



مركز البيدر للدراسات والتخطيط

Al-Baidar Center For Studies And Planning

التمويل والإنفاق السياسي قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥ في العراق أنموذجاً

عبد الخالق كاظم إبراهيم

إصدارات مركز البيدر للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكومية، وغير ربحية، تأسس سنة ٢٠١٥م، ومُسجل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الامانة العامة لمجلس الوزراء.

ويسعى المركز للمساهمة في بناء الدولة، عن طريق طرح الرؤى والحلول العملية للمشاكل والتحديات الرئيسية التي تواجهها الدولة، وتطوير آليات إدارة القطاع العام، ورسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وذلك عن طريق الدراسات الرصينة المستندة على البيانات والمعلومات الموثقة، وعن طريق اللقاءات الدورية مع الجهات المعنية في الدولة والمنظمات الدولية ذات العلاقة. ويسعى المركز لدعم الاصلاحات الاقتصادية والتنمية المستدامة وتقديم المساعدة الفنية للقطاعين العام والخاص، كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص، والنهوض به لتوفير فرص عمل للمواطنين عن طريق التدريب والتأهيل لعدد من الشباب، بما يقلل من اعتمادهم على المؤسسة الحكومية، ويساهم في دعم اقتصاد البلد والارتقاء به.

ويسعى ايضاً للمساهمة في بناء الانسان، باعتباره ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لاعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني وتطبيق رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الاخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بانواعه كافة، ادارية ومالية وفكرية واخلاقية وغيرها.

ملاحظة:

الآراء الواردة في هذا المقال لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز، إنما تعبر فقط عن وجهة نظر كاتبها.

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

www.baidarcenter.org

info@baidarcenter.org

التمويل والإنفاق السياسي

قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥ في العراق أنموذجاً

عبد الخالق كاظم إبراهيم

المقدمة

من أجل إنجاح الديمقراطية التي تمثل الانتخابات عمودها الفقري، فمن الضروري أن تؤخذ بعين الاعتبار العوامل المؤثرة فيها حتى لا تتحول إلى ديمقراطية شكلية ومشوهة، لأن صندوق الاقتراع لا يصنع لوحده الديمقراطية الحقيقية، وإنما لا بد أن تتعاقد عوامل متعددة معه لغرض تحقيق أهدافها وفي مقدمتها تنظيم عملية التمويل والإنفاق السياسي من أجل تحقيق مبدأ العدالة في التنافس السياسي والانتخابي. والتمويل السياسي من أكبر التحديات التي تواجه الأحزاب السياسية لذلك برز الدور الذي يلعبه الدعم الحكومي للأحزاب السياسية.

بدأت مشكلة التمويل السياسي مترافقة مع نمو الحياة السياسية ونشوء الأحزاب السياسية واعتماد الديمقراطية في الوصول إلى الحكم، وأخذ المال دوراً كبيراً في التأثير على الحياة السياسية وتوازن القوى السياسية وتغيير مجرى نتائج الانتخابات من خلال التأثير على إرادة الناخبين، مما فتح الباب واسعاً أمام التدخلات الخارجية الأمر الذي استدعى ضرورة وضع التشريعات والحلول اللازمة التي تحول دون ذلك، ولا شك «ان كشف مصادر تمويل الأحزاب والسياسيين حق أصيل للدولة ومواطنيها»^(١).

انطلقت قضية التمويل السياسي من تجارب الديمقراطيات العريقة^(٢)، وتبنتها تلك الدول لمعالجة مسائل خطيرة أدت إلى مخاوف من الانحراف بتلك التجارب الديمقراطية نحو منحدرات

١. جملة اعتراضية، علاء الأسواني، دار الفارابي، بيروت، لبنان، ط ١، ٢٠١٤: ١٠.
٢. سوف يتم التطرق إلى بعض تجارب الديمقراطيات العريقة في مسألة التمويل والإنفاق السياسي في المبحث الثاني من هذه الدراسة.

ومزلق لا تحمد عقباه؛ لذلك ظهرت الدعوات إلى تبني التمويل السياسي العام من قبل الدولة تلافياً لتلك المخاطر، وهذه التجارب وإن نجحت في تلك الدول نتيجة لعوامل متعددة من بينها البيئة الملائمة لنجاح تلك التجارب والنية الصادقة في إصلاح الحياة السياسية وغير ذلك، إلا أنها ورغم ذلك واجهتها تحديات أخرى طرأت نتيجة التمويل السياسي العام تطلبت تشريعات وقوانين تنظم تلك العملية.

انطلاقاً من ذلك فإن هذه الدراسة تسعى لتسليط الضوء على مفهوم التمويل السياسي والمصادر التي يعتمد عليها ودوره في الحياة السياسية والدور الرقابي على التمويل والإنفاق من خلال تجارب الدول الديمقراطية، وتسليط الضوء على قانون الأحزاب العراقي رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥، لمعرفة مدى مواكبته للمعايير الدولية.

إشكالية الدراسة: تسعى الدراسة لمعالجة مسألة التمويل والإنفاق السياسي من خلال الكشف والتعرف على أثرهما الكبير في نزاهة وشفافية الانتخابات وحفظ الحياة السياسية أمام الناخبين، ويحتل الجانب التشريعي أهمية كبيرة بما تضمنه من تحديد لمصادر التمويل السياسي وطرق الإنفاق والدور الرقابي والجزائي في الحد من تزايد ظاهرة تأثير المال السياسي في مجريات الحياة السياسية ومخرجاتها، فلماذا اهتمت الدول الديمقراطية بتنظيم التمويل السياسي، وهل أن له ذلك الأثر الكبير في الحياة السياسية الذي تطلب كل هذه التشريعات والقوانين؟ وهل أن تلك التشريعات تمكنت من أداء الدور الموكل لها كما أراد المشرع من خلال الحد من التدخلات الخارجية وعدم التلاعب بإرادة الناخبين عن طريق المال السياسي؟ وما مدى مواكبة التشريعات العربية في مسايرة التشريعات في الدول الديمقراطية العريقة، وهل حققت مبدأ العدالة والمساواة في التنافس بين الأحزاب السياسية؟ وما هو موقع التشريع العراقي من تلك التشريعات؟ إلى غير ذلك من الأسئلة التي حاول البحث الإجابة عنها.

منهجية الدراسة: تم اعتماد منهج «تحليل النظم» وهو منهج يستخدم في تحليل الظاهرة وأهم المشكلات التي تواجهها، وكذلك التعرف على أهم خصائصها وكيفية تأثيرها، من خلال دراسة ظاهرة التمويل السياسي وأهم التحديات التي تواجهها وتأثيرها على التحول الديمقراطي لا سيما في الديمقراطيات الناشئة، واعتمدت الدراسة المنهج الوصفي والمنهج المقارن؛ وذلك لأن الدراسة بصدد التطرق إلى كيفية تنظيم التشريعات الدولية والعربية، ومن بينها التشريع العراقي.

أهمية الدراسة: تكمن أهمية الدراسة في كونها تسلط الأضواء على مسألة التمويل والإنفاق في التجارب الدولية، وان معرفة التشريعات والتجارب ذات الصلة يؤدي إلى الاستفادة منها لتجنب وتفادي الإشكاليات التي واجهتها، وأيضاً يمكننا من خلالها تبين مدى تأثير المشرع في البلدان العربية بتلك التجارب بشكل عام، والمشرع العراقي بشكل خاص، ومدى مواكبة تلك التشريعات لتجارب الدول الديمقراطية، لا سيما بعد صدور قانون الأحزاب السياسية رقم 36 لسنة 2015 ومن خلال ذلك يتم معرفة مدى اعتماد هذا القانون على بعض المعايير الدولية فيما يتعلق بتمويل الأحزاب السياسية، وكذلك يتم معرفة موقع التشريع العراقي ومدى مواكبته لتلك التشريعات، كما هو الحال في مفهوم تمويل الأحزاب السياسية في الدول الأوربية والديمقراطيات العريقة.

المبحث الأول

التمويل والإنفاق السياسي - مفهومه ومصادره -

تحتاج الأحزاب السياسية إلى التمويل المناسب لأداء وظائفها الأساسية، سواء في الانتخابات أو فيما يتخللها من مدد زمنية، لذلك ينبغي التفريق بين مفهوم تمويل الأحزاب السياسية باعتباره مفهوماً عاماً هدفه تنمية وبناء الحياة السياسية، وبين مفهوم تمويل الحملات الانتخابية باعتباره مفهوماً يخص مرحلة انتخابية معينة، وكذلك معرفة المصادر التي تعتمد عليها الأحزاب السياسية في تمويل أنشطتها الحزبية وحملاتها الانتخابية، لذلك فإن تمويل الحملات الانتخابية يدخل تحت مظلة مفهوم التمويل السياسي، باعتباره ابرز وأهم أنواعه، وإن أي دعم مالي لأنشطة الأحزاب السياسية أو لدعم حملاتها الانتخابية يدخل ضمن المفهوم العام للتمويل السياسي.

المطلب الأول

مفهوم التمويل السياسي والانتخابي

أولاً: التمويل السياسي: يعرف التمويل السياسي بأنه « الطريقة التي تتبعها الأحزاب لتمويل أنشطتها الروتينية ولتمويل الحملات، مما يشير تعييناً إلى الأموال التي يخصصها حزب ما خلال العملية الانتخابية»^(٣). وهذا التعريف يشير إلى أن الحملات الانتخابية جزء من التمويل السياسي الذي يشمل أيضاً الأنشطة الحزبية بمختلف أشكالها. فالتمويل السياسي يعني المساهمات النقدية والعينية بالإضافة إلى النفقات التي تتحملها الأحزاب السياسية في أنشطتها الروتينية، كما في إدارة الحزب بما فيه الرواتب واستئجار المكاتب الدائمة وتدريب أعضاء الحزب وانعقاد اجتماعاته الداخلية ووضع السياسات وتوعية المواطنين^(٤). فهو يشير إلى التمويل العام للأحزاب السياسية بغض النظر عن العملية الانتخابية. وفي حين يصبّ المراقبون اهتمامهم أولاً على تمويل الحملة الانتخابية لاتصالها مباشرةً بمدة الانتخابات، يتعيّن عليهم أيضاً النظر إلى سياق التمويل السياسي الأوسع لأنه يؤثر تأثيراً مباشراً على قدرة الأحزاب والمرشّحين على التنافس^(٥).

