

وضعیت حکمرانی در افغانستان

عمران حلیمی*

چکیده

بحث حکمرانی و چگونگی اداره جامعه، از مهم‌ترین موضوعات حیات سیاسی و اجتماعی انسان به شمار می‌رود. انسان در طول تاریخ حیات اجتماعی خود با این مسئله که تحقق یک حکومت مطلوب و ایده‌آل چگونه امکان پذیر است، دست و پنجه نرم کرده است. الگوی «حکمرانی خوب» - که در اواخر دهه‌ی ۱۹۸۴، توسط بانک جهانی پیشنهاد شد - در واقع آخرین نسخه از الگوی حکمرانی است که در محافل علمی و آکادمیک امروز، طرفداران جدی پیدا کرده است. این الگو که بر گرفته از مدل روابط اقتصادی کارگر و کارفرما است، شش شاخصی دارد که دارنده آن‌ها از عنوان «حکمرانی خوب» برخوردار خواهد شد. در این نوشته تلاش شده است تا پس از توضیح و تبیین شاخص‌های شش‌گانه حکمرانی خوب، وضعیت حکمرانی در افغانستان مورد بررسی قرار گیرد. بر اساس نتایج بدست آمده از بررسی شاخص‌های شش‌گانه و تطبیق و سنجش آن‌ها با وضعیت فعلی افغانستان، مشخص شد که در وضعیت جاری، قدرت سیاسی در کشور ما، هیچ یک از آن شاخص‌ها را واجد نیست و از این جهت در وضعیت اسفناکی قرار دارد. واژگان کلیدی: حکمرانی، حکومت‌داری، افغانستان، فساد اداری و نظام مطلوب.

* نویسنده و پژوهشگر.

مقدمه

چگونگی اداره امور جامعه، یا همان تدبیر مدن که بخشی از حکمت عملی در فلسفه‌ی سیاسی قدیم به شمار می‌رفت، از مهم‌ترین موضوعات حیات جمعی انسان به شمار می‌رود. اهمیت این مسئله از آن جهت است که سعادت و خوشبختی انسان و پیشرفت جامعه، در گرو آن است و بلکه با آن یکی دانسته می‌شود. جامعه انسانی بدون آن که شیوه مدیریت آن اصلاح شده و بر منطقی درست استوار گردد، نمی‌تواند به سمت تکامل حرکت نماید و نمی‌توان آن را جامعه پیشرفته به حساب آورد. این امر تردید ناپذیر است و همه اندیشمندان و متفکران قدیم و جدید به آن اذعان می‌کنند. بدون شک، برنامه‌ریزی برای اداره درست جامعه با توجه به پیچیدگی‌های بی‌شماری که دارد، کار ساده‌ای نیست. طرح الگوی مدیریت اجتماعی باید جامع، واقع‌بینانه و در برگیرنده تمام شاخص‌ها و فاکتورهای لازم باشد. جامعه، ابعاد و جنبه‌های گوناگون داشته و ارائه الگوی مدیریت آن، نیاز به بهره‌مندی از دانش‌های مختلف و فراهم بودن شرایط بسیار دارد. آنچه که نوع و سنخ الگوی مدیریت را تعیین می‌کند، در واقع تصور و درکی است که نسبت به جامعه و عناصر گوناگون آن داریم. جامعه چگونه چیزی است و از چه عناصری تشکیل شده است؟ طرح چگونگی مدیریت اجتماعی در واقع در پرده همین تصور از جامعه و چگونگی پیوند عناصر گوناگون آن نقش می‌بندد. اندیشمندان باستان و هواداران و پیروان شان، بر پایه درک و برداشت خود از ماهیت جامعه، حاکمیت حکیم و جامعه عقلانی را، مناسب‌ترین نوع الگوی مدیریت جامعه تشخیص داده بودند (عمید زنجانی، ۱۳۹۳: ۷۴). در حالی که متفکرین کنونی معتقدند، این نوع الگوی مدیریت تصویر تک بُعدی و معوج از جامعه ارائه داده و دارای جامعیت لازم و منطبق با واقعیت‌های زندگی اجتماعی نیست. بر همین اساس به دنبال الگوهای جایگزین دیگری هستند.

تلاش‌های فکری و عملی بشر برای یافتن مناسب‌ترین الگوی مدیریت اجتماعی، اگرچه بافت و خیزهایی، از ابتدای تاریخ تاکنون ادامه داشته است. اما قرن بیستم و اخیراً قرن بیست و یکم در این زمینه وضعیت متفاوتی دارد. یکی از تفاوت‌های بارز این عصر با زمان‌های

پیشین، ظهور و پیدایش نهادهای بین‌المللی است که می‌خواهند برای کل دنیا برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری نمایند. می‌خواهند سیاست‌ها، برنامه‌ها و الگوهای یگانه‌ای از مدیریت و توسعه را برای کل جهان تجویز و اجرا نمایند. قبل از قرن بیستم چنین نهادهایی در دنیا وجود نداشت. اما اکنون این نهادها، با به کارگیری دانشمندان و متخصصان مختلف و تحقیقات گسترده سعی دارند در زمینه‌ی مسائل مربوط به توسعه و پیشرفت نیز نسخه‌هایی عمومی در این زمینه به کشورها ارائه کنند. از آخرین این برنامه‌ها و سیاستها می‌توان از سیاست‌های موسوم به تعدیل (اجماع واشنگتنی)^۱، اجماع پساواشنگتنی^۲ و کوچک سازی دولت نام برد؛ اما اجرای هر یک از این سیاست‌ها در عمل با موانع و مشکلاتی همراه بود و نتوانست انتظارات دانشمندان و سیاست‌مداران و مجریان را بر آورده سازد. صاحب نظران پیوسته تلاش می‌کنند تا نسخه‌های کامل‌تر و جامع‌تری از الگوی مدیریت را ارائه دهند. یکی از آخرین طرح‌ها و اندیشه‌های ارائه شده، الگوی «حکمرانی خوب» است که بانک جهانی^۳ بیش و پیش از دیگران بر اجرای آن تأکید دارد. در نوشته حاضر، تلاش می‌شود تا پس از تعریف اجمالی این مفهوم، زمینه‌های پیدایش این اندیشه، شاخص‌های «حکمرانی خوب» و نیز تلاقی و پیوند بحث «حکمرانی خوب» با مباحث مدیریت، به ویژه سیاست‌گذاری، توضیح داده شود. آخرین بخش نوشتار حاضر، اختصاص دارد به تحلیل وضعیت حکمرانی در افغانستان و این‌که این جامعه در شرایط کنونی بالخصوص در چه وضعیتی است و آیا هیچ‌یک از شاخص‌ها و مؤلفه‌های «حکمرانی خوب» در آن وجود دارد یا خیر؟

۱. مفهوم حکمرانی خوب

نخستین مسئله در این باب، ایضاح مفهومی کلیدواژه «حکمرانی خوب» است. حکمرانی خوب دقیقاً بر چه معنایی دلالت دارد و شامل چه چیزی می‌گردد؟ تعاریف مختلفی تا کنون از این مفهوم ارائه شده است که اگر چه کم و بیش با همدیگر اختلافاتی دارند، اما روح کلی

1. Washington Consensus.
2. Post Washington Consensus.
3. World Bank.

حاکم بر همه آنها چندان تفاوتی نمی‌کند. طبق یک تعریف «حکمرانی خوب» به مجموعه‌ای از ارزش‌ها، سیاست‌ها و نهادهایی اطلاق می‌گردد که جامعه به وسیله آن، اقتصاد، سیاست و مسائل اجتماعی خود را از طریق سه بخش دولتی، خصوصی و مدنی مدیریت می‌کند.» (قلی‌پور، ۱۳۸۴: ۱۱۲). در تعریفی دیگر، حکمرانی خوب به معنای اعمال قدرت اقتصادی، سیاسی و اداری بر اساس دو شاخص، پاسخگویی و اثر بخشی آمده است (مدیری، ۱۳۸۳: ۹۳-۱۱۸). در یکی از تعاریف دیگر حکمرانی خوب، بدین گونه توضیح داده شده است: «راهکارها و فرایندها و نهادهایی که به واسطه آنها شهروندان، گروه‌ها و نهادهای مدنی منافع خود را دنبال، حقوق قانونی خود را استیفا، تعهدات‌شان را برآورده و تفاوت‌شان را تعدیل می‌کنند.» (شیرف‌زاده و قلی‌پور، ۱۳۸۲: ۹۳). همان‌گونه که ملاحظه می‌گردد، در تعریف‌های یاد شده، مفهوم حکمرانی، دچار توسعه مفهومی شده است. اگر پیش از این، تعریف حکمرانی فقط به دولت مربوط و آن را شامل می‌شد، در کاربرد جدید، این واژه تنها شامل بازیگران و نهادهای دولت نمی‌شود، بلکه علاوه بر دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی را نیز در بر می‌گیرد. از این رو، شاید بتوان پیدایش مفهوم حکمرانی خوب را نتیجه و پیامد بحث‌های مربوط به «سیاست اجتماعی»^۱ به اصطلاح عام آن دانست که آن نیز به تعیین و تحلیل رابطه‌ی دولت جامعه و بازار می‌پردازد.

