

روش‌شناسی تدوین ساختار گزارش‌های نظارتی مبارزه با مواد مخدر



مجموعه گزارش‌های راهبردی در حوزه مواد مخدر در راستای بررسی، تحلیل و تعیین ابعاد و مولفه‌های سیاست‌های کلی نظام طراحی شده است. هر اثر نتیجه یک پژوهش علمی و یا بررسی تحلیلی است که به یکی از ابعاد بنیادی و کاربردی سیاست‌ها توجه دارد. با توجه به اینکه سیاست‌های کلی در باره محور، رویکردهای نظام را در حوزه مبارزه با مواد مخدر ارائه می‌دهد، بنابراین لازم است هر محور از دیدگاه دست اندرکاران، اساتید دانشگاه، پژوهشگران و مسئولین اجرایی مورد تأمل و بررسی قرار گیرد. کمیته تخصصی مبارزه با مواد مخدر مجمع تشخیص مصلحت نظام بنا دارد با نظر به پژوهش‌ها و بررسی‌های انجام شده، پیرامون مولفه‌های اساسی سیاست‌های کلی باره گانه به مناسبت هر محور تخصصی تحلیل‌ها و گزارشات راهبردی را ارائه دهد.

گزارش راهبردی
کمیته مبارزه با مواد مخدر

سیاست پژوهی موادمفدر(7)



گزارش راهبردی

روش‌شناسی تدوین ساختار گزارش‌های نظارتی
مبارزه با موادمخدر

نویسنده:

دکتر سید مهدی حسینی

کمیته مبارزه با مواد مخدر
دیپارتمان خانه تشخیص مصلحت نظام

روش‌شناسی تدوین ساختار گزارش‌های نظارتی مبارزه با موادمخدر
● نویسنده: دکتر سید مهدی حسینی ● زیر نظر: کمیته مبارزه با موادمخدر
مجمع تشخیص مصلحت نظام ● طراحی و چاپ: جامعه و فرهنگ ● شمارگان:
1000 نسخه

همه حقوق مترتب بر این اثر متعلق به کمیته مبارزه با موادمخدر مجمع تشخیص مصلحت
نظام است. استفاده از مطالب مندرج در این گزارش با ذکر ماخذ بلامانع است.

مسئولیت محتوای این گزارش بر عهده نویسنده است.
هرگونه پیشنهاد را به آدرس ذیل ارسال نمایید:
کمیته مبارزه با موادمخدر مجمع تشخیص مصلحت نظام
تهران: بلوار میرداماد، نفت شمالی، بین کوچه چهارم و ششم، شماره 10
تلفن: 22277261

بسمه تعالی

رؤسای محترم قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران دامت توفیقاته با سلام و تحیت، سیاست‌های کلی در باب موادمخدر نهایی و ابلاغ گردید، ولی این نگرانی همچنان باقی است که دست اندرکاران، بلای بزرگ و تهدید عظیمی را که از این سو متوجه کشور است به درستی برآورده نکنند و بازهم مشکلات بر روی هم متراکم شود. لذا از آقایان محترم انتظار می‌رود که هر کدام سهم دستگاه خود در اجرائی کردن این سیاست‌ها را با سرعت و قاطعیت و بدون فوت وقت به مرحله ی عمل برسانند.

والسلام علیکم

سید علی خامنه‌ای

85/7/10

امریه رهبر معظم انقلاب اسلامی حضرت آیت الله خامنه‌ای «مدظله العالی»
در مورد اجرای سیاست‌های کلی نظام در امر مبارزه با موادمخدر

فهرست مطالب

9	پیشگفتار
11	فصل اول: کلیات تحقیق
15	فصل دوم: ادبیات تحقیق
29	فصل سوم: روش شناسی تحقیق
43	فصل چهارم: تجزیه و تحلیل
51	فصل پنجم: نتیجه گیری و پیشنهادات
55	منابع

به نام خدا

پیشگفتار

یکی از دلایل پیچیده بودن معضل موادمخدر در کشور و در سراسر جهان، ارتباط آن با دیگر حوزه‌های زندگی و جامعه است، به گونه‌ای که می‌توان از رابطه موادمخدر با اقتصاد، سیاست، اجتماع، فرهنگ، امنیت و ... سخن گفت. انعکاس و برجسته سازی رابطه موادمخدر با همه شئون زندگی و به تعبیر بهتر «اجتماعی نشان دادن» این مساله برای تصمیم سازان و تصمیم گیران می تواند در درگیر ساختن ذهن مسئولان و مدیران کشور در بخش و رده‌های مختلف با این معضل و جلب مشارکت آنها در مقابله با این پدیده، بویژه در «امر سیاست‌گذاری» و «ارزیابی سیاست‌های کلی ابلاغی» نقش قابل ملاحظه‌ای داشته باشد.

واقعیت این است که به برکت انقلاب اسلامی، پرده از توطئه شومی به نام موادمخدر در کشور برداشته شد و امام راحل (ره) و مقام معظم رهبری همواره توجه ویژه‌ای به این مساله داشته‌اند و همه بخش‌های نظام را در کاهش اثرات زیانبار سوءمصرف و قاچاق موادمخدر و پیامدهای هزینه‌ساز آن مسئول دانسته‌اند. اما متأسفانه مرور زمان و مسائل جاری و محسوس، منجر به این می‌شود که این موضوع مهم گاهی اولویت خود را از دست داده و از منظر توجه مسئولان ذیربط خارج شود، که این غفلت پیامدهای زیانبار و گاه غیر قابل جبرانی برای کشور دارد. بنابراین لازم است از طرق مختلف مانع این فراموشی راهبردی شده و اهمیت و حساسیت مساله به طور مستمر برای مسئولان یادآوری گردد.

به رغم تلاش‌ها و هزینه‌های فراوانی که تاکنون جهت حل این معضل و یا کاهش آسیب‌های آن انجام شده، موضوع موادمخدر همچنان یک موضوع جدی و هشدار دهنده برای جامعه ایرانی است. از این رو تلاش برای مواجهه عالمانه، موثر و فراگیر با این معضل بیش از پیش ضروری می‌نماید. یکی از بخش‌هایی که همواره باید مورد توجه قرار گیرد، انجام پژوهش و اقدامات اندیشگی است. هر چه اندیشه ورزی در حوزه موادمخدر افزایش یابد (که در سیاست‌های کلی نظام نیز بر آن تاکید شده است) نتایج قابل قبول تر و موثرتری نیز بدست خواهد آمد. این گزارش از جمله گزارش‌های راهبردی تهیه شده در این کمیته است که به موضوع "روش‌شناسی تدوین ساختار گزارش‌های نظارتی مبارزه با موادمخدر" پرداخته است. لازم است از زحمات جناب آقای دکتر سید مهدی حسینی در تهیه این گزارش تقدیر و تشکر نمایم.

علی هاشمی

رئیس کمیته مبارزه با موادمخدر

فصل اول: کلیات تحقیق

مقدمه و بیان مسأله:

مبارزه جدی و اصولی با این پدیده، در صورتی به موفقیت خواهد انجامید که در سایه عزم ملی و با مشارکت اقشار مختلف جامعه بویژه خانواده‌ها، کلیه سازمان‌های دولتی و تشکل‌های غیردولتی نیز بتوانند و امکانات کافی بسیج شوند. این امر مستلزم برنامه‌ریزی ملی برای مبارزه با مواد مخدر است. بدون شک، علاوه بر تلاش‌هایی که در راستای تهیه و تنظیم قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌های مربوطه در حوزه مواد مخدر انجام شده است، مهمترین اقدامی که تاکنون با رویکرد برنامه‌ریزی ملی در خصوص مبارزه با مواد مخدر صورت پذیرفته است، تدوین سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام است. به موجب مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، این نظارت به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض گردیده است. بر اساس مفاد آئین‌نامه مقررات و نیز ابلاغیه فوق، انجام امور کارشناسی نظارت بر عهده دبیرخانه مجمع گذاشته شده است.

بنابراین و با توجه به روش‌شناسی نظارت و نیز مصوبات موجود در این خصوص و الزامات نظارت راهبردی و بهره‌گیری از دولت الکترونیک و محدودیت منابع انسانی، ضرورت تهیه فرم‌های مبتنی

بر کاربرد رایانه و جمع آوری اطلاعات به صورت چند لایه از دستگاههای صاحب آن لازم و ضروری است. در این طرح برآنیم تا ضمن رعایت الزامات مقررات نظارت و روش شناسی مصوب کمیسیون نظارت و با بهره گیری از تجربیات داخلی و بین المللی، به طراحی و تنظیم یک فرم جامع اطلاعاتی بپردازیم.

مطالب گزارش حاضر در قالب چهار فصل طراحی و ارائه شده است. در فصل اول با پرداختن به "کلیات طرح تحقیق" به مواردی نظیر تبیین مسأله و ضرورت انجام تحقیق، سؤالهای اصلی تحقیق، فرضیه‌ها، اهداف و ... اشاره شده است.

فصل دوم به ارائه "ادبیات تحقیق (مبانی نظری نظارت)" اختصاص یافته است. در این فصل، ابتدا جایگاه و سطوح نظارت در اسلام و اصل "نظارت مردم بر حکومت" در اندیشه سیاسی حضرت امام خمینی (ره) مورد اشاره قرار گرفته است و سپس، مروری بر جایگاه نظارت در نظام جمهوری اسلامی ایران داشته ایم. در ادامه فصل، ادبیات نظری موجود در خصوص طبقه بندی انواع نظارت و ارکان یک نظام نظارتی مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. الزامات و ویژگی های سیستم سنجش عملکرد (P.M.S.) دستگاه های اجرایی و همچنین برخی مطالعات مرتبط انجام شده درخصوص موضوع تحقیق، از دیگر مطالب این فصل است.

در فصل سوم، "روش شناسی تحقیق (روش شناسی نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام)" ارائه شده است. در این راستا، ابتدا مروری مختصر بر مفهوم برنامه ریزی و الگوی برنامه ریزی راهبردی (استراتژیک) داریم. سپس، ویژگی های سیاستهای کلی و تدوین آن مبتنی بر الگوی برنامه ریزی راهبردی را مورد تحلیل قرار می دهیم. در مباحث پایانی فصل سوم نیز، مفهوم نظارت بر سیاست های کلی نظام و مقررات نظارت بر سیاست های کلی نظام و همچنین نوع نظارت مجمع مجمع تشخیص مصلحت نظام در تطبیق با انواع نظارت بررسی می گردد.

فصل چهارم به "تجزیه و تحلیل (طراحی کاربرگ نظارتی سیاست های کلی مبارزه با مواد مخدر)" اختصاص یافته است. در این فصل، ابتدا ضمن تبیین مختصری از جایگاه و اهمیت پدیده مواد مخدر در جهان و ایران، سیاست های کلی نظام در امر مبارزه با مواد مخدر ارائه شده است. سپس، به منظور تدوین متغیرها/نماگرهای نظارت بر اجرای سیاستهای کلی مبارزه با مواد مخدر نسبت به تعیین محورهای نظارتی مبارزه با مواد مخدر، احصاء اقدامات کلی عملکردی (T.P.A.)، احصاء اقدامات کلیدی عملکردی (K.P.A.) و در نهایت تهیه و تنظیم کاربرگ های مربوطه و تدوین متغیرها/نماگرهای نظارتی اقدام شده است. در پایان، پیوست (1) تحقیق شامل فرم های (الف) تکمیل شده موضوع "کاربرگ احصاء اقدامات کلی و اقدامات کلیدی عملکردی جهت تدوین متغیرها/نماگرهای نظارتی"، پیوست (2) تحقیق شامل فرم های (ب) تکمیل شده موضوع "کاربرگ تدوین متغیرها/نماگرهای نظارت بر اجرای سیاست های کلی مبارزه با مواد مخدر" و پیوست (3) تحقیق شامل فرم های (ج) تکمیل شده موضوع "کاربرگ اخذ گزارش های نظارتی مبارزه با مواد مخدر" به تفکیک هر یک از دستگاه های اجرایی، تنظیم و ارائه شده است.

