



**دکتر سید موسی صمیمی**

Political Economy

*Promoting dialogue and  
discourse*

*Dr. Said Musa Samimy*

*Email: samimy@aol.com*

**تابستان سال ۲۰۱۶**

**کاستی ها و پی آمد های حکومت وحدت ملی  
-التزامات اقتصادی و نیازمندی های استراتیژی-**

۱. پیش گفتار: نهایی شدن نتایج انتخابات چالش زای ریاست جمهوری / ۲
۲. انتخابات ریاست جمهوری در بند "بافت تباری": نظر گذرای تاریخی / ۵
۳. چگونگی انتخابات سوم ریاست جمهوری: آشوب بر انگیز و پرسش زا / ۲۶
۴. ساختار "حکومت وحدت ملی" استوار بر "توافق نامه ای سیاسی" / ۵۲
۵. نیازمندی های درون مرزی و التزامات بیرون مرزی حکومت وحدت ملی / ۶۰
۶. کاستی ها و دشواری های "نظرات اقتصادی" حکومت وحدت ملی / ۶۹
۷. قطب بندی های گروهی در مورد ساختار سیاسی افغانستان / ۹۶
۸. ترازنامه کاری حکومت وحدت ملی در بند تضاد های ساختاری / ۱۴۷
۱۰. پس گفتار / ۱۷۹
۱۱. رویکرد ها

## ۴. ساختار "حکومت وحدت ملی" استوار بر "توافق نامه سیاسی"

### ۴,۱. "نوآوری سیاسی" در جامعه آسیب پذیر افغانستان

تشکیل حکومت وحدت ملی که از آغاز دور اول انتخابات تا اعلام نتایج دور دوم بیشتر از پنج ماه به درازا کشید، در روند شکل گیری هیرارشی سیاسی در جامعه سنت گرای افغانی از چندین نگاه "نوآوری سیاسی" خوانده شده می تواند.

نخست از همه - طوری که ما در تاریخ کشور شاهد آن می باشیم - انتقال قدرت سیاسی در بین قشر حاکم از یک گروه به گروه دیگر همیشه با تنش و حتی با "منقلب شدن نسبی" روابط ساختاری همراه بوده است. با در نظر داشت تداوم حکم روایی، گروه های تازه دم نخست از همه به "قلع و قمع" نیروهای دیگر اندیش پرداخته و بزودی "قانون اساسی" در خور اندام بازیگرانی که بر قله هیرارشی ساختار سیاسی تازه دست یافته اند، تدوین شده است. ولی در روند انتخابات سوم ریاست جمهوری، نظر به الزامات بیرون مرزی و نیازمندی های قشر "الیگارشی نوپا" در درون کشور، در رابطه به "قانون اساسی" در جهت دیگرگونی آن در قدم اول "حرمت شکنی" صورت نگرفت. ولی در واقع با پایمال کردن مقررات ناشی از کاستی های ساختاری که منجر به "تقلب گسترده" گردید و در روند بررسی بیشتر از یک ملیون رای "نادرست" خوانده شدند، با اعلام نتایج انتخابات که همزمان "رییس جمهور و رییس اجرایی" معرفی گردیدند، محتوی قانونی تشکیل حکومت وحدت ملی درست تحت پرسش رفت. این "فقر مشروعیت" به مثابه "لکه ای مادر زاد" بر جبین حکومت وحدت ملی، بر تعاملات سیاسی این حکومت سایه افکنده و حکومت داری کرسی نشینان تازه دم را تا اخیر همراهی میکند.

"توافق نامه" میان دو ستاد انتخاباتی در مورد ساختار "حکومت وحدت ملی" در کنار تعیین همزمان وظایف و وجایب اشرف غنی به مثابه رییس جمهور و عبدالله به مثابه رییس اجرایی، تقسیم همه کرسی های مهم دولتی را بین هر دو گروه نا متجانس سیاسی مانند "یک شرکت سهامی" رقم میزند. با وجود دقت زیاد در مورد جزئیات تقسیم قدرت، این توافق نامه پر از تناقضات حقوقی، سبک سری های سیاسی و کاستی های اجرایی می باشد.

نخست از همه در این توافق نامه تذکر میروود که "افغانستان در این مقطع خاص سیاسی به یک حکومت مشروع و کارا نیاز دارد". (۵۲)

در این مورد، بدون دغدغه سیاسی می توان بر این امر صحه گذاشت که کشور "گسسته مهار" سرزمین هندو کش واقعاً از همه وقت امروز بیشتر به حکومتی نیاز دارد که در کنار "مشروعیت" از کارایی برخوردار بوده و در چارچوب ضابطه های "حکومت داری خوب و جواب ده" و با پیروی از اصل بهینه امور سرزمین باستانی ما را مدیریت کند.