طبق بیان فوق و نیز با توجه به مباحث و ادبیات مطرح شده در زمینه حکمرانی خوب، می‌توان آن را معطوف به یافتن الگو و ترکیب بهینه‌ای از همکاری میان سه بخش: دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی به حساب آورد. در این الگوی سه ضلعی، از سه بعد یا منظر به مسئله نگاه شده و متناسب با هر منظر، نقش و جایگاه هر یک از عناصر در طرح مشخص شده است: نهادهای مدنی به عنوان مدافع حقوق شهروندی در تقویت مشارکت مردمی، با هدف اثرگذاری بر سیاستگذاری‌های عمومی در نظر گرفته شده است؛ بخش خصوصی عامل تولید، در تقویت سرمایه‌گذاری در رشد تولید ناخالص ملی، در راستای افزایش درآمدهای سرانه، پویایی اقتصاد و بازار و ایجاد رفاه نسبی عمل می‌کند و سرانجام این‌که دولت به

1. Social Policy.

عنوان تسهیل کننده‌ی فعالیت‌های عمومی در فراهم‌سازی محیط برای توسعه‌ی پایدار، زمینه را برای ثبات و توسعه‌ی عدالت اجتماعی در جامعه فراهم می‌کند.

بر اساس آنچه از برنامه توسعه سازمان ملل متحد بر می‌آید، ایده «حکمرانی خوب» در حقیقت با هدف دستیابی به توسعه انسانی پایدار مطرح شده است. در توسعه محور همه تلاش‌ها، فعالیت‌ها و سیاست‌گذاری‌ها، کاهش فقر، ایجاد شغل و رفاه پایدار، حفاظت و تجدید حیات محیط زیست و تأکید بر رشد و توسعه زنان است. در واقع تصور بر این است که همه این امور با حکمرانی خوب محقق می‌گردد (قلی‌پور، ۱۳۸۳: ۸۵-۱۱۱). طبق این سند، حکمرانی خوب دارای سه بعد یا رکن اقتصادی، سیاسی و اداری است.^۱ بعد اقتصادی، فرایندهایی را در بر می‌گیرد که فعالیت‌های اقتصادی یک کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهند و با اقتصاد کشورهای دیگر در ارتباطند. بعد سیاسی همان فرایندهای تصمیم‌گیری برای تنظیم سیاست‌ها است (این موضوع در مباحث مدیریت دولتی و مشخصاً در خط مشی گذاری‌های عمومی مورد بحث است). بعد اداری نیز در واقع همان نظام اجرای خط مشی‌ها است.

مناسب است به این نکته نیز اشاره گردد که به احتمال زیاد مباحث «هیرشمن» اقتصاددان نیز، در پیدایش ایده حکمرانی خوب، نقش داشته باشد. هیرشمن در کتابی به نام وفاداری، خروج و اعتراض (هیرشمن، ۱۳۸۲) به تجربه‌اش در کشور نیجریه در مورد خدمات راه آهن اشاره می‌کند که در نخستین سفرش بسیار خوب بوده ولی در مسافرتی که پس از چندی به آن کشور انجام می‌دهد، وضع خدمات راه آهن را کاملاً متفاوت و بسیار اسفناک می‌بیند. با تحقیق در این باره، در می‌یابد که دلیل خوبی وضعیت خدمات در سفر اولی، کمبود جاده و راه شوسه در نیجریه بوده است. چون بسیاری از مسئولان دولتی نیجریه، به خاطر این وضعیت، از راه آهن استفاده می‌کرده‌اند؛ دشت‌اندرکاران راه آهن به ملاحظه حضور آنها در قطار، مجبور بوده‌اند خدمات خوبی ارائه دهند؛ اما در سفر دوم، به خاطر توسعه جاده‌ها و استفاده‌ی مسئولان دولتی از خودرو، وضع ارائه خدمات در راه آهن اسفبار شده است و فریاد مردم بیچاره نیز به جایی نمی‌رسد. نکته‌ای که هیرشمن در کتاب خود به آن اشاره کرده

1. UNDP, 1997.

و می‌توان در پیدایش بحث حکمرانی خوب مؤثر دانست این است که در اقتصاد، رقابت به تنهایی نمی‌تواند ثمر بخش باشد، بلکه در کنار آن پاسخگویی نیز لازم است. بر اساس اظهارات هرشمن، ترکیب بهینه‌ای از رقابت و پاسخگویی است که می‌تواند مفید واقع گردد.

۲. بنیاد اقتصادی حکمرانی خوب

بر خلاف مدل‌ها و الگوهای پیشین مدیریت، الگوی «حکمرانی خوب» هم از مدل روابط اقتصادی الهام گرفته شده است و هم مؤلفه اقتصادی در آن جایگاه محوری و کانونی دارد. این الگو، بر محور توسعه اقتصادی و در راستای تحقق آن پی‌ریزی شده است. از این رو، برای درک بهتر و کاملتر مفهوم حکمرانی خوب، اشاره و توجه به برخی مفاهیم و مسائل اقتصادی ضرورت دارد. به طور خلاصه می‌توان روابط اقتصادی را به سه نحو به تصویر کشید: صورت اول، رابطه‌ای که می‌توان از آن به «بازار» یا معاملات لحظه‌ای تعبیر کرد. در بازار، رابطه بین خریدار و فروشنده آنی بوده و بلافاصله پس از سپری شدن زمان کوتاهی قطع می‌گردد. به عنوان مثال اگر به خدمات حمل و نقل نیاز داشته باشیم، می‌توان از وسایل نقلیه شهری استفاده کرد. شیوه دیگر شکل گرفتن رابطه اقتصادی این است که به دلیل نیاز مستمرمان به خودرو، اتومبیل خریداری کرده و راننده‌ای استخدام نمائیم. در این نوع داد و ستد، رابطه بین خریدار و فروشنده، استمرار می‌یابد. دایره اختیارات و اعمال صلاحیت او بسیار گسترده بوده و می‌توان از آن به رابطه آمر و مأمور تعبیر کرد. شکل سوم رابطه این است که با یک مؤسسه ارائه‌کننده خدمات حمل و نقل و آژانس کرایه خودرو قرارداد ببندیم تا هر زمان که در خواست کردیم، برای ما خودرو بفرستد.

نوع مباحث علم اقتصاد مرسوم، در باره رابطه اقتصادی شکل اول است. در واقع اقتصاد نئوکلاسیک تمام مباحثش روی فهم این مسئله دور می‌زند که این قرار دادهای لحظه‌ای چگونه باید منعقد شوند تا بتوان به بهترین نتیجه دست یافت. پاسخ متداول به این پرسش این است که بازار باید رقابتی باشد و دولت نباید در قیمت‌ها مداخله کند و اجازه دهد اصول حاکم بر بازار رقابت دنبال گردد. اما رابطه اقتصادی شکل دوم و سوم که نوعی رابطه کار

فرما و کارگزار در آن بر قرار می‌گردد، کمتر مورد توجه علم اقتصاد قرار گرفته است. بر اساس داده‌های علم اقتصاد رایج، رابطه شکل اول در قالب عرضه و تقاضا گنجانده شده و اصطلاحاً نظام بازار بر آن حاکم است، اما این علم، رابطه نوع دوم و سوم را به کلی از قلمرو مباحث خود حذف کرده است. جدیداً الگوهایی طرح شده‌اند که در آن‌ها، روابط، بیشتر در قالب کارفرما و کارگزار ترسیم می‌گردد. در علم اقتصاد رایج، چیزهای زیادی درباره این نوع روابط نمی‌توان بدست آورد. اصولی که در بازار لحظه‌ای حاکم است نمی‌تواند به رابطه کارگزار و کارفرما قابل تعمیم باشد. به عنوان مثال، زمانی که کسی به استخدام سازمانی در می‌آید، از زمان انعقاد قرارداد تا موقعی که قرارداد فسخ شود از علایم قیمتی و رابطه عرضه و تقاضایی که بیرون از سازمان در بازار وجود دارد، اثر نمی‌پذیرد (میدری، ۱۳۸۲: ۱۴۴).

