www.pecritique.com

آبان
۱۴۰۵

نقد اقتصاد سیاسی

امکان‌سنجی نظریِ سازوکارهای اشتراک قدرت در افغانستان



طارق بصیر*



* نویسنده و پژوهشگر اقتصاد سیاسی در دانشگاه تولین

مقدمه و مسئله‌ی اصلی

نظام‌های دیکتاتوری از امنیت ذاتی و پایدار برخوردار نیستند. حاکمان اقتدارگرا همواره با تهدیدهای متعدد از سوی نخبگان درون رژیم، گروه‌های مختلف اجتماعی سازمان‌یافته، نظامیان و حتی بازیگران اجتماعی-مدنی مواجه‌اند. برای بقا، آنها ناگزیرند حمایت را فراتر از حلقه‌ی محدود درونی خود گسترش دهند و درنتیجه به اشکال مختلف «اشتراک قدرت» روی آورند. مقاله‌ی حاضر می‌کوشد با مرور ادبیات نظری حول مکانیسم‌های اشتراک قدرت در جوامع چندپارچه و غیردموکراتیک در یک چارچوب یکپارچه به سه پرسش اساسی پاسخ دهد: ۱) «اشتراک قدرت» دقیقاً چیست؟ ۲) چگونه حاکمان به توافق‌های خود «تعهد معتبر» می‌دهند و چرا این توافق‌ها گاهی نتیجه‌ی معکوس می‌دهند؟ ۳) تحت چه شرایطی یک حاکم استراتژیک حاضر به «اشتراک واقعی قدرت» می‌شود؟

محور اصلی مقاله را این موضوع شکل می‌دهد که اشتراک قدرت صرفاً «توزیع غنایم/رانت» و منابع مادی نیست. یک توافق واقعی اشتراک قدرت نیازمند همزمانِ دو عنصر است: اول، تقسیم غنایم/رانت؛ و دوم، ایجاد «مکانیسم‌های اجرایی» که خروج از توافق را برای حاکم پرهزینه سازد. بدون بازتوزیع واقعی قدرت، هرگونه انتقال منابع، صرفاً «پرداخت رشوه» یا «توزیع رانت» محسوب می‌شود و قدرت تصمیم‌گیری آینده‌ی حاکم را محدود نمی‌کند.

لازم به ذکر است که مقاله‌ی حاضر باید به‌عنوان یک چارچوب نظری/گفتمانی برای نظم سیاسی پسا-طالبان در افغانستان در نظر گرفته شود و مباحث آن برای اپوزیسیون سیاسی و نیروهای دموکراتیک که هم‌اکنون درگیر گفت‌وگو و رایزنی برای یک طرح سیاسی معقول برای آینده این کشوراند، می‌تواند مفید واقع شود. نظم کنونی حاکم بر افغانستان که با برگشت طالبان به قدرت و سقوط نظام جمهوری شکل گرفته، یک نظم سیاسی ناهنجار در عرف بین‌الملل است که مبنای مشروعیت آن نه از مردم افغانستان و پذیرش نظم بین‌الملل، بلکه از تعریف خاص جریان طالبان از شریعت و اطاعت از رهبر این گروه برمی‌آید. بنابراین، چارچوب نظری اشتراک قدرت در این مقاله که برای یک جامعه‌ی قانون‌محور و دارای احزاب و گروه های سیاسی موضعیت دارد، برای رژیم

ایدیولوژیک طالبان که در آن هرگونه «فعالیت سیاسی» ممنوع است و به هیچ مکانیسم سیاسی دیگر غیر از «بیعت» با رهبر (به تعبیر خودشان امیرالمومنین!) این گروه باورمند نیستند، ممکن است صادق نباشد.

مفهوم‌سازی اشتراک قدرت: فراتر از تقسیم غنایم/رانت

غنایمِ اشتراک‌پذیر شامل طیف وسیعی از منابع سیاسی و اقتصادی است: پست‌های کابینه، کرسی‌های مجلس، سهمیه‌های قومی در ساختار قدرت، خودمختاری منطقه‌ای، کنترل بر منابع طبیعی محلی، و دسترسی به قراردادهای دولتی. اما صرفاً انتقالِ غنایم، اشتراکِ قدرت نیست. در مدل‌های کلاسیک انتخابگر پیروز (مانند بوئنو دِ مسکیتا و همکاران)، حاکمان نفتی اغلب با توزیع مشاغل دولتی و یارانه‌ها بدون واگذاری هیچ‌گونه نفوذ سیاسی واقعی، حمایت را خریداری می‌کنند. در چنین مواردی، حاکم همچنان قادر است در خلاء «تعهد معتبر» در آینده هرگونه امتیاز را پس بگیرد. بنابراین، شرط ضروری اشتراک قدرت، بازتوزیع قدرت از طریق مکانیسم‌های اجرایی (تعهد معتبر) است که هزینه‌ی نقض تعهد را افزایش دهد. در ذیل به شیوه‌های مکانیسم‌های اجرایی توافق‌ها اشاره خواهد شد که می‌تواند شکل «نهادی» و / یا شکل «قهری» به خود بگیرد.