در راستای مشروعیت، نخست از همه باید گفت که از گذشته های نه چندان دور به اینسو ما در فرایند تاریخ کشور شاهد چهار نوع "مشروعیت حکم روایی" بوده ایم:

(۱) "مشروعیت حکم روایی" استوار بر حق تاریخی "**سلطنت ارشی**"، در اخیر حکومت آل نادر به شمول حکم روایی محمد داود، قدرت سیاسی استوار بر استبداد گویا از "**فر ایزدی**" ناشی میگردد.

(۲) "مشروعیت حکم روایی" استوار بر "مسخ خواست های زحمت کشان" - حکومت حزب دموکراتیک خلق افغانستان -، "خواست های گله گرایان حزبی" را با خواست های بر حق سیاسی-اقتصادی مردم عوضی گرفتند و از آن استبداد دفتر سالاری حزبی را اشتقاق کردند.

(۳) "مشروعیت حکم روایی" تیوکراسی مبنی بر "حاکمیت الهی بر زمین" - حکومت مجاهدین و گروه التقاطی طالبان-، علیه خرد گرایان سیاسی، حذف حقوق مدنی و پایین آوردن "شهروند" به مثابه "امت" تابع امر و نهی حکم روایان.

(۴) "مشروعیت حکم روایی" استوار بر "اصل دموکراسی" ناشی از عزم و اراده آزاد شهروندان.

نظر به تقلب گسترده در روند انتخابات، عدم جدایی آرای درست از نادرست و در اخیر عدم توافق هر دو ستاد در مورد ضابطه های بررسی و تشخیص آرا، "حکومت وحدت ملی" فاقد "مشروعیت دموکراتیک" می باشد. با وجود این "فقر مشروعیت"، این حکومت به نوبت خود طوری شکل گرفته که کم و زیاد از تار و پود هر چهار نوع "مشروعیت" تافته جدا بافته برای قبای بازیگران حکومت وحدت ملی برش گردیده است.

این که در بین یازده نامزد کرسی ریاست جمهوری یک نامزد هم از اقوام غیر پشتون صف آرای نکرده، این خود بیانگر تسلسل "مشروعیت تاریخی حکم روایی" پشتون تباران می باشد. اگر درمورد انگیزه ها و الزامات مقطعی بیشتر دقت کنیم، دیده میشود که شکل گیری "حکومت وحدت ملی" ناشی میگردد از یک "**واقعیت گرایان سیاسی**"، که با پیروی از اصل "**عمل گرایان**" به نوعی که اشغال غیر قانونی کرسی ریاست جمهوری از طرف هر یک از دو نامزد پیش تاز به تنهایی، منجر به طغیان سیاسی و حتی پرخاش نظامی طرف مقابل میگردد. در این جا ادعای هر دو ستاد انتخاباتی که گویا آنها نظر به "امن و صلاح کشور" دست بکار شده اند، تا از "هرج و مرج" جلوگیری کرده باشند، شباهت زیاد دارد با نوع مشروعیت داعیان "خواست های مردم". در واقع شباهت های نظام "دفتر سالاری حزبی" با "مدیریت قشر الیگارشسی نوپا" بسیار چشمگیر می نماید. ولی با تفاوت عریان نظر به حکومت "حزب دموکرات خلق"، این هم از برکت "نظام نیمه بند دموکراسی" بود، که در فرایند انتخابات از بین ۲۶ نامزد قشر الیگارشسی نوپا در اخیر دو تن پیش تاز شناخته شدند و بر کرسی قدرت

تکیه زدند. از همین نگاه بخوبی دیده می شود که داعیان سیاسی قدرت از اصل انتخابات دموکراتیک استفاده ایزاری کرده و ما در کشور در ازای پیاده کردن نظام دموکراسی گویا با "انوکراسی" سر و کار داریم، نظامی که نظر به نهادینه نشدن دموکراسی از طریق استفاده سو از مقررات و اصول دموکراسی به نفع قشر حاکم مدیریت میگردد. در اخیر همین انوکراسی به مثابه یک نظام ویرانگر، ارزش های شهروندی حک شده بر لوحه ای قانون اساسی را با "چکمه های عمل گرایی سیاسی" به شکل بنیادی خدشه دار میسازد.