بحث «حکمرانی خوب» از همین الگوی رابطه بین کارفرما و کارگزار الهام گرفته شده است و به دنبال یافتن پاسخ این سؤال است که در روابط مستمر بین کارفرما و کارگزار، چه اصول و معیارهایی باید حاکم باشد تا نتیجه مطلوب بدست آید؟ به طور مسلم در این نوع رابطه، تبعیت از تغییر لحظه‌ای قیمت‌ها و اصول حاکم بر بازار، شیوه درستی نیست و اساساً نمی‌تواند قابل اعمال باشد. از این رو، پرسش اساسی این است که الگوی مناسب حاکم بر این نوع روابط، چه نوع الگویی می‌تواند باشد تا نتیجه مطلوب و رضایت‌بخش بدست آید؟ در همین زمینه یکی از روابط مهم قابل طرح رابطه‌ی مالک و مدیر است. در دنیای جدید، دو مقوله مالکیت و مدیریت از هم جدا شده و مالکان، دیگر مدیر نیستند. در سازمان‌ها و شرکت‌های بزرگ مالکان اختیارات خود را به مدیران می‌سپارند اما این پرسش مطرح می‌شود که در این صورت مالک چگونه می‌تواند مدیر را هدایت کرده و تحت چه شرایطی، مدیر حافظ منافع مالک خواهد بود؟ در روابط و مناسبات میان حکومت و مردم نیز شبیه همین مسئله وجود دارد. در صحنه سیاسی، مردم اختیارات خود را به رئیس‌جمهور یا نمایندگان مجلس تفویض می‌کنند. در رابطه‌ای که بین مردم به عنوان کارفرمایان حکومت، و مدیران و مسئولان به عنوان کارگزاران حکومت شکل می‌گیرد، این پرسش می‌تواند قابل تکرار باشد که این رابطه باید دارای چه شرایط و ملاک‌هایی باشد تا نتیجه بایسته و دلخواه

حاصل گردد؟ در هر صورت، این بحث در زمینه شرکت‌ها، حکمرانی شرکتی، و در زمینه دولت «حکمرانی خوب» نامیده می‌شود.^۱ به طور کلی در حکمرانی خوب، شیوه‌ی اعمال اقتدار به گونه‌ای است که مدیران یا کارگزاران خود را به حفظ منافع مالکان یا کارفرمایان مؤظف می‌دانند.

طرح حکمرانی خوب را از اواخر دهه‌ی ۱۹۸۰ بانک جهانی مطرح کرد. این نهاد بین‌المللی، در گزارشی که در سال ۱۹۸۹ منتشر نموده، برای اولین بار الگوی حکمرانی خوب را به عنوان ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو تعریف کرد.^۲ بانک جهانی پس از شکست در اجرای سیاست‌های تعدیل یا همان اجماع واشنگتنی، در کشورهای آفریقایی، به این نتیجه رسید که واجد شرایط نبودن دولت‌ها در آن کشورها، در واقع عامل اصلی شکست و عدم موفقیت در اجرای توصیه‌های بانک جهانی و آزاد کردن قیمت‌ها بوده است. به عبارت دیگر پذیرش و اجرای سیاست‌های تعدیل و توصیه‌های بانک جهانی، به دولتی احتیاج دارد که آن دولت فعلاً در آفریقا وجود ندارد.^۳ بانک جهانی در سال ۱۹۹۷ اعلام کرد که دولت کوچک لزوماً به دولت خوب منتهی نمی‌شود و برای ایجاد و استقرار یک دولت خوب، باید مقدمات و ساز و کارهای دیگری نیز در نظر گرفته شود. البته کوچک سازی دولت در بهتر شدن حکومت تأثیر دارد، اما نقطه کانونی و اصلی برای داشتن یک دولت خوب نیست.

در تحلیل‌ها گفته می‌شود که در این تجدید نظر بانک جهانی در سیاست‌هایش و ارائه این اندیشه از سوی آن، سه عامل نقش عمده داشته‌اند: ۱. تجربه اروپای شرقی؛ ۲. بحران شرق آسیا؛ ۳. تجربه چین. در واقع تجربه کشورهای اروپای شرقی و بحران شرق آسیا نشان داد که وقتی بدون دولت خوب، اقتصاد را آزاد می‌کنیم به بحران میرسیم و تجربه چین نشان داد که در یک نظام اگر دولت اختلال‌ها را درست مدیریت کند، می‌تواند به نتایج مطلوبی

1. Unescap. 2002 p. 1.

2. Kenneth Stowe. Good piano wont play bad music Administrative reform and Good Governmance Public Administration V70.p.391.

۳. این گزارش به فارسی برگردانده شده است. ر. ک: گروه مترجمان، نقش دولت در جهان در حال توسعه.

۳. ارکان و شاخص‌های حکمرانی خوب

برای درک بهتر مفهوم محوری «حکمرانی خوب»، در این بخش، ارکان و شاخص‌های تعریف شده برای آن را اجمالا توضیح می‌دهیم. البته باید دانست که در شمار و نیز عنوان این شاخص‌ها، اجماعی وجود ندارد. در سندی که در سال ۲۰۰۶ بانک جهانی کافمن،^۱ کری^۲ و ماسترازی^۳ انتشاره داده‌اند، برای حکمرانی خوب شش شاخص ذکر شده است. نویسندگان در ابتدای این گزارش اشاره میکنند که شاخص‌ها نسبت به قبل تغییری نکرده و همان‌هایی هستند که در گزارش‌ها و اسناد قبلی نیز مطرح بوده‌اند.^۴

۳-۱. پاسخ‌گویی و حق اظهار نظر

پاسخ‌گویی در برابر مردم، مهمترین شاخص حکمرانی خوب به شمار می‌رود. حاکمیت باید نسبت به عمل‌کردها و تصمیمات خود و نیز اتفاقات و حوادثی که در کشور رخ می‌دهند پاسخ‌گو بوده و احساس مسئولیت نماید. اگر قدرت سیاسی، فاقد چنین ویژگی باشد، عنوان حکمرانی خوب، به خودی خود از آن بی‌بافت می‌گردد. در حکمرانی خوب، مضاف بر پاسخ‌گویی قدرت سیاسی در برابر مردم، میزان مشارکت شهروندان در انتخابات دولت و نظام سیاسی و آزادی بیان، آزادی احزاب و تشکل‌ها و اجتماعات و آزادی رسانه‌های جمعی نیز، ملاک است. بر اساس این شاخص هرچه مردم در یک جامعه نقش واقعی و بیشتری در تعیین زمامداران و هیئت حاکمه داشته باشند، حضور و نقش احزاب و تشکل‌ها و نظایر آنها در جامعه بیشتر باشد و رسانه‌های جمعی و افراد مختلف بتوانند آزادانه فعالیت و نظر خود را بیان کنند، نشان دهنده وضعیت بهتری از حکمرانی خوب است.

1. Kaufmann.
2. Karaay.
3. Mastruzzi.
4. www.worldbank.org/wbi/governance

۲-۳. ثبات سیاسی و نبود خشونت

ملاک دیگر حکمرانی خوب، ثبات سیاسی و نبود خشونت در جامعه است. برای آنکه در جامعه، حکمرانی خوب برقرار گردد، خشونت‌ها و اقدامات غیر قانونی همچون تروریسم باید از آن محو گردد. باید در جامعه ثبات سیاسی وجود داشته باشد. در جامعه‌ای که حکومت و نظام سیاسی آن در معرض بی‌ثباتی بوده و افراد و گروه‌هایی، از راه‌های غیر قانونی و ابزارهای خشونت آمیز در صدد سرنگونی آن باشند، فاقد شرایط حکمرانی خوب خواهد بود. بنابراین حکومت باید این مهارت و توانایی را داشته باشد که دامنه‌ی نارضایتی‌ها را به حداقل رسانده و اقدامات غیر قانونی و خشونت آمیز را با هر شیوه‌ی ممکن مهار نماید. بر اساس این شاخص هرچه احتمال نبودن ثبات سیاسی در یک کشور بیشتر باشد نشان دهنده‌ی حکمرانی ضعیف است و هرچه کشوری از ثبات سیاسی بیشتری برخوردار باشد، در زمینه‌ی حکمرانی خوب امتیاز بالاتری را کسب می‌کند.

