

نگاهی گذرا به اهمیت و بایسته‌های فدرالیسم اقتصادی در افغانستان

دکتر نصرالله انصاری

چکیده

فدرالی شدن یکی از گزینه‌های جدی برای پایان دادن به منازعات دیرینه افغانستان و راهی به سمت ثبات و توسعه آن کشور است. یکی از پرسش‌های مطرح در این زمینه، اهمیت فدرالیسم اقتصادی در فرایند فدرالی شدن افغانستان و بایسته‌های آن است. در این نوشته تلاش شده که باروش توصیفی و متکی بر اسناد و داده‌های کتابخانه‌ای، اهمیت فدرالیسم اقتصادی تبیین گردیده و با توجه به شرایط افغانستان و دیدگاه‌های موجود پیرامون فدرالی شدن کشور، از نقش و جایگاه فدرالیسم اقتصادی در به‌ثمر نشستن پروسه فدرالی شدن رمزگشایی شود. برآیند نوشته حاکی از آن است که مسیر فدرالی شدن افغانستان از فدرالیسم اقتصادی می‌گذرد و تثبیت آن نیز در گرو نوع قوی فدرالیسم اقتصادی است که خصوصی‌سازی به معنای کامل کلمه باشد.

واژگان کلیدی: اقتصاد افغانستان، فدرالیسم اقتصادی، تمرکزگرایی، تمرکززدایی.

مقدمه

منازعات دامنه‌دار سیاسی، درگیری‌های نظامی و خلأ يك دولت فراگیر و حکومت مرکزی مقتدر در افغانستان باعث شده است که زیربنای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی کشور متلاشی شده و نهادها و ساختارها کارایی خود را در جهت سامان‌دهی مطلوب امور، انسجام‌بخشی اجتماعی و توسعه اقتصادی کاملاً از دست بدهد. این موضوع خود به تشدید تنش‌ها و درگیری‌ها و در نتیجه بی‌ثباتی‌ها و ناامنی‌ها در ابعاد گسترده با عمق و پیچیدگی بیشتر منجر شده است. حضور فیزیکی و مداخله مستقیم قدرت‌های بین‌المللی مانند ارتش شوروی سابق به بهانه تأمین امنیت و ثبات و هم‌چنین، حضور نظامی،

حمایت‌های مالی و فنی ناتو به رهبری ایالات متحده آمریکا و کشورهای همسایه و غیرهمسایه در پوشش جامعه جهانی نه تنها به حل مسأله افغانستان کمک نکرد که بر پیچیدگی معادله چندمجهولی امنیتی مانند ناامنی، فساد، فقر، بیکاری، تنش‌های قومی و مذهبی افزود و کشور را یکبار دیگر به سمت افراط‌گرایی قومی و مذهبی سوق داد. گواه عینی آن، وضعیت کنونی افغانستان بعد از خروج فرارگونه نظامیان آمریکایی است که شرایطی به مراتب بدتر از گذشته را برای کشور رقم زده و آینده آن را در هاله‌ای از ابهام و مردم را در یک سردرگمی عجیب و یأس بی‌سابقه قرار داده است.

یکی از چاره‌جویی‌هایی که برای حل مسأله افغانستان بارها از سوی آگاهان امور و صاحب‌نظران مسائل سیاسی، بعضی از گروه‌ها و احزاب از جمله حزب وحدت اسلامی افغانستان و برخی از شخصیت‌ها و رهبران قومی به‌ویژه شهید وحدت ملی استاد عبدالعلی مزاری (ره) مطرح شده و هنوز هم به‌عنوان یک راه‌حل اساسی به آن نگرسته می‌شود، موضوع فدرالیسم و اداره کشور به‌صورت غیرمتمرکز است که به‌دلیل مخالفت‌های بعضی از اقوام و گروه‌ها، هنوز به‌صورت جدی در دستور کار قرار نگرفته و حتی در حوزه مباحث نظری و آکادمیک، ابعاد موضوع روشن و مستدل نشده و ادبیات چندانی پیرامون آن شکل نگرفته است.

در این نوشته تلاش می‌شود موضوع فدرالیسم اقتصادی به‌عنوان یک راه‌حل بلندمدت مورد بررسی قرار گیرد و بر اهمیت و بایسته‌های آن با توجه به شرایط کنونی افغانستان تأکید شود. پیش از پرداختن به اصل موضوع، مروری بر ادبیات و پیشینه بحث لازم است.

