

فدرالیسم کورسویی بسوی ساختار آینده

رحمت‌الله بیژن‌پور

فرهنگی سنت‌محور، درحالی‌که ایستایی و انکشاف نیافتگی در همه زمینه‌های زندگی مردم چشمگیر بوده است، نابرابری بیمارگونه نحله‌های اجتماعی و گروه‌های قومی را در ساختار معیوب حکومت‌ها و باور حکومت‌گران به کام خویش درآورده است؛ به یکبارگی نمی‌توان ساختارهای درهم پیچیده سنتی و فرهنگی فرومانده در دامنه‌های مردمی را دگرگون ساخت. این فرایند با متغیرهای مدرن و مورد نیاز جامعه؛ همسو با برخی مشخصات دیگر مانند: روشنگری روشنفکران قدر، پژوهش پژوهشگران توانا، تحلیل مناسب کارشناسان فرزانه، نگاه توافقی محور مدیران مجرب، گردانندگان کاردان، و تحلیل و سنجش سنجش‌گران گران فهمیم می‌خواهد.

تلاش در جهت تغییر ساختار و ماهیت نظام‌های سیاسی و متحول ساختن آن‌ها برای ظرفیت آفرینی در حجم توانایی به مقتضای پیشرفت و فرگشت مناسب،

پرداختن به مسائل پیچیده سیاسی در یک جامعه بازمانده از مناسبات ماقبل دوران مدرنیسم، باید مبتنی و منطبق بر نظریه‌های سیاسی، علمی یا موافق دیدگاه جامعه‌شناسی سیاسی باشد. برش زدن در مساحت حوزه‌های زیستی، جغرافیایی، مردمی، مذهبی و زبانی آن هم در جغرافیای یک سرزمین پسااستعماری مانند افغانستان که فقر و سنت‌زدگی، عقب‌نگه‌داشتگی و شدت باورهای مذهبی دمار از روزگارش بدر آورده است؛ هم دشوار است و هم اجتناب‌ناپذیر.

پرداختن به ساختار غیر متمرکز در یک سرزمین منقطع شده تباری (بریده شدن اقوام با گذشتن خطوط مرزی از روی دل آن‌ها همانند خطوط میان پشتون‌ها، تاجیک‌ها، ازبیک‌ها و خط دایره وی محیط زیستی هزاره‌ها!) که نظام‌های مسلط بر آن در یک سده پسین، دارای سطوح ناهمگون مردمی، سرشار از نگرش‌های نامتوازن سیاسی و اجتماعی با زیرساخت‌های

مدیریتی و برنامه و بودجه سازی!) از یکسو و از جانب دیگر ایجاد نوعی رقابت سازمند و سازنده و نیز همسویی در مناسبات ادارات محلی یا ولایات دارای صلاحیت باحکومت و پالیسی‌سازان مرکز است. «برقراری عدالت اجتماعی مستلزم تحقق امنیت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، افزایش امید به آینده و تأمین معیشت و حفظ هویت آحاد جامعه است. مطالعه وضعیت فقر و کنترل آن برپایه برنامه‌ها، تارسیدن به کاهش لازم، اهمیت بسیار دارد». (فصلنامه رفاه اجتماعی، ۲۰۲۲)

در این رویکرد سیاسی مهم‌ترین هدف رسیدن به شرایط تأمین عدالت در نسبت‌های مردمی، اجتماعی و فرهنگی است، جامعه‌ا که دوران مدرنیته را با سرگردانی استبداد، تمامیت‌خواهی، بی‌عدالتی، انکشاف نیافتگی، فقر و درج‌ازدگی سپری نموده است، این درگذشته ماندن برای گروهی که مسئولیت دولت‌داری و حکومت‌گری (پشتون‌ها) برعهده آن‌ها بود، بسیار توهم‌زا و درخور دفاع می‌نماید، درحالی‌که برای تبارهای دیگر و ساختارهای اتنیکی جامعه که در صنف و سنخ قدرت نبوده‌اند، اهانتی بیش نیست.

