





بررسی عوامل نهادی مؤثر بر شکل‌گیری دولت و عملکرد آن در افغانستان، ۱۳۸۰-۱۳۹۳

ابراهیم متقی^۱ *، محمدرضا ناصری^۲ 

^۱ نویسنده مسئول: استادی، گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.
emottaghi@ut.ac.ir

^۲ دانشجوی دکتری علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانه:
mrnaseri@ut.ac.ir

چکیده

یکی از اهداف اصلی این پژوهش، بررسی عوامل نهادی تأثیرگذار بر شکل‌گیری دولت و عملکرد آن در افغانستان در دوره زمانی ۱۳۸۰-۱۳۹۳ است. از این‌رو تلاش شده است تا به دو پرسش پژوهشی زیر پاسخ داده شود: ۱. چه عوامل نهادی در شکل‌گیری دولت در افغانستان و عملکرد آن در این دوره زمانی مؤثر بوده‌اند؟ ۲. چگونه این عوامل نهادی بر شکل‌گیری و عملکرد دولت در افغانستان پس از اجلاس بن در سال‌های ۱۳۸۰-۱۳۹۳ که افغانستان از «ثبات سیاسی نسبی» بهره‌مند شد، تأثیر داشته‌اند؟ در فرضیه پژوهشی استدلال می‌شود که عوامل نهادی سبب‌ساز موفقیت‌ذی‌نفعان برای تشکیل ائتلاف مسلط از میان نهادهای تأثیرگذار بر توافق «اجلاس بن» شدند و «دولت ائتلافی مسلط» از راه رانتیرسم و محدودسازی دسترسی افراد و نهادهای خارج از ائتلاف به رانت‌ها توانست «ثبات سیاسی نسبی» را در افغانستان در این دوره زمانی تأمین کند. برای تحلیل داده‌های گردآوری‌شده بر اساس یافته‌های گزیده‌ای از پژوهش‌های پیشین، و گزارش‌ها و آمار ارائه‌شده از سوی مراکز معتبر ملی و بین‌المللی مربوط به مسئله موردنظر، از روش تحلیل نهادی استفاده شد. چارچوب نظری پژوهش بر پایه نظریه نهادگرایی داگلاس نورث برای بررسی نظام‌های دسترسی محدود قرار داده شد. دولت در این نظام‌ها حاصل شکل‌گیری ائتلافی مسلط بر پایه منطق توزیع رانت است و رفتار نهادها پیش‌بینی‌شدنی و بر نوعی تعامل سودآور استوار است. به عبارت دیگر، رفتار نخبگان سیاسی در دولت (ائتلاف مسلط) افغانستان با رانت هدایت و محدود می‌شد و این وضعیت به حفظ ثبات سیاسی نسبی در دوره زمانی ۱۳۸۰-۱۳۹۳ انجامید.

واژه‌های کلیدی: افغانستان، ائتلاف مسلط، دولت، رانت، نظام دسترسی محدود

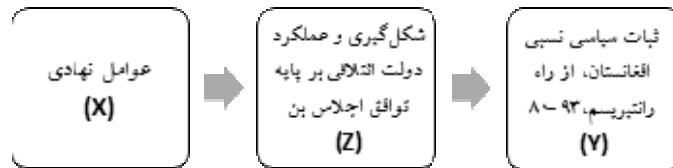
* استناد: متقی، ابراهیم؛ محمدرضا ناصری. (۱۴۰۲، تابستان) «بررسی عوامل نهادی مؤثر بر شکل‌گیری دولت و عملکرد آن در افغانستان، ۱۳۸۰-۱۳۹۳»، فصلنامه سیاست، ۵۳، ۲: ۳۶۹-۳۹۸. <DOI: 10.22059/JFQ.2023.354224.1008034>
تاریخ دریافت: ۲۴ فروردین ۱۴۰۲، تاریخ بازنگری: ۲۴ مرداد ۱۴۰۲، تاریخ تصویب: ۱۷ شهریور ۱۴۰۲، تاریخ انتشار: ۲۶ شهریور ۱۴۰۲.



۱. مقدمه

پس از حمله امریکا و هم‌پیمانانش در ۲۰۰۱ تلاش‌های همه‌جانبه‌ای در سطح ملی و بین‌المللی صورت گرفت تا نقطه پایانی بر خشونت‌های چهل‌ساله گذاشته شود و از این رهگذر زمینه ایجاد و تحکیم دولت و نهادهای آن در افغانستان فراهم شود. در اثر این تلاش‌ها، اجلاس بین‌المللی در بن آلمان به منظور ایجاد شالوده‌های دولت جدید در افغانستان برگزار شد. در نتیجه این نشست، مجموعه‌ای از سازمان‌های تأثیرگذار در قالب ائتلافی مسلط پایه‌های دولت جدید در افغانستان را بنیان نهادند که از پشتیبانی‌های وسیع بین‌المللی برخوردار شد. اما دولت تازه تأسیس بیش از دو دهه دوام نیاورد. به عقیده نویسندگان این مقاله بررسی نحوه شکل‌گیری و عملکرد دولت می‌تواند پاسخگوی بخشی از چرایی فروپاشی دولت در افغانستان در ۱۴۰۰ باشد. از منظر این مقاله، دولت پیشین را می‌توان بر مبنای دو دوره حکومت به ریاست حامد کرزی و محمد اشرف غنی به دو مقطع تقسیم کرد؛ مقطع نخست سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۳ و مقطع دوم سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۴۰۰ را در برمی‌گیرد. در این پژوهش تلاش شده است تا با بررسی دوره نخست که پیدایش دولت جدید و دوره ثبات نسبی در افغانستان را در برمی‌گیرد، به نحوه شکل‌گیری دولت و عملکرد آن پی ببریم. بنابراین هدف اصلی این پژوهش بررسی عوامل مهم در شکل‌گیری دولت و نحوه عملکرد آن در افغانستان طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۳ با رویکردی نهادی است. از این‌رو دو پرسش پژوهشی زیر مطرح می‌شوند: ۱. چه عوامل نهادی در شکل‌گیری دولت در افغانستان و عملکرد آن در این دوره زمانی مؤثر بوده‌اند؟ ۲. چگونه این عوامل نهادی بر شکل‌گیری و عملکرد دولت در افغانستان پس از اجلاس بن در سال‌های ۱۳۸۰-۱۳۹۳ که افغانستان از «ثبات سیاسی نسبی» بهره‌مند شد، تأثیر داشته‌اند؟ در فرضیه پژوهشی استدلال می‌شود که «عوامل نهادی» سبب‌ساز موفقیت ذی‌نفعان برای تشکیل ائتلاف مسلط از میان نهادهای تأثیرگذار بر توافق «اجلاس بن» شدند و «دولت ائتلافی مسلط» از راه رانتیریزم^۱ و محدودسازی دسترسی افراد و نهادهای خارج از این ائتلاف به رانت‌های ایجادشده، توانست «ثبات سیاسی نسبی» را در افغانستان در دوره زمانی ۱۳۸۰-۱۳۹۳ تأمین کند. متغیرهای اصلی در فرضیه پژوهشی عبارت‌اند از: ۱. متغیر وابسته یا تبیین‌شونده (ثبات سیاسی افغانستان، ۱۳۸۰-۱۳۹۳)؛ ۲. متغیر مستقل یا تبیین‌کننده (عوامل نهادی)؛ ۳. متغیر سوم یا کنترل (شکل‌گیری و عملکرد دولت ائتلافی بر پایه توافق اجلاس بن) (نمودار ۱).

نمودار ۱. الگوی تأثیر عوامل نهادی بر شکل‌گیری و عملکرد دولت ائتلافی، و ثبات سیاسی نسبی افغانستان، ۱۳۹۳-۱۳۸۰



منبع: نگارندگان

برای پاسخ به پرسش‌های پژوهشی و آزمون فرضیه، داده‌های مربوط به نهادها و نحوه عملکرد آنها با استفاده از یافته‌های پژوهش‌های انجام‌گرفته از سوی تحلیلگران مسائل افغانستان و گزارش‌ها و آمار ارائه‌شده از سوی دولت کابل و مراجع معتبر بین‌المللی گردآوری شد، و داده‌ها با روش تحلیل نهادی^۱ تحلیل شد. در تحلیل نهادی باید به تمام سطوح تحلیل بر پایه رویه پرسش‌محوری توجه شود، زیرا پژوهش‌های علمی معتبر با پرسش آغاز می‌شوند و واقعیت تک-لایه‌ای نیست (نصیری اقدم، ۱۳۹۱: ۱۴۱).

۲. پیشینه پژوهش و چارچوب نظری

در مرور ادبیات پژوهش، اثری که به‌طور مستقیم به بررسی تأثیر عوامل نهادی بر شکل‌گیری دولت و عملکرد آن در افغانستان بین سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۳ پرداخته باشد، مشاهده نشد؛ بنابراین شاید بتوان این مقاله را در نوع خود اثری بدیع به‌شمار آورد. افغانستان شرایط بحرانی ناشی از تحولات سیاسی و اجتماعی داخلی، و مداخله‌ها و تهاجم خارجی را از سده هجدهم تجربه کرده و تلاش برای دولت‌سازی بارها مختل شده است. هم‌اکنون افغانستان دارای دولتی ناکام، ضعیف، نابسامان، و بدون مشروعیت داخلی و بین‌المللی است. در ۲۰۰۲ بانک جهانی هزینه کل دوران جنگ آمریکا و هم‌پیمانانش علیه طالبان را با در نظر گرفتن فرصت رشد از دست‌رفته، هزینه کمک‌های بشردوستانه و هزینه‌های نظامی ۲۴۰ میلیارد دلار تخمین زد. افزون بر این، بیش از دوسوم جمعیت آواره شده یا به دیگر کشورها پناهنده شدند. پس از سرنگونی رژیم طالبان توسط نیروهای مقاومت افغانستان در ائتلاف با گروه‌های ضدطالبان و برخی از کنشگران منطقه‌ای و بین‌المللی به رهبری آمریکا در اواخر ۲۰۰۱، برنامه‌هایی برای ایجاد نظم سیاسی جدید مبتنی بر لیبرال‌دموکراسی و بازار آزاد مطرح شد. اولویت در ۲۰۰۲

1. Institutional Analysis

دستیابی به ثبات سیاسی و امنیت ملی از راه ایجاد دولتی قانونی و کارآمد و نیز نظام اقتصادی مناسب رشد و دوام‌پذیر بود. پیشرفت‌های چشمگیری در زمینه ایجاد نهادها و زیرساخت‌های دولتی و همچنین گسترش خدمات عمومی به‌دست آمد. با این حال، ایالات متحده و هم‌پیمانانش بیشتر به «جنگ علیه تروریسم» توجه داشتند تا جلوگیری از ضعف و شکنندگی دولت کابل که در اوت ۲۰۲۱ سقوط کرد. اگرچه توانایی و مشروعیت دولت پس از ۲۰۰۱ بهبود یافته بود، برخی از ویژگی‌های شکنندگی دولت در زمینه‌های مشروعیت دولت، ظرفیت دولت، توسعه اقتصادی، امنیت و تاب‌آوری در برابر شوک‌های سیاسی، اقتصادی و امنیتی آشکار بود. دولت افغانستان از کسر مشروعیت، ناامنی و ضعف توانایی‌های مالی و حقوقی رنج می‌برد. با وجود بهبود تدریجی از ۲۰۰۱، سرمایه‌گذاری خصوصی و رشد اقتصادی از ۲۰۱۴ به‌شدت کاهش یافت. شوک‌های امنیتی و سیاسی در ۲۰۰۹ و ۲۰۱۴ شکست‌های مهمی بودند که خطر تبدیل شدن به یک دولت در مانده^۱ را افزایش دادند. اگرچه دولت افغانستان و جامعه بین‌المللی توانستند با ایجاد حکومت وحدت ملی در ۲۰۱۴ و متعهد شدن به دادن کمک‌های خارجی و پشتیبانی نظامی در سطح کمابیش خوبی برای حفظ دستاوردهای پیشین، خطر فروپاشی را کاهش دهند، دولت کابل از شوک سوم بر اثر خروج کامل نیروهای امریکا و ناتو و نبرد نظامی طالبان جان سالم به‌در نبرد. توافق امریکا و طالبان در ۲۹ فوریه ۲۰۲۰ به نابودی دولت افغانستان انجامید؛ رئیس‌جمهور اشرف غنی از کشورش فرار کرد؛ نظام سیاسی در ۱۵ اوت ۲۰۲۱ فرو پاشید و به دوران کوتاهی از سیاست مترقی و توسعه نسبی در کشور پایان داد. برخی پژوهشگران استدلال می‌کنند که ریشه علل شکنندگی دولت افغانستان را باید در تاریخ مدرن آن جست‌وجو کرد و به موارد زیر اشاره می‌کنند: ۱. نهادهای سیاسی انحصاری؛ ۲. رقابت نخبگان و جانشینی ناپایدار حاکمان؛ ۳. مبنای مالی ناپایدار رژیم‌های پی‌درپی؛ ۴. اقتصاد مبتنی بر معیشت؛ ۵. محصور در خشکی بودن کشور؛ ۶. پراکندگی اجتماعی ناشی از پاره‌چین پیچیده قومی و فرهنگی آن؛ ۷. درگیری‌های مسلحانه و رقابت قدرت‌های بزرگ برای نفوذ در منطقه، که به مداخله‌های نظامی انگلستان، شوروی و امریکا در سه دهه اخیر منجر شد (Bizhan, 2022: 24-27).