اهداف: مهمترین هدف این گزارش، تدوین استاندارد لازم به منظور اخذ و تهیه گزارش های نظارتی تکلیفی مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام در حوزه مبارزه با مواد مخدر است.

سؤال های اصلی:

سؤال اول: آیا تولید اطلاعات در حوزه مبارزه با مواد مخدر در کشور در چارچوب یک نظام جامع اطلاعاتی، صورت می پذیرد.

سؤال دوم: آیا امکان اخذ گزارش های نظارتی در حوزه مبارزه با مواد مخدر در قالب استانداردهای مشخص، وجود دارد.

فرضیه: فرضیه‌هایی که این گزارش در پی آزمون آنها است، عبارتند از:

فرضیه اول: نظام جامع تولید اطلاعات در حوزه مبارزه با مواد مخدر در کشور وجود ندارد.

فرضیه دوم: تدوین استاندارد اخذ گزارش نظارت بر تحقق سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر از دستگاه‌ها امکان‌پذیر است. **محدودیت‌ها:** این تحقیق با محدودیت‌ها و موانعی از جمله عدم دسترسی به داده‌های محرمانه، همکاری نامناسب برخی دستگاه‌ها، نبود یک استاندارد و نظام جامع تولید و جمع‌آوری داده‌ها و تولید اطلاعات در دستگاه‌ها، تداخل وظایف دستگاه‌ها در حوزه مبارزه با مواد مخدر و جهت‌گیری‌های دستگاهی در ارائه آمار و اطلاعات، مواجهه بوده است که با هماهنگی‌های صورت‌پذیرفته توسط کمیسیون مبارزه با مواد مخدر و قاچاق دبیرخانه مجمع و کمیته حقوقی و نظارت آن، بخش عمده‌ای از موانع مذکور مرتفع گردید.

فصل دوم: ادبیات تحقیق

جایگاه نظارت و بازرسی در اسلام: نظارت، در عربی به معنای زیرکی و فراست است. در کل قرآن کریم کلمه نظارت و مشتقات آن 129 مرتبه تکرار شده است که این امر، اهمیت موضوع را نشان می دهد. در حالیکه خداوند می توانست آن را یک بار در قرآن بیاورد، چنان که آیه خمس یک بار در کل قرآن ذکر شده، ولی با این وجود بر همه واجب شده است که خمس اموالشان را بپردازند. کلمه نظارت و بازرسی در نهج البلاغه 143 بار تکرار شده است. امیرالمومنین، علی (ع) به دلیل اشراف و نظارتی که داشتند در ابتدای خلافت اقدام به استرداد حقوق تضییع شده، تعویض کارگزاران نالایق، انتخاب دقیق مأموران بازرسی و نظارت به همراه آموزش های فنی و رفتاری به تحصیلداران و کارگزاران خود نمودند (رمضانپور، 1387: 8). امیر المومنین، علی (ع) برای اینکه حاکمان اسلامی بیش از پیش بتوانند نظارت دقیق داشته باشند و به خصوص مأموران نظارت و بازرسی از خطاهای عمدی و یا سهوی برکنار باشند، دستورهایی قبل از انتخاب آنها صادر فرموده اند که عبارتند از:

اول: در انتخاب مأموران دقت کن؛

دوم: پس از انتخاب، آنها را آزمایش کن (یعنی بی درنگ آنها را مصوب و حکم صادر مکن)؛

سوم: آنها را به میل خود به کاری نفرست؛

چهارم: حقوق و درآمد آنها باید مکفی باشد، یعنی زندگی آنها را تامین کند. چرا که این روزی و درآمد فراوان، باعث اصلاح آنها می شود و ماموران را از این که نسبت به بیت المال دست درازی کنند یا از مردم رشوه بگیرند، بی نیاز می کند.

پنجم: ماموران و بازرسانی را بر کارها بگمار که از افراد راستکار و وفادار باشند (رمضانپور، 1387:8).

انبوهی حدیث های رسیده از امامان معصوم (ع) در زمینه های نظارت و بازرسی نشانه تایید و تاکید بر این موضوع است. البته از آنجایی که ذکر همه این احادیث در اینجا غیر ممکن است، به یک مورد برای نمونه اشاره می شود؛ در حدیثی پیامبر اسلام (ص) فرموده اند:

«خداوند هرگز عموم مردم را به خاطر عمل گروهی خاص مجازات نمی کند، مگر آن زمان که اعمال ناپسند و زشت (و خلاف قوانین) در میان آنها آشکار گردد و آن گروه خاص توانایی جلوگیری و انکار آن را داشته باشند، ولی در عین حال سکوت کنند، در این هنگام خداوند آن گروه خاص و همه توده اجتماع را مجازات خواهد کرد.»

از حدیث فوق چنین بر می آید که باید گروهی جهت نظارت و بازرسی بر اعمال کارگزاران اجتماع، انتخاب و گمارده شوند و اگر این کار صورت نگیرد، باعث خشم و غضب الهی خواهد شد (رمضانپور، 1387:9).

اصل «نظارت مردم بر حکومت» در اندیشه سیاسی حضرت امام خمینی (ره): در نظام سیاسی اسلام، همچنان که حکومت در برابر توده ها و قشرهای مختلف مردم جامعه مسئول است و وظیفه ها و تکلیف های خاص و مشخص و تعریف شده ای را باید به حیطة عمل در آورد، مردم نیز در برابر حکومت مسئول هستند و وظیفه های مشخصی دارند که باید با دقت و مراقبتهای ویژه و مستمر به مرحله عمل در آورند.

در اندیشه های سیاسی حضرت امام خمینی (ره) و نیز در سیره و روش عملی و حکومتی ایشان که خود در دنیای معاصر بنیانگذار

حکومت و نظام اسلامی در ایران است، اصل «نظارت مردم بر حکومت» دارای اهمیت و منزلت خاصی است، به گونه ای که در این موضوع، هم واژه ها و تعبیرها و خطابه های بسیار هوشمندانه و استوار و صریح را می یابیم و هم در حوزه عمل و مدیریت کلان سیاسی و حکومتی، مراقبت‌های ویژه رفتار و کنش های دقیق را مشاهده می کنیم.

حضرت امام خمینی (ره) با توجه به قوانین سیاسی و حکومتی اسلام که اصل نظارت مردم بر حکومت را به صورت یک ضرورت حیاتی تبیین و تشریح می سازد و دامنه آن را نامحدود و وسیع اعلام می دارد، هیچ استثنا و حد و مرزی را برای تحقق این قانون مهم و مترقی و پویا نمی پذیرد و خود را نیز در گستره این نظارت قرار می دهد و از مردم می خواهد که بر رفتار و عملکردش نظارت دقیق داشته باشند و چنانچه عمل اشتباهی مشاهده کردند، مانع تداوم و استمرار آن شوند:

«همه ملت موظف اند که نظارت کنند بر این امور، نظارت کنند اگر من یک پایم را کنار گذاشتم، کج گذاشتم، ملت موظف است که بگویند پایت را کج گذاشتی، خودت را حفظ کن، مسأله، مسأله مهم است. همه ملت موظف اند به اینکه نظارت داشته باشند در همه کارهایی که الان مربوط به اسلام است.»

حضرت امام خمینی (ره) ابتدا تحقق اصل نظارت مردم بر حکومت را، درباره خود که رهبر است، واجب و ضروری می داند و سپس به مقامات دیگر، چه مقننه و قانونگذار، چه مجریه و دولت و چه قضایی و دادرسی تعمیم می دهد و بدون تعارف و مصلحت اندیشی های خلاف شرع و عقل، خطا و اشتباه و عدول از قوانین و مقررات اسلامی در حوزه های حکومتی و مدیریتی در تمام سطوح را به نظارت و تذکر و انتقاد می گذارد تا به این وسیله موانع در مسیر تحقق جامعه و کشور سالم، صالح، بالنده و پویا مرتفع گردند.

حضرت امام خمینی (ره) به این نکته عمیق اشاره می کند که اگر مردم بخواهند اسلام و جمهوری اسلامی و زمامداران و روسای

اسلامی را حفظ کنند، لازم است بر رفتار و عملکردهای آنان نظارت ورزند و چنانچه خطاهایی از جانب دولتمردان، مسئولان قوای مقننه، مجریه و قضائیه مشاهده کردند به تذکر و انتقاد، مانع استمرار آن گردند (رمضانپور، 1387: 88).

جایگاه نظارت در نظام جمهوری اسلامی ایران: با توجه به آموزه های دینی که در آنها اهمیت ویژه ای برای نظارت بیان شده است، نظارت در قانون اساسی جمهوری اسلامی نیز جایگاه خاصی دارد. لذا هر جا سخن از تعیین حدود اختیارات فرد یا دستگاهی آمده، نحوه نظارت بر فعالیتهای آن به روشنی بیان شده است. به عنوان مثال، نظارت مقام معظم رهبری به موجب اصل (110) قانون اساسی در تعیین سیاست های کلی نظام و یکی از اختیارات رهبری است. یا در مورد نظارت قوه مقننه به موجب اصول (73)، (89)، (90)، (138) قانون اساسی اختیاراتی به عهده نمایندگان مجلس گذاشته شده است و نیز طبق اصل (55) قانون اساسی، دیوان محاسبات زیر نظر قوه مقننه تاسیس گردید تا به کلیه حسابهای وزارتخانه ها، موسسات، شرکتهای دولتی و نیز دستگاه هایی که به هر شکلی از بودجه کل کشور استفاده می کنند، رسیدگی یا حسابرسی نماید. همچنین نظارت شورای نگهبان به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها یکی دیگر از جایگاه های نظارت در نظام است.

نظارت قوه مجریه بر کار وزیران، اجرای صحیح و دقیق قانون اساسی، مراقبت در حسن اجرای قوانین و مقررات استخدامی کشور و نظارت فنی از سوی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور نسبت به سایر دستگاه های اجرایی که به طور عموم به پروژه های عمرانی و تهیه و تنظیم بودجه کل کشور تا اجرای برنامه ها و پیشرفت سالانه آنها توجه می شود و نیز دیگر دستگاه های قوه مجریه از جمله بانک مرکزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان حسابرسی (وابسته به وزارت یاد شده) همه و همه از جایگاه نظارت، وظایفی را به عهده دارند و در نهایت سازمان بازرسی کل کشور موظف به بررسی عملکرد

قوه مجریه در نحوه انجام دادن شرح وظایف مذکور است. قوه قضاییه نیز به موجب قانون اساسی (اصول 173 و 174) به وسیله دیوان عالی کشور، دادگاه های عمومی و انقلاب، دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور، عملکرد کلیه مسئولان و مردم را نظارت و رسیدگی می نماید (رمضانپور، 1387: 12).

