



DROPS

ORGANIZATION FOR POLICY
RESEARCH & DEVELOPMENT
STUDIES (DROPS)

موسسه تحقیقاتی پالیسی و
مطالعات توسعه

موسسه تحقیقاتی پالیسی و مطالعات توسعه (DROPS)

سلسله نشست‌های «بحث با پالیسی‌سازان»

نشست اول: چهارشنبه، ۱۷ دلو ۱۳۹۷

بحث با داکتر نصیر احمد اندیشه، معین اداری و منابع وزارت امور خارجه
جمهوری اسلامی افغانستان.

موسسه تحقیقاتی پالیسی و مطالعات توسعه (DROPS) در راستای تقویت مردم‌سالاری و ارزش‌های دموکراتیک از طریق انجام تحقیق و ارایه راه‌حل‌ها و توصیه‌های موثر و کارآمد، فعالیت می‌نماید. تحقیق، ظرفیت‌سازی و دادخواهی سه ستون اساسی فعالیت‌های این موسسه را تشکیل می‌دهد.

جهت توان‌مندسازی زنان و تسهیل مشارکت سیاسی آنها، موسسه تحقیقاتی پالیسی و مطالعات توسعه ژورنال زنان و پالیسی عامه را بصورت منظم هر سال منتشر می‌کند. این ژورنال فرصتی را برای زنان مهیا می‌کند تا با استفاده از ابزار تحقیقات معطوف به پالیسی، در روند تصمیم‌گیری روی مسایل ملی به نحوی سهیم شوند. این ژورنال هم‌چنان زمینه‌ای را برای زنان مساعد می‌کند تا نگرانی‌ها و دیدگاه‌های خود را در رابطه به مسایل ملی بازگو کنند؛ مهارت‌های تحقیق را فرا بگیرند؛ اندیشه انتقادی خود را تقویت کنند؛ و مقالات تحقیقی بنویسند و از طریق این ژورنال به دست پالیسی‌سازان در سطوح ملی و بین‌المللی قرار بدهند.

یادداشت:

متن حاضر از جریان گفت‌وگو طی نشست اول «بحث با پالیسی‌سازان» که در مقر وزارت امور خارجه تدویر شده بود، ثبت و سپس تبدیل به متن شده است. برای حفظ سلاست، مسایل دستوری و روانی متن، موسسه تحقیقاتی پالیسی و مطالعات توسعه این متن را ویرایش کرده است.

این نشست بخشی از کارگاه «مطالعه و تحلیل پالیسی» است که همه سال از سوی موسسه تحقیقاتی پالیسی و مطالعات توسعه ارایه می‌شود. کارگاه «مطالعه و تحلیل پالیسی» از سال ۲۰۱۴ بدین سو همه ساله از سوی موسسه تحقیقاتی پالیسی و مطالعات توسعه برگزار می‌شود. این کارگاه که در نخست به مدت سه روز برگزار شد، به درخواست و پیشنهاد اشتراک‌کنندگان آن نخست به سه ماه و سپس به هفت ماه توسعه یافت. از دو سال بدین سو، این برنامه همه ساله برای مدت هفت ماه در موسسه برگزار می‌شود و اشتراک‌کنندگان آن را کارمندان نهادهای دولتی، موسسات غیر دولتی، نهادهای جامعه مدنی، دانشگاه‌ها و رسانه‌ها تشکیل می‌دهند. هر ساله، اشتراک‌کنندگان این برنامه در جریان کارگاه یک تحقیق پالیسی محور (Policy Brief) را روی یکی از موضوعات حاد و مرتبط در کشور انجام می‌دهند و از سوی موسسه تحقیقاتی پالیسی و مطالعات توسعه ویرایش شده به نشر می‌رسد. تا کنون این برنامه توانسته بیش از ۴۰ کارمند از نهادهای یادشده را در این عرصه آموزش دهد. در سال جاری نیز، این موسسه ظرفیت برنامه را به ۲۰ نفر رسانده است.

شروع بحث از سوی بسم الله عزیزاده، معاون موسسه تحقیقاتی پالیسی و مطالعات توسعه

در نخست لازم می‌دانم از جناب شما و همکاران شما ابراز سپاس و قدردانی کنم که برای ما وقت گذاشتید و این موقع را مساعد کردید تا اشتراک کنندگان کارگاه «مطالعه و تحلیل پالیسی» از اندوخته‌ها و تجربه‌های شما مستفید شوند. دوستانی که امروز در این برنامه حضور یافته‌اند، اشتراک کنندگان در سال جاری در کارگاه «مطالعه و تحلیل پالیسی» هستند. موسسه تحقیقاتی پالیسی و مطالعات توسعه امسال این ابتکار را روی دست گرفته تا در کنار برنامه‌های آموزشی از منظر تیوریک، زمینه‌هایی را برای اشتراک کنندگان فراهم نماید تا از دانش و تجربه‌ها عملی نهادهای پالیسی‌ساز و افرادی که در راس این نهادها فعالیت می‌کنند، نیز مستفید شوند. به همین دلیل، ما امروز خدمت شما حضور به هم رسانده‌ایم.

طبق صورت برنامه که از قبل در خدمت شما نیز قرار گرفته است، برنامه امروز چهار بخش دارد. در بخش اول، از خانم مریم صافی، موسس و رئیس عمومی موسسه تقاضا می‌کنیم بصورت مختصر برنامه و اهدافی را که نهاد ما از برگزاری آن دنبال می‌کند، برای شما معرفی کند. در بخش دوم، فرصت می‌دهیم به هر یک از اشتراک کنندگان برنامه که خود را کوتاه معرفی کنند. سپس، فرصت را به شما واگذار می‌کنیم تا صحبت‌های خود را با ما شریک کنید. قسمت آخر برنامه هم به پرسش و پاسخ اختصاص یافته است.

حال از خانم صافی خواهش‌مندیم برنامه و اهداف آنرا خدمت شما معرفی کند.

معرفی کارگاه «مطالعات و تحلیل پالیسی» از سوی مریم صافی، موسس و رئیس موسسه تحقیقاتی پالیسی و مطالعات توسعه

معین صاحب گرامی، ما این برنامه را برای نخستین بار در سال ۲۰۱۴ آغاز کردیم. در آن زمان ما این برنامه را برای سه روز برای دانشجویان ارایه می‌کردیم. برنامه در آن زمان روی روش تحقیق و با رویکرد جنسیت‌محور طراحی شده بود. دانش‌جویانی که در این برنامه اشتراک کرده بودند، از طریق ورق‌های ارزیابی که ما به همه توزیع می‌کردیم، بصورت مستمر پیش‌نهاد می‌کردند که برنامه باید طولانی‌تر شود؛ سه روز کافی نیست. بر اساس همان پیش‌نهادها، ما برنامه را به سه ماه توسعه دادیم. اما باز هم پیش‌نهادهایی از جانب اشتراک کنندگان مطرح می‌شد که سه ماه کفایت نمی‌کند و باید برنامه طولانی‌تر باشد. در ضمن، این پیش‌نهاد نیز مطرح شد که تمرکز روی پالیسی، تحلیل پالیسی و تطبیق پالیسی اگر در برنامه گنجانده شود، بسیار مفید خواهد بود. به دلیل همین پیش‌نهادها، ما برنامه را مجدداً برای مدت هفت ماه طراحی کردیم.

در سال جاری ما یک ابتکار دیگر را نیز به برنامه افزوده‌ایم تا برنامه شکل تعاملی‌تر به خود بگیرد. در این راستا، ما تلاش می‌کنیم زمینه‌هایی را مهیا کنیم تا اشتراک کنندگان برنامه بتوانند بصورت مستقیم با پالیسی‌سازان وارد گفتگو و مباحثه شوند. این گفتگوها هم با پالیسی‌سازان در داخل

دولت جمهوری اسلامی افغانستان صورت خواهد گرفت، هم با جامعه دپلماتیک و نمایندگان جامعه جهانی در کشور.

