

مقاله ای در مورد امکانات موجود برای کمیسیون قانون اساسی

## مرکزی یا فدرالی: یک انتخاب غلط؟

### تمرکز زدایی (یا غیرمرکزی کردن) قدرت دولتی در افغانستان

نوشته: یاش گی

#### مسئله

۱) يك موضوع کلیدی که توسط مردم افغانستان باید حل شود اینست که آیا دولت باید مرکزی باشد یا فدرالی. نکته قابل توجه درین بحث عبارت از تاثیریست که هریک از این دو سیستم بر یگانگی و تمامیت کشور خواهد داشت. طرفداران یک دولت مرکزی واحد استدلال میکنند که افغانستان پارچه پارچه بوده، نهاد های دولتی در آن ضعیف اند، در حالیکه قسمتهایی از کشور یا به وسیله جنگ سالاران و ملیشه هایشان اداره شده و یا از طرف گروههای مخالف تحت حمله قرار دارند. بنابراین، گفته میشود که در چنین اوضاع افغانستان احتیاج به يك دولت نیرومند و مرکزی دارد. از جانب دیگر، طرفداران نظام فدرالی میگویند که کشور شامل اقوام مختلف بوده که خواستار خود مختاری هستند، و اینکه گروه های مقتدر زمام امور را در مناطق و ولایات کشور بدست داشته و به آسانی کنترل خود را بر این مناطق از دست نخواهند داد. بناً کوشش برای تحمیل کردن يك دولت مرکزی، وحدت ملی را به مخاطره خواهد انداخت.

۲) قانون های اساسی در افغانستان به مثابه وسیله یی برای تمرکز گرائی (یا متمرکز کردن قدرت) و توسعه قدرت دولت در مناطق دورافتاده بکار رفته اند، اگرچه قابل یادآوریست که نقش شورای های ولایتی همیشه مورد قبول قوانین اساسی واقع شده است. اما واقعیت های عینی احکام قانون اساسی را به کلی انعکاس نمی دهند. مخصوصاً از سال ۱۹۷۸ به این طرف صلاحیت دولت در حال تحلیل قرار داشته، و نفوذ آن در بسیار نقاط کشور بی تاثیر بوده است. همچنان مناطق مختلف در دست مخالفین و غیره عناصر قرار داشته، درگیری های مسلحانه برای تسخیر مناطق بصورت عام صورت گرفته، و ازین قبیل. ولی حتی در قبل از دوره معاصر، توانایی مرکز برای تهیه خدمات محدود بود که البته عدم موجودیت وسائل عمل و نقل و ارتباط جمعی نقش عمده داشته است. هم اکنون، وضعیت کشور ویژگیهای بسیاری دارد که علیه مرکزی کردن دولت عمل میکنند، از جمله جمع آوری مالیات، فراهم آوری عواید دولتی، انتشار گروه های مسلح، فعالیت های ضد دولتی، کنترل گسترده در مناطق توسط جنگ سالاران که خود را جایگزین قدرت مرکزی قرار داده اند (درین زمینه رجوع شود به مقاله عالی که توسط هلینا ملکیار و بارنت روبین تهیه شده - "روابط بین مرکز و اطراف در دولت افغانستان: وضعیت فعلی و دورنمای آینده" - که به شرایط کنونی در ارتباط با تمرکززدایی ارتباط میگیرد.

تاریخ مقاله: دسامبر ۲۰۰۲)

۳) چارچوبی که بحث فعلی در مورد مرکزیت و فدرالیت در آن صورت میگیرد باید با اضافه نمودن دو عامل دیگر فزاینده ساخته شود. اول، توجهات منطقی و چاره جویانه به پشتیبانی یا مخالفت از تقسیم قدرت بر اساس موقعیت جغرافیایی، طور مثال تاثیر آن بالای کارائی، موثریت و جوابگویی خدمات عامه. دوم، توجه به اشکال مختلف حقوقی که تقسیم قدرت را باید بر اساس آن عملی نمود (البته فدرالیزم فقط یکی از این اشکال است)، تا که پیامد های آن به درستی ارزیابی شده بتوانند. طور مثال بعضی از ضررهای ممکنه که به فیدرالیزم نسبت داده میشود شاید از یک شکل مشخص تقسیم جغرافیایی منشا بگیرد نه از خود اصل تقسیم قدرت. با در نظر داشت این نکته در مقاله حاضر اصطلاح واگذاری قدرت (یا تفویض اختیارات)، بیشتر به معنای اصل ذکر شده بکار رفته نه به معنای فورم یا شکل مطروحه.

