

## طرح پیشنهادی برای تحقق قانون سیاست‌های اصل ۴۴

(مرحله طراحی مفهومی)

عباس مظفر

تعاریف:

**تحول:** تغییر مسیر برای نیل به اهداف و چشم انداز.  
**راهبرد:** ساختار یا سازوکار عوامل دست اندر کار برای اجرای ماموریت.

**مدل:** عبارت است از عوامل مستقل تشکیل دهنده ماموریت و بیانگر نحوه تعامل آنها با یکدیگر.

مقدمه:

"چاره خشکی هامون را باید در بالادست های آن جست." بالادست های بازار کسب و کار، در امور معیشتی مردم خلاصه می شود. این امور شامل کلیه نیازهای مادی و معنوی مردم است که در ابعاد فردی و اجتماعی مطرح می گردد. این نیازها در اشکال مختلف نظیر سلامت محیط زیست، نوشیدنی‌ها، خوراکی‌ها، پوشاک، آموزش و پرورش، آموزش عالی، بهداشت و درمان، فرهنگ، رفاه و تامین اجتماعی، امنیت، انرژی، ارتباطات و غیره ابراز می شود. اگر عرصه تعامل مردم در قالب کلیه شخصیت‌های حقیقی و حقوقی را بازار بنامیم، رونق آن در گرو پویایی گردش امور و پاسخگویی در سطح انتظار مردم در عصر دانش و اطلاعات می‌باشد. هرگونه صحبت از بازار کسب و کار در تبادل محصولات کشاورزی و صنعتی بدون روان سازی در امور بالادستی آن بیهوده است. این روان سازی و به عبارتی آزادسازی در امور بالادستی همچون نقب‌هایی عمل می‌کند که نقدینگی اضافی بازار را جذب کرده و اشتغال پایدار و استغنائی درونی دولت و امکان هدفمندسازی منابع و مصارف دولتی برای رعایت غبطه مردمی را به همراه دارد. تداوم رونق کسب و کار در گرو حداقل شدن هزینه های تولید و رقابت در بازار بن المللی با رعایت خط قرمزهای اصول حاکم بر سرمایه است. دیدگاه جدید سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون مدیریت خدمات کشوری فرصت مناسبی است برای روان سازی گردش امور معیشتی مردم و تحول بخشی به نقش حاکمیت برای اداره کشور (دولت نوین). برای بهره برداری از این فرصت، رعایت نکات زیر الزامی می‌باشد:

۱- فضایی که مردم در آن زندگی می کنند بر سنت های لایتغیر الهی استوار است و این حاکمیت است که در جایگاه رفیع متولی یا سرپرستی امور معیشتی مردم، می‌بایستی سنت مناسبی را انتخاب نماید.

۲- نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران به مثابه کشتی است که مردم سرنشینان آن هستند و سیاستمداران باید توجه داشته باشند علی رغم تلاش های تحسین برانگیز مردم و حاکمیت در دفاع از موجودیت نظام (نظیر دفاع در برابر جنگ تحمیلی، کارهای زیربنایی، دستاوردهای علمی و فنی)، بستری که کشتی بر آن حرکت می‌کند، بستر خطرناک دولتی بودن است که با شتاب فزاینده کشتی را به کانون این ورطه می‌کشاند و قدرت نهفته شده در این کانون همچون قدرت چاله‌های فضایی است در بلعیدن کهکشان‌ها! درست است که دوره‌های زمانی ۴۰-۳۰ سال برای ما طولانی می‌نماید ولی برای تاریخ یک لحظه بیش نیست. فقدان طرح مناسب باعث می شود که دولت هر موقع بخواهد شروع کند نوعی شتابزدگی تلقی گردد و موقعیت خطرناک کشتی باعث می‌شود که ناخدا با دستپاچگی به هر کاری حتی غرق شدن

کشتی دست زند. برای تحول اقتصادی، ۲۰ سال (بعد از قبولی قطعنامه ۶۷) زمان کمی نیست، سوال این است که چه تضمینی داریم که با رویکرد سنتی در مدت محدود یک یا دو سال آینده به طرح جامع الاطراف دست یابیم! و اقدام در آن موقع شتابزده تلقی نشود و این مداوا حتی به قیمت جراحی موثر افتد؟ توجه به این وضعیت تلخ مهم است که جراحی وقتی ضرورت دارد که یزشک در مداوا با دارو کم بیاورد. خوشبختانه جامعه شاهد اجماع در تشخیص درد (دولتی بودن امور) بین تصمیم سازان و تصمیم گیران می باشد. لذا در این شرایط، مهم صدور نسخه و تجویز مصرف صحیح آن است. پیشنهاد زیر عهده دار معرفی نسخه صحیح با مجوز مصرف به جا (حتی بدون نیاز به عمل جراحی) می باشد.

۳- بهره برداری حداکثری از فضای سازنده به وجود آمده بر اساس نکته نظرات رهبر معظم انقلاب مندرج در چشم انداز ۲۰ ساله، سیاست های کلی اصل ۴۴ و قوانین تصویبی در این راستا نظیر قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ و قانون مدیریت خدمات کشوری به منظور ارائه خط مشی اجرایی با قابلیت آدرس دهی با استفاده توأمان از قانون تجارت و منطق حاکم بر طراحی اداره امور معیشتی مردم بر پایه مدل طبیعی.

۴- اصلاح نظام مند و روشمند در بهره مندی از ابزارهایی نظیر نظام پولی و مالی کشور، نظام مالیاتی، نظام گمرکات، نظام فراگیر یارانه ها و نظام دیوانی دولت بر اساس رویکرد پیشنهادی.

۵- مدل تعادل عمومی اقتصاد در یک کشور [تولید (کالاها و خدمات) × قیمتها = نقدینگی × سرعت] نظریه سیستمی قابل پذیرش کلیه علمای اقتصاد و قاطبه حاکمان فعلی در سطح بین الملل می باشد. حفظ ارزش پول در معاملات درون یک جامعه و همچنین بین جوامع مورد اتفاق نظر آنان نیز می باشد. هرگونه تورم قیمت موجب نقل و انتقال ناعادلانه ثروت از دهک های پائین درآمدی به دهک های بالا می شود. لذا قیمت تولیدات نبایستی با پدیده واهی و بادکنکی حاصل از چاپ اسکناس با ماهیت تورمی افزایش یابد. در برهه تاریخ

۸۰ ساله اخیر ایران، افزایش نقدینگی بازار در مقابل تولیدات نسبتاً ثابت، عامل اصلی تورم بوده است. حجم نقدینگی، رابطه مستقیم با پایه پولی دارد که با نامتعادل شدن منابع بانک مرکزی (خالص دارایی های خارجی NFA + خالص بدهی دولت + خالص بدهی شرکتها) افزایش حسابی قیمت ها آن در مقابل تولیدات و رونق اقتصادی ثابت، منجر شده است. نظریه غالب برای اجرای سیاست پرداخت یارانه مستقیم انرژی به دهک های پایین و متوسط بر این محور استوار است که: "در شرایط فعلی ثابت شده است به دلیل کسری شدید منابع دولت در برابر مصارف و روی آوردن روزافزون به صادرات نفت خام و اعمال فشار به بانک مرکزی جهت تبدیل ارز حاصل از آن به ریال، عملاً سهم خالص دارایی خارجی (NFA) در افزایش پایه پولی را به حدود ۸۰٪ برساند و اگر با پرداخت یارانه مستقیم انرژی به اقشار فوق الذکر یارانه های غیرمستقیم را حذف کنیم، عملاً بانک مرکزی از فشار تامین حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان خلاص می شود و درست است که جامعه در شروع طرح با یک جهش افزایشی قیمت، حدود ۶۰٪ را شاهد خواهد بود ولی در برابر این جهش از آنجا که منابع بانک از فشار فعلی رها خواهد شد لذا انتظار می رود بعد از گذر از این مرحله، جامعه با ثبات در قیمت ها یا تورم بسیار پائین به حیات خود ادامه دهد". سوال این است که امور مهم مردم کماکان در بستر دولتی سیر خواهد کرد این امور نظیر آموزش و پرورش، آموزش عالی، بهداشت و درمان و امنیت می باشد که سهم مهمی از بودجه دولت را تشکیل می دهد و مالیات ها کماکان جوابگوی هزینه های دولت

