ورقة سياسات 4

تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية

مركز القدس للدراسات السياسية
AL-QUDS CENTER For Political Studies

NDI
NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

ورقــة سياسات (4)

تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية[1]

مقدمة

تبحث ورقة السياسات هذه في أمرين سياسيين مهمين؛ الأمر الأول يتعلق بموضوع تحديد الضوابط المناسبة للحملات الانتخابية من حيث وضع سقف للإنفاق والرقابة عليه، فيما يتعلق الأمر الثاني بمسألة تمويل الأحزاب السياسية وبخاصة إمكانية اعتماد معيار جديد من معايير تمويل الأحزاب السياسية يتصل بتمويل حملاتها الانتخابية ارتباطاً بنفوذها الانتخابي من حيث حجم الأصوات التي تحصل عليها والمقاعد النيابية التي تفوز بها.

وتضمن القسم الأول من الورقة الخاص بتمويل الحملات الانتخابية عرضاً للمشكلة التي تتمثل في أن مشروع قانون الانتخاب الجديد لسنة 2015 قد نص على مسؤولية الهيئة المستقلة للانتخاب بإصدار تعليمات تنفيذية تحدد الأحكام والأسس والضوابط المتعلقة بالدعاية الانتخابية بما في ذلك ضوابط الإنفاق المالي دون ربطها بمجمل الحملة الانتخابية وبمعايير قانونية واضحة.

وشرحت الورقة البيئة التشريعية لتمويل الحملات الانتخابية في قانون الانتخاب لسنة 2012 والنواقص فيها التي لم تتح للهيئة المستقلة للانتخاب فرض رقابة فعلية على تمويل الحملات الانتخابية، وتوقفت أمام توصيات تقارير الرقابة الدولية والمحلية بشأن الإفصاح المالي ووضع حدود للإنفاق على الحملة الانتخابية.

> اقترحت الورقة ضوابط تشتمل على وضع سقف للإنفاق على الحملة الانتخابية، وفتح حساب بنكي خاص بالحملة، وعقوبات في حالة عدم الالتزام بأحكام القانون.

واستعرضت الورقة عدة تجارب عربية خاصة بالرقابة على تمويل الحملات الانتخابية، وشمل ذلك المغرب ومصر وتونس ولبنان والسودان. وبلورت الورقة في ضوء ما سبق ضوابط مقترحة لتمويل الحملات الانتخابية اشتملت على وضع سقف للإنفاق على الحملة الانتخابية من خلال ثلاثة بدائل وأمثلة تطبيقية عليها، وفتح حساب بنكي خاص بالحملة لكل قائمة انتخابية، واقتراح عقوبات في حالة عدم الالتزام بأحكام القانون بهذا الصدد.

أما القسم الثاني من الورقة فهو يتناول التمويل العمومي للأحزاب السياسية، ويبدأ بعرض المشكلة التي تتمثل بضعف معايير التمويل للأحزاب في الأردن من حيث وظيفته في تحفيز الأحزاب على تأطير الجمهور وعلى المشاركة في الانتخابات وتداول السلطة، إضافة إلى استفراد الحكومة في وضع شروط وإجراءات هذا التمويل.

(1) نظم مركز القدس للدراسات السياسية ورشة عمل حوارية لمناقشة ورقة «تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية» برعاية معالي الأستاذ رياض الشكعة رئيس مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب، بتاريخ 2015/11/10، في فندق لاندمارك، عمّان.

اقترحت الورقة تمويلاً إضافياً للحزب يستند إلى ثقل الحزب في الانتخابات والبرلمان، ومساهمة الدولة في تمويل الحملات الانتخابية للأحزاب.

وشرحت الورقة تطور البيئة التشريعية الأردنية الناظمة لتمويل الأحزاب، ثم استعرضت عدة تجارب عربية ودولية بشأن التمويل العمومي للأحزاب للاستفادة منها، شملت المغرب وتونس ومصر وإسبانيا وفرنسا. ثم بحثت في تطوير معايير التمويل العمومي للأحزاب الأردنية، وقدمت تطويراً لمعايير التمويل التشغيلي، واقترحت تمويلاً إضافياً للحزب يستند إلى ثقل الحزب في الانتخابات والبرلمان، ومساهمة الدولة في تمويل الحملات الانتخابية للأحزاب.

أولاً: تمويل الحملات الانتخابية

(1) عرض المشكلة

يقترب الأردن للمرة الأولى في تاريخ انتخاباته النيابية من التصدي الفعال لمشكلة الاستخدام غير المشروع للمال السياسي بمناسبة التحضير لانتخابات مجلس النواب الثامن عشر، وسن قانون جديد للانتخاب، حيث أعدت الحكومة مشروع قانون جديد للانتخاب، وأحالته خلال شهر أيلول/ سبتمبر 2015 إلى مجلس النواب.

فقد كرّس مشروع القانون المادة (21) منه للتأكيد على حرية الدعاية الانتخابية وتحديد مدتها، (الفقرة/أ)، وعلى مسؤولية الهيئة المستقلة للانتخاب في إصدار تعليمات تنفيذية تحدد الأحكام والأسس والضوابط المتعلقة بالدعاية الانتخابية بما في ذلك ضوابط الإنفاق المالي (الفقرة/ب). غير أن هذه المادة ربطت وضع ضوابط الإنفاق المالي بالدعاية الانتخابية فقط، بينما يتعين الأمر ربطها بمجمل الحملة الانتخابية، هذا من ناحية، وأوكلت مهمة وضع ضوابط الإنفاق المالي للهيئة المستقلة بدون الاستناد إلى أحكام ومعايير قانونية واضحة ومحددة من ناحية أخرى، الأمر الذي يبقي على إشكالية الاستخدام المفرط أو غير المشروع للمال السياسي قائمة، وهذا يلحق ضرراً بليغاً بنزاهة الانتخابات وعدالتها، وبسلامة التمثيل النيابي للمواطنين.

إن أهمية هذا الموضوع تتطلب عدم الاكتفاء بتوجهات عامة يصعب مراقبتها، بل يجب وضع سقوف محددة للإنفاق على الحملات الانتخابية كمعيار من معايير عدالة الانتخابات ومحاربة الاستخدام غير المشروع للمال السياسي، وأن تخضع هذه السقوف لرقابة صارمة من قبل لجان رسمية تشارك فيها الهيئة المستقلة للانتخاب وديوان المحاسبة، وهذا يتطلب بأن ينص قانون الانتخاب على المعايير والضوابط والأدوات الخاصة بالإنفاق على الحملات الانتخابية والرقابة عليها، ويترك للهيئة المستقلة أن تضع التفاصيل بتعليمات تصدر لهذه الغاية.

البيئة التشريعية لتمويل الحملات الانتخابية

المال هو عصب الحملات الانتخابية، بغض النظر عن مصدره الذي قد يتأتى من موارد المرشحين أنفسهم، أو من مصادر أخرى مثل التبرعات أو الحزب أو خزينة الدولة. ويلاحظ في الأردن أن هناك تزايداً ملحوظاً في الإنفاق على الحملات الانتخابية خلال العقد الأخير، حيث ينفق بعض المرشحين الملايين من الدنانير على حملاتهم الانتخابية، وهذا أمر يخالف معايير عدالة الانتخابات، علاوة على الاستخدامات غير المشروعة للمال في شراء الأصوات، وقد تنبهت كثير من الدول لهذه الظاهرة، وتبنت لها حلولاً تتمثل أساساً بوضع سقف للإنفاق والرقابة عليه.

