

به نام خدا

تأمین مالی احزاب سیاسی

بررسی تحلیلی - مقایسه‌ای

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۳.....	چگونگی تأمین درآمد حزبی
۷.....	هزینه‌های حزبی
۸.....	قانون‌گذاری در مورد تأمین مالی احزاب سیاسی
۹.....	بررسی مقایسه‌ای
۹.....	۱. آمریکا
۱۲.....	۲. بریتانیا
۱۴.....	۳. فرانسه
۱۷.....	۴. آلمان
۱۸.....	۵. ایران
۲۱.....	پیشنهادهایی برای اصلاح روند تأمین مالی احزاب سیاسی در ایران
۲۷.....	نتیجه‌گیری
۳۰.....	منابع و مآخذ



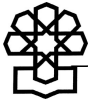
تأمین مالی احزاب سیاسی بررسی تحلیلی - مقایسه‌ای

چکیده

با توجه به اهمیت و نقش شفاف‌سازی عملکرد احزاب به‌خصوص در حوزه مسائل مالی، بسیاری از کشورهای اروپایی درصدد قانونمند کردن چگونگی تأمین مالی احزاب و نظارت بیشتر بر آن برآمده‌اند. این روند در بسیاری موارد به وضع قوانین ناظر به تأمین مالی و افزایش نقش دولت هم در تأمین منابع مالی احزاب و هم نظارت بر شفافیت روندهای تأمین مالی فعالیت‌های حزبی انجامید. هرچند این روند در کشورهای مختلف، شکل و پیامدهای خاص خود را دارد، اما همگی نشانه صحه‌گذاران بر نقش تثبیت‌یافته احزاب در روندهای سیاسی دمکراتیک است، گو اینکه رویکرد سنتی به فعالیت احزاب به‌عنوان حوزه انحصاری و خصوصی بر کنار از نقش و مداخله دولت تغییر یافته است.

مقدمه

کاهش مشارکت سیاسی شهروندان در کشورهای اروپایی، رسوایی‌های فزاینده مالی به‌علاوه کاهش سطح اعتماد به رهبران سیاسی در این کشورها در دهه‌های اخیر باعث توجه فزاینده به موضوع تأمین مالی احزاب سیاسی در ادبیات مربوطه شده



است. در این راستا شیوه‌های تأمین مالی فعالیت‌های حزبی از جهات مختلف مورد تحقیق و مطالعه قرار گرفت که اغلب نتایج نگران‌کننده‌ای به همراه داشت؛ اکثر رسوایی‌های مالی در کشورهای دمکراتیک با چگونگی تأمین مالی احزاب سیاسی در ارتباط بوده است. همین رسوایی‌ها بعضاً باعث بروز تغییراتی در نظام حزبی یا شکست احزاب سیاسی حاکم در برخی کشورها شده است. همه اینها به این معناست که موضوع تأمین مالی محور مشکلاتی است که دمکراسی حزبی با آنها روبه‌رو است.

اساساً بحث درخصوص تأمین مالی احزاب سیاسی حول دو محور جریان دارد: یکی از این موارد جنبه‌های نامشروع و غیرقانونی تأمین مالی، علل و پیامدهای فساد مالی سیاسی است؛ موج فساد و انتشار گزارش‌های مربوط به آن در سال‌های اخیر نشان داد که این پدیده حتی در کشورهایی که کمتر در این زمینه بدنام هستند، نیز وجود دارد. این نگرانی‌ها نگاه‌ها را به سمت جریان نفوذ سرمایه‌های شخصی بر روند دمکراسی، منابع نامشروع پول که به خزانه احزاب روان می‌شود و ثروتمند شدن نامشروع صاحب‌منصبان عمومی و دولتی کشانده است. محور دوم بحث‌ها بیشتر بر جنبه‌های حقوقی و عمومی تأمین مالی تکیه و تأکید دارد. بحث‌ها در اینجا شامل تأملاتی درمورد موضوعات وسیع‌تر مرتبط با تأمین مالی در روندهای سیاست دمکراتیک می‌شود. به‌طور مشخص موضوعاتی چون مطلوبیت حمایت دولت از احزاب، نقش دولت به‌عنوان حافظ انصاف و برابری در رقابت سیاسی و پیامدهای الگوهای تأمین مالی احزاب سیاسی از نظر ارتباط و پیوند میان احزاب، دولت و جامعه در این ارتباط قابل بحث و تأمل است.

این دو مسئله بی‌ارتباط با یکدیگر نیستند. چنان‌که خواهیم دید حمایت دولت از



احزاب و کنترل دولتی منابع مالی حزبی به‌نحوی فزاینده به‌عنوان ابزار مشروع و مناسبی برای محدود کردن عملکردهای نامشروع در روند تأمین مالی احزاب سیاسی شناخته می‌شود. بنابراین مباحث مطروحه را می‌توان در پیوند نزدیک با یکدیگر دانست.^۱ به‌طور کلی در بحث تأمین مالی احزاب سیاسی سه موضوع کلیدی مورد بررسی واقع می‌شود: درآمد حزبی، هزینه‌های حزبی و قانون‌گذاری در مورد تأمین مالی. چگونگی تأمین درآمد برای احزاب و مواردی که باید این درآمدها به مصرف برسد، استراتژی‌های صرف هزینه برای پیروزی در انتخابات و اساساً نقش پول در ایجاد نابرابری در رقابت و پیروزی احزاب ثروتمند و بود یا نبود قوانین و مقررات قانونی در ارتباط با تأمین مالی احزاب سیاسی هر یک موضوعات جداگانه‌ای است که بخشی از مطالعات مربوطه را به‌خود اختصاص داده است.

چگونگی تأمین درآمد حزبی

بررسی‌ها نشان می‌دهد که تأمین مالی احزاب سیاسی برای برآوردن سه هدف صورت می‌گیرد، تأمین رقابت‌های انتخاباتی، برپا داشتن سازمان‌های درون انتخابی و انجام پژوهش و کمک‌های دیگر به رهبری و نمایندگان حزب.^۲ این امر را به این پرسش می‌کشاند که تأمین مالی این فعالیت‌ها چگونه صورت می‌گیرد؟ در نبود احزاب

1. Biezen, Ingrid van, Political Parties as Public Utilities, Party Politics, Vol 10, No. 6, November 2004, P.703.
2. Fisher, Justin and Eisenstadt, Todd A, Introduction: Comparative Party Politics, Vol. 10, No. 6. 2004, P. 620.



توده‌ای^۱ بدیهی‌ترین منبع درآمد احزاب سیاسی افراد و گروه‌های خصوصی هستند. از نظر تاریخی احزاب سیاسی در غرب عمدتاً به کمک‌های خصوصی وابسته بوده‌اند. هرچند در احزاب توده‌ای کلاسیک جریان درآمد ناشی از حق عضویت اعضا و کمک‌های اتحادیه‌های کارگری وابسته همواره وجود داشته، احزاب به‌طور کلی به کمک‌های افراد ثروتمند یا کمک‌های اهدایی شرکت‌های خصوصی تکیه داشته‌اند. کمک‌های دولتی عمدتاً به‌طور مستقیم صورت می‌گرفته است. کمک‌های دولتی به احزاب سیاسی پدیده‌ای نسبتاً جدید در دموکراسی‌های اروپایی است.^۲

وابستگی احزاب به کمک‌های اشخاص خصوصی بسیاری را نگران بروز تعارض منافع و نفوذ صاحبان ثروت در روندهای سیاسی کرده است. یک سپر و مانع بالقوه در برابر خطر فعالیت‌های نامشروع ناشی از اعطای کمک‌های خصوصی، شفاف‌سازی است. شفاف‌سازی و افشای فرایندهای مالی می‌تواند به حفظ اعتماد عمومی نسبت به روند سیاسی دموکراتیک کمک کند. اما شفاف‌سازی روند بی‌هزینه‌ای نیست. احزاب و کارگزاران دولتی ممکن است متحمل هزینه‌های زیادی در فراهم کردن اطلاعات لازم شوند. به‌علاوه ممکن است این روند آثار منفی به‌دنبال داشته باشد و در مورد میزان اطلاعات در دسترس ایجاد سوءظن کند و کمک‌کنندگان را نسبت به اعطای کمک بی‌میل سازد. البته ایجاد شفافیت به تنهایی مانع از بروز رسوایی‌های مالی نخواهد شد و با وجود ضوابط شفاف‌سازی اخیراً چنین رسوایی‌هایی در کشورهایی چون ایتالیا، اسپانیا، آلمان و ژاپن اتفاق افتاده است.^۳