مفهوم فدرالیسم اقتصادی

واژه «فدرالیسم»^۱ برگرفته از ریشه لاتینی «فئودوس»^۲ به معنای طرفداری از حکومت فدرال است (حق‌شناس و همکاران، ۱۳۸۰، ۱، ۵۵۹). در اصطلاح علوم سیاسی، فدرالیسم، به اصلی از سازمان‌دهی و همبستگی دولتی گفته می‌شود که بر طبق آن نظام سیاسی از یک واحد سیاسی کل (مرکزی) و واحدهای سیاسی جزء (فدرال) تشکیل می‌شود. هر چند هر دو سطح مرکزی و فدرال از نهادهای حکومتی و دستگاه اداری، پارلمان و قوه قضائیه برخوردارند، اما در عین حال، همه آن‌ها با هم یک نظام سیاسی واحد را تشکیل می‌دهند. به‌همین دلیل، فدرالیسم را اصل وحدت در کثرت نامیده‌اند، زیرا در نظام‌های یادشده، به‌جای اصل «یک ملت-یک دولت» تنوع ملی، قومی، فرهنگی و دینی حاکم است که مبنای ملاء حاکمیت سیاسی قرار می‌گیرد (امیدی، ۱۳۸۷، ۷۴). ویژگی کلی فدرالیسم که فلسفه وجودی آن را نیز تشکیل می‌دهد، گوناگونی در عین یگانگی و یگانگی در عین گوناگونی با تضمین همزیستی جوامع متکثر محلی با جامعه واحد ملی است. از این‌رو، اعضای تشکیل‌دهنده فدراسیون، با وجود از دست دادن استقلال مطلق‌شان، در یکپارچگی جامعه جدید محو نمی‌شوند (خوبروی پاک، ۱۳۷۷، ۲۲).

با این‌که فدرالیسم و تمرکززدایی هرکدام منشأ متفاوت دارند (رضایی، ۱۳۸۹، ۲۰۸-۲۰۹)، ولی در کشورهایی مانند افغانستان که به‌صورت متمرکز اداره می‌شود، نوعی تمرکززدایی قلمداد می‌شود که از جهت موضوع به تمرکززدایی سیاسی^۳، تمرکززدایی اداری^۴، تمرکززدایی مالی^۵ و تمرکززدایی اقتصادی

1. Federalism

2. Foedus

3. Political decentralization

4. Administrative decentralization

5. Fiscal Decentralization

هر منطقه، در چارچوب قواعد و مقررات همان حوزه فعالیت می‌کند و صرفاً در برابر دولت محلی پاسخ‌گو است و از دولت مرکزی تبعیت نمی‌کند. کامل‌ترین شکل تمرکززدایی از نگاه دولت، خصوصی‌سازی^۷ و مقررات‌زدایی^۸ است که در آن، مسئولیت عملکردها از بخش عمومی به بخش خصوصی منتقل می‌شود (هیوز، ۱۳۷۷، ۸۹). این نوع که به آن تمرکززدایی اقتصادی یا بازاری گفته می‌شود، معمولاً با آزادسازی اقتصادی و سیاست‌های توسعه بازار همراه است؛ وظایفی که اساساً یا منحصراً مسئولیت دولت بوده، اکنون توسط کسب و کارها، گروه‌های اجتماعی، تعاونی‌ها، انجمن‌های داوطلبانه خصوصی و سایر سازمان‌های غیردولتی انجام می‌شود (همان).

خصوصی‌سازی می‌تواند شامل مواردی همچون اجازه دادن به شرکت‌های خصوصی برای انجام وظایفی که قبلاً در انحصار دولت بوده، انعقاد قرارداد ارائه یا مدیریت خدمات یا تسهیلات عمومی به شرکت‌های تجاری، تأمین مالی برنامه‌های بخش دولتی از طریق بازار سرمایه و اجازه مشارکت سازمان‌های خصوصی و انتقال مسئولیت ارائه خدمات از بخش دولتی به بخش خصوصی از طریق واگذاری شرکت‌های دولتی شود.