۳-۳. اثر بخشی دولت

یکی دیگر از ارکان و مؤلفه‌های حکمرانی خوب، اثر بخشی دولت است. دولتی می‌تواند عنوان حکمرانی خوب را کسب کند که از نظر کیفیت خدمات عمومی و خدمات شهروندی در وضعیت بهتری بوده و شهروندان آن از فشارهای سیاسی کمتری رنج ببرند. مضاف بر این، کیفیت تدوین و اجرای خط مشی‌های عمومی و دولتی و میزان تعهد و پایبندی که دولت در برابر این سیاست‌ها از خود نشان می‌دهد نیز در این شاخص در کانون ارزیابی قرار می‌گیرد. به بیان دیگر، بر اساس این شاخص، دولت مضاف بر بالابردن کیفیت خدمات عمومی و خدمات شهروندی، باید برنامه‌گرا بوده و حرفه‌ای عمل نماید. باید خود را متعهد کند که هیچ اقدامی را بدون برنامه از قبل تدوین شده و خارج از چارچوب، انجام ندهد. بر این اساس هرچه کیفیت خدمات عمومی و شهروندی بهتر باشد و خط مشی‌های عمومی به دور از جنجال‌ها و خط و ربطه‌ای سیاسی وضع و اجرا شود و تعهد نظام سیاسی در قبال آنها بیشتر باشد، بیانگر وضعیت بهتری در حکمرانی خوب خواهد بود.

۳-۴. کیفیت تنظیم کنندگی

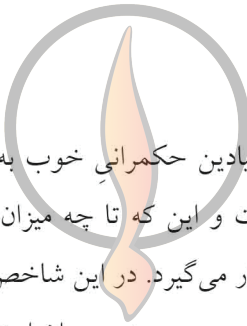
این شاخص، توانمندی دولت در برقرار کردن ارتباط صحیح و متناسب با بخش خصوصی را به نمایش می‌گذارد. عنوان حکمرانی خوب به دولتی صدق می‌کند که بتواند سیاست‌ها، مقررات و نظاماتی را تدوین و اجرا نماید که سبب گسترش نفوذ و دامنه فعالیت‌های بخش خصوص گردد. هرچه دولت در تدوین و اجرای سیاست‌ها و نظامات مختلفی که موجب توسعه فعالیت‌های بخش خصوصی و اثرگذاری بیشتر آن بر اداره جامعه می‌گردد توانمندتر بوده و موفق‌تر عمل نماید، طبق این شاخص، شاهد سطح بالاتری از حکمرانی خوب خواهیم بود.

۳-۵. حاکمیت قانون

حاکمیت قانون یکی دیگر از اصول بنیادین حکمرانی خوب به شمار می‌رود. طبق این اصل، میزان واقعی بودن قوانین و مقررات و این که تا چه میزان می‌توان به اجرای آن‌ها اطمینان داشت، مورد ارزیابی و سنجش قرار می‌گیرد. در این شاخص، به ویژه کیفیت اجرای قراردادها، عملکرد پولیس و محاکم قضایی، و همچنین میزان احتمال جرم و خشونت در یک جامعه مدنظر است. اگر پس از انعقاد یک قرارداد نتوان چندان به اجرای آن امید داشت و جرم و تخلف به سبب عملکرد ضعیف پولیس و محاکم قضایی قابل پی‌گیری نباشد، نشان دهنده وجود حکمرانی ضعیف در یک کشور است.

۳-۶. مهار فساد

فساد، بیماری بنیان براندازی است که اگر در هر جامعه‌ای رخنه کند، دیر یا زود آن را دچار نابودی خواهد کرد. به همین خاطر، همه عقلا و خردمندان، مبارزه با این بیماری را امری ضروری و اجتناب ناپذیر می‌دانند. بیماری فساد انواع متنوعی دارد و متناسب با هر موقعیتی، به شکلی خاص ظهور می‌کند. اما مقصود از مهار فساد در این شاخص، جلوگیری از سوء استفاده از قدرت عمومی و دولتی است و این که اجازه داده نشود کسانی آن را در خدمت تحقق منافع شخصی و خصوصی قرار دهند. در صورتی عنوان حکمرانی خوب بر



حکومت صدق می‌کند که بتواند این بیماری را کنترل و مهار نماید و اجازه ندهد کسی قدرت عمومی و دولتی را در خدمت منافع شخصی قرار دهد. این شاخص، هم فسادهای جزئی و کوچک را شامل می‌گردد و هم فسادهای بزرگ و کلان را و تأکید می‌کند که به میزانی که نخبگان، نظام سیاسی و دولت را در تسخیر خود داشته و در خدمت منافع خصوصی خود در آورد، نشانه حکمرانی ضعیف و عکس آن، بیانگر رتبه بالاتری از حکمرانی خوب خواهد بود.

همان گونه که بیان شد، این شش شاخص بر گرفته از گزارشی است که سه اقتصاددان برجسته بانک جهانی، کافمن، کری و ماستروزی در سال ۲۰۰۶ ارائه داده‌اند. بانک جهانی از ابتدا تا کنون در گزارش‌های خود درباره حکمرانی خوب و مقایسه وضعیت آن در کشورهای مختلف، همین شش شاخص را ارائه کرده و مدنظر داشته است. غیر از بانک جهانی، مؤسسات و سازمان‌های بین‌المللی دیگری نیز مجموعه‌ای از اصول و معیارها را به عنوان شاخص‌هایی برای حکمرانی خوب تدوین و ارائه کرده‌اند که البته در برخی از آن‌ها همین شش شاخص با اندکی تغییر در عنوان ذکر شده است، اما توضیحات ارائه شده در ذیل آنها، با آنچه در گزارش بانک جهانی به چشم می‌خورد تفاوتی نمی‌کند. به عنوان مثال، کمیسیون حقوقی سازمان ملل در قطعنامه‌ی شماره ۱۶ / ۲۰۰۰ ویژگی‌های حکمرانی خوب را این گونه تبیین می‌کند: شفافیت،^۱ مسئولیت،^۲ پاسخگویی،^۳ مشارکت،^۴ حاکمیت قانون^۵ و انعطاف‌پذیری.^۶ این کمیسیون انعطاف‌پذیری را بدین گونه تفسیر می‌کند که حکمرانی خوب مستلزم آن است که نهادها و فرایندهای دولتی موجود در یک کشور به گونه‌ای طراحی شده باشند که در یک چارچوب زمانی معقول و منطقی، خدمات را به ذی‌نفعان مربوطه ارائه دهند. پاسخگویی نیز به عنوان یکی از لوازم کلیدی حکمرانی خوب قلمداد شده و بر اساس آن

1. Transparency.
2. Responsibility.
3. Accountability.
4. Participation.
5. The Rule of Law.
6. Responsiveness.

نه تنها نهادهای دولتی، بلکه بخش خصوصی و سازمان‌های مختلف جامعه مدنی نیز باید در برابر عامه مردم و ذی‌نفعانی که جزو آن نهاد به حساب می‌آیند پاسخگو باشند.

اما در سند کمیسیون اقتصادی و اجتماعی ملل متحد برای آسیا و اقیانوسیه، هشت ویژگی با این عناوین برای حکمرانی خوب، ذکر شده است: پاسخگویی،^۱ شفافیت،^۲ حاکمیت قانون،^۳ مشارکت،^۴ مسئولیت‌پذیری،^۵ اجماع محوری،^۶ کارآیی و اثر بخشی،^۷ و انصاف (اشتمال) و عدالت (برابری)^۸ که مضاف بر تفاوت در برخی عناوین، تفاوت تعداد نیز در آن به چشم می‌خورد. همان‌گونه که ملاحظه می‌گردد، دو شاخص اجماع محوری و انصاف (اشتمال) و عدالت (برابری) با شاخصهای بانک جهانی متفاوت است، خود کمیسیون اقتصادی و اجتماعی ملل متحد برای آسیا و اقیانوسیه، این دو شاخص را به شرح زیر توضیح می‌دهد:

اجماع محوری: در یک جامعه، بازیگران و دیدگاه‌های مختلف و بسیاری وجود دارند. حکمرانی خوب مستلزم آن است که بین این دیدگاه‌ها و منافع مختلف در سطح جامعه، میان‌جیگری صورت گیرد تا بیشترین خیر و بهترین مصلحت نصیب جامعه شده و چگونگی دستیابی به آن با حداکثر اجماع ممکن، مورد توافق قرار گیرد. مقصود از شمول و برابری، به وجود آوردن احساس اطمینان همگانی در اعضای جامعه از شهیم بودن در آن و دور کردن احساس محرومیت و ناامیدی از آن‌ها برای رسیدن به رفاه و آسایش است. این امر مستلزم آن است که همه گروه‌ها، به ویژه محروم‌ترین و آسیب‌پذیرترین قشرها، فرصت داشته باشند تا رفاه خود را حفظ کرده و رشد و توسعه دهند.