### **استدلال های منطقی راجع به واگذاری قدرت (یا تفویض اختیارات)**

۴) دلایل بسیاری وجود دارد که بر اساس آن میتوان واگذاری قدرت مرکزی به اطراف را پسندیده شمرد. از زمان های قبل، تمرکززدائی یا واگذاری قدرت وقتی صورت میگیرد که دولت های مستقل دور هم جمع شده و اتحادیه یا فدراسیونی را بوجود می آورند که هدف آن تقویه ظرفیت دفاعی کشور های مربوطه، یا وسعت نظام اقتصادی شان (بطور مثال ایجاد بازار تجارتي وسیعتر، یا تشریک منابع اقتصادی، و غیره) ، و یا هم گسترش حاکمیت ملی شان روی اراضی وسیع ترمیوود. اما وقتی درباره واگذاری قدرت به مفهوم غیر متمرکز ساختن و یا تفویض صلاحیت از یک مرکز واحد به حوزه های جغرافیایی سخن میگوئیم، دلایل آن با آنهایکه در بالا ذکر شد متفاوت میباشد. بطور مثال درکشور های هندوستان، نایجریا و ایتوپیا، واگذاری قدرت مرکزی به اطراف در اثر خواسته های اقوام و ملیت های اقلیتی صورت گرفت که به تصور آنها آرزوی شان برای سهم گرفتن بیشتر در امور دولتی نمی توانست در موجودیت یک حکومت مرکزی برآورده شود. مثال های معاصر که از تمرکززدائی و واگذاری قدرت می بینیم رویهمرفته به همین روند تعلق گرفته و اهداف شان بصورت کلی ایجاد هموائی میان تفاوت های قومی، منطقه ئی، زبانی و یا مذهبی بوده است - که میتوان از بوسنیا هرزگوینا، فدراسیون روسیه، پورتوریکوی (آمریکا و اسپانیا) فیلیپین و اخیراً به رسمیت شناخته شدن مناطق خودمختار بومی در کانادا طور مثال نام برد. پس میتوان گفت که در آنده دول دنیا که نفوس شان خاصیت چند قومی و کثیرالملیتی دارد، واگذاری قدرت مرکزی به حوزه های اداری در اطراف اقدامی است که سالمیت حاکمیت ملی و وحدت دولت را تضمین می نماید.

۵) گذشته از ملاحظات کلی که در بالا ذکر شد، زمینه های دیگری هم وجود دارد که میتواند اصل واگذاری قدرت مرکزی به مناطق را توجیه نماید. طور مثال موارد ذیل قابل ذکر اند:

\* ایجاد یک نظامی که به مقایسه تمرکز گرائی جنبه بیشتر دیموکراتیک داشته زیرا قدرت در آن به شکل منتشر وجود دارد و میزان و نظارت به شکل بهتر صورت میگیرد.

\* فراهم نمودن امکان تجربه کردن در عرصه موثریت راهنماها، پالیسی ها و نهادها،

زیرا این‌ها را میتوان ابتدا در یک قسمت کشور پیاده نموده و نتیجه‌گیری نمود.

\* جوابگویی و حساسیت بیشتر حکومت به نیازهای مردم.

\* ارتقای سهم‌گیری مردم در امور عامه.

۶) اما از جانب دیگر گفته میشود که تمرکززدایی یا واگذاری قدرت به مناطق:

\* باعث ایجاد ساختارهای پیچیده و پر مصرف حکومتی میشود، بدون آنکه استعداد‌های سیاسی و فنی جهت اداره کردن این ساختارها وجود داشته باشد.

\* باعث ایجاد تنازعات میان مقامات مرکزی و محلی شده که این کشیده‌گی‌ها میتواند به جدائی طلبی از طرف بعضی اقلیت‌های نظامی‌گرا بیانجامد.

\* در بعضی کشورها با یک پروسه غیر مثبت آمیخته بوده که منتج به برتری یک یا دیگر قوم یا ملیت در مناطق واگذار شده میگردد و در اثر آن اهالی که به گروه‌های دیگر وابسته اند مورد تظلم قرار میگیرند.