برخی تحلیلگران سیاسی مانند فیش‌استاین و فرحی بر این باورند که کمک‌های خارجی ضمن بهبود شرایط زندگی مردم مزایای بلندمدتی برای امنیت غذایی، مدیریت آب، آمادگی در برابر بلا/مدیریت ریسک و عملکرد مؤثر بخش اقتصادی خواهند داشت. کمکی که

کشورهای مداخله‌گر به افغانستان اختصاص دادند، تأثیر مثبت پایداری نداشت.^۱ تا دسامبر ۲۰۲۱، ۹۸ درصد از جمعیت بدون غذای کافی بودند و پیش‌بینی می‌شد که ۹۰ درصد در فقر زندگی کنند. تا تابستان ۲۰۲۲، اقتصاد بین ۲۰ تا ۳۰ درصد کوچک شده بود. افزایش کمک‌های بشردوستانه کمک کرد تا از بدترین سناریوهای پیش‌بینی‌شده قحطی بزرگ و گرسنگی گسترده در زمستان ۲۰۲۱ جلوگیری شود (Fishstein & Farahi, 2023: 1-2). با این حال، بی‌اعتمادی متقابل ایجادشده بر اثر سال‌ها جنگ و سوء‌ظن نسبت به مداخله خارجی سبب شده است که مردم افغانستان اکنون چشم‌اندازی امیدبخش برای پایان درگیری‌های داخلی نداشته باشند (Fishstein & Farahi, 2023: 4-5).

برخی دیگر همچون رودریگز با دیدی انتقادی کمیت و کیفیت کمک‌های خارجی و پیامدهای آنها را بررسی کرده‌اند. به باور رودریگز، امریکا با ارائه میلیاردها دلار با سازوکارهای شفافیت و پاسخگویی ضعیف، به تقویت فرهنگ حیف‌ومیل و گسترش فساد در افغانستان کمک کرد (Rodríguez, 2023: 142). زمانی که دولت بوش در پی حملات ۱۱ سپتامبر مداخله نظامی خود را در افغانستان آغاز کرد، دور از تصور بود که چنین تصمیمی امریکا را در بلندمدت‌ترین جنگ تاریخ خود درگیر می‌کند. به مدت دو دهه، قدرت‌های خارجی مشغول طرح و اجرای راهبرد دولت‌سازی نامرتب و ناقصی در افغانستان شدند، که با هدف فراهم آوردن زمینه‌های سیاسی و اقتصادی-اجتماعی برای این کشور مطرح شد تا هرگز به پناهگاه تروریسم تبدیل نشود. با این حال، نتیجه این راهبرد و برنامه‌ها، ایجاد و حفظ دولتی وابسته و آسیب‌پذیر بود که پس از خروج پرسنل نظامی و غیرنظامی امریکایی و هم‌پیمانانش در ناتو فرو پاشید. در عرض چند هفته، نیروهای طالبان تمام مراکز استان‌ها را اشغال کردند و ۱۵ اوت ۲۰۲۱ بدون هیچ مقاومتی از سوی ارتش افغانستان، پیروزمندانه وارد کابل شدند و کمابیش تمام تشکیلات نهادی نیروهای دولتی و امنیتی از هم پاشیدند (Rodríguez, 2023: 130). دولت پیش از فروپاشی رژیم نیز بسیار شکننده بود، ولی کنار گذاشتن دولت کابل از مذاکرات قطر مشروعیت آن را پس از توافقنامه دوحه^۲ بین امریکا و طالبان در ۲۰۲۱ تضعیف کرد و با قطع پشتیبانی لجستیکی از ارتش افغانستان که برای بقای دولت لازم بود، راه را برای فروپاشی آن هموار کرد. این واقعیت نشان‌دهنده وابستگی خارجی در روند دولت‌سازی در افغانستان است، به طوری که بقای رژیم با پایان دادن به کمک‌های اقتصادی و نظامی خارجی به خطر می‌افتد.

۱. کمک خارجی اهداشده به افغانستان ناکافی بود. در دو سال پس‌امداخله بین‌المللی در ۲۰۰۱، افغانستان پنج تا ده برابر کمتر از بوسنی و تیمور شرقی سرانه کمک دریافت کرد (Bizhan, 2022: 55).

دستیابی به ثبات سیاسی و امنیت در افغانستان مستلزم حل و فصل اختلاف‌ها بین بازیگران مختلف زیرملی و ملی، و نیز بین قدرت‌های منطقه‌ای و جهانی است (Bizhan, 2022: 56-57). در مورد تعریف مفهوم دولت شکننده^۱ در علوم سیاسی اتفاق نظر روشنی وجود ندارد. برخی حتی استدلال می‌کنند که این مفهوم را غرب برای مشروعیت بخشیدن به تهاجم دولت‌ها ایجاد کرده است. بانک جهانی در طبقه‌بندی وضعیت شکنندگی^۲ (آسیب‌پذیری) و اختلاف (درگیری) خود، افغانستان را به‌عنوان یک کشور «متأثر از درگیری»^۳ مشخص کرده که «از شکنندگی فراتر رفته است» (World Bank Group, 2021, as cited in Löfström, 2022: 15).^۴ بنابر تعریف وبری^۵ از دولت، دولت شکننده دولتی است که در انجام وظایف تعیین‌شده خود یعنی حفظ انحصار استفاده مشروع از زور و کنترل قلمرو خود شکست خورده یا ناکافی عمل کرده است. در تعریفی دیگر، بیان شده که زمانی می‌توان فهمید که یک دولت فرو پاشیده است که دیگر قادر به انجام کارکردهای اساسی خود (دربگیرنده کارویژه حفظ امنیت) نباشد. به‌طور کلی، دولت شکننده دولتی است که نمی‌تواند یا نمی‌خواهد به تعهداتش برای ارائه خدمات اساسی برای مردم شامل امنیت‌سازی، حاکمیت قانون و عدالت، فراهم کردن فرصت‌های اقتصادی و غیره عمل کند (Löfström, 2022: 13). کشورهای دارای شکنندگی زیاد نهادی و اجتماعی با بحران‌های ژرف نهادی روبه‌رو هستند و از ضعف شدید شفافیت و پاسخگویی دولت و یا ظرفیت نهادی ضعیف آن رنج می‌برند؛ و گاهی شرایط اقلیمی و محیط‌زیستی نامساعدی نیز دارند. برای نمونه ویژگی محصور در خشکی بودن و زلزله‌خیز بودن افغانستان، سیاستگذاری اقتصادی و برنامه‌ریزی برای آمادگی نهادی با هدف مدیریت بحران‌های طبیعی دارای پیامدهای اقتصادی و سیاسی ناگوار را دشوارتر کرده است.

۲. ۱. چارچوب نظری: نظام سیاسی محدود

نظریه «نظام دسترسی محدود»^۶ از سوی داگلاس نورث و دیگران (۲۰۱۲) در مقاله‌ای با عنوان «نظام دسترسی محدود: بازنگری در مشکلات توسعه و خشونت» مطرح شد. از این نظریه

1. Fragile State
2. Fragility
3. Conflict-Affected State

۴. در این طبقه‌بندی بانک جهانی برای درک ماهیت متمایز شکنندگی و درگیری، کشورها در دو دسته زیر متمایز می‌شوند:
 ۱. کشورهای با سطوح بالای شکنندگی نهادی و اجتماعی، مشخص شده بر اساس شاخص‌های عمومی که کیفیت سیاست‌ها و نهادها و همچنین نشانه‌های ویژه شکنندگی را می‌سنجند؛
 ۲. کشورهای تأثیرپذیرفته از درگیری‌های خشونت‌آمیز، که بر اساس «شمار مرگ‌ومیر ناشی از درگیری نسبت به جمعیت» شناسایی شده‌اند. در این گروه از کشورها، دو زیرمجموعه بر اساس شدت خشونت متمایز می‌شوند: الف) کشورهای با درگیری شدت زیاد، و ب) کشورهای با درگیری شدت متوسط (World Bank Group, 2021: 1-2).

5. Weberian
6. Limited Access Orders

می‌توان به‌منظور تبیین وضعیت کشورهای توسعه‌نیافته و درگیر در منازعه داخلی استفاده کرد. نظریه مذکور، به توصیف و بیان شرایط شکل‌گیری توسعه در جوامع پسا‌منازعه می‌پردازد. نورث و همکارانش در این نظریه چگونگی عبور از نظام دسترسی محدود را - که از آن به‌عنوان دولت طبیعی یاد می‌کند - به نظام دسترسی آزاد بیان کرده‌اند. از نظر این پژوهشگران توقف خشونت شرط اساسی برای ایجاد توسعه در کشورهای پس از منازعه به‌شمار می‌آید. در بیشتر کشورهای در حال توسعه افراد و سازمان‌ها به‌منظور جمع‌آوری ثروت و منابع، فعالانه دست به خشونت می‌زنند یا تهدید به استفاده از آن می‌کنند، این در حالی است که خشونت باید مهار شود تا توسعه روی دهد (نورث و دیگران، ۱۳۹۶: ۱۴). ثبات همیشگی، مهم‌ترین پیش‌شرط توسعه در همه ابعاد به‌ویژه روند دولت‌سازی به‌شمار می‌آید که توقف خشونت و نیز رفع تهدید به استفاده از خشونت نهان را در برمی‌گیرد. از نظر نورث و همکارانش چارچوب مفهومی نظام دسترسی محدود، توانایی ارائه راه‌حل مناسب برای توقف خشونت در کشورهایی که خشونت گزینه‌ای توانمند به‌شمار می‌آید و هیچ شخص ثالث یا قدرت مرکزی مانند یک دولت قادر به جلوگیری از آن نیست، را دارد. از نظر آنها نظام دسترسی محدود نوعی سازماندهی جامعه است که در آن جوامع در حال توسعه، خشونت را از راه دخل و تصرف نظام سیاسی در منافع اقتصادی به‌منظور خلق رانت^۱ مهار می‌کنند، به‌صورتی که گروه‌ها و افراد قدرتمند پرهیز از توسل به خشونت را به نفع خود می‌یابند.

