

چالش‌های پالیسی‌عامه در افغانستان

پوهنیار ولی الله امین ۱ و پوهنیار محمد میرزایی ۲

۱ آمر دیپارتمنت اداره و دیپلوماسی دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی دانشگاه جوزجان

۲ عضو کادر علمی دیپارتمنت اداره و دیپلوماسی دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی دانشگاه جوزجان

چکیده

تحقیق حاضر تحت عنوان بررسی چالش‌های پالیسی‌عامه در افغانستان با هدف تشخیص موانع و محدودیت‌های پالیسی‌عامه در ادارات عامه افغانستان در دو دهه‌ای اخیر - دوره حاکمیت حامد کرزی و محمد اشرف غنی - و دریافت راه حل برای زدودن آن به‌پایه اکمال رسید. این پژوهش با روحیه تحقیقات کیفی سازگار بوده، از لحاظ هدف تحقیق کاربردی-عملی و از لحاظ ماهیت و روش، تحقیق توصیفی-تحلیلی می‌باشد. روش جمع‌آوری اطلاعات بیش‌تر کتابخانه‌ای بوده و قسمتی از داده‌ها از طریق مصاحبه و تحلیل محتوای رسانه‌ای به‌دست آمده و با روش تحلیل محتوای کیفی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. پرسش اصلی پژوهش حاضر این بود که پالیسی‌عامه در ادارات عامه افغانستان به کدام چالش‌ها و موانع مواجه است و چرا پالیسی‌های عامه کارایی لازم را ندارند؟ یافته‌های این تحقیق می‌رساند که پالیسی‌عامه در افغانستان با چالش‌های زیاد دست‌وپنجه نرم می‌کند؛ از جمله چالش‌های ساختاری، محتوایی و چالش‌های محیط سازمانی پالیسی‌عامه که هرکدام این چالش‌ها با شاخص‌های مربوطه آن در این مقاله به بحث و تحلیل گرفته شد. لابد واضح شد که برای بلند بردن سطح کارایی پالیسی‌عامه در ادارات عامه افغانستان ضمن رفع چالش‌های مذکور سطح آگاهی مردم بالا برده شود و نقش مردم در امر ایجاد و اجرای پالیسی‌عامه برجسته شود.

واژگان کلیدی: افغانستان، اداره عامه، پالیسی‌عامه، چالش‌های پالیسی

۱- مقدمه و طرح مسئله

همواره، زندگی روزانه ما با سیاست‌های دولت و ادارات غیردولتی عجین و وابسته است. این سیاست‌ها بر مبنای تصمیمات اداره‌های رسمی و غیررسمی استوار بوده و تمام بخش‌های روابط میان فردی و اجتماعی در سطح یک جامعه را احتوا و متأثر می‌کند. تصمیمات مذکور در چارچوب پالیسی‌ها و سیاست‌ها عرض‌اندام کرده، من حیث قواعد رهنمونی، عملیاتی و اجرایی؛ رفتار سازمانی و اجتماعی جامعه را نظم و نسق می‌بخشد (لک‌محمدی، ۱۳۹۴ ص: ۱۱-۱۲).

پالیسی^۱ که مفهوم تصمیم‌گیری مراکز اتخاذ تصمیم برای حل مشکل را افاده می‌کند. در حقیقت مطالعه دولت در عمل (وحید، ۱۳۹۳ ص: ۷) بوده زندگی ما را شکل می‌دهد، بنابراین بحث پیرامون پالیسی‌گذاری و سیاست‌های عمومی نامأنوس نیست. حقیقتاً سخن گفتن از چیزی است که همه‌روزه با آن سروکار داریم. بدین اساس پالیسی‌گذاری در اداره عامه و حکومت‌ها از چنان اهمیتی برخوردار است که نمی‌توان از آن چشم‌پوشی کرد؛ حتی می‌توان مدعی شد که حکومت بدون پالیسی یک پدیده غیر متحرک و همانند جسد بدون روح است.

همچنان، پالیسی‌های کارا و مؤثر دولت را در دست‌یافتن به اهداف آن توفیق داده و شکست یک پالیسی به معنای شکست دولت و حکومت‌داری خوب است. در ضمن به هر پیمان که قلمرو فعالیت دولت وسیع باشد نقش پالیسی‌ها در توفیق و شکست دولت‌ها برجسته می‌شود.

پالیسی عامه به‌عنوان شاخه نوپای علم سیاست، از پنج دهه به این طرف به‌طور فزاینده رشد کرده و سیر صعودی خود را به‌سوی تکامل می‌پیماید. پالیسی عامه یک‌رشته کاملاً پویا و جوان است و نخستین بار در جریان قرن بیستم در ایالات متحده آمریکا عرض وجود کرد و بعدها سازمان‌های عامه کشورهای اروپایی را نیز متأثر ساخت. الآن کاربرد خود را در اکثر کشورهای جهان نهادینه نموده است.

در عصر کنونی دولت‌ها از منظر رسالت و ایدئولوژی، خود را ملزم می‌دانند تا برای حاکمیت قانون به وضع پالیسی‌ها پرداخته و در ساخت آن از متخصصین و کادرهای علمی استمداد جویند. دولت‌ها از طریق روند پالیسی‌سازی علمی می‌توانند به اهداف و مقاصد خود نائل گردند. این امر، در افغانستان بعد از سقوط دوره اول امارت اسلامی افغانستان، اندکی بعد از تأسیس نظام جمهوری اسلامی افغانستان در سال (۱۳۸۱) وارد میدان اداره عامه این کشور گردید. اکثریت نهادهای دولتی به‌منظور رفع مشکلات عمومی پالیسی‌های عامه را وضع و به‌منصه اجرا گذاشتند.

طوری‌که تذکر یافت، پالیسی‌های عامه ذاتاً در جهت حل چالش‌ها و مشکلات از سوی نهادهای دولتی در حوزه‌های معین وضع می‌گردد تا به‌موجب آن وضعیت نامطلوب در اداره عامه برطرف شود. اما به‌رغم آن‌که دولت افغانستان در ساختار و تشکیلات سازمان‌های عامه خود، تعداد از نهادهای مشخص پالیسی‌ساز را ایجاد کرده و پالیسی‌های متعددی از قلمرو این تشکیلات وضع و تطبیق شده است، با آن‌هم چالش‌های زیادی زندگی مردم و مؤثریت عملکرد ادارات دولتی را تهدید می‌کند. دولت افغانستان در قسمت وضع پالیسی‌های عامه مصارف هنگفتی را پرداخت کرده است. اما دست‌آورد چندانی نداشته و نتوانسته فساد اداری، قانون‌شکنی، زورگویی، خشونت علیه زنان، تبعیض، نبود امنیت، میزان آلودگی آب‌وهوا، مشکلات ترانسپورت، قاچاق مواد مخدر، رقم افزایشی تعداد معتادین، فساد اداری و ده‌ها مسائل دیگر را مهار کند.

زمانی که پالیسی عامه قادر به حل مشکل در حوزه‌های معین نباشد، قاعدتاً درک می‌شود که مشکل در ذات و ماهیت پالیسی عامه است. در افغانستان اکثریت نهادهای دولتی حین وضع پالیسی‌ها به مسائل علمی روند پالیسی‌سازی توجه نداشته و غالباً در ساخت پالیسی‌ها از اشخاص غیر مسلکی و غیرمتخصص استفاده می‌کنند. هکذا به تبعیت از این امر، اجرای پالیسی‌های مذکور در افغانستان نیز با چالش‌های چند دست‌وپنجه نرم می‌کند. بنابراین، در پژوهش حاضر به این پرسش‌ها پاسخ داده می‌شود

^۱ Policy خط مشی

که در ادارات عامه افغانستان کدام عوامل وضع پالیسی‌های مؤثر را به چالش مواجه ساخته است؟ چه محدودیت‌ها و مشکلات در اجرای پالیسی‌ها در افغانستان وجود دارد؟ چالش‌های ساختاری، محتوایی و محیط سازمانی پالیسی‌های عامه در افغانستان چی-است؟

با توجه به این‌که نقش مجریان پالیسی‌های عامه به موازات واضعان آن حائز اهمیت است. بنابراین در تحقیق حاضر، حتی‌المقدور تقلا می‌شود که ضمن توضیح مبانی مفهومی پالیسی، چالش‌ها و محدودیت‌های ایجاد و اجرای پالیسی‌های عامه در دو دهه اخیر- آغاز دوره حاکمیت حامد کرزی الی ختم دوره دوم حاکمیت اشرف غنی- مورد واکاوی قرار گیرد و فهم شایسته از آن به دست آید.

