۱۱	-.۵۳۳	.۴۰۹	.۵۳۳	.۵۸۱	۳.۸۷	۱۱۹	q۲۱
.....	۵.۸۰۸	-.۵۳۲	.۳۹۲	.۵۳۲	.۵۸۲	۳.۸۴	۱۱۹	q۲۲
.....	۵.۷۷۹	-.۵۳۰	.۳۹۵	.۵۳۰	.۳۷۷	۳.۹۰	۱۱۹	q۲۳
.....	۵.۶۶۲	-.۵۱۹	.۳۸۸	.۵۱۹	.۴۱۵	۳.۸۸	۱۱۹	q۲۴
.....	۵.۷۰۰	-.۵۲۳	.۳۹۳	.۵۲۳	.۴۳۵	۳.۸۸	۱۱۹	q۲۵
.....	۵.۲۹۲	-.۴۸۵	.۳۵۵	.۴۸۵	.۶۳۴	۳.۷۶	۱۱۹	q۲۶
.....	۵.۷۰۷	-.۵۲۳	.۳۹۳	.۵۲۳	.۵۲۵	۳.۸۶	۱۱۹	q۲۷
.....	۵.۶۵۵	-.۵۱۸	.۳۸۹	.۵۱۸	.۵۶۷	۳.۸۴	۱۱۹	q۲۸
.....	۵.۶۵۵	-.۵۱۸	.۳۸۹	.۵۱۸	.۵۶۷	۳.۸۴	۱۱۹	q۲۹
.....	۵.۷۳۴	-.۵۲۶	.۳۹۹	.۵۲۶	.۵۵۷	۳.۸۶	۱۱۹	q۳۰
.....	۵.۶۷۳	-.۵۲۰	.۳۹۶	.۵۲۰	.۵۴۱	۳.۸۶	۱۱۹	q۳۱
.....	۵.۷۱۷	-.۵۲۴	.۳۹۲	.۵۲۴	.۵۸۲	۳.۸۴	۱۱۹	q۳۲
.....	۵.۳۴۰	-.۴۸۹	.۳۵۱	.۴۸۹	.۷۲۴	۳.۷۲	۱۱۹	q۳۳

One-Sample Kolmogorov-Smirnov Test

با توجه به اینکه مقادیر احتمال به دست آمده کمتر از سطح ۰.۰۵ می باشد، بر این اساس با ۹۵ درصد اطمینان نرمال بودن توزیع داده ها رد شده و لذا باید از آزمون های ناپارامتریک برای تجزیه و تحلیل داده ها استفاده نمود. بدین منظور، ابتدا برای آگاهی از دیدگاههای کلی پاسخ دهندگان به سوالات پرسشنامه، آزمون دوجمله ای مورد استفاده قرار گرفته است. برای استفاده از این آزمون، مقادیر داده ها به دو گروه طبقه بندی شده اند. به گونه ای که پاسخ های کاملاً مخالف، مخالف و بی نظر در گروه اول و پاسخ های کاملاً موافق و موافق در گروه دوم قرار گرفته اند. فرض صفر در این آزمون بیان می کند که ضعف سرمایه های سازمانی، آماری و اطلاعاتی، انسانی، مالی، توزیعی و اجتماعی استان های کمتر برخوردار کشور، در توسعه نیافتگی استان های محروم و متعاقباً عدم کاهش شکاف منطقه ای کشور تاثیرگذار نبوده است. اگر مقدار احتمال آزمون ( $\alpha$ ) کمتر از ۰.۰۵ باشد فرض صفر رد می شود. به این معنا که ضعف سرمایه های یاد شده در توسعه نیافتگی استان های محروم و متعاقباً عدم کاهش شکاف منطقه ای کشور تاثیرگذار بوده اند.

