

بررسی تطبیقی هزینه های انتخاباتی احزاب و اشخاص با تأکید بر جمهوری اسلامی ایران^۱

مرتضی نجابت خواه^۲

چکیده

موضوع تأمین مالی احزاب، خصوصاً در عرصه انتخابات، تنها در سالیان اخیر اهمیت یافته است. دلیل این امر، این واقعیت است که نوعی مقررات گذاری بسیار سیستماتیک در رابطه با تأمین مالی انتخابات و احزاب از دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ آغاز شده است. افزایش قابل توجه هزینه های مربوط به فعالیت های حزبی، منجر به آن شده که منابع سنتی تأمین مالی احزاب مانند پرداخت حق عضویت کاملاً ناکافی بوده و در نتیجه، تأمین مالی از طریق منابع عمومی مطرح شود. وضع مقررات و تأمین مالی احزاب و انتخابات در تمامی کشورها مشابه یکدیگر نبوده و در یک زمان نیز شکل نگرفته است. هم چنین وضع مقررات، علاوه بر منابع تأمین مالی، شامل تبلیغات تلویزیونی احزاب و کاندیداهای آنها هم می شود. فقدان مقررات الزام آور در قوانین انتخاباتی ایران در خصوص منابع مالی و هزینه های انتخابات، یکی از چالش های جدی انتخابات به حساب می آید. این مقاله درصدد آن است تا با رویکردی تطبیقی، موضوع تأمین مالی احزاب و انتخابات را با تأکید بر جمهوری اسلامی ایران مورد مطالعه و بررسی قرار دهد.

واژگان کلیدی

احزاب سیاسی، تأمین مالی احزاب، تأمین مالی انتخابات، وضع مقررات.

۱- این مقاله عمدتاً مبتنی است بر ترجمه ای از مقاله Zdravko patek(2001), "Comparative Analysis of Financing Parties and Elections in Croatia and in Other Countries", Ppliticka Misoa, Vol:XXXviii, No,5, pp:18-33, که خلاصه ای از آن توسط مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی با عنوان «بررسی تطبیقی تأمین مالی احزاب و انتخابات»، توسط نویسنده ترجمه و در اردیبهشت ۱۳۸۹ با شماره مسلسل ۱۰۱۹۸ به چاپ رسیده است.

۲ - استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران.

الف) روش شناسی تأمین مالی احزاب و مسائل آن

اگر چه احزاب سیاسی از جمله نهادهای مهم و کلیدی نظام های سیاسی و در نتیجه موضوع قابل تأملی برای علمای عرصه سیاست به شمار می آید، اما مسأله تأمین مالی آنها همواره بیش از محققان، توجه عموم افراد جامعه را به خود معطوف ساخته است. ادبیات مربوط به این موضوع، از قوت چندانی برخوردار نبوده و تنها شماری از آثار مرتبط با تأمین مالی احزاب سیاسی را در بر می گیرد که البته باید گفت این بخش، ضعیف ترین بخش در این زمینه به شمار می آید. در نظام حقوقی ایران نیز، مطالعات مربوط به این موضوع از ادبیات چندان قوی برخوردار نبوده و پژوهش هایی که صورت گرفته، بیشتر تکیه بر بررسی این مسأله در دیگر کشورها دارد. با این توضیح، اولین شخصی که به مطالعه تأمین مالی احزاب سیاسی پرداخته است، آرنولد جی. هایدن هایمر^۱ در سالیان اولیه دهه ۱۹۶۰ بوده است. بعدها، وی همراه با دو نفر دیگر کتاب مهمی را در حوزه سیاست های عمومی تطبیقی تألیف نمود که می توان آن را نقطه عطفی در این رابطه به شمار آورد^۲. پس از وی، مهم ترین نقش در تحقیق منابع مالی احزاب از سوی یکی از علمای عرصه سیاست در آمریکا به نام هربرت ای. الکساندر^۳ (۱۹۸۹) ایفا شده که، نخستین مطالعه تطبیقی در خصوص تأمین مالی احزاب را انجام داده است.

آیا این واقعیت که احزاب، نقش مهمی را در نظام های سیاسی و خصوصاً در عرصه انتخابات ایفا می نمایند، متضمن این معناست که آنها باید درآمدهای خود را به اطلاع عموم برسانند؟ و آیا احزاب، در راستای بالابردن درآمد لازم جهت فعالیت ها و اقداماتشان، باید به منابع بخش خصوصی تکیه نمایند؟ یکی از علمای سیاسی آلمان، کارل هینز ناسماچر^۴ می نویسد: در تمامی دموکراسی های غربی، این دو سؤال به طور تنگاتنگی با هم مرتبط می باشند (ناسماچر، ۲۰۰۰، ۲۳۳). بنابراین این موضوع به شکل یک مسأله سیاست عمومی درآمده است.

۱- سرمایه حزبی یا درآمدهای سیاسی

امروزه بحث سیاسی پیرامون تأمین مالی احزاب، مبتنی بر تقابل میان منابع خصوصی در برابر منابع عمومی است. تنوع حمایت های خصوصی به صورت یک هنجار، در تأمین درآمدهای حزبی به طور عملی تا اوایل دهه ۱۹۶۰ به کار گرفته می شد. اما اولین نمونه از

۱- Arnold J. Heidenheimer.

۲- Heidenheimer/Heclo/Adams.

۳- Herbert E. Alexander.

۴- Karl Heinz Nassmacher.

تأمین احزاب از منابع عمومی در سال ۱۹۵۴ در کاستاریکا و پس از آن در سال ۱۹۵۵ در آرژانتین رخ داد. اولین کشور اروپایی در این رابطه، کشور آلمان در سال ۱۹۵۹ بود. در این دوره، دریافت کمک هایی از بودجه عمومی به صورت امری ناگزیر درآمد و در شماری از کشورها، مهم ترین منبع درآمدهای حزبی شد. افزایش شدید و ناگهانی تأمین مالی احزاب از منابع عمومی، به دنبال یک رشته رسوایی های مربوط به فساد مالی رخ داد که طی آن، احزاب به منظور فراهم آوردن شرایط رقابت سیاسی، تلاش هایی را برای تأمین درآمدهای لازم صورت دادند.

با این همه، رویکرد غالب تمامی نظام های تأمین مالی سیاسی، به سمت تأمین درآمدها از منابع خصوصی است. علیرغم این مبنای مشترک، تحولات سیاسی نیمه دوم قرن بیستم به نظام های کاملاً متفاوتی از تأمین درآمدها منتهی شده است. برای مثال، نظام موجود در آلمان با نظام موجود در بریتانیا و یا سیستم عملیاتی در ایالات متحده مشابه نمی باشد. مطمئناً ایجاد ممانعت برای الگوهای تأمین مالی انحصاری از طریق منابع خصوصی به معنای خاتمه بخشیدن به فساد مالی در رابطه با تأمین درآمدهای حزبی نیست. برعکس در بریتانیا، که نظام تأمین مالی احزاب از طریق منابع خصوصی حفظ شده است، تقریباً هیچ رسوایی از این نوع وجود ندارد؛ در حالی که در آلمان، که در آن احزاب عمدتاً از طریق بودجه عمومی، منابع مالی خود را دریافت می نمایند، رسوایی های مالی به طور بسیار شایعی رخ می دهد (پولشویی، سرمایه باقی مانده از فروش اشیاء). دلیل این امر را احتمالاً در این واقعیت باید یافت که، بر خلاف آلمان، در بریتانیا هیچ گونه مشوق های مالیاتی، یعنی کسر مالیات برای موارد کمک به احزاب وجود ندارد. این احتمالاً دلیل عمده ای است که رسوایی های مالی آلمان را تأیید می نماید. چنانچه تحولات اخیر در تأمین مالی احزاب در بریتانیا و آلمان را با یکدیگر مقایسه نماییم، به این نتیجه می رسیم که در بریتانیا، مشارکت در درآمدهای حزبی حاصل از حق عضویت ها، رفته رفته رو به کاهش می باشد و تأمین کنندگان عمده احزاب از طریق منابع خصوصی، بیشتر شرکت ها (خصوصاً در رابطه با حزب محافظه کار) و اتحادیه های صنفی و کارگری (خصوصاً برای حزب کارگر) هستند. هم چنین، هیچ گونه کسر مالیاتی برای کمک دهندگان بخش خصوصی مطرح نمی باشد. این در حالی است که در آلمان، بیشتر درآمدها از راه حق عضویت و دولت تأمین می شود و کمک های صورت گرفته از سوی بخش خصوصی مشمول معافیت های مالیاتی است.