«در سال جاری ما یک ابتکار دیگر را نیز به برنامه افزوده‌ایم تا برنامه شکل تعاملی‌تر به خود بگیرد. در این راستا، ما تلاش می‌کنیم زمینه‌هایی را مهیا کنیم تا اشتراک کنندگان برنامه بتوانند بصورت مستقیم با پالیسی‌سازان وارد گفتگو و مباحثه شوند. این گفتگوها هم با پالیسی‌سازان در داخل دولت جمهوری اسلامی افغانستان صورت خواهد گرفت، هم با جامعه دپلماتیک و نمایندگان جامعه جهانی در کشور.»

برنامه هفت‌ماهه ما دو بخش عمده دارد. در چند ماه نخست، برنامه صورت آموزشی دارد و ما در چارچوب صنف‌های آموزشی با اشتراک کنندگان راجع به تیوری‌های مرتبط با عرصه پالیسی‌سازی و سایر عناوین و مباحث مرتبط با تحلیل و مطالعه پالیسی کار می‌کنیم. در بخش دوم، اشتراک کنندگان به همکاری ما یک موضوع مهم ملی مورد بحث در عرصه پالیسی‌سازی را انتخاب می‌کنند و در رابطه به آن موضوع، بصورت مشترک یک پالیسی‌نامه یا تحقیق پالیسی محور انجام می‌دهند. سپس، با ویرایش و نهایی سازی از سوی موسسه، تحقیق انجام شده به چاپ می‌رسد. تا کنون تحقیق‌های انجام شده روی موضوعات مهاجرت، بی‌کاری جوانان و نظارت انتخاباتی بوده است. در سال جاری هنوز برنامه به آن مرحله نرسیده است؛ امسال فقط یک ماه از برنامه هفت‌ماهه سپری شده است.

معرفی مختصر اشتراک کنندگان

بسم الله علیه: معین صاحب، اشتراک کنندگان این برنامه تنوع خوبی را به نمایش می‌گذارد. در میان اشتراک کنندگان، کارمندان بخش‌های مختلف دولت جمهوری اسلامی افغانستان، نهادهای تحقیقاتی و جامعه مدنی، و جامعه دانشگاهی کشور حضور دارند. به همین دلیل، ما بسیار کوتاه به هر یک از اشتراک کنندگان فرصت می‌دهیم که خود را معرفی کنند و بگویند که در کجا کار می‌کنند.

- استوری مهمند، کارمند وزارت مالیه در بخش انسجام پروژه و فارغ التحصیل علوم سیاسی
- خالده حفیظی، مدیر ارشد در دفتر Operation Mercy International
- بلقیس علوی، کارمند وزارت تحصیلات عالی
- بنفشه میر بچه، فارغ التحصیل اقتصاد و سیاست‌های مقایسوی؛ رییس یکی از نهادهای تحقیقاتی در افغانستان
- منیژه ایشار، محصل ماستری مدیریت آموزشی در دانشگاه کابل
- گلثوم میرزاده، پژوهش‌گر در واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان
- زهرا رستمی، پژوهشگر در کمیته مشترک مبارزه با فساد

- عبدالله شریفی، کارشناس ارشد در امور زیربناها در دارالانشای شورای عالی اقتصادی
- مجتبی حسینی، مدیر تحقیق در Mend Afghanistan
- داکتر همراه خان، کارمند یک موسسه داخلی
- خوشگل سلطانی، محصل برحال دانشگاه امریکایی افغانستان و مدیر برنامه‌ها در یک شرکت خصوصی
- مرضیه عزیززی، محصل علوم سیاسی در دانشگاه امریکایی افغانستان و مدیر برنامه‌ها در یک موسسه تحقیقاتی
- صغرا عزیززی، محصل برحال دانشگاه امریکایی افغانستان و مترجم آزاد در یکی از موسسات تحقیقاتی
- فریده امیری، محصل علوم سیاسی در دانشگاه امریکایی افغانستان و کارمند دفتر بانوی اول
- امام الدین همدرد، فارغ التحصیل ادبیات فرانسوی و مسئول برنامه‌ها در نهاد آلمانی بنیاد فریدریش ایبرت

داکتر صاحب، اکنون فرصت را به شما واگذار می‌کنیم.

صحبت‌های داکتر نصیر احمد اندیشه، معین اداری و منابع وزارت امور خارجه

اول، تشکر از خانم صافی و همکاران موسسه شما به خاطر این ابتکار بسیار خوب و عالی. ما قبلاً هم صحبت‌هایی داشتیم راجعه به اینکه در کشورهای دیگر بسیار مروج است ولی ما تا هنوز نتوانسته‌ایم آنرا عملی کنیم، رابطه بین حوزه علمی و پالیسی است. پالیسی به یک سمت روان است و دنیای اکادمیک ما تحقیق را صرف برای تحقیق انجام می‌دهد. این وضعیت شبیه همان حکایت طنزی است: یک نفر مشغول کردن یک جوی بوده و فرد دیگر به دنبال او همان جوی را از خاک پر می‌کرده. کسی پرسیده که چرا یکی از شما دو نفر جوی را می‌کند و نفر دیگر آنرا پر می‌کند؟ آنها در جواب می‌گویند که ما اصلاً سه نفر استیم؛ یک نفر باید جوی را بکند، نفر دوم باید کیبل را جابجا کند و نفر سوم باید دوباره جوی را پر کند. حال مسئول جابجایی کیبل امروز مریض است و نیامده؛ اما ما کار خود را می‌کنیم. در دنیای کاری ما و شما در افغانستان هم، متأسفانه یکی می‌کند که همان محقق است؛ و کسی دیگر در جهان پالیسی‌سازی جوی را پر می‌کند. ولی کسی که باید این دو کار را با هم وصل کند، غایب است.

«جای بسیار خرسندی و امیدواری است که نهادهایی مثل موسسه شما و سایر نهادهای تحقیقاتی که فعلاً در افغانستان کار می‌کنند، در صدد تحقیقات پالیسی برآمده اند و سعی می‌کنند از تحقیقات انجام شده در عرصه‌ی تدوین پالیسی، تطبیق پالیسی و ارزیابی پس از تطبیق پالیسی استفاده صورت بگیرد.»

جای بسیار خرسندی و امیدواری است که نهادهایی مثل موسسه شما و سایر نهادهای تحقیقاتی که فعلا در افغانستان کار می‌کنند، در صدد تحقیقات پالیسی برآمده اند و سعی می‌کنند از تحقیقات انجام شده در عرصه‌ی تدوین پالیسی، تطبیق پالیسی و ارزیابی پس از تطبیق پالیسی استفاده صورت بگیرد. یکی از مواردی که بسیار مهم و حیاتی است، تحلیل و ارزیابی میزان تاثیرگذاری است که پس از تطبیق یک برنامه یا پالیسی صورت می‌گیرد. مطابق این ارزیابی و تحلیل، درس‌های که از تطبیق برنامه آموخته می‌شود استخراج شده و در تدوین پالیسی یا برنامه جدید مورد استفاده قرار می‌گیرد. من خوشحال استم که می‌بینم به یک شیوه بسیار مبتکرانه، تلاش صورت می‌گیرد که عرصه تحقیق و عرصه پالیسی سازی با هم نزدیک شود. گاهی یک موسسه تحقیقی را انجام می‌دهد و یک نسخه از آن را با ما شریک می‌کند؛ اما ما چون مشغول کارهای خود می‌شویم، معمولا فرصت پیدا نمی‌کنیم که آنرا بخوانیم. اما شما عملا در جهت تقرب این دو عرصه یادشده تلاش می‌کنید و این ابتکار بسیار خوب است.

ابتدا من در نظر داشتم راجع به روش تحقیق و دو رویکرد کلان که در این عرصه وجود دارد، با شما صحبت کنم. اما سوال‌هایی که مطرح شده، ارتباط نزدیک به ساحه کاری من دارد. من بحث‌های نظری را به شما واگذار می‌کنم و در این جلسه بیشتر روی همین سوال‌ها صحبت می‌کنم. در جریان صحبت‌های خود تلاش می‌کنم مثال‌های عملی را از ساحه سیاسی خارجی با شما شریک کنم.

