دولت، فدرالیسم و مسئله افغانستان

پژوهشی در نظریهٔ دولت و امکان‌سنجی فدرالیسم

احمد آریا

دولت، فدرالیسم و مسئله افغانستان

پژوهشی در نظریه دولت و امکان‌سنجی فدرالیسم

احمد آریا

۲۰۲۶

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
مقدمه	۱۱
فصل نخست	۱۵
مفاهیم بنیادین در تحلیل مسئله فدرالیسم	۱۵
۱ .قوم و قومیت؛ از واقعیت اجتماعی تا ساختار سیاسی	۱۵
۲ .ملت؛ فراتر از قومیت یا صورت‌بندی سیاسی آن	۱۶
۳ .دولت و دولت-ملت؛ تمرکز قدرت و مشروعیت سیاسی	۱۶
۴ .تنوع قومی و مسئله مدیریت سیاسی آن	۱۷
۵ .چرا قومیت به منازعه سیاسی تبدیل می‌شود؟	۱۷
از هویت فرهنگی تا رقابت بر سر قدرت	۱۸
فصل دوم	۲۳
فدرالیسم؛ پاسخ به بحران یا بخشی از مسئله؟	۲۳
صورت‌بندی بحث در افغانستان	۲۳
مسئله تاریخی؛ تمرکزگرایی دولت در افغانستان	۲۳
فدرالیسم در گفتمان سیاسی افغانستان	۲۴
لطیف پدرام و طرح فدرالیسم	۲۵
از شعار سیاسی تا نمونه حقوقی	۲۵
فدرالیسم سرزمینی یا فدرالیسم قومی؟	۲۶
خطر هم‌پوشانی فدرالیسم با سیاست هویت	۲۷

آیا فدرالیسم تنها گزینه است؟	۲۷
پیدایش اندیشه فدرالیسم	۲۸
از اتحادهای باستانی تا دولت مدرن	۲۸
چرا فدرالیسم در دوران مدرن پدید آمد؟	۳۰
ریشه‌های فلسفی فدرالیسم	۳۱
چرا مسئله تقسیم قدرت پدید آمد؟	۳۱
قرارداد اجتماعی و محدود شدن قدرت	۳۲
تفکیک قوا؛ نخستین گام در مهار قدرت	۳۳
آزادی یا اقتدار؟	۳۴
از فلسفه به نظریه فدرالیسم	۳۵
فدرالیسم در اندیشه سیاسی مدرن	۳۶
پتیر ژوزف پرودون؛ فدرالیسم به‌مثابه نظریه آزادی	۳۷
اگر دولت نباشد، چه چیزی جامعه را اداره می‌کند؟	۴۰
فدرالیسم قانون اساسی	۴۳
تجربه امریکا و تولد فدرالیسم مدرن	۴۳
جیمز مدیسن و نظریه مهار قدرت	۴۴
فدرالیسم؛ نه نفی دولت، بلکه سازمان‌دهی دولت	۴۴
قانون اساسی؛ محور وحدت فدرال	۴۵
آزادی از راه تعادل	۴۶
دو سنت بزرگ فدرالیسم	۴۶

گذار به اندیشه‌های سوسیالیستی	۴۷
تحول اندیشه فدرالیسم	۳۵
فدرالیسم در سنت لیبرالی	۴۹
فدرالیسم در سنت آزادی‌خواه (انارشیستی)	۴۹
میخائیل باکونین؛ فدرالیسم و نفی اقتدار	۴۹
فدرالیسم و انقلاب اجتماعی	۵۱
نخستین انترناسیونال؛ جدال دو برداشت از فدرالیسم	۵۱
گذار به کروپوتکین	۵۲
پیتر کروپوتکین؛ فدرالیسم و اصل همیاری	۵۳
فدرالیسم در سنت سوسیالیستی	۵۴
کارل مارکس؛ تمرکز یا فدرالیسم؟	۵۴
اختلاف مارکس و باکونین	۵۸
جمع‌بندی سنت‌های نظری فدرالیسم	۵۸
فدرالیسم در عمل	۵۹
تجربه کشورهای فدرال	۵۹
نخستین اصل	۶۰
فدرالیسم، تقسیم حاکمیت نیست؛ تقسیم صلاحیت است	۶۰
دومین اصل	۶۱
قانون اساسی، ستون فقرات نظام فدرال	۶۱
سومین اصل	۶۲

دادگاه قانون اساسی؛ داور نهایی اختلاف‌ها	۶۱
چهارمین اصل	۶۲
فدرالیسم بدون همکاری ممکن نیست	۶۲
پنجمین اصل	۶۳
فدرالیسم، نسخه‌ای برای همه کشورها نیست	۶۳
گونه‌های فدرالیسم	۶۵
تنوع الگوها و مبانی نظری آن‌ها	۶۵
۱ .فدرالیسم بر پایه منشأ تاریخی	۶۶
الف) فدرالیسم تجمیعی	۶۶
ب) فدرالیسم واگذاری	۶۷
۲ .فدرالیسم بر پایه مبنای تقسیم قلمرو	۶۸
الف) فدرالیسم سرزمینی	۷۰
ب) فدرالیسم چندملیتی	۷۰
ج) فدرالیسم قومی	۷۱
د) فدرالیسم زبانی	۷۲
۳ .گونه‌های فدرالیسم بر پایه شیوه توزیع قدرت	۷۳
الف) فدرالیسم دوگانه	۷۴
ب) فدرالیسم همکاری‌محور	۷۵
ج) فدرالیسم رقابتی	۷۶
د) فدرالیسم نامتقارن	۷۷

۴ .نظام مالی؛ ستون پنهان فدرالیسم	۷۸
معماری حقوقی دولت‌های فدرال	۷۹
نهادهای بنیادین در سازمان دولت فدرال	۷۹
۱ .قانون اساسی؛ بنیان دولت فدرال	۸۰
۲ .تقسیم صلاحیت‌ها؛ هسته اصلی نظام فدرال	۸۱
الف) صلاحیت‌های انحصاری دولت فدرال	۸۱
ب) صلاحیت‌های انحصاری واحدهای فدرال	۸۲
ج) صلاحیت‌های مشترک	۸۲
تجربه نظام‌های فدرال	۸۳
چرا برخی نظام‌های فدرال موفق شده‌اند؟	۸۳
۱ .وجود قانون اساسی مورد توافق	۸۳
۲ .نهادهای سیاسی پایدار	۸۴
۳ .فرهنگ مصالحه	۸۴
۴ .توسعه اقتصادی و کاهش نابرابری	۸۵
آلمان؛ فدرالیسم بر پایه نهادهای پایدار	۸۶
افغانستان؛ آزمون فدرالیسم در پرتو واقعیت‌های تاریخی، اجتماعی و سیاسی	۸۸
چرا دولت در افغانستان به یک دولت فراگیر تبدیل نشد؟	۸۸
دولت و جامعه در افغانستان؛ چرا شکاف میان دولت و جامعه پایدار ماند؟	۹۰

ساختار اجتماعی افغانستان؛ آیا جامعه، خود مانع دولت‌سازی است؟	۹۳
تمرکز قدرت؛ ضرورت تاریخی یا منشأ بحران؟	۹۴
آیا تمرکز قدرت، علت انحصار قدرت است؟	۹۶
آیا فدرالیسم می‌تواند پاسخی به بحران تمرکز قدرت در افغانستان باشد؟	۹۷
افغانستان و آزمون فدرالیسم	۹۹
اقتصاد سیاسی دولت در افغانستان؛ دولت از چه کسی تغذیه کرده است؟	۹۹
فدرالیسم برای حل کدام مسئله؟	۱۰۱
سخن پایانی	۱۰۴
آیا افغانستان به فدرالیسم نیاز دارد؟	۱۰۵
کدام نوع فدرالیسم با شرایط افغانستان سازگارتر است؟	۱۰۵
۱ .فدرالیسم قومی	۱۰۶
۲ .فدرالیسم سرزمینی؛ گزینه‌ای واقع‌بینانه‌تر؟	۱۰۸
۳ .آیا فدرالیسم نامتقارن می‌تواند راه‌حل باشد؟	۱۱۱
۴ .آیا افغانستان به الگوی بومی خود نیاز دارد؟	۱۱۲
پیش‌شرط‌های موفقیت هر اصلاح ساختاری در افغانستان	۱۱۴
اصلاح ساختار، پیش از اصلاح نقشه	۱۱۴
۱ .دولت قانون‌مدار	۱۱۴
۲ .ظرفیت نهادی دولت	۱۱۴

۳ .نظام مالی پایدار	۱۱۵
۴ .نظام عادالنه بازتوزیع منابع	۱۱۵
۵ .احزاب فراگیر و فرهنگ سیاسی شهروندی	۱۱۶
۶ .دادگاه قانون اساسی مستقل	۱۱۶
۷ .توافق ملی	۱۱۷

مقدمه

بحث درباره فدرالیسم در افغانستان، به‌ویژه در دو دهه گذشته، همواره با تنش‌های سیاسی، قومی و ایدیولوژیک همراه بوده است. هر بار که بحران سیاسی، بن‌بست در ساختار قدرت یا نارضایتی از تمرکزگرایی تشدید شده، فدرالیسم نیز به عنوان یکی از گزینه‌های ممکن برای بازآرایی نظام سیاسی دوباره در مرکز توجه قرار گرفته است. با این حال، این بحث غالباً بیش از آنکه بر مبانی نظری، تجربه‌های تاریخی و پژوهش‌های علوم سیاسی استوار باشد، تحت تأثیر رقابت‌های سیاسی، مطالبات قومی و برداشت‌های ایدیولوژیک شکل گرفته است.

فدرالیسم یکی از پیچیده‌ترین و مناقشه‌برانگیزترین مفاهیم در اندیشه سیاسی معاصر است. این مفهوم در طول بیش از دو سده، هم به عنوان شیوه‌ای برای سازمان‌دهی دولت، هم به منزلهٔ ابزاری برای مدیریت تنوع قومی، زبانی و فرهنگی، و هم به عنوان راهکاری برای توزیع قدرت و جلوگیری از تمرکز سیاسی مطرح بوده است. با وجود این، فدرالیسم نه یک نظریهٔ واحد است و نه الگویی که بتوان آن را بدون توجه به شرایط تاریخی، اجتماعی و اقتصادی هر کشور به‌طور یکسان به کار بست. تجربهٔ کشورهای مختلف نشان می‌دهد که نظام‌های فدرال از نظر مبانی حقوقی، ساختار سیاسی، میزان خودگردانی واحدهای تشکیل‌دهنده و رابطهٔ میان حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی تفاوت‌های چشمگیری با یکدیگر دارند. از این‌رو، هرگونه داوری دربارهٔ فدرالیسم مستلزم شناخت دقیق مفهوم، تاریخ، گونه‌ها و تجربه‌های گوناگون آن است.

در افغانستان، بحث فدرالیسم به‌ویژه پس از سقوط رژیم طالبان در سال ۱۳۸۰ خورشیدی، به یکی از موضوعات بحث‌برانگیز سیاست تبدیل شد. با تشدید

بحران‌های سیاسی، افزایش نارضایتی از تمرکز قدرت و ناکامی دولت‌های مختلف در ایجاد مشارکت فراگیر، این اندیشه بار دیگر در محافل سیاسی و اکادمیک مطرح گردید. با این حال، این بحث غالباً بیش از آنکه بر پژوهش‌های حقوق اساسی، علوم سیاسی و تجربه‌های تطبیقی استوار باشد، تحت تأثیر رقابت‌های سیاسی، مطالبات قومی، نگرانی‌های امنیتی و برداشت‌های ایدیولوژیک قرار گرفته است. در نتیجه، فدرالیسم در فضای سیاسی افغانستان غالباً نه به عنوان یک نظریهٔ حقوقی، بلکه به صورت شعاری سیاسی یا برچسبی اتهام‌آمیز مطرح شده است.

یکی از ویژگی‌های این مناقشات، خلط مفاهیم بنیادینی است که بحث فدرالیسم بر آنها استوار است. در بسیاری از نوشته‌ها و گفتارهای سیاسی، مفاهیمی چون قوم، قومیت، ملت، ملیت، دولت، دولت-ملت، حق تعیین سرنوشت، تمرکززدایی، خودمختاری و فدرالیسم بدون تعریف دقیق و گاه به جای یکدیگر به کار می‌روند. حال آنکه هر یک از این مفاهیم پیشینهٔ تاریخی، جایگاه نظری و کارکرد سیاسی متفاوتی دارند و بی‌توجهی به این تمایزها، زمینه‌ساز بسیاری از سوءبرداشت‌ها و داوری‌های نادرست شده است.

بر همین اساس، این پژوهش از بحث مستقیم دربارهٔ فدرالیسم آغاز نمی‌کند، بلکه نخست به بررسی مفاهیم بنیادینی می‌پردازد که فهم درست فدرالیسم بر آنها استوار است. در فصل نخست، مفاهیم قوم، قومیت، ملت، ملیت و دولت-ملت، سیر تحول تاریخی و تفاوت‌های نظری آنها بررسی می‌شود. سپس نظریه‌های مربوط به ملت‌سازی، دولت‌سازی، مسئلهٔ ملی و مدیریت تنوع قومی تحلیل خواهند شد. تنها پس از تبیین این مبانی نظری، تاریخ پیدایش فدرالیسم، گونه‌های مختلف آن، تجربهٔ کشورهای فدرال، مزایا و محدودیت‌های هر الگو

و سرانجام امکان‌سنجی فدرالیسم در افغانستان مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

هدف این پژوهش دفاع یا مخالفت پیشینی با هیچ الگوی سیاسی و هیچ جریان سیاسی نیست، بلکه فراهم آوردن چارچوبی نظری و تحلیلی برای ارزیابی انتقادی فدرالیسم است. بر همین اساس، دیدگاه‌های مطرح‌شده دربارهٔ فدرالیسم در افغانستان، اعم از موافق و مخالف، نه از منظر داوری‌های سیاسی، بلکه بر پایهٔ مبانی نظری، حقوق اساسی، تجربه‌های تاریخی و واقعیت‌های اجتماعی افغانستان بررسی خواهند شد. تنها از رهگذر چنین رویکردی است که می‌توان به پرسش اساسی درباره امکان، ضرورت یا عدم ضرورت فدرالیسم در افغانستان پاسخ علمی و مستدل ارائه کرد.

فصل نخست

مفاهیم بنیادین در تحلیل مسئلهٔ فدرالیسم

برای فهم دقیق فدرالیسم، نخست باید مجموعه‌ای از مفاهیم کلیدی روشن شوند که در ادبیات علوم سیاسی و حقوق اساسی نقش بنیادین دارند. این مفاهیم نه تنها ابزارهای توصیفی‌اند، بلکه چارچوب‌های تحلیلی‌ای را می‌سازند که بدون آنها هر بحثی دربارهٔ ساختار دولت، توزیع قدرت و مدیریت تنوع اجتماعی دچار ابهام خواهد شد. در واقع، فدرالیسم خود در سطحی بالاتر از این مفاهیم قرار دارد و تنها زمانی قابل فهم است که روابط میان این مفاهیم به‌درستی درک شده باشد.

۱. قوم و قومیت؛ از واقعیت اجتماعی تا ساختار سیاسی

مفهوم «قوم» در ساده‌ترین تعریف، به گروهی از انسان‌ها اشاره دارد که بر پایهٔ پیوندهای تاریخی، زبانی، فرهنگی، جغرافیایی یا نسبی خود را از دیگر گروه‌ها متمایز می‌سازند. با این حال، قوم صرفاً یک واقعیت زیستی یا طبیعی نیست، بلکه یک پدیدهٔ تاریخی و اجتماعی است که در بستر زمان شکل می‌گیرد، دگرگون می‌شود و گاه حتی بازتعریف می‌گردد.

«قومیت» در سطحی تحلیلی‌تر، به آگاهی جمعی و بازتولید هویت قومی اشاره دارد. به عبارت دیگر، قوم زمانی به «قومیت» تبدیل می‌شود که اعضای آن نه تنها به اشتراکات خود آگاه باشند، بلکه این اشتراکات را به عنوان مبنای هویت سیاسی یا اجتماعی نیز بازتولید کنند. در این معنا، قومیت یک امر صرفاً فرهنگی نیست، بلکه می‌تواند به یک نیروی سیاسی نیز تبدیل شود.

در بسیاری از جوامع چندقومیتی، از جمله افغانستان، این تمایز میان «وجود اجتماعی قوم» و «فعال‌شدن سیاسی قومیت» اهمیت اساسی دارد؛ زیرا بسیاری

از بحران‌های سیاسی زمانی آغاز می‌شوند که قومیت از سطح فرهنگی به سطح مطالبهٔ قدرت سیاسی انتقال می‌یابد

۲. ملت؛ فراتر از قومیت یا صورت‌بندی سیاسی آن

مفهوم «ملت» یکی از پیچیده‌ترین مفاهیم در علوم سیاسی مدرن است. ملت را نمی‌توان صرفاً با قوم یا قومیت برابر دانست. در ادبیات کلاسیک، ملت اغلب به عنوان «اجتماعی سیاسی‌شده» تعریف می‌شود که اعضای آن خود را دارای سرنوشت مشترک، حافظهٔ تاریخی مشترک و ارادهٔ سیاسی مشترک می‌دانند.

برخی نظریه‌پردازان ملت را پدیده‌ای مدرن می‌دانند که همزمان با شکل‌گیری دولت مدرن و سرمایه‌داری صنعتی به وجود آمده است. در این دیدگاه، ملت نه یک واقعیت ازلی، بلکه یک ساختار تاریخی است که از طریق آموزش، زبان رسمی، نظام اداری و رسانه‌ها ساخته و بازتولید می‌شود.

از این منظر، ملت می‌تواند چندقومیتی باشد، و در بسیاری از کشورها نیز چنین است. بنابراین، رابطهٔ میان «قوم» و «ملت» رابطه‌ای ضروری و یک‌به‌یک نیست، بلکه رابطه‌ای پیچیده، تاریخی و سیاسی است.

۳. دولت و دولت ـ ملت؛ تمرکز قدرت و مشروعیت سیاسی

»دولت» به عنوان یک نهاد سیاسی، مجموعه‌ای از نهادهای انحصاری است که در یک قلمرو مشخص، قدرت قانون‌گذاری، اجرا و اعمال خشونت مشروع را در اختیار دارد. این تعریف کلاسیک ماکس وبر، هنوز یکی از مبانی اصلی در تحلیل دولت مدرن به شمار می‌رود.

اما در دورهٔ مدرن، دولت‌ها غالباً در قالب «دولت ـ ملت» سازمان یافته‌اند؛ یعنی ساختاری که در آن مرزهای سیاسی دولت با مرزهای فرضی ملت تا حد

زیادی بر هم منطبق شده‌اند. در این نمونه، دولت نه تنها یک نهاد اداری، بلکه بیانگر هویت ملی نیز محسوب می‌شود.

با این حال، بسیاری از کشورها از جمله افغانستان، با وضعیت «دولت -ملت ناتمام» یا «دولت چندملیتی» مواجه‌اند؛ یعنی جایی که هم‌پوشانی کامل میان هویت ملی و ساختار دولت وجود ندارد. همین شکاف، یکی از زمینه‌های اصلی بحث فدرالیسم و تمرکززدایی سیاسی است.

۴. تنوع قومی و مسئلهٔ مدیریت سیاسی آن

یکی از مسائل بنیادی در هر جامعهٔ چندقومیتی، نحوهٔ مدیریت تنوع است. تنوع قومی به خودی خود نه یک مشکل است و نه یک بحران؛ بلکه بخشی از واقعیت اجتماعی جوامع انسانی است. آنچه این تنوع را به مسئلهٔ سیاسی تبدیل می‌کند، نحوهٔ سازمان‌دهی قدرت و توزیع منابع در درون دولت است.

در برخی نظام‌ها، تلاش شده است این تنوع از طریق سیاست‌های تمرکزگرایانه و یکسان‌ساز مدیریت شود، در حالی که در نظام‌های دیگر، به سمت الگوهای غیرمتمرکز، خودگردان یا فدرال حرکت شده‌اند. هر یک از این الگوها پیامدهای خاص خود را در زمینهٔ ثبات سیاسی، عدالت اجتماعی و انسجام ملی به همراه دارد

۵. چرا قومیت به منازعه سیاسی تبدیل می‌شود؟

از هویت فرهنگی تا رقابت بر سر قدرت

پس از روشن شدن مفاهیم قوم، قومیت، ملت و دولت، این پرسش بنیادی مطرح می‌شود که چرا در برخی جوامع، تنوع قومی به همزیستی مسالمت‌آمیز

می‌انجامد، اما در برخی دیگر به منازعه، خشونت و حتی جنگ داخلی تبدیل می‌شود. پاسخ به این پرسش یکی از مهم‌ترین مباحث علوم سیاسی، جامعه‌شناسی و مردم‌شناسی معاصر است؛ زیرا نحوه پاسخ به آن، برداشت ما را از راه‌حل‌های ممکن، از جمله تمرکزگرایی، تمرکززدایی یا فدرالیسم، نیز تعیین می‌کند.

برداشت رایجی در افکار عمومی و حتی برخی نوشته‌های سیاسی وجود دارد که اختلافات قومی را پیامد طبیعی تفاوت‌های زبانی، فرهنگی، مذهبی یا تباری می‌داند. بر پایه این تصور، هر جا دو یا چند قوم در کنار یکدیگر زندگی کنند، دیر یا زود درگیری اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. این برداشت که ریشه در نوعی ذات‌گرایی تاریخی دارد، امروز در میان بیشتر پژوهشگران علوم اجتماعی پذیرفته نیست.

تجربه تاریخی نشان می‌دهد که صدها جامعه چندقومی در جهان، با وجود تنوع گسترده زبانی و فرهنگی، قرن‌ها بدون جنگ‌های قومی زیسته‌اند. در مقابل، برخی از خونین‌ترین جنگ‌های تاریخ میان مردمانی رخ داده است که از نظر زبان، فرهنگ و مذهب تفاوت اندکی با یکدیگر داشته‌اند. بنابراین، تفاوت قومی نه علت ذاتی جنگ است و نه تضمین‌کننده صلح. آنچه اهمیت دارد، شرایطی است که در آن این تفاوت‌ها به عامل رقابت سیاسی، اقتصادی یا اجتماعی تبدیل می‌شوند.

به همین دلیل، بیشتر نظریه‌های معاصر میان «وجود قومیت» و «سیاسی شدن قومیت» تمایز قائل می‌شوند. قومیت تا زمانی که صرفاً بخشی از هویت فرهنگی افراد باشد، الزاماً منشأ تعارض نیست؛ اما هنگامی که افراد احساس کنند دسترسی آنان به قدرت، ثروت، امنیت، منزلت اجتماعی یا آینده

فرزندانشان بر اساس تعلق قومی تعیین می‌شود، قومیت از یک هویت فرهنگی به یک هویت سیاسی تبدیل می‌شود. از این مرحله به بعد، تعلق قومی دیگر تنها بیانگر اشتراکات تاریخی و فرهنگی نیست، بلکه به ابزاری برای دفاع از منافع، اعتراض به تبعیض و رقابت بر سر قدرت بدل می‌شود.

از این منظر، قومیت به ندرت علت نخستین منازعه است؛ بلکه چارچوبی است که تضادهای عمیق‌تر سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در قالب آن بیان و سازمان‌دهی می‌شوند. مردم معمولاً به سبب تفاوت زبان یا فرهنگ با یکدیگر وارد جنگ نمی‌شوند، بلکه هنگامی که احساس کنند به دلیل تعلق قومی از فرصت‌های برابر، منابع عمومی یا مشارکت سیاسی محروم شده‌اند، هویت قومی به پرچمی برای بسیج سیاسی تبدیل می‌شود.

در این میان، دولت نقشی تعیین‌کننده در تشدید یا کاهش منازعات قومی دارد. اگر دولت همه شهروندان را بدون توجه به تعلقات قومی از حقوق برابر، فرصت‌های اقتصادی، مشارکت سیاسی و حمایت قانونی برخوردار سازد، تفاوت‌های قومی غالباً در سطح تنوع فرهنگی باقی می‌مانند. اما هنگامی که دولت در استخدام، آموزش، سرمایه‌گذاری، خدمات عمومی، انتصاب‌های اداری یا توزیع قدرت میان گروه‌های مختلف تبعیض روا دارد، مرزهای قومی به تدریج سیاسی می‌شوند و هر تصمیم حکومت از دریچه تعلقات قومی تفسیر می‌شود. در چنین شرایطی، بی‌اعتمادی اجتماعی افزایش می‌یابد و شکاف‌های قومی عمیق‌تر می‌شوند.

از این رو، بسیاری از پژوهشگران معتقدند آنچه معمولاً «منازعه قومی» نامیده می‌شود، بیش از آنکه نتیجه وجود اقوام مختلف باشد، محصول ناکامی دولت در مدیریت عادلانه تنوع اجتماعی است. دولت با نحوه سازمان‌دهی

قدرت و توزیع منابع تعیین می‌کند که شهروندان بیش از هر چیز خود را اعضای یک جامعه سیاسی مشترک بدانند یا اعضای گروه‌های قومی رقیب.