لقد خلا قانون الانتخاب لسنة 2012 من أي تحديدات تتعلق بوجود قواعد خاصة بتمويل الحملات الانتخابية ووسائل ضبط إنفاق المال السياسي. يُستثنى من ذلك ما جاء في المادة (12) من التعليمات التنفيذية رقم (11) الصادرة

عن الهيئة المستقلة للانتخاب، والتي طلبت الهيئة بالاستناد إليها من المرشحين في الدوائر المحلية والدائرة العامة في انتخابات 2013، الإفصاح عن موارد تمويل حملاتهم الانتخابية وأوجه إنفاق تلك الموارد. غير أن هذا «التمرين» الذي أقدمت عليه الهيئة لم ينطو على نتيجة عملية لإنه لم يكن بوسع الهيئة أن تتأكَد من صحة المعلومات أو تفرض عليها رقابة محاسبية، وفي ضوء ذلك، اكتفت الهيئة بنشر أسماء من أفصحوا عن مصادر تمويلهم في وسائل الإعلام، ولم تتخذ أي إجراء بحق 118 مرشحاً فردياً، وثلاثة قوائم لم يقدموا الإفصاح المالي المطلوب.

تقارير الرقابة الدولية والمحلية على الانتخابات

أوصى التقرير النهائي لبعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات النيابية 2013 في المملكة بتضمين قانون الانتخاب إجراءات مفصلة وأحكام تفرض على الأحزاب السياسية والمرشحين كشف مصادر تمويلهم بغية تعزيز الشفافية خلال الحملة الانتخابية، فضلاً عن فرض عقوبات على الجهات التي تمتنع عن كشف هذه المصادر بهدف تعزيز المساءلة. واعتبر التقرير أن من شأن تحديد سقف أعلى معقول للإنفاق على الحملة الانتخابية المسموح به للأحزاب السياسية والمرشحين أن يساهم في جعل الجميع متساوين في هذا المجال.

> دعا تقرير وفد المعهد الديمقراطي الوطني إلى تحديد متطلبات الإفصاح المالي في التعليمات التنفيذية الصادرة عن الهيئة المستقلة للانتخاب.

أما تقرير وفد المعهد الديمقراطي الوطني للانتخابات النيابية 2013، فقد أوصى بتقوية الإطار الانتخابي من خلال مراجعة قانون ونظام الانتخاب لتشجيع التنافس السياسي وتشكيل التحالفات والأحزاب السياسية، والنص على شروط الإشهار المالي للحد من التزوير ومن تأثير المال السياسي. وكان الوفد قد أوصى في بيانه التقييمي لمرحلة ما قبل الانتخابات بأن تتضمن التعليمات التنفيذية الصادرة عن الهيئة المستقلة للانتخاب تحديد متطلبات الإفصاح المالي بهدف منع تحايل الناخبين والحد من تأثير المال السياسي، واعتبر أن هذه التعليمات يمكن أن تلزم المرشحين والقوائم بإنشاء حسابات بنكية مخصصة للحملات الانتخابية وإطلاع الهيئة على كشوف الحسابات بما فيها المساهمات أو التبرعات ونفقات الحملة. وأكد على وجوب أن تنشئ الهيئة مكتباً مختصاً بالتدقيق في التبرعات للحملات ونفقاتها.

وأشار تقرير مركز كارتر من جهته إلى ضعف التعليمات الخاصة بتمويل الحملات الانتخابية في الأردن، لافتاً إلى أنه لم يكن هناك أي اهتمام بوضع حدود للإنفاق على الحملة الانتخابية، ما سمح للمال السياسي، بحسب التقرير، بلعب دور كبير في الانتخابات، ودعا إلى بذل جهود لمعالجة هذه المشاكل من أجل إعادة الثقة بالعملية الانتخابية.

ولاحظ تقرير المركز الوطني لحقوق الإنسان وجود تفاوت كبير وواضح فيما بين المرشحين في الإنفاق على الدعاية الانتخابية، واستخلص بأن ذلك يظهر الحاجة الملحة لضرورة إقرار تشريع يحدد سقف أعلى للأموال التي يمكن إنفاقها على الدعاية الانتخابية.

وشدّد تقرير «راصد» على أن قانون الانتخاب لم يضع حداً أعلى للإنفاق على الحملات الانتخابية، واعتبر أن هذا الاختلال قد أدى بصورة رئيسية إلى تداول المال السياسي بصورة أكبر ، معتبراً أن ذلك قد سهل من استحداث سبل جديدة لشراء الأصوات دون ملاحقة قانونية.

(2) تجارب عربية بشأن وضع سقف للإنفاق الانتخابي ومراقبته

يعد وضع سقف للإنفاق على الحملة الانتخابية من أبرز المعايير الدولية التي تتوخى ضمان عدالة الانتخابات وتكافؤ الفرص بين المرشحين، ولذا نتوقف هنا عند تجارب عدد من البلدان العربية بهذا الخصوص للاستفادة منها في الحالة الأردنية.

يعد وضع سقف للإنفاق على الحملة الانتخابية من أبرز المعايير الدولية التي تتوخى ضمان عدالة الانتخابات وتكافؤ الفرص بين المرشحين.

المملكة المغربية

جاء في القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب، أنه يجب على المترشحين للانتخابات التشريعية أن يلتزموا بسقف المصاريف الانتخابية المحدد بموجب مرسوم يتخذ باقتراح من السلطات الحكومية المكلفة بالداخلية والعدل والمالية. (المادة 93)

ونصت المادة (94) من القانون على أنه يتوجب على وكيل كل قائمة أو مترشح أن يضع بياناً مفصلاً لمصادر تمويل حملته الانتخابية، وجرداً للمبالغ التي صرفها أثناء حملته الانتخابية، وأن يرفق هذا الجرد بجميع الوثائق التي تثبت صرف المبالغ المذكورة. كما يتوجب على وكلاء القوائم المرشحة أو المترشحين أن يودعوا خلال شهر واحد من تاريخ إعلان نتائج الاقتراع لدى المجلس الأعلى للحسابات جرداً بالمصاريف الانتخابية الخاصة بترشيحاتهم مرفقاً بالوثائق التي تُثبت تلك المصاريف (المادة 95).

وارتباطاً بما سبق، يتولى المجلس الأعلى للحسابات بحث جرد مصاريف المترشحين الخاصة بحملاتهم الانتخابية والوثائق المثبتة لها، ويُضمن بحثه في تقرير يشير فيه إلى أسماء المترشحين الذين لم يودعوا جرداً بالمصاريف، أو لم يبينوا مصادر تمويل هذه الحملات، أو لم يرفقوا الجرد المذكور بوثائق الإثبات المطلوبة، أو تجاوزوا السقف المحدد للمصاريف الانتخابية، أو لم يبرروا تلك المصاريف. (المادة 96). ويتعين بالاستناد إلى هذا التقرير مخاطبة كل نائب معني للإدلاء بالوثائق المطلوبة في غضون تسعين يوماً تحت طائلة تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المادة (12) من القانون، وهي المادة التي تُجرّد من العضوية في مجلس النواب كل نائب تخلف عن إيداع جرد بمصاريفه الانتخابية ضمن المهلة المحددة، أو لم يرفق الجرد المذكور بوثائق الإثبات، وكذلك كل نائب تجاوز السقف المحدد للمصاريف الانتخابية، أو لم يبين مصادر تمويل حملته الانتخابية أو لم يُبرر المصاريف المذكورة.

يُجرّد من العضوية في مجلس النواب كل نائب تخلف عن إيداع جرد بمصاريفه الانتخابية ضمن المهلة المحددة.

وبمناسبة الانتخابات النيابية التي أجريت بتاريخ 2011/11/25، تم رفع سقف الحد الأعلى للصرف على الحملة الانتخابية من 250 ألف إلى 350 ألف درهم للمرشح، وهو ما يعادل 35 ألف دينار أردني.

جمهورية مصر العربية

حدد قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014 الحد الأقصى لما ينفقه كل مترشح في الدعاية الانتخابية في النظام الفردي بـ 500 ألف جنيه مصري، ويكون الحد الأقصى للإنفاق في مرحلة الاعادة 200 ألف جنيه. ويضاعف الحدان المشار إليهما لكل 15مترشحاً تجمعهم قائمة واحدة. (المادة 25)

وللمترشح بحسب المادة (26) أن يتلقى تبرعات نقدية أو عينية من أي شخص طبيعي مصري أو من الأحزاب السياسية المصرية، بشرط ألا يتجاوز التبرع العيني والنقدي من أي شخص أو حزب 5% من الحد الأقصى المصرح به للإنفاق على الدعاية الانتخابية. ويحظر تلقي تبرعات بالزيادة عن هذه النسبة، ويلتزم المترشح بإخطار اللجنة العليا بأسماء الأشخاص والأحزاب التي تلقى منها تبرعاً ومقدار التبرع. وتحدد اللجنة العليا الإجراءات المتبعة لتقدير القيمة النقدية للتبرعات العينية والتي يتعذر تقديم فاتورة معتمدة بقيمتها.