پرسش اول: تحقیق‌هایی که از سوی نهادهای تحقیقاتی و اتاق‌های فکر انجام می‌شود، برای پالیسی‌سازان در تدوین پالیسی چی اهمیت دارد؟

اول، من می‌خواهم یک دید ساده و واضح را از پالیسی بیان کنم. برخی از پالیسی‌ها بصورت واکنشی تدوین می‌شوند و برخی دیرپیش‌دستانه. مثلا، در ساحه کارهای حکومتی، گاهی اتفاق می‌افتد که ما در تطبیق یک برنامه با یک چالش مواجه می‌شویم و سپس برای رفع آن چالش، یک پالیسی را انکشاف می‌دهیم. گاهی هم، یک پالیسی‌ساز ابتکار عمل را در دست می‌گیرد و بصورت پیش‌دستانه یک پالیسی را تدوین می‌کند. من در این بخش تلاش می‌کنم مثال‌های بسیار واضح را از ساحه قونسولی برای شما ارایه کنم.

«فراموش نکنیم که برای مطالعه و بررسی ابعاد گوناگون یک پالیسی در مراحل تدوین، باید تحقیق انجام شود. مثلا وقتی یک پالیسی تدوین می‌شود، کسی باید از منظر جنسیت آنرا مورد تحلیل و ارزیابی قرار دهد، کسی از منظر محیط زیست، کسی از منظر تاثیرات آنرا روی مستفیدشوندگان. به همین دلیل، تحقیقات پالیسی حایز اهمیت است زیرا ابعاد مختلف یک پالیسی را مورد بررسی قرار می‌دهد. ضمنا، تدوین برخی از پالیسی‌ها به این دلیل نیازمند تحقیق است که پالیسی بیشتر از یک نهاد را شامل می‌شود.»

بصورت بسیار ساده، بیان یا توضیح چیزی را که یک دولت می‌خواهد به دست بیاورد، پالیسی است. در این صورت، پالیسی هم می‌تواند هدف باشد، هم وسیله. یعنی گاهی پالیسی می‌تواند وسیله‌ای برای رسیدن به یک هدف باشد، گاهی خودش به خودی خود می‌تواند یک هدف باشد. مثلاً، وزارت مالیه یک هدف تعیین می‌کند که عواید داخلی را پنج درصد بالا ببرد. این یک هدف است. برای تامین این هدف، یک پالیسی تدوین می‌شود. از سوی دیگر، در حکومت‌های دموکراتیک پالیسی برای تفهیم و توضیح منطق عملی کردن یک برنامه برای تطبیق کنندگان و مستفیدشوندگان برنامه نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد. یعنی از یک طرف به کسانی که در تطبیق آن دخیل هستند توضیح می‌دهید که چرا این برنامه را عملی می‌کند و از سوی دیگر به حوزه انتخابیه خود که برای آنها تعهد سپرده اید و به آنها حساسیده هستید، تفهیم می‌کنید که چرا باید این برنامه را تطبیق کنید. در زمینه افغانستان، برای دونه‌ها هم باید توضیح بدهید که چرا این برنامه را تطبیق می‌کنید.

موضوع دیگر را که باید توجه کنید تفاوت میان پالیسی یک شرکت خصوصی و پالیسی عامه است. پالیسی عامه نظر به شرایط و زمینه‌هایی که پالیسی در آن تدوین می‌شود، بسیار مغلق و پیچیده است. وقتی یک شرکت یک پالیسی را تدوین می‌کند، نخست از همه سهام‌داران مشخص دارد؛ و در قدم دوم، هدف بسیار مشخص است: افزایش مفاد. اما در پالیسی عامه، کار به این سادگی نیست و ابعاد بسیار پیچیده دارد. یک پالیسی عامه باید رضایت مردمی را با خود داشته باشد، گاهی باید مورد تصویب پارلمان یا کابینه قرار بگیرد، و مردم و نهاد تطبیق کننده باید پالیسی را بفهمد. مثلاً، اگر یک پالیسی برای وزارت فواید عامه تدوین می‌شود، پالیسی باید به ابتکار وزارت فواید عامه تسوید شود تا وزارت مورد نظر منحصیث تطبیق کننده هم با آن آشنا باشد و هم آن را به اصطلاح بخرد. در غیر آن، وقتی یک پالیسی از بالا به پایین تدوین شود، تطبیق‌اش مشکل است.

«در گذشته، پالیسی‌ها بیشتر از بالا به پایین بوده است. کسی در همان بالا چیزی در ذهنش خطور می‌کرده (مثلاً یک رئیس جمهور یا یک صدراعظم یا وزیر)، بعد همان اداره با هم بصورت مشترک یک پالیسی برای تطبیق آن مفکوره تدوین می‌کردند و سپس آنرا تطبیق می‌کردند. یک سلسله قوانین و مقررات نیز وجود دارد که تصمیم‌گیری برای یک پالیسی و مراحل تدوین آن باید از آنها پیروی کند. اما اکنون پالیسی‌سازی بیشتر از پایین به بالا تدوین می‌شود.»

در گذشته، پالیسی‌ها بیشتر از بالا به پایین بوده است. کسی در همان بالا چیزی در ذهنش خطور می‌کرده (مثلاً یک رئیس جمهور یا یک صدراعظم یا وزیر)، بعد همان اداره با هم بصورت مشترک یک پالیسی برای تطبیق آن مفکوره تدوین می‌کردند و سپس آنرا تطبیق می‌کردند. یک سلسله قوانین و مقررات نیز وجود دارد که تصمیم‌گیری برای یک پالیسی و مراحل تدوین آن باید از آنها پیروی کند. اما اکنون پالیسی‌سازی بیشتر از پایین به بالا تدوین می‌شود. حالا می‌رسیم به سوال

شما که چرا تحقیقات پالیسی در این روند اهمیت دارد. فراموش نکنیم که برای مطالعه و بررسی ابعاد گوناگون یک پالیسی در مراحل تدوین، باید تحقیق انجام شود. مثلاً وقتی یک پالیسی تدوین می‌شود، کسی باید از منظر جنسیت آنرا مورد تحلیل و ارزیابی قرار دهد، کسی از منظر محیط زیست، کسی از منظر تأثیرات آنرا روی مستفیدشوندگان. مثلاً، ما یک پالیسی را راجع به برگشت مهاجرین از پاکستان و ایران تدوین می‌کردیم. تمام بررسی‌ها انجام شد؛ اما تأثیرات بازگشت مهاجرین بر جامعه میزبان و واکنش آنها را مورد بررسی قرار نداده بودیم. بعداً متوجه شدیم که برگشت آنها یک عالم مشکلات را در جامعه میزبان خلق می‌کند. مثلاً کسی سی‌چهار سال قبل مهاجرت کرده به پاکستان و ایران و در این مدت همانجا زندگی کرده. حالا زمین‌های وی میان مردم تقسیم شده، پس این جامعه بازگشت وی را نمی‌پذیرد. این یک قسمت بسیار کوچکی یک پالیسی بود که ما بررسی نکرده بودیم و بعدها به مشکلات دچار شدیم. به همین دلیل، تحقیقات پالیسی حایز اهمیت است زیرا ابعاد مختلف یک پالیسی را مورد بررسی قرار می‌دهد. ساده‌ترین بعد یک پالیسی همان بررسی و تحلیل هزینه-فایده است.