1. Mass Parties
2. Biezen, Op.cit, P.701.
3. Fisher, OP.cit, P. 621.



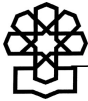
راه دیگر روی آوردن به کمک‌های دولتی است. اخیراً بسیاری از کشورها کمک‌های دولتی به احزاب سیاسی را تجویز کرده‌اند و این امر عمدتاً به دلیل نگرانی از بروز فساد از راه مساعدت‌های مالی خصوصی بوده است و کمک‌های دولت به منظور کاستن یا از بین بردن امکان چنین اعمال فسادآلودی صورت می‌گیرد. تجویز چنین کمک‌ها و یارانه‌هایی تا حدودی نیز بازتاب نگرانی‌های ناشی از کاهش قدرت و منابع مالی احزاب بوده است. هرچند این روند به نوبه خود بر نقش احزاب به عنوان واسطه میان شهروندان و دولت تأثیر می‌نهد.^۱

تقریباً همه کشورهای اروپایی اخیراً حمایت دولت از احزاب سیاسی را تجویز کرده‌اند.^۲ دست‌کم سه انگیزه برای چنین حمایتی وجود دارد. اول از همه دلایل مالی است. اعطای یارانه به احزاب و نامزدها را باید در پرتو افزایش هزینه‌های روندهای دموکراتیک و کاهش درآمدهای احزاب دانست. سیاست در غرب به دلیل به‌کارگیری فزاینده رسانه‌های جمعی و فنون تبلیغاتی پرهزینه و نیز حرفه‌ای شدن درونی احزاب بسیار پرهزینه است. دفاتر اصلی و گروه‌های پارلمانی احزاب به نسبت ۲۰ یا ۳۰ سال قبل مجهزترند، درآمدهای سالیانه‌شان افزایش یافته و آنها پول بیشتری صرف رقابت‌های انتخاباتی می‌کنند.

علاوه بر هزینه‌های فزاینده روندهای سیاسی، احزاب از کاهش مشارکت سیاسی شهروندان رنج می‌برند که نشانه‌های آن را می‌توان در ضعیف شدن هویت حزبی، جدایی فزاینده از احزاب و کاهش تعداد اعضای حزبی مشاهده کرد. در نتیجه کاهش عضویت، احزاب از سهم مهم داوطلبان بی‌مزد یا کسانی که برای احزاب بدون دریافت

1. Ibid.

2. Biezen, OP.cit, P.706.



دستمزد کار می‌کردند، محروم شده‌اند. برای جبران این امر، احزاب مجبورند تعداد زیادتری از اشخاص حرفه‌ای مزدبگیر را به‌کار بگیرند. به‌علاوه احزاب از منبع مهم عواید مستقیم ناشی از پرداخت حق عضویت نیز محروم شدند. در نتیجه همواره به دنبال جایگزینی برای عواید یاد شده هستند. نظر به اینکه احزاب، نهادهای سیاسی کلیدی برای دمکراسی‌های مدرن تلقی می‌شوند، منطقی است که دولت به منظور تسهیل یا تضمین فعالیت مستمر آنها، مستقیماً از آنها حمایت مالی کند.

توجیه دوم برای مداخله مستقیم دولت در تأمین مالی احزاب سیاسی به نگرانی‌ها برای از بین رفتن فرصت‌های برابر، انصاف و برابری در رقابت‌های سیاسی برمی‌گردد. این ملاحظات بیشتر به احزاب کوچک‌تر مربوط می‌شود که برنامه‌های سیاسی‌شان ممکن است خوشایند منافع حاکم یا ثروتمندان نباشد و نیز احزاب تازه تأسیسی که هنوز ارتباطی با سازمان‌های ذی‌نفع ندارند. انتظار می‌رود یارانه‌های دولتی با کمک به احزاب جدید، کوچک و ضعیف در رقابت با احزاب قوی بتواند زمینه و امکان برابری را برای رقابت فراهم کند. این روند به‌ویژه در دمکراسی‌های تازه تأسیس اهمیت بیشتری دارد.

انگیزه سوم مداخله دولت می‌تواند کاستن از نفوذ پول و محدود کردن امکان انحراف روندهای سیاسی دموکراتیک باشد. نگرانی اینجاست که برخی منافع خصوصی و نه منافع جمعی عمومی بر احزاب، نمایندگان و مقامات منتخب حاکم شود. چون پشتیبانی دولت بر انگیزه احزاب در تأمین منافع حامیان مالیشان تأثیر می‌نهد، پیش‌بینی می‌شود که این کمک‌ها بر کاهش میزان فساد تأثیر داشته باشد. اغلب، انگیزه‌های مشابهی در اعمال محدودیت‌های حقوقی بر میزان کمک‌های خصوصی و هزینه‌های



تبلیغاتی وجود دارد. به علاوه کمک‌های دولتی امکان بیشتری برای کنترل دولت بر نقش و نفوذ پول در سیاست و فعالیت‌های مالی احزاب فراهم می‌سازد.^۱

هزینه‌های حزبی

بحث‌ها درخصوص هزینه‌های حزبی عمدتاً مؤید این است که نابرابری در میزان برخورداری مالی احزاب باعث می‌شود رقابت‌های انتخاباتی به سود احزاب ثروتمندتر جریان یابد. در نتیجه استدلال می‌شود که تأمین مالی احزاب بی‌هیچ محدودیت قانونی می‌تواند زمینه رقابت برابر برای کسب قدرت و در نتیجه حق برابر برای مشارکت سیاسی را از بین ببرد. بر این اساس هرچند نمی‌توان تأثیر مهارت‌های حرفه‌ای در صرف پول و کاهش هزینه‌ها را انکار کرد، دلایل موجود مؤید تأثیر هزینه‌های حزبی بر پیامدهای انتخاباتی است.^۲

برخی محققان نشان داده‌اند که هزینه‌های فزاینده به‌ویژه در مبارزات انتخاباتی به پرداخت باج‌های انتخاباتی منتهی می‌شود. اما از طرفی این فرض که هزینه‌های بیشتر به موفقیت انتخاباتی می‌انجامد ساده‌سازی بیش از حد مسئله است. البته هزینه‌های حزبی تنها شامل هزینه‌های انتخاباتی نمی‌شود. بلکه هزینه‌های مربوط به حفظ زیرساخت‌های حزبی و تأمین مالی تحقیقات حزبی که به‌ویژه برای احزاب مخالف پراهمیت است را نیز دربرمی‌گیرد. با وجود این بسیاری از مقررات ناظر به هزینه‌های حزبی در قوانین مربوطه بر هزینه‌های انتخاباتی متمرکز شده‌اند.^۳

1. Ibid, PP. 706-707.

2. Fisher, OP.cit, P.622.

3. Ibid.



قانون‌گذاری در مورد تأمین مالی احزاب سیاسی

مسائل و مشکلات پیش‌گفته در بسیاری از کشورها نه تنها به وضع مقررات ناظر به افشای حامیان خصوصی بلکه به وضع محدودیت‌هایی بر روش‌ها و میزان چنین کمک‌هایی منجر شده است. این سازوکارها شامل افشای تبادلات مالی به‌منظور ایجاد پاسخ‌گویی، به‌کارگیری سیستم مالیاتی برای اخذ مالیات بیشتر از منابع حزبی، یارانه‌های دولتی، مقررات ناظر به پخش تبلیغات سیاسی و محدودیت‌های صرف هزینه یا تعیین سقف هزینه‌ها برای نامزدها و احزاب می‌شود.^۱

در عمل ثابت شده که اجرای چنین مقرراتی دشوار است. ناتوانی یا بی‌میلی احزاب و حامیان مالی نسبت به عمل به روح قانون و مشکلات مربوط به ساختار خود قوانین از مهم‌ترین موانع است.