مقررات‌زدایی، محدودیت‌های قانونی برای مشارکت خصوصی در ارائه خدمات را کاهش می‌دهد یا رقابت بین تأمین‌کنندگان خصوصی را برای خدماتی که در گذشته توسط دولت یا انحصارات قانونی ارائه شده بود، امکان‌پذیر می‌کند. در سال‌های اخیر، خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی به جای‌گزین‌های جذاب‌تری برای دولت‌ها در کشورهای در حال توسعه تبدیل شده است. دولت‌های محلی نیز با انعقاد قراردادهای ارائه خدمات یا مدیریت، خصوصی‌سازی می‌کنند.

7. Privatization

8. Deregulation

یا بازاری^۶ تقسیم می‌شود (کمالی، ۱۳۹۳، ۱۲۴-۱۲۵). هدف از تمرکززدایی سیاسی، اعطای قدرت بیشتر به شهروندان یا نمایندگان منتخب آن‌ها در تصمیم‌گیری‌های سیاسی است. در تمرکززدایی اداری، بخشی از وظایف دولت، از سازمان‌های دولت مرکزی به سازمان‌ها و واحدهای اداری دولت محلی منتقل می‌شود. در تمرکززدایی مالی، تصمیم‌گیری در مورد درآمدها و هزینه‌های عمومی هر ایالت به دولت محلی واگذار می‌شود. در تمرکززدایی اقتصادی یا بازاری، مسئولیت عملکردها از بخش عمومی به بخش خصوصی منتقل می‌شود.

انواع تمرکززدایی و موضوع آن‌ها

نوع تمرکززدایی	موضوع تمرکززدایی
سیاسی	واگذاری قدرت به مردم، نمایندگان و دولت محلی هر ایالت
اداری	سپردن وظایف اداری هر ایالت به دولت محلی
مالی	واگذاری درآمدها و هزینه‌های عمومی به دولت محلی
اقتصادی	انتقال عملکردها از بخش عمومی به بخش خصوصی هر ایالت

منبع: یافته‌های نویسنده

به صورت کلی، فدرالیسم در قلمرو اقتصاد، در دو جا بروز و ظهور دارد: یکی، در بخش عمومی که از آن به فدرالیسم مالی یاد می‌شود و دیگری در بخش خصوصی که فدرالیسم اقتصادی یا بازاری خوانده می‌شود. در مورد اول، تصمیم‌گیری در مورد تجهیز و تخصیص درآمدهای عمومی هر منطقه و ایالت، به دولت‌های محلی واگذار می‌شود و حکومت مرکزی صرفاً نظارت و حمایت می‌کند. در مورد دوم، بسیاری از فعالیت‌ها و عملکردهای عمومی، به بخش خصوصی هر حوزه منتقل می‌شود که به آن خصوصی‌سازی نیز گفته می‌شود. بخش خصوصی

6. Economic or Market Decentralization

فدرالیسم اقتصادی به مفهوم تمرکززدایی کامل اقتصادی یا خصوصی سازی، هم می تواند جدا از فدرالیسم سیاسی، اداری و حتی مالی عمل کند و هم می تواند در چارچوب آن ها باشد (کابلی زاده، ۱۳۸۴). در صورت اول، دولت مرکزی بدون این که قدرت، مدیریت و بودجه مناطق را به دولت های محلی واگذار کند، شکل کاملی از خصوصی سازی را در کل کشور به اجرا درمی آورد و در صورت دوم، خصوصی سازی به عنوان مرحله آخر از فرایند تمرکززدایی سیاسی، اداری و مالی به اجرا درمی آید. در این حالت، ابتدا قدرت و تصمیم گیری های سیاسی و به تبع آن، اداره و بودجه، محلی می گردد و سپس، خصوصی سازی توسط دولت محلی به اجرا گذاشته می شود.