عامل مهم دیگر، نقش نخبگان سیاسی است. هیچ هویت جمعی بدون کنشگران سیاسی به نیرویی تعیین‌کننده تبدیل نمی‌شود. رهبران قومی، احزاب، رسانه‌ها و حتی قدرت‌های خارجی می‌توانند در فعال یا غیرفعال شدن هویت‌های قومی نقش مهمی ایفا کنند. هنگامی که رقابت سیاسی بر پایه برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی یا ایدیولوژیک شکل نگیرد، بسیج قومی به یکی از مؤثرترین ابزارهای کسب قدرت تبدیل می‌شود. در چنین فضایی، شهروندان نه به عنوان افراد دارای حقوق برابر، بلکه به عنوان اعضای گروه‌های قومی سازمان‌دهی می‌شوند و رقابت میان برنامه‌های سیاسی جای خود را به رقابت میان هویت‌ها می‌دهد.

البته نباید تصور کرد که نخبگان، قومیت را از هیچ خلق می‌کنند. آنان معمولاً بر بستری از تجربه‌های تاریخی، خاطره‌های جمعی، تبعیض‌های واقعی یا ادراک‌شده، احساس بی‌عدالتی و نگرانی‌های امنیتی تکیه می‌کنند. هرچه این زمینه‌های اجتماعی عمیق‌تر باشد، امکان بسیج قومی نیز بیشتر خواهد بود.

در کنار عوامل سیاسی، ساختار اقتصادی نیز نقش مهمی در شکل‌گیری منازعات قومی دارد. پژوهش‌های اقتصاد سیاسی نشان می‌دهد هرگاه فرصت‌های اقتصادی، مالکیت زمین، اشتغال، آموزش، سرمایه‌گذاری یا دسترسی به منابع عمومی به گونه‌ای توزیع شوند که با مرزهای قومی هم‌پوشانی پیدا کنند، نابرابری اقتصادی به سرعت به نابرابری قومی تعبیر می‌شود. در چنین وضعیتی، حتی رقابت‌های عادی بازار کار نیز می‌توانند رنگ قومی به خود بگیرند. با این همه، رابطه میان اقتصاد و قومیت مکانیکی

نیست؛ همان‌گونه که فقر به خودی خود جنگ قومی ایجاد نمی‌کند، ثروت نیز تضمین‌کننده همزیستی پایدار نیست. آنچه اهمیت دارد، برداشت شهروندان از عدالت، برابری فرصت‌ها و مشروعیت نظام توزیع منابع است.

عامل دیگری که در بسیاری از منازعات قومی نقش مهمی ایفا می‌کند، حافظه تاریخی است. روایت‌های جمعی از تبعیض، سرکوب، کوچ اجباری، جنگ‌ها یا قربانی شدن، اگر از نسلی به نسل دیگر منتقل شوند، می‌توانند بی‌اعتمادی و ترس متقابل را بازتولید کنند. با این حال، تجربه بسیاری از کشورها نشان داده است که این حافظه تاریخی سرنوشت محتوم جوامع نیست. اصلاح نهادهای سیاسی، عدالت انتقالی، آموزش، مشارکت برابر شهروندان و ایجاد اعتماد عمومی می‌تواند به تدریج از شدت این خاطرات خصمانه بکاهد.

در نتیجه، پژوهش‌های معاصر نشان می‌دهد که قومیت به خودی خود نه علت جنگ است و نه منشأ اجتناب‌ناپذیر خشونت. قومیت زمانی به منبع منازعه تبدیل می‌شود که با انحصار قدرت، تبعیض ساختاری، نابرابری اقتصادی، رقابت نخبگان، ضعف نهادهای سیاسی و بی‌اعتمادی اجتماعی درهم آمیزد. بنابراین، مسئله اصلی در جوامع چندقومی، وجود یا عدم وجود اقوام نیست، بلکه شیوه سازمان‌دهی قدرت، توزیع منابع و تعریف رابطه میان دولت و شهروندان است.

درک این واقعیت، اهمیت اساسی برای بحث فدرالیسم دارد. زیرا هر الگویی که برای مدیریت جوامع چندقومی پیشنهاد می‌شود ــ خواه دولت متمرکز، تمرکززدایی اداری، تقسیم قدرت، خودمختاری یا نظام فدرال ــ باید نه بر اساس شعارهای سیاسی، بلکه بر پایه این معیار ارزیابی شود که تا چه اندازه قادر است عوامل ساختاری تولیدکننده منازعات قومی را کاهش دهد، برابری

شهروندی را تقویت کند و مشارکت عادلانه همه گروه‌های اجتماعی را در ساختار قدرت تضمین سازد.

فصل دوم

فدرالیسم؛ پاسخ به بحران یا بخشی از مسئله؟

صورت‌بندی بحث در افغانستان

پس از بررسی مفاهیم قوم، ملت، دولت، منازعات قومی و گونه‌های مختلف فدرالیسم، اکنون می‌توان پرسش اصلی این پژوهش را در بستر افغانستان مطرح کرد: آیا فدرالیسم می‌تواند پاسخی برای بحران تاریخی دولت در افغانستان باشد، یا آنکه در شرایط کنونی خود به بخشی از مسئله تبدیل خواهد شد؟

این پرسش تنها زمانی قابل فهم است که جایگاه تاریخی بحث فدرالیسم در افغانستان روشن شود. برخلاف بسیاری از کشورهایی که نظام فدرال در آن‌ها محصول روندی تدریجی، توافق‌های تاریخی و تکامل نهادهای سیاسی بوده است، فدرالیسم در افغانستان عمدتاً در متن بحران‌های سیاسی، شکست دولت‌سازی و نارضایتی از تمرکز قدرت مطرح شده است. از همین رو، این مفهوم بیش از آنکه به‌عنوان پروژه‌ای حقوقی و نهادی برای سازمان‌دهی دولت شناخته شود، غالباً به صورت بدیلی سیاسی در برابر تمرکزگرایی دولت مرکزی عرضه شده است.

مسئله تاریخی؛ تمرکزگرایی دولت در افغانستان

دولت مدرن افغانستان، از زمان شکل‌گیری آن در قرن نوزدهم تاکنون، عمدتاً بر پایه تمرکز شدید قدرت در مرکز استوار بوده است. هرچند میزان اقتدار دولت در دوره‌های مختلف تاریخی تغییر کرده، اما اصل تمرکز تصمیم‌گیری

در کابل و اجرای سیاست‌ها در پیرامون، ویژگی نسبتاً ثابت ساختار دولت باقی مانده است.

این الگو، اگرچه در برخی مقاطع به حفظ انسجام سرزمینی کمک کرده، اما همزمان احساس محرومیت، نابرابری در توزیع منابع، ضعف مشارکت سیاسی و فاصله میان مرکز و مناطق را نیز تقویت کرده است. از دل همین تجربه تاریخی، بخشی از نیروهای سیاسی و فکری افغانستان، فدرالیسم یا اشکال گوناگون تمرکززدایی را به عنوان راه‌حلی برای اصلاح ساختار قدرت مطرح کرده‌اند.

با این همه، پرسش بنیادین همچنان باقی است: آیا ریشه بحران افغانستان صرفاً تمرکز قدرت است، یا مشکل اصلی به نحوه اعمال قدرت، کیفیت نهادهای سیاسی و رابطه دولت با شهروندان بازمی‌گردد؟

فدرالیسم در گفتمان سیاسی افغانستان

در بیش از دو دهه گذشته، کمتر مفهومی به اندازه فدرالیسم در ادبیات سیاسی افغانستان موضوع جدال، سوءبرداشت و مناقشه بوده است. هر بار که این مفهوم مطرح شده، به جای آنکه زمینه گفت‌وگویی علمی درباره ساختار دولت، توزیع قدرت، اداره سرزمین و حقوق شهروندان فراهم آورد، بیشتر به میدان رقابت‌های سیاسی، قومی و اتهام‌زنی تبدیل شده است.

در نتیجه، فدرالیسم در افغانستان به مفهومی دوگانه تبدیل شده است. برای گروهی، راهکاری برای مشارکت برابر، توزیع عادلانه قدرت و کاهش انحصار سیاسی است؛ اما برای گروهی دیگر، مقدمه‌ای برای تجزیه کشور،

تعمیق شکاف‌های قومی یا زمینه‌ساز مداخله قدرت‌های خارجی تلقی می‌شود. این دو برداشت متضاد سبب شده‌اند که بحث فدرالیسم بیش از آنکه در حوزه حقوق اساسی و نظریه دولت دنبال شود، در عرصه کشمکش‌های سیاسی باقی بماند.

لطیف پدرام و طرح فدرالیسم

در میان شخصیت‌های سیاسی افغانستان، نام لطیف پدرام بیش از هر فرد دیگری با طرح فدرالیسم پیوند خورده است. هواداران او، فدرالیسم را تنها راه خروج از تمرکز تاریخی قدرت، انحصار سیاسی و بی‌عدالتی می‌دانند؛ در حالی که مخالفانش آن را پوششی برای تجزیه‌طلبی یا پروژه‌ای همسو با منافع بازیگران خارجی قلمداد می‌کنند.

افزون بر این، پیشینه سیاسی پدرام ـ از عضویت در حزب دموکراتیک خلق افغانستان تا همکاری با جریان موسوم به «ستم ملی» به رهبری طاهر بدخشی همواره بخشی از مجادلات پیرامون او بوده است. با این حال، این پژوهش نه در پی اثبات یا رد این اتهام‌هاست و نه شخصیت سیاسی او را موضوع اصلی خود قرار می‌دهد.

از این رو، موضوع اصلی این فصل نه دفاع از لطیف پدرام است و نه نقد شخص او، بلکه بررسی نوع فدرالیسمی است که در ادبیات سیاسی افغانستان مطرح شده و ارزیابی میزان انسجام نظری و قابلیت اجرایی آن است.

از شعار سیاسی تا نمونهٔ حقوقی

بررسی سخنرانی‌ها، نوشته‌ها و مصاحبه‌های لطیف پدرام نشان می‌دهد که چند اصل در اندیشه او همواره تکرار می‌شود: افغانستان کشوری چندقومی و چندزبانی است؛ نظام متمرکز طی بیش از یک قرن نتوانسته عدالت سیاسی و توسعه متوازن را تحقق بخشد؛ تمرکز قدرت زمینه انحصار و فساد را فراهم کرده است؛ بنابراین بخشی از صلاحیت‌های حکومت مرکزی باید به واحدهای محلی منتقل شود.

این اصول، در سطح کلی، با بسیاری از نظریه‌های شناخته‌شده فدرالیسم تفاوت اساسی ندارند. اما دشواری از جایی آغاز می‌شود که این اصول باید به یک طرح حقوقی مشخص تبدیل شوند.

در علوم سیاسی، فدرالیسم یک الگوی واحد نیست، بلکه مجموعه‌ای از نظام‌های متفاوت ــ از فدرالیسم سرزمینی و چندملیتی گرفته تا فدرالیسم نامتقارن، قومی و زبانی ــ را در بر می‌گیرد. هر یک از این الگوها قواعد حقوقی، ساختار نهادی و پیامدهای سیاسی متفاوتی دارند.

در طرح‌های ارائه‌شده از سوی پدرام، هرچند واژه «فدرالیسم» به دفعات به کار می‌رود، اما کمتر می‌توان پاسخ‌های روشن و نظام‌مند به پرسش‌های بنیادین حقوق اساسی یافت: واحدهای فدرال بر چه اساسی شکل خواهند گرفت؟ تقسیم منابع طبیعی چگونه خواهد بود؟ جایگاه سپاه، سیاست خارجی، نظام مالیاتی، دادگاه قانون اساسی و شیوه حل اختلاف میان مرکز و ایالت‌ها چگونه تعریف خواهد شد؟ بدون پاسخ روشن به این پرسش‌ها، هر طرح فدرالی بیش از آنکه یک برنامه نهادی باشد، در حد یک شعار سیاسی باقی می‌ماند.

فدرالیسم سرزمینی یا فدرالیسم قومی؟

یکی از اصلی‌ترین محورهای اختلاف نیز به همین نقطه بازمی‌گردد. لطیف پدرام بارها تأکید کرده است که از فدرالیسم قومی دفاع نمی‌کند و خواهان فدرالیسم مبتنی بر جغرافیا است. اما منتقدان او معتقدند اگر مرزهای واحدهای فدرال عملاً با پراکندگی قومی انطباق پیدا کند، نتیجه عملی آن چیزی جز نهادینه شدن سیاست قومی نخواهد بود، حتی اگر در اسناد رسمی عنوان «فدرالیسم سرزمینی» بر آن نهاده شود.

در اینجا مسئله تنها نام‌گذاری نیست، بلکه پیامدهای واقعی نحوه ترسیم واحدهای فدرال است؛ زیرا در افغانستان مرزهای جغرافیایی، هویتی، زبانی و اقتصادی در بسیاری از مناطق بر یکدیگر منطبق شده‌اند.

خطر هم‌پوشانی فدرالیسم با سیاست هویت

همین ویژگی، مهم‌ترین چالش فدرالیسم در افغانستان را شکل می‌دهد. اگر تقسیمات فدرال بر خطوط هویتی استوار شوند، احتمال آن وجود دارد که به جای کاهش تنش‌ها، شکاف‌های قومی را به ساختارهای دائمی حقوقی تبدیل کنند.

در چنین شرایطی، شهروندی ملی ممکن است به سود وفاداری‌های منطقه‌ای و قومی تضعیف شود؛ رقابت میان احزاب جای خود را به رقابت میان واحدهای قومی بدهد و منازعه بر سر منابع و قدرت، به جای آنکه در چارچوب شهروندی حل شود، در قالب هویت‌های قومی بازتولید گردد.

آیا فدرالیسم تنها گزینه است؟

نقد فدرالیسم، به معنای دفاع از تمرکزگرایی مطلق نیست. تجربه بسیاری از کشورها نشان می‌دهد که میان دولت کاملاً متمرکز و نظام کاملاً فدرال، طیفی گسترده از الگوهای میانی وجود دارد؛ از تمرکززدایی اداری و مالی گرفته تا خودگردانی محلی و تقویت حکومت‌های منطقه‌ای.

در چنین الگوهایی، هدف اصلی انتقال بخشی از اختیارات اجرایی به سطوح محلی، افزایش مشارکت شهروندان و بهبود کارآمدی حکومت است، بی‌آنکه حاکمیت ملی یا ساختار بنیادین دولت دستخوش دگرگونی اساسی شود.

از این منظر، شاید پرسش اصلی افغانستان نه انتخاب میان «تمرکز یا فدرالیسم»، بلکه یافتن مناسب‌ترین شیوه توزیع قدرت، متناسب با شرایط تاریخی، اجتماعی، اقتصادی و نهادی کشور باشد.

پیدایش اندیشه فدرالیسم

از اتحادهای باستانی تا دولت مدرن

پیش از بررسی گونه‌های مختلف فدرالیسم یا امکان تحقق آن در افغانستان، باید دید این اندیشه چگونه پدید آمد و در پاسخ به چه نیازهای تاریخی شکل گرفت.

این پرسش از آن رو اهمیت دارد که فدرالیسم را نمی‌توان صرفاً یک اختراع حقوقی یا تصمیمی اداری دانست. همانند بسیاری از نهادهای سیاسی، فدرالیسم نیز محصول شرایط تاریخی معینی است. جوامع مختلف، در دوره‌های گوناگون، برای حل مسئله رابطه میان قدرت مرکزی و واحدهای محلی، میان

وحدت و استقلال، و میان اقتدار دولت و آزادی اجتماعات، راه‌حل‌های متفاوتی برگزیده‌اند. فدرالیسم یکی از مهم‌ترین این راه‌حل‌هاست.

هرچند اصطلاح «فدرالیسم» در معنای امروزی آن پدیده‌ای نسبتاً جدید است، اما اندیشه تقسیم قدرت و اتحاد واحدهای مستقل، پیشینه‌ای بسیار کهن دارد. در تمدن‌های باستانی، اتحادهایی میان شهرها، قبایل و دولت‌های کوچک شکل می‌گرفت که هرچند با فدرالیسم مدرن تفاوت داشتند، اما بر اصل همکاری میان واحدهای نسبتاً خودمختار استوار بودند.

در یونان باستان، اتحادیه‌هایی مانند «اتحادیه آخائی» و «اتحادیه ایتولی» نمونه‌هایی از همکاری سیاسی میان دولت‌شهرها بودند. هر شهر استقلال داخلی خود را حفظ می‌کرد، اما در امور مشترکی چون دفاع، سیاست خارجی یا تجارت با دیگر اعضا همکاری داشت. این اتحادها فاقد قانون اساسی مدرن یا تقسیم دقیق صلاحیت‌ها بودند، اما نشان می‌دادند که همزیستی سیاسی، لزوماً به معنای حذف استقلال واحدهای تشکیل‌دهنده نیست.

در جمهوری روم نیز اشکال گوناگونی از اتحادهای سیاسی میان روم و سرزمین‌های تابع شکل گرفت. اگرچه این ساختارها بیشتر بر سلطه امپراتوری استوار بودند تا بر مشارکت برابر، اما تجربه اداره قلمروهای گسترده با درجات متفاوتی از خودگردانی، بعدها در تحول اندیشه سیاسی بی‌تأثیر نبود.

در سده‌های میانه نیز، کنفدراسیون‌های شهری و اتحادیه‌های بازرگانی، مانند «اتحادیه هانزایی» در شمال اروپا یا اتحاد کانتون‌های سوئیس، نمونه‌هایی از همکاری میان واحدهای مستقل بودند. این اتحادها عمدتاً بر قرارداد، منافع

مشترک و دفاع متقابل استوار بودند و نشان می‌دادند که تمرکز کامل قدرت، تنها شکل ممکن سازمان سیاسی نیست.

با این همه، این تجربه‌ها را نباید با فدرالیسم مدرن یکسان دانست. آنچه امروز فدرالیسم نامیده می‌شود، تنها در بستر پیدایش دولت مدرن، قانون اساسی مکتوب، اصل حاکمیت ملی و تفکیک صلاحیت‌های قانونی میان سطوح مختلف حکومت معنا پیدا می‌کند. به همین دلیل، بیشتر پژوهشگران تاریخ اندیشه سیاسی، فدرالیسم را نهادی مدرن می‌دانند، هرچند ریشه‌های فکری آن را در تجربه‌های کهن نیز جستجو می‌کنند.

چرا فدرالیسم در دوران مدرن پدید آمد؟

پیدایش فدرالیسم مدرن، تصادفی نبود. این اندیشه پاسخی به سه تحول بزرگ تاریخ جدید بود.

نخست، پیدایش دولت مدرن .با گسترش اقتدار دولت‌های ملی، این پرسش مطرح شد که چگونه می‌توان از تمرکز بیش از اندازه قدرت جلوگیری کرد، بی‌آنکه وحدت سیاسی از میان برود.

دوم، گسترش سرمایه‌داری و بازارهای ملی .اقتصاد جدید به دولت‌هایی نیاز داشت که بتوانند قوانین مشترک، بازار واحد و امنیت عمومی را تأمین کنند، اما هم‌زمان انعطاف لازم برای اداره مناطق گوناگون را نیز داشته باشند.

سوم، رشد اندیشه آزادی‌خواهی .فیلسوفان سیاسی سده‌های هفدهم و هجدهم بیش از پیش نسبت به تمرکز قدرت هشدار دادند. تجربه حکومت‌های مطلقه نشان

داده بود که تمرکز بی‌مهار قدرت، آزادی‌های فردی و اجتماعی را تهدید می‌کند. از همین رو، بسیاری از اندیشمندان کوشیدند شیوه‌هایی برای تقسیم و مهار قدرت بیابند. فدرالیسم یکی از مهم‌ترین پاسخ‌ها به این مسئله بود.

در نتیجه، فدرالیسم را باید بخشی از پروژه بزرگ‌تر دولت مدرن دانست؛ پروژه‌ای که در پی آن بود تا میان اقتدار سیاسی و آزادی، وحدت و تنوع، حکومت مرکزی و خودگردانی محلی، نوعی تعادل پایدار برقرار کند.

ریشه‌های فلسفی فدرالیسم

چرا مسئله تقسیم قدرت پدید آمد؟

اگر تاریخ اندیشه سیاسی را از یونان باستان تا دوران مدرن دنبال کنیم، درمی‌یابیم که تقریباً همه نظریه‌های سیاسی حول یک پرسش مشترک شکل گرفته‌اند:

قدرت چگونه باید سازمان یابد تا هم نظم اجتماعی حفظ شود و هم آزادی انسان از میان نرود؟

این پرسش، بسیار پیش از آنکه واژه «فدرالیسم» پدید آید، ذهن فیلسوفان را به خود مشغول کرده بود. افلاطون، ارسطو، سیسرون، متفکران مسیحی قرون وسطی، فیلسوفان قرارداد اجتماعی و اندیشمندان عصر روشنگری، هر یک به گونه‌ای کوشیدند رابطه میان اقتدار سیاسی و آزادی انسان را توضیح دهند.

اما تا پیش از دوران مدرن، مسئله اصلی، تقسیم قدرت میان حکومت‌های مختلف نبود، بلکه بیشتر به این مربوط می‌شد که چه کسی باید حکومت کند: پادشاه، اشراف، مردم یا قانون؟

با ظهور دولت مدرن، پرسش تغییر کرد. اکنون دیگر مسئله تنها «صاحب قدرت» نبود، بلکه تمرکز قدرت نیز به یک مسئله اساسی تبدیل شد.

هرچه دولت‌ها نیرومندتر شدند، این نگرانی نیز افزایش یافت که تمرکز قدرت، حتی اگر در آغاز با نیت خیر ایجاد شده باشد، سرانجام به استبداد بینجامد. از همین جا بود که اندیشه تقسیم قدرت، محدود کردن اقتدار دولت و ایجاد تعادل میان مرکز و پیرامون به یکی از مهم‌ترین موضوعات فلسفه سیاسی تبدیل شد.

قرارداد اجتماعی و محدود شدن قدرت

یکی از نخستین گام‌های نظری در این مسیر، با نظریه‌های قرارداد اجتماعی برداشته شد.

اندیشمندانی چون تامس هابز، جان لاک و ژان ژاک روسو، هرچند دیدگاه‌های متفاوتی داشتند، اما همگی دولت را نه نهادی مقدس یا موهبتی الهی، بلکه محصول توافق انسان‌ها برای سامان دادن به زندگی جمعی می‌دانستند.

در نگاه هابز، انسان‌ها برای رهایی از هرج و مرج، قدرت عظیمی را به دولت واگذار می‌کنند. دولت در اینجا اقتداری تقریباً نامحدود دارد، زیرا امنیت بر آزادی مقدم شمرده می‌شود.

اما لاک، در برابر این برداشت، استدلال کرد که دولت تنها تا جایی مشروعیت دارد که از حقوق طبیعی انسان‌ها، مانند آزادی، مالکیت و امنیت، پاسداری کند. اگر دولت از این حدود فراتر رود، شهروندان حق مقاومت دارند.

روسو نیز مشروعیت دولت را در اراده عمومی جستجو کرد، اما او نیز دولت را برخاسته از قرارداد اجتماعی می‌دانست، نه نهادی مقدس یا ازلی.

اگرچه هیچ‌یک از این متفکران نظریه فدرالیسم را تدوین نکردند، اما اندیشه آنان راه را برای این پرسش هموار ساخت که اگر دولت محصول اراده انسان‌هاست، آیا نباید قدرت آن نیز محدود شود؟

تفکیک قوا؛ نخستین گام در مهار قدرت

پیش از آنکه اندیشه تقسیم قدرت میان حکومت‌های مختلف مطرح شود، فیلسوفان به تقسیم قدرت در درون دولت اندیشیدند.

شارل دو مونتسکیو با طرح نظریه مشهور تفکیک قوا، استدلال کرد که آزادی تنها زمانی پایدار می‌ماند که قدرت در یک نقطه متمرکز نشود.

او نوشت:

«هر کس که قدرت دارد، گرایش به سوءاستفاده از آن دارد؛ تا زمانی که با مانعی روبه‌رو نشود.»

از این رو، قدرت قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی باید از یکدیگر جدا باشند تا هیچ نهادی نتواند همه قدرت را در اختیار گیرد.

هرچند مونتسکیو مستقیماً درباره فدرالیسم سخن نمی‌گوید، اما اندیشه او یکی از مهم‌ترین پایه‌های نظری فدرالیسم بعدی شد؛ زیرا اگر تمرکز قدرت در یک نهاد خطرناک است، آیا تمرکز آن در یک سطح از حکومت نیز نباید محدود شود؟

این پرسش، بعدها به تقسیم عمودی قدرت میان دولت مرکزی و حکومت‌های محلی انجامید؛ همان چیزی که امروزه یکی از ویژگی‌های اصلی نظام‌های فدرال به شمار می‌رود.

آزادی یا اقتدار؟

از نیمه دوم سده هجدهم، اندیشه سیاسی بیش از پیش حول تعارض میان آزادی و اقتدار شکل گرفت.

آیا برای حفظ نظم، باید قدرت را در دولت متمرکز کرد؟

یا برای حفظ آزادی، باید قدرت را میان سطوح مختلف جامعه تقسیم نمود؟

پاسخ‌های گوناگون به این پرسش، جریان‌های متفاوت اندیشه سیاسی را پدید آورد.

لیبرال‌ها بیشتر بر محدود کردن دولت از طریق قانون و تفکیک قوا تأکید کردند.

جمهوری‌خواهان بر مشارکت شهروندان و حکومت قانون.

سوسیالیست‌ها بر عدالت اجتماعی و دگرگونی مناسبات اقتصادی.

و انارشیست‌ها، که بعدها سهم بزرگی در تحول اندیشه فدرالیسم داشتند، حتی خود دولت را سرچشمه اصلی تمرکز قدرت و سلطه دانستند.