از این جهت تنها چیزی که در این دوران اهمیت دارد فراهم نمودن شرایط مشارکت و سهم متوازن همه تبارها و هویت‌ها در ساختار قدرت و نظام مدیریت برپایه توزیع عادلانه نعمات مادی، ثروت، اداره و صلاحیت اجرایی در فرامت غیر متمرکز بودن همه ارکان و نهادها، مؤسسات و ادارات دولتی میان مرکز و محلات است. با توجه به ساختار مردمی، سیاسی، جغرافیایی، فرهنگی و تباری جامعه ما برای نیل به این مأمول و مهم چندین روش غیر متمرکزسازی وجود دارند که برای رسیدن به مراحل بهتر و کارآمد مدیریت یک نظام به لحاظ اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و جغرافیایی، قابل استفاده و بهره گرفتن است:

در زمینه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، حقوقی و مدنی الزامی و تأخیر ناپذیر است. حلقه مفقوده در مبارزه و تلاش برای رسیدن به این اهداف دستیابی به عدالت و برچیدن دامنه‌های و اماندگی، واپس‌گرایی، دین‌خویی، داشتن تعصب تباری، ناوارستگی در نیروی رهبری از گذشته تا امروز است. بدیهی است که گمارشی بودن نیروی سیاسی و ناهنجار بودن عملکردهای مسلط بر روابط سیاسی هم با خود و هم با دنیا، فقدان دانش و تجربه سیاسی مناسب در تعامل بین‌المللی، در راه مبارزه با فقر، سنتی بودن، انکشاف نیافتگی و دلایل دیگر نیز حلقه دیگری در این پیوند می‌باشد.

افغانستان به ساختار غیر متمرکز در نظام‌داری و مدیریت دولتی نیازمند است، نظامی که در آن به صورت عمودی و افقی صلاحیت‌های اداره و نظام در میان مرکز و ادارات محلی بارعایت توازن و تناسب انتقال داده شود. تنها بیمی که برخی از بیش خواهان دارند نفس تقسیم این صلاحیت‌ها در ساختار اداری کشور است، درحالی‌که فرایند توسعه سیاسی نیازمند انکشاف مؤثریت در نحوه گرداندگی و برنامه‌ریزی در ماهیت مدیریت است. ساختار غیر متمرکز تضمین پایه‌ای برای برداشتن چالش‌ها و برپا داشتن حرکت همسو و همسنگ در میان گروه‌های قومی و ساختار تباری این سرزمین است. بنابراین ساختار غیر متمرکز، اشکالی را بر می‌تابد که می‌تواند فدرالی نباشد، اما می‌تواند چالش تمرکزگرایی را برکنار سازد، مؤثریت برنامه‌ریزی و رهبری نهادهای اداره دولتی را تقویت نماید و نگرانی تمامیت خواهان برای تقسیم قدرت را تا سطح تجزیه تنزل ندهد.

مهم‌ترین مسأله در ساختار غیر متمرکز نظام سیاسی کشور، تأمین عدالت و ایجاد روابط متناسب میان خود گردانی‌های محلی (ولایات دارای اختیارات

۱. ارتقای صلاحیت تصمیم‌گیری و اقدامات مستقل اجرایی و برنامه‌ای ولایات به عنوان بسط اختیارات حکومت داری محلی،

۲. ایجاد ایالات جدید بر مبنای ساختار تشکیلاتی کشور و معرفی زون‌ها با توسعه اختیارات و دامنه ابتکارات رهبری منتخب زون‌ها، در هفت هشت محور مناسب، در سراسر کشور،

۳. تشکیل حکومت‌های محلی خودگردان مثلاً (حکومت خودگردان جنوب غرب!) بر مبنای ساختار اجتماعی، اقتصادی و تباری کشور،

۴. تشکیل حکومت فدرال یا فدرال سیستم و ایجاد اداره فدرال (تشکیل فدرال‌ها!) در ساختار اداره و مدیریت مملکت،

۵. روش پسین و شاید بدترین این است که باید اوضاع باهمین ستم‌خویی و تمامیت‌طلبی تداوم یابد که کاری است ناممکن یا تجزیه در جایگاه راه حل مستقیم مطرح گردد. ساختار فدرالی یا فدرال سیستم، نظریه و شکل حکومت‌داری معینی است که چارچوب سیستم‌های عمومی حاکمیت سیاسی را احتوای کند. این ساختار هرچندکه اصالتاً بر پایه تجارب جهانی استوار است، اما به اندازه سه مؤلفه دیگر ساده و انجام‌شدنی نیست.