۱.۱.۲. مؤلفه‌های اساسی نظام دسترسی محدود

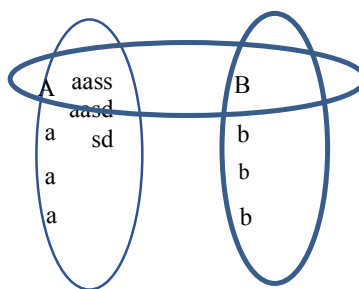
نورث و همکارانش مؤلفه‌های اساسی نظریه نظام دسترسی محدود را بدین شرح بیان می‌کنند:

الف) اهمیت سازمان‌ها: سازمان‌ها در نظام دسترسی محدود به‌دلیل ایجاد هماهنگی میان افراد و نیز به‌سبب ارائه شیوه‌ای برای خلق رانت و شکل دادن به انگیزه‌های سازگار با رفتار فردی از اهمیت برخوردارند.

ب) ائتلاف مسلط: در چارچوب روابط سازمانی، نخبگان و سازمان‌های آنان روابطی را شکل می‌دهند که به آنان در ایجاد موقعیت بهتر در ساخت دولت به یکدیگر کمک می‌کنند. ائتلاف مسلط که در حقیقت ائتلافی از ترکیب چندین سازمان است، با ساختارمند کردن منافع سازمان‌های دارای ظرفیت خشونت تعهدات قابل اعتباری بر مبنای برخورداری آنان از رانت میان رهبران و پیروانشان ایجاد می‌کند (نمودار ۲). برخی محققان در تعریف از ائتلاف مسلط آن را سازمانی از سازمان‌ها

می‌دانند که در آن «سازمان‌های عمودی ممکن است در قالب احزاب سیاسی، گروه‌های قومی، شبکه‌های حامی-پیرو یا خاندان‌های مافیایی سازمان یابند. سازمان سازمان‌ها، که ترکیبی از چندین سازمان است» (نورث و دیگران، ۱۳۹۶: ۲۹). ویژگی مهم ائتلاف مسلط این است که تنها به گروه‌های خاصی اجازه می‌دهد تا سازمان‌هایی مانند شرکت‌ها، اتحادیه‌های کارگری، احزاب سیاسی و سازمان‌هایی که جامعه مدنی را تشکیل دهند. بنابراین ائتلاف مسلط با خلق محدودیت‌های از ورود سایرین که موجب از بین رفتن رانت‌ها می‌شود، جلوگیری کرده و از این راه به حفظ نظم کمک می‌کند.

نمودار ۲. روابط میان سازمان‌ها



منبع: (نورث و دیگران، ۱۳۹۶: ۲۹)

ج) رانت: بر اساس منطق نظام دسترسی محدود رانت شرط اساسی برای پایدار ماندن همکاری میان سازمان‌های قدرتمند در ائتلاف مسلط است که خود از راه محدودسازی دسترسی به اعمال قوانین از سوی ائتلاف مسلط به وجود می‌آید و کارویژه آن عبارت‌اند از: تأمین منافع فرادستان حاضر در ائتلاف مسلط؛ ۲. تأمین نظم در سازمان؛ ۳. پیش‌بینی‌پذیر کردن رفتارها (در زمینه خشونت ر.ک: North et al., 2007; North et al., 2012: 4).

در نظام‌های با دسترسی محدود اگر خشونت افزایش یابد، در پی آن رانت افراد حاضر در ائتلاف مسلط به‌طور چشمگیری کاهش خواهد یافت؛ بنابراین افراد تلاش خواهند کرد با کنترل خشونت مانع از کاهش رانت شوند. بنابراین رانت احتمال صلح‌جو شدن افراد را بیش از پیش می‌کند. از سوی دیگر، ایجاد و توزیع رانت سبب وفاداری نخبگان به سیستم می‌شود که به‌نوبه خود از رانت‌ها محافظت کرده، خشونت را محدود و از بی‌نظمی در بیشتر مواقع جلوگیری می‌کند. در واقع ایجاد رانت پیوستگی را فراهم می‌کند که ائتلاف را در کنار هم

نگه‌می‌دارد و گروه‌های نخبه را قادر می‌سازد تا تعهدهای معتبری را به یکدیگر برای پشتیبانی از رژیم و انجام وظایف خود ببندند. برای نمونه تخصیص رانت به گروه‌های کلیدی با ظرفیت خشونت، امکان بازگرداندن نظم را در مکزیک پس از آشفتگی سال‌های ۱۹۳۰-۱۹۱۰، در هند و بنگلادش پس از خشونت تقسیم و اسکان مجدد اجباری، و در کشورهای آفریقایی پس از خروج قدرت‌های استعماری فراهم کرد (North et al., 2012: 4).

۲.۲. طیف‌های مختلف نظام دسترسی محدود

نورث و دیگران در گونه‌شناسی نظام‌های اجتماعی^۱ استدلال می‌کنند که دو گونه پایدار نظام اجتماعی وجود دارد و هر یک از آنها با هم‌ترازی دسترسی به منابع اقتصادی و سیاسی مشخص می‌شوند: ۱. «نظام دسترسی آزاد»^۲ با رقابت سیاسی و اقتصادی باز مشخص می‌شود؛ ۲. نظام دسترسی محدود^۳ که زیر نفوذ نخبگان رانت‌جو قرار دارد که دسترسی به منابع اقتصادی و سیاسی را محدود می‌کنند (North et al., 2009, as cited in Ademmer, 2020: 191). کشورهای در حال توسعه با درآمد کم یا متوسط امروزی همچون همه کشورها پیش از سده نوزدهم، می‌توانند به‌عنوان نظام‌های دسترسی محدود معرفی شوند که تعادل خود را با روش متفاوتی حفظ می‌کنند. در نظام‌های دسترسی محدود، دولت انحصار کامل و محکم خشونت را ندارد و جامعه باید خود را برای مهار خشونت بین جناح‌های برتر سازماندهی کند. یکی از ویژگی‌های مشترک نظام‌های دسترسی محدود این است که نخبگان سیاسی نظارت بر اقتصاد را تقسیم و هر یک بخشی از رانت را دریافت می‌کنند. از آنجایی که بروز خشونت سبب کاهش رانت‌ها می‌شود، جناح‌های برتر نخبگان بیشتر مواقع انگیزه‌هایی برای صلح‌طلبی دارند. ثبات کافی رانت‌ها و در نتیجه نظم اجتماعی مستلزم محدود کردن دسترسی و رقابت است (North et al., 2007).

نورث و دیگران برای درک بهتر سیر روند بهبود یا قهقرایی نظام دسترسی محدود، کشورهای دارای نظام دسترسی محدود را به سه دسته شکننده، پایه و بالغ تقسیم کردند. از نظر آنها کشورهایی مانند افغانستان، هائیتی، عراق، جمهوری دموکراتیک کنگو و چند کشور دیگر جنوب صحرای آفریقا در زمره کشورهای با نظام دسترسی محدود شکننده قرار دارند (نورث و دیگران، ۱۳۹۶: ۳۸). ویژگی بارز این کشورها این است که ائتلاف مسلط در این کشورها از توان لازم برای حفظ بقای خود در برابر خشونت داخلی و خارجی برخوردار نیستند، بنابراین در این کشورها طول عمر سازمان‌هایی مانند دولت کم است و آنان قادر به پشتیبانی از سازمان‌ها

1. Social Orders
2. Open Access Orders (OAOs)
3. Limited Access Orders (LAOs)

نیستند. درون‌مایه نظریه نورث و دیگران این است که جوامع در حال توسعه، در گام نخست باید اقدام به مهار خشونت از راه دخل و تصرف نظام سیاسی در منافع اقتصادی کنند تا از این راه سازمان‌های دارای قدرت خشونت‌ورزی را ترغیب به استفاده نکردن از خشونت کنند. به نظر می‌رسد که با استفاده از نظریه بالا بتوان به تبیین روشنی از چگونگی شکل‌گیری دولت پس از ۱۳۸۰ و نحوه عملکرد آن تا ۱۳۹۳ نائل آمد.

۳. تأسیس دولت جدید پس از منازعه (ایجاد نظام دسترسی محدود)

۳.۱. سهیم کردن گروه‌ها در روند دولت‌سازی

جامعه بین‌الملل به رهبری امریکا در نخستین اقدام سیاسی پس از تهاجم نظامی به افغانستان در ۲۰۰۱ طرح ایجاد دولتی فراگیر به منظور توقف خشونت را از راه گفت‌وگوهای صلح میان گروه‌های رقیب در افغانستان بنیان نهاد که بعدها ثمره آن گفت‌وگوها در اجلاس بن به ایجاد دولت و نظام سیاسی جدیدی منجر شد. بنا به گفته زلمی خلیلزاد در کتاب فرستاده: دولت (امریکا) در برنامه‌ریزی برای افغانستان پس از طالبان فهرستی مرکب تهیه کرد. در جبهه موافق، رئیس‌جمهور و مدیران، این مفهوم را قبول داشتند که باید برای انتقال پس از جنگ (فرایند سیاسی با هدایت سازمان ملل متحد برای ایجاد دولتی که نماینده همه باشد) آماده شویم» (خلیلزاد، ۱۳۹۵: ۱۷۳).

۳.۲. نشست بن (تعامل میان گروه‌ها و جامعه بین‌الملل)

در راستای عمل به متن قطعنامه ۱۳۷۸ شورای امنیت سازمان ملل، چهار جناح سیاسی مطرح در داخل و خارج از افغانستان با حضور سازمان ملل و قدرت‌های بزرگ جهانی و کشورهای همسایه افغانستان در پنجم دسامبر ۲۰۰۱ در شهر بن آلمان گرد هم آمدند تا نخست درباره ضرورت شکل‌گیری دولتی انتقالی، ساختارها و تعیین افراد در مناصب دولتی تصمیم‌گیری کنند و سپس درباره نحوه انتقال و روش‌های تحکیم و کسب مشروعیت برای دولت آینده سازوکاری را تعبیه کردند. در این نشست تنها بر مسائلی که سبب توقف خشونت‌ها و شکل‌گیری ساختاری حکومتی می‌شد، تأکید صورت گرفت. به عبارت دیگر هدف از توافقنامه بن حل و فصل همه مسائل نبود، بلکه در واقع چارچوبی را برای مذاکرات بیشتر از راه نهادهای ایجادشده، ارائه کرد (Chesterman et al., 2005: 206). نشست بن در حقیقت سه شرط آستانه‌ای (حاکمیت قانون برای نخبگان، اشکالی از سازمان‌های نخبگان قدرت که واجد حیات دائمی هستند، مهار تحکیم‌یافته سازمان‌های دارای ظرفیت خشونت) را که داگلاس نورث برای ساختن نظام دسترسی محدود بیان می‌دارد، به مرحله اجرا گذاشت. نشست بن دارای دو بعد

بود که هر کدام اهمیت ویژه‌ای دارند: نخست، ترکیب گروه‌های شرکت‌کننده در نشست بن؛ دوم، توافقات صورت‌گرفته میان گروه‌های سیاسی حاضر در نشست بن. گروه‌های شرکت‌کننده در نشست بن به دو دسته تقسیم می‌شوند که نقش هر کدام به‌نوبه خود در شکل‌گیری و مشروعیت‌بخشی به ساختار دولت ائتلافی افغانستان از اهمیت برخوردارند. گروه نخست، مجموعه‌ای از قدرت‌های جهانی اعم از ابرقدرت امریکا، قدرت‌های بزرگ جهانی و منطقه‌ای و سازمان‌های مهم بین‌المللی از جمله سازمان ملل متحد را که مدیریت این نشست را بر عهده داشت، در برمی‌گیرد. اگرچه حضور نیروهای بین‌المللی سبب دوام و پایداری این دولت در بیست سال گذشته شده بود، نقش آنان به‌هیچ‌وجه در شکل‌گیری الگوهای قشربندی داخلی و نوع روابط دولت در جامعه مورد تأیید نیست، بلکه دسته دوم، سازمان‌های حاضر در نشست بن در شکل‌دهی به الگوهای قشربندی و تعیین روابط دولت و جامعه نقش مهم و سازنده است. گروه دوم که دربرگیرنده بازیگران سیاسی عرصه داخلی افغانستان می‌شود، در شکل‌دهی به الگوی قشربندی سیاسی اجتماعی و تعیین روابط دولت و جامعه در افغانستان نقش بارزی را بر عهده داشتند. دسته دوم متشکل از چهار جناح سیاسی و نظامی مخالف طالبان بود. این جناح‌ها عبارت‌اند از: ۱. جبهه ائتلاف شمال، ۲. گروه رم، ۳. گروه پیشاور و ۴. گروه قبرس^۱ (Dobbins, 2008: 77).