مطالعات انجام شده در زمینه حکمرانی خوب، نشانگر تأثیر مستقیم وضعیت حکمرانی

1. Accountability.
2. Transparency.
3. The Rule of Law.
4. Participation.
5. Responsiveness.
6. Consensus.
7. Effectiveness and Efficiency.
8. Inclusiveness and Equity.

بر متغیرهای اقتصادی است. بر اساس اطلاعات و نتایج بدست آمده از این مطالعات، در کشورهایی که شاخص‌ها و معیارهای تعیین شده برای حکمرانی خوب، نادیده گرفته شده است میزان سهم سرمایه‌گذاری در تولید ناخالص ملی کمتر بوده و بر عکس، به میزان بهبود وضعیت حکمرانی، میزان سرمایه‌گذاری نیز بیشتر شده است. همچنین بر اساس این مطالعات، در کشورهایی که کیفیت حکمرانی پایین بوده است، میزان رشد منفی بوده و در کشورهای با کیفیت بهتر حکمرانی، درجه بالایی از رشد و رونق اقتصادی را نشان داده است. در زمینه درآمدهای سرانه نیز همین طور نمودارها نشان می‌دهد که هرچه حکومت‌ها پاسخگوتر بوده و شهروندان حق اظهار نظر داشته‌اند و به هر میزان که کارآیی و اثربخشی دولت بیشتر بوده درآمدهای سرانه نیز افزایش یافته است (میدری، ۱۳۸۲: ۱۴۶).

در پایان یادآوری این نکته لازم به نظر می‌آید که کارشناسان و صاحب‌نظران معتقدند، اگرچه در حکمرانی خوب یک سلسله اصول و ویژگی‌های اساسی مربوط به حکمرانی خوب به صورت جهانی و بین‌المللی و برای تمام کشورها و دولت‌ها در نظر گرفته شده، اما باید دانست که عملیاتی و اجرایی کردن آن‌ها در کشورهای مختلف، متفاوت است و این که در یک کشور خاص باید چه کارهای خاصی انجام شود و در اولویت قرار گیرد، امری است که به مطالعه نیاز دارد. از این رو، کشورها باید، گونه‌های ملی و بومی خود را در زمینه حکمرانی خوب شناسایی و مشخص کنند و برای این کار شناسایی تجربه تاریخی یک کشور و فرهنگ و ارزش‌های بومی آن امری مهم و ضروری است (ر.ک: پسران قادر، ۱۳۸۵: ۷۳).

۴. حکمرانی خوب و تغییر رویکرد در مورد نقش اقتصادی دولت

الگوی حکمرانی خوب در حقیقت با هدف تغییر رویکرد در مورد نقش اقتصادی دولت، طراحی و برای عملیاتی شدن در کشورهای مختلف عرضه شده است. در مورد این که دولت چه نقش‌هایی را باید به عهده بگیرد، در میان اندیشمندان اجتماعی سه رویکرد مهم وجود دارد.

رویکرد امنیت که معتقد است دولت باید تنها حافظ امنیت جامعه، جان و دارایی‌های مردم

باشد. این رویکرد سبب شکل‌گیری دولت‌هایی در تاریخ تحولات اجتماعی شده است که توجه اولیه و اساسی آنها به ایفای نقش امنیتی و برقراری امنیت بوده است.

رویکرد توسعه‌ی اقتصادی، بر اساس این رویکرد، دولت و نظام سیاسی به عنوان مهم‌ترین نهاد اجتماعی، باید تلاش نماید از طریق سازوکارهایی، در جامعه رفاه و رونق اقتصادی به وجود آورد. این رویکرد سبب شکل‌گیری دولت‌هایی شده است که توجه و تأکید آنها بر ایفای نقش اقتصادی و اجتماعی بوده است. دولت‌هایی مانند دولت رفاه در این دسته قرار می‌گیرند که تلاش آنها برای ایجاد رفاه اجتماعی و افزایش درآمد سرانه است.

رویکرد سوم، رویکرد توسعه‌ی سیاسی و دموکراسی است. بر اساس این رویکرد، دولت با قطع نظر از هر دغدغه‌ی اقتصادی، موظف است نهادهای دموکراتیک را در جامعه تقویت کرده و در جهت تحکیم پایه‌های آن تلاش نماید. این رویکرد سبب شکل‌گیری دولت‌هایی شده است که وظیفه و نقش اصلی آن توسعه و تقویت نهادهای دموکراتیک در جامعه است. بر اساس این رویکرد، دولت باید دموکراسی را در جامعه نهادینه سازد تا افراد بتوانند در پرتو آن آزادانه به فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بپردازند.

در جامعه جهانی امروز، رویکرد غالب، همین رویکرد سوم است. این رویکرد بر بسترسازی به منظور تقویت نهادهای مدنی و آزادی‌های اجتماعی تأکید دارد. از این رو جامعه امروز را نیازمند دولتی دموکراتیک می‌داند که در آن با بسترسازی مناسب، افراد بتوانند با فرایند انتخابات آزاد، در عرصه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی و اقتصادی مشارکت فعال داشته باشند. در کشورهایی که فرایند انتخابات وجود دارد، دولت متشکل از یک حکومت منتخب و یک شاخه اجرایی است. نقش چنین دولتی متعدد است؛ توجه به قراردادهای اجتماعی، اعمال قدرت و کنترل، مسئولیت ارائه خدمات عمومی و فراهم‌سازی محیطی برای توسعه‌ی پایدار انسانی از نقش‌های اصلی دولت خواهد بود. در نقش جدید، دولت در جامعه باید ثبات و پایداری ایجاد کند، چارچوب‌های قانونی مناسب و اثربخش برای فعالیت بخش عمومی و خصوصی وضع کند، و در بازار ثبات و عدالت ایجاد نماید. در مصالح عمومی

نقش منجی و در ارائه خدمات عمومی، اثربخشی و پاسخگویی داشته باشد. سرانجام آن که، دولت باید فرصت‌های لازم برای افراد جامعه را به منظور بهبود وضعیت خویش فراهم آورد. در چنین شرایطی، اداره دولت از روش «مدیریت عمومی» به روش «حکمرانی عمومی» تغییر خواهد کرد. حکمرانی عمومی بر ارزش‌های قانونی و ارزش‌های مشروعیت، به جای ارزش‌های اقتصادی و کارآیی صرف، تأکید بیشتری دارد و ایجاد دموکراسی در جامعه برای آن، بیش از سایر امور اهمیت و ارزش دارد. در واقع، رویکرد جدید که بر مبنای ارزش‌های دموکراتیک بنا شده، به دنبال تغییر نقشی است که برای دولت ترسیم شده بود. دولت در نقش جدید نیازمند الگوی است که در آن، ضمن تأکید بر جنبه‌های کارآیی و اثربخشی که در رویکرد توسعه مطرح بود، بر جنبه‌های دموکراتیک و ارزش‌های دموکراسی نیز توجه داشته باشد.

۵. وضعیت حکمرانی در افغانستان

اکنون با توجه به آنچه گفته شد، وضعیت حکمرانی را افغانستان مورد بررسی قرار می‌دهیم تا ببینیم کشور ما از این منظر در چه وضعیتی قرار دارد؟ با توجه به شش شاخص تعریف شده برای حکمرانی خوب، آیا می‌توان افغانستان را کشوری دانست که از این معیارها و شاخص‌ها بهره‌ای دارد یا خیر؟ و اگر وضعیت حکمرانی در این کشور، خراب‌تر از آن است که بتوان معیارهای حکمرانی خوب را بر آن تطبیق کرد، اشکال کار در کجا است و از چه چیزی ناشی می‌شود؟ در این بخش همین مسئله را توضیح می‌دهیم.