یکی از مهم‌ترین مشکلات وضع قوانین ناظر به تأمین مالی احزاب این است که طرح و تصویب چنین قوانینی باید توسط نمایندگان سازمان‌هایی صورت گیرد که موضوع و مخاطب آن هستند، یعنی خود احزاب سیاسی. به‌علاوه بسیاری از مقررات مربوط در این زمینه تنها در واکنش به رسوایی‌های مالی طرح و تنظیم می‌شود. در نتیجه در بسیاری از موارد وضع چنین مقرراتی واکنشی است به وضع و اوضاع موجود، بی‌آنکه عملاً حمایتی برای ایجاد تغییری در وضعیت در کار باشد.^۲ اینک به بررسی مقایسه‌ای قوانین و مقررات ناظر به تأمین مالی احزاب سیاسی و ابعاد مختلف آن در کشورهای مختلف می‌پردازیم. نظر به اهمیت کشورهای مورد بررسی

1. Ibid, P. 623.

2. Ibid.



(آمریکا، بریتانیا، فرانسه و آلمان) در متن مباحث مربوطه، مطالعه موردی آنها می‌تواند به تشخیص روندهای اخیر در موضوع تأمین مالی احزاب سیاسی کمک کند.

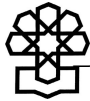
بررسی مقایسه‌ای

۱. آمریکا

تصویب قانون اصلاح رقابت‌های انتخاباتی دو حزب^۱ در سال ۲۰۰۲، نقطه عطف تلاش‌های صورت گرفته در آمریکا برای کنترل تأثیر پول در روندهای سیاسی و انتخاباتی است. مخالفان و موافقان این قانون در مورد تأثیرات مهم آن بر سازمان‌های حزبی وحدت نظر دارند. هرچند طی سه دهه اخیر احزاب این کشور نشان داده‌اند که ظرفیت قابل ملاحظه‌ای برای سازگاری و پاسخ به تغییراتی که در قوانین تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی صورت می‌گیرد، دارند. در دهه ۱۹۷۰ سازمان‌های حزبی باید خود را با محدودیت‌های مقرر در قانون رقابت‌های انتخاباتی فدرال^۲ وفق می‌دادند. به جای تکیه بر عطایای نامحدود حامیان بزرگ به‌عنوان مهم‌ترین شیوه حمایتی، احزاب، به‌موجب این قانون باید به پول‌های ناشی از حساب‌های محدود و از منابع مشخص و محدود اکتفا می‌کردند و از این‌رو آنها با درخواست از هزاران حامی کوچک، درآمدهای خود را فوق‌العاده افزایش دادند. در دهه ۱۹۸۰ احزاب به‌منظور تأمین مالی هرچه بیشتر خود از راه «پول نرم»^۳ یا منابع

1. Bipartisan Campaign Reform Act (BCRA)
2. Federal Election Campaign Act (FECA)

۳. پول نرم (soft money) اصطلاحاً به پول‌هایی اطلاق می‌شود که نه به نامزدها و احزاب سیاسی، بلکه به سازمان‌ها و کمیته‌ها به‌منظور تبلیغات غیرمستقیم بدون ذکر نام نامزدها پرداخت می‌شود.



غیرفدرالی، استراتژی‌های مالی خود را تغییر دادند. زیر عنوان فعالیت‌های «حزب‌سازی»^۱ پول نرم برای کمیته‌های ملی امکان افزایش منابع کمک‌های نامحدود از منابع آزاد و نامحدود را فراهم کرد، از جمله کمک‌های اتحادیه‌های کارگری و شرکت‌ها که تا مدت‌ها از اعطای کمک در ارتباط با انتخابات فدرال ممنوع بودند. با این سیستم ترکیبی تأمین مالی که شامل پول‌های نرم و پول‌های سخت^۲ می‌شد، درآمد احزاب فوق‌العاده افزایش یافت. در طی این روند، پول نرم به‌ویژه به‌واسطه درخواست رهبران ملی حزبی و مقامات انتخاباتی فدرال و تکیه فزاینده بر گروه به نسبت کوچکی از حامیان مالی افزایش یافت و همین روند سؤال‌هایی را در مورد تأثیرات مخرب نفوذهای ناروای ناشی از چنین کمک‌هایی برانگیخت و درنهایت به تصویب قانون اصلاح رقابت‌های انتخاباتی دو حزب منجر شد. این قانون کمیته‌های ملی را موظف می‌کند فعالیت‌های سیاسی خود را از پول‌های سخت که تحت موازین و محدودیت‌های فدرالی است تأمین کنند.

از این‌رو قانون یاد شده کمیته‌های ملی احزاب را از کسب و هزینه کردن پول نرم و برقراری پیوند میان اعطاکندگانی پول‌های نرم و مقامات فدرال بازمی‌دارد: بدین شکل که مقامات ملی دو حزب و دارندگان مناصب فدرال و نامزدهای فدرال و نیز مأموران و سازمان‌ها و نهادهای تأسیس‌شده یا تحت نظارت و کنترل آنها را از درخواست، دریافت، انتقال، ارسال یا هزینه‌کردن پول‌هایی که تابع محدودیت‌های مقرر در قانون نیستند، منع می‌کند.

1. Party Building

۲. پول سخت (hard money) اصطلاحاً پولی است که به موجب قوانین فدرال و تحت نظارت کمیسیون انتخابات فدرال به نامزدها و احزاب سیاسی مستقیماً پرداخت می‌شود.



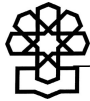
برای جبران نبود منابع پول نرم، مبلغی که هر فرد می‌تواند در سال تقویمی به کمیته‌های ملی احزاب کمک کند، افزایش یافته است. مبلغی نیز که می‌توان به کمیته‌های ایالتی احزاب تحت قوانین فدرال بخشید نیز افزایش یافته است. به علاوه این قانون، سقف مجموع کمک‌های هر فرد به نامزدهای فدرال و کمیته‌های سیاسی را نیز افزایش داده است. هرچند برای هزینه‌های انتخاباتی به‌طور کلی هیچ سقف مشخصی تعیین نشده است. از این‌رو تا پیش از تصویب قانون اخیر، احزاب سیاسی و سازمان‌های دیگر می‌توانستند از پول نرم که خارج از موازین قانونی تحصیل می‌شد برای مجموعه متنوعی از فعالیت‌ها از جمله تبلیغات موضوعی یا هرگونه تبلیغاتی بدون نام بردن از نامزد مورد نظر استفاده کنند و تا زمانی که در این‌گونه فعالیت‌های تبلیغاتی اسامی نامزدها به صراحت بیان نمی‌شد، خارج از محدودیت‌های حقوقی می‌ماند. اما قانون اخیر، احزاب سیاسی را از صرف این پول‌های نرم برای این‌گونه فعالیت‌ها منع می‌کند، هرچند سازمان‌های دیگر کماکان در صرف چنین پول‌هایی با انگیزه‌های انتخاباتی آزادند.^۱

نتیجه اینکه در ایالات متحده احزاب سیاسی از جمع‌آوری و صرف پول‌های اعطایی اشخاص خصوصی به موجب قوانین ایالتی برای کمک و حمایت از نامزدهای انتخاباتی فدرال به هر نحو (پول نرم) ممنوعند. کمیته‌های حزبی محلی و ایالتی نمی‌توانند از این پول‌ها برای حمایت از نامزدهای فدرال استفاده کنند. پیامد این روند

1. Corrado Anthony, Political Party finance under BCRA: an initial Assessment: www.reforminstitute.org.pdf, PP. 1-4.

و نک به:

Grant, Alan, Party and Election finance in Britain and America: a comparative Analysis, *Parliamentary Affairs*, Vol 58, No. 1, 2005, PP. 71-88.