در کشوری مانند افغانستان، فدرالیسم اقتصادی به تنهایی عملی نیست و بایست به عنوان مرحله آخر فرایند واگذاری ها و خودمختاری های سیاسی، اداری و مالی مورد توجه قرار بگیرد، چرا که تطبیق فدرالیسم اقتصادی به تنهایی، اولاً، نیازمند وجود یک دولت مرکزی مقتدر و فراگیر است که بتواند شکل کاملی از خصوصی سازی را به اجرا درآورد و ثانیاً، وجود چنین دولتی، شرط لازم هست ولی کافی نیست، زیرا بسیاری از تصمیم گیری های مرکز با شرایط منطقه هم خوانی نداشته و کارایی لازم را ندارد و ادارات محلی نیز انگیزه کافی برای آمایش و پایش دقیق را نخواهند داشت. از این رو، برای رسیدن به فدرالیسم اقتصادی، بایست از مسیر فدرالی شدن حکومت، اداره و مالیه عمومی عبور کرد. آیا فدرالیسم اقتصادی اهمیت لازم برای تن دادن به عبور از مسیر یاد شده را دارد؟

اهمیت فدرالیسم اقتصادی برای افغانستان

اهمیت فدرالیسم اقتصادی از دو طریق قابل تشخیص و تأیید است: یکی، از طریق تعیین نقش تمرکزگرایی موجود در ایجاد و تشدید بحران های سیاسی و اقتصادی کشور و دیگری، از طریق سنجش

تأثیر تمرکززدایی در کاهش بحران های کشور و حرکت به سمت ثبات و توسعه. گرچه در سطح جهانی، شواهد تجربی کافی وجود دارد که بتوان با تکیه بر آن ها تمرکززدایی را بر تمرکزگرایی ترجیح داد و اهمیت آن را نشان داد (هی و همکاران، ۲۰۰۷)؛ اما در خصوص افغانستان، تمرکززدایی تا کنون تجربه نشده و تمرکزگرایی با وجود این که از زمان استقلال کشور تا امروز تجربه شده است، مطالعات پیمایشی و میدانی که نقش آن را در ایجاد و تشدید بحران های کشور بررسی و تعیین کرده باشد، صورت نگرفته است که البته کار آسانی هم نیست.

با وجود این، وضعیت نابسامان فعلی کشور کفایت می کند که نظام متمرکز را به ناکارآمدی متهم کنیم و آن را بخشی از علل و عوامل بحران های گذشته و کنونی بدانیم. این اتهام هم می تواند متوجه خود ساختار متمرکز فارغ از کشوری خاص باشد و هم متوجه نظام سیاسی و شرایط افغانستان به دلیل ناتوانی و نارسایی در تطبیق یک ساختار تمرکزگرای کامل و مؤثر که بتواند اوضاع را به خوبی مدیریت و کنترل کند. در هر دو صورت، تمرکززدایی یکی از گزینه هایی است که پیش روی افغانستان قرار دارد تا شاید با استفاده از آن بتواند بحران های انباشته و بن بست سیاسی و اقتصادی کنونی فایده آید مشروط بر آن که اراده لازم و کافی برای این کار وجود داشته باشد.

اگر فدرالی شدن، راه برون رفت از بحران های کشور باشد، فدرالیسم اقتصادی، هم دریچه ورود به آن محسوب می شود و هم تسهیل کننده آن. حتی اگر فدرالی شدن را عامل تجزیه افغانستان و خطری برای تمامیت ارضی کشور بدانیم، باز هم نمی توان اهمیت فدرالیسم اقتصادی را نادیده گرفت. بررسی و تبیین بیشتر موضوع ایجاب می کند که در ضمن دیدگاه موافقان و مخالفان فدرالیسم در افغانستان نگرینته شود.

۱. اهمیت فدرالیسم اقتصادی از دید موافقان

از مجموع دیدگاه موافقان (یوسفی و اکبرزاده، ۱۳۹۸: ۱۲۷-۱۳۰) استنباط می‌شود که نظام سیاسی متمرکز و قوم‌محور افغانستان، نه تنها باعث توزیع نامتوازن قدرت و مانع مشارکت همگانی در تعیین سرنوشت سیاسی کشور شده که نظام اقتصادی را نیز در راستای منافع قوم و قبیله و در جهت محرومیت و وابستگی اقوام دیگر و مناطق آن‌ها سامان‌دهی کرده است به گونه‌ای که بخش‌ها و مناطق عمده کشور از یکدیگر جدا افتاده و به جای رابطه و تعامل اقتصادی عادلانه و منصفانه، رابطه سلطه‌جویانه از طرف قوم حاکم و نارضایتی از طرف اقوام محکوم شکل گرفته است.