سپس برای رتبه بندی هر یک از موارد و دلایل و گروه های مربوط به آنها (ضعف سرمایه های سازمانی، اطلاعاتی، انسانی، مالی، توزیعی، اجتماعی و مدیریتی) از حیث تاثیرگذاری بر عدم کاهش شکاف های منطقه ای از آزمون فریدمن استفاده شده است. خلاصه نتایج حاصله از آزمون های آماری مذکور در زیر آمده است.

#### ۵-۱- آزمون دوجمله ای

نتایج آزمون ناپارامتریک دوجمله ای که به منظور ارزیابی دیدگاههای پرسش شوندگان نسبت به تاثیر جنبه های مختلف مدیریت بخش عمومی بر شکاف های منطقه ای مورد استفاده قرار گرفته است، حاکی از آن است که تمامی موارد و دلایل مستقیم و غیر مستقیم ایجاد کننده ضعف مدیریت بخش عمومی که در قالب سوالات پرسشنامه مطرح شده بودند مورد تایید واقع شده اند. گزاره های پیشنهادی این تحقیق در خصوص ضعف مدیریت بخش عمومی و نیز نتایج آزمون توزیع دوجمله ای انجام شده به ترتیب در جداول ۳ و ۴ نشان داده شده است.

جدول ۳: گزاره های پیشنهادی تحقیق در خصوص ضعف مدیریت بخش عمومی مندرج در پرسشنامه		فرضیه ها
سوالات		
بی ثباتی در مدیریت های کلیدی اقتصادی استان	ق ۱	ضعف سرمایه مدیریتی
عدم وجود زیرساخت های مدیریتی منسجم و قوی پیشین در استان قبل از سال ۱۳۸۴ و هم زمانی تشکیل استان خراسان شمالی با شروع به کار دولت غیرشایسته سالار نهم از سال ۱۳۸۴ و متعاقبا انتصاب افراد غیر بومی بی تخصص، بی تجربه، و نالایق بر مصدر امور مدیریتی اقتصادی استان	ق ۲	
چینش و انتخاب افراد نالایق برای پست های سازمانی مدیریت های میانی سازمان های استانی به دلیل ترس مدیرانی سازمان ها که خود بر اساس هر شاخصی به جز شایستگی مدیریتی منصوب شده اند	ق ۳	
استقرار زنجیره قوی و منسجم مدیران ناکارآمد در سطوح عالی، میانی و رده های پایین سازمان ها و دستگاههای دولتی استان	ق ۴	
توافق ها و تبانی های ضمنی و پنهانی فشرده زنجیره مدیران نالایق استانی جهت به کارگیری مجموع اهرم های در دسترس به منظور مذاکره با تصمیم گیران تعیین کننده مدیران جدید استانی در دولت یازدهم، جلب نظر آنها و ادامه حیات مدیریتی ناکارآمد خود	ق ۵	
عدم توانای افراد متخصص، متعهد، دلسوز و کارآمد استانی جهت ورود به زنجیره مدیریتی استانی در دولت یازدهم به سبب عدم در اختیار داشتن اهرم های مورد نیاز در این مسیر از قبیل عدم وجود ارتباط با افراد تصمیم گیر در این خصوص	ق ۶	
عدم تدوین برنامه جامع استراتژیک بخشهای اقتصادی استان	ق ۷	ضعف سرمایه سازمانی
وجود نهادهای موازی مسئول در مدیریت امور اقتصادی استان (ستاد سرمایه گذاری و مرکز خدمات سرمایه گذاری استان، ستاد تسهیل سرمایه گذاری، کارگروه اشتغال و سرمایه گذاری، کارگروه اقتصادی و زیربنایی، کمیته بهبود فضای کسب و کار)	ق ۸	