البته این تحقیق، با تحقیقات کیفی سازگار بوده از لحاظ هدف تحقیق کاربردی-عملی و از لحاظ ماهیت و روش تحقیق توصیفی و تحلیلی است. توضیح آن‌که در روش مذکور، محقق علاوه بر این‌که به توصیف و تفسیر آنچه که است می‌پردازد به تجزیه و تحلیل اطلاعات نیز تمرکز می‌کند (آل کجیاف، ۱۳۹۶ ص: ۴۰). به همین ترتیب، نخست موضوعات مورد بحث با مراجعه به کتب و آثار علمی نویسندگان داخلی و خارجی، منابع اینترنتی و مصاحبه جمع‌آوری شده و بعد به شیوه تحلیل محتوی مورد تفسیر، تجزیه، تعمیم و تحلیل قرار گرفته است.

همچنان، قابل تذکر است که با مرور بر آثار و ادبیات تحقیق؛ اعم از نویسندگان خارجی و داخلی تشخیص داده شد که پیرامون عنوان این مقاله در سطح پژوهش‌گران داخلی تحقیق نظام‌مند صورت نگرفته است. عده‌ای از پژوهش‌گران جوان در سطح دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی دانشگاه کابل تحقیقات را در پیوند به موضوع پالیسی تحت عناوین؛ نقش قانون در تدوین پالیسی‌های پلیس، بررسی طرح روش‌های پالیسی‌سازی عامه در افغانستان، اصول پالیسی‌سازی در اداره عامه، ضرورت تدوین پالیسی در نهادهای عدلی و قضایی افغانستان و بررسی نقش گروه‌های فشار و احزاب در پالیسی‌سازی افغانستان انجام داده‌اند. هم‌چنان در جمع نویسندگان داخلی اثر علمی ری‌دا عظیمی (۱۳۹۷) تحت عنوان اصول خط‌مشی‌گذاری در اداره عامه قابل ذکر است. روش پژوهش اثر مذکور به شکل کتاب‌خانه‌ی بوده و در آن ضمن پرداختن به مبانی مفهومی و وضعیت ناگوار پالیسی در افغانستان به اصول و معیارهای که بر مبنای آن مناسب‌ترین نوع پالیسی را بتوان طرح و اجرا کرد، نیز توضیحات مفید ارائه گردیده است. با مرور ادبیات تحقیق، به این نتیجه رسیدیم که به صورت مشخص پژوهش مستقل تحت عنوان چالش‌های ایجاد و اجرای پالیسی‌سازی در افغانستان صورت نگرفته است. این در حالی است که نویسندگان خارجی تحقیقات گسترده‌ی را در رابطه به پالیسی‌گذاری و خط‌مشی عمومی، موانع و محدودیت‌های پالیسی‌گذاری انجام داده‌اند که ذکر تمامی آن‌ها با یافته‌های پژوهشی آن خارج از حوصله بحث این تحقیق است.

۲- مفهوم، ماهیت و موارد کاربرد پالیسی‌عامه

واژه سیاست در زبان فارسی معادل دو واژه انگلیسی پالیسیکس^۱ و پالیسی^۲ به کار می‌رود. واژه نخست معنی علم سیاست را می‌دهد (ملک‌محمدی، ۱۳۹۴ ص: ۱۵) و در این معنی به باور موریس دوورژه^۳ «سیاست علم فرمانروایی بر کشور و یا فن و عمل فرمانروایی بر جوامع انسانی است» (دوورژه، ۱۳۸۶ ص: ۱۱). اشتباه نباید گرفت که منظور از سیاست در اینجا همان سیاست عملی است. توضیح آن‌که سیاست به دو حوزه اصلی؛ نظری و عملی تقسیم می‌گردد. سیاست عملی به تعبیر حسین بشیریه: «دانش دقیق‌تری درباره‌ی چگونگی ایجاد ثبات سیاسی، تنظیم روابط بین دولت و شهروندان، حدود اختیارات و حقوق و تکالیف آن‌ها، چگونگی تبدیل خواست‌های عمومی به سیاست‌های عمومی، چی‌گونگی تنظیم روابط جامعه مدنی و دولت، رابطه قوای حکومتی، چگونگی تبدیل مجامع گسترده‌ای؛ نظیر مجلس‌ها به سازمان‌های تصمیم‌گیر، شیوه‌های کاهش در شکاف‌های سیاسی و اجتماعی

¹ politics

² policy

³ Maurice duverger

و ایجاد وفاق و همبستگی در سطح واحد سیاسی، شیوه ایفای مهم‌ترین کار ویژه‌ای حکومتی، بهترین شیوه اداره امور عمومی و نظیر این‌ها» است (بشیریه، ۱۳۸۵ ص: ۱۴). اما پالیسی^۱ در لغت‌نامه دهخدا کنایه از روش کار، طریقه و شیوه بوده و در فرهنگ آکسفورد چنین تعریف شده؛ نوع طرح عملیاتی و اجرایی به‌ویژه از سوی دولت‌ها است (ملک محمدی، ۱۳۹۴ ص: ۱۵). پالیسی در ادبیات فارسی به معنای خطمشی یا سیاست است و در این مفهوم به معنای طرح کلی و رئوس مطالب برای اقدام، یا برنامه و نظر و عمل سیاسی است.

دولت‌ها و سازمان‌ها، اصولاً دارای برنامه و روش‌های اجرایی خاص هستند که از آن به نام سیاست یا خطمشی یاد می‌شود؛ به گونه نمونه: اگر دولت یا سازمان یا فردی اظهار کند که نظام اقتصادی باید با توجه به شرایط عینی جامعه و مصالح عمومی اصلاح و تنظیم شود. در این گفته خطمشی اقتصادی دولت، سازمان یا فرد مذکور بیان شده است (بخشی و افشاری راد، ۱۳۸۳ ص: ۵۱۴). درست زمانی که با واژه پالیسی واژه عمومی را ترکیب سازیم، منظور از آن خطمشی‌ها یا سیاست‌هایی است که از سوی دولت یا نهادهای عمومی وضع می‌شود و تمام افراد جامعه یا جمعیت زیادی را در معرض خود قرار می‌دهد. در مقابل خطمشی‌های عمومی^۲، خطمشی‌های غیر عمومی یا پالیسی‌های خصوصی^۳ است که ممکن، گروه کوچکی از افراد، یک سازمان، موسسه، شرکت یا نهادی آن را وضع و در مورد افراد خود اجرا کنند (ملک محمدی، ۱۳۹۴ ص: ۱۶).

علاوه بر مفاهیم که در بالا ذکر شد، پالیسی‌گذاری یا خطمشی‌گذاری یک رویکرد معادل تصمیم‌گیری است. به این مفهوم که می‌توان آن را نوعی تصمیم‌گیری دانست؛ زیرا هنگامی که پالیسی تعیین و وضع می‌شود در همان جایگاه تصمیمی اتخاذ شده است. با این تفاوت که پالیسی نسبت به تصمیمات عادی و موردی، مهم و اساسی‌تر است؛ بنابراین پالیسی ترسیم می‌شود و سپس تصمیمات با رعایت موازین پیش‌بینی شده در پالیسی اتخاذ می‌گردد (شهیدزاده، ۱۳۹۴ ص: ۸۳).

واژه پالیسی، توسط دانشمندان حوزه علم اداره عامه به اشکال متفاوت تعریف شده است. به گفته فرید لیک^۴ «پالیسی عبارت از تصمیمی است که برای ما می‌آموزاند که در شرایط موجود چه باید کرد و چه نباید کرد». از دید دیموک^۵ «پالیسی عبارت از فهم آگاهانه قواعد و اصول برخورد و تعامل در تصمیم‌گیری است». پیتیر سلف «پالیسی عبارت است از تغییر رهنمودها در جهت این که چطور وظایف را در اداره تفسیر و عمل نماییم» می‌داند (محمدی، ۱۳۹۴ ص: ۲۶۹). پالیسی عامه یا خطمشی عمومی، قانون انتخاب راه و تصمیم‌گیری است (الوانی، ۱۳۹۳ ص: ۱۳)، همچنان پالیسی عمومی به مجموعه فعالیت‌های هدف‌داری گفته می‌شود که فرد یا گروهی از افراد برای حل مشکل یا مسئله به عمل می‌آورند (شهیدزاده، ۱۳۹۴ ص: ۸۵).

بنابراین، می‌توان محتوای پالیسی عامه را بر مبنای شرح ذیل اساس گذاشت: پالیسی عامه اصول و پرنسپ‌های کلی است که باید بر قوانین عادی، مقرره‌ها، لوایح و طرز‌العمل‌ها برتری و اشراف داشته باشد برای مثال قانون اساسی نسبت به سایر اسناد تقنینی جنبه خطمشی دارد و هیچ قانونی نباید در تناقض و مغایرت با احکام قانون اساسی باشد. در این قسمت بایست وضاحت داد که اصل و قاعده خطمشی‌گذاری یا پالیسی‌سازی از کجا سرچشمه می‌گیرد. در پاسخ باید گفت که پالیسی عمومی انعکاس و تصویر افکار و گرایش‌های اعضای یک بافت اجتماعی است؛ یعنی مجموع باورهای گروه، تبدیل به یک جریان فکری می‌شود که این جریان برای خود خطمشی تعیین می‌کند (تسلیمی، ۱۳۹۴ ص: ۱۲).

