



## دولت سازی

### و بسط مفاهیم اجتماعی



دکتر نجیب الله مسیر

### تمرکز زدایی پیش شرط تحقق دموکراسی در افغانستان

درین جستار نمی خواهم پیرامون مسایلی چون: دولت چیست؟ ملت ها چگونه تشکیل می پذیرند؟ و تفاوت میان امپراطوری ها و دولت های ملی یا ملت – دولت ها که در سیستم جهانی کنونی سازمان ملل متحد را ساخته اند، بحث نمایم.

اجندای اوضاع سیاسی امروزی از ما می طلبد تا در مورد دولت سازی و تشکل اساسی ترین نهاد سیاسی که بنام دولت یاد میشود، ابراز نظر نماییم. ازین چشم انداز دولت سازی در کشور ما در واقع ایجاد ساختارهای جدید اداری، تقویت ساختارهای موجود، مدیریت ضعیف در ساختارهای دولتی و دربرخی موارد، اساس گذاری ارگان ها و ساختارهای جدید دولتی می باشد.

درین رابطه تحلیل و ارزیابی دقیق مدیریت دولتی با در نظر داشت تمام ابعاد آن مانند وظایف و ظرفیت های حکومت و مشروعیت آن، عوامل ضعف اداره دولتی، چگونه ضعف مدیریت موجب از بین رفتن ثبات گردیده است و چرا در سیستم جهانی مشروعیت دموکراتیک با صدای بلند مطرح میگردد، اولویت پیدامیکند. پاسخ به این پرسش که آیا کاهش قدرت دولتی مانع اساسی در اجرای وظایف دولت در رابطه به مدیریت دولتی میباشد یا نه، را هگشای خوبی خواهد بود.

باید تناسبی میان وظایف و اهداف حکومت یا به بیان دیگر میان دایره ی عمل دولت و توانمندی قدرت دولتی در امر و وضع قوانین و مقررات که در واقع بیانگر ظرفیت نهاد های دولتی (ظرفیت نهادینه وی) است، وجود داشته باشد.

دولت نیرومند دولتی است که در امر ترتیب و تنظیم مشی و تطبیق آن، وضع قوانین، تحقق مدیریت هدفمند باکمترین حجم بیروکراسی، جلوگیری از فساد، رشوه ستانی و بیکارگی، دسترسی به سطح عالی سنجش و حفظ و حراست از شفافیت، موفق باشد.

مجموعه ی از قبل تهیه شده ی ساختارها وجود ندارد. این امر وابسته به موجودیت ساختارهای تکمیلی است که کارآیی ساختارهای اساسی را یاری می رساند. بگونه مثال میتوان از اداره نامتمرکز که مدیریت را حساستر میسازد و به توسعه اقتصادی – اجتماعی مساعدت می نماید، نام برد.

نهاد های دولتی باید نه تنها به مفهوم اداری آن مشارکت خوب کاری را اساس بگذارد، بلکه از مشروعیت لازم نیز برخوردار باشد. در جهان کنونی یگانه منبع و چشمه ی مشروعیت دموکراسی است، مدیریت خوب و دموکراسی از هم جداناپذیر اند.

چگونه میتوان مدیریت و مشروعیت دولت ناتوان را تقویت بخشید و نهاد های راکه بتوانند بطور مستقل عمل نمایند، ایجاد کرد؟ این پرسش در حقیقت پروژه ی اساسی توسعه مفاهیم اجتماعی و جریان دولت سازی در کشور می باشد.

حکومتی که با روشهای متکی به ارزشهای دموکراسی به قدرت می رسد، راه را برای گذار به مرحله بعدی باز می کند، این مرحله نسبت به مرحله اول که در واقع گذار از خودکامگی را به سوی دموکراسی در بر میگیرد، بیشترین دراز و پیچیده میباشد. مرحله ی دوم گذار از حکومتی که به شیوه دموکراتیک انتخاب شده است را به سوی رژیمی که بر بنیاد نهاد ها استوار میباشد، در بر میگیرد.