در نتیجه، از این دوره به بعد، فدرالیسم دیگر صرفاً یک روش اداری نبود، بلکه به یکی از پاسخ‌های ممکن برای حل مسئله دیرینه رابطه میان آزادی و قدرت تبدیل شد.

از فلسفه به نظریه فدرالیسم

همه این تحولات، زمینه را برای ظهور نخستین نظریه‌های منسجم فدرالیسم فراهم کرد.

در پایان سده هجدهم و سراسر سده نوزدهم، اندیشمندانی کوشیدند نشان دهند که آیا می‌توان جامعه‌ای ساخت که در آن هم همکاری و وحدت وجود داشته باشد و هم آزادی و خودگردانی از میان نرود.

پاسخ آنان یکسان نبود.

برخی، مانند جیمز مدیسن و الکساندر همیلتن، فدرالیسم را راهی برای تقویت دولت ملی و جلوگیری از استبداد اکثریت می‌دانستند.

برخی دیگر، مانند پیر- ژوزف پرودون، آن را وسیله‌ای برای محدود کردن دولت و گسترش خودگردانی جامعه تلقی می‌کردند.

میخائیل باکونین فدرالیسم را بخشی از مبارزه علیه هرگونه اقتدار سیاسی می‌دانست.

و پیتر کروپوتکین آن را بر اصل همیاری و همکاری آزاد انسان‌ها استوار می‌کرد.

بدین ترتیب، آنچه در نگاه نخست یک واژه واحد به نظر می‌رسد، در واقع خانواده‌ای از نظریه‌های متفاوت است که تنها در یک اصل با یکدیگر اشتراک دارند:

هیچ قدرتی نباید به گونه‌ای متمرکز شود که آزادی جامعه را از میان ببرد.

فدرالیسم در اندیشهٔ سیاسی مدرن

پتیر ژوزف پرودون؛ فدرالیسم به مثابهٔ نظریهٔ آزادی

اگرچه ریشه‌های تاریخی فدرالیسم را می‌توان در اتحادهای سیاسی دوران باستان و قرون وسطی جست‌وجو کرد، اما نخستین اندیشمندی که فدرالیسم را به صورت یک نظریهٔ منسجم دربارهٔ سازمان سیاسی جامعه صورت‌بندی کرد، پتیر- ژوزف پرودون بود. از همین رو، بسیاری از پژوهشگران تاریخ اندیشهٔ سیاسی، پرودون را بنیان‌گذار فدرالیسم مدرن می‌دانند.

پرودون در میانهٔ سدهٔ نوزدهم و در اوج گسترش دولت‌های متمرکز اروپایی می‌نوشت؛ دوره‌ای که دولت‌های ملی، پس از انقلاب فرانسه، به تدریج قدرت اداری، نظامی و اقتصادی را در پایتخت‌ها متمرکز می‌کردند. او این روند را صرفاً تغییری در سازمان اداری دولت نمی‌دانست، بلکه آن را خطری برای آزادی انسان و خودگردانی جامعه تلقی می‌کرد.

به باور پرودون، تمرکز قدرت، صرف‌نظر از آنکه در اختیار پادشاه، پارلمان یا حتی اکثریت مردم باشد، سرانجام به سلطه می‌انجامد. استبداد تنها در حکومت‌های سلطنتی پدید نمی‌آید؛ دولت‌های جمهوری نیز اگر قدرت را در مرکز انباشته کنند، می‌توانند آزادی را به همان اندازه محدود سازند. از این رو، مسئلهٔ اصلی نه شکل حکومت، بلکه میزان تمرکز قدرت است.

این برداشت، نقطهٔ عزیمت اندیشهٔ فدرالیستی پرودون است. او بر این باور بود که آزادی، نه از تمرکز، بلکه از پراکندگی قدرت زاده می‌شود. هرچه قدرت در میان واحدهای اجتماعی بیشتری توزیع شود، امکان استبداد کاهش می‌یابد و مشارکت مردم در ادارهٔ امور افزایش پیدا می‌کند.

اما فدرالیسم مورد نظر پرودون، صرفاً تقسیم قدرت میان دولت مرکزی و حکومت‌های محلی نبود. او جامعه را متشکل از لایه‌های گوناگون می‌دید؛ از فرد و خانواده گرفته تا کمون، انجمن، اتحادیه، شهر، منطقه و سرانجام جامعهٔ بزرگ‌تر. هر یک از این واحدها باید تا آنجا که ممکن است، امور مربوط به خود را مستقلاً اداره کنند و تنها در موارد ضروری، بخشی از اختیارات خویش را از طریق قرارداد به سطوح بالاتر واگذار نمایند.

بدین ترتیب، پرودون منطق رایج دولت مدرن را وارونه می‌کند. در دولت متمرکز، قدرت از بالا به پایین جریان می‌یابد؛ اما در فدرالیسم پرودونی، قدرت از پایین به بالا سازمان می‌یابد. دولت نه منشأ همهٔ اختیارات، بلکه نتیجهٔ توافق واحدهای اجتماعی آزاد است.

در این اندیشه، قرارداد جای فرمان را می‌گیرد. روابط میان واحدهای مختلف جامعه بر پایهٔ توافق داوطلبانه استوار است، نه بر اجبار. به همین دلیل، پرودون

فدرالیسم را ادامهٔ منطقی نظریهٔ قرارداد اجتماعی می‌دانست، با این تفاوت که قرارداد، نه یک بار برای همیشه، بلکه در همهٔ سطوح جامعه و به طور مداوم بازتولید می‌شود.

از این منظر، فدرالیسم تنها به سازمان سیاسی محدود نمی‌شود، بلکه اقتصاد و جامعه را نیز در بر می‌گیرد. پرودون معتقد بود همان‌گونه که تمرکز قدرت سیاسی خطرناک است، تمرکز مالکیت و سرمایه نیز آزادی را تهدید می‌کند. از این رو، او از نظامی دفاع می‌کرد که در آن تعاونی‌ها، انجمن‌های تولیدی، اتحادیه‌های کارگری و شوراهای محلی، بخش مهمی از ادارهٔ اقتصاد و جامعه را بر عهده داشته باشند.

به همین دلیل، فدرالیسم پرودون را نمی‌توان صرفاً نظریه‌ای دربارهٔ تقسیمات کشوری دانست. این اندیشه، طرحی جامع برای سازمان‌دهی جامعه بر پایهٔ خودگردانی، مشارکت مستقیم و کاهش اقتدار دولت است. دولت در این الگو به تدریج کوچک‌تر می‌شود، زیرا بسیاری از وظایفی که در نظام‌های متمرکز بر عهدهٔ دولت قرار دارد، به انجمن‌ها، شوراها و اجتماعات محلی منتقل می‌شود.

یکی دیگر از ویژگی‌های مهم اندیشهٔ پرودون، مخالفت او با ملی‌گرایی متمرکز بود. او ملت را انکار نمی‌کرد، اما معتقد بود نباید ملت به ابزاری برای تمرکز قدرت تبدیل شود. از نگاه او، آزادی انسان مقدم بر اقتدار دولت و حتی بر وحدت ملی است. اگر حفظ وحدت، مستلزم نابودی آزادی باشد، چنین وحدتی فاقد مشروعیت خواهد بود.

با این همه، نباید فدرالیسم پرودون را با تجزیه‌طلبی یکسان دانست. هدف او فروپاشی جامعه نبود، بلکه ایجاد شکلی از همبستگی بود که بر همکاری آزاد و داوطلبانه استوار باشد. در اندیشهٔ او، وحدت واقعی از اجبار سیاسی پدید نمی‌آید، بلکه از همکاری آزاد واحدهای خودگردان حاصل می‌شود.

همین برداشت، فاصلهٔ عمیق میان فدرالیسم پرودون و بسیاری از نظام‌های فدرال معاصر را آشکار می‌سازد. در اغلب دولت‌های فدرال امروز، همچنان یک دولت مرکزی قدرتمند وجود دارد که سپاه، سیاست خارجی، نظام پولی، قانون اساسی و بخش مهمی از سیاست‌های اقتصادی را در اختیار دارد. اما پرودون چنین تمرکزی را نیز با دیدهٔ تردید می‌نگریست و آرمان او، حرکت تدریجی جامعه به سوی کاهش نقش دولت و گسترش خودگردانی اجتماعی بود.

به همین دلیل، می‌توان گفت فدرالیسم پرودون بیش از آنکه نظریه‌ای دربارهٔ دولت باشد، نظریه‌ای دربارهٔ جامعه است؛ جامعه‌ای که در آن آزادی، همبستگی و همکاری، جایگزین تمرکز، فرمان و سلطه می‌شوند.

اما همین اندیشه نیز با نقدهای فراوانی روبه‌رو شد. منتقدان استدلال می‌کردند که جامعهٔ مدرن، با اقتصاد پیچیده، شهرهای بزرگ، زیرساخت‌های ملی و روابط بین‌المللی، نمی‌تواند تنها بر شبکه‌ای از واحدهای خودگردان اداره شود. آنان می‌پرسیدند اگر هر واحد محلی اختیار گسترده‌ای داشته باشد، چه نهادی از منافع عمومی، امنیت ملی، عدالت میان مناطق و هماهنگی اقتصادی دفاع خواهد کرد؟

اگر دولت نباشد، چه چیزی جامعه را اداره می‌کند؟

مهم‌ترین سوءتفاهم دربارهٔ انارشیسم آن است که تصور می‌شود انارشیست‌ها خواهان حذف سازمان، نظم یا هماهنگی اجتماعی‌اند. اما تقریباً همهٔ متفکران بزرگ انارشیست، از پرودون تا کروپوتکین، از باکونین تا راکر، چنین برداشتی را رد کرده‌اند. آنان نه مخالف سازمان، بلکه مخالف شکل خاصی از سازمان‌اند؛ یعنی سازمانی که بر فرمان، اجبار و تمرکز قدرت استوار باشد.

از دیدگاه انارشیسم، پرسش اصلی این نیست که «اگر دولت نباشد چه کسی حکومت می‌کند؟» بلکه این است که «چرا باید فرض کنیم هماهنگی اجتماعی تنها از راه حکومت ممکن است؟»

این پرسش از همان آغاز، دولت را پیش‌فرض گرفته است. گویی جامعه ذاتاً ناتوان از سازمان‌دهی خویش است و تنها دولت می‌تواند نظم، امنیت و همکاری را پدید آورد. این پیش فرضی است که برپایه این باور که دولت پیش از جامعه وجود داشته استوار است. در حالی که بسیاری از مهم‌ترین نهادهای انسانی نه به فرمان دولت، بلکه از دل همکاری آزاد انسان‌ها پدید آمده‌اند. خانواده، زبان، بازارهای محلی، انجمن‌های حرفه‌ای، تعاونی‌ها، سنت‌های حقوق عرفی و بسیاری از اشکال همیاری اجتماعی، محصول فرمان یک دولت نبوده‌اند، بلکه نتیجهٔ فرایندهای خودانگیختهٔ همکاری میان انسان‌ها بوده‌اند.

بر همین اساس، انارشیسم میان «حکومت» و «هماهنگی» تمایز قائل می‌شود. حکومت به معنای آن است که گروهی حق فرمان دادن و اعمال زور بر دیگران را در اختیار داشته باشند. اما هماهنگی، به معنای آن است که افراد و انجمن‌ها بتوانند از طریق قرارداد، گفت‌وگو، توافق و همکاری آزاد، رفتارهای خود را

با یکدیگر تنظیم کنند. از نگاه انارشیست‌ها، جامعه بیش از آنکه به حکومت نیاز داشته باشد، به میکانیسم هماهنگی نیازمند است.

در این چارچوب، پاسخ به پرسش «چه کسی از منافع عمومی دفاع می‌کند؟» آن است که منافع عمومی چیزی جدا از جامعه نیست تا دولت نمایندهٔ انحصاری آن باشد. آنچه منفعت عمومی نامیده می‌شود، حاصل توافق میان هزاران انجمن، کمیون، اتحادیه و فدراسیون آزاد است. هیچ قدرتی از بیرون جامعه آن را تعریف نمی‌کند، بلکه خود جامعه در جریان همکاری مستمر، آن را می‌آفریند. بنابراین، منافع عمومی محصول یک ارادهٔ متمرکز نیست، بلکه برآیند شبکه‌ای از توافق‌های آزاد است.

در مورد امنیت نیز آن‌ها استدلال می‌کنند که امنیت با سلطه تفاوت دارد. در پندار آنا وجود سپاه دائمی و دستگاه سرکوب شرط ضروری دفاع از جامعه نیست. دفاع می‌تواند بر پایهٔ انجمن‌های داوطلبانه، میلیشیای مردمی و پیمان‌های دفاعی میان فدراسیون‌های آزاد سازمان یابد. جامعه از خود دفاع می‌کند، نه آنکه دستگاهی جدا از جامعه مسئول دفاع باشد. به باور آنان، سپاه دائمی خود یکی از مهم‌ترین سرچشمه‌های جنگ، کودتا و تمرکز قدرت‌اند.

در زمینهٔ عدالت نیز معتقدند عدالت پیش از آنکه محصول قانون باشد، محصول روابط اجتماعی است. اختلافات می‌توانند از طریق داوری، میانجیگری، شوراهای منتخب، عرف‌های پذیرفته‌شده و قراردادهای آزاد حل شوند. محاکم، از دید آنان، نباید نهادی باشد که اقتدار خود را از دولت می‌گیرد، بلکه باید نهادی باشد که مشروعیتش از پذیرش آزاد جامعه ناشی می‌شود. اجرای عدالت نه بر ترس از مجازات، بلکه بر اعتماد اجتماعی و مسئولیت متقابل استوار است.

همچنان درحوزهٔ اقتصاد، آن‌ها میان «هماهنگی» و «فرماندهی» تفاوت می‌گذارند. منتقدان می‌گویند اقتصاد مدرن نیازمند مرکز فرماندهی است، اما انارشیست‌ها پاسخ می‌دهند که هماهنگی لزوماً به معنای تمرکز نیست. همان‌گونه که زبان، علم، انترنت یا بسیاری از شبکه‌های همکاری انسانی بدون یک فرماندهٔ واحد تکامل یافته‌اند، تولید، توزیع و مبادله نیز می‌توانند از طریق شبکه‌ای از فدراسیون‌های آزاد، شوراهای تولیدکنندگان، تعاونی‌ها و قراردادهای متقابل هماهنگ شوند. آنان معتقدند تمرکز، تنها یکی از شیوه‌های هماهنگی است، نه یگانه شیوهٔ ممکن.

روابط میان مناطق نیز بر پایهٔ اصل فدرالیسم آزاد سامان می‌یابد. هر کمون یا انجمن، هر اندازه که مستقل باشد، به دلیل نیازهای متقابل، ناگزیر وارد همکاری با دیگران می‌شود. از این همکاری، فدراسیون‌های محلی، منطقه‌ای و گسترده‌تر شکل می‌گیرند. اما تفاوت اساسی آن با دولت فدرال در این است که این فدراسیون‌ها قدرتی مستقل و برتر از اعضای خود ندارند. اقتدار از پایین به بالا جریان می‌یابد و هر واحد عضو، در اصل، حق تجدیدنظر یا خروج از پیمان را حفظ می‌کند.

در نهایت، آن‌ها معتقدند جامعهٔ انسانی بر دو نیروی متفاوت می‌تواند استوار باشد: اجبار یا همکاری. دولت تجسم اصل اجبار است؛ یعنی نظم را از طریق انحصار قدرت، قانون و زور برقرار می‌کند. به باور آنها نوع دیگری از نظم نیز ممکن است؛ نظمی که از همکاری آزاد، مسئولیت متقابل، قراردادهای داوطلبانه، فدراسیون‌های افقی و اعتماد اجتماعی پدید می‌آید. بنابراین، پرسش اصلی این نیست که «چه کسی جای دولت را می‌گیرد؟» بلکه این است که «چرا باید جامعه را تنها از دریچهٔ دولت فهمید؟»

فدرالیسم قانون اساسی

تجربه امریکا و تولد فدرالیسم مدرن

اگر پرودون فدرالیسم را از دل نقد دولت متمرکز و دفاع از خودگردانی جامعه استخراج کرد، در آن سوی اقیانوس اطلس، فدرالیسم در پاسخ به مسئله‌ای متفاوت شکل گرفت. در ایالات متحده امریکا، مسئله اصلی نه کاهش قدرت دولت، بلکه ایجاد دولتی بود که بتواند بدون تبدیل شدن به یک حکومت استبدادی، وحدت سیاسی مستعمرات سابق را حفظ کند.

پس از استقلال امریکا در سال ۱۷۷۶، سیزده ایالت مستقل بر پایهٔ «مواد کنفدراسیون» اتحادیه‌ای سست تشکیل دادند. این کنفدراسیون، اگرچه استقلال ایالت‌ها را حفظ می‌کرد، اما از ضعف شدید حکومت مرکزی رنج می‌برد. دولت مرکزی اختیار اخذ مالیات نداشت، سپاه دائمی در اختیارش نبود، سیاست خارجی به دشواری هماهنگ می‌شد و اختلاف‌های میان ایالت‌ها به‌تدریج موجودیت اتحادیه را تهدید می‌کرد.

این تجربه نشان داد که استقلال کامل واحدهای تشکیل‌دهنده، لزوماً به آزادی بیشتر نمی‌انجامد، بلکه ممکن است خود به عامل بی‌ثباتی و فروپاشی نظم سیاسی تبدیل شود. از همین رو، تدوین‌کنندگان قانون اساسی امریکا در سال ۱۷۸۷ با مسئله‌ای روبه‌رو بودند که تا آن زمان سابقه‌ای نداشت: چگونه می‌توان دولتی نیرومند ایجاد کرد، بی‌آنکه آزادی ایالت‌ها و شهروندان از میان برود؟

پاسخ آنان، شکل تازه‌ای از سازمان سیاسی بود که بعدها «فدرالیسم قانون اساسی» نام گرفت.

جیمز مدیسن و نظریه مهار قدرت

در میان نویسندگان مجموعه مقالات فدرالیست، جیمز مدیسن بیش از دیگران بر مبانی نظری نظام فدرال تأکید کرد. او برخلاف پرودون، دولت را ذاتاً دشمن آزادی نمی‌دانست. از نگاه مدیسن، مشکل اصلی، اصل وجود دولت نبود، بلکه تمرکز بی‌مهار قدرت در هر نهاد یا هر گروه سیاسی بود.

او بر این باور بود که آزادی تنها زمانی پایدار می‌ماند که قدرت، قدرت را مهار کند. به همین دلیل، قانون اساسی باید به گونه‌ای طراحی شود که هیچ فرد، هیچ حزب و هیچ نهاد سیاسی نتواند همه ابزارهای قدرت را در اختیار گیرد.

در این چارچوب، فدرالیسم به یکی از مهم‌ترین ابزارهای مهار قدرت تبدیل شد. همان‌گونه که تفکیک قوای مقننه، مجریه و قضائیه از تمرکز قدرت در درون حکومت جلوگیری می‌کند، تقسیم صلاحیت‌ها میان دولت فدرال و ایالت‌ها نیز از تمرکز قدرت در سطح ملی جلوگیری خواهد کرد.

بدین ترتیب، مدیسن تقسیم قدرت را در دو سطح سامان داد: تقسیم افقی قدرت میان قوای سه‌گانه و تقسیم عمودی قدرت میان دولت فدرال و ایالت‌ها. این نوآوری، یکی از مهم‌ترین دستاوردهای قانون اساسی امریکا به شمار می‌رود.

فدرالیسم؛ نه نفی دولت، بلکه سازمان‌دهی دولت

در اینجا تفاوت بنیادین میان سنت امریکایی و سنت پرودونی آشکار می‌شود.

پرودون می‌کوشید قدرت دولت را تا حد ممکن کاهش دهد و جامعه را بر پایهٔ شبکه‌ای از کمیون‌ها، انجمن‌ها و اتحادیه‌های داوطلبانه سازمان دهد. در مقابل، مدیسن و دیگر فدرالیست‌های امریکایی وجود دولت ملی را ضروری می‌دانستند. اختلاف آنان نه بر سر اصل دولت، بلکه بر سر شیوه سازمان‌دهی آن بود.

در نتیجه، فدرالیسم امریکایی را باید نظریه‌ای دربارهٔ تقسیم حاکمیت دانست، نه حذف آن. دولت فدرال در حوزه‌هایی مانند دفاع، سیاست خارجی، پول، تجارت میان ایالت‌ها و اجرای قانون اساسی از اختیارات انحصاری برخوردار است، در حالی که بسیاری از امور داخلی در اختیار ایالت‌ها باقی می‌ماند.

همین تقسیم صلاحیت‌ها، اساس نظام فدرال را تشکیل می‌دهد.

قانون اساسی؛ محور وحدت فدرال

یکی از مهم‌ترین تفاوت‌های فدرالیسم مدرن با اتحادهای سیاسی گذشته، جایگاه قانون اساسی است.

در کنفدراسیون‌های سنتی، اتحاد معمولاً بر پایهٔ پیمان‌های سیاسی میان دولت‌های مستقل استوار بود و هر عضو، در عمل، حق خروج از اتحاد را برای خود محفوظ می‌دانست.

اما در نظام فدرال، قانون اساسی بالاترین مرجع حقوقی است و هم دولت مرکزی و هم واحدهای فدرال، مشروعیت خود را از آن می‌گیرند. هیچ‌یک از دو سطح حکومت بر دیگری برتری مطلق ندارد و اختلاف‌ها نیز نه از طریق زور، بلکه از راه نهادهای قضایی و قانون اساسی حل‌وفصل می‌شوند.

از همین جا، تفاوت اساسی میان کنفدراسیون و فدراسیون آشکار می‌شود؛ تفاوتی که در بسیاری از بحث‌های سیاسی افغانستان نادیده گرفته می‌شود.

آزادی از راه تعادل

در اندیشهٔ مدیسن، آزادی نه نتیجهٔ ضعف دولت، بلکه نتیجهٔ تعادل میان نهادهای قدرت است.

اگر دولت بیش از اندازه ضعیف باشد، امنیت، قانون و منافع عمومی آسیب می‌بینند.

اگر دولت بیش از اندازه نیرومند باشد، آزادی شهروندان تهدید می‌شود.

فدرالیسم، در این برداشت، تلاشی برای ایجاد نقطهٔ تعادل میان این دو خطر است.

به همین دلیل، فدرالیسم امریکایی را نمی‌توان صرفاً یک نظام اداری دانست، بلکه باید آن را بخشی از نظریهٔ مشروطه‌گرایی دانست؛ نظریه‌ای که هدف آن محدود کردن قدرت از طریق قانون، تقسیم صلاحیت‌ها و ایجاد نظامی از نظارت و موازنه است.

دو سنت بزرگ فدرالیسم

تا اینجا، دو سنت بزرگ در اندیشهٔ فدرالیسم آشکار شده است.

نخست، سنت آزادی‌خواهانه که پرودون نمایندهٔ برجستهٔ آن است. در این سنت، جامعه بر دولت تقدم دارد، قدرت باید از پایین به بالا سازمان یابد و دولت تا حد امکان کوچک و محدود شود.

دوم، سنت قانون اساسی که در اندیشهٔ مدیسن و بنیان‌گذاران امریکا تبلور یافته است. در این سنت، دولت ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است، اما باید با تقسیم صلاحیت‌ها، قانون اساسی و نظارت متقابل مهار شود.

این دو سنت، اگرچه هر دو خود را فدرالیست می‌دانند، اما در فهم دولت، منشأ قدرت و رابطهٔ میان آزادی و اقتدار، تفاوت‌های بنیادین دارند.

گذار به اندیشه‌های سوسیالیستی

اگر لیبرال‌های امریکایی فدرالیسم را راهی برای محدود کردن قدرت دولت از طریق قانون اساسی می‌دانستند، اندیشمندان سوسیالیست مسئله را از زاویه‌ای دیگر می‌نگریستند. آنان استدلال می‌کردند که تمرکز قدرت تنها در دولت خلاصه نمی‌شود، بلکه مناسبات اقتصادی، مالکیت سرمایه و ساختار طبقاتی نیز شکل‌های دیگری از سلطه را ایجاد می‌کنند. از این رو، بدون دگرگونی مناسبات اجتماعی و اقتصادی، تقسیم حقوقی قدرت نمی‌تواند آزادی واقعی را تضمین کند.

از همین جا، فصل تازه‌ای در تاریخ اندیشهٔ فدرالیسم آغاز می‌شود؛ فصلی که با آرای میخائیل باکونین آغاز و سپس به پیتر کروپوتکین، کارل مارکس، فردریش انگلس و مناظره‌های بزرگ سدهٔ نوزدهم دربارهٔ دولت، انقلاب و فدرالیسم رسید.

تحول اندیشه فدرالیسم

قبلاً نشان داده شد که مسئله اصلی جوامع مدرن، صرف وجود تنوع قومی یا زبانی نیست، بلکه چگونگی سازمان‌دهی قدرت سیاسی در جامعه است. از همین رو، فدرالیسم را نباید صرفاً یکی از شکل‌های تقسیمات اداری دولت دانست، بلکه باید آن را پاسخی نظری به یکی از بنیادی‌ترین پرسش‌های اندیشه سیاسی تلقی کرد: چگونه می‌توان میان آزادی، وحدت و اقتدار سیاسی تعادل برقرار ساخت؟

اما این پاسخ هرگز یگانه نبوده است. از هنگام شکل‌گیری فدرالیسم مدرن، متفکران مختلف بر اساس برداشت خود از دولت، آزادی، جامعه و عدالت، تفسیرهای متفاوتی از آن ارائه کرده‌اند. از این رو، پیش از بررسی نظام‌های فدرال، باید سیر تحول اندیشه فدرالیسم را در بستر تاریخ اندیشه سیاسی دنبال کرد.