در مورد "نیاز به یک حکومت کارا" که در آغاز توافق نامه از آن یا دهانی میگردد، تجارب یک سال حکومت وحدت ملی بخوبی نفی کننده این امر می باشد. ار این که کشور نیاز به یک حکومت کارا دارد، ضابطه مهم است که شهروندان کشور به حق خواهان آند. ولی حکومت وحدت ملی نتوانست حتی در ظرف یک سال کرسی های وزارت خانه ها را با اشخاص شایسته اشغال کند. این حکومت تا امروز هم نه میتواند که در مورد یک امر عادی و روتین سیاسی تصمیم متحد و قاطع اتخاذ نماید. همه برنامه های انتخاباتی به یاد فراموشی سپرده شده و کشور نظر به کم کاری و کند کاری نه تنها فاقد "حکومت کارا" می باشد، بلکه حکومت وحدت ملی خود به مثابه یک "عامل بازدارنده"، رشد اقتصادی و تحرک اجتماعی را در کشور با رکود و بحران مواجه ساخته است.

## ۴,۲. تقسیم صلاحیت ها و مسئولیت ها در حکومت وحدت ملی

از آنجایی که در تشکیلات موجود سیاسی، آن هم به اساس قانون اساسی "پست اجرایی" وجود ندارد، در توافق نامه بین دو ستاد نخست از همه رییس جمهور تعهد می سپارد تا در مدت دو سال غرض غور در مورد پست صدراعظم "لویه جرگه قانونی" را دایر کند. ولی تا تعدیل قانون اساسی و ایجاد "پست صدراعظم اجرایی"، با فرمان رییس جمهور و بر اساس ماده پنجاهم قانون اساسی "پست رییس اجرایی" ایجاد میگردد. رییس اجرایی به رییس جمهور پاسخگو می باشد. رییس جمهور کابینه را رهبری می کند. کابینه متشکل است از:

(۱) رییس جمهور: محمد اشرف غنی،

(۲) معاونین رییس جمهور:

معاون اول: عبدالرشید دوستم و

معاون دوم: محمد سرور دانش،

(۳) رییس اجرایی: عبدالله عبدالله،

(۴) معاونین رییس اجرایی،

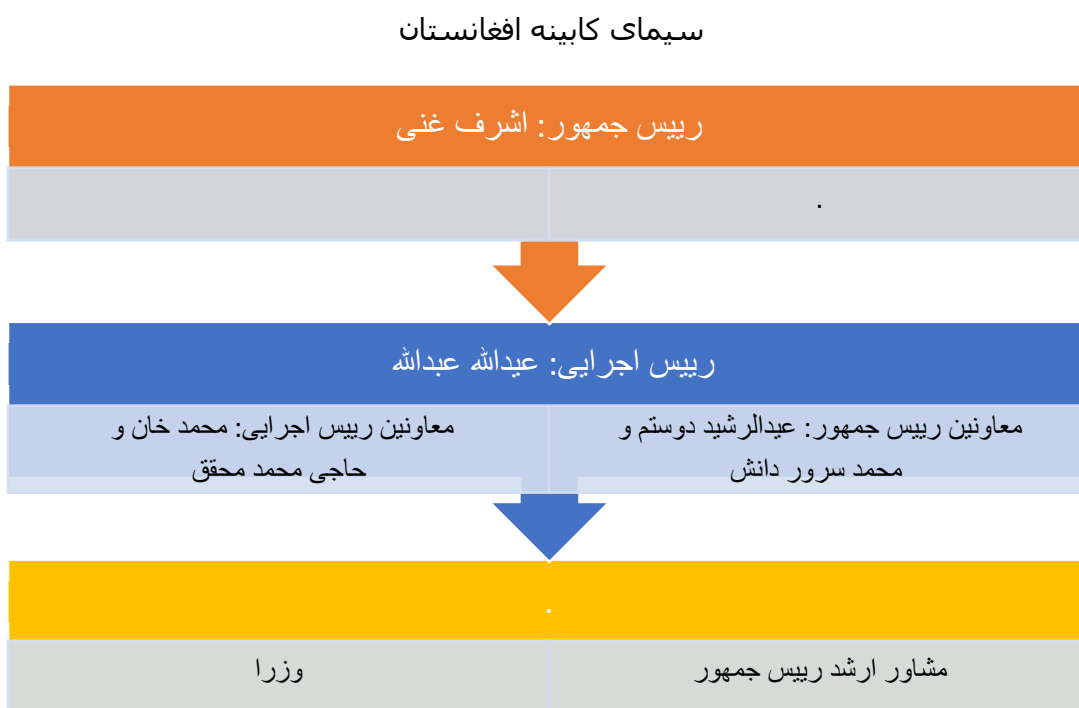
معاون اول: احمد خان و

معاون دوم: حاجی محمد محقق،

(۶) مشاور ارشد،

(۷) وزرا

کابینه، نظر به صوابدید رییس جمهور روی استراتیژی، پالیسی ها، بودجه، تخصیص منابع، و طرح قوانین، در کنار سایر صلاحیت ها و وظایف آن، دایر میگردد.