عدم استفاده بهینه از توانمندی های سازمانی بخشهای اقتصادی استان (از قبیل اتحادیه های تعاونی روستایی، شهرداری ها، دهیاری ها)	ق ۹	
عدم وجود یکپارچگی و تعامل حداکثری میان دستگاههای استانی مسئول در بخش های اقتصادی	ق ۱۰	
عدم وجود گروههای تحلیل گر و پایش کننده مستمر وضعیت اقتصادی استان	ق ۱۱	
عدم تبیین شاخص های کلیدی اقتصادی-مالی-عملکردی بخش های اقتصادی استان و پایش آنها	ق ۱۲	
عدم وجود شاخص های کلیدی نظارتی دستگاههای متولی نظارت بر بازارهای استان و متعاقبا عدم آگاهی از ماهیت عملکرد آن دستگاهها بر افزایش یا کاهش تخلفات	ق ۱۳	ضعف سرمایه آماری و اطلاعاتی
نبود زیرساخت الکترونیکی آماری جامع بخش های اقتصادی استان جهت پایش لحظه ای تغییرات	ق ۱۴	
ارائه آمار بخش های اقتصادی استان به شکل سنتی و عدم یکپارچگی آنها	ق ۱۵	
سنتی و زمان بر بودن فرآیندها	ق ۱۶	
جمع آوری خروج سپرده های خرد استانی توسط موسسات مالی و اعتباری و انتقال به خارج از استان	ق ۱۷	ضعف سرمایه مالی
عدم وجود توانمندی مدیران استانی جهت هزینه کرد کارآمد اعتبارات تخصیصی و نیز عدم وجود توانمندی جهت جذب اعتبارات و منابع متمرکز ملی با استفاده از ظرفیت های قانونی حمایتی مبنی بر لزوم برخورداری بودن استان های محروم تر	ق ۱۸	
روند افزایش بدهی های معوق واحدهای تولیدی	ق ۱۹	
نسبت بسیار بحرانی مصارف به منابع بانکی استان	ق ۲۰	
عدم عزم و اراده دستگاههای استانی به لزوم جذب سرمایه گذاران	ق ۲۱	ضعف سرمایه توزیعی
بالاتر بودن شاخص نسبت مصارف به منابع بانکی استان از میانگین کشوری	ق ۲۲	
تولید محور نبودن استان و وارداتی بودن اغلب کالاهای مصرفی	ق ۲۳	
عدم وجود شبکه توزیعی کارا و اثربخش ارتباط دهنده بخش تولید و مصرفی	ق ۲۴	
وجود واسطه گران و دلالتان فراوان در زنجیره تولید به مصرف و متعاقبا افزایش چشمگیر قیمت محصولات مصرفی ناشی از افزایش هزینه مبادله	ق ۲۵	ضعف سرمایه انسانی
بالاتر بودن سطح عمومی قیمت ها از میانگین کشوری و قرار داشتن در بین ۵ استان اول دارای بالاترین شاخص سطح عمومی قیمت ها	ق ۲۶	
عدم آموزش کارا و اثربخش فعالان اقتصادی	ق ۲۷	ضعف سرمایه اجتماعی
عدم آموزش های کاربردی و نوین مدیران	ق ۲۸	
عدم استقرار مراکز آموزشی کاربردی متناسب با مزیت های اقتصادی استان	ق ۲۹	ضعف سرمایه اجتماعی
ضعف مشارکت های مردمی در فعالیت های اقتصادی	ق ۳۰	
عدم باور به وجود توانمندی و قابلیت های اقتصادی مردمی و تاثیر گذاری آن بر توسعه	ق ۳۱	
افزایش نرخ بیکاری و متعاقبا ناهنجاری های اجتماعی	ق ۳۲	
کاهش شاخص های اجتماعی کاهنده هزینه های مبادله اقتصادی از قبیل اعتماد، ایثار، نوع دوستی	ق ۳۳	