۱- «مکانیسم‌های نهادی» اجرای توافقات

در مکانیسم نهادی اجرای توافقات سیاسی، چالشگر یا ائتلاف مخالف، توانایی تأثیرگذاری مستقیم بر فرایند تصمیم‌گیری سیاستی را به دست می‌آورد. نمونه‌ی کلاسیک آن، مدل عجم‌اوغلو و رابینسون[1] است که در آن گسترش حق رأی، امکان بازتوزیع درآمد را برای طبقات پایین فراهم می‌کند و بازگشت به وضعیت پیشین را برای جناح حاکم پرهزینه می‌سازد. نمونه‌های تاریخی دیگر شامل اصلاحات زمستوو Zemstvos در روسیه‌ی تزاری (۱۸۶۱) (که به اشراف محلی قدرت محدود اما واقعی در سطح محلی داد) و انقلاب باشکوه انگلستان (۱۶۸۸) است که در آن پارلمان کنترل بودجه و تأمین مالی ارتش را به دست گرفت. در هر دو مورد، هزینه‌ی لغو امتیاز

برای حاکم به‌مراتب بیشتر از حالتی بود که در آن صرفاً منابع مادی (غنیمت) بدون پشتوانه‌ی نهادی توزیع شده باشد.

اگرچه نهادها یکی از اصلی‌ترین ابزارهای بازتوزیع قدرت هستند، اما خود نیز محدودیت‌ها و ریسک‌های جدی دارند. مخصوصاً در جوامعی مثل افغانستان که در آن‌ها مشکل نهادهای ضعیف بازدارنده وجود دارد و با معضل «گره کور نهادی» مواجه‌اند که در ادامه توضیح داده خواهد شد.

نهادهای ضعیف و معضلِ گره کور†

معضل گره کور نهادی به این معناست که اگر نهادها از ابتدا ضعیف باشند، حاکم می‌تواند به‌راحتی آنها را تعطیل کند، انتخابات را دستکاری نماید یا قوانین را تغییر دهد. در چنین شرایطی، وعده‌ی اصلاحات نهادی «فاقد اعتبار» خواهد بود. این «خلاء اعتباری» ناشی از زیرساخت‌های ضعیف نهادی باعث ایجاد یک گره کور (دور باطل) می‌گردد که در آن تعهدات حاکم نمی‌تواند «اعتبار» داشته باشد و در مقابل چالشگر/اپوزیسیون نیز نمی‌تواند روی وعده‌های توخالی حاکم «اعتماد» کند. این ضعف نهادی خود سبب جلوگیری از «اشتراکِ واقعی قدرت» می‌گردد و در آن تنها «تقسیم رانت/غنایم» (بدون پشتوانه‌ی نهادی) می‌تواند عملی باشد. تشبیه نزدیک به این گره کور، سختی در یافتنِ شغل در بازار کار به دلیل «نداشتن تجربه‌ی کاری» است؛ یعنی موقعیتی که متقاضی برای داشتن تجربه‌ی کاری به شغل نیاز دارد، حال آن‌که برای استخدام، تجربه‌ی کاری قبلی نیاز است. وضعیت «اشتراکِ قدرت با مکانیسم اجرایی نهادی» در جوامعی مثل افغانستان نیز شبیه همین سناریو است: یک گره کور که به دلیل ضعف/نبود نهادهای نظارت‌گر به نهادِ «ارگ» (دولت)، حاکم نمی‌تواند «تعهد معتبر» به اپوزیسیون بدهد و در نتیجه، تحت چنین «بن‌بست نهادی»، یک «توافق سیاسی اشتراکِ قدرت» از اساس نمی‌تواند میان نخبگان سیاسی شکل بگیرد.