رییس اجرایی مسئول جلسات نوبتی شورای وزیران و امور اجرایی حکومت می باشد.

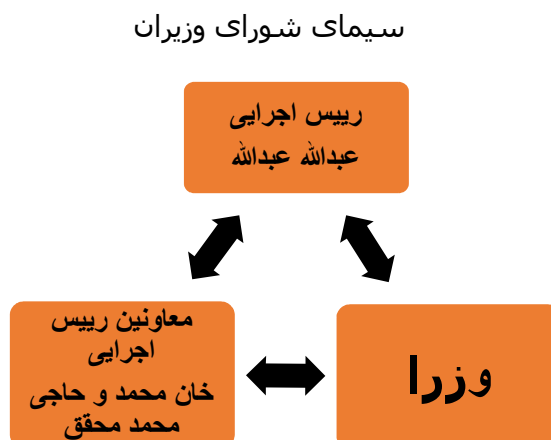
شورای وزیران متشکل می باشد از:

(۱) رییس اجرایی، عبدالله عبدالله،

(۲) معاونین رییس اجرایی

معاون اول: محمد خان،

معاون دوم: حاجی محمد محقق و



در توافق نامه هم چنان وظایف دیگر رئیس اجرایی مشخص میگردند:

- (۱) ارایه مشورت و پیشنهاد به رئیس جمهور در مورد تعیین و عزل مقامات عالی رتبه حکومتی و سایر امور مربوط به حکومت،
- (۲) حسب لزوم نمایندگی از رئیس جمهور در سطح بین الملل،
- (۳) عضویت در شورای امنیت ملی،
- (۴) عضویت معاونین رئیس اجرایی در شورای امنیت ملی

در مورد تعیینات مقامات عالی، که مهم ترین نکته توافق نامه را می سازد، در توافق نامه به این ضابطه ها ارج داده می شود: اصول مشارکت ملی، نمایندگی عادلانه، شایسته سالاری، صداقت و تعهد به برنامه های اصلاحات.

بر اساس همین ضابطه ها در مورد تقسیم کرسی ها در موافقت نامه چنین درج گردیده است:

"برابری در انتخاب کادر ها میان رئیس جمهور و رئیس اجرایی در سطح رهبری ادارات کلیدی امنیتی، اقتصادی و ادارات مستقل."

از آنجایی که بکار برد کلمه "برابری" مشخص تعریف نگردیده است، این اصل در مسیر کاری حکومت وحدت ملی منجر به دشواری های زیاد گردید. ولی در عمل به مثابه "شرکت

سهامی" نصف کرسی های کلیدی به عبدالله عبدالله و نیم دیگر آن به آقای اشرف غنی اختصاص داده شد، درست بر خلاف چیزی که قبلاً اشرف غنی قاطعانه رد میکرد و حاضر نبود گامی کوچکی هم در عمل در جهت "شرکت سهامی" کرسی های دولتی بردارد.

از آنجایی که در توافق نامه ای سیاسی صلاحیت ها و وجایب رییس جمهور و رییس اجرایی دقیق و تفصیل وار مشخص نگردیده اند، هر یکی از بازیگران سیاسی به زعم خود آن را تعبیر میکند. گروه اشرف غنی ادعا دارد که "معیار عمل کرد رییس جمهور **منافع ملی افغانستان** و صلاحیت هایش در قانون اساسی" است. به این ترتیب گروه اشرف غنی نظرات گروه عبدالله عبدالله را که در رویا رویی با تصورات اشرف غنی قرار میگیرند، "بدور از منافع ملی" تعبیر کرده و به رییس اجرایی مستقیم توهین میکند. هم چنان تمسک جستن به قانون اساسی کشور در مورد صلاحیت های رییس جمهور بیانگر نادیده گرفتن عمدی توافق نامه ای سیاسی است.