۲- قلمرو تأمین مالی سیاسی و مقایسه اطلاعات موجود

تحقیق در خصوص تأمین مالی سیاسی، در علوم سیاسی معاصر به طور عام و در سیاست تطبیقی به طور خاص، فضایی را که باید به عنوان یک پدیده مطلقاً مرتبط با سیاست اشغال

نماید، اشغال نمی کند. دلایل زیادی برای این امر وجود دارد، اما دو دلیل از برجستگی برخوردارند. اولین دلیل فقدان یک تئوری صحیح در خصوص درآمدهای سیاسی است. مایکل پیتو - دوشینسکی^۱ (۱۹۸۱) از علمای سیاسی بریتانیا و یکی از محققین بزرگ در عرصه درآمدهای سیاسی، غالباً بر این مطلب تأکید و اصرار داشته است که ضعف شدیدی در دانش و اطلاعات ما نسبت به وجوه بین المللی اختصاص یافته به احزاب، فعالیت های گروه فشار، درآمدهای سرّی، ثروت شخصی واقعی رهبران سیاسی و مواردی از این قبیل وجود دارد.

از اینرو، مسأله تأمین مالی احزاب و انتخابات، تقریباً همواره توأم با مشکلات قابل ملاحظه ای است. با توجه به تجربیات کشورهای غربی در این حوزه، تنها نتیجه ای که می توان گرفت این است که، هیچ راه حل ساده ای برای این مشکلات وجود ندارد. هم چنین می توان گفت که یک بررسی کامل و صحیح از تأمین درآمدهای حزبی باید، دربرگیرنده تمامی ابعاد افزایش درآمدهای احزاب و انتخابات باشد. این بدان معناست که باید شامل درآمدهای حاصل از شعب محلی احزاب سیاسی، درآمدهای مربوط به انتخابات محلی، انتخابات درون حزبی، درآمدهای انجمن های پارلمانی حزبی و موارد مشابه شود. به عبارتی دیگر، حسابرس درآمدهای حزبی باید ساختار کامل حزب، نهادهای مرتبط با احزاب (به طور مستقیم و غیرمستقیم) و اشکال مختلف کمک های جانبی را که این روزها در فعالیت های حزبی نقش مهمی دارند، مورد توجه قرار دهد. اطلاعات قابل دسترس برای پژوهشگران در این عرصه عمدتاً به سطح ملی فعالیت های احزاب مربوط می شود، در حالی که اطلاعات مربوط به سطوح پایین تر یا فراتر از سطح ملی، غالباً نادیده گرفته شده و غیرقابل استناد هستند.

ب) منابع تأمین مالی احزاب

احزاب به منظور انجام فعالیت های سیاسی و انتخاباتی خود ممکن است از طریق منابع بخش عمومی یا منابع بخش خصوصی به تأمین مالی خود مبادرت نمایند. در این جا به بررسی هریک از این موارد خواهیم پرداخت.

۱- تأمین مالی از طریق منابع عمومی

تأمین مالی احزاب از طریق بودجه عمومی، پدیده های نسبتاً جدید است (به صورت رسمی و اعلام شده). این موضوع، در دهه ۱۹۵۰ برای اولین بار مطرح شد (جدول شماره ۱)؛ اما با این وجود، خیلی زود به صورت عمده ترین منبع درآمدهای حزبی در بسیاری از کشورهای غربی درآمد. البته تأمین مالی احزاب از خزانه های دولتی، پدیده ای معاصر به شمار نمی آید.

۱- Michael Pinto-Duschinsky.

نمونه هایی از وجوه محرمانه دولتی وجود داشته اند که به احزاب مرتبط با دولت یا روزنامه نگاران رشوه گیر یا اعضای دیگر احزاب پرداخت می شدند (دوشینسکی، ۱۹۸۱، ۳۳). تأمین مالی محرمانه احزاب، در دهه ۱۹۵۰ با تأمین مالی رسمی احزاب از بودجه عمومی جایگزین گردید. کمک هایی از طریق بودجه، اولین بار از سوی کشورهای کاستاریکا و آرژانتین و سپس آلمان و آنگاه طیفی از کشورهای اروپایی و دیگر کشورهای جهان صورت گرفت. در این میان، فهرستی از کشورهایی که یک نظام مبتنی بر تأمین درآمدهای مالی احزاب از منابع عمومی را نپذیرفته اند، خیلی کوتاه خواهد بود؛ به عنوان مثال هند، ایرلند، لوکزامبورگ، مالزی، هلند و بریتانیا.

جدول شماره ۱: سرآغاز شکل گیری تأمین مالی احزاب سیاسی از منابع عمومی^۱

کشور	سال	کشور	سال
کاستاریکا	۱۹۵۴	برزیل	۱۹۷۱
آرژانتین	۱۹۵۵	کانادا	۱۹۷۴
آلمان	۱۹۵۹	ایتالیا	۱۹۷۴
اتریش	۱۹۶۳	ایالات متحده	۱۹۷۶
فرانسه	۱۹۶۵	اسپانیا	۱۹۷۷
سوئد	۱۹۶۶	مکزیک	۱۹۷۸
فنلاند	۱۹۶۷	ونزوئلا	۱۹۷۸
دانمارک	۱۹۶۹	استرالیا	۱۹۸۴
نروژ	۱۹۷۰		

در رابطه با تأمین مالی، سه دسته بندی از کمک های مستقیم دولتی می توان ذکر کرد: **دسته بندی اول**، کمک هایی که هزینه رقابت های انتخاباتی را پوشش می دهند و کمک هایی که برای فعالیت های عادی حزبی لازم است، **دسته بندی دوم**، کمک هایی برای احزاب سیاسی و کمک هایی برای کاندیداهای مستقل، **دسته بندی سوم**، کمک هایی برای دفاتر اصلی احزاب و کمک هایی برای شعب و دفاتر منطقه ای و محلی.

^۱- Source: Herbert E.Alexander, Money and politics: rethinking a conceptual framework, in: Alexander. 1989:14.

در دسته اول باید میان سه گروه از کشورها قائل به تمییز شد. اولین گروه شامل فرانسه، ایتالیا (پس از سال ۱۹۹۳)، کانادا و لهستان می شود. کمک از منابع عمومی به احزاب، در این کشورها صرفاً بر مبنای هزینه های رقابتی پرداخت می شود. برخلاف این کشورها، در گروه دوم، شامل اتریش، برزیل، جمهوری چک، یونان، ایتالیا (از سال ۱۹۷۴ تا ۱۹۹۳)، ژاپن، مجارستان، آلمان، پرتغال و سوئد، احزاب برای فعالیت های روزمره شان، وجوهی را از منابع عمومی دریافت می نمایند. نهایتاً، در برخی کشورها، احزاب از کمک های حاصل از منابع عمومی، هم برای فعالیت های روزمره و هم هزینه های مربوط به رقابت های انتخاباتی برخوردار می باشند. مکزیک در این گروه جای می گیرد. مشابه تمییزی که میان هزینه های عادی و هزینه های انتخاباتی صورت گرفت، در بسیاری از کشورها میان کمک های پرداختی به احزاب و کمک های پرداختی به افراد، تفاوت وجود دارد. قانون محدودیت هایی را در رابطه با این دو طبقه از مصرف کنندگان درآمدهای عمومی مقرر می دارد. طبیعتاً، احزاب از وضعیت بهتری در این رابطه نسبت به کاندیداهای مستقل برخوردارند.

کمترین اختلاف میان کشورها را، در دسته بندی سوم می توان یافت. به عنوان یک قاعده، کمک های دولتی معطوف به نهادهای ملی احزاب می شوند و نه شعبات محلی آنها. به این ترتیب، رهبران احزاب، قدرت خود در رابطه با نمایندگان محلی حزب را با ایجاد نوعی وابستگی تقویت نموده و استحکام می بخشند. با وجود این، استثنائاتی بر این قاعده وجود دارد. در سوئد، مراجع محلی از سال ۱۹۷۷ به بعد مستقیماً به تخصیص پرداختی ها به شعبات محلی حزب مبادرت نموده اند. این قاعده در کرواسی هم نافذ است. به این معنا که شعبات محلی حزب در کرواسی، از میزان نسبتاً بالایی استقلال مالی برخوردارند و بدین ترتیب در این کشور، اصل اساساً دموکراتیکی جاری می باشد که در بسیاری از کشورها وجود ندارد. البته، در کشورهای فدرالی هم چون استرالیا، اتریش، کانادا یا ایالات متحده، پرداختی ها (از منابع عمومی) به وسیله واحدهای فدرال صورت می گیرند، اما این همواره یک اصل نمی باشد.