قابل یادآوری است که هیچ تضمینی وجود ندارد که گذار به مرحله دوم صورت بگیرد، دموکراسی های نوپا میتوانند به شیوه رژیم های خودکامه بازگشت کنند و یا اینکه در حالت آسیب پذیری و نامعلوم باقی بمانند. ادامه این وضع راه را به سوی اشکال دموکراسی نهادینه شده می بندد.

عامل اساسی که گذار به مرحله ی دوم رازمینة سازمیشد ودرین رابطه تعیین کننده هم است، همانا برپایی نهاد های است که به مثابه جزایر تصمیم گیری در جریان حاکمیت سیاسی جای میگیرند. این نهاد هازمینة را برای حل مسایل اجتماعی - اقتصادی ای که از گذشته به میراث گرفته شده است، مساعد می سازد. در کشور ما دموکراسی اعلام شده است، اما نهادینه نشده است و از همین لحاظ است که حکومت های گذشته موفق به گذار از اوضاع بحرانی اجتماعی - اقتصادی نشده اند.

نهاد های دموکراسی یا نهاد های سیاسی با مقوله های اساسی سیاسی رابطه ی مستقیم و روشن دارند؛ این مقوله ها را میتوان چنین آشکار ساخت:

• تصمیم گیری.

• کانال ها ( زمینة های ) دسترسی و نقش ها در روند تصمیم گیری.

• بازشناختی ( تشخیص ) خواست ها و چهره های که خود را مستحق به داشتن دسترسی به کانال های یاد شده میدانند.

مسئله ی اساسی کیفیت کار این نهاد ها میباشد، پرسش عمده درین رابطه این است که آیا واقعاً آنها مراکز تصمیم گیری در اثر گذاری، ساختار حاکمیت و سیاست میباشند؟ هرگاه این نهاد ها آن چنانی نباشند، در آن صورت چه تأثیری بالای پروسه های سیاسی خواهند داشت؟

در کشور ما دموکراسی نهادینه نشده است، تعداد نهاد ها محدود بوده و از لحاظ کیفی نابکار می باشند. از همین لحاظ است که جای خالی نهاد های فعال را نیروهای دست اندر کاری چون مافیا، قبیله، قوم و فساد گرفته است.

در دموکراسی نهادینه نشده چنین قضاوت میگردد که پیروزی در انتخابات ریاست جمهوری برنده؛ حق بلا قید و شرط رهبری و اداره کشور را (در دوره ی که در قانون اساسی پیشبینی شده است) مطابق به میل خودش دارد. چون بر مبنای خواسته های خود آنرا بدست آورده است. زیرا رئیس جمهور گویا خود را یگانه مظهر اراده مردم، آگاه ترین انسان از منافع مردم و یگانه شخصی میدانند که نسبت به همه منافع مردم را خوبتر تشخیص می دهد و حامی آن میباشد.

طبق معمول در کشورهای که از راه انتخابات تازه به دموکراسی رسیده اند، نامزد ریاست جمهوری اطمینان میدهد که او یک شخص فراحزبی و فراگروهی

و فراقومی میباشد. آیا شخصی که گویا از تمام ملت نمایندگی میکند، می تواند که به گونه ی دیگر فکر کند؟

در چنین حالت نهاد های دیگری چون قوه قضاییه و قوه مقننه به مثابه مزاحم و فشاری شناخته میشوند که بالای امتیازات کسب شده ی رییس جمهور گویا از راه دموکراسی وارد میشود؛ گزار شده بودن در برابر مجلس نمایندگان و دادگستری، مانع در راه استفاده کامل از قدرتی که گویا مردم برای رییس جمهور تفویض کرده اند، دانسته میشود.

انتخابات شیوه برپایی ارگان های حاکمیت دولتی و تفویض صلاحیت به افراد مسئول از راه بیان اراده ی مردم میباشد؛ در رژیم های دموکراسی، انتخابات شیوه و شکل اساسی مشارکت سیاسی مردم میباشد؛ درین روند، شهروندان روی نهاد های سیاسی اثر میگذارند و چرخ تصمیم گیری را به نفع خود می چرخانند.