۲-۱. اهمیت و هدف پالیسی عامه

با توجه به تعاریف متعددی که از پالیسی و خطمشی عمومی ارائه گردید، پالیسی عامه نقش‌های گوناگون در جامعه دارند که اهمیت و هدف آن به اساس نقش‌ها و وظایف که دارد برملا می‌گردد. پالیسی عامه نشان‌دهنده خطوط کلی در فعالیت‌ها و اقدامات

^۱ سیاست‌گذاری (خطمشی)

^۲ General policies

^۳ Private policies

^۴ fredrik

^۵ Diemock

اداره عامه است. در واقع پالیسی‌عامه عبارت از اصولی و موازینی است که به‌وسیله مراجع زیربند در هر جامعه وضع شده و به‌عنوان الگو و راهنما، اقدامات و فعالیت‌های جامعه را رهبری، نظم و نسق می‌دهد (محمدی، ۱۳۹۴، ص: ۲۷۳).

عالی‌ترین هدف را که پالیسی‌عامه دارد؛ عبارت از منافع عامه است. پالیسی‌عامه تضمین‌کننده منافع عامه بوده و تطبیق آن منافع عامه را تأمین می‌کند (همان، ص: ۲۷۴). به عبارت دیگر پالیسی‌عامه نماینده و بیانگر منافع و مصلحت عامه مردم است. «تفع عامه همان منافع افراد و آحاد جامعه است که بر اساس معیارهای مانند قانون اکثریت، نظام مجلسی و مانند آن تعیین می‌شود. بدین ترتیب نفع عمومی لزوماً مجموع منافع تمامی افراد جامعه نیست، بلکه در حالت ایدئال مصلحتی است که در جامعه جمع کثیری از آن سود می‌برند» (الوانی، ۱۳۹۴، ص: ۱۶-۱۷).

در خصوص اهمیت پالیسی‌عامه باید خاطر نشان کرد که پالیسی‌عامه یک طرح عملی و اجرایی اداره عامه است، بنابراین برای درک و فهم شایسته این بحث، اهمیت و هدف پالیسی‌عامه را از دو دیدگاه قابل بحث می‌دانیم:

الف- اهمیت عملی: پالیسی‌عامه از این لحاظ سطح درک و تحلیل جوانب ذی‌دخل و صاحبان منافع را بالا برده و زمینه ساختن قوانین و مقررات و در صورت موجودیت اسناد تقنینی کافی و کامل زمینه تطبیق بهتر قوانین، مقرره‌ها و اصول را برای حل مشکل در سطح جامعه و ادارات دولتی فراهم می‌سازد.

در ضمن پالیسی‌عامه از لحاظ هماهنگ‌کنندگی نیز اهمیت دارد. خط‌مشی عمومی موجب هماهنگی و یکپارچگی فعالیت‌ها و اقدامات نهادها، مؤسسات و اجزای مختلف ارگان‌های موجود در جامعه با همدیگر می‌شود و جلو کارهای اضافی و ضیاع منابع را می‌گیرد. همچنان عملیات و اقدامات مشابه در کشور را با یکدیگر همسو و هماهنگ می‌کند.

هکذا، پالیسی‌عامه برنامه‌ها و اقدامات بخش عمومی را ارزیابی و کنترل می‌کند. به کمک پالیسی‌عامه می‌توان برنامه‌ها را در بوته‌ی آزمون قرار داد و مشخص کرد که به چه پیمانه فعالیت‌ها و عملکردها با معیارها و استانداردهای از قبل تعیین شده مطابقت دارد. مثلاً اگر خط‌مشی عمومی مقبول در جامعه تعدیل درآمدها و جلوگیری از تکثر ثروت باشد، بر مبنای آن می‌توان برنامه‌های مالیاتی و یا معافیت‌های مالیاتی دولت را ارزیابی کرد یا مورد سؤال قرارداد و محک زد (الوانی، ۱۳۹۳، ص: ۱۵).

با توجه به این که پالیسی‌عامه یک طرح عملیاتی و اجرایی از جانب دولت است؛ بنابراین در نبود پالیسی‌ادارات از لحاظ اجراءات و عملیاتی ساختن طرح‌ها و فیصله‌ها به چالش مواجه می‌شوند. به طوری که رسیدن به اهداف و آرمان اداره بدون پالیسی اصلاً بعید و ناممکن به نظر می‌رسد.

ب- اهمیت علمی و تئوریک: پالیسی‌عامه از لحاظ علمی نیز حائز اهمیت است. توضیح آن که پالیسی‌رهنمای عمل و دانش دقیق‌تر بوده و تصمیم‌سازان را در اتخاذ تصمیم عقلانی برای حل مشکل عمومی آگاه و رهنمایی می‌کند. البته؛ پالیسی عمومی سازمان‌ها، مؤسسات و نهادهای جامعه را با ارائه دانش مسلکی و تخصصی در راستای اتخاذ تصمیم و طرح میکانیسم کارا به‌منظور جهت‌گیری مناسب عملکردها و اقداماتشان یاری می‌دهد و آن‌ها را هدایت می‌کند که به چه اموری بپردازند و از چه اقداماتی بپرهیزند. به بیان دیگر پالیسی‌عامه رهنمای عمل در تصمیم‌گیری‌ها و انتخاب‌ها است و خطوط کلی فعالیت‌ها و اقدامات موردنظر در جامعه را مشخص می‌سازد.

اهمیت دیگر پالیسی‌عامه از لحاظ علمی، این است که روح قوانین و مقررات جامعه را روشن می‌کند؛ چون پالیسی‌عامه از فرهنگ و ارزش‌های موردقبول جامعه ناشی شده و خطوط کلی عملکردها و برنامه‌های جامعه را طرح و سازمان‌دهی می‌نماید. بدین جهت دانش پالیسی‌عامه برای درک صحیح و تفسیر دقیق مقررات و ضوابط، معیار است (الوانی، ۱۳۹۳، ص: ۱۷). علاوه بر اینکه پالیسی‌عامه رهنمای کار و عمل است از لحاظ اینکه پالیسی عامل متغیر حکومتی است؛ مشخص‌کننده توفیق و شکست دولت‌ها بوده و عامل ارتباطی میان ملت و دولت می‌باشد.

۲-۲. انواع پالیسی‌های عامه

هرچند به ارتباط تصنیف و طبقه‌بندی پالیسی دیدگاه و احد که مورد تأیید متخصصین این حوزه باشد وجود ندارد. پالیسی عامه دارای انواع مختلف و متعدد بوده و ساحت عظیم، متنوع و در حقیقت تمام قلمرو فعالیت‌های دولت را احتوا می‌کند و هرکدام آن نسبت به نوع سیستم، زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و غیره از هم متفاوت‌اند. با آن‌هم یکی از متداول‌ترین طبقه‌بندی انواع پالیسی عامه به قوای سه‌گانه هیئت حاکم مربوط می‌شود که متناسب با حوزه فعالیت، اختیار و عملکرد خود پالیسی‌های سه‌گانه را تهیه و تدوین می‌نمایند:

الف- پالیسی‌های قضایی: فیصله‌ها و تصامیم است که به‌وسیله قوه قضائیه و دادگاه‌ها اتخاذ و تدوین می‌شود. مانند طرزالعمل- های قوه قضائیه و آرا دادگاه عالی کشور که به وحدت رویه در رسیدگی به دعاوی می‌انجامد.

ب- پالیسی‌های اجرایی: همان تصامیم متخذه که به‌وسیله وزارتخانه‌ها، نهادها و مؤسسات مربوطه‌ی آن و در کل دستگاه‌های قوه مجریه تهیه و تنظیم می‌شود؛ نظیر مقرره‌ها، لوائح، طرزالعمل‌ها، مصوبات و بخشنامه‌های وزارت خانه‌ها با هیئت دولت.

ج- پالیسی‌های تقنینی: که به‌وسیله نمایندگان مجلس قانون‌گذاری از طریق ارائه طرح‌ها یا لوائح قانونی مطرح و تصویب می‌شوند. مانند قوانین موضوعه (شهیدزاده، ۱۳۹۴، ص: ۹۱).

پالیسی عامه را به انواع زیر نیز تقسیم و طبقه‌بندی می‌نمایند:

پالیسی عامه سیاسی- تقنینی: این پالیسی بیشتر روی اهداف کلان ملی تأکید داشته، محدوده و ابعاد وسیع‌تر را دنبال می‌کند و معمولاً در سطوح بلند تصمیم‌گیری اتخاذ می‌گردد.

