

حکومت‌داری خوب و جایگاه آن در افغانستان

سید آصف حسینی*

چکیده

حکومت‌داری خوب نتیجه تعامل سازنده دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی است. در این فرایند، نهادهای مدنی به‌عنوان مدافع حقوق شهروندی، در تقویت مشارکت مردمی به‌منظور اثرگذاری بر سیاست‌گذاری‌های عمومی، مهم و ضروری محسوب می‌شوند. بخش خصوصی در رشد تولید، رونق بازار و ایجاد رفاه نسبی جایگاه بسزا دارد. سرانجام نقش دولت به‌عنوان تسهیل‌کننده فعالیت‌های عمومی و فراهم‌سازی زمینه برای توسعه پایدار، بنیادی پنداشته می‌شود. این موفقیت، نیازمند اجرایی‌شدن دولت‌سازی مدرن، حاکمیت قانون، مبارزه با فساد و رشد جامعه مدنی به‌عنوان عناصر اصلی حکومت‌داری خوب برشمرده می‌شوند. حکومت‌داری خوب در افغانستان یک بحث جدید آکادمیک می‌باشد و عناصر حکومت‌داری خوب، آن‌گونه که باید، در افغانستان نهادینه نشده است. عدم توسعه افغانستان علی‌رغم همکاری جامعه جهانی در سال‌های پساتالبان، ریشه در ضعف حکومت‌داری خوب در افغانستان دارد.

واژگان کلیدی: حکومت‌داری خوب، فساد اداری، حاکمیت قانون و جامعه مدنی.

* نویسنده، پژوهشگر و استاد دانشگاه.

ضعف در به‌کارگیری و عملی نمودن اصول «حکومت‌داری خوب»، یکی از مهم‌ترین موانع رشد و توسعه در کشورها می‌باشد. این مهم در وضعیت سیاسی پساطالبان در افغانستان به‌صورت واضح تجربه شده است.

بعد از سال ۲۰۰۱ برای جامعه جهانی اجماع نسبتاً جهانی برای بهبود وضعیت در افغانستان پدید آمد. بدین اساس، کمک‌های امنیتی و اقتصادی بسیاری در کنفرانس‌های بین‌المللی برای افغانستان تعهد گردید؛ لیکن افغانستان از این تعهدات نتیجه مناسبی را نتوانست کسب نماید. علت اصلی این مسأله به ضعف حکومت‌داری خوب در افغانستان برمی‌گردد؛ از این‌رو، یکی از اساسی‌ترین وظایف سیاست‌گران در افغانستان و تلاش جامعه جهانی مخصوصاً بانک جهانی، برای بهبود وضعیت موجود در افغانستان، بنیاد حکومت‌داری خوب و ایجاد پایه‌های محکم دولت مدرن در افغانستان می‌باشد که تا کنون چندان عملی نشده است. در این نوشته به حکومت‌داری خوب، اصول و شاخص‌های آن پرداخته می‌شود و پس از شناخت حکومت‌داری خوب، جایگاه آن در افغانستان مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. مبانی نظری حکومت‌داری خوب

۱-۱. مفهوم حکومت‌داری خوب

حکومت‌داری خوب در لغت ترجمه کلمه انگلیسی (Good Govern Nance) است که به معنای حکمرانی مطلوب می‌آید. حکمرانی در لغت به معنای «اداره و تنظیم امور است و به رابطه میان شهروندان و حکومت‌کنندگان اطلاق می‌شود» (میدری، ۱۳۸۳: ۱۰۵). هرچند که کلمه Good در بحث حکومت‌داری خوب، به معنای خوب ترجمه شده است؛ اما کلمه خوب دارای بار ارزشی می‌باشد. نظریه‌پردازان حکومت‌داری خوب شاید چندان نگاه ارزشی به این نظریه احتمالاً نداشته‌اند. آنچه که بعد از مطالعه و بررسی در مورد این نظریه به اثبات می‌رسد، با مفهوم حکومت‌داری مطلوب بیش‌تر سازگار است تا حکومت‌داری خوب. در

این نوشته ما بر اساس مفهوم و تعبیر متعارف میان محققین حوزه فارسی می‌پردازیم. بدین رویکرد تمام تعبیر ما در این تحقیق استفاده از اصطلاح «حکومت‌داری خوب» می‌باشد.

حکومت‌داری خوب در معنای اصطلاحی دارای چندین تعریف متفاوت ولی هم‌هدف می‌باشد؛ چه آن‌که سه نگاه متفاوت: موضوع‌انگاران، غایت‌انگاران و ساختار‌انگاران هریک باعث تعاریف به‌ظاهر مختلف شده‌اند. در یک تعریف، حکومت‌داری خوب عبارت است از: «نظامی از ارزش‌ها، سیاست‌ها و نهادها که جامعه به‌وسیله آن، اقتصاد، سیاست و مسائل اجتماعی خود را از طریق سه بخش دولت، خصوصی و مدنی مدیریت می‌کند» (قلی‌پور، ۱۳۸۴: ۱۱۲).

در تعریفی دیگر، حکومت‌داری خوب، اعمال قدرت اقتصادی، سیاسی و اداری بر اساس قانون، پاسخ‌گویی و اثربخشی است (میدری، ۱۳۸۳: ۹۳-۱۱۸). تعریفی دیگر نیز حکومت‌داری خوب را این‌گونه معرفی می‌کند: راه‌کارها و فرایندها و نهادهایی که به‌واسطه آن‌ها شهروندان، گروه‌ها و نهادهای مدنی منافع خود را دنبال، حقوق قانونی خود را استیفا، تعهدات‌شان را برآورده و تفاوت‌شان را تعدیل می‌کنند (شریف‌زاده و قلی‌پور، ۱۳۸۲: ۹۳).