† Catch-22

۲-مکانیسم‌های قهرآمیز (اجباری) اجرای توافقات

وقتی نهادها ضعیف یا غیرقابل‌اعتماد باشند، چالشگران اغلب به ابزارهای قهرآمیز برای دفاع از سهم خود متوسل می‌شوند. این سازوکارها معمولاً با نهادها هم‌پوشانی دارند، زیرا نهادها می‌توانند بستر هماهنگی برای اقدام جمعی اپوزیسیون را فراهم کنند. سازوکار قهرآمیز می‌تواند به دو گونه عمل کند:

الف- هماهنگی مجازات جمعی از طریق نهادها

حتی نهادهای ضعیف می‌توانند به‌عنوان ابزار ارتباطی عمل کنند. مدل راجر مایرسون[۲] نشان می‌دهد که چگونه کارگزاران می‌توانند از طریق مجلس یا دادگاه، در صورت نقض تعهد توسط حاکم، او را به‌طور هماهنگ مجازات کنند و از این طریق انگیزه‌ی تلاش و وفاداری را حفظ نمایند. ممکن است یکی از راه‌هایی که هواخواهان نظام پارلمانی برای کنترل حاکم ارائه کنند همین استدلال «هماهنگی مجازات حاکم» از طریق نهادهای ضعیف (مشخصاً مجلس نمایندگان یا دادگاه) باشد؛ اما مسئله‌ای اساسی که هنوز بی پاسخ می‌ماند «مکانیسم» اجرایی آن است. مشخصاً، به‌عنوان یک تجربه‌ی نه چندان دور در تاریخ افغانستان، اگر نهاد «ریاست اجراییه» در حکومت وحدت ملی جمهوری گذشته نتوانست در حضور نیروهای خارجی و میانجیگران خارجی ارگ (نهاد ریاست جمهوری) را وادار به عملی‌نمودن تعهدات آن کند، چگونه پارلمانیست‌ها (که طلایه‌داران آن عمدتاً بقایای همان سیاسیون سنتی تاجیک از دوران حکومت وحدت ملی‌اند) خواهند توانست در بازی پیچیده‌ی سیاست قومی داخلی، بدون نظارت و میانجیگری نیروهای دموکراتیک خارجی، ارگ را وادار به اصلاحات دموکراتیک و تن‌دادن به کاهش قدرت نمایند؟ اگر در حضور نیروی خارجی حامی دموکراسی و میلیاردها دلار کمک به روند تحکیم دموکراسی، تن به اصلاحات نهادی و کاهش قدرت خود ندادند، چگونه سیاسیون پارلمان‌خواه بدون داشتن قوه‌ی قهریه ارگ را وادار به یک نظام پارلمانی واقعی (متفاوت از حکومت وحدت ملی) خواهند کرد؟ این دوباره همان «گره کور» نهادهای ضعیف است که در برابر هواخواهان نظام پارلمانی قرار دارد.

ب- دسترسی به ابزارهای قهریه

این یکی از مهم‌ترین و در عین حال خطرناک‌ترین سازوکارها برای اجرای توافقات سیاسی/اشتراکِ قدرت است. ایجاد پست وزیر دفاع با کنترل واقعی بر ارتش (به‌جای این‌که وزیر صرفاً نمادین باشد)، ادغام نیروهای شورشی سابق در ساختار ارتش ملی پس از جنگ داخلی، و اعطای خودمختاری منطقه‌ای با ظرفیت نگهداری نیروهای مسلح محلی، همگی نمونه‌هایی از این سازوکار هستند. چالشگر با حفظ ظرفیت قهرآمیز، می‌تواند در صورت نقض توافق، حاکم را تنبیه کند. اما همین ظرفیت، اثر «تهدیدافزا» نیز دارد: چالشگر می‌تواند از همان ابزار برای سرنگونی کامل حاکم نیز استفاده کند.

بنابراین، در نبود نهادهای رسمی قوی برای کنترل بر حاکمِ ارگ، یکی از راه‌ها نگه‌داشتن سطحی از قوای قهریه جدا از دولت خواهد بود. به نظر می‌رسد هواخواهان نظام پارلمانی از ارائه‌ی مکانیسم مشخص برای به‌دست‌گرفتن چنان سطحی از قوه قهریه (که بتواند حاکم را به چالش بکشد) نیز عاجزاند. حاکمی که متعهد به اعطای قدرت نهادی به رقبای خود نباشد، چگونه حاضر به اعطا/اجازه سطحی از قوه قهریه به رقبای خود خواهد شد که ممکن است برای سرنگونی‌اش استفاده کنند؟ در نتیجه، علاوه بر مکانیسم ضعیف تقسیم نهادی قدرت، مکانیسم ابزارهای قهریه نیز در دسترس هواخواهان نظام پارلمانی نخواهد بود و با در نظرداشتن فرهنگ سیاسی «مرکزگرا» و «حذف‌گرا» به نظر نمی‌رسد که هواخواهان نظام پارلمانی بتوانند به چنین مکانیسمی دسترسی پیدا کنند.