پالیسی‌های اداری- اجرایی: این پالیسی در امتداد پالیسی‌های سیاسی تقنینی وضع می‌گردد و بیشتر در عرصه‌ی اداره عامه و به‌منظور تأمین اهداف پالیسی‌های سیاسی تقنینی ساخته می‌شود. این نوع پالیسی عامه اهداف نسبتاً کوچک را دنبال کرده، عرصه فعالیت آن محدود و عملیاتی است.

همچنان پالیسی‌های عامه را می‌توان به پالیسی تصریحی، پالیسی تلویحی، پالیسی تشریحی، پالیسی آینده‌نگر، پالیسی تجویزی و پالیسی‌های پویا و ایستا نیز تقسیم‌بندی کرد (محمدی، ۱۳۹۴، ص: ۲۷۵-۲۷۷).

۳. چالش‌های پالیسی عامه

در این بخش به مشکلات و چالش‌های پالیسی‌گذاری عمومی در افغانستان اشاره می‌نماییم. قابل یاد دهانی است که در هر جامعه و کشوری چالش‌های پالیسی‌گذاری به گونه‌ی خاص جلوه می‌کند و ما در اینجا با استفاده از اطلاعات که در پیوند به چالش‌های پالیسی‌گذاری در کشور ایران و سایر کشورهای که از لحاظ فرهنگی و مسائل اجتماعی و پیشرفتگی سیاسی و اقتصادی با کشور عزیز ما افغانستان مشابهت دارند و همچنان با استفاده از منابع داخلی به جستجو پیرامون چالش‌های پالیسی‌گذاری و اجرای آن در افغانستان می‌پردازیم.

قسمتی از اطلاعات به‌دست‌آمده‌ی این تحقیق از لابه‌لای مباحث و محتوای رسانه‌ها، تحلیل گران، کارشناسان و استادان دانشگاه‌ها بوده و با شیوه تحلیل محتوای این مطالعه صورت گرفته است. نوع مطالعه مذکور، زمانی مناسب است که نظریات یا منابع تحقیقی موجود در مورد پدیده کافی نباشد (اچ‌سی و شنون، ۲۰۰۵: ص: ۸۸). هدف از تحلیل محتوای کیفی، فراهم آوردن شناخت یک پدیده، بینش نو، تصویر از واقعیت و انعکاس آن و راهنمایی عمل است (درسکو و ماسچی، ۲۰۱۵: ص: ۲۰۸). بنابراین، مطالعه حاضر باهدف دستیابی به درک عمیق از عمل‌کردهای واقعی و عینی اداره عامه افغانستان و اجراء دستگاه حکومت با دیدگاه متخصصین حوزه سیاست و پالیسی عامه و منابع تحقیقی، آثار و منابع علمی در خصوص چالش‌ها و محدودیت‌های ایجاد و اجرای پالیسی عامه در افغانستان صورت گرفته است.

با انجام مطالعات اکتشافی، مشخص گردید که عوامل زیادی می‌تواند روند پالیسی‌گذاری، تطبیق و اجرای آن را به مشکلات و بن‌بست مواجه سازد. این عوامل را دانشمندان و محققان به‌صورت عموم از یک‌طرف و به‌طور خاص مربوط به یک کشور مشخص که در نتیجه تحقیق می‌تواند آشکار گردد، به‌صورت متفاوت بیان داشته‌اند. ما در این قسمت تحقیق تقلاً داریم تا چالش-

های ایجاد و اجرای پالیسی‌عامه را در افغانستان مورد کنکاش قرار داده، یافته‌های خود را درخور جامعه و پالیسی‌سازان افغانستان قرار دهیم. به‌منظور اختصارسازی و پالایش (خلاصه‌سازی) داده‌ها، چالش‌های ایجاد و اجرای پالیسی‌عامه در افغانستان را تحت عناوین چالش‌های ساختاری، محتوایی و محیط سازمانی پالیسی‌عامه به بحث می‌گیریم.

۳-۱. چالش‌های ساختاری

چالش‌های ساختاری مشتمل بر یک سلسله عوامل و مسائل است که از مرحله تدوین پالیسی الی مرحله ارزیابی آن را دربر گرفته و به‌عنوان عوامل بازدارنده پالیسی را در مراحل مختلف شکل‌گیری و تطبیق آن به تنگنا و مشکلات مواجه می‌سازد. در این بخش مقاله به ذکر و تحلیل موارد مربوط به چالش‌های ساختاری می‌پردازیم:

۳-۱-۱. **عدم تمایل به آینده‌نگری:** بی‌توجهی، به آینده‌های دور حین وضع پالیسی از چالش‌های عمده پالیسی‌گذاری است. اغلب تصمیم‌گیرندگان به اخذ تصمیم‌هایی گرایش دارند که نیازهای زودرس را ارضا نموده، نتایجی قریب‌الوقوع و کاملاً قابل پیش‌بینی شده را دربرداشته باشد. این کتگوری پالیسی‌سازان، با سطحی‌نگری و ساده‌انگاری پالیسی‌عامه از پرسش‌ها، تردیدها و ریسک‌های که در دوراندیشی و تصمیم‌های راهبردی مطمح نظر است احتراز می‌کنند. چون ذهنیت آنان طوری عیار شده است که خواست‌های امروزه و خیلی نزدیک به زمان وضع پالیسی به دست آید و نتایج زود هنگام از سیاست‌گذاری‌هایشان عاید گردد.

پیچیدگی و دشواری تصمیم‌گیری‌های دورنگر عامل دیگری است که تصمیم‌گیرندگان را به آینده‌های زودرس متمایل می‌کند و از توجه به آینده دور بازشان می‌دارد (الوانی، ۱۳۹۳، ص: ۱۶۳-۱۶۴). تا آنجایی که از پالیسی‌گذاری‌ها در افغانستان آگاهی دارم اکثریت از پالیسی‌هایی که دولت و یا نهادهای دولتی ساخته‌است، با یک دید سطحی و به خاطر گرفتن امتیاز از جامعه جهانی و دونرها بوده؛ بدون در نظر داشت اصل دوراندیشی و آینده‌نگری ساخته‌شده‌اند. به گونه نمونه: پالیسی‌های اقتصادی-پذیرفتن نظام بازار آزاد در پالیسی‌عامه تقنینی نظام سیاسی افغانستان که در ماده ۱۱ قانون اساسی افغانستان تصریح شده است و پالیسی-های امنیتی و پالیسی‌های مربوط به زنان که توسط وزارت زنان طرح و تطبیق شده است.

۳-۱-۲. **جزئی‌نگری و یک‌بعدی شدن در تصمیم‌گیری:** فقدان وسعت دید و تحلیل همه‌جانبه ابعاد و زوایای پالیسی و تبعات آن می‌تواند چالش دیگری در امر تبیین و تعمیم پالیسی‌عامه باشد (محمدی، ۱۳۹۴، ص: ۲۸۴). دید کوتاه و جزئی و در نظر نگرفتن ابعاد مختلف و متعدد دخیل در مسائل که برای آن پالیسی ساخته می‌شود از چالش‌های جدی دیگری است که در خط‌مشی گذاری و اجرای آن مانع و محدودیت ایجاد می‌کند. توضیح آن که «در تصمیم‌گیری‌ها عدم توجه به محیط‌های مختلف مؤثر بر موضوع تصمیم، مانند محیط فرهنگی و اجتماعی، محیط سیاسی و قانونی، محیط فنی و اقلیمی و جغرافیایی موجب می‌شود تا خط‌مشی‌های حاصل از نقطه‌نظر هر محیطی که بدان توجه نشده باشد، آسیب‌پذیر گردیده و در اجرا دچار مشکل گردد» (الوانی، ۱۳۹۳، ص: ۱۶۴). فی‌المثل خط‌مشی‌ی که در آن به محیط ارزشی فرهنگی توجه نشده باشد در عمل مورد پذیرش جامعه قرار نمی‌گیرد و مسلماً شکست خواهد خورد. بارزترین نوع مثال آن را می‌توان از قانون منع خشونت علیه زنان و تصمیم‌های که در راستای عملی شدن این قانون توسط وزارت محترم امور زنان اتخاذ گردید، یاددهانی کرد. قانون متذکره، در بسیاری از مناطق افغانستان توفیق عمل نیافت؛ چون تصمیم‌های مذکور اثرات اقتصادی و اجتماعی محیط را نادیده انگاشته بود.

در افغانستان متأسفانه این مشکل در پالیسی‌سازی و خط‌مشی‌های دولتی به شکل جدی وجود داشته و پالیسی‌ها بدون توجه به عوامل محیطی مؤثر در آن ساخته می‌شود. امروزه از موانع جدی تطبیق احکام و مفاد قانون اساسی، پالیسی‌ها و پلان‌های دولت عدم توجه به مورد فوق است.