۳. ۲. ۱. توافقات صورت‌گرفته میان گروه‌های سیاسی حاضر در نشست بن

توافقات نشست بن میان گروه‌های شرکت‌کننده به شکل‌گیری سازمان‌های رسمی و ائتلافی مسلط در درون دولت تازه تأسیس منجر شد. توافقات این نشست به‌صورت رسمی به شکل‌گیری چارچوبی نهادی و حقوقی برای شکل دادن به مجموعه سازمان‌های رسمی زیر نظارت دولت انجامید. مهم‌ترین بندهای توافقات نشست بن به ترتیب عبارت‌اند از: ۱. ایجاد تشکیلات موقت دربرگیرنده دولت موقت، کمیسیون مستقل برای تشکیل لوی‌جرگه، دادگاه عالی افغانستان به‌همراه ترکیب و وظایف و تدوین آیین‌نامه‌های حکومتی؛ ۲. تشکیل

۱. در درون جبهه ائتلاف شمال (Northern Alliance) احزاب اسلام‌گرا با هویتی قومی قرار داشتند که با یکدیگر این جبهه را علیه حاکمیت طالبان پایه‌گذاری کردند. مهم‌ترین احزاب در این جبهه را حزب جمعیت اسلامی، حزب وحدت اسلامی افغانستان، حزب جنبش اسلامی و چندین گروه مسلح پشتون‌تبار از حوزه شرق افغانستان تشکیل می‌دادند. گروه رم (Rome group) وفادار به پادشاه پیشین افغانستان «محمدظاهر شاه» بود که در تبعید در رم زندگی می‌کرد، متشکل از چهره‌های تکنوکرات بود و از پشتیبانی کشورهای غربی و نهادهای بین‌المللی برخوردار بود. گروه پیشاور (Peshawar group)، متشکل از تبعیدیان بیشتر پشتون مستقر در پاکستان بود. گروه قبرس (Cyprus group) گروهی از تبعیدیان دارای پیوندهایی با ایران بود. به‌دلیل برخی پیوندهای سیاسی با این قدرت‌های منطقه‌ای، دو گروه آخری از اهمیت کمتری نسبت به دو گروه نخست برخوردار بودند (PBS, 2001).

لوی جرگه اضطراری در مدت شش ماه پس از استقرار تشکیلات موقت به منظور ایجاد دولت انتقالی و ۳. تدوین قانون اساسی افغانستان (Bonn Agreement, 2001).

۳.۳. تشکیلات موقت (دولت موقت)

پس از نشست بن تشکیلات موقت شکل گرفت. این تشکیلات نقش سازمانی مورد تبعیت نخبگان را در نظام دسترسی محدود ایفا کرد که در قالب آن افراد و سازمان‌های آنان از منافع و تهدیدهای مشترکی برخوردار شدند و ناگزیر به تعامل پیوسته با یکدیگر شدند و از این راه رفتار آنها با یکدیگر از مجاری قانونی و غیررسمی حاکم بر تشکیلات تنظیم می‌شد.

۳.۳.۱. دولت انتقالی، ۱۳۸۳-۱۳۸۱

دولت انتقالی بر مبنای بند «الف» ماده ۴ توافقنامه بن، توسط لوی جرگه اضطراری شکل گرفت. این دولت باید ظرف مدت دو سال به اصلاح بخش امنیتی، تدوین قانون اساسی از راه برگزاری لوی جرگه قانون اساسی و ایجاد مقدمات انتخابات فراگیر ریاست جمهوری اقدام کند.

۳.۳.۲. تدوین قانون اساسی (نظام ریاستی و نظام انتخاباتی)

یکی از نکته‌های مهمی که در توافقنامه بن مطرح شد، ضرورت تدوین قانون اساسی جدید در افغانستان بود. در متن توافقنامه بن به‌طور مشخص درباره لزوم تدوین و تصویب قانون اساسی پس از ایجاد دولت انتقالی در بند «الف» ماده ۵ تأکید شده است. تدوین قانون اساسی راه را برای نظام‌مند شدن ساختار سیاسی در چارچوب قوانین هموار می‌کرد.

۳.۳.۴. ائتلاف مسلط

ترکیب اعضای افغانستانی شرکت‌کننده در نشست و اعضای کابینه دولت موقت گویای این واقعیت است که دولت در افغانستان به بستر همکاری‌های نخبگان و سازمان‌های قومی تبدیل شد. ائتلاف شمال، که در زمان کنفرانس کمابیش نیمی از افغانستان را کنترل می‌کرد، هیأتی متشکل از قومیت‌های تاجیک، ازبک، هزاره و پشتون را یونس قانونی^۱ وزیر کشور (تاجیک) اعزام کرد. رهبر رسمی ائتلاف شمال، رئیس‌جمهور پیشین افغانستان برهان‌الدین ربانی^۲، از شرکت در مذاکرات بن خودداری کرد، زیرا اصرار داشت که هرگونه گفت‌وگو در مورد آینده افغانستان باید در داخل کشور انجام گیرد. نمایندگان بن با انتخاب حامد کرزی به‌عنوان رئیس

1. Younus Qanooni
2. Burhanuddin Rabbani

دولت موقت در ۵ دسامبر موافقت کردند. اتحاد شمال حدود نیمی از پست‌های کابینه موقت را به خود اختصاص داد و اعضای گروه رم برای هشت سمت معرفی شدند. دو زن نیز در کابینه جدید حضور داشتند که برای پست‌های معاونت امور زنان و وزیر صحت عامه پیشنهاد شدند (PBS, 2001).

همکاری نخبگان سبب شکل‌گیری ائتلافی مسلط طی یک دهه در کشور شد. ائتلاف مسلط نظامی سیاسی را در کشور ایجاد کرده بود که بر مبنای این نظم ثبات سیاسی تأمین می‌شد. تعامل نخبگان و سازمان‌های آنان در افغانستان بر مبنای ویژگی‌های مختلفی بنا شده بود که از جمله می‌توان به سه ویژگی مهم دربرگیرنده ویژگی قومی، خانوادگی و حامی-پیرو اشاره کرد. این سه ویژگی بیشتر در درون سازمان‌های موجود در ائتلاف مسلط به منصفه ظهور رسید که بازتاب آن را می‌توان در بدنه حکومت مشاهده کرد.

۳.۵. ویژگی قومی

افغانستان از جمله کشورهایی است که شناسه جغرافیایی آن با تنوع قومی مشخص می‌شود. حضور اقوام و قبایل مختلف در افغانستان سبب ایجاد ساختاری قومی و قبیله‌ای در افغانستان شده است. ساختار قومی و قبیله‌ای زمینه‌ساز بروز اختلاف‌ها و کشمکش‌های خشونت‌بار متعددی در طول تاریخ میان اقوام بوده است. بر اساس آمارها در افغانستان دست‌کم ۱۴ و حداکثر ۵۷ اقلیت قومی زندگی می‌کنند که از این میان چهار قوم (پشتون، تاجیک، هزاره و ازبک) از بیشترین میزان جمعیت برخوردارند (باقری، ۱۳۹۶: ۱۶). بر اساس توافق نانوشته در نشست بن سهم هریک از اقوام در حکومت بر اساس جمعیت آنان در کشور تعیین شد که این مهم نشان از اهمیت عنصر قومیت در ساختار سیاسی جامعه افغانستان و به تبع آن در ساختار ائتلاف مسلط دارد. در مورد شرکت‌کنندگان در نشست بن در ۲۰۰۱ مطرح شده است که «توافق بر این شد که قناعت اقوام گرفته شود. بر اساس اسناد امریکا و آلمان، ما (هزاره‌ها) ۲۵ درصد بودیم، اما ۲۰ درصد قبول شد. سایر اقوام هم به ترتیب ۳۸ درصد پشتون‌ها، ۲۷ درصد تاجیک‌ها و ۱۲ درصد ازبک‌ها بود. قدرت در اینجا قومی شد. هدف این بود که ثبات بیاید و دولت ساخته شود» (بختیاری و ذکی، ۱۳۹۸: ۱۱).

۳.۶. ویژگی خانوادگی (مافیایی)

در کنار قومیت (به‌عنوان شاخصه اصلی سازمان‌های ائتلاف مسلط) ویژگی روابط خانوادگی از اهمیت زیادی در درون سازمان‌ها برخوردار بود. بر اساس گزارشی پژوهشی، انتصاب در مناصب ارشد دولتی بر پایه دو ویژگی افراد صورت می‌پذیرفت: نخست، «سه‌میه‌بندی قومی

که بر اساس یک تفاهم نانوشته میزان حضور هر قوم را تعیین کرده است. ... در مرحله دوم عمدتاً کسانی در پست‌های بلند دولتی راه یافته‌اند که: نخست یکی از اعضای خانواده یا، یکی از افراد معتمد یا یکی از اعضای شبکه سیاسی سیاستمداران قدرتمند در پانزده سال اخیر بوده‌اند» (بختیاری و ذکی، ۱۳۹۸: ۱۱).

۷.۳. ویژگی حامی- پیرو

یکی دیگر از ویژگی‌های ائتلاف مسلط را می‌توان وجود روابطی ساختاری حامی- پیرو (کلاینتالیسم)^۱ در درون آن دانست. روابط حامی- پیرو در ائتلاف مسلط بین نخبگان و حامیان آن بر اساس روابطی قومی و قبیله‌ای میان آن شکل گرفته بود. روابط قومی بیشتر در میان اقوام تاجیک، هزاره و ازبک وجود داشت، ولی روابط قبیله‌ای که روابطی عمیق و گسترده‌ای را در برمی‌گرفت، تنها در میان پشتون‌ها که از ساختار اجتماعی به‌طور نسبی متفاوت‌تری به سایر اقوام برخوردار بودند، دیده می‌شد (انصاری، ۱۳۸۷). رابطه حامی- پیرو در افغانستان رابطه‌ای بر اساس تعلقات مختلفی همچون قوم، قبیله، مذهب، فرهنگ و زبان است که از گذشته‌های دور جزء ویژگی‌های جامعه افغانی به‌شمار می‌آید.

۸.۳. رانت

ریکارδο در بیانی کلاسیک، رانت را بازدهی یک دارایی یا فعالیت تعریف می‌کرد که بیشتر از بازدهی بهترین فرصت ممکن پس از آن باشد، اما در اصطلاح اقتصاد سیاسی، به درآمدهایی گفته می‌شود که یک دولت از منابع خارجی معینی یا فروش منابع زیرزمینی و دریافت کمک‌ها از بیگانگان به‌دست می‌آورد. بدین ترتیب هرگونه درآمدی که حاصل کار و تلاش تولیدی نباشد، رانت نامگذاری می‌شود. آدام اسمی در تعریف رانت بیان می‌کند: «رانت به شیوه‌ای متفاوت از دستمزد و سود، در ترکیب قیمت کالاها داخل می‌شود. دستمزدها و سودهای بالا یا پایین سبب بالا یا پایین رفتن قیمت می‌شود، ولی رانت بالا یا پایین مسبب قیمت بالا یا پایین نیست، بلکه نتیجه آن است» (Smith, 1960: 412). برخی اقتصاددانان رانت را این‌گونه تعریف می‌کنند: پرداختن به یک عامل که عرضه آن نسبت به اندازه پرداخت لازم برای استفاده از آن بدون کوشش باشد (قنوتی و دیگران، ۱۳۹۶: ۲۰۶).