خواهد بود و همچنین قائل شدن برنامه سه ساله برای حذف یارانه‌ها با توجه به قیمت جهشی یا تورم شدید در قیمت‌ها باعث می‌شود در انتهای برنامه، هزینه تمام شده انرژی‌ها بیشتر شده به گونه‌ای که فاصله آن با تغییر قیمت‌ها در مرحله اولیه افزایش یابد و طبیعی است پیش‌بینی‌های فعلی جوابگو نخواهد بود و مردم در مقابل تغییرات شدید قیمت‌ها در مراحل بعدی مقاومت خواهند نمود، لذا فاصله این نارسایی‌ها رو به افزایش خواهد گذاشت و دولت مجبور است همچنان با فروش ارز حاصل از صادرات نفت یا افزایش خالص بدهی خود به بانک مرکزی، منابع بانکی را تهدید کند و بانک مرکزی گماکان در کار انجام شده قرار گرفته و برای پاسخگویی به نیازهای آنی دولت مجبور به افزایش پایه پولی شود، از این جهت صحت ادعای محدود شدن افزایش قیمت‌ها از جنس جهشی سخت زیر سوال می‌رود! با توجه به واقعیت‌های فوق، تحمل آزادسازی قیمت‌ها وقتی برای جامعه امکان‌پذیر است که کلیه امور مردم در سطوح مدیریتی و تصدی‌گری از بستر دولتی به بستر بازار طبیعی متحول شده باشد. مردم با انعطاف لازم در افزایش بهره‌وری و تغییر در قیمت محصولات خود در فضای رقابتی نیازهای خود را در سطح انتظار عصر اطلاعات و دانش بتواند رفع نمایند. در این حالت با آزادسازی فعالیت‌ها، دولت دارای منابع سالم و سرشار درآمدی حاصل از مالیات‌ها شده و در حالی که هزینه‌های ستادی آن کاهش یافته است بدلیل استغنای درونی خود امکان هدفمندسازی در منابع و مصارف دولتی برای رعایت غبطه مردمی فراهم می‌شود. با شکل‌گیری افراد حقیقی و حقوقی قدرتمند در بستر بازار

به منظور جوابگویی نیازهای مردم، موجب می‌شود که در عرصه تولید کالا و خدمات با انواع مالکیت‌های خصوصی، تعاونی، وقفی، ترکیبی و غیره در عرصه فعالیت‌های اقتصادی حضور یافته و اجرایی شدن سیاست‌های اصل ۴۴ منوط به تحقق این رویکرد می‌باشد.

۶- لزوم رفع تعارض در متن قانون اجرایی سیاست‌های اصل ۴۴ در ارتباط با لوژ مدیریت واحدهای تولیدی در اجرای طرح سهام عدالت (ماده ۳۴) و مشکل دولت در حراست از قواعد بازار طبیعی در ارتباط با حمایت از بخش تعاون.

۷- با عنایت به روح حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری، غرس این نهال شاداب در زمین شور (دولتی) سرنوشتی جز خشکیدن ندارد. مضافاً شتاب‌زدگی در اجرایی شدن آن به معنای شدت بخشیدن به حرکت کشتی (نظام) و سرنشینان آن (مردم) به سوی کانون ورطه هولناک و افسارگسیختگی در امور مردمی می‌باشد، پیشنهاد می‌شود پس از حصول اطمینان از تحول سطوح مدیریتی و اجرایی امور معیشتی مردم از سازوکار دولتی به غیردولتی (بازار طبیعی)، تشکیلات و طبقه‌بندی مشاغل و نظام پرداخت‌های جبرانی و غیره که در قانون منظور شده است برای باقی‌مانده کارکنان دولت که در سطح حاکمیت ابقا شده‌اند و یا به استخدام در می‌آیند اجرا شود، به گونه‌ای که کارکنان دولت بتوانند زندگی خود را در شأنیت مناسبی از بازار طبیعی قرار دهند.

۸- شناوری و تعیین قیمت تولیدات جامعه در سازوکار بازار طبیعی وقتی امکان‌پذیر است که سطوح مدیریتی و اجرایی کلیه امور معیشتی مردم نیز در بستر بازار تحقق شود. مادامی که امور مهم مردم نظیر آموزش و پرورش، آموزش عالی، بهداشت و درمان و امنیت در سازوکار دولتی باقی‌ماند هرگونه آزادسازی قیمت‌ها نتیجه عکس را خواهد داشت و مقوله بهره‌وری در تولید کالاها و خدمات و استمرار سیاست آزادسازی امور معیشتی مردم و همچنین رقابت در عرصه جهانی به طور مدام مورد تهدید دولتی بودن امور قرار می‌گیرد.

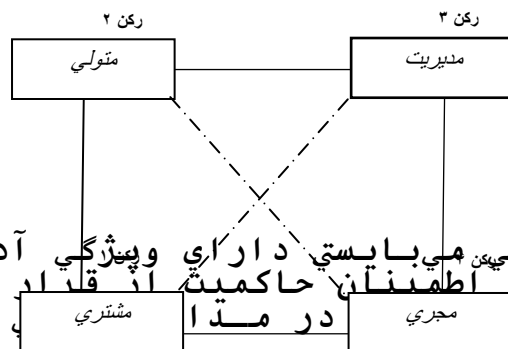
۹- دولت سرپرست کلیه امور مردم است، استمرار خدمت رسانی در این جایگاه (حاکمیت) منوط به کسب رضایت مردم است، لذا حاکمیت (دولت) می‌بایستی ترتیباتی اتخاذ نمایند که حتی‌الامکان به سطوح محکومیتی (مدیریتی و اجرایی) افول نمایند و در نقش موازنه عدمی بخش غیردولتی را در جایگاه‌های مدیریتی و تصدی‌گری برای کسب رضایت مردم به کار گیرد.

۱۰- هر یک از امور مردم می‌تواند از وجوه مختلف نظیر فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی، مالکیتی، امنیتی، فنی و غیره مورد مذاقه قرار گیرد و این رویکردها هرچند مهم است ولی برای اطمینان بخشی در رسیدن به هدف، اصالت ندارند. شاهد صحت این ادعا، عملکرد چهار برنامه توسعه می‌باشد.

۱۱- برای حصول اطمینان از نیل به اهداف برنامه‌ای رویکرد می‌بایستی:

الف- محتوایی و ساختاری باشد.

ب- اصل وحدت و همخوانی بین مراحل انجام یک مأموریت ایجاب می‌کند که کلیه ساختارهای تشکیل دهنده آن بر مدل طبیعی و واحدی استوار باشد. ویژگی اصلی این مدل، فطری بودن آن در کلیه انسانها به ما هو انسان می‌باشد و هر فرد عاقل در رفع مشکلات روزمره خود به آن تکیه دارد.



۱۱- خط مشی اجرایی می‌بایستی دارای ویژگی آدرس دهی باشد. غرض از آدرس دهی حصول اطمینان حاکمیت از قنادر گرفتن کلیه عناصر تشکیل دهنده مأموریت است. طبیعی است.

به گونه‌ای بایستی مهندسی و طراحی شوند که حاکمیت مطمئن شود که در صورتی‌که هر عنصر از عناصر دست اندرکار در مدار طبیعی خود نباشد محکوم به شکست یا ناچار بازگشت به مدار خود است و در عین حال اگر عنصر در مدار طبیعی خود باشد از رشد فرهنگی و انسانی مورد انتظار برخوردار خواهد بود که این امر غایت مأموریت دولتها نیز می‌باشد. مهمترین قانونی که می‌تواند این وظیفه را به عهده گیرد قانون تجارت می‌باشد که با استفاده از مدل طبیعی جایگاه طبیعی کلیه عناصر را از موضع قانونی و مسئولیت‌پذیر مشخص می‌کند.

۱۲- برخی از دستاوردهای تکیه بر مدل طبیعی:

۱۲/۱- مهندسی اداره کشور بر اساس مدل طبیعی و امکان وحدت بخشی و هم‌افزایی بین کلیه اجزای آن همچون هماهنگی بین اجزای یک موتور یا یک ساختمان.

۱۲/۲- برقراری انسجام و یکپارچگی در وضع قوانین و مقررات و امکان تنقیح آنها بر اساس یک پایه ثابت برای اولین بار در تاریخ قانون گذاری کشور.

۱۲/۳- مطلوبیت شاخص‌های آماری در کلیه وجوه امور معیشتی مردم اعم از فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی، مالکیتی، امنیتی، فنی و غیره.

۱۲/۴- دستیابی به مجموعه‌ای از ساختارهای هم‌افزا در انجام مأموریتها به منظور حداقل کردن هزینه تولید.