در نظام حقوقی ایران، اگرچه تا پیش از پیروزی انقلاب اسلامی، در قوانین بودجه سال های ۱۳۵۵ تا ۱۳۵۷، مبلغی از درآمد عمومی کشور به عنوان کمک به حزب رستاخیز پرداخت می شد، اما پس از آن، هیچ اشاره رسمی به اختصاص بخشی از بودجه عمومی کشور به فعالیت های احزاب، چه به منظور فعالیت های روزمره آنها و چه به خاطر فعالیت های انتخاباتی در قوانین و مقررات ناظر بر فعالیت احزاب نشده است. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، تنها در سال ۱۳۸۰، دولت مبادرت به وضع آیین نامه ای موسوم به آیین نامه نحوه پرداخت یارانه به

احزاب و گروه‌های مشمول «قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده» نمود که به موجب آن «پرداخت هر گونه یارانه به احزاب و گروه‌های مشمول قانون فوق‌الذکر ... به منظور تقویت فعالیت‌های گروهی انجام می‌پذیرد» و «سهم هر حزب و گروه واجد شرایط از یارانه مساوی است با، مجموع امتیازات کلیه احزاب مجموعه بودجه \times امتیاز حزب».

۲- تأمین مالی از طریق منابع خصوصی

تأمین مالی احزاب به طور سنتی از منابع بخش خصوصی، روشی برای جمع‌آوری درآمدها در جهت اقدامات احزاب بوده است. مهم‌ترین منبع در ابتدا، حق عضویت و کمک‌های فعالان حزبی بود؛ در عین حال منابع قوی تأمین مالی، ثروتمندان و مؤسسات سیاسی بوده‌اند. تأمین مالی از طریق بخش خصوصی در میان احزاب راست در مقایسه با احزاب چپ، از عمومیت و اقبال بیشتری برخوردار بوده است. برای احزاب راست‌گرا، همواره مطلوبیت بیشتری داشته که از طریق منابع خصوصی به تأمین مالی بپردازند تا این که درآمدهای خود را از راه بودجه‌های ملی یا محلی تحصیل نمایند. این موضوع، خصوصیت متعارف تمامی نظام‌های حزبی در کشورهای دموکراتیک بوده و تحلیلگران سیاسی هم این نوع تأمین مالی را ترجیح داده‌اند. بزرگترین مزیت تأمین مالی از طریق بخش خصوصی، این واقعیت است که این نوع درآمد، مشارکت فعالانه‌تر، فعالان حزبی را فراهم آورده و در نتیجه به یک سازماندهی حزبی مؤثرتری منتهی می‌شود. در نقطه مقابل آن، اتکا به درآمدهای حاصل از بودجه عمومی، بوروکراتیزه‌سازی احزاب را افزایش داده، مشارکت انتخاباتی فعالان حزبی را کاهش می‌دهد و در نگاه کلی، به شکل‌گیری "ساختارهای سیاسی متصلبی" دامن می‌زند.

با توجه به موارد فوق‌الذکر، یک آنالیز سیاسی در این رابطه، باید جنبه‌های منفی تأمین مالی احزاب از طریق بخش خصوصی را قطعاً مد نظر قرار دهد. در جوامع با اختلافات اقتصادی قابل ملاحظه، شماری از اشخاص با ثروت‌های کلان می‌توانند به کنترل عرصه سیاسی بپردازند. علاوه بر این، اتکای شدید به تأمین مالی از طریق بخش خصوصی می‌تواند به فساد مالی بیانجامد. سرمایه‌داران می‌توانند با توقع برخوردی جانبدارانه در ابتکارات تقنینی و قراردادهای سودآور، به تأمین مالی احزاب سیاسی و اشخاص بپردازند. نهایتاً این مشکل وجود دارد که ممکن است، کمک‌های بخش خصوصی، در بسیاری از موارد به طور مطلق منشأ خصوصی نداشته باشند. غالباً صاحبان شرکت‌ها، سهامدارانی می‌باشند که احتمالاً در رویکردهای سیاسی با هیأت‌مدیره اتفاق نظر نداشته و تصمیمات آنها مبنی بر ارائه حمایت مالی به یک حزب را تأیید نمی‌نمایند. به همین خاطر است که کارشناسان

سیاسی، امروزه ادعا می کنند که کمک های خصوصی، منبع مطلوبی برای تأمین مالی احزاب نیستند. هم چنین، آنها اعتقاد دارند که چنین کمک هایی باید قانوناً محدود باشند. البته چنان چه شرایط لازم محقق شوند، تأمین مالی احزاب از طریق بخش خصوصی به تأمین، از طریق بودجه عمومی مرجح می باشد.

تأمین مالی از طریق بخش خصوصی به چند روش صورت می گیرد: حق عضویت، پرداختی مؤسسات (اتحادیه های صنفی، شرکت ها)، تأمین مالی از طریق سرمایه داران، منافع حاصل از فعالیت های تجاری و اقتصادی احزاب، کمک های گروه های ذینفع و مواردی از این دست. در این جا به بررسی این مطلب می پردازیم که این منابع امروزه از چه اهمیتی برخوردار می باشند و اهمیت این منابع چگونه در طول زمان تغییر یافته است؟

پرداخت حق عضویت، سنتی ترین منبع تأمین مالی احزاب سیاسی است. کارت های عضویت در احزاب، به دارندگان آنها وجهه خاصی می دهد و در مقابل، آنها با پرداخت مبلغی که به طور ماهانه یا سالانه مقرر شده، به جبران این امر می پردازند. موریس دوورژه (۲۰۰۰) در تألیف خود راجع به احزاب سیاسی این نکته را متذکر شده است که، این نوع تأمین مالی، مشخصه عمده احزاب چپ میانه مانند سوسیال دموکرات ها، احزاب سوسیالیست و کمونیست می باشد. دوورژه ادعا می نماید برخلاف آنها، احزاب میانه و راست میانه به میزان بسیار کمتری به حق عضویت متکی هستند و بیشتر به مشارکت سرمایه داران جامعه تکیه دارند. مطالعات بیشتر در این زمینه بیانگر آن است که، مشارکت در تأمین مالی احزاب از طریق پرداخت حق عضویت، بیشتر به کشور بستگی دارد تا به نوع حزب. میزان پایبندی اعضای حزب در برخی کشورها به طور قابل توجهی بالا است. در این باره آلمان و اتریش مثالی خوب می باشند. در این دو کشور مشارکت از طریق پرداخت حق عضویت، صرف نظر از این که احزاب مورد بحث از احزاب چپ یا راست باشند، بالا است. در کشورهایی که سازمان های حزبی بسیار ضعیف هستند، به طور مثال تمامی احزاب آمریکایی، پرداخت حق عضویت منبع ناچیزی برای تأمین مالی به شمار می آیند. دوورژه این وضعیت را به فرانسه، کشوری با تفاوتی عمده میان احزاب چپ، که از لحاظ سازمانی به طور قوی تشکیل شده اند، و احزاب راست که بسیار ضعیف هستند (برخی حتی بیشتر یک جنبش به شمار می آیند تا یک حزب)، تعمیم داده است. بر این اساس، دوورژه به این نتیجه می رسد که، پرداخت حق عضویت در تأمین مالی احزاب چپ از اهمیت بیشتری برخوردار است. نتیجه یک تحقیق علمی جدید دیگر، بیانگر آن است که، مشارکت در تأمین مالی احزاب از راه حق عضویت رو به کاهش بوده و در رابطه

با آمارهای مالی احزاب، در واقع رقمی قابل توجه نیستند، به طوری که کمتر از یک چهارم کل درآمدهای آنها از مشارکت‌های اعضای حاصل می‌آید (ناسماچر، ۲۰۰۰، ۲۳۳). شکل دیگر تأمین مالی احزاب از طریق بخش خصوصی، در اصل سرمایه‌داری ریشه دارد. پلوتوکراسی، به معنای حاکمیت اغنیا، اساساً نوع غیردموکراتیکی از مشروعیت قدرت سیاسی است. بعضی از نظریه پردازان اعتقاد دارند، در اختیار داشتن مقادیر هنگفتی از دارایی‌های مالی توسط اغنیا، امکان کنترل و تأثیر قاطع آنها بر دولت را، علیرغم اصل "هر فرد یک رأی" فراهم می‌آورد. تأثیر تعیین‌کننده اغنیا می‌تواند، ترجیحات جمعی جوامع را منحصرأ در جهت میل اعضای سرمایه‌دار تنظیم نماید. به این دلیل، شمار فزاینده‌ای از مقررات تنظیم‌کننده این نوع تأمین مالی، به مقررات مرتبط با احزاب و انتخابات افزوده شده‌اند. در ادامه نگاهی مختصر به تمایلات موجود در نوع پلوتوکراتیک تأمین مالی احزاب سیاسی خواهیم داشت.

