

## نظام ریاستی متمرکز و بحران‌افزایی در توسعه‌ی سیاسی افغانستان

هادی ابراهیمی

### چکیده

این مقاله در پی آن است تا تأثیر نظام ریاستی متمرکز بر افزایش بحران‌هایی همچون بحران مشروعیت، بحران هویت، بحران نفوذ، بحران مشارکت و بحران توزیع را تبیین کند. بر اساس آنچه در پی می‌آید، نظام ریاستی باعث افزایش بحران‌های فوق شده و بر این اساس می‌توان ادعا کرد که نظام ریاستی، مهم‌ترین چالش و مانع برای نوسازی و دموکراسی‌سازی در افغانستان می‌باشد. این مقاله ابتدا به تعریف بحران و انواع بحران‌ها پرداخته و با چارچوب نظری (بحران‌ها در توسعه‌ی سیاسی، از لوسین پای) و همینطور با پیش‌فرض گرفتن وجود بحران و افزایش بحران در افغانستان پساتالبان، به بررسی نقش نظام ریاستی متمرکز بر افزایش بحران‌ها می‌پردازد. به نظر می‌رسد، نظام ریاستی با نوع بازی برد-باخت و همینطور با نبود امکان نمایندگی پاسخگو و مسئولیت‌پذیر در این نوع نظام، باعث افزایش بحران مشارکت شده است. همینطور کشمکش‌های اولیه در لویه جرگه ۲۰۰۴ و ناراضی بودن بسیاری از احزاب و شخصیت‌ها از نظام ریاستی، و از سویی ناکارآمدی این نظام باعث تشدید بحران مشروعیت شده است. همینطور تمرکز تمام قدرت در دست یک فرد، به افزایش بحران هویت دامن زده است. برعلاوه، این نوع نظام، نه تنها که به توزیع قدرت در میان اقوام منتهی می‌شود، بلکه اساساً توزیع قدرت را ناممکن کرده و تمام قدرت را در دست یک فرد جمع می‌کند و این‌چنین باعث تشدید بحران توزیع می‌گردد. از سویی بحران مشروعیت، باعث ایجاد بحران نفوذ می‌شود.

**کلیدواژه‌ها:** نظام، نظام ریاستی، نظام پارلمانی، بحران، دموکراسی، نوسازی

افغانستان، پس از کنفرانس بن و تجربه‌ی چند دهه بی‌نظمی، به سمت نوسازی و دموکراسی‌سازی قدم برداشت. افغانستان با پشت سر گذاشتن حکومت طالبان که می‌توان آن را نوعی حکومت دینی دانست، به سمت دموکراسی‌سازی و نوسازی حرکت کرد. بر اساس آنچه در لویه جرگه‌ی اضطراری سال ۲۰۰۴ به تصویب رسید، نظام ریاستی متمرکز، به عنوان نظام سیاسی افغانستان تلقی شد. در این نظام، بیشترین قدرت اجرایی در دست یک شخص، متمرکز بوده و شخص رئیس‌جمهور، دارای قدرت بی‌اندازه زیادی می‌باشد. یکی از دلایلی که طرفداران نظام ریاستی در لویه‌جرگه‌ی سال ۲۰۰۴ مطرح کردند، کارآیی این نظام در شرایط بحرانی است و با توجه به اینکه بحران، از ویژگی‌های ذاتی جوامع در حال گذار است، این نوع نظام به تصویب رسید.

اما آنچه بعد از شانزده سال می‌توان در مورد آن به قطع و یقین حکم کرد، ناکارآمدی این نظام در حل و مدیریت بحران‌ها است، برعکس می‌توان ادعا کرد که نوع نظام ریاستی متمرکز، در کشورهایی چندپارچه همچون افغانستان، نه تنها توانایی مدیریت بحران‌ها را دارند، بلکه بر بحران‌ها می‌افزایند و این چنین باعث تبدیل دولت به دولتی ورشکسته می‌شوند. این امر را با توجه به افزایش بحران هویت، بحران مشارکت، بحران توزیع و بحران مشروعیت در طول شانزده سال اخیر به خوبی می‌توان درک کرد.<sup>۱</sup>

تلاش این نوشتار این است که نشان دهد نظام ریاستی، چگونه باعث افزایش بحران‌ها در افغانستان شده است.

### سوال مقاله

سوالی که این مقاله در پی جواب آن است، این است که چرا بحران‌هایی همچون بحران مشارکت، بحران هویت، بحران توزیع، بحران مشروعیت و بحران نفوذ، بعد از کنفرانس بن، به وجود آمده است و یا اینکه سیر صعودی داشته است؟ آیا نظام ریاستی، نقشی در این سیر صعودی و بحران‌افزایی دارد؟

### پیش‌فرض مقاله

این مقاله وجود بحران و افزایش بحران را در افغانستان پیش‌فرض می‌گیرد. بر اساس این پیش‌فرض، بحران‌ها در افغانستان روندی صعودی دارند، بحران‌هایی همچون بحران هویت، بحران مشارکت، بحران توزیع و بحران نفوذ، در افغانستان داری توالی بوده و روندی صعودی را طی می‌کنند.