#### تقسیم کرسی های عالی در حکومت وحدت ملی

سهام اشرف غنی، رییس جمهور		سهام عبدالله عبدالله، رییس اجرایی	
شماره	اسم کرسی	شماره	اسم کرسی
۱	وزارت دفاع ملی	۱	وزارت امور خارجه
۲	وزارت مالیه	۲	وزارت امور داخله
۳	وزارت معادن و نفت	۳	وزارت امور زنان
۴	وزارت شهدا و معلولین	۴	وزارت عدلیه
۵	وزارت حج و اوقاف	۵	وزارت صحت عامه
۶	وزارت مبارزه با مواد مخدر	۶	وزارت تجارت و صنایع
۷	وزارت تحصیلات عالی	۷	وزارت مخابرات و تکنولوژی معلومات
۸	وزارت امور شهر سازی	۸	وزارت معارف
۹	وزارت اطلاعات و فرهنگ	۹	وزارت احیا و انکشاف دهات
۱۰	وزارت زراعت، مالداري و آبیاری	۱۰	وزارت مهاجرین و عودت کنند گان
۱۱	وزارت اقوام و قبایل	۱۱	وزارت حمل و نقل و هوانوردی
۱۲	وزارت فواید عامه	۱۲	وزارت انرژی و آب
۱۳	ریاست عمومی امنیت ملی	۱۳	ریاست گمرکات
۱۴	ریاست بانک مرکزی		



در زمان تحلیف، آقای اشرف غنی خود اظهار داشت که تا تغییر قانون اساسی کشور، نظر به توافق نامه سیاسی رییس جمهور یک سری از صلاحیت ها را به رییس اجرایی انتقال میدهد. نظر به همین تعبیر سوء از طرف گروه اشرف غنی بود که آقای عبدالله عبدالله بر این اصل صحه گذاشت که "ریاست اجرایی افغانستان یک پست خیالی نیست، یک پست تشریفاتی نیست، یک تحفه از طرف شخص یا اشخاص نیست، یک وظیفه به نمایندگی از یک قشر یا گروه نیست، بلکه به عنوان یک مقام در حکومت وحدت ملی است." عبدالله عبدالله افزود: "در حکومت وحدت ملی ما حرف خود را داریم، صدای خود را داریم و جایگاه خود را داریم. و از این جایگاه برای عزت مردم، حق مردم و تحقق آرمان های مردم افغانستان استفاده می کنیم." (۵۳)

به این ترتیب در جدال سیاسی، گروه اشرف غنی با ادعای "منافع ملی افغانستان" به مثابه معیار کنش سیاسی رییس جمهور، در رویارویی با ادعای گروه عبدالله عبدالله قرار میگیرد که معیار عمل کرد رییس اجرایی را "تحقق آرمان های مردم افغانستان" تشخیص میکند. البته این امر یک اختلاف سطحی و لفظی نبوده، بلکه در شیوه فکری هر دو بازیگر ریشه های عمیق دارد؛ بهر ترتیب همین تفاوت های لفظی بیانگر این امر است که کرسی نشینان تازه دم در ازای تلاش در مورد گذار از تنگنا سیاسی-اقتصادی کشور، در پشت پرده ای ابهام سیاسی-اجتماعی با هم در ستیز می باشند.

دشواری های حکومت وحدت ملی در گام نخست در امر تشکیل کابینه بخوبی روشن گردیدند. با وجودی که هر گروه - نظر به تقسیم کرسی های وزارت ها - در تعیین وزارت های تحت صلاحیت خود دست باز داشت، حکومت نتوانست که در چهل و پنج روز تعیین شده فهرست وزرای نامزد را تهیه کرده و به "ولسی جرگه"، معرفی کند. در تشکیل کابینه به ترتیب ساختار تباری، سمتی و جنسیتی به مثابه عوامل تعیین کننده نقش مهم بازی کردند. در نتیجه پس از تحلیف اشرف غنی به مثابه رییس جمهور کشور بتاريخ ۲۱ سپتامبر ۲۰۱۴، حکومت وحدت ملی تازه توانست که پس از چهار ماه، به تاریخ بیستم جنوری ۲۰۱۵ کابینه را به "ولسی جرگه" معرفی کند. (۵۴)