بر اساس یافته‌های روبین، سهرکه و کلارک، سطح کمک‌ها و هزینه‌های بین‌المللی نیروهای امریکایی و نیروهای سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو)، افغانستان را به یک کشور

رانت‌خوار (رانتیر)^۱ تبدیل کرده است (پن و دیگران، ۱۴۰۰: ۵۱). در اقتصاد رانتی، ثروت‌اندوزی پیرامون بخش کوچکی از جامعه متمرکز است و بقیه افراد جامعه تنها به توزیع و کاربرد این ثروت مشغول‌اند. هر اقتصاد باز با میزان زیاد تجارت خارجی، تنها به این دلیل که به دنیای خارج متکی است، دولت رانتی به‌شمار نمی‌آید، حتی اگر درآمد خود را از منابع و نعمت‌های طبیعی (به‌طور نمونه از گردشگری خارجی) به‌دست بیاورد، البته به شکلی که اکثریت جامعه درگیر فرایند تولید ثروت باشند. حال آنکه دولت رانتی دریافت‌کننده اصلی رانت خارجی به نفع گروه کوچکی در جامعه است. این واقعیت بسیار مهمی است که بر کل بافت اجتماعی، اقتصاد و نقش دولت در جامعه تأثیر می‌گذارد. نقش دولت به‌عنوان دریافت‌کننده اصلی رانت خارجی، ارتباط نزدیکی با این واقعیت دارد که تنها شمار کمی از افراد رانت خارجی را کنترل می‌کنند و «قدرت اقتصادی» که بدین ترتیب به این گروه کوچک اعطا می‌شود، به آنها اجازه می‌دهد تا «قدرت سیاسی» را نیز به تصرف خود درآورند، و یا اینکه نخبگان سیاسی را وادار کنند که رانت خارجی را بدون ایجاد اختلال سیاسی بزرگ تصاحب کنند. بر این اساس، یک دولت رانتی، نقش اصلی را در توزیع ثروت بین مردم ایفا خواهد کرد (Beblawi, 1987: 385). قدرت رانتی ناشی از نظارت نابرابر بر دارایی‌هایی است که به‌طور همیشگی کمیاب و/یا قابلیت تملک انحصاری هستند. در اقتصاد بدون رانت^۲، دارایی‌ها عادلانه توزیع می‌شود تا مزیت سیستماتیکی برای یک طبقه یا افراد ویژه فراهم نشود (Stratford, 2023: 359). برای افرادی که رانت را ناشی از نظارت نابرابر بر دارایی‌های کمیاب یا انحصاری می‌دانند، رانت‌جویی نشان‌دهنده مصرف منابع و نیروی کار برای انباشت و افزایش دارایی‌های رانت‌بر (درب‌گیرنده زمین، مالکیت معنوی، قراردادهای پرسود دولتی، انرژی/ آب/ حمل‌ونقل، زیرساخت‌ها، دارایی‌های مالی و غیره) است (Stratford, 2023: 356).

«دولت رانتیر از لحاظ کارکرد امنیت و رفاه دولتی قوی، اما از لحاظ کارکرد نمایندگی و مشروعیت ضعیف است... (این دولت) به روش‌های تطمیع یا سرکوب، که قدرت هر دو را در نتیجه توان اقتصادی متکی بر رانت به‌دست آورده، جامعه را منفعل نگه می‌دارد» (میریگی، ۱۳۹۵:

۱۲۰ و ۱۲۴). بر پایه تعریف ببلاوی، دولت رانتیر از ویژگی‌های ذیل برخوردار است:

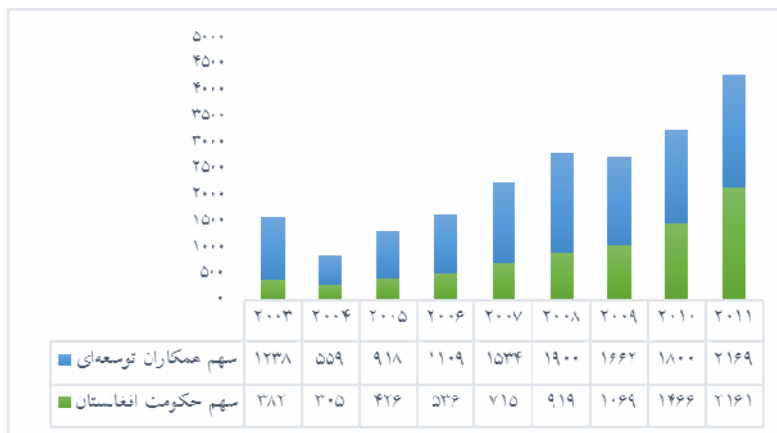
۱. هر کشوری که ۴۲ درصد یا بیشتر از کل درآمدش از رانت خارجی باشد، دولت رانتیر به‌شمار می‌آید (نمودار ۳)؛

۲. این رانت‌ها باید از خارج از کشور تأمین شود. به‌عبارت دیگر، رانت هیچ‌گونه ارتباطی با فرایندهای تولیدی در اقتصاد داخلی کشور ندارد؛

1. Rentier State
2. Rent-free

۳. دولت رانتیر دریافت‌کننده اصلی رانت خارجی است و در هزینه کردن آن نقش اساسی دارد (حاجی یوسفی، ۱۳۷۶: ۱۵۳).

نمودار ۳. درصد کمک‌های خارجی در بودجه ملی، به دلار آمریکا



منبع: (وزارت مالیه، ۱۳۹۱: ۲۱)

اگرچه افغانستان به‌طور بالقوه کشوری غنی از منابع با ارزش تخمینی معادل ۱ تریلیون دلار است، این کشور از لحاظ تاریخی به‌شدت به کمک‌های خارجی وابسته بوده است. بهره‌برداری کامل از منابع مستلزم ثبات، زمان و سرمایه‌گذاری زیاد است. استفاده محدود و ناکارآمد از این منابع به رقابت و درگیری‌های محلی دامن زده است (Bizhan, 2022: 35). درحالی‌که سهم درآمد مالیاتی به‌عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی از ۴ درصد در ۲۰۰۴ به ۱۰ درصد در ۲۰۱۵ افزایش یافت، ولی کمک‌های خارجی منبع مهم مالی باقی ماندند. بین سال‌های ۲۰۰۲ و ۲۰۱۵، کمک‌های توسعه‌ای خارجی^۱، بدون در نظر گرفتن کمک‌های نظامی، به‌طور میانگین کمابیش ۳۸ درصد از درآمد ناخالص ملی^۲ را تأمین می‌کرد. کمک‌های توسعه‌ای و نظامی به‌طور میانگین ۶۹ درصد از بودجه ملی افغانستان را بین ۲۰۰۴ و ۲۰۱۸ تأمین کرده است (Bizhan, 2022: 35).

1. Overseas Development Assistance (ODA)
2. Gross National Income (GNI)

۳.۸.۱. رانتهای بین‌المللی

پس از نشست بن که اصول نظام سیاسی و نهادسازی در افغانستان را بنیان نهاد، جامعه بین‌الملل پانزده نشست بین‌المللی را از ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۵ به‌منظور جلب کمک‌های بین‌المللی در بازسازی افغانستان برگزار کرد که در آن بسیاری از کشورهای شرکت‌کننده مبالغ را به‌عنوان کمک بلاعوض و وام در اختیار دولت افغانستان و نهادهای بین‌المللی قرار دادند. از سال ۱۳۸۱ (نشست توکیو) تا ۱۳۹۱ به‌طور کلی ۱۱۹ میلیارد دلار به افغانستان کمک مالی داده شد که بخش بزرگ آن از سوی کشورها و نهادهای کمک‌دهنده به‌طور مستقیم هزینه شد و مبلغ کمی از آن از سوی دولت افغانستان به مصرف رسید (وزارت مالیه، ۱۳۹۱: ۴۳). بر اساس گزارش مالی وزارت مالیه افغانستان در ۱۳۹۱: «یک قسمت بزرگ کمک‌های مصرف‌شده در ۱۳۹۰ خارج از بودجه دولت به مصرف رسیده است. صرف ۳/۲ میلیارد (دلار) امریکایی از راه سیستم‌های دولت که از جمله ۴۹ فیصد به‌نحوه تعهدات دوجانبه و متباقی ۵۱ فیصد از راه مکانیزم‌های صندوق‌های وجهی مانند صندوق امانتی بازسازی افغانستان، صندوق امانتی نظم و تطبیق قانون، صندوق امانتی زیربنای افغانستان و غیره به مصرف رسیده است» (وزارت مالیه، ۱۳۹۱: ۴۳).

۳.۸.۲. رانتهای داخلی

بر اساس الگوی رانتیرسم، رانت در دولت‌های رانتیر زیر نظارت نخبگان حاکم قرار دارد. بر این اساس می‌توان گفت رانت در دولت افغانستان در اختیار اعضای قدرتمند ائتلاف مسلط قرار داشت. انحصار رانت توسط اعضای قدرتمند ائتلاف مسلط از بروز خشونت توسط آنان و سازمان‌ها تابع جلوگیری به‌عمل می‌آورد. آنان از راه رانت‌جویی سعی در به‌دست آوردن رانت می‌کردند و در حقیقت توزیع رانت از راه رانت‌جویی محقق می‌شد.

۳.۹. سازوکار ائتلاف مسلط (رانت‌جویی)

به مجموعه فعالیت‌هایی که در آن گروه‌های مشخص به‌منظور ایجاد، حفظ یا تغییر امتیاز انواع انحصارات یا حقوق قانونی، در راستای قانع کردن دستگاه‌های حاکمیتی انجام دهد، رانت‌جویی اطلاق می‌شود (Butler, 2012: 76). در تعریفی دیگر به فرایندی صرف منابع و تلاش در راستای ایجاد، حفظ یا انتقال غیراستحقاقی یا خودسرانه حقوق اقتصادی گفته می‌شود که به رانت می‌انجامد (خضری و رنایی، ۱۳۸۳: ۶۱). از نظر داگلاس نورث و دیگران به عملی که در آن افراد تنها رانت را پیشینه نمی‌کنند، بلکه در پیروی از اصول رفتار عقلایی مایل‌اند منابع را به‌نحوه تخصیص دهند که رانت‌ها را به‌طور اختصاصی نصیب خود کنند، رانت‌جویی گفته می‌شود و تا زمانی که رانت‌جویی به نتایجی بینجامد که وضعیت جامعه را بدتر از پیش سازد، رانتهای «مستقیماً غیرمولد» ایجاد کرده است (نورث و دیگران، ۱۳۹۶: ۳۱).

رانتیریسیم مانعی در برابر تشکیل دولت‌های مشروع و نهادینه شده است، اگرچه رانت‌های خارجی به نهادهای دولتی از راه‌های ویژه‌پروری و بنده‌نوازی نظام حمایتی اجازه می‌دهد تا به ارائه خدمات رفاه عمومی ادامه دهند. بنابراین رانتیریسیم پیامد دوگانه «ضعف دولت» و «حمایت از وضعیت زندگی افراد خاص» برای دولت‌های بالقوه درمانده ایجاد می‌کند. زمانی که جنگ‌سازی^۱ در دولت‌های رانتی به‌عنوان راهبرد دولت‌سازی^۲ به‌کار گرفته می‌شود، دولت‌ها شکست می‌خورند و فرو می‌پاشند (Schwarz, 2011: 419).

۴. رانت‌جویی در افغانستان

رانت‌کرات‌ها^۳ به بازیگرانی اشاره دارد که رانتیریسیم را انجام می‌دهند و در اجرای «رانت‌گرایی زیرساختی»^۴ در چرخه عمر پروژه‌های زیرساختی نقش دارند، که در آن رانت‌سالاران از سرمایه و نیروی کار مازاد استفاده می‌کنند. رانت‌کرات‌ها با کمک چارچوب‌های قانونی محلی و ائتلاف متقابل ذی‌نفعان سیاسی-اقتصادی، کالا را به یک دارایی تبدیل می‌کنند (Rogers, 2023: 1). بر اساس مقوله رانت‌جویی دو امکان برای ائتلاف مسلط فراهم شد:

۱. امکان تضمینی دستیابی به منفعت‌های مادی در نهادهای دولت در قالب قراردادهای و امتیازها (برخورداری از حقوق ویژه مانند قرضه‌های بانکی)؛
۲. امکان گماشتن افراد مورد اعتماد در مشاغل مهم دولتی در ازای پرداخت رشوه (پول) یا اعلام وفاداری.

