

## مطالعه سازمان و ساختار اداره عامه افغانستان در پرتو قانون اساسی ۱۳۸۲

### مقدمه

در افغانستان از آغاز شکل گیری نهادهای مدرن در بخش اداره عامه در اواخر قرن نوزدهم، دولت‌ها اشکال مختلف اداره عامه، از مرکزگرایی تا مرکزگرایی با گرایش عدم تمرکز و در نهایت غیر تمرکز، را به کار برده‌اند. با این حال، بنابر دلایل متعددی چون ساختارهای قبیله‌ای و سنتی، بی‌ثباتی سیاسی، تغییر سریع رژیم‌ها، بحران‌های تاریخی مداوم، اصلاحات اداری از بالا به پایین و ماهیت وارداتی آن و همینطور نیروهای بیگانه‌هراس و مرکزگرایز جامعه افغانستان، هیچ یک از این اشکال اداری نتوانستند به طور موفقیت‌آمیزی نهادینه شوند. قانون اساسی کنونی که در سال ۱۳۸۲ وضع شد، به شکل مشروط به دنبال بنیان‌گذاری شکلی غیرمتمرکز از اداره تمرکزگرا بوده است.

تجربه یک و نیم دهه گذشته حاکی از آن است که نظام اداره عامه کنونی در اجرا و دستیابی به اهداف تعیین شده غیر مؤثر بوده است؛ حتی می‌توان استدلال کرد که نظام اداره عامه موجود ناکام بوده است. ابهام و تاخیرهای مداوم در قانون اساسی در بخش‌های اداره عامه، کمبودی نهادهای اداری پیش‌بینی شده در قانون اساسی، شکست در اجرای قانون اساسی در بخش‌های اداره عامه و عدم موفقیت در تاسیس نهادهای اداری بر محوریت قانون اساسی به عنوان قسمتی از دلایل ضعف اداره عامه در افغانستان، محسوب می‌گردد.

این پالیسی‌نامه از خلال مصاحبه‌های وسیع با نخبه‌گان در داخل و خارج از حکومت افغانستان، پیشنهادهای را برای اصلاح چارچوب قانونی و ساختاری اداره عامه در افغانستان ارائه می‌دارد.

### روش تحقیق

در طرح این تحقیق روش کیفی چندگانه‌ای به کار برده شده است؛ این طرح شامل تحلیل منابع اولیه و ثانویه و همینطور مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با متخصصان و گفتگوها با پالیسی‌سازان می‌شود. در این تحقیق با افرادی مصاحبه گردیده که علاوه بر دانش نظری، تجربه عملی نیز دارند. در نتیجه در کنار سایر افراد، با اعضای کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی، مقامات عالی رتبه اداری و محققان حقوقی و اداری، مصاحبه شده است. مصاحبه‌ها به طور فردی و براساس پرسش‌های از پیش آماده شده صورت گرفته‌اند، در ضمن از مصاحبه شوندگان نیز خواسته شده بود که مسایلی که خودشان مرتبط و مهم می‌دانند را نیز مطرح نمایند. آنها همچنان در ادامه مصاحبه در صورت نیاز پرسش‌های خود را مطرح می‌کردند. در تحقیق، منابع اولیه و ثانویه، شامل قوانین اساسی افغانستان، سایر قانون‌ها و مقرره‌ها، فرمان‌های تقنینی، راهنماهای اداری، گزارش‌های رسمی و همینطور آثار علمی با دقت بررسی شده است. در نهایت این گزارش به بررسی نظری اداره عامه، مطالعه تحول تاریخی آن در افغانستان و بررسی انتقادی وضعیت کنونی، کارکردها و اهداف آن می‌پردازد. در نتیجه‌گیری این گزارش، توصیه‌های در مورد راه‌های پیش رو برای اداره عامه در افغانستان ارائه می‌شود.