البته تعداد دستگاه های نظارتی کشور که در یک تلاش گهگاه موازی و تکراری، وظیفه مراقبت از عملکرد دستگاه های اجرایی و سازمان ها و شرکت های موجود را به عهده دارند، موضوعی است که باید مورد توجه و بازنگری قرار گیرد. در این زمینه به فهرست برخی از این دستگاه های نظارتی اشاره می نمایم:

- 1- مجمع تشخیص مصلحت نظام؛
- 2- شورای نگهبان؛
- 3- دیوان محاسبات؛
- 4- سازمان بازرسی کل کشور؛
- 5- دیوان عدالت اداری؛
- 6- مجلس شورای اسلامی و کمیسیون اصل 90؛
- 7- سازمان حسابرسی؛
- 8- موسسات و ادارات حسابرسی و خدمات مدیریت بخشهای دولتی؛
- 9- نهادها و تشکیلات قضایی کشور؛
- 10- ذیحسابها؛
- 11- مجامع عمومی شرکتها؛
- 12- هیأت های امنای دانشگاه ها و موسسه های خیریه و عمومی؛
- 13- مقامات تشخیص مالیات؛
- 14- حسابرسی مفید راهبر؛
- 15- نهادهای قیمت گذاری و تعدیل قیمتها؛
- 16- وزارت اطلاعات؛
- 17- تعزیرات حکومتی؛
- 18- سازمان مدیریت و برنامه ریزی
- 19- موسسه های حسابرسی بخش خصوصی؛
- 20- حسابرسی های داخلی در موسسه ها و شرکتهای دولتی؛

متأسفانه در حال حاضر یک الگوی مشخص و قانونی برای چیدمان صحیح این دستگاه های نظارتی در کنار هم و ارائه تصویر دقیق و موثر از اعمال نظارت در سطح کشور وجود ندارد (رضانپور، 1387: 22) که این موضوع نیازمند ارائه یک الگوی جامع نظارت می باشد و برای تحقق این امر می بایست:

الف) قوانین و مقررات کلیه دستگاههای نظارتی کشور مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار گیرند و در آن تداخل وظیفه ها و فعالیت ها حذف گردند؛

ب) دستگاههای نظارتی همانند سازمانهای تخصصی باید خودشان را از مسائل سیاسی مملکت دور نگهدارند؛

ج) کلیه دستگاههای نظارتی دارای قوانین استخدامی، اداری و مالی مستقل باشند؛

د) باید کنترل و نظارت دستگاههای نظارتی نسبت به دستگاههای نظارت شوند، کنترل برون سازمانی باشد.

ه) کنترل و نظارت مبتنی بر هدف و برنامه باشد ؛

و) نظارتها باید قابل درک باشند، یعنی اگر بخواهیم کنترل مورد قبول باشد و به طور موثر اجرا شود باید افراد در دستگاه کنترل شونده شناخت کاملی از هدف و مکانیزم آن داشته باشند (رضانپور، 1387: 19).

طبقه بندی انواع نظارت:

نظارت را از جنبه های مختلف می توان طبقه بندی نمود و در نتیجه انواع نظارت قابل تعریف است. مشهورترین این طبقه بندی ها عبارتند از:

طبقه بندی نظارت از نظر زمانی: یکی از مشهورترین طبقه بندی ها، طبقه بندی زمانی نظارت است که شامل سه نوع نظارت می باشد:

1- نظارت قبل از اجرای فعالیت ها

2- نظارت در حین انجام دادن فعالیت ها

3- نظارت بعد از انجام دادن فعالیت ها

طبقه بندی نظارت از نظر آگاهی نظارت شونده و نظارت کننده: این طبقه بندی، از نظر آگاهی نظارت شونده و نظارت کننده نسبت به انجام دادن نظارت صورت می گیرد و شامل چهار نوع نظارت می باشد:

1- نظارت برنامه‌ای: نظارتی است که طی یک برنامه از قبل تعیین شده و با اطلاع نظارت شونده (به عنوان نمونه طی یک برنامه زمانی یک ساله) ناظر به انجام دادن نظارت بر موضوع یا عملکرد کلی مجموعه می پردازد.

2- نظارت غیر مترقبه: نظارتی است که نظارت شونده از قبل، از وقوع آن اطلاعی ندارد و قطعاً برای مدیران تصویر واقعی تری از مجموعه تحت نظارت خود را ارائه می دهد.

3- نظارت فوق العاده: نظارتی است که ناظر از قبل، از وقوع آن آگاهی ندارد و بنا به فوریت و ضرورتی مهم و یا شرایط بحرانی غیر قابل پیش بینی، لازم است از یک مجموعه بازدید یا نظارتی به عمل آورد.

4- نظارت پی گیری: نظارتی است که برای اطمینان از انجام دادن اصلاحات پیشنهادی توسط مجموعه مورد نظر صورت می گیرد.

طبقه بندی نظارت از نظر کنترل نتیجه و یا کنترل فرآیند: این طبقه بندی بیشتر ناظر بر زاویه دید نظام نظارتی است که در یک مجموعه طراحی می شود و شامل دو نوع نظارت است:

1- نظارت نتیجه گرا: این ترتیب که در یک فرآیند تولید محصول یا خدمات، گاهی تمرکز نظام نظارتی بر "نتیجه" است و به نحوه رسیدن به نتیجه کاری ندارد و یا به عبارتی به «انجام دادن کار خوب» می اندیشند.

2- نظارت فرایند گرا: در این نظام نظارتی، برای پرهیز از مواجهه با خساراتی که دیگر امکان جبران آن نیست، در کلیه مراحل یا فرایند تولید، شاخص ها و نرم هایی را تعریف می کنند که سرانجام تولید محصول یا خدمت مورد نظر را تامین نماید و یا به عبارت دیگر «خوب انجام دادن کار» را هدف قرار می دهد.

ارکان یک نظام نظارتی (کنترلی): علمای علم نظارت و کنترل معتقدند که نظارت دارای ارکان اساسی شامل موارد زیر است:

1) انواع روش های نظارت (شامل پیش از عمل، سکانی، تفکیکی، بعد از عمل)؛

2) مراحل نظارت (شامل تعیین استاندارد، سنجش عملکرد، تشخیص انحراف ها، اقدام های اصلاحی)؛

انواع روش های نظارت (کنترل):

روش های کنترل را معمولاً به چهار دسته تقسیم می کنند که عبارتند از:

1- کنترل پیش از عمل: این نوع کنترل که به آن پیش کنترل نیز می گویند، عبارت است از روشی که به وسیله آن پیش از انجام دادن یک عمل یا یک اقدام، فرد نسبت به وجود منابع مالی، انسانی و مواد اولیه اطمینان حاصل می کند. بودجه مالی متداول ترین عامل نظارت پیش کنترل است. استخدام و آموزش کارکنان، خرید وسایل، لوازم و ماشین آلات و طرح ریزی محصولات و خدمات جدید همگی از نوع کنترل پیش از عمل می باشند. تهیه جدول زمان بندی شده و تدارک کارهای در پیش رو نیز نمونه دیگری از کنترل پیش از عمل می باشد.

2- کنترل سکانی: کنترل سکانی که گاهی آن را سیبرنتیک یا کنترل آینده نگر نیز می نامند، از این جهت اعمال می شود که بتوان موارد انحراف از استاندارد را تعیین کرد و پیش از اینکه به نتایج ناگواری بیانجامد، در صدد اقدام های اصلاحی برآید. عبارت کنترل سکانی و وجه تسمیه آن از این جهت است که همانند سکان دار در کشتی یا راننده در خودرو، سکان کشتی یا فرمان اتومبیل در دست فرد است و اجازه نمی دهد که آن وسیله از جاده یا مسیر خارج شود و به راه نادرست برود.

3- کنترل تفکیکی (بلی-خیر): کنترل تفکیکی (بلی-خیر) و یا کنترل رفتن یا نرفتن، فرایندی است که به وسیله آن جنبه های

خاصی از اقدامی که باید تصویب شود یا شرایط خاصی که پیش از ادامه کار باید تایید گردد، مشخص می شود.

4- کنترل بعد از عمل: در این نوع از کنترل، نتیجه کارهای انجام شده به سنجش در می آید و علت انحراف از برنامه یا استاندارد مورد نظر تعیین می شود و نتیجه این اقدام برای فعالیت های مشابه آینده نیز مورد استفاده قرار می گیرد.

مراحل نظارت (کنترل): به طور کلی فرایند کنترل از چهار مرحله تشکیل می شود که عبارتند از:

- 1- تعیین استاندارد یا معیار
- 2- ارزیابی عملکرد
- 3- تشخیص انحراف ها از طریق تطبیق عملکرد با استاندارد
- 4- اقدام های اصلاحی

سیستم سنجش عملکرد (P.M.S.^۱) دستگاه های اجرایی: در جهان امروز با توجه به سرعت و حجم اطلاعات و چالش های پیش روی سازمانها، داشتن معیارهایی برای تعیین موقعیت و برنامه ریزی بر اساس نقاط ضعف و قوت بیش از پیش ضروری به نظر می رسد. امروزه ارزیابی عملکرد دولت و دستگاه های دولتی در کشورهای توسعه یافته، به صورت مداوم صورت می گیرد و در نظام برنامه ریزی این کشورها جایگاهی شایسته دارد. دستگاه های اجرایی اعم از وزارتخانه ها، سازمان ها، موسسات و شرکتهای دولتی از طرف قانون گذار برای انجام وظایف دولت ایجاد گردیده است و با توجه به وظایف، مسئولیت ها و منابع در اختیار، هر یک از واحدهای مذکور ملزم به پاسخگویی می باشند. در این راستا، سیستم سنجش عملکرد دستگاه های اجرایی طرح ریزی شده است.

در این سیستم (رویکرد)، ارزیابی عملکرد یکی از مهمترین فرآیندهای راهبردی تلقی می گردد که ضمن ارتقاء پاسخگویی، میزان تحقق اهداف و برنامه های هر سازمان را مشخص می کند. ارزیابی به عنوان یکی از فعالیتهای کلیدی و از عناصر اصلی مدیریت

به شمار می‌رود و ابزاری است کارآمد که مدیر و کارکنان از طریق آن به نقاط قوت و ضعف سازمان پی برده و با ریشه‌یابی آنها اقدامات اصلاحی جهت بهبود عملکرد را انجام می‌دهد. هدف نهایی از ارزیابی، گردآوری اطلاعات جهت بهبود بخشیدن به فرآیند برنامه ریزی است. بدین ترتیب، ارزیابی عملکرد به فرآیند سنجش جامع عملکرد که در قالب عبارتی نظیر کارایی، اثر بخشی، معناداری، توانمند سازی، قابلیت پاسخگویی در چارچوب اصول و مفاهیم برای تحقق اهداف و وظایف سازمانی، ساختاری، برنامه ای و توسعه بلند مدت سازمان، اتلاق می‌گردد.

در این رویکرد، ارزیابی عملکرد طی سه مرحله قبل از اجرا، حین اجرا و پس از اجرا صورت می‌پذیرد. مرحله اول، امکان‌سنجی پیش از اجرا و یا همان ظرفیت‌های فنی، نهادی، قانونی و مالی را برای اجرای سیاست‌ها ارزیابی کرده و درجه واقع بینی اهداف و سیاست‌ها را افزایش می‌دهد (این ارزیابی، خود می‌تواند از نتایج ارزیابی برنامه‌های گذشته استفاده کند). نظارت حین اجرا، خطاهای هدف گذاری، برآورد منابع، وضعیت اثر بخشی عملکرد و خطاهای اجرایی یا انحرافات ناشی از تغییر شرایط پیرامونی را شناسایی می‌کند و زمینه ساز اقدام به موقع برنامه ریزان برای اصلاح برنامه‌ها خواهد شد. همچنین، ارزیابی‌های پس از اجرا با ارزشیابی معناداری، کارآمدی و اهمیت برنامه‌ها و سیاست‌های در حرکت به سمت توسعه، تصویری واقعی از وضعیت موجود اقتصادی و اجتماعی در آستانه برنامه‌های بعدی ارائه خواهد داد.