تأمین مالی از طریق سرمایه‌داران در سال‌های پایانی قرن نوزدهم و آغاز قرن بیستم، خصوصاً در کشورهای پیشرفته‌ای هم چون ایالات متحده و بریتانیا به اوج خود رسید. در این کشورها منبع اصلی درآمدهای حزبی، اشخاص سرمایه‌دار بوده‌اند. پس از آن مؤسسات سرمایه‌گذار (اتحادیه‌های صنفی، شرکت‌ها) به تأمین مالی احزاب روی آوردند که در نتیجه آن، به طور تدریجی از اهمیت وجوه پرداختی از سوی منابع پلوتوکراتیک کاسته شد. از اهمیت درآمدهای حاصل از سرمایه‌داران، زمانی بیشتر کاسته شد که، دولت‌ها در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ به تأمین مالی احزاب روی آوردند. با این همه، کاهش سهم درآمدهای حاصل از سرمایه‌داران، دارای یک روند خطی نبوده است. در نظام‌های شبه دموکراتیک کشورهای آسیایی (ببرهای آسیا)^۱، اهمیت اشخاص دارای توانایی‌های مالی، در تأمین مالی احزاب سیاسی هم چنان در سطح نسبتاً بالایی است. به طور مشابه، برخلاف دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۷۰، به دنبال "انقلاب‌های نئولیبرالی"^۲ و مطرح شدن دولت‌های رفاه در بسیاری از دموکراسی‌های پیشرفته غربی (زمانی که نقش تأمین مالی از طریق منابع عمومی افزایش و نقش بخش خصوصی سرمایه‌دار در این زمینه کاهش یافته بود)، گروه بزرگی از تازه به دوران رسیده‌ها ظهور یافتند که با اموال شخصی خود، از احزاب حاکم حمایت می‌نمودند. لذا به طور مثال، در بریتانیا به طور فزاینده‌ای سخن از نیاز به احیای دوباره شکل پلوتوکراتیک تأمین مالی احزاب و کاندیداها شنیده می‌شود. در همین دوره، مبالغ هنگفتی از منابع سرمایه‌داری در حال انتقال به احزاب چپ میانه (که به طور سنتی

۱- Asian tigers.

۲- Neoliberal revolutions.

همواره از کمک‌های افراد سرمایه‌دار برخوردار بوده‌اند)، می‌باشد. نمونه قابل توجهی از این نوع، حزب کارگر در بریتانیا است.

در بسیاری از کشورهای غربی خصوصاً ایالات متحده، قوانین تنظیم‌کننده احزاب یا انتخابات، تأمین مالی از طریق افراد سرمایه‌دار را تابع مقرراتی دقیق می‌سازند. تمامی کمک‌های دریافتی متجاوز از یک مبلغ مشخص باید به طور علنی اعلام شود؛ به گونه‌ای که امکانپذیر نیست به کاندیدایی، بدون وجود سابقه‌ای عمومی، قانوناً کمکی اعطا شود. با این وجود، روش‌های متعددی از تقلب در رابطه با چنین مقررات قانونی وجود دارند. خرد کردن کمک‌های بزرگ به کمک‌های کوچکتری که در نتیجه، الزامی به گزارش آنها وجود ندارد، وام دادن پول به احزاب در قالب قرض، پرداخت پول به حساب‌های شخصی سیاست‌مداران و نه بودجه‌های حزبی، از این نوع به شمار می‌آیند.

کمک‌های دریافتی از اتحادیه‌های صنفی یا شرکت‌های خصوصی، به طور سنتی با منافع روشن و صریح مترتب بر تصمیمات دولتی (مرتبط با این سازمان‌ها) توأم بوده‌اند. به عنوان یک قاعده، اتحادیه‌های صنفی، احزاب سوسیال دموکرات و کمونیست را تأمین مالی می‌کنند. زیرا این احزاب تلاش دارند تا از طریق قوه مقننه، برخی قوانین مربوط به مسائل کارگری مانند حداقل مزد و مسائل مشابه را به تصویب برسانند. حال آن‌که رؤسای هیأت مدیره‌ها که برای حفظ جایگاه خود، تضمین منافی مخفیانه را دنبال می‌کنند، به عنوان یک قاعده از احزاب محافظه‌کار و لیبرال حمایت کرده‌اند که خواهان کاهش مالیات‌ها، مقرراتزدایی از مشاغل آزاد و... بوده‌اند. هر دو گروه تلاش دارند تا، به تأمین مالی احزابی بپردازند که منافع آنها را بیشتر تأمین خواهد نمود. این نوع تأمین مالی پیامد این واقعیت است که، جامعه به دو طبقه جدا از هم تقسیم می‌شود. طبقه سرمایه‌داران و متوسط از یک طرف (حامیان احزاب محافظه‌کار و لیبرال) و طبقه کارگر (حامی احزاب سوسیال-دموکرات، سوسیالیست و کمونیست) از طرف دیگر. کشوری که این نوع تأمین مالی احزاب به طور سنتی در آن غالب بوده، کشور بریتانیا است. با این وجود، در گذار تدریجی از جامعه صنعتی به جامعه پسا صنعتی، اهمیت چنین تقسیمی از میان رفته است. در پایان قرن بیستم، دیگر تعارضات سیاسی، چندان حول چنین تقسیماتی نچرخید و اهمیت موضوع تأمین مالی، از طریق نهادها و مؤسسات را تضعیف نمود.

در نظام حقوقی ایران، با تصریح این مطلب که منابع مالی احزاب، باید در مرام نامه آنها مشخص باشد^۱، در ماده ۱۸ قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی

۱- بند (و) تبصره ۳ ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی و اقلیت‌های دینی مصوب ۳۰/۳/۱۳۶۱

و انجمن های اسلامی یا اقلیت های دینی شناخته شده (مصوب سال ۱۳۶۰) به طور ضمنی، تأمین مالی از طریق منابع خصوصی پذیرفته شده و تنها با این شرط توأم شده است که «بودجه ی گروه ها باید از طریق مشروع و قانونی تأمین و به شکل مشروع و قانونی صرف گردد». بر همین اساس، طبق تبصره ماده مزبور، «درآمد و هزینه گروه های پروانه دار باید در دفاتر قانونی ثبت شود و در پایان سال مالی برای بررسی در اختیار کمیسیون ماده (۱۰) قرار گیرد». البته در بند (ی) ماده ۱۳۹ قانون مالیات های مستقیم (اصلاحی ۱۳۸۰) به شیوه هایی هم چون «کمک ها و هدایای دریافتی نقدی و غیرنقدی و هم چنین حق عضویت اعضا» احزاب و «جوهری که به موجب قانون و مقررات مربوطه، از درآمد یا حواله زحمه اعضا آنها کسر و به حساب مجامع مزبور واریز می شود»، اشاره شده است. در این باره نباید شرط مذکور در بند (ج) ماده ۱۶ قانون فعالیت احزاب فراموش شود که، «دریافت هر گونه کمک مالی و تدارکاتی از بیگانگان» با ممنوعیت و مجازات قانونی همراه است.

۳- فساد مالی و تأمین مالی غیر قانونی

تأمین مالی احزاب سیاسی و انتخابات به صورت غیرقانونی، معضل حاد تمامی نظام های سیاسی بوده و اخیراً، این موضوع مورد توجه جدی پژوهشگران قرار گرفته است. یکی از مهم ترین تحقیقات در خصوص این پدیده، توسط یکی از دانشمندان علوم سیاسی آمریکا به نام سوزان رز-آکرمَن (۱۹۹۹) صورت گرفته است. او در کتاب خود با عنوان "فساد و دولت: علل، پیامدها و اصلاحات"^۱ به بررسی هنجار جهانی در رابطه با تأمین مالی احزاب سیاسی پرداخته است. بر اساس این چشم انداز، نظام های سیاسی دموکراتیک می بایست، روشی را برای تأمین مالی احزاب سیاسی و رقابت های سیاسی بیابند که در آن، سیاست مداران ترغیب نشوند خود را به کمک دهندگان و تهیه کنندگان درآمدهای حزبی بفروشند. به نظر وی، قوانین موجود در دموکراسی پیشرفته غربی، برخی مکانیسم های قانونی بسیار دقیق را شکل داده اند که، فرصت های تأمین مالی احزاب سیاسی را مقررات گذاری و قاعده مند می نمایند. اشکال قانونی کمک ها و اشکال متفاوتی که دقیقاً قانونی نیستند، از سوی عموم مردم و قوه قضاییه کنترل می شوند. چرا چنین کنترلی؟ پاسخ را در این واقعیت ساده می توان یافت که، روش تأمین مالی احزاب سیاسی می تواند عمیقاً بر نهادهای دموکراتیک تأثیرگذار باشد. چنان چه منافع گروه ها یا افراد مختلف، مغایر با منافع عموم جامعه باشد، چه بسا ارزش های دموکراتیک زیر پا گذاشته شوند. در این قضیه، فرآیند انتخابات به عنوان ابزاری برای سیاست مداران نقش ایفا می کند تا منافع نهاد انتخاباتی خود را توسعه دهند. هم چنین رأی دهندگان می توانند سیاست مداران یا

۱- Susan Rose - Ackerman.

