

دولت فراتر از جامعه

بازنگری حکومت‌داری کابل محور در جامعه‌ای چندپارچه؛ شرایط
تناقضات و مسیر رسیدن به اقتدار مشروع

نویسنده: اتل شمس



خلاصه اجرایی:

فروپاشی جمهوری اسلامی افغانستان در ماه اگست ۲۰۲۱ هنوز هم به گونه‌ی گسترده نادرست تشخیص و تحلیل می‌شود. ادبیات غالب پس از فروپاشی، دو توضیح رقابتی را مطرح می‌سازد: نخست، این که دولت‌سازی متمرکز با جامعه‌ی پراکنده، چندقومی و چندلایه‌ی افغانستان سازگار نبود؛ و دوم، این که مشکل اصلی «تحکیم نیافتگی» بود؛ یعنی اقتدار مرکزی الگوی درست بود، اما هیچ‌گاه به گونه‌ی واقعی تحقق نیافت. هر دو دیدگاه بخشی از حقیقت را بازتاب می‌دهند، اما هیچ‌یک به تنهایی کافی نیست.

این سند چارچوب سومی را مطرح می‌کند: تمرکز مشروط. اقتدار مرکزی برای افغانستان هم قابل تحقق و هم ضروری است، اما تنها در صورتی که شرایط مشخصی فراهم گردد؛ از جمله انحصار معتبر بر کاربرد قوه قهریه [1]، حاکمیت مالی تدریجی و روبه‌رشد، و ادغام نهادهای ساختارهای مشروعیت ریشه‌دار اجتماعی، به شمول مرجعیت دینی [2] و نظام‌های عرفی حکومت‌داری. بدون این بنیادها، تمرکزگرایی ممکن است شکل قانون اساسی به خود بگیرد، اما فاقد محتوای واقعی سیاسی باقی می‌ماند. دولت نه به این دلیل فروپاشید که افغان‌ها اقتدار مرکزی را رد کردند، بلکه به این دلیل شکست خورد که اقتداری که در اختیار آنان قرار داشت، به جای آن که حمایت‌گر باشد، غارت‌گرانه بود؛ به جای آن که شهروندمحور و مدنی باشد، بر روابط مراجع‌پرورانه و شبکه‌های شخصی استوار بود؛ و در حالی که از نظر قانون اساسی بلندپروازانه تعریف شده بود، از نظر توان اعمال قدرت و تطبیق قانون، تهی و ناتوان باقی مانده بود.

نتیجه و پیام اصلی این بحث از نگاه پالیسی روشن است: چارچوب‌های آینده باید تمرکز خود را از صرف طراحی نهادها به ترتیب، اولویت‌بندی و زمان‌بندی درست به روند نهادسازی تغییر دهند؛ از الگوهای کلی و انتزاعی فاصله بگیرند و بر شرایط واقعی سیاسی تکیه کنند؛ و به جای برنامه‌های کوتاه‌مدت و مقطعی، به روند درازمدت دولت‌سازی و شکل‌دهی ظرفیت‌های پایدار دولتی توجه نمایند.

یافته های کلیدی:

- تشخیص: پروژه پس از سال ۲۰۰۱ نه به این دلیل ناکام شد که تمرکزگرایی هدفی نامناسب بود، بلکه به این دلیل شکست خورد که شرایط بنیادی لازم برای آن — از جمله انحصار دولت بر ابزارهای اعمال قانون و زور مشروع، حاکمیت مالی دولت، و ادغام منابع سنتی و اجتماعی مشروعیت با ساختارهای رسمی دولت — به گونه‌ی ساختاری فراهم نگردید یا از آن دریغ شد.
- نظریه غیر متمرکز سازی: حکومت‌داری محلی به این دلیل تداوم یافت که اقتدار مرکزی ضعیف بود، نه به این دلیل که غیر متمرکز سازی الگوی مناسب برای افغانستان به شمار می‌رفت. شواهد نظرسنجی نشان می‌دهد که ۷۳ درصد افغان‌ها طرفدار یک حکومت ملی نیرومند بودند؛ یافته‌ای که مستقیماً این ادعا را رد می‌کند که فدرالیسم یا واگذاری صلاحیت‌ها به سطوح محلی، بازتاب‌دهنده‌ی خواست واقعی و گسترده‌ی مردم است.
- نظریه تمرکزگرایی: استدلال به نفع اقتدار مرکزی از نظر ساختاری قابل دفاع است، اما زمانی از نظر تحلیلی ناکافی می‌ماند که قوه قهریه، منابع مالی دولت، مشروعیت و زمان به‌جای پیش‌شرط‌های بنیادی، صرفاً جزئیات اجرایی تلقی شوند.
- تمرکزگرایی مشروط: یک چارچوب قابل تحقق باید از تقابل ساده میان تمرکزگرایی و تمرکززدایی فراتر رود و شرایط بنیادی و لازم اجتماعی و قهری را شناسایی کند؛ شرایطی که بدون آن‌ها، روند درست مرحله‌بندی و نهادسازی اصلاً نمی‌تواند آغاز شود.
- شواهد مقایسه‌ای: تجربه تاجیکستان و اندونیزیا هر دو نشان می‌دهد که تحکیم اقتدار مرکزی پیش از واگذاری مؤثر صلاحیت‌ها به سطوح محلی صورت می‌گیرد، نه برعکس.
- پیامد پالیسی: هرگونه تعامل آینده با افغانستان نیازمند یک چارچوب حداقل ۲۰ تا ۲۵ ساله است. منطق برنامه‌ریزی‌های کوتاه‌مدت و مقطعی، از نظر ساختاری با الزامات شکل‌گیری تاریخی دولت سازگار نیست.