ويُشترط لقبول أوراق الترشح أن يقوم المترشح بفتح حساب بالعملة المحلية في أحد البنوك التي تحددها اللجنة العليا للانتخابات أو بأحد مكاتب البريد، يودع فيه ما يتلقاه من التبرعات النقدية وما يخصصه من أموال، كما تقيد فيه القيمة النقدية للتبرعات العينية. وعلى البنك أو مكتب البريد والمترشح إبلاغ اللجنة العليا أولاً بأول بما يتم إيداعه وقيده في هذا الحساب ومصدره. كما يقوم المترشح بإخطار اللجنة العليا بأوجه إنفاقه من هذا الحساب، وذلك خلال المواعيد ووفق الإجراءات التي تحددها. ولا يجوز الإنفاق على الحملة الانتخابية من خارج هذا الحساب. (المادة 27)

وأشارت المادة (28) إلى ضرورة التزام كل مترشح بتقديم سجل منتظم وفقاً لمعايير المحاسبة المصرية يدون به مصادر التمويل ومصاريف دعايته الانتخابية، ويتولى الجهاز المركزي للمحاسبات مراجعة حسابات الدعاية الانتخابية للتمرشحين، وتضع اللجنة العليا ضوابط وإجراءات إمساك وتقديم هذا السجل للمراجعة.

الجمهورية التونسية

يوضح الفصل (75) من القانون الأساسي الانتخابي التونسي لسنة 2014 بأن تمويل الحملة الانتخابية للمرشحين والقوائم المرشحة يتم بالتمويل الذاتي والتمويل الخاص والتمويل العمومي.

ويعرف القانون التمويل الذاتي بأنه التمويل النقدي أو العيني من الموارد الذاتية. ويعرف التمويل الخاص بأنه كل تمويل نقدي أو عيني للحملة يتأتى مصدره من أشخاص طبيعيين دون سواهم، بحساب عشرين مرة الأجر الأدنى المضمون في القطاعات غير الفلاحية للفرد الواحد بالنسبة إلى الانتخابات التشريعية لكل قائمة مترشحة أو مترشح أو حزب. (الفصل 77)

تتولى الهيئة العليا المستقلة للانتخاب مراقبة التزام القائمة المرشحة أو المرشح أو الحزب بقواعد تمويل الحملة الانتخابية ووسائلها وفرض احترامها.

أما بخصوص التمويل العمومي، فإنه يُخصص بحسب الفصل (78) لكل مرشح أو قائمة مرشحة منحة بعنوان مساعدة عمومية على تمويل الحملة الانتخابية، ويحصل المرشح أو القائمة على نصفها قبل انطلاق الحملة. ويصرف النص الثاني خلال أسبوع بعد إعلان النتائج النهائية للانتخابات بشرط إثبات ما يفيد إنفاق القسط الأول في مصاريف الحملة وإيداع الحسابات لدى محكمة المحاسبات. ويُلزم بإرجاع كامل المنحة العمومية كل مرشح حصل على أقل من 3% من الأصوات المصرح بها على المستوى الوطني أو كل قائمة حصلت على أقل من 3% من الأصوات المصرح بها على مستوى الدائرة الانتخابية، ولم تفز بمقعد في البرلمان. كما تُلزم كل قائمة أو مرشح بإرجاع المبالغ التي ثبت أنها لا تكتسي صبغة مصاريف انتخابية. وتسترد الدولة كل مبلغ غير مستهلك من المنحة العمومية.

ويبين قانون الانتخاب في الفصل(81) أن تحديد كل من السقف الإجمالي للإنفاق على الحملة الانتخابية وسقف التمويل الخاص وسقف التمويل العمومي وشروطه يتم بالاستناد إلى معايير من بينها حجم الدائرة الانتخابية وعدد الناخبين فيها وتكلفة المعيشة تصدر بموجب أوامر حكومية بعد استشارة الهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

ويتعين على كل قائمة أو مرشح أو حزب فتح حساب بنكي وحيد خاص بالحملة الانتخابية، وتتولى الهيئة العليا بالتنسيق مع البنك المركزي التونسي ضبط إجراءات فتح الحساب وغلقه أو تحديد حساب موحد للحملة الانتخابية. ويعين المرشح أو رئيس القائمة أو الممثّل القانوني للحزب وكيلاً للتصرف في الحساب البنكي وفي المسائل المالية والمحاسبية للحملة، ويصرح الوكيل وجوبا بالحساب لدى الهيئة العليا. (الفصل 82)

ويتم في الحساب البنكي رصد المبالغ المخصصة للحملة، وتصرف منه جميع المصاريف. ويترتب على ذلك تزويد الهيئة العليا بالمعلومات الخاصة بالحساب البنكي وهوية الوكيل الذي يتحمل مسؤولية صرف المبالغ المودعة بالحساب. ويتوجب على الهيئة العليا مسك سجل مرقم ومختوم لتسجيل جميع المداخيل والنفقات بشكل متسلسل حسب تاريخ إنجازها دون شطب أو تغيير مع النص على مرجع وثيقة الإثبات، وينبغي أيضا إعداد قائمة بالأنشطة المنجزة مؤشر عليها من قبل الهيئة العليا، وقائمة تأليفية للمداخيل والمصاريف الانتخابية بالاعتماد على سجل هذه العمليات موقع عليها من قبل رئيس القائمة أو المرشح أو الممثل القانوني للحزب. (الفصل 83)

وتتولى الهيئة العليا المستقلة للانتخاب خلال الحملة بموجب الفصل (89)، مراقبة التزام القائمة المرشحة أو المرشح أو الحزب بقواعد تمويل الحملة الانتخابية ووسائلها وفرض احترامها بالتعاون مع مختلف المؤسسات العمومية بما في ذلك البنك المركزي التونسي ومحكمة المحاسبات ووزارة المالية.

ويشرف البنك المركزي على عملية فتح الحسابات البنكية، ويمد الهيئة العليا ومحكمة المحاسبات بكشف بهذه الحسابات. ويتعين على البنك المركزي ووزارة المالية اتخاذ الإجراءات اللازمة بما يحول دون التمويل الأجنبي للانتخابات (الفصل 90)، بينما تتولى محكمة المحاسبات إنجاز رقابتها على موارد ومصاريف كل قائمة مرشحة أو مرشح أو حزب والمخصصة للحملة، والتثبت من الالتزام بوحدة الحساب وإنجاز رقابتها على موارد الحساب البنكي الوحيد ومصاريفه. (الفصل 91)

وفي مجال العقوبات، فإن الفصل (98) من قانون الانتخاب ينص على أنه إذا لم يتم إيداع الحساب المالي لقائمة أو مرشح أو حزب، تتولى محكمة المحاسبات التنبيه على الجهة المخالفة وإمهالها مدة 30 يوماً. وفي حالة عدم إيداع الحساب خلال هذه المدة، تقضي المحكمة بتحميلها غرامة تساوي 25 ضعفاً لسقف الإنفاق. وإذا قررت المحكمة رفض الحساب المالي لقائمة أو مرشح أو لحزب دون أن يكون قد تجاوز سقف الإنفاق، تقضي بتحميله غرامة تساوي 10 % من سقف الإنفاق. وفي حالة تجاوز سقف الإنفاق في إحدى الدوائر، تسلط محكمة المحاسبات عقوبة مالية على القائمة أو المرشح أو الحزب تساوي المبلغ المتجاوز للسقف إذا كان التجاوز في حدود 10 %، وتتضاعف العقوبة لتصل إلى 75 ضعفاً إذا كان التجاوز بأكثر من 75 %. أما إذا لم يتم إيداع الحساب المالي أو تجاوز السقف بأكثر من 75 %، تصرح محكمة المحاسبات بإسقاط عضوية كل عضو في مجلس نواب الشعب ترشح عن إحدى القوائم.