۲- Corruption and Government : Causes, Consequences and Reform.

احزاب را تنبیه نمایند. خصوصاً سیاست مداران یا احزابی را که به نظر می رسد به گونه ای جدی با منافع گروه های ذی نفع خاصی پیوند خورده اند. با این وجود، شرط کلیدی برای این امر آن است که رأی دهندگان برخی مطالب را درباره رفتار نمایندگان شان و این که چه کسی منابع مالی آنها را تأمین می کند، بدانند. لذا به این نتیجه نهایی می توان رسید که، فساد مالی وجود خواهد داشت حتی، اگر کمک ها قانوناً مجاز باشند؛ در صورتی که، روش هایی که از طریق آن، این کمک ها بدست می آیند، برای عموم مردم شفاف سازی نشوند.

سوزان رز- آکرم، در اثر خود، نمونه های بدیهی متعددی از موارد تخصیص ناصحیح منابع مالی برای اهداف سیاسی را فهرست می نماید. در سال ۱۹۷۷ در کارولینای شمالی، یک شرکت ساختمان سازی که منافع مورد توقع خود از کمک در قالب قراردادهای خدمات عمومی را بدست نیاورده بود، خواستار استرداد مبالغی شد که در رقابت انتخاباتی فرماندار آن ایالت سرمایه گذاری کرده بود. هم چنین، تحقیق صورت گرفته از سوی برخی دانشمندان علوم سیاسی و اجتماعی ژاپن نشان می دهد که، سیاست مداران با کمک به شرکت های محلی برای انعقاد قرارداد، درصدی از ارزش قرارداد را به عنوان جبران تلاشهایشان مطالبه می نمودند. در دهه ۱۹۹۰ در اسپانیا یک رشته رسوایی ها در رابطه با تلاش برخی سیاست مداران برای تأمین مالی احزاب خود از طریق بانک ها و مشاغل خصوصی (با قرار دادن آنها در فهرست خدمات مشاوره ای صوری) منتشر شد. نهایتاً، بدنامترین دعوای حیف و میل اموال خصوصی با اهداف سیاسی در دهه گذشته در ایتالیا در رقابت موسوم به "دستان پاک" رخ داد. رهبران حزب، مقامات شبه حزبی را در پست هایی منصوب نمودند که در آن رشوه خواری به صورت امری عادی درآمده بود. در این رابطه، صنعت ساختمان سازی به عنوان منبع درآمدی بود که به طور خاصی پرمفعت به شمار می آمد. "جمع آورندگان وجوه" به دریافت رشوه و انعقاد قرارداد برای خدمات عمومی غیرموجود می پرداختند. اگر چه به طور رسمی این افراد سیاست مدار نبوده اند، اما به صورت دو فاکتو، آنها را می توان سیاست مدار دانست؛ چرا که آنها به عنوان افراد برخوردار از اعتماد خاص رهبران حزبی، واسطه هایی بوده اند میان کارفرمایان و مقامات دولتی در تأمین مشاغلی که با درآمد عمومی تأمین مالی می شد.

در ایران با توجه به اهمیت نظارت مالی بر فعالیت های احزاب، قانون گذار در ماده ۱۸ قانون فعالیت احزاب (مصوب ۱۳۶۰) بر شفافیت درآمدها و هزینه های آنها تأکید نموده و به کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب این مأموریت را داده تا در پایان سال مالی دفاتر قانونی احزاب را مورد بررسی قرار دهد. با همین رویکرد، دولت نیز در ماده ۸ آیین نامه نحوه پرداخت یارانه به

۱- Clean hands.

۲- Money Collectors.

احزاب و گروه‌های مشمول "قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده" مصوب ۱۳۸۰ و تبصره آن مقرر داشته است: «کلیه تشکلهای و گروه‌های مشمول دریافت یارانه موظفند وجوه دریافتی را در جهت اهداف و برنامه‌های گروه بکار برده و در پایان سال مالی گزارش آن را جهت بررسی کمیسیون ماده (۱۰) قانون یاد شده به وزارت کشور ارسال نمایند.

تبصره: گروه‌هایی که فاقد گزارش مالی باشند، در دوره‌های بعد، از دریافت یارانه محروم خواهند شد. دریافت مجدد یارانه، منوط به ارائه گزارش مالی و تأیید آن توسط وزارت کشور خواهد بود.

بند سوم - کمک‌های غیرنقدی و حمایت غیرمستقیم

۱- دسترسی به رسانه‌ها

مطالعات متعددی در رابطه با اهمیت پوشش تلویزیونی برای موفقیت یک حزب و کاندیداهای آن صورت گرفته است. با این وجود، باید خاطر نشان نمود که، توزیع منصفانه وقت تلویزیون میان تمامی احزاب سیاسی و کاندیداها، یکی از ابعاد مهم تنظیم تأمین مالی سیاسی در سرتاسر جهان می‌باشد. یکی از مهم‌ترین نمونه‌های کمک‌های غیرمستقیم دسترسی آزادانه به رسانه‌ها، تلویزیون می‌باشد. استثنایی بر این قاعده، ایالات متحده می‌باشد که در آن پوشش تلویزیونی باید خریداری شود و در نتیجه، هیچ محدودیت زمانی بر آن مترتب نیست. این تلقی وجود دارد که این امر یکی از دلایل عمده برای رشد شدید هزینه رقابت‌های انتخاباتی در ایالات متحده است.

سؤالات بی‌پاسخ متعددی راجع به دسترسی آزادانه به تلویزیون وجود دارد. اولین مسأله، بی‌علاقگی احتمالی تهیه‌کنندگان تلویزیون به ارائه زمانی وسیع، جهت تبلیغ احزاب و کاندیداها است. به عقیده نظریه پردازان عرصه رسانه، دلیل بنیادین برای این امر، این واقعیت است که چنین برنامه‌هایی، مخاطبان زیادی را به خود جلب نمی‌کنند. لذا از آن جا که اولویت اصلی تهیه‌کنندگان تلویزیون کسب بالاترین رتبه بندی احتمالی می‌باشد، آنها مایل به این نیستند که، فضای زیادی را به رقابت‌های انتخاباتی اختصاص دهند. مشکل عمده دیگر، توزیع منصفانه فرجه‌های تلویزیونی به احزاب مختلف می‌باشد. این مسأله، مسأله حساسی است. اگر توزیع، مبتنی بر نتایج انتخابات اخیر باشد، احزاب تازه شکل گرفته و احزابی که محبوبیت آنها در دوران پس از انتخابات افزایش یافته، محروم خواهند ماند. از سوی دیگر، چنان چه زمان تلویزیون بین تمام احزاب به طور برابر تقسیم شود، احزاب سیاسی اقلیت و رادیکال فرصت‌هایی برای ارائه عمومی دریافت می‌نمایند که، کاملاً با نفوذ و تاثیرگذاری سیاسی واقعی آنها متناسب نیست. به رغم همه این مشکلات، باید اذعان داشت که، توزیع

منصفانه زمان تلویزیون و پوشش تلویزیونی رقابت های انتخاباتی در رسانه های الکترونیکی، سهم عمده ای را در دموکراتیزه سازی فرآیند سیاسی برعهده دارند.