۳-۱-۳. **نارسایی‌های اطلاعاتی در تصمیم‌گیری:** محدودیت مراجع معتبر معلوماتی و عدم موجودیت معلومات و اطلاعات دقیق در امر پالیسی‌سازی از مسائل دیگری است که روند پالیسی‌گذاری در افغانستان را به چالش مواجه ساخته است (محمدی، ۱۳۹۴، ص: ۲۸۴-۲۸۵). اطلاعاتی که تصمیم‌گیرندگان را در اخذ تصمیم درست در طرح پالیسی کمک می‌کند. در امر پالیسی-

سازی فوق‌العاده حائز اهمیت است. نارسایی اطلاعاتی از چالش‌های جدی و تهدیدکننده روند موفقیت‌آمیز پالیسی‌گذاری و اجرای آن محسوب می‌گردد.

در افغانستان یکی از مشکلات در این زمینه عدم وجود یک پایگاه متمرکز و موثق اطلاعاتی است که خط‌مشی‌گذاران را در اخذ تصمیم‌های صحیح یاری دهد. اطلاعات موجود اغلب ناقص و مربوط به گذشته‌اند و کمتر می‌توان نسبت به صحت آن اطمینان داشت. سیستم شدید متمرکز و سلسله‌مراتب بیش‌ازحد در اغلب سازمان‌های بزرگ دولتی نیز مشکل دیگری در راه اطلاع‌رسانی به تصمیم‌گیرندگان است. زیرا زمانی که داده‌ها سلسله‌مراتب اداری را طی کنند؛ ضمن این‌که از سرعت انتقال اطلاعات کاسته می‌شود، داده‌های مزبور حتماً دست‌خوش تغییر و دست‌برد قرار گرفته صحت و اعتبار آن مخدوش می‌شود. این در حالی است که هیچ مرجعی معتبر نیز برای کنترل و نظارت اطلاعات دریافتی و اطمینان یافتن از صحت آن وجود ندارد.

هکذا، برای پالیسی‌سازان افغانستان در سطح ادارات عامه اتکای محض بر اطلاعات و گزارش‌های رسمی دولتی و آمار و اطلاعات که از گذشته‌های دور باقی‌مانده صورت می‌گیرد. در قسمت اخذ نظریات مردم غفلت وجود دارد. این در حالی است که مردم و افراد اجتماع که برای مشکلات آنان پالیسی ساخته می‌شود منبع اصلی معلومات بوده و شناخت مسئله پالیسی‌عامه از جانب مردم خوب‌تر صورت می‌گیرد. در کشور عزیز ما تصمیم اتخاذی معمولاً اقتباسی است. البته تحقیقات که صورت هم می‌گیرد، صرف به خاطر الگوگیری و تقلید است.

امروزه تصمیم که به خاطر ساختن قانون و یا پالیسی گرفته می‌شود بر اساس اطلاعات از شرایط و اوضاع عینی جامعه ما نبوده بل، اقتباس و تقلیدی است از تصمیم که در کشورهای پیش‌رفته پیرامون حل مشکل اجتماعی اتخاذ گردیده است.

۳-۱-۴. **گرایش به ساده‌انگاری و رفتن به دنبال راه‌حل‌های ساده:** «خط‌مشی‌گذاران زمانی که دست‌یابی به راه‌حل‌های اساسی را دشوار می‌یابند راه‌حلی ساده را برگزیده، می‌کوشند تا از طریق تبلیغات، رضایت عامه را در مورد مشکل جلب نمایند» (الوانی، ۱۳۹۳، ص: ۱۶۷). مشکل دیگری که در پالیسی‌گذاری‌های عمومی افغانستان وجود دارد ساده‌انگاری در دریافت مشکل و پرداختن به جنبه‌های ظاهری قضا و عوارض مشکل، به‌جای اصل مشکل است. در این حالات، زمانی که مشکلی در جامعه پدیدار می‌شود خط‌مشی‌گذاران به عارضه‌ی ظاهری عطف‌وتوجه نموده و در رفع آن به وضع قانون و ضابطه می‌پردازند. طور مثال فقدان روح عدالت در جامعه، از مصائب و مشکلات بزرگ است که منجر به عوارض و مسائل زیاد در ابعاد مختلف زندگی اجتماعی و سیاسی مردم می‌گردد. در برخورد با چنین مشکلی خط‌مشی‌گذاران، ریشه و اصل مشکل را نادیده گرفته، با وضع خط‌مشی‌هایی که از طریق قوه قهریه به اجرا درمی‌آید، می‌کوشند تا عوارض مشکل را از میان بردارند. از آن‌جا که ریشه و اصل مشکل، مورد ملاحظه قرار نگرفته، راه‌حل‌های مصوب نیز بیش‌تر جنبه مسکن و موقتی خواهد داشت و راه‌حلی اساسی و قطعی محسوب نمی‌شوند.

۳-۱-۵. **اعمال نظر شخصی در تصمیم‌گیری و اتکای بیش‌ازحد بر تجربیات فردی:** سخی محمدی در کتاب اداره عامه خود چالش مزبور را به‌طور مختصر چنین توضیح می‌دهد: «اعمال علایق و دیدگاه شخصی تأکید بیش از حد به تجربیات، دیدگاه و علایق فردی در امر طرح و تطبیق پالیسی چالش دیگری در امر ایجاد و تطبیق یک پالیسی موفق است» (محمدی، ۱۳۹۴ ص: ۲۸۵). افغانستان کشور فرد محور است سیستم محور نیست. گذشته تاریخی این کشور فرهنگ فرد محوری را در خود جاده داده و این امر را در سیستم حکومتی خود نهادینه ساخته است. بنابراین از دید تاریخی هیچ نظام سیاسی و سیستم سیاسی پایدار در این کشور شکل نگرفته است.

متأسفانه شرایط و اوضاع طوری عیار گردیده که تمایل هر رهبر، اداره و اداره‌چی به‌طرف تمرکز است. یک رقم بسیار بزرگ از تصمیم‌گیرندگان طراز اول دولت بر خودمحوری و خودخواهی اتکا داشته و نظریات خود را نسبت به نظریات و دیدگاه‌های با ارزش دیگران ترجیح می‌دهند. بنابراین در اغلب تصمیم‌های دولتی خواهان شامل ساختن نظریات خود هستند. فی‌المثل رئیس

حکومت وحدت ملی محمد اشرف غنی به عنوان کسی که در رأس دولت قرار دارد خود را عقل کل دانسته سواپی از دیدگاه خود به نظریات کسی دیگری اعتنا نمی کرد. فقط خود می خواست تصمیم بگیرد و به اتکای تجارب و دانش خود عمل می کرد.

۳-۱-۶. عدم تمایل به اجرای آزمایشی خطمشی ها و فقدان باز خورد فرایند خطمشی گذاری عمومی:

این عامل، نیز یکی از چالش های است که در ختم مرحله تدوین و آغاز مرحله اجرا قرار می داشته باشد. خطمشی ها بعد از تدوین قبل از اینکه به شکل قطعی (پالیسی) مورد اجرا قرار گیرد و نهایی شود (الوانی، ۱۳۹۳: ص ۱۶۹)؛ الزاماً نیاز دارد تا یک بار در محک آزمون قرار گیرد و اطمینان از باز خورد مثبت آن دریافت گردد. در افغانستان عزیز ما خطمشی ها ساخته می شود اما هیچ یک از آن ها نه در محک آزمون قرار گرفتند و نه هم باز خورد مثبت و بازدهی لازم را به دست آورده اند. این کار بدون شک باعث ضرر و زیان های در جامعه گردیده است. طور مثال دولت خطمشی خود را در پیوند به مسئله مالیه بر مصرف کریدت کارت ها ساخت. بدون اینکه این پالیسی عامه یا سیاست گذاری یک بار مورد آزمون و آزمایش قرار گیرد مورد تطبیق قرار گرفت. برآیند تطبیق این سیاست فرار مالیاتی شد. شرکت های مخابراتی با ارائه حساب نادرست یک قسمت زیاد از دارایی های مردم را گرفته به دولت مالیه آن را پرداخت نکردند. در ضمن کدام سیستم و نظام درست نیز برای محاسبه این همه پول که از مصرف کریدت کارت ها گرفته می شود وجود ندارد. هر چند وضع این پالیسی برای تقویه بنیه مالی کشور کار خیلی خوب است، اما این پالیسی قبل از اینکه مورد آزمایش قرار گیرد به صورت قطعی آن هم بسیار فوری در ایام که مجلس تعطیل بود ساخته شد و مورد اجرا قرار گرفت.