### پیشینه مقاله

در مورد نقد نظام ریاستی در افغانستان، تا کنون آثار متفاوتی از نویسندگان مختلف و با دیدگاه‌های مختلف به چاپ رسیده است، از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد

---

<sup>۱</sup>مطالعات گسترده و همه‌جانبه‌ای از سوی نهادهای پژوهشی غربی و سازمان‌های بین‌الملل تا هنوز در باره‌ی افغانستان صورت گرفته است، همه نشان می‌دهد که حکومت افغانستان یک حکومت ناکام و فاسد است. ناکامی حکومت در عرصه‌های مختلف به ویژه کسب مشروعیت، تامین امنیت، مبارزه علیه مواد مخدر، مبارزه با گروه‌های تروریستی، کسب حمایت اقوام مختلف افغانستان از حکومت و نظام سیاسی مطرح شده است. (رحیمی، ۱۳۸۷: ۲۸)

دکتر مجیب الرحمن رحیمی، در (کتاب نقدی بر ساختار نظام در افغانستان) با چهارچوب مفهومی (نهادباوری جدید)، به نقد نظام ریاستی می‌پردازد، وی معتقد است این نوع از نظام، برای جوامع چند پارچه‌ای چونان افغانستان، بدترین نوع نظام ریاستی است. وی از نظام پارلمانی دفاع می‌کند. (رحیمی، ۱۳۸۷: ۵۴)

نشاط زلمی، عبدالاحد محمدی و محمد عرفانی، در پژوهشی تحت عنوان (راه دشوار مردم‌سالاری)، و با چارچوب نظری بلوندل در مورد انواع نظام‌های سیاسی، به نقد نظام فعلی می‌پردازند، در نگاه این پژوهش، به دلیل نبود نظام پارلمانی و ضعف احزاب در نظام ریاستی، نمی‌توان نظام سیاسی افغانستان را الگویی از لیبرال دموکراسی دانست. (زلمی، محمدی و عرفانی، ۱۳۹۷: ۳۳)

همینطور صدیقه بختیاری و محمد مهدی ذکی، در پژوهشی تحت عنوان (گروه‌های قومی و توزیع قدرت سیاسی در افغانستان) بر این باورند که نظام ریاستی، توانایی لازم برای توزیع قدرت میان گروه‌های قومی مختلف در افغانستان را نداشته و به همین جهت باید نظام سیاسی ریاستی را تغییر داد و یا هم تعدیل نمود. (بختیاری و ذکی، ۱۳۹۸: ۴۲)

این نوشته اما، با چهارچوب قرار دادن تئوری (بحران‌های توسعه‌ی سیاسی) به نقد و بررسی نظام ریاستی می‌پردازد و بر این باور می‌باشد که نظام ریاستی، عامل ایجاد و تشدید بحران است. آنچه نگارنده بر اساس مطالعات خود می‌تواند ادعا کند، این است که نگاه به نظام ریاستی با این چهارچوب، کاری بدیع در میان آثار نشر شده می‌باشد.

#### چهارچوب مفهومی مقاله

این مقاله نظریه‌ی (بحران‌ها در توسعه‌ی سیاسی) را که از سوی لوسین پای و جمعی از همکارانش ارائه شده است را به عنوان چهارچوب مفهومی خود در نظر می‌گیرد. بر اساس این نظریه، جوامع به سه دسته تقسیم می‌شوند: جوامع توسعه نیافته، جوامع در حال توسعه، جوامع توسعه یافته. نشانگان جوامع توسعه یافته، سه مولفه‌ی برابری، ظرفیت و انفکاک ساختاری است. از سویی تمام جوامع توسعه نیافته، به صورت حتمی به سمت توسعه‌یافتگی حرکت می‌کنند، این حرکت، حرکتی خطی بوده و می‌توان ادعا کرد که جوامع در حال توسعه، کم و بیش تجربه‌های یکسانی را تجربه می‌کنند. ادعای این نظریه این است که بحران، ویژگی ذاتی و انفکاک ناپذیر جوامع در حال توسعه است. این جوامع، با قدم برداشتن به سمت توسعه، نظم قبلی خود را از دست داده و تا زمان رسیدن به نظم جدید، در حالت گذار و بی‌نظمی به سر می‌برند که همین حالت را می‌توان بحران نامید. لوسین پای و همکارانش، بحران‌های جوامع در حال گذار را در پنج دسته دسته‌بندی کرده‌اند: بحران مشارکت، بحران هویت، بحران مشروعیت، بحران نفوذ و بحران توزیع. بر اساس نظریه‌ی پای، تمام جوامع در حال گذار، به مقدار متفاوت، دچار این بحران‌ها می‌شوند و تمام تمرکز دولت‌های در حال توسعه، باید مدیریت این بحران‌ها باشد. بر علاوه پای تاکید می‌کند که بحران‌ها، خاصیت توالی دارند. به این معنی که بحران‌ها با هم مترکم می‌شوند و گاه یک بحران، باعث به وجود آمدن بحران‌های دیگر نیز می‌شود. مثلاً بحران مشارکت، در بسیاری از مواقع باعث بحران هویت می‌شود. همینطور بحران توزیع، می‌تواند باعث بحران هویت شود.

قبل از بررسی تأثیر نظام ریاستی متمرکز بر افزایش بحران‌های توسعه‌ی سیاسی، به تعریف بحران، انواع بحران، تعریف نظام سیاسی و انواع آن، و همینطور به تاریخچه‌ی نظام‌های سیاسی در افغانستان می‌پردازیم.

## تعریف بحران و نسبت آن با مفاهیم مشابه

معنی اصلی واژه‌ی بحران، به لغت یونانی (Kirnon) برمی‌گردد، که در پزشکی به نقطه‌ی عطف اشاره دارد؛ مقطعی تعیین‌کننده در بیماری که در جریان آن سیر بیماری و روند آن به سوی بهبودی و یا وخامت روشن می‌شود. توسیدید از این واژه در مورد روابط بین دولت‌ها استفاده کرد و موقعیت بحرانی را لحظاتی توصیف کرد که در آنها اهمیت افراد و ویدادها مشخص می‌شود. به تریج از این واژه برای صحبت در مورد مسائل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و اخلاقی استفاده شد. اینک از این واژه در مورد کلیه‌ی موقعیت‌های در دسر آفرین و تنش‌زا استفاده می‌شود. (واعظی، ۱۳۹۰: ۳۰)

## رابطه بحران و توسعه

بحران در مباحث توسعه، گویای التهاب و مواجهه با مسیرهای نو است. بحران‌ها بیانگر موقعیت‌هایی هستند که طی آنها جامعه در جهتی نو حرکت می‌کند. بحران‌ها بیانگر موقعیت‌هایی هستند که طی آنها جامعه در جهتی نو حرکت می‌کند. بحران‌ها معمولاً دائمی نیستند، بلکه اغلب اشاره به مشکلاتی دارند که می‌آیند و می‌روند. یک بحران اشاره به معضلی دارد که گویی زمان نهفتگی و بالقوه بودنش به سر رسیده و اینک درگیر زمان حل کردنش فرا رسیده است. بحران، به زبان درآمدن یک مشکل است که گویی می‌گوید مرا برطرف سازید.