۴.۱. رانت‌جویی در قراردادهای دولتی و امتیازها

یکی از گسترده‌ترین ابعاد رانت‌جویی در نظام گذشته رانت‌جویی در قراردادهای انکشافی و تدارکاتی دولت و برخورداری از امتیازهای استفاده از قرضه‌های بانکی در افغانستان اتفاق افتاد.

از آنجا که بسیاری از افراد مسئول در نهادهای اجرایی در دولت افغانستان از پشتیبانی اعضای قدرتمند ائتلاف مسلط برخوردار بودند، در اغلب موارد ترسی از عواقب حیف‌ومیل بودجه و محاکم قضایی نداشتند. به‌دست آوردن قراردادهای دولتی از راه‌های رایج رسیدن به سود توسط اعضای ائتلاف مسلط و سازمان‌های آنان به‌شمار می‌رفت. در کانون رانت‌جویی توسط اعضای ائتلاف، بیشتر خویشاوندان و افراد مورد اعتماد آنان قرار داشتند. آنان با استفاده

1. War-making
2. State-making
3. Rentocrats
4. Infrastructure Rentierism

از قدرت و نفوذ رسمی و غیررسمی امتیاز عقد قراردادهای دولتی را به دست می‌آوردند. برای نمونه می‌توان به گزارش مؤسسه گلوبال ویتنس در مورد فساد در قراردادهای معادن افغانستان اشاره کرد که در آن رانت‌جویی توسط خویشاوندان رهبران ائتلاف مسلط از راه اعمال نفوذ در قراردادهای دولتی صورت می‌پذیرفت (گلوبال ویتنس، ۲۰۱۲).

۴.۱.۱. پرونده فساد در قرارداد سمنت غوری^۱

بر اساس گزارش سازمان دیدبان شفافیت افغانستان در ۲۰۱۵ و بر مبنای گزارش پژوهشی روزنامه اطلاعات روز، شرکت سرمایه‌گذاری افغان متعلق به محمود کرزی برادر حامد کرزی رئیس‌جمهور، حاجی حصین فهیم برادر مارشال فهیم معاون پیشین رئیس‌جمهور، غفار داوی شوهر شکرپه بارکزی عضو شورای ملی افغانستان و عبیدالله رامین عضو شورای ملی افغانستان بر خلاف قانون معادن که مدت اعتبار قرارداد را ۳۰ سال تعیین کرده، شرکت مدت اعتبار ۴۹ سال را در جریان عقد قرارداد به دست آورده است. همچنین شرکت از انجام تعهدات خویش در قرارداد استتکاف کرده و همزمان بر خلاف قانون معادن، اقدام به عقد قرارداد در معادن دیگر کرده است. شرکت بالا توانسته است از امتیاز معافیت مالیاتی به مدت سه سال برخوردار شود و شرکت بر خلاف قانون معادن به ازای هر تن زغال‌سنگ به ارزش ۳۵ دلار تنها هشت دلار به ازای هر تن به دولت پرداخته است (پژواک و دریابی، ۱۴۰۱).

۴.۲.۲. رانت‌جویی در دریافت قرضه‌های بانکی

بهره‌مند شدن از اعتبارات مالی به واسطه وابستگی به ائتلاف مسلط بخش دیگر از برخوردار شدن از رانت در افغانستان بود. بدون تردید پرونده فساد مالی در کابل بانک یکی از بزرگ‌ترین پرونده‌های فساد مالی افراد وابسته به اعضای قدرتمند در ائتلاف مسلط به‌شمار می‌آید. در این پرونده ۹۸۶ میلیون دلار به‌عنوان قرضه از دارایی‌های بانک به خویشاوندان و افراد نزدیک به اعضای ائتلاف مسلط پرداخت شده است و افراد مذکور نسبت به بازپرداخت قرضه‌ها به‌طور کامل امتناع می‌کنند. در میان اعضای سهامدار در کابل بانک که خود بیشترین قرضه را دریافت کرده‌اند، اسامی خویشاوندان رئیس‌جمهور حامد کرزی (محمود کرزی) با ۲۲ میلیون دلار، برادر مارشال فهیم معاون پیشین ریاست‌جمهوری (حصین فهیم) با مبلغ ۴۰ میلیون دلار دیده می‌شود (پژواک و دریابی، ۱۴۰۱).

۱. شرکتی دولتی در استان بغلان که به تولید سیمان می‌پردازد.

۳.۴. فساد در استخدام کارمندان

قوانین استخدامی از مهم‌ترین قواعد دولتی است که سهولت تحصیل منابع برای مقامات را افزایش می‌دهد. بر اساس گزارش کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری، صاحبان قدرت بیشترین نقش را در استخدام کارمندان در بخش‌های مهم دولتی داشته‌اند. «با وجود صراحت مبنی بر داشتن بعضی شرایط لازمه برای بعضی از پست‌های خدمات عامه، کمیته شاهد اعمال نفوذ سیاسی در استخدام کارمندان بوده است» (کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی علیه فساد اداری، ۱۳۹۲: ۱۵). تنها در وزارت امور خارجه ۴۰ درصد از کارمندان استخدام‌شده طی سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۷ بدون رعایت دستورالعمل‌های استخدامی، به‌واسطه اعمال نفوذ برخی از شخصیت‌های و مقامات سیاسی در داخل و خارج از این وزارت به کار گماشته شده‌اند. بر اساس ادعای کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری، پست‌های وزارت خارجه عاملی برای امتیازدهی و امتیازگیری شده است (سروش، ۱۳۹۸).

۵. نتیجه

در این نوشتار تلاش شد تا به پرسش‌های پژوهشی زیر پاسخ داده شود: ۱. عوامل نهادی مؤثر در شکل‌گیری دولت افغانستان در ۱۳۸۰ چیست؟ ۲. چگونه «عوامل نهادی» بر «شکل‌گیری و عملکرد دولت در افغانستان» پس از اجلاس بن در دوره زمانی ۱۳۹۳-۱۳۸۰ که افغانستان از «ثبات سیاسی نسبی» بهره‌مند شد، تأثیر داشته‌اند؟ برای یافتن پاسخ‌های مناسب، نخست با استفاده از رهیافت نهادی، عوامل نهادی مؤثر در شکل‌گیری دولت در افغانستان بررسی و سپس به نحوه عملکرد آن پرداخته شد. بررسی عوامل نهادی نشان می‌دهد که سه عامل مهم «سازمان، ائتلاف مسلط نخبگان و رانت» نقش اساسی در شکل‌دهی به دولت و تأمین ثبات در افغانستان داشتند. به عبارتی، توافق نهادهای خارجی و داخلی در ایجاد ائتلاف مسلط و خلق و توزیع رانت، چارچوبی نهادی را برای نحوه تعامل بازیگران مختلف اعم از کشورها، نهادهای بین‌المللی و داخلی در فرایند دولت‌سازی در افغانستان فراهم کرد. در چارچوب بنیان نهاده شده (نظام دسترسی محدود) در نشست بن هر کدام از بازیگران با هدف کاهش خشونت و پرهیز از خشونت‌ورزی وارد تعامل با یکدیگر شدند. بازیگران خارجی در ازای پرهیز از خشونت از سوی بازیگران داخلی، دادن انواع پشتیبانی‌های مالی و سیاسی از آنان را پذیرفتند که بخشی از این کمک‌ها به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم در اختیار نخبگان و نهادهای داخلی قرار می‌گرفت. بازیگران داخلی نیز در تعامل با یکدیگر و زیر نظارت دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی اقدام به پی‌ریزی نهادها و قواعد کردند. تعامل میان نخبگان سیاسی را قواعد رسمی

قوانین رسمی) و قواعد غیررسمی (هنجارها) تنظیم می‌کرد، در این بین رانت حاصل از دخل و تصرف نظام سیاسی در منافع اقتصادی نقش محوری در تعاملات بین نخبگان در افغانستان ایفا کرد. رانت سبب شد هر کدام از بازیگران از شرایط صلح منفعت بیشتری در مقایسه با شرایط جنگ کسب کنند. در سایه نظام دسترسی محدود، ائتلافی از نخبگان سیاسی برخوردار از رانت، در قالب ائتلافی مسلط شکل گرفت و آنان از راه نظارت بر نهادهای تابعه خود موفق به تحصیل رانت می‌شدند. رانت سبب می‌شد نخبگان و سازمان‌های تابع آنان در برابر سایر اعضای ائتلاف (نخبگان و نهادهای آنان) رفتاری پیش‌بینی‌شدنی از خود به‌منظور اعتمادسازی داشته باشند. اعتماد سبب استمرار همکاری کنشگران و ذی‌نفعان اصلی، و در نتیجه برقراری ثبات سیاسی نسبی تا ۱۳۹۳ در افغانستان شد.

بیانیه نبود تعارض منافع

نویسندگان اعلام می‌کنند که تعارض منافع وجود ندارد؛ و تمام مسائل اخلاق در پژوهش را که شامل پرهیز از دزدی ادبی، انتشار و یا ارسال بیش از یک بار مقاله، تکرار پژوهش دیگران، داده‌سازی یا جعل داده‌ها، منبع‌سازی و جعل منابع، رضایت ناآگاهانه سوژه یا پژوهش‌شونده، سوءرفتار و غیره می‌شوند، به‌طور کامل رعایت کرده‌اند.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. انصاری، غلام فاروق. (۱۳۸۷) *جامعه پشتون، تحول هویت و مناسبات (از احمدخان ابدالی تا اشغال افغانستان توسط روس ها)*، پایان‌نامه دکترا، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.
۲. باقری، اسماعیل. (۱۳۹۶) «ساختار سیاسی افغانستان، رئیس جمهور و رئیس اجرائیه»، *مطالعات راهبردی جهان اسلام*، ۶۹: ۱۸۲-۱۴۹. در: <http://noo.rs/8EWzC> (۱۳ خرداد ۱۴۰۱).
۳. بختیاری، صدیقه؛ محمدمهدی ذکی. (۱۳۹۸) *گروه‌های قومی و توزیع قدرت سیاسی در افغانستان: تعدیل یا تغییر نظام سیاسی در کشور*. کابل: انیستیتوت مطالعات استراتژیک افغانستان.
۴. پژواک، خلیل؛ ذکی دریابی. (۱۴۰۱/۸/۷) «حکومت خانواده‌ها؛ گزارشی از نقش چهره‌های بانفوذ در فساد اداری و مالی»، *روزنامه اطلاعات روز*. در: <https://www.etilaatroz.com/49967> (۹ آذر ۱۴۰۱).
۵. پین، آدم؛ کاوه کرامی، اورحلا نعمت. (۱۴۰۰) *مواد مخدر و توسعه در افغانستان: تحلیل پالیسی ملی و بازیگران*، ترجمه عزیزالله اسفندیاری، کابل: واحد تحقیقات و ارزیابی افغانستان.
۶. حاجی یوسفی، امیرمحمد. (۱۳۷۶) «رانت دولت رانتیر و رانتیرسم، بررسی مفهومی»، *اطلاعات سیاسی-اقتصادی*، (۱۲۶-۱۲۵): ۱۵۵-۱۵۲. در: <https://sid.ir/paper/419581/fa> (۲۰ مهر ۱۴۰۱).
۷. خضری، محمد؛ محسن رنانی. (۱۳۸۳) «رانت جویی و هزینه‌های اجتماعی آن»، *نامه مفید*، ۱۰، ۴۵-۸۰. در: <https://sid.ir/paper/3654/fa> (۵ آبان ۱۴۰۱).
۸. خلیل‌زاد، زلمی. (۱۳۹۵) *فرستاده (سفر من در جهانی متلاطم از کابل به کاخ سفید)*، ترجمه مصطفی احمدی. تهران: انتشارات کتاب کوله‌پشتی، چ ۳.