با توجه به مطالب پیش گفته، سنجش عملکرد دستگاه‌های اجرایی در ایران به موجب "آیین نامه ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی" موضوع تصویب نامه شماره 44642/ت 27701 هـ مورخ 1381/10/28 هیأت محترم وزیران، به شرح فرآیند ذیل تعیین شده است:

- 1- تعیین رسالت، مأموریت‌ها، اهداف کلان و استراتژی‌های دستگاه
- 2- تدوین و تنظیم شاخص‌های ارزیابی عملکرد

- 3- تعیین ضرایب اهمیت نسبی ابعاد محورها و شاخص های ارزیابی
- 4- تدوین معیار (استاندارد) عملکرد برای شاخص ها
- 5- سنجش (اندازه گیری) عملکرد واقعی
- 6- مقایسه عملکرد با استانداردهای هر شاخص
- 7- تهیه گزارش تحلیلی
- 8- اقدام اصلاحی

در این میان، تدوین شاخص‌ها از اهمیت ویژه ای برخوردار می‌گردد. شاخص به عنوان علامت تشخیص مسیر، مورد استفاده قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر یک شاخص به تشخیص راه کمک می‌کند و همچنین انتخاب راه صحیح از ناصحیح را میسر می‌سازد و به کمک آن می‌توان به مقصد رسید. برخی از مهمترین خصوصیات که شاخص باید دارا باشد، عبارتند از:

- 1) شاخص بیان کمی رابطه موجود بین دو کمیت را نشان می‌دهد.
- 2) شاخص از اهمیت سیاست‌گذاری برخوردار است و می‌تواند روشنگر موضوع مورد مطالعه باشد.
- 3) شاخص با یک برهه مشخص از زمان مرتبط است یعنی هر شاخصی با یک دوره از زمان مشخص می‌شود و یک مجموعه از این نوع شاخص، می‌تواند نمایانگر روند موضوع مورد مطالعه باشد.
- 4) شاخص در سطوح مختلف یک نظام می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد.
- 5) ارزش شاخص قراردادی است و می‌تواند در طول زمان تغییر یابد.
- 6) شاخص‌ها بر اساس داده های موجود تدوین می‌شوند.
- 7) شاخص‌ها به صورت ارزش های قابل فهم و قابل تفسیر می‌باشند.

با در نظر گرفتن معیارهای فوق، شاخص‌ها در بعد "عمومی" (توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور متناسب با سیاست های عمومی دولت) و "اختصاصی" (متناسب با اهداف و وظایف اختصاصی

هر دستگاه) تعیین می شوند و عملکرد دستگاه اجرایی بر اساس آنها، مورد سنجش قرار می گیرد.

تحقیقات مرتبط انجام شده در تحلیل و تبیین مفهوم "نظارت" و همچنین تدقیق در برداشت از این مفهوم در مقایسه با مفاهیمی نظیر "کنترل" و "بازرسی"، تحقیقات و مطالعات گسترده ای صورت پذیرفته است. در این جا، به ذکر برخی از مواردی که در تحقیق حاضر نیز مورد مطالعه قرار گرفته اند، بسنده می شود:

- رضانیور نرگسی (1387) در کتاب خود با عنوان "مبانی نظارت و بازرسی"، این مفاهیم را در قالب 8 فصل مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار داده است. وی به منظور بسط نظری مفهوم "نظارت" به تبیین جایگاه نظارت و بازرسی در اسلام و در نظام جمهوری اسلامی ایران و ارائه تعاریف و طبقه بندی های مختلف از نظارت پرداخته است. در این کتاب، ساختار نظارت بر عملکرد دستگاه های اداری کشور در قالب نظارت کلان و نظارت خرد با ذکر انواع هر یک، تشریح شده است. همچنین جنبه های مختلف نظارت، مبحث بازرسی در دستگاه های اداری کشور، موارد مهم در بازرسی، فرایند بازرسی و نحوه تدوین گزارش نظارتی و بازرسی، تبیین شده است.

- استونر (1983) در کتاب خود با عنوان "مدیریت"، به تشریح مفهوم "کنترل" پرداخته است. در این کتاب ضمن تعریف مفهوم "کنترل"، اقسام و اجزای آن مورد بررسی قرار گرفته اند. نحوه شناسایی و تطبیق عملیات پیش بینی شده و انجام شده، تحلیل انحرافات و اختلافات و نحوه تشخیص، ارزیابی و میزان اهمیت آنها و چگونگی تعیین و انجام اصلاحات لازم برای تحقق اهداف و مأموریت ها، از مواردی است که در مطالعه استونر مورد بررسی قرار گرفته است.

- مرکز آموزش مدیریت دولتی (1378) در کتابی با عنوان "کنترل و نظارت"، مطالبی را در تحلیل این مبحث گردآوری و منتشر نموده است. در این مجموعه، مقالاتی با عناوینی نظیر "معنا و مفهوم کنترل"، "نظارت یا کنترل کردن"، "هماهنگی و کنترل در شرکت

های دولتی ایران"، "نظارت طرح های عمرانی"، "گزارش دهی و گزارش خواهی در مدیریت" و "نظارت و کنترل سازمانی از دیدگاه اسلام" ارائه شده است.

سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (1381) در مجموعه ای با عنوان "برنامه های تحول اداری" و در بخشی از آن که با عنوان "ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی" تدوین نموده است، با بهره گیری از روش یا سیستم سنجش عملکرد (P.M.S.) به تبیین رویکرد دولت در خصوص ارزیابی دستگاه های اجرایی به منظور نظارت بر نحوه عملکرد آنها، پرداخته است. در مطالعه مذکور، فرایند ارزیابی عملکرد در ابعاد عمومی و اختصاصی تبیین شده است. همچنین ساختار اجرایی و فرایند تلفیق و تدوین گزارش جامع عملکرد و رتبه بندی دستگاه های اجرایی ارائه شده است

فصل سوم: روش‌شناسی تحقیق

روش تحقیق حاضر از نوع مطالعات مداخله‌ای مقطعی بوده و دارای جنبه‌های تحلیلی و توصیفی است که به دو صورت تحقیق نظری و میدانی به صورت چند مرحله‌ای انجام شده است. روشی که به منظور آزمون فرضیه‌ها و دستیابی به اهداف تحقیق، مدنظر قرار گرفته است، مشتمل بر طیف وسیعی از مطالعات کتابخانه‌ای و همچنین استفاده از نقطه نظرات کارشناسان و افراد صاحب نظر در حوزه مبارزه با مواد مخدر بوده است. لذا، در این فصل ابتدا به دلیل نقش سیاست‌های کلی نظام در فرایند برنامه‌ریزی، مفهوم برنامه‌ریزی و انواع آن را مورد بررسی قرار می‌دهیم و سپس روش‌شناسی مناسب نظارت بر این سیاست‌ها را با توجه به ادبیات تحقیق، ویژگی‌های سیاست‌های کلی و مقررات نظارت بر سیاست‌های کلی (مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام) ارائه می‌کنیم.

جایگاه و مفهوم برنامه‌ریزی: امروزه، دولت‌ها از نقشی تعیین‌کننده و اساسی در مسیر رشد و توسعه کشورها برخوردار هستند و برای نیل به این منظور، در سطحی وسیع از الگوها و ابزارهای برنامه‌ریزی استفاده می‌نمایند. بدون شک، هرچه بر مزایا، اهمیت و ضرورت ایجاد و ساخت سیستم‌های برنامه‌ریزی و نظارت در یک نظام آرمانی و هدفدار بیشتر تأکید شود، میزان موفقیت و ثمربخشی آن نیز در هموار نمودن مسیر توسعه بیشتر خواهد شد.

"برنامه‌ریزی" عبارت از فرایندی دارای مراحل مشخص و به هم پیوسته برای تولید یک خروجی منسجم در قالب سیستمی هماهنگ

از تصمیمات است. "برنامه" به عنوان خروجی فرایند برنامه‌ریزی، بیانی روشن، مستند و مشروح از مقاصد و تصمیمات است. از جنبه ماهیت، برنامه‌ریزی دارای انواع برنامه‌ریزی فیزیکی، سازمانی، فرایندی، مالی، وظیفه‌ای و عمومی است و از جنبه افق زمانی، برنامه‌ریزی را می‌توان در قالب برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت، میان مدت و بلندمدت دسته‌بندی نمود.

1- برنامه ریزی بلندمدت یا استراتژیک¹

2- برنامه ریزی میان مدت یا تاکتیکی²

3- برنامه ریزی کوتاه مدت یا اجرایی³

الگوی برنامه‌ریزی: ساختار و ویژگی های نظام فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی حاکم بر یک کشور، وضعیت منابع طبیعی و نیروی انسانی و سطح دانش و مهارت فنی جامعه و کارائی نظام اداری و مدیریتی، از مهمترین عوامل مؤثر در تعیین و یا انتخاب الگوی برنامه ریزی توسعه هستند.

1- الگوی برنامه‌ریزی راهبردی (استراتژیک): برنامه‌ریزی راهبردی الگویی از برنامه‌ریزی است که هدف اصلی و غایی آن، تعریف و تدوین استراتژی‌هاست. به بیان دیگر، برنامه‌ریزی استراتژیک را می‌توان تلاشی منظم یا زمان‌بندی شده و سازمان‌یافته جهت مبادرت به اجرای عملیات استراتژیک که در بردارنده نحوه تحقق استراتژی‌ها است تعریف نمود. این نوع برنامه ریزی به ما امکان می‌دهد با یک ملاحظه منسجم و جامع‌نگر نسبت به تمامی امکانات مادی و معنوی یک سازمان و بسیج آنها جهت پیشبرد استراتژی‌هایی که ما را به دستیابی به اهداف رهنمون خواهد ساخت گام برداریم. از ویژگیهای ذاتی یک برنامه استراتژیک، ترتیب منطقی مراحل، هماهنگی عناصر سازمانی و تعریف جایگاه و نقش هر یک و نیز زمان‌بندی و توزیع دقیق منابع است. بکارگیری الگوی برنامه ریزی راهبردی، رویکرد

1. Strategic or Long Term Planning

۲. Tactical or Intermediate Planning

۳. Operating or Short term Planning

مدیریتی را متصور می‌سازد که به عنوان مدیریت راهبردی تعریف می‌گردد (سنجایی شیرازی، 1387: 19).

2- مدیریت راهبردی (استراتژیک): "مدیریت راهبردی (استراتژیک)" بنا به تعریف عبارت از تصمیمات و فعالیت‌های یکپارچه در جهت توسعه استراتژی‌های مؤثر، اجرا و کنترل نتایج آنهاست. بنابراین مدیریت استراتژیک کلیه فعالیت‌های مربوط به بررسی، ارزشیابی و انتخاب استراتژی‌ها، اتخاذ هر گونه تدابیر لازم درون و برون سازمانی برای اجرای این استراتژی‌ها و در نهایت کنترل فعالیت‌های انجام شده را در بر می‌گیرد.

با نگاهی دقیق به مفهوم مدیریت راهبردی می‌توان به جایگاه و ضرورت استفاده از آن نیز پی برد. با توجه به تحولات و تغییرات محیطی شتابان و پیچیده شدن تصمیمات سازمانی، خصوصاً در حیطه حکومتها لزوم اتخاذ تدابیر مدیریتی جامع برای مواجهه با اینگونه مسائل بیشتر از گذشته ملموس می‌شود.