بحران‌ها هیچگاه به صورت واحد و یگانه خود را نشان نمی‌دهند، بلکه با هم ارتباط دارند و به تقویت هم کمک می‌رسانند، به اصطلاح بحران‌ها با همدیگر همزیستند. خلاصه، بحران‌ها ضروت توسعه هستند. به ویژه آنکه هر بحران می‌تواند به تکوین نهادهایی خاص خود، منجر شود. آنگاه می‌توان گفت علاوه بر بحران‌ها، نهادهای حاصل از بحران‌ها نیز می‌توانند با هم همزیست باشند و متداخل گردند. اما علاوه بر همزیستی بحران‌ها، عکس آن یعنی سرریز بحران‌ها نیز ممکن است، یعنی یک بحران می‌تواند زمینه‌ی ظهور بحران دیگر را فراهم آورد. این امکان نیز وجود دارد که بحران‌ها هیچگاه به طور کامل حل نشوند و در زمان‌های مختلف، به صورت‌های مختلف خود را مجدداً نشان دهند. (پای، ۱۳۸۰: ۶۸)

## گونه‌شناسی بحران‌ها در فرایند گذار

دانشمندان توسعه، اغلب از پنج نوع بحران عمده سخن می‌گویند که مواجهه دولت‌های جدید با آنها ناگزیر است.

### ۱. بحران هویت

بحران هویت بحرانی دقیقاً سیاسی است، حال آنکه بحران‌های دیگر ابعاد جامعه‌شناسانه یا اقتصادی هم دارند. در این بحران بحث بر سر این است که آیا افراد به طور مناسب و اصولی در درون قلمروی حکومت قرار دارند یا نه. اگر بعضی از اعضای جامعه احساس کنند که به طور مناسب در درون قلمرو حکومت قرار نگرفته‌اند، آنگاه می‌توان از بحران هویت سخن گفت. بحران هویت با این پرسش شروع می‌شود که آیا اجتماعی سیاسی و دولت سیاسی، به طور کامل منتسب و متعلق به یکدیگر هستند یا نه؟ بحران هویت از نظر اهمیت، مهم‌ترین بحران در میان بحران‌های پنج‌گانه است. (واعظی، ۱۳۹۰: ۶۰)

## ۲. بحران مشروعیت

بحران مشروعیت به این مساله بر می‌گردد که آیا هستی یک دولت و رفتارها و تصمیمات آن از دیدگاه اکثریت افراد تابع آن دولت قابل قبول و پذیرش هست یا نه و نیز اینکه آیا یک دولت می‌تواند حاکمیت و سلطه‌ی خود را به فرهنگ و هنجارهای مردم تابعه خود پیوند بزند؟ (واعظی، ۱۳۹۰: ۶۲)

بحران مشروعیت می‌تواند به معنای ناکارآمدی دولت در انجام نیازهای مردم نیز باشد، اصولاً مشروعیت در معنای جامعه‌شناختی آن به معنای مقبولیت است و این مقبولیت، به واسطه‌ی کارآمدی کسب می‌شود. بدین معنی که دولت کارآمد می‌تواند به کسب مشروعیت بپردازد و از سوی ناکارآمدی دول، به بحران مشروعیت آن منتهی شود. (بشیریه، ۱۳۸۷: ۲۵۰)