نه این تعاریف‌ها که حتی تمامی تعاریف‌ها در منابع گوناگون، در بدو امر یک برداشت واضح و روشن برای مخاطب ارائه نمی‌کند؛ بدین سبب ناگزیریم که در این مجال، تعریف حکومت‌داری خوب را به‌صورت توضیح نسبتاً مبسوط بیان کنیم.

حکومت‌داری خوب از لحاظ گونه‌شناسی به شاخه‌ای از مدیریت دولتی همگونی دارد. مدیریت دولتی نیز گرایشی از رشته نسبتاً جوان «اداره عمومی» است که در افغانستان به اداره عامه بیش‌تر مسمما یافته است. مدیریت دولتی یک گرایش بینارشته‌ای است که از تمام عناصر کاربردی علوم انسانی عاریت گرفته است. اداره دولتی تا کنون، سه مرحله کلاسیک، نوین و حکومت‌داری خوب را سپری کرده است. در مدیریت دولتی کلاسیک، دولت‌ها به‌تنهایی به‌صورت اقتدارگرایانه مدیریت همه بخش‌های اجتماعی را بر عهده داشتند که کم‌کم این الگو جایگاه خود را به الگوی مدیریت دولتی نوین واگذار نمود. در الگوی مدیریت دولتی

نویسنده، دولت‌های بزرگ تبدیل به دولت‌های کوچک شدند و بخشی از مسؤولیت‌ها و خدماتش را به بخش خصوصی واگذار کردند. بخش خصوصی بر اساس فعالیت و رویکرد سودانگاران‌اش نیز نتیجه خوبی از خود نشان نداد؛ لذا الگوی جدیدی به نام «حکومت‌داری خوب» در مدیریت دولتی مطرح شد که به‌زودی فراگیر و جهانی گردید؛ بنابراین، به نظر نگارنده «حکومت‌داری خوب» عبارت است از: الگوی مدیریت دولتی که توسعه پایدار را با سه نیروی دولتی، بخش خصوصی و جامعه مدنی دنبال می‌کند.

۱-۲. خاستگاه نظریه حکومت‌داری خوب

نظریه حکومت‌داری خوب در راستای سیاست‌های توسعه بانک جهانی پدید آمده است. بنیان‌گذار این نظریه یا روش مدیریتی، بانک جهانی شناخته شده است. بانک جهانی ممکن است که برخلاف اساس‌نامه خود، از گرایش‌های سیاسی مصون نباشد؛ اما توانایی عملی بانک جهانی و قدرت علمی کارشناسان بانک جهانی مسئله‌ای نیست که به‌سادگی از تحلیل‌ها و توصیه‌های آن گذشت؛ چه آن‌که بانک جهانی از بدو تأسیس تا کنون تأثیرهای مهمی بر سیاست‌های اقتصادی کشورهای در حال توسعه به‌جای گذاشته است.

پس از پایان یافتن نظام «برتن وودز» و ترمیم آسیب‌های جنگ، بانک جهانی و صندوق بین‌المللی یک گام بلند به جلو گذاشت. سیاست‌های توسعه بانک جهانی دقیقاً از این‌جا آغاز می‌گردد. در این مرحله بانک جهانی سیاست تعدیل ساختاری را به کشورهای در حال توسعه پیشنهاد کرد. در چنین وضعیتی که آن را می‌توان وضعیت بهبودی پس از جنگ نامید، نظام اقتصادی بین‌المللی نیز دیگرگونه شد. با ایجاد زمینه برای رشد بخش خصوصی، نظریه‌پردازان اقتصادی خواهان خلع ید دوباره دولت از بازار اقتصاد گردید. رویکرد دولت کوچک یا کارآفرین به‌شدت قوت یافت. سیاست اقتصاد بازار دوباره روی کار آمد و نظم و بالانس بازار دوباره به‌دست نامرئی افتاد. کشورهایی مانند انگلیس و آمریکا که در گسترش دخالت دولت در بازار پس از جنگ جهانی پیش‌تاز بودند، این بار در کوتاه‌کردن این دست از همه جلودار شدند. در چنین شرایطی بود که بانک جهانی نیز

سیاست جدید توسعه خودش را آغاز نمود. در واقع، بانک جهانی از یک منبع تأمین مالی به یک مرجع برای توصیه سیاست‌های اقتصادی تبدیل شد. بانک جهانی در سیاست‌های توسعه‌ای خودش در مدت بسیار کوتاه دریافت که تنها کوچک‌سازی دولت و زمینه‌سازی برای رشد بخش خصوصی، کشورها را به سوی توسعه نمی‌رساند. بانک جهانی به نیکی دریافت که کلید اساسی توسعه اقتصادی نه بزرگ‌سازی دولت است نه کوچک‌سازی آن؛ بلکه کلید اصلی توسعه، «توان‌مندسازی» دولت‌ها است. توان‌مندسازی دولت‌ها تنها با ایجاد ظرفیت در دولت‌ها است. این ظرفیت با نیروی نظارتی و مدیریتی دولت، توانایی بخش خصوصی و مشارکت مردم از طریق بخش خصوصی میسر بود. بانک جهانی با تلفیق نظریه دولت بزرگ و کوچک و علاوه‌کردن جامعه مدنی، یک شیوه جدید و نسبتاً درست را در مدیریت دولتی به وجود آورد. نام این شیوه جدید را بانک جهانی «حکومت‌داری خوب» عنوان نمود. بانک جهانی بر اساس مطالعه‌های موردی در کشورهای توسعه‌نیافته ثابت نمود که حکمرانی یک مسأله اساسی در راهبرد توسعه کشورهای است که عملکرد آن‌ها ضعیف است. مهم‌ترین مطالعه در این زمینه کشورهای آفریقایی بود. برای بانک جهانی روشن شد که مسأله حکمرانی؛ یعنی شیوه مدیریت و اداره کشور یا رابطه شهروندان با حکومت‌کنندگان موضوع کلیدی توسعه است (میدری، ۱۳۸۳: ۸۹).