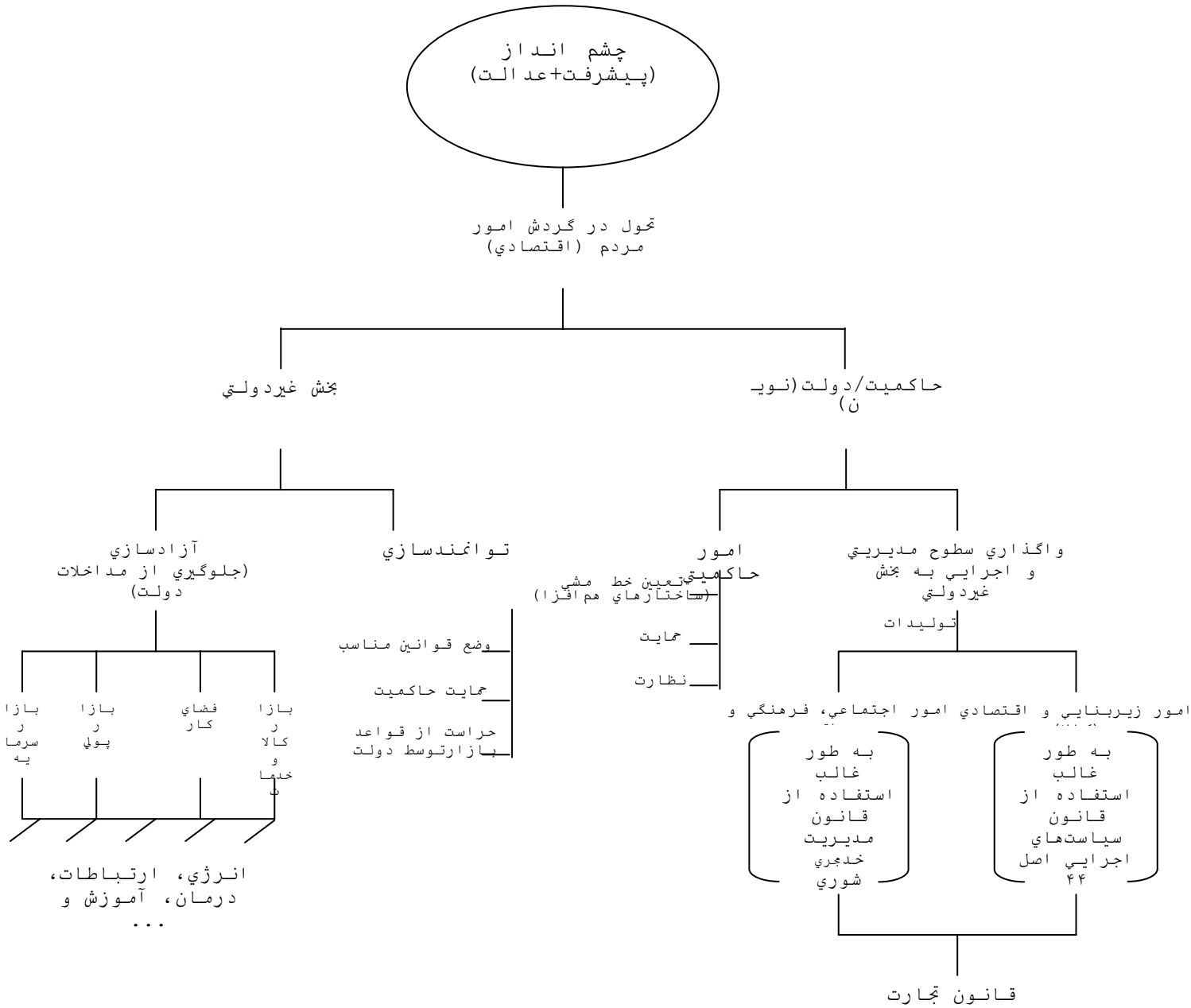
۱۲/۵- رتق و فتق امور مردم در سطوح مدیریتی و اجرایی در سازوکار بازار طبیعی توسط بخش غیردولتی.

۱۲/۶- حفظ دولت در جایگاه حاکمیتی و امکان حراست از قواعد بازار طبیعی (دولت نوین).

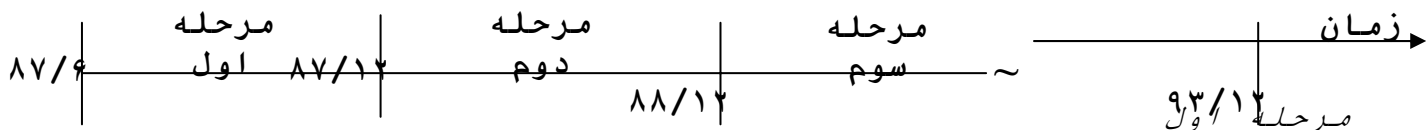
۱۲/۷- آزادسازی گردش امور مردم و بالنتیجه رونق کسب و کار در سطح انتظار عصر دانایی و فناوری اطلاعات.

۱۲/۸ - کسب درآمدهای سرشار مالیاتی در شرایط استغنائی  
درونی دولت و امکان رعایت غبطه مردمی در منابع و مصارف  
دولتی.

# مطالب فوق را می توان در طرح شماتیک زیر ارائه نمود:



زمان بندي اجرائي طرح پيشنهادي  
 با توجه به تکليف مقرر در قانون اجرائي سياست هاي کلي  
 اصل ۴۴ (ماده ۱۴) برنامه زماني انجام کار در بازده زماني زير  
 به ۳ بخش تقسيم مي شود:



از ۸۷/۶ تا ۸۷/۱۲ طراحي ساختارهاي تشکيل دهنده ماموريت هاي کليه دستگاه ها و سازمان هاي دولتي مبتني بر مدل طبيعي و اصلاح مقررات مربوطه با هدف تحول در:

- الف- سپردن سطوح مديريتي و اجرائيي کليه امور به بخش غيردولتي (خصوصي و تعاوني) در چارچوب قانون تجارت
- ب- سوق دادن دولت به جايگاه رفيع حاکميتي (دولت نوين)

مرحله دوم

از ۸۸/۱ تا ۸۸/۱۲ اجرائي نمونه اي (Pilot) در کليه امور همراه با:  
 الف- اصلاح و چکش کاري طراحي ها، مقررات و قوانين موضوع بند ۱  
 ب- تدوين لايحه برنامه پنجم پيشرفت و عدالت با رويکرد ساختاري مبتني بر مدل طبيعي و تقديم آن به مجلس جهت تصويب و تثبيت گردش امور مردم در چارچوب سياست هاي کلي اصل ۴۴ و قانون مديريت خدمات کشوري.

ج- تقديم لايحه بودجه کل کشور در سال ۸۹ بر اساس برنامه پنجم پيشرفت و عدالت

مرحله سوم

از ۸۹/۱ تا ۹۳/۱۲ اجرائي قانون برنامه پنجم در خط مشي تعيين شده و نظارت بر پيشرفت آن طبق مراحل زماني پيش بيني شده در آن به گونه اي که در انتهاي سال ۹۳ شاهد تعديل در تعداد وزارتخانه ها و ساماندهي ساختار حاکميتي باشيم.

با عنايت به مفاد قانون اجرائي سياست هاي کلي اصل ۴۴ پيشنهاده مي شود کميته اي متشکل از رييس سازمان مديريت و برنامه ريزي کشور و وزراي اقتصاد و دارايي و کشور محور اين تحول قرار گيرند و ساير دستگاه ها مکلف به همکاري با آنان گردند. طبيعي است طراحي (مهندسي) اداره کشور کار حرفه اي مي طلبد که با همت دولت و حمايت مجلس و با تکیه به کارشناسان داخلي در شخصيت هاي حقوقي مسئوليت پذير و با بهره مندي از تجارب خارج از کشور مي توان در فاصله باقي مانده تا آخر سال ۹۳ به اين مهم دست يافت.

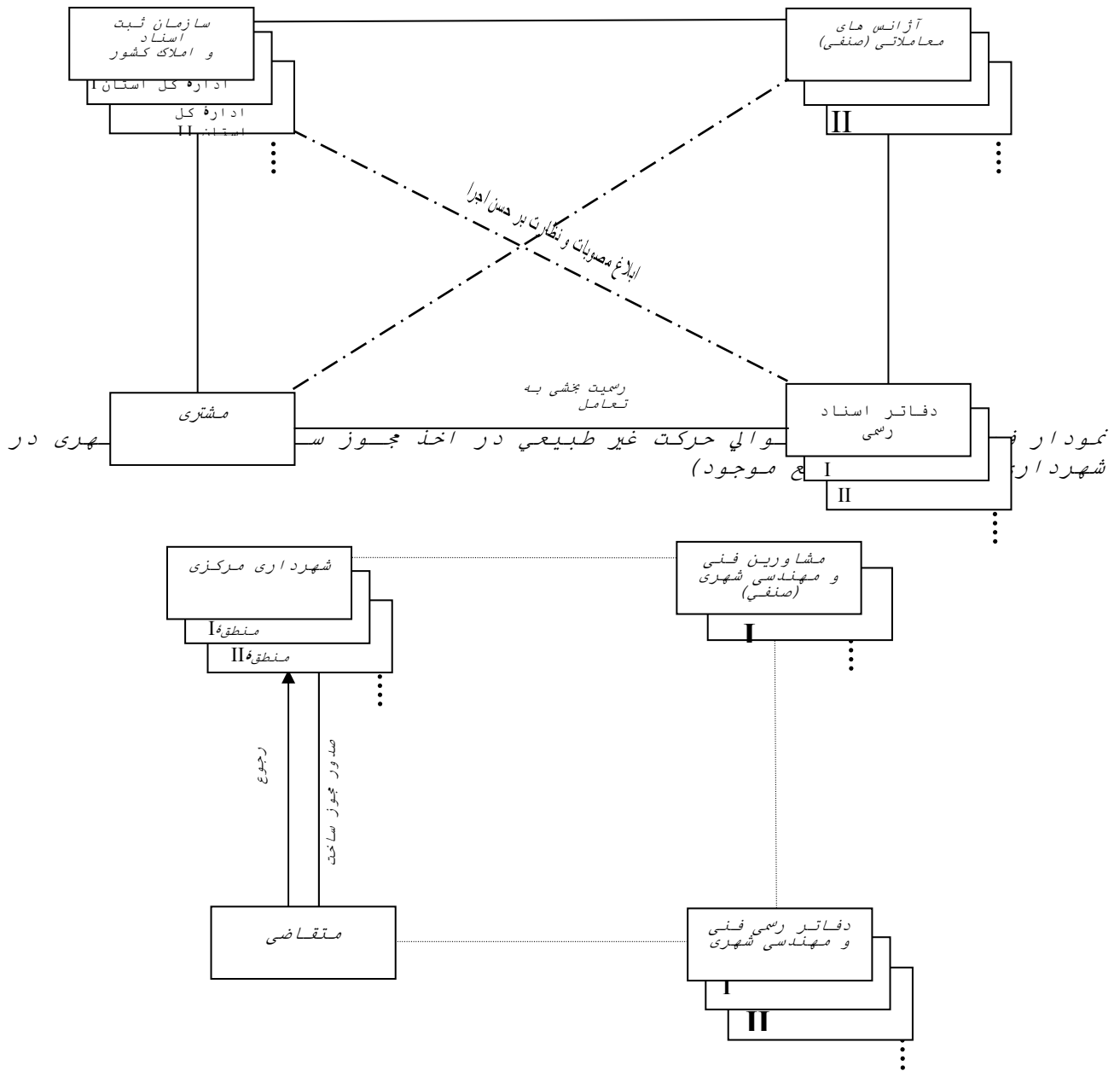
در خاتمه به منظور ترسيم روشني از افق اجرائي طرح پيشنهادي چند مثال از امور مورد ابتلاي مردم براي اجرائي شدن مرحل اول تقديم مي شود.