به طور کلی، سه سنت بزرگ در شکل‌گیری نظریه فدرالیسم نقش تعیین‌کننده داشته‌اند:

۱.سنت لیبرال؛

۲ .سنت آزادی‌خواه (انارشیستی)؛

۳ .سنت سوسیالیستی.

هر یک از این سنت‌ها، فدرالیسم را از زاویه‌ای متفاوت نگریسته و برای آن اهداف و کارکردهای متفاوتی قائل شده‌اند.

فدرالیسم در سنت لیبرالی

لیبرالیسم، نخستین مکتبی بود که توانست فدرالیسم را در قالب یک نظام حقوق اساسی عملی سازد. مسئله اصلی لیبرال‌ها، محدود کردن قدرت دولت و تضمین آزادی‌های فردی بود، نه از میان بردن دولت.

از این منظر، فدرالیسم ابزاری بود برای آنکه قدرت سیاسی در میان نهادهای مختلف توزیع شود و هیچ مرکز واحدی نتواند آزادی شهروندان را تهدید کند.

در این سنت، نام‌هایی چون جیمز مدیسن، الکساندر همیلتون، جان جی و بعدها الکسی دو توکویل اهمیت بنیادین دارند.

فدرالیسم در سنت آزادی‌خواه (انارشیستی)

میخائیل باکونین؛ فدرالیسم و نفی اقتدار

اگر پرودون نخستین کسی بود که فدرالیسم را به صورت یک نظریه منسجم درباره سازمان جامعه صورت‌بندی کرد، میخائیل باکونین آن را به یکی از بنیادی‌ترین اصول فلسفه آزادی‌خواهانه بدل ساخت. باکونین، که از برجسته‌ترین متفکران سوسیالیسم آزادی‌خواه و یکی از بنیان‌گذاران انارشیسم مدرن به شمار می‌رود، اندیشه فدرالیسم را از محدوده اصلاح ساختار دولت فراتر برد و آن را به نقدی ریشه‌ای از همه اشکال اقتدار سیاسی، اقتصادی و اجتماعی تبدیل کرد.

برای درک جایگاه باکونین، باید به تفاوت میان او و پرودون توجه کرد. هر دو با تمرکز قدرت مخالف بودند و هر دو جامعه را برتر از دولت می‌دانستند، اما پرودون هنوز برای نوعی نظم قراردادی و وجود حداقلی از دولت جایگاهی

قائل بود. باکونین این گام را نیز ناکافی می‌دانست. از دیدگاه او، هر دولت، صرف‌نظر از شکل و نام آن، گرایش ذاتی به تمرکز، سلطه و بازتولید نابرابری دارد. بنابراین، مسئله تنها کاهش قدرت دولت نیست، بلکه رهایی جامعه از سلطه ساختارهای متمرکز قدرت است.

به همین دلیل، فدرالیسم در اندیشه باکونین صرفاً تقسیم اختیارات میان حکومت مرکزی و ایالت‌ها نیست، بلکه شبکه‌ای از اجتماعات آزاد، کمیون‌ها، شوراها و اتحادیه‌هایی است که از پایین به بالا سازمان می‌یابند. در این الگو، قدرت از جامعه سرچشمه می‌گیرد و هر سطح بالاتر تنها آن مقدار اختیار را در اختیار دارد که واحدهای پایین‌تر آزادانه به آن واگذار کرده باشند.

باکونین این اصل را «فدرالیسم از پایین» می‌نامید؛ اصلی که بر خلاف دولت‌های متمرکز، جامعه را نه هرم قدرت، بلکه شبکه‌ای از همکاری‌های داوطلبانه می‌دید.

از این منظر، دولت ملی نیز نهادی مقدس یا تغییرناپذیر نبود. او معتقد بود که ملت‌ها حق دارند آزادانه سرنوشت خود را تعیین کنند، اما این حق نباید بهانه‌ای برای ایجاد دولت‌های متمرکز تازه یا سلطه یک ملت بر ملت دیگر شود. آزادی ملی، تنها زمانی معنا دارد که با آزادی فردی و آزادی اجتماعات محلی همراه باشد. اگر استقلال ملی به تمرکز بیشتر قدرت در یک دولت جدید بینجامد، از دیدگاه باکونین، این استقلال چیزی جز جابه‌جایی شکل سلطه نخواهد بود.

بدین ترتیب، باکونین میان دو مفهوم تمایز روشنی برقرار می‌کند :آزادی ملت‌ها و قدرت دولت‌ها. او از اولی دفاع می‌کند، اما دومی را همواره با دیده تردید می‌نگرد.

فدرالیسم و انقلاب اجتماعی

یکی از مهم‌ترین تفاوت‌های باکونین با لیبرال‌ها در آن بود که او مسئله قدرت را صرفاً حقوقی نمی‌دانست. از نظر او، تمرکز قدرت تنها در دولت خلاصه نمی‌شود؛ بلکه در مالکیت سرمایه، اقتدار کلیسا، سپاه، بیوروکراسی و حتی ساختارهای فرهنگی نیز بازتولید می‌شود. از این رو، تقسیم حقوقی قدرت، هرچند ضروری است، اما برای تحقق آزادی کافی نیست.

در اندیشه باکونین، فدرالیسم با انقلاب اجتماعی پیوندی جدایی‌ناپذیر دارد. جامعه باید نه تنها دولت، بلکه مناسبات سلطه را نیز دگرگون سازد. شوراهای کارگری، انجمن‌های دهقانی، اتحادیه‌های صنفی و کمیون‌های محلی، هسته‌های اصلی نظم نوین را تشکیل می‌دهند. این نهادها نه بازوی دولت، بلکه بنیادهای جامعه آزاد هستند.

به همین دلیل، فدرالیسم باکونین را نمی‌توان صرفاً نظریه‌ای درباره تقسیمات کشوری دانست؛ بلکه باید آن را نظریه‌ای درباره دگرگونی کل سازمان اجتماعی تلقی کرد.

نخستین انترناسیونال؛ جدال دو برداشت از فدرالیسم

اهمیت تاریخی اندیشه باکونین، تنها در آثار او خلاصه نمی‌شود. او در انترناسیونال اول با کارل مارکس وارد یکی از مهم‌ترین مناظره‌های تاریخ جنبش سوسیالیستی شد؛ مناظره‌ای که تأثیر آن تا امروز در نظریه دولت، انقلاب و فدرالیسم باقی مانده است.

اختلاف آن دو، در ظاهر بر سر سازمان انترناسیونال بود، اما در ژرفای خود، اختلافی درباره ماهیت قدرت سیاسی به شمار می‌رفت.

مارکس معتقد بود که طبقه کارگر برای دگرگون ساختن جامعه، ناگزیر باید قدرت سیاسی را به دست گیرد و از دولت به عنوان ابزاری برای گذار به جامعه بی‌طبقه استفاده کند. در مقابل، باکونین هشدار می‌داد که هر دولتی، حتی اگر به نام کارگران تشکیل شود، دیر یا زود به سلطه گروه کوچکی از مدیران، بیوروکرات‌ها و رهبران حزبی خواهد انجامید.

از نگاه باکونین، آزادی را نمی‌توان از راه استقرار دولت آزاد به دست آورد؛ زیرا دولت، به حکم ماهیت خود، آزادی را محدود می‌کند. بنابراین، انقلاب باید از همان آغاز بر پایه خودگردانی شوراها، کمون‌ها و فدراسیون‌های آزاد سازمان یابد.

این اختلاف، صرفاً نزاعی شخصی میان دو متفکر نبود، بلکه دو سنت متفاوت در اندیشه سیاسی را نمایندگی می‌کرد؛ سنتی که رهایی را از مسیر تصرف دولت دنبال می‌کرد و سنتی که رهایی را در محدود کردن و فراتر رفتن از دولت می‌دید.

گذار به کروپوتکین

اگر باکونین فدرالیسم را بر اصل آزادی و نفی اقتدار بنا نهاد، پیتر کروپوتکین کوشید نشان دهد که این نظم آزادی‌خواهانه تنها آرمانی اخلاقی نیست، بلکه ریشه در خود تاریخ تکامل جوامع انسانی دارد. او با بهره‌گیری از پژوهش‌های جغرافیایی، زیست‌شناسی و مردم‌شناسی، نظریه‌ای را پرورش داد که بعدها با

عنوان «همیاری متقابل» شناخته شد. در این نظریه، همکاری، نه رقابت، بنیان اصلی تکامل اجتماعی است و فدرالیسم، شکل سیاسی همین اصل در سازمان جامعه به شمار می‌آید.

پیتر کروپوتکین؛ فدرالیسم و اصل همیاری

پس از باکونین، برجسته‌ترین متفکری که اندیشه فدرالیسم را در سنت آزادی‌خواه گسترش داد، پیترکروپوتکین بود. اگر باکونین بیشتر بر نقد دولت و اقتدار سیاسی تأکید می‌کرد، کروپوتکین کوشید نشان دهد که جامعه انسانی، حتی بدون دولت متمرکز نیز می‌تواند بر پایه همکاری و همیاری سازمان یابد.

مهم‌ترین اثر نظری او، *همیاری متقابل*، پاسخی به برداشت رایج از نظریه تکامل بود که رقابت را تنها عامل پیشرفت جوامع می‌دانست. کروپوتکین با مطالعه تاریخ، زیست‌شناسی و مردم‌شناسی استدلال کرد که همکاری و یاری متقابل، همان اندازه در بقای جوامع نقش داشته‌اند که رقابت.

این برداشت، پیامد سیاسی مهمی داشت. اگر همکاری، ویژگی طبیعی زندگی اجتماعی است، پس نظم اجتماعی لزوماً به دولت متمرکز وابسته نیست. انسان‌ها می‌توانند از طریق شوراها، انجمن‌ها، کمیون‌ها و اتحادیه‌های آزاد، امور خود را سازمان دهند.

از این رو، فدرالیسم در اندیشه کروپوتکین، تنها تقسیم قدرت میان حکومت‌های مختلف نیست، بلکه شبکه‌ای از اجتماعات خودگردان است که بر پایه همکاری داوطلبانه با یکدیگر پیوند می‌یابند. دولت، در این الگو، جای خود را به جامعه‌ای می‌دهد که از پایین به بالا سازمان یافته است.

فدرالیسم در سنت سوسیالیستی

کارل مارکس؛ تمرکز یا فدرالیسم؟

در ادبیات سیاسی، گاه چنین تصور می‌شود که مارکس مخالف مطلق فدرالیسم بوده است. این برداشت، اگرچه بخشی از واقعیت را بازتاب می‌دهد، اما تصویر کاملی از اندیشهٔ او ارائه نمی‌کند.

مارکس مسئلهٔ اصلی را مناسبات تولید و سلطهٔ طبقاتی می‌دانست. از دیدگاه او، تا زمانی که ساختار اقتصادی جامعه دگرگون نشود، هیچ شکل حقوقی، از جمله فدرالیسم، نمی‌تواند آزادی واقعی را تضمین کند. به همین دلیل، مارکس با فدرالیسم همدلی چندانی نداشت. او بیم آن داشت که چنین الگویی، به جای از میان بردن سلطهٔ طبقاتی، تنها شکل اداری آن را تغییر دهد.

اما این بدان معنا نیست که مارکس مدافع تمرکز نامحدود قدرت بود. تجربهٔ کمون پاریس در سال ۱۸۷۱ تأثیر عمیقی بر اندیشهٔ او گذاشت. مارکس کمون را نمونه‌ای از حکومتی می‌دانست که در آن مردم از طریق شوراهای منتخب، مستقیماً در ادارهٔ جامعه مشارکت می‌کنند و بوروکراسی متمرکز تا حد زیادی کنار گذاشته می‌شود.

در همین‌جا یکی از مهم‌ترین نقاط اختلاف میان مارکس و باکونین در تفسیر تجربهٔ کمون پاریس آشکار می‌شود. هر دو این رویداد را یکی از بزرگ‌ترین دستاوردهای جنبش کارگری سدهٔ نوزدهم می‌دانستند و از آن با شور و احترام یاد می‌کردند، اما برداشت آنان از ماهیت و معنای سیاسی کمون کاملاً متفاوت بود. اختلاف آنان نه بر سر ارزش تاریخی کمون، بلکه بر سر این پرسش

بنیادین بود که کمون چه چیزی را دربارهٔ دولت، قدرت سیاسی و سازمان‌دهی جامعه نشان می‌دهد.

مارکس پیش از آغاز قیام، آن را حرکتی شتاب‌زده و فاقد شرایط لازم برای پیروزی ارزیابی می‌کرد، اما پس از شکل‌گیری کمون، در اثر مشهور خود «جنگ داخلی در فرانسه»، آن را نخستین تجربهٔ حکومت کارگری معرفی کرد. به نظر او، کمون نشان داد که طبقهٔ کارگر نمی‌تواند صرفاً ماشین دولتی بورژوایی را تصرف کند، بلکه باید آن را درهم بشکند و شکل تازه‌ای از حکومت را جایگزین آن سازد. مارکس از این تجربه نتیجه گرفت که دولت آینده باید بر پایهٔ انتخابی بودن همهٔ مسئولان، قابل عزل بودن نمایندگان، حذف ارتش دائمی، کاهش بوروکراسی و مشارکت مستقیم مردم در ادارهٔ امور سازمان یابد. با این حال، او هرگز نتیجه نگرفت که دولت باید فوراً از میان برود. برعکس، کمون را شکل نوینی از دولت می‌دانست؛ دولتی که اگرچه با دولت‌های متمرکز بورژوایی تفاوتی بنیادی داشت، اما همچنان ابزار اعمال اقتدار سیاسی طبقهٔ کارگر در دوران گذار به جامعهٔ بی‌طبقه به شمار می‌رفت. از همین رو، مارکس بعدها کمون را نمونهٔ تاریخی آن چیزی دانست که پیش‌تر «دیکتاتوری پرولتاریا» نامیده بود.

در مقابل، باکونین همان تجربه را به گونه‌ای کاملاً متفاوت تفسیر کرد. او نیز کمون را یکی از درخشان‌ترین رخدادهای انقلابی عصر خود می‌دانست، اما اهمیت آن را نه در ایجاد شکلی تازه از دولت، بلکه در فاصله گرفتن از اصل دولت می‌دید. از نظر باکونین، ارزش واقعی کمون در این بود که مردم، بدون اتکا به یک قدرت مرکزی، خود مستقیماً ادارهٔ امور را به دست گرفتند و از طریق شوراها، انجمن‌ها و سازمان‌های محلی زندگی اجتماعی را سامان دادند.

او معتقد بود که کمون، بیش از آنکه الگوی یک دولت جدید باشد، نخستین گام عملی در جهت نابودی دولت و جایگزینی آن با شبکه‌ای از کمون‌های آزاد و خودگردان است که از پایین به بالا و بر اساس همکاری داوطلبانه با یکدیگر پیوند می‌یابند.

واقعیت تاریخی کمون پاریس نیز تا اندازهٔ زیادی از این برداشت حمایت می‌کند. قدرت سیاسی در کمون عمدتاً از شوراهای منتخب محلی سرچشمه می‌گرفت؛ نمایندگان در هر زمان قابل عزل بودند؛ سپاه دائمی جای خود را به گارد ملی داده بود؛ بوروکراسی سنتی تا حد زیادی از میان رفته بود و شهروندان در ادارهٔ امور عمومی مشارکت مستقیمی داشتند. افزون بر این، یکی از شعارهای اساسی کمون، ایجاد «فدراسیون آزاد کمون‌های فرانسه» بود؛ شعاری که به روشنی از تمرکززدایی و سازمان‌دهی فدرال دفاع می‌کرد و با اندیشهٔ فدرالیستی و ضداقتدارگرای باکونین سازگاری بیشتری داشت تا با الگوی دولت متمرکز.

با این همه، نباید از نظر دور داشت که کمون کاملاً فاقد نهادهای اقتدار عمومی نیز نبود. شورای کمون قانون‌گذاری می‌کرد، مالیات جمع‌آوری می‌نمود، خدمات عمومی را اداره می‌کرد، دربارهٔ دفاع نظامی تصمیم می‌گرفت و وظایف اجرایی مشخصی بر عهده داشت.

با وجود این، تفاوت اساسی در شیوهٔ تفسیر این واقعیت نهفته است .مارکس تجربهٔ کمون را در چارچوب نظریهٔ پیشین خود دربارهٔ دولت کارگری و دیکتاتوری پرولتاریا بازخوانی کرد و آن را تأییدی بر ضرورت وجود یک قدرت سیاسی انتقالی دانست .باکونین، در مقابل، کمون را شاهدی تاریخی بر

این ادعا می‌دید که جامعه می‌تواند بدون دولت متمرکز و از طریق سازمان‌دهی آزاد، فدرالیستی و خودگردان اداره شود.

با این حال، اگر تنها ساختار واقعی کمون پاریس معیار داوری قرار گیرد، می‌توان گفت که سازمان سیاسی آن از بسیاری جهات به برداشت باکونین نزدیک‌تر بود تا به الگویی که بعدها در دولت‌های مارکسیستی قرن بیستم تحقق یافت. تأکید بر خودگردانی محلی، شوراهای قابل عزل، تمرکززدایی، مشارکت مستقیم شهروندان و ایدهٔ فدراسیون آزاد کمون‌ها همگی با اصول بنیادین اندیشهٔ آنارشیستی سازگاری بیشتری دارند. در مقابل، تجربهٔ تاریخی دولت‌های مارکسیستی پس از انقلاب روسیه، به‌ویژه تمرکز قدرت در حزب و دستگاه دولتی، فاصلهٔ چشمگیری با تجربهٔ کمون پاریس پیدا کرد. از این رو، بسیاری از پژوهشگران معاصر بر این باورند که کمون پاریس، دست‌کم از منظر شکل سازمان‌دهی قدرت، بیش از آنکه پیش‌درآمد دولت متمرکز سوسیالیستی باشد، تجربه‌ای از خودگردانی فدرال و دموکراسی مستقیم بود؛ تجربه‌ای که باکونین ماهیت آن را با دقت بیشتری دریافته بود، هرچند خود کمون نیز هنوز به مرحلهٔ حذف کامل نهادهای اقتدار عمومی نرسیده بود.

اختلاف مارکس و باکونین

اختلاف میان مارکس و باکونین، یکی از مهم‌ترین منازعات تاریخ اندیشه سیاسی است. هر دو خواهان رهایی انسان بودند، اما راه رسیدن به آن را متفاوت می‌دیدند.

مارکس بر این باور بود که طبقه کارگر باید قدرت سیاسی را به دست گیرد و از دولت به عنوان ابزار گذار به جامعه سوسیالیستی استفاده کند.

در مقابل، باکونین هشدار می‌داد که هر دولت، حتی اگر به نام کارگران تشکیل شود، سرانجام به سلطه گروه کوچکی از مدیران و بوروکرات‌ها خواهد انجامید.

به بیان دیگر، اختلاف آنان بر سر یک پرسش بنیادین بود:

آیا آزادی از راه تصرف دولت حاصل می‌شود، یا از راه محدود کردن و فراتر رفتن از دولت؟

این مناظره، تا امروز نیز در بسیاری از مباحث مربوط به تمرکززدایی، شوراها و فدرالیسم بازتاب دارد

جمع‌بندی سنت‌های نظری فدرالیسم

مرور اندیشه‌های لیبرال، آزادی‌خواه و سوسیالیستی نشان می‌دهد که فدرالیسم هرگز نظریه‌ای یکدست نبوده است. آنچه این دیدگاه‌ها را به هم پیوند می‌دهد، پذیرش اصل توزیع قدرت است؛ اما درباره هدف این توزیع، منشأ مشروعیت آن و حدود اختیارات دولت، اختلاف‌های عمیقی میان آنان وجود دارد.

در سنت لیبرال، فدرالیسم ابزاری برای مهار قدرت دولت و تضمین آزادی‌های فردی است.

در سنت آزادی‌خواه، فدرالیسم راهی برای سازمان‌دهی جامعه بدون سلطه دولت و بر پایه خودگردانی اجتماعات است.

و در سنت سوسیالیستی، ارزش هر شکل از سازمان سیاسی، از جمله فدرالیسم، در نسبت آن با عدالت اجتماعی و رهایی از سلطه طبقاتی سنجیده می‌شود.

بنابراین، سخن گفتن از «فدرالیسم» بدون مشخص کردن مبانی نظری آن، از نظر علمی کافی نیست. هر طرح فدرالی، آگاهانه یا ناآگاهانه، به یکی از این سنت‌ها نزدیک‌تر است و اهداف و پیامدهای آن نیز بر همان اساس قابل ارزیابی خواهد بود.

فدرالیسم در عمل

تجربه کشورهای فدرال

تا اینجا، فدرالیسم به عنوان یک نظریه سیاسی بررسی شد. روشن گردید که این مفهوم در سنت‌های مختلف فکری، معناهای متفاوتی یافته است و هر اندیشمند آن را پاسخی به مسئله تمرکز قدرت دانسته است. اما هیچ نظریه‌ای تنها با اتکا به انسجام منطقی خود قابل ارزیابی نیست. ارزش هر نظریه، در نهایت، به توانایی آن در حل مسائل واقعی جوامع بستگی دارد.

از همین رو، اکنون باید از قلمرو نظریه وارد عرصه تجربه شد. بررسی نظام‌های فدرال نشان می‌دهد که هیچ الگوی واحدی از فدرالیسم وجود ندارد. کشورهایی که همگی «فدرال» نامیده می‌شوند، از نظر تاریخ، ساختار حقوقی، توزیع قدرت، روابط مالی، نظام حزبی و مدیریت تنوع اجتماعی تفاوت‌های چشمگیری با یکدیگر دارند.

بنابراین، هدف این بخش آن نیست که نمونه‌ای آرمانی از فدرالیسم معرفی شود، بلکه مقصود آن است که روشن گردد کدام عناصر در موفقیت یا ناکامی نظام‌های فدرال نقش تعیین‌کننده داشته‌اند.

نخستین اصل

فدرالیسم، تقسیم حاکمیت نیست؛ تقسیم صلاحیت است.

یکی از رایج‌ترین سوءبرداشت‌ها درباره فدرالیسم آن است که تصور می‌شود در نظام فدرال، حاکمیت میان دولت مرکزی و ایالت‌ها تقسیم می‌شود.

از دیدگاه حقوق اساسی، این برداشت دقیق نیست.

در اغلب نظام‌های فدرال، حاکمیت سیاسی همچنان واحد است و متعلق به کل دولت محسوب می‌شود. آنچه میان سطوح مختلف حکومت تقسیم می‌شود، صلاحیت‌های حکومتی است، نه اصل حاکمیت.

به بیان دیگر، دولت فدرال و حکومت‌های ایالتی هر دو مستقیماً از قانون اساسی مشروعیت می‌گیرند و هیچ‌یک، مشروعیت خود را از دیگری کسب نمی‌کند.

همین ویژگی، فدرالیسم را از حکومت‌های متمرکز و نیز از کنفدراسیون‌ها متمایز می‌سازد.

در دولت متمرکز، حکومت‌های محلی اختیار خود را از دولت مرکزی دریافت می‌کنند و دولت هر زمان بخواهد می‌تواند آن اختیارات را تغییر دهد.

در کنفدراسیون، برعکس، دولت‌های عضو منشأ اصلی قدرت‌اند و حکومت مشترک تنها اختیاراتی را اعمال می‌کند که اعضا به آن واگذار کرده‌اند.

اما در نظام فدرال، هر دو سطح حکومت، بر اساس قانون اساسی، دارای صلاحیت‌های مشخص و مستقل هستند.

دومین اصل

قانون اساسی، ستون فقرات نظام فدرال

تقریباً در همه نظام‌های فدرال، قانون اساسی جایگاهی محوری دارد.

علت آن روشن است.

اگر حدود اختیارات مرکز و واحدهای فدرال به صورت دقیق مشخص نشود، اختلاف دائمی میان آنها اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

به همین دلیل، قانون اساسی در نظام‌های فدرال معمولاً سه مسئله اساسی را تعیین می‌کند:

نخست، اختیارات انحصاری دولت مرکزی؛

دوم، اختیارات انحصاری ایالت‌ها یا استان‌ها؛

و سوم، حوزه‌هایی که مسئولیت آنها مشترک است.

همین تقسیم‌بندی، از مهم‌ترین تفاوت‌های نظام‌های فدرال با حکومت‌های متمرکز به شمار می‌رود.

سومین اصل

دادگاه قانون اساسی؛ داور نهایی اختلاف‌ها

تقریباً هیچ نظام فدرالی بدون وجود مرجع مستقل حل اختلاف پایدار نمانده است.

دولت مرکزی و حکومت‌های محلی، هر دو ممکن است برداشت متفاوتی از قانون اساسی داشته باشند.

اگر نهادی بی‌طرف برای حل این اختلاف‌ها وجود نداشته باشد، اختلاف‌های حقوقی به سرعت به بحران‌های سیاسی تبدیل خواهند شد.

از همین رو، تقریباً همه کشورهای فدرال دارای دادگاه قانون اساسی یا دیوان عالی مستقلی هستند که مرجع نهایی تفسیر قانون اساسی محسوب می‌شود.

در واقع، ستون اصلی نظام فدرال نه دولت مرکزی است و نه ایالت‌ها، بلکه اعتماد همگانی به قانون اساسی و نهادهای داوری است.

چهارمین اصل

فدرالیسم بدون همکاری ممکن نیست.