۳-۱-۷. عدم مسئولیت پذیری در امر تصمیم گیری: «عدم وجود فضای حمایتی برای تصمیم گیرندگان، عدم وجود نهادهای حمایت کننده تخصصی و اطلاعاتی برای کمک به تصمیم گیرندگان، نارسایی فنی و تخصصی، عدم وجود همکاری بین مراجع علمی و فنی با تصمیم گیرندگان، می تواند در عمل چالش جدی در امر موفقیت پالیسی عامه باشد» (محمدی، ۱۳۹۴: ص ۱۸۵). برخی از صاحب نظران معتقدند که ساخت دولت و نحوه ارتباطات در آن به گونه ای است که نوعی عدم تمایل به تصمیم گیری را در اعضای خود به وجود می آورد. نداشتن اختیارات کافی، قوانین و مقررات دست و پاگیر، تشریفات مختلف قانونی، فقدان پاسخ گویی و مسئولیت پذیری در برابر مردم و جامعه، عدم هماهنگی واحدها باهم، عدم وجود حمایت معقول و کافی برای تصمیم گیرندگان از سوی مقامات بالاتر، همه دست به دست هم می دهند و محیطی نامساعد را برای تصمیم گیری به وجود می آورند. این امر منجر به عدم تمایل به تصمیم گیری در بخش دولتی شده است (الوانی، ۱۳۹۳: ص ۱۷۱).

این عامل یکی از چالش های است که در مرحله تدوین پالیسی می تواند اتفاق بیفتد؛ یعنی یکی از چالش های تدوین پالیسی می تواند به شمار آید. در کشور عزیز ما افغانستان معمولاً تصمیم طوری اتخاذ می گردد که مقامات بالایی در آن نقش محوری را دارند. فرودستان یا مقامات پایین تمایل به تصمیم گیری ندارند و این وظیفه مهم را به مقامات بالایی احاله می کنند. این وضعیت باعث می شود تا تصمیم گیری در رأس هرم سازمانی اتخاذ شده و از غنای آن به دلیل عدم شریک ساختن نظریات زیردستان در ساختن تصمیم و پالیسی کاسته شود. آشفتگی حالت مذکور ناشی از این امر است که تصمیم گیرندگان به دلیل نبود فضای حمایتی آماده پذیرفتن ریسک و اتخاذ تصمیم نیستند.

۳-۱-۸. انعطاف ناپذیر بودن تصمیم ها: پالیسی در واقع برنامه متغیر نسبت به شرایط متغیر است. پالیسی ها در تمام جاها و در هر زمان عین اثر گذاری را ندارد. جزم اندیشی در امر طرح پالیسی، خطمشی را یک پدیده خشک و بی روح ساخته و میزان پذیرش و تطبیق خودکار اجتماعی آن را کاهش می دهد. پالیسی صرف، نباید زاده فکر یک بعدی تصمیم گیرندگان نسبت به محیط باشد (محمدی، ۱۳۹۴: ص ۲۸۵).

انعطاف ناپذیر بودن تصمیم ها عامل است که موجد ایجاد چالش و مشکلات در مرحله ارزیابی پالیسی ها می گردد. یعنی درست زمانی که پالیسی در منصفه اجرا قرار گرفت و خلأها و مشکلات پالیسی عیان شد و الزاماً نیازمندی بمیان آمد تا پالیسی تغییر یافته و اصلاح گردد، در این حالت اگر پالیسی انعطاف ناپذیر باشد تعدیل و برابر ساختن پالیسی با شرایط و اوضاع حاکم کار

بسا دشوار است. اما اگر پالیسی انعطاف‌پذیر بود بدون کدام چالش قابلیت تعدیل خواهد داشت و هیچ مشکلی تصمیم‌ها را تهدید کرده نمی‌تواند.

۳-۱-۹. **وضع خط‌مشی‌های صوری و ظاهری:** در برخی موارد خط‌مشی‌هایی وضع می‌شوند که صرفاً جنبه تبلیغاتی و ظاهری دارند و برای جلب نظر و حمایت مردم طراحی شده‌اند. از آغاز مشخص است که قرار نیست تصمیم‌های مذکور اجرا گردد و مردم نیز پس از مدتی از این امر مطلع شده، نسبت به خط‌مشی‌گذاران بی‌اعتماد می‌گردند و به سایر خط‌مشی‌ها نیز بادی منفی برخورد می‌نمایند. هم‌چنین خط‌مشی‌هایی که در امکانات پیاده کردن آن‌ها اغراق شده و به‌طور واقع‌بینانه ارزیابی نشده‌اند، مشکل بی‌اعتمادی را تشدید می‌کند (الوانی، ۱۳۹۳ ص: ۱۷۳).

تصور کنید، در خط‌مشی خاصی به مردم وعده‌هایی داده می‌شود که امکان تحقق آن‌ها موجود نیست. به‌گونه‌ی نمونه: در افغانستان تمامی مواد فصل اول قانون اساسی افغانستان از الف تا یا بندبند و جزء جزء از موارد که برای مردم وعده داده شده، یک مورد آن به شکل درست تطبیق نشده است- موجودیت این مشکل پس از مدتی بر همگان روشن می‌گردد و موجبات دل‌سردی و عدم اطمینان عامه مردم به‌نظام خط‌مشی‌گذاری را فراهم می‌سازد. تداوم این عارضه در خط‌مشی‌گذاری باعث می‌شود خط‌مشی‌ها پایگاه مردمی و اجتماعی خود را از دست بدهند و جامعه با دیدی منفی و با بی‌تفاوتی، با خط‌مشی‌ها برخورد نماید.

۳-۲. چالش‌های محتوایی

در این بحث، بیشتر بالای چالش‌ها و مشکلات که روند پالیسی‌گذاری در افغانستان از لحاظ محتوایی به آن مواجه است پرداخته می‌شود. از لحاظ محتوایی تمرکز بیشتر به این مسئله است که یک پالیسی به کدام پیمان‌ها می‌تواند مشکل را حل کند و به چه میزان ارزش خروجی دارد؟ آیا خط‌مشی‌های عامه در افغانستان خروجی بهتر را بعد از پیروسی تأمین کرده می‌توانند و به حد کافی اثرگذار اند؟

بزرگ‌ترین چالش پالیسی‌گذاری عمومی در افغانستان، این است که تقریباً تمام پالیسی‌های که ساخته شده‌اند، کاپی و یا ترجمه پالیسی کشورهای خارجی است. امر مذکور اصلاً با شرایط زندگی سیاسی و اداری ما وفق ندارد؛ مثلاً پالیسی‌های اقتصادی که وزارت‌های مربوط به سکتور اقتصادی ساخته‌اند و از آن پیروی می‌کنند، پالیسی‌هایی که انستیتوت خدمات ملکی افغانستان ساخته است و پالیسی‌ها و تصامیم که در سطح وزارت تحصیلات عالی خاصاً خط‌مشی‌های مربوط به ارتقای کیفیت دانشگاهی‌اند. این پالیسی‌ها به دلیل اینکه کاپی برداری شده هم با قوانین مربوطه و حتی در برخی موارد با قانون اساسی نیز سرو سازش ندارد. هرچند پالیسی‌عامه می‌تواند برای تطبیق بهتر قانون نیز وضع شود. اما از لحاظ متنی وقتی به پالیسی منع آزار و اذیت جنسی وزارت محترم تحصیلات عالی نگاه می‌کنید نه‌تنها این‌که با قانون منع آزار و اذیت زنان و اطفال مطابقت کلی دارد بل، با قانون اساسی نیز سازگار نیست. هم‌چنان وقتی که به پالیسی توسعه آموزش و پرورش اطفال و متعلمان وزارت محترم معارف نگاه می‌کنید قسمت‌های از این پالیسی با قانون معارف در تضاد است.

نکته دیگر، مخالفت افکار کسانی که پالیسی‌عامه را می‌سازند و در متن پالیسی موضوعات مهم و حیاتی را پیش‌بینی می‌کنند با اشخاصی که مجری این پالیسی هستند، قابل یاددهانی است. پالیسی‌ساز در این مرحله با یک دید عالی متن پالیسی را طبق معیارهای علمی پالیسی می‌سازد، اما پالیسی‌های مذکور به دلیل اینکه با شرایط عینی جامعه ما مطابقت ندارد، طرد شده از اجرا بازمی‌ماند.

هکذا، اهداف که در پالیسی پیش‌بینی می‌گردند بسیار بزرگ و در مواردی با متن قوانین مربوطه‌ی همان پالیسی در مخالفت قرار دارد. فی‌المثل یکی از اهداف که در پالیسی منع آزار و اذیت جنسی زنان وزارت محترم تحصیلات عالی تذکر یافته است، تأمین عدالت و کرامت اجتماعی است. این هدف به حدی بزرگ و گسترده است که دولت با تمام امکانات و سازوبرگ تشکیلاتی‌اش از تأمین آن عاجز است.