## ۳. بحران مشارکت

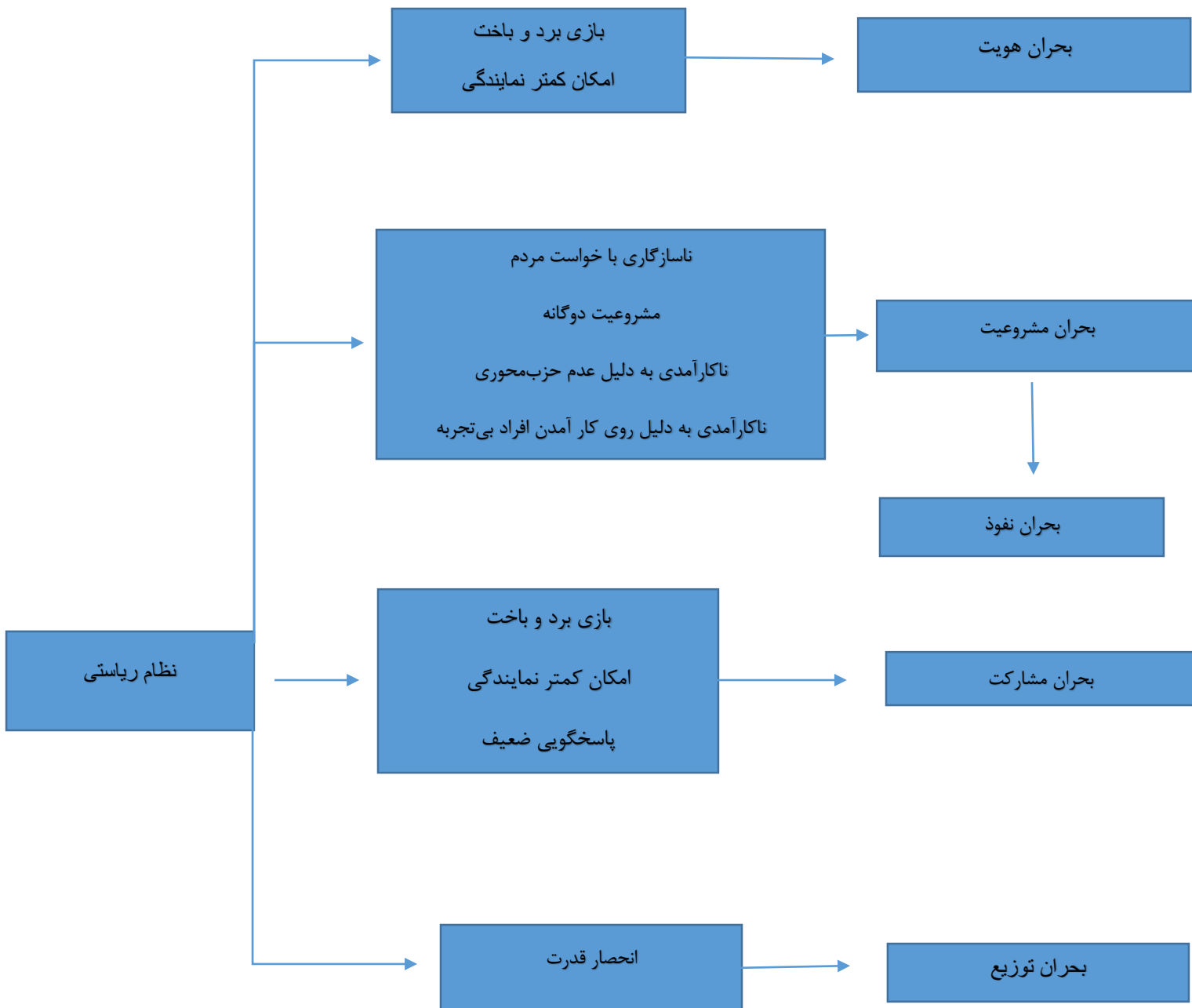
یکی از واقعیت‌های ملموس دنیای جدید آن است که تعداد کسانی که در مسند قدرت نیستند اما می‌خواهند بر قدرت تأثیر بگذارند یا به آن دست یابند، همواره در حال افزایش است. مشارکت‌ها یا شامل اظهار حق خویشتن است که می‌تواند ابعاد فردی و یا گروهی بیابد و یا به معنای دخالت در روندهای تصمیم‌گیری است. منظور از بحران مشارکت آن است که هنوز نقش مردم در اجتماع یا تأثیرگذاری آنان بر انتخاب سیاست‌های عمومی و اداره عمومی چنان که باید و شاید تثبیت نشده است و یا رهبران سیاسی هنوز پاسخگو مردم نیستند. بنابر برخی نظرات، مشارکت لزوماً به معنای اقدام نیست، بلکه حس مشارکت یا رضایت از میزان حضور در جامعه نیز هست. (پای، ۱۳۸۰: ۵۰)

## ۴. بحران نفوذ

بحران نفوذ به میزان و اندازه کنترل موثر دولت برای ارگان‌های تحت حاکمیت خود اشاره دارد. این بحران، بحران توان گسترش‌یابی دولت در همه جای جامعه است. بحران نفوذ در درجه‌ی اول با عملکرد دستگاه حکومت ارتباط می‌یابد؛ یعنی با میزان گسترشی که دستگاه‌های دولتی با عملکردهای خود می‌توانند پیدا کنند. (واعظی، ۱۳۹۰: ۶۲)

## ۵. بحران توزیع

بحران توزیع اشاره به آن دارد که تصمیمات دولت برای توزیع یا بازتوزیع منابع مادی و غیرمادی جامعه با چه مشکلات و چالش‌هایی مواجه است؟ از این‌رو، بحران توزیع را می‌توان بحران مدیریت منابع نیز دانست. یکی از وظایف مهم دولت، تقسیم و توزیع ارزش‌هاست به نحوی که دانشمندان مطرحی چون دیوید استون، اصولاً دولت را با همین صفت و ویژگی تعریف می‌کنند. از نظر او نظام سیاسی یعنی توزیع اقتدارآمیز ارزش‌ها، دولت به عنوان عالی‌ترین نهاد قدرت در جامعه مسئولیت تقسیم منابع مادی و غیرمادی را به عهده دارد. اگر دولت‌ها در این کار موفق نباشند، در واقع بذر نارضایتی را در جامعه کاشته‌اند و بعد از مدتی باید عواقب آن را تحمل کنند. (پای، ۱۳۸۰: ۶۳)



### بررسی نقش نظام ریاستی بر افزایش بحران‌های پنج‌گانه

اکنون نوبت آن رسیده است که با توجه به تعاریفی که از انواع پنج‌گانه بحران داده شد، به بررسی نقش نظام ریاستی بر افزایش بحران‌های فوق بپردازیم. به نظر می‌رسد نظام ریاستی به دلایل گوناگونی، بر افزایش بحران هویت، بحران مشارکت، بحران مشروعیت و بحران توزیع تأثیر گذار بوده است. برای انسجام بهتر بحث، نقش نظام ریاستی بر افزایش هر کدام از بحران‌ها را جداگانه بررسی می‌کنیم.