۹. سروش، عصمت‌الله. (۱۶ / ۵ / ۱۳۹۸) «درصد کارمندان وزارت خارجه به‌گونه‌ی غیرقانونی استخدام شده‌اند.» روزنامه اطلاعات روز. در: etilaatroz.com/81945/40-percent-of-state-department-employees-are-hired-illegally/ (۳ مهر ۱۴۰۱).
۱۰. قنواتی، نسرين؛ مجید وحید، احمد ساعی، سید علیرضا ازغندی. (۱۳۹۶) «بازتولید ساختار رانتی در ایران»، مطالعه‌ی راهبردی سیاست‌گذاری عمومی ۲۵، ۷: ۲۲۱-۲۰۳. در: https://sspp.iranjournals.ir/article_29733.html (۳ مرداد ۱۴۰۲).
۱۱. کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری. (۱۳۹۲) چهارمین گزارش شش ماهه (۱۱ جلدی ۱۳۹۱ الی ۹ سرطان ۱۳۹۲)، کابل. در: <http://www.afghandata.org:8080/xmlui/handle/azu/20715> (۲۷ خرداد ۱۴۰۱).
۱۲. کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری. (۱۳۹۶) گزارش ارزیابی آسیب پذیری‌های فساد اداری به سطح وزارت معارف، کابل. در: <https://research.amanote.com/publication/eZjz2nMBKQvf0BhiCl2v/> (۵ آذر ۱۴۰۱).
۱۳. گلوبال ویتنس. (۲۰۱۲) «آینده سکتور استخراج معادن افغانستان در معرض خطر قراردادهای ضعیف قرار دارد.» در: <https://www.globalwitness.org/en/archive/getting-to-gold-report-dari/> (۱۴ تیر ۱۴۰۲).
۱۴. میربیگی، سید وحید. (۱۳۹۵) «بررسی تطبیقی رابطه رانتیرسم و الگوی حکمرانی خوب: مطالعه شش کشور ایران، کویت، آذربایجان، اندونزی، مالزی و ترکیه»، فصلنامه علوم اجتماعی، ۲۳، ۷۳: ۱۷۰-۱۱۷. <DOI:10.22054/qjss.2017.7206>
۱۵. نصیری اقدم، علی. (۱۳۹۱) «روش‌شناسی تحلیل نهادی مسائل اقتصادی»، روش‌شناسی علوم انسانی، ۱۸، ۷۱: ۱۱۹-۱۴۴. در: http://method.rihu.ac.ir/article_198.html
۱۶. نورث، داگلاس و دیگران. (۱۳۹۶) سیاست، اقتصاد و مسائل توسعه در سایه خشونت، ترجمه محسن میردامادی و محمد حسین نعیمی‌پور. تهران: انتشارات روزنه، ج ۳.
۱۷. وزارت مالیه. (۱۳۹۱) گزارش وزارت مالیه. کابل: وزارت مالیه. در: <https://sao.gov.af/sites/default/files.pdfh> (۱۵ آبان ۱۴۰۱).

ب) انگلیسی

18. Ademmer, Esther; Julia Langbein, and Tanja A. Börzel. (2020, January) "Varieties of Limited Access Orders: The Nexus between Politics and Economics in Hybrid Regimes," *Governance* 33, 1: 191-208, <DOI:10.1111/gove.12414>.
19. Beblawi, Hazem. (1987) "The Rentier State in the Arab World." *Arab Studies Quarterly* 9, 4: 383-398. Available at: <http://www.jstor.org/stable/41857943> (Accessed 14 July 2023).
20. Bizhan, Nematullah. (2022) "Building Legitimacy and State Capacity in Afghanistan," in Nematullah Bizhan, ed. *State Fragility: Case Studies and Comparisons*, pp. 24-63. London: Routledge, <DOI: 10.4324/9781003297697-2>. Available at: [10.4324_9781003297697-2_chapterpdf-libre.pdf](https://doi.org/10.4324/9781003297697-2_chapterpdf-libre.pdf) (Accessed 14 July 2023).
21. Bonn Agreement (Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions). (2001)

- United Nations Peacemaker*. Available at: <https://peacemaker.un.org/afghanistan-bonnagreement2001> (Accessed 24 July 2023).
22. Butler, Eamonn. (2012) "Public Choice- A Prime," *iea.org.uk* (The Institute of Economic Affairs), 75-81. Available at: <http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/IEA%20Public%20Choice%20web%20complete%2029.1.12.pdf> (Accessed 20 May 2021).
 23. Chesterman, Simon, Michael Ignatieff, and Ramesh Thakur, eds. (2005) *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*. Tokyo: United Nations University Press.
 24. Dobbins, James. (2008) *After the Taliban: Nation Building in Afghanistan*. Washington DC: Potomac Book.
 25. Fishstein, Paul; and Aman Farahi. (2023, January) *The World's Humanitarian, Economic, and Political Engagement with Afghanistan*. New York: Center on International Cooperation (CIC), New York University. Available at: <https://cic.nyu.edu/wp-content/uploads/2023/01/The-Worlds-Humanitarian-Economic-and-Political-Engagement-with-Afghanistan-2023.pdf> (Accessed 16 July 2023).
 26. Löfström, Amanda. (2022) "A Fatigued State: Exploring the Fragilities of the Afghan State," *The Swedish Institute of International Affairs (UI) Papers 2*. Available at: <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2022/ui-paper-no.-2-2022.pdf> (Accessed 10 July 2023).
 27. North, Douglass C., et al. (2012) "Limited Access Orders: Rethinking the Problems of Development and Violence," *Researchgate.net*. Available at: https://www.researchgate.net/publication/259552628_Limited_Access_Orders_Rethinking_the_Problems_of_Development_and_Violence/citation/download (Accessed 23 April 2021).
 28. North, Douglass C., John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast. (2009) *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
 29. North, Douglass C., John Joseph Wallis, Steven B. Webb, and Barry R. Weingast. (2007, November) "Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development," *World Bank Policy Research Working Papers*, <DOI:10.1596/1813-9450-4359>.
 30. PBS. (2001) "Creating A New Afghanistan- Filling the Vacuum," *Frontline*. Available at: <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/campaign/withus/cbonn.html> (Accessed 12 July 2023).
 31. Rodríguez, Enrique Baltar. (2023) "Why Did State-Building Policy Fail in Afghanistan?" *Open Journal of Political Science* 13: 129-154. <DOI:10.4236/ojps.2023.131008>.
 32. Rogers, Samuel. (2023) "The Emergence of the 'Rentocrat'," *New Political Economy (Online)* 1-14, <DOI: 10.1080/13563467.2023.2172148>. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13563467.2023.2172148?src=recsys> (Accessed 12 July 2023).
 33. Schwarz, Rolf. (2011) "Does War Make States? Rentierism and the Formation of States in the Middle East," *European Political Science Review* 3, 3: 419-443, <DOI:10.1017/S1755773911000014>.
 34. Smith, Adam. (1960) *The Wealth of Nations*. London: Every Man's Library.
 35. Stratford, Beth. (2023) "Rival Definitions of Economic Rent: Historical Origins and Normative Implications," *New Political Economy* 28, 3: 347-362, <DOI: 10.1080/13563467.2022.2109612>.
 36. World Bank Group. (2021) "Classification of Fragility and Conflict Situations for World Bank Group Engagement," *The World Bank Group*. Last updated: 2021-07-01. Available at: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/8bc2ffd>

2ca0d2f174fee8315ad4c385b-0090082021/original/Classification-of-Fragility-and-Conflict-Situations-web-FY22.pdf (Accessed 12 July 2023).



Research Paper

Analyzing Institutional Factors Influencing the Formation of the State and its Performance in Afghanistan, 2001-2014

Ebrahim Mottaghi¹, Mohammad Reza Naseri²

¹ Corresponding Author: Professor, Department of Political Science, Faculty of Law & Political Science, University of Tehran, Iran. Email: emottaghi@ut.ac.ir

² A PhD Candidate, Department of Political Science, Faculty of Law & Political Science, University of Tehran, Iran. Email: mrnaseri@ut.ac.ir

Abstract

Following the 2001 invasion of Afghanistan by the U.S. and its international allies, intense efforts aimed at peacemaking and conflict resolution were made at all levels to put an end to the instability and violence in this war-ravaged country. Accordingly, an attempt was made to create a new consolidated government with a focus on institutionalization in Afghanistan. An international conference was held in Bonn, Germany in 2001, in order to facilitate the consultation between Afghan political leaders and other stakeholders to discuss the establishment of the foundations of the new government in Afghanistan. The consequences of this conference included the establishment of a score of significant national organizations which constituted the foundations of the new government in Afghanistan, and the creation of a dominant coalition of diverse Afghan groups which became the ruling class. The new government received foreign aid from the U.S., its Western allies, regional states, international aid agencies, and other donors. However, the newly-established government did not last more than two decades.

One of the main objectives of this research is to investigate the institutional factors influencing the formation of the government and its performance in Afghanistan in the period of 2001-2014. The research questions are as follows: 1. What institutional factors have influenced the formation of the government in Afghanistan and its performance in 2001-

***How to Cite:** Motaghi, Ebrahim; and Mohammad Reza Naseri. (2023, Summer) "Analyzing Institutional Factors Influencing the Formation of the State and its Performance in Afghanistan, 2001-2014," *Faslnāmeḥ-ye siyāsāt (Politics Quarterly)* 53, 2: 369-398, <DOI: 10.22059/JPQ.2023.354224.1008034>.

Manuscript received: 13 April 2023; final revision received: 15 August 2023; accepted: 8 September 2023, published online: 17 September 2023



2014 time period? 2. How have these institutional factors affected the formation and performance of the government in Kabul in 2001-2014 when Afghanistan benefited from "relative political stability"? In the research hypothesis, it is argued that the institutional factors led to the formation of a dominant coalition by the stakeholders among the institutions on the basis of the 2001 Bonn Agreement, and in turn the dominant coalition government was able to achieve relative political stability through *rentierism* and "limited access orders" to rent for the individuals and institutions outside the coalition. The method of institutional analysis—which was presented in the works of Douglas North and his associates—are used to collect and analyze data from various reports and statistical sources provided by reliable national and international centers. In addition, the authors gained insights by a careful investigation of the selected findings of the work of other scholars concerning the issue in question.

The theoretical framework was based on North's institutionalist theory and his concept of limited access orders. The theory is useful in describing and explaining the political and economic state of affairs in the post-conflict societies. In most developing countries, individuals and institutions actively use or threaten to use violence for the purpose of having access to resources and accumulate wealth, but development programs would not be successful unless violence is curbed. Reliable stability is the most important precondition for development in all dimensions, particularly in the process of state building. To achieve stability, it is necessary to end violence and eliminate the concealed threat of the use of violence. North's concept of the limited access orders refers to a type of institutional arrangement in which conflict-prone and conflict-ridden countries are able to curb violence by providing economic incentives to powerful groups to cooperate with each other in maintaining peace and stability. The authors compared the government performance of two previous Afghan leaders: 1) Hamid Karzai's government during 2001-2014 which coincided with the emergence of the new government and the period of relative stability in Afghanistan; and 2) Mohammad Ashraf Ghani's government during 2014-2021, which ended in the withdrawal of U.S. forces from the country, and Taliban's return to power. The formation of a dominant coalition based on the logic of rent distribution, and on a kind of profitable interaction of rival individuals and institutions led to a period of stability. In other words, the behavior of the political elites in the government (dominant coalition) of Afghanistan was guided and limited by rent and this situation led to a period of relative political stability. The findings could help to gain a better and more accurate understanding of the reasons for the 2021 collapse of the regime against a background of unravelling western support in Afghanistan, and the return of Taliban to the seat of power in Kabul.