برخی از عوامل دیگری نیز که جز چالش‌های محتوایی پالیسی بوده، اجرای آن را به مشکل مواجه می‌سازد، (عوامل مربوط به خود پالیسی) مثلاً مبهم بودن اهداف پالیسی‌های عامه است. هرگاه اهداف پالیسی حین ساختن پالیسی، به‌طور خاص در مرحله تدوین پالیسی مبهم بوده و نتایج را که پالیسی از تطبیق و اجرای خود تعقیب می‌کند واضح و آشکار نباشد، تطبیق پالیسی به مشکل مواجه می‌گردد. هکذا، هرگاه اهداف پالیسی وسیع باشد اجرای پالیسی به بن‌بست مواجه می‌شود؛ یعنی به هر پیمانانه که ساحت پالیسی وسیع باشد اجرای آن مشکل می‌شود.

۳-۳. چالش‌های محیط سازمانی

چالش‌های محیطی را می‌توان تحت عنوان چالش‌های فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی مورد کنکاش و تحقیق قرارداد (عباسی و دیگران، ۱۳۹۵، ص: ۶۰). اما قبل از آن لازم است تا یک سری از عوامل محیطی را که اجرای کامل خطمشی‌های عمومی را باز داشته و موانع در ایجاد و تطبیق پالیسی‌ها ایجاد می‌کند، تذکر داد.

طبق تحقیق که تحت عنوان **مبانی خطمشی‌گذاری تدوین و صورت‌بندی**، توسط *دانشگاه علوم پزشکی همدان با همکاری معاونت توسعه مدیریت و منابع وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی* صورت گرفته است عوامل مذکور عبارت‌اند از: **حوادث غیرمترقبه**: یکی از عوامل چالش‌زا در اجرای خطمشی‌ها وقوع حوادث غیرمترقبه و حوادث که پالیسی نتوانسته است آن را پیش‌بینی کند، است. حوادث غیرمترقبه سیاسی، اقتصادی و جغرافیایی هر کدام می‌تواند عامل بسیار قوی بازدارنده در اجرای کامل خطمشی‌ها محسوب گردد.

کمبود زمان و منابع: بدون شک، نبود وقت کافی و منابع کافی تطبیق درست خطمشی‌ها را از لحاظ محیطی به چالش مواجه می‌کند.

کمبود حمایت‌های عمومی: خطمشی‌های عمومی نیاز به حمایت گسترده مردم دارد. در نبود حمایت مردم و دولت خطمشی‌ها جنبه تطبیقی درست خود را از دست داده و به چالش مواجه می‌شود.

تعارض خطمشی با هنجارها و ارزش‌های اجتماعی: قانون و دساتیر حقوقی و هر نوع پالیسی که از لحاظ زمانی، منابع و از لحاظ فنی و تکنولوژیک و از لحاظ سایر عوامل هیچ نوع مشکل نداشته باشد، اما با هنجارها و ارزش‌های اجتماعی در تنازع قرار داشته باشد نمی‌تواند به شکل درست مورد تطبیق قرار گیرد. فی‌المثل قانون منع خشونت علیه زنان پالیسی دولت است تا جلو خشونت علیه زنان را گرفته و مصونیت زندگی اجتماعی و خانوادگی زنان را تأمین کند. اما این قانون به شکل درست مورد تطبیق قرار نمی‌گیرد به دلیل این‌که با هنجارها و ارزش‌های اجتماعی جامعه افغانی در مخالفت قرار دارد.

۳-۳-۱. **چالش‌های سیاسی**: محیط نامساعد سیاسی بزرگ‌ترین چالش برای خطمشی‌های عمومی محسوب می‌گردد. فقدان ثبات سیاسی، ضعف در مشروعیت حکومت، عدم توافق گروه و جناح قدرتمند روی مسائل کلان ملی، وابسته بودن حاکمیت دولتی و حتی ضعف در دیپلماسی دولت می‌تواند چالش بزرگ بر خطمشی‌های عمومی محسوب گردد.

در افغانستان به دلیل وابستگی‌های سیاسی و اقتصادی خطمشی‌های عمومی به چالش مواجه بوده و بازدهی لازم از آن به دست نمی‌آید. از تأسیس حکومت موقت و زمانی که در سال ۱۳۸۲ افغانستان دارای قانون اساسی شد الی دو دوره حاکمیت حامد کرزی و محمد اشرف غنی خطوط سیاست خارجی مستقل و تصویب‌شده نداشتیم. یکی از دلایل که افغانستان خطمشی عمومی سیاست خارجی خود را در دوره‌های مذکور نهایی نساخت و مورد تصویب مجلس قرار داده نتوانست، وابستگی سیاست خارجی افغانستان به سیاست خارجی ناتو بود.

البته، توجه سیاسیون و صاحبان قدرت بر تمرکز قدرت و تجربه تلخ و ناکام سیستم تمرکز قدرت در طول تاریخ، از عوامل جدی سیاسی محسوب می‌شود. این مسئله چالش‌ها و مشکلاتی را فراروی خطمشی‌ها عمومی موفق ایجاد نموده است. طوری که از لحاظ تئوری و تجربی به سیاسیون و فلاسفه سیاست پیدا است، حکومت به هر پیمانانه به تمرکز بگراید به همان پیمانانه

جولان به طرف دیکتاتوری داشته مانع ابتکار، انکشاف و مشارکت دیدگاه‌های مؤثر و مفید مردم در امر حکومت‌داری و دولت‌داری می‌گردد.

۳-۳-۲. چالش‌های اقتصادی: ضعف در توانایی اقتصادی می‌تواند یکی دیگر از چالش‌های پالیسی‌گذاری عمومی در افغانستان باشد. دولت جمهوری اسلامی افغانستان به دلیل این‌که از لحاظ اقتصادی وابسته کمک‌های خارجی است. نمی‌تواند با استفاده از امکانات و منابع عایداتی خود به طرح و تطبیق پالیسی‌ها و سیاست‌های مستقل خود بپردازد. از جانبی، وابستگی ارزی کشور نیز از مسائل قابل توجه در امر چالش‌های پالیسی‌گذاری در افغانستان محسوب می‌شود.

قابل ذکر است. کمک‌های اقتصادی کشورهای خارجی از شفافیت لازم برخوردار نبوده و از جانبی این کمک‌ها مشروط به رعایت سلیقه‌ها و پیشنهادهای کشورهای کمک‌کننده در امر ایجاد پالیسی‌ها بوده است. به گونه‌ی نمونه: در زمان تصویب قانون اساسی وقتی اعتراض صورت گرفت که رعایت کامل اعلامیه جهانی حقوق بشر در افغانستان امکان ندارد. از جانب کشورهای کمک‌کننده فشار لازم وارد شد. گویا این‌که کمک‌های جهانی قطع می‌شود؛ نظیر این مشکلات که روند پالیسی‌گذاری و اجرای آن را در اداره عامه افغانستان به تهدید مواجه ساخت، تقریباً در تمام سطوح اداره عامه پالیسی‌های که در افغانستان انشا گردیده، آثار فشار جامعه جهانی ملحوظ و ملموس بوده است. این امر از بزرگ‌ترین مشکلات و چالش‌ها در امر توفیق و کامیابی پالیسی‌های مطروحه حکومت به حساب می‌آید.

فساد مالی، ساختار مبهم و غیر شفاف سیستم عواید و مصارف دولت، کودهای مصرفی شخص رییس‌جمهور و ریاست اجراییه، رشوت، حاکمیت ضوابط بر روابط در نظام حکومت‌داری، تمرکز ثروت به دست عده‌ی محدود مربوط به الیگارشی قدرت، گریز از تطبیق حاکمیت قانون، توزیع غیرعادلانه و شفاف نبودن کمک‌های بلاعوض جامعه جهانی و ده‌ها مورد دیگر از عواملی است که تطبیق و اجرای پالیسی‌عامه در افغانستان را به چالش مواجه ساخته است.

۳-۳-۳. چالش‌های اجتماعی و فرهنگی: چالش‌های اجتماعی و فرهنگی برای پالیسی‌گذاری در افغانستان می‌تواند عوامل زیادی را شامل گردد. یکی از چالش‌هایی که دامن‌گیر توفیق پالیسی‌گذاری‌های عمومی در افغانستان گردیده است پدیده مذموم فساد اداری است که متأسفانه همانند سرطان در ادارات دولتی رشد نموده و مانع ایجاد و تطبیق پالیسی‌ها می‌گردند.