### کارکرد های اساسی و عمده ی انتخابات را میتوان چنین برشمرد:

- بیان روشن خواست های گروه های مختلف اجتماعی.
  - حل مسالمت آمیز مخالفت میان بازیگران و یا "اکثر" های سیاسی که خود را مستحق حکمرانی می دانند.
  - مشروعیت بخشیدن به ساختار های حاکمیت.
  - جلب و جذب به جمع نخبگان سیاسی و نوسازی این جمع.
  - سیاسی سازی اجتماعی و بسیج شهروندان.
- در رژیم های سیاسی معاصر انتخابات برای کسب مشروعیت حاکمیت بکار برده میشود، این در حالی است که همه ی این رژیم ها مظهر واقعی اراده ی مردم نمی باشند.

رژیم های خودکامه چنان وضعیتی را بوجود می آورند که من به اجازه برخی از علمای دانش سیاسی جسارتاً آنرا بنام "گزینش بدون گزینه" یاد میکنم. این نوع گزینش را میتوان چنین تصور کرد:

1. روند انتخاباتی طوری سازماندهی میگردد که کاندید های دست دوم و ناآشنا برای مردم که با کاندید اساسی مورد نظر نمی توانند رقابت نمایند، به مسابقه برخیزند و نمایشنامه ی براه افتد که گویا در انتخابات گزینه های زیاد و الترناتیف وجود داشته است.

2. برای برخی از نامزدان شرایط خاص و بهتری درحزبینه کامپاین انتخاباتی و دسترسی به ارتباط جمعی مهیا ساخته میشود.

3. به خاطر پیروزی کاندید مورد نظر زمینه وسیع از تقابل و قانون شکنی مساعد ساخته میشود.

4. محدودیت های فراوان بر مبنای عقاید، ایدئولوژی و وابستگی های قومی و نژادی وضع میگردد و به مثابه ی برجسب های نامشروع از آنها کار گرفته میشود.

برای درک این مفاهیم به شرایط انتخابات دور دوم در کشور تأمل می کنیم: در دور دوم انتخابات ریاست جمهوری در کشور خواست ها و تقاضاهای مردم در زمینه رهبری جامعه و مدیریت دولتی بطور روشن بیان گردید؛ مردم به آواز بلند روی این اصل که در ساختار قدرت دولتی و در شیوه ی مدیریت و نظام حقوقی چنان تغییراتی آورده شود که شهروندان بتوانند با آرای مستقیم خود ارگان های منطقی حاکمیت دولتی را برپا نمایند، افراد مسئول را درین ارگان هاتعیین بکنند و خودگردانی های محلی را در سطح شهروقریه سازمان بدهند، مهرتایید گذاشت.

دموکراسی و اقتصاد بازار را ما اختراع نکرده ایم، ازین لحاظ است که باید بسیار بیاموزیم، بلی از کشورهای بیاموزیم که این مرحله را پشت سر گذاشته و تجارب ارزشمندی درین رابطه اندوخته اند.

این حاکمیت متمرکزی که ما داریم در هیچ کشور روبه رشد دیده نمی شود؛ تازمانی که ما این مسئله ی ساختار اداری – منطقی و سیستم مدیریت چگونه باید باشد را حل نکیم، هر نوع تعدیلی در قانون اساسی راهکار زود گذر و موقت بوده

و حیثیت یک مسکن را در برابر دسری خواهد داشت که انگیزه های دیگر داشته و هر از گاهی با قوت بیشتری پدیدار میگردد.

زمان آن فرارسیده است که بدانیم و بفهمیم که تا این حد متمرکز بودن حاکمیت و مدیریت مانع بزرگی در برابر همه گامهای نیکی میباشد که میتوانند برداشته شوند؛ هر قدر یک رهبر با تحرک باشد و هر قدر هم سریع به رویدادها واکنش نشان بدهد، باز هم نمی تواند که ابتکار ملیون ها انسان را تعویض نماید.

تنها تقسیم قدرت دولتی میان مرکز و ولایات میتواند تشنجات و درگیری ها را در جامعه کاهش بدهد و از مسابقات قدرت طلبی جلوگیری نماید. دیر و یا زود ما به این اصل معتقد خواهیم شد که صلاحیت و اقتدار زیادی برای مدیریت حوزه ولایات داده شود. تاریخ مدیریت در کشور و تمایلات جهانی در زمینه عدم تمرکز حاکمیت گواه این مدعا است.

