



۲۰۱۷/۰۷/۲۸

ضیاء نظام

تمرکز زدایی؛ یک ضرورت مبرم در جهت ثبات افغانستان

تمرکز گرایی به نوع حکومتی اطلاق می گردد که تجمع از حد زیاد قدرت توسط عده محدود در مرکز اجراء گردد. عدم تمرکز قدرت یا صلاحیت معنی آنست که قسمتی از صلاحیت های تصمیم گیری قانونی در سطوح پائین چه در ولایات چه در محلات انتقال یابد و حکومت مرکزی توجه بیشتر و همه جانبه به تصامیم مهم و حیاتی مبذول دارد و مسایل محلی و مسلکی به ادارات مسلکی و محلی واگذار شود. در این نوع ساختارها، صلاحیت ها و اختیارات تصمیم گیری قانونی از طریق قانون و حکومت مرکزی به ادارات و نهاد های محلی اعطا می گردد. به عباره دیگر مشکلات مردم در خود محلات مرفوع شده و به خاطر اجرای یک کار عادی اداری و مشکل اجتماعی به مرکز مراجعه نکرده سرگردان نمی شوند.

اعطای صلاحیت ها به ادارات و نهاد های انتخابی محلی، واحد های مذکور را حیثیت بخشیده، به اعتبار قانونی شان می افزاید و تسهیلات لازم را به مردم محل ایجاد و مشارکت مردم را در امر اداره محلی و در کل احترام به قانون و حکومت افزایش می دهند. البته تمرکز زدایی اثرات مفید و مزایایی متعدد داشته به کنترل و شفافیت امور می افزاید و مخصوصاً پدیده ناهنجار بیوروکراسی کهنه یا کاغذ پرانی را کاهش داده، در نتیجه سطح فساد اداری کاهش یافته زمینه برای مشارکت مردم در امور روزمره انکشاف می یابد و فاصله میان حکومت و مردم کمتر می سازد. یک حکومت غیر متمرکز قادر به تصمیم گیری سریعتر بوده و سلسله پروسیجر اداری را در موضوعات عادی ساده تر می سازد.

حالت خیلی پیشرفته تمرکز زدایی دیموکراسی مستقیم و یا مردم سالاری مستقیم بوده، مردم به تصامیم عمده و قوانین مربوط محل مستقیماً رأی می دهند. بنابر آن هر تبعه حق دارد موضوعات مورد علاقه خویش را مطرح نموده و تصمیم لازم در زمینه اتخاذ گردد.

در حال حاضر این نوع دیموکراسی صرف در دوکانتون کشور سویس عملاً تطبیق می شود و در یونان باستان نیز این نوع دیموکراسی وجود داشت، اما در اکثریت حکومتات کشور های پیشرفته و بعضی از کشورهای رو به انکشاف در مجموع تمرکز زدایی و یا حکومت غیر متمرکز/غیرسنترالیزم حکمفرما می باشد. به طور مثال کشورهای کوچک فدرالی مانند اتریش، سویس، بلجیم و کشورهای مشابه دیگر و در ممالک غیر فدرال نیز تمرکز زدایی خیلی ها انکشاف یافته وجود دارد که مثال برجسته آن ایتالیا می باشد.

افغانستان کشوری است که دارای ساختار اداری خیلی ها متمرکز بوده و در طول چند قرن حکومت های متمرکز و مرکز گرا را تجربه نموده و جز دو دوره کوتاه مدت حکومت مشروط که آن ها هم سخت مرکز گرا بوده اند هیچگاه سعی به عمل نیامده که از نظام مرکزیت و مرکز گرایی کاسته شود و حکومت مستبد فاصله بین مردم و دولت مرکزی را بیشتر ساخته و به این ترتیب در جهت دولت سازی و ملت سازی کار سازنده و اساسی اجراء نگر دیده است.

البته نوع حکومت مرکز گرا از حکومت دیکتاتوری تا حکومت انتخابی که توسط مردم به آرای عمومی، سری و آزاد انتخاب گردیده و سه قوه (اجراییه، مقننه و قضاییه) موجود را احتواء می کند، در این نوع حکومت تمام امور دولت از یک مرکز رهبری و اداره می شود که با ارزش های دیموکراتیک در قرن ۲۱ در تناقض می باشد.

دولت ضعیف در هر دو حالت می تواند ضعیف باشد، نیرومند بودن یک شخص و یک گروه معنی نیرومندی دولت را نداشته بلکه نیرومندی حاکمیت قانون نیرومندی اصلی دولت را به هم می رساند. گفتنیست که در افغانستان حکومتی که بر مبنای مرکز گرایی استوار بوده؛ بین مردم و حکومت فاصله ها را بیشتر می ساخته مخصوصاً در برخی از مناطق بخشی از مردم کشور حکومت مرکزی را از خود بیگانه می دانند، لذا برای کشور مانند افغانستان به مقصد داشتن ثبات سیاسی و یک هویت ملی باید تلاش لازم در زمینه به خرج داده شود زیرا به زور و جبر نمی توان هویت ملی را مستقر ساخت بلکه نتیجه حکومت استبدادی، فروپاشی و تجزیه به چندین قسمت است که اتحاد جماهیر شوروی، یوگوسلاویا، سودان سابق و کشور های مشابه دیگر در جهان مثال های زنده آنست که در طول تاریخ با وجودیکه سعی کردند تا به صورت مصنوعی هویت ملی را تیارز دهند، به جای نرسیده و قربانی حوادث شدند زیرا هویت ملی باید از طرف مردم به طور رضاکارانه، با علاقمندی و شعور سیاسی به میان آید.