طرح ساختار فدرال برای جامعه سرشار از نابرابری، تفاوت‌های فرهنگی، اختلافات قومی، مذهبی، محیط‌گوناگون اقتصادی و زراعتی، امکانات طبیعی متفاوت، سطح رشد سیاسی و نیز به لحاظ وضعیت اجتماعی سودمند است، اما این طرح در همین حال برای جامعه ما خیلی خوشبینانه است. به هر حال، می‌دانیم به راحتی می‌توان فهمید که نه از جدایی به همگرایی عمل می‌کند و نه از باهمی به جدایی. در سرگذشت تاریخی این نظریه و ساختار، هیچ قدسیت و استثنایی وجود ندارد؛ یعنی می‌توان برای این‌گونه ساختار و شکل نظام داری پیشینه فراوان نشان داد و نیز می‌توان در گذشته‌های خیلی

دور تاریخ نمونه‌ای آن را دید و معرفی نمود.

در حکومت داری هخامنشیان، غیر از ایران زمین، نواحی گرفته شده را با حفظ استقلال داخلی تابع حکومت مرکزی ساخته بودند؛ مثلاً سغدیان و نگرستان (تخارستان)، بلهکه (بلکیه - بلخ)، سگستان (سجستان یا سیستان و بلوچستان، لیکیه و فلات غربی هریک ممالکی بودند، همچنان بزرگ شهرهای روم باستان پس از فتح توسط هخامنشیان، با حفظ استقلال داخلی، در کنار رشد فرهنگ بومی، عناصر پارسی را نیز پذیرا شد. (سایت پژوهش‌های ایران شناسی دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه تهران)

ساتراپی‌ها (ایالات کنونی) حکومت‌داری‌های محلی و کشورهای پیش از آن مستقل بودند، باید دانست که کوروش در پی ایجاد تمرکز در قلمرو پادشاهی خویش نبود و به ملت‌های تحت حکومت خویش حداکثر آزادی را می‌داد. درکتیبه نقش رستم از ۳۰ ساتراپی که داریوش، ایجاد نموده بود نام برده شده است. هر یک از ساتراپ‌ها در حکم یک ایالت و گاهی فراتر از آن با وسعت و مساحت بزرگتر، در حکم یک کشور بودند. ساتراپ‌ها صلاحیت اداره تمام امور ساتراپی را داشتند، فرمانده نظامی آن ناحیه بودند و بنام خود سکه ضرب می‌کردند. (رضایی، ۲۰۱۵).

مفهوم و معنای فدرال:

فدرال، فدرالی و فدرالیسم از واژه فدیوس به معنای پیمان و قرارداد است. به شیوه‌ای اداره گفته می‌شود که قدرت، صلاحیت و مدیریت میان دولت مرکزی و حکومت‌های محلی تقسیم می‌گردد. در تاریخ دراز دامن بیش از دو هزار ساله ما و جهان، واحدهای سیاسی پیمان‌هایی را بستند و ساختند که برخی دوام نیاورده و فروپاشیده‌اند، مانند یونان و ایتالیا به گونه‌ای که پیمان دولت‌شهرهای یونان باستان پایدار نماندند، پیمان اتحاد شهرهای ایتالیا در قرون وسطی

نیز پایدار نشدند.

از طرح فدرالی در افغانستان، نه در جایگاه یگانه الترناتیف سیاسی الزامی، بلکه یکی از اشکال نظام‌های غیر متمرکز مورد لحاظ برای پایان دادن به تمامیت‌خواهی و تفوق طلبی قومی پشتون‌ها، از سوی هواداران حل مسأله قومی و رسیدن به باور ملی، قریب نیم قرن گذشت؛ تا هنوز فهم فدرالیسم باینش طرفداران آن در افغانستان کاملاً متفاوت است. منطق جدا جداسازی حوزه‌های حکومت‌گری و حکومت شوندگان در استبداد و براندازی‌های قبیله‌ای، در تاریخ معاصر افغانستان، ناشی از وهم و سهمی بوده است که امیران مستبد و بی‌کفایت از شورش‌گری و نارضایتی برخی سران و سرداران و فرزندان مردم منطقه داشتند. اما بر ساخت کنونی و کانسیت فدرالیسم نه بر آن منطق می‌تواند ادله شود و نه با طرح تقسیمات بر مبنای (تشکیل فدرال جغرافیایی، فدرال هویتی، فدرال ساختار مردمی و در نظر داشت منابع اقتصادی ...!).