تأسیس ۱۳۹۴

بدین صورت، حکومت‌داری خوب، از سه مؤلفه دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی طرح بست یافته است. هر یک از این سه مؤلفه دارای ماهیت و هویت مستقل و دارای جایگاه مستقل در ساختار حکومت‌داری خوب و در بدنه دولت توان‌مند می‌باشند (منوریان، ۱۳۷۹: ۹-۲۴).

۳-۱. مبانی حکومت‌داری خوب

چنانچه گفته آمد، بن‌مایه نظریه حکومت‌داری خوب را سه عنصر دولت کوچک، بخش خصوصی و جامعه مدنی تشکیل می‌دهند. کوچک‌سازی دولت بیانگر ایده محدودسازی اقتدار دولت است. اقتدار بخش خصوصی نیز بیانگر ایده اقتصاد بازار و نظام بازار آزاد

می‌باشد. حضور و قوام جامعه مدنی به مثابه آزادی و مشارکت مردم تلقی می‌گردد. با یک نگاه ژرف می‌توان دریافت که مبانی نظریه «حکومت‌داری خوب» به اندیشه لیبرالیسم بر می‌گردد.

مبانی لیبرالیستی حکومت‌داری خوب را بر اساس سیاق تقسیم‌بندی عناصر بنیادی این نظریه، بررسی می‌کنیم.

۱. کوچک‌سازی دولت: لیبرالیسم در رویکرد سیاسی‌اش، اصالت قرارداد اجتماعی را تقویت می‌کند. نظریه قرارداد اجتماعی، جنبشی فکری‌ای بود برای بازپس‌گیری قدرت و اقتدار از دولت و برگرداندن آن به مردم به‌عنوان صاحبان اصلی آن. در بن‌مایه این نظریه، خوف از گسترش و تیره‌شدن سایه دولت وجود دارد. بدین نگاه، لیبرالیسم به دنبال محدود کردن گستره قدرت و کوتاه کردن دست دولت از پیرامونش می‌باشد. در اندیشه نئولیبرالیسم اگر ممکن باشد، دولت به‌جز حفظ امنیت و پاسداری از قانون، نباید به دیگر حیطه جامعه دست یازد. آموزش و تطبیق امور فرهنگی، تجارت و بازار نه از وظایف دولت است و نه دولت استعداد خوبی در این میان دارد. نظریه حکومت‌داری خوب نیز از دولت حداقل حمایت می‌کند. دولت حداقل که از آن به دولت کوچک یا مدیریت دولتی نوین نیز تعبیر می‌گردد، دولت سبک‌دوش و چالاک است. تقلیل وظایف و درگیر نشدن دولت به تجارت و مسائل فرهنگی، دولت را آسوده و چابک می‌سازد؛ چه آن‌که در این‌گونه نگاه و مدیریت دولتی، بار اضافی دولت به دوش بخش خصوصی می‌افتد و دولت نقش رهبری را دارد. در این دیدگاه، یک رهبر خودش کار نمی‌کند؛ بلکه کار را دیگران می‌کنند و او صرف نظارت و رهنمودی دارد (سالارزهی، ۱۳۹۱: ۵۰).

۲. اقتصاد بازار: در نگاه فلسفی لیبرالیسم، انسان‌ها همگی استعداد رشد و کامیابی را دارد، اگر برای همه فرصت رشد فراهم گردد. با فرهنگ منفعت‌طلبی و انگاره‌های سودجویی در روابط اجتماعی لیبرالیستی، این استعداد بیش‌تر در بخش اقتصاد و بازار نمود می‌یابد؛ چه آن‌که فرهنگ سرمایه‌داری غرب قرن‌ها است که بر اذهان انسان غربی حاکمیت دارد. با این

انگیزه و هدف، حضور دولت در اقتصاد زمینه بروز طبیعی استعداد سرمایه‌داری شهروندان را محدود می‌سازد. طبیعی‌ترین وضعیت، حفظ حالت طبیعی بازار است. در این حالت طبیعی چون همگان به دنبال سوداند، می‌بایست سود همدیگر را مراعات نمایند. رعایت نفع دوجانبه، خود، زیست و نظم طبیعی بازار را تضمین می‌نماید. زمینه ایجاد و گسترش بخش خصوصی از این‌جا نشأت می‌گیرد. به‌ساده‌ترین تعبیر، در این رویکرد، بخش خصوصی به‌مثابه فرزندان آزاد و اهل کار می‌ماند و دولت به‌مثابه پدر دموکرات و قانون‌مدار که تنها نقش بزرگی و نظارت را دارد. در این دیدگاه، دولت نباید خودش را مصروف کاری بکند که بخش خصوصی به‌درستی می‌تواند انجام دهد؛ بلکه دولت باید اولویت خودش را در تأمین و توسعه کالاهای عمومی نماید که بخش خصوصی حاضر و قادر به انجام آن نیست. کالای عمومی شامل امنیت، بهداشت، آموزش، اجرا و نظارت بر قانون می‌باشد. در دیدگاه لیبرالیسم، اقتدار همه‌جانبه دولت در امور اقتصادی، مخالف آزادی و اصول دموکراسی است. عنصر دومی نظریه حکومت‌داری خوب، بخش خصوصی می‌باشد. این نظریه بدون حضور و قوام بخش خصوصی ناقص به‌نظر می‌رسد. بخش خصوصی نشان‌دهنده رقابت و پویایی جامعه می‌گردد و از دیگر جانب با سبک‌دوش کردن دولت از مداخله اقتصادی، از فربه‌شدن دولت جلوگیری می‌نماید.