موضوع دیگر که در ساحه پالیسی عامه بسیار مهم است این است که زمینه و فضایی که پالیسی عامه در آن تدوین می‌شود، بسیار پویا است. اکثر شما با یک مفکوره در نظر دارید یک پالیسی را تدوین کنید، اما یکباره فضا بصورت کلی تغییر می‌کند و کار تدوین پالیسی را به مشکل مواجه می‌کند. مثلاً، اگر شما در مبارزات انتخاباتی خود یک تعهد سپرده باشید، ممکن است هنگام تدوین یا تطبیق پالیسی مورد نظر شما، شرایط سیاسی کشور دچار تغییر شود یا شرایط اداری کشور تغییر کند. به عبارت دیگر، شرایط در تدوین پالیسی عامه، مخصوصاً در عرصه سیاست خارجی، طوری است که شما هر لحظه باید هر چیز ممکن را پیش بینی کنید.

«موضوع دیگر که در ساحه پالیسی عامه بسیار مهم است این است که زمینه و فضایی که پالیسی عامه در آن تدوین می‌شود، بسیار پویا است. اکثر شما با یک مفکوره در نظر دارید یک پالیسی را تدوین کنید، اما یکباره فضا بصورت کلی تغییر می‌کند و کار تدوین پالیسی را به مشکل مواجه می‌کند.»

تدوین برخی از پالیسی‌ها به این دلیل نیازمند تحقیق است که پالیسی بیشتر از یک نهاد را شامل می‌شود. مثلاً، در پالیسی برگشت مهاجرین، هرچند قسمت عمده کارها به عهده وزارت امور مهاجرین بود؛ اما یک قسمت کار به وزارت خارجه تعلق می‌گرفت، قسمت دیگر به وزارت مالیه تعلق می‌گرفت که برای آنها منابع تهیه کند، یک قسمت دیگر هم به وزارت کار و امور اجتماعی بستگی داشت که فرصت‌های شغلی برای اینها را بررسی کند. یا مثلاً وزارت صحت عامه باید در آن مناطق کلینیک ایجاد کند یا هنگام بازگشت هر عودت‌کننده را معاینه کند که با خود مریضی را حمل نکند.

پس، تدوین پالیسی به مطالعات بسیار زیاد ضرورت دارد. مخصوصا در فضایی کنونی که میزان همبستگی و وابستگی متقابل بسیار شدید است.

پرسش دوم: در دولت جمهوری اسلامی افغانستان، به خصوص در وزارت امور خارجه، هنگام تدوین پالیسی تا چه حد به تحقیق‌های انجام شده اهمیت داده می‌شود و چقدر به تحقیق مراجعه می‌شود؟ چه میزان پالیسی‌های تدوین شده مبتنی بر تحقیق است؟

متاسفانه تا کنون ظرفیت در بخش خدمات ملکی در افغانستان فقط در حدی است که خود نهادهای خدمات عامه فقط می‌تواند طرح اولیه پالیسی‌ها و برنامه‌ها را ترتیب کند. فعلا در رده‌های متوسط کارمندی در دولت هستند که توانایی تولید دو صفحه طرح اولیه و سوال‌های اساسی را دارند. اما تحقیقات وسیع روی ابعاد مختلف پالیسی‌ها را موسسات بین المللی انجام می‌دهد. در وزارت مالیه فعلا تا حدی در این زمینه ظرفیت ایجاد شده است. اما ما تا کنون در تولید طرح‌های اولیه و سپس واگذاری تحقیقات مرتبط به آن به نهادهای تحقیقاتی یا همزمان به چندین نهادهای تحقیقاتی، تا هنوز متاسفانه وجود ندارد. ما در وزارت امور خارجه یک مرکز مطالعات استراتژیک داریم که تا بیشتر رویکرد واکنشی دارد. اما هنوز در سطح دولت، فرهنگ تولید پالیسی میمو شکل نگرفته است. در هر وزارت شاید دو سه نفر با آن آشنا باشد ولی فراتر از آن این ظرفیت وجود ندارد. رئیس جمهور در دو سه سال اول بسیار تلاش کرد که همین فرهنگ نهادینه شود؛ اما هنوز این مشکل وجود دارد. در عرصه پالیسی‌سازی سه الگو وجود دارد که یکی از آنها پروسه سازمانی است. این مدل مثل همان ماشین کوفته است که هر چیزی که در آن بیندازی، کوفته بیرون می‌دهد. اما تا کنون این ظرفیت به وجود نیامده که به یک کارمند یک مشکل را بدهی و او برای شما یک پالیسی میمو تهیه کند.

«متاسفانه تا کنون ظرفیت در بخش خدمات ملکی در افغانستان فقط در حدی است که خود نهادهای خدمات عامه فقط می‌تواند طرح اولیه پالیسی‌ها و برنامه‌ها را ترتیب کند. فعلا در رده‌های متوسط کارمندی در دولت هستند که توانایی تولید دو صفحه طرح اولیه و سوال‌های اساسی را دارند. اما تحقیقات وسیع روی ابعاد مختلف پالیسی‌ها را موسسات بین المللی انجام می‌دهد.»

مثلا، اگر به کسی وظیفه بسیاری که در طعام خانه وزارت این مشکل پیش آمده، شما یک پالیسی میمو در این رابطه تهیه کنید. روش تهیه یک پالیسی میمو این است که اول باید یک بررسی صورت بگیرد. برای فهمیدن مشکل اصلی، باید چند سوال تهیه کنند؛ یک پرسش‌نامه ترتیب کنند؛ بعد آنرا میان تمام کارمندان توزیع کنند. دیدگاه‌های کارمندان را که جمع‌آوری کردند، بر اساس آن سه گزینه پالیسی ارایه کند. تا هنوز متاسفانه چنین رویکرد مبتنی بر داده‌ها و تحقیق وجود ندارد. در جاهایی

هم که وجود دارد، ظرفیت عاریتی است و از نهادها و موسسات دیگر به عاریت گرفته شده است. اما ظرفیت لازم در این عرصه تا هنوز ایجاد نشده است.

یکی از موضوعات مورد بحث در درس‌های تحلیل پالیسی بحران موشکی کیوبا است. در سال ۱۹۶۲ روس‌ها سلاح‌های اتمی خود را در کیوبا جابجا کردند. طیاره‌های امریکایی به صورت تصادفی کشف کردند که در کیوبا سلاح‌های حامل کلاهک‌های اتمی جابجا شده است. رهبران امریکا یکبار در سطح جنون شوکه شدند که روس‌ها چگونه زیر زنج ما سلاح‌های اتمی جابجا کرده اند. اما تصمیمی که جهت حل این بحران رییس جمهور کندی در ۱۳ روز اتخاذ کرد، جهان را از لبه پرتگاه جنگ اتمی بازگرداند. من برای شما توصیه می‌کنم که فیلم ۱۳ روز و کتاب The Essence of Decision را شامل نصاب درسی این برنامه کنید. این کتاب سه الگوی تحلیل پالیسی را برای یک قضیه واحد، که همان بحران موشکی کیوبا است، مطالعه می‌کند. این کتاب سه سوال مطرح می‌کند: (۱) چرا شوروی سابق راکت‌های حامل کلاهک‌های هستوی خودش را در کیوبا جابجا کرد؟ (۲) چرا امریکا در نظر داشت این سلاح‌ها را با طیاره بزند یا تمام ساحه را قرنطین کند؟ و (۳) چرا بعداً روس‌ها سلاح‌های خود را از آنجا بیرون کردند؟

کتاب همین سه سوال اساسی را که پرسش‌های کلان برای تمام دنیا بود، از سه دید متفاوت مطالعه می‌کند. یکی الگوی کارگزار منطقی (Rational Actor Model) که بیشتر یک رویکرد اقتصادی است. کسانی که از این الگو پیروی می‌کنند، به این نظر استند که هزینه گزاف می‌تواند بازدارنده باشد. در این مثال، یک کارگزار منطقی تصمیم می‌گیرد به جنگ اتمی نرود چون مردمان بسیار تلف می‌شوند. این کتاب توضیح می‌دهد که هم خروشچف و هم کندی انسان‌های منطقی بودند و به دلیل هزینه‌های گزاف جنگ اتمی، از جنگ منصرف شدند. پس، ابتدا این کتاب با استفاده از همین الگوی تحلیلی شما را قانع می‌سازد که چرا چنین تصمیم اتخاذ شد.