برخلاف تصور رایج، نظام فدرال به معنای جدایی کامل وظایف مرکز و ایالت‌ها نیست.

امروزه بیشتر کشورهای فدرال به سوی نوعی فدرالیسم همکاری‌محور حرکت کرده‌اند.

آموزش، محیط زیست، توسعه اقتصادی، بهداشت، حمل‌ونقل و مدیریت بحران، معمولاً در همکاری میان دولت مرکزی و حکومت‌های محلی اداره می‌شوند.

از این رو، موفقیت فدرالیسم بیش از آنکه به میزان استقلال ایالت‌ها وابسته باشد، به کیفیت همکاری میان نهادهای مختلف بستگی دارد.

پنجمین اصل

فدرالیسم، نسخه‌ای برای همه کشورها نیست.

شاید مهم‌ترین نتیجه تجربه جهانی همین باشد.

هیچ کشوری صرفاً به دلیل فدرال بودن موفق نشده است.

همان‌گونه که هیچ کشوری نیز صرفاً به دلیل متمرکز بودن شکست نخورده است.

سوئیس، آلمان و کانادا نمونه‌های موفق فدرالیسم‌اند.

در مقابل، یوگسلاویا سابق، چکسلواکیا سابق و برخی کشورهای دیگر نشان می‌دهند که فدرالیسم نیز می‌تواند در شرایط خاص، با بحران‌های جدی روبه‌رو شود.

در سوی دیگر، کشورهایی مانند فرانسه، جاپان یا کوریای جنوبی، با وجود ساختارهای عمدتاً متمرکز، توانسته‌اند دولت‌های کارآمد ایجاد کنند.

بنابراین، موفقیت یک نظام سیاسی را نمی‌توان صرفاً از روی نام آن پیش‌بینی کرد.

با این حال، مرور تجربهٔ کشورهای مختلف یک واقعیت بنیادین را آشکار می‌سازد: فدرالیسم، علت موفقیت کشورها نیست؛ بلکه ابزاری است که در شرایط مناسب می‌تواند به موفقیت آن‌ها کمک کند.

وجود نهادهای دموکراتیک، حاکمیت قانون، فرهنگ مصالحه، نظام قضایی مستقل، احزاب مسئول، اقتصاد کارآمد و اعتماد متقابل میان گروه‌های اجتماعی، عواملی هستند که بیش از خود فدرالیسم، در موفقیت یا شکست آن نقش دارند.

از این رو، پرسش اصلی دیگر این نیست که آیا فدرالیسم خوب است یا بد؛ بلکه این است که در چه شرایطی، چه نوع فدرالیسمی و با اتکا به چه نهادهایی می‌تواند به حل مسائل یک جامعه کمک کند.

گونه‌های فدرالیسم

تنوع الگوها و مبانی نظری آنها

در فصل پیشین نشان داده شد که فدرالیسم نه یک نظریه واحد، بلکه خانواده‌ای از نظریه‌های سیاسی است که هر یک، بر پایه برداشت خاصی از دولت، آزادی، جامعه و قدرت شکل گرفته‌اند. همین تنوع نظری، در عرصه عمل نیز به پیدایش الگوهای متفاوتی از سازمان سیاسی انجامیده است. از این رو، سخن گفتن از «فدرالیسم» بدون مشخص ساختن نوع آن، از نظر علمی دقیق نیست.

در ادبیات علوم سیاسی، واژه فدرالیسم گاه به عنوان یک اصل فلسفی، گاه به عنوان شکلی از سازمان دولت و گاه به عنوان روشی برای مدیریت تنوع اجتماعی به کار می‌رود. در نتیجه، نظام‌هایی که همگی فدرال نامیده می‌شوند، از نظر مبانی حقوقی، شیوه توزیع قدرت، رابطه حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی، قلمرو اختیارات و حتی اهداف سیاسی، تفاوت‌های اساسی با یکدیگر دارند.

به همین دلیل، پیش از بررسی تجربه کشورهای فدرال، لازم است گونه‌های اصلی فدرالیسم شناخته شوند. این شناخت، از یک سو مانع آن می‌شود که تجربه یک کشور به همه نظام‌های فدرال تعمیم داده شود و از سوی دیگر، امکان ارزیابی دقیق‌تر الگوهای مطرح در افغانستان را فراهم می‌سازد.

به طور کلی، می‌توان نظام‌های فدرال را از چهار منظر مورد بررسی قرار داد:

نخست، بر پایه منشأ تاریخی پیدایش آنها؛

دوم، بر پایه مبنای تقسیم قلمرو سیاسی؛

سوم، بر پایه شیوه توزیع صلاحیت‌ها؛

و چهارم، بر پایه رابطه میان حکومت مرکزی و واحدهای فدرال.

هر یک از این تقسیم‌بندی‌ها، بخشی از واقعیت نظام‌های فدرال را آشکار می‌سازد.

۱ . فدرالیسم بر پایه منشأ تاریخی

یکی از نخستین معیارهای طبقه‌بندی نظام‌های فدرال، چگونگی شکل‌گیری آنهاست. همه دولت‌های فدرال از مسیر تاریخی یکسانی به وجود نیامده‌اند. برخی از اتحاد واحدهای سیاسی مستقل پدید آمده‌اند و برخی دیگر، نتیجه تمرکززدایی در یک دولت واحد بوده‌اند.

بر همین اساس، پژوهشگران معمولاً میان دو نوع کلی تمایز قائل می‌شوند : فدرالیسم تجمیعی و فدرالیسم واگذاری.

الف) فدرالیسم تجمیعی

در این الگو، واحدهای سیاسی مستقلی که پیش‌تر از حاکمیت نسبتاً مستقلی برخوردار بوده‌اند، تصمیم می‌گیرند بخشی از اختیارات خود را برای تشکیل دولتی مشترک واگذار کنند. انگیزه این اتحاد معمولاً افزایش امنیت، توسعه اقتصادی، ایجاد بازار مشترک یا تقویت جایگاه بین‌المللی است.

در این نوع فدرالیسم، حرکت از پایین به بالا صورت می‌گیرد؛ یعنی واحدهای مستقل، دولت فدرال را ایجاد می‌کنند.

نمونه کلاسیک این الگو، ایالات متحده امریکا و سوئیس هستند. در هر دو مورد، واحدهای سیاسی موجود، پیش از تشکیل دولت فدرال، از استقلال قابل توجهی برخوردار بودند و سپس برای دستیابی به اهداف مشترک، قانون اساسی واحدی را پذیرفتند.

از آنجا که منشأ این نوع فدرالیسم توافق میان اعضاست، اصل مشارکت و رضایت متقابل اهمیت بنیادی پیدا می‌کند. به همین دلیل، حکومت‌های محلی معمولاً از اختیارات گسترده‌ای برخوردارند و دولت مرکزی تنها در حوزه‌هایی که قانون اساسی تعیین کرده است، صلاحیت دارد.

ب) فدرالیسم واگذاری

در این نوع، مسیر تاریخی کاملاً معکوس است. دولت، پیش از آنکه فدرال شود، کشوری واحد و متمرکز بوده است. اما به دلایل گوناگون، مانند افزایش تنوع اجتماعی، فشارهای سیاسی، مطالبات منطقه‌ای یا ضرورت اصلاح ساختار اداری، بخشی از اختیارات خود را به حکومت‌های محلی واگذار می‌کند.

در اینجا، حرکت از بالا به پایین صورت می‌گیرد. دولت مرکزی همچنان وجود دارد، اما برای حفظ انسجام کشور یا افزایش کارآمدی، بخشی از قدرت خود را واگذار می‌کند.

نمونه‌های شناخته‌شده این الگو، هند، بلجیم و تا حدودی اسپانیا هستند. این کشورها ابتدا دولت‌های نسبتاً متمرکز بودند و سپس به سوی ساختارهای غیرمتمرکز یا فدرال حرکت کردند.

این تفاوت تاریخی، پیامدهای مهمی دارد. در فدرالیسم تجمیعی، دولت مرکزی معمولاً اختیارات محدودتری دارد، زیرا حاصل توافق واحدهای عضو است؛ اما در فدرالیسم واگذاری، دولت مرکزی غالباً نقش نیرومندتری حفظ می‌کند، زیرا خود منشأ فرایند تمرکززدایی بوده است.

۲ . فدرالیسم بر پایه مبنای تقسیم قلمرو

دومین معیار مهم برای طبقه‌بندی نظام‌های فدرال، مبنای تقسیم واحدهای تشکیل‌دهنده است. همه دولت‌های فدرال قلمرو خود را بر اساس معیار واحدی تقسیم نکرده‌اند. در برخی کشورها، تقسیمات فدرال عمدتاً بر پایه جغرافیا و ملاحظات اداری شکل گرفته است؛ در حالی که در برخی دیگر، زبان، قومیت، ملیت یا ویژگی‌های تاریخی نقش تعیین‌کننده‌ای در ترسیم مرزها داشته‌اند.

از این منظر، می‌توان چهار الگوی اصلی را از یکدیگر بازشناخت:

۱ .فدرالیسم سرزمینی؛

۲ .فدرالیسم چندملیتی؛

۳ .فدرالیسم قومی؛

۴ .فدرالیسم زبانی.

هر یک از این الگوها، پیامدهای حقوقی و سیاسی متفاوتی دارند و نمی‌توان آنها را به جای یکدیگر به کار برد.

الف) فدرالیسم سرزمینی

فدرالیسم سرزمینی، رایج‌ترین و از نظر حقوق اساسی، کلاسیک‌ترین گونه فدرالیسم به شمار می‌رود. در این الگو، واحدهای فدرال نه بر اساس تعلق قومی، زبانی یا مذهبی، بلکه بر پایه معیارهای جغرافیایی، تاریخی، اقتصادی و اداری شکل می‌گیرند. هدف اصلی آن، توزیع کارآمد قدرت و افزایش مشارکت حکومت‌های محلی در اداره کشور است، نه نمایندگی از یک قوم یا یک هویت خاص.

در این نوع نظام، همه شهروندان، صرف‌نظر از تعلقات قومی و زبانی، از حقوق یکسان برخوردارند و واحدهای فدرال، قلمروهایی اداری ـ سیاسی‌اند که جمعیت آنها معمولاً ترکیبی از گروه‌های مختلف اجتماعی است. به همین دلیل، مشروعیت این واحدها از مرزهای جغرافیایی و قانون اساسی ناشی می‌شود، نه از تعلق به یک قوم یا ملت معین.

نمونه‌های برجسته این الگو را می‌توان در آلمان، استرالیا و تا اندازه‌ای ایالات متحده امریکا مشاهده کرد. هرچند در برخی ایالت‌های این کشورها اکثریت جمعیت را گروه‌های فرهنگی یا زبانی خاصی تشکیل می‌دهند، اما مبنای حقوقی تقسیمات فدرال، قومیت نیست، بلکه سازمان اداری و تاریخی سرزمین است.

بزرگ‌ترین مزیت فدرالیسم سرزمینی آن است که می‌کوشد میان تمرکززدایی و شهروندی برابر تعادل برقرار کند. این الگو، دولت را از ورود به طبقه‌بندی رسمی شهروندان بر اساس هویت‌های قومی بازمی‌دارد و در عین حال، امکان مشارکت گسترده‌تر حکومت‌های محلی را فراهم می‌آورد.

با این حال، این الگو نیز خالی از چالش نیست. اگر مرزهای واحدهای فدرال به گونه‌ای ترسیم شوند که عملاً بر ترکیب قومی خاصی منطبق گردند، ممکن

است در عمل همان پیامدهایی را ایجاد کنند که معمولاً به فدرالیسم قومی نسبت داده می‌شود. از این رو، در ارزیابی هر نظام فدرال، تنها نام آن اهمیت ندارد، بلکه نحوه ترسیم مرزها، توزیع جمعیت و ساختار واقعی قدرت نیز باید مورد توجه قرار گیرد.

ب) فدرالیسم چندملیتی

برخلاف فدرالیسم سرزمینی، در فدرالیسم چندملیتی دولت به این واقعیت اذعان می‌کند که در قلمرو آن بیش از یک ملت یا جامعه ملی زندگی می‌کند. بنابراین، هدف اصلی این الگو، تنها تمرکززدایی اداری نیست، بلکه ایجاد چارچوبی حقوقی برای همزیستی چند جامعه ملی در درون یک دولت مشترک است.

در اینجا لازم است میان «ملت» و «قوم» تمایز قائل شویم؛ تمایزی که در فصل نخست به آن اشاره شد. ملت، در این معنا، تنها یک گروه فرهنگی نیست، بلکه جامعه‌ای است که از آگاهی تاریخی، نهادهای فرهنگی و گاه مطالبات سیاسی ویژه‌ای برخوردار است. از این رو، فدرالیسم چندملیتی بیش از آنکه بر تفاوت‌های قومی تکیه کند، بر شناسایی حقوق سیاسی و فرهنگی جوامع ملی استوار است.

کانادا نمونه شناخته‌شده این الگوست. ایالت کوبک، افزون بر اختیارات فدرال، به سبب ویژگی‌های زبانی و تاریخی خود، جایگاهی متفاوت در ساختار سیاسی کشور دارد. در اسپانیا نیز، هرچند نظام سیاسی از نظر حقوقی کاملاً فدرال نیست، اما خودمختاری گسترده کاتلونیا و سرزمین باسک از همین منطق پیروی می‌کند.

هدف این الگو آن است که احساس تعلق به دولت مشترک، با حفظ هویت‌های ملی گوناگون سازگار شود. با این حال، اگر سازوکارهای همگرایی ملی ضعیف باشند یا رقابت‌های سیاسی بر محور هویت‌های ملی سازمان یابند، این الگو ممکن است زمینه را برای تقویت گرایش‌های جدایی‌خواهانه نیز فراهم سازد. از همین رو، موفقیت فدرالیسم چندملیتی، بیش از هر چیز به استحکام نهادهای دموکراتیک، اعتماد متقابل و فرهنگ مصالحه وابسته است.

ج) فدرالیسم قومی

فدرالیسم قومی یکی از مناقشه‌برانگیزترین گونه‌های فدرالیسم است. در این الگو، مرزهای واحدهای فدرال به گونه‌ای ترسیم می‌شوند که هر واحد، تا حد امکان، نماینده یک قوم یا گروه قومی مشخص باشد. بدین ترتیب، هویت قومی نه تنها یک واقعیت اجتماعی، بلکه مبنای رسمی سازمان سیاسی دولت نیز می‌شود.

طرفداران این الگو استدلال می‌کنند که در جوامعی که گروه‌های قومی برای مدت طولانی از مشارکت سیاسی یا حقوق فرهنگی محروم بوده‌اند، واگذاری قدرت به واحدهای قومی می‌تواند احساس عدالت، امنیت و مشارکت را تقویت کند. آنان معتقدند که به رسمیت شناختن نهادینه تنوع قومی، راهی برای کاهش تعارضات و جلوگیری از سلطه یک گروه بر دیگران است.

در مقابل، منتقدان بر این باورند که چنین الگویی ممکن است مرزهای قومی را که پیش‌تر انعطاف‌پذیر بوده‌اند، به مرزهای حقوقی و سیاسی تبدیل کند. در این صورت، رقابت بر سر قدرت، منابع و مشروعیت، بیش از پیش در قالب هویت‌های قومی سازمان می‌یابد و مفهوم شهروندی مشترک تضعیف می‌شود.

تجربه اتیوپیا، که ساختار فدرال آن بر پایه قومیت شکل گرفته است، یکی از مهم‌ترین نمونه‌های این بحث به شمار می‌رود. این تجربه، هم دستاوردهایی در زمینه مشارکت برخی گروه‌های قومی داشته و هم با چالش‌های جدی در زمینه رقابت‌های هویتی، خشونت‌های قومی و مطالبات جدایی‌خواهانه روبه‌رو بوده است. از همین رو، درباره موفقیت یا ناکامی این الگو، همچنان میان پژوهشگران اختلاف نظر وجود دارد.

د) فدرالیسم زبانی

در برخی کشورها، زبان، بیش از قومیت یا ملیت، مبنای اصلی سازمان‌دهی واحدهای فدرال قرار گرفته است. در این الگو، مرزهای سیاسی به گونه‌ای ترسیم می‌شوند که هر جامعه زبانی بتواند آموزش، فرهنگ، رسانه و بخشی از امور اداری خود را به زبان خویش اداره کند.

تجربه هند، به‌ویژه پس از اصلاحات دهه ۱۹۵۰، نمونه برجسته این رویکرد است. بسیاری از ایالت‌های هند بر اساس اکثریت زبانی سازمان‌دهی شدند، نه بر پایه قومیت یا مذهب. این اقدام، تا اندازه زیادی از شدت منازعات زبانی کاست و امکان مشارکت بیشتر جوامع محلی را فراهم ساخت.

با این حال، فدرالیسم زبانی نیز تنها زمانی موفق خواهد بود که زبان به مرز انحصار سیاسی تبدیل نشود. اگر زبان به ابزاری برای حذف دیگر گروه‌ها یا ایجاد مرزهای بسته هویتی تبدیل گردد، این الگو نیز ممکن است با همان مشکلاتی روبه‌رو شود که در برخی اشکال فدرالیسم قومی مشاهده می‌شود.

مرور این چهار الگو نشان می‌دهد که اصطلاح «فدرالیسم» به خودی خود هیچ چیز را درباره ماهیت واقعی یک نظام سیاسی بیان نمی‌کند. دو کشور ممکن است هر دو فدرال باشند، اما یکی بر مبنای جغرافیا، دیگری بر پایه ملیت، سومی بر اساس قومیت و چهارمی بر محور زبان سازمان یافته باشد. بدین ترتیب، تفاوت میان این الگوها صرفاً تفاوتی در تقسیمات اداری نیست، بلکه تفاوتی در فلسفه دولت، تعریف شهروندی و شیوه مدیریت تنوع اجتماعی است.

این نتیجه برای ادامه پژوهش اهمیت اساسی دارد. زیرا در بحث‌های سیاسی افغانستان، غالباً از فدرالیسم به صورت مفهومی کلی یاد می‌شود، بی‌آنکه روشن گردد مقصود دقیقاً کدام نوع فدرالیسم است. تا زمانی که این تمایزها به روشنی مشخص نشوند، بسیاری از موافقت‌ها و مخالفت‌ها بیش از آنکه متوجه یک الگوی معین باشند، ناظر به برداشت‌های متفاوت از یک واژه مشترک خواهند بود.

۳ . گونه‌های فدرالیسم بر پایه شیوه توزیع قدرت

تا اینجا روشن شد که نظام‌های فدرال از نظر منشأ تاریخی و مبنای تقسیم قلمرو تفاوت‌های چشمگیری دارند. اما این تفاوت‌ها تنها بخشی از واقعیت را نشان می‌دهند. آنچه در عمل ماهیت هر نظام فدرال را تعیین می‌کند، شیوه توزیع صلاحیت‌ها میان حکومت مرکزی و واحدهای فدرال است.

پرسش اساسی این است که چه اموری باید در اختیار دولت مرکزی باشد و چه اموری به حکومت‌های محلی سپرده شود؟ آیا این تقسیم باید ثابت و تغییرناپذیر باشد یا با تحولات اجتماعی و اقتصادی دگرگون گردد؟ آیا همه واحدهای فدرال

باید اختیارات یکسان داشته باشند یا برخی مناطق، به دلیل ویژگی‌های تاریخی یا فرهنگی، می‌توانند از جایگاه ویژه‌ای برخوردار شوند؟

پاسخ‌های متفاوت به این پرسش‌ها، الگوهای گوناگونی از فدرالیسم را پدید آورده است.

الف) فدرالیسم دوگانه

قدیمی‌ترین برداشت از فدرالیسم، «فدرالیسم دوگانه» است که گاه از آن با عنوان »فدرالیسم لایه‌ای «نیز یاد می‌شود.

در این الگو، دولت مرکزی و حکومت‌های ایالتی هر یک دارای حوزه صلاحیت مشخص و جداگانه‌اند و کوشش می‌شود که کمترین میزان مداخله در قلمرو یکدیگر را داشته باشند.

بر اساس این برداشت، دولت فدرال مسئول اموری مانند دفاع، سیاست خارجی، پول ملی، گمرک و روابط بین ایالتی است، در حالی که آموزش، بهداشت، خدمات شهری، پلیس محلی و بسیاری از امور داخلی در اختیار ایالت‌ها قرار دارد.

ویژگی اصلی این نظام، تفکیک روشن مسئولیت‌ها است. هر سطح حکومت در قلمرو خود مستقل عمل می‌کند و پاسخگوی شهروندان همان حوزه است.

در قرن نوزدهم، ایالات متحده آمریکا نمونه کلاسیک این نوع فدرالیسم بود. در آن زمان، دولت فدرال نسبتاً کوچک بود و ایالت‌ها از استقلال گسترده‌ای برخوردار بودند.

اما گسترش اقتصاد ملی، توسعه تکنولوژی، افزایش نقش دولت در رفاه اجتماعی و پیچیده‌تر شدن مسائل عمومی، به تدریج نشان داد که چنین تفکیک سخت و انعطاف‌ناپذیری، دیگر پاسخگوی نیازهای جوامع مدرن نیست.

ب) فدرالیسم همکاری‌محور

از نیمه نخست قرن بیستم، به ویژه پس از بحران اقتصادی بزرگ و گسترش دولت رفاه، شکل تازه‌ای از فدرالیسم پدید آمد که امروزه در بسیاری از کشورها رایج‌ترین الگو به شمار می‌رود.

در این نظام، دولت مرکزی و حکومت‌های محلی دیگر دو نهاد کاملاً جدا از یکدیگر نیستند، بلکه در بسیاری از حوزه‌ها با یکدیگر همکاری می‌کنند.

برای نمونه، ممکن است قانون آموزش در سطح ملی تصویب شود، اما اجرای آن بر عهده ایالت‌ها باشد. یا دولت مرکزی بخشی از بودجه خدمات درمانی را تأمین کند، در حالی که مدیریت بیمارستان‌ها در اختیار حکومت‌های محلی قرار داشته باشد.

در این الگو، مرز میان صلاحیت‌ها انعطاف‌پذیرتر است و بسیاری از وظایف از طریق همکاری مشترک انجام می‌شود.

آلمان یکی از نمونه‌های برجسته این نوع فدرالیسم است. در این کشور، دولت فدرال و ایالت‌ها در بسیاری از حوزه‌ها، از آموزش و محیط زیست گرفته تا مالیات و برنامه‌ریزی اقتصادی، همکاری نزدیک دارند.

مهم‌ترین مزیت این الگو، افزایش هماهنگی میان سیاست‌های ملی و نیازهای محلی است. با این حال، منتقدان معتقدند که گسترش همکاری ممکن است مسئولیت‌پذیری نهادها را کاهش دهد؛ زیرا در بسیاری موارد مشخص نیست که مسئول اصلی یک سیاست، دولت مرکزی است یا حکومت ایالتی.

ج) فدرالیسم رقابتی

برخی اقتصاددانان و نظریه‌پردازان علوم سیاسی بر این باورند که رقابت میان واحدهای فدرال می‌تواند به افزایش کارآمدی حکومت بینجامد.

بر اساس این دیدگاه، هر ایالت یا استان باید تا حد امکان در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی، مالیاتی و اداری استقلال داشته باشد تا بتواند سیاست‌های متناسب با شرایط خود را اجرا کند.

در چنین الگویی، حکومت‌های محلی برای جذب سرمایه، ایجاد اشتغال، بهبود خدمات عمومی و افزایش کیفیت زندگی شهروندان با یکدیگر رقابت می‌کنند.

طرفداران این رویکرد معتقدند که این رقابت، مانع گسترش بوروکراسی و افزایش کارآمدی مدیریت عمومی می‌شود.

اما مخالفان هشدار می‌دهند که رقابت شدید ممکن است به افزایش نابرابری میان مناطق ثروتمند و فقیر بینجامد. استان‌هایی که از منابع طبیعی، سرمایه یا زیرساخت‌های مناسب برخوردارند، سریع‌تر رشد می‌کنند، در حالی که مناطق محروم ممکن است بیش از پیش از توسعه بازبمانند.

از این رو، بیشتر نظام‌های فدرال امروزی می‌کوشند میان رقابت و همبستگی ملی تعادل برقرار کنند.

د) فدرالیسم نامتقارن

یکی از مهم‌ترین تحولات فدرالیسم معاصر، پذیرش این واقعیت است که همه مناطق یک کشور الزاماً شرایط یکسانی ندارند.

در برخی کشورها، یک یا چند منطقه به دلایل تاریخی، زبانی، فرهنگی یا جغرافیایی، اختیارات بیشتری نسبت به دیگر واحدهای فدرال دارند.

این وضعیت را فدرالیسم نامتقارن می‌نامند.

برای مثال، در کانادا، ایالت کوبک به سبب ویژگی‌های زبانی و فرهنگی خود، در برخی حوزه‌ها از اختیارات گسترده‌تری برخوردار است. در هند نیز برخی ایالت‌ها، به دلیل شرایط تاریخی یا مرزی، از جایگاه حقوقی متفاوتی برخوردار بوده‌اند.

طرفداران این الگو معتقدند که عدالت، همیشه به معنای رفتار کاملاً یکسان با همه مناطق نیست؛ بلکه گاه رعایت عدالت مستلزم آن است که تفاوت‌های واقعی نیز در ساختار سیاسی بازتاب یابند.

در مقابل، منتقدان هشدار می‌دهند که اعطای اختیارات متفاوت ممکن است احساس تبعیض یا نابرابری در دیگر مناطق ایجاد کند و در درازمدت، وحدت سیاسی کشور را با چالش روبه‌رو سازد.