مقدمه:

فروپاشی جمهوری افغانستان به شیوه‌های گوناگون توضیح داده شده است؛ به‌عنوان ناکامی رهبری، شکست تلاش‌های مبارزه با فساد، ناکامی در انتقال مسئولیت‌های نظامی، کاهش تعهد و حضور درازمدت جامعه جهانی، یا صرفاً نبود اراده سیاسی. هیچ‌یک از این توضیحات کاملاً نادرست نیست، اما همه‌ی آن‌ها ناقص‌اند. این توضیحات نشان می‌دهند که پروژه دولت‌سازی چگونه به پایان رسید، اما توضیح نمی‌دهند که چرا این روند دولت‌سازی بر پیش‌فرض‌ها و ترتیباتی بنا شد که در عمل، زمینه‌ی چنین فروپاشی‌ای را به‌تدریج فراهم‌تر می‌کرد.

پروژه پس از ۲۰۰۱، دولت‌سازی را بیش از حد به‌عنوان مسئله‌ای مربوط به طراحی نهادی در نظر گرفت، نه به‌عنوان روندی از شکل‌گیری سیاسی قدرت و اقتدار. فرض اصلی این بود که اگر قانون اساسی تدوین شود، وزارت‌خانه‌ها ایجاد گردند، اردوی ملی ساخته شود، انتخابات برگزار گردد و خدمات عمومی گسترش یابد، دولت به‌تدریج تحکیم خواهد شد. اما این برداشت از همان آغاز بسیار سطحی و ناکافی بود. نهادها به‌گونه‌ی خودکار اقتدار تولید نمی‌کنند؛ بلکه این اقتدار است که به نهادها معنا، اعتبار و کارکرد واقعی می‌بخشد. پروژه دولت‌سازی پس از ۲۰۰۱، ساخت‌وساز نهادی را با قدرت واقعی، و طراحی ساختاری را با اقتدار سیاسی اشتباه گرفت. اداره‌ی بازرس ویژه ایالات متحده برای بازسازی افغانستان (SIGAR) برآورد کرده است که از میان ۱۴۵ میلیارد دالر مصرف‌شده برای بازسازی افغانستان بین سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۲۱، حدود ۱۹ میلیارد دالر آن در نتیجه‌ی ضایعات، تقلب و سوءاستفاده از بین رفت؛ رقمی که تنها بخشی از مشکل عمیق‌تر را نشان می‌دهد: پولی که بر دولتی با تناقضات ساختاری مصرف شود، صرف‌نظر از میزان آن، نمی‌تواند به تحکیم آن دولت بینجامد.

پرسش تحلیلی مهم این نیست که افغانستان باید بر پایه‌ی تمرکزگرایی یا غیر متمرکز سازی اداره شود؛ بلکه پرسش بنیادین این است که اقتدار مرکزی در چه شرایطی می‌تواند مشروعیت سیاسی کسب کند، قابلیت اعمال و اجرای مؤثر داشته باشد، و به اقتداری پایدار تبدیل شود؟ پروژه پس از ۲۰۰۱ به این دلیل ناکام نشد که اهداف بسیار بلندپروازانه داشت؛ بلکه به این دلیل شکست خورد که تمرکزگرایی را دنبال کرد، بدون آن‌که شرایط لازم برای تبدیل اقتدار مرکزی از یک ساختار رسمی و حقوقی به یک واقعیت سیاسی و عملی فراهم گردد. اقتدار مرکزی برای افغانستان ضروری است، اما به‌خودی‌خود و صرفاً با ایجاد نهادها تحقق نمی‌یابد.

دو نظریه و تجربه‌های مقایسه‌ای:

نظریه تمرکززدایی یا غیر متمرکز سازی از یک مشاهده معتبر آغاز می‌شود. جامعه افغانستان در طول تاریخ خود دارای شکل‌های متنوعی از حکومت‌داری محلی بوده است؛ از جمله جرگه‌ها، شوراها، اقتدار مبتنی بر روابط قومی و خویشاوندی، شخصیت‌های دینی، و سازوکارهای عرفی حل منازعات؛ ساختارهایی که غالباً مستقل از ساختار رسمی و اداری دولت عمل کرده‌اند. پژوهش میدانی ۲ مرتضویلی در سال ۲۰۲۲ نشان می‌دهد که سازمان‌ها و نهادهای عرفی نه تنها از چندین دهه منازعه جان سالم به‌در بردند، بلکه خود را با شرایط جدید سازگار ساختند و به ساختارهایی مشورتی‌تر و پاسخ‌گوتر تبدیل شدند. با این حال، دولت پس از ۲۰۰۱ در بسیاری موارد با این ساختارها به‌عنوان ابزارهای موقت و اضطراری برخورد کرد، نه به‌عنوان عناصر بنیادین و سازنده‌ی حکومت‌داری.

این مشاهدات از پشتوانه‌ی قوی برخوردار اند. با این حال، نظریه‌ی غیر متمرکز سازی یک گام دوم برمی‌دارد که از نظر تحلیلی ضعیف‌تر است: این نظریه از تداوم اقتدار محلی چنین نتیجه می‌گیرد که افغانستان ذاتاً برای تمرکزگرایی مناسب نیست. اما این نتیجه‌گیری قابل دفاع نیست. نظرسنجی بنیاد آسیا ۳ در سال ۲۰۱۹ که در تمام ۳۴ ولایت افغانستان و با اشتراک بیش از ۱۷ هزار پاسخ‌دهنده انجام شد، نشان داد که ۷۳ درصد افغان‌ها، در میان همه‌ی جوامع قومی، طرفدار یک حکومت ملی نیرومند بودند. حکومت‌داری محلی در هر جایی تداوم می‌یابد که اقتدار مرکزی غایب یا ضعیف باشد. این واقعیت بیش‌تر درباره‌ی ضعف دولت سخن می‌گوید، نه این‌که ثابت سازد غیر متمرکز سازی به‌تنهایی برای انجام کارکردهای دولت مدرن کافی است. نهادهای محلی جایگزین دولت‌داری نیستند؛ بلکه مواد و ظرفیت‌های اجتماعی‌ای اند که از طریق آن‌ها یک دولت قابل دوام می‌تواند حضور و اقتدار خود را گسترش دهد.