## ۱. نظام ریاستی و بحران هویت

### • بازی برد و باخت و تشدید بحران هویت

هویت، مجموعه‌ای از مشخصات فرهنگی و رفتارهای گروهی است که باعث تمایز یک گروه از گروه‌های دیگر می‌شود. هویت، از غریزه‌ی طبیعی انسان برای شناخته شدن ریشه می‌گیرد و مبنای بسیاری از انقلاب‌ها و جنبش‌های سیاسی اخیر شده است (فوکویاما، ۱۳۹۷: ۲۳). از سویی هویت ملی، آن چتر کلانی است که تمام افراد یک جغرافیا را در ذیل خود تعریف می‌کند، طوری که هیچ فردی از این چتر بیرون نماند، هویت ملی به معنای مجموعه‌ای از ارزش‌ها است که تمام افراد جغرافیای تحت حاکمیت دولت، به آن پایبند هستند. بحث از هویت ملی معمولاً در جوامعی مورد تأمل قرار می‌گیرد که در آن، گروه‌های ناهمگون قومی - مذهبی وجود داشته و شکاف‌های اجتماعی تبدیل به شکاف‌های فعال و تأثیرگذار بر هویت‌های قومی - مذهبی گردیده باشد به همین جهت، رسیدن به هویت ملی و وجود حس ملی در بین تمام اعضای یک جامعه، مهم‌ترین امر برای سامان‌دهی سیاسی است. در دورانی که دولت-ملت‌ها واحد سیاسی تلقی می‌شوند، وجود هویت ملی و ملی‌گرایی در میان اعضای جامعه، امری ضروری در راستای توسعه تلقی می‌شود. می‌توان ادعا کرد که بحران هویت در افغانستان، مهم‌ترین و پرچالش‌ترین بحران است، طوری که حل این بحران، می‌تواند باعث حل بحران مشروعیت و مشارکت گردد، حل بحران هویت، مهم‌ترین قدم در راستای توسعه‌ی سیاسی افغانستان است. اما در نظام ریاستی، از آن جهت که همیشه یک برنده وجود دارد، و این برنده بعد از برنده شدن، تمام قدرت را تصاحب می‌کند و اقوام و گروه‌های دیگر، عملاً از قدرت حذف می‌شوند. این نبود مشارکت در قدرت و دور بودن از قدرت، به مرور زمان باعث تضعیف حس تعلق به دولت شده و به تضعیف هویت ملی می‌انجامد، اقوام و گروه‌هایی که هیچ نماینده‌ای در ساختار قدرت نداشته باشند و نتوانند بر قدرت تأثیر بگذارند، دیگر حس تعلقی به قدرت مرکزی ندارند و این امر باعث تضعیف هویت ملی می‌شود. این تضعیف هویت ملی، باعث رشد هویت‌های فراملی و فروملی دیگر شده که با هویت ملی در تضادند. رشد چنین هویت‌هایی، همان است که در ادبیات سیاسی از آن به عنوان بحران هویت یاد می‌شود. فلذا می‌توان گفت نظام ریاستی، در نهایت باعث رشد هویت‌های فراملی یا فروملی شده و به بحران هویت، دامن می‌زند.

### • امکان کمتر نمایندگی و بحران هویت

در نظام ریاستی، با توجه به اینکه همیشه یک برنده وجود دارد و آن برنده هم باید بیشتر از پنجاه درصد آرا را در انتخابات از آن خود کند، امکان نمایندگی برای گروه‌های اقلیت فراهم نیست. گروه‌هایی که نمی‌توانند آرای بیشتر از نیمی از رای‌دهندگان را از آن خود کنند، هیچگاه نمی‌توانند برنده‌ی انتخابات شوند و همیشه از قدرت محروم خواهند بود. به همین اساس، گروه‌های اقلیت، هیچ‌گاه نخبگان و رهبران خود را در آیین‌های قدرت نمی‌بینند و این امر، در دراز مدت باعث ایجاد کم‌شدن حس تعلق به دولت و بحران هویت می‌شود.

## ۲. نظام ریاستی و بحران مشروعیت

مشروعیت، به معنای قانونی بودن قدرت است، مشروعیت به قدرت ویژگی اقتدارگرایانه می‌دهد و باعث می‌شود که مردم، به اطاعت از دولت متمایل شوند. ماکس وبر مشروعیت را به سه گونه تقسیم کرده است: مشروعیت کاریزماتیک، مشروعیت قانونی و مشروعیت سنتی. (هیوود، ۱۳۹۵: ۳۶)

## • نظام ریاستی و خواست مردم افغانستان

با توجه به اینکه مهم‌ترین اصل برای مشروعیت در دولت‌های دموکرات، خواست و رضایت مردم است، باید گفت که نظام ریاستی فعلی، از آن جهت که مورد خواست و مطلوب مردم نمی‌باشد، از مشروعیت کافی برخوردار نیست. اکثریت نمایندگان و احزاب سیاسی، چه در زمان تصویب قانون اساسی و چه در برنامه‌های انتخاباتی خود، از نظام پارلمانی حمایت کرده‌اند. محیی‌الدین مهدی، از شرکت‌کنندگان لویه جرگه ۲۰۰۴، می‌گوید:

نتایج نظرسنجی‌های انجام‌شده، در آن زمان نشان می‌داد که مردم از نظام پارلمانی حمایت می‌کنند، وی می‌گوید: تحریرهای متفاوتی از قانون اساسی از ریاستی تا پارلمانی نوشته شد تا در لویه‌جرگه به بحث گرفته شود، اما تنها پیش‌نویس نظام ریاستی در لویه‌جرگه مطرح شد و این موضوع، انتقاد بسیاری را در پی داشت. از ۵۰۰ شرکت‌کننده، به خاطر اینکه پیش‌نویس پارلمانی به بحث گذاشته نشده بود، تعداد ۲۷۰ نفرشان لویه‌جرگه را تحریم کردند. که بعداً توسط پا در میانی خلیل‌زاد و به بهانه‌های متفاوت، قیولانده شد. (بختیاری، ذکی، ۱۳۹۸: ۳۰)

همچنین در ۳ اپریل ۲۰۰۷، ائتلاف جدیدی متشکل از هفت حزب سیاسی با اشتراک برخی از مهم‌ترین رهبران سیاسی افغانستان (برهان‌الدین ربانی، احمدضیا مسعود، مارشال فهیم، اسماعیل خان، یونس قانونی، عبدالرشید دوستم، سید مططفی کاظمی، منصور نادری و...)، با نام (جبهه‌ی ملی) شکل گرفت که خواستار تغییر نظام از ریاستی به پارلمانی و انتخابی‌بودن والی‌ها و شهردارها بود.<sup>۲</sup> فلذا می‌توان ادعا کرد که نظام فعلی، دارای مشروعیت عقلانی نبوده و نمی‌باشد.