ساختارهای غیر متمرکز و از آن جمله فدرالی، بر این منطق استوار است که، در یک دولت متمرکز و متشکل ذاتاً تمرکزگرایی موجب عدم رشد اداره و مدیریت در سطوح مختلف می‌شود، آسیب‌شناسی این‌گونه اقتدارگرایی، یا تمرکزگرایی در نتیجه چنان می‌شود که تمرکز قدرت باعث استبداد می‌گردد، باعث شکنندگی و نفرت عمومی می‌شود، باعث عقب‌نگهداشتن جامعه و ظرفیت در همه زمینه‌ها می‌باشد، تخم نفاق و ناروایی را بذر می‌کند، تمرکز طلبی زمینه ظهور تمامیت‌خواهی، شونیسم، طایفه‌گرایی، تعصب و قوم‌گرایی می‌شود، لذا فربه کردن سنت‌های حفظ سلطه، فرار از مشارکت آحاد مردم و مانع پایدار شدن ارتباط مردم با نهاد دولت می‌گردد. تمرکزگرایی اگر در هر جای دیگر عالم مبنای همبستگی بوده باشد، در افغانستان ناسخ توتالیتریسم بوده است و آن را شدیداً تقویت می‌نماید. سرانجام

تمرکز قدرت دلیلی بر رشد سطح نارضایتی عمومی و جدایی‌خواهی خواهد شد.

حکمت و مشیت نظام فدرالی

طرح درست فدرال سیستم (هر ساختار غیر متمرکز) در مقام یکی از فورم‌های ظرفیت بخش برای توسعه مشارکت و دموکراسی، بستگی به سطح آگاهی و دانش عمومی در این زمینه دارد. در جامعه استبدادزده و سنت‌محور افغانستان نبرد میان تاجیک‌ها و پشتون‌ها بر سر ساختار و اقتدار مردم در نظام سیاسی از یک سده گذشته، مشروطه را تاجیک‌ها رهبری می‌نمودند (محمد ولی‌خان دروازی محوری‌ترین چهره این جنبش بود). تحولات پس از مشروطه در هیئت جنبش‌های سیاسی باز هم توسط تاجیک‌ها و اقوام غیر پشتون آهنگ موجودیت می‌نواخت.

جناح قومی حکومت‌های پشتون تبار در حاکمیت سیاسی همیشه وابسته به بیگانه و مصدع فرصت و منقضی وقت بدست آمده بوده‌اند. از این جهت شرم تاریخی برای پشتون‌های باسواد به جهت ناتوانی و عمدتاً نادانی در جهت دولت‌سازی، آزاردهنده است. از یک طرف اعلام نارضایتی از تمرکزگرایی و از طرف دیگر ابزاری ساختن اصطلاح فدرال برای بیان نفرت و فرار از تمرکزخواهان، انصافاً خواست عالمانه و بهینه نیست، بلکه ساختار فدرالی نظام سیاسی آینده در مقام یک طرح مناسب و جانشین برای تمرکزخواهی افراطی و اندیشه باطل و عامل استبداد، پیامد و محسنات بسیاری خواهد داشت. این محسنات و حکمت این ساختار را به گونه واقعی و ماهیت ساختار عملی آن را در این یادداشت به صورت فشرده بر می‌شمارم:

• فدرالیسم نظام تکاملی، ظرفیت آفرین و بسط امکانات اداری برای رشد اقتصادی، فرهنگی، مدیریتی و ساختار مردمی است. در این نظام فرصت رقابت ایالات، مقایسه‌ای بودن توسعه برنامه‌ای،

ایجاد تعامل فعال متقابل، انگیزه‌آفرینی در حیات سیاسی، ایجاد استحکام در مناسبات قدرت و تقسیم اقتدار به صورت عمودی و افقی است.

• فدرالیسم تنها شکل نظام و یک ساختار محض است، اصالتاً از اختلاف به اتحاد نمی‌رسد، از اتحاد به جدایی هم توصیه نمی‌کند.

• تاکید بر یگانه ساختار و آن هم بدون داشتن شانس عمل (نداشتن سهم در بخشی از قدرت، فقدان اشتراک در ساختار عمودی دولت، نایب‌داری مردم از اهمیت فارمت نظام فدرالی، معرفی این گونه دولت‌داری در برابر سلطه طلبی قومی من حیث واکنش و داعیه ساختن و طرح مطلق‌سازی آن در حد ایدئولوژی، فرصت و امکان اجرایی شدن به آن را به هدر می‌دهد.

• جامعه افغانستان فاقد گفتگوهای سیاسی و مناظره در حوزه ساختارهای اداری و تشکیلاتی است. نیروی حکومت‌گر قومی غالباً با تکیه بر تمرکز مطلقه به تقسیم قدرت و توزیع صلاحیت مخالفت نموده است.