نظریه‌ی تمرکزگرایی از نظر ساختاری درست است، اما زمانی از نظر تحلیلی ناکافی می‌ماند که قوه قهریه، منابع مالی و مشروعیت را به‌جای پیش‌شرط‌های بنیادی، صرفاً جزئیات اجرایی تلقی کند. شواهد مقایسه‌ای در مورد ترتیب و مرحله‌بندی این روند کاملاً روشن است. تاجیکستان ۶ پس از جنگ داخلی، تحکیم دولت را از طریق تقسیم قدرت در چارچوب نهادهای مرکزی واحد به‌دست آورد، نه از طریق واگذاری صلاحیت‌ها بر مبنای قومی؛ چنان‌که امتیاز این کشور در شاخص اقتدار دولت از ۰٫۲۸ در سال ۱۹۹۷ به ۰٫۵۵ در سال ۲۰۰۷، تقریباً دو برابر شد. اندونیزیا پس از سقوط سوهارتو ۷، تنها پس از ۳۲ سال ساخت و تقویت نهادهای مرکزی به غیر متمرکز سازی روی آورد؛ در حالی‌که جاکارتا در تمام این مدت، صلاحیت‌های مالی و امنیتی را در اختیار خود نگه داشت.

آفریقای جنوبی پس از آپارتاید نشان داد که دولت مرکزی نیرومند و مدیریت عادلانه‌ی تنوع قومی، می‌تواند با یک‌دیگر سازگار باشند؛ چنان‌که شاخص دموکراسی لیبرال این کشور تا سال ۲۰۰۴ به ۰٫۶۵ رسید. در هر یک از این موارد، تحکیم اقتدار مرکزی پیش از واگذاری مؤثر صلاحیت‌ها به سطوح محلی صورت گرفت، نه به‌گونه‌ی معکوس. افغانستان به این دلیل از موفقیت بازماند که گویا به‌گونه‌ای استثنایی غیر متمرکز بود؛ بلکه به این دلیل ناکام ماند که شرایط لازم برای واقعی‌شدن اقتدار مرکزی، به‌گونه‌ی ساختاری فراهم نگردید.

توافق بن و تناقض درونی آن:

توافق نامه بن در سال ۲۰۰۱، چارچوب نهادی یک دولت متمرکز را به وجود آورد، اما در عین حال، عناصری را در همان ساختار گنجانده که تحقق عملی تمرکزگرایی را به گونه‌ای استثنایی دشوار می‌ساخت. روند پس از بن، زیر تأثیر پنج تناقض ساختاری اساسی شکل گرفت.

نخستین تناقض به مسئله‌ی قوه قهریه و کنترل خشونت مربوط می‌شد. دولتی که نتواند خشونت را مهار و مدیریت کند، دولت کامل محسوب نمی‌شود. با این حال، نظم سیاسی جدید افغانستان، به جای آن که بازیگران مسلح را تابع اقتدار دولت سازد، آنان را در ساختار جدید جذب و ادغام کرد. قوماندانان منطقه‌ای، ملیشه‌ها و شبکه‌های جناحی به بخشی از نظم جدید تبدیل شدند. زمانی که شهروندان دولت را از طریق چهره‌هایی تجربه می‌کردند که اقتدارشان بر پیشینه‌ی ملیشه‌ای یا زور محلی استوار بود، وعده‌ی نظام جمهوری برای حکومت‌داری غیرشخصی، قانون‌محور و بی‌طرف، درست در نخستین نقطه‌ی تماس مردم با دولت تضعیف می‌شد. وابستگی نظامی به نیروهای خارجی این مشکل را پیچیده‌تر ساخت. در بیشتر دوره‌ی پس از ۲۰۰۱، تضمین‌کننده‌ی نهایی بقای نظام جمهوری، نه دولت افغانستان، بلکه نیروهای نظامی بین‌المللی بودند؛ وضعیتی که به گونه‌ی مداوم، اعتبار نمادین حاکمیت افغانستان را تضعیف می‌کرد.

دومین تناقض به حاکمیت مالی مربوط می‌شد. آمارهای بانک جهانی نشان می‌دهد که در سراسر دوره‌ی پس از ۲۰۰۱، کمک‌های بین‌المللی بین ۷۰ تا ۹۰ درصد مجموع بودجه‌ی دولت افغانستان را تشکیل می‌داد. دولتی که بخش عمده‌ی منابع مالی آن از بیرون تأمین شود، پاسخ‌گویی خود را بیش‌تر به سوی کمک‌کنندگان خارجی جهت می‌دهد تا به سوی شهروندان. گزارش‌های فصلی سیگار این انحراف را مستند ساخته‌اند: وزارت‌خانه‌ها گسترش یافتند، شاخص‌های رسمی بهبود یافتند و اسناد برنامه‌ریزی افزایش پیدا کردند؛ اما در همان حال، دامنه‌ی عملی نفوذ دولت و اعتماد شهروندان به نهادهای آن، هم‌زمان کاهش یافت.

سومین تناقض در طراحی قانون اساسی نهفته بود. قانون اساسی ۱۵ سال ۲۰۰۴ یکی از متمرکزترین نظام‌های ریاستی در منطقه را ایجاد کرد، اما بدون آن که ابزارهای نهادی لازم برای نظارت بر قدرت متمرکز و پاسخ‌گو ساختن آن را فراهم سازد؛ ابزارهایی مانند نظارت واقعی پارلمان، محاکم مستقل، و خدمات ملکی مسلکی. این وضعیت، سیاست ملی را به رقابتی پرهزینه و سرنوشت‌ساز بر سر تصاحب ریاست‌جمهوری تبدیل کرد؛ رقابتی که سرانجام در بحران انتخاباتی سال ۲۰۱۴ به اوج رسید، بحرانی که به تقسیم قدرت با میانجی‌گری ایالات متحده انجامید و جمهوری را در هفت سال پایانی عمر خود از نظر سیاسی تضعیف شده باقی گذاشت.