## • نظام ریاستی و مشروعیت دوگانه

در افغانستان، رئیس‌جمهور و پارلمان هر دو مدعی اند که از مردم و ملت افغانستان نمایندگی کرده و مشروعیت خود را بطور مستقیم از مردم به دست آورده‌اند و به همین اساس به منافع مردم و کشور از دیگران داناتر و دفاع از آنان برحق‌ترند. این مسئله از آغاز کار پارلمان تا اکنون باعث تنش میان رئیس‌جمهور و آنان شده است. برای مثال در روند استیضاح وزرای کابینه حکومت وحدت ملی؛ که باعث سلب صلاحیت شدن ۷ وزیر کابینه که مهم‌ترین آن صلاح‌الدین ربانی وزیر امور خارجه به صورت همزمان شد، اما از طرف حکومت بویژه رئیس‌جمهور مورد پذیرش واقع نگردیده و چه بسا که مورد انتقاد شدید و خلاف مواد قانون اساسی یاد شد. پارلمان مدعی بودند که به اساس صلاحیتی که از طرف ملت به اساس اصل نمایندگی به آنان تفویض گردیده، می‌توانند در هر زمان که اراده کنند، بر اساس ماده ۹۸ قانون اساسی، وزرای کابینه را استیضاح نموده و اگر دلایل مطرح شده از سوی وزیر قناعت بخش خوانده نشود، وزیر یاد شده سلب صلاحیت خواهد شد. اما از سوی دیگر رئیس‌جمهور نیز با رد کردن این سلب اعتمادهای دسته‌جمعی پارلمان، اولاً خود اعضای پارلمان را غیرقانونی خواند و فیصله نهایی را به ستره محکمه (دادگاه عالی) سپرد تا ماده ۹۸ قانون اساسی را تفسیر کرده و رای نهایی را در این زمینه صادر کند (رحیمی، ۱۳۹۰: ۱۹۸). مانند همین واقعه در زمان دولت حامد کرزی نیز رخ داد. به همین اساس می‌توان گفت که مشروعیت دوگانه و رقابت‌های دوام‌دار بین دو مدعی مشروعیت، بالاخره به بحران مشروعیت می‌انجامد و چه بسا که به دلیل رقابت‌های دوام‌دار و ناکارآمدی، کل نظام، مشروعیت خود را از دست بدهد.

<sup>۲</sup> <http://www.ariananet.com/modules.php?name=Artikel&op=view&sid=۸۰۲۷>



دانشمندان سیاسی تاکید کرده‌اند که ناکارآمدی دولت برای مدتی طولانی باعث بحران مشروعیت می‌شود، این ناکارآمدی طولانی مدت باعث می‌شود که افراد جامعه دیگر بقای دولت را موجه ندانسته و مایل به اطاعت از آن نباشند. (بشیریه، ۱۳۸۷: ۱۴۱) با توجه به همین نظریه، در این جا تلاش می‌شود که ناکارآمدی نظام ریاستی نسبت به نظام پارلمانی نشان داده شود.

#### • ناکارآمدی نظام ریاستی به دلیل نبود حزب محوری

در نظام پارلمانی آنچه ملاک رای دادن است، وفاداری‌های حزبی است، به همین جهت فردی که برنده می‌شود، از حمایت حزب خود و احزابی که با آن‌ها ائتلاف کرده است برخوردار است و بهتر می‌تواند نیروها را سازمان‌دهی کند. چنین فردی در همگن ساختن منافع متضاد (که مشخصه‌ی حرفه‌ی سیاست‌گری است) به خوبی توانایی دارد. اما در نظام ریاستی، توجه رای‌دهندگان بیشتر به شخصیت رئیس جمهور است و احتمال دارد فردی که برنده می‌شود، حمایت هیچ‌یک از احزاب و جناح‌ها را نداشته باشد و نتواند میان منافع ناهمگن، سازش برقرار کند، به همین جهت کارآیی کافی را از خود نشان ندهد. (بشیریه، ۱۳۸۷: ۳۶۰) این چنین می‌شود که قدرت در نظام ریاستی، روز به روز در چهاردیواری ارگ، تنگ‌تر و تنگ‌تر می‌شود و رئیس جمهور، نمی‌تواند نخبگان سیاسی را به سمت خود جذب کند و یا در مواقع دشوار، به بسیج نخبگان سیاسی بپردازد و این چنین، نظام به سمت ناکارآمدی و بحران مشروعیت می‌رود.

#### • ناکارآمدی نظام ریاستی، به دلیل روی کار آمدن افراد بی تجربه

در نظام پارلمانی میزان به قدرت رسیدن شخصیت‌های با تجربه و خبیر در امور سیاسی به مراتب بالاتر است، چون نخست‌وزیر، در این نظام باید سلسه مراتب حزبی را پشت سر گذاشته باشد. نخست‌وزیر غالباً فردی است که دبیر حزب حاکم بر پارلمان است، و یا از سوی ائتلاف احزاب به عنوان رهبر و سپس نخست‌وزیر انتخاب می‌شود، به همین جهت از تجربه‌ی سیاسی بیشتری برخوردار است و بهتر می‌تواند کشور در حال گذار را، مدیریت کند. (تانس، ۱۳۹۲: ۲۲۲) بر خلاف رئیس جمهور در نظام ریاستی، که لزوماً سلسله مراتب حزبی را سپری نمی‌کند و چه بسا در مواردی، دارای تجربه‌ی کافی در سیاست‌ورزی نبوده و دولت او، ناکارآمد باشد. طوری که این ناکارآمدی در طولانی مدت به بحران مشروعیت تبدیل شده و بر میزان آن بیفزاید.