۳. شرایط شکل‌گیری یک توافق سیاسی برای «اشتراکِ واقعی قدرت»

حاکمِ استراتژیک تنها زمانی حاضر به اشتراک واقعی قدرت می‌شود که سه شرط هم‌زمان برقرار باشد.

الف. اعتبار تنبیه چالشگر

چالشگر باید بتواند به‌طور مؤثر و معتبر، حاکم را در صورت امتناع از اشتراک قدرت مجازات کند. این اعتبار می‌تواند از طریق شورش (در شرایط هزینه‌ی بسیج پایین) یا تهدید کودتا باشد. اعتبار تنبیه چالشگر در نظام پارلمانی هنوز مشخص نیست، حال آن‌که در نظام فدرالی ایالت‌ها درعمل (دی‌فاکتو) از اعتبار تنبیه برخوردارند. بدین ترتیب، یکی از شروط اساسی برای یک توافق سیاسی «تمرکززدایی» در نظام پارلمانی نقض می‌شود، حال آن‌که در نظام فدرالی صادق است.

ب. تمایل چالشگر به حفظ توافق

توافق سیاسی اشتراک قدرت باید تعهد حاکم را بیشتر از تهدید چالشگر تقویت کند. اگر پس از دریافت قدرت، چالشگر همچنان انگیزه‌ی قوی برای سرنگونی داشته باشد، توافق ناپایدار می‌شود. در مقابل، وقتی اشتراک قدرت به‌طور قابل‌توجهی هزینه‌های هماهنگی را کاهش دهد و تعهد را تقویت کند، ثبات افزایش می‌یابد. این شرط دوم چالشی برای فدرال‌خواهان می‌تواند حساب شود که چگونه «تعهد معتبر» به مخالف اصلی‌شان (قوم پشتون) بدهند که تمایل به حفظ توافق (نظام فدرالی) دارند و خواهان تجزیه نیستند؟ ظاهراً نفس فدرال‌خواهی (در کنار پشتون‌ها تحت یک جغرافیا) از ابتدا به‌جای تجزیه‌طلبی می‌تواند دلیل روشن برای عدم‌تمایل به تجزیه حساب شود، اما پشتون‌ها ممکن است خواهان تعهدات معتبر نهادی (مثل درج صریح موارد مرتبط با تجزیه‌طلبی و عواقب آن در قانون اساسی و داشتن ارتش متعادل میان مرکز و ایالات) باشند که باسازوکارهای قانونی و نهادی قابل‌حل است. این چالش برای طرفدران نظام پارلمانی کم‌تر وجود دارد.

ج. تمایل حاکم به پذیرش کاهش رانت و قدرت

حاکم باید بقا و ثبات رژیم را بر حداکثرسازی رانت‌های شخصی ترجیح دهد. عواملی مانند ایدئولوژی سلطه‌ی قومی، یا اولویت مطلق کنترل منابع می‌تواند این تمایل را در حاکم تضعیف کند و حاکم را به سمت سرکوب صرف سوق دهد. در نظام متمرکز فعلی

یکی از عوامل اصلی شکل‌نگرفتن یک توافق سیاسی معتبر و دموکراتیک همین عامل از جانب حاکمان (عمدتاً از قوم پشتون) است. این مشکلی است که فراروی هر دو گروه نظام پارلمانی‌خواه و فدرال‌خواهان قرار دارد. چنانکه در مباحث گذشته اشاره رفت این مشکل برای نظام پارلمانی‌خواهان جدی‌تر است، چون ابزار فشاری در برابر جناح حاکم ندارند (به دلیل نهادهای ضعیف و عدم‌دسترسی به قوه‌ی قهریه کافی و مستمر). اما در یک نظام فدرالی این مشکل می‌تواند به صورت خودکار حل گردد: چون هم نهادهای ایالتی قوی‌تر و مستقل‌تر خواهند بود و هم دولت ایالتی قوه‌ی بازدارنده (قهریه) در برابر رأسِ حکومت فدرال (مرکزی) خواهد داشت. با این پیش‌بینی ممکن است نخبگان سیاسی پشتون تن به چنین ساختاری ندهند که کنترل و سلطه‌ی کامل (ابزار سرکوب) را از اختیارشان بیرون می‌کشد، اما اگر اقوام دیگر در یک اتحاد استراتژیک چنین قوه‌ی بازدارنده را ایجاد کنند، چون پشتون‌ها یا باید تن به زیست دموکراتیک با دیگر اقوام در یک ساختار فدرال بدهند، یا باید به جنگ آنها بروند که ممکن است سبب تجزیه گردد (که برای پشتون‌ها گزینه‌ی پرهزینه‌تری نسبت به دیگران خواهد بود). بدین ترتیب، سه قوم دیگر (تاجیک، ازبک، هزاره) در یک اتحاد استراتژیک می‌توانند پشتون‌ها را (از طریق قوه‌ی بازدارنده) متمایل به پذیرش کاهش رانت/قدرت خود کنند. چنین ابزاری در دسترس طرفداران نظام پارلمانی نخواهد بود، چون ارگ می‌تواند در یک ساختار دولت متمرکز به‌سادگی از پذیرش کاهش رانت/قدرت سر باز بزند (به دلیل نبود نهادهای بازدارنده‌ی قوی و نبود نیروی بالفعل بازدارنده در دسترس اپوزیسیون).