چهارمین تناقض به مشروعیت دینی مربوط می‌شد. نظام جمهوری، افغانستان را به عنوان یک جمهوری اسلامی تعریف و تأیید کرد، اما این عنوان و زبان رسمی را هیچ‌گاه با یک ساختار نهادی روشن و تثبیت‌شده همراه نداشت. در نتیجه، جمهوری در موقعیتی مبهم قرار گرفت: از نظر زبان رسمی، به اندازه‌ای اسلامی بود که بتواند ادعای پیوستگی با هنجارهای اجتماعی را مطرح کند؛ اما از نظر پیوند نهادی با سیاست مشروعیت دینی، آن قدر ریشه‌دار نبود که بتواند از طریق آن، اقتدار مؤثر و قابل پذیرش ایجاد کند. به همین دلیل، بازیگران رقیب می‌توانستند نه تنها توانایی دولت را به چالش بکشند، بلکه اصالت و اعتبار اسلامی آن را نیز مورد منازعه قرار دهند.

پنجمین تناقض، حکومت‌داری موازی بود. برنامه‌های بین‌المللی، نهادها و ساختارهایی را در سطح محلی ایجاد کردند و میکانیزم‌های هماهنگی تمویل‌شده از سوی کمک‌کنندگان را به وجود آوردند که در کنار دولت رسماً فعالیت می‌کردند.

در نتیجه، شهروندان به جای مراجعه و تعامل با نهادهای دولتی، آموختند که نیازهای خود را از مسیر برنامه‌ها، پروژه‌ها و نهادهای کمکرسانی دنبال کنند. دولت در ظاهر حضور اداری داشت، اما از نظر سیاسی به‌ندرت نقش قاطع و تعیین‌کننده ایفا می‌کرد. مسئله این نبود که توافق بن یک دولت متمرکز ایجاد کرد؛ مسئله این بود که بن آرمان تمرکزگرایی را ایجاد کرد، اما بنیادهای لازم برای تحقق واقعی آن را متمرکز نداشت.

تمرکزگرایی مشروط: یک چارچوب تحلیلی

تجربه افغانستان زمانی به‌درستی فهمیده می‌شود که در چارچوب «تمرکزگرایی مشروط» تحلیل گردد؛ چارچوبی که می‌پرسد تحت چه شرایطی اقتدار مرکزی می‌تواند معنادار، پذیرفتنی و پایدار شود.

این چارچوب بر ادبیات و پژوهش‌های موجود استوار است، اما در چند جهت مهم از هر یک فاصله می‌گیرد. از پاریس (۲۰۰۴)، منطق توالی و مرحله‌بندی را می‌گیرد؛ یعنی این که نظم نهادی باید پیش از آزادسازی سیاسی شکل بگیرد. با این حال، این چارچوب به یک مسئله بنیادی‌تر و مقدم‌تر اشاره می‌کند: شرایط اجتماعی، امنیتی و مالی لازم برای اعمال اقتدار دولت که بدون آن‌ها، اساساً روند مرحله‌بندی، اولویت‌بندی و زمان‌بندی درست نهادسازی نمی‌تواند آغاز شود. از میگدال (۱۹۸۸، ۲۰۰۱) چارچوب «دولت در جامعه» را می‌پذیرد، اما آن را از یک توضیح توصیفی درباره ضعف دولت، به یک چارچوب تجویزی درباره شرایطی تبدیل می‌کند که در آن یک دولت ضعیف می‌تواند به‌گونه‌ای معتبر دوباره وارد رقابت با نیروهای اجتماعی شود و در آن رقابت دست بالا پیدا کند. از تیلی (۱۹۹۲) این نکته را می‌پذیرد که اجبار، سرمایه و جنگ‌سازی از مواد تاریخی شکل‌گیری دولت بوده‌اند؛ اما هم‌زمان تأکید می‌کند که قرن بیست‌ویکم به مسیرهای بدیل نیاز دارد؛ مسیرهایی که خشونت دوره‌های اولیه دولت‌سازی مدرن را تکرار نکنند. سه شرط در این چارچوب بنیادی‌اند. شرط چهارم، یعنی زمان، به‌عنوان یک ضرورت فراگیر عمل می‌کند.

تحکیم امنیتی: انحصار دولت بر کاربرد زور، صرفاً یک مسئله امنیتی نیست؛ بلکه شرط زمینه‌سازی است که اجرای قانون را ممکن، جمع‌آوری مالیات را عملی، و حکومت‌داری را منسجم می‌سازد. تجربه‌ی تاجیکستان در این زمینه آموزنده است: مفاد تقسیم قدرت در توافق‌نامه صلح سال ۱۹۹۷، ساختار انگیزشی جناح‌های مسلح را تغییر داد؛ زیرا به آنان سهمی قانونی و مبتنی بر قانون اساسی در دولت مرکزی داد و رقیبان مسلح را به ذی‌نفعان داخلی تبدیل کرد که از نظر نهادی، در بقا و تداوم دولت منفعت داشتند.