#### • نبود مشروعیت و بحران مشارکت

اندیشمندان سیاسی بر این امر تاکید کرده‌اند که میان بحران‌ها، توالی و تعاقب وجود دارد، به این معنی که برخی بحران‌ها، باعث ایجاد بحران‌های دیگر می‌گردد (پای، ۱۳۸۰: ۱۳۵) می‌توان گفت بحران‌ها همیشه به صورت جمعی بروز پیدا می‌کنند و هیچ‌گاه بحرانی به صورت منفرد رخ نمی‌دهد. از سویی نبود مشارکت، به مرور زمان باعث ایجاد بحران مشروعیت می‌گردد. یعنی بحران مشارکت، یک تالی دارد و آن هم بحران مشروعیت است. با توجه به توضیحی که در مورد بحران مشارکت پیشتر ذکر شد، می‌توان به آسانی نتیجه گرفت که نبود مشارکت، به بحران مشروعیت می‌انجامد. وقتی اعضای یک جامعه خود را در قدرت سهیم ندانند و بین خود و قدرت حاکم، نسبتی مانند بین ارباب و رعیت ببینند، این تصور و نگاه به مرور زمان باعث کاهش مقبولیت دولت و بحران مشروعیت می‌شود. مشروعیت حکومت دموکراتیک، در گروهی مشارکت و رقابت مساویانه و عادلانه است. اگر در یک حکومت، روش‌هایی برای رقابت مساویانه وجود نداشته باشد، نمی‌توان ادعا کرد که چنین حکومتی دموکراتیک است، بلکه این حکومت فاقد مشروعیت دموکراتیک است. به همین جهت اگر در حکومتی بحران مشارکت به وجود بیاید، لاجرم بحران مشروعیت نیز به وجود خواهد آمد.

### ۳. نظام ریاستی و بحران مشارکت:

#### • بازی برد و باخت و تشدید بحران مشارکت

به نظر می‌رسد نظام ریاستی بیشترین تأثیر را بر افزایش بحران مشارکت دارد، در این نظام فردی که برنده‌ی انتخابات می‌شود خود را به عنوان اختیاردار کامل قدرت معرفی می‌کند و تمام قدرت را به دست می‌گیرد و تمام گروه‌ها و رقبای دیگر، به عنوان بازنده برای مدتی معین از صحنه‌ی قدرت به صورت کامل حذف می‌شوند. در چنین نظامی، گروه‌ها و اقوام دیگر هیچ سهمی از قدرت ندارند و هیچ روند دموکراتیکی برای مشارکت گروه‌های بازنده برای مشارکت در قدرت در زمان ریاست جمهوری فرد منتخب، وجود ندارد. این بازی برد و باخت، به میزان بحران مشارکت در جامعه می‌افزاید. زیرا در چنین نظامی، گروه‌های اقلیت، همیشه به عنوان بازنده از قدرت دور می‌شوند و نمی‌توانند به تناسب اقلیت خود، قدرتی گرچند اندک را از آن خود کنند، بر خلاف نظام‌های پارلمانی که در آن‌ها، هر گروه یا حزبی می‌تواند به تناسب رای خود کرسی‌های پارلمان را تصاحب کند و سهمی در قدرت داشته باشد. (رحیمی، ۱۳۸۷: ۵۰)

#### • امکان کمتر نمایندگی در نظام ریاستی

در نظام ریاستی، به دلیل اینکه بازی از نوع باخت و برد است، امکان کمتری برای نمایندگی وجود دارد. زیرا در این نظام، گروه‌ها و احزابی که در اقلیت قرار دارند، همیشه بازنده بوده و سهمی از قدرت ندارند، به همین دلیل مایل به مشارکت و نمایندگی از گروه مرجع خود نیستند، زیرا احتمال برنده شدن خود را کم می‌بینند و بدین سان، نمایندگی از اقلیت‌ها در چنین نظامی عملاً ناممکن است. بر خلاف نظام پارلمانی که در آن هر گروهی گرچند اقلیت، می‌تواند به تناسب رای خود، کرسی‌های پارلمان را تصاحب کند. این امکان کمتر نمایندگی، در دموکراسی‌های امروزی که غالباً به صورت دموکراسی نمایندگی هستند، در نهایت به بحران مشارکت می‌انجامد و سرانجام، گروه‌هایی به وجود خواهند آمد که همیشه خود را محروم از مشارکت در قدرت می‌دانند.

#### • نظام ریاستی و پاسخگویی ضعیف

امروزه مشارکت، غالباً به صورت غیر مستقیم صورت می‌پذیرد و نمایندگان مردم امور اجرایی را پیش می‌برند و برای فواصل زمانی معین، مردم به انتخاب مجدد نمایندگان خود می‌پردازند. اما در میانه‌ی فاصله، حس رضایت از نمایندگان و پاسخگو بودن نمایندگان به مردم، بعدی از ابعاد مشارکت تلقی می‌شود. نمایندگی خوب و پاسخگویی، از مهم‌ترین مولفه‌های نظام‌های دموکراتیک است که در آن مردم، نمایندگان را به عنوان کارگزار انتخاب می‌کنند و نمایندگان نیز خود را در مقابل مردم، پاسخگو و مسئول می‌دانند. اما در نظام ریاستی، با توجه به این که کارگزاران قوه‌ی مجریه و قوه‌ی مقننه به صورت جداگانه انتخاب می‌شوند، نهاد اجرائیه در مقابل پارلمان که خانه‌ی ملت و کانون نمایندگان مردم است، پاسخگو نیست. در این نظام، رئیس جمهور برای مدتی معین اختیاردار تلقی می‌شود و در مقابل پارلمان، هیچ مسئولیتی ندارد. بر خلاف نظام پارلمانی که دوام کار نخست‌وزیر منوط به دوام حمایت پارلمان از او است. به همین جهت می‌توان نظام ریاستی را، باعث تشدید بحران مشارکت دانست.