بر اساس زمان بندي پيشنهادي دولت مي تواند در مدت باقي مانده سال جاري با طراحي مهندسي و قابل اجرا در کليه امور، زمينه اجرائي نمونه اي (Pilot) را براي سال آينده فراهم سازد و در سال آينده نمونه هاي نسبتاً آماده را در هر دستگاه به اجرا گذارد. در اين اثنا مجلس نيز مي تواند در قالب برنامه پنجم توسعه (پيشرفت و عدالت) اين خط مشي را براي تعميم تا آخر برنامه پنجم تثبيت نمايد.

"به اميد بسته شده به موقع در چاه هاي نفت و گاز"

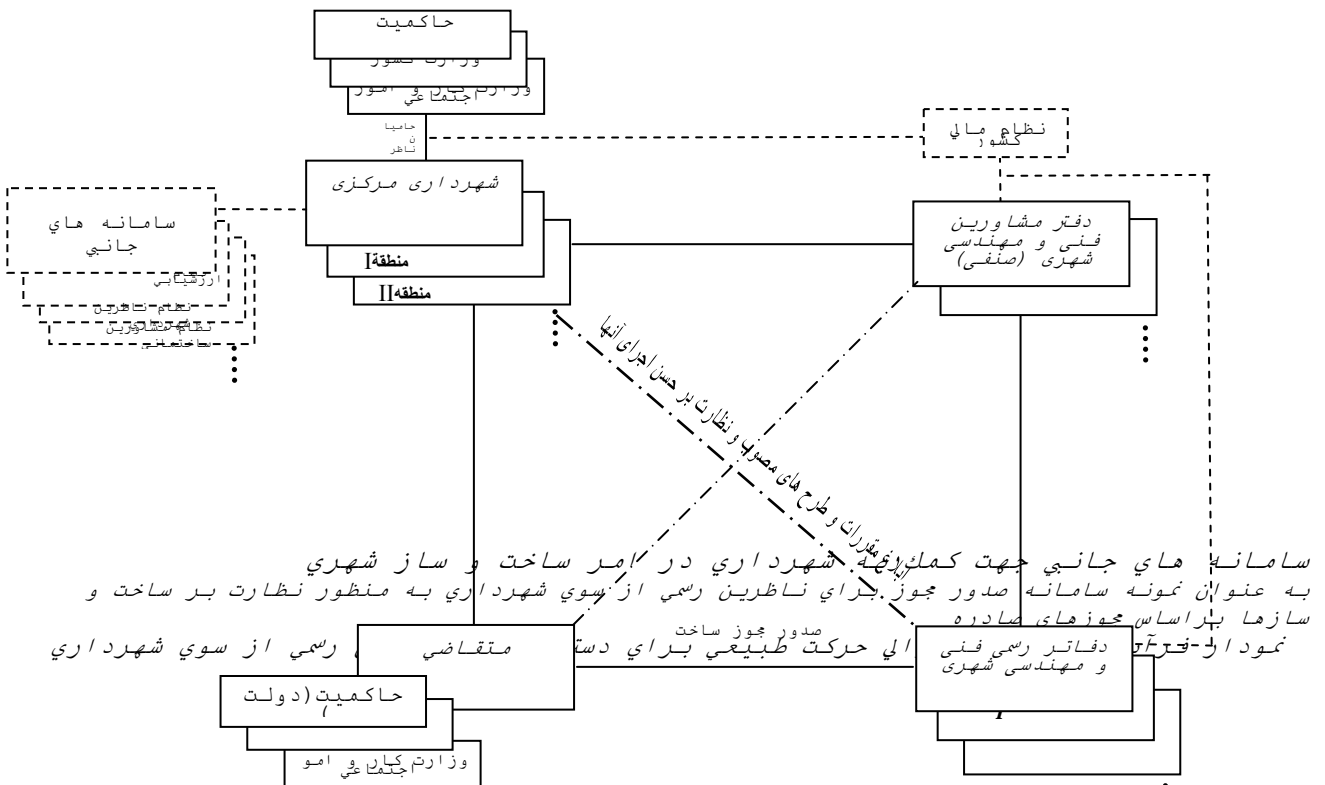
عباس مظفر  
 مشاور رييس مجلس

مطالعه نمودار فرآیند کلی در مدل حرکت طبیعی رسمیت بخشی به تعاملات آزاد مردم در سطح کشور

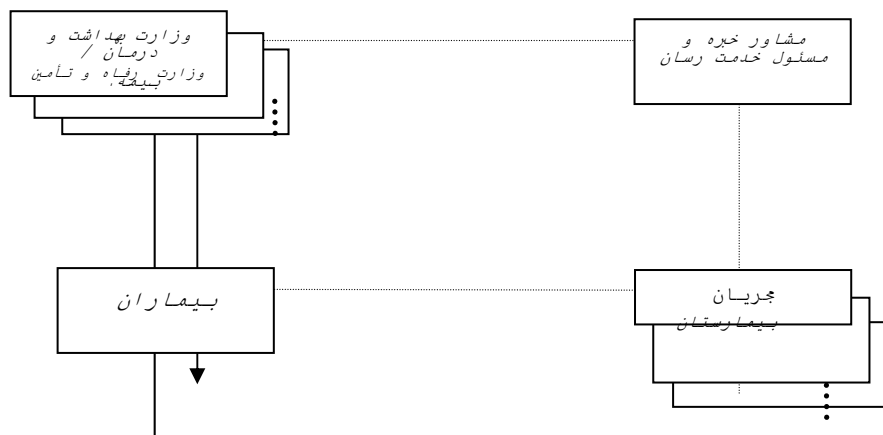




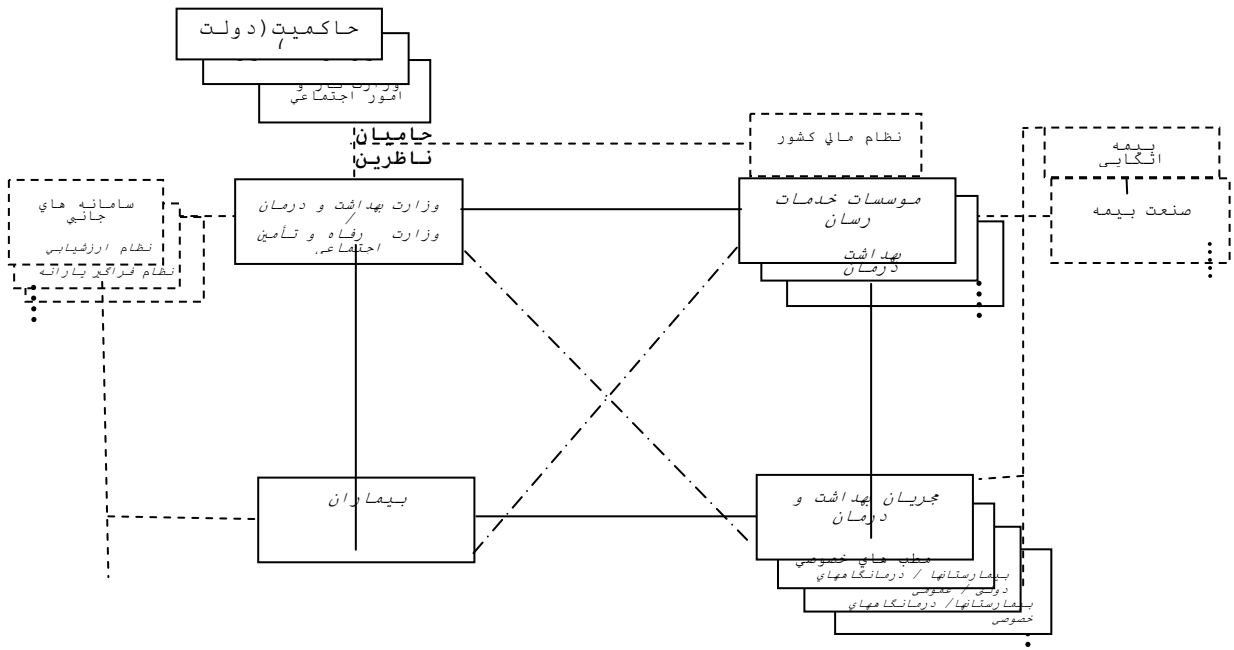
نمودار فرآیند کلی مدل توالی حرکت طبیعی در صدور و اخذ مجوز ساخت و ساز شهری  
(پیشنهادی)