**عدم تمرکز یا تمرکز زدایی ( ساختار همه گردانی ) برای پایدار نمودن نظام کار آمد یا ساختار متوازن، روندی است که باید از پهلوهای گوناگون به آن نظر افکنده شود:**

• عدم تمرکز مدیریت یا انتقال صلاحیت ها و مکلفیت های بزرگ برای خود گردانی های محلی در سطح شهر و قریه.

• عدم تمرکز مدیریت یا آزادی های چشمگیری برای ارگان های حاکمیت و مدیریت دولتی در سطح ولایات و ولسوالی ها.

• مجموعه ی از راهکارها در زمینه نوسازی مدیریت دولتی در کشور جهت انتقال بخشی از صلاحیت های ارگان های مرکزی برای ارگان های پایینی.

مدل های مدیریت منطقی که در عمل بکار گرفته می شوند، بر اساس این مشخصه از همدیگر تفکیک می شوند که، تا چه حد مدیریت در منطقه در امر تصمیم گیری در زمینه مسایل سیاسی از حکومت مرکزی آزاد بوده و برای این منظور منابع لازم را در اختیار دارد.

مدل آرمانی یا ایدئال خودمختاری مدیریت محلی در واقع سیستمی است که اداره در سطح افقی انجام پذیرد، این بدان معنی است که حاکمیت منطقی دارای صلاحیت های اختصاصی خویش میباشد که خارج از دایره ی و ظایف و صلاحیت ارگان بالایی مدیریت دولتی میباشد.

درچنین سیستم مدیریت، کنترل ازکارحاکمیت محلی نه ازجانب ارگانهای بالایی دولتی بلکه ازطرف مردم یا ازطریق راه اندازی همه پرسی ها، انتخابات و سایر مولفه های دموکراسی و یا ازراه انتخاب آزاد ومستقیم ارگانها ومسئولین امور انجام می پذیرد. درین صورت ارگان های مرکزی حاکمیت ویاقوه اجراییه که مشتمل بر وزارت ها وادارات مرکزی میباشند، درحقیقت نقش متودیک، تحلیلی وسنجشی داشته وفیصله های آنها برای ساختار های پایینی ماهیت مشورتی را دارا خواهد بود.

قابل یادآوری دانسته میشود که درهیچ گوشه ی جهان تنها مدیریت افقی بدون مقامات بالایی وجود ندارد، دربرخی ازموارد کارارگان های منطقوی وشهرداری هازجانب وزارت ها وادارات مرکزی به گونه ی غیرمستقیم ازراه تمویل کلی یا نسبی برنامه های مختلف ملی تنظیم میگردد.

بودجه ابزار اساسی دولت درزمینه تحقق وظایف دولتی وراهکارهای شامل مشی وسیاست دولتی میباشد. ازهمین لحاظ است که انتخاب مودل مناسب برای پیریزی مناسبات بودجوی از اهمیت ویژه برخوردار میباشد.

## خودگردانی محلی

خودگردانی محلی مانند بیشترین مفاهیم علوم اجتماعی دارای بیان دقیق و یگانه ی علمی نبوده وازجانب نویسندگان ومولفان، برداشتهای مختلف نسبت به این مفهوم وجود دارد. درانگلستان درقرن هفده میلادی تاحدودی توضیحات گسترده ای درین باره ((selfgovernment) ارائه گردیده ودرسده بیست درجرمنی بکاربرده شده است. دلچسپ است که درفرانسه چنین واژه ی وجود ندارد. درین کشوردر عوض از مفهوم (decentralistion) یا (pouvoir municipal) کار گرفته میشود.

ماده سوم اعلامیه اروپایی پیرامون خود گردانی محلی چنین توضیح میداردکه، ارگان های خود گردانی محلی حق دارند ومیتوانند که درزمینه بخش چشمگیر امور عامه بربنیاد قوانین، مقررات ولوایح وضع نمایند و آزادانه و با قبول مسئولیت به نفع مردم محل این بخش را مدیریت نمایند.

خودگردانی محلی درحقیقت سازماندهی کارشهروندان برای قبول مسئولیت و حل مستقلانه ی مسایل مربوط به محل بادر نظر داشت ویژه گی های مردم محل ( به شمول ویژه گی های قومی) ومنافع آنان، برطبق قوانین نافذ کشور میباشد.