بنیاد اندیشه

تأسیس ۱۳۹۴

۳. **جامعه مدنی:** در اندیشه لیبرالیسم، جامعه مدنی تنها موانع برجسته‌ای است که جلو پیشروی ماشین قدرت دولت برای تهاجم و مداخله به حوزه خصوصی مردم را سد می‌کند. از دیگر جانب، جامعه مدنی نردبانی است که نگاه‌های کنجکاو مردم بر ماورای دیوار دولت را فراهم می‌سازد. در تعبیر دیگر، جامعه مدنی نمایندگی حضور و مشارکت رسمی مردم در تعاملات و سیاست‌های عمومی دولت را بر عهده دارد. در اندیشه لیبرالیسم محوریت با دولت نیست؛ بلکه محور و بنیاد همه چیز جامعه است. دولت برآیند قرارداد همین افراد با همدیگر می‌باشد. در وضعیت جوامع گسترده غیر آتنی، مشارکت و نظارت غیر مستقیم شهروندان بر دولت، تنها در ساختار جامعه مدنی ممکن است. بنیادگذاران نظریه حکومت‌داری خوب نیز بر مبنای اندیشه لیبرالیستی‌اش، جامعه مدنی را رکن اساسی این نظریه دانسته‌اند. به دیگر

عبارت، نظریه‌پردازان حکومت‌داری خوب، تنها عنصری را که بر الگوی پیشین اضافه کرده است، همین عنصر جامعه‌مدنی است. ورنه دولت حداقلی و بخش خصوصی بر مبنای اقتصاد بازار از قبل جزء بنیادهای اساسی مدیریت دولتی نوین شناخته شده بود.

بنا بر آنچه گفته آمد، لیبرالیسم قرن‌ها است که در غرب تبدیل به فرهنگ غالب و مسلط شده است. نظریه‌پردازان در نظریه‌پردازی و فهم نظریه‌ها، هیچ‌گونه رهایی از این ذهنیت حاکم ندارند. نظریه حکومت‌داری خوب نیز مبنای خودش را از لیبرالیسم گرفته است؛ چه آن‌که این نظریه در ذهن‌های کاملاً لیبرالیستی نضج و نمو یافته است (نیرا، ۱۳۷۷: ۹۸).

۲. اصول و شاخص‌های حکومت‌داری خوب

اصول و شاخص‌های اساسی مربوط به حکومت‌داری مطلوب، جهانی و بین‌المللی هستند و تمامی کشورها و دولت‌ها را شامل می‌شود؛ اما اجرای آن‌ها در کشورهای مختلف با یکدیگر متفاوت است. از این جهت کشورها باید بتوانند گونه‌های ملی متعلق به خود را در زمینه حکومت‌داری مطلوب مشخص و تعیین نمایند. از این جهت به‌کارگیری تجربه تاریخی کشورها بر مبنای نظام‌ها، فرهنگ‌ها و ارزش‌های بومی آن‌ها که منعکس‌کننده واقعیت‌های روز است، امری مهم و ضروری است.

نهادهای معتبر بین‌المللی مخصوصاً بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، هرکدام اصول و شاخص‌های مورد نظر خود را مطرح کرده‌اند که هریکی مکمل دیگری می‌باشد؛ اما آنچه که در کتاب‌ها بحث شده است، در اصل حاصل و نتیجه اصول حکومت‌داری خوب می‌باشد؛ هرچند که از آن‌ها به‌عنوان اصول حکومت‌داری خوب نام برده شده است. ما در این جا می‌کوشیم به حاصل نتیجه آن‌ها اشاره کنیم. بدین رویکرد اصول حکومت‌داری خوب را می‌توان چنین مطرح نمود:

۲-۱. مشارکت

میزان مشارکت مردم در امور جامعه یکی از کلیدی‌ترین پایه‌های «حکومت‌داری خوب»

به‌شمار می‌رود. مشارکت می‌تواند به‌صورت مستقیم و یا غیر مستقیم (از طریق نهادهای قانونی و مدنی) صورت گیرد. البته نمی‌توان انتظار داشت که در نظام تصمیم‌گیری یک کشور، تمامی نظرات موجود مدنظر قرار گیرد؛ بلکه مفهوم مشارکت در این‌جا، اشاره به آزادی بیان و به رسمیت‌شناختن تنوع دیدگاه‌ها و سازمان‌دهی یک جامعه مدنی دارد.

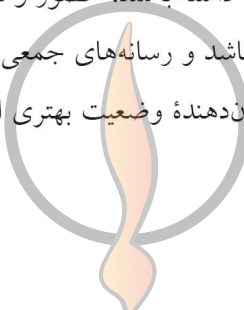
مقصود از این شاخص، میزان مشارکت شهروندان در انتخاب دولت و نظام سیاسی است. این شاخص هم‌چنین بیانگر میزان آزادی بیان، آزادی احزاب و تشکل‌ها و اجتماعات و آزادی رسانه‌های جمعی است. بر اساس این شاخص، هرچه مردم در یک جامعه نقش بیشتری در تعیین زمام‌داران و هیأت حاکمه داشته باشند، حضور و نقش احزاب و تشکل‌ها و انجمن‌ها و نظایر آن‌ها در جامعه بیشتر باشد و رسانه‌های جمعی و افراد مختلف بتوانند آزادانه فعالیت و نظر خود را بیان کنند، نشان‌دهنده وضعیت بهتری از حکومت‌داری خوب است.

۲-۲. حاکمیت قانون

حکومت‌داری خوب نیازمند چارچوب عادلانه‌ای از قوانین است که در برگیرنده حمایت کامل از حقوق افراد به‌ویژه اقلیت‌ها در جامعه بوده و به‌صورت شایسته‌ای اجرا گردد. لازم به ذکر است که اجرای عادلانه قوانین، مستلزم وجود نظام قضایی مستقل و یک بازوی اجرایی (پولیس) فسادناپذیر برای این نظام می‌باشد. این‌که تا چه میزان قوانین در یک جامعه واقعی‌اند و می‌توان به اجرای آن‌ها اطمینان داشت، با این شاخص ارزیابی می‌شود. در این شاخص به‌ویژه کیفیت اجرای قراردادها، عملکرد پلیس 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 پلیس و محاکم قضایی قابل پی‌گیری نباشد، نشان‌دهنده وجود حکومت‌داری ضعیف در یک کشور است.

