

دانشگاه تهران

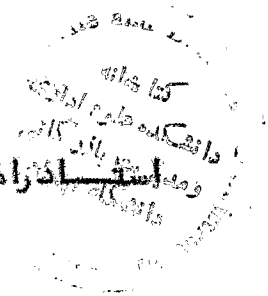
دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی

تحقیقی پیرامون موانع و مشکلات اداری اجزای برنامه های

عمرانی پنجم برای توسعه استان آذربایجان غربی

پایان نامه فوق لیسانس

استاد راهنما جناب آقای دکتر طریضی - بشارت



هیئت داوران :

آقای دکتر رضائی - آقای دکتر صادق پور

این رساله در جلسه مورخ	۵۴،۸،۲۱
هیئت رسیدگی با درجه	ب. خ. ب.
تصویب رسید	

تهیه و تنظیم از ابوالفتح میرزائی دانشجوی

فوق لیسانس علوم اداری دانشکده علوم

اداری و مدیریت بازرگانی

تاریخ ۱۳۵۴/۷/۱

۳۱۲

فهرست مندرجات

صفحه	عنوان
	بخش اول
۱	کلیات تحقیق
۱	مقدمه
۴	هدف تحقیق
۴	فرضیه‌ها
۶	روش تحقیق
۷	تعارف اصطلاحات خاص
۹	موانع تحقیق
	بخش دوم
۱۱	هوزه‌های استان آذربایجان غربی
۱۱	موقعیت جغرافیائی
۱۵	اوضاع اجتماعی
۱۶	سواد آموزی و آموزش و پرورش

۲۲	آموزش عالی
۲۲	بهداشت و درمان
۲۹	راههای ارتباطی
۲۲	ارتباط جمعی و مذاکرات
۲۲	مکتبی
۲۵	اوضاع اقتصادی و کشاورزی
۴۰	منابع
۴۲	معدن

بخش سوم

۴۱	روانه های عراقی استان آذربایجان شرقی
۴۷	آموزش و پرورش
۵۴	بهداشت و درمان
۵۱	عمران شهرها
۵۵	عمران روستاها
۵۱	کشاورزی و منابع طبیعی

۵۷ صنایع دستی

۵۹ ساختارهای دولتی

بخش چهارم

۶۲ نظام تشکیلاتی استان و نقش دولت در اداره آن

۶۳ سازمانهای دولتی

۶۵ قانون وظائف و اختیارات استانداران

۷۰ وظائف واحد های استانی

۱۱۲ سازمانهای محلی

۱۱۲ انجمن شهرستان و استان

۱۱۴ انجمن بهداشتی

۱۱۵ شهرداریها

۱۱۹ شوراها

بخش پنجم

۱۲۱ منابع مشکلات اداری واحد های دولتی استان

۱۲۲ مسائل مشکلات اقتصادی و جغرافیائی

- ۱۲۳ مشکلات تشکیلاتی
- ۱۲۴ توجه به وظائف ثانوی در تعیین پستیها
- ۱۲۶ مسائل و مشکلات پرسنلی
- ۱۳۲ عدم تعادل در توزیع نیروی انسانی
- ۱۴۲ مشکلات ناشی از قوانین و مقررات
- ۱۴۶ مشکلات مربوط به سیستم های ورزشیها
- ۱۵۰ مشکلات آموزشی
- ۱۵۲ مسائل و مشکلات مربوط به محل استقرار واحد ها و بازار کار
- ۱۵۶ مسائل و مشکلات ارتباطی واحد ها
- ۱۵۸ مسائل و مشکلات مربوط به مدیریت واحد ها
- بخش ششم
- ۱۶۴ پیشنهاد هـ
- ۱۶۶ تجدید نظر در وظائف و اختیارات استادان
- ۱۶۷ پیشنهاد های تشکیلاتی
- ۱۶۷ ایجاد نماینده در تعیین پستیهای سازمانی