ومن خلال ذلك يتضح ان التمويل السياسي مفهوم عام يشمل تنظيم الحياة السياسية من جوانبها وأنشطتها المختلفة، حيث ان الأحزاب السياسية تمارس أنشطتها السياسية وتطوير قدرات أفرادها بشكل اعتيادي، ولا تقتصر أنشطتها في فترات أو مواعيد محددة، لكن ثمة تلك الجهود والأنشطة التي تقوم بها الأحزاب السياسية تتكامل في الحملات الانتخابية وحصولها على ثقة الناخبين في الانتخابات، لذلك فإن قوانين الأحزاب في الدول الديمقراطية العريقة والناشئة نظمت التمويل السياسي بشكله العام الذي يشمل بناء المنظومة الحزبية بشكل صحيح بما يخدم مصلحة البلاد، بالإضافة إلى تنظيم التمويل الانتخابي الذي يقتصر دوره على فترات محددة، لذلك

٣. مبادئ توجيهية لتنظيم الأحزاب السياسية، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، بولندا، وارسو ٢٠١١: ٥٣.

٤. ينظر: دليل مراقبة التمويل الانتخابي، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، ٢٠١٥: ١١.

٥. دليل الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات، الإصدار الثالث، مراقبة الانتخابات ودعم الديمقراطية، بروكسل، بلجيكا، ٢٠١٦: ٦٣.

يمكن تعريف قانون تمويل الأحزاب السياسية «بوصفه مجموعة من الأعراف الناظمة لدخل وإنفاق الأحزاب السياسية»^(٦).

ثانياً: التمويل الانتخابي: يشير تمويل الحملات - الذي يشكل عنصراً من عناصر التمويل السياسي - إلى جميع الأموال التي يتم جمعها وإنفاقها من أجل الترويج للمرشحين والأحزاب السياسية والسياسات خلال الانتخابات، والاستفتاءات والمبادرات^(٧). فتمويل الحملات الانتخابية يشمل جميع المساهمات النقدية والعينية التي تقوم بها الأحزاب السياسية والمرشحون لأغراض انتخابية، كما في استئجار المكاتب المؤقتة وتوظيف الموظفين، ودفع تكاليف الاتصالات والنقل المتعلقة بالحملة، وإقامة التجمعات الانتخابية...^(٨). وبعبارة مختصرة فإن التمويل الانتخابي هو «كل ما يدخل في حساب المرشح أو الكيان السياسي، من أموال وطنية مشروعة»^(٩)، لتغطية نفقات دعيته الانتخابية، خلال فترة محددة قانوناً^(١٠). في حين تعرف النفقات الانتخابية بأنها «تلك النفقات التي يتحملها المرشح أو الحزب السياسي، خلال الحملة الانتخابية، بهدف التماس الأصوات وتأمين انتخابه، وغالباً ما تخضع هذه النفقات لحدود قصوى ينبغي عدم تجاوزها»^(١١).

وجاء تعريف مصطلح «تمويل الحملة الانتخابية» في دليل الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات

٦. أنظمت تمويل الأحزاب السياسية، الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي، مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق، جامعة نيويورك، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، سوجيت شودري، كاثرين غلين باس وآخرين، ٢٠١٤: ١٧.

٧. ينظر: مبادرة حول البيانات الانتخابية المفتوحة، موقع الكتروني:

Open.election.data.net/ar/guide/key-categories/campaign-finance/

٨. ينظر: دليل مراقبة التمويل الانتخابي، مصدر سابق: ١١.

٩. يقصد بالأموال الوطنية المشروعة كل ما يدخل في حساب المرشح أو الكيان السياسي من أموال عن طريق التمويل العام للدولة، أو التمويل الخاص في ضوء ما تسمح به القوانين النافذة.

١٠. ينظر: جرائم التمويل والإنفاق في الدعاية الانتخابية، دراسة مقارنة، علاء ياسر حسين، رسالة ماجستير، جامعة ذي قار، كلية القانون، ٢٠١٥: ١٤.

١١. ينظر: المرصد العربي للانتخابات، فهرس المصطلحات الانتخابية، الشبكة العربية لمراقبة الانتخابات، ٢٠٠٧، www.intekhabat.org

بأنه التمويل المقدم للأحزاب السياسية أو المرشحين لغرض الحملة الانتخابية، إما عن طريق التبرعات الخاصة أو التمويل الحكومي، وإنفاق الأحزاب أو المرشحين على مصاريف الحملة، ومن المسلم به أن تأثير تمويل الحملة الانتخابية على الانتخابات ونتائجها قد ازداد في السنوات الأخيرة، وأن هناك حاجة لتنظيم تمويل الحملة الانتخابية لضمان مناخ مهياً للمنافسة^(١٢).

ثالثاً: أقسام التمويل السياسي:

١. التمويل العام: ويقصد به الدعم المالي الذي تقدمه الدولة للحملات الانتخابية الخاصة بالمرشحين بمستويات تكفل مبدأ تكافؤ الفرص لجميع المرشحين، بحيث تضع التشريعات المتصلة إرشادات واضحة وموضوعية لتحديد حجم هذا التمويل، بالإضافة إلى وضع أحكام متصلة بآلية تمويل الحملات الانتخابية الخاصة بالنساء والأقليات.

ويأخذ التمويل العام عدة أشكال، تتمثل بما يلي:

- الإعفاءات الضريبية للأنشطة التي تدخل في نطاق أعمال الحملة الانتخابية.
- الحصول على وقت بث مجاني على الإعلام الرسمي.
- استخدام قاعات الاجتماعات العامة لأنشطة الحملات مجاناً.
- في سبيل دعم مشاركة النساء قد تقدم الدولة تدابير لرعاية الأطفال مجاناً.
- تخصيص دعم عام للأحزاب السياسية في التشريعات ذات الصلة^(١٣).

ويقسم التمويل العام إلى تمويل مباشر وآخر غير مباشر، وذلك استناداً إلى الطريقة التي يتم من خلالها توفير الموارد العامة:

التمويل المباشر: ويشمل المنح النقدية المقدمة من قبل الدولة للأحزاب والمرشحين طبقاً للإجراءات العامة التي ينص عليها القانون، ويعتبر من وسائل تحسين الوضع المالي النسبي للأحزاب الصغيرة لما يحققه من توازن في الساحة الانتخابية، كما هو الحال في تجربة التمويل العام في

١٢. دليل الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات، مصدر سابق: ٦٣.

١٣. تمويل الحملات الانتخابية، الشفافية الدولية الأردن، ٢٠١٦: ١٥-١٦.

(اوروجواي) فقد لعب التمويل المباشر من الدولة دوراً أساسياً في توفير الوسائل المادية للجبهة اليسارية لتحدي السيطرة الانتخابية لمنافسيها المحافظين التقليديين التي استمرت لمدة قرن كامل، محققة بذلك حماية العدالة الانتخابية وضمن مبدأ التعددية الحزبية في البلاد^(١٤). ويهدف الدعم المالي المباشر المقدم من الدولة إلى تقوية الأحزاب، وزيادة التنافس الحزبي، والحد من الفساد، وتقليص نفوذ المانحين السياسيين الأثرياء^(١٥).

التمويل غير المباشر: يقتصر نطاقه بشكل عام على الموارد المادية التي تمتلكها الحكومات أصلاً، ويشير التمويل غير المباشر إلى الموارد العينية التي تقدم إلى الأحزاب السياسية. وقد يكون أكثر أشكال التمويل غير المباشر انتشاراً هو الوصول المجاني أو المدعوم لوسائل الإعلام، سواء كانت خاصة أو مملوكة من الدولة. وتشمل الأشكال الأخرى للدعم غير المباشر الاقتطاعات الضريبية من المانحين الأفراد للأحزاب السياسية، إضافة إلى الإعفاءات الضريبية للمنظمات الحزبية نفسها، وتوفير منشآت تملكها الدولة لاجتماعات الحملات الانتخابية، والبريد المجاني، أو إعطاء المساحات لعرض المواد الدعائية^(١٦). ففي لبنان يتم إعفاء الدعاية الانتخابية من رسم الطابع، وكذلك الحال في سوريا حيث تعفي أيضاً من الرسوم القضائية والمالية، وفي الجزائر يمنع استعمال أماكن العبادة ومؤسسات التعليم الأساسي والثانوي في أي غرض من أغراض الدعاية الانتخابية^(١٧).

٢. التمويل الخاص: يشمل التمويل الخاص للحملات الانتخابية المساهمات المالية والعينية من الأفراد والكيانات القانونية والتي تقدم مباشرة للأحزاب السياسية والمرشحين لأغراض الحملة الانتخابية، وقد يساعد التمويل الخاص للحملات الانتخابية على تحقيق الآتي:

- إشراك الناخبين وتشجيع مشاركة المواطنين في الانتخابات.

١٤. نحو شفافية الإنفاق السياسي في اليمن، مجموعة من الباحثين، إصدارات المنظمة اليمنية لتعزيز النزاهة، ط١، الجمهورية اليمنية، صنعاء، ٢٠١٣: ٨-١٩.

١٥. شبكة المعرفة الانتخابية.

١٦. ينظر: أنظمة تمويل الأحزاب السياسية، الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي، مصدر سابق: ٤٥.

١٧. نحو شفافية الإنفاق السياسي في اليمن، مصدر سابق: ١٥.

- إظهار وجود الدعم للحزب أو المرشح في صفوف الجمهور.
- توفير شكل من أشكال التعبير الحر عن الآراء السياسية.
- التقليل من دور الحكومة أو تدخلها في الحملات الانتخابية.
- الحد من احتمالات وقوع الفساد السياسي عن طريق التقليل من مدى اعتماد السياسيين على الدولة.

الحد من مدى الاعتماد على التمويل الحكومي^(١٨).

فالتمويل الخاص هو التمويل الذي توفره الجهات غير الحكومية بمختلف أنواعها، وتمثل مصادر هذا التمويل بما يلي:

- رسوم العضوية في الأحزاب.
- دخل الأحزاب جراء الأعمال التي تتولاها.
- موارد المرشح الشخصية.
- المساهمات الخاصة^(١٩).