## یافته‌های کلیدی

- اصلاحات گذشته در افغانستان بیانگر آن است که اصلاحات معمولاً به صورت شتاب زده و تدریجانه توسط حکومت‌های بی‌ثبات، از بالا به پایین و بدون در نظر داشتن زمینه و موانع ساختاری کشور، محکوم به شکست بوده اند.
- در حالی که اکثریت پاسخ دهندگان در این تحقیق معتقدند که نظام اداره عامه قبول شده در قانون اساسی ۱۳۸۲ نظام مرکزگرا با گرایش به عدم تمرکز است، تعدادی قابل توجه پاسخ دهندگان باور دارند که بر اساس قانون اساسی، ایجاد تعدادی از شوراهای محلی انتخابی و پذیرش اصل حکومتداری مشارکتی، نظام اداری افغانستان یا نظام غیرمتمرکز است و یا هم نظام غیرمتمرکز با گرایش به تمرکز می باشد.
- قانون اساسی ۱۳۸۲ صلاحیت‌های مهمی به شوراهای محلی داده است. گرچه در عمل، این اختیارات و صلاحیت‌ها به طور کامل به نهادهای محلی واگذار نشده است.
- قانون اساسی سال ۱۳۸۲ در مورد اینکه کدام نهاد اختیار ایجاد یا انحلال اداره‌های محلی را دارد، مبهم می باشد.
- ظاهراً قانون اساسی ۱۳۸۲، اداره مرکزی را شامل وزرای می داند که به گونه فردی به شورای ملی پاسخگو هستند؛ و حکومت (کابینه) به طور جمعی به شورای ملی پاسخگو نیست. لذا، اداره‌های مرکزی غیر از وزارت‌خانه‌ها با بحران پاسخگویی مواجه اند. این چالش به دلیل تناقضی که در قانون اساسی ۱۳۸۲ وجود دارد، به میان آمده است. قانون اساسی فعلی به دنبال ایجاد نظام اداری به شکل نظام پارلمانی می باشد؛ در حالیکه قانون اساسی به نظام سیاسی ریاستی گرایش دارد.
- قانون اساسی نظام اداری را ظاهراً به دو بخش مرکزی و اداره محلی تقسیم می کند و اداره مرکزی را شامل وزارت‌خانه‌ها می داند که دارای اداره‌هایی در سطح محلی هستند که مستقیماً توسط مرکز کنترل می شوند.
- علی‌رغم حکم صریح و اغلب به موقع قانون اساسی و نیاز فوری برای اصلاحات اداری، تعدادی از قوانین کلیدی هنوز تصویب و یا به روز نشده اند. این قوانین شامل قانون ساختار اساسی دولت، قانون حکومتداری محلی و قانون شوراهای ولایتی است.
- جایگاه قانونی تعدادی از نهادهای اداری موجود - از جمله دفتر ریاست اجرایی حکومت و شوراهای کمیسیون‌هایی که در کاخ ریاست جمهوری ایجاد شده اند - مشکوک است. علاوه بر اینها، تعدادی از نهادهای اداری پیش‌بینی شده در قانون اساسی - مثل شوراهای روستا و ولسوالی، شورای شهرداری و شهردار منتخب - هنوز ایجاد نشده اند.
- به نظر نمی رسد اختیارات مشورتی شوراهای ولایتی هدف حکومتداری مشارکتی را تامین کنند. علاوه بر این، اعطای اختیارات واقعی به اداره‌های محلی پیش شرطی است تا شوراهای ولایتی نظارت واقعی انجام بدهند. در حال حاضر، شوراهای ولایتی - تنها شورای انتخابی محلی که ایجاد شده است - عمدتاً نقش سیاسی دارد.
- قانون اساسی سال ۱۳۸۲ صراحت کافی در مورد وضعیت شرکت (کمپنی) های دولتی ندارد.
- افغانستان فاقد چارچوبی قانونی است که شخصیت قانونی نهادهای اداری را توجیه و تشریح کند. به عنوان مثال، روشن نیست که آیا کابینه، شورای وزیران، یا شوراهای کمیسیون‌هایی که در کاخ ریاست جمهوری تشکیل شده اند دارای اختیارات قانونی مجزا هستند یا خیر. در صورتی که اختیارات قانونی داشته باشند، باید به تعدادی سوالات حقوقی مربوط به اختیارات قانونی آنها پاسخ داده شود؛ اگر آنها چنین صلاحیتی ندارند، ارتباط رسمی آنها با شورای ملی باید حل شود.

## پیشنهادات

در حالی که هنوز هیچ توافقی در مورد نیاز و محتوای اصلاحات بنیادین اداره عامه در افغانستان وجود ندارد، براساس یافته های تحقیق توصیه های زیر ارائه می شوند.

### در کوتاه مدت، دولت افغانستان باید:

- قوانین بنیادی اداره عامه، از قبیل قانون تشکیلات اساسی دولت، قانون شوراهای محلی، قانون ارگان های محلی و قانون شاروالی ها به تصویب برسد؛
- برای نشان دادن التزام به الزامات قانون اساسی، ادارات مستقل در بدنه ادارات اصلی و مورد تأکید قانون اساسی ادغام شوند، تا با نقش پالیسی سازی و همکاری تخنیکی تحت رهبری وزرا ایفای نقش نمایند؛
- صلاحیت های لازم در زمینه های مصرف بودیجه، مشارکت در پالیسی سازی، برنامه ریزی، استخدام و تدارکات برای ادارات محلی تفویض گردد؛
- شوراهای محلی که هنوز ایجاد نگردیده است، بمنظور تحقق مواد قانون اساسی نه صرف به هدف آماده شدن شرایط دایر شدن لویه جرگه، تاسیس گردند؛
- برای اعمال مؤثر نقش مشورتی و نظارتی شوراهای محلی، میکانیزم های کارآمدی تهیه گردد؛
- برای نظارت کلی بر تمام ادارات محلی و رهبری اداره محلی به صورت منسجم و یکپارچه، برای والیان و ولسوالان صلاحیت های لازم تفویض شود.