تکیه کمتر به کمک‌های بزرگ شرکت‌ها و اتحادیه‌ها و تأکید بیشتر بر نقش شهروندان در تأمین مالی احزاب است. البته بررسی این روند و روندهای دیگری که در اجرای قانون جدید در انتخابات مختلف شکل گرفته و می‌گیرد نیازمند مطالعات دیگری است.

۲. بریتانیا

در بریتانیا تا فوریه ۲۰۰۱ و لازم‌الاجرا شدن قانون احزاب سیاسی، انتخابات و فراندوم‌ها،^۱ نظام تأمین مالی احزاب سیاسی بر قانون جلوگیری از عملکردهای فسادآلود و غیرقانونی^۲ سال ۱۸۸۳ مبتنی بود. در مجموع سه اصل بیانگر ویژگی‌های عمده نظام تأمین مالی احزاب سیاسی بریتانیا در قرن گذشته بوده است: تعیین سقف برای هزینه‌های رقابت انتخاباتی، اختیارگرایی یا اصل داوطلبانه بودن در تأمین درآمد حزبی و نبود مقررات به‌طور کلی.

در مورد هزینه‌های انتخاباتی تا پیش از قانون جدید، قانون اصلی حاکم بر موضوع، قانون جلوگیری از اعمال فسادآلود و غیرقانونی مصوب ۱۸۸۳ بود. تصویب قانون جدید تاحدودی به دلیل افزایش فزاینده هزینه‌های انتخاباتی بوده است. قانون مزبور در سطح حوزه‌های انتخابی، سقفی برای هزینه‌های انتخاباتی به‌منظور کنترل تأمین مالی احزاب تعیین کرده است. در واقع این نگرانی وجود داشته است که نامزدهای ثروتمند رأی خریداری کنند.

در مورد اختیارگرایی یا داوطلبانه بودن درآمدها باید گفت تأمین مالی احزاب عمدتاً بر عواید داوطلبانه و افتخاری مبتنی بوده است. اما به مرور زمان در ترکیب

1. Political Parties, elections and Referendums Act
2. Corrupt and Illegal Practices (Prevention) Act



تأمین‌کنندگان مالی احزاب تغییر ایجاد شد. در ابتدا افراد ثروتمند عمده‌تأ احزاب را تأمین مالی می‌کردند. از جنگ جهانی دوم تا دهه ۱۹۹۰ نهادها (اتحادیه‌های کارگری و شرکت‌ها) تأمین‌کنندگان اصلی بودند و در ۱۰ سال اخیر تا حدودی افراد مجدداً اهمیت بیشتری یافتند. کمک‌های دولتی نیز به‌طور محدود وجود داشته، اما در مقایسه با دموکراسی‌های دیگر در سطح پایین‌تری بوده و بیشتر آن نیز به رقابت‌های انتخاباتی مربوط می‌شده است تا رقابت‌های روزانه و معمول احزاب. به‌علاوه، کمک‌های دولتی همواره با ملاحظاتی چون ترس از متصلب شدن سیستم حزبی و این فرض که این امر به کاهش عضویت و کم‌رنگ شدن اصل داوطلبانه بودن تأمین مالی می‌انجامد، همراه بوده است.^۱

در سطح ملی، حزب محافظه‌کار به‌طور سنتی، بخش اصلی منابع خود را از کمک‌های شرکت‌ها تأمین می‌کند، درحالی‌که حزب کارگر عمده‌تأ به حق عضویت اتحادیه‌های کارگری وابسته است. اما طی دهه ۱۹۹۰ این دو حزب برای تأمین منابع اصلی خود به کمک‌های افراد متکی بوده‌اند.^۲

در مورد فقدان قانون‌گذاری باید گفت تا پیش از سال ۲۰۰۰ هیچ محدودیتی برای کسب درآمد وجود نداشته است. هر حزب سیاسی می‌توانست هر میزان پول از هر منبعی فراهم کند. مقررات مربوط به شفافیت تنها ناظر به کمک‌ها و عطایای نهادی بوده است. اما در قانون جدید موضوع تأمین مالی احزاب مورد توجه قرار گرفت. در واقع، قانون احزاب سیاسی، انتخابات و همه‌پرسی‌ها برای اولین بار چارچوبی

1. Clift, Ben and Fisher Justin, Comparative Party Finance Reform, Cases of France and Britain, Party Politics, Vol 10, No. 6, 2004, PP. 683-4.
2. Grant, OP.cit, PP. 74-75.



قانونی برای تأمین مالی احزاب سیاسی در سطح ملی مقرر کرده است. در مجموع عمده اصلاحات مقرر عبارتند از: لزوم جلب حمایت سهام‌داران پیش از اعطای کمک از سوی شرکت‌ها. این حمایت برای چهار سال بوده که به هیئت مدیره اختیار می‌دهد که طی این دوره تا میزان معینی به احزاب کمک مالی کند.

از نظر شفاف‌سازی کمک‌ها و عطایای ملی و محلی بیش از مبلغ مشخصی که در قانون قید شده باید اعلام شود، کمک‌های بی‌نام از اشخاص گمنام بیش از مبلغ خاصی ممنوع است. دریافت کمک‌های خارجی ممنوع است. در قانون دریافت کمک تنها از «منابع مجاز» شناخته شده است.^۱

یکی از مهم‌ترین اصلاحات قانون اخیر در بریتانیا ایجاد محدودیت در صرف هزینه در سطح ملی و در انتخابات عمومی است. تاکنون تنها هزینه‌های رقابت‌های محلی تحت کنترل بود. در قانون اخیر، دوره رقابت انتخاباتی، ۳۶۵ روز پیش از روز رأی‌گیری در انتخابات عمومی مقرر شده است. سقف هزینه‌ها براساس تعداد حوزه‌های انتخابی که هر حزب در آن رقابت انتخاباتی دارد، تعیین می‌شود. از این‌رو احزابی که نامزدهای بیشتری دارند، قاعده‌تأ محدودیت کمتری دارند. در مورد کمک‌های دولت، هرچند در قانون میزان کمک‌های دولت چنان‌که قابل مقایسه با دیگر کشورهای اروپایی باشد افزایش نیافته، اصل کمک مالی فزاینده دولت پذیرفته شده است.^۲

۳. فرانسه

اولین ویژگی نظام تأمین مالی احزاب سیاسی در جمهوری پنجم فرانسه نبود مقررات

1. Clift, OP.cit, PP. 684-5.

2. Ibid, P.686, Grant. OP.cit, P.77.



مشخص و دیگری تکیه بر درآمدهای اختیاری و کمک‌های داوطلبانه است. احزاب فرانسه با توجه به عضویت به نسبت اندک و پایه‌های سست در جامعه مدنی اغلب به شبکه‌های فاسد تأمین مالی وابسته بوده‌اند که به مقامات انتخابی محلی متصل‌اند.^۱ اما به دنبال رسوایی‌ها، برنامه‌هایی برای اصلاح روند آغاز شد. در واقع فقدان مقررات حقوقی به معنای وجود درهای باز برای فساد تلقی می‌شد. به‌ویژه آنکه احزاب و کاندیداها می‌توانستند همواره به بخش خصوصی یا منابع فاقد کنترل بازار تکیه کنند. چرا که کمک‌های دولت همواره اندک بود. اما به دنبال روند صعودی رسوایی‌ها در دهه ۱۹۸۰ در فرانسه، توجهات به سمت این خلأهای قانونی جلب شد.^۲