از این رو، موفقیت فدرالیسم نامتقارن بیش از هر چیز به مشروعیت سیاسی، شفافیت حقوقی و اعتماد متقابل میان حکومت مرکزی و واحدهای فدرال بستگی دارد.

۴. نظام مالی؛ ستون پنهان فدرالیسم

یکی از مهم‌ترین و در عین حال کمتر شناخته‌شده‌ترین ابعاد نظام‌های فدرال، تقسیم منابع مالی است.

در بسیاری از مباحث سیاسی، توجه اصلی به تقسیم قدرت معطوف می‌شود، اما تجربه جهانی نشان می‌دهد که بدون نظام مالی روشن، هیچ ساختار فدرالی نمی‌تواند پایدار بماند.

هر نظام فدرال ناگزیر باید به چند پرسش اساسی پاسخ دهد:

- چه کسی مالیات وضع می‌کند؟
- درآمدهای مالیاتی چگونه میان دولت مرکزی و واحدهای فدرال تقسیم می‌شود؟
- منابع طبیعی متعلق به چه نهادی است؟
- آیا ایالت‌های ثروتمند موظف‌اند در توسعه مناطق فقیرتر مشارکت کنند؟
- سازوکار توزیع بودجه ملی چیست؟

پاسخ کشورها به این پرسش‌ها متفاوت است، اما تجربه جهانی نشان می‌دهد که بسیاری از بحران‌های فدرالی، نه بر سر مرزها یا هویت‌های قومی، بلکه بر سر توزیع منابع مالی شکل گرفته‌اند.

از این رو، می‌توان گفت که ستون واقعی بسیاری از نظام‌های فدرال، نه تقسیمات سیاسی، بلکه نظام مالی آنهاست.

معماری حقوقی دولت‌های فدرال

نهادهای بنیادین در سازمان دولت فدرال

تا اینجا روشن شد که فدرالیسم نه یک نظریه واحد است و نه الگویی که بتوان آن را صرفاً از طریق نام یا تقسیمات اداری شناخت. همچنین دیدیم که نظام‌های فدرال از نظر منشأ تاریخی، مبنای تقسیم قلمرو و شیوه توزیع قدرت تفاوت‌های فراوانی دارند. اما همه این تفاوت‌ها بر بستری مشترک استوارند؛ بستری که می‌توان آن را «معماری حقوقی دولت فدرال» نامید.

معماری حقوقی، مجموعه نهادها، قواعد و سازوکارهایی است که رابطه میان حکومت مرکزی و واحدهای فدرال را تنظیم می‌کند. اگر این رابطه به روشنی تعریف نشود، حتی بهترین نظریه‌های فدرالیسم نیز در عمل با بحران روبه‌رو خواهند شد. از همین رو، موفقیت یا ناکامی بسیاری از دولت‌های فدرال، بیش از آنکه به نام یا شکل ظاهری آنها وابسته باشد، به استحکام همین ساختار حقوقی بستگی دارد.

تقریباً همه نظام‌های فدرال، صرف‌نظر از تفاوت‌های تاریخی و سیاسی، بر چند رکن اساسی استوارند: قانون اساسی، تقسیم صلاحیت‌ها، دادگاه قانون اساسی یا دیوان عالی، مجلس دوم، نظام مالی و سازوکار حل اختلاف میان سطوح مختلف حکومت. بررسی این عناصر، نه تنها برای شناخت نظام‌های

فدرال ضروری است، بلکه معیارهای لازم را برای ارزیابی هر طرح فدرالی، از جمله در افغانستان، فراهم می‌آورد.

۱ . قانون اساسی؛ بنیان دولت فدرال

نخستین و مهم‌ترین رکن هر نظام فدرال، قانون اساسی است. برخلاف دولت‌های متمرکز، که بخش بزرگی از اختیارات حکومت‌های محلی از طریق قوانین عادی تعیین می‌شود، در دولت‌های فدرال رابطه میان حکومت مرکزی و واحدهای تشکیل‌دهنده مستقیماً در قانون اساسی تعریف می‌شود.

به همین دلیل، قانون اساسی در یک دولت فدرال تنها سندی برای تنظیم روابط میان شهروندان و حکومت نیست، بلکه پیمان بنیادینی است که موجودیت کل نظام سیاسی بر آن استوار است. دولت مرکزی و حکومت‌های ایالتی، هر دو مشروعیت خود را از قانون اساسی می‌گیرند و هیچ‌یک منشأ مشروعیت دیگری نیست.

این ویژگی، تفاوت اساسی دولت فدرال با دولت متمرکز را نشان می‌دهد. در نظام متمرکز، پارلمان یا حکومت مرکزی می‌تواند حدود اختیارات حکومت‌های محلی را با تصویب قانون تغییر دهد. اما در نظام فدرال، چنین تغییری معمولاً تنها از طریق اصلاح قانون اساسی امکان‌پذیر است؛ زیرا اختیارات واحدهای فدرال بخشی از ساختار بنیادین دولت به شمار می‌رود، نه امتیازی که حکومت مرکزی هر زمان بتواند آن را اعطا یا سلب کند.

از این رو، قانون اساسی در نظام‌های فدرال نقشی دوگانه ایفا می‌کند: از یک سو وحدت کشور را تضمین می‌کند و از سوی دیگر، استقلال نسبی واحدهای فدرال را در برابر تمرکز بیش از اندازه قدرت حفظ می‌نماید.

۲ .تقسیم صلاحیت‌ها؛ هسته اصلی نظام فدرال

اگر قانون اساسی ستون فقرات دولت فدرال باشد، تقسیم صلاحیت‌ها قلب تپنده آن است. در واقع، آنچه یک دولت را فدرال می‌سازد، صرف وجود ایالت‌ها یا حکومت‌های محلی نیست، بلکه تعیین دقیق حدود اختیارات هر سطح از حکومت است.

تقریباً همه قانون‌های اساسی فدرال، صلاحیت‌ها را در سه دسته اصلی تقسیم می‌کنند.

الف) صلاحیت‌های انحصاری دولت فدرال

این صلاحیت‌ها معمولاً شامل اموری است که به موجودیت و وحدت کشور مربوط می‌شود. دفاع ملی، سیاست خارجی، روابط بین‌المللی، تابعیت، پول ملی، بانک مرکزی، گمرک، تجارت خارجی و در بسیاری از کشورها سیاست‌های کلان اقتصادی، از جمله اختیاراتی هستند که در اختیار دولت فدرال قرار می‌گیرند.

تمرکز این امور در سطح ملی، از آن رو ضروری دانسته می‌شود که پراکندگی تصمیم‌گیری در این حوزه‌ها می‌تواند موجودیت دولت را با خطر روبه‌رو سازد. تصور چند ارتش مستقل، چند سیاست خارجی متفاوت یا چند نظام پولی در یک کشور، با مفهوم دولت واحد سازگار نیست.

ب) صلاحیت‌های انحصاری واحدهای فدرال

در مقابل، برخی امور ماهیتی محلی دارند و اداره آنها به حکومت‌های ایالتی واگذار می‌شود. آموزش، فرهنگ، مدیریت شهری، برنامه‌ریزی محلی، پلیس محلی، خدمات شهری، بخشی از نظام بهداشت و بسیاری از امور اجرایی روزمره، معمولاً در این حوزه قرار می‌گیرند.

منطق این تقسیم آن است که حکومت‌های محلی، به دلیل نزدیکی بیشتر به شهروندان، شناخت دقیق‌تری از نیازها و شرایط منطقه خود دارند و می‌توانند تصمیم‌هایی متناسب با ویژگی‌های محلی اتخاذ کنند.

با این حال، دامنه این اختیارات در کشورهای مختلف یکسان نیست. برخی نظام‌های فدرال، استقلال گسترده‌ای برای ایالت‌ها قائل‌اند، در حالی که برخی دیگر، بسیاری از این حوزه‌ها را نیز تحت نظارت دولت مرکزی قرار می‌دهند.

ج) صلاحیت‌های مشترک

پیچیدگی جوامع معاصر سبب شده است که بسیاری از مسائل، نه کاملاً ملی باشند و نه صرفاً محلی. آموزش عالی، محیط زیست، حمل‌ونقل، مدیریت منابع طبیعی، بهداشت عمومی، برنامه‌های توسعه و حمایت‌های اجتماعی، نمونه‌هایی از حوزه‌هایی هستند که معمولاً به همکاری میان دولت مرکزی و حکومت‌های محلی نیاز دارند.

از این رو، در بسیاری از نظام‌های فدرال، قانون اساسی حوزه‌ای از صلاحیت‌های مشترک را نیز پیش‌بینی می‌کند. در این موارد، دولت فدرال

چارچوب‌های کلی را تعیین می‌کند و حکومت‌های محلی مسئول اجرای آنها هستند، یا هر دو سطح حکومت در تصمیم‌گیری و اجرا مشارکت می‌کنند.

امروزه این نوع تقسیم صلاحیت، رایج‌ترین شکل سازمان‌دهی قدرت در دولت‌های فدرال به شمار می‌رود و نشان می‌دهد که فدرالیسم معاصر، بیش از آنکه بر جدایی کامل سطوح حکومت استوار باشد، بر همکاری و هماهنگی میان آنها تکیه دارد.

تجربه نظام‌های فدرال

چرا برخی نظام‌های فدرال موفق شده‌اند؟

۱ . وجود قانون اساسی مورد توافق

نخستین ویژگی مشترک نظام‌های فدرال موفق، وجود قانون اساسی‌ای است که از مشروعیت گسترده برخوردار باشد. در این کشورها، قانون اساسی تنها یک سند حقوقی نیست، بلکه چارچوب مشترکی است که همه واحدهای تشکیل‌دهنده، قواعد بازی سیاسی را در درون آن پذیرفته‌اند.

هرگاه یکی از بازیگران اصلی، قانون اساسی را فاقد مشروعیت بداند یا آن را صرفاً ابزار سلطه گروهی خاص تلقی کند، اختلاف‌های سیاسی به سرعت به اختلاف‌های ساختاری تبدیل می‌شوند. در چنین وضعیتی، حتی دقیق‌ترین تقسیم صلاحیت‌ها نیز نمی‌تواند از بروز بحران جلوگیری کند.

به همین دلیل، بسیاری از پژوهشگران بر این باورند که موفقیت نظام‌های فدرال، پیش از آنکه به متن قانون اساسی وابسته باشد، به میزان پذیرش آن از سوی نیروهای سیاسی و جامعه بستگی دارد.

۲ . نهادهای سیاسی پایدار

دومین ویژگی مشترک، وجود نهادهای سیاسی باثبات است. فدرالیسم بر پایه همکاری مداوم میان سطوح مختلف حکومت استوار است و این همکاری بدون نهادهای قابل اعتماد امکان‌پذیر نیست.

پارلمان، دادگاه قانون اساسی، احزاب سیاسی، نهادهای انتخاباتی و دستگاه اداری باید بتوانند مستقل از تغییر دولت‌ها به کار خود ادامه دهند. اگر هر تغییر سیاسی به دگرگونی کامل نهادها بینجامد، نظام فدرال نیز به تدریج دچار بی‌ثباتی خواهد شد.

به همین دلیل، در بسیاری از کشورهای موفق، عمر نهادها از عمر دولت‌ها بیشتر است و همین استمرار نهادی، امکان حل مسالمت‌آمیز اختلاف‌ها را فراهم می‌آورد.

۳ . فرهنگ مصالحه

شاید مهم‌ترین عامل موفقیت فدرالیسم، نه در قانون اساسی و نه در ساختار اداری، بلکه در فرهنگ سیاسی جامعه نهفته باشد.

در نظام‌های فدرال، اختلاف میان حکومت مرکزی و واحدهای فدرال امری طبیعی است. آنچه اهمیت دارد، شیوه برخورد با این اختلاف‌هاست. اگر همه

طرف‌ها آماده گفت‌وگو، مذاکره و سازش باشند، اختلاف‌ها معمولاً در چارچوب قانون حل می‌شوند. اما اگر رقابت سیاسی به رقابت برای حذف کامل طرف مقابل تبدیل شود، حتی دقیق‌ترین ساختار حقوقی نیز کارایی خود را از دست می‌دهد.

از این رو، بسیاری از پژوهشگران، فرهنگ مصالحه را یکی از سرمایه‌های نامرئی دولت‌های فدرال می‌دانند؛ سرمایه‌ای که در متن قانون اساسی نوشته نشده، اما بدون آن، قانون اساسی نیز به‌تنهایی قادر به حفظ نظام نخواهد بود.

۴ . توسعه اقتصادی و کاهش نابرابری

تجربه جهانی نشان می‌دهد که فدرالیسم زمانی کارآمدتر است که شکاف‌های اقتصادی میان مناطق مختلف، در حدی باشد که امکان همبستگی ملی را از میان نبرد.

در بسیاری از نظام‌های فدرال، میکانیسم‌هایی برای انتقال بخشی از منابع مالی از مناطق ثروتمند به مناطق محروم پیش‌بینی شده است. هدف از این سیاست‌ها آن است که تفاوت‌های اقتصادی به احساس محرومیت دائمی و رقابت سیاسی میان واحدهای فدرال تبدیل نشود.

به همین دلیل، در بسیاری از کشورها، فدرالیسم با نوعی همبستگی مالی همراه است و دولت مرکزی نقشی مهم در بازتوزیع منابع ایفا می‌کند.

آلمان یکی از موفق‌ترین نمونه‌های فدرالیسم معاصر به شمار می‌رود، اما موفقیت این نظام را نمی‌توان صرفاً به ساختار فدرال آن نسبت داد. فدرالیسم در آلمان بخشی از مجموعه‌ای از نهادهای حقوقی، سیاسی و اداری است که

در کنار یکدیگر عمل می‌کنند. به همین دلیل، بسیاری از پژوهشگران بر این باورند که اگر همین ساختار حقوقی در کشوری فاقد این نهادها اجرا شود، الزاماً به همان نتایج نخواهد انجامید.

پس از جنگ جهانی دوم، تدوین‌کنندگان قانون اساسی آلمان کوشیدند از بازگشت تمرکز شدید قدرت که زمینه‌ساز استبداد شده بود جلوگیری کنند. قانون اساسی جدید، ضمن حفظ وحدت کشور، اختیارات قابل توجهی را به ایالت‌ها واگذار کرد. با این حال، این واگذاری به معنای استقلال کامل ایالت‌ها نبود، بلکه بر همکاری مستمر میان دولت فدرال و حکومت‌های ایالتی استوار شد.

در نظام سیاسی آلمان، بسیاری از قوانین در سطح فدرال تصویب می‌شوند، اما اجرای آنها بر عهده دولت‌های ایالتی است. این شیوه، که در ادبیات علوم سیاسی از آن با عنوان «فدرالیسم همکاری‌محور» یاد می‌شود، سبب شده است که وحدت سیاست‌گذاری ملی با انعطاف‌پذیری اجرایی در سطح محلی تلفیق شود. از این رو، رابطه میان مرکز و ایالت‌ها بیش از آنکه رابطه رقابت باشد، رابطه همکاری و تقسیم وظایف است.

عامل مهم دیگر، وجود دستگاه اداری حرفه‌ای و نسبتاً مستقل از تحولات سیاسی است. تغییر دولت‌ها، به معنای فروپاشی ساختار اداری یا جایگزینی گسترده مدیران نیست. همین ثبات نهادی، امکان اجرای هماهنگ سیاست‌های عمومی را در سراسر کشور فراهم می‌آورد.

در کنار آن، دادگاه قانون اساسی فدرال جایگاه ویژه‌ای در حفظ تعادل میان حکومت مرکزی و ایالت‌ها دارد. اختلاف‌های حقوقی، به جای آنکه به بحران‌های سیاسی تبدیل شوند، از طریق نهادهای قضایی حل‌وفصل می‌گردند.

این امر، اعتماد متقابل میان سطوح مختلف حکومت را تقویت کرده و از تبدیل اختلاف‌های اداری به منازعات ساختاری جلوگیری کرده است.

نظام مالی آلمان نیز بر اصل همبستگی استوار است. ایالت‌هایی که از توان اقتصادی بیشتری برخوردارند، از طریق میکانیسم‌های قانونی در تأمین بخشی از هزینه‌های ایالت‌های کم‌برخوردار مشارکت می‌کنند. هدف این سیاست، جلوگیری از آن است که تفاوت‌های اقتصادی به شکاف‌های سیاسی پایدار تبدیل شوند. در نتیجه، فدرالیسم آلمان نه تنها به توزیع قدرت، بلکه به نوعی توزیع مسئولیت و همبستگی مالی نیز انجامیده است.

با این همه، فدرالیسم آلمان نیز بدون چالش نبوده است. گاه پیچیدگی تقسیم صلاحیت‌ها موجب کندی تصمیم‌گیری شده و هماهنگی میان دولت فدرال و ایالت‌ها زمان‌بر بوده است. همچنین، برخی منتقدان معتقدند که همکاری گسترده میان سطوح مختلف حکومت، در مواردی مسئولیت‌پذیری سیاسی را کاهش داده و تشخیص اینکه کدام نهاد مسئول یک سیاست عمومی است، برای شهروندان دشوار شده است. با وجود این انتقادها، بیشتر پژوهشگران بر این باورند که دستاوردهای این نظام، به‌ویژه در حفظ ثبات سیاسی و توسعه متوازن، بر کاستی‌های آن غلبه داشته است.

آنچه تجربه آلمان را از بسیاری دیگر از نظام‌های فدرال متمایز می‌سازد، این است که موفقیت آن بیش از آنکه محصول تقسیم قدرت باشد، نتیجه استقرار نهادهای پایدار، فرهنگ همکاری میان سطوح مختلف حکومت و حاکمیت قانون است. به بیان دیگر، فدرالیسم در آلمان بر بستری از نهادهای کارآمد بنا شده است و همین بستر، امکان عملکرد مؤثر آن را فراهم کرده است.

افغانستان؛ آزمون فدرالیسم در پرتو واقعیت‌های تاریخی، اجتماعی و سیاسی

چرا دولت در افغانستان به یک دولت فراگیر تبدیل نشد؟

یکی از بنیادی‌ترین پرسش‌های اندیشه سیاسی افغانستان این است که چرا دولت، با وجود بیش از یک و نیم قرن تلاش برای تمرکز قدرت، گسترش دستگاه اداری و ایجاد نهادهای حکومتی، هرگز نتوانسته است به نهادی فراگیر و مورد پذیرش همه شهروندان تبدیل شود. این پرسش، تنها برای فهم گذشته اهمیت ندارد، بلکه نقطه آغاز هر بحثی درباره آینده نظام سیاسی کشور، از جمله فدرالیسم، تمرکززدایی یا هر الگوی دیگر سازمان‌دهی قدرت است.

در بسیاری از نوشته‌های سیاسی، علت بحران دولت در افغانستان به یک عامل واحد فروکاسته می‌شود. برخی، تمرکز قدرت را منشأ همه مشکلات می‌دانند؛ گروهی دیگر، ساختار قومی جامعه را عامل اصلی معرفی می‌کنند؛ شماری نیز همه چیز را به مداخلات خارجی یا عقب‌ماندگی اقتصادی نسبت می‌دهند. هر یک از این عوامل بی‌تردید در شکل‌گیری بحران نقش داشته‌اند، اما هیچ‌یک به تنهایی نمی‌تواند پیچیدگی مسئله را توضیح دهد. دولت در افغانستان، محصول برهم‌کنش مجموعه‌ای از عوامل تاریخی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و بین‌المللی است و از همین رو، تحلیل آن نیز باید چندبعدی باشد.

پیش از هر چیز، باید میان «دولت» و «حکومت» تمایز قائل شد؛ تمایزی که در بسیاری از مباحث سیاسی افغانستان نادیده گرفته می‌شود. حکومت، نهادی است که برای دوره‌ای محدود قدرت اجرایی را در دست دارد و با تغییر نظام سیاسی یا انتخابات تغییر می‌کند. اما دولت، مجموعه‌ای از نهادهای پایدار

حقوقی، اداری و سیاسی است که وظیفه اعمال حاکمیت، اجرای قانون و ارائه خدمات عمومی را بر عهده دارد. بحران افغانستان، بیش از آنکه ناشی از جابه‌جایی حکومت‌ها باشد، به ضعف تاریخی دولت به عنوان یک نهاد بازمی‌گردد.

یکی از ویژگی‌های مهم دولت در افغانستان آن بوده است که در بیشتر دوره‌های تاریخی، اقتدار آن در سراسر قلمرو کشور به یک اندازه گسترش نیافته است. دولت در برخی مناطق از قدرت اجرایی بیشتری برخوردار بوده و در برخی دیگر، ناگزیر از سازش با قدرت‌های محلی، رهبران قومی، فرماندهان نظامی، روحانیون یا شبکه‌های سنتی بوده است. در نتیجه، رابطه دولت و جامعه، غالباً بر پایه نوعی توازن میان اقتدار رسمی و قدرت‌های غیررسمی شکل گرفته است.

عامل دیگری که در شکل‌گیری این وضعیت نقش داشته، ساختار اجتماعی افغانستان است. جامعه افغانستان از دیرباز، جامعه‌ای متنوع از نظر قومی، زبانی، مذهبی و منطقه‌ای بوده است. این تنوع، به خودی خود، نه مانعی برای تشکیل دولت بوده و نه علت بحران‌های سیاسی. آنچه اهمیت داشته، نحوه مدیریت این تنوع و میزان موفقیت دولت در تبدیل گروه‌های گوناگون به شهروندانی با حقوق برابر بوده است. در مواردی که دولت نتوانسته است چنین اعتمادی ایجاد کند، هویت‌های محلی، قومی و قبیله‌ای به مهم‌ترین چارچوب سازمان‌یابی سیاسی تبدیل شده‌اند.

در کنار این عوامل، باید به ضعف تاریخی نهادهای اداری نیز توجه کرد. دولت زمانی می‌تواند فراگیر باشد که قانون، مالیات، آموزش، امنیت و خدمات عمومی را به گونه‌ای نسبتاً برابر در سراسر کشور اعمال کند. اما در

افغانستان، محدودیت منابع، جنگ‌های طولانی، وابستگی مالی به کمک‌های خارجی و بی‌ثباتی سیاسی، مانع شکل‌گیری چنین ظرفیتی شده است. در نتیجه، دولت اغلب بیش از آنکه بر نهادهای پایدار تکیه کند، به اشخاص، ائتلاف‌های موقت و مناسبات سیاسی متغیر وابسته بوده است.

از سوی دیگر، موقعیت جیوپولیتیکی افغانستان نیز بر روند دولت‌سازی تأثیر عمیقی گذاشته است. قرار گرفتن در چهارراه رقابت قدرت‌های منطقه‌ای و جهانی، سبب شده است که بسیاری از بحران‌های داخلی، با رقابت‌های بیرونی درهم آمیزند. این مداخلات، هرچند تنها عامل بحران نبوده‌اند، اما بارها روند شکل‌گیری نهادهای باثبات را مختل کرده‌اند.

بنابراین، اگر بخواهیم به این پرسش پاسخ دهیم که چرا دولت در افغانستان به نهادی فراگیر تبدیل نشد، باید مجموعه این عوامل را در کنار یکدیگر ببینیم. نه تمرکز قدرت به تنهایی پاسخ نهایی است، نه تنوع قومی، نه مداخله خارجی و نه عقب‌ماندگی اقتصادی. بحران دولت در افغانستان، نتیجه تعامل این عوامل و ناتوانی تاریخی در ایجاد نهادهایی بوده است که بتوانند اعتماد عمومی، حاکمیت قانون و مشارکت برابر شهروندان را تضمین کنند.

دولت و جامعه در افغانستان؛ چرا شکاف میان دولت و جامعه پایدار ماند؟

اگر بخواهیم بحران دولت در افغانستان را تنها در یک جمله خلاصه کنیم، شاید بتوان گفت که تاریخ معاصر این کشور، بیش از آنکه تاریخ تقابل دولت‌ها با یکدیگر باشد، تاریخ رابطه پرتنش دولت و جامعه است. این رابطه هیچ‌گاه به گونه‌ای پایدار و متوازن شکل نگرفت؛ نه دولت توانست خود را به عنوان نهاد

مشترک همه شهروندان تثبیت کند و نه جامعه توانست دولت را به عنوان نماینده منافع عمومی بپذیرد. در نتیجه، دولت و جامعه، در بسیاری از دوره‌های تاریخی، نه دو رکن مکمل، بلکه دو حوزه نسبتاً جدا از یکدیگر باقی ماندند.

در علوم سیاسی، دولت زمانی به نهادی فراگیر تبدیل می‌شود که بخش بزرگی از جامعه، اقتدار آن را مشروع بداند و در برابر آن، احساس تعلق و مسئولیت داشته باشد. مشروعیت دولت تنها از قدرت نظامی یا قوانین رسمی ناشی نمی‌شود، بلکه به میزان اعتمادی بستگی دارد که شهروندان نسبت به بی‌طرفی، عدالت و کارآمدی نهادهای آن پیدا می‌کنند. هرگاه این اعتماد تضعیف شود، جامعه به جای تکیه بر نهادهای عمومی، به شبکه‌های غیررسمی روی می‌آورد.

افغانستان نمونه روشنی از این وضعیت است. در بسیاری از مناطق، روابط اجتماعی بیش از آنکه از طریق نهادهای دولتی تنظیم شود، بر پایه پیوندهای خویشاوندی، قومی، قبیله‌ای، مذهبی یا محلی سازمان یافته است. این شبکه‌ها در دوره‌هایی که دولت ضعیف بوده، نقش مهمی در حفظ نظم اجتماعی، حل اختلافات و تأمین امنیت ایفا کرده‌اند. اما همین امر سبب شده است که اقتدار دولت، به ویژه در خارج از مراکز شهری، همواره با اقتدار نهادهای سنتی و محلی در تعامل یا رقابت قرار گیرد.