ان التمويل السياسي بمختلف أنواعه وأشكاله يعتبر من أهم العوامل التي تؤثر تأثيراً كبيراً على الحياة السياسية، لذلك فإن الدول التي خاضت التجارب الديمقراطية في مراحل مبكرة أولت هذا الجانب عناية فائقة لغرض التخلص من الآثار السلبية التي رافقت نشوء الأحزاب السياسية وتغلغل أصحاب النفوذ المالي وسيطرتهم على الحياة السياسية، فقد تم تحديد أنواع التمويل السياسي الذي يمكن ان تتلقاه الأحزاب السياسية والمرشحين من خلال منع إعانات معينة يمكن ان تتلقاها الأحزاب السياسية وفرض عقوبات على المخالفين، حتى أصبحت مسألة التمويل السياسي ومصادره وآليات إنفاقه من أهم القضايا التي أخذت اهتماماً متزايداً من قبل الدول الديمقراطية، لما مثله ذلك من تهديد حقيقي للحياة السياسية برمتها.

١٨. ينظر: دليل مراقبة التمويل الانتخابي، مصدر سابق: ١٢.

١٩. ينظر: تمويل الحملات الانتخابية، الشفافية الدولية الأردن، ٢٠١٦: ١٤-١٥.

المطلب الثاني

التمويل السياسي - مصادره ودوره في الحياة السياسية-

أولاً: مصادر التمويل السياسي

للأحزاب السياسية دورٌ مهم في بناء الديمقراطية باعتبارها عماداً من أعمدة تداول السلطة والتنشئة السياسية، لذا فإن فاعلية تلك الأحزاب وبقاءها وقدرتها التنافسية على أداء وظائفها الديمقراطية مرهونة بقدرتها المالية، لذلك ينبغي ان يخضع هذا التمويل إلى ضوابط ومحددات واضحة من أجل خلق بيئة سياسية تنافسية قائمة على العدالة والمساواة؛ تحقيقاً لمبدأ تكافؤ الفرص، ولا يمكن تحقيق ذلك إلا من خلال ضبط وتنظيم مصادر التمويل السياسي.

وتتمثل أهم مصادر تمويل الأحزاب السياسية في:

1. اشتراكات الأعضاء.
2. تبرعات من الأشخاص أو الشركات بشرط ان تكون معلنة، وان تكون من مصدر مشروع إذ تجرم القوانين التبرع من عائد القمار أو أي تجارة غير مشروعة.
3. تقدم الدولة دعماً لكل حزب يتناسب مع قيمة الاشتراكات ، وكذا مع عدد الأصوات التي تحصل عليها في الانتخابات^(٢٠).

وعلى العموم فان اغلب مصادر التمويل للأحزاب السياسية في دول العالم الديمقراطية يمكن حصرها بعدة مصادر هي:

1. أموال المرشح نفسه.
2. أموال الحزب الذي ينتمي إليه المرشح أو المرشحين.
3. إعانات وتبرعات من الأفراد الموالين والمؤيدين.

٢٠. الأحزاب السياسية (أهميتها- نشأتها- نشاطها)، سعاد الشرفاوي، مجلس الشعب، الأمانة العامة، ٢٠٠٥: ٦٤.

٤. مساعدات وتسهيلات من الدولة ينظمها القانون^(٢١).

ثانياً: أهداف سياسة التمويل السياسي

للأحزاب السياسية دورٌ فعال ومركزي في النظم السياسية المعاصرة، نظرًا لما تتمتع به تلك الأحزاب من قدر كبير على تنظيم الجماعات السياسية وتوعيتها وثقيفها، وبناء منظومة الحكم على أسس رصينة، ولتمويل السياسي أهداف إستراتيجية بعيدة الأمد وأهداف مرحلية تخص مرحلة انتخابية معينة، وينطوي البعد الاستراتيجي في محاولته لغرض بناء مؤسسات حزبية رصينة تقوم على أسس منهجية صحيحة، كون تلك المؤسسات الحزبية من خلالها تنبثق وتولد الحكومات التي تقود مستقبل كل بلد ديمقراطي، ولا شك ان تلك الأبعاد هي من أولويات البلدان الديمقراطية من خلال سياسة التمويل السياسي العام بمختلف أنواعه، وكذلك لغرض قطع دابر التدخلات الخارجية في الشؤون الداخلية عن طريق المال السياسي، ومن اجل بناء بيئة سياسية سليمة تقوم على أسس النزاهة والحياد وتكافؤ الفرص بين جميع الأحزاب السياسية.

لجأت العديد من الدول إلى مبدأ التمويل الحكومي بعد ان تطورت وسائل الدعاية الانتخابية واعتمدت الأساليب الحديثة متمثلة باستطلاعات الرأي واللجوء إلى مكاتب الخبرة السياسية لتنظيم الحملات الانتخابية، وهذا ما أخذت به قوانين الانتخاب في بولونيا وبلغاريا وكازاخستان وغيرها ففي الانتخابات الكازاخستانية لعام ١٩٩٤ اشترط القانون أن تتلقى كل الحملات الانتخابية تمويلها بمقادير متساوية من الحكومة، ونهى القانون المرشحين عن تدعيم التمويل الحكومي عن طريق جمع الأموال من مصادر أخرى^(٢٢).

تحتاج الأحزاب السياسية إلى تمويل ملائم لأداء وظائفها الأساسية خلال فترات الانتخاب وبينها، ويمثل تنظيم تمويل الأحزاب السياسية ضرورة في سبيل ضمان استقلال الأحزاب عن أي تأثير غير سائغ من جانب المانحين، ولضمان تمتع الأحزاب بفرصة التنافس وفق مبدأ تكافؤ

٢١. ينظر: أنظمة تمويل الأحزاب السياسية، الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي، مصدر سابق: ٢٥.

٢٢. ينظر: النظرية العامة للجرائم الانتخابية: ٢٠١.

الفرص، ولتوفير الشفافية في التمويل السياسي^(٢٣). ولا بد للبلدان التي تمر في مرحلة انتقال إلى أنظمة ديمقراطية من التصدي للمسائل المتعلقة بكيفية تنظيم تمويل الأحزاب السياسية، كما لا بد للأحزاب السياسية التي تعتبر هيئات فاعلة ومحورية في تفعيل وتعزيز الأنظمة الديمقراطية، أن تنفق الأموال لنشر رسالتها وتعزيز أجهزتها التنظيمية^(٢٤). وهذا ما عملت عليه بعض التجارب الدولية إذ تقدم الكثير من الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا دعماً عاماً للأحزاب في جميع الأوقات^(٢٥). وينص أحد أكثر الإصلاحات تقدمية في كولومبيا على توزيع ٥٪ من جميع أموال الدعم العام على الأحزاب استناداً إلى عدد الشباب الذين انتخبهم كل حزب إلى المناصب، و٥٪ إضافية استناداً إلى عدد النساء المنتخبات، وينبغي أن ينفق ما لا يقل عن ١٥٪ من الأموال التي يتلقاها كل حزب على المراكز الفكرية أو مراكز الأبحاث، والتدريب السياسي والتدريب على الحملات الانتخابية^(٢٦).

وللخروج من الآثار السلبية للتمويل غير المشروع، عملت الكثير من الدول على الدعم المالي للأحزاب والحياة السياسية، ويمثل التمويل الحكومي أو العمومي للأحزاب السياسية آلية يمكن من خلالها تحقيق الشفافية والمساواة بين الأحزاب المتنافسة، وبالتالي يحقق ويثبت القواعد والأسس الديمقراطية، ويساعد الأحزاب للقيام بدورها في مجال تنظيم الحياة السياسية، وكذلك يحول دون لجوء الأحزاب والمرشحين إلى طرق غير مشروعة في مجال التمويل السياسي والانتخابي، لا سيما بعد ما أثبتت التجارب دور المال وأثره على الحياة السياسية.

ويعتبر تقديم الدعم العام من خزينة الدولة هو نهج تمويل سياسي شهير وشائع في أكثر من ٧٩ في المئة من بلدان العالم، ويتخذ صوراً متعددة منها: الإعانات المقدمة من الخزينة العامة للدولة للأحزاب السياسية و/ أو المرشحين والإعفاءات الضريبية مثل التخفيضات الضريبية أو الائتمانات للتبرعات للأحزاب أو المرشحين، وكذلك أوقات البث الإعلامي المجاني أو المدعوم لمصلحة الأحزاب السياسية والمرشحين، والإعانات العينية (غير النشرات بوسائل الإعلام) مثل

٢٣. مبادئ توجيهية لتنظيم الأحزاب السياسية، مصدر سابق: ٥٣.

٢٤. أنظمة تمويل الأحزاب السياسية، الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي، مصدر سابق: ٩.

٢٥. ينظر: مبادئ توجيهية لتنظيم الأحزاب السياسية، مصدر سابق: ٥٣-٥٤.

٢٦. المصدر السابق: ٤٨-٤٩.

الأجور البريدية المجانية أو المخفضة أو الإيجارات، أو تكاليف الطباعة (٢٧).

ثالثاً: التمويل السياسي العام بين الرفض والقبول

سار الرأي السياسي في مسألة التمويل السياسي العام في مسارين ولكل مسار حججه وأدلته الداعمة لرأيه، ويمكن إجمال هذين الاتجاهين كما يلي:

المسار الأول: الاتجاه الداعم لتقديم التمويل السياسي العام

يمكن لقوانين التمويل السياسي أن تحاول تحقيق العدالة في ميدان التنافس السياسي وزيادة التنافس بين الأحزاب في الأنظمة الديمقراطية، وبالتالي تيسير قدرة الأحزاب على أداء دورها الحقيقي. فالأحزاب التي لا تتمتع بموارد كافية لا تستطيع بناء مشاركة شعبية؛ ولذلك فإن توفير الأموال العامة يلعب دوراً مهماً في بناء الديمقراطية بشكل عام. ويمكن للتمويل العام أن يساعد الأحزاب على توسيع قاعدتها الاجتماعية ويدعم جهودها في مجال التنظيم والتعبئة، وهذا يمكن أن يؤدي إلى قيام أحزاب أقوى وأكثر مؤسساتية وتحقيق قدر أكبر من المنافسة بين الأحزاب (٢٨).