در مورد عطایا و کمک‌های مالی، در سال ۱۹۸۸ سقف مشخصی برای محدود کردن کمک‌هایی که هر شرکت یا فرد می‌تواند به نامزدها اعطا کند، تعیین شد. حمایت مالی از افراد تابع هیچ محدودیتی نبود و بدیهی است که این امر به نفع نامزدهای احزاب بزرگ‌تر و ثروتمندتر بود. اما ابهامات در مورد چگونگی تأمین مالی احزاب از سوی شرکت‌ها باقی بود. این کمک‌ها هرچند در ظاهر غیرقانونی است، اما عملاً شایع است. در انتخابات ۱۹۹۳ معلوم شد سه چهارم کمک‌های خصوصی از سوی شرکت‌هایی بوده که در قراردادهای مناقصه با مقامات محلی شرکت داشته‌اند. به دنبال رسوایی‌های دیگر در قانون ۱۹۹۵ تأمین مالی از سوی شرکت‌ها یک بار دیگر غیرقانونی اعلام شد.^۳

از نظر میزان شفافیت، قانون ژانویه ۱۹۹۰، کمیسیون ملی برای رسیدگی به

1. Clift, op.cit, p.682.

2. Ibid.p.683.

3. Ibid, P.684.



حسابرسی به امور مالی احزاب و مقامات انتخابی به منظور افزایش شفافیت مالی در روند تأمین مالی احزاب و حمایت‌های مالی تشکیل داده است. در این راستا افشای هویت حامیان مالی ضرورت یافته است. کمک‌های خارجی نیز طبق قانون (۱۹۸۸) ممنوع است. برای هزینه‌های انتخاباتی نیز سقف تعیین شده است که برای انتخابات ریاست جمهوری و پارلمانی متفاوت است. دوره رقابت انتخاباتی نیز سه ماه قبل از انتخابات تعیین شده و هزینه‌ها طی این مدت محاسبه می‌شود.^۱

اما یکی از مهم‌ترین ابعاد اصلاحات در زمینه‌های تأمین مالی احزاب در فرانسه فاصله گرفتن از سنت اختیاری و داوطلبانه بودن کمک‌ها و طرح و افزایش کمک‌های دولتی به احزاب سیاسی است. پیش از ۱۹۸۸ احزاب، کمک‌های اندکی برای تبلیغات در رقابت انتخاباتی خود دریافت می‌کردند. در قانون سال ۱۹۸۸ این میزان افزایش یافت و برای اولین بار میزان کمک‌ها متناسب با تعداد کرسی‌های اخذ شده تعیین شد.

در سال ۱۹۹۰ این ترتیبات تغییر یافت. کمک‌های دولتی نه تنها در دوران انتخابات، بلکه برای پوشاندن هزینه‌های بین انتخابات مختلف نیز صورت می‌گرفت. نیمی از کمک‌ها به نسبت تعداد نماینده به احزابی اختصاص یافت که در پارلمان حضور داشتند و نیمی دیگر به احزابی که در بیش از ۷۵ حوزه انتخابیه در انتخابات عمومی دارای نامزد بوده‌اند که براساس درصد آرا در دوره اول میان آنها توزیع می‌شود. به دنبال رسوایی‌ها و غیرقانونی شدن دوباره کمک‌های خصوصی از سوی شرکت‌ها، احزاب و نامزدها مبلغی نیز به عنوان «جبرانی» دریافت می‌کنند. با این حال هنوز احزاب در هزینه‌های خود دچار مشکل بودند. در سال ۱۹۹۵ تغییرات دیگری

1. Ibid, P. 685.



حاصل شد. از آن پس تا ۵۰ درصد هزینه‌ها بازپرداخت می‌شود و تعداد حوزه‌های انتخابیه لازم برای دریافت کمک به ۵۰ حوزه تقلیل یافت.^۱

۴. آلمان

مبنای حقوقی تأمین مالی احزاب سیاسی آلمان یکی ماده (۲۱) قانون بنیادی (اساسی) آلمان است که مطابق آن «احزاب سیاسی باید در شکل‌دهی اراده سیاسی مردم مشارکت کنند. ... آنها باید برای سرمایه‌ها و منابع و استفاده از منابع پولی خود به‌طور عمومی پاسخگو باشند». ماده یاد شده مشروعیت فعالیت احزاب سیاسی را به صراحت به رسمیت می‌شناسد. در واقع چون احزاب سیاسی در شکل‌دهی به اراده سیاسی ملت سهیم هستند در انجام این امر مجازند از منابع دولتی استفاده کنند. اما همانند کشورهای دیگر در آلمان در مورد چند و چون استفاده از این کمک‌ها اختلاف نظر وجود دارد. در پرتو رأی دادگاه قانون اساسی در سال ۱۹۹۲ فدرال اکنون پذیرفته شده است که احزاب نه تنها برای رقابت‌های انتخاباتی، بلکه برای همه فعالیت‌های سیاسی عمومی خود می‌توانند از منابع دولتی استفاده کنند. اما با شروطی از جمله اولویت استقلال مالی احزاب بر اتکا به منابع دولتی و اینکه کمک‌های دولتی نباید از مجموع درآمدهای کسب شده توسط خود احزاب بیشتر باشد.^۲

در مورد شفافیت وضعیت مالی باید گفت با وجود اشاره قانون اساسی تا مدت‌ها این امر فاقد ضمانت اجرا بود و مقرراتی در این خصوص وجود نداشت. اولین بار در قانون

1. Ibid. PP. 686-7.

2. Alemann, Ulrich Von, Party Finance, Party Donations and Corruption, The German Case. www.phil-fak.uni-duesseldorf.de/pdf. pp. 114-115.



احزاب ۱۹۶۷ موادی به گزارش درآمدها و افشای اسامی افراد کمک‌کننده اختصاص یافت. در اصلاحات بعدی قانون (۱۹۸۳) برای عدم گزارش کمک‌ها، مجازات‌های سخت‌تری مقرر شد. به‌علاوه مؤسسات خیریه و بنیادها و نهادهای سیاسی از اعطای کمک به احزاب منع شدند. حد و میزان کمک‌ها و مبالغی که باید افشا شود در طی سال‌ها در اصلاحات مختلف قوانین همواره متغیر بوده است. در مورد این کمک‌ها که جنبه خصوصی دارد باید گفت در آلمان هیچ محدودیتی از نظر میزان کمک‌های افراد و شرکت‌ها وجود ندارد و محدودیت‌های مقرر تنها ناظر به اشخاص کمک‌کننده است نظیر ممنوعیت مطلق سازمان‌های خیریه و غیرانتفاعی یا کمک‌هایی که آشکارا به نیت کسب مزایای سیاسی و اقتصادی خاص داده شده‌اند یا کمک‌های دولت‌های خارجی یا کمک‌های بی‌نام بیش از مبلغ معین. در مورد کمک‌های دولتی، این کمک‌ها به شکل مستقیم یا غیرمستقیم اعطا می‌شود. کمک‌های مستقیم کمک‌هایی است که در صورت اخذ درصدی از آرای ملی یا محلی یا کرسی‌ها مستقیماً به احزاب پرداخت می‌شود یا کمک‌هایی که نامزدهای مستقل در صورت کسب ۱۰ درصد آرای یک حوزه می‌توانند دریافت کنند. کمک‌های غیرمستقیم شامل یارانه‌های مالیاتی برای کمک‌هایی است که از سوی افراد و شرکت‌ها به احزاب صورت می‌گیرد.^۱

۵. ایران

در ایران نظر به نبود احزاب سیاسی به معنای دقیق کلمه، تحلیل‌ها به‌گونه دیگری است

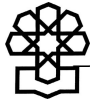
۱. ر ک به نمودار اصلاحات قوانین تأمین مالی احزاب در آلمان در منبع زیر:

Scarow, Susan E, Explaining Political Finance Reforms, Competition and Context, Party Politics, Vol. 10, No. 6, 2004, PP. 670-672.