### در دراز مدت، قانون اساسی باید به طور پیوسته اصلاح شود تا:

- نوع نظام سیاسی بر اساس روابط قوا، ریاستی، مختلط و یا پارلمانی، با تأمل و آگاهانه در قانون اساسی در نظر گرفته شود؛ زیرا فعلاً با آنکه نظام سیاسی شبه ریاستی است، اما سازمان اداری مورد نظر قانون اساسی بایک نظام پارلمانی بیشتر هماهنگی دارد؛
- نظام عدم تمرکز اداری، با رعایت مختصات و مؤلفه های اساسی آن ایجاد گردد؛
- نهادهای مرکزی اداره عامه تحت نظم تعریف شده در قانون اساسی قرار داده شوند؛
- سازوکارهای لازم برای اداره محلی منسجم و هماهنگ در نظر گرفته شود؛
- شوراهای محلی و شوراهای شاروالی یا ادغام گردند و یا روابط شان طوری تنظیم گردد که هر دو با تکیه بر اراده مردم، به حیث تصمیم گیرنده های نهایی در سطح اداره محلی، اداره محلی را از طریق مقامات اداری رهبری کنند؛ البته ادغام نهادهای انتخابی به کاهش تعداد و هزینه های انتخابات ها نیز منجر خواهد شد؛
- اهداف اداره عامه بصورت شفاف مشخص شود.

نظریاتی که در این مقاله ابراز گردیده مربوط به نویسنده می باشد و منعکس کننده نظریات واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان و انستیتوت صلح ایالات متحده نمی باشد.

کد نشریه:

۱۸۱۹D

## در باره واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان:

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان یک نهاد مستقل تحقیقاتی مستقر در کابل میباشد که در سال ۲۰۰۲ با همکاری جامعه بین المللی در افغانستان تاسیس گردیده است. هدف این نهاد تحقیقاتی انجام و عرضه تحقیقات با کیفیت عالی، مبنی بر شواهد، مرتبط با پالیسی و انتشار نتایج حاصله آنها و همچنین ترویج فرهنگ پژوهش و مطالعه می باشد. طبق گزارش دانشگاه پنسیلوانیا، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان منحصیث یک نهاد پژوهشی دارای جایگاه عالی در افغانستان بوده و در بین نهاد های پژوهشی در آسیای میانه در رده پنجم قرار دارد. این نهاد با پالیسی سازان، جامعه مدنی، محققان و محصلین به منظور تحقق اهداف خویش ارتباط برقرار می نماید تا استفاده از نشرات مبنی بر شواهد و کتابخانه این واحد ترویج یافته، ظرفیت تحقیقی آنها تقویت شود و فرصت ها برای بازتاب اندیشه ها، مناظره ها و تحلیل ها ایجاد گردد. واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان توسط هیأت مدیره اداره می شود که متشکل از نمایندگان ادارات تمویل کننده، سفارتخانه ها، سازمان ملل متحد و دیگر سازمان های چندجانبه، جامعه مدنی و کارشناسان مستقل می باشد. واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان برنده جایزه بهترین نهاد تحقیقاتی بین المللی سال ۲۰۱۸ مجله پراسپکت بریتانیا (Prospect Magazine) گردیده است.



## تمویل کنندگان برنامه ها:

نهاد انکشافی بین المللی سویدن (SIDA) Swedish International Development Cooperation Agency تمویل کننده اساسی واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان می باشد.

پروژه های مشخص واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان در سال ۲۰۱۸ توسط نهاد های بین المللی ذیل تمویل گردیده است:

European Union (EU), Global Challenges Research Fund (GCRF), United States Institute of Peace (USIP), Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Overseas Development Institute (ODI-UK), Institute of Development Studies (IDS) and Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), School of Oriental and African Studies (SOAS) and British Council (BC)..

همچنان این اداره عضویت شبکه های جهانی ذیل را دارا میباشد:

The RESOLVE Network, Global Challenges Research Fund (GCRF), The School of Oriental and African Studies (SOAS), Secure Livelihoods Research Consortium (SLRC), A Conflict Sensitive Unpacking of The EU Comprehensive Approach to Conflict and Crisis Mechanism (EUNPACK), ADB- Asian Think Tanks Network (ATTN) and The Regional Environmental Centre for Central Asia (CAREC).