این موضوع، باعث سرخوردگی استعدادها و از بین رفتن مزیت‌ها و در نتیجه عقب‌ماندگی کشور از هر جهت شده و زمینه مداخله و طمع کشورها و قدرت‌های بیگانه را برای هرگونه سوءاستفاده از جمله تبدیل کشور به پناه‌گاه امن برای تروریست‌ها بین‌المللی و پایگاه جنگ‌های نیابتی فراهم کرده است. هم‌چنین، باعث شده است که ناامنی در یک بخش از جغرافیای کشور، کمترین اثر را بر بخش‌های دیگر داشته باشد و عملاً بخش‌ها و ولایات در یک حالت بی‌تفاوتی و بی‌توجهی نسبت به وضعیت بخش‌ها و ولایات دیگر قرار داشته باشند. از جهت اقتصادی نیز، بسیاری از بخش‌ها و مناطق دیگر نتوانسته از ظرفیت و مزیت‌های خود در جهت تأمین نیازهای محلی و ملی، ورود به بازارهای ملی و بین‌المللی و سهم‌گیری در افزایش تولید ناخالص داخلی (GDP) و در نهایت رشد و توسعه اقتصادی کشور استفاده کند.

این در حالی است که به نظر می‌رسد اعطای اختیارات سیاسی و اقتصادی به مناطق و بخش‌های مختلف کشور در چارچوب نظام فدرالی، ضمن این‌که به توزیع متوازن قدرت و کاهش تنش‌های

سیاسی کمک می‌کند، رقابت بین مناطق بر سر رونق و شکوفایی اقتصادی را نیز تشدید کرده و از طریق ایجاد روابط و تعامل اقتصادی بین مناطق و ولایات، باعث وابستگی اقتصادی مناطق مختلف به همدیگر شده و در برابر تنش‌های جدید بازدارندگی ایجاد می‌کند؛ زیرا وجود ارتباط اقتصادی خصوصاً وابستگی شدید زون‌های اقتصادی در تولید و مصرف، باعث می‌گردد که بخش‌های مختلف کشور نسبت به ناامنی و شورش در بخش دیگر حساس شده و تا حد امکان اجازه ندهند که ناامنی گسترش یافته و ادامه پیدا کند. این ایده در اکثر سازمان‌های اقتصادی منطقه‌ای و جهانی مثل شانگهای، آسه‌آن، آکو و... جزء اهداف تعریف شده و در واقع، سازمان‌های بین‌المللی نوعی فدرالیسم در سطح جهانی هستند که می‌خواهند از طریق روابط تجاری و اقتصادی، مناسبات بین چند کشور را تعریف کرده و مکانیزمی را به وجود آورند که همه اعضا در زیر چتر آن احساس امنیت کنند.

به همین دلیل، امروزه کشورها توجه خاصی به امنیت در سایه روابط اقتصادی در چارچوب تشکیل سازمان‌های بین‌المللی دارند که فلسفه آن، تأمین امنیت بین اعضا از طریق ایجاد وابستگی اقتصادی است. این الگو، قابل تعمیم به روابط اقتصادی مستقل بین زون‌های مختلف یک کشور نیز هست که به شکل فدرالیسم اقتصادی ظاهر می‌شود.

حتی اگر نظام سیاسی در افغانستان سر و سامان پیدا کند، ممکن است تمرکزگرایی اقتصادی هم‌چنان به‌عنوان یک مشکل و تهدید برای امنیت پایدار در کشور مطرح بماند، زیرا با تمرکزگرایی، اولاً شکاف توسعه‌ای بین مرکز و اطراف نه تنها باقی می‌ماند که گسترش هم می‌یابد چنان‌که در ۲۰ سال گذشته چنین بوده است. این موضوع، از یک سو باعث مهاجرت مردم به ویژه نیروهای متخصص، فعالان اقتصادی، سرمایه‌داران و سرمایه‌گذاران از اطراف

به شهرها و ایجاد تراکم جمعیتی، افزایش بیکاری و گسترش حاشیه‌نشینی در شهرها با پیامدهای منفی فراوان می‌شود. از سوی دیگر، عقب‌ماندگی و توسعه‌نیافتگی اطراف، بدبینی‌ها را نسبت به مرکز و دولت افزایش داده و موجب ایجاد تنش‌های اجتماعی و سیاسی می‌گردد. ثانیاً عدم توجه کافی به مناطق اطراف و پایین بودن میزان سرمایه‌گذاری در آن‌ها، ظرفیت‌ها و مزیت‌های اقتصادی آن‌ها را بلااستفاده گذاشته و باعث هدررفت منابع انسانی و سرمایه‌ای می‌شود که برای کاهش معضلات اجتماعی و اقتصادی اطراف و رشد شاخص‌های اقتصادی کشور بسیار اهمیت دارد.