جدول ۴: نتایج آزمون توزیع دو جمله ای						
Exact Sig. (۲-tailed)	$\alpha$	Observed Prop.	N	Category	برسش ها	
.	.۵	.	.	<= ۲	Group ۱	q۱
		۱	۱۱۹	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۱	۱	<= ۲	Group ۱	q۲
		.۹۹	۱۱۸	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۱	۱	<= ۲	Group ۱	q۳
		.۹۹	۱۱۸	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۲	۲	<= ۲	Group ۱	q۴
		.۹۸	۱۱۷	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۲	۲	<= ۲	Group ۱	q۵
		.۹۸	۱۱۷	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۲	۲	<= ۲	Group ۱	q۶
		.۹۸	۱۱۷	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۱	۱	<= ۲	Group ۱	q۷
		.۹۹	۱۱۸	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۱	۱	<= ۲	Group ۱	q۸
		.۹۹	۱۱۸	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۲	۲	<= ۲	Group ۱	q۹
		.۹۸	۱۱۷	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۳	۳	<= ۲	Group ۱	q۱۰
		.۹۷	۱۱۶	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۳	۳	<= ۲	Group ۱	q۱۱
		.۹۷	۱۱۶	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۳	۳	<= ۲	Group ۱	q۱۲
		.۹۷	۱۱۶	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۳	۴	<= ۲	Group ۱	q۱۳
		.۹۷	۱۱۵	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۳	۴	<= ۲	Group ۱	q۱۴
		.۹۷	۱۱۵	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۴	۵	<= ۲	Group ۱	q۱۵
		.۹۶	۱۱۴	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۳	۴	<= ۲	Group ۱	q۱۶
		.۹۷	۱۱۵	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	

ادامه جدول ۴: نتایج آزمون توزیع دو جمله ای

Exact Sig. (۲-tailed)	Test Prop.	Observed Prop.	N	Category		
.	.۵	.۰۰۳	۳	<= ۲	Group ۱	q۱۷
		.۹۷	۱۱۶	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۰۳	۳	<= ۲	Group ۱	q۱۸
		.۹۷	۱۱۶	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۰۴	۵	<= ۲	Group ۱	q۱۹
		.۹۶	۱۱۴	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۰۶	۷	<= ۲	Group ۱	q۲۰
		.۹۴	۱۱۲	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۰۴	۵	<= ۲	Group ۱	q۲۱
		.۹۶	۱۱۴	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۰۷	۸	<= ۲	Group ۱	q۲۲
		.۹۳	۱۱۱	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۰۳	۳	<= ۲	Group ۱	q۲۳
		.۹۷	۱۱۶	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۰۲	۲	<= ۲	Group ۱	q۲۴
		.۹۸	۱۱۷	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۰۳	۳	<= ۲	Group ۱	q۲۵
		.۹۷	۱۱۶	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۰۴	۵	<= ۲	Group ۱	q۲۶
		.۹۶	۱۱۴	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۰۴	۵	<= ۲	Group ۱	q۲۷
		.۹۶	۱۱۴	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۰۴	۵	<= ۲	Group ۱	q۲۸
		.۹۶	۱۱۴	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۰۴	۵	<= ۲	Group ۱	q۲۹
		.۹۶	۱۱۴	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۰۴	۵	<= ۲	Group ۱	q۳۰
		.۹۶	۱۱۴	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۰۳	۴	<= ۲	Group ۱	q۳۱
		.۹۷	۱۱۵	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۰۵	۶	<= ۲	Group ۱	q۳۲
		.۹۵	۱۱۳	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.	.۵	.۰۰۸	۹	<= ۲	Group ۱	q۳۳
		.۹۲	۱۱۰	> ۲	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	

با توجه به جدول بالا و تایید کلیه موارد مربوط به تاثیرات جنبه های مستقیم و غیرمستقیم ضعف مدیریت بخش عمومی بر عدم کاهش شکاف منطقه ای حسب آزمون دوجمله ای، فرضیه های این تحقیق که در هفت بخش دسته بندی شده بودند، به شرح زیر مورد تایید قرار گرفتند:

جدول ۵: نتایج آزمون توزیع دوجمله ای فرضیه های اصلی تحقیق						
Exact Sig. (۲-tailed)	$\alpha$	Observed Prop.	N	Category	فرضیه ها	
.۰۰۰	.۰۵	۰	۰	$\leq 2$	Group ۱	ضعف سرمایه مدیریتی
		۱	۱۱۹	$> 2$	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.۰۰۰	.۰۵	۰	۰	$\leq 2$	Group ۱	ضعف سرمایه سازمانی
		۱	۱۱۹	$> 2$	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.۰۰۰	.۰۵	۰	۰	$\leq 2$	Group ۱	ضعف سرمایه آماری و اطلاعاتی
		۱	۱۱۹	$> 2$	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.۰۰۰	.۰۵	۰	۰	$\leq 2$	Group ۱	ضعف سرمایه مالی
		۱	۱۱۹	$> 2$	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.۰۰۰	.۰۵	۰.۰۱	۱	$\leq 2$	Group ۱	ضعف سرمایه توزیعی
		۰.۹۹	۱۱۸	$> 2$	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.۰۰۰	.۰۵	۰	۰	$\leq 2$	Group ۱	ضعف سرمایه انسانی
		۱	۱۱۹	$> 2$	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	
.۰۰۰	.۰۵	۰	۰	$\leq 2$	Group ۱	ضعف سرمایه اجتماعی
		۱	۱۱۹	$> 2$	Group ۲	
		۱	۱۱۹		Total	

#### ۵-۲- آزمون فریدمن

یکی از مهم ترین نکاتی که در خصوص تاثیر گذاری وجوه متفاوت ضعف مدیریت بخش عمومی بر شکاف منطقه ای قابل بحث است، اندازه و رتبه تاثیرگذاری هر یک از این وجوه و ابعاد مختلف می باشد. به عبارت بهتر علی رغم آگاهی از تایید تاثیر مثبت تمامی موارد و دلایل مرتبط با ضعف مدیریت بخش عمومی بر عدم کاهش و گسترش شکاف منطقه ای در بخش قبلی، اطلاع از اولویت و رتبه هر یک از موارد و دلایل یاد شده می تواند کمک شایانی به اتخاذ استراتژی های کارآمد و اثربخش برای بهبود



مدیریت بخش عمومی و متعاقبا ایجاد اثرات مثبت در کاهش شکاف های منطقه ای نماید. بر این اساس در این قسمت به منظور رتبه بندی موارد و عوامل مرتبط با سرمایه های سازمانی، اطلاعاتی، انسانی، مالی، توزیعی، اجتماعی و مدیریتی از آزمون فریدمن استفاده می شود.

نتایج آزمون فریدمن نشان می دهد که از بین ابعاد هفت گانه مستقیم و غیرمستقیم ضعف مدیریت بخش عمومی (که در قالب فرضیات تحقیق نیز تبیین شده است)، ضعف سرمایه مدیریتی رتبه اول تاثیرگذاری در توسعه نیافتگی استان های محروم و متعاقبا عدم کاهش شکاف منطقه ای کشور را کسب کرده است. بعد از این عامل ضعف سرمایه های سازمانی، اطلاعاتی، انسانی، مالی، توزیعی و اجتماعی به ترتیب رتبه های دوم تا هفتم را کسب کرده اند. جدول ۶ رتبه هر یک از فرضیه های تحقیق از حیث اثرگذاری بر عدم کاهش و گسترش شکاف منطقه ای را نشان می دهد.

رتبه	رتبه	Mean Rank
۱	سرمایه مدیریتی	۴.۵۸
۲	سرمایه سازمانی	۴.۴
۳	سرمایه آماری و اطلاعاتی	۳.۹۵
۴	سرمایه مالی	۳.۶۶
۵	سرمایه توزیعی	۳.۷۵
۶	سرمایه انسانی	۴
۷	سرمایه اجتماعی	۳.۶۷

## ۶- فرجام

با توجه به وضعیت اجمالی تبیین شده در خصوص روند زمانی جایگاه استان های محروم از حیث شاخص های اقتصادی، به وضوح این نتیجه حاصل می شود که با وجود مجموعه تلاش های صورت گرفته درون و برون استانی، این استان ها از جایگاه مناسبی برخوردار نبوده و زبان گویای شاخص های اقتصادی از استمرار محرومیت این استان ها و تداوم این محرومیت در بازه زمانی مورد بررسی و نیز عدم کاهش شکاف توسعه ای میان این استان ها با استان های دیگر کشور حکایت می کند.