حاکمیت مالی: دولتی که مالیات جمع‌آوری می‌کند، ناگزیر است با مردم خود وارد نوعی چانه‌زنی و تعامل شود، خواسته‌های مالی خود را توجیه کند و نشان دهد که در برابر مالیات دریافتی، چه خدمات و دستاوردهایی به شهروندان ارائه می‌کند. اما دولتی که از بیرون تمویل می‌شود، از این فشارها و مسئولیت‌ها می‌گریزد؛ هرچند بهای آن، شکل‌گیری پیوندهای سطحی و کم‌عمق با جامعه است. مفهوم «دولت کارآفرین» در اندیشه‌ی مازکاتو (۲۰۱۸)، حاکمیت مالی را به‌عنوان شرط امکان‌ساز خود مفروض می‌گیرد؛ زیرا دولتی که نتواند مالیات جمع‌آوری کند یا بودجه‌ی خود را در اختیار و کنترل داشته باشد، نمی‌تواند در هیچ عرصه‌ای نقش سرمایه‌گذار نخستین و پیش‌قدم را ایفا کند.

یافته‌های بنیاد آسیا تأیید می‌کنند که مطالبات اصلی افغان‌ها از حکومت‌داری — امنیت، عدالت و کاهش فساد — دقیقاً همان خدماتی‌اند که ارائه‌ی مؤثر آن‌ها نیازمند ظرفیت مالی دولت است. بنابراین، مشکل مالی هم‌زمان یک مشکل مشروعیت نیز به‌شمار می‌رود.

ادغام مشروعیت: اقتدار مرکزی باید به‌گونه‌ای نهادی با ساختارهای اجتماعی‌ای پیوند یابد که مردم از طریق آن‌ها قدرت را معتبر و مشروع می‌شناسند. در افغانستان، این ساختارها شامل مرجعیت دینی، میانجی‌گری عرفی و چهره‌های بانفوذ محلی می‌شود. ادغام به معنای تسلیم‌شدن دولت در برابر این نیروها نیست؛ بلکه به معنای ایجاد رابطه‌ای نهادی است که در آن این نیروها به رسمیت شناخته شوند، تنظیم گردند و در صورت ضرورت، در چارچوب نظم گسترده‌تر دولت محدود و پاسخ‌گو ساخته شوند. پژوهش غنی در سال ۱۹۷۸ درباره‌ی تحکیم قدرت عبدالرحمان ۱۱ نشان می‌دهد که چنین ادغامی هم ممکن است و هم از نظر کارکردی ضروری؛ زیرا اقتدار در افغانستان به‌گونه‌ی تاریخی زمانی تقویت شده است که دولت خود را با ساختارهای اخلاقی و نهادی موجود در جامعه همسو ساخته، نه این‌که از آن‌ها جدا و بیگانه ایستاده باشد.

زمان: شکل‌گیری دولت یک پروژه‌ی کوتاه‌مدت نیست. مطالعه‌ی طولی بوهنکه، کوهر و زورچر در سال ۲۰۱۷ نشان می‌دهد که بهبود قابل سنجش در کیفیت حکومت‌داری، پیش از آن‌که به روندی خود تقویت‌کننده تبدیل شود، دست‌کم به پنج تا هفت سال سرمایه‌گذاری نهادی پیوسته نیاز دارد؛ دوره‌ی زمانی‌ای که معمولاً از دامنه‌ی توجه و تعهد بازیگران بین‌المللی تمویل‌کننده‌ی این پروژه طولانی‌تر است. قوه قهریه (توان اعمال اقتدار مشروع دولت)، منابع مالی، مشروعیت و زمان، عناصر اختیاری یا تکمیلی برای طراحی نهادی نیستند؛ بلکه پیش‌شرط‌هایی‌اند که از طریق آن‌ها طراحی نهادی معنا و اثر واقعی پیدا می‌کند.

واقع‌گرایی پالیسی‌محور: محدودیت‌ها، هزینه‌ها و پیامدها

یک چارچوب جدی پالیسی باید با محدودیت‌های واقعی روبه‌رو شود. انحصار دولت بر تأمین امنیت و اعمال قدرت مشروع ضروری است، اما هرگز بی‌هزینه نیست: خلع سلاح، منافع تثبیت‌شده و ریشه‌دار را تهدید می‌کند؛ ادغام بازیگران مسلح خطر آن را دارد که قدرت آنان را بیش‌تر مشروعیت ببخشد؛ و حمایت نظامی خارجی ممکن است در کوتاه‌مدت ثبات ایجاد کند، اما در عین حال وابستگی را عمیق‌تر سازد. هدف واقع‌بینانه، تحکیم مرحله‌به‌مرحله‌ی اقتدار دولت است؛ به این معنا که دهلیزهای راهبردی، مراکز اداری و منابع مهم جمع‌آوری عواید در اولویت قرار گیرند و تضمین‌های قانون اساسی برای تقسیم قدرت، به‌عنوان ابزار اصلی خلع سلاح، برچیدن ساختارهای مسلح و ادغام مجدد نیروها به‌کار گرفته شوند.

ادغام مشروعیت با چارچوب‌های مبتنی بر حقوق، به‌ویژه در زمینه‌ی حقوق زنان و روند عادلانه‌ی قانونی، تنش‌های واقعی ایجاد می‌کند. وظیفه‌ی اصلی، ایجاد یک چارچوب رسمی و نهادی است که مشروعیت محلی و دینی را در ساختار دولت بگنجاند، اما هم‌زمان حدود صلاحیت‌ها را روشن سازد و حداقل حقوق بنیادین را غیرقابل نقض نگه دارد. الگوی قانون اساسی افریقای جنوبی — که در آن مراجع سنتی از نظر نهادی به رسمیت شناخته شده‌اند، اما هم‌زمان در چارچوب برتری قانون اساسی محدود گردیده‌اند — قابل انتقال‌ترین نمونه برای چنین رویکردی به‌شمار می‌رود.