«در افغانستان، متأسفانه تا هنوز این رویکرد که یک موضوع پالیسی را با یکی از این الگوهای تحلیلی مورد بررسی و مطالعه قرار دهد، هنوز جا نیفتاده است. اما بسیار خوب خواهد بود که نه تنها در ساحه پالیسی‌سازی در دولت بلکه در دانشگاه‌ها نیز این الگوهای تحلیلی بیشتر مورد استفاده قرار بگیرد.»

سپس، نویسندگان عین بحران را با استفاده از الگوی تحلیلی دوم که روند سازمانی باشد، مورد مطالعه قرار می‌دهد. در این بخش توضیح می‌دهند که قوانین سازمانی هر اداره سبب شد که از رفتن به جنگ اتمی پرهیز شود. مثلاً، وقتی از نیروی هوایی پرسیده شد که توانایی حمله به این سلاح‌ها و نابودی آنها را دارد، نیروی هوایی پاسخ مثبت داد؛ اما فرماندهان میان رتبه گفتند که در صورت حمله، احتمال خطا تا حدی است که پنج درصد راکت‌ها باقی می‌مانند و پنج فیصد همین

راکت‌ها اگر به سوی امریکا شلیک شوند، شاید دو میلیون نفر را از بین ببرد. رییس جمهور کندی به همین دلیل از حمله به این سلاح‌ها منصرف می‌شود.

الگوی تحلیل سوم الگوی سیاست‌های حکومت (Government Politics) است. در این الگو، تاثیر یک تصمیم روی رضایت عمومی، میزان رای، و مسایل دیگر که سیاست یک حکومت را متاثر می‌کند، مورد بررسی و مطالعه قرار می‌گیرد.

در افغانستان، متأسفانه تا هنوز این رویکرد که یک موضوع پالیسی را با یکی از این الگوهای تحلیلی مورد بررسی و مطالعه قرار دهد، هنوز جا نیفتاده است. اما بسیار خوب خواهد بود که نه تنها در ساحه پالیسی‌سازی در دولت بلکه در دانشگاه‌ها نیز این الگوهای تحلیلی بیشتر مورد استفاده قرار بگیرد.

پرسش سوم: شما مطرح کردید که هنوز فرهنگ پالیسی‌سازی مبتنی بر تحقیق در دولت افغانستان شکل نگرفته است. حال، سوال این است که چالش‌ها و مشکلات در کجاست؟ آیا تنها عدم ظرفیت فنی است یا چالش‌های دیگر نیز در این بخش وجود دارد؟

خوب، در این بخش به چند موضوع باید پرداخته شود. اول، تغییر فرهنگ حکومت‌داری است. در سال ۲۰۰۲، در افغانستان کمیسیون اصلاحات اداری در افغانستان ایجاد شد. من در آنزمان در کشور هندوستان مصروف تکمیل درجه لیسانس خود بودم و برای تکمیل یک مقاله تحقیقی خود به افغانستان آمده بودم. در آن سال‌ها خارجی‌ها فکر می‌کردند که در افغانستان بوروکراسی وجود ندارد و اداره بصورت کلی در جنگ‌ها و به خصوص در دوران طالبان تخریب شده است و ما همه چیز را از نو ایجاد می‌کنیم. هدف اساسی کمیسیون اصلاحات اداری این بود که یک اداره ملکی ایجاد کند. قبلاً اداره افغانستان بر اساس بوروکراسی انگلیسی‌ها و شبیه هندوستان ایجاد شده بود که در آن، هر ماموری که در دولت کار می‌کرد، خویش و قوم و اقارب خود را شامل اداره می‌کرد. نمونه جالب چنین اداره را شما می‌توانید در رمان جنگ و صلح تولستوی ببینید. در قرن نوزده همیشه داستان به همین منوال بوده که هر کسی در دولت کار می‌کرده، با استفاده از صلاحیت خود دوستان و اقارب خود را نیز شامل دولت می‌کرده است.

«سه معضل اساسی وجود دارد. یکی فرهنگ اداری ما است که فضای مساعد را برای تحلیل و تصمیم‌گیری مبتنی بر تحقیق ایجاد نمی‌کند. رفع این مشکل زمان می‌گیرد و تقصیر فرد مشخص نیست. دوم نبود ارقام، اعداد و داده‌های درست و مورد تایید است. و سوم، تمرکز قدرت تصمیم‌گیری در دست مقام‌های بالا.»

در آن زمان وقتی خارجی‌ها آمدند که نظام خدمات ملکی را در افغانستان از صفر بنا کنند، متوجه شدند که یک بوروکراسی بسیار مغلق، جدی و سخت‌گیر بصورت زیرزمینی وجود دارد که از زمان

سابق مانده است. شبیه یک شهر جن‌ها؛ برخی‌ها باور دارند که در این ساختمان‌ها که فعلا ما و شما هستیم، از طرف شب جن‌ها زندگی می‌کنند. شهر کابل هم، برای هر گروه طوری دیگر بود. گروه‌های مافیایی شهر را یک گونه می‌بینند و ما و شما به یک دید دیگر عین کابل را می‌بینیم. داستان بوروکراسی دولت ما هم همین گونه است. اگر وارد این بوروکراسی نشوی و کارت بند نشود، هیچ مشکلی نیست. مثلا، اگر کسی تولد شود، هیچ تذکره نگیرد و تا آخر عمرش زندگی کند؛ هیچ مشکلی برایش پیش نمی‌آید. ولی اگر گرفتار این بوروکراسی شدی، آنقدر پیچیده است که زندگی را سرت شام می‌کند و به خاطر یک کاغذ تو را به ده ولایت و ولسوالی و علاقه‌داری روان می‌کند.

بصورت خلاصه، فرهنگ بوروکراتیک ما چند لایه بسیار عجیب و غریب دارد. یک لایه‌اش از زمان شاه به میراث مانده و این لایه مثل برف‌های سالنگ، منجمد شده و روی آن لایه‌های دیگر از سال‌های دهه شصت و هفتاد میلادی افتاده، بعد روی آن یک لایه از یک نظام جمهوری متمرکز، بعد یک لایه از نظام کمونیستی، نظام مجاهدین و نظام طالبانی روی آن قرار گرفته است. به همین دلیل، در این نظام شما کارمندانی دارید با دیدگاه‌های متفاوت پالیسی‌سازی. مثلا، کسی می‌آید و ادعا می‌کند که در این بخش پنجاه سال تجربه دارد. ولی تجربه‌ی او مربوط به همان نظام‌هایی است که در آن کار کرده. به همین دلیل، مثلا وقتی من پیش‌نهاد کردم که سیستم گدام‌ها باید الکترونیک شود، موفق نشدم. اینجا مشکل این است که هر کسی که تحویل دارد باشد و جنسی پایش قید شود، تا هنگام مرگ همان‌جا می‌ماند و پس از مرگش مجبور می‌شوی پسرش را به جای او مقرر کنی چون کسی دیگر مسئولیت را نمی‌گیرد. یا مثلا اگر کسی سفیر شود، همه چیز سفارت پای او قید می‌شود. اگر یک گیلان مثلا در سفارت بشکند، پیش دولت همان سفیر قرضدار می‌شود. همین حالا از این بابت بسیاری از سفرا نزد دولت قرضدار استند. پس یکی از مشکلات اساسی ما در این عرصه، همین فرهنگ بوروکراتیک است. ما فرهنگ‌های مختلف و حتا متناقض را داریم که فعلا وجود دارد. حکومت از بالا به پایین و از پایین به بالا با یک فرهنگ سازمانی و اداری واحد و یک‌پارچه مواجه نیست.

«فرهنگ بوروکراتیک ما چند لایه بسیار عجیب و غریب دارد. یک لایه‌اش از زمان شاه به میراث مانده و این لایه مثل برف‌های سالنگ، منجمد شده و روی آن لایه‌های دیگر از سال‌های دهه شصت و هفتاد میلادی افتاده، بعد روی آن یک لایه از یک نظام جمهوری متمرکز، بعد یک لایه از نظام کمونیستی، نظام مجاهدین و نظام طالبانی روی آن قرار گرفته است. به همین دلیل، در این نظام شما کارمندانی دارید با دیدگاه‌های متفاوت پالیسی‌سازی.»