مدیریت استراتژیک با تکیه بر ذهنیتی پویا، آینده‌نگر، جامع‌نگر و اقتضایی، راه حل بسیاری از مسائل حکومت‌ها و سازمان‌های امروزی است. در جهان معاصر، مدیریت استراتژیک یکی از شاخه‌های مهم و راهگشا در حوزه مدیریت و راهبری قلمداد می‌شود و بسیاری از سازمان‌ها و دولت‌ها از این نوع مدیریت به عنوان ابزاری توانا برای ایجاد و هدایت تغییرات موردنظر و یا مقابله با بحرانهای مخاطره‌آمیز استفاده می‌کنند. صرف‌نظر از مدون‌شدن یا نشدن و به عبارتی دیگر رسمی یا غیررسمی بودن فرموله‌کردن عملیات استراتژیک در یک نظام سیاسی یا سازمان، تحقیقات نشان داده است که عملکرد نظام‌ها و سازمان‌هایی که به مدیریت استراتژیک توجه داشته‌اند، به مراتب موفق‌تر از سازمانهای مشابهی بوده است که بدان بی‌توجه بوده‌اند.

تدوین سیاست‌های کلی نظام مبتنی بر الگوی برنامه‌ریزی راهبردی: یکی از مهمترین ملاحظات موجود در بحث نظارت، انتخاب روش مناسب برای تحقق آن است؛ لذا در خصوص نظارت بر حسن

اجرای سیاست های کلی نظام نیز، این امر مستلزم بررسی ویژگی های ناظر بر تدوین سیاست های کلی و سپس انتخاب روش مناسب نظارتی در تطبیق با هر یک از طبقه بندی های موجود از نظارت، می باشد.

با توجه به مطالب پیش گفته درباره اهمیت کاربرد الگوی برنامه ریزی راهبردی و مدیریت راهبردی و همچنین مفهوم برنامه ریزی بلندمدت و جایگاه استراتژی های ویژه در آن (که به لحاظ محتوایی قابل تطبیق با مفهوم سیاست های کلی می باشند)، می توان گفت "سیاست های کلی" برای تحقق آرمان ها و اهداف پس از مجموعه آرمان ها قرار می گیرند و حاوی اصولی هستند که آرمان ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می کنند و اصولاً سیاست هایی هستند که در درون نظام عمل می نمایند.

بنابراین در تدوین سیاست های یاد شده باید:

(الف) در مقایسه با بیان های آرمانی، جنبه های تفصیلی و تشریحی شان بیشتر باشد.

(ب) بازتاب صحیح و عملی ارزش ها باشند.

(ج) نه تنها دولت بلکه عامه مردم و کلیه نیروهای فعال جامعه را مد نظر داشته باشند.

(د) نیروهای جامعه و آرمان های آنها را که مورد قبول نظام اند، هماهنگ و منسجم نمایند و مابین اجزای نظام ارتباط و تقارب کافی (پیوند) برقرار سازند.

(ه) در مقام تعیین اولویت ها، راهنمایی عملی و معیار و باید و نبایدهای تعیین اولویت ها را عرضه کنند.

(و) اصول کلی تخصیص و توزیع منابع و امکانات کشور را با توجه به اولویت ها بیان نمایند.

(ز) اجرای آنها سیمای عمومی و کلی نظام را در زمینه های مختلف از جمله موقعیت ایران و ایرانی در جهان، امنیت در جامعه، توسعه، معنویت، عدالت و برخورداری مردم از مواهب و نعمات موجود در ایران در مقاطع زمانی ترسیم نمایند (سنجایی شیرازی، 1387: 10).

جایگاه سیاست های کلی نظام در قانون اساسی: مفاد اصل (110) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ناظر بر تعیین وظایف و اختیارات رهبری است و بندهای (1) و (2) این اصل مبین جایگاه سیاست های کلی در قانون اساسی ج 11. و وظایف رهبر در این خصوص می باشد که عبارتند از:

1) تعیین سیاست های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام.

2) نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام.

طبقه بندی سیاست های کلی نظام: سیاست های کلی به دو دسته سیاست های کلی بخشی و فرابخشی طبقه بندی می شوند:

"سیاست های کلی فرابخشی"، در مواردی که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت چند بخش را در بر می گیرد و برای وصول به آن هدف نیاز به تدوین سیاست های کلی باشد، سیاست های اجرائی و برنامه مربوط به چند بخش در داخل این سیاست ها تدوین می گردد.

"سیاست های کلی بخشی"، در مواردی که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت یک بخش را در بر می گیرد و برای وصول به آن هدف نیازمند تدوین سیاست های کلی آن بخش باشد، تنظیم می شوند.

تقسیم بندی عناوین سیاست های کلی نظام: تقسیم بندی عناوین سیاست های کلی از سال 1377 به شرح ذیل تغییر یافته است:

1) امور علمی، فرهنگی و اجتماعی

2) امور سیاسی، دفاعی و امنیتی

3) امور اقتصادی، بازرگانی و اداری

4) امور زیربنایی و تولیدی

5) امور حقوقی و قضایی

مراحل تدوین و تصویب سیاست های کلی نظام: مفاهیم و محورهای 5 گانه ذکر شده عناوین بخشی سیاست های کلی هستند. این عناوین باید به استحضار مقام معظم رهبری برسد. مواردی که به نظر معظم له، به عنوان سیاست های کلی تلقی می شوند و به مجمع ابلاغ می گردند در مجمع مطرح خواهند شد و در زیر هر عنوان،

عناوین فرعی مربوط به آن منضم به راه‌حلهای تفصیلی و البته در حد سیاست کلی به عنوان پیش‌نویس تعیین خواهند گردید. پیش‌نویس سیاستهای تدوین شده مجدداً به استحضار مقام معظم رهبری خواهد رسید و با توجه به نظر معظم له، سیاست‌های کلی نظام ج.ا.ا. اعلام و به مراجع ذیربط ابلاغ خواهد شد.

ویژگی‌های سیاست‌های کلی نظام: با توجه به تعریف سیاست‌های کلی و نظر به اینکه این سیاست‌ها، اصول و راهنمای تدوین سیاستهای اجرایی را به دست می‌دهند، باید از ویژگی‌های زیر برخوردار باشند تا بتوانند راهنمای سیاست‌های اجرایی باشند و آرمانها را به مرحله‌ی اجرا نزدیک سازند:

الف) پایداری: سیاست‌های کلی باید پس از تعیین و اعلام، در یک زمان معین و نسبتاً طولانی ثابت باشند تا آثار آنها از طریق سیاست‌های اجرایی فرابخشی و بخشی در برنامه‌ریزی و سپس اجرا ظاهر شوند.

ب) آینده‌نگری: با توجه به اینکه آثار سیاست‌های کلی طی چند سال ظهور و بروز می‌یابد، بنابراین سیاستها باید با توجه به وضعیتی که برای سال‌های آتی پیش‌بینی می‌شود و مورد نظر و هدف است، تدوین شوند.

ج) واقع‌بینی: واقع‌بینی در کنار آینده‌نگری باید مورد توجه سیاست‌های کلی باشد، بدین مفهوم که چون یک نظام در ابتدای کار خود نمی‌تواند همه آرمانهای خود را تحقق بخشد، با توجه به اولویت‌ها و امکانات خود، هدفهای میان‌مدت و بلندمدت را معین می‌کند؛ به گونه‌ای که پاسخگوی سیاستهای کلی برای تحقق در آینده دور و نزدیک باشد.

د) فراگیر بودن: سیاست‌های کلی باید فراگیر و جامع‌نگر باشند و کل نیروهای موجود و فعال در جامعه را در برگیرند و اصول راهنما را در خصوص مسائل اجرایی مربوط به همه نیروها و هر یک از نیروها مورد توجه قرار دهند و نیز تعامل میان آنها را با یکدیگر و تأثیر

پذیری شان را از یکدیگر مدنظر داشته و در حقیقت به گونه ای طراحی شوند که نتیجه کار این نیروها هماهنگ باشد.

ه) تقسیم درست رسالت ها و ماموریت ها: هر یک از اجزای مجموعه سیاست های کلی باید متوجه تحقق یکی از اهداف بخشی یا فرابخشی و تأمین آنها باشد.

و) بیانگر خصوصیات اصلی و اساسی نظام: سیاست های کلی بیان کننده و نمایانگر آرمان ها، ارزش ها، فرهنگ و تمدن و دریافت های اصولی نظام در زمینه های اعتقادی، اقتصادی، اجتماعی و حقوقی، سیاسی، علمی و فرهنگی آن خواهند بود و استقلال ایران و تأثیر گذاری اش را در منطقه و جهان و بازدارندگی نظام را در برابر تهدیدها نمایان خواهند ساخت (سنجایی شیرازی، 1387: 9).

مفهوم نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام: یکی از مفاهیم مهم نظارت در لغت، «مراقبت توأم با زیرکی و فراست» است و در اصطلاح، مراقبتی است که ناظر، با زیرکی و دقت بسیار در کار مأمور انجام می دهد. بر این اساس، ناظر علاوه بر آن که به واسطه نگاه دقیق، در جریان کار مأمور قرار می گیرد، می بایست با اعمال مراقبت هوشمندانه، کار مأمور را مطابق معیارهایی که در اختیار دارد، تنظیم نماید.

در قانون اساسی، «نظارت» به اشکال مختلف ولی مکمل یکدیگر وجود دارد. ریشه و فلسفه وجودی نظارت در قانون اساسی به امر به معروف و نهی از منکر بر می گردد و قانون گذار، با درک این عنصر سازنده اسلامی، برای تأسیس نهاد نظارت و مراقبت همگانی، در اصل هشتم مقرر می دارد:

«در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون تعیین می کند. «والمومنون والمومنات بعضهم اولیاء بعض یأمرون بالمعروف و ینهون عن المنکر»

مهمترین جلوه این نوع نظارت، نظارت رهبری است و یکی از نظارت‌های عالیه پیش‌بینی شده در قانون اساسی، بند (2) اصل (110) یعنی "نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی" است. در این نظارت، مقام رهبری با توجه به اصل هشتم قانون اساسی باید از وضعیت اعمال سیاست‌های کلی در مراحل مختلف مطلع شود تا بتواند از حسن اجرای آنها مطمئن شده و در صورت لزوم، اقدامات اصلاحی را خواستار شود.

"حسن اجرا"، مستلزم حسن اجرای تمام مراحل است که یک سیاست، ماهیت اجرایی پیدا کرده و در عمل به نتایج و اهداف خاصی دست می‌یابد. مفهوم عبارت «حسن اجرای سیاست‌های کلی» در قانون اساسی با توجه به مستندات موجود (مشروح مذاکرات شورای بازنگری و رهنمودهای مقام معظم رهبری)، انجام صحیح یک فرایند اجرایی برای دستیابی به اهداف و نتایج مورد انتظار سیاست‌های کلی است. در واقع، مجموعه عوامل در قالب این فرایند باید به گونه‌ای عمل نمایند که سیاست‌های کلی محقق شود. لذا، نظام نظارتی باید چگونگی اجرای سیاست‌های کلی را در دو جنبه «فرایند اجرای سیاست‌های کلی» و «تحقق اهداف آنها» نشان دهد.

بدین ترتیب، مفهوم نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی از دید کنترل استراتژیک، یکی پیگیری و اطلاع از نحوه اجرایی شدن سیاست‌ها و دیگری نظارت و کنترل تحقق و عملی شدن نتایج مورد انتظار می‌باشد. در جنبه اول، از حسن اقدامات انجام شده و در جنبه دوم، از میزان موفقیت اقدامات اطلاع حاصل می‌شود. برای انجام دقیق نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نیز باید نظامی طراحی شود که به صورت کارا و اثربخش نظارت کلان بر جنبه‌های فوق را عملی سازد.

مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام: بر اساس بند دوم اصل (110) قانون اساسی و در اجرای اوامر مورخ 1377/1/17 مقام معظم رهبری که امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض

فرمودند، «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام» در تاریخ 1384/3/21 به شرح ذیل مصوب گردید:

ماده (1): نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام به موجب تفویض اختیار از سوی مقام معظم رهبری توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام مطابق این مقررات صورت می گیرد.

تبصره - سیاست‌های کلی نظام، سیاست‌هایی است که از سوی مقام معظم رهبری به موجب بند (1) اصل (110) قانون اساسی تعیین می‌شود.

ماده (2): قوانین و مقررات شامل قانون برنامه حسب مورد باید در چارچوب سیاست‌های کلی مرتبط با آن تنظیم شود، این مقررات در هیچ موردی نباید مغایر سیاست‌های کلی مربوط باشد.

ماده (3): بالاترین مقام مسئول در قوای سه گانه، نیروهای مسلح و صدا و سیما مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه‌های مربوط می‌باشند.

تبصره - شیوه اعمال نظارت در مورد نیروهای مسلح، با تصویب و ابلاغ فرماندهی کل نیروهای مسلح تعیین خواهد شد.

ماده (4): به منظور بررسی، ارزیابی، تلفیق و جامع‌نگری موضوعات ارجاعی مجمع در خصوص نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، «کمیسیون نظارت» با ترکیب رییس و دبیر مجمع و دو نماینده از میان اعضای هر یک از کمیسیون‌های موضوعی مجمع تشخیص مصلحت نظام به انتخاب خود کمیسیون‌ها تشکیل می‌شود.

تبصره 1- روسای سه قوه می‌توانند با حق رأی در جلسات کمیسیون نظارت شرکت کنند.

تبصره 2- کمیسیون نظارت هنگام بررسی گزارش‌های رسیده، از وزیر یا رییس دستگاه ذی‌ربط برای شرکت در جلسات کمیسیون دعوت به عمل می‌آورد.

ماده (5): دستگاه‌های مندرج در ماده (3) موظفند گزارش‌های ادواری شامل سالیانه و پنج‌ساله خود را از نحوه اجرای سیاست‌های

کلی و میزان تحقق آنها بر اساس شاخص‌ها و نماگرها تهیه و به مجمع ارسال کنند.

ماده (6): کلیه گزارش‌ها و موارد ارجاعی به کمیسیون نظارت، ابتدا به کمیسیون یا کمیسیون‌های تخصصی در مجمع ارسال می‌شود، سپس موضوع به همراه اظهارنظر آن کمیسیون یا کمیسیون‌ها در جلسه کمیسیون نظارت مطرح می‌شود.

تصره 1- هر یک از کمیسیون‌های تخصصی مجمع در حوزه فعالیت خود، گزارش سالانه‌ای از نحوه اجرا و پیشرفت سیاست‌های کلی تهیه می‌کنند. این گزارش‌ها پس از بررسی و تلفیق در کمیسیون نظارت، برای اظهار نظر به مجمع ارایه می‌شود.

تصره 2- پیگیری امور کارشناسی نظارت، به عهده دبیرخانه مجمع است.

ماده (7): همزمان با بررسی برنامه‌های پنج‌ساله و اصلاحات بعدی آن در دولت و مجلس شورای اسلامی، کمیسیون نظارت مجمع هم محتوای برنامه را از نظر انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی مصوب بررسی می‌نماید. کمیسیون نظارت مواردی را که مغایر با سیاست‌های کلی می‌بیند، به شورای مجمع گزارش می‌نماید. در صورتی که مجمع هم مغایرت را پذیرفت، نمایندگان مجمع موارد مغایرت را در کمیسیون‌های ذیربط دولت و مجلس مطرح می‌کنند؛ و نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام اعمال نظر می‌نماید.

ماده (8): وظایف کمیسیون نظارت عبارت است از:

- تدوین خط‌مشی‌ها، شاخص‌ها و شیوه‌های اعمال نظارت با همکاری کمیسیون‌های ذی‌ربط.

- اجرای وظایف مندرج در مواد (7) و (9) و سایر موارد ارجاعی.

- تعیین نمایندگان برای حضور در جلسات تنظیم و تصویب برنامه‌های توسعه در دولت و مجلس.

- ارزیابی و سنجش میزان تحقق سیاست‌های کلی و حسن اجرای آنها بر مبنای شاخص‌های مصوب و تلفیق گزارش‌های نظارتی.

- رایۀ کلیۀ گزارش‌ها و تصمیمات از سوی کمیسیون نظارت به شورای مجمع جهت اطلاع و تصویب.

ماده (9): قوای سه‌گانه، ستاد کل نیروهای مسلح، صدا و سیما و دستگاه‌های نظارتی از قبیل دیوان محاسبات، شورای نظارت صدا و سیما، سازمان حسابرسی دولتی و کمیسیون اصل نود، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور، نهادها، بانک‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی و همچنین نهادهای عمومی موضوع تبصره ذیل ماده (5) قانون محاسبات عمومی، شهرداری‌ها و کلیۀ سازمان‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است و مؤسسات عمومی غیردولتی با درخواست مجمع از طریق بالاترین مقام هر دستگاه همکاری لازم را در اعمال نظارت موضوع این مقررات به عمل خواهند آورد. در هر حال، تشخیص و اعلام مغایرت یا عدم مغایرت با سیاست‌های کلی بر عهده مجمع خواهد بود.

ماده (10): نتایج بررسی‌های انجام شده در خصوص نحوه رعایت و اجرای سیاست‌های کلی، همراه اقدامات انجام شده به مقام معظم رهبری گزارش می‌شود.

تطبیق نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام با تقسیم بندی انواع

نظارت: همانگونه که ملاحظه گردید فرایند نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام شامل دو جنبه کلی یعنی «نظارت بر روند اجرا» و «نظارت بر تحقق سیاست‌های کلی» است. بر اساس مفاهیم ارائه شده از این دو جنبه نظارت و همچنین مقررات نظارت می‌توان نوع نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر حسن اجرای سیاست‌های کلی را در تطبیق با هر یک از انواع نظارت که در مبحث مبانی نظری نظارت در فصل قبل ارائه گردید، طبقه بندی نمود.

نظارت مجمع بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، از منظر تطبیق با "طبقه بندی نظارت از بعد زمانی"، شامل هر یک از سه نوع نظارت "قبل، حین و بعد از اجرا" است. بدین ترتیب که در "نظارت

بر روند اجرا" دو بخش «تنظیم و تصویب قوانین و مقررات» و «مراحل اجرایی قوانین و مقررات» مورد توجه قرار دارد که می‌تواند شامل دو نوع نظارت یعنی "نظارت قبل از اجرا" و "نظارت حین اجرا" باشد. "نظارت قبل از اجرا" در هنگام تدوین، تنظیم و تصویب قوانین و مقررات اعمال می‌شود (مواد (2) و (7) مقررات نظارت) و "نظارت حین اجرا" نیز در مرحله اجرای قوانین و مقررات اعمال می‌شود (ماده (5) مقررات نظارت). نظارت بر "تحقق سیاست‌های کلی" که مرحله نهایی نظارت است، نظارتی از نوع "نظارت پس از اجرا" می‌باشد. در این مرحله، مجمع از میزان تحقق سیاست‌های کلی یا میزان نزدیک‌شدن مجموعه نظام به اهداف مدنظر در سیاست‌های کلی اطلاع می‌یابد (ماده (5) مقررات نظارت).

همچنین نظارت مجمع بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، کاملاً در تطبیق با "طبقه بندی نظارت از بعد کنترل فرایند یا کنترل نتیجه"، قرار دارد. بدین ترتیب که «نظارت بر روند اجرا» از نوع نظارت فرایندگرا و «نظارت بر تحقق سیاست‌های کلی» از نوع نظارت نتیجه گرا است.

شایان ذکر است در تطبیق با "طبقه بندی نظارت از بعد آگاهی نظارت کننده و نظارت شونده"، نظارت مجمع بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام از نوع "نظارت برنامه ای" است. آنچنان که در ماده (8) مقررات نظارت اشاره شده است، "کمیسیون نظارت" به عنوان واحد مسئول از طرف مجمع (مقام نظارتی)، وظایف برنامه ریزی شده ای درخصوص تدوین خط‌مشی و شیوه‌های اعمال نظارت و همچنین ارزیابی و سنجش میزان تحقق سیاست‌های کلی و حسن اجرای آنها بر مبنای شاخص‌های مصوب و تلفیق گزارش‌های نظارتی را عهده دار می‌باشد و همانطور که در مفاد ماده (5) مقررات نظارت نیز تصریح شده است، هر دستگاه (نظارت شونده) موظف است گزارش‌های ادواری شامل سالیانه و پنج‌ساله خود را از نحوه اجرای سیاست‌های کلی و میزان تحقق آنها بر اساس شاخص‌ها و نماگرها

تهیه و به مجمع ارسال کند. این امر مؤید نوع "نظارت برنامه ای" بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام است.

فصل چهارم: تجزیه و تحلیل

اهمیت و جایگاه پدیده مواد مخدر در جهان: امروزه، پدیده مواد مخدر و انواع روانگردان از چنان پیچیدگی‌هایی برخوردار شده است که سازمان ملل متحد آنرا از جمله جرائم سازمان یافته تلقی کرده و برای مقابله با آن، اقدام به تصویب کنوانسیون‌ها و انعقاد پروتکل‌های مختلف نموده است (کنوانسیون‌های 1961 و 1971، پروتکل اصلاحی 1972 و کنوانسیون 1988 و ...).

تولید مواد مخدر در کشور افغانستان: نقش تولید و قاچاق مواد مخدر در افغانستان به عنوان بزرگترین تولیدکننده مواد مخدر در جهان، در تأمین نیازهای مالی گروه‌های مافیایی و حتی برخی جریانات افراطی نامحسوس در صحنه داخلی و خارجی افغانستان، روشن و قابل تأمل است.

اهمیت مبارزه با پدیده مواد مخدر در ایران: همجواری ایران با کشور افغانستان، پدیده مواد مخدر را به یک تهدید جدی علیه امنیت ملی کشور تبدیل نموده است و این امر اهمیت مبارزه با آن را بسیار برجسته می‌نماید. ایران به عنوان کوتاه‌ترین و ارزان‌ترین مسیر ترانزیت مواد مخدر همواره مورد توجه مافیای جهانی بوده است. تولید انبوه مواد مخدر در افغانستان و همجواری با ایران، مشکلات عدیده‌ای را به همراه داشته است.

لزوم برنامه ریزی ملی در امر مبارزه با مواد مخدر: با وجود اهمیت و تهدیدهای گسترده ناشی از قاچاق و توزیع مواد مخدر و لزوم

مبارزه جدی و فراگیر با آن و علیرغم موفقیت های وسیعی که در این خصوص برای کشور حاصل شده است، لیکن نگاهی به تصویر کلی از وضعیت مبارزه با این پدیده، نمایانگر آنست که هم اکنون بسیاری از دستگاه ها به دلیل فقدان برنامه مدون و جامع و به تبع آن عدم تفکیک و تشریح وظایف در قالب طرحی مشخص، همواره رویکردهای چندگانه ای را نسبت به موضوعی واحد ارائه داده اند و این امر غالباً منجر به موازی کاری و اتلاف وقت و صرف هزینه های گزاف شده است. یکی از مهمترین آسیب های موضوعی ناشی از وضعیت مذکور، تولید آمار و اطلاعات نادرست، ناهمگون و بعضاً متناقض توسط دستگاه های مختلفی است که در این حوزه فعالیت می کنند و این امر بیانگر فقدان "نظام جامع اطلاعاتی" در حوزه مبارزه با مواد مخدر است.