۲-۳. شفافیت

شفافیت به‌معنای جریان آزاد اطلاعات و قابلیت دسترسی سهل و آسان به آن برای همه



بنیاد اندیشه
تاسیس ۱۳۹۴

شهروندان است. هم‌چنین شفافیت را می‌توان آگاهی افراد جامعه از چگونگی اتخاذ و اجرای تصمیمات نهادها و مقامات دولتی نیز دانست. در چنین شرایطی، رسانه‌های گروهی و احزاب و گروه‌های سیاسی و اجتماعی به‌راحتی قادر به تجزیه و تحلیل و نقد تصمیمات و سیاست‌های اتخاذشده در نظام تصمیم‌گیری و اجرایی کشور خواهند بود.

۲-۴. مسؤولیت‌پذیری

مسؤولیت‌پذیری را می‌توان یکی از کلیدی‌ترین مؤلفه‌های حکومت‌داری خوب به‌شمار آورد. در کنار مؤسسات و نهادهای حکومتی، سازمان‌های خصوصی و نهادهای مدنی فعال در جامعه نیز باید در قبال سیاست‌ها و اقدامات خود پاسخ‌گو باشند. باید عنوان نمود که اصول حکومت‌داری خوب به‌صورت زنجیره‌متصل به هم بوده و اجرایی‌شدن هرکدام از آنها، مستلزم اجرای سایر اصول می‌باشد. برای مثال نمی‌توان انتظار داشت که مسؤولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی بدون وجود شفافیت و حاکمیت قانون، جنبه‌اجرایی چندانی در جامعه داشته باشد (هیوز، ۱۳۸۰: ۲۸۴).

۲-۵. اثربخشی دولت

در این شاخص، کیفیت خدمات عمومی، خدمات شهروندی و میزان استقلال آنها از فشارهای سیاسی مدنظر است. هم‌چنین کیفیت تدوین و اجرای خط‌مشی‌های عمومی و دولتی و میزان تعهدی که دولت در برابر این سیاست‌ها دارد، در این شاخص در کانون ارزیابی قرار می‌گیرد. در نتیجه، هرچه کیفیت خدمات عمومی و شهروندی بهتر باشد و خط‌مشی‌های عمومی به‌دور از جنجال‌ها و خط و ربط‌های سیاسی وضع و اجرا شوند و تعهد نظام سیاسی در قبال آنها بیش‌تر باشد، بیانگر وضعیت بهتری در حکومت‌داری خوب است (شریف‌زاده و قلی‌پور، ۱۳۸۲: ۹۳).

۲-۶. مهار فساد

آنچه در این شاخص مدنظر قرار می‌گیرد، این است که قدرت عمومی و دولتی تا چه حد

مورد سوء استفاده و در خدمت تحقق منافع شخصی و خصوصی قرار می‌گیرد. این شاخص، هم فسادهای جزئی و کوچک و هم فسادهای بزرگ و کلان را شامل می‌شود. بر اساس این شاخص، هرچه نظام سیاسی و دولت در تسخیر نخبگان و در خدمت منافع خصوصی باشد، نشان حکومت‌داری ضعیف و عکس آن بیانگر رتبه بالاتری از حکومت‌داری خوب است (قلی‌پور، ۱۳۸۴: ۱۱۲).

در واقع، بحث حکومت‌داری خوب را از اواخر دهه ۱۹۸۰ بانک جهانی طرح کرد. این نهاد بین‌المللی معتبر در گزارشی که در سال ۱۹۸۹ منتشر نمود، برای اولین بار حکومت‌داری خوب را به‌عنوان ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخ‌گو تعریف کرده است. بانک جهانی پس از آن که در اجرای سیاست‌های تعدیل، یا همان اجماع واشنگتنی، در کشورهای آفریقایی ناموفق بود، به این نتیجه رسید که چون دولت‌ها در آن کشورها واجد شرایط نیستند، نمی‌توانند در اجرای توصیه‌های بانک جهانی و آزادکردن قیمت‌ها موفق عمل کنند.

۳. حکومت‌داری خوب در افغانستان

بنیاد اندیشه

حکومت‌داری خوب دارای عناصر اساسی می‌باشد که بدون این عناصر، نتیجه کافی را به همراه ندارد. پژوهشگران در مباحث خود عناصر مختلفی را برای حکومت‌داری خوب برشمرده‌اند که در ظاهر خیلی متفاوت به نظر می‌رسند؛ اما با دقت نظر متوجه می‌شویم که تعدد عناصر نشان‌دهنده پراکندگی این عناصر نمی‌باشد؛ بلکه برخی نویسندگان برخی عناصر حکومت‌داری خوب را تجزیه کرده‌اند و مصادیق آن را برشمرده‌اند؛ از این رو، در ظاهر امر ما با عناصر متفاوت برمی‌خوریم؛ اما می‌توان برخی عناصر را به‌عنوان عناصر اصلی برشمرد. دولت‌سازی خوب، حاکمیت قانون، مبارزه با فساد و رشد جامعه مدنی از عناصر اصلی حکومت‌داری خوب می‌باشد. در این مبحث این عناصر را در افغانستان مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۱-۳. دولت‌سازی در افغانستان

در خلال جنگ‌های داخلی در افغانستان، دولت به معنای واقعی آن اصلاً ساخت‌سازی نشده؛ اما پس از شکست طالبان و توجه جامعه جهانی در افغانستان به رهبری ایالات متحده آمریکا، اساس دولت‌سازی در افغانستان آغاز گردید. در طول سالیان جنگ در افغانستان، تمام نهادهای اساسی اجتماعی و سیاسی در افغانستان یا فروپاشیده بود یا نهایت دچار فرسایش گردیده بود. آمریکا پس از حضور در افغانستان پساتالبان، فعالیت خود را با نهادسازی دولت اولویت داد. تشکیل و ساختار بندی حکومت و ادارات دولتی در بعد سخت‌افزاری و تدوین قانون اساسی در بعد نرم‌افزاری، نماد پویا و ماندگار در امر نهادسازی دولت در افغانستان پساتالبان محسوب می‌گردد.