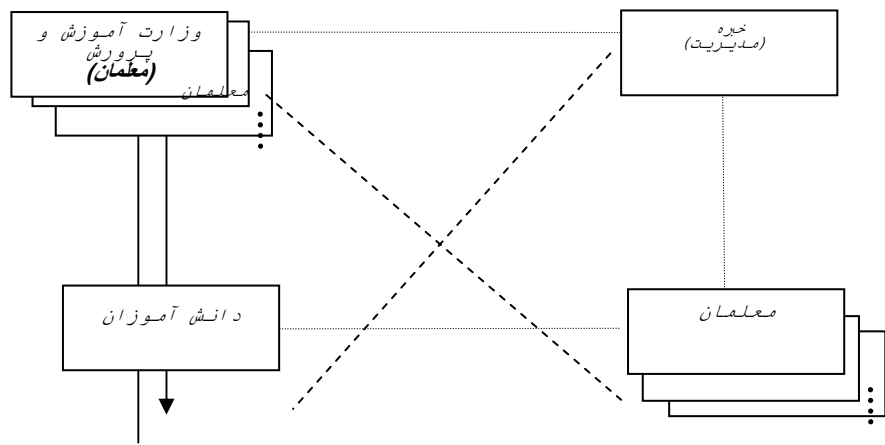
مطالعه نظام ارائه خدمات بهداشتی و درمانی کشور  
نمودار فرآیند کلی مدل توالی حرکت غیر طبیعی ارائه خدمات درمانی دولتی در کشور  
(وضع موجود)



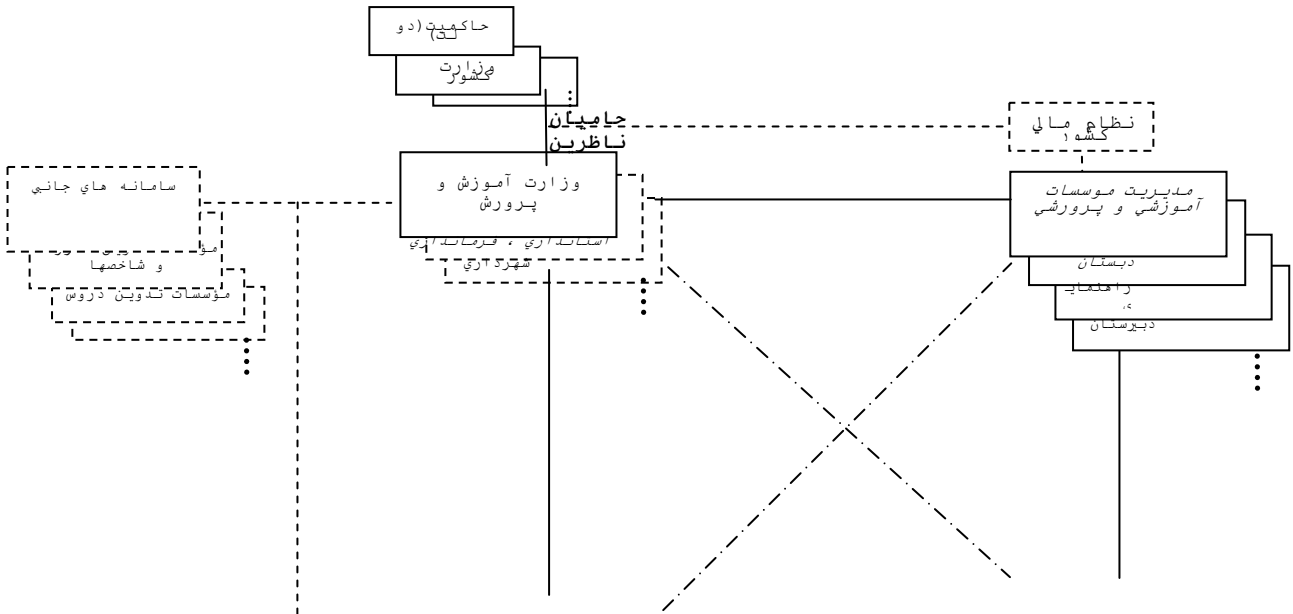
نمودار فرایند کلی مدل توالی حرکت طبیعی ارائه خدمات بهداشتی و درمانی در کشور (پیشنهادی)

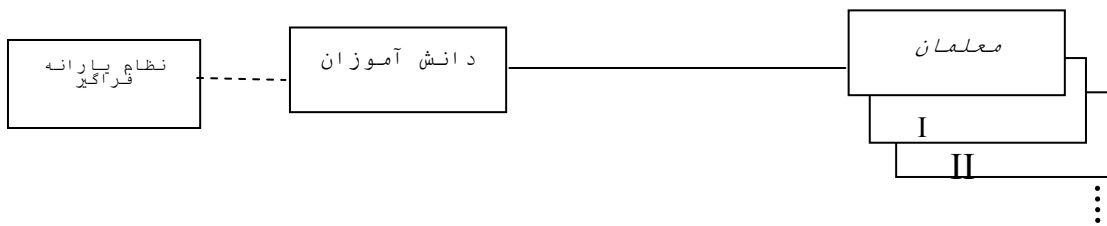


مطالعه نحوه آموزش و پرورش دانش آموزان در سطح کشور مدل توالی حرکت غیر طبیعی آموزش و پرورش در سطح کشور (وضع موجود)