۲. اهمیت فدرالیسم اقتصادی از دید مخالفان

یکی از استدلال‌های مخالفان فدرالی شدن افغانستان این است که مناطق مختلف کشور از لحاظ اقتصادی به یکدیگر وابسته است. بعضی از مناطق از جمله هزاره‌جات برای رفع نیازهای اقتصادی خود به مناطق دیگر کشور به‌ویژه ولایات غور، غزنی، کابل، پروان، بغلان، میدان و قندهار احتیاج دارد و اگر قرار باشد فدرالی اداره شود، نمی‌تواند از لحاظ اقتصادی به‌خود متکی باشد و با مشکلات گوناگون مواجه می‌شود (مبارز، ۱۹۹۸م، ۸۱).

این استدلال نسبت به استدلال‌های دیگر از جمله خطر تجزیه کشور (همان، ۶۵؛ خلیلی و هاشمی، ۱۳۹۵، ۹۱)، یک ویژگی دارد و آن ماهیت اقتصادی بودن آن است که اگر نظام فدرالی حاکم شود، مناطق محروم و وابسته، نمی‌تواند نیازمندی‌های اقتصادی خود را تأمین کند. ماهیت اقتصادی بودن استدلال، نه تنها از ناپختگی آن نمی‌کاهد که بر تصور نادرست استدلال‌کنندگان از فدرالی شدن نیز دلالت می‌کند. اگر این منطق درست باشد، باید هیچ‌گونه رابطه و تعامل اقتصادی بین کشورهای جهان برقرار نباشد چرا که هرکدام از آن‌ها یک کشور مستقل است که

باید در تمام نیازمندی‌های اقتصادی به‌خود متکی باشد. این در حالی است که هیچ کشوری در دنیا خودکفا نیست و همه کشورهای به‌نحوی به‌همدیگر وابستگی دارند و بعضی از نیازهای خود را از دیگر کشورهای تأمین می‌کنند. این تصور که استقلال سیاسی، اداری، مالی و اقتصادی داشتن به معنای قطع رابطه با دیگران است، قابل تصدیق نیست.

همان‌گونه که تعامل اقتصادی برخواسته از نیازها، به بهبود سطح روابط کشورها کمک می‌کند، روابط بین نواحی مختلف یک کشور را نیز بهبود می‌بخشد. به‌عنوان مثال، اگر به مناطق مختلف کشور خودمختاری اقتصادی در هر دو سطح ضعیف و قوی داده شود، هر منطقه سعی می‌کند ظرفیت‌ها و مزیت‌های اقتصادی خود را شکوفا سازد. در فرایند شکوفاسازی، مردم هر منطقه و دولت محلی آن متوجه خواهند شد که بدون تعامل اقتصادی با دیگر مناطق، قادر به این کار نیستند. واضح‌ترین مصداقش این است که نیازمندی‌های تولیدی و مصرفی هر منطقه از طریق داد و ستد بین مناطق برطرف می‌شود و حتی ورود تولیدات هر منطقه به بازارهای ملی و بین‌المللی بدون همکاری مناطق دیگر امکان‌پذیر نیست. وانگهی، فلسفه فدرالیسم اقتصادی آن است که افراد و مناطق صرفاً وابسته نباشند بلکه بتوانند وابستگی ایجاد کنند. وابستگی طرفینی، همبستگی به‌وجود می‌آورد حتی اگر از روی ناچاری و مصلحت‌سنجی باشد. اما وابستگی یک طرفه، به محرومیت و در نهایت نارضایتی، خشم و طغیان اجتماعی منجر می‌شود. بنابراین، یکی از ضرورت‌های فدرالیسم اقتصادی در افغانستان، ایجاد تعادل بین مناطق و خروج آن‌ها از وابستگی یک طرفه است. از آن‌جا که فدرالیسم اقتصادی، بدون فدرالیسم سیاسی، اداری و مالی میسر نیست، می‌توان از اهمیت این، به اهمیت آن‌ها نیز پی برد.