لقد كان التمويل العام عاملاً بارزاً في العمليات الانتقالية من أنظمة الحزب الواحد أو الحزب المهيمن، كما في المكسيك واليابان حيث تلاشت مكانة الأحزاب المهيمنة بصعود أحزاب المعارضة التي ساعدها جزئياً التمويل العام، مما أنتج أنظمة سياسية أكثر تنافسية (٢٩). والغالبية العظمى من دول العالم تقدم نوعاً من الأموال العامة إلى الأحزاب السياسية و/أو المرشحين، ويمكن إجمال أهم الحجج والأدلة للقائلين بالتمويل السياسي العام بالآتي:

- التمويل العام هو تكلفة طبيعية وضرورية للديمقراطية.
- يمكن أن يحد التمويل العام من تأثير المال مما يساعد في الحد من الفساد.
- يمكن للدولة من خلال التمويل العام تشجيع أو إرغام الأحزاب السياسية على القيام

٢٧. ينظر: شبكة المعرفة الانتخابية.

٢٨. أنظمة تمويل الأحزاب السياسية، الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي، مصدر سابق: ٢٩.

٢٩. المصدر السابق: ٤٦-٤٧.

- بإصلاحات، أو إجراء انتخابات داخلية.
- يمكن أن يعمل التمويل العام على زيادة مستوى الشفافية في تمويل الأحزاب والمرشحين وبالتالي المساعدة في الحد من الفساد.
- إذا حصلت الأحزاب السياسية والمرشحون على جزء كبير من دخلهم من طرف الدولة، فإنه يصبح من السهولة بمكان أن يطلب منهم الإفصاح عن دخلهم ونفقاتهم.
- إذا جرى تمويل الأحزاب والمرشحين من مصادر مالية خاصة فقط، فإن التفاوتات الاقتصادية في المجتمع قد تترجم إلى تفاوتات سياسية في الحكومة.
- الأحزاب السياسية والمرشحون يحتاجون إلى الدعم في مواجهة التكاليف المتزايدة للحملات الانتخابية.
- في المجتمعات ذات المستويات العالية من الفقر، لا يمكن أن يتوقع من المواطنين التبرع بمبالغ كبيرة من المال للأحزاب السياسية أو المرشحين^(٣٠).

المسار الثاني: الاتجاه الرفض لتقديم التمويل السياسي العام

يرى الاتجاه المناهض للتمويل السياسي العام في أن الأحزاب السياسية ليس بوسعها أن تكون وسيلة فعالة للرأي الشعبي من القاعدة ما لم تحافظ على استقلالها عن الدولة، حيث يصبح الحصول على التبرعات شرطاً ضرورياً للحفاظ على مثل هذه الاستقلالية، وإذا لم يستطع الحزب ضمان الدعم المالي الكافي لأنشطته من قبل المساهمات والتبرعات، فهو لا يستحق منا الاهتمام اللازم لإيصاله إلى سدة الحكم^(٣١).

ثمة شكوك واسعة تُساق ضد التمويل العام للأحزاب، تتمثل في أنه يفصل الأحزاب عن قواعدها ويجعلها أكثر اتكالاً على الدولة^(٣٢). وان الأحزاب والمرشحين سيصبحون مستقلين بشكل

٣٠. ينظر: شبكة المعرفة الانتخابية.

٣١. ينظر: مدخل إلى الديمقراطية، الانتخابات الحرة العادلة، مصدر سابق: ٣٦.

٣٢. أنظمة تمويل الأحزاب السياسية، الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي، مصدر سابق: ٤٩.

متزايد عن أعضائهم ومؤيديهم. وينطوي هذا الاستقلال على خطر ميلهم إلى عدم الاستماع إلى أعضائهم ومؤيديهم بشأن مسائل اختيار القيادة واتخاذ القرارات السياسية^(٣٣).

ويستند أصحاب الاتجاه الراض للتمويل العام إلى الحجج التالية:

- يعمل التمويل العام على زيادة تباعد الشقة والمسافة بين النخب السياسية والمواطنين العاديين.

- يحافظ التمويل العام على الوضع الراهن بإبقاء الأحزاب الراسخة في السلطة.

- ومن خلال الأموال العامة، يضطر دافعوا الضرائب لدعم الأحزاب السياسية والمرشحين الذين لا يشاركونهم في الرأي.

- إن تقديم الأموال العامة إلى الأحزاب السياسية والمرشحين، يعني أخذ الأموال بعيداً عن مواجهة احتياجات المدارس والمستشفيات وإعطائها إلى الساسة الأغنياء.

- الأحزاب السياسية والمرشحون يتخذون القرار، ويجنون الأموال أيضاً.

- تجازف الأحزاب السياسية بخطر أن تصبح أجهزة وأدوات للدولة، بدلاً من كونها أجزاءً من المجتمع المدني، وبالتالي فقدان علاقاتها مع الجمهور والمجتمع المدني.

- التمويل العام نفقة غير ضرورية وغير مرغوبة، خصوصاً وأن الأحزاب السياسية ينظر إليها على نطاق واسع على أنها فاسدة أو أنها تسعى لتحقيق مصالحها الذاتية^(٣٤).

ومن خلال أدلة الفريقين يتبين ان لكل فريق أدلته التي ينطلق منها لتأييد أو رفض التمويل السياسي العام، ولا شك ان للظروف التي يمر بها كل بلد أثرها الكبير في نجاح أو إخفاق هذه السياسة، لذلك فإن كل بلد يراود له إنجاز مسألة التمويل العام لا بد من توفير الظروف الموضوعية لنجاحه من جميع الجهات؛ لأنه من غير الممكن أخذ التجارب الدولية في البلدان الديمقراطية

٣٣. شبكة المعرفة الانتخابية.

٣٤. ينظر: أنظمة تمويل الأحزاب السياسية، الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي، مصدر سابق: ٤٣-٤٤.

وتطبيقها في الديمقراطيات الناشئة من دون تهيئة الظروف الموضوعية الملائمة، ودراسة العوامل التي تساعد على إنجاح تلك التجارب، حتى لا تتحول مسألة التمويل السياسي إلى مشكلة أخرى تنقل كاهل الموازنة العامة من دون ان تحقق أهدافها المرجوة.

رابعاً: دور المال في الحياة السياسية

تشكل الأحزاب السياسية حجر الأساس في كل مجتمع ديمقراطي. فهي تجمع مصالح الامة، وتعتبر عنها من خلال طرح سياسات عامة وتأمين البنى اللازمة للمشاركة السياسية، فضلاً عن ذلك تدرب الأحزاب القادة السياسيين وتنافس في الانتخابات لتكتسب درجة من السيطرة على المؤسسات الحكومية (٣٥). لذلك سعت التشريعات المعاصرة إلى تنظيم تمويل تلك الأحزاب لدورها الكبير في تنظيم وبناء الحياة السياسية.

انبثقت مسألة التمويل السياسي عن حاجة حقيقية فرضتها الظروف الموضوعية في البلدان الديمقراطية، وقد مرت تلك البلدان بتجارب ومحاضات مختلفة مما مكنها من الوصول إلى أفضل السبل الكفيلة لبناء منظومة سياسية رشيدة، حتى أضحت مسألة التمويل للأحزاب السياسية وتمويل الحملات الانتخابية أحد هموم العملية الديمقراطية من اجل الحفاظ على ظروف متساوية للمتنافسين، والحؤول دون تأثير المصالح المالية وأصحاب النفوذ المالي.

وقد أخذت مسألة التمويل السياسي والانتخابي اتجاهات أكثر خطورة عما كانت عليه في السابق لما لها من أثر كبير في حسم نتائج التنافس بين المرشحين والأحزاب السياسية، مما أدى إلى اتساع دائرة الإنفاق المالي بشكل كبير، وتكمن خطورة الأمر في انعدام المساواة وتكافؤ الفرص بين المرشحين بسبب تباين مقدرتهم المالية في الإنفاق والتمويل الدعائي بما يدخلهم في دائرة كسب الولاءات لمن يمنحهم ويوفر لهم التغطية المالية اللازمة في خوض الانتخابات، وكذلك يؤدي إلى تشويه خطير لعملية المشاركة الانتخابية، مما استلزم تدخل المشرع لوضع حدود للمبالغ التي يمكن إنفاقها من قبل المرشحين، من اجل إتاحة الفرصة أمام المرشحين الأكفاء الذين تعوزهم الإمكانيات

٣٥. الأحزاب السياسية والديمقراطية من الناحيتين النظرية والعملية، المجموعات البرلمانية، نورم كيلي وسيفاكور اشياغبور، المعهد الديمقراطي الوطني: ٣.

المادية لخوض الانتخابات على نحو متكافئ مع المرشحين الأثرياء^(٣٦).

لذلك فإن المال يلعب دوراً كبيراً في سير الحياة السياسية بشكل عام، والحملات الانتخابية بشكل خاص، كما ان التباين المالي قد يؤدي إلى الإخلال بمبدأ تكافؤ الفرص الأمر الذي جعل المشرع ينظم تمويل الحياة السياسية والحملات الانتخابية ابتداءً بمصادر التمويل، مروراً بمراحل الإنفاق والدور الرقابي، وانتهاءً عند الردع من خلال العقوبات الواقعة على المخالفات.

تقتضي سلامة العملية الانتخابية وضع السبل المجتمعية والقانونية الكفيلة بتحقيق هذا الهدف، ولا شك ان تأثير المال على العملية السياسية والانتخابية قد ظهرت بوادره في الكثير من دول العالم في مراحل وظروف مختلفة، مما استدعى وضع حلول عاجلة للإفلات من سطوته وتأثيره الكبير على مجريات العملية السياسية لا سيما بعد انتشار وسائل الاتصال الحديثة التي أصبحت تحتاج إلى أموال طائلة لغرض تغطية تكاليف الانتخابات. ويلعب المال دوراً محورياً في السياسة وفي تحديد نتائج الانتخابات، ولا يختلف في ذلك الدول العريقة ديمقراطياً وتلك التي تمر في عملية تحول ديمقراطي^(٣٧).

يؤثر المال بشكل كبير على إرادة الناخبين وتوجيههم نحو الوجهة التي يريدها أصحابها أو ممولوها، ولم يقف الأمر عند تشويه وتغيير إرادة الناخب، وإنما تعدى إلى المرشح الذي بلا شك سوف يدين بالولاء لمن يموله مما يؤدي إلى سيطرة أصحاب المال والنفوذ على الحياة السياسية ومجريات العملية الانتخابية، وبذلك تنعدم الفرص أو تتضاءل أمام المرشحين الآخرين الذين لا يملكون الدعم المالي والنفوذ^(٣٨).