۷) اگر ممکن میبود که در مورد فواید و زیانهای واگذاری قدرت مرکزی به موافقه برسیم – مثلاً اینکه واگذاری قدرت به محلات کشور سهم‌گیری مردم و جوابگویی مأمورین دولتی را بیشتر میسازد، اما از جانب دیگر این پروسه پر مصرف و مملو از درد سر – شاید در آنصورت میتوانستیم جدولی از فواید و زیانهای این پدیده را ترتیب داده و با تحلیل آن به نتیجه‌گیری در مورد آن بپردازیم. اما در حال حاضر اوضاع ازین قرار است که در مورد پدیده واگذاری قدرت مرکزی و عواقب آن اختلاف نظر عمیق وجود دارد. مثلاً در عرصه‌های ذیل این اختلافات نظر چشمگیر است:

\* آیا واگذاری قدرت مرکزی ملیت‌گرایی تضعیف مینماید و یا آنرا شدیدتر میسازد؟

\* آیا وحدت ملی را تقویت و یا تضعیف میکند؟

\* آیا مقامات دولتی را به آرزو‌ها و نیازمندیهای مردم حساس‌تر میسازد یا نه؟

\* آیا به دموکراسی (حاکمیت مردم) و جوابگویی دولت در مقابل مردم میافزاید و یا از آن میکاهد؟ و یا اینکه فقط برای افراد سرشناس محل امتیاز فراهم میسازد؟

\* آیا انکشاف اقتصادی را تشویق مینماید یا اینکه سد راه آن قرار میگیرد؟

۸) در حالیکه میتوان در حمایت از هر دو موقف ذکر شده دلایل قوی ارائه نمود، تجارب و شواهد تاریخی در زمینه به کدام نتیجه مشخص اشاره نمیکند. تجارب کشور‌های هند و اسپانیا از انتقال قدرت به مناطق نشان می‌دهد که تمرکززدایی و واگذاری قدرت می‌تواند

مخالفت‌های نژادی و قومی را خاتمه داده و وحدت ملی را تقویت نماید، اما کشور های یوگسلاویا و چکسلواکیا برعکس این حالت را نشان می دهند. تجارب در بسیاری کشورها نشان می دهد که کنترل سوء اداره یا فساد به سطح محلی (اطراف) - که از طرف رؤسا یا قوماندانان صورت میگیرد - به مراتب دشوار تر است تا کنترل سوء اداره و فساد به سطح ملی.

### **اشکال مختلف تمرکززدائی یا واگذاری قدرت مرکزی**

۹) ارزیابی پیامدهای کلی واگذاری قدرت از مرکز به مناطق یکی هم به این دلیل مشکل است اصلاً کدام معیار یا مدل خاصی برای این پدیده وجود ندارد. غیر مرکزی کردن قدرت میتواند اشکال مختلف به خود بگیرد. ماهیت واگذاری قدرت، خصوصاً در نوع فیدرالیزم آن، عبارت از یک ترکیبی است از خودمختاری (حاکمیت خودی) و اشتراک در حکومت و نهاد های دولتی به سطح ملی (حاکمیت مشترک). از جمله اشکال مختلف واگذاری قدرت مرکزی، یکی هم امکان یک انتخاب بین البینی یا متعادل بین حاکمیت خودی و حاکمیت مشترک میباشد. بعضی از محققان اعتقاد دارند که با انتخاب دقیق از اشکال ممکن واگذاری قدرت مرکزی، و طرحریزی محتاطانه جنبه های نهادی و قانونی آن، میتوان فواید این پدیده را اعظمی ساخته و پیامد های منفی آنرا تقلیل داد. پروسه واگذاری قدرت مرکزی میتواند - و لازم هم است - که مطابق به آرمان ها، نیازها و محدودیت های موجود در کشور عیار ساخته شود. شیوه لازم برای باز کردن یک مباحثه سازنده درین زمینه آنست که انواع مختلف واگذاری قدرت مرکزی و راه های مختلف برای ایجاد ساختار های لازم باید مورد مطالعه قرار بگیرند. از جمله امکانات، یکی هم ایجاد یک نظام فدرالی است که در آن صورت مقررات مربوط به تقسیم قدرت باید در خود قانون اساسی نهفته بوده و در روشنی آن صلاحیت های مرکز و حوزه ها (مناطق) مشخص گردند. حکومت تاسیس شده در سطوح ملی و منطقوی در چوکات صلاحیت های خود قدرت عام و تام داشته، و تنازعات در نهایت امر از طرف محاکم حل و فصل میشوند. از جانب دیگر، تمرکز زدایی اداری (یا اجرائی) نوع دیگر واگذاری قدرتست که در آن صلاحیت های تقنینی و برنامه ریزی در دست مرکز بوده و صلاحیت اجرای برنامه ها یا به کارمندان ملکی ملی در ولایات و یا هم به شورا های محلی تفویض میشود. درین مورد برنامه مربوطه معمولاً در چوکات قانون اساسی وجود نداشته و میشود که از طرف مقامات اجرائی و یا تقنینی تعیین شود، که البته مرکز میتواند آنرا به آسانی فسخ نماید. (توجه شود که مواد ۶۳ تا ۶۵ در قانون اساسی ۱۹۲۳، مواد ۳ تا ۱۰۲ در قانون اساسی ۱۹۳۱ و مواد ۱۰۸ تا ۱۱۱ قانون اساسی ۱۹۶۴ به اشکال مختلف اصول اداره را به سطح ولایات مطرح میکنند، اما این ها بیشتر جنبه توصیه ئی دارند).