• فدرالیسم آن نوع روش دولت‌داری است که بر اساس ارتقای مشارکت وسیع‌تر و رشد و توسعه سیاسی در یک دولت ملی زمینه انطباق دارد. یعنی نمی‌توان از جدایی خواهی، نارضایتی، فرار از مرکز، سلطه ناپذیری و تقلیل مشارکت به انسجام ملی و توسعه فرهنگی، سیاسی در جامعه سنتی دست یافت.

• نظام فدرالی را در تنوع ساختار غیر متمرکز، بهترین شکل ارتقای مشارکت نمی‌توان دانست، اشکال دیگر نظام غیر متمرکز هم کاربردی‌تر به نظر می‌رسند.

• تشکیل واحدهای اداری خودگردان، تشکیل حکومت‌های محلی، ارتقای صلاحیت اداری ولایات بر اساس انتخابی بودن آن‌ها، تشکیل زون‌های ذیصلاح، تقسیم قدرت عمودی میان مرکز و محلات، توزیع صلاحیت در نحوه مدیریت و بیرون ساختن

رهبری دولت از ساحت قومی و طایفه سالاری.

• شماری معتقدند که فدرالیسم را نباید با کنفدراسیون اشتباه گرفت، همچنان‌که در آمریکا، ۱۳ حکومت مستقل، ابتدا قرارداد کنفدراسیون را امضا نمودند که بعدها به فدرالیسم و یکپارچگی امروز آن کشور منتهی شد.

فدرال نه تنها یگانه ساختار دموکراتیک نیست، که در برخی موارد ساختار برگشت خورده (شوروی، یوگوسلاویا و...) دیگر بوده است. تجربه ناتمام، عامل پریشانی (فاقد مبنای عادلانه برای همزیستی و مشارکت مردم برخی کشورها) شده است. فدرال در مفهوم کلی در حدیک برنامه ساختاری برای نظام سیاسی مطرح باشد، چون شکل نظام است و ما بدنیال محتوا و مضمون آن (دموکراسی و تعاملات مفید و مناسب) در ساختار مردمی نظام آینده افغانستان باید باشیم. مطلق‌سازی، یگانه‌سازی، تمرکز و ارتقای آن تا سطح ایدئولوژی، خود تمرکزگرایی مطلق است.

نتیجه‌گیری

0 غیر متمرکز اصل است و از آن نمی‌باید گذشت،
0 تمرکزگرایی موضع بیداد و فساد و بیگانه بنیاد است،
0 اصلاح طلبی شکستن قافیۀ شعر گذشته و آهنگ ناخوش پیشین است،
0 فدرال سیستم یکی از اشکال غیر متمرکزسازی نظام سیاسی آینده است،
0 پیامد نبرد تمرکزگرایی و غیر متمرکز خواهی تجزیه است،
0 تجزیه هم باور سیاسی و سرانجام یک راه حل است!

در این یادداشت شرح ماجرا و آفات و مافات چالش‌آفرین رویدادهای سیاسی افغانستان در یک سده بیان شد، اگر از خوشبینی بگذریم

منابع:

- فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی (۱/۲۱).
 (۲۰۲۲)
 بررسی آثار دوران هخامنشی در شهر بی لیکیه،
 سایت پژوهش‌های ایران‌شناسی دانشکده ادبیات و
 علوم انسانی دانشگاه تهران». [رضایی، محسن، \(۲۰۱۵\)، فدرالیسم اقتصادی»
 \(PDF\) معاونت اطلاع‌رسانی و پژوهش - اداره کل
 اطلاع‌رسانی.](#)

و واقعیتی را مبنای نگاه به آینده قرار بدهیم، ساختار غیرمتمرکز در اشکال مختلف آن، می‌تواند بر وضعیت کنونی نظام‌داری در کشور، قابل تطبیق باشد. غیرمتمرکزگرای و اصلاح ساختاری بدیهی است که با واکنش قومگرایان پشتون مواجه خواهد شد، آن‌ها در نارضایتی خویش از روند ناکامی‌های فراوان سیاسی و نیز دولت‌های ستمگر استبدادی آن‌ها که پریشانی و عقب ماندگی را به بار آورده است، آن‌ها را وادار به نارضایتی و ناخرسندی خواهد کرد. محافل سیاسی پشتون با اصلاح دشمنی دارد، با مشارکت دشمنی دارد، با همزیستی دشمنی دارد و باین همه دشمنی‌ها گرفتار بیماری سخت نفرت است.

بنیاد اندیشه
 تأسیس ۱۳۹۴