٣٦. ينظر: ضمانات حرية نزاهة الانتخابات (دراسة مقارنة)، سعد مظلوم عبد الله العبدلي، رسالة ماجستير، جامعة بابل، ٢٠٠٧: ١٤٨.

٣٧. ينظر: ورقة سياسات، مساهمة الدولة في تمويل الأحزاب السياسية في الأردن، إعداد: محمد الحسيني، الناشر مؤسسة فريدريش ايبيرت، مكتب عمان، ٢٠١٢، الأردن: ٤.

٣٨. ينظر: الرشوة الانتخابية كأحد جرائم التأثير على إرادة الناخب، المستشار فهد عبد العظيم صالح، الأبحاث القانونية، شبكة المعلومات العربية القانونية.

إن تنظيم تدفق الأموال إلى السياسة يمكن أن يساعد في إقامة نظام أحزاب أكثر استقراراً، وأن يجعله أكثر قدرةً على تمثيل إرادة الشعب. وقد أسهم التمويل العام للأحزاب السياسية في إيجاد أنظمة أحزاب أكثر انفتاحاً وسهلاً عملية المشاركة، وهو أحد أسباب شعبية هذا النظام في سائر أنحاء العالم^(٣٩). وهذا الأمر يتطلب الإحاطة بالدور الذي تلعبه الجهات الرقابية بمختلف أشكالها في تنظيم عملية الإنفاق السياسي من خلال الأموال التي تحصل عليها الأحزاب السياسية من المصادر التي سمحت بها التشريعات، وكذلك معرفة التجارب الدولية في مجال التمويل السياسي، بالإضافة إلى تسليط الضوء على تنظيم المشرع العراقي لقضية التمويل السياسي، لتبين مدى مواكبتها للتشريعات الدولية، وسيتم بيان ذلك في المبحث الثاني من هذه الدراسة.

٣٩. أنظمة تمويل الأحزاب السياسية، الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي، مصدر سابق: ٢١٠.

المبحث الثاني

تجارب التمويل السياسي الدولية وفاعلية الدور الرقابي والتنظيمي

المطلب الأول

أثر الدور الرقابي وفاعليته في تنظيم التمويل والإنفاق السياسي

في الدول الديمقراطية جميعاً يتم تجريم التمويل الخارجي لأغراض سياسية، وهي جريمة سياسية جنائية انتهت لخطورتها الدول الديمقراطية، لأن تدفق الأموال غير المشروعة والمجهولة المصدر ينسف مبدأً مهمّاً في الديمقراطية وهو تكافؤ الفرص، فالانتخابات النزيهة لا تتحقق فقط بانعدام التزوير، وإنما تتحقق عندما يمنح المرشحون كلهم فرصة عادلة متساوية لكي يعرضوا برامجهم وأفكارهم، وعندما يختار الناخب مرشحه بحرية بعيداً عن الرشى الانتخابية، وكذلك عندما يعرف الناخب مصدر أموال كل مرشح وكيف حصل عليها، وان استعمال الأحزاب أموالاً مجهولة المصدر يقضي على سيادة الدولة وكرامتها ويعرضها للخطر؛ لأنه يسمح لأطراف خارجية بالتحكم في مجريات الأمور، كما حصل عندما تدفقت الأموال إلى لبنان من أطراف خارجية منذ سبعينيات القرن الماضي لتعيد تشكيل لبنان كما تحب الأطراف الممولة حتى انتهى لبنان إلى الحرب الأهلية^(٤٠).

ولا شك ان هناك جهات فاعلة لها دورٌ كبير في تعزيز شفافية التمويل والاتفاق السياسي سواء كانت تلك الجهات الأحزاب السياسية ودورها في نزاهة الحياة السياسية، أو منظمات المجتمع المدني التي تعمل بمهنية تامة، أو وسائل الإعلام الصادقة، وكذلك ما تلعبه المنظمات والجهات الدولية من دور كبير لغرض تحقيق مبدأ الشفافية في التمويل والإنفاق السياسي. والتخلص من الفساد المالي في الانتخابات الذي له أوجه متعددة من أبرزها الرشاوى الانتخابية بمختلف أنواعها سواء كانت نقدية من خلال دفع المال مباشرة إلى الناخب لكي يقوم بالتصويت لصالح مرشح بعينه أو حزب معين، أو كانت عينية من خلال تقديم الهدايا العينية من أجل التصويت لصالح مرشح معين، أو من خلال الوعد بتوظيف الأشخاص مقابل الحصول على أصواتهم، وكذلك من خلال حل المشكلات وهي وعود من المرشح إلى الناخبين بتوفير بعض الخدمات الأساسية للدائرة مقابل حصوله على أصواتهم.

٤٠. ينظر: جملة اعتراضية، مصدر سابق: ١٤.

أولاً: تنظيم التمويل والإنفاق السياسي

يمكن تعريف قانون تمويل الأحزاب السياسية بوصفه مجموعة من الأعراف الناظمة لدخل وإنفاق الأحزاب السياسية^(٤١). وانطلاقاً من ذلك فإنه يمكن تقسيم قانون تمويل الأحزاب السياسية إلى خمسة مجالات أساسية: تقديم الأموال العامة للأحزاب وحملاتها الانتخابية؛ وضع قيود على دخل الأحزاب؛ وضع قيود على إنفاق الأحزاب؛ الإفصاح عن تمويل الأحزاب للجمهور وأصولها ونفقاتها؛ وتطبيق قانون تمويل الأحزاب السياسية^(٤٢).

اعتمدت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا مجموعة من المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتمويل السياسي وتشمل تلك المبادئ ما يلي:

- فرض قيود وحدود على المساهمات الخاصة.
- تحقيق التوازن بين التمويل الخاص والعام.
- القيود على استخدام موارد الدولة.
- معايير منصفة لتخصيص الدعم المالي العام.
- فرض حدود للإنفاق في الحملات الانتخابية.
- متطلبات تزيد من شفافية تمويل الأحزاب ومصداقية التقارير المالية.
- آليات تنظيمية مستقلة وعقوبات ملائمة للانتهاكات القانونية^(٤٣).

يمكن تنظيم دور رأس المال في النشاط السياسي من خلال استخدام مجموعة متنوعة من الآليات والأدوات القانونية التي تقوم بضبط نظام التمويل الانتخابي، وتتمثل في مجموعة من القواعد التي تتعامل مع التدفق الحتمي للأموال إلى النظام السياسي ومنه، وتوفر الإطار الذي يمكن الأحزاب والمرشحين العمل داخله بشكل قانوني للحصول على المال اللازم لأنشطتهم الانتخابية وإنفاقه،

٤١. أنظمة تمويل الأحزاب السياسية، الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي، مصدر سابق: ١٧.

٤٢. المصدر السابق: ١٠.

٤٣. مبادئ توجيهية لتنظيم الأحزاب السياسية، مصدر سابق: ٥٣.

والأدوات القانونية لتنظيم أنشطة التمويل الانتخابي تشمل لوائح مصادر تمويل المرشحين والأحزاب ، والمصرفيات السياسية، ولوائح الشفافية في التقارير المالية بالإضافة إلى العقوبات والجزاءات^(٤٤).

للثروة والنفوذ دورٌ كبير في توجيه الانتخابات وتحويل إلى مصدر تهديد رئيس لعدالة سير العملية الانتخابية، لذلك لا بد من وضع حدود صارمة لمقدار المال الذي يمكن للمرشح أو الحزب ان ينفقه على حملته الانتخابية، وأن يكون للجميع حرية الوصول إلى وسائل الإعلام التابعة للدولة واستخدامها وفقاً لنهج واضح يخضع لرقابة الجهات الانتخابية المعنية^(٤٥).

يتم فرض قيود على إنفاق الأحزاب من أجل تحقيق المساواة في التنافس السياسي، ولتخفيف العوائق المتعلقة بالكلفة على الدخول إلى الحلبة السياسية ، وتقليل الإنفاق الإجمالي على الانتخابات ، ومكافحة الفساد السياسي وشراء الأصوات. يمكن مراقبة القيود المفروضة على إنفاق الأحزاب وتنفيذها بشكل أكثر فعالية عندما توضع القيود على فئة محددة وواضحة، مثل الإنفاق على وسائل الإعلام^(٤٦).

تصنف القواعد الناظمة لدخول الأحزاب بشكل عام في فئتين: الأولى: حظر مصادر محددة للتبرعات الخاصة مثل الحظر على التبرعات الأجنبية ، والثانية: قيود على مصادر أو أنماط معينة من التبرعات مثل وضع سقف للتبرعات التي يمكن قبولها من الأشخاص^(٤٧). وتعد عملية الرقابة على التمويل والاتفاق الانتخابي من أهم ضمانات نزاهة الانتخابات وشرعيتها، وهي من أهم وسائل تقييد ظاهرة الاستخدام المفرط للمال في العملية الانتخابية، خاصة بعد التطور الكبير في نظم الاتصالات وقواعد البيانات التي ذلت الكثير من الصعوبات التي كانت تواجهها في الرقابة الفعالة والمستمرة على سقف الاتفاق ومصادره في الحملات الانتخابية^(٤٨).

٤٤. ينظر: نحو شفافية الإنفاق السياسي في اليمن، مصدر سابق: ١٦-١٧.

٤٥. ينظر: مدخل إلى الديمقراطية، الانتخابات الحرة العادلة، مصدر سابق: ٣٤-٣٥.

٤٦. أنظمة تمويل الأحزاب السياسية، الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي، مصدر سابق: ١١.

٤٧. ينظر: أنظمة تمويل الأحزاب السياسية، الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي، مصدر سابق: ٥٣.

٤٨. ينظر: الديمقراطية والانتخابات في العالم العربي، المنظمة العربية لحقوق الإنسان، أعمال المؤتمر الدولي حول الديمقراطية والانتخابات في العالم العربي، القاهرة، ٢٠١٤، ط ١: ١٨٥.