الجمهورية اللبنانية

أكد قانون رقم 2008/25 المعدل بموجب قانون رقم 2008/59 على أن يخضع لأحكام هذا القانون، تمويل الحملات الانتخابية وإنفاق المرشحين أثناء فترة الحملة الانتخابية التي تبدأ من تاريخ تقديم الترشيح وتنتهي لدى إقفال صناديق الاقتراع. ويتوجب على كل مرشح فتح حساب في مصرف عامل في لبنان يسمى حساب الحملة الانتخابية، ولا يخضع حساب الحملة الانتخابية للسرية المصرفية، ويعتبر المرشح متنازلاً حكما عن السرية المصرفية لهذا الحساب بمجرد فتحه، ويجب أن يتم استلام جميع المساهمات ودفع جميع النفقات الانتخابية عن طريق هذا الحساب حصراً وذلك خلال كامل فترة الحملة الانتخابية. ولا يجوز قبض أو دفع أي مبلغ يفوق المليون ليرة (حوالي 666 دولاراً) إلا بموجب شيك بنكي. كما لا يجوز أن يتجاوز مجموع المساهمات المقدمة من أجل تمويل الحملة الانتخابية للمرشح سقف الإنفاق الانتخابي، ويحدد سقف المبلغ الأقصى الذي يجوز لكل مرشح إنفاقه أثناء فترة الحملة الانتخابية وفقاً لما يلي:

- قسم ثابت مقطوع قدرة 150 مليون ليرة لبنانية (100,000 دولار).
- قسم متحرك يرتبط بعدد الناخبين في الدائرة الانتخابية، ويحدد بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء بتنسيب من وزير الداخلية والبلديات. ويتوجب على كل مرشح بعد انتهاء الانتخابات تنظيم بيان حسابي شامل وفق الأصول المحاسبية.

> يتوجب على كل مرشح فتح حساب في مصرف عامل في لبنان يسمى حساب الحملة الانتخابية، ولا يخضع حساب الحملة الانتخابية للسرية المصرفية.

جمهورية السودان

اعتمد قانون الانتخاب السوداني لسنة 2008، مبدأ وضع سقف للصرف على الحملات الانتخابية، للأحزاب السياسية والمرشحين، وبيّنت الفقرة (3/27) من القانون الاعتبارات التي يتعين على المفوضية القومية للانتخابات أن تستند إليها في تحديد سقف الصرف على أنشطة الحملة الانتخابية، وهي: اتساع المنطقة الجغرافية التي تجري فيها الانتخابات وعوائق الحركة فيها، سهولة الوصول إلى التجمعات السكانية في المنطقة، عدد السكان وتوزيعهم على المنطقة الانتخابية، وأية اعتبارات معقولة أخرى من شأنها التأثير على تكاليف الدعاية الانتخابية.

واشترط قانون الانتخاب السوداني فيما يخص الحسابات الختامية للحملة الانتخابية على كل مرشح أو حزب سياسي تقديم حساب ختامي عن إيرادات ومصروفات حملته الانتخابية للمفوضية مباشرة في موعد لا يتجاوز ثلاثين يوماً بعد تاريخ الإعلان الرسمي عن النتائج النهائية للانتخابات (الفقرة 1/70)، وبغير ذلك يعدّ المرشح أو الحزب السياسي قد ارتكب مخالفة انتخابية يعاقب عليها القانون بالسجن أو الغرامة أو العقوبتين معاً (المادة 102)، كما يجب أن يكون الحساب الختامي مدققاً قانونياً حسب الأصول المحاسبية (الفقرة 2/70).

(3) ضوابط التمويل للحملات الانتخابية

في ظل ضعف البيئة القانونية الأردنية ذات الصلة بتمويل الحملات الانتخابية، تبدو الحاجة ملحة لتبني أحكام قانونية واضحة ومحددة، لتشكل ضوابط فاعلة في مجال العدالة الانتخابية ومحاربة الاستخدام غير المشروع للمال السياسي. وبالنظر إلى تجارب تمويل الحملات الانتخابية في عدد من البلدان العربية، فإننا نستخلص أن الأدوات والمعايير الرئيسية لضبط عملية التمويل الانتخابي إنما تتطلب الآتي: وضع سقف للإنفاق الانتخابي للقوائم المرشحة، فتح حساب بنكي لكل قائمة مرشحة، وفرض الرقابة على حركة المداخيل والإنفاق، وإيقاع عقوبات بالمرشحين الذين لا يلتزمون بالقواعد المعتمدة.

أ. وضع سقف للإنفاق على الحملة الانتخابية

إن المسألة الأكثر أهمية في مجال الرقابة على الإنفاق على الحملات الانتخابية، هي وضع سقف للإنفاق لما هو مسموح به للقائمة الانتخابية أن تنفقه، وتكمن أهمية هذا السقف في أمرين رئيسيين، هما: أولاً، تقليص الفوارق الكبيرة في الإنفاق بين الاحتياجات الواقعية للحملات الانتخابية وبين الاستخدام المفرط للمال الذي يبلغ أحياناً أرقاماً فلكية تخل بقوة بعدالة الانتخابات. وثانياً في إخضاع عملية الإنفاق للرقابة المحاسبية من قبل الجهات الرسمية التي تحددها التعليمات التنفيذية.

إن تحديد سقف الإنفاق على الحملات الانتخابية، يمكن أن يتم من خلال عدة طرق، وفيما يلي عدد من البدائل المقترحة:

البديل الأول:

تحديد مبلغ حد أدنى للقائمة الانتخابية، وإضافة مبلغ بشكل تصاعدي ومتناقص يرتبط بعدد الناخبين في الدائرة. وهذه الطريقة تراعي وجود فوارق مهمة بين الدوائر الانتخابية من حيث عدد الناخبين فيها حتى وإن كان عدد مقاعدها النيابية متماثلاً.

مثال عام:

20 ألف دينار أردني لكل قائمة، يضاف إليها الآتي:

- 700 دينار لكل ألف ناخب حتى 70 ألف ناخب.
- 500 دينار لكل ألف ناخب أكثر من 70 ألف حتى 150 ألف دينار أردني.
- 300 دينار لكل ألف ناخب من 150 ألف فما فوق.

مثال تطبيقي:

يستند هذا المثال التطبيقي المبين في الجدول (1) إلى أرقام الناخبين المسجلين في الجداول الانتخابية في انتخابات 2013. وجدير بالذكر أن أرقام الناخبين في انتخابات مجلس النواب الثامن عشر القادم سوف ترتفع بنسبة معينة، آخذين بالاعتبار أن الأحزاب السياسية التي لم في تشارك انتخابات 2013، قاطعت غالباً عملية التسجيل للانتخابات أيضاً، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، ستتولى دائرة الأحوال المدنية إعداد جداول الناخبين الذين يحق لهم الانتخاب بناء على مكان إقامة الناخب في قيود الدائرة وذلك حسب دائرته الانتخابية.

الجدول (1)

سقف الإنفاق المقترح بالدينار الأردني بحسب عدد الناخبين في دوائر مختارة*

الرقم	المحافظة/ الدائرة	ناخب 2013	حد أدنى/ دينار	أول 70 ألف ناخب	إلى 150 ألف	أكثر من 150 ألف ناخب	سقف الإنفاق
1	العاصمة 1	129,065	20,000	49,000	29,500	-	98,500
2	العاصمة 2	187,408	20,000	49,000	40,000	11,100	120,100
3	البلقاء	190,106	20,000	49,000	40,000	12,000	121,000
4	المفرق	58,817	20,000	41,300	-	-	61,300
5	جرش	72,265	20,000	49,000	1,000	-	70,000
6	الكرك	122,907	20,000	49,000	26,500	-	95,500
7	العقبة	31,641	20,000	22,400	-	-	42,000
8	بدو الجنوب	42,521	20,000	30,100	-	-	50,100

(*) تم اختيار هذه الدوائر لأنها بعضٌ من الدوائر التي من المتوقع أن تحافظ على كيانها الجغرافي أو البشري في الانتخابات القادمة.