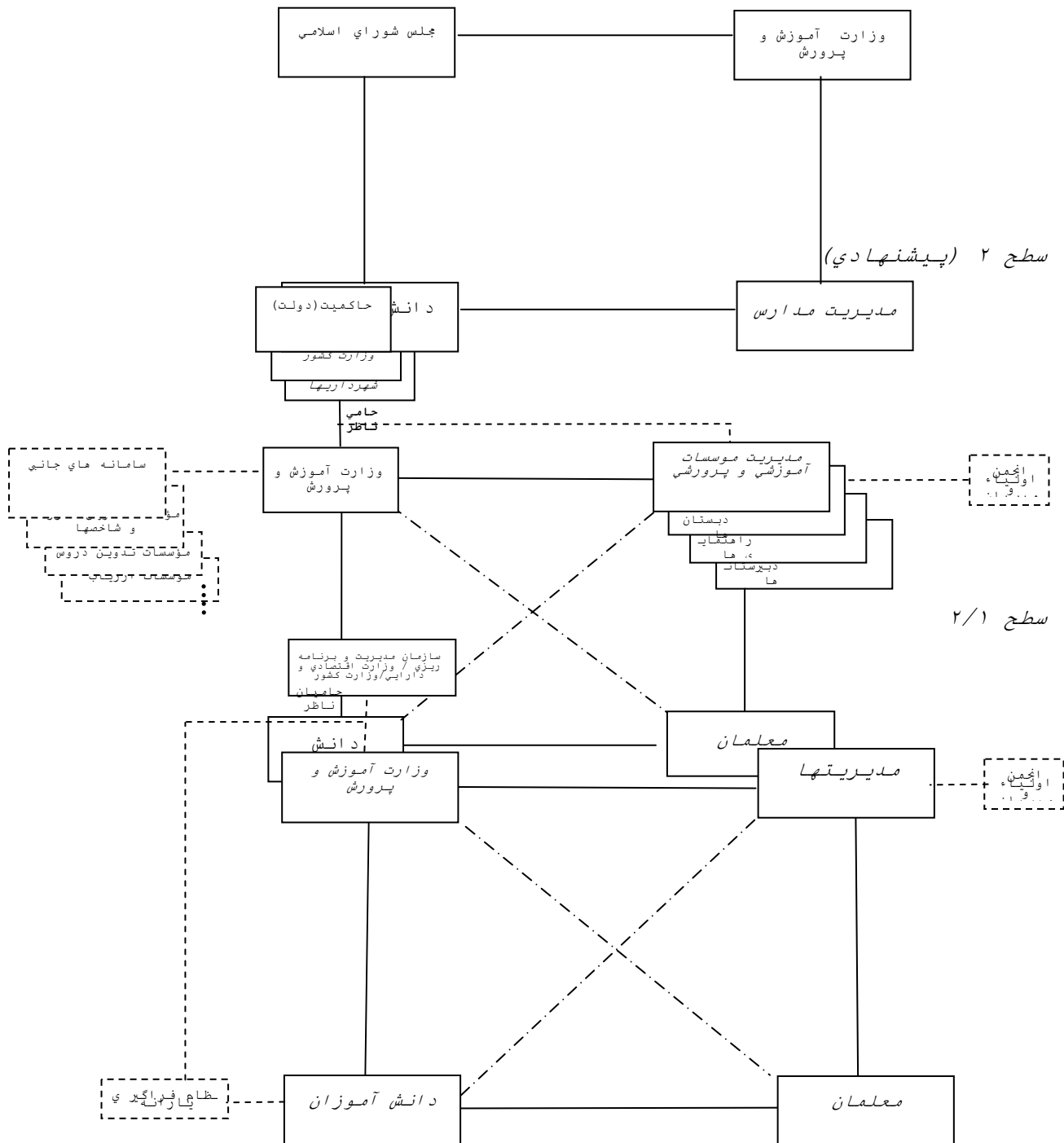


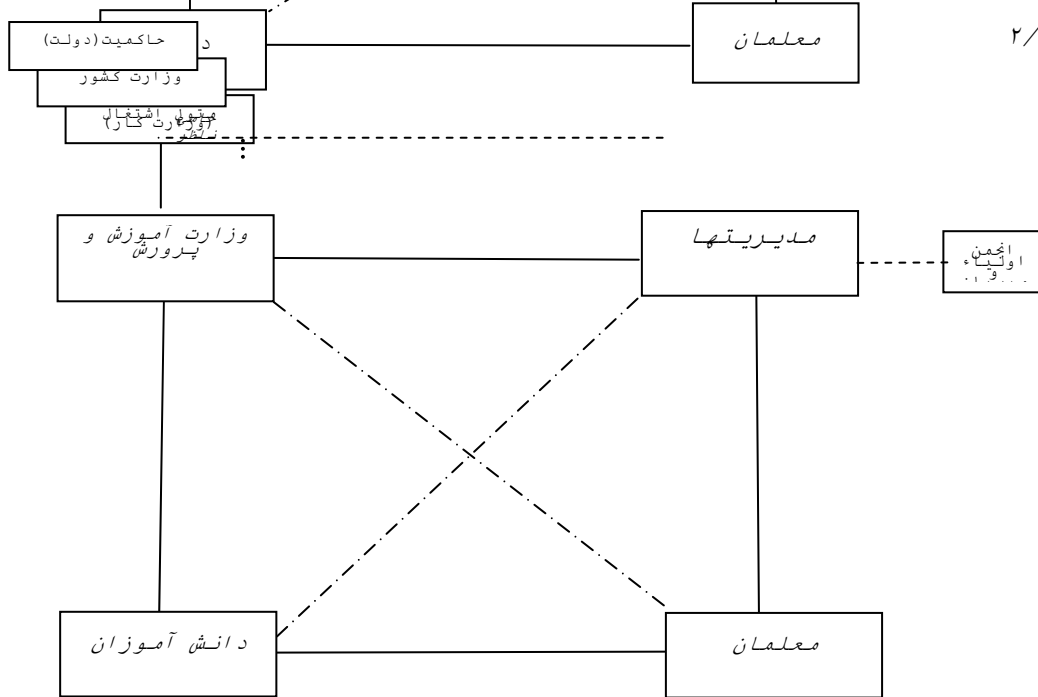
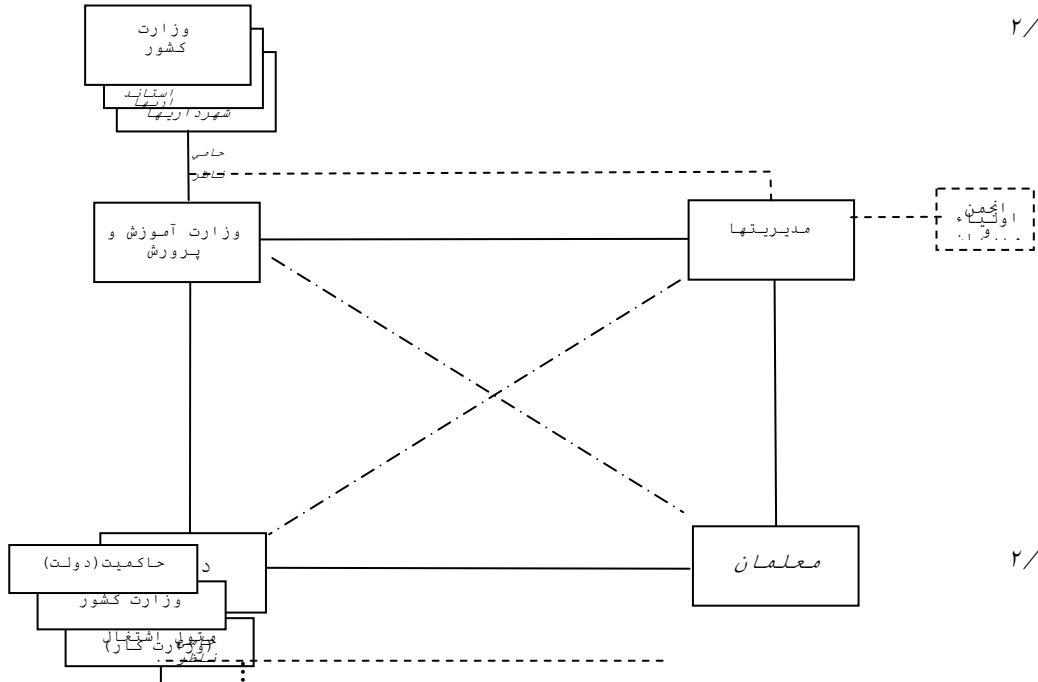
فرآیند کلی نمودار مدل توالی حرکت طبیعی آموزش و پرورش عمومی در سطح کشور



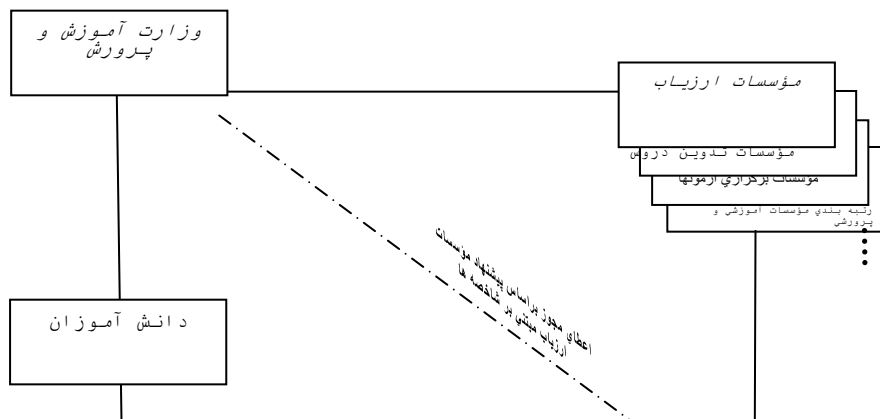


استراتژی تعیین شده از طرف حاکمیت برای آموزش و پرورش دانش آموزان با استفاده از مدل طبیعی سطح ۱