ثانياً: فاعلية الدور الرقابي في مكافحة جرائم التمويل والإنفاق السياسي

ان أي استحقاق انتخابي لا بد وان تسبقه فترة عرض للبرامج والأفكار والتوجهات من قبل الأحزاب والمرشحين، ولخطورة هذه المرحلة التي يطلق عليها الحملة الانتخابية أوألاها المشرع اهتماماً كبيراً من خلال ضبطها وتنظيمها عن طريق تشريع القوانين والنصوص التنظيمية، ولا شك أن المال السياسي هو المحرك الرئيس في نشاط وإدارة الحملة الانتخابية؛ لذلك عمل المشرع على تحديد ووضع الضوابط القانونية التي تحكم عملية الإنفاق ، فبعد أن مارس دوره في متابعة مصادر التمويل استكمل عمله بمراقبة عملية الإنفاق لغرض تحقيق مبدأ المساواة بين المتنافسين من خلال وضع الحدود القصوى للإنفاق والتنظيم القانوني للحملة الانتخابية، وصولاً إلى خلق بيئة سياسية سليمة.

أدت المخاوف المحيطة بعملية التمويل والإنفاق السياسي والانتخابي إلى أن تقوم التشريعات بتنظيم وخلق طوق من القيود عليها لكي تحد من الممارسات غير المشروعة للمرشحين والكيانات السياسية، وكانت المملكة المتحدة سباقة في هذا المجال من خلال قانون محاربة الفساد والممارسات غير القانونية لعام ١٨٨٤ وسارت بعدها الولايات المتحدة الأمريكية لتنظيم تمويل الدعاية الانتخابية من خلال قانون تيلمان لسنة ١٩٠٧ وغيرها من الدول الأخرى^(٤٩).

تعتبر الأطر القانونية والتنظيمية أدوات أساسية كفيلة بمحاربة الفساد السياسي وما يترتب عليه من أمور أخرى، ولغرض تحقيق مبدأ الشفافية والنزاهة الذي يحكم قواعد التمويل والإنفاق لجأت معظم القوانين إلى تجريم بعض الحالات غير المشروعة، وقد كانت الانطلاقة الأولى من انكلترا التي صدر فيها أول تشريع اهتم بمحاربة الإنفاق غير المشروع عام ١٨٤٥^(٥٠).

إن ضمان الحد من استخدام المال السياسي هو الكشف العلني والكامل، والإفصاح عن المعلومات المالية والسياسة وجعلها متاحة أمام التفتيش والتحليل من قبل الجمهور. وبإمكان منظمات المجتمع المدني أن تمارس رقابة فعّالة على استخدام المال السياسي والإنفاق على الحملات

٤٩. ينظر: جرائم التمويل والإنفاق في الدعاية الانتخابية، دراسة مقارنة، مصدر سابق: ٩.
٥٠. ينظر: الحماية الجنائية للمبادئ الحاكمة للانتخاب السياسي في مراحل المختلفة، د. حسام الدين محمد احمد، دار النهضة العربية، القاهرة، ط١، ٢٠٠٣: ١٦٦.

الانتخابية من خلال تفعيل دورها بشكل صحيح، ومن الضروري أن تكون تقارير المنظمات حول هذه الوقائع دقيقة وواضحة وموثقة وموثوقة^(٥١).

يتخذ الدور الرقابي صورتين يتعلق الجانب الأول بمصادر وجهات التمويل والثاني بأبواب الإنفاق السياسي وآليات الصرف على الأنشطة الحزبية الاعتيادية أو على الحملات الانتخابية، ولا بد أن تتولى الرقابة جهات متخصصة ترصد عمل الأحزاب من هذه الجوانب ورصد المخالفات في ضوء القوانين النافذة.

١. مراقبة التمويل السياسي

قامت التشريعات في الدول الديمقراطية على حظر مصادر معينة لما تمثله تلك المصادر من تهديد على سير ونجاح العملية الديمقراطية، وتم اعتماد طرق مختلفة لهذا الغرض منها تقييد المنح والهبات من مصادر مشبوهة، أو منعها كلياً. وربما يكون التمويل عبر مساهمات الأعضاء والمناصرين هو النوع الوحيد من التمويل الذي يسمح به في الحالات كافة. أما مصادر التمويل المحظورة فهي تشمل على الأغلب الأموال الواردة من مصادر خارجية أو أجنبية^(٥٢).

لا بد ان تتوفر في أي نظام فعال لتمويل الأحزاب السياسية بعض المتطلبات الأساسية التي تتمثل في إيجاد فرص متساوية للمتنافسين في الانتخابات، وحماية ممثلي الأحزاب السياسية من التأثيرات المفسدة للمتبرعين غير المرغوب بهم، ومنع إفساد الانتخابات عبر شراء الأصوات أو احتكار العملية الانتخابية، وكذلك لا بد من منع الاستخدام المنحاز والحزبي لآليات تنفيذ قوانين تمويل الأحزاب على الخصوم السياسيين، وأيضاً لا بد من ان تكون الأحزاب السياسية ومرشحوها شفافين حول كيفية جمعهم وإنفاقهم لأموالهم^(٥٣).

٥١. ينظر: دور منظمات المجتمع المدني في مراقبة المال السياسي، مصدر سابق.

٥٢. ينظر: أنظمة تمويل الأحزاب السياسية، الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي، مصدر سابق: ٢٥.

٥٣. ينظر: تنظيم تمويل الأحزاب السياسية في العراق، مسودة قانون الأحزاب السياسية للعراق، مصدر سابق: ٢.

٢. مراقبة الإنفاق السياسي

تعتبر التدابير المتخذة لمراقبة التمويل من الأمور المهمة لكفالة المساءلة والشفافية، حيث من خلال التقارير المقدمة يتم التعرف على مدى امتثال الأطراف للقواعد المطلوبة، وتساعد على إعلام الجمهور عن مصادر حصول الأحزاب السياسية والمرشحين على الدعم المالي، وكذلك تسهم في تعزيز الشفافية والمساءلة في نظام تمويل الحملات الانتخابية^(٥٤).

يمكن الكشف عن انتهاكات التمويل السياسي من خلال المراقبة المباشرة، أو الشكاوى الخارجية، أو الإحالة من قبل الهيئات الحكومية. وينبغي أن يكون متاحاً أمام هيئات إنفاذ القانون جملة من العقوبات التي تُخضع الأطراف المعنية للمساءلة من أجل تشجيع التقدم بالشكاوى. وتشكل الغرامات أكثر أشكال العقوبات شيوعاً^(٥٥). ويمكن اكتشاف الانتهاكات بثلاثة طرق: المراقبة من قبل هيئة الإنفاذ؛ الشكاوى الخارجية؛ والإحالة من قبل هيئات حكومية أخرى^(٥٦).

المطلب الثاني

التمويل والإنفاق السياسي في التشريعات والتجارب الدولية

تستهدف أنظمة التمويل ضمان تمكن جميع الأحزاب السياسية من التنافس في الانتخابات وفق مبدأ تكافؤ الفرص، مما يعزز التعددية السياسية ويساعد في ضمان سلامة عمل المؤسسات الديمقراطية. وينبغي أن ترمي التشريعات بشكل عام إلى تهيئة توازن بين المساهمات العامة والخاصة بوصفها مصادر تمويل للأحزاب السياسية، وينبغي ألا يؤدي تخصيص تمويل عام في أي حالة من الحالات إلى تقييد استقلال حزب سياسي أو التدخل فيه^(٥٧). من اللافت للنظر أن برامج مساعدات الأحزاب تبدو أساساً متشابهة على أرض الواقع في جميع أنحاء العالم، بصرف النظر عن تباين السياقات والتقاليد السياسية للبلد الذي تنفذ به تلك البرامج.

٥٤. ينظر: دليل مراقبة التمويل الانتخابي، مصدر سابق: ١٣.

٥٥. أنظمة تمويل الأحزاب السياسية، الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي، مصدر سابق: ١٢.

٥٦. المصدر السابق: ٨٧.

٥٧. مبادئ توجيهية لتنظيم الأحزاب السياسية، مصدر سابق: ٥٦.

أولاً: تجارب التمويل السياسي في الدول الغربية

تعد الأحزاب السياسية أحد أهم قنوات المشاركة السياسية باعتبارها مسألة أساسية، ومساهمة الدولة في تمويل الحياة السياسية والحملة الانتخابية باتت اليوم في الأنظمة الديمقراطية مبنية على أساس دستوري. لذلك يستند التمويل العمومي للحملات الانتخابية في الديمقراطيات العتيدة إلى أساس دستوري كما هو الحال مع المادة الرابعة من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ ، والمادة ٢١ من الدستور الألماني لسنة ١٩٤٩، والمادة ٤٩ من الدستور الايطالي ١٩٤٧، حيث أكدت على أن الأحزاب والجماعات السياسية هي كيانات يعترف الدستور بوجودها على أنها تساهم وبشكل رسمي في الاقتراع العام كمرفق عام من ضمن المرافق العامة أو مهمة ذات الصالح العام ولا تشكل مسألة تمويلها إلا عنصراً من العناصر التي سنها الدستور، كما أن الدولة بصفتها ضامناً للحريات ومن بينها حرية تكوين أحزاب والمشاركة في الانتخابات، يتعين عليها ضمان أدنى حد من الموارد المالية لهذه الأحزاب^(٥٨). وفي إطار المنظمات الدولية فقد نصت الفقرة (٣) من المادة (٧) في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن «تنظر كل دولة طرف أيضاً في اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية المناسبة، بما يتسق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية، حيثما انطبق الحال»^(٥٩).

التجربة السويدية: تعتبر السويد من الدول الأولى التي اتجهت للتمويل العام للانتخابات في إطار تنظيم الاتفاق الانتخابي وذلك في العام ١٩٦٦ والذي استند إلى ثلاث قواعد أساسية:

١. التمويل المقدم إلى الأحزاب الجديدة والتي تملك حضوراً سياسياً حقيقياً.

٢. الدعم المالي بناء على طلب معلل من الحزب أو المرشح/ة.

٥٨. ينظر: النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية - مقارنة حول المشاركة والمنافسة السياسية في النظام السياسي الجزائري- رسالة ماجستير، عبد المؤمن عبد الوهاب، كلية الحقوق، جامعة الأخوة منتوري قسنطينة، ٢٠٠٧: ١٢١-١٢٢.

٥٩. نحو شفافية الإنفاق السياسي في اليمن، مصدر سابق: ١٢. نقلاً عن: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة فيينا، الأمم المتحدة، نيويورك، ٢٠٠٤، ص ١١.