در شرایطی که رفورم های اجتماعی و اقتصادی روز تاروز گستره ی جدیدی پیدا مینمایند، نقش خودگردانی های محلی به مثابه ی عامل برپایی جامعه مدنی بالا میگردد. همین اکنون خیلی طبیعی به نظر میرسد که جامعه ی ما در مبارزه با پرابلم ها و مشکلاتی که در برابرش قرار دارد تا اینکه خود گردان های محلی برپانشوند پیروز خواهد بود، زیرا رشد این ساختارها در رابطه به حل مسایل مربوط به سازماندهی مدیریت منطقوی اهمیت زیاد عملی دارد.

خود گردانی های محلی یکی از عناصر اساسی قانون اساسی کشور های دموکراسی است. این ارگان ها همان شاخه ی اختصاصی قدرت اند که از یک جانب در امر تحقق اراده دولت سهیم اند و از جانب دیگر خواست های مردم را هر چه کاملتر در نظر میگیرند. ارگان های خود گردان محلی قدرت دولتی را استحکام می بخشند و آنرا انعطاف پذیرتر و موثرتر میسازند. مردم بیشتر به حاکمیت دسترسی پیدا میکنند و نسبت به سایر ارگان ها توانمندی استفاده اعظمی را از امکانات و منابع بخاطر بر آورده شدن نیارمندی های مردم دارند. خودگردانی های محلی به امر تشکل خودآگاهی شهروندی مساعدت میرساند.

رشد خودگردانی محلی پیش شرط حفظ کامپلکس های اجتماعی – فرهنگی میباشد. این ارگان ها احساس عشق را نسبت به زادگاه در انسان ها تربیت میکنند، از سنن فرهنگی حراست میکنند و مردم را از لحاظ معنوی همبسته میسازند.

خودگردانی های محلی مظهر حاکمیت مردم و ساختار های اند که مردم را برای حل مسایل محلی به گونه آزاد و مستقل و با قبول مسئولیت یاری میکند. خودگردانی های محلی در شهر ها، نواحی، قریه ها، و سایر محلات برپا میشوند.

بنیاد حقوقی خودگردانی محلی را قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات کشور درین زمینه میسازند.

برخی از سیاستمداران و منجمله کسانی که امروز در قدرت اند چنین فکر میکنند که عدم تمرکز تهدید جدی برای تمامیت ارضی کشور است. توضیح کجمدار و یا کج اندیشی در باب مفهوم ساختار منطقوی دولت برای آنها یی که گرایشات خود را به قدرت مطلق و تمام پنهان نمی کنند در حقیقت زیر شعار استحکام و وحدت و تمامیت ارضی کشور تلاشی برای حفظ سیستم متمرکز مدیریت منطقوی است.

آنها شهروندان رازیر فشار روانی قرار میدهند و دهشت افگنی میکنند و کسانی را که بخاطر ساختار منطقی کیفیتن نوین حاکمیت تلاش می ورزند به تجزیه طلبی و سپار اتیزم متهم میسازند؛ این درحالی است که هیچ گونه توضیحی درباره مفهوم عدم تمرکز و محتوی آن ارایه نمی کنند.

وضع سیاسی کشور، فرصتی را پیش آورده است که بسود آرزوهای فردا تغییر نماید؛ مشروط بر اینکه جامعه بتواند از گفتارهای بی محتوا و بحث های بی مورد بگذرد و به مشخصات ذاتی ساختمان دولت توجه نماید. به این اندیشه شود که دولت سازی چیست و چگونه میتوان آن را ساخت؟ فکر میشود که زمان آن فرا رسیده است و بیجا نخواهد بود که در مورد اساسات دولت سازی و تجاری که پیرامون این موضوع وجود دارد گفتار آغاز شود. برای این منظور باید کمی بدور ازو سوسه های روزمره و بطور مشخص پیرامون پرسش های ساده یی از نوع آتی توجه شود:

**چرا انسان ها به دولت نیاز دارند؟**

انسان ها چگونه میتوانند زندگی باهمی خود را سازمان بدهند؟ این کار را در گذشته چگونه سازمان داده اند و در حال حاضر چگونه انجام میدهند؟

آیا نوع دولت ها وابسته به طرز تفکر انسان ها میباشد یا نه؟

کدام نوع نظام شایسته مردم افغانستان است؟

شاید هم چنین به نظر برسد که همه ی این پرسش ها ضیاع وقت باشد، زیرا همگان میدانند که درپس پاسخ به این پرسش ها چه چیزهای نهفته است. بلی میتوان گفت که واقعا چنین به نظر میرسد ولی واقعیت آنست که مردم بی باور شده اند...!

**در کشور ما چنان وضعی حکمفرما است که مردم دیگر نه به برگزیده آسمان ها باوردارند و نه آگاهی حقوقی شان در سطحی است که حاکمیت قانون را برپا کنند. بنیاد تراژیدی مردم هم نهفته در همین اصل است.**

راه بیرون رفت از چنین وضع خطرناک صرف با تلاش های ویژه میسر خواهد بود. بیشترین تجارب دولت های رشديافته نشان میدهد که ساختمان دولتهای مدرن پیامد موضعگیری قاطع مردمان شان در جهت نورم های حقوقی بوده است. مردمی که توانست این موضعگیری را در عمل تطبیق نماید موفق به ایجاد

دولت های حقوق بنیاد بر مبنای قانون اساسی یا به بیان دیگر متکی بر پیمان نامه ی شهروندان در مورد حقوق و آزادی های شان، شده اند. نخست از همه این بدان معنی است که در جامعه این شعور مسلط میگردد که انسانها برابری دنیا آمده اند و هیچ فردی حقوق بیشتر نسبت به دیگری ندارد؛ درین صورت پیمان می بندند و مسئولیت می پذیرند که به این حق مساوی و برابری در زندگی اجتماعی احترام بگذارند. فهرست و تعریف حقوق یاد شده را بر اساس خواست اعضای جامعه ترتیب مینمایند و رعایت آن را برای همگان حتمی می سازند.

هرگاه چنین موافقتی بوجود بیاید که آنرا به تحقیق میتوان توافق شهروندی نامید، آنگاه مردم میتوانند باهم در مورد سامان بخشیدن زندگی مشترک طوری اقدام نمایند که هیچ کسی نتواند حقوق یاد شده را پامال کند.

آنچه در عمل میگذرد آنست که درین قرارداد (قانون اساسی) نورم های مدیریت و رهبری جامعه و اصول تحقق و پیاده کردن این نورم ها درج میگردد و ساز و کار هایی که جلو نقض این نورم هارا بگیرد، تا سرحد تعیین مجازات برای نقض کنندگان مشخص میشود، همچنان میکانیزم تحقق نورم های قانون اساسی، تشکیل و انتخاب ارگان های حاکمیت در نظر گرفته میشود. دولتی که بر اساس چنین طرز کار بوجود می آید، بنام دولت برخاسته از قانون اساسی یاد میشود.

هرگاه یک جامعه بر اساس نظامی برخاسته از قانون اساسی (پیمان اجتماعی)، امکانات برابر در کار قانون گذاری، انتخابی بودن سیستم حاکمیت و ارگان های سه گانه دولت، اصل اکثریت و حق کنترل مردم بر اجراءات حاکمیت، دولتی را پی ریزی کنند و سازمان بدهند، در آنصورت میتوان گفت که در جامعه آگاهی حقوقی وجود دارد.

در چنین جامعه ساختمان دولت برخاسته از قانون اساسی به حقیقت تبدیل میشود. در واژگان سیاسی مفاهیمی چون حق، قانون و انتخابات به مثابه میکانیزم تشکیل دولت بوجود می آید. چنین دولت بنام دولت حقوق بنیاد یاد میشود؛ در قلمرو این دولت پیرامون همه چیز از قبل بر طبق نظم پذیرفته شده قرار میگذارند؛ هر آنچه به موافقت میرسد حیثیت قانون را کمایی میکند. مقامی بالاتر از قانون نمی باشد. هر چه بیرون از دایره قانون است، کار شخصی اعضای جامعه میباشد.

پایان