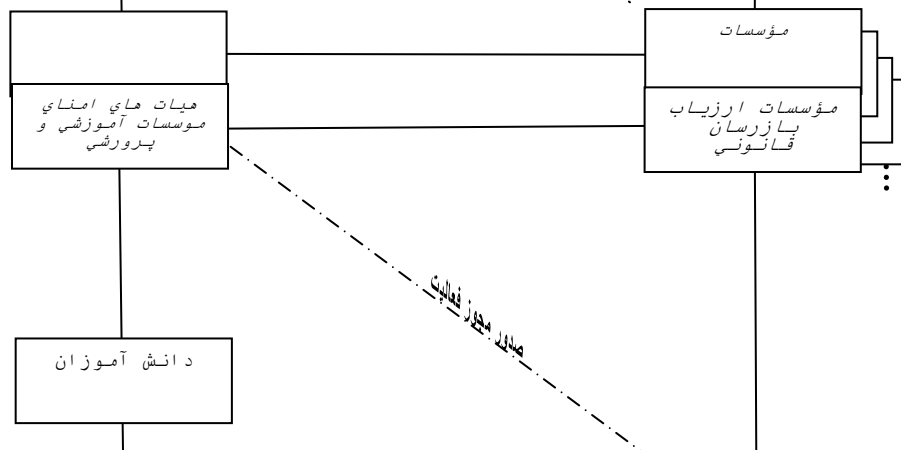




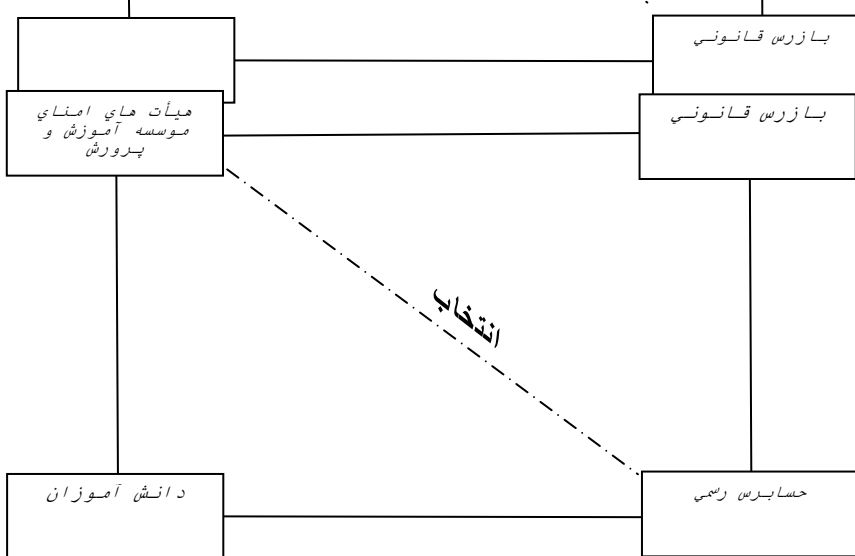
سطح ۳



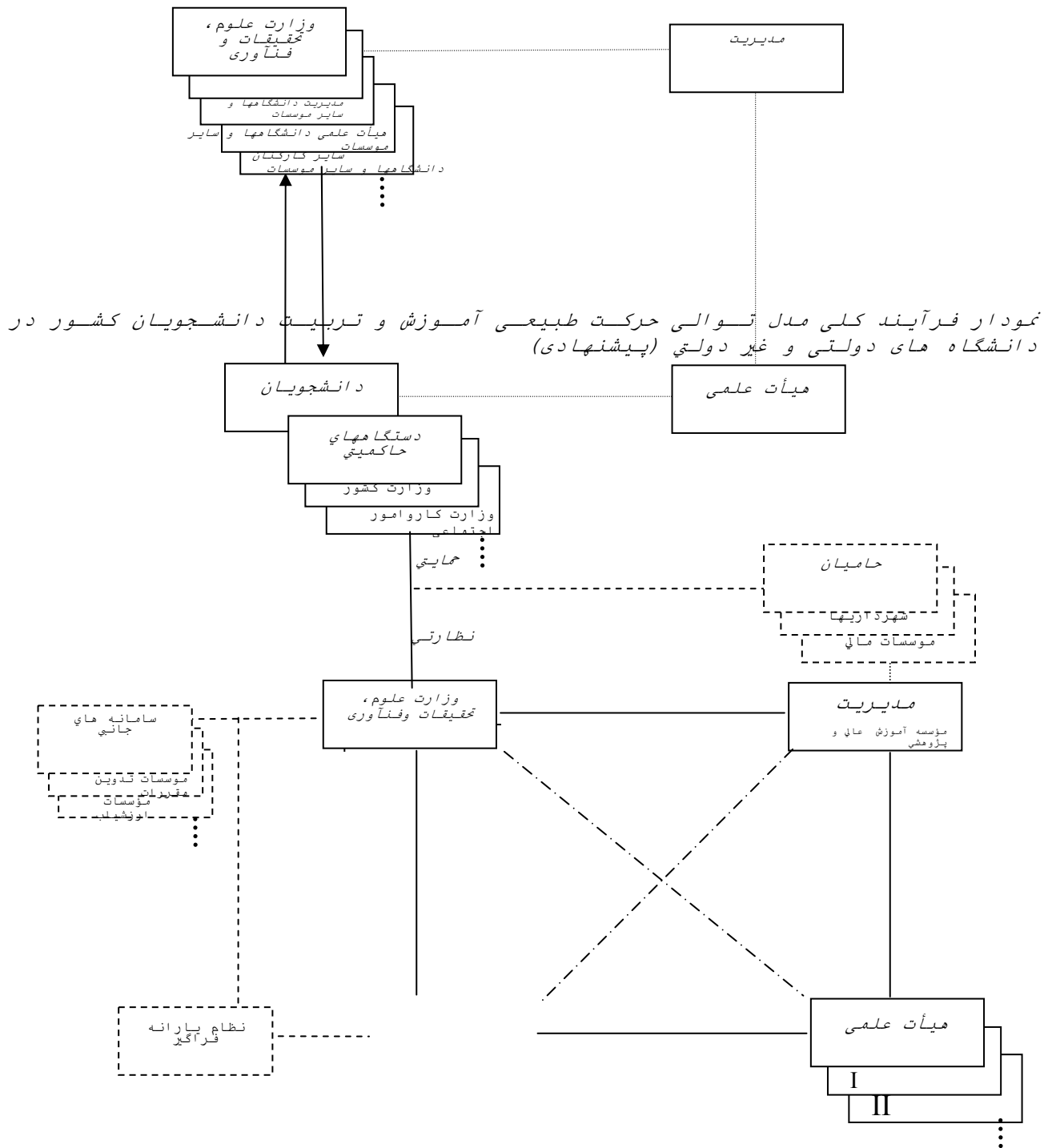
سطح ۴



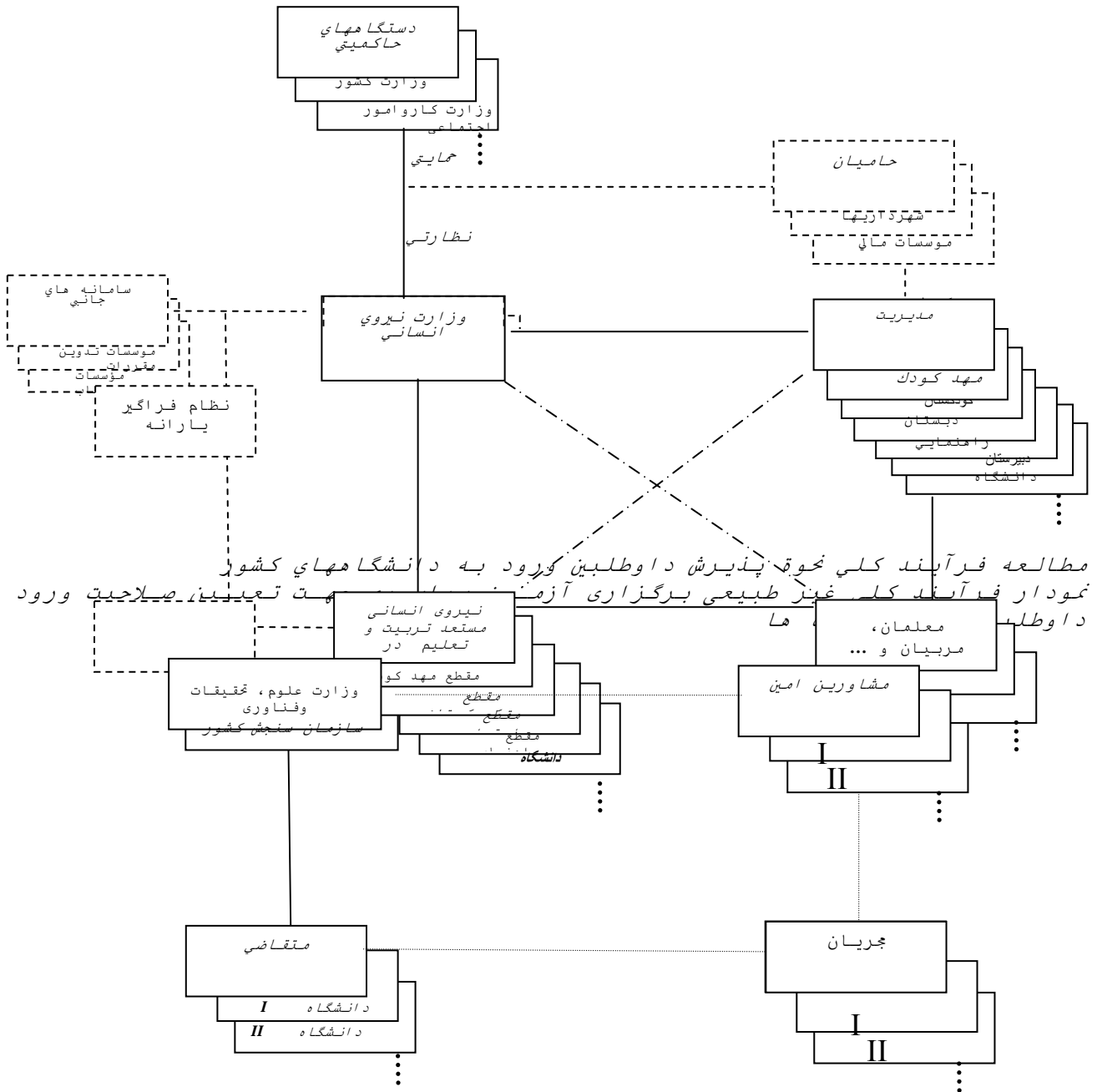
سطح ۵



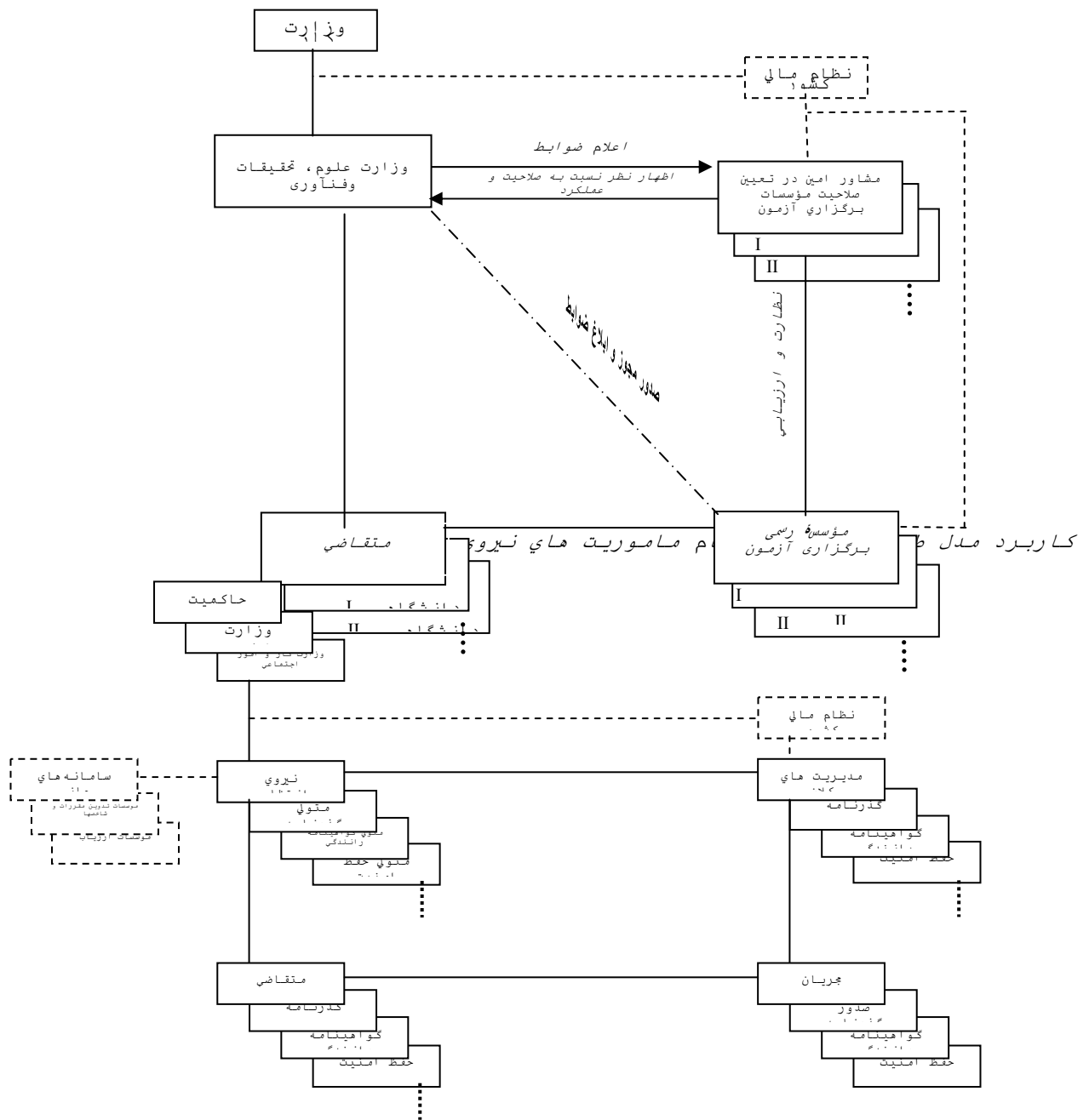
مطالعه نحوه اداره دانشگاه‌های کشور  
 مدل فرآیند کلی توالی حرکت غیر طبیعی آموزش و تربیت دانشجویان کشور در دانشگاه  
 های کشور (وضع موجود)



فرآیند کلی در نمودار مدل توالی حرکت طبیعی تربیت و تعلیم نیروی انسانی کشور