باید گفت که مرکززدایی اشکال و انواع مختلف دارد و در عرصه های مختلف سیاسی، اداری، مالی و اقتصادی انتقال مسوولیت از حکومت مرکزی به مقامات تحتانی صورت می گیرد. تمرکز زدایی سیاسی مهمترین نوع انتقال مسوولیت بوده و به اساس آن مسوولیت حکومت مرکزی به مقامات انتخابی محلی از قبیل شوراهای محلی، شاروالی ها و سایر نهادهای انتخابی انتقال یابد که هدف آن اعطای بخشی از صلاحیت ها و قدرت به مردم محل و یا نماینده گان منتخب شان در امر تصمیم گیری های عمومی می باشد.

در مورد تمرکز زدایی اداری انتقال صلاحیت های اداری و مالی به مقامات ماتحت حکومت در ولایات مطرح می باشد که در همچو حالت به سرعت اجراءات می افزایند و ضعف حکومت مرکزی را جبران و از سرگردانی مردم کاسته می شود.

تمرکز زدایی مالیاتی نیز از اهمیت خاصی برخوردار بوده و به اساس آن یک قسمت مالیات به ولایات و محلات جهت تحقق پروگرام ها و پروژه های ساختمانی و بازسازی و اجرای خدمات عامه لازم اختصاص می یابد که مراجع مربوط در زمینه دارای دست باز می باشند. البته هر کشور به ملاحظه شرایط و حالات خود تمرکز زدایی را انتخاب نموده و از تمرکز قدرت در مرکز اجتناب می ورزد. اجرای همچو اقدامات در کشورهای در حال توسعه به منظور انکشاف اقتصادی، سهم گیری مردم را در امور مربوط شان بیشتر می سازد.

در طی نیم قرن گذشته مرکز زدایی در کشور های رو به انکشاف یا در حال توسعه خاصاً در نهادهای انتخابی محلی اثر مفید و مؤثر وارد کرده، آن ها را قدرتمند تر ساخته است که از صلاحیت های بیشتر سیاسی برخوردار گردیده اند و از همین لحاظ پیشرفت قابل ملاحظه ای را در جهت تأمین دیموکراسی مشارکتی کشورهای شان حاصل کرده اند.

مطالعات وسیع، گسترده و مفصلی در مورد تمرکز زدایی پیرامون کشورهای رو به انکشاف یا در حال رشد صورت گرفته که نتیجه اش نشان دهنده آنست که تمرکززدایی اکثراً باعث تغییرات و تحولات مهم سیاسی و اقتصادی گردیده است. مثال های برجسته آن کشورهای بولیویا در براعظم امریکا و اندونیزیا در براعظم آسیا بعد از سقوط حکومت مستبد سوهارتو می باشد که پیشرفت های نهایت چشمگیری را در این دو کشور در عرصه های اقتصادی و اجتماعی به ارمغان آورده است.

همچنان در براعظم افریقا که تمام کشورهای آن رو به انکشاف شناخته می شوند نیز بعد از دهه نود میلادی بسیاری از آن ها در جهت تمرکز زدایی سعی و تلاش لازم را به عمل آورده اند، چنانچه در بسیاری این کشورها نظام های مرکز گرا و مستبدی قبل از دهه هشتاد و آغاز سال های ۹۰ حکمفرما بودند، بعداً این کشورها به دیموکراسی روی آوردند و در عین حال برای متداوم ساختن دیموکراسی، در جهت مرکززدایی تلاش گسترده و کوشش به خرج دادند که به اثر آن در بیشترین این کشورها تغییرات و تحولات مثبت و چشمگیری رونما گردیده است و چون اکثریت مردم این کشورها از اقوام، قبایل، نژادها و ادیان مختلف تشکیل گردیده اند سیستم مرکز زدایی در جهت آوردن ثبات و عطای هویت ملی کمک به سزایی نموده است. در کشورهایی مثالی مالی، مدغاسکر، سنگاپور و حبشه روند تمرکز زدایی رقابت های قومی و مذهبی را فروکش نموده که این امر باعث حفظ وحدت ملی، ثبات سیاسی و تمامیت ارضی آن کشورها گردیده است.