التمويل الانتخابي بشكل نسبي حسب الحجم البرلماني لكل من الكتل السياسية^(٦٠).

التجربة البريطانية: سارت بريطانيا في مسار الدول الأخرى التي أخذت بتمويل الحملات الانتخابية عندما أصدرت قانوناً يقر بتمويل تلك الحملات سنة ١٩٨٤ ومن خلاله تم تحديد مصروفات الحملة للحزب الواحد بمبلغ ١٠٠٠٠٠٠ جنيه إسترليني بعد المخاوف التي أثارها التمويل الأجنبي. وبسبب تعاضم دور المال في الحياة السياسية، وفي إطار سعي المشرع البريطاني لغرض تعزيز أخلاقيات العملية الانتخابية بشكل عام وتلك المتعلقة بالإنفاق الانتخابي بشكل خاص تم تشكيل لجنة سميت (مفوضية نولان) التي صاغت معايير ثابتة قابلة للتطبيق والتعديل بشكل دائم مع تبدل الواقع السياسي أو الاقتصادي، وقد ساهم عملها بدور أساسي في إصدار قانون سنة ٢٠٠٠ حول (الأحزاب السياسية والانتخابات والاستفتاءات)، كما وينظم هذا القانون معايير التبرعات وضرورة تسجيل الأحزاب، ويلزم بمراقبة الاتفاق الانتخابي المرتبط بالسقف المسموح به خلال الاستحقاقات الانتخابية^(٦١).

التجربة الفرنسية: اعتمدت فرنسا مبدأ التمويل العمومي للحملات الانتخابية في وقت متأخر مقارنة مع بريطانيا والدول الأخرى، حيث لم يكن لديها قواعد وأصول واضحة حول التمويل السياسي مما أدخل الحملات الانتخابية في نفق الطرق غير المشروعة، الأمر الذي دفع المشرع الفرنسي إلى تحديد سقف للتمويل الانتخابي؛ لغرض تهذيب سلوك المرشحين المتنافسين، لذلك ظهرت الحاجة بشكل كبير إلى إصدار قانون ينظم تمويل الأحزاب السياسية. فصدر القانون الأول في سنة ١٩٨٨ الذي حدد سقف الإنفاق الانتخابي وآلية مراقبة ذلك. ثم صدر في سنة ١٩٩٠ قانونان تولى أحدهما تحديد آليات جديدة لمراقبة الإنفاق والتمويل الانتخابيين، والثاني يقضي بنشر أسماء الشخصيات المعنوية المتبرعة ونشر الحسابات المالية للأحزاب السياسية، وفي سنة ١٩٩٥ صدر قانون جديد يمنع التبرعات من قبل الشخصيات المعنوية العامة أو الخاصة، كما خفض من سقف الإنفاق الانتخابي ورفع من التمويل العام، وباتت عملية التصريح عن الذمة المالية للمرشحين الفاترين إجبارية بعد ان كانت في السابق اختيارية^(٦٢).

٦٠. التمويل العمومي للحملات الانتخابية. دراسة مقارنة للتشريع المغربي والتجارب الدولية، مصدر سابق.

٦١. المصدر السابق.

٦٢. المصدر نفسه.

ثانيا: تجارب التمويل السياسي في الدول العربية

بعد ان بدأت بوادر الديمقراطية في بعض البلدان العربية اعتمادًا على تجارب الدول الغربية العريقة في مجال الديمقراطية ولغرض تنظيم عمل الأحزاب الناشئة من حيث مصادرها المالية وأبواب الإنفاق أخذت تلك الدول بالعمل على تشريع القوانين التي تنظم عمل الأحزاب لا سيما من جانبها المالي. ولا يمكن دراسة هذه القضية في الواقع العربي من دون التعرف على أبعادها الدولية لكون التشريعات العربية قد تأثرت بشكل كبير بمسارات تلك التشريعات لا سيما الغربية منها. وحتى تتضح الصورة أكثر حول تجارب الدول العربية في مسألة التمويل العمومي للأحزاب السياسية، نسلط الضوء على بعض التجارب العربية في هذا المجال:

التجربة الجزائرية: نظم القانون العضوي للانتخابات في الجزائر مصادر تمويل الحملات الانتخابية وطرق صرفها فالحملة الانتخابية تمول بواسطة موارد صادرة عن:

- مساهمة الأحزاب السياسية.
- مساعدة محتملة من الدولة، تقدم على أساس الإنصاف.
- مداخيل المترشح.

وقد حظر القانون في المادة ١٩١ على كل مترشح لأي انتخابات وطنية أو محلية أن يتلقى بصفة مباشرة أو غير مباشرة، هبات نقدية أو عينية أو أي مساهمة أخرى مهما كان شكلها من أي دولة أجنبية. وقد أعطت المادة ١٩٣ الحق في حدود النفقات الحقيقية في تعويض جزائي قدره ١٠٪. وعندما يحرز المترشحون للانتخابات الرئاسية على نسبة تفوق ١٠٪ وتقل أو تساوي ٢٠٪ من الأصوات المعبر عنها يرفع هذا التعويض إلى ٢٠٪ من النفقات المصروفة حقيقة وضمن الحد الأقصى المخصص به، وترفع نسبة التعويض إلى ٣٠٪ بالنسبة للمترشح الذي تحصل على أكثر من ٢٠٪ من الأصوات المعبر عنها^(٦٣).

٦٣. القانون العضوي المؤرخ في ٢٨ غشت ٢٠١٦ المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد ٥٠، ٢٠١٦.

التجربة التونسية: نصّ المرسوم رقم (35) لعام 2011 على تقديم التمويل العام المباشر للانتخابات، ووضع قيوداً على استعمال الأموال الخاصة لأغراض الحملات الانتخابية، وقد استند نظام التمويل العام إلى عدد الأصوات في دائرة انتخابية معينة ووزع بالتساوي على كل القوائم في الدائرة. ومنحت الهيئة المستقلة العليا للانتخابات سلطات واسعة لوضع نظام عادل لتخصيص وسائل الإعلام التي تملكها الدولة للأحزاب^(٦٤).

وتم تحديد قواعد منح المساعدات العمومية للقوائم المترشحة في الفصل (53)، حيث تعطى المساعدات العمومية لأي قائمة، على أساس قيمة تحدد لكل ألف ناخب في الدائرة الانتخابية، فيتم تخصيص التمويل العمومي على قسطين؛ بحيث يوزع القسط الأول 50٪ قبل بدء الحملة الانتخابية بالتساوي بين جميع القوائم، أما القسط الثاني من المساعدات العمومية 50٪ فيتم توزيعها خلال الحملة الانتخابية. كذلك ينص هذا الفصل بأن القوائم التي لم تحصل على 3٪ من الأصوات في الدائرة الانتخابية سداد نصف المساعدة المقدمة لها^(٦٥).

التجربة المصرية: نالت مسألة نفقات الدعاية الانتخابية في مصر أهمية خاصة من قبل المشرع منذ عام 1977، حيث حرص المشرع على وضع سقف أعلى للإنفاق على الدعاية ألزم المرشحين بمواعنه، وذلك منذ أول انتخابات أجريت في عام 1979^(٦٦). وأكد قانون الانتخابات الرئاسية المصري رقم 174 لسنة 2005 في المادة 7/21 على الالتزام بحظر إنفاق الأموال العامة وأموال شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام في أغراض الدعاية الانتخابية، وفي المادة (27) «يحظر تلقي أي مساهمات أو دعم نقدي أو عيني للحملة الانتخابية من أي شخص اعتباري مصري أو أجنبي أو من أي دولة أو جهة أجنبية أو منظمة دولية أو أي جهة يساهم في رأس مالها

٦٤. أنظمة تمويل الأحزاب السياسية، الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي، مصدر سابق: ٥١-٥٢.

٦٥. نحو شفافية الإنفاق السياسي في اليمن، مصدر سابق: ٨٠.

٦٦. ينظر: ضمانات حرية نزاهة الانتخابات (دراسة مقارنة)، مصدر سابق: ١٥١، عن: د- أكرام بدر الدين، تجاوزات انتخابات 1995، بحث منشور ضمن كتاب: الانتخابات النيابية في دول الجنوب، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1997: 293.

شخص أجنبي أو من شخص أجنبي»^(٦٧).

ثالثا: التمويل السياسي في ضوء قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥

اختلف الأمر في العراق بعد صدور قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ الذي نظم التمويل والإنفاق السياسي بشكل مفصل، وأعطى صلاحية تنظيم ذلك ومراقبته لدائرة شؤون الأحزاب والتنظيمات السياسية التي تتولى متابعة أعمال ونشاطات الأحزاب السياسية، وتقييم مدى مطابقتها وامثالها لأحكام القانون، وكذلك رصد المخالفات الصادرة عن الأحزاب السياسية والتحقيق فيها.

حدد القانون مصادر التمويل في الفصل الثامن في المواد من (٣٣-٤٥) ونجد المادة (٣٣) من هذا القانون تناولت موارد الحزب ومصادر تمويله وحددتها في الآتي:

أولاً: اشتراكات أعضائه.

ثانياً: التبرعات والمنح الداخلية.

ثالثاً: عوائد استثمار أمواله وفقاً لهذا القانون.

رابعاً: الإعانات المالية من الموازنة العامة للدولة بموجب المعايير الواردة في هذا القانون.

أما المادة (٣٧) فقد حرّمت قبول أي تبرع أو ميزة أو منفعة من المؤسسات والشركات العامة الممولة ذاتياً، ومن الشركات التجارية والمصرفية التي يكون جزءاً من رأسمالها من الدولة، أو تلقي التبرعات المرسلة من أشخاص أو دول أو تنظيمات أجنبية. وهذا الأمر أيضاً تناوله قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ في المادة (٩) من الفصل التاسع الخاص بالدعاية الانتخابية حيث نصت تلك المادة: يحظر الإنفاق على الدعاية الانتخابية من المال العام أو من موازنات الوزارات أو من أموال الوقف أو من أموال الدعم الخارجي.

٦٧. ينظر: النظرية العامة للجرائم الانتخابية (دراسة مقارنة)، ضياء عبد الله عبود، أطروحة دكتوراه، جامعة بابل، ٢٠٠٧.

ومنعت المادة (٤١) الحزب أو التنظيم السياسي عن:

أولاً: قبول أموال عينية أو نقدية من أي حزب أو جمعية أو منظمة أو شخص أو أية جهة أجنبية إلا بموافقة دائرة الأحزاب.