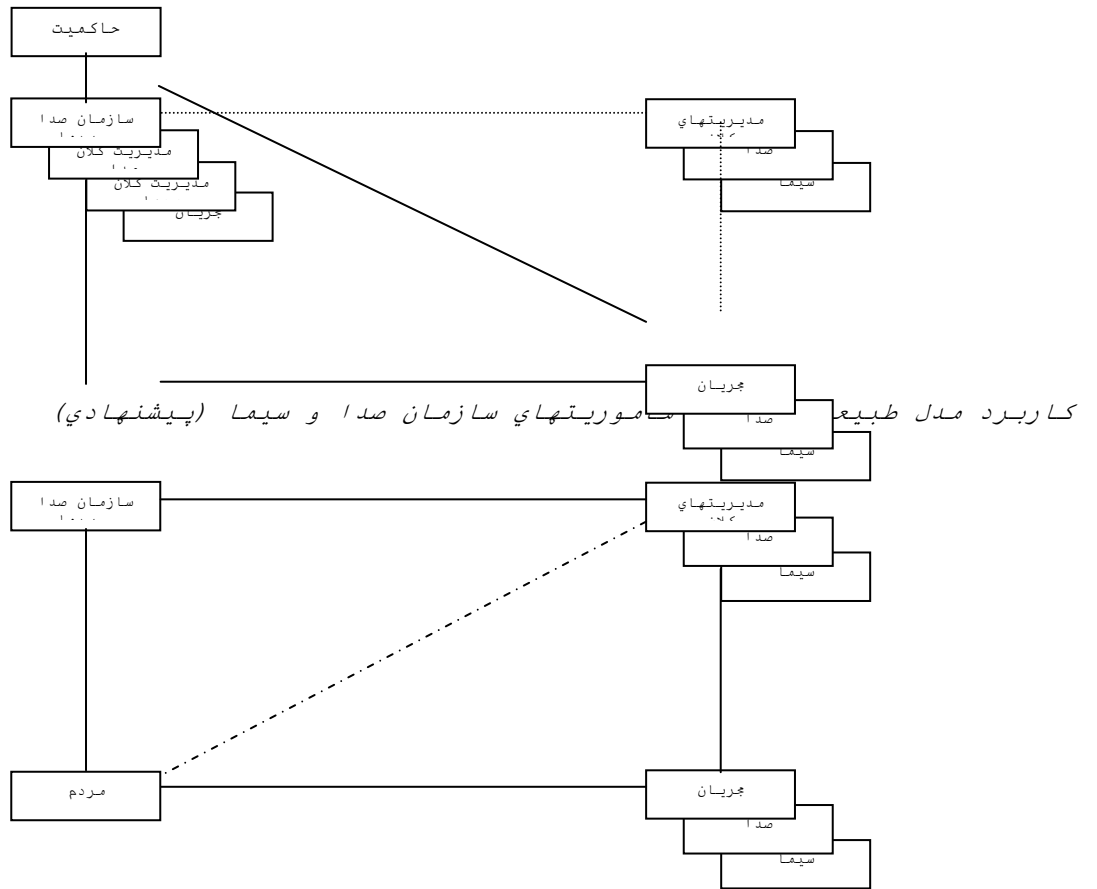


فرآیند کلی نمودار توالی حرکت طبیعی در برگزاری آزمون سراسری جهت تعیین صلاحیت داوطلبین ورود به دانشگاه‌ها.

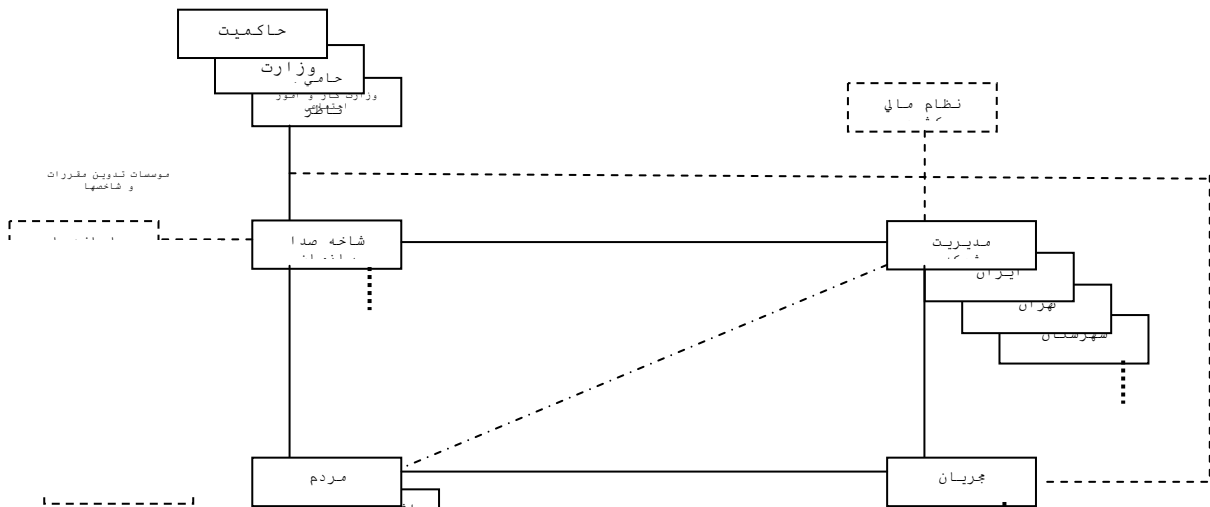




نحوه انجام ماموریت‌های سازمان صدا و سیما  
 استفاده از مدل غیرطبیعی در انجام ماموریت‌های سازمان صدا و سیما (وضع موجود)



کاربرد مدل طبیعی در انجام ماموریت‌های سازمان صدا و سیما (شاخه صدا)



کاربرد مدل طبیعی در انجام ماموریت‌های سازمان صدا و سیما (شاخه سیما)