۱-۵ پاسخگویی و حق اظهار نظر

باید اذعان کرد که پس از روی کار آمدن نظام سیاسی جدید در افغانستان، در نوع تعامل و برخورد حکومت با مردم، تفاوت‌های چشمگیری نسبت به دوره‌های تاریخی پیشین به وجود آمده است. حاکمیت اکنون حق آزادی بیان، آزادی رسانه‌های جمعی و آزادی احزاب، تشکل‌ها و اجتماعات را به رسمیت شناخته است و حداقل در ظاهر به آن احترام می‌گذارد.

رسانه‌ها و نیروهای اپوزیسیون و منتقد با حداکثر آزادی، دیدگاه‌ها و نظرات انتقادی خود را بیان می‌کنند. اما این، تنها پاره‌ای از ویژگی‌هایی است که بر اساس شاخص پاسخ‌گویی و حق اظهار نظر، حاکمیت باید واجد آن باشد. مضاف بر موارد یاد شده، شهروندان باید در انتخاب دولت و نظام سیاسی و تعیین زمامداران و هیئت حاکمه، نقش واقعی داشته باشند. قدرت سیاسی نسبت به عمل‌کردها و تصمیمات خود و نیز حوادث و اتفاقاتی که در کشور رخ می‌دهد نیز باید پاسخ‌گو باشد. آیا مردم واقعاً در تعیین زمامداران و هیئت حاکمه نقش دارند؟ آیا قدرت سیاسی در کشور ما نسبت به عمل‌کردها و تصمیمات خود و حوادثی که در کشور اتفاق می‌افتند، آماده پاسخ‌گویی است؟ و واقعاً احساس مسئولیت می‌کند. به نظر می‌رسد این سؤال و سؤال‌های مشابه آن، در افغانستان هیچ‌گاه به پاسخ مثبت خود دست نیافته است. در افغانستان، حکومت و قدرت سیاسی، همیشه چنین چیزی را دور از شأن خود دانسته است و هرگز خود را در جایگاهی تصور نکرده است که باید در برابر مردم خود با تواضع ایستاده و نسبت به عمل‌کرد و تصمیمات خود پاسخ‌گو باشد؛ بلکه همیشه خود را در جایگاهی برتر و بالاتر از مردم تصور می‌کرده و همیشه خود را نسبت به مردم طلبکار می‌دانسته است؛ چرا که رژیم‌های سیاسی در افغانستان تا قبل از روی کار آمدن نظام سیاسی جدید هیچ‌گاه برآمده از متن مردم نبوده‌اند تا خود را در برابر آنان مسئول و پاسخ‌گو بدانند. در افغانستان بندگان قدرت سیاسی همیشه با دزدی، غارت، چپاول و زورگویی، گره خورده بوده است. نظام سیاسی جدید ما میراث‌دار همین تفکر استبدادی است. رسوبات و بقایای این تفکر استبدادی هنوز هم در سطوح و لایه‌های گوناگون آگاهی عمومی جامعه ما زنده است و حضوری فعال و تأثیر گذار دارد. به همین خاطر مسئولان و کارگزاران نظام سیاسی ما حتی در عصر پسااستبدادی نیز، تصمیمات و عمل‌کردهای خودسرانه بی‌شمار دارند و در برابر حوادث و رویدادهایی که در کشور اتفاق می‌افتد، هیچ‌گاه حاضر به پاسخ‌گویی نبوده است. اگرچه در ظاهر، انتخابات برگزار می‌گردد و زمامداران و هیئت حاکمه، نمایندگان پارلمان و نمایندگان شوراهای ولایتی، توسط مردم و با رأی مستقیم آن‌ها تعیین می‌شوند؛ اما در واقع این پول و زدوبندهای پشت پرده سیاسی است که سرنوشت همه چیز را تعیین

می‌کند. با وجود نظارت‌های داخلی و بین‌المللی، شاید انتخابات‌های کشور ما از ناسالم‌ترین انتخابات‌های دنیا به شمار آید. از تقلب‌های سیستماتیک و گسترده گرفته تا رشوه‌های کلان و خرج و مصرف‌های میلیونی، شاید تنها در افغانستان رایج باشد. این چیزی است که همه بدان معترفند.

بنابراین، از این منظر حکمرانی در افغانستان وضعیتی اسفناکی دارد. در شرایط امروز افغانستان، با توجه به تقلبات گسترده و رشوه‌ستانی‌های بی‌شمار در جریان انتخابات، نمی‌توان زمامداران و هیئت حاکمه، نمایندگان پارلمان و نمایندگان شوراهای ولایتی را به معنای واقعی کلمه برآمده از آرای مردم دانست. کما این‌که اکثر عمل‌کردها و تصمیمات زمامداران و کارگزاران دولت، خودسرانه بوده و در قبال حوادث و رویدادها، کمترین میزان پاسخ‌گویی در رفتارشان دیده می‌شود. رفتار و عمل‌کردهای دولتمردان فعلی ما به استبدادی شبیه‌تر است تا دموکراتیک. تصمیم‌سازی‌ها نه بر مبنای مصالح عمومی و نه بر مبنای نظر و دیدگاه‌های اکثریت، بلکه بیشتر بر مبنای مصالح قومی و طایفه‌ای و مطابق با دیدگاه عده‌ای خاص انجام می‌گیرد. به همین خاطر است که روز به روز به میزان نارضایتی‌ها افزوده می‌گردد.

۲-۵. ثبات سیاسی و نبود خشونت

گفته شد که بر مبنای الگوی تعریف شده بانک جهانی، ثبات سیاسی یکی از شاخص‌های حکمرانی خوب به شمار می‌آید. بر اساس این شاخص، نظام سیاسی باید این ظرفیت و توانمندی را داشته باشد که منابع بالقوه خشونت را با هر شیوه‌ای مهار کرده و جلو حرکت‌های خشونت طلبانه و تروریستی را بگیرد. کارنامه‌ی حکمرانی در افغانستان، از این منظر اسفناک‌تر از هر زمینه‌ی دیگری است. نظام سیاسی جدید نه تنها در این زمینه تا کنون هیچ دست‌آوردی نداشته و نه تنها نتوانسته است سطح خشونت‌ها و حرکت‌های تروریستی را کاهش دهد؛ بلکه دامنه‌ی ناامنی‌ها و حرکت‌های خشونت طلبانه و تروریستی، روز به روز افزایش یافته و قربانیان بیشتری می‌گیرد. اگر روزی تنها ولایت‌های جنوبی کشور در آتش ناامنی‌ها می‌سوخند، امروز دیگر این آتش به شمال کشور هم سرایت کرد و دیگر مناطق را

نیز در بر می‌گیرد. جالب این است که حرکت‌های خشونت آمیز گروه‌های تروریستی دقیقاً در راستای سرنگونی نظام حاکم صورت می‌گیرد با این وجود، حکومت همیشه با آن‌ها با مماشات رفتار کرده و تا کنون هیچ‌گونه اقدام جدی در قبال آن‌ها انجام نداده است. مهم‌تر از همه این‌که بنا بر گزارش‌های موثق، نا امنی‌ها و حرکت‌های تروریستی از داخل خود ارگ ریاست جمهوری و توسط بخشی از حاکمیت هدایت و رهبری می‌گردد. یعنی تروریستی‌ها در بیخ‌گوش شخص رئیس جمهور حضور دارند و طبعاً ایشان همه‌ی آن‌ها را باید بشناسد اما چرا هیچ‌گونه اقدامی در برابر آن‌ها انجام نمی‌دهد؟ پاسخ این است که نظام سیاسی جدید در افغانستان اگرچه تحت فشار جامعه‌ی جهانی، بر پایه‌ی ارزش‌های دموکراتیک بنا نهاده شده است، اما آن‌چه که در بنیان‌های فرهنگی این جامعه به عنوان فعال مایشاً عمل می‌کند، ارزش‌های قبیله‌ای است. ما هنوز در حصار تنگ ارزش‌های قبیله‌گرا داریم و در چارچوب همین ارزش‌ها فکر می‌کنیم و نمی‌توانیم فراتر از آن خود را تعریف نمائیم. زمامداران ما اگر با گروه‌های تروریستی و خشونت طلب، مماشات می‌کنند نه از روی عجز و ناتوانی و نه از آن رو است که در مقابل آن‌ها نتواند کاری انجام دهد؛ بلکه سر مسئله این است که این گروه‌های آدم کش از قبیله‌ی خودشان است، و زمامداران ما نمی‌خواهند افراد قبیله‌ی خود را سرکوب نمایند حتی اگر رفتار و عمل کرد آن‌ها به زیان منافع کلان ملی هم تمام گردد.