در نظام حقوقی ایران، طبق بند (الف) ماده ۵۵ قانون خط مشی کلی و اصول برنامه های سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، «تلاش، جهت برگزاری بحث های آزاد و آموزنده میان احزاب و سازمان های سیاسی قانونی کشور، که در درجه اول به روشن شدن بینش های اصیل سیاسی-اسلامی و در درجه بعد به تفاهم سیاسی میان این گروه ها و برخورد سالم آنها با یکدیگر کمک کند»، از وظایف این سازمان قلمداد شده است. در این باره، قانون گذار هیچ اشاره ای به میزان و نحوه دسترسی احزاب به امکانات صدا و سیما، در راستای فعالیت های حزبی و گروهی خود، خصوصاً در ایام انتخابات ننموده است. با این حال، با توجه به ماده ۵۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۶۲) که: «انجام هر گونه فعالیت تبلیغاتی از تاریخ اعلام رسمی اسامی نامزدها له یا علیه نامزدهای نمایندگی مجلس از رادیو و تلویزیون» را ممنوع دانسته، به نظر می رسد، نظر قانون گذار بر آن بوده است تا، به منظور جلوگیری از سوء استفاده از تریبون های عمومی و پرمخاطب، انجام فعالیت های انتخاباتی احزاب از طریق صدا و سیما در مدت زمان انتخابات با محدودیت مواجه شود. جدای از آن، ظاهراً عدم توسعه فرهنگ حزبی در عرصه انتخابات، قانون گذار را بر آن داشته تا در رابطه با انتخابات ریاست جمهوری نیز تنها بر تبلیغات انتخاباتی اشخاص نظر داشته و در ماده ۶۵ قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۴) مقرر دارد: «نامزدهای ریاست جمهوری که صلاحیت آنان توسط شورای نگهبان تأیید و اسامی آنها از طرف وزارت کشور اعلام می گردد، هر یک حق دارند به طور مساوی از صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران برای معرفی و ارائه برنامه های خود استفاده نمایند. ترتیب و تنظیم برنامه های تبلیغات نامزدهای انتخاباتی از طریق صدا و سیما به عهده کمیسیون بررسی تبلیغات می باشد».

۲- حمایت مالی غیرمستقیم

بررسی تأمین مالی احزاب سیاسی و انتخابات، بدون ارزیابی نقش تأمین های مالی غیرمستقیم، خواه از طریق بخش خصوصی و خواه عمومی کامل نخواهد بود. اشکال متعددی از تأمین مالی غیرمستقیم مانند سهمیه کاغذ، سوخت رایگان، کمک به اجاره دفاتر حزب یا ستادهای انتخاباتی نامزدها و ... وجود دارند. اما در کنار اینها، در رابطه با "درآمدهای عمومی" یعنی در فضای کمک های مالی بخش عمومی، به طور خاص، احزاب ممکن است از دو نوع امتیاز برخوردار شوند: کسر از مالیات و یارانه های مالیاتی، که نمونه ای از آن در آلمان وجود دارد. در این کشور، چنان چه شما مبلغی بالغ بر ۳۰۰۰ یورو به یک حزب

سیاسی کمک نمایید، از آن جا که این مبلغ از درآمد کلی شما کاسته می شود، مبنای مالیاتی شما پایین آورده می شود.^۱ نوع دوم از تأمین غیرمستقیم، یارانه های مالی است. این یارانه ها در آلمان (برای کمک هایی به میزان ۱۵۰۰ یورو به ازای هر شخص) و در برخی کشورهای دیگر وجود دارد. به طور مثال در کانادا، سیستم ذیل مشاهده می شود: ۷۵ درصد یارانه به ازاء یکصد دلار کمک اهدا شده، سپس ۵۰ درصد یارانه برای کمک های بین ۱۰۰ و ۵۵۰ دلار و ۳۳ درصد یارانه برای کمک های بین ۵۵۰ و ۱۱۵۰ دلار. این، صرفاً بدین معناست که، شخصی که یکصد دلار به یک حزب سیاسی کمک می کند، تنها ۲۵ دلار می پردازد و بقیه از بودجه ملی پرداخت می شود. پیامد مستقیم چنین شکلی از تأمین مالی، اتکای تأمین مالی سیاسی به کمک های کوچک و در نتیجه کاسته شدن از نقش کمک دهندگان بزرگ می باشد. به عبارتی دیگر، منابع مالی حزبی به صورت پراکنده درآمده و احتمال فساد مالی را کاهش می دهد. این امر باعث می شود که تأمین مالی احزاب سیاسی و انتخابات با جوهره تصمیم سازی دموکراتیک (هر فرد یک رأی) هم سو گردد.

شکل دیگری از تأمین غیرمستقیم، موسوم به "مالیات های حزبی"^۲ است. صاحب نظران علوم سیاسی معاصر این رویه را یکی از مزایایی قلمداد می کنند که، رهبران حزبی برای حامیان خود فراهم می آورند (پس از این که به قدرت دست یافتند). غالباً این امر، شکل یافتن مشاغلی برای حامیان آنها و برخورد تبعیض آمیز به نفع شرکت های کمک کننده را به خود می گیرد. از مقامات حزبی پس از این که از قدرت برخوردار شدند، توقع می رود که، بخشی از حقوق شان را به صندوق حزب خود برگردانند. برای مثال، در ایالات متحده، افرادی که شغلی را در خدمات عمومی بدست می آورند (علی رغم شرایط ناکافی شان)، متعهد هستند که بخشی از حقوقشان را به دستگاه حزبی متبوع خود بازگردانند.

نهایتاً، شکل عمده دیگری از تأمین غیرمستقیم، نهادهای سیاسی هستند. آنها اگر چه از لحاظ شکلی مستقل می باشند، اما به احزاب سیاسی وابسته هستند. این نهادها اگر چه نمی توانند در انتخابات به طور مستقیم مشارکت نمایند، اما به طور غیرمستقیم این کار را با سازماندهی و آموزش سیاسی اعضای احزاب و فعالان آنها، نظرسنجی ها و آنالیزهای پیش از انتخابات و کمک به شعبات احزاب در خارج از کشور به انجام می رسانند.

۱- در نظام حقوقی ایران نیز به موجب بند (ی) ماده ۱۳۹ قانون مالیات های مستقیم (اصلاحی ۱۳۸۰) مقرر شده است: «کمک ها و هدایای دریافتی نقدی و غیرنقدی و همچنین حق عضویت اعضای مجامع حرفه ای، احزاب و انجمن ها و تشکل های غیر دولتی که دارای مجوز از مراجع ذی ربط باشند و وجوهی که به موجب قانون و مقررات مربوط از درآمد یا حق الزحمه اعضای آنها کسر و به حساب مجامع مزبور واریز می شود، از پرداخت مالیات معاف است».

۲- Party taxes.

بند چهارم - کنترل عمومی درآمدهای حزبی و مقررات گذاری آنها

مقررات گذاری تأمین مالی احزاب، امروزه از مهم ترین موضوعات در حوزه درآمدهای سیاسی یا سرمایه حزبی به شمار می آید. در دموکراسی های غربی، مقررات گذاری در این حوزه، تا اندازه زیادی مفصل و پیچیده شده است. اصول عام مربوط به منابع تأمین مالی احزاب و یا کاندیداهای مستقل در انتخابات، با مقرراتی بسیار دقیق درباره روشی که از طریق آن، وجوه حزبی باید استفاده شوند، جایگزین شده اند (صرف نظر از این که از منابع خصوصی یا عمومی بدست آمده اند). مقررات گذاری درآمدهای حزبی، شمار زیادی از موضوعات مربوط به روش جمع آوری و توزیع "درآمدهای سیاسی" را در بر می گیرد. ادامه این موارد مورد بررسی قرار می گیرد.

۱- محدودیت هایی بر درآمدها و هزینه ها

محدودیت های وارد بر هزینه، عمدتاً معطوف به فعالیت های انتخاباتی احزاب است. به عنوان یک قاعده، تأمین مالی فعالیت های روزمره حزبی تابع هیچ گونه محدودیتی نیست. با این وجود، این مسأله مطرح است که آیا امکان پذیر است که به طور صحیحی میان فعالیت های حزبی روزمره و فعالیت های انتخاباتی قائل به تمییز شویم؟ مسأله مهم دوم، کمک های غیرنقدی است، که احزاب غالباً در رقابت های انتخاباتی دریافت می نمایند. آیا نظارت مؤثری بر هزینه های حزبی، در مواقعی که احزاب، هزینه یک رشته از خدمات (مواد تبلیغاتی، هزینه های چاپ، حمل و نقل و...) را نه به صورت نقدی، بلکه جنسی می پردازند، امکان پذیر است؟ فارغ از عدم توافق نظر در رابطه با این که چنین مواردی را باید در هزینه واقعی جای داد یا خیر، در بسیاری از کشورها، محدودیت های وارد بر هزینه های رقابتی، از طریق قانون تنظیم می شوند. در بریتانیا، اگرچه محدودیت هایی نسبت به کاندیداهای مستقل اعمال می شود، اما این محدودیت ها بر اداره مرکزی احزاب کشور اعمال نمی شوند. از سوی دیگر، در ایالات متحده، محدودیت هایی بر هزینه رقابت انتخاباتی کاندیداهایی وجود دارد که از کمک های منابع عمومی برخوردار شده اند. در کانادا، محدودیت های مشخصی بر هزینه رقابت های آینده نسبت به تمامی احزاب سیاسی (نه صرفاً کاندیداهای مستقل) اعمال می شود.