- ۱۷۸ خریداری از ایجاد پستهای تخصصی
- ۱۷۹ تعیین نهاد داخل وظائف
- ۱۷۹ تجویز واحد های مستقر در استان برای اجرای برنامه پنجم
- ۱۷۰ ایجاد رابطه منطقی و معقول میان پستهای فنی و اداری
- ۱۷۱ ایجاد اداره مازمانهای محلی
- ۱۷۲ مشارکت مدیران واحد ها در تهیه و تنظیم سازمان
- ۱۷۳ پیشنهاد های پرسنلی
- ۱۷۴ ایجاد تعادل در توزیع نیروی انسانی
- ۱۷۵ جبران کم تجربگی کارکنان با اجرای برنامه های آموزشی
- ۱۷۶ استخدام تخصصیین بایک نظام استخدامی ویژه
- ۱۷۷ بهره گیری از خدمات زنان در استان
- ۱۷۸ یکسانی سطح حقوقی و دستمزدها در سطح استان
- ۱۸۰ ازمیان بردن تورم کادری اداری و خدماتی
- ۱۸۰ ایجاد بهرکاری روشهای انجام کار
- ۱۸۱ شناسایی و تدوین روشهای انجام کار

- ۱۸۲ تجزیه و تحلیل روشها
- ۱۸۳ ایجاد مرکزی برای آموزش کارکنان
- ۱۸۴ برنامه آموزشی قبل و بعد از خدمت
- ۱۸۶ ایجاد مرکزی برای ساختن سیستمهای دولتی
- ۱۸۸ مسائل ارتباطی
- ۱۹۱ مدیریت واحد ها
- ۱۹۲ ایجاد سیستم ارزشیابی واحد ها و کارکنان
- ۱۹۳ جلوگیری از نظارت چند جانبه
- ۱۹۶ فهرست منابع و مآخذ مورد استفاده

## بخش اول

### کلیات تحقیق

#### مقدمه :

یکی از خصوصیات بارز توسعه در دوم قرن اخیر توجه فوق العاده حکومت‌های  
ممالک مختلف به توسعه اقتصادی و عمرانی است \* اجرای برنامه های عمرانی  
که بمنظور افزایش درآمد ملی صورت میگیرد ، سبب شده است که این مسئله بسبب  
هوان موضوع خاص در مراکز علمی مورد بحث و بررسی قرار گیرد و مسائل و مشکلات  
اجرای برنامه های عمرانی و ارزش های آنها نوعی تخصص ایجاد نماید \* به عبارت  
دیگر سازمان دادن عوامل اجرایی و هدایت آنها در جهتی که هدفهای مورد  
نظر برنامه های پیش بینی شده را ممکن سازد بدون تمهید مقدمات و داشتن یک  
زیربنای مطمئن و مستحکم امکان پذیر نخواهد بود \* در بسیاری از کشورهای  
در حال توسعه مشکلاتی که سازمان دهی و اداره طرح های عمرانی بوجود  
آورده است عامل اصلی بازدارنده و کند کننده آهنگ پیشرفت اینگونه طرحها  
تشخیص داده شده است \* (۱)

---

(۱) - برای اطلاع از عوامل بازدارنده و پیشرفت برنامه های عمرانی رجوع کنید به :

Albert Waterston, Development Planning, (Baltimore:

The Johns Hopkins Press 1968) P.R. 252-254.



کشور ایران یکی از مالکی است که با استفاده از درآمد نفت چهار سال برنامه عمرانی را پشت سر نهاده و در آستانه اجرای سومین سال از برنامه بزرگ عمرانی پنج ساله است. اعتباری که به اجرای طرحهای عمرانی در برنامه پنج ساله تخصیص داده شده مبلغی معادل ۲۲۴۲۰۰۰ میلیارد ریال است (۲) هدفی است مصرف این مبلغ کلان باید تحت نظامات و شرایط خاصی صورت گیرد تا حصول به هدفهای پیش بینی شده ممکن گردد. یکی از هدفهای برنامه عمرانی و اتخاذ سیاست عمرانی نواحی است به نحویکه تأملیه رشد اقتصادی و عمرانی واجتماعی را میان نواحی مختلف کشور پدید بیاورد. زیرا با توسعه سریع اقتصادی در دهه گذشته اقتصاد ملی از یکطرف بسرعت وارد مراحل تازه و پیشرفته تری شده و از طرف دیگر تنوع و پیوستگی فوق العاده ای در بخشهای مختلف آن پدید آمده است بطوریکه لزوم توجه به توسعه متعادل تر نواحی کشور و ایجاد هماهنگی در فعالیتهای عمرانی روزافزون گردیده است. واقعیت آنست که بهره گیری استانها از اعتبارات برنامه های عمرانی سابق و همچنین برنامه پنجم عمرانی کشور متناسب با جمعیت و امکانات و احتیاجات استانها نبوده است. زیرا اجرای برنامه های عمرانی و توسعه اقتصادی علاوه بر