در افغانستان به موجب قانون اساسی جدید ۱۳۸۲ ه.ش، سیستم تمرکز گرایی مانند قانون اساسی سال ۱۳۴۳ ه.ش، زمان شاهی تسجیل گردیده که به اساس آن تمام صلاحیت ها و امتیازات اعم از حقوقی، اداری، سیاسی و غیره به دولت مرکزی موكول گردیده است. فصل هشتم قانون اساسی سال ۱۳۸۲ به اداره کشور اختصاص یافته که بر مبنای آن اداره کشور به اساس اصل مرکزیت بنا یافته است. یعنی اداره مرکزی به یک عده واحد های اداری تقسیم گردیده که در رأس هر کدام آن وزراء قرار دارند و نظر به ماده ۱۳۶ این قانون، واحد اداری محلی ولایات است که در رأس آن ها والی قرار داشته و از طرف رئیس جمهور تعیین می گردند. هر ولایت دارای یک شورای ولایتی نیز می باشد که اعضای آن به اساس ماده ۱۳۸، قانون اساسی توسط مردم همان ولایت انتخاب می گردند. این شورا ها به استناد قانون اساسی فقط و فقط نقش مشورتی را دارا می باشند چنانچه در ماده ۱۳۹ به وضاحت ذکر شده که در مسایل مربوطه مشوره می دهند و به این صورت با وجود انتخابی بودن و در عمل دیده می شود که این شورا ها یک ارگان اضافی تلقی می گردند. یعنی این بار نیز در قانون اساسی جدید، مانند قانون اساسی سال ۱۳۴۳ باز هم یک ارگان بیهوده، مصرفی و تشریفاتی در نظر گرفته شده است که از فشار و تراکم امور حکومت مرکزی هرگز نمی کاهد و کماکان صلاحیت و قدرت در حکومت مرکزی متمرکز می باشد. ایجاد همچو شورا ها در ولسوالی ها و قریه ها نیز در نظر قرار دارد. گرچه تا حال این امر عملی نگردیده و جنبه تطبیقی حاصل نکرده است.

به همین سلسله شاروالی ها که باید انتخاباتی باشند چنانچه قانون آن ها نیز موجود است مگر تا حال شاروال ها از طرف حکومت مرکزی تعیین می گردند یعنی کشور با وجود انتخابی بودن رئیس جمهور و پارلمان باز هم مرکز گرا باقی مانده و هم اکنون جنجال ها و کشیده گی های ذات البینی هم تا جائیکه مشاهده می شود، زاده همین مرکز گرایی بوده و از همین سیاست نشأت کرده است.

با وجودی که در قانون اساسی جدید همانند قانون اساسی سال ۱۳۴۳ سهمگیری و اشتراک روز افزون مردم محل در اداره محلی به موجب قوانین پیش بینی گردیده و مدنظر گرفته شده است، با آنهم متأسفانه در زمینه هیچ اقدام عملی صورت نگرفته است. اداره مستقل ارگان های محلی بر اساس فرمان رئیس جمهور در سال ۱۳۸۶، مجدداً فعال گردیده تا امور حکومتداری محلات را در ۳۴ ولایت کشور و ۳۶۴ ولسوالی و شاروالی ها انسجام و رهبری نماید. در همین راستا سعی و تلاش به عمل آمد تا مأمورین محلی به شمول ولسوال ها از طریق پروسه رقابت آزاد و سیستم رتب استخدام شوند.

یکی از وظایف عمده این اداره (ایجاد و فراهم نمودن مشارکت اتباع در روند حکومت داری محلی) است. اما متأسفانه در این زمینه نیز کار های مهم اداری و سیاسی که باید انجام می شد، صورت نگرفته است یا به عباره دیگر در باره استقرار عدم مرکزیت یا مرکز زدایی کوشش لازم صورت نگرفته است.

در افغانستان تمرکز قدرت را بعضاً به مفهوم دولت سازی پنداشته و توجیه می کنند که این طرز تفکر در عصر حاضر به جا نبوده بلکه این نوع اداره در جهت ملت سازی یا دادن هویت ملی برای تمام مردم کشور مانع بزرگی شناخته می شود، زیرا با تقویه حکومت مرکزی در حقیقت مقامات و مردم محل به حاشیه رانده می شوند و از اعتبار و موقف شان کاسته می شود. به هر مقیاسی که نقش مردم در حیات اداری و سیاسی جامعه کمرنگ شود و مردم به حاشیه رانده شوند و موقف شان تضعیف گردد به همان تناسب حکومت مرکزی از مردم فاصله گرفته و به این ترتیب ملت سازی ضعیف تر گردیده و کسب هویت ملی را برای تمام اقوام و اتباع کشور بسیار مشکل می سازد.

البته در قرون وسطی هنگام اوج سیستم فیودالی در اروپا تمرکز قدرت به مقام سلطنت باعث تضعیف نیروی فیودالی های زورمند در محل می گردید که البته در آن زمان این امر یک تلاش مثبت در جهت دولت سازی و ملت سازی شمرده می شد. در قرن ۲۱ این نوع کوشش ها یا به مفهوم بی خبری از وضع موجود کشور است و یا اینکه یک تلاش سیاسی توأم با نیت بد سیاسی تعبیر خواهد شد که هرج و مرج و تشنج را بیشتر گردانیده و ثبات نسبی ملی اعم از سیاسی و اجتماعی را متزلزل و مختل خواهد ساخت.

پایان