### **تنوع اشکال واگذاری قدرت: سوال های چرا و چگونه**

۱۰) یکی از مزایای تمرکززدائی عبارت از انعطاف پذیری در طروق ممکن برای طرح و تاسیس آن است، که این کار امکان آن را میسر میسازد تا پدیده واگذاری قدرت مطابق شرایط

کشور مطلوب عیار شود. موارد زیرین یک عده عوامل کیلیدی می باشند که موجب انعطاف پذیری میشوند:

\* *هدف و گذاری قدرت:* در گذشته ها اتحاد های که بین کشور ها تاسیس میشد (فیدراسیون ها) هدف شان ایجاد کثرت گرائی در پالیسی و اداره در میان جوامع اکثراً متجانس میبود، و یا هم تامین حکومت بالای اراضی گسترده. در دوران معاصر فیدراسیون ها به منظور اداره نمودن تفاوت های قومی و زبانی بوجود آمده اند.

\* *واحد های که قدرت به آنها واگذار میشود:* درین جا مسئله حجم، جمعیت، تجانس و یا عدم تجانس نفوس واحد های مذکور مطرح است. تجربه نشان می دهد که وقتی فقط دو واحد وجود داشته باشند که هر یک از یک اجتماع مختلف نماینده گی میکند (مثل پاکستان شرقی و غربی، چک و سلواک، و یا تاملیل ها و سنهالی ها در سریلانکا)، در آن صورت واگذاری قدرت به تشنجات مفرط روبرو شده و امکان دوام آن کم است. در حالیکه کشور های هندوستان، اسپانیا و سویس، با جوامع چندین (بیش از دو) ملیتی شان بهتر توانسته اند تعادل موثری را ایجاد و حفظ نمایند.

\* *تعدد سطوح در واگذاری قدرت:* تعداد طبقاتی که اختیارات به آنها تفویض میشود، مثلاً دو طبقه یا سه طبقه – البته به شمول مقامات محلی. در بسیاری کشورها دیده میشود که حکومت در سطح حوزه (منطقه) نیز بسیاری از مشکلاتی را که در سطح ملی وجود دارد در پی دارد. بناً ایجاد یک طبقه سوم قدرت (یعنی حکومت به سطح محلی) شاید لازم باشد تا اشتراک وسیع مردم را تامین نماید.

\* *یکسانی (توازن) یا عدم توازن در قدرت و نهاد های واحد های واگذار شده:* وقتی که تمام واحدها در حجم و مقدار منابع شان شبیه به همدیگر باشند، تمرکززدائی ممکن است که خوبی به پیش برود. ولی زمانیکه واحد ها مشابه نبوده و توازن در میان نباشد، بعضی ها قدرت یا منابع شان بیشتر از دیگران خواهد بود (مثل ایالت شمالی در فیدراسیون نیجریا، کبک در کانادا، کشمیر در هند و زانزیبار در تانزانیا). در این صورت ممکن است تشنجاتی به وجود آید، اما باید گفت که موجودیت یک اندازه عدم توازن در بعضی حالات مفید نیز است، زیرا با واقعیت ها و شرایط مردمی و تاریخی واحد ها تطابق میداشته باشد.

\* *اندازه قدرت (صلاحیت ها) به سطح ملی و واحدهای واگذار شده:* اگر اندازه قدرت واگذار شده به واحد های منطقه ئی زیاد باشد، به این معنی است که اندازه قدرت مشترک به عین تناسب محدود خواهد بود. بناً نقش و توانائی حکومت ملی در تنظیم اقتصاد، توزیع منابع وحتی تامین امنیت ملی جداً متأثر خواهد شد. اما از جانب دیگر اگر فقط چند ساحه محدود قدرت به مناطق واگذار شود، مرکز مناطق محلی را تحت شعاع خود قرار خواهد داد.

\* *شیوه های تقسیم قدرت:* شیوه های تقسیم قدرت تاثیر بزرگی بالای رابطه بین مرکز و مناطق دارد. وقتی صلاحیت های مسلم به طور انحصاری در اختیار مرکز یا مناطق گذاشته میشود، یک جدایی واضح بین دوسطح حکومت بمیان میآید. ولی زمانی

که یک عده قابل ملاحظه از صلاحیت ها "مشترک" باشند - یعنی هم مرکز و هم مناطق بتوانند عین قدرت را تعمیم نمایند، در آن صورت لازمی خواهد بود تا مشوره و همکاری متداوم بین این دو سطح وجود داشته باشد.