اما برآستی پرسش کلیدی آن است که چرا با وجود ماده ۴۸ قانون اساسی کشور مبنی بر رشد و توسعه متوازن همه استان های کشور و عدم تبعیض در برخوردی استان ها از منابع و امکانات کشوری و نیز وجود بندها و مواد قانونی قابل توجه مندرج در قوانین و اسناد توسعه ای کشور از قبیل سند چشم انداز بیست ساله و برنامه های توسعه چهارم و پنجم کشور در خصوص لزوم توسعه متوازن استانی و کاهش فاصله میان استان های محروم و برخوردار، در عمل اتفاقی معکوس رخ داده است و استان هایی همانند خراسان شمالی، ایلام، لرستان و خراسان جنوبی با وجود قابلیت های نسبی توسعه ای، نه تنها هم چنان از محرومیت قابل توجه رنج می برند که حتی حسب بررسی شاخص های کلیدی اقتصادی، شکاف توسعه ای میان این استان ها با اغلب استان های کشور در بازه زمانی مورد بررسی افزایش یافته است؟

نتایج این تحقیق نشان می دهد که تفاوت در سطوح مدیریت بخش عمومی و کیفیت عملکرد دستگاههای اجرایی در استان های کشور عاملی کلیدی در ایجاد و گسترش شکاف های اقتصادی بین استانی می باشد. مهم ترین شاخص های ضعف مدیریت بخش عمومی و کیفیت نامناسب عملکرد دستگاههای اجرایی در استان های محروم را می توان در موارد زیر دسته بندی نمود:

ضعف سرمایه های انسانی: عدم آموزش کارا و اثربخش فعالان اقتصادی، عدم آموزش های کاربردی و نوین مدیران، عدم استقرار مراکز آموزشی کاربردی متناسب با مزیت های اقتصادی استان

ضعف سرمایه های سازمانی: عدم وجود گروههای تحلیلی گر و پایش کننده مستمر وضعیت اقتصادی استان، عدم تدوین برنامه جامع استراتژیک بخش های اقتصادی استان، عدم وجود یکپارچگی و تعامل حداکثری میان دستگاههای استانی مسئول در بخش های اقتصاد، وجود نهادهای موازی مسئول در مدیریت امور اقتصادی استان (ستاد سرمایه گذاری و مرکز خدمات سرمایه گذاری استان و ستاد تسهیل سرمایه گذاری، کارگروههای اقتصادی و اشتغال، کمیته بهبود کسب و کار استانی و ..)

ضعف سرمایه های آماری اطلاعاتی: سنتی و زمان بر بودن فرآیندها، عدم تبیین شاخص های کلیدی اقتصادی-مالی-عملکردی بخش های اقتصادی استان و پایش آنها، نبود زیرساخت الکترونیکی آماری جامع بخش های اقتصادی استان جهت پایش لحظه ای تغییرات، ارائه آمار بخش های اقتصادی استان به شکل سنتی و عدم یکپارچگی آنها، عدم وجود شاخص های کلیدی نظارتی دستگاههای متولی نظارت بر بازارهای استان و متعاقباً عدم آگاهی از ماهیت عملکرد آن دستگاهها بر افزایش یا کاهش تخلفات