درواقع اگر حزب را ابتدائاً اجتماع آزاد شهروندان جامعه مدنی بشناسیم که برای کسب قدرت و مشروعیت سیاسی مبارزه می‌کند، هیچ‌یک از تشکل‌ها و گروه‌های موجود سیاسی را نمی‌توان مصداق حزب شناخت. چراکه همگی فاقد لوازم وجودی حزب یعنی ثبات نسبی ساختارها و نهادهای حزبی، اتکای نسبی مالی به اعضا و تحمیل انضباط حزبی و در نتیجه انسجام درون‌حزبی هستند. البته این بدین معنا نیست که گروه‌ها و تشکل‌های موجود که از چندگونگی به نسبت زیادی نیز برخوردارند، از کارکردهای حزبی دورند. برعکس، اگر مبارزه برای تصاحب کرسی‌های پارلمان و مناصب دولتی را مهم‌ترین کارکرد احزاب بدانیم، گروه‌های فعال سیاسی موجود در ایران همگی دارای کارکرد سیاسی‌اند و اساساً فلسفه وجودی آنها تصاحب مناصب انتخابی است، هرچند در ارائه برنامه و حفظ انسجام حزبی به دلیل کامل نبودن سازوکار حزبی عمدتاً بسیار ناتوانند و شاید اساساً هم چنین خواستی وجود نداشته باشد.

اما وجود همین تشکل‌ها و گروه‌های سیاسی که به نام حزب فعال بوده و هستند برای تصویب قوانین و مقررات ناظر به چگونگی فعالیت احزاب و نحوه تأمین مالی آنها کافی است. در این خصوص قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی با اقلیت‌های دینی شناخته شده مصوب ۱۳۶۰ و آیین‌نامه اجرایی آن قابل استناد است. تا آنجا که به تأمین مالی گروه‌های سیاسی مربوط است جز یک مورد، باید گفت ضوابط کلی موجود بیشتر در راستای شفاف‌سازی است تا تحمیل محدودیت‌ها بر منابع تأمین مالی احزاب از قبیل تعیین منابع مالی، ایجاد سقف برای کمک‌ها و هزینه‌ها و غیره چنان که در کشورهای دیگر وجود دارد. به استثنای بند «ج» ماده (۱۶) قانون احزاب که «دریافت کمک از بیگانگان» یا اتکا به منابع خارجی را منع



می‌کند، بقیه مقررات بیشتر ناظر به شفاف‌سازی است. مطابق ماده (۱۸) قانون احزاب، «بودجه گروه‌ها باید از طرق مشروع و قانونی تأمین و به شکل مشروع و قانونی صرف گردد» و به موجب تبصره این ماده «درآمدها و هزینه گروه‌های پروانه‌دار باید در دفاتر قانونی ثبت شود و در پایان سال مالی برای بررسی در اختیار کمیسیون ماده (۱۰) قرار گیرد». مطابق تبصره «۳» ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی نیز «اساسنامه باید حاوی منابع مالی باشد» و در بند «ج» ماده (۳) یاد شده نیز آیین‌نامه انضباطی مالی از مدارک لازم برای تشکیل گروه (حزب) تلقی شده است.

همان‌گونه که در صفحات قبل اشاره شد، قانون‌گذاری درخصوص چگونگی تأمین مالی احزاب سیاسی در بسیاری کشورهای دموکراتیک با تثبیت جایگاه و نقش احزاب در بسیج مشارکت سیاسی، افزایش هزینه‌های حزبی و در نتیجه افزایش اتکای مالی به دولت همراه بوده که این امر خود نظارت بیشتر و محدودیت‌های بیشتر دولت در شفاف‌سازی تأمین مالی احزاب سیاسی را به همراه داشته است. اما در کشور ما چنین تقارنی به چشم نمی‌خورد. در ایران از ابتدای تصویب قانون احزاب نظارت بر روندهای مالی گروه‌ها تشکل‌های سیاسی در قانون به نوعی مورد شناسایی قرار گرفته است و تا حدودی نیز اجرا می‌شود.

البته اخیراً با وضع مقرراتی در قالب آیین‌نامه «نحوه پرداخت یارانه به احزاب و گروه‌های مشمول قانون فعالیت احزاب ...» مصوب ۱۳۸۰/۸/۳ هیئت وزیران ترتیباتی برای کمک به احزاب و گروه‌های سیاسی قانونی براساس امتیازبندی و محاسباتی که وزارت کشور با تصویب کمیسیون ماده (۱۰) قانون احزاب انجام می‌دهد، اندیشیده شده است. براساس فرمول مقرر در ماده (۵) آیین‌نامه یاد شده، سهم هر حزب و گروه مساوی است



با بودجه مقرر تقسیم بر مجموعه امتیازات همه احزاب ضرب در امتیازی که هر حزب براساس ملاک‌های مقرر از جمله تعداد اعضای رسمی (که به نظر می‌رسد در این شرایط قابل احصا و بررسی نیست)، تعداد نماینده، اظهارنظر در مسائل کلان کشور، برگزاری کنگره و غیره دریافت می‌دارد.

بودجه مقرر

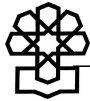
$$\text{براساس تعداد اعضای رسمی، تعداد نماینده و غیره) امتیاز حزب} \times \text{مجموعه امتیازات احزاب} = \text{پرداخت یارانه به حزب}$$

مطابق ماده (۸) آیین‌نامه یاد شده، «کلیه تشکل‌ها و گروه‌های مشمول دریافت یارانه موظفند وجوه دریافتی را در جهت اهداف و برنامه‌های گروه به کار برده و در پایان سال مالی گزارش آن را جهت بررسی کمیسیون ماده (۱۰) قانون یاد شده به وزارت کشور ارسال دارند». به موجب تبصره این ماده گروه‌های فاقد گزارش مالی از دریافت مجدد یارانه محروم خواهند بود. البته این کمک‌ها ظاهراً استمرار نداشته و در مورد میزان و چگونگی توزیع و ملاک‌های مقرر بحث‌های زیاد و پراکنده‌ای در میان مطبوعات و تشکل‌ها و شخصیت‌های سیاسی وجود داشته است.

پیشنهادهایی برای اصلاح روند تأمین مالی احزاب سیاسی در ایران

با مطالعه وضع موجود در پرتو مجموع مطالب پیش‌گفته نکات زیر به‌عنوان پیشنهاد ارائه می‌شود:

۱. باوجود افزایش روزافزون هزینه‌های حزبی و اتکای فزاینده احزاب به دولت



در سراسر دنیا، نقش منابع درون‌حزبی از راه دریافت حق عضویت در تأمین مالی احزاب انکارناپذیر است، ولی این امر منوط به شکل‌گیری حزب به معنای دقیق کلمه در کشور است و شکل‌گیری احزاب البته خود منوط به شناسایی نقش آنها در بسیج مشارکت و هدایت نیروها به‌عبارت دیگر شناسایی تعلق احزاب به حوزه جامعه مدنی و غیرحکومتی است.

به‌طور کلی داوطلبانه بودن تأمین مالی یا به‌عبارت دیگر اعطای داوطلبانه کمک به احزاب سیاسی از طرف افراد خصوصی در بیشتر کشورها یک اصل است و اعطای کمک از سوی دولت جنبه تکمیلی دارد. در نبود منابع دیگر، اعطای کمک‌های دولتی چندان مؤثر نخواهد بود و اعطای کمک‌های خصوصی محض نیز البته تا حدودی منوط به نهادینه شدن احزاب است.

۲. درحال حاضر اعطای کمک از منابع دولتی به احزاب سیاسی در ایران به‌موجب آیین‌نامه مصوب دولت صورت می‌گیرد؛ این درحالی است که صرف بودجه دولتی اصولاً منوط به تصویب قانون است. پرداخت یارانه به احزاب به استناد آیین‌نامه ولو اینکه بودجه مقرر به تصویب نهاد قانون‌گذار رسیده باشد، چندان قابل درک نیست. همین امر باعث شده پرداخت یارانه به احزاب به موجب همین آیین‌نامه نیز از سوی دولت چندان مستمر نباشد و حال آنکه وجود قانون یا مقررات قانونی در این زمینه (و نه لزوماً قانون مستقل) می‌تواند به استمرار این کمک‌ها بیانجامد.