البديل الثاني:

يتمثل البديل الثاني بتحديد مبلغ حد أدنى للدوائر ذات المقاعد الثلاثة، وزيادة المبالغ بشكل تصاعدي بحسب عدد مقاعد الدائرة.

مثال تطبيقي:

الدائرة ذات المقاعد الثلاثة، سقف الإنفاق المقترح: 100 ألف دينار أردني.

الدائرة التي يبلغ عدد مقاعدها ما بين 4-6 مقاعد، سقف الإنفاق المقترح: 150 ألف دينار أردني.

الدائرة التي يبلغ عدد مقاعدها 7 مقاعد فما فوق، سقف الإنفاق المقترح: 200 ألف دينار أردني.

يبين الجدول (2) تطبيقات المثال أعلاه بحسب عدد المقاعد المخصصة للدائرة (بدون احتساب الكوتا النسائية)، كما يتضمن مقارنة مع المثال التطبيقي الأول بحسب عدد الناخبين في الدائرة، وهذا يوفر أرضية للمقارنة بين المثالين، ويتيح في الوقت نفسه المجال لإجراء تمارين لزيادة الإنفاق أو إنقاصه.

الجدول (2)

اقتراح مقارن بسقف للإنفاق بالدينار بحسب عدد المقاعد وعدد الناخبين في دوائر مختارة

الرقم	المحافظة/ الدائرة	عدد المقاعد	سقف الإنفاق (1)	عدد الناخبين	سقف الإنفاق (2)
1	العاصمة 1	5	150,000	129,065	98,500
2	العاصمة 2	5	150,000	187,408	120,100
3	البلقاء	10	200,000	190,106	121,000
4	المفرق	4	150,000	58,817	61,300
5	جرش	3	100,000	72,265	70,000
6	الكرك	10	200,000	122,907	95,500
7	العقبة	*3	100,000	31,641	42,000
8	بدو الجنوب	3	100,000	42,521	50,100

(*) يفترض أن يصبح الحد الأدنى للمقاعد النيابية في الدائرة الانتخابية الواحدة بموجب مشروع قانون الانتخاب الجديد لسنة 2015 ثلاثة مقاعد دون احتساب مقعد الكوتا النسائية لكل محافظة وكل دائرة من دوائر البادية الثلاث.

البديل الثالث:

يتمثل البديل الثالث بتحديد سقف للصرف على الحملات الانتخابية يعتمد ثلاثة معايير مجتمعة، وهي عدد المقاعد المخصصة للدائرة، وعدد الناخبين في الدائرة، ومساحة الدائرة، وذلك على النحو المبين في الجدول (3).

مثال تطبيقي:

فيما يتعلق بمعيار الإنفاق ارتباطاً بعدد المقاعد، فإن هذا البديل يقترح مبلغ 15 ألف دينار لكل مقعد من المقاعد المخصصة للدائرة.

ويعتمد معيار الإنفاق ارتباطاً بعدد الناخبين مقترحاً مفاده تخصيص دينار لكل ناخب مع تقريب النتيجة حسابياً إلى أقرب عشرة آلاف. أما معيار المساحة، فهو لا يخصص شيئاً للمحافظات أو الدوائر التي تقل مساحتها عن ألف كيلو متر مربع، ويخصص 10 آلاف دينار للمحافظات والدوائر التي تبلغ مساحتها ما بين ألف إلى 10 آلاف كيلومتر مربع، و20 ألفاً للمحافظات أو الدوائر التي تتراوح مساحتها ما بين 10 إلى 20 ألف كيلومتر مربع، فيما يخصص 30 ألفاً للدوائر التي تزيد مساحتها عن 20 ألف كيلومتر مربع.

الجدول (3)

اقتراح بسقف للإنفاق بالدينار بحسب عدد المقاعد وعدد الناخبين ومساحة الدائرة في دوائر مختارة

الرقم	المحافظة/ الدائرة	عدد المقاعد	الإنفاق (1)	عدد الناخبين	الإنفاق (2)	المساحة (ك2)	الإنفاق (3)	السقف الإجمالي
1	العاصمة 1	5	75,000	129,065	130,000	أقل من ألف	-	205,000
2	العاصمة 2	5	75,000	187,408	190,100	أقل من ألف	-	265,000
3	البلقاء	10	150,000	190,106	190,000	1120	10,000	350,000
4	المفرق	4	60,000	58,817	60,000	26551	30,000	150,000
5	جرش	3	45,000	72,265	70,000	أقل من ألف	-	115,000
6	الكرك	10	150,000	122,907	120,000	3495	10,000	280,000
7	العقبة	3	45,000	31,641	30,000	6905	10,000	85,000
8	بدو الجنوب	3	45,000	42,521	40,100	أكثر من 20 ألف	30,000	115,000

ب. فتح حساب خاص بالحملة لكل قائمة

يتعين على كل قائمة انتخابية فتح حساب بنكي خاص بالحملة الانتخابية بالدينار الأردني، في أحد البنوك التي تحددها الهيئة المستقلة للانتخاب. ويضع البنك المركزي الضوابط الخاصة بهذا الحساب، لضمان أن تكون جميع المداخيل من مصادر أردنية مشروعة. ويمكن للأحزاب السياسية التي لديها قوائم مرشحة في عدة دوائر، أن تفتح حساباً بنكياً واحداً إن رغبت على أن تلتزم بالسقوف المقترحة للقوائم الانتخابية في الدوائر. إن أهمية فتح حساب بنكي تكمن في كونه الأداة الرئيسية للرقابة على المداخيل والإنفاق، حيث إنه المكان الوحيد لحركة الإيراد والإنفاق للقائمة الانتخابية، وذلك لتسهيل عملية الرقابة. ويرتبط بذلك جملة من الضوابط، من بينها تحديد من هم المفوضون بالصرف. إبلاغ الجهة الرقابية المعنية بحركة الإيداع والسحب ضمن وتيرة زمنية محددة تنص عليها التعليمات التنفيذية. أما الجهة الرقابية الرئيسية المقترحة فهي ديوان المحاسبة، لكن

ينبغي أن يكون إلى جانبه فريق متخصص من عدد من الخبراء يمثل الهيئة المستقلة للانتخاب، ويتولى مناقشة ديوان المحاسبة بالنتائج التي يتوصل إليها، والخروج منها بتوصيات للهيئة بنوع العقوبات التي يتعين إيقاعها على المخالفات للقانون والتعليمات التنفيذية ذات العلاقة.

ج. العقوبات

تحتل العقوبات مكانة حاسمة في أنظمة الرقابة على سقف الإنفاق الانتخابي، إذ بدونها لا يعد من معنى لا لاشتراط وضع سقف للإنفاق، وتقديم جردة بمصادر الإيراد وبالمصاريف، ولا إلى فتح حساب بنكي. ويتعين أن تتسم العقوبات بالتدرج، من ناحية، وأن تبدأ بفرض الغرامات على تجاوز سقف الإنفاق، وتنتهي بحرمان المرشحين الفائزين من القائمة الانتخابية من المقاعد التي فازوا بها.

وجدير بالذكر أن مشروع قانون الانتخاب الجديد لسنة 2015، يشتمل على عقوبات رادعة للاستخدام غير المشروع للمال السياسي في شراء الأصوات والتأثير على إرادة الناخبين، وهذا ما ينبغي التمسك به، مع الحاجة إلى تطوير آليات الضبط للاستخدام غير المشروع للمال السياسي من قبل أجهزة الدولة المعنية. فقد نصت المادة (60) على العقاب بالأشغال الشاقة لمدة تتراوح ما بين 3 – 7 سنوات، في الحالتين التاليتين:

1- لكل من أعطى ناخباً مباشرة أو بصورة غير مباشرة أو أقرضه أو عرض عليه أو تعهد بأن يعطيه مبلغاً من المال أو منفعة أو أي مقابل آخر من أجل حمله على الاقتراع على وجه خاص أو الامتناع عن الاقتراع أو للتأثير في غيره للاقتراع أو الامتناع عن الاقتراع.