(۲) خلاصه برنامه عمرانی کشور (تهران: سازمان برنامه (۱۳۵۱) ص ۲۴

صرف هزینه های کلان مستلزم سازمان دادن و اداره عوامل اجرایی و جلب نیروی انسانی ماهر و ورزیده و تجدید نظر در قوانین و توسازی سازمانهای اداری است و این امر مشکلی نیست که بتوان آنرا با آشنایی بی پایان برد. زیرا توسازی سازمانهای اداری لزوم ایجاد فرهنگ و محیط اجتماعی مساعدی را ایجاب میکند و ایجاد محیط اجتماعی و اداری مناسب نیز مستلزم بکار بستن قنوسون و روشهای جدید است و به عبارت دیگر مجریان برنامه های عمرانی علاوه بر فراهم آوردن عوامل مادی باید با استفاده از شگرد های مدیریت و ستیزگی امان با کهنه گرائی کوشش خود را متوجه تغییر سنتهای دیرین و اعتقادات فردی و اجتماعی نیز نمایند. (۳)

آنچه در این تحقیق می آید مسائل و مشکلاتی است که استان آذربایجان غربی در زمینه اداره و اجرای طرحهای عمرانی با آن مواجه است. برای انجام این تحقیق و بررسی پس از تعیین منابع و اتخاذ اقدام به تهیه و پخش پرسشنامه و انجام مصاحبه و کاربرینی در واحدهای استانی و شهرستانی

---

(۳) - بشارت و صادق پوره نظریه هایی درباره یوروکراسی (تهران :

شده است و دقیقاً سخن شده است تا خصوصیات تحقیق علمی در آن رعایت و  
 از ارائه نظریاتی که ممکن به ارتقا و دلائل و شواهد کافی و منطقی نباشد جلوگیری  
 بعمل آید \*

### هدف تحقیق :

شناسایی انواع مسائل و مشکلات و موانع اداری توسعه و اجرای  
 برنامه های عمرانی و روشه یابی اینگونه مشکلات بمنظور ارائه یک نظام منطقی و  
 نهی برای اداره امور استان و تعیین اختیارات مقامات واحد های استانی و  
 شهرستانی و عدم تمرکز اداری \*

### فرضیه اهم :

برای این تحقیق فرضیه های متعددی را میتوان در نظر گرفت و  
 درین اثبات وارد آنها به جمع آوری اطلاعات و تجزیه و تحلیل و نتیجه گیری  
 پرداخت \* در این زمینه میتوان فرضیه های زیر را برشمرد :

۱- کمبود بودجه برای اجرای فعالیتهای عمرانی در استان \*

۲- نامتناسب بودن زیربنای اقتصادی و اجتماعی استان برای

جذب برنامه های پیش بینی شده عمرانی \*

۳- وجود منابع فرهنگی یا زدارنده و عدم اعتماد مردم و مشارکت

اندک آنان در برنامه‌هایی که بوسیله مقامات پایتخت تهیه و تنظیم شدند است \*

۴- فقدان سازمانهای محلی قوی برای تشخیص و تعیین احتیاجات

محل و پیشبرد برنامه‌های توسعه و عمران استان \*

۵- نارسائی سازمانهای اداری و عدم تناسب آنها در ارتباط با

مسائل اجرایی طرحهای عمران استان \*

از میان پنج فرضیه فوق الذکر نگارنده مایل است که با جمع آوری

اطلاعات و سوابق لازم در مورد دانیات یارد فرضیه پنجم برآید \* به عبارت دیگر

آنچه بعد از این در این تحقیق خواهد آمد در جهت اثبات یارد فرضیه مزبور

سازمان داده خواهد شد \*

برای گردآوری اطلاعات مورد نیاز در استان آذربایجان غربی بقرار

ذیل عمل شده است:

۱- جمع آوری قوانین و مقررات: قبل از هرگونه کوشش در شناخت

مسائل و مشکلات اداری استان همه قوانین و مقررات حاکم بر مسئله مورد

مطالعه و جمع آوری و بررسی گردیده است.

۲- مراجعه به اسناد و مدارک: سعی شده است حتی الامکان

همه مدارک و اسنادیکه روشنگر وضع اقتصادی و اجتماعی و اداری استان

آذربایجان غربی باشد با مراجعه به وزارت کشور، سازمان برنامه و بودجه،

مرکز آمار ایران و سازمان امور اداری و استخدامی کشور، نخست وزیری و کتابخانه

های دانشگاه تهران جمع آوری و مورد بررسی واقع شوند.

۳- تهیه و تنظیم پرسشنامه: بعد از مطالعه قوانین و مقررات و

مراجعه به اسناد و مدارک، اقدام به تهیه پرسشنامه و پخش آن در سطح

استان شده است تا کمبود اطلاعات از طریق پرسشنامه ها جبران شود.

۴- مصاحبه و کارپینی: در بسیاری از موارد که جوابهای داد.

شده به پرستشنامه ها از مزاحمت کافی بی بهره بوده است اقدام به مصاحبه

و کاریستی شده است تا حتی الامکان نکته تاریخی در این بررسی‌ها تاملند \*

شمول تحقیق :

این بررسی در محدوده استان آذربایجان غربی صورت گرفته و

کلیه سازمانهای اداری دولتی مستقر در مرکز استان و مراکز شهرستان و همچنین

سازمانهای محلی را شامل شده است \*

تعاریف اصطلاحات خاص

۱- برنامه عمرانی : عبارت است از یک سلسله عملیاتی که بوسیله

آن درآمد ملی کشور طی دوره نسبتاً طولانی افزایش میابد \*

آ- بودجه : عبارت است از برنامه مالی دولت که برای یکسال

مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمد ها و سایر منابع تأمین اعمار و برآورد هزینه ها

برای انجام عملیاتی است که منجر به هدفهای دولت میشود \*

آ- وزارتخانه : عبارت از واحد سازمانی مشخصی است که بموجب

قانون باین عنوان شناخته شده است \*

۴ - موسسه دولتی : عبارت است از واحد سازمانی مشخصی که

بموجب قانون ایجاد و به وسیله دولت اداره میشود \*

۵- درآمد برنامه : عبارت است از درآمد ها و سایر منابع تأمین

اعتباری که برای اجرای برنامه های عمرانی در بودجه به عنوان درآمد برنامه منظور میشود \*

۶- تخمین : عبارت است از تأمین اعتبار برای هزینه محین \*

۷- استان : عبارت است از مجموعه از شهرها یا سایر واحدهای

اداری خانی که بموجب قانون تقسیمات کشوری به این عنوان شناخته میشود \*

۸- برنامه عمران ناحیه ای : عبارت از یک سلسله عملیاتی میباشد

که اجرای آن در محدوده تقسیمات کشوری ( استان ) مرزبات افزایش درآمد سرانه ساکنان همان ناحیه را فراهم میآورد \*

۹- واحدهای استانی و شهرستانی : عبارت از واحدهای استانی

و شهرستانی آن قسمت از واحدهای وزارتخانه ها و موسسات دولتی میباشد که در اجرای وظائف اینگونه سازمانها در مرکز استان و سایر شهرها و روستاها استان ایجاد شده اند \*