ضعف سرمایه های مالی: روند افزایش بدهی های معوق واحدهای تولیدی، بالاتر بودن شاخص نسبت مصارف به منابع بانکی استان از میانگین کشوری، نسبت بحرانی مصارف به منابع بانکی استانی، جمع آوری خروج سپرده های خرد استانی توسط موسسات مالی و اعتباری و انتقال به خارج از استان، عدم عزم و اراده دستگاههای استانی به لزوم جذب سرمایه گذاران، عدم وجود توانمندی مدیران استانی جهت هزینه کرد کارآمد اعتبارات تخصصی و نیز عدم وجود توانمندی جهت جذب اعتبارات و منابع متمرکز ملی با استفاده از ظرفیت های قانونی حمایتی مبنی بر لزوم برخوردارتر بودن استان های محروم تر

ضعف سرمایه های توزیعی: تولید محور نبودن استان های محروم و وارداتی بودن اغلب کالاهای مصرفی، عدم وجود شبکه توزیعی کارا و اثربخش ارتباط دهنده بخش تولید و مصرفی، وجود واسطه گران و دلالتان فروان در زنجیره تولید به مصرف و متعاقباً افزایش چشمگیر قیمت محصولات مصرفی ناشی از افزایش هزینه مبادله، بالاتر بودن سطح عمومی قیمت ها از میانگین کشوری و دارا بودن سطوح بالاتر از میانگین کشوری شاخص سطح عمومی قیمت ها

ضعف سرمایه های اجتماعی: ضعف مشارکت های مردمی و روحیه کار جمعی، کاهش شاخص های اجتماعی کاهنده هزینه های مبادله اقتصادی از قبیل اعتماد، ایثار، نوع دوستی، عدم باور به وجود توانمندی و قابلیت های اقتصادی مردمی و تاثیر گذاری آن بر توسعه استانی

بنابراین ضعف سرمایه های انسانی، سازمانی، آماری و اطلاعاتی، مالی، توزیعی و اجتماعی عواملی کلیدی در عدم توسعه یافتگی استان های محروم و افزایش شکاف اقتصادی این استان ها با میانگین کشوری و استان های برخوردارتر می باشد. اما در یک تحلیل علی زنجیره وار و همان طور که نتایج آزمون فریدمن نشان داد می توان بیان کرد که منشأ ایجاد تمامی موانع و مشکلات کلیدی عدم توسعه یافتگی استان های محروم و گسترش شکاف توسعه ای این استان ها با استان های برخوردار کشور، ضعف شدید سرمایه مدیریتی در این استان ها می باشد. ضعف شدید سرمایه مدیریتی را می توان در مواردی از قبیل بی ثباتی در مدیریت های کلیدی اقتصادی این استان ها، عدم وجود زیرساخت های مدیریتی منسجم و قوی پیشین در برخی استان های محروم (خراسان شمالی، خراسان جنوبی) قبل از سال ۱۳۸۴ و هم زمانی تشکیل این استان ها با شروع به کار دولت غیرشایسته سالار نهم از سال ۱۳۸۴ و متعاقباً انتصاب افراد غیر بومی، بی تخصص و بی تجربه بر مصدر امور مدیریتی اقتصادی استانی، چینی و انتخاب افراد برای پست های سازمانی مدیریت های میانی سازمان ها و دستگاههای اجرایی استان های محروم بر اساس شاخص هایی به جز شایسته سالاری و نهایتاً استقرار زنجیره قوی و منسجم مدیران ناکارآمد در سطوح عالی، میانی و رده های پایین سازمان ها و دستگاههای دولتی استان های محروم مورد ارزیابی و تبیین قرار داد.

با توجه به مطالب ذکر شده در این مقاله، به نظر می‌رسد علی‌رغم مستندات و تکالیف قانونی اقتصادی کشور مبنی بر لزوم توزیع عادلانه منابع عمومی بین استان‌های کشور جهت کاهش شکاف‌های توسعه‌ای و حصول توسعه متوازن، مدیریت بهینه بخش عمومی و اعتبارات کشوری به گونه بهینه‌ای بین استان‌های کشور توزیع نشده است. نمود عینی جهت اثبات این مدعا، تداوم وضعیت نامناسب شاخص‌های کلیدی اقتصادی برخی استان‌های کشور از قبیل ایلام، خراسان شمالی، خراسان جنوبی، چهارمحال بختیاری، کهگیلویه و بویراحمد و قم می‌باشد.