2- قبل أو طلب مباشرة أو بصورة غير مباشرة مبلغاً من المال أو قرضاً أو منفعة أو أي مقابل آخر لنفسه أو لغيره بقصد أن يقترع على وجه خاص أو أن يمتنع عن الاقتراع أو ليؤثر في غيره للاقتراع أو للامتناع عن الاقتراع.

فضلاً عن ذلك، تضمن مشروع القانون الجديد في المادة (60) تطويراً مهماً يساعد في تشكيل رادع لشراء الأصوات، وذلك بالنص على أن الشخص الذي يبيع صوته يمكن أن يتحول إلى شاهد قانوني في هذه العملية إذا ما باح للسلطات المختصة أو اعترف بذلك قبل إحالة قضيته إلى المحكمة. (الفقرة ب– 1)، وتحوطت فقرة أخرى (ب– 2) بأن نصت على معاقبة من يقدم معلومات كيدية بقصد الإضرار أو الإيقاع بالمرشح. وبالنظر إلى أهمية هذا الرادع، فإنه يتعين التمسك به والدفاع عنه.

ثانياً: التمويل العمومي للأحزاب السياسية

(1) عرض المشكلة

ينص الدستور المغربي على أن الأحزاب السياسية تعمل على «تأطير المواطنات والمواطنين وتكوينهم السياسي(...) وتساهم في التعبير عن إرادة الناخبين، والمشاركة في ممارسة السلطة، على أساس التعددية والتناوب، بالوسائل الديمقراطية ...»

إن الإشكاليات الرئيسية التي يثيرها التمويل العمومي للأحزاب السياسية في الأردن هي أولاً ضعف معايير هذا التمويل من حيث وظيفته في تحفيز الحزب على تأطير الجمهور وتعزيز مشاركته في التنمية السياسية والديمقراطية، وعلى مشاركة الحزب في السلطة؛ وثانياً استفراد الحكومة في وضع هذه المعايير التي تقتصر وظيفتها على مجرد تأمين الحد الأدنى من التمويل لإبقاء الحزب على قيد الحياة. وتعكس هذه الإشكاليات، بداية، الخلل

في تعريف الحزب السياسي، حيث ما زالت الحكومات والمشرع الأردني يتمسكان بالتعريف الذي يتعامل مع الحزب السياسي كما لو كان مجرد مؤسسة مجتمع مدني أو جماعة ضغط. بينما نجد في المقابل نموذجاً أكثر رقياً يمثله الدستور المغربي الذي يتوسع في تحديد وظائف الحزب بالنص على أن الأحزاب السياسية تعمل على «تأطير المواطنات والمواطنين وتكوينهم السياسي، وتعزيز انخراطهم في الحياة الوطنية، وفي تدبير الشأن العام، وتساهم في التعبير عن إرادة الناخبين، والمشاركة في ممارسة السلطة، على أساس التعددية والتناوب، بالوسائل الديمقراطية، وفي نطاق المؤسسات الدستورية.» ولذا يتعين تطوير هذه المعايير بما يستجيب لوظيفة الحزب ورسالته، والاستفادة من التجارب العربية والدولية في هذا المجال.

البيئة التشريعية الناظمة لتمويل الأحزاب

يعود تمويل الأحزاب السياسية من المال العام للمرة الأولى في تاريخ العمل الحزبي في الأردن إلى قانون الأحزاب السياسية رقم 19 لسنة 2007، حيث نصت المادة (19) على تخصيص بند في الموازنة العامة للدولة للمساهمة في تمويل الأحزاب من أموال الخزينة وفقاً لأسس تحدد حالات المنح أو الحرمان وآليات ووسائل الصرف بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية. وصدر النظام المشار إليه برقم 89 لسنة 2008، وخصص مساهمة مالية سنوية للحزب مقدارها 50 ألف دينار تُدفع على دفعتين متساويتين؛ الأولى خلال شهر حزيران، والثانية خلال شهر كانون الأول من السنة. أما أوجه إنفاق المساهمة المالية، فتشتمل على: بدل إيجار لمقار الحزب، نفقات تشغيلية، رواتب للعاملين وأجور المستخدمين في الحزب، وأي نفقات أخرى لها علاقة مباشرة بتحقيق غاياته وأهدافه المنصوص عليها في نظام الحزب الأساسي.

وجدير بالذكر أن قانون الأحزاب السياسية لسنة 2007، قد رفع عدد الأعضاء المؤسسين من 50 شخصاً في قانون الأحزاب لسنة 1992 إلى 500 شخص على أن يكون مقر إقامتهم المعتاد في خمس محافظات على الأقل وبنسبة 10% من المؤسسين لكل محافظة.

وفي العام 2012، صدر قانون جديد للأحزاب رقم 16 لسنة 2012، أجرى تعديلاً طفيفاً على شروط الأعضاء المؤسسين، إذ اشترط أن يكون المؤسسون الـ 500 من سبع محافظات على أن لا تقل نسبة النساء بينهم عن 10% ونسبة المؤسسين من كل محافظة عن 5%. كما صدر نظام جديد للمساهمة في دعم الأحزاب السياسية، النظام رقم 62 لسنة 2013، وحافظ هذا النظام على قيمة المساهمة ومواعيد صرفها على دفعتين متساويتين. غير أن النظام وضع شروطاً جديدة لاستحقاق هذه المساهمة، هي مرور سنة على تاريخ الإعلان عن تأسيس الحزب، وأن لا يقل عدد أعضاء الحزب عند استحقاقه المساهمة المالية عن 500 شخص. كما اشترط هذا النظام أن لا يكون العاملون والمستخدمون الذين يتلقون رواتبهم من المساهمة المالية من أعضاء الحزب، إضافة إلى وضع سقف لهذه الرواتب بحد أعلى قدره 5000 دينار. غير أن تعديلاً لهذا النظام قد صدر لاحقاً برقم 98 لسنة 2014، فرفع حصة رواتب العاملين والمستخدمين إلى 15,000 دينار، وأنهى اشتراط أن لا يكون هؤلاء من أعضاء الحزب.

وفي أحدث قانون للأحزاب السياسية، القانون رقم 39 لسنة 2015، فقد تم خفض عدد المؤسسين إلى 150 شخصاً دون أي اشتراط يتعلق بتوزع هؤلاء على المحافظات، أو بنسبة النساء فيما بينهم. ويسمح هذا القانون باستمرار العمل بنظام المساهمة المالية لدعم الأحزاب السياسية لسنة 2013 وتعديلاته إلى أن يستبدل غيره به خلال سنة واحدة من تاريخ نفاذ القانون.

(2) تجارب عربية ودولية بشأن التمويل العمومي للأحزاب السياسية

يمثل التمويل العمومي للأحزاب السياسية واجباً على الدولة بالنظر إلى الأدوار الوطنية المناطة بها، وهذا يتطلب وضع معايير لهذا التمويل ينسجم مع وظائف الحزب ودوره في الحياة السياسية. ونتوقف هنا أمام تجارب عدد من البلدان العربية والأوروبية للاستفادة منها.

يمثل التمويل العمومي للأحزاب السياسية واجباً على الدولة بالنظر إلى الأدوار الوطنية المناطة بها.