\* *تجربید قوای مقننه و مجریه:* جدا کردن صلاحیت های تقنینی و اجرایی یک از راه های ممکنه برای تقسیم قدرت میباشد. به عوض اینکه صلاحیت تقنینی و اجرایی در موارد مشخص هر دو در یک سطح حکومت واقع باشند، ممکن است صلاحیت تقنینی در مورد مذکور به یک سطح حکومت (معمولاً حکومت مرکزی) و مسئولیت اجرایی در زمینه به سطح دیگر تعلق بگیرد. بدین ترتیب اکثر پالیسی ها به سطح ملی تعیین گردیده و به شکل یکنواخت بالای تمام کشور مرعی الاجرا میباشد، اما عملی نمودن این پالیسی ها با توجه به شرایط محلی انجام خواهد پذیرفت. کشور های آلمان و آفریقای جنوبی از این سیستم پیروی می کنند و همینطور در هندوستان، سوئیس، اتریش و مالیزیا نیز این سیستم تا اندازه ئی عملی میشود.

\* *قدرت مداخله از طرف حکومت مرکزی:* اینکه تا چه اندازه دولت ملی میتواند در امور حکومتات واحد های واگذار شده مداخله نماید، یا آنها را هدایت، نظارت و یا حتی متوقف کند، بستگی دارد به اولویت حکومت ملی، و به تصویری که در مورد مسئولیت نهائی حکومت در قبال رفاه مردم وجود دارد (مثلاً که در هندوستان و مالیزیا دیده میشود). در بعضی فیدراسیون ها طبقات مختلف حکومت باهم مساوی تلقی شده و قدرت متناسب دارند، و همچنان صلاحیت و مشروعیت شان به اندازه مساوی از یک پشتوانه ئی مردمی منشا گرفته و توسط قانون اساسی محافظت میشود (مثال های مربوطه شامل ایالات متحده امریکا، سوئیس و استرالیا میباشد).

\* *مسائل مالی:* این مسائل معمولاً پروسه های مالی ایرا در بر میگردد که به سطح حکومت های ملی و منطقه ئی وجود دارند و اهداف شان شامل تقسیم صلاحیت در عرصه جمع آوری و مصرف نمودن عواید عامه، و انتقال منابع مالی از یک سطح حکومت به سطح دیگر (معمولاً از مرکز به مناطق) میباشد. صحبت در مورد مسائل مالی به یک سلسله موضوعات عمیق تماس پیدا میکند، مثلاً اینکه آیا مناطق کمتر انکشاف یافته میتوانند از مرکز کمک مخصوص دریافت کنند تا باشد که اهالی این مناطق نیز از سهولت های زندگی به تناسب مردم سایر مناطق کشور برخوردار گردند. تامین مساوات بین مناطق و انسجام و هماهنگی پالیسی های اقتصادی از طریق اقدامات مالی نیز مسائلی است که با آن برخورد صورت میگردد.

\* *ارتباطات بین الحکومتی:* این عرصه دربر گیرنده مکانیزمهای مختلف برای تامین ارتباطات داخلی میان اجزائی مختلف حکومتی، مشورت میان حکومتات ملی و محلی، هماهنگی پالیسی ها، اصلاحات لازم در روابط مالیاتی، و عملی نمودن قوانین، میباشد. فیدراسیون هائیکه در آن یک قسمت ملاحظه قدرت مشترک بوده و پالیسی های مالیاتی شان نیز خیلی بهم پیوسته باشد، از میکانیزم های ذکر شده به پیمانہ ئی وسیعتر استفاده میکنند، تا آنهائیکه قدرت هایشان انحصاری است. مکانیزمهای متذکره خلائی را که در اثر انقسام اختیارات در یک نظام فدرالی یا واگذار شده رخ میدهد جبران میکند.

\* *حل مناقشات:* این عرصه مکانیزم های را در بر میگیرد که برای حل و فصل مناقشات بین حکومت ها در سطوح مختلف، و ایجاد تعادل بین مشوره و میانجیگری، از یک طرف، و تعمیم قضائی احکام قانون اساسی، از طرف دیگر، بکار میروند. باید گفت که وقتی حکومت به همکاری و هماهنگی علاقمند باشند، روش اولی، یعنی مشوره و میانجیگری، پسندید تر میباشد.