مشکل دیگر که در افغانستان وجود دارد، عدم موجودیت اطلاعات و داده‌های معتبر است. اصلا در این مملکت داده‌هایی که قابل تایید باشد و لاقلا از سه مرجع تایید شده باشد، وجود ندارد. حتا

سرشماری نفوس در این کشور قابل تایید نیست. به همین دلیل، همیشه از داده‌های دست دوم استفاده می‌شود و مطالعات و تحقیق‌های که صورت می‌گیرد، بیشتر کیفی است. حتا سروی‌ای که از سوی بنیاد آسیا انجام می‌شود، هرچند که از بهترین کارهایی است که در افغانستان صورت می‌گیرد، اما بسیار ذهنی است. دیدگاه و برداشت مردم نسبت به مسایل چیزی دیگر است، داده‌های موثق چیزی دیگر. ما نمی‌توانیم بر بنیاد برداشت‌ها پالیسی‌سازی کنیم.

بصورت خلاصه، یکی از مشکلات جدی فرهنگ بوروکراتیک ما است. تغییر این فرهنگ نیازمند وقت است. تلاش‌ها در این راستا وجود دارد و این تغییر دارد اتفاق می‌افتد. در وزارت امور خارجه، بین شصت تا شصت و پنج درصد کارمندان ما بین سنین ۲۵ تا ۳۵ سال است. اکثر این کارمندان کسانی هستند که ظرفیت‌های لازم را دارند و در برنامه‌های مختلف ارتقای ظرفیت در بیرون از کشور اشتراک می‌کنند. مسئله‌ی دوم کمبود اطلاعات و داده‌ها است. سوم، مشکل رهبری است. رهبری باید هر چیز درست و نادرست را قبول نکند. رهبری تحت فشار زمانی قرار دارند و اکثراً هر طرح را قبول می‌کنند. اکثر این تصمیم‌ها در حالات اضطراری اتخاذ می‌شود. مثلاً، یک روز من در رخصتی بودم که از وزارت به من زنگ زدند و گفتند که تعمیر یکی از سفارت‌خانه‌ها در حال فروریختن است. من که هزاران مایل از آنجا فاصله دارم، چگونه می‌توانم تصمیم مناسب بگیرم؟ کسانی که در آنجا هستند باید تصمیم بگیرند. پس، این یک مشکل جدی است. افغانستان همیشه یا در حالت اضطرار بوده یا کسانی علاقه دارند که آنرا در حال اضطرار نگهدارند. در چنین وضعیتی، رهبری در جایگاهی قرار می‌گیرد که تحت شرایط سخت یا باید یک تصمیم را بگیرد یا نگیرد. یعنی شرایط و زمینه کاملاً سیاه و سفید است و زنگ خاکستری وجود ندارد.

«مشکل دیگر که در افغانستان وجود دارد، عدم موجودیت اطلاعات و داده‌های معتبر است. اصلاً در این مملکت داده‌هایی که قابل تایید باشد و لااقل از سه مرجع تایید شده باشد، وجود ندارد. حتا سرشماری نفوس در این کشور قابل تایید نیست. به همین دلیل، همیشه از داده‌های دست دوم استفاده می‌شود و مطالعات و تحقیق‌های که صورت می‌گیرد، بیشتر کیفی است.»

این مشکل رهبری از آنجا ناشی می‌شود که نظام تصمیم‌گیری در دولت ما عمودی است. مثلاً، ما همه منتظر استیم که در رابطه به یک موضوع مشخص، رئیس جمهور چی می‌کند. حتا اگر یک کاغذ برای ما هم برسد، در این نظام در کاغذ نوشته می‌شود که جناب عالی هدایت بدهند. در این نظام عمودی، هر کس از گرفتن یک تصمیم هراس دارد. شرایط و وضعیت طوری نیست که شما عواقب تصمیم‌های خود را بر اساس برخی از قوانین و مقررات توجیه بتوانید. به همین دلیل، تمام تصمیم‌گیری‌ها به بالا راجع می‌شود و در بالا تراکم صورت می‌گیرد. در این صورت، مشکلی که به

وجود می‌آید این است که معلومات و جزئیات غیرلازم به مقام بالا داده می‌شود و تحت تراکم این همه معلومات غیر لازم، تصمیم‌گیری سخت می‌شود.

اگر باز هم خلاصه کنم، سه معضل اساسی وجود دارد. یکی فرهنگ اداری ما است که فضای مساعد را برای تحلیل و تصمیم‌گیری مبتنی بر تحقیق ایجاد نمی‌کند. رفع این مشکل زمان می‌گیرد و تقصیر فرد مشخص نیست. دوم نبود ارقام، اعداد و داده‌های درست و مورد تایید است. و سوم، تمرکز قدرت تصمیم‌گیری در دست مقام‌های بالا.

باز هم یک مثال خدمت شما مطرح می‌کنم. من به عنوان معین وزارت امور خارجه، بارها برای هم‌کارانم گفته‌ام که همین مورد مشخص مربوط به صلاحیت من نمی‌شود. اما مشکل این است که ساختار تا حال طوری بوده که اگر یک معین در یک مکتوب نوشته می‌کرده که در زمینه اجراات گردد، ولو همان مکتوب غیر قانونی هم بوده، اجراات انجام می‌شده. حالا، وقتی من می‌نویسم که در زمینه اجراات لازم، مقتضی یا قانونی نمایید، همگی شکایت می‌کنند که من مشکل ایجاد می‌کنم. وقتی می‌پرسم چرا، در پاسخ می‌گویند که وقتی تو نوشته می‌کنی اجراات مطابق قانون صورت بگیرد، اجراات نمی‌شود چون در قانون آمده که نشود. در حالیکه اول من باید هیچ لازم نباشد که چیزی بنویسم؛ زیرا اگر موردی قانونی باشد، وقتی از یک اداره به اداره دیگر فرستاده می‌شود باید اجرا شود. این احکام دادن یک چیز اضافی است. اما جالب این است که اگر من بنویسم که در زمینه اجراات نمایید، حتا اگر منافی قانون هم باشد اجراات می‌شود و توجیه هم این است که حکم مقام بوده است. در حالیکه این غلط است. در حالیکه وقتی حکم قانون باشد، حکم مقام هیچ ارزشی ندارد. متأسفانه یک عرف به وجود آمده که همه فکر می‌کنند که مقامات صلاحیت بالاتر از قانون دارند. بصورت خلاصه، تفویض صلاحیت تصمیم‌گیری بسیار کم است.

«ساختار تا حال طوری بوده که اگر یک معین در یک مکتوب نوشته می‌کرده که در زمینه اجراات گردد، ولو همان مکتوب غیر قانونی هم بوده، اجراات انجام می‌شده. حالا، وقتی من می‌نویسم که در زمینه اجراات لازم، مقتضی یا قانونی نمایید، همگی شکایت می‌کنند که من مشکل ایجاد می‌کنم. وقتی می‌پرسم چرا، در پاسخ می‌گویند که وقتی تو نوشته می‌کنی اجراات مطابق قانون صورت بگیرد، اجراات نمی‌شود چون در قانون آمده که نشود.»