رفتار و عمل کرد زمامداران کشورما در این خصوص، نه در زمان حکومت آقای کرزی و نه در شرایط فعلی، هیچ‌گونه تناسبی با شاخص مورد توصیه‌ی بانک جهانی ندارد. بر اساس این شاخص، حکومت باید تلاش نماید تا سطح خشونت‌ها را کاهش داده و ثبات سیاسی را در جامعه تأمین نمایند. اما مسئولان ما به جای تلاش در جهت رفع و کاهش خشونت‌ها، به صورت هدفمند به آن‌ها دامن می‌زنند. البته از یک منظر، زمامداران ما در جهت کاهش خشونت‌ها تلاش می‌کنند و آن خلع سلاح و سرکوب دیگر اقوام ساکن در کشور است. زمامداران ما از همان آغاز روی کار آمدن آقای حامد کرزی تلاش کردند تا با کمک نیروهای بین‌المللی و شعارهای فریبنده، تا حد امکان اسلحه‌های دیگر اقوام را جمع‌آوری و نیروهای سرکش‌تر و ماجرا جو‌تر را با تهدید و ارباب، سرکوب نمایند. اما در مقابل

گروه‌های تروریستی و خشونت طلب پشتون، با حداکثر مماشات رفتار کرده و دست‌شان را در انواع جنایت‌ها باز گذاشتند. سکوت معنادار و آمیخته با تأیید دولت مردان ما در قبال جنایات وحشیانه کوچی، در راستای همین سیاست سلطه معنا پیدا می‌کند.

۳-۵. اثر بخشی

در زمینه اثر بخشی، که کیفیت خدمات عمومی و شهروندی و تدوین و اجرای خط مشی‌های عمومی و دولتی و نیز میزان تعهد دولت در برابر سیاست‌هایش را مورد ارزیابی و تأکید قرار می‌دهد، نیز کشور ما وضع رضایت بخشی ندارد. با قطع نظر از این‌که خط مشی‌های عمومی تا چه حد به دور از خط و ربط‌های سیاسی وضع شده، در کیفیت خدمات عمومی و شهروندی دولت و قدرت سیاسی نیز، نسبت به دوره‌های پیشین، بهبود خاصی حاصل نشده است. خدمات عمومی و شهروندی دولت در عین حال که با نازل‌ترین سطح کیفیت عرضه می‌گردد، سرشار از تبعیض و بی‌عدالتی نیز است. از برخی شهرها و ولایت‌ها، حتی همان خدمات بدون کیفیت نیز دریغ شده است. دامنه بی‌عدالتی‌ها در کشور ما به حدی گسترده است که حتی در یک شهر مثل کابل و هرات و مزار شریف، نموده‌های آن به طور آشکار به چشم می‌خورد. غرب کابل سال‌ها از نعمت برق دولتی محروم بود و آب لوله کشی شده هنوز در آن مناطق نرسیده است. هرات نیز به همین صورت، مناطق جبرئیل و ... هنوز خیابان‌هایش اسفارت نشده و مدرسه مستقل ندارند و...

در حالی‌که ولایت‌های مثل قندهار و هرات و کابل و... از انواع نعمت‌ها و امکانات برخوردار شده‌اند، ولایت‌های مثل بامیان، دایکندی و بخش‌هایی از ولایت میدان و غزنی هنوز در محرومیت مطلق به سر می‌برند. مضاف بر همه این‌ها، طبق شاخص اثر بخشی، خط مشی‌های عمومی باید به دور از جنجال‌ها و خط و ربط‌های سیاسی وضع شده و نظام سیاسی به آن‌ها ملتزم و متعهد باشد. در کشور ما متأسفانه چیزی که وجود ندارد، دوری از سیاسی کاری است. به جرئت می‌توان گفت که هیچ‌گونه سیاست‌گذاری و خط مشی عمومی، در کشور ما بدون در نظر گرفتن ملاحظات سیاسی صورت نمی‌پذیرد. وقتی در

انتخاب مسیر پروژه‌ای چون برق ۵۰۰ کیلوولت توتاپ، ملاحظات سیاسی نقش اصلی را بازی می‌کند تو خود بخوان حدیق مفصل از این مجمل.

۴-۵. کیفیت تنظیم کنندگی

این شاخص می‌گوید نظام سیاسی باید سیاست‌ها، مقررات و نظاماتی را تدوین و اجرا نماید که سبب گسترش نفوذ و دامنه فعالیت‌های بخش خصوص گردد. به نظر می‌رسد در کشور ما طرح این مسئله از اساس بی‌معنا است. در افغانستان از برکت وجود حاکمان خودکامه و تمامیت خواه، اقتصاد به آن معنا که در کشورهای غربی توسعه یافته است، اصلاً شکل نگرفت است تا بتوان آن را به بخش خصوصی و دولتی تقسیم و نقش دولت را در آن مشخص کرد. در افغانستان تاکنون نهاد قدرت یک‌تاز و همه‌کاره بوده و به هیچ نهاد مستقل دیگری مجال رشد نداده است. برخلاف دیگر کشورهای دنیا که قرن‌ها است رفتار و عمل کرد حکومت‌ها با قانون‌مداری و مسئولیت‌پذیری همراه شده است، در افغانستان در طول تاریخ، نهاد قدرت، هم‌چون گولی، مهارناپذیر و غیر قابل کنترل بوده و با کمال خودسری و بی‌پروایی عمل کرده است. نه به هیچ اصلی پای‌بند بوده است و نه در برابر هیچ عمل کرد و رفتاری تن به مؤاخذه و بازخواست سپرده است. مضاف بر همه این‌ها، جهت حفظ و گسترش سلطه خود همیشه سعی کرده است همه چیز را در انحصار و در قبضه خودش داشته باشد. بدین جهت اکنون در کشور ما، نهادی به نام بخش خصوصی - آن گونه که در کشورهای غربی تعریف شده است - وجود ندارد. با قطع نظر از این انحصارگرایی تاریخی، در افغانستان در هیچ دوره‌ای از تاریخ، حکومتی که غیر از غارت و چپاول و دزدی، انگیزه خدمت به مردم را داشته باشد روی کار نیامده است. نظام سیاسی کنونی هم اگرچه عنوان دموکراسی را با خود یدک می‌کشد، میراث‌دار همان حکومت‌های پیشین است و بر خلاف نام و عنوانش همان ویژگی‌ها و خصوصیات و همان اهداف و انگیزه‌ها را دارد. بنابراین می‌توان گفت، حکومت افغانستان به لحاظ کارکردی و وظایف از آن سه نوع نقشی که در فرازهای پیشین برای دولت‌ها و حکومت‌ها بیان کردیم، موضوعاً خارج است. در کشور ما، ذهن و فکر زمامداران و حاکمان، با انگیزه‌ها و آرمان‌هایی چون: تأمین امنیت، رفاه

و آسایش مردم و استقرار دموکراسی، کوچکترین انس و آشنایی ندارد. بنابراین، این انتظار که دولت سیاست‌ها و برنامه‌هایی را تدوین و اجرا نماید تا نقش بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی گسترش یابد، انتظاری است که با ذات و ماهیت حکومت‌داری در افغانستان در تعارض قرار می‌گیرد.