\* *محافظت اقلیت ها:* برای محافظت اقلیت ها در مناطق نیاز به ایجاد وسیله های لازم است که میشود یا از طریق مداخله حکومت مرکزی و یا هم در خود مناطق ایجاد شود. ساحاتی که ایجاب محافظت میکند میشود شامل زبانهای اقلیتی و حقوق مساوی برای تمام اتباع ساکن در منطقه مطلوب – به شمول حق زندگی، حق کار و حق ملکیت، میباشد.

\* *استحکام:* اندازه استحکام و روش مستحکم سازی نظام منعکس کننده اهمیت و آگذاری قدرت مرکزی میباشد. معمولاً مستحکم ترین شکل و آگذاری قدرت مرکزی همانا ایجاد یک نظام فدرالی است که در آن آوردن هرگونه تغییر در موقعیت قانونی و یا اندازه صلاحیت ها ایجاب توافق نظر مرکز و مناطق هر دو را میکند. در نوع دیگر و آگذاری قدرت که استحکام آن کمتر است، تغییر آوردن در شرایط حاکمه یک اکثریت خاص را در قوه مقننه به سطح ملی ایجاب میکند. شکلی که ازین هم ضعیف تر است آنست که در آن آوردن تغییر فقط توسط یک اکثریت ساده ممکن میگردد، که البته این شکل از یک نوع حکومت محلی فرقی ندارد.

### راه های حل مختص برای افغانستان

(۱۱) غیر از وحدت ملی، اهداف دیگر قانون اساسی چیست؟ موافقتنامه بُن به طور مستقیم اهداف یا اصولی را برای قانون اساسی مشخص نمی سازد. حتی در مورد مقتضیات حقوق بشر نیز اشاره خاصی صورت نگرفته، مثلیکه در موافقتنامه های کمبوچیا و تیمر شرقی وجود داشت. به همه حال، ممکن است که با توجه به بخش های دیگر موافقتنامه برداشت های لازم درین زمینه صورت بگیرد، مثلاً وقتی در مورد "خاتمه دادن به جنگ رقتبار در افغانستان و گسترش مصالحه ملی، صلح دوامدار، ثبات و احترام به حقوق بشر در مملکت" ذکر بعمل آمده، و یا هم جائیکه از "تاسیس یک حکومت کاملاً نماینده، با پایه های وسیع، چند ملیتی و دارای حساسیت های لازم در زمینه تبعیض جنسی" سخن گفته شده است. تلاش برای صلح هدف بنیادی بوده و خواست مردم را انعکاس میدهد. حمایتی گسترده ای که مردم به ایجاد یک حکومت نیرومند و یکپارچه نشان میدهند خود نمایانگر اشتیاق مردم به تامین صلح و امنیت در سراسر کشور میباشد.

(۱۲) اما يك حکومت قوی صرفاً با واگذاری قدرت و اختیارات به حکومت بوجود نمیآید. نیرومندی یک حکومت وابسته به یک عده عوامل است، به شمول مشروعیت نهاد های دولتی، گسترگی پشتیبانی مردم از حکومت در تمام کشور، ساختار احزاب سیاسی، سهمگیری مردم

در امور دولت و غیره. این ملاحظات همچنان نشان می‌دهد که، در تصمیم‌گیری در مورد واگذاری قدرت مرکزی به مناطق، افغانها باید اولویت‌های مختلف را در نظر داشته باشند - از قبیل صلح، ثبات، عدالت اجتماعی، وفاق ملی، دموکراتیزه شدن کشور، جوابگویی، مشارکت عوام و غیره. اکثر از اهداف ذکر شده تأثیر مستقیم روی موضوع تقسیم جغرافیایی قدرت دولتی دارد. برای مثال اشکالی از حاکمیت خودی به سطح محلی در راستای دموکراتیزه شدن دولت و جامعه نقش اساسی دارند. اینها همچنان بر پایه اشکال سنتی اداره محلی استوار بوده و مثلاً شورا در آن نقش مرکزی را دارا می‌باشد. گذشته از آن، تمرکز گرایی (مرکزی کردن) و تمرکززدایی (غیر مرکزی کردن) هر دو میتوانند دست به دست هم به پیش بروند. واضح است که تمرکززدایی که به معنی انتقال قدرت مرکزی است تنها وقتی میتواند صورت پذیرد که مرکز قدرتی در اختیار داشته باشد تا انتقالش بدهد. همان مکانیزم هائیکه وظیفه‌شان تأمین انتقال و تعمیم قدرت است، با بمیان آوردن پروسه‌های لازم برای انتقال قدرت و اداره روابط بین حکومتی، همچنان در پیوند دادن مناطق به مرکز (و مناطق دیگر) نقش بازی میکنند.