فرهنگ مقاومت کارمندان نیز از چالش‌های قابل توجه پالیسی‌گذاری در افغانستان است؛ به گونه‌ی نمونه: رگه قرار باشد که خطمشی پوسیده و سنتی در ادارات دولتی تغییر را ایجاد کند و تعدادی از متخصصان بیایند خطمشی گذشته را تغییر دهند. بدون شک از جانب برخی از کارمندان و ادارات که منافع خود را در خطمشی سابقه می‌بینند به مقاومت مواجه می‌شود. این مقاومت می‌تواند به اشکال متفاوت عرض‌اندام کند؛ از جمله کار گریزی، ندادن گزارش درست از کار و یا پناه بردن به یک مقام دولتی و امثالهم با روش‌های متعدد، کارمند و یا اداره کوشش می‌کند پالیسی جدید را به چالش بکشد.

از لحاظ اجتماعی و فرهنگی می‌تواند عدم آگاهی مردم و احساس بی‌نقشی آنان در خطمشی‌گذاری را از چالش‌های خیلی مهم در روند پالیسی‌گذاری و تطبیق آن در افغانستان دانست. شاید به جرئت بتوان ادعا کرد، سطح پایین آگاهی مردم و عدم حضور آنان در عرصه‌ی خطمشی‌گذاری‌ها، از عمده‌ترین تنگناهای خطمشی‌گذاری بوده می‌تواند.

به‌طور خلاصه عدم وجود ساختاری که مردم را در خطمشی‌گذاری سهیم و نظرات آنان را به سیستم خطمشی‌گذار منتقل سازد، به همراه ناآگاهی و احساس بی‌نقشی مردم، مشکلی عمده در خطمشی‌گذاری به شمار می‌آید. این امر، پشتوانه‌ای قوی برای نظام خطمشی‌گذاری است. یعنی در حالتی که مردم را از جریان خطمشی‌گذاری حذف کنیم، در آینده پیامدهای نامطلوبی برای سیستم به وجود می‌آید.

۴ - نتیجه‌گیری

این تحقیق با هدف تشخیص و تبیین چالش‌های ایجاد و اجرای خطمشی‌گذاری عمومی در اداره عامه افغانستان راه‌اندازی گردید. دغدغه اصلی پژوهش موانع و محدودیت‌های خطمشی‌گذاری و مشکلات ناشی از اجرای آن در افغانستان است. روی

مسئله مذکور، در این متن نخست پیرامون مفهوم، ماهیت، انواع و اهمیت خطمشی پرداخته شد و در ادامه چالش‌های خط-مشی عامه در افغانستان مورد بحث و تحلیل قرار گرفت. به کمک اطلاعات جمع‌آوری شده، پالایش و تحلیل آن، یافته‌های پژوهش میرساند که خطمشی عامه در افغانستان با چالش‌های ذیل دست‌وپنجه نرم می‌کند:

۱- چالش‌های ساختاری؛ مشتمل بر عدم تمایل به آینده‌نگری، جزئی‌نگری و یک بعدی شدن در تصمیم‌گیری، نارسایی‌های اطلاعاتی در تصمیم‌گیری، تمایل به ساده‌انگاری، اعمال نظر شخصی در تصمیم‌گیری، عدم تمایل به اجرای آزمایشی خطمشی‌ها، عدم مسولیت‌پذیری در امر تصمیم‌گیری، انعطاف‌پذیر بودن تصمیم‌ها و وضع خطمشی‌های صوری و ظاهری.

۲- چالش‌های محتوایی؛ مشتمل است بر موارد؛ چون در نظر نگرفتن اصول و معیارهای پذیرفته شده علمی در روند خط-مشی‌گذاری، تأکید روی خواست‌ها و تمایلات کمک‌کنندگان خارجی، کمبود کادر مسلکی و متخصص برای ساختن پالیسی، نبود یک سند رهنمودی واضح و تدوین شده، در تناقض قرارداشتن پالیسی‌های عامه با قوانین نافذ و کاپی-برداری و تقلید پالیسی کشورهای دیگر.

۳- چالش‌های محیط سازمانی؛ در سطح محیط سازمانی پالیسی‌های عامه در افغانستان با موانع مربوط به عوامل فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی مواجه می‌باشد.

باتوجه به موارد که ذکر شد. اگر همه‌ی چالش‌ها و مشکلاتی که قبلاً بدان‌ها اشاره رفت رفع گردد و خطمشی‌گذاران شایسته به مدد روش‌های مطلوب و با در اختیار داشتن اطلاعات کافی و مشاورت متخصصان امور، به تصمیم‌گیری بپردازند. اداره عامه افغانستان بهترین پالیسی را تجربه و بهینه‌ترین دست آورد را از اجرای آن می‌تواند به دست آورد.

در نهایت تحلیل، خاطر نشان می‌سازیم که خطمشی‌های عامه در افغانستان باید بازتاب خواست‌ها، نیازها و انتظارات عامه مردم باشند و راه‌حلی را برای مشکلات آنان ارائه دهند. خطمشی‌ها باید از نظرات و خواست‌های مردم نشئت گیرند و به نیازهای آنان پاسخ دهند. در صورتی که مردم به این حق خودآگاهی نداشته باشند و لزومی به مشارکت و اظهار نظر در تصمیم‌های عمومی نبینند، خطمشی‌گذاری یکی از منابع مهم خود را از دست می‌دهد. گذشته از مشکل بی‌تفاوتی و بی‌نقشی مردم در خطمشی‌گذاری مسئله عدم آگاهی آنان نیز مطرح است. ناآگاهی و جهالت مردم باعث می‌شود به نظرات آنان بها داده نشود. در صورت اظهار نظر نیز مفید فایده واقع نگردد. جامعه‌ی در خواب‌رفته و بی‌بصیرت؛ جدا و منزوی از نظامی که برای او خطمشی وضع می‌کند به زندگی خود ادامه می‌دهد و این جدایی، در خطمشی‌گذاری مؤثر، مشکلی اساسی محسوب می‌شود. شاید در این‌گونه شرایط یکی از مراحل مقدماتی خطمشی‌گذاری، آگاه ساختن مردم به نقش خودشان در خطمشی‌گذاری و علاقه‌مند ساختن آنان به ایفای این نقش باشد.

مآخذ

- ۱- آلکجفاف، حسین. (۱۳۹۶). روش تحقیق در علم حقوق. تهران: انتشارات جنگل
- ۲- الوانی، سیدمهدی، شریف‌زاده، فتاح. (۱۳۹۰). **فرایند خطمشی‌گذاری عمومی**. تهران: دانشگاه طباطبایی.
- ۳- اعرابی، سیدمحمد، رزقی، رستمی‌علیزاده. (۱۳۸۴). **آسیب‌شناسی اجرای خطمشی‌های دولتی**. کنفرانس بین‌المللی مدیریت.
- ۴- الوانی، سیدمهدی. (۱۳۹۴). **فرایند تصمیم‌گیر دولتی**. تهران، دانشگاه طباطبایی
- ۵- بخشی و افشاری‌راد. (۱۳۸۳). فرهنگ علوم سیاسی. چاپ ششم، تهران: نشر چاپار.
- ۶- بشیریه، حسین. (۱۳۸۵). آموزش دانش سیاسی. چاپ ششم، تهران: نشر نگاه معاصر.
- ۷- تسلیمی، سلیم. (۱۳۹۴). **فرایند خطمشی‌گذاری عمومی**. تهران: انتشارات سمت.
- ۸- دنهارت، رابرت. (۱۳۹۳). **نظریه‌های سازمان دولتی**. مترجم: مهدی الوانی، تهران: انتشارات صفار.
- ۹- دهخدا، علی‌اکبر. (۱۳۷۲). لغت‌نامه دهخدا. چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران

- ۱۰- دوورژه، موریس. (۱۳۸۶). اصول علم سیاست. مترجم: ابوالفضل قاضی شریعت پناهی، چاپ چهارم، تهران: نشر میزان.
 - ۱۱- شهیدزاده، سیدفرهاد (۱۳۹۴)، **مبانی اداره عامه**، کابل: انتشارات سعید.
 - ۱۲- عباسی و دیگران. (۱۳۹۵). بررسی موانع اجرای ختمشی‌های عمومی در سازمان‌های دولتی. تهران: پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی، دوره ۶، شماره ۲.
 - ۱۳- ملک‌محمدی، حمیدرضا. (۱۳۹۴). **سیاست‌گذاری عمومی**. تهران: انتشارات سمت.
 - ۱۴- محمدی، سخی. (۱۳۹۴). **اداره عامه**. کابل: انتشارات سعید.
 - ۱۵- مجید، وحید. (۱۳۹۳). **سیاست‌گذاری عمومی**. تهران: انتشارات سمت.
 - ۱۶- وزارت عدلیه. (۱۳۸۲). قانون اساسی افغانستان. کابل: جریده رسمی.
- 17- Drisko J, Maschi T. (2015). Content Analysis. New York: Oxford University Press.
- 18- Hsieh HF, Shannon SE. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. Qual Health Res. 15(9):1277-88.