بایسته‌های فدرالیسم اقتصادی در شرایط کنونی افغانستان

پی‌گیری و پیاده‌سازی فدرالیسم اقتصادی در افغانستان، الزامات خاص خود را دارد که از درک درست و پذیرش اهمیت آن تا شکل‌گیری اراده قوی بر اجرا و آماده‌سازی زیرساخت‌های فیزیکی، فنی و نهادی آن همه را در بر می‌گیرد. هرکدام از این موارد، نیاز به بررسی جداگانه و پژوهش‌های علمی و کاربردی مستقل دارد. اما آنچه در این نوشته کوتاه می‌توان بدان اشاره کرد، توجه به دو مرحله‌ای بودن اجرای فدرالیسم اقتصادی در کشورهایی با شرایط و ویژگی‌های افغانستان است.

در شرایط عادی و برای کشورهایی که از نظم و ثبات سیاسی و اقتصادی اولیه برخوردارند و نهادها و ساختارها شکل گرفته و مکانیزم‌ها به‌صورت خودکار عمل می‌کنند، باید پذیرفت که توسعه هدف اصلی است و فدرالیسم اقتصادی می‌تواند ابزاری برای رسیدن به توسعه باشد چنان‌که در کشورهای دیگر تجربه شده است (رضایی، ۱۳۸۹، ۵۲). اما در کشوری با خصوصیات افغانستان که در گذشته ثبات سیاسی و اقتصادی نداشته و اکنون نیز ندارد و در سراسری تند با سرعت زیاد در حال سقوط است، وجود یک اهرم که بتواند از سقوط آزاد جلوگیری کند، بیش از هر چیزی ضرورت دارد. آن اهرم می‌تواند فدرالیسم اقتصادی باشد. از این‌رو، نخست باید به فدرالیسم اقتصادی در افغانستان به‌عنوان عامل خروج از بحران نگاه کرد تا ثبات نسبی شکل بگیرد و در مرحله دوم که شرایط برای تعیین الگوی توسعه کشور فراهم شد، می‌توان از فدرالیسم اقتصادی به‌عنوان ابزار رسیدن به توسعه اقتصادی بهره جست.

با این رویکرد که از بایسته‌های فدرالیسم اقتصادی در افغانستان به‌شمار می‌رود، زمینه ورود مناسب‌تر به نظام فدرالی چه در حوزه مباحث نظری و چه ساحت‌های عملی فراهم می‌شود. البته ورود

به مرحله نخست فدرالیسم اقتصادی که از فدرالیسم مالی آغاز می‌شود، نیاز به تصمیم‌گیری‌های آگاهانه، خلاقانه و قاطع از سوی حکومت‌ها دارد که بتوانند خویش‌تن‌داری و انعطاف‌پذیری لازم را نشان دهند چرا که فدرالیسم مالی نیز بدون خودمختاری سیاسی و اداری ممکن نیست. مرحله نهایی فدرالیسم که در آن تصمیم‌گیری‌های اقتصادی مربوط به اقتصاد هر منطقه به حکومت محلی و مردم و در کامل‌ترین شکل آن، به بخش خصوصی واگذار می‌شود، وجود یک حکومت مرکزی مسئول و مقتدر از بایسته‌های آن است که اولاً، با حمایت و هدایت حکومت‌های محلی، زیرساخت‌های لازم برای فعالیت‌های اقتصادی را در تمام مناطق و ولایات فراهم کند؛ ثانیاً، بر عملکرد حکومت‌های محلی به‌منظور اجرای هرچه بهتر فدرالیسم اقتصادی نظارت داشته باشد و ثالثاً، بر روابط اقتصادی عادلانه بین مناطق مختلف اقتصادی نظارت و در صورت نیاز، داوری عادلانه و منصفانه کند.