۱۳) امیدوار هستم که بحث فوق واضح ساخته باشد که برای افغان‌ها تنها دو انتخاب محدود، یعنی یا دولت واحد مرکزی یا دولت فدرالی، وجود ندارد. همانطوری که یک دولت مرکزی میتواند جنبه مقتدرانه کسب کرده و در نهایت امر منجر به نفاق گردد، حکومت فدرالی نیز نقایص خود را دارد، از جمله پیچیده‌گی ساختارها، قانون‌طلبی بیش از حد، عدم تغییر پذیری، اداره دشوار و غیره. ممکن است شکلی دیگری از حکومت که بین این دو انتخاب قرار داشته باشد پاسخگوی بهتر نیازهای مردم افغانستان باشد. برای تصمیم‌گیری در مورد چنین شکل بین‌البینی حکومت، و تنظیم نمودن پروسه‌های مربوط آن، لازم است که نکات ذکر شده در بالا (پاراگراف ۱۰) باید در نظر گرفته شوند.

به ویژه برای دست‌اندرکاران تسوید قانون اساسی لازم است تا به نکات زیر توجه نمایند.

۱۴) *واگذاری قدرت به نوع خصم جویانه و یا تعاونی*  
در بعضی نظام‌های غیر متمرکز (واگذار شده) صلاحیت‌های مرکز و حوزه‌ها جدا از هم مجزا می‌باشد، در حالیکه در بعضی‌های دیگر یک رابطه تعاونی بین ایندو وجود دارد. مثالهای این نوع دوم (یعنی نوع تعاونی) در کشور های آلمان و آفریقای جنوبی دیده میشود که در آن قسمت اعظم قانونگذاری در سطح مرکزی صورت می‌گیرد (البته با اشتراک مقامات ملی و منطقه‌ئی)، در حالیکه عملی نمودن قوانین وظیفه حوزه‌ها و محلات می‌باشد. این چنین یک نظام شاید برای افغانستان مناسبتر باشد زیرا در این کشور ظرفیت‌های لازم برای قانونگذاری و برنامه‌ریزی به سطح مناطق و محلات محدود است.

۱۵) *حداقل صلاحیت‌های که مرکز باید داشته باشد*  
آشکارا است که بعضی صلاحیت‌ها وجود دارند که باید در دست حکومت باقی بمانند. اینها شامل روابط خارجی، دفاع ملی و اردوی ملی، انتشار پول (سعر)، مهاجرت، قضا، حجم منابع عایداتی و ازین قبیل می‌باشد. اگر مدل تعاونی و واگذاری قدرت (قسمی که در پاراگراف ۱۴ توضیح شده است) اتخاذ گردد، مرکز در تعیین اکثر عرصه‌های پالیسی ملی نقش عمده خواهد داشت.



#### ۱۶) واحد مناسب برای واگذاری قدرت

قدرت میتواند به بیشتر از یک سطح اداری واگذار شود، مثلاً میتوان قدرت را به حوزه ها و ولسوالی ها واگذار نمود، و یا هم انتقال قدرت میتواند فقط به ولایات صورت بگیرد. اگر واحداث واگذار شده خیلی کوچک باشند قرار گرفتن شان زیر دست اختیارات مرکز غیر قابل اجتناب خواهد بود. از جانب دیگر اگر واحداث مذکور خیلی بزرگ باشند، واگذاری قدرت بی فایده خواهد بود چون فاصله میان حکومت و اکثریت مردم هنوز هم وجود خواهد داشت. البته قدرت را میتوان به بیشتر از یک سطح واگذار نمود و دلیلی دیده نمی شود برای اینکه اینکار باید صورت نگیرد. مثلاً شاروالی ها برنامه های خاص خود را در ارتباط با قدرت و حسن اداره خواهند داشت، به شمول تنظیم روابط آنها با ولایات مربوطه. در حین پروسه واگذاری قدرت مرکزی، ممکن است لازم شود تا سرحدات ولایات و ولسوالی ها مورد تجدید نظر قرار بگیرد، تا باشد که مطابقت آن با معیار ها و شرایط قبول شده - از قبیل وسعت و بزرگی منطقه - تامین گردد.