### ۴. نظام ریاستی و بحران توزیع

می‌توان ادعا کرد این نظام، بدترین نوع نظام برای توزیع قدرت در میان گروه‌های مختلف است، بل می‌توان ادعا کرد در چنین نظامی اصلاً توزیعی وجود ندارد، در این نظام، قدرت تماماً در دست یک فرد منحصر می‌شود و عملاً هیچ گروه و قوم دیگری سهمی از قدرت

ندارد. در این نوع نظام، گروه‌های اقلیت همیشه از ساختار قدرت به دور می‌مانند و هیچ سهمی از قدرت، هرچند به اندازه و تناسب کم، دارا نیستند. آنچه در کنفرانس بن مورد تاکید امضا کنندگان قرار گرفته بود، توزیع قدرت در میان اقوام مختلف افغانستان بود. (ذکی، بختیاری، ۱۳۹۸: ۱۲) اما می‌توان ادعا کرد که نظامی که در لویه جرگه ۲۰۰۴ تصویب شد نه تنها این توزیع را نهادینه نکرد، بلکه برای همیشه اقوام اقلیت را از قدرت دور کرد. بر اساس این نظام همیشه یک فرد (به نمایندگی از یک قوم) بیشترین قدرت را دارا است و اقوام دیگر هیچ سهمی از قدرت ندارند. این سهم نداشتن از قدرت، همان چیزی است که در ادبیات سیاسی به آن بحران توزیع گفته می‌شود و نظام ریاستی، یکی از مهم‌ترین عوامل افزایش این بحران است. از آن جهت که دولت مقتدرترین نهاد جامعه است، باید مسئولیت توزیع آمرانه‌ی ارزش‌ها را به دوش بگیرد، اما نظام فعلی حاکم، نه تنها به توزیع ارزش‌ها نمی‌پردازد، بلکه به صورت ساختاری تمام قدرت را در دست یک شخص جمع می‌کند.

## ۵. نظام ریاستی و بحران نفوذ

بحران نفوذ را می‌توان به سادگی و با توجه به توالی بحران‌ها تبیین کرد. از آن جهت که بحران‌ها خاصیت توالی‌گونه دارند و بروز یک بحران، باعث بروز بحران‌های دیگر می‌شود، می‌توان ادعا کرد که بحران نفوذ، معلول بحران‌های دیگر همچون بحران مشروعیت است. وقتی دولت مرکزی از اقتدار و مشروعیت کافی برخوردار نباشد، نمی‌تواند اقتدار و قدرت مرکزی خودش را به تمام نقاط سازمانی خودش اعمال کند. حکومتی که از سوی ملت مشروع تلقی نشود، نمی‌تواند اقتدار سازمانی خود را به تمام جغرافیای ملی تعمیم دهد و به همین جهت از نفوذ کافی در سازمان‌های مربوط به دولت برخوردار نیست. این حالت همان حالتی است که از آن به بحران نفوذ تعبیر می‌شود.

## نتیجه‌گیری

نظام ریاستی متمرکز، با توجه به شرایط ویژه افغانستان، نه تنها نمی‌تواند بحران‌های ذاتی مسیر توسعه‌ی سیاسی را مدیریت کند، بلکه خود بر شدت بحران‌ها افزوده و می‌توان گفت: خود، بحران‌زا است. این نظام، با توجه به نوع بازی برد و باختی که دارد و با توجه به اینکه همیشه در این نظام یک گروه برنده می‌شود و گروه‌های دیگر از قدرت دور می‌مانند، باعث بحران هویت می‌شود. بحرانی که می‌توان آن را مهم‌ترین بحران اجتماعی-سیاسی افغانستان دانست. همین‌طور نظام ریاستی با توجه به تمرکزگرایی شدیدی که در قانون اساسی برای آن در نظر گرفته شده است، باعث افزایش بحران مشارکت می‌شود، از سویی ناکارآمدی این نظام و ناراضی بودن نخبگان سیاسی از این نوع نظام، به ایجاد و تشدید بحران مشروعیت منتهی می‌شود و این دو بحران، به نوبه‌ی خود باعث ایجاد بحران توزیع و بحران نفوذ می‌شوند. به همین اساس، نظام ریاستی باعث تشدید پنج بحران توسعه‌ی سیاسی می‌شود و برای کشوری چون افغانستان، ناکارآمد است.

## منابع

- پای، ویلسون و همکاران، (۱۳۸۰) بحرانها و توالی‌ها در توسعه‌ی سیاسی، ترجمه: خواجه‌سروری، تهران: انتشارات عازم.
- واعظی، حمزه، (۱۳۹۰) بحران‌های سیاسی و جنبش‌های اجتماعی در خاور میانه، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی
- رحیمی، مجیب‌الرحمن، (۱۳۸۷)، نقدی بر ساختار نظام در افغانستان، کابل: مطبعه‌ی سعید. چاپ دوم.
- رحیمی، مجیب‌الرحمن، (۱۳۹۶) مباحث جدل‌برانگیز، کابل: انتشارات عازم.
- بشیریه، حسین، (۱۳۸۷)، آموزش دانش سیاسی، تهران: نشر نگاه معاصر.
- هیوود، آندرو، (۱۳۹۷)، مفاهیم کلیدی در علم سیاست، مترجمان: سعیدکلاهی، حسن و کاردان، عباس، تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.
- هیوود، آندرو، (۱۳۹۵)، سیاست، ترجمه: عبدالرحمن عالم، شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.
- فاضلی، خادم‌حسین، نظام سیاسی افغانستان و تعامل قوای سه‌گانه (۱۳۹۵). سایت راسخون.
- رسولی، محمدشرف، (۱۳۸۸)، مروری بر قوانین اساسی افغانستان، کابل: انتشارات سعید.
- تانسی، استیون، (۱۳۹۵)، مقدمات سیاست، ترجمه: همایون پور، هرمز، تهران: نشر نی.
- بختیاری، صدیقه و ذکی، محمدمهدی، (۱۳۹۸)، گروه‌های قومی و توزیع قدرت سیاسی در افغانستان، کابل: انستیتوت مطالعات استراتژیک افغانستان.
- نشاط، زلمی و عرفانی، محمد و محمدی عبدالاحد، (۱۳۹۶)، راه دشوار مردم‌سالاری، کابل: انستیتوت مطالعات استراتژیک افغانستان.