وابستگی شدید به تمویل‌کنندگان خارجی از نظر نهادی فرساینده است، اما قطع ناگهانی این حمایت‌ها می‌تواند پیامدهای فاجعه‌بار داشته باشد. هدف اصلی باید گذار تدریجی باشد: موزامبیک توانست عواید داخلی خود را از ۱۳ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۰۰ به ۲۱ درصد در سال ۲۰۱۵ افزایش دهد؛ و رواندا نیز عواید داخلی خود را از ۱۱ درصد در سال ۲۰۰۰ به ۱۸ درصد در سال ۲۰۱۲ رساند. عواید داخلی افغانستان، که هیچ‌گاه از ۱۱٫۶ درصد فراتر نرفت، می‌تواند در چارچوب یک برنامه‌ی منظم برای تقویت حاکمیت مالی، طی پانزده سال به‌گونه‌ی عملی به ۱۶ تا ۱۸ درصد افزایش یابد. شامل‌سازی گروه‌ها و بازیگران مختلف باید به‌گونه‌ی راهبردی با حدود روشن و منظم باشد؛ زیرا شامل‌سازی حداکثری، اگر با انسجام نهادی همراه نباشد، به‌جای مشروعیت، بن‌بست و فلج سیاسی تولید می‌کند.

همچنان، نگاه به زمان‌بندی باید بازنگری شود: شواهد حاصل از مطالعه‌ی درازمدت بوهنکه و همکاران، همراه با نمونه‌های مقایسه‌ای اندونیزیا و تاجیکستان، همه نشان می‌دهند که تحکیم معنادار دولت به یک دوره‌ی ۱۵ تا ۳۰ ساله نیاز دارد.

نتیجه گیری:

پروژه‌ی نظام جمهوری در افغانستان صرفاً به این دلیل فرو نپاشید که با فساد، وابستگی خارجی یا ضعف رهبری مواجه بود؛ هرچند هر یک از این عوامل نقش مهمی داشتند. این پروژه زمانی فروپاشید که نظم سیاسی ساخته‌شده پس از ۲۰۰۱ کوشید دولت‌داری متمرکز را تحقق بخشد، بدون آن‌که نخست شرایطی را تأمین کند که از طریق آن‌ها دولت‌داری مرکزی به یک واقعیت سیاسی و عملی تبدیل می‌شود.

نظریه‌ی تمرکززدایی یک مشکل واقعی را برجسته می‌سازد: اقتدار محلی نقشی بسیار مهم‌تر از آن داشت که معماران نظام جمهوری به رسمیت شناخته بودند، و دولت بارها در پیوند دادن خود با ساختارهای اجتماعی مشروعیت‌بخش ناکام ماند. با این حال، این نظریه دوام حکومت‌داری محلی در شرایط ضعف دولت را به اشتباه به مثابه‌ی بدیلی پایدار برای دولت‌داری تعبیر می‌کند؛ تعبیری که یافته‌های نظرسنجی بنیاد آسیا مستقیماً آن را رد می‌کند. نظریه‌ی تمرکزگرایی نیز مشکل واقعی دیگری را شناسایی می‌کند: قوه‌ی اجرایی و امنیتی دولت، منابع مالی و اقتدار سیاسی هیچ‌گاه به اندازه‌ی کافی تحکیم نیافتند. با این حال، این نظریه زمانی با کاستی تحلیلی روبه‌رو می‌شود که تمرکزگرایی را صرفاً مسئله‌ی اراده سیاسی یا طراحی نهادی بداند، نه یک روند تاریخی سیاسی‌شده و میانجی‌گری‌شده که تحقق آن نیازمند پیش‌شرط‌های مشخص است.

چارچوب «تمرکزگرایی مشروط» نیرومندترین عناصر هر دو دیدگاه را در یک تحلیل واحد گرد هم می‌آورد. این چارچوب بر شواهد مقایسه‌ای استوار است: تجربه‌ی تاجیکستان و اندونیزیا نشان می‌دهد که واگذاری مؤثر صلاحیت‌ها زمانی قابل دوام می‌شود که درنخست اقتدار مرکزی تحکیم یافته باشد؛ نه این‌که تمرکززدایی پیش از تحکیم دولت مرکزی صورت گیرد. این چارچوب همچنان بر شواهد تجربی تکیه دارد: آمارهای مالی بانک جهانی، شاخص‌های حکومت‌داری وی - دیم [4]، و یافته‌های نظرسنجی‌های افغانستان، همگی ابعاد مشخصی را نشان می‌دهند که در آن‌ها شرایط بنیادی لازم برای موفقیت نظام جمهوری به‌گونه‌ی ساختاری فراهم نشده بود. افزون بر این، این چارچوب در یک سنت فکری گسترده نیز ریشه دارد: نظریه‌ی وبر درباره‌ی انحصار دولت بر خشونت مشروع، دیدگاه میگدال درباره‌ی کنترل اجتماعی، تحلیل تیلی از رابطه‌ی جنگ‌سازی و دولت‌سازی، منطق مرحله‌بندی در اندیشه‌ی پاریس، و استدلال مازکاتو درباره‌ی حاکمیت مالی، همگی از مسیرهای متفاوت نظری و رشته‌ای، به یک تشخیص مشترک می‌رسند.

درس اصلی و تعیین‌کننده‌ی دوره‌ی ۲۰۰۱ تا ۲۰۲۱ این نیست که افغانستان قابل حکومت‌داری نیست، یا این‌که تمرکزگرایی از اساس هدفی نادرست بود. درس اصلی این است که نظام جمهوری تمرکزگرایی را دنبال کرد، اما پیش‌شرط‌هایی را که تمرکزگرایی را به واقعیت سیاسی و اجرایی تبدیل می‌کنند، به‌گونه‌ی ساختاری فراهم نساخت. پرسش اصلی این نیست که سرمایه‌گذاری باید بر مرکز متمرکز شود یا بر سطح محلی؛ بلکه این است که چگونه می‌توان مرکزی را بنا کرد که از مسیر ساختارهای محلی، در تعامل با آن‌ها، و در نهایت با اقتدار بالاتر از آن‌ها حکومت کند، نه این‌که صرفاً خود را بالای آن‌ها اعلام نماید. چنین رویکردی دشوارتر از حمایت از تمرکززدایی آرمان‌گرایانه و رمانتیک است، و صادقانه‌تر از تمرکزگرایی کاغذی و صرفاً حقوقی. در عین حال، همین رویکرد تنها مبنای جدی برای تصور مسئولانه‌ی دولت‌داری پایدار در افغانستان است؛ دولتی با شاخص‌های قابل سنجش، افق زمانی بیست‌وپنج‌ساله، و شکیبایی سیاسی‌ای که پروژه پس از ۲۰۰۱ به‌طور پیوسته فاقد آن بود.