این واقعیت، به معنای ناتوانی ذاتی جامعه افغانستان در پذیرش دولت نیست، بلکه نشان می‌دهد که دولت مدرن هیچ‌گاه فرصت نیافت تا جایگزین کامل ساختارهای سنتی شود. در بسیاری از موارد، دولت کوشید این ساختارها را نادیده بگیرد یا تضعیف کند، اما نتوانست نهادهای کارآمدتری را جایگزین آنها سازد. در نتیجه، جامعه میان دو نظام متفاوت قرار گرفت؛ از یک سو، نهادهای

رسمی دولت، و از سوی دیگر، شبکه‌های سنتی قدرت که همچنان بخش مهمی از روابط اجتماعی را سامان می‌دادند.

عامل دیگری که بر این شکاف افزود، توسعه نامتوازن کشور بود. دولت در برخی مناطق، از نظر اداری، آموزشی و خدمات عمومی حضور پررنگ‌تری داشت، در حالی که در بسیاری از مناطق دیگر، حضور آن محدود یا مقطعی بود. این تفاوت، تجربه شهروندان از دولت را نیز متفاوت ساخت. برای بخشی از جامعه، دولت نماد قانون و خدمات عمومی بود و برای بخش دیگری، بیشتر به صورت نیروی مالیات‌گیر، نظامی یا سیاسی ظاهر می‌شد. بدین ترتیب، تجربه مشترکی از دولت در سراسر کشور شکل نگرفت.

در کنار این عوامل، نباید از نقش جنگ‌های طولانی غافل شد. بیش از چهار دهه جنگ، نه تنها زیرساخت‌های اقتصادی و اداری را ویران کرد، بلکه اعتماد اجتماعی را نیز آسیب رساند. در چنین شرایطی، قدرت نظامی، منابع مالی و روابط محلی، بیش از نهادهای قانونی در تعیین موقعیت افراد و گروه‌ها نقش یافتند. این وضعیت، فرایند دولت‌سازی را بیش از پیش دشوار ساخت و فاصله میان دولت و جامعه را افزایش داد.

از این رو، هنگامی که درباره اصلاح ساختار دولت در افغانستان سخن گفته می‌شود، باید توجه داشت که مسئله تنها تقسیم یا تمرکز قدرت نیست. هرگونه اصلاح سیاسی، زمانی می‌تواند پایدار باشد که رابطه میان دولت و جامعه نیز دگرگون شود؛ رابطه‌ای که بر اعتماد عمومی، حاکمیت قانون، مشارکت شهروندان و برابری در برابر قانون استوار باشد. بدون چنین تحولی، تغییر در شکل سازمان سیاسی دولت، هرچند ممکن است برخی مشکلات را کاهش

دهد، اما به تنهایی قادر نخواهد بود شکاف تاریخی میان دولت و جامعه را از میان بردارد

ساختار اجتماعی افغانستان؛ آیا جامعه، خود مانع دولت‌سازی است؟

یکی از رایج‌ترین برداشت‌ها درباره افغانستان آن است که شکست دولت‌سازی را مستقیماً به ساختار قومی یا قبیله‌ای جامعه نسبت می‌دهد. بر اساس این دیدگاه، چون افغانستان جامعه‌ای متکثر و متشکل از اقوام و قبایل گوناگون است، شکل‌گیری یک دولت مدرن و فراگیر در آن دشوار یا حتی ناممکن بوده است. این برداشت، هرچند بخشی از واقعیت را بازتاب می‌دهد، اما اگر به توضیح نهایی تبدیل شود، از تحلیل علمی فاصله می‌گیرد.

ساختار اجتماعی افغانستان، بی‌تردید متنوع است. تنوع قومی، زبانی، مذهبی و منطقه‌ای از ویژگی‌های تاریخی این سرزمین بوده است. اما این تنوع، پدیده‌ای استثنایی نیست. کشورهای بسیاری در جهان از تنوعی به مراتب گسترده‌تر برخوردارند، بی‌آنکه این تنوع به خودی خود مانع تشکیل دولت یا حفظ وحدت سیاسی شده باشد. از این رو، مسئله اصلی را باید در رابطه میان این تنوع و شیوه سازمان‌یابی قدرت جستجو کرد.

در افغانستان، هویت‌های محلی، قومی، قبیله‌ای و مذهبی، در بسیاری از دوره‌های تاریخی، مهم‌ترین شبکه‌های اعتماد اجتماعی را تشکیل داده‌اند. این شبکه‌ها در شرایطی شکل گرفته‌اند که دولت یا حضور محدودی داشته یا از توانایی لازم برای تأمین امنیت، عدالت و خدمات عمومی برخوردار نبوده است. در چنین وضعیتی، افراد برای حفظ امنیت، حل اختلافات، دسترسی به منابع و

حمایت اجتماعی، بیش از آنکه به نهادهای رسمی دولت متکی باشند، به پیوندهای سنتی و محلی روی آورده‌اند.

بدین ترتیب، ساختار اجتماعی افغانستان را نباید صرفاً مجموعه‌ای از هویت‌های گوناگون دانست، بلکه باید آن را نظامی از روابط اجتماعی تلقی کرد که در غیاب دولت کارآمد، بخشی از وظایف آن را بر عهده گرفته است.

تمرکز قدرت؛ ضرورت تاریخی یا منشأ بحران؟

تمرکز قدرت در افغانستان، صرفاً یک انتخاب حقوقی یا اداری نبوده است، بلکه محصول شرایط تاریخی خاصی است که دولت افغانستان در بستر آن شکل گرفت. از همین رو، برای داوری درباره مزایا و کاستی‌های نظام متمرکز، باید نخست زمینه‌های تاریخی پیدایش آن را شناخت. تنها در پرتو چنین تحلیلی می‌توان دریافت که آیا تمرکز قدرت همچنان ضرورتی تاریخی است یا به مانعی در برابر تحول دولت و جامعه تبدیل شده است.

یکی از خطاهای رایج در ادبیات سیاسی افغانستان آن است که تمرکزگرایی را پدیده‌ای مستقل از شرایط تاریخی می‌داند. در حالی که در سده نوزدهم، هنگامی که دولت‌های مدرن در بسیاری از نقاط جهان در حال شکل‌گیری بودند، تمرکز قدرت غالباً شرط لازم برای ایجاد دولت ملی، برقراری امنیت، اخذ مالیات، تشکیل اردو (سپاه) و اعمال حاکمیت بر سراسر قلمرو کشور به شمار می‌رفت. افغانستان نیز از این قاعده مستثنا نبود. دولتی که با ساختارهای محلی، اقتدارهای قبیله‌ای، جنگ‌های داخلی و رقابت قدرت‌های خارجی روبه‌رو بود، تمرکز قدرت را ابزاری برای بقا و تثبیت اقتدار خود می‌دانست.

از این منظر، تمرکز قدرت را نمی‌توان صرفاً به عنوان سیاستی دلخواه یا ناشی از تمایل فردی فرمانروایان توضیح داد. این سیاست، تا اندازه‌ای پاسخی به نیازهای دولت نوپا برای ایجاد انسجام سیاسی، کنترول قلمرو و جلوگیری از فروپاشی اقتدار مرکزی بود. بسیاری از دولت‌های مدرن نیز در مراحل نخستین شکل‌گیری خود، مسیر مشابهی را پیموده‌اند.

اما همین تمرکز، که در مرحله‌ای از تاریخ می‌توانست کارکردی دولت‌ساز داشته باشد، به تدریج با چالش‌های تازه‌ای روبه‌رو شد. با گسترش آموزش، افزایش آگاهی سیاسی، رشد شهرنشینی، پیچیده‌تر شدن جامعه و ظهور مطالبات جدید، انتظار شهروندان از دولت نیز تغییر کرد. دیگر صرف حفظ امنیت یا اعمال اقتدار کافی نبود؛ مشارکت سیاسی، توسعه متوازن، توزیع عادلانه منابع و به رسمیت شناختن تنوع اجتماعی نیز به مطالبات اساسی جامعه تبدیل شد.

در افغانستان، این تحول با دشواری همراه بود. ساختار سیاسی، در بسیاری از دوره‌ها، همچنان بر الگوی تمرکز شدید قدرت استوار باقی ماند، در حالی که جامعه از نظر جمعیتی، اقتصادی و فرهنگی دگرگون می‌شد. در نتیجه، شکافی میان ساختار دولت و واقعیت‌های اجتماعی پدید آمد؛ شکافی که به تدریج در قالب نارضایتی‌های منطقه‌ای، احساس محرومیت، رقابت بر سر منابع و مطالبات برای مشارکت بیشتر در قدرت سیاسی آشکار شد.

از همین جاست که اندیشه تمرکززدایی و سپس فدرالیسم، به تدریج در ادبیات سیاسی افغانستان مطرح می‌شود.

آیا تمرکز قدرت، علت انحصار قدرت است؟

یکی از رایج‌ترین فرض‌های موجود در ادبیات سیاسی افغانستان آن است که تمرکز قدرت و انحصار قدرت دو مفهوم مترادف‌اند. بر پایه این برداشت، هرگاه قدرت در حکومت مرکزی متمرکز باشد، ناگزیر در انحصار یک فرد، یک گروه یا یک قوم نیز قرار خواهد گرفت؛ و در مقابل، هرگاه ساختار سیاسی به سوی تمرکززدایی یا فدرالیسم حرکت کند، انحصار قدرت نیز از میان خواهد رفت. هرچند این برداشت در فضای سیاسی افغانستان طرفداران فراوانی دارد، اما از دیدگاه علوم سیاسی، این دو مفهوم نه یکسان‌اند و نه رابطه‌ای ضروری و اجتناب‌ناپذیر با یکدیگر دارند.

تمرکز قدرت، به شیوه توزیع عمودی اختیارات در درون دولت اشاره دارد؛ یعنی اینکه چه میزان از صلاحیت‌های قانون‌گذاری، اجرایی، مالی و اداری در اختیار حکومت مرکزی باشد و چه میزان به حکومت‌های محلی یا منطقه‌ای واگذار شود. بنابراین، تمرکز یا عدم تمرکز، پیش از هر چیز، به سازمان اداری و حقوقی دولت مربوط می‌شود.

در مقابل، انحصار قدرت به نحوه توزیع افقی قدرت سیاسی مربوط است؛ یعنی اینکه چه کسانی در تصمیم‌گیری‌های کلان کشور مشارکت دارند، چه نیروهایی به نهادهای حکومتی راه می‌یابند، رقابت سیاسی تا چه اندازه آزاد و عادلانه است، و آیا امکان گردش مسالمت‌آمیز قدرت وجود دارد یا خیر. در نتیجه، انحصار قدرت بیش از آنکه به ساختار اداری دولت وابسته باشد، به کیفیت نظام سیاسی، میزان حاکمیت قانون، استقلال نهادها و سطح مشارکت شهروندان ارتباط پیدا می‌کند.

از همین رو، میان این دو مفهوم رابطه‌ای خطی و قطعی وجود ندارد. ممکن است کشوری دارای نظامی نسبتاً متمرکز باشد، اما قدرت در آن از طریق انتخابات آزاد، احزاب سیاسی، رسانه‌های مستقل و نهادهای نظارتی میان نیروهای مختلف توزیع شود. در چنین حالتی، هرچند ساختار اداری متمرکز است، اما قدرت سیاسی در انحصار یک گروه باقی نمی‌ماند.

در مقابل، این امکان نیز وجود دارد که کشوری دارای ساختاری غیرمتمرکز یا حتی فدرال باشد، اما قدرت در سطح ایالت‌ها یا واحدهای محلی در اختیار گروه‌های محدودی قرار گیرد و امکان مشارکت واقعی دیگران وجود نداشته باشد. در چنین وضعیتی، انحصار قدرت از میان نرفته، بلکه از سطح ملی به سطح محلی انتقال یافته است.

از این منظر، تمرکززدایی به خودی خود تضمینی برای دموکراتیک شدن نظام سیاسی نیست؛ همان‌گونه که تمرکز اداری نیز الزاماً به معنای استبداد یا انحصار سیاسی نیست. آنچه تعیین‌کننده است، کیفیت نهادهای سیاسی، استقلال قوه قضائیه، آزادی رقابت سیاسی، پاسخگویی حکومت و تضمین حقوق شهروندان است.

آیا فدرالیسم می‌تواند پاسخی به بحران تمرکز قدرت در افغانستان باشد؟

بحث‌های پیشین نشان داد که تمرکز قدرت و انحصار قدرت، دو مفهوم متفاوت‌اند و نباید یکی پنداشته شوند. همچنین روشن شد که بسیاری از مشکلات سیاسی افغانستان را نمی‌توان تنها با ارجاع به تمرکز اداری یا ساختار حقوقی دولت توضیح داد. ضعف نهادهای عمومی، گسست تاریخی میان دولت و

جامعه، نابرابری در مشارکت سیاسی، توسعه نامتوازن، جنگ‌های طولانی و مداخلات خارجی، همگی در شکل‌گیری بحران دولت نقش داشته‌اند.

در اینجا باید به یک نکته اساسی توجه کرد. سوال فدرالیسم در افغانستان، پیش از آنکه محصول یک بحث صرفاً نظری باشد، حاصل تجربه تاریخی دولت متمرکز است. به بیان دیگر، این اندیشه در پاسخ به پرسش‌هایی پدید آمد که از دل واقعیت‌های سیاسی کشور برخاست: چگونه می‌توان مشارکت سیاسی را گسترش داد؟ چگونه می‌توان از تمرکز بیش از حد قدرت جلوگیری کرد؟ چگونه می‌توان میان وحدت سیاسی و تنوع اجتماعی توازن برقرار ساخت؟ و چگونه می‌توان زمینه مشارکت بیشتر مناطق مختلف را در اداره کشور فراهم آورد؟ اما طرح این پرسش‌ها، به خودی خود، درستی یا کارآمدی فدرالیسم را اثبات نمی‌کند. همان‌گونه که ناکامی برخی سیاست‌های تمرکزگرا، به معنای برتری قطعی هر الگوی غیرمتمرکز نیست.

از این رو، پرسش اصلی این پژوهش از اینجا آغاز می‌شود: آیا شرایط تاریخی، اجتماعی، اقتصادی و نهادی افغانستان با پیش‌فرض‌هایی که یک نظام فدرال برای موفقیت به آنها نیاز دارد، سازگار است؟ آیا انتقال بخشی از اختیارات از مرکز به واحدهای محلی، می‌تواند به کاهش انحصار قدرت، افزایش مشارکت سیاسی و تقویت همبستگی ملی بینجامد؟ یا آنکه در غیاب نهادهای کارآمد، ممکن است تنها شکل توزیع قدرت را تغییر دهد و برخی از بحران‌های موجود را در سطحی دیگر بازتولید کند؟

افغانستان و آزمون فدرالیسم

اقتصاد سیاسی دولت در افغانستان؛ دولت از چه کسی تغذیه کرده است؟

یکی از پرسش‌هایی که در بیشتر مباحث مربوط به دولت و فدرالیسم در افغانستان کمتر مورد توجه قرار گرفته، این است که دولت از چه منابعی تأمین مالی شده و این شیوه تأمین مالی چه تأثیری بر رابطه آن با جامعه گذاشته است. این پرسش، در نگاه نخست اقتصادی به نظر می‌رسد، اما در واقع، یکی از بنیادی‌ترین پرسش‌های علوم سیاسی است؛ زیرا نوع درآمد دولت، تا حد زیادی کیفیت رابطه آن با شهروندان، میزان پاسخگویی حکومت و حتی شکل سازمان سیاسی را تعیین می‌کند.

در تجربه تاریخی بسیاری از کشورهای اروپایی، دولت‌های مدرن عمدتاً بر پایه مالیات شهروندان شکل گرفتند. دولت برای اداره سپاه، ایجاد دستگاه اداری، ساخت زیرساخت‌ها و ارائه خدمات عمومی، ناگزیر بود از جامعه مالیات بگیرد. اما مالیات تنها منبع درآمد نبود؛ رابطه‌ای سیاسی نیز ایجاد می‌کرد. شهروندانی که هزینه دولت را می‌پرداختند، به تدریج خواهان مشارکت در تصمیم‌گیری، نظارت بر هزینه‌های عمومی و محدود شدن قدرت حکومت شدند. به همین دلیل، بسیاری از پژوهشگران شکل‌گیری دولت مدرن و گسترش نهادهای نمایندگی را با نظام مالیاتی پیوند می‌دهند.

روند دولت‌سازی در افغانستان مسیر متفاوتی پیمود. دولت در بسیاری از دوره‌های تاریخی، نتوانست نظام مالیاتی فراگیر، منظم و کارآمدی ایجاد کند. محدودیت تولید اقتصادی، دشواری دسترسی به مناطق دوردست، جنگ‌های

مداوم، ضعف دستگاه اداری و مقاومت ساختارهای محلی، ظرفیت مالی دولت را محدود ساخت. در نتیجه، حکومت‌ها بارها برای تأمین هزینه‌های خود به منابعی بیرون از اقتصاد داخلی متکی شده‌اند؛ از کمک‌های مالی و حمایت‌های قدرت‌های خارجی گرفته تا درآمدهای گمرکی، کمک‌های نظامی و، در دهه‌های اخیر، کمک‌های گستردهٔ بین‌المللی.

این وضعیت، پیامدهای عمیقی برای رابطه دولت و جامعه داشت. هنگامی که بخش بزرگی از منابع مالی دولت از جامعه تأمین نشود، پیوند میان حکومت و شهروندان نیز دگرگون می‌شود. دولت، به جای آنکه بقای خود را در گرو رضایت مالیات‌دهندگان بداند، ممکن است بیش از هر چیز به تداوم منابع بیرونی وابسته شود. در چنین شرایطی، پاسخگویی سیاسی نیز تضعیف می‌شود، زیرا رابطه متقابل میان پرداخت مالیات و مطالبه حقوق شهروندی به طور کامل شکل نمی‌گیرد.

این بدان معنا نیست که همه مشکلات دولت در افغانستان ناشی از کمک‌های خارجی بوده است. کمک‌های خارجی در دوره‌هایی امکان ایجاد زیرساخت‌ها، آموزش نیروهای متخصص و توسعه خدمات عمومی را نیز فراهم کرده‌اند. اما مسئله اصلی آن است که این منابع، غالباً جایگزین ظرفیت مالی داخلی شدند، نه مکمل آن. از این رو، دولت کمتر توانست بر پایه قرارداد مالی و سیاسی میان خود و جامعه استوار شود.

این واقعیت، در بحث فدرالیسم نیز اهمیت بنیادین دارد. فدرالیسم تنها تقسیم اختیارات نیست؛ تقسیم منابع مالی نیز هست. اگر دولت مرکزی از درآمد پایدار و نظام مالیاتی کارآمد برخوردار نباشد، چگونه می‌تواند منابع را میان واحدهای فدرال بازتوزیع کند؟ اگر واحدهای محلی نیز از اقتصاد مولد و درآمدهای

پایدار محروم باشند، آیا واگذاری مسئولیت‌های بیشتر به آنان، بدون تأمین منابع لازم، به بهبود حکمرانی خواهد انجامید؟

از این رو، اقتصاد سیاسی دولت، حلقه‌ای است که بحث ظرفیت دولت، تمرکز قدرت و فدرالیسم را به یکدیگر پیوند می‌دهد. بدون اصلاح این بنیان اقتصادی، تغییر ساختار حقوقی دولت، هرچند ممکن است در شیوه توزیع قدرت اثر بگذارد، اما الزاماً رابطه دولت و جامعه را دگرگون نخواهد کرد.

بررسی تجربه تاریخی افغانستان نشان می‌دهد که یکی از ضعف‌های ساختاری دولت، وابستگی طولانی‌مدت آن به منابعی بیرون از اقتصاد داخلی بوده است. این وضعیت، شکل‌گیری رابطه‌ای پایدار میان دولت و شهروندان را دشوار ساخته و ظرفیت پاسخگویی سیاسی را کاهش داده است. بنابراین، موفقیت هر الگوی جدید سازمان‌دهی دولت، اعم از متمرکز یا فدرال، در گرو ایجاد دولتی است که بخش عمده منابع خود را از اقتصاد ملی و از طریق میکانیسم‌های شفاف و عادلانه به دست آورد و در برابر شهروندان پاسخگو باشد.

فدرالیسم برای حل کدام مسئله؟

در بیشتر مباحث سیاسی افغانستان، فدرالیسم غالباً به عنوان یک هدف مطرح می‌شود، نه یک وسیله. موافقان آن، فدرالیسم را راه نجات کشور می‌دانند و مخالفانش آن را مقدمه تجزیه یا تشدید اختلافات قومی تلقی می‌کنند. در هر دو رویکرد، یک پرسش بنیادین کمتر مورد توجه قرار گرفته است: فدرالیسم قرار است کدام مسئله را حل کند؟

در علوم سیاسی، هیچ ساختار حقوقی به خودی خود ارزش ذاتی ندارد. ارزش هر نظام سیاسی، به میزان موفقیت آن در حل مسائل واقعی جامعه بستگی دارد.

از این رو، پیش از داوری درباره مطلوب یا نامطلوب بودن فدرالیسم، باید روشن شود که مسئله اصلی افغانستان چیست.

اگر فرض شود که مسئله اصلی، صرفاً تمرکز بیش از حد قدرت است، آنگاه فدرالیسم می‌تواند یکی از گزینه‌های مناسب برای توزیع مجدد صلاحیت‌ها باشد. اما اگر بحران افغانستان تنها ناشی از تمرکز قدرت نباشد، بلکه محصول هم‌زمان ضعف نهادهای دولتی، توسعه نامتوازن، اقتصاد وابسته، فساد اداری، بی‌اعتمادی اجتماعی، مداخلات خارجی و ناکامی در شکل‌گیری شهروندی برابر باشد، در آن صورت فدرالیسم نیز تنها یکی از اجزای احتمالی یک برنامه گسترده‌تر اصلاحات خواهد بود، نه تمام آن.

بررسی فصل‌های پیشین نشان داد که بحران افغانستان، بحرانی چندبعدی است. تمرکز قدرت در این بحران نقش مهمی داشته، اما همه آن را توضیح نمی‌دهد. همان‌گونه که قومیت، جغرافیا، اقتصاد یا مداخلات خارجی نیز به تنهایی قادر به توضیح این وضعیت نیستند. بحران افغانستان، حاصل درهم‌تنیدگی این عوامل است و به همین دلیل، هیچ راه‌حل تک‌عاملی نمی‌تواند پاسخگوی آن باشد.

از این منظر، فدرالیسم باید نه به عنوان یک هدف، بلکه به عنوان ابزاری برای تحقق اهداف مشخص ارزیابی شود. این اهداف را می‌توان در چند محور خلاصه کرد:

نخست، آیا فدرالیسم می‌تواند مشارکت سیاسی شهروندان را افزایش دهد و فاصله میان دولت و جامعه را کاهش دهد؟

دوم، آیا می‌تواند از تمرکز بیش از حد قدرت جلوگیری کند، بی‌آنکه وحدت سیاسی کشور را تضعیف سازد؟

سوم، آیا قادر است توزیع منابع و فرصت‌های توسعه را عادلانه‌تر کند؟

چهارم، آیا می‌تواند حقوق همه شهروندان، از جمله اقلیت‌های ساکن در هر واحد فدرال، را تضمین کند؟

پنجم، آیا ظرفیت نهادی و اقتصادی لازم برای اجرای آن در افغانستان وجود دارد؟

تنها هنگامی که پاسخ این پرسش‌ها روشن شود، می‌توان درباره مطلوب بودن یا نبودن یک الگوی فدرال داوری کرد. در غیر این صورت، بحث فدرالیسم از سطح تحلیل علمی به سطح شعارهای سیاسی فروکاسته خواهد شد.

بر همین اساس، این پژوهش بر آن است که پرسش اصلی، «فدرالیسم یا دولت متمرکز؟» نیست، بلکه «کدام ساختار سیاسی می‌تواند با واقعیت‌های افغانستان سازگارتر باشد و بیشترین ظرفیت را برای تحقق عدالت، مشارکت، کارآمدی و ثبات فراهم آورد؟» است. بنابراین، فدرالیسم نه مقصد نهایی پژوهش، بلکه یکی از گزینه‌هایی است که باید با همین معیارها سنجیده شود.

فدرالیسم زمانی معنا پیدا می‌کند که به عنوان پاسخی به مسائل مشخص دولت و جامعه مطرح شود، نه به عنوان هدفی مستقل. از این رو، بحث اصلی در افغانستان نباید بر سر نام نظام سیاسی، بلکه بر سر توانایی آن نظام در حل مشکلات بنیادین کشور باشد. هر الگویی که بتواند انحصار قدرت را مهار کند، مشارکت شهروندان را گسترش دهد، ظرفیت دولت را افزایش دهد و عدالت

را در توزیع قدرت و منابع تأمین کند، شایسته بررسی است؛ خواه این الگو فدرال باشد، خواه غیرمتمرکز یا حتی شکل اصلاح‌شده‌ای از دولت متمرکز.