دولت‌سازی در افغانستان بعد از بن، به صورت سلسله‌مراتبی تداوم یافت و بعد از مرحله انتقالی و موقت به جمهوری نخستین قدم گذاشت.

کنفرانس بن، که در نخستین روزهای سقوط طالبان راه‌اندازی گردید، بیش‌تر بر محور تقسیم قدرت سیاسی می‌چرخید؛ بنابراین، مسأله تقسیم و توزیع قدرت میان گروه‌های جهادی و دموکرات و حساسیت‌های امنیتی و اساس گذاری اداره‌ها و نهادهای اساسی برای حکومت جدید در افغانستان، اذهان سیاست‌گران افغانی و جامعه بین‌المللی را از مسائل اساسی که برای بهبود و تقویت حکومت‌داری خوب ضرورت داشت، بازداشتند و گرنه از همان آغاز ضرورت داشت که برای تقویت حکومت‌داری خوب، روی موارد ذیل به صورت علمی و کاربردی بررسی جدی صورت می‌گرفت. این موارد مهم برای تقویت حکومت‌داری خوب عبارت‌اند از:

الف) رشد و ارتقای ظرفیت در تمام سطوح اداری افغانستان به منظور توسعه و توانایی مدیران در امر پلان‌گذاری و مدیریت برنامه‌های اداری و انکشافی دولت پساتالبان.

ب) تداوم توسعه یک پروسه شفاف و قوی بودجه که هم‌چنان به توازن سهمیه‌های مرکزی و ولایتی عواید رسیدگی می‌نمودند (ستیز: <http://www.dw.de/86>).

ج) ایجاد میکانیزم شفاف برای نظارت قوی از کمک‌های بین‌المللی و شفافیت‌سازی برای جلوگیری از فساد اداری در افغانستان.

در دوره حکومت انتقالی، رابطه میان قدرت‌های قانون‌گریز و مافیای مواد مخدر، پیوند بیش‌تری حاصل کرد. ماشین جنگ‌های پارتیزانی در مناطق دوردست از دو منبع انرژی می‌گرفت: فساد اداری و تولید و قاچاق مواد مخدر. فساد اداری و عدم تسلط دولت بر قاچاق‌بران محلی مواد مخدر، باعث شد که آنان رابطه‌شان را با قاچاقچیان منطقه‌ای و بین‌المللی فعال‌تر گردانیدند و بدین ترتیب مافیای مواد مخدر از کنترل حکومت خارج گردید.

دست‌آورد مهم حکومت انتقالی، تدوین و تصویب قانون اساسی افغانستان در سال ۲۰۰۴ بود. این سند مهم زمینه‌ها را برای نضج‌گیری چارچوب‌های حقوقی حکومت‌داری بر بنیاد اراده مردم فراهم کرد؛ اما عدم زمینه برای حضور نخبگان علمی در ساختار نظام، سبب گردید تا حاکمیت قانون و مدیریت سالم، که مؤلفه بسیار مهم حکومت‌داری خوب هستند، صدمه دیده و نقش خویش را در جامعه از دست دهند.

حکومت انتخابی که در نتیجه دو انتخابات ریاست جمهوری سال ۲۰۰۴ و پارلمانی سال ۲۰۰۵ شکل گرفت، در آغاز، تجربه خوبی برای ایجاد مردم‌سالاری در افغانستان به بار آورد.

دست‌آورد مهم این دوره در پیوند به حکومت‌داری را ایجاد استراتژی توسعه ملی افغانستان شکل می‌داد. این استراتژی که به کمک جامعه بین‌المللی شکل گرفت، راه‌های رسیدن به حکومت‌داری خوب را به تصویر کشید. این استراتژی به سه مؤلفه مهم حکومت‌داری تأکید داشت: امنیت، حاکمیت قانون- حقوق بشر و توسعه اقتصادی و اجتماعی که بر اصل فقرزدایی استوار بود.

کنفرانس بن دوم، پس از ده سال از کنفرانس بن اول برگزار گردید، با این هدف که دورنمای همکاری جامعه جهانی با افغانستان را برای ده سال دیگر که «دهه تحول» (۲۰۱۴-۲۰۲۴) نام‌گذاری شده است و بعد از ختم پروسه انتقال مسؤلیت‌های امنیتی آغاز می‌گردد،

این کنفرانس به میزبانی آلمان و رهبری افغانستان راه‌اندازی شد که در آن ۸۵ کشور و ۱۵ سازمان بین‌المللی اشتراک داشتند.^۱

۲-۳. حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری در افغانستان

حاکمیت قانون یکی از موضوعاتی است که بیش‌ترین توجه حقوق‌دانان و دیگر اندیشمندان در زمینه‌های سیاست و اقتصاد را به‌خود جلب کرده است. امروزه این امر پذیرفته شده است که تا وقتی حاکمیت قانون در یک کشور برقرار نشده و مورد شناسایی و احترام زمام‌داران قرار نگرفته است، آن نظام، نظام حقوقی به‌معنای امروزی محسوب نمی‌شود (مالمیری، ۱۳۸۵: ۱۱).

افغانستان از لحاظ تاریخی و فرهنگی با حاکمیت قانون با مشکل روبه‌رو بوده است؛ عقب‌ماندگی شدید اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی به‌ویژه ساختارهای قبیله‌ای، ظهور رژیم‌های افراطی و ایدئولوگ از طریق کودتاها و جنگ‌های خونین قدرت‌طلبی و مداخلات مختلف دولت‌های خارجی به‌حیث عوامل عمده در زمینه به‌شمار می‌آیند.