یکی از مهمترین الزامات تحقق رویکرد برنامه ریزی ملی، طرح ریزی نظام جامع اطلاعاتی در امر مبارزه با مواد مخدر است. در همین راستا، تدوین استاندارد لازم به منظور اخذ و تهیه گزارش های نظارتی تکلیفی مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی در حوزه مبارزه با مواد مخدر به عنوان مهمترین هدف تحقیق، در نظر گرفته شده است.

تدوین و ابلاغ سیاست های کلی نظام در امر مبارزه با مواد مخدر:
علاوه بر تلاش هایی که در راستای تهیه و تنظیم قوانین، مقررات و آیین نامه های مربوطه در حوزه مواد مخدر انجام شده است، مهمترین اقدامی که تاکنون با رویکرد برنامه ریزی ملی در این خصوص صورت پذیرفته است، تدوین سیاست های کلی مبارزه با مواد مخدر توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام در قالب (11) بند و ابلاغ آن توسط مقام معظم رهبری (مد ظله العالی) در تاریخ 1385/7/12 می باشد.¹

طرح ریزی کاربرگ نظارتی سیاست های کلی نظام در امر مبارزه با مواد مخدر: چنانچه در مبحث مقررات نظارت ملاحظه شد، کلیه

1- برای مطالعه سیاست های کلی نظام در امر مبارزه با مواد مخدر به سایت مجمع تشخیص نظام مراجعه شود.

دستگاه‌های مربوطه مکلف شده اند گزارش‌های ادواری از نحوه اجرای سیاست‌های کلی و میزان تحقق آنها بر اساس شاخص‌ها و نماگرها تهیه و به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کنند. با توجه به روش شناسی نظارت و الزامات نظارت راهبردی در بهره‌گیری از دولت الکترونیک و محدودیت منابع انسانی، تهیه فرم‌های جامع اطلاعاتی مبتنی بر کاربرد رایانه و جمع‌آوری داده‌ها به صورت چندلایه از دستگاه‌های تولیدکننده آن، ضروری می‌نماید.

همانطور که در قسمت (3-8) اشاره گردید، نظارت مجمع از نوع نظارت برنامه‌ای است که طی مراحل قبل، حین و پس از اجرا اعمال می‌گردد. یکی از مهمترین ملاحظات موجود در این نوع نظارت، انتخاب روش مناسب برای تحقق آن می‌باشد؛ با توجه به اینکه سیستم (روش) سنجش عملکرد (P.M.S.)، در تناسب بیشتری با نوع نظارت مجمع قرار دارد لذا به منظور تدوین ساختار کاربرگ‌های اخذ و تهیه گزارش‌های نظارتی، از الزامات و مراحل سیستم موصوف استفاده می‌نماییم. برای این منظور:

1) رسالت و مأموریت‌های قابل انتظار از سیاست‌های کلی در قالب "محورهای نظارتی" احصاء شده‌اند.

2) اقدامات عملکردی کلی و کلیدی به منظور تدقیق در هر یک از سطوح نظارتی و متناسب با جایگاه نظارتی (مجمع به منظور اعمال نظارت راهبردی و دستگاه اجرایی به منظور اعمال نظارت درونی) شناسایی شده‌اند.

3) نماگرهای نظارتی و واحد سنجش آنها تعیین و متناسب با حوزه عملکردی هر دستگاه تفکیک شده‌اند.

4) در کاربرگ تهیه گزارش‌های نظارتی، مقادیر هدف و درصد تحقق به منظور تحلیل عملکرد درج شده است.

مهمترین اقدام در این مرحله از تحقیق، افزایش اعتبار و روایی اطلاعات در هر یک از مراحل فوق بوده است. در اقدام نخست، محورهای نظارتی منبعث از متن سیاستها به منظور استفاده از نظرات خبگی افراد صاحب‌نظر، در جلسات مختلف با حضور اعضای

کمیسیون مبارزه با مواد مخدر و قاچاق و اعضای کمیته حقوقی و نظارت و با بهره مندی از روش طوفان مغزی¹ مطرح و با لحاظ نظرات مورد بازنگری قرار گرفت و نهایی سازی شد.

در دومین اقدام، پس از استخراج اقدامات عملکردی کلیدی و کلی (مبتنی بر مطالعات کتابخانه‌ای و مراجعه به منابع اسنادی مرتبط در حوزه مواد مخدر)، مجدداً ضمن استفاده از نظرات نخبگی، مکاتبات لازم با دستگاهها توسط کمیسیون مبارزه با مواد مخدر و قاچاق صورت پذیرفت و ویرایش نهایی اقدامات عملکردی تنظیم گردید.

در سومین گام، پس از تعیین نماگرهای نظارتی و تفکیک آنها بین دستگاه ها متناسب با حوزه های عملکردی، از نتایج مکاتبات کمیسیون مذکور استفاده شد. به موجب نامه شماره 9458-22461 مورخ 1387/3/26 مقرر شده بود دستگاه های اجرایی نظرات رسمی خود را در سه محور ذیل اعلام نمایند:

- وظایف ذاتی دستگاه در حوزه مبارزه با مواد مخدر به موجب قانون تشکیل و مصوبات دولت

- وظایف محوله به موجب مصوبات ستاد مبارزه با مواد مخدر و شورای عالی امنیت ملی

- انتظارات و وظایف قابل انتظار از دستگاه با توجه به بازمهندسی فرایند مبارزه با مواد مخدر

همچنین بر اساس نامه شماره 9458-24155 مورخ 1388/2/19

مقرر شد چنانچه در دستگاه های اجرایی در زمینه مبارزه با مواد مخدر و متغیرهای مؤثر در ارزیابی و نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام، اطلاعاتی افزون بر موارد ارسالی وجود دارد، اعلام نمایند.

لذا با جمع بندی نظرات واصله، گزارش نهایی تنظیم گردید.

اقدامات عملکردی در قالب کاربرگ های فرم (الف)، نماگرهای نظارتی در قالب کاربرگ های فرم (ب)، الگوی اخذ گزارش های

نظارتی در قالب کاربرگ های فرم (ج) و الگوی تدوین گزارش های نظارتی در قالب کاربرگ های فرم (د)، به شرح ذیل طراحی و تکمیل شده اند.

احصاء محورهای نظارتی مبارزه با مواد مخدر: نظر به اینکه طبقه بندی دقیق تر از موضوعات، امکان مناسب تری را برای تدوین متغیرها/نماگرهای نظارتی فراهم می نماید، لذا تعیین محورهای نظارتی مبارزه با مواد مخدر به عنوان نخستین گام در نظر گرفته شد. به همین منظور، ضمن مطالعه مستندات تدوین سیاستهای کلی نظام در امر مبارزه با مواد مخدر و همچنین با تحلیل محتوایی متن هر یک از سیاستهای کلی، محورهای نظارتی مبارزه با مواد مخدر به شرح ذیل احصاء شد:

- محور نظارتی (1): مبارزه فراگیر و قاطع علیه کلیه فعالیت ها و اقدامات غیرقانونی مرتبط با مواد مخدر
- محور نظارتی (2): مقابله با شبکه ها و عوامل اصلی داخلی و بین المللی مرتبط با مواد مخدر
- محور نظارتی (3): تقویت ساختار تخصصی مبارزه با مواد مخدر در نیروی انتظامی و دستگاه های ذربط
- محور نظارتی (4): تقویت باورهای دینی مردم و اقدامات فرهنگی، هنری، ورزشی، آموزشی و تبلیغاتی
- محور نظارتی (5): جرم انگاری مصرف مواد مخدر (جز در موارد خاص)
- محور نظارتی (6): اتخاذ تدابیر علمی جامع و فراگیر در زمینه های تشخیصی، درمانی و بازتوانی
- محور نظارتی (7): توسعه حمایت های حقوقی و اجتماعی برای افراد بازتوانی شده و خانواده های آنها
- محور نظارتی (8): تقویت و ارتقاء دیپلماسی منطقه ای و بین المللی
- محور نظارتی (9): اتخاذ تدابیر لازم برای حضور و مشارکت جدی مردم
- محور نظارتی (10): توسعه مطالعات و پژوهش های بنیادی، کاربردی و توسعه ای در امر مبارزه با مواد مخدر
- محور نظارتی (11): ارتقاء و اصلاح ساختار نظام مدیریت مبارزه با مواد مخدر

تعیین اقدامات عملکردی مرتبط با هر یک از محورهای نظارتی (طراحی فرم الف): دومین مرحله به منظور تدوین متغیرها/نماگرهای نظارتی، تعیین اقداماتی است که متناسب با اجرایی شدن آنها بتوان عملکرد هر یک از دستگاه های اجرایی ذیربط در خصوص نحوه تحقق سیاستهای کلی مبارزه با مواد مخدر را بررسی و پایش نمود. البته در تدوین متغیرها/نماگرهای نظارتی، توجه به این نکته ضروری می نماید که با عنایت به تنوع احکام مندرج در سیاست های کلی، می بایست در ماهیت ابعاد نظارتی مشتمل بر ابعاد عمومی نظارتی (طراحی ساز و کارهای مدیریتی و اجرایی لازم به منظور تحقق سیاست های کلی) و ابعاد اختصاصی نظارتی (وضعیت تحقق وظایف محوله به منظور اجرایی نمودن احکام سیاست های کلی در حوزه تخصصی هر یک از نهادهای اجرایی) نیز تدقیق نمود.

نظر به اینکه ارائه تحلیل های سیاستی به عنوان مهمترین کاربرد حاصل از نتایج نظارتی مطرح می باشد و هر یک از دستگاه های نظارتی نیز متناسب با جایگاه نظارتی اش، توجه خود را بر سطوح خاصی از اقدامات متمرکز نموده و به ارائه تحلیل های سیاستی برای نتایج نظارتی خود در آن سطوح عملکردی می پردازند، لذا اقدامات عملکردی به دو گروه اقدامات کلی و اقدامات کلیدی به شرح ذیل تقسیم بندی شده اند:

1- احصاء اقدامات کلی عملکردی (T.P.A. Total Performance (Activities): بنا به تعریف، اقدام کلی عملکردی در برگزیده چند اقدام کلیدی مرتبط است. به منظور احصاء این اقدامات، هر گروه از اقداماتی که می تواند به تحقق بخشی از منویات مندرج در محور نظارتی مربوط به هر یک از سیاستهای کلی منجر گردد، به عنوان یک اقدام کلی در نظر گرفته شده است.

2- احصاء اقدامات کلیدی عملکردی (K.P.A. Key Performance (Activities): بنا به تعریف، اقدامات کلیدی عملکردی بیانگر نحوه عملکرد نهاد اجرایی ذیربط در اجرای هر یک از وظایف محوله مرتبط با سیاست های کلی می باشد. به منظور احصاء این اقدامات، ضمن در

نظر گرفتن هر یک از محورهای نظارتی و اقدامات کلی عملکردی، منابعی نظیر قانون اصلاحیه مبارزه با مواد مخدر (مصوب 1376 مجمع تشخیص مصلحت نظام)، متن پیش نویس اصلاح قانون مذکور، پیش نویس انتظارات از دستگاه ها و نهادهای اجرایی در حوزه مبارزه با مواد مخدر و همچنین سرچ های اینترنتی به منظور بهره برداری از تجارب داخلی و بین المللی موجود، مطمح نظر قرار گرفته اند. در این راستا، فرم (الف) با عنوان کاربرد احصاء اقدامات کلی و اقدامات کلیدی عملکردی، طراحی و با تکمیل آنها، تعداد (24) مورد اقدام کلی و تعداد (108) مورد اقدام کلیدی به شرح پیوست (1) تحقیق احصاء شده است.