Keywords: Afghanistan, Dominant Coalition, Government, Limited Access System, Rent, State

Declaration of conflicting interests

The authors declared no potential conflicts of interest with respect to the research, authorship, and/or publication of this article.

Funding

The authors received no financial support for the research, authorship, and/or publication of this article.

References

- Ademmer, Esther; Julia Langbein, and Tanja A. Börzel. (2020, January) "Varieties of Limited Access Orders: The Nexus between Politics and Economics in Hybrid Regimes," *Governance* 33, 1: 191-208, <DOI:10.1111/gove.12414>.
- Ansari, Gholam Farooq. (2008) *Jāme'eh-ye Pashtun, tahavol-e hoviat va monāsebāt (az ahmad khān-e-ebdālī tā eshghāl-e afghānestān tavasote roos'hā (Pashtun Society, the Evolution of Identity and Relationships (from Ahmad Khan Abdali to the Occupation of Afghanistan by the Russians)*, PhD Dissertation, Faculty of Literature and Humanities, University of Tehran, Iran. [in Persian]
- Bagheri, Ismail. (2017) "Sakhtar-e siyāsī-ye Afghanistan, raeis-e jomhoor va raeis-e ejrāi-ye (Afghanistan's Political Structure, President and Chief Executive)," *Faslnāmeḥ-ye motāleāt-e rāhbordi-ye jahān-e eslām (Journal of Strategic Studies of the Islamic World)* 69: 149-182. Available at: <http://noo.rs/8EWzC> (Accessed 3 June 2022). [in Persian]
- Bakhtiari, Siddiqa; and Mohammad Mehdi Zaki. (2018) "Goroh'hā-ye ghomi va tozie'-e ghodrat-e siyāsī dar Afghānistān, ta'dil ya taghir-e nezām-e siyāsī dar keshvar (Ethnic Groups and the Distribution of Political Power in Afghanistan; Adjusting or Changing the Political System in the Country)," *Afghanistan Institute of Strategic Studies*, Kabul. [in Persian]
- Beblawi, Hazem. (1987) "The Rentier State in the Arab World." *Arab Studies Quarterly* 9, 4: 383-398. Available at: <http://www.jstor.org/stable/41857943> (Accessed 14 July 2023).
- Bizhan, Nematullah. (2022) "Building Legitimacy and State Capacity in Afghanistan," in Nematullah Bizhan, ed. *State Fragility: Case Studies and Comparisons*, 24-63. London: Routledge, <DOI: 10.4324/9781003297697-2>. Available at: [10.4324/9781003297697-2_chapterpdf-libre.pdf](https://doi.org/10.4324/9781003297697-2_chapterpdf-libre.pdf) (Accessed 14 July 2023).
- Bonn Agreement (Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions). (2001) *peacemaker.un.org (United Nations Peacemaker)*. Available at: <https://peacemaker.un.org/afghanistan-bonnagreement2001> (Accessed 24 July 2023).
- Butler, Eamonn. (2012) "Public Choice– A Prime," *iea.org.uk* (The Institute of Economic Affairs), 75-81. Available at: <http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/IEA%20Public%20Choice%20web%20complete%2029.1.12.pdf> (Accessed 20 May 2021).

- Chesterman, Simon, Michael Ignatieff, and Ramesh Thakur, eds. (2005) *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*. Tokyo: United Nations University Press.
- Dobbins, James. (2008) *After the Taliban: Nation Building in Afghanistan*. Washington, DC: Potomac Book.
- Finance Ministry. (2012) *The Report of Finance Ministry*. Kabul, Afghanistan: Finance Ministry. Available at: <https://sao.gov.af/sites/default/files.pdf> (Accessed 6 November 2022). [in Persian]
- Fishstein, Paul; and Aman Farahi. (2023, January) *The World's Humanitarian, Economic, and Political Engagement with Afghanistan*. New York: Center on International Cooperation (CIC), New York University. Available at: <https://cic.nyu.edu/wp-content/uploads/2023/01/The-Worlds-Humanitarian-Economic-and-Political-Engagement-with-Afghanistan-2023.pdf> (Accessed 16 July 2023).
- Ghanavati, Nasrin, et al. (2017) "Bāz'tolid-e sākhtār-e rānti dar irān (Reproduction of Rent Structure in Iran)," *Faslnāmeḥ-ye motāleāt-e rāhbordī siyāsāt'gozarī-'i omomī (Journal of Strategic Public Policy Studies)* 7, 25: 203-221. Available at: https://sspp.iranjournals.ir/article_29733.html (Accessed 25 July 2023). [in Persian]
- Global Witness. (2012) "Āyande-ye sector-e estekhrāj-e ma'āden-e Afgānistān dar ma'raz-e khatar gharārdād'hā-ye za'eef gharār dārad (The Future of Afghanistan's Mining Sector is at Risk of Weak Contracts)," *globalwitness.org*. Available at: <https://www.globalwitness.org/en/archive/getting-to-gold-report-dari> (Accessed 5 July 2023). [in Persian]
- HajiYousefi, Amir Mohammad. (1997) "Rānt, dolat, rāntier va rāntierism, barresi-ye mafhomi (Government, Rent, Rentier, and rentierism; A Conceptual Review)," *Ettela'at-e siyāsī va eghtesādī (Political and Economic Bimonthly Journal)* 126-125: 152-155. Available at: <https://sid.ir/paper/419581/fa> (Accessed 12 October 2022). [in Persian]
- Joint Independent Committee for Monitoring and Evaluation Committee of the Fight Against Administrative Corruption. (2016) "Gozāresh-e arzyābi-ye āsib'paziri'hā-ye fesād-e edāri bae sath-e vezārat-e ma'āref (Vulnerability Assessment Report of Administrative Corruption at the Level of the Ministry of Education)," *Kabul (research.amanote.com)*. Available at: <https://research.amanote.com/publication/eZjz2nMBKQvf0BhiCl2v> (Accessed 26 November 2022). [in Persian]
- . (2013) "Chāhāromin gozāresh-e sheshmāh-e (Fourth Six-Month Report, 31 December 2012 to 30 June 2013)," *Kabul (afghandata.org)*. Available at: <http://www.afghandata.org:8080/xmlui/handle/azu/20715> (Accessed 27 June 1401). [in Persian]
- Khalilzad, Zalmay. (2016) *Ferestādeh: safar-e man dar jahāni motelātem az kabul be kakh-e sefid (The Envoy: My Journey in a Turbulent World from Kabul to the White House)*, trans. Mostafā Ahmadi. Tehran: Ketab-e Kole'Poshti Publications, 3rd ed. [in Persian]

- Khezri, Mohammad; and Mohsen Renani. (2004) "Rānt'joei va hazinehā-ye ejtemā'i-ye ān (Rent-seeking and its Social Costs)," *Roz'nāmeḥ-'i mofid (Mofid Daily)* 10, 45: 80. Available at: <https://sid.ir/paper/3654/fa> (Accessed 5 November 2022). [in Persian]
- Löfström, Amanda. (2022) "A Fatigued State: Exploring the Fragilities of the Afghan State," *The Swedish Institute of International Affairs (UI) Papers* 2. Available at: <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2022/ui-paper-no.-2-2022.pdf> (Accessed 10 July 2023).
- Mirbeigi, Seved Vahid. (2016) "Baresi-ye tatbighi-ye rābeteh-ye rāntierism va olgo-ye hokmrāni-ye khob (A Comparative Study of the Relationship between Rentierism and Good Governance Pattern; Study of Six Countries: Iran, Kuwait, Azerbaijan, Indonesia, Malaysia and Turkey)," *Faslnāmeḥ-ye oloom-e ejtemā'i (Social Sciences)* 23, 73: 117-170, <DOI:10.22054/qjss.2017.7206>. [in Persian]
- Nassiri Aghdami, Ali. (2013) "Ravesh'shenāsi-ye tahlil-e nahdi-ye masāel-e eghtesādi (Methodology of Institutional Analysis of Economics Problems)," *Faslnāmeḥ-ye ravesh'shenāsi-ye oloom-e ensānī (Humanities Methodology Quarterly)* 18, 71: 119-144. Available at: http://method.rihu.ac.ir/article_198.html?lang=en (Accessed 12 July 2023). [in Persian]
- North, Douglass C., et al. (2012) "Limited Access Orders: Rethinking the Problems of Development and Violence," *Researchgate.net*. Available at: https://www.researchgate.net/publication/259552628_Limited_Access_OrdersRethinking_the_Problems_of_Development_and_Violence/citation/download (Accessed 23 April 2021).
- . (2007) *Politics, Economy and Development Issues in the Shadow of Violence*, trans. Mohsen Mirdamadi and Mohammad Hossein Naimipour. Tehran: Rozeneh, 3rd ed. [in Persian]
- North, Douglass C., John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast. (2009) *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- North, Douglass C., John Joseph Wallis, Steven B. Webb, and Barry R. Weingast. (2007, November) "Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development." *World Bank Policy Research Working Papers*, <DOI:10.1596/1813-9450-4359>.
- Pajhwak, Khalil; and Zaki Dariyabi. (2022, October 29) "Hokomat-e khānevādeh'hā; gozāreshi az naghsh-e chehreh'ha-ye bānofoze dar fesād-e edāri va māli (the Rule of Families; A Report on the Role of Influential Figures in Administrative and Financial Corruption)," *Roz'nāmeḥ-'i ettelā'āt-e roz (Information of the Day Daily)*. Available at: <https://www.etilaatroz.com/49967> (Accessed 30 November 2022). [in Persian]
- Pan, Adam; Kaveh Karami, and Urhala Nemat. (2021) *Mavād-e mokhader va tose' dar Afghānistān; tahlil-e polici-ye meli va bāzigarān*

- (*Narcotics and Development in Afghanistan; An Analysis of National Policy and Actors*), tran. Azizollah Esfandiari. Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit. [in Persian]
- PBS. (2001) "Creating A New Afghanistan- Filling the Vacuum," *Frontline*. Available at: <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/campaign/withus/cbonn.html> (Accessed 12 July 2023).
- Rodríguez, Enrique Baltar. (2023) "Why Did State-Building Policy Fail in Afghanistan?" *Open Journal of Political Science* 13: 129-154. <DOI:10.4236/ojps.2023.131008>.
- Rogers, Samuel. (2023) "The Emergence of the 'Rentocrat'." *New Political Economy (Online)* 1-14, <DOI: 10.1080/13563467.2023.2172148>. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13563467.2023.2172148?src=recsys> (Accessed 12 July 2023).
- Schwarz, Rolf. (2011) "Does War Make States? Rentierism and the Formation of States in the Middle East," *European Political Science Review* 3, 3: 419-443, <DOI:10.1017/S1755773911000014>.
- Smith, Adam. (1960) *The Wealth of Nations*. London: Every Man's Library.
- Soroush, Ismatullah. (2019, August 7) "The Percentage of Employees of the Ministry of Foreign Affairs are Illegally Employed," *Roz'nāmeḥ-i ettelā'āt-e roz (Information of the Day Daily)*. Available at: etilaatroz.com/81945/40-percent-of-state-department-employees-are-hired-illegally (Accessed 25 September 2022). [in Persian]
- Stratford, Beth. (2023) "Rival Definitions of Economic Rent: Historical Origins and Normative Implications," *New Political Economy* 28, 3: 347-362, <DOI: 10.1080/13563467.2022.2109612>.
- World Bank Group. (2021) "Classification of Fragility and Conflict Situations for World Bank Group Engagement," *The World Bank Group*. Last updated: 2021-07-01. Available at: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/8bc2ffd2ca0d2f174fee8315ad4c385b0090082021/original/Classification-of-Fragility-and-Conflict-Situations-web-FY22.pdf> (Accessed 12 July 2023).



This article is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC-BY) license.