۳. کمک‌هایی که درحال حاضر به گروه‌ها و تشکل‌های مختلف سیاسی یا نامزدهای انتخاباتی صورت می‌گیرد چندان نظام‌مند نیست. نهادینه شدن احزاب سیاسی تشخیص و نظارت بر کمک‌های یاد شده را سهل‌تر می‌کند. در این میان، محدودیت‌ها و موازین مقرر

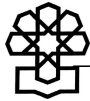


در ارتباط با میزان صرف هزینه در مبارزات انتخاباتی، مساعدت‌های مالی شرکت‌ها و اشخاص حقیقی و حقوقی به احزاب و نامزدها که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم صورت می‌گیرد و نیز افشای وضعیت مالی عمده‌ترین سهم را در نظام‌مند کردن تأمین مالی احزاب سیاسی دارد. محدودیت در صرف هزینه‌ها همان تعیین سقف برای هزینه مبارزات انتخاباتی احزاب یا نامزدهای فردی است.

محدودیت‌های دریافت کمک از شرکت‌ها و اشخاص حقیقی و حقوقی شامل محدودیت در کمک‌هایی می‌شود که این اشخاص می‌توانند طی دوره انتخابات به احزاب یا نامزدهای حزبی اختصاص دهند. برای دوره انتخابات می‌توان مدت معینی فرضاً سه ماه تعیین کرد. البته محدودیت‌ها می‌تواند محدود به دوره انتخابات نباشد. نکته دیگر اینکه محدودیت‌ها در این زمینه باید شامل کمک‌های بی‌نام از اشخاص گمنام نیز بشود.

۴. کمک‌های مستقیم دولت به احزاب می‌تواند جداگانه و به تفکیک محل هزینه‌ها صورت گیرد که البته مستلزم افزایش مبالغ کمک‌هاست که بهتر است در چارچوب قانون مصوب مجلس پرداخت شود. البته چگونگی توزیع مبالغ می‌تواند به سازوکار داخلی احزاب موکول بشود.

۵. فساد سیاسی در زمینه تأمین مالی احزاب و مبارزات انتخاباتی در کشورهای مختلف به نظر می‌رسد عمدتاً محصول نبود قانون و نظارت‌های قانونی باشد که آن هم خود نتیجه رویکردی است که نسبت به ماهیت احزاب سیاسی وجود داشته است. وجود مقررات قانونی دقیق می‌تواند به حفظ شفافیت بیشتر روندهای سیاسی و انتخاباتی در کشور کمک کند.



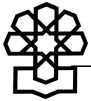
جدول ۱. کنترل مالیه حزبی توسط دولت در کشورهای مختلف^۱

کشورها	محدودیت در هزینه‌ها	محدودیت یا ممنوعیت کمک‌های خارجی	محدودیت یا ممنوعیت کمک شرکت‌ها	محدودیت کمک‌های خصوصی	ضرورت افشا یا گزارش	قانون ناظر به تأمین مالی
آلبانی	خیر	(محدود) بلی	خیر	خیر	خیر	بلی
اتریش	خیر	خیر	خیر	خیر	بلی	بلی
بلژیک	(رقابت‌های انتخاباتی و حزبی) بلی	خیر	(ممنوع) بلی	بلی	بلی	بلی
کرواسی	خیر	خیر	خیر	خیر	بلی	بلی
جمهوری چک	خیر	(ممنوع) بلی	خیر	خیر	بلی	بلی
دانمارک	خیر	خیر	خیر	خیر	خیر	بلی
استونی	خیر	(محدود) خیر	خیر	خیر	بلی	بلی
فنلاند	خیر	خیر	خیر	خیر	خیر	خیر
فرانسه	بلی	(محدود) بلی	(ممنوع) بلی	بلی	بلی	بلی
گرجستان	(رقابت‌های انتخاباتی و حزبی)	(محدود) بلی	(محدود) بلی	بلی	بلی	بلی
آلمان	خیر	(محدود) بلی	خیر	خیر	بلی	بلی

۱. رک به:



کشورها	محدودیت در هزینه‌ها	یا ممنوعیت کمک‌های خارجی	یا ممنوعیت کمک شرکت‌ها	محدودیت کمک‌های خصوصی	ضرورت افشا یا گزارش	قانون ناظر به تأمین مالی
یونان	(رقابت‌های انتخاباتی) بلی	خیر	(محدود) بلی	بلی	بلی	بلی
مجارستان	(رقابت‌های انتخاباتی) بلی	(محدود) بلی	خیر	خیر	بلی	بلی
ایرلند	(رقابت‌های انتخاباتی) بلی	خیر	خیر	خیر	بلی	بلی
ایتالیا	(رقابت‌های انتخاباتی) بلی	خیر	خیر	خیر	بلی	بلی
لیتوانی	(رقابت‌های انتخاباتی) بلی	(محدود) بلی	(محدود) بلی	خیر	بلی	بلی
لتونی	خیر	(ممنوع) بلی	(محدود) بلی	بلی	بلی	بلی
لوکزامبورگ	خیر	خیر	خیر	خیر	خیر	بلی
مقدونیه	بلی	(ممنوع) بلی	(محدود) بلی	بلی	بلی	بلی
مولداوی	خیر	(ممنوع) بلی	خیر	خیر	بلی	بلی
هلند	خیر	خیر	خیر	خیر	بلی	بلی
نروژ	خیر	خیر	خیر	خیر	بلی	خیر
لهستان	خیر	(ممنوع) بلی	خیر	خیر	بلی	بلی
پرتغال	(رقابت‌های انتخاباتی و حزبی) بلی	(محدود) بلی	(محدود) بلی	بلی	بلی	بلی



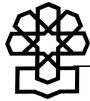
کشورها	محدودیت در هزینه‌ها	یا ممنوعیت کمک‌های خارجی	یا ممنوعیت کمک شرکت‌ها	محدودیت کمک‌های خصوصی	ضرورت افشا یا گزارش	قانون ناظر به تأمین مالی
رومانی	خیر	(محدود) بلی	(محدود) بلی	بلی	بلی	بلی
روسیه	(رقابت‌های انتخاباتی و حزبی) بلی	(ممنوع) بلی	خیر	بلی	بلی	بلی
اسلوواکی	(رقابت‌های انتخاباتی و حزبی) بلی	(ممنوع) بلی	خیر	خیر	بلی	بلی
اسلونی	خیر	(ممنوع) بلی	(محدود) بلی	بلی	بلی	بلی
اسپانیا	(رقابت‌های انتخاباتی) بلی	(ممنوع) بلی	(محدود) بلی	بلی	بلی	بلی
سوئد	خیر	خیر	خیر	خیر	بلی	خیر
سوئیس	خیر	خیر	خیر	خیر	خیر	خیر
اوکراین	بلی	(ممنوع) بلی	خیر	بلی	خیر	خیر
بریتانیا	(رقابت‌های انتخاباتی)	(ممنوع) بلی	خیر	خیر	بلی	بلی



مطالعه چگونگی تأمین مالی احزاب سیاسی برای بررسی و مطالعه چگونگی عملکرد دمکراسی نمایندگی که اکنون در دمکراسی‌های غربی بدون وجود احزاب غیرممکن تلقی شده بسیار مهم است. پول عنصر مهمی در قدرت سیاسی است و شیوه‌های تأمین منابع مالی بر ابعاد و جنبه‌های سازمانی و انتخاباتی زندگی سیاسی تأثیر می‌نهد.

احزاب سیاسی از نظر منشأ و ویژگی‌های سازمانی، نهادهایی مرکب از شهروندان آزادند و از این جهت به جامعه مدنی تعلق دارند. اما هدف اصلیشان دستیابی به قدرت سیاسی و نهادهای حکومتی از راه جلب حمایت مردمی است. از این رو احزاب حد فاصل و به عبارت بهتر در محدوده گذار میان دولت و جامعه هستند. بحث‌ها راجع به تأمین مالی احزاب سیاسی نیز دقیقاً با این ویژگی احزاب و نقشی که ایفا می‌کنند مرتبط است.