تدوین متغیرها/نماگرهای نظارتی سیاست های کلی مبارزه با مواد مخدر (طراحی فرم ب): پس از احصاء اقدامات کلی و اقدامات کلیدی عملکردی، تدوین متغیرها/نماگرهای نظارت بر اجرای سیاست های کلی مبارزه با مواد مخدر مطابق فرم (ب) در دستور کار قرار گرفت. برای این منظور، طیف وسیعی از مستندات و مطالعات انجام یافته در خصوص شاخص های مبارزه با مواد مخدر از جمله کتابهای سال های 1385 و 1386 ستاد مبارزه با مواد مخدر و شاخص های بین المللی موجود، بررسی و تحلیل های لازم بر روی آنها صورت پذیرفت و نتایج کار در قالب 1593 متغیر/نماگر نظارتی به شرح پیوست (2) تحقیق ارائه شده است.

طراحی کاربرد اخذ گزارش های نظارتی مبارزه با مواد مخدر (طراحی فرم ج): با تدوین متغیرها/نماگرهای نظارتی امکان مناسبی جهت طبقه بندی و تفکیک آنها بر اساس حوزه عملکردی هر یک از دستگاه های اجرایی فراهم گردید. برای این منظور، ابتدا کاربرد اخذ گزارش های نظارتی مبارزه با مواد مخدر در قالب فرم (ج) طراحی شد. سپس با توجه به وظایف و تکالیف مقرر در اسناد بالادستی موجود نظیر قانون اصلاحیه مبارزه با مواد مخدر (مصوب 1376 مجمع تشخیص مصلحت نظام)، متن پیش نویس اصلاح قانون مذکور، پیش نویس انتظارات از دستگاه ها و نهادهای اجرایی در

حوزه مبارزه با مواد مخدر و همچنین بررسی قوانین مربوط به تشکیل برخی از دستگاه های اجرایی ذیربط و یا نهادهای متولی مبارزه با مواد مخدر، نسبت به تفکیک متغیرها/نماگرهای نظارتی و تنظیم فرم (ج) برای هر یک از دستگاه های اجرایی اقدام گردید. نتایج در قالب 4956 متغیر/نماگر نظارتی برای 21 دستگاه اجرایی به شرح پیوست (3) تحقیق ارائه شده است.

طراحی کاربرگ تهیه گزارش های نظارتی مبارزه با مواد مخدر (طراحی فرم د) نظر به اینکه هدف نهایی از تدوین متغیرها/نماگرهای نظارتی و اخذ گزارش عملکرد، تهیه گزارش های نظارتی است، لذا فرم (د) با عنوان کاربرگ تهیه گزارش های نظارتی مبارزه با مواد مخدر در سال ... تنظیم شده است. رویکرد ناظر در طراحی این فرم، توجه به منویات روش سنجش عملکرد (P.M.S.) و مفاد مقررات نظارت که نظارت مجمع را به صورت نظارتی برنامه ای و طی مراحل قبل، حین و پس از اجرا ترسیم می نماید، بوده است. در این فرم که به هنگام تهیه گزارش نظارتی برای هر یک از دستگاه های اجرایی تنظیم می شود، مقدار هدفگذاری شده برای هر متغیر/نماگر توسط سیاستگذاران (در قالب برنامه های سالانه یا چند ساله) درج شده و درصد تحقق به عنوان نسبتی از میزان عملکرد دستگاه اجرایی به مقدار هدف، محاسبه و مورد تحلیل قرار خواهد گرفت.

فصل پنجم: نتیجه گیری و پیشنهادات

نتیجه گیری:

مبارزه جدی با پدیده مواد مخدر، مستلزم برنامه ریزی ملی و همه جانبه برای تحقق این امر می باشد. هر چند که با ابلاغ سیاست های کلی نظام برای مبارزه با مواد مخدر توسط مقام معظم رهبری (مدظله العالی)، بستر مناسبی برای مبارزه اصولی فراهم گردید، لیکن نظارت مؤثر و فراگیر از جمله الزامات موفقیت در تحقق اهداف و اجرای مطلوب سیاست های کلی می باشد. در این راستا و به موجب مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام، این نظارت به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض گردیده است.

نتایج این مطالعه بیانگر آنست که نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر سیاست های کلی نظام، از منظر تطبیق با "طبقه بندی نظارت از بعد زمانی"، شامل هر یک از سه نوع نظارت "قبل، حین و بعد از اجرا" است. بدین ترتیب که در تطبیق با مواد (2) و (7) مقررات نظارت از "نظارت قبل از اجرا" در مرحله تنظیم و تصویب قوانین و مقررات و در تطبیق با ماده (5) مقررات نظارت از "نظارت حین اجرا" در مرحله اجرای قوانین و مقررات، برخوردار است. همچنین، نظارت بر "تحقق سیاست های کلی" که مرحله نهایی نظارت است، نظارتی از نوع "نظارت پس از اجرا" می باشد. (موضوع ماده (5) مقررات نظارت) از سوی دیگر، مجمع در زمینه نظارت بر روند اجرا از "نظارت فرایندگرا" و در زمینه نظارت بر تحقق

سیاست‌های کلی از "نظارت نتیجه‌گرا" برخوردار است. شایان ذکر است در تطبیق با "طبقه‌بندی از بعد آگاهی نظارت‌کننده و نظارت شونده"، نظارت مجمع بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در تطبیق با مواد (5) و (8) مقررات نظارت از نوع "نظارت برنامه‌ای" است.

یکی از مهمترین ملاحظات موجود در بحث نظارت، انتخاب روش مناسب برای تحقق آن می‌باشد؛ نتایج تحقیق مؤید آنست که سیستم (روش) سنجش عملکرد (P.M.S.) در تناسب بیشتری با نوع نظارت مجمع قرار دارد. در سیستم مذکور، ارزیابی عملکرد طی سه مرحله قبل از اجرا، حین و پس از اجرا صورت می‌پذیرد. در مرحله اول، ظرفیت‌های فنی، نهادی، قانونی و مالی را برای اجرای سیاست‌ها ارزیابی می‌گردد. نظارت حین اجرا، زمینه‌ساز اقدام به موقع برنامه‌ریزان برای اصلاح برنامه‌ها خواهد شد و ارزیابی‌های پس از اجرا، تصویری واقعی از وضعیت موجود در آستانه برنامه‌های آتی ارائه خواهد داد. با توجه به این جمع‌بندی، بر آن شدیم تا به منظور تدوین ساختار کاربرگ‌های اخذ و تهیه گزارش‌های نظارتی مجمع بر سیاست‌های کلی، از الزامات و مراحل سیستم (روش) سنجش عملکرد استفاده نماییم.

لذا پس از تعیین محورهای نظارتی منبث از متن سیاست‌ها در جریان بهره‌مندی از نظرات نخبگی و طوفان مغزی و مکاتبات با دستگاه‌های اجرایی، اقدامات عملکردی کلی و کلیدی عملکردی در قالب کاربرگ‌های فرم (الف)، نماگرهای نظارتی در قالب کاربرگ‌های فرم (ب)، الگوی اخذ گزارش‌های نظارتی در قالب کاربرگ‌های فرم (ج) و الگوی تدوین گزارش‌های نظارتی در قالب کاربرگ‌های فرم (د)، طراحی و تکمیل شده‌اند.

نتیجه بررسی‌ها نمایانگر آنست که در حال حاضر تولید اطلاعات در حوزه مبارزه با مواد مخدر در کشور، در چارچوب یک نظام جامع اطلاعاتی صورت نمی‌پذیرد و بنابراین پاسخ سؤال اول تحقیق منفی است. از سوی دیگر، با توجه به طراحی فرم‌های (ج) و (د) به عنوان

خروجی های نهایی این مطالعه، امکان اخذ و تهیه گزارش های نظارتی در حوزه مبارزه با مواد مخدر در قالب استانداردهای مشخص، ایجاد گردید و لذا پاسخ سؤال دوم تحقیق مثبت می باشد. بدین ترتیب، با بهره مندی از اصول و مبانی نظری نظارت که در فصل دوم تحقیق ارائه شده است و با توجه به الزامات مقررات نظارت و روش شناسی نظارت بر تحقق سیاست های کلی که در فصل سوم تبیین شده است، هر دو فرضیه تحقیق به اثبات رسیده است. همچنین می توان اذعان نمود که هدف این تحقیق که تدوین استاندارد لازم به منظور اخذ و تهیه گزارش های نظارتی تکلیفی مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام در حوزه مبارزه با مواد مخدر می باشد، محقق شده است.

پیشنهادات کاربردی:

1) با توجه به اینکه "تعیین وزن (ضریب اهمیت)" برای هر یک از محورهای نظارتی، اقدامات کلی عملکردی و اقدامات کلیدی عملکردی از جمله اهداف این طرح نبوده است، به منظور تهیه و تنظیم مطلوب تر گزارش های نظارتی، پیشنهاد می گردد تعیین ضرایب اهمیت به تفکیک موارد اشاره شده در قالب پژوهش های آتی تعریف و اجرایی گردد.

2) با توجه به اهمیت نحوه تحلیل و استنتاج گزارش های نظارتی مبارزه با مواد مخدر (که الگوی اخذ اطلاعات و تهیه گزارش های موصوف در این مطالعه طراحی و ارائه گردید)، پیشنهاد می شود ابتدا نتایج مورد انتظار در قالب فرم های (ج) و (د) حداقل در دو نوبت توسط دستگاه های اجرایی مربوطه تکمیل گردد تا مبتنی بر روش Test Re Test پایایی و روایی داده ها مورد بررسی قرار گیرد.

برای اطلاع و دیدن فرم های الف، ب، ج، و د به اصل تحقیق مراجعه شود.

منابع:

- 1- دفتر برنامه‌ریزی ستاد مبارزه با مواد مخدر (1386). کتاب سال 1385 ستاد مبارزه با مواد مخدر، تهران، انتشارات مرکز چاپ سانس ناجا.
- 2- دفتر برنامه‌ریزی ستاد مبارزه با مواد مخدر (1387). کتاب سال 1386 ستاد مبارزه با مواد مخدر، تهران، انتشارات مرکز چاپ سانس ناجا.
- 3- رمضانپور نرگسی، محمود (1387). مبانی نظارت و بازرسی، تهران، انتشارات پلک.
- 4- سنجایی شیرازی، جهانبخش (1387). مروری بر سیاست‌های کلی و اصول برنامه ریزی استراتژیک و چگونگی تدوین سیاست های کلی در یک نظام یا سازمان مبتنی بر نظام برنامه ریزی آرمانی و هدفمند، کمیسیون مبارزه با مواد مخدر و قاچاق دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- 5- کمیسیون مبارزه با مواد مخدر و قاچاق (1385). مستندات تدوین (پیش نویس) سیاست های کلی مبارزه با مواد مخدر و انواع روانگردان، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- 6- کمیته حقوقی و نظارت کمیسیون مبارزه با مواد مخدر و قاچاق (1386). پیش نویس انتظارات از دستگاه ها و نهادهای اجرایی در حوزه مبارزه با مواد مخدر، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- 7- کمیته حقوقی و نظارت کمیسیون مبارزه با مواد مخدر و قاچاق (1386). راهبردهای اجرایی مهار پدیده مواد مخدر در کشور، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- 8- "متن قانون اصلاحیه مبارزه با مواد مخدر (مصوب 1376 مجمع)"،

- 9- "متن مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام (مصوب 1384 مجمع)"، www.maslehat.ir.
- 10- "متن سیاستهای کلی نظام در امر مبارزه با مواد مخدر و انواع روانگردان (مصوب 1385)"، www.maslehat.ir.