\* اسامی واحدهای محلی : عبارتند از آن تعداد موسساتی که

بموجب قانون در محدوده استان و شهرهای استان برای اجرای وظائف

خاصی ایجاد شده اند \*

### فهرست جامعه

فرد جامعه در این بررسی عبارت است از واحد اداری مستقر در مرکز

استان و شهرستان \*

### موانع تحقیق

با وجود کوشش فراوان در سامان دادن به این بررسی ممکن است

زوایای تاریک و ناشناخته ای در شناخت مسائل هوان شده باقی مانده باشد

زیرا نگارنده با موانع بسیاری در راه انجام این تحقیق مواجه بوده است که

اهم این موانع بقراردیل بوده است:

— کمبود اطلاعات و آثار مربوط به استان

— فقدان اخبار در تکمیل پرسشنامه ها و همکاری با نگارنده

بطوریکه تکمیل پرسشنامه ها وسیله مقامات استان و انجام هرگونه مراجعه

مکول به اخذ اجازه از مرکز بوده است \*

— بی اعتنادی مقامات محلی به اینگونه بررسیها بمناسبت نداشتن

نتایج مکتوب \*



— دوری و پراکندگی شهرها و روستاها در محدوده استان وعدم

دسترسی به آماره و رد لزوم\*

— فقدان هماهنگی و ارتباط میان واحدهای اداری مستقر در

استان\*

## ویژگیهای استان آذربایجان غربی

اسم و جمعیت جغرافیایی :

استان آذربایجان غربی دارای ۲۶۶۶ کیلومتر مربع مساحت است و در شمال غربی ایران قرار دارد. آذربایجان غربی از شمال و غرب با کشورهای ایالات متحده آمریکا، ترکیه و عراق همسایه است و از جنوب به استان کردستان و از شرق به آذربایجان شرقی و فرمانداری کل زنجان محدود میشود. در حدود ۸۱۰ کیلومتر مربع از مساحت این استان را دریاچه رضائیه تشکیل میدهد. متوسط ارتفاع استان از سطح دریای آزاد ۱۲۰۰ متر میباشد. آذربایجان غربی دارای دشتهای وسیع و حاصلخیزی است که بهعلت موقعیت طبیعی منطقه از بارانهای کافی برخوردار است.

آب و هوای آذربایجان غربی سرد و مرطوب است و طبیعتاً دارای زمستانهای سرد و طولانی و تابستانهای معتدل و کوتاه میباشد. عواملی که در آب و هوای استان تأثیر فوق العاده دارند وجود دریاچه رضائیه و همجواری با اتحاد جماهیر شوروی و جذب هوای سرد سیبری و بالاخص...

واقع شدن در جریان وسیره های مرطوب بدینترانه ای است\* درجه حرارت  
استان بعلی متوسط در بهمن ماه ۵ و در مرداد ماه ۲۴ درجه سانتیگراد  
است\* میزان متوسط بارندگی سالانه ۲۷۲ میلیمتر بوسیله اداره کسب  
مواشناسی آذربایجان غربی گزارش شده است\* نگاه به جدول شماره (۱)  
و (۲) که بوسیله اداره کل مواشناسی استان تهیه شده بین چگونگی وضع  
درجه حرارت و میزان بارندگی در این استان است\*

## جدول شماره (۱)

میزان درجه حرارت در شهرستان رضائیه در سال ۱۳۵۲

ماه	حد اکثر	حد اقل
فروردین	۲۲/۴۸	۴
اردیبهشت	۲۶/۷	۶/۲۴
خرداد	۲۱/۶	۸/۲۸
فر	۲۵/۰۸	۱۲/۲۸
مرداد	۲۳/۱۲	۱۱/۲۲
شهریور	۲۱/۴	۷/۶۴
مهر	۲۵/۶۶	۶
آبان	۱۸/۱۸	—۵/۲۸
آذر	۱۲/۴	—۱۰/۵
دی	۶/۳	—۱۵/۵۲
بهمن	۱۱/۲۲	۱۶/۲
اسفند	۱۷/۴	—۵/۴۲
معدل سالانه	۲۴	—۵