پرسش و پاسخ:

پرسش اول از امام‌الدین همدرد: در عرصه خدمات عامه ممکن است ما چندین پالیسی را هم‌زمان داشته باشیم و گاهی اتفاق بیفتد که دو پالیسی با هم در تناقض واقع شوند. مثلاً، ما در سیاست خارجی خود با پاکستان بسیار محتاطانه پیش می‌رویم، اما چون با پاکستان مرز طولانی و دادرستد

تجارتی زیاد داریم، در پالیسی اقتصادی خود مدارای بیشتر نشان می‌دهیم. اگر ما در جایگاه یک پالیسی‌ساز قرار بگیریم، چنین تناقضات را چگونه می‌توانیم حل کنیم؟

پرسش دوم از خوشگل سلطانی: هرچند شما قبلا یادآوری کردید که در تدوین پالیسی‌ها با کمبود اطلاعات و ارقام موثق مواجه اید، من می‌خواهم بپرسم که با وجود این مشکلات تا چه میزان پالیسی‌های تدوین شده از سوی وزارت امور خارجه تطبیق می‌شود؟

پرسش سوم از خالده حفیظی: شما خاطرنشان کردید که در سطوح بالای تصمیم‌گیری کسانی قرار دارند که اکثرا ظرفیت‌های بسیار بالا دارند ولی در پایین کسانی کار می‌کنند که از چنین ظرفیت‌های فنی برخوردار نیستند؛ به همین دلیل در تدوین و تطبیق پالیسی‌ها مشکلات به وجود می‌آید. به نظر شما، چی باید کرد؟ راه حل چیست؟

پرسش چهارم از مجتبا حسینی: تا چه اندازه میان پالیسی‌ها و استراتژی‌های درازمدت وزارت امور خارجه هماهنگی وجود دارد و تا چه حد این پالیسی‌ها و استراتژی‌ها مبتنی بر تحقیق است؟

دو پرسش اول و سوم راجع به هماهنگ‌سازی پالیسی‌ها در سطوح کلان و اداری است. حل و رفع چنین تناقضات در سیاست خارجی دشوارتر است؛ ولی در سیاست داخلی اندکی به سهولت حل شده می‌تواند. در سیاست‌های داخلی هم تناقضات وجود دارد؛ به خصوص در جوامع دموکراتیک. مثلا، وقتی شما می‌خواهید یک برنامه را تطبیق کنید، اگر از منظر الگوی کارگزار منطقی ببینید، یک منطق محکم برای آن دارید؛ ولی وقتی به سیاست‌های انتخاباتی خود می‌بینید، به خاطر هزینه‌های سیاسی آن را کنار می‌نهد. مثلا، همین موضوع اعمار دیوار از سوی دونالد ترامپ را در نظر بگیرید. فرید ذکریا یک مطالعه روی همین طرح انجام داده و می‌گوید که از مناطقی که این دیوار باید اعمار شود، هیچ کسی وارد خاک امریکا نشده است. از نظر این محقق، اعمار این دیوار نه منطق اقتصادی دارد، نه اجتماعی دارد نه هم منطق جرمی. اما نزد خود ترامپ این کار یک منطق محکم دارد که همان منطق سیاست‌های حکومت است. ترامپ حوزه انتخابیه خود را هراسانده که چنانچه این دیوار اعمار نشود، مردمان امریکای لاتین سیل‌آسا وارد امریکا می‌شوند و فرصت‌های شغلی امریکایی‌ها را تصاحب می‌کنند و جرم افزایش پیدا می‌کند. این یک نمونه از تناقضات سیاست‌های داخلی. در کشور ما هم موضوع تذکره برقی یک نمونه خوب است که شما می‌توانید مطالعه کنید. مطابق دو الگوی تحلیلی کارگزار منطقی و روند اداری، توزیع تذکره‌های برقی هم منطقی است و هم روند اداری را تسهیل می‌کند. اما مشکل اساسی سیاست و منطق سیاسی است. در این رابطه دو تا گروه تندرو شکل گرفت و به لحاظ سیاست داخلی ما نتوانستیم این وضعیت را مدیریت کنیم؛ در نتیجه، این دو گروه تندرو یک پالیسی‌ای را که بیش از ۱۰۰ میلیون دالر روان آن هزینه شده بود، به ناکامی کشاندند. در نتیجه، این معضل به یک موضوع حساس سیاسی تبدیل شد که حل کردن آن به یک رفراندوم بسیار کلان ضرورت دارد. در حالیکه رییس جمهور اولین کسی بود که بسیار با جرأت در ابتدا آنرا توشیح کرد. اما دو گروه سر برآوردند. گروه اول گفت در تذکره باید نام اقوام ذکر شود؛ گروه دوم اصرار کرد که قوم ذکر نشود چون تجربه کشورهای

افریقایی که وضعیت مشابه افغانستان دارند، نشان می‌دهد که سیاسی‌سازی قومیت باعث فاجعه‌هایی نظیر نسل‌کشی می‌شود. به همین دلیل، اتحادیه اروپا چنین طرحی را قبول نکرد و هزینه‌ی آنرا پرداخت نکرد. یک گروه دیگر هم پیدا شد که گفت ما هم اسلامیت غوارو هم افغانیت! این موضوع بسیار پیچیده شد.

«در حل تناقضات در سیاست خارجی، معمولا تحلیل هزینه-فایده به کار گرفته می‌شود. در رابطه افغانستان با پاکستان و ایران، مشکل اصلی همیشه این بوده که ما به لحاظ اقتصادی به آنها وابسته بوده‌ایم. به همین دلیل، ما وقتی سیاست‌های امنیتی، استخباراتی و اجتماعی خود را در مقابل سیاست اقتصادی خود قرار می‌دادیم، با تحلیل هزینه-فایده تصمیم می‌گرفتیم که کدام سیاست را در پیش بگیریم.»

در حل تناقضات در سیاست خارجی، معمولا تحلیل هزینه-فایده به کار گرفته می‌شود. در رابطه افغانستان با پاکستان و ایران، مشکل اصلی همیشه این بوده که ما به لحاظ اقتصادی به آنها وابسته بوده‌ایم. به همین دلیل، ما وقتی سیاست‌های امنیتی، استخباراتی و اجتماعی خود را در مقابل سیاست اقتصادی خود قرار می‌دادیم، با تحلیل هزینه-فایده تصمیم می‌گرفتیم که کدام سیاست را در پیش بگیریم. با پاکستان از همان سال‌های ۱۹۴۷ و ۱۹۴۸ تا هنوز مشکل ما همین بوده که پاکستان توانسته ابزار اقتصادی را علیه ما استفاده کند. مثلا، دو ایالت پنجاب و گجرات هندوستان می‌تواند تمام سبزی و میوه افغانستان را مصرف کند؛ اما پاکستان به دلایل سیاسی اجازه ترانزیت نمی‌دهد. به همین دلیل، برای پالیسی‌سازی در سطوح کلان شما رویکردی را نیاز دارید که در آن تمام دولت سهیم و شریک باشد. این موضوع در همان فیلم ۱۳ روز به خوبی به تصویر کشیده شده است. پس، در هماهنگ‌سازی پالیسی‌ها در سیاست خارجی باید از همین الگوهای تحلیلی استفاده می‌کنیم.

یکی از موضوعاتی را که ما باید اندکی ساکت نگهداریم، پروژه راه لاجورد است. این راه‌های بدیل برای ما از لحاظ هزینه به صرفه نیست که اقلام صادراتی خود را از چندین کشور بفرستیم اروپا و در طول راه چندین مرتبه تمام کالاهای ما برای بازرسی پایین شود. در حالیکه این اقلام را ما می‌توانیم از راه بندر کراچی بصورت سریع و بهینه صادر کنیم. اما این راه‌های بدیل منطق استراتژیک دارد؛ به این معنا که اگر روزی ما در یک وضعیت اضطراری قرار بگیریم، این راه‌ها می‌تواند ما را از قحطی و گرسنگی برای یک مدت نجات می‌دهد. اما به یاد داشته باشیم که این راه‌ها پایداری اقتصادی ندارند. اگر یاد شما باشد، وقتی امریکایی‌ها به افغانستان حمله کردند، یک راه را از شمال باز کردند به نام «شبکه توزیع شمال». اما این شبکه اصلا به صرفه نبود و کالاهای و موادی که از طریق این راه به افغانستان می‌رسید، چند صد برابر پرهزینه‌تر بود. اما، امریکایی‌ها پیشاپیش وضعیت را

شبیه‌سازی کرده بودند که چنانچه آنها بن لادن را دستگیر کنند، پاکستان راه تدارکاتی زمینی را بر آنها خواهد بست. به همان دلیل، این راه بدیل را ایجاد کرده بودند.