طی دهه‌های اخیر کاهش مشارکت سیاسی شهروندان، کاهش عضویت حزبی و از سوی دیگر افزایش هزینه‌ها و حرفه‌ای‌تر شدن روندهای سیاسی و انتخاباتی، احزاب سیاسی را به ویژه در کشورهای غربی بیش از پیش به سمت جبران هزینه‌ها و تأمین آنها از منابع خصوصی کشانده است. در طی این روند، رسوایی‌های پی‌درپی مالی که بیشتر آنها با موضوع چگونگی تأمین مالی احزاب مرتبط بود، بحث‌هایی جدی درباره در خطر افتادن برابری سیاسی و امکان رقابت منصفانه و نفوذ منافع خصوصی و نقش ناروای پول در سیاست و نقش دولت در تعدیل این روند از راه تأمین دست‌کم بخشی از منابع مالی احزاب یا کنترل منابع حزبی برانگیخته است.



تأمین مالی احزاب از راه منابعی که افراد و شرکت‌های خصوصی فراهم می‌کنند با ایجاد تعارض میان منافع خصوصی و نقش احزاب در پیگیری و تحقق منافع عمومی مشکلاتی به وجود می‌آورد. از سوی دیگر مداخله دولت از راه پرداخت یارانه‌ها و کمک‌های مستقیم و غیرمستقیم و کنترل شفافیت بحث‌هایی را درباره اهمیت فزاینده فعالیت احزاب سیاسی در دمکراسی‌های مدرن باعث شده است؛ نقش و اهمیتی که آنان را شایسته و مستحق برخورداری از بودجه عمومی و در نتیجه نظارت بیشتر بر دخل و خرج آنها می‌سازد. پیداست که این روند بر رویکرد از پیش موجود نسبت به احزاب سیاسی چونان انجمن‌های خصوصی داوطلبانه که فعالیت و سازمان داخلی آن بیرون از حوزه عمومی و نظارت مستقیم دولت است، تأثیر فراوانی می‌نهد.

تصویب قوانین و مقررات خاص ناظر به فعالیت و چگونگی تأمین مالی احزاب سیاسی از این مسئله ناشی می‌شود. تأمین مالی احزاب از راه بودجه دولتی و نقش فزاینده‌ای که دولت در قوانین اخیر بسیاری از دولت‌های دمکراتیک در این امر ایفا می‌کند، به گونه‌ای است که رویکرد سنتی پیشین را سخت به چالش می‌کشد. بگذریم که همین امر خود نگرانی‌های تازه‌ای را درباره شکل‌گیری الگوی احزاب کارتل^۱ برانگیخته است که در آن چند حزب با دست به دست کردن مستمر دولت میان خود، بودجه عمومی را صرف تضمین و تأمین بقای خود می‌کنند.

اما آنچه مسلم است پیدایی روند تصویب و اصلاح قوانین احزاب در کشورهای مختلف و پررنگ شدن نقش و نظارت دولت در روند تأمین مالی احزاب سیاسی است.

۱. راجعه الگوی احزاب کارتل (Cartel Party) در تأمین مالی احزاب رک به:

Hopkin, Jonathan, The Problem with Party finance, Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics, Party Politics, Vol 10, No. 6, 2004, PP.635-636.

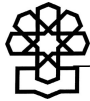


این امر به‌ویژه در دموکراسی‌های جدید شدت بیشتری دارد. علت آن هم تازه بودن خود احزاب در این کشورهاست. در این کشورها احزاب تازه تأسیس از ساختار سازمانی توسعه‌یافته‌ای برخوردار نبوده و هنوز قادر به ایجاد پیوندهای نهادی با منابع سازمان یافته و فردی خصوصی برای جلب مساعدت مالی نیستند و از این رو بیشتر به کمک‌های دولت وابسته‌اند و طبعاً انگیزه بیشتری برای نظارت‌های سختگیرانه‌تر وجود دارد. این جریان باعث شده احزاب چندان به دنبال منابع دیگر درآمدی (به جز منابع نامشروع) و ارتباط ساختاری بیشتر با جامعه مدنی نباشند، مضافاً اینکه خطر شکل‌گیری احزاب کارتل بسیار جدی است.

به هر روی با توجه به روندهای جاری طی دهه‌های اخیر در زمینه تأمین مالی احزاب سیاسی نکته غیرقابل تردید روند رو به رشد نقش دولت در تأمین مالی یا نظارت بر منابع مالی احزاب سیاسی در کشورهای مختلف است. هرچند دلایل شکل‌گیری این روند یا شکل نهایی آن در قالب قوانین و مقررات مختلف بسته به شرایط سیاسی و اقتصادی کشورها اعم از توسعه یافته یا در حال توسعه، دموکراتیک یا غیردموکراتیک یا دموکراسی‌های نوظهور متفاوت است.

در ایران از ابتدای تصویب قانون احزاب، با وجود عدم شکل‌گیری احزاب سیاسی به معنای خاص نظارت بر روندهای مالی گروه‌ها و تشکل‌های سیاسی در قانون به‌نوعی مورد شناسایی قرار گرفته است و تا حدودی به مورد اجرا گذاشته شده است. کمک‌های دولتی به احزاب نیز تنها اخیراً آن هم در قالب آیین‌نامه و به‌صورت نامستمر محقق شده که در میزان تأثیر آن بر وضعیت احزاب جای تردید است.

به هر روی آنچه در حال حاضر تردیدی در آن نیست، نبود نظام حزبی و به‌تبع



آن نبود سیستم کارآمد و شفاف تأمین مالی احزاب سیاسی در کشور ماست. وجود یک سیستم کارآمد ترکیبی برای تأمین مالی احزاب سیاسی که شامل منابع درون‌حزبی، کمک‌های داوطلبانه اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و یارانه‌های دولتی باشد، به همراه یک سازوکار نظارتی کارآمد متغیری است که تابع یک نظام منسجم حزبی است. اما در حال حاضر کاری که می‌توان کرد، تعیین سهم هر یک از منابع به‌ویژه منابع خصوصی در کمک به گروه‌های سیاسی یا نامزدهای گروه‌های سیاسی است، به علاوه تقویت و تثبیت یارانه‌های دولتی از راه وضع مقررات قانونی که خود زمینه را برای نظارت مؤثر آسان‌تر می‌سازد.

منابع و مآخذ

1. Alemann, Ulrich von. Party Finance, Party Donations and Corruption, the German Case: www.phil-fak.uni-dusseldorf.de/pdf.
2. Biezen, Ingrid van, Political Parties as Public Utilities, Party Politics, Vol 10, Vo. 6, November 2004.
3. Corrado, Anthony, Political Party Finance Under BCRA: an Initial Assessment: www.reforminstitute.org.pdf.
4. Clift, Ben and Fisher Justin, Comparative Party Finance Reform, Cases of France and Britain. Party Politics, vol 10, No 6, 2004.
5. Fisher, Justin and Eisenstadt, Todd A, Introduction: Comparative Party Politics, vol 10, No 2004.
6. Grant, Alan, Party and Election Finance in Britain and American, a Comparative Analysis, Parliamentary Affairs, vol 58, No 1, 2005.
7. Hopkin, Jonathan, The Problem With Party Finance, Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics, Party Politics vo 10, No 6, 2004.
8. Scarrow, Susan E, Explaining Political Finance Reforms Competition and Context, Party Politics, Vol 10, No 6, 2004.



شماره مسلسل: ۹۳۱۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تأمین مالی احزاب سیاسی، بررسی تحلیلی - مقایسه‌ای

Report Title: Party Finance: an Analysis and Comparative Perspective

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: احمد رنجبر

ناظر علمی: ناصر جمالزاده

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

۱. تأمین مالی احزاب سیاسی (Party Finance)

۲. احزاب سیاسی (Political Party)

۳. مطالعه تطبیقی (Comparative Study)

۴. احزاب ایران (Iranian Parties)

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۸/۱۸