۵-۵. حاکمیت قانون

در پنجمین شاخص، از شاخص‌های حکمرانی خوب، به حاکمیت قانون و کیفیت اجرای قراردادها اشاره کردیم و این‌که عملکرد پولیس و محاکم قضایی و نیز میزان احتمال جرم و خشونت در یک جامعه چگونه باید باشد تا عنوان حکمرانی خوب بر آن صدق کند. این شاخص می‌گوید اگر پس از انعقاد یک قرارداد نتوان چندان به اجرای آن امید داشت و جرم و تخلف به سبب عملکرد ضعیف پولیس و محاکم قضایی قابل پیگرد نباشد، نشان‌دهنده وجود حکمرانی ضعیف در یک کشور است. از این لحاظ نیز، افغانستان، پائین‌ترین امتیاز ممکن را دریافت می‌کند. در کشور ما، پولیس و محاکم قضایی در پی‌گرد جرم و تخلف نه تنها بسیار ضعیف عمل می‌کند، بلکه خود در بسیاری از جرائم شریک بوده و از آن حمایت می‌کند. فساد که در پولیس و نیز دستگاه قضایی افغانستان وجود دارد، شاید در دنیا کم‌نظیر باشد. بسیاری از دزدی‌ها، راهزنی‌ها و دیگر رفتارهای قانون شکنانه، در نهایت سر از پولیس افغانستان در آورده‌اند. کما این‌که رشوه‌ستانی‌ها و دیگر تخلفات و اعمال غیر قانونی دستگاه قضایی کشور ما نیز مردم بیچاره و ضعیف را واقعا به ستوه آورده است. محاکم قضایی و پولیس کشور ما در حقیقت، خود به نهادی جرم‌خیز و کانون جرم و جنایت تبدیل شده‌اند. گزارش‌های رسانه‌ای و نهادهای بین‌المللی تماماً مؤید این مدعا است. البته اینکه چرا دولت و امنیت ملی از این همه جرائم آشکار و عمل‌کرد مجرمانه‌ی پولیس و محاکم قضایی چشم‌پوشی کرده و با اغماض می‌گذرد، مسئله‌ای است که ریشه‌یابی آن به فرصت دیگری نیاز دارد؛ اما عجالتاً در پاسخ به این پرسش، باید به فرهنگ حکمروایی اشاره کرد. فرهنگی که از حکمروایان پیشین این سرزمین نسل به نسل منتقل شده است و به عنوان یک سنت سیئه، در تار و پود حیات اجتماعی ما نفوذ کرده و رفتار و عمل‌کردهای ما را شکل می‌دهد.

این فرهنگ، فرهنگ غضب و چپاول و زورگویی و غارت و فرهنگ عدم احساس مسئولیت و رفتارهای قلدر مآبانه است. در این فرهنگ، هرکسی که سهم کوچکی در امور حکومتی دارد نه تنها در قبال عمل کرد خود احساس مسئولیت نمی‌کند، بلکه به خود حق می‌دهد که دارایی‌های رعیت را هم چون حق پدری خود از چنگش در آورده و در تملک خود در آورد. بدین جهت است که مسئولان بالاتر به حکومت، نسبت به تخلفات محاکم قضایی و پولیس که از زیر دستان‌شان به شمار می‌روند، هیچ‌گونه واکنشی نشان نمی‌دهند؛ چرا که دست همه‌شان در یک کاسه است و از بالا تا پایین همگی شریک جرمند.

۶-۵. مهار فساد

در ذیل توضیحات این شاخص گفته شد که «حکومت اجازه ندهد که قدرت عمومی و دولتی مورد سوءاستفاده و در خدمت تحقق منافع شخصی و خصوصی قرار گیرد». منظور از فساد در این شاخص هم فسادهای جزئی و کوچک است و هم فسادهای بزرگ و کلان. معنای این سخن آن است که کوچک‌ترین بهره‌برداری از قدرت عمومی و دولتی، در راستای اهداف و منافع شخصی و خصوصی، نشانه وجود فساد در حکومت تلقی شده و عنوان حکمرانی خوب را از آن سلب می‌کند. این شاخص می‌گوید هرچه نظام سیاسی و دولت در تسخیر نخبگان و در خدمت منافع خصوصی باشد، نشانه حکمرانی ضعیف به حساب می‌آید. راجع به این مسئله در افغانستان می‌توان به ذکر این نکته بسنده کرد که اگر بگوئیم که تنها ویژگی برجسته‌ی حکمرانان افغانستان بهره‌برداری از قدرت عمومی و دولتی در راستای منافع شخصی خود بوده و هست، شاید سخنی به اغراق نگفته باشیم. گفتیم که در افغانستان سنت حکمروایی این است که کسانی که قدرت را در دست می‌گیرند آن را به مثابه سرمایه شخصی و ملک مطلق خود و در خدمت کامروایی خویش می‌دانند؛ نه امانت و نه ابزار و وسیله‌ای برای خدمت، برای کمک به بهبود کارها و پیشرفت کشور. به همین جهت کسانی که در این کشور، با هر شیوه‌ای متولی امر سیاست می‌شوند، بی‌محبا و بدون هیچ‌گونه نگرانی، آن را در راستای منافع شخصی خود به کار می‌گیرند. تعجبی ندارد که در زمان ریاست جمهوری حامد کرزی، کسانی که در حکومت سهمی داشتند، شهرک‌ها ساختند

و سرمایه‌های کلان اندوختند. همگی می‌دانند که تنها کسانی که از دوره ۱۲ ساله ریاست جمهوری آقای کرزی سود بردند، یا تعداد اندکی از افراد سرشناس سیاسی و اطرافیان وی بوده‌اند یا آن دسته از تاجرانی که با رشوه و صرف پول‌های کلان، می‌توانستند به راحتی پست‌های دولتی را خریداری کرده و از این طریق شاه‌رگ‌ها و فرصت‌های اقتصادی را در اختیار بگیرند.

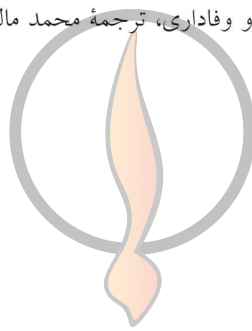
نتیجه

وضعیت حکمرانی در افغانستان، وضعیت اسفناک و ناامید کننده‌ای دارد. از مجموع شش شاخص تعیین شده برای حکمرانی خوب، تنها شاخص نخست وضعیت نسبتاً بهتری دارد. از پنج شاخص دیگر اثری در کشور ما دیده نمی‌شود. در افغانستان نه ثبات سیاسی وجود دارد و نه از خدمات عمومی و شهروندی مطلوب و تدوین و اجرای خط مشی‌های عمومی و دولتی بدون در نظر گرفتن خط و ربط‌های سیاسی خبری است. کیفیت تنظیم کنندگی هم در کشور ما موضوعیتی ندارد؛ چون در این کشور چیزی به نام بخش دولتی یا خصوصی اصلاً وجود خارجی ندارد. در قسمت حاکمیت قانون و مهار فساد هم، نظام سیاسی ما کارنامه چندان رضایت‌بخشی ندارد. دلیل امر، در همه این موارد به یک چیز بر می‌گردد و آن، فرهنگ سیاست‌ورزی و حکمروایی در افغانستان که پیشینه تاریخی بلندی دارد. در این فرهنگ حکم‌روایی با غارت و کشتار و چپاول و بی‌رحمی یکسان تلقی شده و فرمانروا، به جای انگیزه خدمت به مردم و سرزمین، خود را صاحب اختیار و مالک آنان دانسته و در تمام امور مطلق‌العنان می‌پندارد.

منابع

۱. پسران قادر، مجید، (۱۳۸۵)، یک کتاب در یک مقاله: حکمرانی خوب، بنیان توسعه، در مجله تحول اداری، در: مجله تحول اداری، ش ۵۲.
۲. شریف زاده، فتاح و قلیپور، رحمت‌الله، (۱۳۸۲)، «حکمرانی خوب و نقش دولت»، در: فصلنامه مدیریت فرهنگ سازمانی، ش ۴.

۳. عمید زنجانی، عباسعلی، (۱۳۹۳)، مبانی اندیشه سیاسی اسلام، تهران، سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
۴. قلی پور، رحمت الله، (۱۳۸۴)، «تحلیل رابطه حکمرانی خوب و فساد اداری»، در: فصلنامه مدیریت فرهنگ سازمانی، ش ۱۰.
۵. قلی پور، رحمت الله، (زمستان ۱۳۸۳)، «تحلیل و امکان سنجی الگوی حکمرانی خوب در ایران با تأکید بر نقش دولت»، دانش مدیریت، ش ۶۷.
۶. گروه مترجمان، نقش دولت در جهان در حال توسعه.
۷. میدری، احمد، (۱۳۸۲)، «حکمرانی خوب: مروری بر پایان نامه دکترای اقتصاد»، در: مجله بررسی های بازرگانی، ش ۴.
۸. میدری، احمد، (۱۳۸۳)، «تغییر در سیاست های بانک جهانی و پیدایش نظریه ی حکمرانی خوب»، در: مجله نامه مفید، ش ۴۲.
۹. هیرشمن، آلبرت، (۱۳۸۲)، خروج اعتراض و وفاداری، ترجمه محمد مالجو، تهران، نشر و پژوهش شیرازه.



بنیاد اندیشه

تأسیس ۱۳۹۴