این وضع محدودیت بر هزینه های مالی، باید توأم با مجموعه ای از قواعد اداری باشد که این محدودیت ها را کنترل نمایند. قبل از همه، لازم است که یک مکانیسم نظارتی تعبیه شود تا از طریق آن، مبالغ مربوط به هزینه ها، از قبل مورد تصویب قرار گیرند. به منظور تضمین عدم تجاوز از محدودیت های مقرر، باید مجازات هایی (همراه با مکانیسم هایی برای اعمال این قواعد) در این زمینه پیش بینی شود. در بریتانیا، کاندیداهای پارلمان ملی که از محدودیت های

مالی مجاز تجاوز نمایند، می‌بایست استعفا دهند و نامزدی خود برای کرسی پارلمان را رها کنند. به خاطر این نقض محدودیت‌ها، مخالفان سیاسی آنها از این حق برخوردارند که در دادگاه‌های عادی به اقامه دعوی علیه آنها بپردازند. در استرالیا، کانادا و ایالات متحده، چنین دعاوی را در دادگاه‌های عادی نمی‌توان اقامه نمود، بلکه این دعاوی را باید در اداره تخصصی انتخابات مطرح کرد. در ایالات متحده، این مسئولیت بر عهده کمیسیون فدرال انتخاباتی می‌باشد (به عنوان یک نهاد از لحاظ مالی مستقل). این نهاد، از نظر سازمانی از ساختاری برخوردار است که به طور مستقل می‌تواند رعایت محدودیت‌های مالی را مورد نظارت قرار دهد.

هدف از وضع محدودیت‌هایی بر درآمد، کاستن از احتمال خطر وابستگی شدید احزاب یا کاندیداها به کمک‌دهندگان بزرگ است. این محدودیت‌ها به شیوه‌های مختلفی اعمال می‌شوند، که گاهی اوقات متوجه احزاب و گاهی متوجه کاندیداها است. برای مثال، در ایتالیا، هیچ محدودیتی در رابطه با احزاب سیاسی وجود ندارد، بلکه محدودیت‌هایی بر کاندیداها مستقل اعمال می‌شود.

روش تعیین این محدودیت‌ها متغیر است. آنها ممکن است در قالب مبلغ مشخصی وجه نقد، درصدی از درآمد یا دارایی‌های اهداکننده، یا مبتنی بر مقیاس مشخصی مثل حقوق میانگین، تبیین شوند. از جمله کشورهایی که در آنها محدودیت‌ها به درآمد بستگی دارند، برزیل، فرانسه، هند، ایتالیا، ژاپن، مکزیک، روسیه، ایالات متحده، اسپانیا، تایوان و ترکیه هستند. باید خاطر نشان نمود که، محدودیت‌ها در بسیاری از کشورها تنها نسبت به گروه‌های خاصی از کمک‌دهندگان اعمال می‌شود. در هند این محدودیت‌ها نسبت به شرکت‌ها و در مکزیک نسبت به سازمان‌های غیرانتفاعی اعمال می‌شوند. از سویی دیگر، در بسیاری از کشورها چنین محدودیت‌هایی اصلاً وجود ندارند مانند استرالیا، جمهوری چک، یونان، کانادا، هلند، آلمان، سوئد و بریتانیا.

ارقام این محدودیت‌ها، بسیار جالب توجه هستند. در ایالات متحده، افراد می‌توانند به کاندیدای شرکت‌کننده در انتخابات فدرال به میزان یک هزار دلار، به یک کمیته حزبی برای فعالیت‌های سیاسی ۵۰۰۰ دلار در سال و به یک کمیته ملی حزبی ۲۵۰۰۰ دلار در سال کمک نمایند. در ایتالیا، محدودیت حمایت مالی از هر منبع، ۲۰ میلیون لیره، در فرانسه ۵۰ هزار فرانک برای یک حزب و ۳۰ هزار فرانک برای کاندیداهاست مستقل است. در این رابطه، قوانین و مقررات موجود در نظام حقوقی ایران، حاکی از اعمال محدودیت‌هایی از این دست نمی‌باشد. به موجب مواد ۱۶ و ۱۸ قانون احزاب، تنها محدودیت آن است که درآمدها از منابع خارجی تحصیل نشده و به طور مشروع و قانونی به دست آمده باشد.

۲- حسابرسی عمومی نسبت به تأمین مالی حزبی

جوهره مسئولیت در رابطه با تأمین مالی حزبی، تلاش برای تقویت پاسخ گویی نسبت به نحوه استفاده از درآمدهای سیاسی و پیشگیری از فساد مالی است. روشی که احزاب در رابطه با اموالشان از طریق آن تحت نظارت قرار می گیرند، از کشوری به کشور دیگر، به شدت متفاوت است. این امکان وجود دارد که مؤلفه هایی را بتوان انتخاب نمود، اما این مؤلفه ها در کشورهای متفاوت به صورت گزینشی اعمال می شوند.

قبل از همه، می توان تعهد بر افشای هزینه ها را از تعهد بر افشای درآمدها، منفک نمود. در بریتانیا، کاندیداهای پارلمان متعهد هستند که نسبت به هزینه هایشان تحت نظارت باشند، اما این امر در رابطه با درآمدهایشان صادق نیست. اختلافات عمده ای در قلمرو اعلان عمومی درآمدهای سیاسی وجود دارد. در بسیاری از کشورها تنها کل مبالغ و بندهای اصلی درآمدها و هزینه ها باید گزارش شوند. با این وجود، در برخی کشورها، ارائه گزارش های کاملی در خصوص تمامی درآمدها و هزینه ها به صورت یک هنجار وجود دارد. مؤلفه تمییز دهنده دیگر، تفاوت در نحوه برخورد با احزاب سیاسی و کاندیداهای مستقل است. برای مثال، در بریتانیا، تنها درآمدهای کاندیداها باید گزارش شود و حال آن که در آلمان، این درآمدهای احزاب است که باید منتشر شود. به طور مشابه، برخی کشورها قائل به تفاوت میان وجوه مورد استفاده برای رقابت ها و وجوه مورد استفاده برای فعالیت های روزمره احزاب شده اند. به طور مثال، در آلمان اطلاعات مربوط به تمامی درآمدها و هزینه های حزبی به طور منظم منتشر می شوند و هزینه های رقابتها به طور مجزا لیست نمی شوند. مشابه این مطلب در سوئد اعمال می شود.

دو مسأله به طور خاص و حساس در این جا عبارتند از این که: چه شخصی موظف به انتشار گزارشهای مالی آنها می باشد؟ و این گزارشها باید خطاب به چه شخصی باشد؟ در این رابطه، باید بین سیستم مبتنی بر تکلیف کمک دهندگان به اعلان کمک هایشان و سیستمی که دریافت کننده کمک ها- حزب سیاسی یا کاندیدا- را مکلف به اعلان کمک ها می کند، قائل به تمییز شد. در بریتانیا کمک دهندگان موظفند، درباره کمک های خود به ارائه گزارش بپردازند، حال آن که در بسیاری از کشورهای اروپایی، این مسئولیت بر دوش دریافت کنندگان کمک هاست. نهایتاً، نحوه ارائه درآمدهای سیاسی چندان آشکار نیست. این اعتقاد عمومی وجود دارد که افشای عمومی درآمدهای حزبی، شامل اطلاع رسانی به عموم، از طریق رسانه ها می شود. با وجود این، در برخی کشورها، تکلیف بر افشاء برای عموم مردم وجود نداشته و تنها باید به نهادهای خاص حسابرسی که بر درآمدهای سیاسی نظارت دارند، گزارش دهی شود.^۱

۱- در تبصره ماده ۱۸ قانون فعالیت احزاب (مصوب ۱۳۶۰) در این باره مقرر شده است: «درآمد و هزینه گروه های پروانه دار باید در دفاتر قانونی ثبت شود و در پایان سال مالی برای بررسی در اختیار کمیسیون

لذا روش حسابرسی عمومی درآمدهای احزاب یا کاندیداهای مستقل، به نظام مقررات گذاری و تأمین مالی احزاب و انتخابات بستگی دارد. تنها مطلب غیراختلافی این است که، تکلیف بر اعلان عمومی تأمین مالی سیاسی عموماً مؤلفه مهمی از موارد اصلاحات آنها به شمار می آید. یکی از پژوهشگران بزرگ در عرصه تأمین مالی سیاسی، هربرت الکساندر^۱ اظهار می دارد: «ادعا این است که یک نظام مؤثر گزارش دهی عمومی، باید مسئولیت مالی را در پی داشته، اعتماد عمومی به فرآیند انتخاباتی را افزایش داده و از تجاوز و سوء استفاده ها (با افزایش خطرات سیاسی نسبت به کسانی که در رویه های رقابتی غیرمنصفانه یا غیرقانونی شرکت می کنند) جلوگیری نماید».