بصورت خلاصه، هماهنگ‌سازی سیاست خارجی بسته به این است که اولویت‌های کشور چیست. اکنون راه‌های تجارتی در قسمت شمال افغانستان یک مقدار وابستگی ما به پاکستان را کمتر می‌کند. اما پاکستان در سیاست خارجی خود در قبال افغانستان، به یک لایه از وابستگی بسنده نمی‌کند. یک کار دیگر که می‌کند، گروه نیابتی دارد. از سال ۱۹۷۹ به این سو، همیشه یک گروه نیابتی در افغانستان داشته است. یا سایر وابستگی‌های اقتصادی نظیر دادوستد به واحد پولی کلداری پاکستانی که تا سربوبی کابل می‌چلد. کسانی که از کلداری استفاده می‌کنند، به این خاطر نیست که از کشور پاکستان خوش‌شان می‌آید؛ بلکه به این دلیل است که مراوده اقتصادی به کلداری میسر است و این یک واقعیت است.

«هماهنگ‌سازی سیاست خارجی بسته به این است که اولویت‌های کشور چیست. اکنون راه‌های تجارتی در قسمت شمال افغانستان یک مقدار وابستگی ما به پاکستان را کمتر می‌کند. اما پاکستان در سیاست خارجی خود در قبال افغانستان، به یک لایه از وابستگی بسنده نمی‌کند. یک کار دیگر که می‌کند، گروه نیابتی دارد. از سال ۱۹۷۹ به این سو، همیشه یک گروه نیابتی در افغانستان داشته است.»

پس، بصورت خلاصه، برای رفع تناقض‌ها در سیاست خارجی، رویکرد مشترک تمام ادارات دولت لازم است. باید تمام ادارات ذی‌دخل گرد یک میز نشسته، تمام گزینه‌های ممکن را روی میز گذاشته، پس از بررسی و تحلیل یک پالیسی یک‌پارچه را در پیش بگیرند.

سوال دیگر موضوع تطبیق پالیسی بود. در این رابطه باید بگویم که در سیاست خارجی مشکلات زیاد است. مثلاً وقتی رییس جمهور محمد اشرف غنی قدرت را در دست گرفت، پنج حلقه سیاست خارجی را تعریف کرد. حالا مثلاً رابطه ما با کشورهای همسایه در حدی خوب است. روابط ما با اروپا بهتر است؛ اما با امریکا وارد یک مرحله‌ای دیگر شده است. تقصیر از یک کشور مشخص نیست؛ مشکل اساسی این است که فضای سیاست خارجی فوق العاده متغیر است. مثلاً، در سال ۲۰۱۴ ما پیش‌بینی نمی‌کردیم که یک گروه دیگر به نام داعش ظهور کند و تمام توجه مبارزه علیه تروریسم از افغانستان به سوریه جابجا شود.

پس، تطبیق سیاست خارجی بستگی به تمام این متغیرها دارد. در زمینه‌هایی که تحت کنترل و اداره خود کشور است، تمام سعی و تلاش می‌شود که پالیسی‌های تدوین شده بصورت کامل تطبیق شود. مثلاً، یکی از کارهایی را که من افتخار می‌کنم که در دوران ماموریت خود در وزارت خارجه به انجام رساندم، تعویض پاسپورت‌های دست‌نویس به پاسپورت‌های ماشین‌خوان بود. چون

تمام امور مربوط به تطبیق این پالیسی دست خود ما بود، پالیسی تدوین و تطبیق شد و در حال حاضر تقریباً حدود ۹۵ تطبیق شده است. حالا ما هیچ افغان نداریم که از پاسپورت دست‌نویس استفاده کند؛ بجز برخی افغان‌ها در کشور ایران که از پاسپورت دست‌نویس به حیث سند هویت استفاده می‌کنند نه به حیث پاسپورت. حالا هم پالیسی بعدی ما این است که به سوی پاسپورت‌های مجهز به چیپ برویم. یک نقل قول جالب از ایزنهاور رئیس جمهور سابق ایالات متحده آمریکا است که می‌گوید: برنامه بی‌فایده است ولی برنامه‌ریزی همه چیز است.

سوال آخری در رابطه به این بود که مشکل ناهم‌سانی ظرفیت در رده‌های مختلف در ادارات دولتی بود. در این زمینه فقط زمان و برنامه‌های ارتقای ظرفیت نتیجه می‌دهد. کسانی را که من قبلاً خدمت شما عرض کردم که ظرفیت‌های لازم را ندارند، واجد برخی از مهارت‌ها و تجربه‌ها هستند که در یک بخشی از اداره و بوروکراسی می‌توانیم از آن بهره ببریم. لازم است این افراد در همان ساحات گماشته شوند تا موثریت بیشتر داشته باشند.

من یک مثال خدمت شما عرض می‌کنم. من یک زمانی در بخش اقتصادی کار می‌کردم. باری به وزارت اقتصاد مراجعه کردم. در آن زمان وزیر اقتصاد آقای محمد صدیق فرهنگ بود. در قانون اساسی ما هم نظام اقتصادی کشور اقتصاد بازار تعریف شده است. در آن زمان در وزارت اقتصاد یک بخش بود به نام خصوصی سازی. در راس این اداره کسی بود معین مسلکی وزارت اقتصاد بود و در دانشگاه کابل کرسی استادی داشت. این فرد دوکتورای خود را در اقتصاد از آلمان شرق گرفته بود و سرسخت به اقتصاد کمونیستی باور داشت. سال‌ها با اقتصاد بازار دشمنی کرده بود. در هر جلسه، از اقتصاد بازار و خصوصی سازی بدگویی می‌کرد. حالا، وقتی شما در این مقام کسی را می‌گذارید که در فلسفه با خصوصی سازی مشکل دارد، کاری از پیش نمی‌رود. این آدم باید در یک جایی گماشته شود که حتا برای تطبیق پالیسی خصوصی سازی نتواند مخل واقع شود.

«سوال آخری در رابطه به این بود که مشکل ناهم‌سانی ظرفیت در رده‌های مختلف در ادارات دولتی بود. در این زمینه فقط زمان و برنامه‌های ارتقای ظرفیت نتیجه می‌دهد. کسانی را که من قبلاً خدمت شما عرض کردم که ظرفیت‌های لازم را ندارند، واجد برخی از مهارت‌ها و تجربه‌ها هستند که در یک بخشی از اداره و بوروکراسی می‌توانیم از آن بهره ببریم. لازم است این افراد در همان ساحات گماشته شوند تا موثریت بیشتر داشته باشند.»

در رابطه به استراتیژی باید بگویم که وزارت امور خارجه یک استراتیژی ده ساله دارد که به دو دیدگاه پنج ساله تقسیم شده و از سوی مرکز مطالعات استراتیژیک این وزارت تدوین شده است. برای تطبیق این استراتیژی، باید عرض کنم که مولفه‌های بسیار دخیل است که فضای تطبیق آن را متغیر و پویا می‌سازد. مثلاً، اگر فردا در ایران یک انقلاب صورت بگیرد، نصف آن استراتیژی باید از نو تدوین شود. اما دشوارترین عرصه در تطبیق پالیسی‌ها عرصه سیاست خارجی است.

سپاس‌گزاری از سوی خانم مریم صافی

معین صاحب، یک بار دیگر از شما اظهار سپاس و قدردانی می‌کنم که بسیار سخاوتمندانه وقت خود را به ما اختصاص دادید. نکته‌ها و آموزه‌هایی را که شما در جریان این بحث با ما شریک کردید، بسیار آموزنده بودند. باز هم، سپاس بی‌پایان از شما و هم‌کاران شما که این فرصت را برای اشتراک‌کنندگان کارگاه «مطالعه و تحلیل پالیسی» موسسه ما فراهم ساختید.