ثانياً: إرسال أموال أو مبالغ إلى جمعيات أو منظمات أو إلى أية جهة أجنبية إلا بموافقة دائرة الأحزاب.

ووفقاً للمادة (٣٢) في الفقرة ثالثاً يتم حجب الإعانة المقترحة من الدولة لأي حزب سياسي أو تنظيم سياسي لمدة ستة أشهر بطلب مسبب من دائرة الأحزاب وبناءً على قرار قضائي في حالة ارتكابه إحدى الحالات الآتية:

قيامه بعمل من شأنه الاعتداء على حقوق وحرريات مؤسسات الدولة والأحزاب الأخرى والنقابات والاتحادات والمنظمات غير الحكومية.

التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى بما يضر بالمصالح العليا للعراق.

وجاء في المادة (٤٢) تتسلم الأحزاب السياسية إعانة مالية سنوية من ميزانية الدولة، ويتم تحويلها إلى حساب كل حزب من قبل وزارة المالية. وفي المادة (٤٣) تختص وزارة المالية بالموافقة على التقدير السنوي للمبلغ الكلي للإعانة المالية المقدمة من الدولة للأحزاب، وتقدم اقتراحاً بذلك إلى مجلس الوزراء للبت فيه وتضمينه في مشروع الموازنة العامة للدولة.

والملاحظ ان القانون لم يتطرق إلى تحديد سقف أعلى لما يتلقاه الحزب السياسي من التبرعات النقدية أو العينية. وبالإضافة إلى المواد السابقة نجد بأن المادة (٤٤) تؤكد على أن يكون هنالك دعم من الدولة للأحزاب السياسية، حيث يتم اقتراح مبلغ الدعم الحكومي من قبل دائرة شؤون الأحزاب والتنظيمات السياسية وتقدمه إلى وزارة المالية التي تقدر مبلغ الإعانة، وتقدم بذلك اقتراحاً إلى مجلس الوزراء لغرض البت فيه وتضمينه في مشروع الموازنة العامة، وتتولى دائرة الأحزاب توزيع المبلغ الكلي للإعانة المالية على الأحزاب وفقاً للنسب الآتية:

أولاً: ٢٠٪ عشرون بالمائة بالتساوي على الأحزاب السياسية المسجلة وفق أحكام هذا القانون.

ثانياً: ٨٠٪ ثمانون بالمائة على الأحزاب الممثلة في مجلس النواب وفقاً لعدد المقاعد التي حاز عليها مرشحوها في الانتخابات النيابية.

وتأتي المادة (٤٠) منوهة بأنه لا يجوز صرف أموال الحزب أو التنظيم السياسي لغير أغراضه وأهدافه طبقاً للقواعد والإجراءات التي ينظمها نظامه الداخلي.

ولا شك ان صدور قانون الأحزاب السياسية في العراق يمثل خطوة مهمة في الاتجاه الصحيح، حيث يقوم بتنظيم عمل الأحزاب السياسية بشكل عام وتنظيم التمويل المالي بشكل خاص، لا سيما بعد ان أثبتت التجارب الدولية الدور الكبير والمحوري الذي يلعبه التمويل في حركة الحياة السياسية، لذلك فان مرحلة التشريع وإصدار القانون هي المرحلة الأولى وتبقى المرحلة الثانية متمثلة بالتنفيذ معياراً مهماً في تقييم مدى النجاح والإخفاق وفقاً للمعايير الدولية في الديمقراطيات الراسخة، لان مسألة التطبيق الصحيح والمهني من أهم التحديات لهذا القانون، وان إنفاذ ذلك الدور بدائرة الأحزاب والتنظيمات السياسية التابعة للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات يعطيها فسحة كبيرة لحرية العمل ورصد كل أوجه الانحراف في التمويل بمختلف أنواعه وأشكاله، سواء من حيث أبواب الدعم ومصادره، أو من حيث أوجه الإنفاق وفقاً لما سمح به القانون، بما يحقق الهدف المرجو من ذلك، متمثلاً ببناء حياة سياسية سليمة وفقاً للمعايير الدولية.

الخاتمة

أصبحت قضية التمويل السياسي ظاهرة عالمية لما تلعبه من دور خطير في توجيه الحياة السياسية، لذلك عملت الدول الديمقراطية على تحديد مصادر التمويل بعد ان تبينت فاعلية المال السياسي الحقيقية من خلال أصحاب النفوذ المالي وسيطرتهم على الحياة السياسية أو من خلال التدخلات الخارجية، وقد كانت التشريعات الوسيلة الأبرز لمعالجة تلك الظاهرة السياسية وتخفيف وطأها عن طريق فرض العقوبات الرادعة وتحديد المصادر المالية للأحزاب السياسية.

وفي الوقت ذاته عملت تلك الدول على الدعم المالي للحياة السياسية، وهذا الأمر فتح الباب أمام مشاكل أخرى وضعت لها التشريعات الحلول المختلفة، لذلك قامت التشريعات بتقييد الإنفاق من المال العام على الأنشطة السياسية، لغرض بناء منظومة سياسية صحيحة من خلال إنشاء مراكز بحثية وتدريب كوادر سياسية وغير ذلك مما له أثر كبير في توجيه الحياة السياسية، وعندما يحقق التمويل السياسي أهدافه في بناء حياة سياسية سليمة تقود إلى حكومات عادلة، فسوف يصبح المال الذي يتم إنفاقه لتحقيق ذلك الهدف لا قيمة له قبال ذلك، ولكن إذا أصبح التمويل السياسي وسيلة جديدة للإثراء وزيادة الفساد السياسي، وترسيخ نفوذ وسيطرة الأحزاب المنتفذة، فان ذلك يكون أداة أخرى لتعقيد الواقع السياسي واستنزاف وهدر المال العام.

لا شك ان صدور قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥ الذي ينظم عمل وتأسيس الأحزاب السياسية يمثل مرحلة مهمة وخطوة في الاتجاه الصحيح لتثبيت أسس وركائز الديمقراطية، وهو مرحلة متقدمة نحو السير باتجاه تطبيق المعايير الدولية في هذا المجال، ويمثل التمويل السياسي من حيث مصادره وطرق إنفاقه من أهم الركائز التي يتحقق من خلالها مبدأ المصداقية الذي يركز على الشفافية والنزاهة في العملية الانتخابية، تحقيقاً لمبدأ تكافؤ الفرص والعدالة بين الأحزاب السياسية والمرشحين.

مصادر الدراسة

١. الأحزاب السياسية (أهميتها- نشأتها- نشاطها)، د- سعاد الشرفاوي، مجلس الشعب، الأمانة العامة، ٢٠٠٥.
٢. الأحزاب السياسية والديمقراطية من الناحيتين النظرية والعملية، المجموعات البرلمانية، نورم كيلي وسيفاكور اشياغبور، المعهد الديمقراطي الوطني.
٣. أنظمة تمويل الأحزاب السياسية، الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي، مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق، جامعة نيويورك، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، سوجيت شودري، كاثرين غلين باس وآخرين، ٢٠١٤.
٤. جرائم التمويل والإنفاق في الدعاية الانتخابية، دراسة مقارنة، علاء ياسر حسين، رسالة ماجستير، جامعة ذي قار، كلية القانون، ٢٠١٥.
٥. جملة اعتراضية، علاء الأسواني، دار الفارابي، بيروت، لبنان، ط ١، ٢٠١٤.
٦. الحماية الجنائية للمبادئ الحاكمة للانتخاب السياسي في مراحل المختلفة، د. حسام الدين محمد احمد، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ١، ٢٠٠٣.
٧. دليل مراقبة التمويل الانتخابي، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، ٢٠١٥.
٨. دليل الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات، الإصدار الثالث، مراقبة الانتخابات ودعم الديمقراطية، بروكسل، بلجيكا، ٢٠١٦.
٩. الديمقراطية والانتخابات في العالم العربي، المنظمة العربية لحقوق الإنسان، أعمال المؤتمر الدولي حول الديمقراطية والانتخابات في العالم العربي، القاهرة، ٢٠١٤، ط ١.
١٠. الرشوة الانتخابية كأحد جرائم التأثير على إرادة الناخب، المستشار فهد عبد العظيم صالح، الأبحاث القانونية، شبكة المعلومات العربية القانونية.
١١. ضمانات حرية نزاهة الانتخابات (دراسة مقارنة)، سعد مظلوم عبد الله العبدلي، رسالة

- ماجستير، جامعة بابل، ٢٠٠٧.
١٢. مبادئ توجيهية لتنظيم الأحزاب السياسية، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، بولندا، وارسو ٢٠١١.
١٣. النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية - مقارنة حول المشاركة والمنافسة السياسية في النظام السياسي الجزائري - رسالة ماجستير، عبد المؤمن عبد الوهاب، كلية الحقوق، جامعة الأخوة منتوري قسنطينة، ٢٠٠٧.
١٤. النظرية العامة للجرائم الانتخابية (دراسة مقارنة)، ضياء عبد الله عبود، أطروحة دكتوراه، جامعة بابل، ٢٠٠٧.
١٥. نحو شفافية الإنفاق السياسي في اليمن، مجموعة من الباحثين، إصدارات المنظمة اليمنية لتعزيز النزاهة، ط ١، الجمهورية اليمنية، صنعاء، ٢٠١٣.
١٦. ورقة سياسات، مساهمة الدولة في تمويل الأحزاب السياسية في الأردن، إعداد: محمد الحسيني، الناشر مؤسسة فريدريش ايرت، مكتب عمان، ٢٠١٢، الأردن.
١٧. القانون العضوي المؤرخ في ٢٨ غشت ٢٠١٦ المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد ٥٠، ٢٠١٦.
١٨. قانون السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥.
١٩. قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ١٩ لسنة ٢٠٢٠.
٢٠. مبادرة حول البيانات الانتخابية المفتوحة، موقع الكتروني:
- openelectiondata.net/ar/guide/key-categories/campaign-finance
٢١. المرصد العربي للانتخابات، فهرس المصطلحات الانتخابية، الشبكة العربية لمراقبة الانتخابات، ٢٠٠٧، www.intekhabat.org
٢٢. موقع المعرفة الانتخابية <http://aceproject.org/about-en>