جمع بندی نهایی: آسیب شناسی هزینه های انتخاباتی احزاب و کاندیداها و راه کارهای پیشنهادی

با توجه به آن چه که گفته شد، هزینه فعالیت های انتخاباتی احزاب و هم چنین کاندیداها چه از منابع مالی عمومی و چه منابع خصوصی تأمین شوند، در هر حال با این آسیب جدی مواجه خواهند بود که، میزان دقیق این منابع و درآمدها و طرز هزینه کرد آنها آشکار نیست و لذا احزاب و کاندیداها ممکن است در فعالیت های انتخاباتی خود یا دست خوش وابستگی شدید به دولت و یا در معرض فساد و رسوایی مالی و دریافت رشوه از سرمایه داران و شرکت های بزرگ و در نتیجه انحراف از رقابت انتخاباتی سالم و حتی عدول از اهداف اصیل حزبی خود قرار گیرند. برای رفع این معضل، باید احزاب پاسخ گویی و شفافیت را حداقل در برابر اعضای خود سرلوحه کار خویش قرار دهند و البته بهتر آن است که با زمان بندی مشخص و به طور جامع و قابل فهم برای عموم، اطلاعات مالی خود را و حداقل هزینه های انتخاباتی خود را به مردم اطلاع رسانی نمایند تا بدین وسیله اعتماد بیشتر دولت، برای کمک بیشتر به احزاب و هم چنین مشارکت مردم برای این امر را فراهم آورند.

آسیب جدی دیگری که می تواند اعتماد دولت یا مردم را در کمک به احزاب و کاندیداها تحت تأثیر خود قرار دهد، عدم وجود نهادی به منظور نظارت و حسابرسی بر درآمدها و هزینه های احزاب و کاندیداها در عرصه انتخابات است. قانون گذار باید علاوه بر شکل دهی چنین نهادی، استقلال عمل و کارآمدی آن را خصوصاً از طریق امکان دسترسی این نهاد به اسناد و اطلاعات مالی احزاب و تعیین ضمانت اجراهای مؤثر و کافی برای الزام احزاب به نظارت پذیری مالی فراهم آورد. به طور نمونه، در انگلستان، کمیسیون انتخاباتی از امکان نظارت بر هرگونه اسناد مالی احزاب به جز وام هایی که آنها تحصیل نموده اند، برخوردار است؛ اگرچه در اسپانیا و پرتغال، ناظران تنها می توانند اسناد و اطلاعاتی را مورد نظارت و

ماده (۱۰) قرار گیرد».

۱- Alexander.

کنترل قرار دهند که احزاب، خود در اختیار آنها قرار می‌دهند. در رابطه با ترکیب این نهاد و نقش آن در حفظ استقلال و کارآمدی آن نیز باید اشاره کرد که در فرانسه، ترکیب چنین نهادی به گونه‌ای پیش‌بینی شده است که، در آن پارلمان و دولت که ممکن است دغدغه‌های حزبی داشته باشند، دخالتی نداشته باشند؛ اعضای این کمیسیون از شورای دولتی، دیوان عالی کشور و دیوان محاسبات انتخاب می‌شوند و این در حالی است که در فدراسیون روسیه، ترکیب اعضای این نهاد از دستگاه‌های مختلف دولتی و در بلژیک از اعضای دو مجلس نمایندگان و سنا تشکیل می‌شود.^۱

مورد دیگری که تأمین مالی هزینه‌های انتخاباتی توسط دولت یا مردم را تهدید می‌کند، فقدان ضمانت اجراهای مؤثر، مناسب و بازدارنده‌ای است که بتواند احزاب و کاندیداهای انتخاباتی را از هرگونه نقض قوانین و مقررات یا تخلف از آنها بازدارد. لازمه پاسخ‌گویی و شفافیت در هزینه‌کرد احزاب و کاندیدها در عرصه انتخابات، تنها وجود مقررات قانونی و نظارت و حسابرسی نیست، بلکه باید ضمانت‌اجراهای قوی و مؤثری نیز در کنار موارد مذکور وجود داشته باشد. این ضمانت‌اجراها می‌تواند شامل جریمه‌های مالی، توقیف و مصادره درآمدهای غیرقانونی، قطع کمک‌های عمومی، عدم بازپرداخت هزینه‌های انتخاباتی، از دست دادن کرسی‌های پارلمانی، محرومیت از صلاحیت شرکت در انتخابات بعدی، حبس، انحلال حزب و ابطال نتایج انتخابات باشد.

در نهایت، جدای از مواردی که به آنها اشاره شد، در نظام حقوقی ایران، آن چه که بیش از همه به عنوان یک آسیب جدی در تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی خودنمایی می‌کند، عدم رشد فرهنگ تحزب و فقدان تکاپوی سیاسی قوی و جدی احزاب در فضای اجتماعی کشور و حتی میل بیشتر افراد به اظهار عدم وابستگی حزبی در فرآیند انتخابات و علاوه بر اینها، شکل‌گیری خلق الساعه برخی تشکل‌های موقتی است که تنها در مدت برگزاری یک انتخابات بروز و ظهور دارند و پس از آن رو به محاق می‌روند. این تشکل‌ها هیچ اساسنامه و چارچوب حزبی قوی ندارند و لذا نمی‌توان آنها را در قالب یک حزب جای داد. هزینه‌هایی که این تشکل‌ها در انتخابات به نفع یک کاندیدا یا کاندیداهای مورد حمایت خود انجام می‌دهند و چگونگی جمع‌آوری منابع مالی آنها از نکات ابهام در فضای فعالیت‌های انتخاباتی در ایران است که باید به طور جدی سازماندهی شوند. تجربیات کشورهایی که تلاش آنها برای ممانعت از ایجاد فساد ناشی از امکانات قدرت سیاسی و هم‌چنین پرهیز از وابستگی نمایندگان احزاب به اشخاص ثروتمند به دلایل نیازهای مالی می‌تواند برای ساماندهی تأمین منابع مالی

^۱-Biezen. Ingrid van, Financing political parties and election campaigns – guidelines, Council of Europe publishing, December 2003, p. 65- 66; in: www.coe.int.

فعالیت‌های تشکل‌های سیاسی به طور کلی و هم‌چنین در شرایط رقابت‌های انتخاباتی مورد بهره‌برداری قرار گیرد.

منابع و مأخذ

- آیین‌نامه اجرایی قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی و اقلیت‌های دینی مصوب ۳۰/۳/۱۳۶۱.
- قانون فعالیت احزاب، مصوب مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۰.
- Alexander, Herbert(1976), Financing Politics: Money, Elections and Political Reform, Congressional Quarterly Press, Washington.
- Alexander, Herbert E.(1989), Comparative Political Finance in the 1980s, Cambridge University Press, Cambridge.
- Biezen. Ingrid van(2003), Financing political parties and election campaigns – guidelines, Council of Europe publishing, in: www.coe.int
- Heidenheimer, Arnold J./Hecklo, Hugh/Adams, Carolyn Teich(1990), Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan, St. Martin's Press, New York.
- Zakon o političkim strankama(1993), House of Representatives of the Parliament (Sabor) of the Republic of Croatia.
- Nassmacher, Kal-Heinz(2000). Comparing Party and Campaign Finances in Western Democracies, in: Gunlicks, Arthur B. (ed.), Campaign and Party Finance in North America and Western Europe, Universe.com, Inc., Lincoln.
- Pinto-Duschinsky, Michael(1981). British Political Finance 1830-1980, American Enterprise Institute, DC: Washington.
- Rose-Ackerman, Susan(1999), Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform, Cambridge University Press, Cambridge.
- The Federal Campaign Finance Law(1996), Washington: Federal Election Commission.
- The Law on Political Parties – Makedonija, documentation of the Croatian Law Centre(CLC), 2001.
- The Law on Political Parties – Germany, documentation of the Croatian Law Centre (CLC), 2001.
- The Law on Political Parties – Romania, documentation of the Croatian Law Centre (CLC), 2001.