سخن پایانی

این پژوهش با بررسی نظریه‌های دولت، مفهوم فدرالیسم، تجربه کشورهای مختلف و واقعیت‌های تاریخی افغانستان، به این نتیجه رسید که هیچ نسخه آماده‌ای برای حل بحران دولت در این کشور وجود ندارد. نه تمرکزگرایی، به خودی خود، علت همه بحران‌هاست و نه فدرالیسم، به خودی خود، درمان همه آنها.

آنچه افغانستان را در بیش از یک قرن گذشته با بحران روبه‌رو ساخته، تنها شکل سازمان سیاسی نبوده، بلکه ناتوانی در ایجاد دولتی بوده است که هم از ظرفیت لازم برای اعمال حاکمیت قانون برخوردار باشد و هم از مشروعیتی که از مشارکت آزادانه و برابر شهروندان سرچشمه می‌گیرد.

از این منظر، آینده افغانستان نه در تقلید از الگوهای آماده، بلکه در توانایی آن برای آفرینش الگویی متناسب با تاریخ، جامعه، اقتصاد و جغرافیای خود نهفته است؛ الگویی که بتواند میان وحدت و تنوع، اقتدار و آزادی، کارآمدی و عدالت، و دولت و جامعه تعادلی پایدار برقرار سازد.

اگر این پژوهش توانسته باشد یک دستاورد داشته باشد، آن دستاورد شاید این باشد که بحث فدرالیسم را از سطح شعارهای سیاسی به سطح پرسش‌های بنیادین علوم سیاسی بازگرداند؛ پرسش از ماهیت دولت، حدود قدرت، حقوق شهروندان و شیوه سازمان‌دهی جامعه.

در نهایت، ارزش هر نظام سیاسی نه در عنوان آن، بلکه در توانایی آن برای تأمین آزادی، عدالت، امنیت، مشارکت و کرامت انسانی است. دولت متمرکز، دولت غیرمتمرکز یا دولت فدرال، همگی ابزارهایی برای تحقق این اهداف‌اند، نه خودِ هدف.

از این رو، پرسش اساسی افغانستان این نیست که «کدام نام» برای دولت آینده برگزیده شود، بلکه این است که چگونه می‌توان دولتی ساخت که همه شهروندان، بدون تمایز قومی، زبانی، مذهبی یا منطقه‌ای، آن را دولت خود بدانند و قانون را برتر از اراده صاحبان قدرت ببینند.

آیا افغانستان به فدرالیسم نیاز دارد؟

کدام نوع فدرالیسم با شرایط افغانستان سازگارتر است؟

اگر افغانستان روزی تصمیم بگیرد ساختار سیاسی خود را اصلاح کند و فدرالیسم یکی از گزینه‌های پیشِ روی آن باشد، کدام الگوی فدرالیسم بیشترین سازگاری را با واقعیت‌های این کشور خواهد داشت؟

پاسخ به این پرسش نه بر پایهٔ ترجیحات سیاسی، بلکه بر اساس معیارهایی ارائه می‌شود که در فصل‌های پیشین استخراج شده‌اند.

این معیارها عبارت‌اند از:

- حفظ وحدت سیاسی و تمامیت ارضی؛
- جلوگیری از انحصار قدرت؛
- افزایش مشارکت سیاسی شهروندان؛

- امکان ادارهٔ مؤثر کشور؛
- سازگاری با ساختار اجتماعی و جغرافیایی افغانستان؛
- تأمین عدالت در توزیع منابع؛
- تضمین حقوق اقلیت‌ها؛
- و تقویت ظرفیت دولت.

بر پایهٔ این معیارها، اکنون می‌توان گونه‌های مختلف فدرالیسم را یک‌به‌یک ارزیابی کرد.

۱. فدرالیسم قومی

فدرالیسم قومی بر این فرض استوار است که واحدهای تشکیل‌دهنده فدراسیون بر پایه هویت‌های قومی سازمان یابند. در این الگو، هدف اصلی آن است که هر گروه قومی از خودگردانی سیاسی برخوردار گردد و احساس حذف یا سلطه گروه‌های دیگر کاهش یابد.

در نگاه نخست، این الگو ممکن است برای افغانستان جذاب به نظر برسد؛ زیرا جامعه افغانستان از تنوع قومی برخوردار است و بخش مهمی از مطالبات سیاسی نیز در دهه‌های اخیر با زبان قومیت بیان شده است. از همین رو، برخی از مدافعان فدرالیسم، هرچند گاه به صراحت از این اصطلاح استفاده نمی‌کنند، عملاً به الگویی نزدیک می‌شوند که مرزبندی واحدهای فدرال با پراکندگی قومی هم‌پوشانی پیدا می‌کند.

اما بررسی دقیق‌تر نشان می‌دهد که این الگو با دشواری‌های جدی روبه‌رو است.

نخست آنکه افغانستان، برخلاف تصور رایج، کشوری با مرزهای قومی روشن و جدا از یکدیگر نیست. تقریباً در همه ولایت‌ها و ولسوالی‌های کشور، گروه‌های مختلف قومی در کنار یکدیگر زندگی می‌کنند. هیچ منطقه وسیعی وجود ندارد که بتوان آن را کاملاً متعلق به یک قوم دانست. از این رو، هرگونه مرزبندی قومی، ناگزیر گروه‌هایی را در درون واحدهای فدرال به اقلیت تبدیل خواهد کرد.

دوم آنکه تجربه تاریخی نشان می‌دهد که هویت‌های قومی در افغانستان، پدیده‌هایی ثابت و منزوی نبوده‌اند. مهاجرت، شهرنشینی، ازدواج‌های میان‌گروهی، جابه‌جایی‌های جمعیتی و دگرگونی‌های اقتصادی، طی دهه‌های گذشته، مرزهای سنتی را دستخوش تغییر کرده‌اند. بنابراین، هرگونه تثبیت حقوقی این مرزها، ممکن است پویایی طبیعی جامعه را محدود سازد.

سوم آنکه تجربه برخی کشورها، به‌ویژه اتیوپیا، نشان می‌دهد که اگر واحدهای فدرال عمدتاً بر پایه قومیت تعریف شوند، رقابت سیاسی نیز به تدریج در قالب رقابت قومی سازمان می‌یابد. در چنین شرایطی، انتخابات بیش از آنکه رقابت برنامه‌ها باشد، به رقابت هویت‌ها تبدیل می‌شود و هر اختلاف سیاسی، رنگ قومی به خود می‌گیرد.

چهارم آنکه این الگو، مسئله اقلیت‌های درون هر واحد فدرال را حل نمی‌کند، بلکه آن را به سطحی دیگر منتقل می‌سازد. اگر امروز نگرانی از سلطه اکثریت در سطح ملی مطرح است، در یک نظام کاملاً قومی، این نگرانی می‌تواند در سطح ایالت‌ها نیز تکرار شود. از این رو، فدرالیسم قومی، به خودی خود، تضمینی برای تحقق برابری شهروندی نیست.

البته این نقدها به معنای نادیده گرفتن مسئله قومی نیست. واقعیت آن است که احساس تبعیض و حذف سیاسی در میان بخش‌هایی از جامعه افغانستان وجود داشته و این احساس، یکی از عوامل طرح فدرالیسم بوده است. اما پاسخ به این مسئله، لزوماً در تبدیل مرزهای هویتی به مرزهای حقوقی خلاصه نمی‌شود. تجربه جهانی نشان می‌دهد که به رسمیت شناختن تنوع فرهنگی، مشارکت برابر در قدرت، تضمین حقوق زبانی و توزیع عادلانه منابع، می‌تواند بدون مرزبندی قومی نیز تحقق یابد.

بر اساس معیارهای این پژوهش، فدرالیسم قومی، هرچند می‌کوشد به مسئله مشارکت گروه‌های قومی پاسخ دهد، اما در شرایط کنونی افغانستان، با مخاطراتی جدی روبه‌رو است. درهم‌تنیدگی جمعیت، فقدان مرزهای قومی روشن، خطر تثبیت شکاف‌های هویتی و احتمال انتقال منازعات از سطح ملی به سطح واحدهای فدرال، موجب می‌شود که این الگو نتواند به عنوان مناسب‌ترین گزینه برای سازمان‌دهی آینده دولت افغانستان تلقی شود.

۲ . فدرالیسم سرزمینی؛ گزینه‌ای واقع‌بینانه‌تر؟

برخلاف فدرالیسم قومی، فدرالیسم سرزمینی بر این اصل استوار است که واحدهای تشکیل‌دهنده فدراسیون نه بر مبنای هویت‌های قومی، بلکه بر اساس معیارهای جغرافیایی، تاریخی، اقتصادی، اداری و جمعیتی سازمان یابند. در این الگو، هدف آن نیست که هر قوم دارای قلمرو سیاسی ویژه خود باشد، بلکه مقصود، توزیع کارآمدتر قدرت، نزدیک‌تر شدن حکومت به شهروندان و افزایش مشارکت محلی در اداره امور است.

امروزه بسیاری از دولت‌های فدرال موفق جهان، از جمله آلمان، تا حد زیادی بر چنین منطقی استوارند. در این کشورها، ایالت‌ها بیش از آنکه نماینده یک قوم یا ملت باشند، واحدهای اداری و سیاسی‌اند که در چارچوب قانون اساسی، بخشی از اختیارات حکومت را اعمال می‌کنند. وفاداری شهروندان نیز در درجه نخست به قانون اساسی و دولت ملی است، نه به واحدهای فدرال.

این ویژگی، فدرالیسم سرزمینی را برای افغانستان به گزینه‌ای قابل تأمل تبدیل می‌کند. زیرا یکی از مشکلات اساسی کشور، نه صرف وجود تنوع قومی، بلکه تمرکز شدید تصمیم‌گیری، ضعف حکومت‌های محلی و فاصله میان مرکز و پیرامون است. اگر این مشکلات از طریق واگذاری بخشی از صلاحیت‌های اداری، مالی و اجرایی به واحدهای منطقه‌ای کاهش یابد، بدون آنکه مرزبندی سیاسی بر پایه قومیت صورت گیرد، بخشی از اهداف مدافعان تمرکززدایی نیز تحقق خواهد یافت.

با این همه، فدرالیسم سرزمینی نیز با پرسش‌های دشواری روبه‌رو است که نمی‌توان از آنها چشم پوشید.

نخست، مرزبندی واحدهای فدرال بر چه اساسی انجام خواهد شد؟ تقسیمات کنونی ولایت‌ها، بیشتر محصول ضرورت‌های اداری و تحولات تاریخی‌اند و نه نتیجه یک طرح جامع برای ایجاد واحدهای خودگردان. اگر قرار باشد چند ولایت در قالب یک ایالت سازمان یابند، معیار این ترکیب چه خواهد بود؟ پیوندهای اقتصادی؟ همجواری جغرافیایی؟ ظرفیت مالی؟ یا سابقه تاریخی؟

دوم، تفاوت‌های اقتصادی میان مناطق افغانستان بسیار چشمگیر است. برخی مناطق از منابع طبیعی، زمین‌های حاصلخیز یا موقعیت‌های تجاری

برخوردارند، در حالی که برخی دیگر با کمبود شدید منابع روبه‌رو هستند. اگر نظامی برای بازتوزیع درآمد میان ایالت‌ها وجود نداشته باشد، این تفاوت‌ها می‌تواند به گسترش نابرابری‌های منطقه‌ای بینجامد. بنابراین، فدرالیسم سرزمینی بدون ایجاد یک نظام مالی عادلانه، با دشواری‌های جدی روبه‌رو خواهد شد.

سوم، ظرفیت اداری واحدهای محلی نیز یکسان نیست. برخی ولایت‌ها از نیروی انسانی متخصص، مراکز علمی و نهادهای اداری نسبتاً گسترده‌تری برخوردارند، اما برخی دیگر هنوز برای انجام ابتدایی‌ترین وظایف اجرایی به حکومت مرکزی وابسته‌اند. انتقال اختیارات، بدون انتقال ظرفیت، نه تنها کارآمدی را افزایش نمی‌دهد، بلکه ممکن است ناکارآمدی را از مرکز به مناطق منتقل کند.

چهارم، باید جایگاه حکومت مرکزی نیز به روشنی تعریف شود. در همه نظام‌های فدرال موفق، دولت مرکزی همچنان مسئول حوزه‌هایی چون سیاست خارجی، دفاع ملی، پول ملی، سیاست‌های کلان اقتصادی و حفاظت از قانون اساسی است. اگر این حدود به روشنی مشخص نشود، اختلاف میان مرکز و ایالت‌ها می‌تواند به بحران‌های مستمر سیاسی تبدیل گردد.

از سوی دیگر، یکی از مزیت‌های مهم فدرالیسم سرزمینی آن است که رقابت سیاسی را از چارچوب صرفاً قومی خارج می‌کند. در این الگو، واحدهای فدرال می‌توانند بر پایه برنامه‌های توسعه، مدیریت اقتصادی، کیفیت خدمات عمومی و کارآمدی اداری با یکدیگر رقابت کنند. بدین ترتیب، انگیزه نخبگان محلی نیز از بسیج صرف هویت‌های قومی، به سمت ارائه برنامه‌های بهتر برای اداره مناطق سوق داده می‌شود.

البته تحقق چنین وضعیتی، به شرطی امکان‌پذیر است که نظام انتخاباتی، احزاب سیاسی و نهادهای نظارتی نیز از منطق شهروندی پیروی کنند. در غیر این صورت، حتی در یک فدرالیسم سرزمینی نیز این احتمال وجود دارد که رقابت‌های قومی در قالب جدیدی ادامه یابد.

از این رو، فدرالیسم سرزمینی را نباید صرفاً یک تقسیم اداری قلمداد کرد. این الگو زمانی می‌تواند موفق باشد که با اصلاحات گسترده در نظام اداری، قضایی، مالی و انتخاباتی همراه شود. بدون چنین اصلاحاتی، تغییر نقشه اداری کشور، به تنهایی، قادر به تغییر شیوه حکمرانی نخواهد بود.

بر پایه معیارهای این پژوهش، فدرالیسم سرزمینی نسبت به فدرالیسم قومی، ظرفیت بیشتری برای انطباق با شرایط افغانستان دارد. این الگو می‌تواند بدون تبدیل مرزهای قومی به مرزهای سیاسی، زمینه تمرکززدایی، افزایش مشارکت محلی و بهبود مدیریت منطقه‌ای را فراهم آورد. با این حال، موفقیت آن منوط به وجود دولت مرکزی توانمند، نظام مالی عادلانه، نهادهای مستقل، قانون اساسی شفاف و میکانیسم‌های مؤثر برای حل اختلاف میان مرکز و واحدهای فدرال است. در غیاب این پیش‌شرط‌ها، فدرالیسم سرزمینی نیز ممکن است با همان مشکلاتی روبه‌رو شود که امروز دولت متمرکز با آنها دست‌وپنجه نرم می‌کند.

۳ . آیا فدرالیسم نامتقارن می‌تواند راه‌حل باشد؟

برخی از نظریه‌پردازان پیشنهاد می‌کنند که همه واحدهای تشکیل‌دهنده یک کشور، لزوماً نباید از اختیارات یکسان برخوردار باشند. بر اساس این دیدگاه، ممکن است مناطقی که از ویژگی‌های تاریخی، فرهنگی، اقتصادی یا جغرافیایی

متفاوتی برخوردارند، صلاحیت‌های بیشتری نسبت به سایر مناطق داشته باشند. این الگو که در علوم سیاسی «فدرالیسم نامتقارن» نامیده می‌شود، در برخی کشورها برای پاسخ به شرایط خاص تاریخی به کار گرفته شده است.

در نگاه نخست، ممکن است چنین الگویی برای افغانستان نیز جذاب به نظر برسد، زیرا برخی مناطق کشور از نظر موقعیت جغرافیایی، بافت اجتماعی یا مسائل امنیتی ویژگی‌های متفاوتی دارند. با این حال، پرسش اساسی آن است که معیار اعطای اختیارات بیشتر چه خواهد بود و چگونه می‌توان از تبدیل این تفاوت‌ها به منشأ نارضایتی سایر مناطق جلوگیری کرد؟

در شرایطی که هنوز درباره بسیاری از مسائل بنیادین، از جمله تقسیم منابع، حدود اختیارات حکومت مرکزی و میکانیسم حل اختلاف، اجماع ملی وجود ندارد، اجرای فدرالیسم نامتقارن می‌تواند بیش از آنکه به حل مسئله کمک کند، مناقشات تازه‌ای درباره امتیازهای منطقه‌ای ایجاد کند. از این رو، این الگو هرچند از نظر نظری قابل بررسی است، اما در شرایط کنونی افغانستان با پیچیدگی‌های فراوانی روبه‌رو خواهد بود.

فدرالیسم نامتقارن، در وضعیت کنونی افغانستان، بیش از آنکه یک راه‌حل عملی باشد، الگویی است که اجرای آن به سطح بسیار بالایی از اعتماد سیاسی، ظرفیت نهادی و توافق ملی نیاز دارد؛ شرایطی که تحقق آنها، خود مستلزم طی شدن مرحله‌ای طولانی از دولت‌سازی و نهادسازی است.

۴ . آیا افغانستان به الگوی بومی خود نیاز دارد؟

بررسی تطبیقی نظریه‌های فدرالیسم و تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که هیچ الگوی آماده‌ای برای افغانستان وجود ندارد. فدرالیسم قومی، با توجه به درهم‌تنیدگی جمعیت و خطر نهادینه شدن شکاف‌های هویتی، با مخاطرات جدی همراه است. فدرالیسم نامتقارن نیز به دلیل نیاز به ظرفیت نهادی بالا و اجماع سیاسی گسترده، در شرایط کنونی دشوار می‌نماید. در مقابل، اگر افغانستان در آینده به سوی تمرکززدایی بنیادین حرکت کند، الگویی مبتنی بر فدرالیسم سرزمینی، همراه با همکاری میان مرکز و واحدهای محلی، تضمین حقوق شهروندی، بازتوزیع عادلانه منابع و حاکمیت قانون، بیش از سایر الگوها با واقعیت‌های کشور سازگار خواهد بود. با این همه، حتی چنین الگویی نیز تنها در چارچوب یک پروژه فراگیر دولت‌سازی، نهادسازی و توسعه سیاسی قابل تحقق است.

پیش‌شرط‌های موفقیت هر اصلاح ساختاری در افغانستان

اصلاح ساختار، پیش از اصلاح نقشه

تا اینجا دانسته شد بحران دولت در افغانستان را نمی‌توان تنها به تمرکز قدرت یا نبود فدرالیسم فروکاست. همان‌گونه که تمرکزگرایی به خودی خود علت همه مشکلات نیست، فدرالیسم نیز به تنهایی درمان همه بحران‌ها نخواهد بود. تجربه تاریخی کشورهای مختلف نشان می‌دهد که موفقیت هر ساختار سیاسی، بیش از آنکه به شکل حقوقی آن وابسته باشد، به کیفیت نهادهایی بستگی دارد که آن ساختار را به اجرا درمی‌آورند.

از همین رو، پیش از آنکه درباره نوع سازمان سیاسی آینده افغانستان تصمیم گرفته شود، باید به این پرسش پاسخ داد که آیا پیش‌شرط‌های لازم برای موفقیت هرگونه اصلاح ساختاری وجود دارد یا خیر. اگر این پیش‌شرط‌ها فراهم نباشند، حتی مناسب‌ترین الگوی حقوقی نیز ممکن است در عمل با ناکامی روبه‌رو شود.

۱. دولت قانون‌مدار

نخستین شرط، شکل‌گیری دولتی است که اقتدار خود را نه از اراده افراد یا گروه‌های مسلط، بلکه از قانون به دست آورد. در چنین دولتی، قانون بر همه، از شهروند عادی گرفته تا عالی‌ترین مقام سیاسی، به یکسان حکومت می‌کند.

بدون حاکمیت قانون، نه دولت متمرکز می‌تواند از استبداد جلوگیری کند و نه دولت فدرال از منازعات میان مرکز و واحدهای محلی. قانون، ستون مشترک همه نظام‌های موفق سیاسی است.

۲. ظرفیت نهادی دولت

فدرالیسم به معنای تقسیم قدرت است، اما تقسیم قدرت زمانی معنا دارد که قدرتی سازمان‌یافته و نهادهایی کارآمد برای تقسیم وجود داشته باشند.

اگر دولت نتواند مالیات جمع‌آوری کند، خدمات عمومی ارائه دهد، امنیت را برقرار سازد و تصمیمات قانونی را در سراسر کشور اجرا کند، انتقال بخشی از صلاحیت‌ها به حکومت‌های محلی نیز مشکل را حل نخواهد کرد. در چنین وضعیتی، تنها مراکز بیشتری از ضعف اداری ایجاد خواهد شد.

بنابراین، افزایش ظرفیت دولت، پیش‌شرط هرگونه تمرکززدایی است.

۳. نظام مالی پایدار

هیچ نظام فدرالی بدون نظام مالی شفاف و پایدار دوام نمی‌آورد.

واحدهای فدرال باید بدانند منابع درآمدشان چیست، چه سهمی از مالیات‌ها دریافت می‌کنند، چه مسئولیت‌هایی دارند و چگونه می‌توانند خدمات عمومی را تأمین کنند. در عین حال، دولت مرکزی نیز باید از منابع کافی برای انجام وظایف ملی، از جمله دفاع، سیاست خارجی، مدیریت بحران و بازتوزیع منابع برخوردار باشد.

در افغانستان، وابستگی تاریخی دولت به کمک‌های خارجی و ضعف نظام مالیاتی، یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های هرگونه اصلاح ساختاری خواهد بود.

۴. نظام عادلانه بازتوزیع منابع

یکی از تفاوت‌های مهم میان دولت فدرال و دولت متمرکز، شیوه توزیع منابع مالی است.

در همه فدراسیون‌های موفق، مناطق ثروتمند بخشی از درآمد خود را از طریق میکانیسم‌های قانونی در اختیار مناطق کمتر توسعه‌یافته قرار می‌دهند. هدف این سیاست، جلوگیری از تعمیق شکاف‌های منطقه‌ای و حفظ همبستگی ملی است.

اگر چنین سازوکاری وجود نداشته باشد، فدرالیسم ممکن است به جای کاهش نابرابری، آن را تشدید کند.

۵. احزاب فراگیر و فرهنگ سیاسی شهروندی

هیچ نظام سیاسی صرفاً با تغییر قانون اساسی دگرگون نمی‌شود.

اگر احزاب سیاسی همچنان بر پایه تعلقات قومی، زبانی یا منطقه‌ای سازمان یابند، حتی در بهترین نظام فدرالی نیز رقابت‌های سیاسی به رقابت‌های هویتی تبدیل خواهد شد.

از این رو، گسترش احزاب ملی، رسانه‌های مستقل، جامعه مدنی و فرهنگ شهروندی، از پیش‌شرط‌های اساسی هرگونه اصلاح ساختاری است.

۶. دادگاه قانون اساسی مستقل

در نظام‌های فدرال، اختلاف میان دولت مرکزی و حکومت‌های محلی اجتناب‌ناپذیر است.

پرسش این است که چه نهادی مرجع نهایی حل این اختلاف‌ها خواهد بود؟

تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که بدون یک دادگاه قانون اساسی مستقل و مورد اعتماد، اختلافات سیاسی به آسانی می‌توانند به بحران‌های نهادی تبدیل شوند.

۷. توافق ملی

شاید مهم‌ترین شرط موفقیت هر اصلاح ساختاری، وجود حداقلی از توافق سیاسی و اجتماعی باشد.

فدرالیسم، اگر به عنوان برنامه یک حزب، یک قوم یا یک جریان سیاسی معرفی شود، احتمال موفقیت اندکی خواهد داشت. اما اگر در نتیجه گفت‌وگوی ملی و بر پایه توافق نیروهای مختلف سیاسی شکل گیرد، چانس پایداری آن بسیار بیشتر خواهد بود.

بررسی تجربه افغانستان و دیگر کشورها نشان می‌دهد که هیچ اصلاح ساختاری، اعم از فدرالیسم یا تمرکززدایی، بدون دولت قانون‌مدار، ظرفیت نهادی، نظام مالی پایدار، نهادهای مستقل، فرهنگ شهروندی و توافق ملی، به موفقیت پایدار نخواهد رسید. از این رو، این عوامل نه نتایج اصلاحات، بلکه پیش‌شرط‌های آن به شمار می‌روند.

این رساله به بررسی نظریه‌های دولت، تجربه‌های تاریخی و اشکال گوناگون سازمان‌دهی سیاسی با تمرکز بر فدرالیسم می‌پردازد و امکان و ضرورت فدرالیسم را در بستر واقعیت‌های اجتماعی، تاریخی و سیاسی افغانستان مورد مطالعه و اززیابی قرار می‌دهد. هدف این پژوهش ارائهٔ تحلیلی علمی و واقع‌بینانه از چالش‌های دولت‌سازی در افغانستان و بررسی این پرسش است که آیا فدرالیسم می‌تواند پاسخی مناسب برای بحران‌های ساختاری و تنوع اجتماعی این کشور باشد.

در این رساله، مفاهیمی کلیدی چون دولت، مشروعیت، تمرکز و عدم تمرکز قدرت، انواع فدرالیسم، تقسیم صلاحیت‌ها، مشارکت سیاسی و عدالت در توزیع منابع در چارچوب نظری و مقایسهٔ تطبیقی بررسی می‌شوند. با استفاده از تجربه‌های بین‌المللی و تحلیل شرایط مشخص افغانستان، نویسنده امکان‌سنجی فدرالیسم را به‌عنوان یکی از راه‌های برون‌رفت از اقتدارگرایی، تقویت دولت ملی و ایجاد جامعهٔ شهروندان مورد بحث قرار می‌دهد.

978-1-736845-00-0