المملكة المغربية

تبين المادة (31) من القانون التنظيمي رقم 29,11 الذي يتعلق بالأحزاب السياسية أن من بين موارد الحزب، الدعم السنوي الذي تقدمه الدولة للمساهمة في تغطية مصاريف تدبير الأحزاب، والدعم المخصص للمساهمة في تغطية مصاريف تنظيم مؤتمراتها الوطنية العادية (مرة كل أربع سنوات على أن تكون قد ترشحت في 10% على الأقل من الدوائر الانتخابية)، والدعم المخصص للأحزاب برسم المساهمة في تمويل حملاتها الانتخابية. وتتحدد شروط الدعم السنوي بحسب المادة (32) على النحو التالي:

- تخصص حصة سنوية لجميع الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات العامة التشريعية والتي غطت نسبة 10% على الأقل من عدد الدوائر الانتخابية المحلية الخاصة بانتخابات أعضاء مجلس النواب توزع بالتساوي فيما بينها.
- تستفيد من مبلغ إضافي يعادل الحصة السابقة الأحزاب السياسية التي حصلت على الأقل على نسبة تتراوح من 3-5% من عدد الأصوات المعبر عنها في الانتخابات العامة التشريعية في مجموع الدوائر الانتخابية.
- يُخصص دعم سنوي للأحزاب السياسية التي حصلت على نسبة 5% على الأقل من عدد الأصوات المعبر عنها في الانتخابات العامة التشريعية، ويوزع هذا المبلغ على أساس عدد المقاعد وعدد الأصوات التي حصل عليها الحزب خلال تلك الانتخابات.

أما فيما يخص مساهمة الدولة في تمويل الحملات الانتخابية للأحزاب السياسية، تشير المادة (35) إلى أن المبلغ الكلي للمساهمة يتحدد بقرار يصدره رئيس الحكومة باقتراح من السلطات الحكومية المكلفة بالداخلية والعدل والمالية بمناسبة كل انتخابات عامة تشريعية.

يراعى في توزيع مبلغ مساهمة الدولة، عدد الأصوات التي يحصل عليها كل حزب على المستوى الوطني، وعدد المقاعد التي يفوز بها في الانتخابات التشريعية.

ويراعى في توزيع مبلغ مساهمة الدولة، عدد الأصوات التي يحصل عليها كل حزب على المستوى الوطني، وعدد المقاعد التي يفوز بها في الانتخابات التشريعية (المادة 36). وتحدد السلطات الحكومية المكلفة بالداخلية والعدل والمالية بمرسوم كيفية توزيع مبلغ المساهمة (المادة 37).

الجمهورية التونسية

تناول الأمر عدد 1087 لسنة 2011 عملية ضبط الإنفاق الانتخابي وكيفية صرف منحة المساعدة على تمويل الحملة الانتخابية لانتخاب أعضاء المجلس الوطني التأسيسي. ونص الفصل الأول منه على أنه تنتفع كل قائمة مرشحة لانتخابات المجلس الوطني التأسيسي وفقاً للآتي:

- 35 ديناراً تونسياً عن كل ألف ناخب لكل قائمة تقدمت في الدوائر الانتخابية التي لا يفوق عدد الناخبين المرسمين بها 200 ألف ناخب.
- 25 ديناراً تونسياً عن كل ألف ناخب لكل قائمة تقدمت في الدوائر الانتخابية التي يساوي أو يفوق عدد الناخبين المرسمين بها 200 ألف ناخب.

ويبين الفصل الثاني أنه يتم توزيع نصف مبلغ المساعدة العمومية على القوائم المترشحة قبل بداية الحملة الانتخابية بسبعة أيام، ويوزع النصف الباقي خلال العشرة أيام الأخيرة من الحملة الانتخابية بناء على طلب كتابي مشفوع بما يؤيد النفقات التي صُرفت إلى الجهة المختصة التي تتولى البت في الطلبات خلال خمسة أيام من تاريخ تقديمها.

ويشير الفصل الثالث إلى أنه تُصرف المنحة لكل حزب له قائمة مترشحين أو لكل رئيس قائمة مترشحين مستقلة، ويتم تحويل مبلغ المنحة إلى الحساب البنكي الوحيد الخاص بالحملة الانتخابية، وتحمّل هذه المصاريف على ميزانية وزارة المالية.

وفي حالة عدم حصول القائمة المترشحة على نسبة 3% من الأصوات المصرح بها على مستوى الدائرة الانتخابية، يعد أعضاؤها متضامنين في إرجاع القسط الثاني وفق ما ينص عليه الفصل الرابع.

جمهورية مصر العربية

أقر الدعم العمومي للأحزاب السياسية المصرية للمرة الأولى في العام 2005، حيث تم تعديل المادة (11) من قانون الأحزاب السياسية رقم 40 لسنة 1977 بإضافة فقرة إلى مصادر موارد الحزب المالية تنص على «وما يتلقاه من دعم مالي من الدولة». وجاءت المادة (18) المعدلة لتحدد قيمة وشروط هذا التمويل، حيث نصت على الآتي: تقدم الدولة دعماً مالياً سنوياً للأحزاب السياسية تُدرج اعتماداته بموازنة مجلس الشورى، وتتولى لجنة شؤون الأحزاب السياسية توزيعه على النحو التالي:

«1- مائة ألف جنيه سنوياً لكل حزب لمدة عشر سنوات، ويشترط لاستحقاقها بعد هذه المدة أن يكون للحزب مقعد واحد على الأقل فاز به أحد مرشحيه في انتخابات مجلس الشعب أو مجلس الشورى.

خمسة آلاف جنيه عن كل مقعد يفوز به مرشح الحزب في انتخابات مجلس الشعب أو مجلس الشورى وذلك بحد أقصى 500 ألف جنيه للحزب الواحد.»

وجدير بالذكر أن المادة (18) قبل تعديلها في العام 2005، كانت تربط استمرار تمتع الحزب بإعفاء مقاره والمنشآت المملوكة له وأمواله من جميع الضرائب والرسوم العامة والمحلية، وكذلك حقه في إصدار صحيفة أو أكثر للتعبير عن آرائه دون التقيد بالحصول على الترخيص القانوني، بأن تكون له عشرة مقاعد على الأقل في مجلس الشعب.

مملكة إسبانيا

اعتمدت إسبانيا منذ العام 1987 ثلاثة أوجه للتمويل العمومي للأحزاب السياسية على النحو التالي:[2]

> اعتمدت إسبانيا منذ العام ١٩٨٧ ثلاثة أوجه للتمويل العمومي للأحزاب السياسية.

- الدعم المالي المُقدم للأحزاب من أجل الأنشطة العادية للحزب، ويخضع هذا الدعم لرقابة رسمية.
- الدعم المالي المُقدم للأحزاب بشكل نسبي حسب عدد أعضاء الحزب في مجلس النواب، وحسب عدد الأصوات التي حصل عليها في الانتخابات التشريعية. ويحصل الحزب على حوالي 19 ألف دولار مقابل كل مقعد نيابي، وحوالي 0,7 دولار عن كل صوت يحصل عليه في الانتخابات التشريعية.[3]
- الدعم المالي الثابت للكتل البرلمانية والتي تُحدد بحد أدنى وعلى أساس عدد النواب في كل فريق.

الجمهورية الفرنسية[4]

يتم تنظيم التمويل العمومي للأحزاب والحملات الانتخابية في فرنسا بموجب ما يُصطلح على تسميته بقوانين الشفافية المالية للحياة السياسية ومنها القانون الصادر في عام 1988. وبصورة عامة ينقسم التمويل العام المباشر للأحزاب السياسية إلى قسمين: القسم الأول ويتم تحديد الأحزاب المستفيدة منه بالرجوع إلى عدد الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها في الجولة الأولى من انتخابات الجمعية الوطنية، ويُشترط لحصول الحزب على هذا الجزء من التمويل أن يتقدم بمرشحين في 50 دائرة انتخابية على الأقل من بين 500 دائرة في داخل فرنسا و77 دائرة في ما وراء البحار، وأن يكون كل مرشح من مرشحيه في الدوائر الخمسين قد حصل في دائرته على 1% على الأقل من عدد الأصوات الصحيحة في انتخابات الجولة الأولى.