با آن‌که سده بیستم یکی از خون‌بارترین و ویران‌گرترین سده‌ها در تاریخ افغانستان ثبت شده است؛ اما در این سده ما نه‌تنها شاهد ظهور و زوال رژیم‌ها، نهادها، سازمان‌ها و ایدئولوژی‌ها بودیم؛ بلکه شاهد بیداری سیاسی، اجتماعی و مبارزات دادگراانه نیز بوده‌ایم. یکی از دست‌آوردهای مهم در قلمرو حقوق در این سده، ایجاد نهادهای قانون‌گذاری و قضایی؛ مانند شورای ملی، دادگاه عالی، وزارت عدلیه، قوانین اساسی، قانون احزاب، قانون جزا و صدها قوانین فرعی دیگر می‌باشد. هم‌چنان برای اولین بار حقوق مدنی، کنوانسیون‌ها و قوانین بین‌المللی به‌ویژه اعلامیه جهانی حقوق بشر ۱۹۴۸ نیز شامل سیستم قانون‌گذاری و قضایی افغانستان گردید.

با این هم، رشوه، اختلاس، سوء استفاده از مقام، انتصاب قوم و خویشان به مشاغل مهم اداری، زورگویی و گروه‌های مسلح غیر قانونی و... از عوامل عمده نقض حاکمیت قانون در

1. <http://dari.kabul.usembassy.gov/64>

افغانستان به حساب می‌آید.

در افغانستان متأسفانه به دلیل استفاده سوء از صلاحیت‌های رسمی، گزینش مدیران به صورت معیارهای قومی، منطقه‌ای و حزبی، پایین بودن میزان سطح زندگی مادی، پرداخت معاشات به صورت غیر عادلانه، بی‌باوری و نامطمئن بودن مأمورین به حیات دوره‌بازنشستگی، نازل بودن سطح سواد و دیگر عوامل وابسته، باعث شیوع و تداوم فساد اداری در افغانستان شده است! (www.warncorruption.blogfa.com 2014/3/19) بنابراین، راه کارهای مبارزه با فساد با وضعیت مخصوص افغانستان چنین به نظر می‌رسد:

۱- جذب کمک‌های بین‌المللی در عرصه‌های مالی و فرهنگی و مصرف آن برای بهبود وضعیت معیشتی و فرهنگی مردم افغانستان؛

۲- تطبیق و نظارت بر حاکمیت قوانین در تمام سطوح اداری و اجتماعی افغانستان؛

۳- سپردن کار به اهل آن از طریق گزینش شفاف مدیران از طریق رقابت شفاف؛

۴- بلندبردن کمیت و کیفیت معیشتی مأمورین دولت؛ شامل معاش به موقع مناسب، حل مشکل بی‌خانگی و سایر تأمینات اجتماعی که در فقدان این‌ها نمی‌توان رشوت، فساد و رکود اداری را از میان برداشت؛

۵- سعی به خاطر تقویة اتوریته دولت مرکزی و جلوگیری از هر نوع رفتاری که باعث تضعیف وحدت ملی و منافع ملی در افغانستان گردد. تعیین مسؤولین درجه یک ولایات از خارج ولایات مذکور تا از روابط مثبت یا منفی‌شان با اتباع و اشخاص عدالت پامال نشده باشد؛

۶- شفافیت در مدیریت و حساب‌دهی عناصر کلیدی دولت، که این عمل در ایجاد اداره سالم از اهمیت زیادی برخوردار است.

۳-۳. رشد جامعه مدنی در افغانستان

جامعه مدنی، مجموعه‌ای است متشکل از افرادی که با اراده و انتخاب خود و مستقل از دولت، گروه‌ها و انجمن‌هایی را تشکیل می‌دهند و هدف از تأسیس این گروه‌ها، پیشبرد منافع و علایق و سلايق اعضا است (واعظی، ۱۳۷۸: ۳۷).

مفهوم جامعه مدنی در اوائل سده بیستم، بعد از آن‌که در نیمه دوم سده نوزدهم از رونق و رواج افتاده بود، بیش‌تر احیاء شد. در اواخر دهه‌های ۷۰ و ۸۰ به همراه تحولات اروپای مرکزی و اروپای شرقی، حیاتی تازه در مفهوم جامعه مدنی دمیده شد و جامعه مدنی به‌عنوان واکنشی در برابر تمامیت‌خواهی حکومت‌های سوسیالیستی، ظهور یافت. (پیرنظر، ۱۳۷۹: ۲۱)

تمرکز قدرت در دولت و توقف و جلوگیری قدرت‌های غیر دولتی در زمینه‌های اقتصادی، فرهنگی، مدنی و سیاسی سبب شکل‌گیری نوعی از روان اجتماعی در افغانستان گردید که خصوصیت‌های ابتکاری شخص را ضربه‌ای جبران‌ناپذیر زد. این روحیه در اخیر دهه پنجاه شدت بیش‌تری کسب کرد که به‌عنوان فعالیت‌های اجتماعی فقط و فقط فعالیت‌های دولتی جایگزین شد.

دهه هفتاد به گونه دیگری پیش آمد و ره‌آورد دیگری داشت. برهم‌خوردن حاکمیت دولتی و محو کامل مالکیت دولتی به مسئولیت دولتی نیز نقطه پایان گذاشت. هرچند به‌طور شکلی حاکمیت دولتی در جامعه مطرح بود؛ مگر در عمل جامعه به راه دیگری می‌رفت. روحیه مسئولیت‌پذیری دولت تغییر شکل داده و حاکمیت دولتی صرف برای قبضه‌نمودن قدرت و به‌کاربرد آن به‌صورت گروهی یا فردی درآمد که دولت مسئولیت دفاع از منافع گروه یا افراد را پذیرفت و مسئولیت خویش را در برابر جامعه نادیده انگاشت. سال‌ها سپری شد؛ ولی مشکل کشور راه‌حلی پیدا نکرد تا آن‌که در دهه هشتاد بار دیگر تغییر حاکمیت به شیوه دیگری رونما شد. این بار پای نیروهای خارجی در حاکمیت وارد گردید و وضع به‌صورت دیگری پدید آمد. دولت به‌صورت یک مرجع قانون‌گذار و تطبیق‌کننده قانون قبول گردید که

متصدی طرح و تطبیق قوانین می‌باشد. وظیفه اساسی آن فراهم‌نمودن زمینه دموکراسی برای ایجاد یک جامعه بر بنیاد اساسات مدنیت است.

در شرایط کنونی که دولت متصدی تطبیق و حمایت قانون برای فراهم‌آوری زمینه دموکراسی است و افراد جامعه نیازمند ساختن یک جامعه‌ای‌اند که بتواند جایگزین دولت در امر ایفای رسالت‌هایی باشد که به این نیازمندی‌ها پاسخ داده بتواند.

نهادهای جامعه مدنی تنها وسیله‌ای در افغانستان هستند که برآند تا مردم به آن‌ها دلگرم شوند. به‌زعم فعالین جامعه مدنی، جامعه مدنی مؤسساتی‌اند که به‌خاطر رفاه عامه فعالیت‌های خدماتی را طرح‌ریزی می‌کنند که از طریق نیروی خصوصی حمایت می‌شود. این‌ها نهادهای غیر تجارتي و غیر دولتی هستند که در زمینه‌های تعلیم و تربیه، صحت، ساینس و تحقیق کار می‌کنند و سازمان‌های مسلکی، تجارتي، کارگری، انجمن‌های قومی و هنری و دیگر ارتباطات و محیط اختصاص داده شده‌اند، می‌باشد.

این نهادها یکی از جایگزین‌های قدرت دولتی‌اند که بتوانند رشد و انکشاف ساحات غیر دولتی در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، مدنی و سیاسی را تأمین کنند.

بنیاد اندیشه

تأسیس ۱۳۹۴

جمع‌بندی

حکومت‌داری خوب در افغانستان یک مقوله نسبتاً جدید می‌باشد؛ اما ضرورت ایجاد و نهادینه‌سازی آن برای همگان محرز می‌باشد. با این هم، تلاش‌های موجود در راستای نهادینه‌سازی حکومت‌داری خوب در افغانستان تا هنوز به نتیجه چندانی نرسیده است. نهادینه‌سازی حکومت‌داری خوب در افغانستان، در کنار تلاش سیاست‌گران کشور، به کمک و یاری دولت‌های بین‌المللی نیازمند است. جامعه جهانی به‌عنوان قدرت‌هایی که در ایجاد دولت‌سازی مدرن در افغانستان تلاش پیوسته داشته‌اند، در نهادینه‌سازی حکومت‌داری خوب نیز دارای تأثیر فراوان می‌باشند؛ اما حکومت‌داری خوب با تلاش عوامل و نیروهای داخلی مهم و میسر است؛ هرچند که فشار و همکاری همکاران بین‌المللی نیز اهمیت بسزایی دارد.

رشد جامعه مدنی، مبارزه با فساد اداری و حاکمیت قانون تنها با همکاری و تلاش نیروهای داخلی امکان نهاده شدن را دارد؛ اما فساد اداری و گریز از قانون در افغانستان هم‌چنان ادامه دارد و جامعه مدنی نیز آن‌چنان که باید، توسعه نیافته است.

منابع

۱. پیرنظر، مریم، (۱۳۷۹)، جامعه مدنی چیست؟ تهران، فرزانه روز، چاپ اول.
۲. «جنگ فساد اداری» (آخرین دسترسی ۱۹/۳/۲۰۱۴): www.warongcorruption.blogfa.com
۳. سالارزهی، حبیب‌الله، (۱۳۹۱)، «بررسی سیر تحول در پارادایم مدیریت دولتی»، مجله مدیریت، شماره نهم.
۴. شریفزاده، فتاح و قلیپور، رحمت‌الله، (۱۳۸۲)، «حکمرانی خوب و نقش دولت»، در: فصلنامه مدیریت فرهنگ سازمانی، شماره دوم.
۵. قلی‌پور، رحمت‌الله، (۱۳۸۴)، «تحلیل رابطه حکمرانی خوب و فساد اداری»، در: فصلنامه مدیریت فرهنگ سازمانی، شماره دهم.
۶. مالمیری، احمد، (۱۳۸۵)، مرکز، حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، تهران، ناشر مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها.
۷. ملک ستیز، «بررسی ده سال حکومتداری در افغانستان»: <http://www.dw.de86>
۸. منوریان، عباس، (۱۳۷۹)، «از دولت خوب تا حکومتداری خوب»، در: فصلنامه مدیریت دولتی، شماره چهل و هشتم و چهل و نهم، تابستان و پاییز.
۹. میدری، احمد، (۱۳۸۳)، «تغییر در سیاست‌های بانک جهانی و پیدایش نظریه حکمرانی خوب»، مجله نامه مفید، شماره چهل و دوم، سال.
۱۰. نیرا، چاندوک، (۱۳۷۷)، جامعه مدنی و دولت: کاوش‌هایی در نظریه سیاسی، ترجمه فریدون فاطمی و وحید بزرگی، تهران، نشر مرکز، چاپ اول.
۱۱. واعظی، احمد، (۱۳۷۸)، جامعه دینی، جامعه مدنی، تهران، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، چاپ دوم.
۱۲. هیوز، آن، (۱۳۸۰)، مدیریت دولتی نوین، ترجمه مهدی الوانی و خلیل شورینی، انتشارات مروارید، چاپ سوم.