در این راستا راهکارهای پیشنهادی جهت خروج استان‌های ضعیف و کمتر برخوردار از محرومیت‌های ایجاد شده و کاهش شکاف‌های اقتصادی میان این استان‌ها با میانگین کشوری و استان‌های برخوردارتر را می‌توان در دو دسته کلی جمع‌بندی کرد:

استقرار سرمایه‌مدیریتی کارآمد و اثربخش در استان‌های محروم به منظور بهبود مدیریت بخش عمومی و افزایش کیفیت عملکردی دستگاه‌های اجرایی با انتخاب مدیران اقتصادی دستگاه‌های اجرایی بر اساس شاخص‌های شایسته‌سالارانه از قبیل تخصص، تعهد، سوابق تجربی، عقلانیت و روحیه همکاری جمعی

تخصیص سهم بیشتری از اعتبارات کشوری و متعاقباً احداث و استقرار زیرساخت‌های پیش‌برنده اقتصادی در استان‌های محروم کشور حسب مواد قانونی برنامه پنجم توسعه شامل ماده ۸۰ (ایجاد اشتغال پایدار، توسعه کارآفرینی، کاهش عدم تعادل منطقه‌ای و توسعه مشاغل نو)، ماده ۸۴ (موظف شدن دولت به توزیع منابع صندوق توسعه ملی بین بخش‌ها و استان‌های کشور به منظور حصول توسعه متوازن)، ماده ۱۸۰ (توزیع منابع عمومی و یارانه سود تسهیلات با رویکرد استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقاء سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت) و ماده ۲۲۴ (توزیع عادلانه مازاد درآمد استانی جهت تعادل بخشی و ارتقاء شاخص‌های توسعه یافتگی بین استان‌ها)

## مراجع

- [۱] میدری، احمد. (تیرماه ۱۳۹۲). پازل بهبود بازار کسب و کار: اصلاح نظام اداری ضروری است. روزنامه شرق. شماره ۱۷۸۱
- [۲] بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (سال‌های مختلف). حساب‌های ملی ایران.
- [۳] بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (سال‌های مختلف). شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی در مناطق شهری ایران.
- [۴] بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، (سال‌های مختلف). نتایج بررسی بودجه خانوار در مناطق شهری ایران.
- [۵] بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، (سال‌های مختلف). آمار کل مانده تسهیلات و سپرده‌های ریالی و ارزی بانک‌ها و موسسه اعتباری توسعه به تفکیک استانی.
- [۶] دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۸۸). بررسی چالش‌های فضای کسب و کار
- [۷] دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۸۸). گذار از اقتصاد دولتی به شبه دولتی
- [۸] مجلس شورای اسلامی ایران. (۱۳۹۱). قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.
- [۹] معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور. (سال‌های مختلف). گزارش بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور: اهداف، گرایش‌ها، منابع و مصارف.
- [۱۰] معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور. (سال‌های مختلف). گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی.
- [۱۱] معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور. (سال‌های مختلف). گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی استانی.
- [۱۲] معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور. (سال‌های مختلف). قانون بوجه کل کشور.
- [۱۳] معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی. (۱۳۸۹). نماگرهای مالی و اقتصادی استانهای کشور.

[14] Altenburg, Tilman, & Drachenfels, Christian von. (2006). "Creating an enabling business environment in Asia: To what extent is public support warranted?" Paper presented to the Asia Regional Consultative Conference "Creating Better Business Environments for Enterprise Development"

[15] Ladegaard, Peter. (2005). "Improving Business Environments through Regulatory Impact Analysis - Opportunities and challenges for developing countries". Paper prepared for the International Conference on Reforming the Business Environment, Cairo, Egypt, 29 November to 1 December.