أما القسم الثاني من الدعم العام المباشر، فيتم توزيعه على الأحزاب بالرجوع إلى عدد المقاعد التي فازت بها في الجمعية الوطنية في نهاية الانتخابات. ويشترط لحصول الحزب على الدعم في هذه الحالة أن يكون مستفيداً من الجزء الأول من الدعم، بمعنى أن يكون مرشحوه في الدوائر الخمسين التي تقدم فيها بمرشحين قد حصلوا بالنسبة لكل واحد منهم في دائرته 1% على الأقل من عدد الأصوات الصحيحة في انتخابات الدور الأول. وهكذا فإن الحزب الذي حقق شرط الحصول على الجزء الأول من الدعم، وأسفرت نتائج الانتخابات عن فوزه بمقعد أو أكثر

(2) **المصدر**: التمويل العمومي للحملات الانتخابية ... دراسة مقارنة للتشريع المغربي والتجارب الدولية، موقع «تروكوت برس» الإلكتروني، 2014.

(3) **المصدر**: معايير الدعم المالي المباشر العام للأحزاب السياسية، بحث متخصص (2)، مركز الدراسات والبحوث التشريعية، مجلس النواب الأردني، عمّان، 2014، ص14.

(4) المصدر السابق، ص16.

من مقاعد الجمعية الوطنية، فإنه يحصل على الجزء الثاني من الدعم الذي يوزع تناسبياً بين الأحزاب بحسب عدد المقاعد التي حصل عليها كل حزب، والمبلغ الذي قررت الدولة قانونياً تخصيصه لتمويل الأحزاب.

(3) تطوير معايير التمويل العمومي للأحزاب السياسية

إن دعم الأحزاب السياسية من خزينة الدولة هو من الحقوق الأساسية للأحزاب، بالنظر لما تمارسه من نشاط عام يسهم في تكوين الإرادة العامة لأفراد المجتمع وتثقيفهم سياسياً، ولذا يعد هذا النشاط ذا نفع عام، فيما يعد تمويل الدولة له التزاماً عليها لا يمكن لها أن تتنصل منه.[5]

وينطوي التمويل العمومي للأحزاب السياسية في الغالب على مكونين اثنين، هما: تمويل النفقات التشغيلية للحزب، وتمويل حملاته الانتخابية في الانتخابات العامة البرلمانية والمحلية.

وفيما يخص الحالة الأردنية، فإن أبرز المعايير المقترحة بهذا الصدد يتعلق أولاً بنوع التشريع المناسب لهذا الغرض، حيث أن هناك اجتهادات ترى أن التشريع الذي يكفل احترام استقلالية الأحزاب وعدم التدخل في شؤونها الداخلية والتأثير عليها، إنما يتمثل بسن قانون للأحزاب يشتمل على المعايير الرئيسية لهذا التمويل.

> كان الأجدر بالمشرع الأردني أن يُضمن قانون الأحزاب السياسية أحكاماً خاصة بتمويل الأحزاب من خزينة الدولة، تحدد قيمته ارتباطاً بمعايير تشتمل على شروط منح التمويل أو حجبه.

ويؤخذ على قانون الأحزاب السياسية الأردني في هذا المجال أنه اكتفى بإقرار مبدأ الدعم المالي للأحزاب، وأعطى الحكومة صلاحيات تحديد شروط الدعم ومقداره وإجراءات صرفه من خلال نظام خاص يصدر عن مجلس الوزراء لهذه الغاية. وكان الأجدر بالمشرع الأردني أن يُضمن قانون الأحزاب السياسية أحكاماً خاصة بتمويل الأحزاب من خزينة الدولة، تحدد قيمته ارتباطاً بمعايير تشتمل على شروط منح التمويل أو حجبه.

ويذهب في هذا الاتجاه أيضاً مطلب مشترك للأحزاب السياسية الأردنية، بلورته من خلال سلسلة اجتماعات مشتركة بمساعدة مركز القدس للدراسات السياسية، حيث تمخض عن تلك الاجتماعات للجنة المتابعة الحزبية الممثلة لسبعة وعشرين حزباً في أواسط شهر نيسان 2014 إعلان مبادئ خاص بقانون الأحزاب، توافقت فيه الأحزاب على ضرورة «الاستعاضة عن نظام تمويل الأحزاب السياسية بقانون ينظم عملية التمويل».

وفي جانب معايير التمويل للأحزاب، اقترح إعلان المبادىء عدم ربط التمويل السنوي للأحزاب السياسية بعدد الأعضاء المؤسسين فقط، وإنما ربطه بمعايير أخرى مثل عدد الفروع المنتشرة للحزب في المناطق الجغرافية، وبالحد الأدنى من العضوية (500 عضو مثلاً) من ضمنها نسبة معينة من النساء والشباب.

(5) المصدر: تمويل الأحزاب السياسية في الأردن، مقال للدكتور ليث نصراوين، منشور بتاريخ 2012/11/19 في صحيفة الدستور اليومية.

غير أنه يبقى أن تمويل الحملات الانتخابية للأحزاب السياسية من خزينة الدولة، هو المسألة الأكثر أهمية في مجال التمويل العمومي، وهذا يتطلب وضع معايير محددة لهذا التمويل. ولعل أكثر الممارسات تطبيقاً في العالم هي ربط التمويل باستحقاق المشاركة في الانتخابات، وربط قيمة التمويل بمعايير منها عدد الأصوات التي يحصل عليها الحزب في الانتخابات، وعدد المقاعد النيابية التي يفوز بها، ومنها أيضاً حصول القوائم الانتخابية على نسبة معينة من أصوات المقترعين سواء على مستوى الدولة ككل أو على مستوى الدائرة الانتخابية المحلية.

> إن تمويل الحملات الانتخابية للأحزاب السياسية من خزينة الدولة، هو المسألة الأكثر أهمية في مجال التمويل العمومي.

وجدير بالذكر أن إعلان المبادىء الصادر عن الأحزاب السياسية الأردنية، قد تضمن بنداً رئيسياً في هذا المجال إذ نص على «تمويل الحملات الانتخابية للأحزاب السياسية من قبل خزينة الدولة وفق معايير تراعي عدد الأصوات التي يحصل عليها الحزب في الانتخابات النيابية، وعدد المقاعد التي يحتلها في مجلس النواب».

ولذلك يمكن اعتماد المقترحات التالية لتطوير معايير التمويل العمومي للأحزاب السياسية:

- تعديل قانون الأحزاب السياسية بحيث ينص القانون على الأحكام الرئيسية الناظمة لتمويل الأحزاب وقيمة التمويل ومعاييره، وتترك التفاصيل لنظام خاص يصدر لهذه الغاية.
- ربط التمويل التشغيلي للحزب بالمعايير التالية:
  - عدد أعضاء الحزب، على أن لا يقل عن 500 عضو.
  - عدد مقار الحزب في المحافظات.
  - عدد النساء والشباب في عضوية الحزب وهيئاته القيادية.
- تخصيص دعم إضافي للأحزاب السياسية، وربط هذا الدعم بعدد الأصوات التي تحصل عليها القوائم الانتخابية التي يرشحها الحزب بشكل صريح باسمه أو بائتلاف مع غيره من الأحزاب في مختلف الدوائر الانتخابية، وكذلك بعدد المقاعد التي يفوز بها بعضوية مجلس النواب.
- يخصص قانون الانتخاب مبلغاً محدداً من المال لدعم الحملات الانتخابية للأحزاب السياسية بالتساوي. ويتم توزيع هذا المبلغ قبل أسبوعين من بداية فترة الدعاية الانتخابية للأحزاب التي تشارك في الانتخابات، على أن يتم إيداع هذا الدعم في حساب خاص بالحملة الانتخابية، ويلتزم الحزب بتقديم كشف موثق بالإنفاق، وإعادة أي جزء من الدعم لم يُنفق على الحملة الانتخابية، على أن يخضع هذا الدعم لرقابة ديوان المحاسبة.

تمويل
الأحـزاب السياسـية والحملات الانتخابية

مركز القدس للدراسات السياسية
AL-QUDS CENTER For Political Studies

Amman Office
7, Hafa St. Jabal El-Husein
P.O Box: 213566 Amman (11121)
Tel : +962 6 5633080
Fax : +962 6 5674868
amman@alqudscenter.org

Beirut Office
Hamra St. Mizan Building. F6
P.O.Box: 113-6684
Tel : +961 1 750282
Fax : +961 1 750281
beirut@alqudscenter.org

www.alqudscenter.org