جمع‌بندی

فدرالی شدن افغانستان یکی از گزینه‌های جدی و قابل تأمل برای رهایی از شرایط نابسامان کنونی و در نهایت ثبات سیاسی و رسیدن به توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور است. جمع‌بندی دیدگاه موافقان و مخالفان فدرالی شدن افغانستان هر دو از اهمیت و ضرورت فدرالیسم اقتصادی حکایت دارد چرا که بدون آن، انگیزه لازم برای همکاری و همبستگی مردم و مناطق کشور به‌وجود نمی‌آید و فاصله‌های اجتماعی و اقتصادی هر روز بیشتر می‌شود. با وجودی که فدرالیسم اقتصادی هم در چارچوب نظام سیاسی متمرکز قابل تحقق است و هم نظام سیاسی غیرمتمرکز و فدرالی، ولی در افغانستان تنها از طریق نظام سیاسی غیرمتمرکز محقق می‌شود چون تمرکز نظام سیاسی که بر مبنای قوم و قبیله شکل گرفته،

اجازه فدرالی شدن اقتصاد را نمی‌دهد و آن را در نطفه خفه می‌کند. بنابراین، پیش‌نیاز فدرالیسم اقتصادی در افغانستان به‌عنوان یک ضرورت، پذیرش فدرالیسم مالی و پیش‌نیاز آن تن دادن به فدرالیسم اداری و سیاسی است.

فدرالیسم اقتصادی در افغانستان باید مرحله‌های صورت بگیرد. در مرحله اول، نوع ضعیف آن از طریق به اجرا درآوردن فدرالیسم مالی تجربه شود تا بحران‌های کشور فروکش کرده و ثبات نسبی در حوزه‌های مهم حاکمیتی و نهادی به‌وجود آید. در مرحله دوم که مرحله اصلی و نهایی است و برای توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور اهمیت دارد، نوع قوی فدرالیسم اقتصادی که خصوصی‌سازی باشد، به اجرا درآید. هرکدام از این دو مرحله، نیاز به تغییر و تحول گسترده در حوزه حاکمیتی و انعطاف‌پذیری بالای مقام‌های مسئول در حکومت مرکزی دارد که پی‌گیر موضوع از مرحله پژوهش تا عملیاتی شدن و سپس پایش مستمر آن باشد. در هر صورت، این یک پروسه بلندمدت و زمان‌بر است که ثبات و توسعه افغانستان گزینه‌ای جز آن ندارد و هر روز تأخیر در آغاز آن، تأخیر در کاهش آلام و دردهای مردم افغانستان محسوب می‌شود.

منابع و مآخذ

۱. امیدی، علی (۱۳۸۷)، «مقایسه مدل‌های ساختاری مدیریت مناطق جوامع متکثر قومی: درس‌هایی برای ایران»، دوفصلنامه برنامه و بودجه، شماره ۱۰۶.
۲. حق‌شناس، سامعی و انتخابی، علی محمد،

حسین و نرگس (۱۳۸۰)، فرهنگ معاصر هزاره، تهران: فرهنگ معاصر، چاپ اول.

۳. خلیلی و هاشمی، محسن و صدیقه (۱۳۹۵)، «چرایی فقدان فدرالیسم در قانون اساسی ۱۳۸۲ افغانستان»، مجله پژوهش‌های جغرافیای سیاسی، ش ۳، ۴. خوبروی پاک، محمدرضا (۱۳۷۷)، نقدی بر فدرالیسم، تهران: شیرازه.

۵. رضایی، محسن (۱۳۸۹)، فدرالیسم اقتصادی، چاپ اول، تهران: معاونت اطلاع‌رسانی و پژوهش.

۶. روشن یوسفی و اکبرزاده، محمدشریف و ربابه (۱۳۹۸)، «بررسی فرصت‌ها و چالش‌های فدرالیسم در افغانستان»، فصلنامه علمی-پژوهشی کاتب، شماره ۱۵.

۷. کابلی‌زاده، احمد (۱۳۸۴)، خصوصی‌سازی مردمی؛ کارایی همراه با عدالت، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول.

۸. کمالی، یحیی (۱۳۹۳)، «بررسی نقش تمرکززدایی در تحقق سلامت اداری»، فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، ش ۵.

۹. مبارز، عبدالحمید (۱۹۹۸م)، فدرالیسم و عواقب آن در افغانستان، پشاور: سبا کتابخانه.

۱۰. هیوز، آون (۱۳۷۷)، مدیریت دولتی نوین، ترجمه: سیدمهدی الوانی، سهراب خلیلی و غلام‌رضا معمارزاده طهرانی، تهران: نشر مروارید.

11. Baogang He, Brian Galligan and Takashi Inoguchi (2007), "Federalism in Asia", Edward Elgar Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA.