

پیام های کلیدی

- تلاش ها برای ایجاد یک دولت واقعا بهبود یافته و پایدار در افغانستان تا اندازه زیادی نسبت به ناکامی در درک مناسبات غیر رسمی قدرت به جایی نرسیده است.
 - روند مکرر مذاکرات و آشتی ملی به روال همیشگی، اما از طریق نهاد ها و شیوه های جدید، ساختار دولتی را به چالش کشیده است.
- کنسرسیوم پژوهشی معیشت مصون (SLRC) یک برنامه پژوهشی است که هدف آنرا گردآوری شواهد قوی در مورد اینکه مردمی که در شرایط متاثر از جنگ زندگی می کنند، چگونه کسب معاش می کنند، دسترسی شان به خدمات ابتدایی عامه (مثل صحت، تعلیم و آب) چگونه صورت می گیرد و تعامل و برخورد شان با دولت در سطح محلی و ملی چگونه است، تشکیل می دهد. امید ما این است که یافته های این پژوهش در پالیسی ها و برنامه های آینده مورد استفاده قرار گیرد و پیامدهای بهتری برای مردمی که در شرایط متاثر از جنگ به سر می برند، به بار آورد. برنامه پژوهشی SLRC برای افغانستان در تلاش آن است که شواهد عملی در مورد چگونگی تامین معیشت، ارائه خدمات و حمایت اجتماعی را گردآوری کند تا وضعیت بهتری را در کمک های جهانی به افغانستان فراهم آورد.

مسایل مورد بررسی این پژوهش

معمولا دولت افغانستان به عنوان یک دولت چند پارچه و شکننده توصیف می شود. موارد زیادی نشاندهنده این است که دولت مرکزی عملا در عملکرد موثر و فراتر از پایتخت ناکام بوده است. این امر به این معنی نیست که در سطح محلات و یا ولایات بی نظمی حکمروایی می کند. تا امروز، آجندای حکومتمداری جامعه بین المللی از تمرکز و پرداختن کافی به حقایق غیر رسمی و استوار روی روابط که به اساس آن ها نهاد های دولتی افغانستان فعالیت می کنند کامیاب نبوده است.

موضوع پیچیده تر این حقیقت است که تلاش های متواتر حکومت سازی نادرست و متناقض بوده است. عدم صراحت در مورد نقش و وظایف نهاد های دولتی به شمول والی ولایت و شورای ولایتی وجود دارد. در سطح ولسوالی ها و ولایات، عدم موجودیت وضاحت در وظایف باعث تداوم تسلط شبکه های غیر رسمی بر امور محلی و دستیابی شان به منابع شده است.

این پالیسی نامه به عنوان نخستین مورد از سه مورد بررسی شده در پی آن بوده است تا درکی از زمینه محلی به دست داده و کاستی هایی که در ساحه توسعه و همچنان عدم دخالت دولت را در این ولایت برجسته سازد. در تلاش برای درک روابط قدرت در صحنه بازی، این تحقیق حکومت محلی و دسترسی به کالای عمومی را مورد بررسی قرار داده است. در انتخاب ولایت ننگرهار به عنوان مورد تحقیق، شماری از فکتورهای تعیین کننده نقش داشته است. با حضور گسترده نظامی ایالات متحد امریکا این ولایت کمک های مالی قابل توجهی را از سال ۲۰۰۱ به دست آورده است. از نقش مرکزی این ولایت در عرصه سیاست در شرق کشور، هویت ویژه آن به عنوان مرکز منطقه بی قدرت، اهمیت فوق العاده جیوپولوتیکی و نزدیکی آن با پاکستان می توان به عنوان فکتور های دیگری که در این انتخاب نقش داشته است، نام برد.

پژوهش دست داشته استوار بر سه پرسش اساسی است:

- چه نظم های اجتماعی منطقه یی در افغانستان شکل گرفته است و چه حالاتی سبب شکل گیری آن ها شده است؟
- آن ها نسبت به چگونگی ارائه خدمات اساسی عمومی چگونه از هم متفاوت اند و چه انگیزه هایی باعث ایجاد آن شده است؟
- چگونه بازیگران بین المللی به منظور ارائه هر چه گسترده تر و موثر تر این خدمات روی آن اثر گذاشته اند و هزینه های مالی برای اجرای آن ها را محدود ساخته اند.

ما چه کردیم؟

این تحقیق بر اساس یافته‌ها و داده‌هایی که در ولایات کابل و ننگرهار گردآوری شده، بنا یافته است. ۷۵ مصاحبه بین ماه‌های جون و دسمبر ۲۰۱۳، در پایتخت و ولایت شرقی افغانستان صورت گرفته است. بسیاری از مصاحبه‌ها به شکل مصاحبه‌های آزاد بودند. مصاحبه‌کننده گان را چهره‌های مطلع به شمول اعضای مجلس نمایندگان، اعضای شورا‌های ولایتی، والی‌ها و ولسوال‌ها، وزراء، مامورین دولت و اعضای جامعه مدنی، فعالان جوانان و حقوق بشر و همچنان تاجران و امداد رسان تشکیل می‌دادند.

مصاحبه‌ها روی درک موضوعات ذیل استوار بود:

- قواعدی که بازیگران اصلی به اساس آن عمل می‌کردند، به شمول کسانی که شامل ساختار دولتی بودند و کسانی که خارج از آن عمل می‌کردند.
- نقش دولت رسمی
- نقش افراد قدرتمند در تحدید و افزونی دسترسی به خدمات اجتماعی و فرصت‌های اقتصادی

در پهلوی آن، گفتگوها و مصاحبه‌های آزاد در جلال‌آباد و تورخم و همچنان ولسوالی‌های (سرخورد، رودات و دره نور) ولایت ننگرهار صورت گرفت. این مناطق برای این هدف انتخاب شده بود تا زمینه بررسی نزدیک از اینکه چگونه نهاد‌های رسمی دولتی و غیر رسمی دولتی در ولسوالی‌های افغانستان عمل می‌کنند؛ روابط بین ولسوالی‌های ولایت (ننگرهار) چگونه است و همه آنچه که در بالا ذکر شد، چگونه با وزیران و یا به معنی دیگر با دولت مرکزی در کابل وصل می‌شود. این تحقیق، همچنان داده‌ها، آمار و تحلیل‌ها به شمول احصایه‌ها، مقالات منتشر شده در رسانه‌ها، پژوهش‌های میدانی، مطالب تاریخی و ادبیات خاکستری (به مطالبی علمی ارزشمندی گفته می‌شود که در سطح دانشگاهی، دولتی، سازمان‌های تجاری و صنعتی به صورت چاپی یا الکترونیکی تولید می‌شود ولی به هیچ منبع و مرجعی استناد نمی‌کند) را نیز مورد بررسی قرار می‌دهد.

چه چیزی به دست آمد؟

دولت غیر رسمی و مردان قدرتمند

دولت افغانستان تنها در روی کاغذ مرکزی باقی مانده است، در حقیقت قدرت شدیداً غیر متمرکز بوده و در بین مراکز منطقه‌ای تقسیم شده است. در اثر چندین سده جنگ مردان قدرتمند محلی و فرماندهان قبلی توانستند خلایی را که در اثر جابه‌جایی نخبگان قبلی روستاها به وجود آمده بود، پر کنند. انحصارشان بر خشونت‌ها در سال‌های اول سقوط طالبان آنان را قادر ساخت تا از موقف خود دفاع کنند، منابع به دست بیاورند و خود را در مقام‌های دولت رسمی جا به جا سازند. نخستین دور انتخابات در سال‌های ۲۰۰۴ و ۲۰۰۵ نقش آنان را تثبیت کرد. در انتخابات شورای‌های ولایتی و مجلس نمایندگان در سال‌های ۲۰۰۹، ۲۰۱۰ و ۲۰۱۴ بسیاری از آن‌ها در انتخابات برنده گردیدند و سیاست ولایتی را در تسلط خود در آوردند.

قدرتمندان و شبکه‌های نفوذی آنان در تمام سطوح دولت حضور دارند. آنان نهاد‌های دولتی را به شدت تضعیف و در نهایت به توانایی نهاد‌های نوبنیاد در خدمت به مردم آسیب رساندند. افزون بر آن، کابل از تقرر والیان منحیت و سیله‌ی‌یی برای همکاری با قدرتمندان محلی استفاده می‌کرد. برای دولت کرسی به طور مثال، انتصاب والیان، وزراء و سایر مقام‌های کلیدی ابزار مهمی در راستای تفاهم سیاسی برای ایجاد یک دولت قابل دوام به شمار می‌رفت. به این ترتیب برای برقراری نظم، بیشتر از ایجاد رقابت‌ها بهاء داده می‌شد. بعضی از تکنوکرات‌ها نیز به مقام‌هایی دست یافتند، اما مقرری‌ها در ولایاتی صورت می‌گرفت که در آن منابع اندکی وجود داشت (مثل بامیان) و نگرانی‌های جامعه بین‌المللی در آن مناطق کمتر از سایر مناطق بود.

در حقیقت، تداخل بین ولایاتی با ویژه‌گی‌هایی که در بالا ذکر شد و موجودیت منابع در آن ولایات (که توسط قدرتمندان نسبتاً به آسانی بهره‌برداری شدند) وجود دارد. بسیاری از این ولایات در نقاط مرزی موقعیت دارند. آن‌ها تجارت قوی بین مرزی دارند و تعداد سربازان خارجی نیز در آن ولایات بیشتر است. حضور بیشتر نیروهای خارجی، نشاندهنده توزیع بیشتر پول نیز می‌باشد. همچنان با حضور نیروهای خارجی دستیابی به فرصت‌های دیگری مثل کسب درآمد در ساختمان‌سازی تا تأمین امنیت و لوژستیک نیز مساعد می‌شود. کسب درآمدها و منابع قانونی و غیر قانونی برای چانه‌زنی‌های سیاسی اهمیت کلیدی دارد.

در انحصار گرفتن منابع عامه

نصب گل آغا شیرزی به حیث والی ننگرهار در سال ۲۰۰۵ زمینه مفیدی را برای درک این موضوع که توزیع کالاهای عامه چگونه قدرتمندان را قادر به تحکیم پایه‌های شان می‌سازد، فراهم ساخت. همچنان، این یک مورد ویژه استفاده از تکتیک است که چگونه یک فرد غیر محلی توانست با استفاده از آن نظم را در آن ولایت برقرار سازد. گل آغا شیرزی که اصلاً از قندهار است مجبور بود حمایت مردم ننگرهار و همچنان پشتیبانی قاطع بین‌المللی را به دست بیاورد.

در آن زمان او موفق شد این حمایت را با ایجاد پروژه‌های عامه و سایر اقدامات دیگر به دست بیاورد. او همچنان توانست روابطی را با قوماندانان، به شمول حضرت علی، ریش سفیدان و قبیل‌ها مثل شینواری‌ها که از نظام سیاسی دور مانده بودند، برقرار سازد. به ویژه، او با مذاکره با نیروهای بین‌المللی روی طرح محو کشت خشخاش، در به دست آوردن حمایت ولسوالی‌های جنوبی ننگرهار که از لحاظ تاریخی به حاشیه رانده شده بودند و بزرگترین کشت خشخاش در آن مناطق صورت می‌گرفت، به اقداماتی دست زد. رهبران کمربند جنوبی مجبور شدند دست از کشت خشخاش در بعضی مناطق بردارند. در بدل دست کشیدن از کشت خشخاش، رهبران قبایل پول نقد، امتیازات و پروژه‌های انکشافی به دست آوردند. برنامه محو کشت خشخاش که شیرزی آن را پیش می‌برد، برای نیروهای بین‌المللی و امدادکنندگان خیلی با ارزش بود و آن‌ها خواستار تقویه این روابط بودند. همچنان آن‌ها با اعلام کردن ننگرهار به یک ولایت بدون خشخاش تا سال ۲۰۰۸، دسترسی او را به منابع بین‌المللی بیشتر ساختند.

در ننگرهار، ارایه خدمات کمتر به منظور خدمتگذاری صورت می گرفت. برخلاف، در مواردی که شیرزی به موفقیت هایی در اداره و ارایه خدمات دست یافته است، انگیزه آن بیشتر منافع شخصی بوده است. در نهایت، ارایه این خدمات وابسته به روابطی شد و به انکشاف نهادها خسارات وارد کرد. به طور مثال، اگر جاده ها اعمار شدند انگیزه اساسی آن نه اعمار جاده به عنوان جاده، بلکه طرفداری بی که نصیب سازنده آن ها توسط استفاده کنندگان می شد و نیز کسب درآمد از طریق امضاء قرارداد با شرکت هایی که یا مربوط به قدرتمندان یا وابستگان شان بودند و یا در ارتباط با آن ها قرار داشتند.

مشروعیت و قدرت تقریباً همیشه منبع از در اختیار داشتن منابع دولتی و غیر دولتی بوده است. وضع غیر قانونی مالیه و اخذ درآمد گذرگاه مرزی تورخم نقطه مرکزی در ستراتیژی اداره شیرزی بوده است. مالیه وضع شده توسط شیرزی، ماهانه تقریباً ۱.۵ تا ۴ میلیون دالر را به جیب او سرازیر می کرد. شیرزی بخش کوچکی از این پول را از طریق بنیاد شیرزی که اقدامات انکشافی محلی را پشتیبانی می کرد، به مصرف می رساند. با آن هم، توسل به تکنیک هایی مثل ارایه خدمات عامه محدود می شود به مواردی که هدف از ارایه پشتیبانی یک سان سود آور است و یا اینکه افراد دخیل گزینه های معدودی (مثل شیرزی) در اختیار دارند. به دیگر کلام، ارایه خدمات عامه صرف یک عارضه جانبی ناخواسته باقی نمی ماند.

دولت رابطه ها

در بیشتر موارد تلاش های بین المللی برای آوردن اصلاحات در حکومتمداری با روند "منجیق نهادها" تعریف می شود (ستارک و بروست ۱۹۹۸). این بدین معنی است که به عوض تغییرات در نهادها و تغییرات اجتماعی، ریفورم ها و پالیسی ها با انگیزه تکرار مذاکرات و تغییر نظام موجود از طریق ایجاد نهاد ها و شیوه های جدید روی کار گرفته شدند. این کار نه به خاطر عدم انگیزه، که به خاطر ناکامی در درک علل و روابطی بود که نظام موجود اجتماعی را به کار انداخته است.

حضور نظامی ایالات متحد امریکا و جامعه جهانی نقش بزرگی را در ایجاد "بازار اجاره بی سیاسی" در افغانستان (دی وال ۲۰۰۹) بازی کرد. در چنین وضعیتی نخبگان برای کسب رضایت بازیگران بین المللی از یکدیگر سبقت می گرفتند. رقابت بین مقامات دولتی و قدرتمندان غیر دولتی برای دسترسی به منابعی که برای تحکیم امنیت و محو کشت خشکاش توزیع می شد به وجود آمد. ارتش امریکا و ریزش انبوه پولی که با خود آورده بود، نظام برنده و بازنده را در سیاست های شرق به وجود آورد. دست یابی به این منابع برنده ها را قادر ساخت تا به ایجاد شرکت های ساختمانی و امنیتی شخصی که برای شان پول و قدرت به بار می آورد دست بزنند. دستیابی به این منابع صرف از طریق رابطه ها به اساس قوم، خانواده و یا روابط اقتصادی امکان پذیر بود. دستیابی به امکانات، از فرصت های اقتصادی گرفته تا مقام های دولتی و راه یابی به دانشگاه ها، همه از طریق راه های غیر رسمی صورت می گرفت.

فعالیت های بین المللی به خودی خود با پیشبرد اصلاحات متناقض و تداخلی از سوی امدادگران مختلف (اهداء کنندگان، سازمان های امدادگر و سازمان ملل متحد) به همراه بود. تداوم ابهام آمیز نبود نظارت و استمرار کاری به صورت ناخواسته زمینه استفاده از امکانات دولتی را به منظور مقاصد شخصی مساعد ساخت. افزون بر آن، نبود هماهنگی بین پول دهندگان و مجریان پروژه ها زمینه بیشتر را برای آن ها مساعد ساخت تا کمک بین المللی را منحصر به خود ساخته و پول های سرازیر شده را به دست بیاورند. این مسئله هم در مورد مهره های درشت قدرتمند و هم در سطح محل در مورد رهبران روستا ها و قبیله های متخاصم صادق است.

این مسئله چه مفهومی برای پالیسی سازان دارد؟

در افغانستان قاعده بر این است که نهاد های رسمی دولتی و کار شیوه ها تا زمانی که منافع افراد قدرتمند را مورد تهدید قرار ندهند کارایی دارند. کنترل شدید بودجه و انحصار شدید صلاحیت از طرف دولت مرکزی موثریت و کارایی نهادهایی محلی دولتی را آسیب پذیر ساخته و آثانی را که مطابق قانون عمل می کنند، موقفانه خلع قدرت می سازند. در برابر کسانی که با قدرت های بیرونی در ارتباط اند و به منابع خارج از نظام دسترسی دارند، کسی نمی تواند رقابت کند.

شاید بسیاری از این چالش ها از طریق هماهنگی هوشمندانه بین پول دهندگان حل می شد، اما مشکلات خیلی عمیق تر از این هاست. چنین به نظر می رسد که بسیاری از برنامه های دولتی فراتر از مرکز ولایت وجود نداشت. در حقیقت نظام پیچیده دولت های محلی از مدت زیادی وجود داشته است. در شرق، این نهادهای سنتی و مجموعه بی از روابط نسبتاً قوی بوده و از نوعی مشروعیت برخوردار است. طبیعی است که تحمیل ساختار از بیرون بدون درک کافی از زمینه های داخلی از همان ابتداء ناکارایی خود را به نمایش می گذاشت.

برای ایجاد یک دولت موثر، درک همه جانبه از جریاناتی که غیر مستقیم در برابرش قد علم می کنند نیاز است. باید اطمینان حاصل شود که نهاد های ولایتی و ولسوالی ها، توان نمایندگی از دولت را داشته و قدرت کافی برای اجرای وظایف شان را دارا اند. گفتمان ها در مورد پالیسی، اکثریت قدرت های "رسمی" و "غیر رسمی" را نظام های جداگانه می دانند که منجر به عدم درک روابط درونی بین هر دو می شود. روابط قدرت و نظام های موجود باید در یک زمینه مشترک با دولت مدنظر گرفته شوند.

خروج نظامیان امریکا و امتناع از ارایه منابعی که تا به حال جریان داشت از همین اکنون اثرات خود را بر اقتصاد محلی و تحرکات سیاسی در افغانستان آشکار ساخته است. این مسئله در مورد قدرتمندانی که در ساحات تحت نفوذ شان از کمک های نظامی ایالات متحد امریکا مستفید می شدند، نیز صادق است. با کاهش منابع و توجه بین المللی ممکن است این قدرتمندان انگیزه کمتری برای ارایه خدمات عامه داشته باشند. قبلاً نخبگان روستا ها قادر بودند با راه اندازی پروژه های محو کشت خشکاش به منافع مادی دست یابند. اما اکنون خروج نظامیان و قطع کمک های مالی مواضع آنان را در محلات شان تضعیف کرده است. این واقعیت نیز تثبیت شده است که با کناره گیری شیرزی در شرق، بسیاری دو باره به کشت خشکاش رو آورده اند.

نمای سیاسی ننگرهار با استغفای شیرزی و انتخابات ۲۰۱۴ تغییر خورده است. دیده شود که آیا نظم اجتماعی گذشته با آمدن چهره های جدید از طریق مقررری ها و یا روند های انتخاباتی دوباره برقرار می شود یا خیر. به هر حال، مراحل گذار مثل شرایطی که امروز در ننگرهار برقرار است، فرصتی است تا جامعه بین المللی کارکردهای خود را مورد بررسی قرار دهد. شواهدی که در مورد ننگرهار موجود است، بر این نکته صحت می گذارد که برخورد جدیدی به صورت فوری نیاز است تا منجر به ایجاد یک دولت واقعا بهبود یافته و پایدار برای افغانستان شود.

De Waal, A. (2009) 'Mission without end? Peacekeeping in the African political marketplace.' *International Affairs* 85(1).

Stark, D. and Bruszt, L. (1998) *Postcolonial pathways: Transforming politics and property in East Central Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

درباره واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، موسسه مستقل پژوهشی مستقر در شهر کابل است که هدف آن انجام و عرضه پژوهش با کیفیت مرتبط به پالیسی و طرز العمل و انتشار نتایج حاصله از آنها جهت آگاهی دهی و تاثیر گذاری روی پالیسی ها و فعالیت های گوناگون؛ و تقویت فرهنگ پژوهش و مطالعه میباشد. این اداره سعی مینماید تا با دخیل ساختن پالیسی سازان، جامعه مدنی، محققین و دانش آموزان زمینه های استفاده از تحقیقات و کتابخانه این اداره را جهت تقویت ظرفیت پژوهشی آنان، و ایجاد فرصت ها برای بازتاب اندیشه ها، مناظره ها و مباحث علمی در کشور فراهم سازد.

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان در سال ۲۰۰۲ با همکاری موسسات امدادی فعال در افغانستان بوجود آمد که نماینده های آن متشکل از هیأت مدیره، تمویل کنندگان، ملل متحد و دیگر دفاتر و موسسات غیر دولتی می باشد.

در سال ۲۰۱۵ میلادی پروژه های مشخصی از سوی اتحادیه اروپا (EU)، موسسه بین المللی برای توسعه (ODI)، بانک جهانی، انستیتیوت صلح ایالات متحده امریکا (USIP)، همکاری های تخنیکی آلمان (GIZ-GOPA)، کمیته سویدن برای افغانستان (SCA)، مرکز مطالعات شرقی و افریقایی دانشگاه لندن (SOAS)، سازمان ایالات متحده امریکا برای توسعه بین المللی (USAID)، و سفارت فنلند تمویل میگردد.