جمع‌بندی و دلالت‌ها

مقاله نشان می‌دهد که اشتراک قدرت واقعی در رژیم‌های اقتدارگرا مستلزم ترکیب توزیع غنایم/رانت با بازتوزیع قدرت از طریق سازوکارهای نهادی یا قهرآمیز است. هر دو نوع سازوکار ریسک‌های خاص خود را دارند: در ساختار قدرت سیاسی افغانستان نهادهای (بازدارنده) ضعیف وجود دارند که با مشکل «اعتبار» مواجه‌اند و سبب عدم اجرایی‌شدن هر نوع توافق سیاسی «اشتراکِ قدرت واقعی» می‌گردد. از نمونه‌های این «گره کورِ نهادی» می‌توان از توافق سیاسی دو دور حکومت وحدت ملی در نظام

جمهوری دوران پیش از طالبان نام برد. ابزارهای قهرآمیز هم امکان دفاع از توافق و هم امکان حمله به حاکم را فراهم می‌کنند، بنابراین تن‌دادن به آن از سوی حاکم در یک توافق سیاسی بسیار نامحتمل خواهد بود. در چارچوب افغانستان در یک نظام پارلمانی هر دو شرطِ عدم‌امکان توافق سیاسی (نهادهای بازدارنده‌ی ضعیف و نبود مکانیسم قهریه‌ی اجرایی برای اپوزیسیون) موجود است، حال آن‌که در یک نظام فدرال نهادهای دولت‌های ایالتی می‌توانند به هر دو شرط عدم‌امکان اشتراکِ واقعی قدرت نایل آیند: نهادهای ایالتی هم به صورت قانونی می‌توانند قوی باشند و هم نیروی قهریه‌ی بازدارنده در برابر تخلفات حاکم ایجاد کنند.

علاوه بر این، در سطح بازیگران، سه شرط اساسی برای شکل‌گیری هر توافق سیاسی وجود دارد: ۱) اعتبارِ تنبیه چالشگر ۲) تمایل چالشگر به حفظ توافق ۳) تمایل حاکم به پذیرش کاهش رانت و قدرت. در چارچوب آفغانستان در یک نظام پارلمانی احتمال تحقق شرط اول و سوم کم‌تر است (چالشگر اعتبار تنبیهی در برابر حاکم ندارد و درنتیجه حاکم هم تمایلی به پذیرش کاهش رانت/قدرت‌اش نخواهد داشت) حال آن‌که شرط دوم به صورت خودکار صادق خواهد بود. برعکس، در یک نظام فدرالی شرط اول و سوم بیشتر صادق است (چالشگر اعتبار تبیهی در برابر حاکم دارد و در نتیجه حاکم هم مجبور به پذیرش کاهش رانت/قدرت‌اش خواهد داشت)، حال آن‌که شرط دوم (تمایل چالشگران به حفظ توافق) می‌تواند باعث بروز نگرانی در پشتون‌ها شود (عدم‌رجعت به تجزیه‌ی بعد از نظام فدرالی). اگر فدرال‌خواهان بتوانند در برابر این شرط (از مجاری قانون اساسی و نهادی) تعهدات معتبر برای مخالفان نظام فدرالی (مخصوصاً پشتون‌ها) بدهند می‌توانند هر سه شرط اساسی برای یک توافق سیاسی برای «اشتراکِ واقعی قدرت» را به میان بیاورند. هواخواهان نظام پارلمانی در برآورده‌ساختن دو شرط از سه شرط، با دشواری بیشتری مقابل خواهند بود. .

[1] Acemoglu D, Robinson J. 2006. Economic Origins of Dictatorship and Democracy. Cambridge, UK: Cambridge University Press

[2] Myerson, R. B. (2008). The autocrat's credibility problem and foundations of the constitutional state. *American Political Science Review*, *102*(1), 125-139.