از آنجایی که در "جامعه ای قومی افغانستان" سهم گیری هر قوم در کرسی های بالایی کشور نقش مهم بازی میکند، دیده می شود که در کابینه ای پیشنهادی حکومت وحدت ملی، دست کم مانند کابینه های حکومت آقای حامد کرزی، اشغال کرسی های وزارت ها توسط بازیگران وابسته به اقوام مختلف نیز چشمگیر می باشد. در کابینه ای اول پیشنهادی حکومت وحدت ملی ۱۱ کرسی وزارت به پشتون ها، ۶ کرسی به تاجیک ها، ۵ کرسی به هزاره ها و در اخیر ۴ کرسی به ازبک ها و ترکمن ها اختصاص پیدا کرده اند. (۵۵)

از آنجایی که بازیگران مهم سیاسی اقوام، اکثراً تلاش میکنند تا هرچه بیشتر به کرسی های عالی دولت دست یابند، آنها این امر را ناشی از سهم قوم شان در ساختار جمعیت کشور میدانند. اگر تعداد وزرای هر قوم کابینه ای حکومت وحدت ملی را به تعداد جمعیت کشور انتقال بدهیم، و از آن ساختار قومی جمعیت کشور را تشخیص دهیم، به این نتیجه میرسیم: پشتون ها ۴۲ در صد، تاجیک ها ۲۲ در صد، هزاره ها ۱۹ در صد و در اخیر ازبک ها و ترکمن ها ۱۵ در صد جمعیت کشور را می سازند. جالب تر اینکه، اگر این ارقام در صدی را به تناسب جمعیت کشور که سی میلیون گفته می شود، سنجش کنیم، به یک نتیجه ای چشمگیر دیگر میرسیم: تعداد پشتون ها دوازده میلیون و شش صد هزار، تعداد تاجیک ها شش میلیون و نه صد هزار، تعداد هزاره ها پنج میلیون و هفت صد هزار و در اخیر تعداد ازبک ها و ترکمن ها چهار میلیون و پنج صد هزار.

اینکه تا کجا این ارقام بیانگر واقعی سهم نسبی و در صدی اقوام در کل جمعیت کشور می باشند، از چندین نگاه سوال برانگیز است. تعیین و تشخیص تعداد اقوام در افغانستان از گذشته های دور به این سو در کل یک امر سیاسی بوده است، چون هر گز نفوس شماری صورت نگرفته است. از همین نگاه تا زمانی که نظام دموکراسی در کشور نهادینه نشده است، تا در ازای "سهم قومی" شاخص شایسته سالاری توأم با حساب دهی حاکم گردد، امر سهم اقوام در ساختار حکومت پرسش انگیز و تنش زا باقی می ماند. البته که در رابطه به شایسته سالاری هم باید افزود که کنار نهادینه شدن نظام دموکراسی، از طریق عدالت اجتماعی و سمتی باید زمینه های فرصت مساوی در همه بخش ها برای همه شهروندان کشور آماده گردد، تا نشود که وابستگان یک تبار و یا یک سمت مشخص از حقوق بنیادی محروم گردند.

اشرف غنی در مبارزات انتخاباتی ریاست جمهوری به کرات بر این امر صحنه گذاشت، که او در رابطه با کابینه ای آینده کشور خواستار "شرکت سهامی اقوام" نمی باشد. ولی در عمل درست بر خلاف آن گام برداشت و شیوه کار حکومت حامد کرزی، رییس پیشین کشور را ادامه داد. در این جا باید افزود، زمانی که اشرف غنی در رد "شرکت سهامی" موضع اختیار می کند، پشت حرفش اصل شایسته سالاری قرار نمی گیرد. برخلاف اشرف غنی نخست برای جلب و جذب بیشتر تبار گرایان خواهان تشکیل حکومت تک قومی، و آنهم از تبار غلجایی ها بوده، که حتی درانی تباران را نیز نمی پذیرد. اشرف غنی در تحلیل سیاسی از این نکته حرکت میکند که رقیب اصلی پشتون ها، فارسی وان ها - فارسی زبانان - می باشند که در تعاملات ساختاری دولتی از نفوذ زیاد برخوردار می باشند. در جهت منزوی ساختن این گروه، به نظر اشرف غنی، بایست در توافقات زود گذر سیاسی با اقوام ازبک و هزاره، که از نگاه کمی نمی توانند هم طراز پشتون ها باشند، "فارسی وان ها" را، به ویژه تاجیک تباران را منزوی کرد. دلیل این را که اشرف غنی با آن هم به "شرکت سهامی" تن داد، بایست درست

در چگونگی روند انتخابات و "نظام حاکم انوکراسی" در کشور دید، نکاتی که در بخش پنجم مورد ارزیابی قرار میگیرند.