پیشنهادات:

حوزه اولویت	اقدام پیشنهادی
تحکیم امنیتی	تحکیم امنیتی باید پیش شرط گسترش اداری دولت دانسته شود. تمرکز اصلی باید بر ساختارهای فرماندهی، نقاط مرزی، دهلیزهای ترانسپورتی و مراکز ولایات باشد. تضمین های قانون اساسی برای تقسیم قدرت باید به عنوان ابزار اصلی خلع سلاح، برچیدن ساختارهای مسلح و ادغام مجدد نیروها به کار گرفته شود؛ به این معنا که برای جناح های مسلح، سهم و منفعت نهادی در دولت مرکزی ایجاد گردد.
تقویت تدریجی حاکمیت مالی	تقویت تدریجی حاکمیت مالی باید به عنوان یکی از اهداف اصلی دولت سازی در نظر گرفته شود، نه یک موضوع تکنیکی و حاشیه ای که بعداً به آن پرداخته شود. شرط گذاری برای پرداخت کمک ها باید به گونه ای روشن با پیشرفت قابل سنجش در افزایش عواید داخلی دولت پیوند داده شود، با استفاده از تجربه ها و مسیرهای اصلاحی رواندا و موزامبیک به عنوان نمونه های راهنما.
ساختارهای مشروعیت	ساختارهای مشروعیت باید نهادینه شوند، نه این که صرفاً به گونه ای لفظی و نمادین از آن ها یادآوری گردد. در این چارچوب، ایجاد شورای ملی علما به عنوان یک نهاد رسمی دولتی و به رسمیت شناسی قانونی شوراهای عرفی حکومت داری در سطح ولایات، با صلاحیت های تعریف شده و مسیرهای روشن استیناف به محاکم رسمی، ضروری است.
برنامه های محلی جامعه محور	باید به حکومت داری موازی پایان داده شود. هر برنامه ای محلی که از سوی تمویل کنندگان خارجی حمایت مالی می شود، پیش از تصویب بودجه باید به گونه ای روشن نشان دهد که چگونه رابطه ای رسمی و نهادی میان دولت و شهروندان را تقویت و عمیق تر می سازد، نه این که با ایجاد مسیرهای موازی، این رابطه را دور بزند یا تضعیف کند.
شامل سازی سیاسی	ترتیبات نمایندگی قومی، مانند قواعد ترکیب کابینه، سهمیه های خدمات ملکی و ترتیبات انتخاباتی، باید در قالب احکام انتقالی و دارای زمان انقضا تنظیم شوند، نه به عنوان عناصر دایمی و تثبیت شده در قانون اساسی.
افق های تعامل	تعامل آینده باید بر مبنای یک افق زمانی حداقل ۲۰ تا ۲۵ ساله تنظیم شود. منابع مالی آن نیز باید در قالب تعهدات چند دوره ای و الزام آور میان دولت ها و پارلمان ها ساختار یابد، نه به صورت تخصیص های بودجوی سالانه که پیوسته نیازمند مذاکره و تصویب مجدد اند.
پاسخ گویی تحلیلی	در ارزیابی دولت سازی، باید شاخص ظرفیت دولت به عنوان معیار اصلی سنجش به کار گرفته شود؛ شاخصی که اقتدار دولت، میزان عواید داخلی، شمار بازیگران مسلح، و یافته های نظرسنجی های شهروندان را اندازه گیری کند، نه شاخص های سطحی مانند تعداد مکتب های ساخته شده یا شوراهای تشکیل شده.

منابع:

1. اداره‌ی بازرسی ویژه‌ی ایالات متحده برای بازسازی افغانستان، سیگار، گزارش فصلی به کانگرس ایالات متحده، جولای ۲۰۲۱. سیگار برآورد کرده است که از مجموع ۱۴۵ میلیارد دلار مصرف‌شده برای بازسازی افغانستان بین سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۲۱، حدود ۱۹ میلیارد دلار در نتیجه‌ی ضایعات، تقلب و سوءاستفاده از بین رفته است. قابل دسترسی در: <https://www.sigar.mil/quarterlyreports> دسترسی: اپریل ۲۰۲۶.
2. جنیفر بریک مرتضاشویلی، «فروپاشی افغانستان»، ژورنال دموکراسی، جلد ۳۳، شماره ۱، جنوری ۲۰۲۲، ص. ۴۰-۵۴.
3. بنیاد آسیا، نظرسنجی از مردم افغانستان: افغانستان در سال ۲۰۱۹، سان فرانسیسکو: بنیاد آسیا، ۲۰۱۹. کار میدانی این نظرسنجی در تمام ۳۴ ولایت افغانستان با اشتراک ۱۷،۲۱۸ پاسخ‌دهنده انجام شده است. قابل دسترسی در: <https://asiafoundation.org/where-we-work/afghanistan/survey> دسترسی: اپریل ۲۰۲۶.
4. چارلز تیلی، اجبار، سرمایه و دولت‌های اروپایی، از سال ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۲ میلادی، آکسفورد: بلکول، ۱۹۹۲.
5. مایکل مان، منابع قدرت اجتماعی، جلد اول، تاریخ قدرت از آغاز تا سال ۱۷۶۰ میلادی، کمبریج: انتشارات دانشگاه کمبریج، ۱۹۸۶.
6. رولاند پاريس، در پایان جنگ: صلح‌سازی پس از منازعه داخلی، کمبریج: انتشارات دانشگاه کمبریج، ۲۰۰۴، ص. ۱۸۹.
7. جان هیتزشاو، تاجیکستان پس از منازعه: سیاست صلح‌سازی و ظهور نظم مشروع، ابلینگدن: راتلج، ۲۰۰۹.
- امتیازهای شاخص اقتدار دولت در وی‌دم، برگرفته از: مایکل کاپچ و همکاران، مجموعه داده‌های وی‌دم، نسخه ۱۴، پروژه گونه‌های دموکراسی، ۲۰۲۴. قابل دسترسی در: <https://doi.org/10.23696/vdemds24>
8. انور شاه و جف هوتز، ویراستاران، تمرکززدایی و حکومت‌داری محلی در کشورهای در حال توسعه: یک دیدگاه مقایسه‌ای، کمبریج، ماساچوست: انتشارات ام‌آی‌تی، ۲۰۰۶، فصل سوم.
9. شاخص دموکراسی لیبرال وی‌دم، رقم مربوط به افریقای جنوبی در سال ۲۰۰۴. نگاه کنید به: کاپچ و همکاران، ۲۰۲۴، همان منبع.
- هاینز کلوگ، بنیان‌گذاری دموکراسی: قانون، جهانی‌شدن و بازسازی سیاسی افریقای جنوبی، کمبریج: انتشارات دانشگاه کمبریج، ۲۰۰۰.
10. بانک جهانی، افغانستان: عواید داخلی به‌عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی، ۲۰۰۲ تا ۲۰۲۱، شاخص‌های توسعه جهانی، ۲۰۲۱. قابل دسترسی در: <https://data.worldbank.org> دسترسی: اپریل ۲۰۲۶.
11. توماس بارفیلد، افغانستان: تاریخ فرهنگی و سیاسی، پرینستون: انتشارات دانشگاه پرینستون، ۲۰۱۰، ص. ۱-۲۴.
12. اشرف غنی، «اسلام و دولت‌سازی در یک جامعه قبیله‌ای: افغانستان، ۱۸۰ تا ۱۹۰۱»، مطالعات آسیایی مدرن، جلد ۱۲، شماره ۲، ۱۹۷۸، صص. ۲۶۹-۲۸۴.
13. انتونیو جیوستوزی، امپراتوری‌های گل: جنگ‌ها و جنگ‌سالاران در افغانستان، لندن: هرست اند کمپنی، ۲۰۰۹.
- دیپالی موخوپادهیای، جنگ‌سالاران، والیان قدرتمند و دولت در افغانستان، کمبریج: انتشارات دانشگاه کمبریج، ۲۰۱۴.
14. بانک جهانی، ۲۰۲۱، همان منبع. رقم وابستگی ۷۰ تا ۹۰ درصدی به کمک‌های تمویل‌کنندگان، دامنه‌ی این وابستگی را در سال‌های مالی مختلف نشان می‌دهد: اوج این وابستگی در سال‌های ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۱ حدود ۹۰ درصد بود.
15. سیگار، بازسازی نیروهای دفاعی و امنیتی ملی افغانستان: درس‌هایی از تجربه‌ی ایالات متحده در افغانستان، آرلینگتن، ویرجینیا: سیگار، ۲۰۱۸. قابل دسترسی در: <https://www.sigar.mil/interactivereports/reconstruction-of-andsf>
- دسترسی: اپریل ۲۰۲۶.
16. قانون اساسی سال ۲۰۰۴ جمهوری اسلامی افغانستان به رئیس‌جمهور صلاحیت می‌داد تا همه‌ی والیان، ولسوالان، رؤسای محاکم و فرماندهان ارشد نظامی را بدون روند معنادار تأیید پارلمانی تعیین کند.
- شاه‌محمود پسرلی، ساخت قانون اساسی ۲۰۰۴ افغانستان: تاریخ و تحلیل، رساله دکترا، دانشگاه واشنگتن، ۲۰۱۶.
17. اوز حسن، چرا اتحادیه اروپا در افغانستان ناکام شد: روابط ترانس‌اتلانتیک و بازگشت طالبان، پرینستون: انتشارات دانشگاه پرینستون، ۲۰۲۴.
18. جونل اس. میگدال، جوامع نیرومند و دولت‌های ضعیف: روابط دولت و جامعه و ظرفیت‌های دولت در جهان سوم، پرینستون، نیوجرسی: انتشارات دانشگاه پرینستون، ۱۹۸۸، ص. ۳۳.
19. ماریانا مازکاتو، دولت کارآفرین: رد افسانه‌های بخش عمومی در برابر بخش خصوصی، لندن: پنگوئن، ۲۰۱۸.
20. یان بوهنکه، یان کوهلر و کریستوف زورچر، «شکل‌گیری دولت در جریان وقوع آن: یافته‌هایی از یک مطالعه مقطعی تکرارشونده در افغانستان، ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۵»، منازعه، امنیت و توسعه، جلد ۱۷، شماره ۲، ۲۰۱۷، صص. ۹۱-۱۱۵.
21. مشوره‌های ماده چهارم صندوق بین‌المللی پول، موزامبیک، ۲۰۱۵، و رواندا، ۲۰۱۲. داده‌های بانک جهانی درباره‌ی عواید داخلی، همان منبع.

نظام حکومتداری افغانستان بخاطری مرکزی بودنش سقوط نکرد بلکه بخاطری سقوط کرد که شرایط ملزمه برای یک حکومت مرکزی هرگز نهادینه سازی نشده بود. این سند پالیسی به ارزیابی و تحلیل این امر پرداخته و آنرا از ابعاد مختلف مورد بحث میگیرد.

Contact

Email: contact@kabulinstitute.org

Website: www.kabulinstitute.org

Socials: @KabulInstitute