#### ۱۷) تدابیر مالی

اتخاذ تدابیر لازم برای مسائل مالی در عمق سیستم واگذاری قدرت مرکزی قرار دارد. با در نظر داشت ظرفیت های موجود در مناطق و ولایات افغانستان، موضوع دادن صلاحیت جمع آوری عواید به حکومت مرکزی باید مورد غور قرار بگیرد، اما باید شرایط و میکانیسم های لازم جهت توزیع مجدد این منابع در مرکز و مناطق واگذار شده نیز باید طرحریزی گردد (اینکار میشود از طریق یک کمیسیون مستقل مالی صورت بگیرد). تهیه مساعدت های خاص برای مناطقی که کمتر انکشاف یافته اند نیز باید درین برنامه ها در نظر گرفته شود.

#### ۱۸) امنیت

مرکز باید مسئول تأمین امنیت بیرونی باشد و همچنان باید صلاحیت انحصاری جهت تهیه و استفاده از قوای مسلح را داشته باشد. خارج از انحصار حکومت مرکزی هیچگونه فعالیت و گروهبندی نظامی به سطح مناطق و ولایات وجود داشته نمیتواند. از جانب دیگر، مقامات منطقه ئی یا ولایاتی میتوانند، در هماهنگی با مقامات مرکزی، صلاحیت تأمین امنیت داخلی را در مناطق مربوط داشته باشند - به شمول تأمین امنیت محلی توسط خود مردم.

#### ۱۹) حل و فصل و مناقشات

تأحد امکان بهتر خواهد بود تا از داخل شدن پای محاکم در حل و فصل مناقشات در زمینه جلوگیری شود. در یک نوع تعاونی واگذاری قدرت، مناقشات عاید را میتوان به شکل سیاسی از طریق مذاکرات و مصالحه حل و فصل نمود.

#### ۲۰) نزدیک سازی مردم بهم به جای دور کردن آنها از همدیگر

راههای بنیادی باید برای تقویه پیوند های ملی بین افغانها جستجو گردد. درین راستا تدابیری که جهت پیشبرد روابط بین الحکومتی اتخاذ میشوند اهمیت بسزا دارند. درین زمینه ضرورت حضور و اشتراک مناطق و ولایات در نهاد های ملی باید در چوکات مباحثه ای که در مورد امکان ایجاد یک طبقه (اتاق) دوم قوه مقننه (پارلمان) صورت میگیرد از نظر انداخته نشود.

#### ۲۱) انعطاف پذیری یا عدم انعطاف پذیری

بهتر است که از ایجاد تقسیمات جامد و انعطاف ناپذیر در قدرت یا حتی در نهاد های دولتی جلوگیری صورت بگیرد. يك راه براي انجام این کار آنست که از تفصیلات بیش از حد در قانون اساسی خودداری شود. قانون اساسی میتواند چارچوب عمومی را برای واگذاری قدرت تعیین نموده و بقیه تفصیلات آن ممکن است که به یک قانون وضعی مخصوص در زمینه محول گردد. برای اینکه مناطق و مقامات واگذار شده از اطمینان برخوردار باشند، تعدیل قانون مذکور باید ایجاب یک اکثریت مطلق را در مقننه (پارلمان) بکند.

## ۲۲) روش پیاده نمودن

اگر تسوید کنندگان قانون اساسی یک سیستم واگذاری قدرت را توصیه نمایند، کمیسیون قانون اساسی و یا لویه جرگه قانون اساسی وقت کافی در اختیار خواهد داشت تا روی تفصیلات سیستم مطلوب کار نمایند. در آن صورت بهتر خواهد بود که ارگان های مذکور فقط اصول اساسی واگذاری قدرت مرکزی را مد نظر گرفته، و اهداف اساسی و چارچوب عمومی آنرا تعیین نمایند. بقیه تفصیلات ممکن است که از طرف یک کمیته کاری تهیه شده و از طریق قوانین عادی نافذ ساخته شوند. برای یک کمیته کاری ممکن یک سال مکمل ضرورت باشد تا تمام ریزه کاری روش کار را بررسی نموده و پایه های تقنینی و اداری آنرا پی ریزی نماید.

انتقال قدرت باید مرحله وار در یک مدت زمان معین صورت بگیرد. یکی از مشکلات عمده در واگذاری قدرت آنست که صلاحیت ها به نهاد های حکومتی به سطح منطقه ئی و محلی داده میشود، اما این نهاد ها به نوبه خود ظرفیت به عمل گذاشتن این صلاحیت ها را ندارند. بناً از جمله مقررات لازم برای پیاده ساختن یک سیستم واگذاری قدرت مرکزی یکی هم باید آن باشد که انتقال قدرت از مرکز به مناطق باید مشروط به موجودیت یک ظرفیت کاری به اندازه لازم در مناطق مطلوب باشد. البته مقامات مرکزی مسئولیت خواهد داشت تا در بلند بردن ظرفیت کاری با مناطق مساعدت نمایند.