

the center for
constitutional
transitions at nyu law

INTERNATIONAL
IDEA
INSTITUTE FOR
DEMOCRACY AND
ELECTORAL
ASSISTANCE



أنظمة تمويل الأحزاب السياسية

الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي



the center for
constitutional
transitions at nyu law

أنظمة تمويل الأحزاب السياسية: الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي

مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق، جامعة نيويورك
المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

سوجيت شودري

أستاذ حقوق، كلية الحقوق، جامعة نيويورك

مدير هيئة التدريس، مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق، جامعة نيويورك

كاثرين غلين باس

أستاذة مساعدة، كلية الحقوق، جامعة نيويورك

مديرة برامج المساعدة القانونية، مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق،

جامعة نيويورك

مع

جينيفر إبلينغ، كريستين إرنيس، ليسان درا فيرنانديز، أليكس كيرشنر، أكيفا ميلر،
وما رزيه توفيجي داريان.

جميع الحقوق محفوظة، ٢٠١٤، مركز العمليات الانتقالية الدستورية،
المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مستقلة عن أية مصالح قومية أو سياسية. ولا تعكس بالضرورة
الأراء الواردة في هذه الدراسة آراء المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أو هيئتها أو أعضاء مجلسها.

الرقم المعياري الدولي للكتاب: ٩٧٨-٩١-٨٧٧٢٩-٥٩-١



ما هي المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) هي منظمة دولية حكومية مهمتها دعم الديمقراطية المستدامة حول العالم.

تتمثل أهداف المؤسسة في دعم المؤسسات والعمليات الديمقراطية وإرساء ديمقراطية تتمتع بقدر أكبر من الاستدامة والفعالية والشرعية.

ما هو دور المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على مستويات عالمية وإقليمية وقطرية، ويتركز عملها حول المواطن كقوة دافعة نحو التغيير.

توفر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات المعرفة المقارنة في مجالات عملها الرئيسية والتي تشمل العمليات الانتخابية، ووضع الدساتير، والمشاركة والتمثيل السياسيين، والديمقراطية والتنمية، إضافة إلى علاقة الديمقراطية بالأنواع الاجتماعية والتعددية والنزاع والأمن.

وتقدم المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات هذه المعرفة للفاعلين الوطنيين والمحليين الساعين نحو الإصلاح الديمقراطي، كما أنها تعمل على تسيير الحوار الداعم للتغيير الديمقراطي.

وتهدف المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات من خلال عملها إلى تحقيق ما يلي:

- تعزيز الديمقراطية وشرعيتها ومصداقيتها.
- تعزيز المشاركة الشمولية والتمثيل الخاضع للمساءلة.
- زيادة فعالية وشرعية التعاون الديمقراطي.

أين تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على مستوى عالمي، ويقع مقرها الرئيسي في مدينة ستوكهولم بالسويد، ولها مكاتب في أفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ وأمريكا اللاتينية ودول بحر الكاريبي، إضافة إلى مناطق غرب آسيا وشمال أفريقيا.

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مراقب دائم في الأمم المتحدة. للمزيد من المعلومات، يرجى زيارة الموقع: www.idea.int



the center for
constitutional
transitions at nyu law

يقوم مركز العمليات الانتقالية الدستورية، في كلية الحقوق، جامعة نيويورك بتوليد وحشد المعارف دعماً لبناء الدساتير.

أبحاث تركز على وضع الأجندات: يوفر مركز العمليات الانتقالية الدستورية المعارف من خلال تحديث القضايا ذات الأهمية الجوهرية لنجاح العمليات الانتقالية الدستورية، حيث يعيق غياب الأبحاث الكافية والحديثة فعالية المساعدة التقنية المقدمة لعملية بناء الدساتير. يجمع المركز ويقود شبكات دولية من الخبراء لإنجاز مشاريع بحثية حول محاور محددة تقدم خيارات في السياسات تستند إلى الأدلة للأشخاص الضالعين في العمليات السياسية.

عيادة مركز العمليات الانتقالية الدستورية: يحشد المركز المعارف من خلال برنامج سريري مبتكر يقدم "مكاتب خلفية" للأبحاث لدعم المستشارين الدستوريين في مجال عملهم ويبعث بأعضاء هيئته التدريسية والبحثية الخبراء والباحثين الميدانيين لتقديم الدعم على الأرض. نقوم بتلبية احتياجات البعثات الميدانية القائمة من الأبحاث الشاملة، مما يعزز كفاءتهم وفعاليتهم بشكل جذري للقيام بدورهم كمستشارين وفاعلين في مجال السياسات.

يعتبر مكتب غرب آسيا وشمال أفريقيا في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أحد عملاء عيادة مركز العمليات الانتقالية الدستورية للفترة ٢٠١٢-٢٠١٤، حيث وفر له الدعم من خلال ٤٠ طالباً بحثياً من ١١ بلداً من جامعة نيويورك ويعملون في بيروت، والقاهرة وتونس.

للمزيد من المعلومات، يرجى زيارة الموقع www.constitutionaltransitions.org

حول هذا التقرير

يقوم "المكتب الخلفي" في عيادة مركز العمليات الانتقالية الدستورية بإعداد سلسلة من التقارير البحثية المقارنة حول قضايا تتعلق بتصميم الدساتير نشأت في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وقد كان زيد العلي، كبير مستشاري المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في مجال بناء الدساتير، مستشار المركز حول هذه التقارير وأشرف على مشاركة المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في عملية كتابة التقارير. ستنشر هذه التقارير بشكل مشترك بين مركز العمليات الانتقالية الدستورية والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات باللغتين العربية والإنجليزية، وستستعمل كأدوات للانخراط وتقديم الدعم لأنشطة بناء الدساتير في المنطقة (على سبيل المثال في ليبيا، تونس واليمن). التقارير التي يعتمزم نشرها هي:

- المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي (ربيع ٢٠١٤)
- النظام شبه الرئاسي كوسيلة لتقاسم السلطة: الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي (ربيع ٢٠١٤)
- أنظمة تمويل الأحزاب السياسية: الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي (ربيع ٢٠١٤)
- مكافحة الفساد: أطر دستورية (خريف ٢٠١٤).
- اللامركزية في الدولة الوندوية: أطر دستورية (خريف ٢٠١٤).
- النفط والغاز الطبيعي: أطر دستورية (خريف ٢٠١٤).

ستكون التقارير متوافرة بالكامل بنسق PDF وفي صورة كتاب إلكتروني على الرابط التالي www.constitutionaltransitions.com للمزيد من المعلومات، يرجى زيارة الموقع www.idea.int

شكر وتقدير

يود مؤلفو هذا التقرير توجيه الشكر لأئيس عبيدي (المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات)، أمين أيوب (المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات)، جنيفر كانوز (كلية الحقوق في جامعة نيويورك)، إيلين فالغورا (المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات)، أحمد أورفلي (مكتب الرئيس التونسي)، شفيق صرصر (الجامعة التونسية - المنار)، وريتشارد ستيسي (كلية الحقوق في جامعة نيويورك). الآراء المعبر عنها في هذا التقرير، والأخطاء التي يحتويها، تقع مسؤوليتها على المؤلفين وحدهم.

تم اختبار العديد من الأفكار المطروحة في هذا التقرير في مؤتمر عقد في ٨ نيسان/أبريل ٢٠١٣ في الجامعة التونسية - المنار، حضره أكاديميون تونسيون، طلاب دراسات عليا في القانون، أعضاء في المجلس التأسيسي التونسي ومستشارون قانونيون للدولة التونسية. نود أن نعبر عن امتناننا للمقترحات المفيدة التي قدمها المشاركون في المؤتمر.

تم إعداد هذا التقرير من قبل مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق، جامعة نيويورك، لكنه لا يمثل وجهات النظر المؤسسية للكلية، إذا كان لها أية آراء تتعلق بهذا الموضوع.

المحتويات

٩	الملخص التنفيذي
١٣	١ مقدمة
١٣	١.١ الأحزاب السياسية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
١٤	٢.١ أهمية الأحزاب السياسية في الديمقراطية
١٧	٣.١ تعريف قانون تمويل الأحزاب السياسية
١٩	٤.١ جعل قانون تمويل الأحزاب جزءاً من الدستور
٢١	٥.١ دور قانون تمويل الأحزاب السياسية
٢٢	٦.١ التصدي للتحديات التي تواجه أنظمة الأحزاب السياسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
٢٢	٧.١ تنظيم التقرير
٢١	٢ الوضع الراهن في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
٢٤	١.٢ الاعتماد على الأموال الأجنبية
٢٥	٢.٢ تلاعب الحكومات بالأنظمة الحزبية
٢٨	٣.٢ الأحزاب السياسية الضعيفة
٢٩	٤.٢ الزبائنية
٣٢	٥.٢ السياسات الشخصية
٣٣	٦.٢ انخراط الأحزاب في الخدمات الاجتماعية
٣٤	٧.٢ مؤسسات الأعمال التي تديرها الأحزاب
٣٥	٨.٢ ملكية الأحزاب لوسائل الإعلام
٣٦	٩.٢ شراء الأصوات
٣٨	٣ أسئلة ومبادئ التصميم الرئيسية
٣٨	١.٣ مواضيع عابرة لمختلف المجالات
٣٨	١.١.٣ وضع الأنظمة للحملات الانتخابية مقابل الحملات المستمرة
٣٩	٢.١.٣ الضوابط على المستويات المحلية والوطنية لتنظيم الأحزاب
٣٩	٣.١.٣ أطراف ثالثة تعمل نيابة عن المرشحين أو الأحزاب
٤٠	٤.١.٣ استعمال موارد الدولة من قبل الأحزاب الموجودة في السلطة
٤٠	٥.١.٣ حوافز الالتزام

- ٤١ ٢.٣ تقديم الأموال للأحزاب والحملات
- ٤١ ١.٢.٣ ما الغرض من تقديم الأموال العامة؟
- ٤٢ ٢.٢.٣ التمويل المباشر
- ٤٥ ٣.٢.٣ التمويل غير المباشر
- ٤٦ ٤.٢.٣ منع نشوء أحزاب مهيمنة
- ٤٨ ٥.٢.٣ التمويل العام كحافز
- ٤٩ ٦.٢.٣ مخاطر التمويل العام
- ٥٠ ٧.٢.٣ التطورات الأخيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
- ٥٢ ٨.٢.٣ اعتبارات مهمة في مجال السياسات
- ٥٣ ٣.٣ القيود على دخل الأحزاب
- ٥٣ ١.٣.٣ ما الغاية من وضع ضوابط على دخل الأحزاب؟
- ٥٣ ٢.٣.٣ أمطاط القيود
- ٥٦ ٣.٣.٣ إستراتيجيات تقديم الحوافز لتحقيق الالتزام
- ٥٧ ٤.٣.٣ التطورات الأخيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
- ٥٩ ٥.٣.٣ اعتبارات هامة في مجال السياسات
- ٥٩ ٤.٣ القيود على إنفاق الأحزاب والإنفاق على الحملات الانتخابية
- ٥٩ ١.٤.٣ ما الغاية من فرض الأنظمة على الإنفاق وما هي النفقات التي ينبغي إخضاعها لهذه الأنظمة؟
- ٦١ ٢.٤.٣ أمطاط القيود على الإنفاق
- ٦٢ ٣.٤.٣ ما الذي ينبغي للتشريعات أن تعالجه؟
- ٦٤ ٤.٤.٣ آخر التطورات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
- ٦٧ ٥.٤.٣ اعتبارات مهمة في مجال السياسات
- ٦٧ ٥.٣ الإفصاح عن تمويل الأحزاب للجمهور
- ٦٧ ١.٥.٣ لماذا ينبغي تنظيم الإفصاح عن تمويل الأحزاب؟
- ٦٨ ٢.٥.٣ عناصر نظام الإفصاح عن التمويل السياسي
- ٧٤ ٣.٥.٣ التطورات الأخيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
- ٧٨ ٤.٥.٣ قضايا مهمة في مجال السياسات
- ٨٠ ٦.٣ هيئات وآليات الإنفاذ
- ٨٠ ١.٦.٣ ما أهمية الإنفاذ؟
- ٨١ ٢.٦.٣ خصائص أساسية لهيئات الإنفاذ
- ٨٥ ٣.٦.٣ اختيار الهيئة
- ٨٧ ٤.٦.٣ الرقابة
- ٩١ ٥.٦.٣ فرض العقوبات والظعن فيها

٩٦	٦.٦.٣ فعّالية التنفيذ
٩٩	٧.٦.٣ التطورات الأخيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
١٠٢	٨.٦.٣ اعتبارات مهمة بشأن السياسات
١٠٤	٤ اعتبارات مهمة بشأن السياسات
١٠٥	٥ المراجع
١٢٤	٦ الملحق ١: أحكام دستورية مختارة حول تمويل الأحزاب السياسية
١٢٤	١.٦ أمثلة على أحكام عامة نسبياً
١٢٦	٢.٦ أمثلة على أحكام أكثر تفصيلاً
١٣٠	٧ الملحق ٢: أحكام مختارة للأدوات التعددية وتوصيات المنظمات غير الحكومية الدولية
١٣١	٨ الملحق ٣: التمويل العام مقابل التمويل الخاص عبر الزمن في مختلف البلدان
١٣٤	الهوامش

الملخص التنفيذي

يتكون قانون تمويل الأحزاب السياسية من مجموعة المبادئ التي تحكم دخل وإنفاق الأحزاب السياسية. في حين أن العديد من البلدان عالجت موضوع تمويل الأحزاب السياسية، فإن مثل تلك المبادئ تتم صياغتها عادة بتعابير عامة، مثل متطلبات الشفافية، وتترك التفاصيل للقوانين وللأنظمة التي تضعها أجهزة إنفاذ القانون. لا تمثل الإصلاحات القانونية لأنظمة تمويل الأحزاب السياسية علاجاً شافياً، لكن عندما تُكتب الأطر القانونية وتنقذ بشكل جيد، فإن من شأنها أن تساعد في التصدي لتحديات هامة تواجه أنظمة الأحزاب السياسية. يطبق هذا التقرير الأبحاث المقارنة والأكاديمية في مجال قانون تمويل الأحزاب السياسية على منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وبتركيز خاص على مصر وليبيا وتونس، بصفتها دولا تمرّ في مرحلة ما بعد الأنظمة الاستبدادية وتنخرط حالياً في إصلاحات شاملة لمؤسساتها الاقتصادية، وتستفيد من أمثلة مستقاة من ديمقراطيات أخرى، سواء كانت حديثة أو أكثر عراقة.

لا بد للبلدان التي تمرّ في مرحلة انتقال إلى أنظمة ديمقراطية من التصدي للمسائل المتعلقة بكيفية تنظيم تمويل الأحزاب السياسية، وفي كثير من الأحيان دون أن يكون هناك سوابق محلية تذكر، وكذلك في سياقات يغلب عليها انعدام الثقة بالأحزاب والمؤسسات السياسية الأخرى. كما لا بد للأحزاب السياسية، التي تعتبر هيئات فاعلة ومحورية في تفعيل وتعزيز الأنظمة الديمقراطية، أن تنفق الأموال لنشر رسالتها وتعزيز أجهزتها التنظيمية. وفي الوقت نفسه، فإن الموارد التي يتم الحصول عليها من مصادر خاصة قد تؤدي إلى تفاقم ظروف انعدام العدالة في التنافس وتسهّل ظهور - أو حدوث - النفوذ غير السليم. علاوة على ذلك، فإن الأحزاب السياسية المنفردة الراغبة في تغيير سلوكها المالي من أجل تعزيز شرعيتها تواجه مشكلة في العمل الجماعي، عندما يكون العمل في بيئة فاسدة، لأن تبني مثل تلك الإجراءات بشكل أحادي سيخاطر بتبعات سلبية عليها في صناديق الاقتراع. وحيث إن الأحزاب السياسية التي تصوغ قانون تمويل الأحزاب السياسية هي أيضاً موضوعه الأساسي، فإن الضغوط الخارجية من قبل المجتمع المدني ووسائل الإعلام يمكن أن تلعب دوراً محورياً في إحداث الإصلاحات. وتتمثل الأسئلة الجوهرية هنا في ماهية الأهداف النهائية التي ينبغي أن يحققها النظام؛ وما هي القواعد التي تعكس هذه الأهداف بأفضل شكل ممكن؛ ومتى وكيف ينبغي أن يتم تطبيق الإصلاحات.

قد يساعد قانون تمويل الأحزاب السياسية في التصدي للتحديات التي ظهرت أمام أنظمة الأحزاب السياسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. لقد تمت معالجة هذه التحديات، على الأقل جزئياً، في بلدان أخرى في العالم عن طريق قانون تمويل الأحزاب السياسية. التحدي الذي يتصدى له قانون تمويل الأحزاب السياسية بأكثر الأشكال مباشرة، يتمثل في مشكلة تلقي الأحزاب السياسية أموالاً من كيانات أو حكومات أجنبية. إلا أن قانون تمويل أحزاب سياسية ملائماً للبلد المعني يمكن أن يلعب دوراً في التصدي لتحديات أخرى أيضاً، بما في ذلك ضعف الأحزاب السياسية، وانتشار الزبائنية، ووجود أحزاب سياسية تتمركز حول شخص وليس حول أيديولوجيا متماسكة، وتقديم الأحزاب السياسية للخدمات

الاجتماعية أو ملكيتها لمؤسسات أعمال ووسائل إعلام، وشرائها للأصوات. أما أي قواعد تمويل أحزاب سياسية ستكون أكثر فعالية فيعتمد على التحديات التي تتم مواجهتها في سياق وطني محدد.

يمكن تقسيم قانون تمويل الأحزاب السياسية إلى خمسة مجالات تصميم أساسية: تقديم الأموال العامة للأحزاب وحملاتها الانتخابية؛ وضع قيود على دخل الأحزاب؛ وضع قيود على إنفاق الأحزاب؛ الإفصاح عن تمويل الأحزاب للجمهور؛ وتطبيق قانون تمويل الأحزاب السياسية. تتقاطع هذه المجالات الخمسة الرئيسية مع مواضيع عابرة لها جميعاً، والتي ينبغي النظر فيها عند معالجة جميع المجالات: ما إذا كان يتم تطبيق قواعد تمويل الأحزاب بشكل مستمر، أو على أساس الدورة الانتخابية، أو في كلا الحالتين؛ وما إذا كانت قواعد تمويل الأحزاب تُطبَّق على المستوى الوطني، أو المناطقي، أو المحلي، أو على مستوى تنظيم الأحزاب، أو على بعضها فقط؛ ودور اللاعبين من غير الأحزاب أو من غير المرشحين للانتخابات؛ واستعمال موارد الدولة من قبل الأحزاب الموجودة في السلطة؛ وأهمية إيجاد حوافز للالتزام بقواعد تمويل الأحزاب.

التمويل العام. يمكن أن يشمل التمويل العام الدعم المالي المباشر وكذلك تقديم الموارد بشكل غير مباشر، وفي كثير من الأحيان من خلال إتاحة الوصول إلى وسائل الإعلام التي تملكها الدولة أو التخفيضات الضريبية. إن أغلبية البلدان تقدّم شكلاً من أشكال التمويل العام للأحزاب السياسية، وقد لعب التمويل العام دوراً هاماً في بعض عمليات التحوّل إلى الديمقراطية.

يمكن أن تشمل أهداف التمويل العام تحقيق المنافسة الأكثر عدالة - سواء من خلال التمويل نفسه أو من خلال التقليل المرغوب للاعتماد على تمويل الجهات الخاصة - إضافة إلى تعزيز وجود أحزاب سياسية مؤسسية ومستقرة يكون لها حضور أكبر خارج نطاق الفترات الانتخابية. يمكن استعمال التمويل العام لتحفيز الالتزام بقوانين تمويل الأحزاب الأخرى، كأن يُجعل التمويل العام مشروطاً بتحقيق متطلبات إفصاح مالي معينة. ومن جهة أخرى، فإن التمويل العام ينطوي بطبيعته على شكل من أشكال اعتماد الأحزاب على الأموال العامة بدلاً من التبرعات الفردية، وهو ما يخاطر بإبعاد الأحزاب عن قواعد الانتخابية وإتاحة الفرصة لاستغلال النظام من قبل الحكومات القائمة. إضافة إلى ذلك، فإن عتبات التمويل العام الإقصائية قد تؤدي إلى تعزيز قوة الأحزاب القائمة ووضع العقبات أمام دخول منافسين جدد.

القيود على الدخل. معظم البلدان تقيّد التبرعات السياسية الخاصة على الأقل إلى حد ما، إما من خلال وضع حظر عام أو وضع سقف. ومعظم البلدان التي تضع حدوداً على دخل الأحزاب تحظر التبرعات الأجنبية والمجهولة الأصل، إضافة إلى التبرعات من المؤسسات التي تملكها الدولة أو الكيانات العامة الأخرى. كما أن فرض حظر أو قيود على مساهمات الأشخاص الاعتباريين (الشركات) شائعة أيضاً. إن فرض القيود على دخل الأحزاب أمر صعب لأن بعض التبرعات يمكن إخفاؤها بسهولة. كما يمكن أن ينتج عن القيود المشددة على دخل الأحزاب انتهاكات جماعية للقواعد، وإيجاد ثقافة عدم التزام. تظهر التجربة

مع هذا النوع من الأنظمة، أن القيود على دخل الأحزاب تكون أكثر نجاحاً عندما تضع مستويات واقعية، وعندما يتم فرضها بالتوازي مع تقديم حوافز من الأموال العامة للالتزام، كما تم فعله في بولندا والمكسيك.

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

كما أن من الأفضل وضع قيود على إنفاق الأحزاب إذا كانت مصحوبة بقيود على دخل الأحزاب وعلى مدة الحملة الانتخابية، لأن ذلك يساعد على السيطرة على الإنفاق الإجمالي للأحزاب. كما أن التطبيق الفعال للقيود المفروضة على إنفاق الأحزاب يتطلب أيضاً مراقبة اللاعبين الخارجيين الذين يمكن أن ينفقوا نيابة عن الأحزاب السياسية أو المرشحين.

الإفصاح. يمكن لنشر المعلومات حول فواتير وإيصالات الأحزاب والمرشحين وإنفاق الموارد المادية أن يساعد في تحسين الشفافية والحد من النفوذ غير المقبول. في بعض الحالات، يمكن للإفصاح أن ييسر أيضاً تطبيق قواعد تمويل أخرى للأحزاب تُحقق المساواة بين الأحزاب في الحلبة السياسية مثل التمويل العام، والقيود على الدخل والقيود على الإنفاق.

يمكن أن يُطلب من الأحزاب السياسية الإفصاح عن معلومات مثل دخلها، وإنفاقها وأصولها، ومطالبها. وفي كثير من الأحيان، يكون مطلوباً الإفصاح عن الأسماء والمعلومات المرتبطة بالمتبرعين. تكون أنظمة الإفصاح أكثر فعالية عندما تفرض متطلبات على المرشحين، وكذلك على الهيئات الفرعية والمرتبطة بالأحزاب. وينبغي أن تكون هذه المتطلبات قابلة للتحقق، وأن تأخذ بالاعتبار القدرة الواقعية للأحزاب على الالتزام. ومن أجل تعزيز الشفافية إلى الحد الأقصى، ينبغي أن تكون المعلومات المالية المفصّح عنها متاحة ليس فقط للهيئات الرقابية، بل للجمهور أيضاً. يمكن للجهات الفاعلة مثل الأحزاب السياسية المنافسة، ووسائل الإعلام، والمجتمع المدني أن تلعب دوراً محورياً في تعقب مصادر التمويل والكشف عن الانتهاكات للجمهور، ويمكن أن تكمل وتراقب جهود الدولة من أجل توعية المواطنين وثقيفهم حول التمويل السياسي.

إنفاذ القانون - التحقيق والملاحقة القضائية. من المهم أن يرى الناس أن عملية إنفاذ القانون حيادية وفعالة. تكون أجهزة إنفاذ القانون الفعالة عادة مستقلة سياسياً ومالياً، وتمتلك القدرة التشغيلية والقانونية الضرورية للكشف عن الانتهاكات ومعاقبها. يمكن تفويض مسؤوليات فرض القانون لهيئات إدارة الانتخابات، أو الهيئات الرقابية أو هيئات مكافحة الفساد، أو المحاكم، أو الوزارات، أو لعدد من الهيئات معاً. سيعتمد الاختيار جزئياً على أي من هذه المؤسسات موجود أصلاً، كما يعتمد على بنيتها الهيكلية وأدوارها.

حالمًا يتم تأسيس هيئة إنفاذ القانون، يمكن الكشف عن انتهاكات التمويل السياسي من خلال المراقبة المباشرة، أو الشكاوى الخارجية، و/أو الإحالة من قبل الهيئات الحكومية. وينبغي أن يكون متاحاً أمام هيئات إنفاذ القانون جملة من العقوبات التي تُخضع الأطراف المعنية للمساءلة من أجل تشجيع التقدم بالشكاوى. تشكّل الغرامات أكثر أشكال العقوبات شيوعاً، كما تسهل معاييرها نسبياً مع طبيعة وجسامته الانتهاك، ويسهل فرضها، خصوصاً عندما يكون التمويل العام جزءاً من النظام. وتشمل العقوبات الأخرى المستعملة فقدان الحق بالتمويل العام، ومصادرة الأموال التي تم الحصول عليها بشكل غير قانوني، والسجن، وإلغاء تسجيل الحزب، ونزع الأهلية عن أحد مرشحي الحزب، أو إقالة شخص من منصبه.

في سياق التصدي لهذه التحديات، تشير التجارب الدولية ذات الصلة إلى الاعتبارات الرئيسية الآتية:

- إن الإنفاذ الفعّال للقانون من قبل هيئات مستقلة تتمتع بالقدرات الكافية أمر جوهري؛
- يمكن للتمويل العام أن يساعد في تقوية أنظمة الأحزاب السياسية؛
- يمكن لمتطلبات الإفصاح المحددة أن تساعد في زيادة الشفافية ودعم إنفاذ القانون؛
- يصعب فرض قيود على دخل وإنفاق الأحزاب السياسية، إلا أن بعض الإجراءات يمكن أن تشكّل حوافز أكثر فعالية على الالتزام.

ينبغي على جميع الأطراف أن يتذكروا دائماً، أن وضع نظام فعّال للتمويل السياسي يمثل عملية مستمرة ومتكررة. كما يطرح قانون تمويل الأحزاب السياسية تحديات مستمرة ويخضع لمراجعة دائمة حتى في الديمقراطيات الراسخة. تُظهر التجارب المتعلقة بقوانين تمويل الأحزاب السياسية في سياقات مختلفة، وعلى مدى القرن الماضي، أن الانخراط في تعديلات مستمرة وواقعية وتفاعلية على نظام شامل، يلعب دوراً مهماً في تحقيق التوازن في المشاركة السياسية والإدماج والشفافية المالية، بمرور الوقت.

١ مقدمة

١.١ الأحزاب السياسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

لقد دفعت التغيرات التي تكتسح منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، في أعقاب الانتفاضات الأولية في تونس ومصر في مطلع عام ٢٠١١، إلى بذل جهود لإجراء تحولات دستورية وتحركات كبيرة نحو إيجاد هيكليات حكومية رسمية أكثر شمولاً في العديد من البلدان. إن سقوط زعماء مستبدين في بلدان مثل مصر، ليبيا، تونس واليمن، وتبني أنظمة قائمة في بلدان مثل البحرين، الأردن، الكويت والمغرب لبعض الإصلاحات أو محاولة إحداث بعض الإصلاحات، واستمرار تطوّر طبيعة المنافسة السياسية الحزبية في بلدان مثل تركيا ولبنان، أبرزت جميعها دور الأحزاب السياسية بوصفها قنوات أساسية للمشاركة في العملية الديمقراطية.

تاريخياً، تبنى الزعماء في سائر أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إستراتيجيات مختلفة للاحتفاظ بالسلطة، نظراً إلى حاجتهم لتعزيز شبكاتهم ومكافئة أنصارهم، وفي نفس الوقت إعاقه وإحباط الجهود الرامية إلى تشكيل معارضة منظمة. وفي كثير من الأحيان، تبنى هؤلاء الزعماء قوانين تتعلق بالأحزاب السياسية، أو أصلحوا الموجود منها، كجزء من إستراتيجيتهم لإدامة حكمهم - سواء من خلال تعزيز قبضة حزبهم الحاكم، أو تشجيع عدم استقرار الأحزاب السياسية التي يمكن أن تشكل تهديداً حقيقياً لهم، أو السعي إلى إزالة تلك الأحزاب. في البيئات الأكثر انفتاحاً وتنافسية التي تظهر اليوم في العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، أسهمت القيود السابقة في صياغة مختلف خصائص أنظمة الأحزاب التي من شأنها أن تعيق تعزيز الديمقراطية في المستقبل ونجاح الموجة الجديدة من العمليات الانتقالية بترسيخ التحوّل نحو منافسة سياسية أكثر انفتاحاً.

النتيجة هي أن الأحزاب السياسية في معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ضعيفة، وغير مستقرة، وتتمحور حول أفراد. لقد عملت الأنظمة الحاكمة في المنطقة تاريخياً على تقسيم وتقويض المعارضة الحقيقية، وذلك باستمالة كبار السياسيين أو الأحزاب الرئيسية أو بحظر أنشطتها بشكل كامل. الأحزاب التي استمرت بالمشاركة واجهت عقبات مثل الممارسات الزبائنية التي رسخها النظام، والقواعد الانتخابية المتحيزة لغير صالحها، والشراء المباشر للأصوات وتزوير الانتخابات. علاوة على ذلك، وفي معظم البلدان، فإن الجهاز التشريعي كان منزوع القوة بشكل فعلي، حيث إن التشريعات القانونية الرئيسية إما تصدر بقرارات تنفيذية أو يتم تمريرها في أجهزة تشريعية مطواعة تهيمن عليها الأغلبية. وكان هذا الواقع يعني أن الأشخاص الذين سيمارسون دور قادة المعارضة عليهم أن يختاروا بين أن يكونوا "مجرد واجهة"، ويكسبوا فضاء محدوداً يعملون فيه، وبالتالي يكونون محسوبين على النظام، أو الذهاب إلى المنفى والإقصاء التام. في الجمهوريات الاستبدادية، كان الحزب الواحد يخضع عادة لهيمنة الرئيس، وكان هناك مجال محدود جداً لتطوير هوية الحزب: آل الأسد في سورية، صدام حسين في العراق، مبارك في مصر، بورقيبة وبن علي في تونس، وصالح في اليمن. في الأنظمة الملكية، كان التوجه هو عدم تشجيع ظهور

أية أحزاب قوية، ومنح الملك مطلق الحرية في تشكيل الحكومة والتصدي للاضطرابات عن طريق تغيير الحكومة. إضافة إلى ذلك، فإن جميع الأنظمة تقريباً تبنت نمطاً من الإصلاحات التي تُنفَّذ وتُلغى حسب الحاجة، مثل منح مزيد من الحريات عند الضرورة لتشتيت المعارضة، والعودة لإغلاق الفضاء السياسي لاحقاً عندما يشعر الرئيس أو الملك بدرجة أكبر من الأمان.

ونتيجة لهذه الممارسات، فإن معظم الأحزاب السياسية لم تتطور لتمثل مصالح اجتماعية مختلفة، كما كان الحال في العديد من ديمقراطيات "الموجة الأولى" - باستثناء جزئي يتمثل في الأحزاب ذات الأساس الديني أو العرقي، التي تشكلت حول تمايزات كان يصعب قمعها بشكل تام. اليوم، وخصوصاً في بلدان ما بعد الانتفاضات حيث بات انعدام اليقين في أقصى درجاته، تعمل الأحزاب ويعمل السياسيون على تحديد قواعدهم الجماهيرية ودراسة الإستراتيجيات الناجحة للتواصل معها وتعزيز تنظيم الأحزاب. تتمتع الأحزاب ذات التوجه الديني بميزة طبيعية واضحة - وهي ميزة قد ينظر إليها البعض على أنها إيجابية للاستقرار والتمثيل، خصوصاً على المدى القصير، لكنها تشكل تحدياً محتملاً لتأسيس نموذج مستدام وأكثر انفتاحاً على المدى البعيد إذا لم يتم وضع آراء ورؤى المكونات الأخرى بشكل مناسب في إطار منهجي.

سيكون تطور أنظمة الأحزاب السياسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عملية طويلة المدى، ومن المحتم أن يكون من الصعب التنبؤ بتطوراتها وبالنتائج التي تحققها. إذا كانت ستشبه تاريخها حتى الآن، سواء في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أو في أماكن أخرى، فإنها ستنتوي على تعديلات دستورية واستبدال وإصدار قوانين انتخابات وأحزاب وغيرها من التشريعات، وتأسيس كيانات عامة جديدة ومجموعات للتنوعية وحشد التأييد ومنظمات المجتمع المدني الأخرى. كما ستعتمد على الموارد المتاحة للمتنافسين السياسيين - الذين سيتأثرون بدورهم وبقوة بالإطار الذي سيتم تبنيه لحكومة تمويل الأحزاب السياسية بشكل خاص.

٢.١ أهمية الأحزاب السياسية في الديمقراطية

تلعب الأحزاب السياسية دوراً أساسياً في الديمقراطية. تحشد الأحزاب الناخبين وتعمل على اختيار المرشحين للمناصب السياسية. إنها تعبر عن الإرادة الشعبية وتمثل حصيلة ما تمثله الشرائح الاجتماعية، كما تمثل المصالح والأيدولوجيات المتنافسة، وتشكل روابط بين الناس والأجهزة الحكومية. ولذلك فإن القوانين الناظمة للأحزاب السياسية، وبما أنها تؤثر بالطريقة التي تتمكن بها الأحزاب السياسية من تنظيم أنفسها والتنافس بفعالية، فإن لها أثراً مهماً سواء على طريقة عمل الديمقراطية من حيث الممارسة أو من حيث حصائل السياسات الناتجة عن ذلك.

لقد أكد الباحثون والمؤرخون على دور الأحزاب السياسية في سياق استلام الحكم من قبل أنظمة جديدة، وفي كثير من الأحيان في سياقات تشمل أيضاً تعزيز العمليات الديمقراطية وعمليات الانتقال الدستورية. لقد لعبت الأحزاب السياسية دوراً أساسياً في إضفاء الاستقرار على عمليات الانتقال التدريجية، وذلك

بتيسير التوصل إلى اتفاقات بين الشرائح الاجتماعية المختلفة. ولضرب مثالين فقط على هذا، يمكن أخذ اتفاقات مونكلوا في أسبانيا بين جميع الأحزاب السياسية، والتي ساعدت في تحقيق الاستقرار للعملية الديمقراطية في ذلك البلد في أواخر السبعينيات؛ والاتلاف الموسع لأحزاب المعارضة في تشيلي، الذي سهّل عودة البلاد إلى عمليات الديمقراطية بعد عقد من الزمن. لقد كان للمقاربات المختلفة التي تبنتها حركات معارضة، وثورية، ومعادية للاستعمار وذات قواعد واسعة أثر كبير على مواجهة الصعوبات التي وجدتتها عندما بدأت بممارسة السلطة على المستوى المحلي - في بلدان مختلفة مثل الهند وجنوب أفريقيا وتونس وبولندا - تبعات عميقة من حيث المستقبل السياسي لتلك الأنظمة. كما تصبح الأحزاب السياسية أطراً مرجعية؛ حيث إنها تستعمل كنقطة مرجعية، من خلال "اختبار تبادل السلطة لمرتين" الذي وضعه أولاً صاموئيل هنتنغتون، والذي يعتبر أن الديمقراطية تصبح "راسخة" إذا تم تبادل السلطة مرتين، وهو ما يتم تقييمه عادة بالإشارة إلى الأحزاب السياسية.¹

في حين يصعب تصوّر ديمقراطية دون أحزاب سياسية، فإن هذه المؤسسات المهمة كثيراً ما تلقى نفوراً من الجمهور. وقد يكون هذا التحدي أكبر في السياقات الانتقالية، بالنظر إلى التوقعات الكبيرة التي تكون لدى العديد من المجتمعات عندما تدخل هذه العملية. من النادر أن نجد استطلاعاً للآراء في معظم البلدان - بصرف النظر عن عمر النظام الديمقراطي فيها - تفوق فيه الآراء الإيجابية عن الأحزاب السياسية الآراء السلبية. وقد يكون مرد هذا جزئياً إلى حقيقة أن الأحزاب السياسية تلعب دوراً لا تستطيع الفوز فيه. إنها تجد أنفسها منخرطة في التوصل إلى تسويات عندما تخوض الحملات الانتخابية، ومن ثم يتحتم عليها التوصل إلى تسويات عندما تنخرط في عملية الحوكمة. قد يكون هناك شيء صحي في حقيقة أن الناس غير راضين عن أحزابهم السياسية؛ وقد يكون هذا جزئياً علامة على أنهم يتطلعون إلى الاستمرار في تحسين ديمقراطيتهم. وهذا ما يجعل إجراء تحسينات ديمقراطية أكثر أهمية.

إن فكرة وجود نظام أحزاب سياسية قائم على المؤسسات، والذي ينظر إليه في كثير من الأحيان كمثال أعلى، هو بمثابة حلبة سياسية تمتاز بالمنافسة المستقرة بين الأحزاب، وعلاقات متبادلة وقوية بين الأحزاب والمجتمع، وقائم على شرعية الأحزاب في أعين اللاعبين السياسيين، واستقلال الأحزاب عن المصالح الخاصة لقادة هذه الأحزاب. ومن هذا المنظور، فإن الأحزاب السياسية ذات البنية المؤسساتية الضعيفة تفشل في تمثيل الناس بشكل سليم، ولا تعالج الصراعات المجتمعية، ولا تستجيب لتفضيلات المواطنين بشكل كافٍ، ويصعب التنبؤ بسلوكها، وغالباً ما تتبنى سياسات متذبذبة وقصيرة الأجل، ولا يخضع فيها السياسيون لدرجة كافية من المساءلة، وتكون عرضة للانحياز الديمقراطي. إن مستوى التطور المؤسساتي لأنظمة الأحزاب هو الذي يبرز أكبر الاختلافات بين الديمقراطيات الراسخة والديمقراطيات الجديدة التي تأسست في أعقاب انهيار أنظمة حكم استبدادية. عندما لا يتمكن حزب سياسي من العودة إلى الحكم بعد انتهاء فترته، وعندما يتقافز السياسيون بشكل مستمر بين الأحزاب، قد يصعب على المواطنين تحديد مبرر وجود أو أهداف أي حزب بعينه، وتفقد الأحزاب جزءاً كبيراً من قدرتها على التمثيل. ينظر إلى النظام الحزبي المؤسساتي في كثير من الأحيان بوصفه هدفاً بعيد المدى، إلا أن كيفية الوصول إلى هذا الهدف ليست واضحة على الدوام.²

تظهر الأحزاب السياسية أوجهاً متعددة طبقاً للزمان والجمهور. من المرجح أن يشعر المواطن العادي بوجود الأحزاب السياسية أكثر خلال الحملات الانتخابية، عندما تطلب منه مختلف الأحزاب منح صوته لمرشحها. الانتخابات هي الفترات التي يكون فيها نشاط الأحزاب السياسية في أكثر أشكاله وضوحاً، والتي تستهلك فيها أكبر الموارد. يوفر الحزب نقطة مرجعية من حيث المعلومات، ويستخدم موارده للتواصل مع الناخبين سواء شخصياً أو من خلال وسائل الإعلام، وغالباً ما يمثل أيديولوجية معينة، ويجمع مرشحين يمثلون وجهة نظر معينة. ومن خلال قيامه بذلك، فإنه يحقق الفائدة للمرشحين والناخبين على حد سواء من خلال تخفيض كلفة المعلومات الضرورية لصنع القرار، ويستعمل أكبر موارده للتواصل مع الناخبين. ولذلك قد يأخذ المواطن بعين الاعتبار صورة الأحزاب السياسية، إضافة إلى برامجها، وأيديولوجيتها، ومقترحاتها، عندما يذهب إلى صندوق الاقتراع.

حيث يترتب على الأحزاب السياسية وضع أعضائها في المناصب المنتخبة كي تلعب دورها الديمقراطي، فإن بروزها وحضورها الطاغي في أوقات الانتخابات أمر مفهوم. لكن إذا أرادت الأحزاب السياسية أن تكون أكثر من مجرد آلات في حملات انتخابية مؤقتة، وإذا أرادت أن تلعب دوراً أكبر وأن تكون لاعباً أكثر قوة في العملية الديمقراطية، ينبغي أن تكون قادرة على الاعتماد على موارد كافية للقيام بالأنشطة خارج إطار الفترات الانتخابية: على سبيل المثال، لدعم مسؤوليها المنتخبين من خلال تقديم المعلومات وإظهار الدعم الشعبي، وتدريب أعضائها، ونشر برامجها وأيديولوجياتها، وتطوير مقترحات السياسات العامة. هذه الحاجة للموارد تضع الأحزاب السياسية في وضع غريب. إنها تقف على التقاطعات بين المؤسسات العامة والخاصة. وفي كثير من البلدان، تكون جمعيات خاصة من الناحية القانونية، لكنها تؤدي وظائف ذات أهمية كبيرة للمصلحة العامة وذات أهمية محورية لصحة النظام السياسي. يترتب على الأحزاب السياسية عادة طلب التمويل من الأفراد أو الشركات كي تتمكن من القيام بعملها، غير أن حقيقة تلقي هذه الأموال، وحسب مصدرها، يمكن أن يسيء إلى مكانتها في عين الناخبين الذين تحصل الأحزاب على هذه الأموال من أجل الوصول إليهم. يمكن أن يؤدي ذلك إلى الظهور بمظهر من يسلك سلوكاً غير سليم أو من يخضع لنفوذ غير سوي، وعدم تحقيق التوازن في عملية الحوكمة التي يفترض أن يكون جميع المواطنين فيها متساوين سياسياً. إضافة إلى ذلك، فإن الأحزاب التي تعمل في بيئات فاسدة والتي تسعى لتغيير سلوكها تواجه صعوبة في فعل ذلك. وهذه مشكلة تقليدية تواجه العمل الجماعي. إن البقاء خارج الدوامة المتصاعدة للإنفاق على الحملات الانتخابية أو الامتناع عن الممارسات الأخرى المشكوك في أخلاقيتها، إذا لم يفعل أي حزب آخر ذلك، يعرض الحزب لتبعات وخيمة عندما يحين وقت الانتخابات. يمكن أن تستفيد جميع الأحزاب من وجود درجة أكبر من الشرعية والتنافسية، إلا أن ما من حزب يرغب بفعل ذلك بمفرده.

تؤدي مشكلة العمل الجماعي الموصوفة في الفقرة السابقة إلى نشوء ضرورة وجود قانون تمويل الأحزاب السياسية، مصحوباً بآليات إنفاذ القانون بشكل فعال من قبل طرف ثالث. وهذا يطرح صعوبة أخرى. إن أولئك الذين يضعون قانون تمويل الأحزاب السياسية هم، إلى حد بعيد، الذين سيخضعون له. ولذلك فإن الضغوط الخارجية - من المجتمع المدني ومن وسائل الإعلام، على سبيل المثال - مهمة جداً لتعزيز وترسيخ

التغيير. إلا أن المقترحات والتوقعات التي تطرحها المجموعات الخارجية ينبغي أن تكون واقعية، وينبغي أن تكون مستعدة للحوار والتوصل إلى حلول وسط. ينبغي أن تكون المجموعات الخارجية مستعدة لمواجهة الأزمات والمراحل المفصلية، ولفترات قد تمثل فيها الفضائح أو الأحداث الأخرى محفزات لجعل الأحزاب أكثر استعداداً للتغيير. أحد الأمثلة على ذلك هو أن نظام تمويل الأحزاب السياسية في الولايات المتحدة جرى تعديله بشكل كبير في أواسط السبعينيات، في أعقاب فضيحة ووترغيت.

ينبغي أن تتذكر سائر المجموعات التي تشارك في العملية أن تمويل الأحزاب السياسية يعني إجراء مقايضة بين قيم مختلفة - خصوصاً بين الكلام والمساواة في الحلبة السياسية. سيكون لدى الأحزاب السياسية المختلفة وجهات نظر ومصالح متباينة فيما يتعلق بهذه القرارات الديمقراطية الجوهرية. البعض سيرى أن المشكلة هي مشكلة فساد؛ والبعض سيرى أن القضية تتعلق بإقامة نظام حزبي مستقر؛ وآخرون سيؤكدون على الحاجة إلى تيسير حق الأفراد في المشاركة في السياسة، وهكذا. آخرون سينظرون إلى العملية من منظور أهداف متباينة، مثل التنافس، والتنظيم، والتعبئة، والمساءلة. ستؤدي وجهات النظر هذه، وكذلك مواقف اللاعبين السياسيين في النظام، إلى اختلاف مشروع حول نطاق وطبيعة قانون تمويل الأحزاب السياسية. إلا أن عدم القيام بالعمل لن يؤدي إلى تجنب المشكلة؛ بل سيسهم ببساطة في تعزيز وترسيخ الوضع الراهن.^٢

يطرح قانون تمويل الأحزاب السياسية تحدياً مستمراً. وهو تحدٍ لا يمكن تسويته مباشرة؛ حيث يخضع قانون التمويل السياسي لمراجعات مستمرة حتى في الديمقراطيات العريقة. لقد كان هناك جدل مستمر في الولايات المتحدة فيما يتعلق بالمساهمات التي تدفعها الشركات، وبعض أشكال التمويل المتناسب، ودور حرية التعبير؛ وفي كندا، تم إلغاء التمويل العام للأحزاب السياسية مؤخراً بعد أقل من عقدين على بدء العمل به، حيث صوتت الأحزاب على إلغائه؛ وتستمر المناظرة في المملكة المتحدة حول التمويل العام للأحزاب وقدرة نقابات العمال على المساهمة في تمويل الأحزاب. كما أنها قضية ليس هناك دائماً أجوبة واضحة ومباشرة بصدها. إلا أن التجارب العالمية في مجال تمويل الأحزاب السياسية خلال القرن الماضي وفّرت قدراً كافياً من المعلومات لوضع الملامح الأساسية لقانون التمويل السياسي، وتحديد الأسئلة الهامة التي ينبغي التفكير بها، والخروج بتوصيات معيارية عامة جداً. هذه العناصر هي التي يتكون منها الجزء الأكبر من هذا التقرير.

٣.١ تعريف قانون تمويل الأحزاب السياسية

يمكن تعريف قانون تمويل الأحزاب السياسية بوصفه مجموعة من الأعراف الناظمة لدخل وإنفاق الأحزاب السياسية. قد يكون من الصعوبة بمكان في بعض الأحيان تحديد هيئة محددة لتمويل الأحزاب السياسية في بعض البلدان. لكننا، عندما نناقش قانون تمويل الأحزاب السياسية في هذا التقرير، فإننا نشير إلى أية أعراف تؤثر بشكل مباشر على دخل وإنفاق الأحزاب السياسية، حتى لو لم تذكر صراحة تمويل الأحزاب السياسية. نستعمل هذا التعريف الوظيفي الواسع كي لا نستبعد بشكل غير متعمد أية

عوامل من نطاق بحثنا، وجزئياً للتأكيد على الاحترام المتبادل للإطار القانوني وأهمية أثر بنود في القانون قد لا تبدو مترابطة عند صياغة وإصلاح البنود التي تحكم صراحة تمويل الأحزاب السياسية.^٤

كمجموعة من القواعد، فإن قانون تمويل الأحزاب السياسية يظهر على مستويات مختلفة في الترتيب القانوني لبلد من البلدان. لقد اختارت العديد من البلدان، كما يأتي تفصيله أدناه، جعل عدة مبادئ تتعلق بالأحزاب السياسية جزءاً من دستورها، بما في ذلك مواد عامة تتعلق بتمويل الأحزاب السياسية؛ كما وضعت مجموعة أصغر من البلدان مواداً أكثر تفصيلاً تبدأ بجعل هذه المبادئ صيغاً عملية. إلا أن الجزء الأكبر من قانون تمويل الأحزاب السياسية سيكون موجوداً على مستوى القانون وعلى مستوى الأنظمة اللاحقة، على شكل سياسات تبناها الهيئات الإدارية، وأحياناً على شكل قانون حالات أو سوابق قضائية. ثمة اعتبار أخير يتمثل في الدور المتزايد للأدوات أو المعايير القانونية الدولية التي اقترحتها المنظمات الدولية؛ انظر الملحق ٢ الذي يضم قائمة لبعضة أمثلة على ذلك.^٥

في بعض البلدان، يتمحور قانون تمويل الأحزاب السياسية حول قانون أو قانونين، والأنظمة الموضوعة لتنفيذ هذه القوانين. كمثال على ذلك، في المكسيك، يُعتبر الدستور والقانون الفيدرالي للمؤسسات والإجراءات الانتخابية القانونيين الرئيسيين اللذين يحكمان تمويل الأحزاب السياسية (إضافة إلى مسائل أخرى مثل البنود المتعلقة بتشكيل الأحزاب السياسية وعملياتها الداخلية، والنظام الانتخابي، وعمليات يوم الانتخاب وحساب الأصوات). تكمل هذه القوانين مجموعة من الأنظمة الصادرة عن المؤسسة الفيدرالية للانتخابات. إلا أن ثمة قوانين مهمة أخرى، بما في ذلك القوانين المتعلقة بإجراءات المحكمة الانتخابية الفيدرالية، والقانون الذي ينص على هيكلية المؤسسة الفيدرالية للانتخابات نفسها، والقانون الجنائي، بين قوانين أخرى. في العديد من البلدان، سيتم إدماج معايير المحاسبة والرقابة الواردة في قوانين أخرى في قانون تمويل الأحزاب.

يتضمن قانون تمويل الأحزاب السياسية عادة بنوداً تتعلق بدخول ونفقات الأحزاب على حد سواء، رغم أنه، وكما يأتي وصفه لاحقاً في هذا التقرير، فإن طبيعة هذه البنود يمكن أن تتفاوت بشكل كبير من بلد إلى آخر، وبين التقسيمات المختلفة في دولة فيدرالية. إضافة إلى ذلك، فإن الأنظمة المتعلقة بالدخل والإنفاق، تتضمن عادة بنوداً عن الإفصاح عن مصادر وإنفاق الأموال التي تملكها الأحزاب، وفرض العقوبات المنصوص عنها على انتهاكات هذا الإطار. ستشكل هذه المجالات الجزء المحوري في هذا التقرير: دخول الأحزاب، مع جزء منفصل حول التمويل العام للأحزاب السياسية، وإنفاق الأحزاب، والإفصاح، وفرض القانون.

أخيراً، في حين يركز هذا التقرير على البنود المتعلقة بالأحزاب السياسية، من المهم ملاحظة أن قواعد متطابقة، أو متشابهة في بعض البلدان يمكن أن تنطبق على مجموعات أخرى في سياقات معينة. على سبيل المثال، فإن الأحزاب السياسية والمرشحين المستقلين يمكن أن يخضعوا لأطر متشابهة خلال الحملات الانتخابية. كما أنه يمكن أن يخضع إنفاق الأطراف الثالثة على الدعاية السياسية وتخصيص الوقت

على شبكات الإذاعة والتلفزيون الخاصة، وخصوصاً خلال الانتخابات، للبنود الواردة في نفس مجموعة القواعد وأن يتم فرض تطبيقها من قبل نفس الهيئات.

١.٤ جعل قانون تمويل الأحزاب جزءاً من الدستور

كما سبقت الإشارة، فإن البلدان تتبنى خيارات مختلفة من حيث السياق الذي تتضمنه الأوجه المختلفة لقانون تمويل الأحزاب في تراتبياتها القانونية المختلفة. ويتراوح نطاق البنود الدستورية من بلدان لا تذكر الأحزاب السياسية - لا بالمعنى المالي ولا بأي معنى آخر - في الوثيقة على الإطلاق، إلى بلدان تضع بنوداً مفصلة لتمويل الأحزاب. تنزع هذه النصوص الدستورية الأكثر تعقيداً إلى أن تكون نتيجة إصلاحات أُجريت مؤخراً.

سواء كانت عملية تضمين قانون تمويل الأحزاب في الدستور نتيجة لعملية صياغة الدستور أو لمراجعة قضائية، فإنها في المحصلة تحدّ من الخيارات المتاحة من خلال العملية التشريعية العادية. تتمثل الأشكال الأكثر شيوعاً لتضمين قانون تمويل الأحزاب السياسية في الدستور في تضمين البنود العامة جداً لتمويل الأحزاب، والتي تتطلب التزام الأحزاب بقيم الشفافية والإفصاح؛ وتوفير التمويل العام للأحزاب السياسية أو للمرشحين؛ أو التي تحدد مصادر معينة للتمويل، خصوصاً المصادر الخارجية. إضافة إلى ذلك، فإن تلك الدساتير التي تنص صراحة على وجود هيئة مستقلة لإدارة الانتخابات، تحتوي أحياناً أنظمة للتمويل السياسي أو تمويل الحملات الانتخابية تحت مظلة مسؤوليات الهيئة المستقلة لإدارة الانتخابات. تعرّف الهيئة المستقلة لإدارة الانتخابات من قبل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بوصفها "منظمة أو هيئة ذات هدف واحد، وتكون مسؤولة قانونياً عن إدارة بعض أو جميع العناصر الجوهرية لإجراء الانتخابات والأدوات المباشرة للديمقراطية". لمراجعة أمثلة على الأنماط المختلفة للنصوص الدستورية، انظر الملحق ١.٦

يتفاوت نطاق وطبيعة هذه النصوص حسب المنطقة والعائلة الدستورية، بشكل يعكس جزئياً تأثير نقل أو استعارة الدساتير أو استعمال أجزاء منها. في البلدان الأفريقية الناطقة بالإنجليزية وتلك الناطقة بالبرتغالية، على سبيل المثال، تعدّ الأحكام الصريحة المتعلقة بتمويل الأحزاب السياسية أمراً شائعاً. لقد اتبعت البلدان الأفريقية الناطقة بالبرتغالية السابقة المحددة المتمثلة في الدستور البرتغالي، وفيما بعد الاستعارة من بعضها البعض، بتضمين أحكام محددة تتعلق بتقسيم أوقات البث الإذاعي والتلفزيوني بين الأحزاب السياسية. قد تجعل أوجه الشبه من حيث التطور التاريخي ومحتوى الأنظمة القانونية لهذه البلدان، إضافة إلى أوجه الشبه اللغوية والثقافية، من هذه الأمثلة الإقليمية، أو العائلات التي تضم مجموعة من البلدان، متاحة، وملائمة وقابلة للتطبيق على نحو خاص.

في أوروبا الغربية، تعتبر الإشارة إلى تمويل الأحزاب السياسية في الدساتير حالة نادرة. وهذا يعكس، جزئياً، حقيقة أن التقاليد الدستورية في أوروبا الغربية كانت مستمرة نسبياً، وفي العديد من البلدان تسبق نشوء الأحزاب السياسية. وهذا يعني أنه ليس هناك تاريخ لتضمين أدوار الأحزاب السياسية في الدستور،

ولا يُعتقد أن ثمة حاجة لفعل ذلك. من ناحية أخرى، فإن بعض التجارب المحددة لتلك البلدان مع حكم الحزب الواحد أو بعض الأمراض الحزبية الأخرى دفعتها إلى الرغبة بتضمين بعض أوجه العمليات المتعلقة بالأحزاب السياسية في دساتيرها. ألمانيا وإسبانيا، على سبيل المثال، تطلبان كلاهما أن تكون الهيكليات الداخلية للأحزاب ديمقراطية وكذلك طريقة عملها. منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من جهتها، أظهرت مستوى أدنى من تضمين دساتيرها أحكاماً تتعلق بتمويل الأحزاب السياسية. يتمثل أحد التفسيرات الواضحة لذلك في عدم وجود أحزاب سياسية في العديد من بلدان المنطقة، وعدم بروز دورها في العديد من البلدان الأخرى.

قد يهدف اختيار بلد ما لتضمين بعض أوجه التمويل السياسي في دستوره بشكل صريح إلى جعل مراجعة تلك العناصر في النظام عملية أكثر صعوبة، أو لتسهيل تمرير الطعون القانونية التي تستند إلى أسس دستورية من خلال عملية التحكيم الدستوري. وبذلك المعنى، جدير بالملاحظة أن البلدين الذين أدخلوا أحكام تمويل الأحزاب السياسية في دساتيرهما بشكل أكثر شمولاً، وهما المكسيك وكولومبيا، أجريا مراجعات دستورية كل عام تقريباً منذ عام ٢٠٠٠. قد لا يكون هذا النمط من التضمين الشامل لتمويل الأحزاب السياسية في الدساتير مناسباً في سياقات أخرى، خصوصاً في الحالات التي كان فيها الاتفاق على نص الدستور هو في الأصل نتيجة عملية تفاوضية طويلة وعندما تكون مراجعة الترتيبات عملية صعبة. علاوة على ذلك، وبالنظر إلى أن تمويل الأحزاب السياسية عملية متكررة تتطلب إعادة تقييم مستمرة من حيث أولوياتها ونجاحاتها، فإن تضمينها في أحكام دستورية مفصلة قد يحدث أثراً عكسياً إذا لم يعمل النظام كما كان مقصوداً منه. قد يكون احتمال تعزيز الأنظمة أو تنفيذها محدوداً دون قصد من قبل واضعي الدستور ذوي النوايا الطيبة، وقد يكون هناك صعوبة في تعديل أوجه النظام التي لا تعمل بشكل جيد.

إذا كان هناك صعوبة نسبية في تعديل دستور بلد ما، فإن ثمة بديلاً ممكناً لتضمين أحكام تمويل الأحزاب السياسية في الدستور هو إصدار قانون بالأغلبية العظمى. العديد من البلدان، تضع نصوصاً دستورية لإصدار "قوانين عضوية" أو قوانين أخرى تتطلب أغلبيات أكثر من الأغليات المعتادة لتنظيم مجالات تعتبر بحاجة لإجماع أوسع. البلدان التي تنص دساتيرها على تمرير مثل تلك القوانين، غالباً ما تضع قوانين الأحزاب السياسية والانتخابات في هذه الفئة (انظر على سبيل المثال دساتير البرازيل، الإكوادور، فرنسا، البرتغال، وإسبانيا). كما يمكن ترسيخ القوانين المتعلقة بنظام الأحزاب السياسية بطرق أخرى: على سبيل المثال، فإن الدستور الأرجنتيني يحظر على نحو خاص تعديلها عن طريق المراسيم الرئاسية بالضرورة، ولولا ذلك لأصبحت عمليات التعديل أكثر شيوعاً خلال العقود الماضية، رغم أن نجاح هذا الحظر موضع شك.^٧

في المحصلة، فإن اختيار سياق تضمين الأحكام المحددة لتمويل الأحزاب السياسية في الإطار القانوني لبلد من البلدان يعتمد على عوامل محددة في البلد ذاته. الجزء المتبقي من هذا التقرير سيناقش قانون تمويل الأحزاب السياسية مجمله، وسيترك جانباً المسائل المتعلقة بمكان وجود أحكامه المحددة في الترتيب القانوني.

١.٥ دور قانون تمويل الأحزاب السياسية

يلعب قانون تمويل الأحزاب دوراً مهماً في تعزيز نظام أحزاب فعّال. كي تعمل الأحزاب بشكل فعّال، فإنها تتطلب طاقماً تنظيمياً ومكاتباً ومتطوعين وأموالاً للإنفاق على الحملات. الأموال التي تتدفق إلى نظام الحزب هي ثمن الديمقراطية. ودور قانون تمويل الأحزاب، هو ضمان أن وجود المال في السياسة يوفر أداة مناسبة وسليمة للنشاط السياسي، ويدعم انخراط المواطنين وثقة الجمهور بالسياسة، ويمكن نشوء حالة من التنافس وتكافؤ الفرص. يمكن لتبني مقاربة متوازنة لتمويل الأحزاب تنظم المساهمات الخاصة بشكل فعّال وتقدم الدعم الشعبي للأحزاب أن يساعد على تعزيز جعل نظام الأحزاب جزءاً من الدستور. ويمكن لتنظيم تدفق الأموال إلى السياسة أن يساعد في إقامة نظام أحزاب أكثر استقراراً، وأن يجعله أكثر قدرة على تمثيل إرادة الشعب.^٨

كما نؤكد في سائر أجزاء هذا التقرير، فإن نظام التمويل السياسي في بلد ما هو نتاج تفاعلات معقدة بين اللاعبين والمؤسسات. ثمة صعوبة كبيرة في تحليل نجاح إصلاحات التمويل السياسي، بالنظر إلى الطبيعة التوجيهية لقواعد تمويل الأحزاب السياسية، والتي تسعى للتأثير في السلوك المستقبلي، وصعوبة اكتشاف سعة انتشار أنماط سلوك محظورة أو غير محبذة. لكن إذا كان هناك اعتقاد أن مواطني البلد يتمتعون بالحق بالمشاركة في الشؤون العامة، وأن المسؤولين الذين يشغلون المناصب العامة ويمسكون بالسلطة ينبغي أن يخضعوا لمساءلة المواطنين، فإن ثمة مبررات واضحة لإجراء إصلاحات على تمويل الأحزاب السياسية. ويمكن لهذه التعديلات أن تستجيب لمبادئ إخضاع أصحاب المناصب العامة لقواعد الشفافية والمساءلة، وللرغبة بتشجيع المشاركة والتعبير العادل عن الآراء.

تشكل مكونات نظام التمويل السياسي كلاً متفاعلاً. لكن في البيئات الانتقالية، فإن بعضها قد يكون أكثر نجاحاً من بعضها الآخر. على وجه الخصوص، فإن التمويل العام للأحزاب السياسية أسهم بإيجاد أنظمة أحزاب أكثر انفتاحاً وسهلاً عملية المشاركة، وهو أحد أسباب شعبية هذا النظام في سائر أنحاء العالم. علاوة على ذلك، فإن التمويل العام لا يتطلب بحد ذاته نفس القدرات اللازمة لإنفاذ القانون التي تتطلبها الإجراءات الأخرى - وبأبسط أشكاله، فهو يتطلب حساباً وتسليم الأموال للأحزاب السياسية. تتمتع البلدان التي تمر بمراحل انتقالية بمستويات متباينة بشكل كبير من القدرة على تطبيق أنظمة تمويل سياسي معقدة، لكن ذلك وحده لا ينبغي أن يمنع تطبيق إجراءات أخرى، بما في ذلك التمويل العام، والإفصاح الأساسي، وآليات التنفيذ، التي من شأنها أن تضع الأساس لعملية التطوير المستمرة. يمكن للفترة الانتقالية أن توفر لحظة مناسبة لضمان جعل فكرة إخضاع الأحزاب السياسية للمساءلة جزءاً دائماً ومستمرًا من الحياة السياسية في بلد من البلدان، رغم أنه قد يكون هناك إصلاحات أكثر طموحاً يتوجب إجراؤها في المستقبل.

٦.١ التصدي للتحديات التي تواجه أنظمة الأحزاب السياسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

في الجزء "٣" من هذا التقرير، نعرض بالتفصيل لبعض التحديات المتكررة التي أعاقت الحوكمة الديمقراطية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مؤخراً، مثل ضعف أنظمة الأحزاب بوجود الحكم الاستبدادي، والبيروقراطية، وانخراط الأحزاب في أنشطة غير سياسية. رغم أن لهذه التحديات أسباباً عديدة، فإن قوانين تمويل الأحزاب يمكن أن تلعب دوراً مهماً في معالجتها. بالنسبة للبعض - خصوصاً الاعتماد على الأموال الأجنبية - يمكن أن يلعب قانون تمويل الأحزاب دوراً حاسماً في الجهود المبذولة لمعالجة هذه المشكلة. معظم التحديات يمكن معالجتها جزئياً فقط من خلال إحداث تغييرات على قانون الانتخابات، وقانون الأحزاب السياسية. رغم ذلك، من المهم أن نتذكر أن وضع الأنظمة المناسبة للتمويل السياسي يبقى جزءاً لا غنى عنه من الإصلاحات الديمقراطية.

النقطة المحورية، هي أن ما من مشروع لإصلاح الانتخابات يمكن أن ينجح ما لم يكن مصحوباً بإصلاحات في مجال التمويل السياسي، ويمكن للإنجازات الديمقراطية أن تقوّض بسبب إغفال الاهتمام بدور المال في السياسة. يعدّ العراق مثلاً حياً على محاولة إجراء انتخابات ديمقراطية تقوضت بسبب شبه غياب لقوانين الأحزاب وقوانين تمويلها. منذ الإطاحة بنظام صدام حسين عام ٢٠٠٣، أخفقت الحكومات المؤقتة والمنتخبة المتتالية في تمرير قوانين تنص على تنظيم نجاح تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية.^٩

٧.١ تنظيم التقرير

سيناقش ما تبقى من هذا التقرير الطرق التي يمكن لقوانين التمويل السياسي أن تصبح من خلالها جزءاً من الجهود المبذولة لدعم الديمقراطية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. في الجزء الثاني، نبدأ بمراجعة لمختلف خصائص أنظمة الأحزاب السياسية في المنطقة التي قد يرغب اللاعبون السياسيون بمواجهتها. وقد تركز أهداف اللاعبين المحليين في مسعاها لإصلاح قانون تمويل الأحزاب السياسية على بعض هذه الخصائص. يتناول الجزء الثالث التجربة الدولية لاستكشاف خمسة أوجه رئيسية لقانون تمويل الأحزاب السياسية، ويشرح الخيارات التي تم تبنيها في سياقات وطنية أخرى ويقدم استنتاجات عامة حول الاعتبارات المهمة في معالجة القانون في كل من هذه الأوجه. على وجه الخصوص، فإن هذه المجالات هي التمويل العام للأحزاب السياسية؛ القيود المفروضة على دخل الأحزاب السياسية؛ القيود المفروضة على إنفاق الأحزاب السياسية؛ الإفصاح عن دخل وإنفاق الأحزاب؛ وتطبيق قانون تمويل الأحزاب، بما في ذلك المراقبة وفرض العقوبات. الجزء الرابع، يلخص الاعتبارات الرئيسية التي يطرحها هذا التقرير في مجال السياسة.

٢ الوضع الراهن في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: التحديات التي تواجه السياسات الحزبية

يتقاطع العديد من التحديات الموصوفة في هذا الجزء مع بعضها بعضاً. تعد الأنظمة الحزبية الضعيفة نتيجة للعديد من القضايا الأخرى التي تواجه الأحزاب السياسية، بما في ذلك تكاثر الأحزاب التي تتمحور حول شخصيات معينة وتُبنى حول فرد واحد بدلاً من أن تُبنى حول أيديولوجيا متماسكة. وعلى نحو مماثل، فإن اعتماد الأحزاب السياسية بشكل واسع النطاق على التبرعات الخارجية يمكن أن يؤدي إلى تراجع الثقة في نظام الأحزاب، وهو ما قد يقلص بدوره مشاركة القواعد الشعبية ويشجع إستراتيجيات انتخابية مثل شراء الأصوات، وهو ما يمكن أن يكون غير قانوني وينتهك روح المنافسة العادلة في النظام السياسي. كما أن القوانين التي تسعى للتصدي لبعض هذه التحديات، يمكن أن يكون لها تداعيات على قضايا أخرى قد لا تكون من بين القضايا التي تعتمز استهدافها. وهكذا، فإن نماذج التصاميم القانونية وتصاميم السياسات التي تتم مناقشتها في الجزء "٣"، ينبغي أن تُدرَس آخذة بالاعتبار التداعيات على جميع هذه التحديات كما تتجلى في سياقات وطنية محددة. هذا التقرير مصمم لتحديد المجالات الرئيسية التي يمكن أن يكون صنّاع السياسات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بحاجة لدراستها، من حيث إن البلدان المختلفة في المنطقة تتشاطر بعض السمات المشتركة والمتعلقة بالتحديات التي تواجه أنظمة الأحزاب السياسية فيها. وبالتالي، يحاول هذا الجزء أن يضع مناقشة التقرير لمختلف أسئلة التصميم القانوني في سياق إقليمي.

لا يمكن للتغييرات القانونية من أي نوع كانت أن تُطبّق في فراغ؛ حيث إن الأحكام القانونية التي يتم تبنيتها في مكان ما قد تفسّر وتنفذ بشكل مختلف في مكان آخر، بسبب تباين التاريخ والثقافات والممارسات السياسية. زد على ذلك، أن القرار فيما يتعلق بالتغييرات القانونية التي يعتبر تنفيذها أكثر أهمية، سيعتمد على المشاكل المحددة التي تتم مواجهتها في سياق وطني محدد. في محاولة لوضع التعليقات على الأفكار ذات الصلة بالسياسات والواردة في نهاية هذا التقرير في سياقها، فإننا نقدّم في هذا الجزء نظرة عامة لبعض التحديات التي تواجهها أنظمة الأحزاب السياسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. التحديات الموصوفة أدناه ليست حكراً على بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. بالواقع، فإن الأسئلة والتعليقات المتعلقة بالتصميم والتي تكوّن الجزء الأكبر من هذا التقرير تستند إلى تاريخ بلدان أخرى تصدت لمشاكل مماثلة.

يسعى هذا الجزء لوصف القضايا العامة التي يمكن أن تعتبر تحديات تواجه أنظمة الأحزاب السياسية المتنافسة؛ لكن المستقرة التي تيسر عملية المشاركة في المنطقة. ويضم كل جزء فرعي ملخصاً قصيراً للطرق التي تعالج بها الأجزاء اللاحقة التحدي في سياق قانون تمويل الأحزاب السياسية. ثم يناقش الجزء "٣" مجالات محددة من قانون تمويل الأحزاب السياسية. في حين أن هذا التقرير لا يهدف إلى تقديم توصيات مفصلة لكل من بلدان المنطقة، فإن الجزء "٣" سيقدم مراجعة للتطورات الأخيرة في

بلدان ما بعد الربيع العربي، من أجل إيضاح وتأكيد المقاربة السياقية المطلوبة لتصميم نظام قانوني لتمويل الأحزاب السياسية.

الجدول ١. التحديات التي يمكن لقانون تمويل الأحزاب السياسية التصدي لها في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

التحديات التي يوقر قانون تمويل الأحزاب السياسية أفضل معالجة لها	التحديات التي يقدم قانون تمويل الأحزاب السياسية معالجة جزئية لها
<ul style="list-style-type: none"> • الاعتماد على الأموال الأجنبية 	<ul style="list-style-type: none"> • ضعف أنظمة الأحزاب • الزبائنية • الأنشطة غير السياسية للأحزاب السياسية • الخدمات الاجتماعية • المشاريع التجارية • وسائل الإعلام • العمل السياسي الذي يتمحور حول الأفراد • شراء الأصوات

٢.١ الاعتماد على الأموال الأجنبية

تتّهم الأحزاب السياسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في كثير من الأحيان بقبول الأموال من الكيانات أو الحكومات الأجنبية. في حين أن بعض هذه الاتهامات قد يكون صحيحاً، وأن بعضها الآخر ناجم عن المنافسة السياسية؛ فإن الاعتقاد بأن الأحزاب تقبل أموالاً أجنبية يضر بشرعية نظام الأحزاب السياسية في البلد. يُعدّ تمويل الأحزاب السياسية الطريقة الأكثر مباشرة في معالجة هذه المشكلة. ويشكل الحظر الصريح للتمويل الخارجي جزءاً شائعاً من الأنظمة القانونية الناظمة لتمويل الأحزاب السياسية، ويمكن أن تصبح أكثر فعالية من خلال التعريفات القانونية واللغة التنظيمية مصحوبة بالتطبيق الصارم. في العديد من الحالات، يكون هناك أدلة دامغة على مثل هذه الشكوك، كما في حالة العراق بعد الحرب، في حين أن نطاق المشكلة قد يكون غير واضح أو مبالغاً به في بعض الحالات. سواء أكانت الظاهرة حقيقية أو متخيّلة، فإن الاعتقاد بأن الأحزاب تتلقى دعماً كبيراً من مصادر أجنبية يمكن أن يقوّض شرعية أحزاب معينة والنظام الحزبي برمته. من شأن الشكوك المتبادلة بين الأحزاب حيال تلقي مساهمات أجنبية أن يعيق تشكيل ائتلافات مهمة. يمكن للأحزاب أن تتهم الأحزاب الأخرى بالمنافسة لها بقبول الأموال الأجنبية، سواء بدوافع شخصية أو بسبب اعتقاد راسخ، وهو ما يعزز قناعة الناس بوجود تدخل خارجي في بلادهم ويضعف الثقة في العملية السياسية. يمكن لفكرة أن السلطات تطبق قيوداً فعلية أو حظراً على التمويل الخارجي أن يساعد في التخفيف من حدة الانطباعات.^١

في أجزاء أخرى من العالم، تُعتبر التبرعات الخارجية التي تقدّمها الشركات والجهات الأخرى من غير الدول مشكلة أساسية. لقد عُرِفَت شركات كبيرة بتقديم تبرعات لأحزاب سياسية يُتَوَقَّع أن تكون ناجحة، وفي الوقت نفسه تتوقع معاملة تفضيلية في مجال الأعمال من الأنظمة التي كانت قد قدمت لها الدعم. في بعض بلدان أميركا اللاتينية، استُعمِلَت التبرعات السياسية المقدمة من الجريمة المنظمة، خصوصاً مجموعات تهريب المخدرات، للتأثير في العمليات السياسية. في حين أن هذا قد لا يكون قضية صارخة في بعض بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا اليوم، من المفيد تَوَقُّع أن تصبح هذه المشكلة مثار مخاوف في المستقبل.^{١١}

إن المصدر الأكثر شيوعاً للأموال الأجنبية، والذي يُشار إليه اليوم في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يتمثل في الحكومات الأجنبية الساعية إلى تحقيق أجندة سياسية. ويعدّ قانون تمويل الأحزاب السياسية، من العديد من الأوجه، السبيل الأكثر مباشرة لحل هذه المشكلة. لقد بات الحظر التام للتبرعات السياسية من قبل الجهات الأجنبية يطبّق بشكل كامل وفي جميع أنحاء العالم. هذه العمليات بسيطة ومباشرة وتتمتع بشكل عام بدعم شعبي واسع النطاق. إلا أن حالات الحظر تعتمد بشكل كامل على التطبيق السليم. جميع بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تقريباً تحظر التبرعات الأجنبية للأحزاب السياسية، بما في ذلك العراق، الذي، كما ذُكر أعلاه، يعاني من هذه المشكلة؛ لكن من الواضح أن بعض حالات الحظر غير ناجحة. سيكون من الحكمة بالنسبة للديمقراطيات الجديدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي ترغب بمعالجة مشاكل الشرعية التي يسببها نفوذ المال الأجنبي أن تركز اهتمامها على إنشاء هيئة مستقلة لتطبيق القانون ووضع متطلبات إفصاح صارمة.

٢.٢ تلاعب الحكومات بالأنظمة الحزبية

تاريخياً، تبنت الأنظمة الحاكمة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وبشكل منهجي، إستراتيجيات ووضعت سياسات مصممة لإبقاء الأحزاب السياسية المنافسة ضعيفة وغير فعّالة. قد رفعت كلفة التنظيم بالنسبة للمعارضة واستغلت موارد الدولة. وكنتيجة جزئية لهذا، فإن الأحزاب في كثير من الأحيان تكون ضعيفة ومجزأة، وتفتقر إلى الموارد الأساسية، والدعم الشعبي، والوضوح الأيديولوجي. يمكن لقانون تمويل الأحزاب السياسية أن يقدّم معالجة جزئية لهذا الاستغلال، من خلال نظام مصمم بعناية (بما في ذلك التمويل العام، وضع قيود على استعمال موارد الدولة، ومتطلبات الإفصاح) يُخضع الأحزاب المهيمنة للمساءلة ويعزز المنافسة الانتخابية.^{١٢} لقد كانت الأحزاب السياسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تاريخياً مهمشة ومجموعة. في بعض البلدان، مثل ليبيا ما قبل الثورة، كانت الأحزاب محظورة بشكل كامل؛ وفي بلدان أخرى، مثل مصر وتونس، كانت الأنشطة الحزبية تقتصر بشكل عام على أنشطة الحزب الحاكم الذي يقوده زعيم واحد، حتى بعد السماح بشكل قانوني بتشكيل أحزاب معارضة شكلية. حتى عندما كان يتم التسامح مع أحزاب المعارضة، فإنها كانت تتعرض بشكل منتظم للمضايقة من قبل الدولة أو تُمنع من مراكمة أي سلطة سياسية ذات معنى. في الأردن والمغرب، تبنى النظامان الملكيان إستراتيجيات مختلفة لتعزيز ضعف النظام الحزبي ومنع أي حزب من السيطرة على البرلمان.^{١٣}

في حين يتحمل سوء القيادة وتنظيم الأحزاب بعض المسؤولية، فإن السبب الأكثر جوهرية لضعف بعض أنظمة الأحزاب في المنطقة هو أن صنّاع القرار الحقيقيين الذين يمسكون بالسلطة حرموا الأحزاب من الوصول المؤسسي إلى الموارد والسلطة، ومنعوا من دخول العمليات السياسية القائمة. وقد كان هذا ممكناً بسبب السيطرة الاحتكارية للنخب الحاكمة على السياسة وأجهزة الدولة. في كثير من الأحيان، لا تكون السلطة الحقيقية للدولة في يد المؤسسات التي يُعتقد رسمياً أنها تملكها، بل في عدد صغير من أفراد النخبة وأعضاء الحلقة الداخلية للحكم. في ليبيا، التي كانت دستورياً "دولة الجماهير"، كانت السلطة السياسية حصرًا في يد معمر القذافي وحلقة مغلقة من المقربين إلى النظام (على سبيل المثال قادة الأجهزة الأمنية وأبنائه ومستشاروه). وعلى نحو مماثل، في الجزائر، فإن جنرالات الجيش، وليس رئيس الحكومة، هم "أصحاب القرار". في ظل مثل هذه الأنظمة، لم يكن ثمة فضاء سياسي يذكر يتيح عمل أنظمة الأحزاب السياسية.^{١٤}

حتى في البلدان التي سمحت بدرجة أكبر من الحكم الديمقراطي التعددي طبقاً للقواعد الرسمية، فإن الأنظمة الحاكمة دأبت بشكل منهجي على وضع سياسات مصممة لإبقاء الأحزاب السياسية ضعيفة وعدمية الأثر. وتتخذ هذه السياسات أشكالاً متعددة. في الكويت على سبيل المثال، ورغم تراث طويل نسبياً من البرلمانات المنتخبة، يُحظر تنظيم وإقامة الحملات الانتخابية، ويشجّع الاعتماد الدائم على هيكلية تنظيمية بديلة مثل القبائل أو المؤسسات الدينية إضافة إلى جملة واسعة من الممارسات غير الديمقراطية (مثل شراء الأصوات). في العديد من بلدان المنطقة، إن لم يكن في معظمها، تستعمل الأحزاب الحاكمة وسائل الإعلام المملوكة من قبل الدولة، خصوصاً محطات التلفزيون، كأداة لنشر الدعاية التي تعزز من قوة النظام وصورة زعيمه في حين لا تُمنح أحزاب المعارضة إلا وصولاً محدوداً، أو لا تمنح مثل هذا الوصول على الإطلاق، إلى وسائل الإعلام العامة.^{١٥}

لقد تم تعديل الدساتير لضمان عدم تمكن أحزاب المعارضة من اكتساب السيطرة على المناصب والمؤسسات الحكومية بشكل يمنحهم سلطة حقيقية في صنع القرار. في سورية، وتونس ما قبل المرحلة الانتقالية، والجزائر، على سبيل المثال، أجرت الأنظمة الحاكمة تغييرات دستورية لتمديد فترة وجود الرئيس في منصبه إلى ما لا نهاية. كما تم تعديل دساتير مصر وسورية واليمن في محاولة لضمان خلافة ابن الرئيس.^{١٦}

وتم أيضاً إصلاح الأنظمة الانتخابية لضمان عدم حصول أحزاب المعارضة على السيطرة على الحكومة، ووضع العراقيل في طريقها كي لا تحصل على مناصب أدنى مثل رئاسة البرلمان، ومنصب المحافظ في المحافظات، والمناصب الحكومية المحلية. في الأردن، تم إصدار سلسلة من القوانين الانتخابية في التسعينيات ومطلع الألفية الثالثة منحت تمثيلاً غير متناسب للمناطق الريفية التي تهيمن عليها العلاقات التقليدية، وتقلص تمثيل المناطق الحضرية، حيث تسكن المجموعات التي من المرجح أن تقدّم دعمها للمعارضة، مثل الأردنيين من أصل فلسطيني. وقد أحدث إلغاء النظام متعدد الأصوات لصالح نظام التصويت المنفرد غير القابل للتحويل (والذي يُشار إليه عادة بنظام شخص واحد - صوت واحد)

في مجتمع تطغى عليه شبكات الرعاية والمحسوبية القبلية النشطة، ما أدى إلى تقليص عدد الأصوات المتاحة للأحزاب التي تشارك في الانتخابات على برامج أيديولوجية أو خارجة عن نطاق الربائنية. في المغرب، فضل النظام التمثيل النسبي بوصفه أحد الطرق التي تيسر استمرار تشطّي النظام الحزبي. وكذلك في تونس، فإن الحزب الحاكم اتبع تاريخياً سياسات تضمن استعمال قواعد الانتخاب بالأغلبية لاختيار معظم أعضاء البرلمان، ما منح ميزة قوية للحزب الحاكم على أحزاب المعارضة الأصغر.^{١٧}

من خلال هذه الآليات الرسمية وغير الرسمية، ظلت تركيبة البرلمانات الإقليمية تحت السيطرة الكاملة للنخب الحاكمة، التي ملأتها إستراتيجياً بممثلين عن مختلف الشرائح الاجتماعية. في بلدان مثل مصر، ليبيا، سورية، تونس، واليمن، كانت البرلمانات تاريخياً تمثل المجتمع إلى حد ما، لكنها كانت تعمل فقط كمؤشرات على الرأي العام، وتسمح للأنظمة بتقييم ما إذا كانت سياسات محددة ستواجه مقاومة في أوساط الشرائح التي تعتمد تلك الأنظمة على دعمها. في تونس، عززت الإصلاحات التي أصدرها نظام بن علي، والتي كان الهدف الظاهري لها تحقيق التعددية في الحكومة، من سيطرة الدولة على المعارضة. وبما أن البرلمان كان مؤسسة ضعيفة، فقد كان تشجيع وجود درجة أكبر من التمثيل وسيلة آمنة بالنسبة للنظام لدراسة مبادرات سياساته الجديدة ومراقبة أثرها على الرأي العام. وقد حدث الأمر ذاته في مصر. بموجب النظام التعددي الوهمي، تمكنت الدولة من خلق شعور زائف بالمنافسة بين الأحزاب الأصغر. ونتيجة لذلك، كانت أحزاب المعارضة تقضي معظم وقتها في التناحر مع بعضها البعض، بدلاً من توجيه تحدٍ جاد للحزب الحاكم.^{١٨}

حتى في الحالات التي تمكنت فيها أحزاب المعارضة من السيطرة على المجالس التشريعية، فإن مقترحات السياسات التي قدمتها تم تجاهلها بسهولة من قبل الدولة بسبب النزاع بين الهيكليات الرسمية والفعلية للسلطة. في الغالبية الساحقة من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، كانت البرلمانات تفتقر إلى السلطة التشريعية الحاسمة ولم تلعب دوراً في تعيين مسؤولين يمتلكون سلطة صنع قرار حقيقية، مثل أعضاء الحكومة. في الأردن، لا تتمتع الأحزاب السياسية (التي أعيد السماح لها بالعمل في التسعينيات بعد فترة طويلة من الحظر) بأي سيطرة على تشكيل الحكومة، وتتمتع بنفوذ محدود في صنع السياسات. ففي حين أن بوسع البرلمان الأردني إصدار التشريعات، فإنه يمكن للملك أن يعترض عليها إذا أراد. كما أن بوسعه حل البرلمان برمته، وهو ما فعله عدة مرات في الماضي.^{١٩}

في سياق من التعددية الناشئة، يمكن لقانون تمويل الأحزاب أن يساعد في مواجهة محاولات العودة إلى استغلال الحكومات لأنظمة الأحزاب أو إدامة هذا الاستغلال. إضافة إلى المزايا الطبيعية التي تتمتع بها الحكومات القائمة في وضع أجندتها وتنفيذها، فإن بوسع الأحزاب الحاكمة الوصول إلى موارد الدولة غير المتاحة للمعارضة. يمكن لقوانين تمويل الأحزاب أن تساعد في ضمان بقاء أحزاب المعارضة من خلال تعزيز التنظيم الأساسي للأحزاب وصلاتها بالمواطنين من خلال التعبئة السياسية. ويمكن لتوفير استعمال وسائل الإعلام بشكل مجاني، والتمويل العام، والحوافز الضريبية للأحزاب السياسية أن يساعد في تعزيز الأنظمة الحزبية. بموجب نظام تمويل أحزاب كهذا، يمكن أن يكافأ أحد الأحزاب على تسجيل الناخبين أو

القيام بمبادرات في التربية المدنية. لكن من المهم ضمان ألا يكون التمويل العام مجرد قناع للاستيلاء على الموارد العامة من قبل أولئك الموجودين أصلاً في السلطة. إضافة إلى ذلك، فإن وضع قيود على استعمال موارد الدولة من قبل الأحزاب الحاكمة، ومتطلبات الإفصاح التي تُخضع الحزب المهيمن للمساءلة يمكن أن تساعد أيضاً.^{٢٠}

٣.٢ الأحزاب السياسية الضعيفة

نتيجة للإرث القمعي الذي تمت مناقشته أعلاه، فإن معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تفتقر إلى أنظمة قوية للأحزاب السياسية، كما تصارع الأحزاب السياسية لممارسة وظيفتها الجوهرية كأدوات للتعبير عن المصالح السياسية المتنوعة للمجتمع وصياغة السياسة الحكومية. ويشكل هذا تهديداً جدياً للحكومة الديمقراطية الناجحة. يمكن لقوانين التمويل السياسي المصممة لتشجيع أو مكافئة ديمومة وتماسك الأحزاب في بيئة تنافسية أن يكون جزءاً من حل هذه المشكلة. ويمكن للتمويل العام، بصورة خاصة، أن يساعد الأحزاب على توسيع قاعدتها الاجتماعية وتعزيز قدراتها التنظيمية وجهودها في تعبئة الجماهير، إضافة إلى تحفيز الالتزام بالقوانين الأخرى لتمويل الأحزاب.^{٢١}

معظم الأحزاب في المنطقة تخفق في إيصال رسالة متماسكة أو برامج سياسات للجمهور، وهي عملية يفاقم منها عدم تمكنها من الوصول إلى السلطة فيما يتعلق بصياغة أو تنفيذ السياسات. العديد من الأحزاب لا تتمكن من نشر الجرائد أو المواد الإعلامية الأخرى، وتلك الأحزاب التي تتمكن من النشر لا تحظى سوى بانتشار محدود جداً. وتتضاءل جهودها عادة مقارنة بجهود الأحزاب الحاكمة، التي تسيطر على وسائل الإعلام التابعة للدولة بشكل كامل. إن عدم قدرة الأحزاب العلمانية بشكل خاص على التحالف حول أيديولوجيات قابلة للإيصال والفهم يعطي الأحزاب الإسلامية ميزة مهمة، لأن رسائلها الدينية والاجتماعية ذات جاذبية كبيرة للأغلبية المسلمة. إن غياب المنافسة الأيديولوجية الحقيقية بين الأحزاب لا يترك للناس خيارات ذات معنى.^{٢٢}

بالنظر إلى هذا الواقع، فإن العديد من الأحزاب في المنطقة فشلت في حشد دعم شعبي كبير، وتعاني من تدني قاعدة العضوية فيها ومن الهيكليات المؤسساتية الضعيفة. عدد كبير من المواطنين العرب يعتبرون الأحزاب السياسية فاسدة، وتفتقر إلى المصداقية، وأنها بشكل عام عديمة الفائدة. تفتقر الأحزاب إلى علاقات مع الناس ومع المؤسسات الاجتماعية الأخرى؛ ولا يعتبر الكثير من المواطنين أن الأحزاب السياسية تمثلهم ولا يشاركون في السياسة.^{٢٣}

ما يشير إليه كل هذا هو أن الأحزاب السياسية لم تقم بوظائفها الديمقراطية. لا تستطيع الأحزاب أن تناضل من أجل القضايا بطريقة تعكس القيم الشعبية ولا تستطيع أن تعبّر بشكل فعال عن الاستياء الشعبي أو التطلعات الشعبية، وهو ما يديم حالة الاستياء في أوساطها وأوساط جماهيرها. ولذلك، فإنها لا تستطيع حشد الأصوات، أو الحصول على المال، أو القيادة، أو حشد الرأي العام بشكل فعال. علاوة على ذلك، فإن الأحزاب غير قادرة بشكل عام على صياغة السياسات في منطقة الشرق الأوسط وشمال

أفريقيا حتى عندما تنجح في كسب بعض التمثيل في البرلمان، حيث إنها لا تستطيع أن تنظم أنفسها بشكل كفو. من خلال توفيرها لمظهر يوحى بالتعددية، فإن وجود أحزاب المعارضة في البرلمان يكون له في كثير من الأحيان أثر عكسي يتمثل في منح الشرعية لدول هي في واقع الحال استبدادية، دون أن تشكل أي تحدٍ فعلي للأنظمة.

قد تساعد قوانين التمويل السياسي على تعزيز واستقرار الأحزاب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. إن تشجيع المنافسة بين الأحزاب له فوائد بعيدة المدى في مجال مكافحة الفساد وتعزيز الديمقراطية. عندما يكون هناك عدد أكبر مما ينبغي من الأحزاب أو قدر كبير من التشطي في هذه الأحزاب، ينبغي أن يكون الهدف الرئيسي تعزيز مجموعة أكثر تماسكاً من الخيارات، وينبغي أن يحظى التنافس السياسي بألية خاصة. من أجل تحوّل الأحزاب إلى مؤسسات، عليها أن تصبح المسارات الرئيسية نحو النجاح الانتخابي. يمكن لقوانين التمويل السياسي أن تحاول تحقيق العدالة في ميدان التنافس السياسي وزيادة التنافس بين الأحزاب في نظام ديمقراطي، وبالتالي تيسير قدرة الأحزاب على أداء دورها الحقيقي. الأحزاب التي لا تتمتع بموارد كافية لا تستطيع بناء مشاركة شعبية؛ ولذلك، فإن توفير الأموال العامة يلعب دوراً مهماً في بناء الديمقراطية بشكل عام.^{٢٤}

يمكن للتمويل العام أن يساعد الأحزاب على توسيع قاعدتها الاجتماعية ويدعم جهودها في مجال التنظيم والتعبئة. كما يمكن أن يشجّع الأحزاب على الانخراط في أنشطة بناء الديمقراطية مثل تسجيل الناخبين، بناء منظمات القواعد الجماهيرية، التربية المدنية، تشكيل مجموعات الشباب، ووضع برامج للنساء، إلخ. يسمح الدعم الذي تقدمه الدولة للأحزاب الأصغر والأحدث - والتي تواجه صعوبة أكبر في التنافس بفعالية دون هذا الدعم - لتعيين موظفين فيها، وللإعلان، ودفع النفقات الضرورية الأخرى المتعلقة بالانتخابات. وبهذه الطريقة، يمكن أن تؤدي إلى قيام أحزاب أقوى وأكثر مؤسساتية وتحقيق قدر أكبر من المنافسة بين الأحزاب. إلا أن التمويل العام الكريم من شأنه أيضاً أن يضعف الحوافز لبناء الدعم الشعبي. كما يمكن للوصول المجاني لوسائل الإعلام أن يعزز التنافس بين الأحزاب وأن يكون متوافراً للأحزاب بشروط تشجع التعاون وبناء الائتلافات.^{٢٥}

يمكن لقوانين تمويل الأحزاب أيضاً أن تزيد من المشاركة السياسية من خلال الحوافز الضريبية الهادفة وجعل المنح المقدمة مرتبطة بالاشتراكات المحدودة، وفي الوقت نفسه حماية هوية المانحين الأفراد الصغار. وقد تكون المساهمات المحدودة، لكن الكريمة إلى حد ما؛ مناسبة أيضاً. باختصار، فإن نظام تمويل أحزاب مصمم بعناية يمكن أن يطلق عملية بناء الأحزاب، وتعزيز المنافسة الانتخابية، وأن يبعث بإشارات إلى المتبرعين المحتملين بأن حزباً في المعارضة أو حملة ما تستحق دعمهم.^{٢٦}

٢.٤ الزبائنية

يصف مصطلح الزبائنية العلاقات غير المتناسبة ولكنها تحقق فائدة متبادلة في السلطة، حيث يوفّر الممسكون بالسلطة وصولاً انتقائياً إلى الموارد والفرص، مقابل الدعم السياسي وتشجيع المواطنين على

التصويت ليس على أساس القضايا السياسية أو الأيديولوجيا الحزبية؛ بل على أساس ما يتوقعه الزبائن والقائمین بالرعاية من بعضهم البعض. يمكن لقانون التمويل السياسي أن يعالج مسألة الزبائية جزئياً من خلال التمويل العام المصمم بعناية، ومن خلال متطلبات الإفصاح، وفرض قيود على التبرعات، تحفز المشاركة السياسية من خلال الأحزاب ولا تشجع العمل على أساس شخصي.

في حين يتسع مفهوم الزبائية ليشمل جملة واسعة من المبادلات السياسية، فإنه يصف بشكل عام "توزيع مزايا مختارة على الأفراد أو على مجموعات محددة بوضوح مقابل الدعم السياسي". وهكذا فإن الزبائية تعدّ تبادلاً شخصياً، يتميز دائماً تقريباً بشعور بالالتزام من طرف الزبون (الناخب) نحو القائم بالرعاية (السياسي)، وتوازن غير متساوٍ في القوى. بعبارة أخرى، فإن القائم بالرعاية يتمتع بامتياز الوصول إلى الموارد، التي لا يستطيع الزبون الوصول إليها بشكل أساسي بسبب تعقيد الجهاز البيروقراطي للدولة في العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، كما في الأردن على سبيل المثال.^{٢٧}

إن التعريف الدقيق لمصطلح الزبائية وما إذا كانت سمة إيجابية أو سلبية للمشهد السياسي أمر مثير للجدل. ينظر البعض إلى الزبائية كوسيلة يتمكن من خلالها المرشحوں والنواب المنتخبون من تسوية المشاكل ومعالجة المخاوف والمصالح اليومية للمواطنين. لكن، وفي حين أن الزبائية تعود بالفائدة على بعض المواطنين على المدى القصير، فإنها تؤدي إلى تقويض تطور الديمقراطية، كما يمكن أن تعيق نمو الأحزاب الأيديولوجية ومأسسة السياسة الحزبية التنافسية في المنطقة.^{٢٨}

تسود ثقافة الزبائية في سائر أوجه السياسة الانتخابية في جميع بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. في الانتخابات المحلية وحتى في الانتخابات الوطنية، يستند التصويت عادة ليس إلى المصالح والاهتمامات السياسية أو إلى المبادرات الحزبية المحددة، بل إلى حجم الرعاية التي يمكن لمرشح معين أن يقتطعه من الدولة عند انتخابه. تنجم الزبائية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بشكل أساسي عن ضعف الأحزاب والهيئات التشريعية، لكنها تعكس أيضاً توقعات متجذرة بالحصول على الخدمات. في حين أن البرلمانيين قد لا يتمكنون من إصدار القوانين، فإنهم يستطيعون في كثير من الأحيان استعمال مناصبهم للحصول على الوظائف وعلى موارد أخرى لأعضاء دوائهم الانتخابية، باستعمال وصولهم إلى وسائل الإعلام كوسيلة للتأثير على الوزراء والموظفين الإداريين، على سبيل المثال من خلال التهديد بتوجيه انتقادات علنية لمسؤول إذا لم يستجب لطلب لعضو في البرلمان.^{٢٩}

وهكذا فإن الانتخابات التشريعية في المنطقة يمكن فهمها على أفضل وجه تحت عنوان "الزبائية التنافسية". إنها توفر للنخب وأنصارها فرصة للتنافس على الوصول إلى موارد الدولة، وهو وصول يعود بالفائدة على زبائنتهم. المرشحوں والناخبون، على حد سواء، يدركون هذا الواقع، وهي حقيقة تتضح على أفضل نحو من خلال استعمال تعبير يستعمله كثيرون في المنطقة للإشارة إلى البرلمانيين، وهو "نواب الخدمات".^{٣٠}

كما يشير الاسم، فإن الوظيفة الأساسية لنائب الخدمة هي مساعدة ناخبيه على الوصول إلى الخدمات والموارد العامة في الأجهزة البيروقراطية الهائلة في العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ونظراً لغياب الشفافية ولأن سيادة القانون ضعيفة بشكل عام في المنطقة، فإن المواطنين يراهنون على المرشحين الذين يعتبرونهم وسطاء فعالين بينهم وبين الدولة. في العديد من البلدان، هناك تصور أنه لا يمكن فعل شيء دون 'واسطة'، أو دون العلاقات، والتي يعتبر نواب الخدمة مثلاً كلاسيكياً عليها. دون مثل هؤلاء الوسطاء، فإن جملة من المساعي الاعتيادية - بما في ذلك الدخول إلى الجماعة، والحصول على التراخيص الحكومية، أو الحصول على السكن العام - قد يكون مستحيلاً.^{٣١}

ثمة أمثلة كثيرة على الزبائنية في المنطقة: في الأردن، يشكل البرلمان عموماً ميداناً يتسابق فيه أعضاؤه للوصول إلى موارد الدولة، ويتوقع الأردنيون بشكل عام "دعماً يمنحهم امتيازات" من أعضاء البرلمان الذين يتشاطرون معهم روابط قوية (على سبيل المثال أعضاء البرلمان من نفس العائلة أو الحي، أو القبيلة، أو شبكة العلاقات الشخصية). في المغرب، ارتبطت إدارة البلاد منذ وقت طويل بشبكات زبائنية قوية. ومن خلال هذه الشبكات، حقق 'المخزن' (الأشخاص أو المؤسسات التي تمثل الأدوات التنفيذية لسياسات الملك) درجة من الاستقرار للقصر، وذلك بتشجيع الولاء للملك.^{٣٢}

في حين كان للزبائنية بعض التفسيرات الإيجابية (مثل أنها تربط السياسيين بالمواطنين وتضمن استجابة الأحزاب للاحتياجات المباشرة للمواطنين)، لكن ينظر إليها بشكل عام على أنها تلحق الضرر بديمقراطية الأحزاب. إن اعتبار الصوت وسيلة لشراء الفوائد المادية أو الامتيازات يقوّض الهدف الظاهري للعملية الانتخابية في ديمقراطية تنفيذية، وهو تمكين المواطنين من التصويت للمرشحين الذين يخدمون المصلحة العامة بأفضل شكل، كيفما تم تعريفها. وحيث إن الهدف الرئيسي لنواب الخدمة هو الحصول على المزايا الاقتصادية لناخبهم، فإنهم ينصرفون عن وظائفهم التشريعية والرقابية. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى جملة من التبعات المؤذية. على سبيل المثال، في الكويت، ينتج عن ثقافة الزبائنية ممارسة النواب لضغوط متزايدة على الحكومة لزيادة الإنفاق إلى مستويات غير مستدامة. علاوة على ذلك، فإن الزبائنية تعيق تطوير أحزاب أيديولوجية وسياسات حزبية قائمة على التنافس في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وتشجع الناخبين على تقديم أصواتهم ليس على أساس القضايا السياسية أو البرامج الحزبية، بل على أساس توقعات القائم بالرعاية - الزبون.^{٣٣}

يمكن أن يساعد قانون تمويل الأحزاب على تصحيح مشكلة الزبائنية، وذلك من خلال استلام وتعزيز التنافس السياسي المفتوح والأحزاب المسؤولة والقوية - من خلال تعزيز تنظيم الأحزاب والتعبئة السياسية والمساءلة. يمكن توجيه التمويل العام بوسائل تؤدي إلى تقوية الأحزاب الضعيفة والنظام الحزبي، وتضعف السلطة الإجمالية للعلاقات الزبائنية بمرور الوقت. ينبغي استعمال الأحزاب السياسية كقنوات لأي تمويل يتوافر للمرشحين السياسيين أو المنظمات السياسية، وكوسيلة لربط التمويل بأنشطة تعزيز الديمقراطية. كما ينبغي لنظام الإفصاح عن التمويل السياسي أن يتضمن متطلبات من المرشحين، والأحزاب، ومنظمات القيادة، لمنعها من أن تصبح عمليات لغسل الأموال للقادة الذين لديهم عدد كبير

من الاتباع. إضافة إلى ذلك، فإن القيود المصممة بعناية والتي تفرض على التبرعات السخية للأحزاب، وإنشاء نظام يحمي سرية المساهمات الفردية الصغيرة للأحزاب ويقدم تمويلاً عاماً يتناسب مع الاشتراكات، يمكن أن يشجع على المشاركة السياسية من خلال الأحزاب الجماهيرية. كما يمكن لنظام التمويل السياسي السعي للحصول على النفوذ من خلال التبرعات السخية، وذلك بفرض قيود صارمة (لكن ليست قمعية) على التبرعات ومتطلبات إفصاح بالنسبة للمرشحين والمنظمات الشخصية. إن الأحزاب القوية التي تقدم برامج سياسية وأيديولوجية ذات معنى ضرورية للناخبين؛ كي يكون أمامهم خيارات تتجاوز الاهتمامات والمصالح الضيقة لنظام الرعاية. علاوة على ذلك، فإن الأحزاب القوية ستكون أكثر فعالية في تسليم زمام الحكومة وتحويل الأجهزة التشريعية إلى هيئات صنع قرار حقيقية.^{٢٤}

٢.٥ السياسات الشخصية

الأحزاب المشخصة تستند إلى الصورة الشخصية، والكاريزما وعدد الأتباع لشخصية واحدة أو لعدد محدود من الشخصيات. ونتيجة لذلك، فإنها تفتقر إلى التنظيم القوي، وغالباً ما يتم تمويلها بواسطة وسائل محدودة وشخصية للدخل. يمكن لتمويل الأحزاب أن يساعد في عدم تشجيع استمرار أو نشوء الأحزاب المشخصة، وذلك بتقديم التمويل العام وتشجيع التنافس بين الأحزاب الأكبر والأكثر مؤسساتية، والتي تستطيع أن تصل إلى الناخبين بسهولة أكبر، والتي يمكن أن يكون لها وجود دائم ومستقل عن زعيم واحد.

في العديد من أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تنزع الأحزاب إلى أن تكون صغيرة ومتركة حول زعيم حزبي واحد أو حفنة من الشخصيات المعروفة للجمهور. في كثير من الأحيان، يرتبط المرشحون بعلاقات سطحية بأحزابهم ولا يتلقون دعماً كبيراً منها، أو أنهم يختارون الترشح كمستقلين دون ارتباط حزبي على الإطلاق. الأحزاب الصغيرة من هذا النوع تتسم بالتنظيم الحزبي السيء وانخفاض عدد الأعضاء خارج دائرة الزعيم وأنصاره، وقد يكون هناك منافسة محدودة، أو لا منافسة على الإطلاق، كما لا يوجد نقاش يذكر داخل الحزب. لقد لوحظت هذه السمات في أحزاب المغرب. تعتبر الشخصية، في بعض الأحيان، سمة لأنظمة الأحزاب في مصر، الأردن، الكويت، تونس، اليمن، وفي مناطق أخرى، وتعكس المستوى المتدني للأنظمة المؤسساتية للأحزاب. وهذا يسهم في عدم قدرة الأحزاب على النمو إلى حركات سياسية أقوى والحصول على السلطة السياسية. وهكذا، فإن الأحزاب الصغيرة والسياسيين المستقلين ينزعون إلى دعم السلطات الحاكمة، أو يصبحون شخصيات معارضة هامشية.^{٢٥}

لقد ارتبطت الأحزاب المشخصة والسياسيون المستقلون بالزبائنية، ويكثر تواجد مثل هذه الأحزاب والشخصيات في ظل الأنظمة الاستبدادية والملكية. في بعض الأحيان، كانت هذه الأحزاب أحزاباً علمانية ذات أيديولوجيات ليبرالية أو اشتراكية. إلا أن الأحزاب المشخصة ترتبط أحياناً بالهيكليات الاجتماعية التي تضمن الدعم للمرشح في أوساط قبيلته، أو مجتمعه المحلي، أو مجتمعه المهني.^{٢٦}

مؤخراً، ومع قيام ثورات أو إجراء إصلاحات في بعض البلدان، فإن الأحزاب الصغيرة والسياسيين المستقلين صاروا للتنافس ضد شعبية الأحزاب السياسية ومنظماتها القاعدية، وهي نزعة تظهر التطور غير المتساوي للسياسات الحزبية في المنطقة. كما يمكن للنظام الانتخابي في بلد من البلدان أن يلعب أيضاً دوراً مهماً في تفضيل عدد كبير من الأحزاب الصغيرة أو المرشحين المستقلين، الذين يتمتع كل منها، أو منهم، بدعم محلي في دائرة واحدة، بدلاً من الأحزاب الوطنية الكبيرة. إن تأسيس نظام انتخابي تنافسي وعادل أمر جوهري للتنافس السياسي الفعال. الأحزاب المشخصة لا توفر عادة فرصة للتنافس الحقيقي. لإجراءات تمويل الأحزاب دور مهم في معالجة مشكلة السياسة المشخصة. يمكن لتقديم تمويل عام كافٍ للأحزاب السياسية بالتناسب مع عدد المقاعد التي يحتلها الحزب في الهيئة التشريعية، وربما تأسيس عتبة دنيا لتلقي التمويل، أن يشكل حافزاً لتوحيد الأحزاب الصغيرة والمرشحين المستقلين في هيئات سياسية أكبر، وتطوير الجهاز الحزبي، والسماح لهذه الأحزاب بالتواصل مع ناخبين جدد من خلال الحملات السياسية، كي تتمكن من تحقيق تنافس سياسي أقوى على المستوى الوطني. مع سعي الأحزاب إلى النمو من حيث الحجم والموارد، فإن قوانين التمويل السياسي ضرورية أيضاً لضمان ألا يكون تدفق المال إلى السياسة مصحوباً بالفساد.

٦.٢ انخراط الأحزاب في الخدمات الاجتماعية

بعض الأحزاب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تقدم خدمات اجتماعية لأنصارها؛ ويكون هذا جزئياً لملء الفجوات في الخدمات الاجتماعية في الدول التي تعمل فيها هذه الأحزاب. إن حقيقة تأسيس هذه الأحزاب لشبكات خدمة اجتماعية يهدد بالحد من المنافسة الديمقراطية على المدى القصير، لأن الأحزاب الجديدة نسبياً قد تجد صعوبة في التنافس. يمكن لقانون تمويل الأحزاب أن يعالج هذه القضية جزئياً، بإقامة عوائق قانونية بين الأنشطة السياسية والخدمات الاجتماعية للأحزاب.

المثال الأبرز على حزب أسس شبكة خدمات اجتماعية واسعة حركة الإخوان المسلمين في مصر، والحزب السياسي المرتبط فيها، حزب الحرية والعدالة. تُقدّم حركة الإخوان المسلمين الخدمات الاجتماعية في مصر منذ ثلاثينيات القرن العشرين. ومن الصعب تتبع شبكة المنظمات التابعة للحركة لأنها تعمل تحت أسماء مختلفة. طبقاً لأحد التقديرات، فإنها تدير ٢٢ مستشفى في سائر أنحاء مصر، ولديها مدارس في كل منطقة، وتدير جملة من البرامج الاجتماعية لدعم الفقراء. وتقدم خدماتها لجميع المصريين بصرف النظر عن انتمائهم السياسي أو الديني. لقد ساعدت هذه البرامج حركة الإخوان المسلمين على اكتساب سمعة في الكفاءة والنزاهة بين الكثيرين، وبالتالي أسهمت في النجاح الانتخابي لحزب الحرية والعدالة.^{٣٧}

تتسم الطبيعة المحددة للعلاقة بين الإخوان المسلمين كحركة تركز على الدين والخدمات الاجتماعية، وحزب الحرية والعدالة، وهو كيان قانوني متمم، بالغموض. ورغم أن حركة الإخوان المسلمين اندفعت إلى ممارسة السياسة بحماس، فإنها لا تعتبر نفسها منظمة سياسية بشكل أساسي. سيكون من الخطأ النظر إلى إدارتها لبرامج الخدمات الاجتماعية بوصفها مجرد إستراتيجية للحصول على السلطة السياسية.^{٣٨}

يمكن النظر إلى تقديم الأحزاب للخدمات العامة، من بعض الأوجه، بإيجابية. إضافة إلى المزايا الواضحة المتمثلة في تقديم الخدمات الاجتماعية التي يحتاج إليها الناس، والتي من شأنها أيضاً أن تعزز العلاقات بين الأحزاب وناخبها، وبالتالي زيادة انخراط القواعد في العملية الديمقراطية. إلا أن حقيقة أن حفنة من الأحزاب تمتلك أصلاً شبكات اجتماعية كبيرة، يمكن أن تحدّ من المنافسة الديمقراطية. قد تجد الأحزاب الأقل رسوخاً صعوبة في التنافس مع الأحزاب التي تمتلك مثل تلك الشبكات، حتى لو كانت تعتنق أيديولوجيات سياسية قد يفضلها الناخبون.

رغم صعوبة المنافسة على المدى القصير، فإن المنافسة على المدى البعيد مع مثل تلك الأحزاب قد تحفّز الأحزاب الأحدث على الانخراط بشكل أكبر مع قواعد الناخبين مما قد ما تفعله دون هذه المنافسة. ويمكن لذلك أن يسهم في زيادة الانخراط الجماهيري في الديمقراطية على المدى البعيد. إلا أن احتمال تحقق هذه الفائدة على المدى البعيد يعتمد جزئياً على قدرة الأحزاب الحديثة على البقاء واكتساب الدعم على المدى القصير.

يمكن لإصلاح تمويل الأحزاب أن يعزز جزئياً المنافسة الديمقراطية بين الأحزاب التي تمتلك شبكات خدمات اجتماعية واسعة وتلك التي لا تمتلك مثل هذه الشبكات عن طريق جعل المنافسة أكثر عدالة. من شأن وضع القيود على إنفاق الأحزاب ومصادر تمويل الأحزاب، من الناحية النظرية، أن يقلص تدفق الأموال بين الأنشطة السياسية للأحزاب وأنشطتها المتعلقة بالخدمات الاجتماعية ومنع الاستغلال، مثل نقل الأموال الفائضة من أنشطة الخدمات الاجتماعية ووضعها في خدمة الحملات الانتخابية. ويمكن جعل هذه الإجراءات أكثر فعالية من خلال أحكام تتعلق بأوجه أخرى من قانون الانتخابات وقانون الأحزاب، مثل القيود على العلاقات القانونية بين الأحزاب السياسية وشبكات الخدمات الاجتماعية والقيود على الحملات الانتخابية أو الدعم الحزبي في العقارات المملوكة من قبل الكيانات غير الربحية، والتي غالباً ما تحظى بمزايا ضريبية. من الصعب تطبيق مثل تلك الإجراءات عملياً، لأن مشاريع الخدمات الاجتماعية للحزب والتي لها علاقة بالأحزاب السياسية لا تكون عادة جزءاً من نفس الكيان القانوني، وتكون غالباً مسجلة تحت أسماء مختلفة. كما أنها قد تثير أيضاً مخاوف من النواحي العملية للعمليات السياسية، ونشوء تصوّر بالاستهداف غير العادل لتلك الأحزاب السياسية التي أنشأت خدمات اجتماعية.

٢. ٧ مؤسسات الأعمال التي تديرها الأحزاب

تحصل بعض الأحزاب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على النفوذ وتمارسه من خلال المشاريع التجارية التي تملكها. يمكن لقانون تمويل الأحزاب أن يعالج هذه القضية بتقليص أو حظر انخراط الأحزاب في المشاريع التجارية، أو بحظر استعمال الأموال الناجمة عن المشاريع التجارية لأغراض سياسية. الأمثلة الأكثر وضوحاً على المشاريع التجارية المرتبطة بالأحزاب، هي وسائل الإعلام التي تديرها الأحزاب والتي ستحظى بمناقشة مفصلة أدناه. إلا أن الأحزاب تدير، في بعض الأحيان، مشاريع تجارية متنوعة لا علاقة لها بالأيديولوجيات العلنية للأحزاب أو بأهدافها. المشاريع التجارية المرتبطة بالأحزاب، أو التي تُدار من خلالها وغير المرتبطة بأيديولوجيات وأهداف هذه الأحزاب، تثير مشكلتين محتملتين.

أولاً، قد تكون هذه المشاريع عرضة للفساد أو على الأقل لاكتساب مظاهر الفساد، حيث إن بعض الأنشطة التجارية قد تستفيد من القرارات السياسية. ويعتبر دخل الأحزاب أحد الأوجه المثيرة للقلق في المشاريع التجارية التي تديرها الأحزاب. الدخل التي تحصل عليه الأحزاب من مساهمات أنصارها يعتبر نظيراً للدعم الديمقراطي لأيديولوجيات وأهداف الأحزاب السياسية، والدخل المتأتي من التمويل العام يستعمل عادة في دعم العدالة والشفافية في العملية الديمقراطية. إلا أن الدخل المتأتي من المشاريع التجارية التي تديرها الأحزاب لا يوفر أياً من هاتين الميزتين. بدلاً من ذلك، فهو يقدم المال بمعزل عن الأهداف السياسية، ويخلق عدم توازن إضافي في المنافسة بين الأحزاب.

من حيث المبدأ، فإن الشركات التي تديرها الأحزاب تثير مخاوف مشابهة للمخاوف الناشئة عن المقابل الذي تتوقعه الشركات من تبرعاتها للأحزاب، باستثناء أن الأحزاب والشركات تربطهما في هذه الحالة علاقة أقوى وأكثر وضوحاً مما هو موجود في سيناريو الشركة التي تقدم التبرعات. إضافة إلى ذلك، يمكن للأحزاب أن تستعمل الشركات المرتبطة بعلاقات وثيقة بقيادة الأحزاب لتدوير المساهمات وبالتالي تجنب القيود الأخرى، مثل السقوف المفروضة على التبرعات.

يمكن لقوانين تمويل الأحزاب أن تعالج جزئياً هذه القضية. أولاً، يمكن للبلدان أن تختار فرض ضوابط، أو فرض حظر كامل، على المشاريع التجارية المرتبطة بالأحزاب. العديد من البلدان تفرض حظراً كاملاً، لكنها تستثني أنواعاً معينة من الشركات التي تعتبر محورية لدور الحزب، مثل وسائل الإعلام الإخبارية، إضافة إلى المؤسسات الفكرية ومراكز الأبحاث التابعة للأحزاب. كما أن فرض قيود على مصادر دخل الأحزاب وإنفاقها يمكن أن يساعد على وقف تدفق الأموال من الشركات التابعة للأحزاب إلى الأنشطة السياسية لتلك الأحزاب. ولكن كما في حالة الخدمات الاجتماعية، فإن مثل تلك القوانين يصعب تطبيقها وفرضها لأن الشركات المرتبطة بالأحزاب أو التي تُدار من قبلها تكون عادة كيانات قانونية مختلفة مسجلة تحت أسماء مختلفة. وهنا يكون من الضروري وجود نظام قوي يطبق القانون يتمتع بموارد تحقيق كافية لاكتشاف الانتهاكات المحتملة وملاحقتها قضائياً.

٨.٢ ملكية الأحزاب لوسائل الإعلام

تشكل وسائل الإعلام المملوكة من قبل الأحزاب السياسية أو زعماء الأحزاب حضوراً بارزاً في بعض بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وتشكل تحديات للمشاركة الديمقراطية الواعية لأنها تجعل من الصعوبة بمكان على المواطنين الوصول إلى معلومات حيادية. يمكن لقانون تمويل الأحزاب أن يحظر استعمال الأموال المتأتية من وسائل الإعلام لأغراض سياسية، وأن يساعد في تحقيق العدالة بتوفير الوصول العادل إلى وسائل الإعلام من خلال وسائل الإعلام الحكومية.

يتسق هذا التحدي مع السابقة التاريخية المتمثلة في غياب وسائل الإعلام المستقلة في ظل الأنظمة الاستبدادية. في العراق، على سبيل المثال، كان يسمح لوسائل الإعلام التي تملكها الدولة فقط بالعمل في ظل نظام صدام حسين. حالياً، تهيمن وسائل الإعلام المملوكة من قبل الفصائل السياسية العرقية -

الطائفية أو المرتبطة بها على وسائل الإعلام المقروءة والمرئية، وهي تثير الصراع وعدم الاستقرار. ثمة وجود لوسائل الإعلام غير الحزبية، لكنها لا تتمتع بالوصول إلى الموارد المالية التي يمكن للأحزاب السياسية أن توفرها، وبالتالي فإن توزيعها أو انتشارها يكون على نطاق أضيق. في لبنان، يملك السياسيون والعائلات المنتفذة معظم وسائل الإعلام، وفي كثير من الأحيان يكون السياسيون أعضاء في مجالس إدارة الشركات الإعلامية؛ ويعكس محتوى البرامج الإعلامية عادة وجهات النظر السياسية للمجموعة العرقية أو الدينية للمالكين. في بعض البلدان، يستمر التحدي الذي تمثله وسائل الإعلام التي تسيطر عليها الحكومة، كما في الجزائر، حيث تملك الحكومة جميع محطات الإذاعة والتلفزيون، ويمكن أن تؤثر في وسائل الإعلام المقروءة من خلال الإعلانات. من جهة أخرى، شهدت المغرب قدراً كبيراً من التنوع خلال العقد الماضي في وسائلها الإعلامية المقروءة، التي كانت في الماضي مملوكة بشكل أساسي من قبل الأحزاب.^{٣٩}

يمكن لقانون تمويل الأحزاب أن يعالج هذا التحدي جزئياً بطريقتين. أولاً، يمكن لوضع قيود على مصادر تمويل الأحزاب وإنفاقها أن يوقف تدفق المال بين وسائل الإعلام المملوكة من الأحزاب والمنظمات السياسية للأحزاب، وهو ما يمكن تبريره على الأقل إلى حد أن جهود وسائل الإعلام الحزبية تتجاوز الترويج لرسالة الحزب وتمتد إلى المشاريع الربحية ذات الطبيعة غير السياسية. إلا أنه قد يكون من الصعب فرض تطبيق مثل هذه الإجراءات دون وجود تدابير رقابية قوية. ثانياً، يمكن تقديم التمويل العام غير المباشر للأحزاب من خلال استعمال وسائل الإعلام الحكومية؛ والمتطلبات التي تفرض على وسائل الإعلام الخاصة بث الرسائل السياسية الحزبية؛ أو شراء المساحات في وسائل الإعلام الخاصة وتقديمها للأحزاب السياسية. هذا النوع من الدعم العيني العام، إذا طُبّق على نطاق شامل، يمكن أن يحقق العدالة بين الأحزاب التي تفتقر إلى ملكية وسائل الإعلام المؤثرة أو العلاقات القوية معها.

٢.٩ شراء الأصوات

يتمثل شراء الأصوات في الطلب من الناخبين التصويت لصالح أو ضد أحد المرشحين، أو الامتناع عن التصويت، مقابل المال أو تعويضات أخرى. يعالج تمويل الأحزاب هذه المشكلة مباشرة بحظر شراء الأصوات، وبشكل غير مباشر لوضع سقف على الإنفاق الإجمالي للأحزاب ووضع ضوابط لإنفاق أطراف ثالثة نيابة عن الأحزاب والمرشحين.

رغم حظر شراء الأصوات من قبل ٩٤٪ من البلدان على مستوى العالم، إلا أن الادعاءات باستمرار وجود هذه الممارسة ستظل موضوعاً متكرراً، بما في ذلك في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. في حين أن بعض أشكال الممارسات الزبائنية، مثل الإنفاق عن طريق تخصيص بنية تحتية، أو الوظائف التي يتم الحصول عليها من قبل شبكات الرعاية، أو الخدمات الأخرى التي تُقدّم للناخبين قد تعتبر أيضاً شكلاً من أشكال شراء الأصوات، فإن الشراء المباشر للأصوات ينطوي على تقديم مبالغ نقدية للناخبين، أحياناً في مناسبات متعددة، مقابل أصواتهم. في هذه الحالة، فإن الشخصيات الرئيسية التي "تبيع" الأصوات، إضافة إلى الأفراد، ربما تكون الجمعيات الخيرية، لجان الوقف الديني، النوادي الاجتماعية، الشبكات العائلية، وأماكن العبادة في القرى والبلديات. يمكن أن يُطلب من الناخبين الالتزام إما بالتصويت لصالح

أو ضد مرشح أو حزب معين، أو الامتناع عن التصويت. يمكن لشراء الأصوات على نطاق واسع أن يحرف نتائج الانتخابات ويشوّه التفضيلات الاجتماعية. ومهما كان المستوى الذي تمارس فيه هذه العملية، فإن شراء الأصوات يقوّض ثقة الناس بعدالة النظام الانتخابي وشرعية العملية السياسية.^{٤١}

يعتبر شراء الأصوات أحد خصائص الأنظمة السياسية الزبائنية، وهو شائع في الأنظمة الاستبدادية والديمقراطيات الجديدة على حد سواء. يمكن لشراء الأصوات أن يزداد عندما يكون هناك تنافس قوي داخل الدوائر الانتخابية؛ وهو ظاهرة تستهدف الناخبين الفقراء والحياديين وأيضاً أولئك الملتزمين بأحزاب معينة.^{٤٢}

رغم أن شراء الأصوات محظور في معظم أنظمة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لكن يصعب كشفه ومعاقبته. على سبيل المثال، فإن شراء الأصوات يعتبر إحدى المشاكل الرئيسية في النظام السياسي اللبناني، خصوصاً بالنظر إلى شيوع الفقر في العديد من المناطق والمستويات المتدنية للصحة، والموارد الاجتماعية، والتعليمية والاقتصادية. في بعض المناطق، يكون شراء الأصوات أشبه بالزبائنية التي تتم ممارستها من خلال تقديم خدمات مثل تصاريح البناء ورخص قيادة السيارات. في الأردن، يتم شراء الأصوات عادة على دفعتين؛ تقدم دفعات قبل الانتخابات مقابل وعد بالتصويت لمرشح معين، ودفعة ثانية بعد الخروج من المركز الانتخابي.^{٤٣}

نظراً إلى أن شراء الأصوات يشكل عرضاً من أعراض ضعف مؤسساتية الأنظمة الحزبية، كما هو الحال في جميع التحديات التي تواجه الأنظمة الحزبية، من المهم مقارنة المشكلة بشكل كلي، ومعالجة نقاط الضعف الكامنة التي تعزز اعتقاد المواطنين بأن اختيارهم للحزب لن يؤثر في السياسات. إلا أن بعض الطرق الأخرى لتمويل الأحزاب، مثل وضع قيود على الإنفاق يمكن أن تساعد أيضاً؛ لأن فرض سقف على الإنفاق ومراقبة الإنفاق الحقيقي على الحملات الانتخابية قد يمنع الأحزاب من تقديم المال للناخبين أو تقديم سلع أو خدمات عينية لهم. يمكن للأحكام القانونية المحددة والمصاغة بعناية أن تساعد في الملاحقة القضائية للانتهاكات. على سبيل المثال، فإن المادة ٤٠ من المرسوم ٣/٢٠١١ في تونس تنص على أن الإنفاق على الهدايا والتبرعات المقدمة للجمهور ينبغي تضمينها في حساب النفقات شريطة ألا تتجاوز ٥% من إجمالي النفقات؛ وإلا فإنها تعتبر طريقة أو تقنية تستعمل للتأثير في الناخبين. كما ينبغي أن تتمتع هيئات فرض تطبيق القانون بالموارد والسلطات التي تمكّنها من التحقيق في الانتهاكات المحتملة وفرض عقوبات ذات معنى على الانتهاكات.

٣ أسئلة وفماذج التصميم الرئيسية

يوفر قانون تمويل الأحزاب طريقة لمعالجة التحديات الموصوفة أعلاه. من المفيد تقسيم قانون تمويل الأحزاب إلى خمسة مجالات رئيسية لتسهيل النظر في الخيارات المختلفة. وتتمثل هذه المجالات في تقديم التمويل العام؛ القيود على دخل الأحزاب؛ القيود على إنفاق الأحزاب؛ الإفصاح عن دخل الأحزاب وأصولها ونفقاتها؛ وإنفاذ القانون. وهذه المجالات ليست منفصلة تماماً عن بعضها البعض؛ حيث إن القرارات المتخذة في أي مجال ستؤثر بالنتائج الحاصلة في المجالات الأخرى.

يناقش هذا الجزء، أولاً مجموعة من المواضيع العابرة للمجالات التي ينبغي التفكير فيها عند تصميم نظام لتمويل الأحزاب السياسية في المجالات الخمسة. ومن ثم يقدم نظرة عامة على هذه المجالات الرئيسية الخمسة، ويناقش وضع هذه المجالات بالإشارة إلى الأحداث الأخيرة في مصر وليبيا وتونس. ويركز النقاش المعمق على هذه البلدان الثلاثة بوجه خاص، لأنها تعرّضت جميعها لتغييرات مهمة في أنظمتها السياسية تركزت على زيادة مشاركة المواطنين في العمليات السياسية، بما في ذلك من خلال نظام أحزاب سياسية أكثر انفتاحاً وتنافسية. وقد أجرت جميعها جولة أولى من العمليات الانتخابية في أعقاب المرحلة الانتقالية فيها، ما سمح بالخروج ببعض الملاحظات الأولية، وتستمر أيضاً بمناقشة المزيد من الإصلاحات، ما يجعل مناقشة هذه التجارب مهمة على نحو خاص للبلدان الأخرى، سواء في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أو في غيرها، والتي تدرس إجراء إصلاحات قانونية وإصلاحات في مجال السياسات.

٣.١ مواضيع عابرة لمختلف المجالات

ثمة عدد من المواضيع العابرة للمجالات المختلفة التي تؤثر في تصميم، وتنفيذ وآثار الأطر التي تحكم المجالات الخمسة، ما يضيف مزيداً من التعقيد إلى عملية التصميم. يناقش هذا التقرير خمسة من هذه المواضيع هي: الأنظمة المتعلقة بالحملة الانتخابية المستمرة، بما في ذلك الأنظمة المتعلقة بالمرشحين؛ وضوابط تنظيم الأحزاب على المستويين المحلي والوطني؛ وعمل أطراف ثالثة نيابة عن المرشحين أو الأحزاب؛ واستعمال موارد الدولة من قبل الأحزاب الحاكمة؛ وحوافز الالتزام بالتنفيذ.

٣.١.١ وضع الأنظمة للحملة الانتخابية مقابل الحملات المستمرة

يمكن للبلدان أن تختار تبني قوانين تمويل أحزاب تعمل على أساس مستمر، أو على أساس الحملات الانتخابية، أو على كلا الأساسين معاً. يمكن للخيار الأول أن ينظم تكاليف إدارة المكاتب والموظفين والاتصالات مع الجمهور على مدار السنة. إذا اقتصر قوانين الدخل والإنفاق والإفصاح والتمويل العام على التكاليف المرتبطة بأنشطة الحملات، فإن المساءلة العامة ستتأثر لعدة أسباب. أولاً، يمكن أن يكون اكتشاف الانتهاكات المتعلقة بالحملة أكثر صعوبة إذا لم تكن الأموال المخصصة لأغراض غير الحملات خاضعة للتنظيم. كما أن التمويل المستمر مفضل أيضاً في سياق التمويل العام، لأنه يمكن الأحزاب من

القيام بأنشطتها وإشراك المواطنين على مدار العام بشكل أكثر فعالية، ويسهّل محافظتها على صلاتها بالمجتمع، ومعرفتها كمؤسسات برغبات ناخبها، وتطويرها للسياسات. أخيراً، كلما كان الجمهور على اطلاع على الأنشطة المستمرة للأحزاب، كلما سهل عليه الحكم على صدق مرشحي الأحزاب خلال الفترات الانتخابية.^{٤٣}

ثمّة خطر ذو صلة عندما يتم وضع الضوابط للمرشحين فقط، أو على العكس، وضع الضوابط للأحزاب فقط خلال فترة الانتخابات. يعتمد هذا في كثير من الأحيان على النظام الانتخابي؛ حيث إن البلدان التي تستعمل الدوائر الانتخابية ذات العضو الواحد، حيث يترشح أفراد للانتخابات، مثل بريطانيا وفرنسا والهند، وضعت ضوابط أكثر على المرشحين وأقل على الأحزاب، مما فعلت البلدان التي تستعمل التمثيل النسبي ذا القائمة المغلقة، مثل إسبانيا وإيطاليا وتركيا. في تركيا، حيث الأحزاب وحدها تخضع للضوابط، فإن التبرعات غالباً ما تُمرّر من خلال المرشحين لتجنّب الضوابط. من جهة أخرى، في الهند، حيث وضعت الضوابط تقليدياً على المرشحين فقط، فإن الأحزاب المركزية تمتعت بدرجة أكبر من الحرية في استعمال موارد كبيرة جداً. مثالياً، ينبغي للإطار القانوني للأحزاب والمرشحين أن يكون متكاملًا ويعمل لتحقيق نفس الهدف.^{٤٤}

٣.١.٢ الضوابط على المستويات المحلية والوطنية لتنظيم الأحزاب

لدى العديد من الأحزاب هيكلية تنظيمية محلية ومناطقية. قد يكون وضع الضوابط فقط على المكاتب الوطنية للأحزاب غير فعال عملياً، حيث إن الأموال التي يتم التبرع بها على أحد المستويات يمكن أن تُنفق على المستويات الأخرى، أو يمكن جمع الأموال وإنفاقها بشكل كامل على المستوى المحلي. قد يؤثر قانون تمويل الأحزاب على الهيكليات والعمليات الداخلية للأحزاب السياسية بفرض المتطلبات والمسؤولية القانونية على بعض اللاعبين داخل الحزب، أو إتاحة المجال لبعض اللاعبين فيه (غالباً، التنظيم المركزي للحزب) للوصول إلى التمويل مقارنة بالمرشحين المنفردين أو التنظيمات المحلية للحزب. بالمقابل، فإن توافر موارد أكبر للمرشحين المنفردين فقط يمكن أن يُضعف من قوة تنظيمات الأحزاب. يمكن للأحزاب أن تختار وضع مكاتبها الحزبية المحلية في سياق التمويل العام أيضاً، من أجل تعزيز علاقات أقوى بين الأحزاب والدوائر الانتخابية. في كثير من الأحيان، يحدث هذا من خلال منح السلطات المحلية خيار تقديم التمويل العام، كما في حالة بلدان مختلفة تماماً مثل السويد وإندونيسيا.^{٤٥}

٣.١.٣ أطراف ثالثة تعمل نيابة عن المرشحين أو الأحزاب

يمكن لأشخاص أو منظمات غير الأحزاب السياسية أو المرشحين، يشار إليهم عادة بـ "الأطراف الثالثة"، أن يعملوا نيابة عنهم. في السياق المالي، فإن مثل هذه الأعمال قد تشمل أنشطة مثل تقديم الخدمات أو المرافق لأعضاء أو أنصار الحزب، وشراء أو تقديم الإعلانات للحزب، أو تيسير جهود التعبئة. في بعض السياقات الفاضحة، يمكن للأحزاب نفسها أن تيسر تأسيس مثل تلك المنظمات غير الحكومية، بالتحديد، لتمير التبرعات الخاصة، أو القيام بعمليات إنفاق ستكون غير قانونية لو قام بها الحزب نفسه. يمكن

للخط الفاصل بين دور الأطراف الثالثة والتبرعات العينية، أو التبرعات التي تأتي على شكل خدمات، للأحزاب أن يكون غير واضح ويصعب تطبيقه، وبالتالي ينبغي أن يتم تحديده بوضوح. كما أن هناك اختلافات محتملة في سياق المعاملة المثالية للمنظمات التي تنشأ بشكل أساسي للالتفاف على الأنظمة، مقارنة بالمنظمات التي تتمتع بوجود مستقل إلا أنها تعمل على دعم الحزب. بصرف النظر عن تفاصيل حالات بعينها، فإن الأطراف الثالثة تطرح مشاكل صعبة فيما يتعلق بتمويل الأحزاب السياسية؛ لأن الأموال التي كان يمكن لولاها أن تذهب إلى الأحزاب أو المرشحين يمكن تمريرها من خلال أطراف ثالثة للالتفاف على الأنظمة وتجنب الاكتشاف. يمكن لوضع ضوابط على عمل الأطراف الثالثة أن يشكل تحدياً؛ نظراً لصعوبة التعايش بين مثل تلك الضوابط من جهة والديمقراطية وحرية التعبير من جهة أخرى، كما يمكن أن تشكل تحديات إضافية للهيئات المسؤولة عن إنفاذ القانون.^{٤٦}

٣. ١. ٤ استعمال موارد الدولة من قبل الأحزاب الموجودة في السلطة

قد تسيء الأحزاب السياسية الموجودة في السلطة استعمال موارد الدولة لتعزيز فرصها في إعادة الانتخاب؛ وليس من الصعب العثور على اتهامات من هذا النوع من سوء استعمال السلطة في جميع أنحاء العالم. تتضمن القوانين العامة الهادفة إلى منع مثل هذا السلوك أحكاماً تحظر استعمال أو إنفاق الموارد أو الأموال الإدارية على الأحزاب السياسية، أو المرشحين أو الحملات (باستثناء التمويل العام القانوني)؛ وحظر تقديم الأموال أو غيرها من الموارد من كيانات مرتبطة بالدولة، مثل الشركات المملوكة جزئياً من الدولة؛ وحظر أو تقييد التبرعات المالية المقدمة للأحزاب من قبل موظفي الكيانات أو الهيئات التي تملكها الدولة. ثمة صعوبة خاصة في معاقبة مثل هذه الانتهاكات للقوانين خلال الحملات الانتخابية، لأن هذه الانتهاكات يرتكبها في معظم الأحيان أولئك الذين يسيطرون على الحكومة في ذلك الوقت.^{٤٧}

٣. ١. ٥ حوافز الالتزام

إن إنفاذ القانون بشكل فعال في مجال تمويل الأحزاب أمر صعب للغاية ويعتمد على توافر الموارد. على المرشعين أن يجعلوا قوانين تمويل الأحزاب وتنفيذها مبنية بشكل يشجع على الالتزام الطوعي. تسمح هذه المقاربة لنظام تمويل الأحزاب بالاعتماد إلى درجة أقل على آليات الإنفاذ العامة.

إن ما يجعل حوافز الالتزام فعالة يرتبط بشكل وثيق بالسياق. لكن هناك بضعة مبادئ يمكن أن تُطبّق على نطاق واسع. أولاً، من المهم ألا تشكل المتطلبات القانونية عبئاً كبيراً بحيث لا تشجع على الالتزام. في السياق المتعلق بدخول الأحزاب، يعني هذا أنه ينبغي أن يُسمح للأحزاب بتحصيل ما يكفي من الدخل كي تعمل وتنفذ حملاتها. أما في سياق الإفصاح، فإن هذا يعني ألا تكون متطلبات الإفصاح صارمة بشكل يجعل الالتزام بها في الوقت المحدد أمراً شبه مستحيل. يمكن لتبني أو تنفيذ القيود والضوابط ببطء وهدوء أن يجعل مثل تلك القيود أقل إرهاباً؛ وذلك بمنح الأحزاب الوقت كي تتكيف. وفي هذا السياق، فإن توقيت تنفيذ القوانين الجديدة في علاقتها ببعضها بعضاً أمر جوهري. على سبيل المثال، فإن سن قانون لتنظيم التمويل العام في نفس الوقت الذي يُسن فيه قانون يحظر تبرعات الشركات،

قد يجعل من المرجح أن تلتزم الأحزاب بالقانون الثاني أكثر؛ لأن استفادتها من الأموال العامة الجديدة سيخفف من خسارتها لأموال الشركات. كما أن وجود التمويل العام، وزيادة اعتماد الأحزاب على هذا التمويل، يمنح هيئات إنفاذ القانون قوة أكبر إذا كان بوسعها حرمان الأحزاب من هذا التمويل. أخيراً، فإن تقديم مكافآت على الالتزام على شكل تمويل عام أو وصول إلى وسائل الإعلام المملوكة من قبل الدولة يمكن أن يكون فعالاً.

لقد تم تطبيق عدد من الآليات فيما يتعلق بالتبرعات الخاصة. على سبيل المثال، فإن آلية التمويل المتماثل، كما هو الحال في بلدان مثل ألمانيا والولايات المتحدة، يمكن أن يشكل حافزاً للأحزاب كي تفصح عن التبرعات التي تحصل عليها. وفي الإطار نفسه، فإن العديد من البلدان تُقدّم إعفاءات ضريبية أو قروضاً للمانحين، مما يعطيها الحافز للإبلاغ عن تلك التبرعات.

٣.٢ تقديم الأموال للأحزاب والحملات

٣.٢.١ ما الغرض من تقديم الأموال العامة؟

يمكن أن يشكّل التمويل العام خطوة إيجابية نحو معالجة العديد من التحديات التي نوقشت في الجزء السابق، خصوصاً عندما تكون مصحوبة بإصلاحات تكميلية أخرى. يمكن للتمويل العام أن يوفر آلية لتشجيع مشاركة قطاعات لا تحظى بالتمثيل الكافي وبمأسسة النظام الحزبي. كما يمكن أن يساعد في زيادة تنافسية النظام الحزبي. في الوقت نفسه، هناك بعض الأخطار المحتملة، مثل المخاطرة في أن تصبح الأحزاب مثقلة على الدولة، واحتمال إضعاف العلاقات بين الأحزاب والحركات القاعدية. كما يمكن أن يستعمل التمويل العام من قبل الأحزاب الموجودة في السلطة لقمع الأحزاب الأقلوية الصغيرة أو عدم تشجيع الأحزاب حديثة التشكّل.

برز التمويل العام بوصفه تدبيراً نفّذته الديمقراطيات الجديدة والعريقة على حد سواء، وحقق نجاحات انعكست إيجاباً على صحة الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية برمتها. على عكس الإجراءات القانونية الأخرى التي تعالج موضوع تمويل الأحزاب والتي تناقش في هذا الجزء، فإن أنظمة التمويل العام يتميز بإنشائها وإدارتها بالبساطة النسبية. من ناحية أخرى، فإن التمويل العام للأحزاب السياسية قد يتطلب موارد مالية أكبر من تلك التي تتطلبها إستراتيجيات أخرى، ويواجه في كثير من الأحيان اعتراضاً من الشرائح التي تدفع الضرائب والتي تتشكك في الأحزاب السياسية أصلاً. في حين أن التمويل يكون في أكثر أشكاله نجاحاً عندما يكون مصحوباً بآلية إنفاذ قوية، فإنه أقل تعقيداً من معظم آليات الإنفاذ.

الأكثر أهمية من كل ذلك، ثمة أدلة ملموسة على أن التمويل العام للأحزاب السياسية يفضي إلى أحزاب أقوى وأكثر احترافية وإلى درجة أكبر من التنافس الحزبي. نتيجة لذلك، فإن العديد من المعلقين يؤيدون استعمال التمويل العام للمساعدة في تحقيق هذه الأهداف.^{٤٨}

٣.٢.٢ التمويل المباشر

يهدف الدعم المالي المباشر (أي التحويلات النقدية من الدولة إلى الأحزاب) عادة إلى تقوية الأحزاب، وزيادة التنافس الحزبي، والحد من الفساد، وتقليص نفوذ المانحين السياسيين الأثرياء. للتمويل غير المباشر، الذي تتم مناقشته لاحقاً، أهداف مماثلة؛ لكن نطاقه يقتصر بشكل عام على الموارد المادية التي تمتلكها الحكومات أصلاً. التمويل المباشر يسمح للدول بتقديم التمويل لتلك النفقات التي لا تستطيع أو لا تريد تقديمها للأحزاب بشكل عيني. أما ما إذا كان التمويل العام يساعد على تحقيق هذه الأهداف فيعتمد إلى حد كبير على عدة عوامل، بما في ذلك حجم الدعم العام المقدم والوقت الذي يوزع فيه هذا الدعم. ليس هناك نموذج واحد لكيفية معالجة قوانين تمويل الأحزاب السياسية لهذه المسائل، حيث إنها تعتمد بشكل كبير على الظروف الخاصة بالبلد.

ينبغي أخذ جملة من العوامل بعين الاعتبار عندما يدرس بلد من البلدان تقديم التمويل العام المباشر للأحزاب السياسية. فيما يلي بعض الخيارات الرئيسية المرتبطة بالتمويل العام المباشر.

مستوى التمويل العام. من أجل تحقيق أكبر الأثر على النظام وتحقيق أهداف مثل تقليص اعتماد الأحزاب على التمويل الخاص، ينبغي أن يحدّد التمويل العام بمستويات واقعية تتناسب مع ما أنفقته الأحزاب في حملاتها الانتخابية السابقة أو بشكل يعكس الأثر المتوقع للقيود التي تُفرض على المصادر الأخرى للدخل. أحد العوامل التي يمكن لصنّاع السياسات دراستها، إذا كان التمويل العام موجوداً أصلاً، هو النسبة الحالية التي تشكّلها المساهمات الخاصة في تمويل الأحزاب. انظر الملحق ٣ لمراجعة الأشكال التوضيحية التي تبين ميزان التمويل الخاص/العام مرور الوقت في مختلف البلدان. ثمة تباين كبير في نسبة التمويل الحكومي في موازنات الأحزاب في الأنظمة التي يوجد فيها تمويل عام للأحزاب أصلاً. طبقاً للإحصاءات الرسمية، في المملكة المتحدة، تُقدّم الحكومة حوالي ١٨٪ من الدخل الإجمالي للأحزاب، وفي إيطاليا ٤٪، وفي المكسيك ٨٠٪، وفي تركيا ٩٠٪. على سبيل المثال. كما أن ثمة تبايناً في ميزان التمويل الخاص/العام في جميع الأحزاب في العديد من الأنظمة.^{٤٩}

ينبغي على البلدان أيضاً أن تدرس الأثر الذي يحدثه تطبيق مبادرات التمويل العام على الموازنة. لقد تم تحديد عدة آليات لوضع مستوى معين للتمويل الإجمالي لنظام الأحزاب السياسية. بعض البلدان تحدد ببساطة مبلغاً معيناً من المال لكل صوت في كل حزب (كندا، حتى عام ٢٠١٤، بالنسبة للتمويل المستمر)؛ وبعضها يحدد نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي (كوستاريكا)؛ وبعضها يضع حداً أدنى ويحدث زيادات سنوية (كولومبيا)؛ وبعضها يضع حداً أدنى يستند إلى وحدة حسابية وطنية معيارية يتم تعديلها حسب معدّل التضخم (تشيلي)؛ كما أن بلداناً أخرى تضع حداً أدنى على أساس صيغة تقوم على ضرب عدد الناخبين بالحد الأدنى للأجور (المكسيك). لا تستنفد هذه القائمة جميع الوسائل المستعملة، وهناك عدد كبير من الطرق لتحديد المستوى الذي من شأنه أن يكون أكثر ملاءمة ويسهل حسابه في سياق محلي معيّن.^{٥٠}

تمكّن البلدان النامية من تقديم التمويل العام. يمكن أن يعتبر المواطنون التمويل العام نفقة غير ضرورية وغير مرغوبة، خصوصاً وأن الأحزاب السياسية يُنظرُ إليها على نطاق واسع على أنها فاسدة أو أنها تسعى لتحقيق مصالحها الذاتية. تمكّن حزب المحافظين في كندا من وضع إلغاء التمويل العام المستمر على برنامجه الانتخابي، ونفّذ ذلك عام ٢٠١١ رغم الاعتراضات القوية من أحزاب المعارضة. العداء للتمويل العام حادّ على نحو خاص في الدول التي تواجه تحديات تنموية خطيرة أو مشاكل حادة في موازاتها. في إسبانيا، على سبيل المثال، انعكست الأزمة المالية المستمرة وارتفاع معدلات البطالة - في سياق من فضائح التمويل السياسي المتكررة - في تقليص الدعم المالي السنوي للأحزاب السياسية.^{٥١}

في حين أن الكلفة المطلقة للتمويل العام قد تبدو مرتفعة بشكل منعزل، إلا أنها في كثير من الأحيان ضئيلة مقارنة بالنفقات الحكومية الأخرى. على سبيل المثال، فإن تونس أنفقت حوالي ٠,٠٤٪ من إجمالي موازاتها على التمويل العام عام ٢٠١١، أو ٩,٥ مليون دينار من أصل موازنة إجمالية تبلغ ٢١,٢٢ مليار دينار. جنوب أفريقيا أنفقت ١١٤,٨ مليون راند على التمويل العام للأحزاب عام ٢٠١٣ من موازنة إجمالية قدرها ١,٥ تريليون راند (حيث يشكّل التمويل العام حوالي ٠,٠٧٪ من الموازنة الوطنية الإجمالية). إن التذمر من أن البلد لا يستطيع تحمّل أعباء التمويل العام، يشكّل عادة انعكاساً لعدم الرضا حيال مفهوم التمويل العام أو وضع أنظمة الأحزاب السياسية، ولا يعكس حاجة حقيقية للاختيار بين التمويل العام للأحزاب السياسية والخدمات الحكومية المهمة.^{٥٢}

يمكن للتمويل العام، خصوصاً إذا كان جزءاً من نظام مالي سياسي أوسع، أن يقلص الإنفاق الكلي على الانتخابات. على سبيل المثال، ثمة أدلة تشير إلى أن إحداث التمويل العام لعب دوراً مهماً في وقف التصاعد الهائل في الإنفاق الانتخابي في اليابان. يفرض تقديم التمويل غير المباشر من خلال إتاحة الوصول إلى موارد الدولة عادة نفقات محدودة جداً على الحكومة، لكنها رغم ذلك تشكّل دعماً مهماً للأحزاب السياسية التي لا يترتب عليها أن تدفع مقابل هذه الموارد من جيبتها. وأخيراً، فإن للتمويل العام أهدافاً أوسع تتمثل في تشجيع التنافس العادل، وتمكين الأحزاب من نشر رسائلها بشكل منصف، وتقليص اعتماد الأحزاب السياسية على المانحين الأثرياء. تحقق هذه الأهداف فائدة جوهرية، كما أنها تشكل أداة مهمة في تحقيق تنافس سياسي قوي، وبالتالي تؤدي إلى عملية وضع سياسات تركز على تحقيق المصلحة العامة الأوسع أكثر مما تركز على المصالح الخاصة الضيقة.^{٥٣}

التوزيع العادل مقابل التوزيع النسبي. تدور إحدى المناظرات المحورية فيما يتعلق بالتمويل العام حول ما إذا كان ينبغي أو لا ينبغي توزيع التمويل العام على الأحزاب بما يتناسب مع عدد المقاعد التي تكسبها في البرلمان أو عدد الأصوات التي تحصل عليها (أي بشكل نسبي)، أو ما إذا كان ينبغي توزيع هذا التمويل على جميع الأحزاب بشكل عادل، شريطة أن يحقق الحزب عتبة تشكّل الحد الأدنى. لقد تبنّى العديد من البلدان صيغة تمزج بين الحالتين، لكنها تميل بشكل رئيسي نحو النسبية. على سبيل المثال، في جنوب أفريقيا يُمنح ١٠٪ من التمويل بشكل متساوٍ على مستوى الأقاليم، استناداً إلى التمثيل في المجالس التشريعية الإقليمية، في حين يُقسم ٩٠٪ من التمويل بشكل نسبي استناداً إلى نسبة المقاعد

التي يتم الفوز بها في المجالس التشريعية الإقليمية والوطنية مجموعة معاً. في المكسيك، يُمنح ٣٠٪ من التمويل بشكل متساو لجميع الأحزاب التي تحظى بتمثيل في الكونغرس، و٧٠٪ توزع نسبياً، استناداً إلى ما حصلت عليه الأحزاب في الانتخابات السابقة. في حين أن مقارنة بلد معين لهذه القضية، كالعديد من الأوجه الأخرى للتمويل العام، ستُحدّد دون شك وفقاً للمعايير الخاصة بالبلد، فإن تضمين بعض الحسابات النسبية في توزيع التمويل العام يمكن أن يساعد في المحافظة على الحوافز المقدّمة للأحزاب السياسية لتستمر في مسعاها للحصول على التبرعات وكسب ناخبين جدد.^{٤٩}

يعتبر تقديم التمويل المماثل مقارنة أخرى استُعملت لتشجيع الأحزاب على السعي للحصول على التبرعات الخاصة والإبلاغ عنها أيضاً تقديم الدعم العلني لها. هذا الشكل من التمويل ليس نسبياً ولا متساوياً، بل يستند إلى قدرة حزب من الأحزاب على جمع التبرعات. في ألمانيا، يتلقى كل حزب دعماً عاماً يقدر بـ ٣٨٪ من إجمالي المبلغ الذي حصل عليه من مصادر خاصة من خلال اشتراكات الأعضاء والتبرعات الفردية التي لا تتجاوز ٣,٣٠٠ يورو. كما تتم مناقشته لاحقاً في هذا الجزء، فإن التمويل العام يمكن أن يخاطر في إبعاد الأحزاب عن قواعدها؛ أما التمويل المماثل فيضمن استمرار استجابة الأحزاب للمتبرعين الذين يفترض أنهم يمثلون مصالح بعض الناخبين على الأقل.^{٥٠}

التمويل العام المستمر مقابل التمويل خلال فترة الانتخابات وحسب. مثالياً، تدعم الأحزاب مسؤوليها المنتخبين ولديها وجود بين المواطنين خارج الفترات الانتخابية. مثل هذا الحضور يساعد الأحزاب على تطوير روابط مستمرة مع المجتمع، وعلى تطوير سياسات تستند إلى احتياجات المجتمع، وهذا ما يميّز الأنظمة السياسية الأكثر مأسسة. لهذا السبب، فإن عدداً كبيراً من البلدان يدعم الأحزاب السياسية بتمويل مستمر - يُدفع عادة مرة كل ثلاثة أشهر - إضافة إلى تمويل الأحزاب خلال الفترة الانتخابية. كما يستند التمويل المستمر إلى نفس المنطق الذي يستند إليه تمويل الانتخابات من حيث إنه يحل محل مصادر التمويل التي يمكن أن تكون مشبوهة. يمثل التمويل المستمر خياراً مهماً في السياسات بالنسبة لبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يمكن أن تدرسه بالنظر إلى ضعف أنظمة الأحزاب ومأسستها في سائر أنحاء المنطقة.

قبل الانتخابات (الدفع المسبق) أو بعد الانتخابات (الدفع اللاحق). في حين يمكن لتقديم الأموال قبل الانتخابات أن يحقق قدراً أكبر من المساواة في ميدان المنافسة، فإنه قد يكون من الأسهل إنفاذ القانون من خلال آليات الدفع اللاحق. بعض البلدان تقدم دفعة مالية قبل الانتخابات، ودفعة ثانية مشروطة باستلام و/أو معالجة تقارير عن الفترة الانتخابية. بشكل عام، فإن الدفع اللاحق يمكن ربطه بشكل أسهل بمتطلبات الإبلاغ، وبالتالي يمكن أن يساعد في المحافظة على مساءلة الأحزاب من خلال استعمال الموارد العامة التي تأتي على شكل تمويل عام. على النقيض من ذلك، فإن الدفع المسبق أفضل بالنسبة للأحزاب الجديدة أو الضعيفة التي قد لا تكون قادرة على دفع الكلفة الكاملة لحملة انتخابية مباشرة. تونس، كما ناقش أدناه، قدّمت دفعتين نقديتين قبل الانتخابات لمجلسها التأسيسي عام ٢٠١١؛ وكانت الدفعة الثانية مشروطة باستلام تقارير حول الدفعة الأولى، كما كانت مشروطة بتحقيق عتبة معينة من

عدد الأصوات (وإلا، ينبغي إعادتها إلى الدولة). ولهذا السبب، فإن عدة أحزاب لم تطلب هذه الدفعة إلا بعد الانتخابات.^{٥٦}

التعامل مع الأحزاب الجديدة أو الضعيفة. إذا تم تقسيم التمويل نسبياً، فإن ذلك يطرح سؤالاً حول كيفية التعامل مع الأحزاب المسجلة حديثاً التي ليس فيها من يشغل مناصب بعد. يقضي أحد حلول التمثيل الانتخابي بمنح الحزب الجديد نفس التمويل الذي يُمنح لحزب موجود يتأهل للحد الأدنى من التمويل (كما يحدث في كولومبيا) أو، إذا كان جزء من التمويل يوزع بالتساوي في التمويل الانتخابي، يُمنح الحزب الجديد حصة التوزيع المتساوي في النظام الذي يستعمل التمويل المتساوي والنسبي في الوقت نفسه. في انتخابات موزمبيق لعام ١٩٩٩، حُصص نصف تمويل الانتخابات التشريعية للأحزاب الممثلة أصلاً في البرلمان، والنصف الآخر وُزِعَ نسبياً حسب عدد المقاعد المتنافس عليها. صممت هذه الإستراتيجية جزئياً لتقليل عدد الأحزاب الزائفة التي شكّلت ببساطة للحصول على الأموال العامة، إلا أن مشكلة ذلك كانت في تأخير الدفع إلى أن تمت المصادقة على المرشحين - وهو ما حدث بعد أن كانت الحملة الانتخابية قد بدأت. كما يمكن لتقديم تعويضات عن مجموعة محددة من النفقات للأحزاب الجديدة أن يساعد في تحقيق التوازن بين ردع المطالبات الزائفة بالتمويل العام وتشجيع مشاركة الأحزاب السياسية الجديدة.^{٥٧}

٣.٢.٣ التمويل غير المباشر

يشير التمويل غير المباشر إلى الموارد العينية التي تقدّم إلى الأحزاب السياسية. قد يكون أكثر أشكال التمويل غير المباشر انتشاراً هو الوصول المجاني أو المدعوم لوسائل الإعلام، سواء كانت خاصة أو مملوكة من الدولة. وتشمل الأشكال الأخرى للدعم غير المباشر الاقتطاعات الضريبية من المانحين الأفراد للأحزاب السياسية، إضافة إلى الإعفاءات الضريبية للمنظمات الحزبية نفسها، وتوفير منشآت تملكها الدولة لاجتماعات الحملات الانتخابية، والبريد المجاني، أو إعطاء المساحات لعرض المواد الدعائية. قد تكون أشكال الدعم هذه ذات قيمة مساوية للمساعدة المباشرة من الناحية المالية. كما تنطبق العديد من الأسئلة نفسها التي تصاحب تقديم وتوزيع التمويل المباشر على بعض أشكال التمويل غير المباشر، خصوصاً توزيع الوقت المخصص للأحزاب على الإذاعة والتلفزيون.

٣.٢.٣ وسائل الإعلام

في العديد من الحالات، يتمثل الشكل الأكثر أهمية للتمويل غير المباشر في الوصول إلى وسائل الإعلام المرئية والمسموعة. إن إتاحة الوصول إلى وسائل الإعلام التي تملكها الدولة أمر شائع؛ كما أن في بعض البلدان تقوم الدولة بشراء الوقت في وسائل الإعلام الخاصة لتقديمه للمتنافسين في الانتخابات. وهناك بديل يتمثل في أن يكون الوصول إلى وسائل الإعلام مصحوباً بقيود على الحملات الانتخابية من خلال وسائل الإعلام الخاصة كطريقة لتخفيض تكاليف الانتخابات. المملكة المتحدة تحظر شراء الإعلانات التلفزيونية الخاصة لأغراض الحملات الانتخابية، وفي تونس تحظر القوانين الناظمة لانتخاب المجلس

التأسيسي على الأحزاب الإعلان من خلال أي وسائل إعلام غير مملوكة من قبل الحكومة. كما أن إتاحة وصول الأحزاب إلى وسائل الإعلام التي تملكها الدولة يمكن أن يوفّر أيضاً وسيلة للحكومة لمراقبة محتوى الإعلانات السياسية، كطريقة، على سبيل المثال، لمنع الإعلانات التي تحتوي على هجوم شخصي. يمكن للوصول المجاني إلى وسائل الإعلام، إذا وُزِعَ بإنصاف، أن يعود بالفائدة بشكل خاص على الأحزاب الصغيرة التي قد تجد صعوبة في التأهل للتمويل المباشر أو جمع ما يكفي من التبرعات من المصادر الخاصة. أخيراً، فإن توفير وسائل الإعلام المجانية للأحزاب السياسية من شأنه أن يحسّن القدرة على فرض القيود على طول الحملات الانتخابية، وفي نفس الوقت يمكّن الأحزاب من إيصال رسائلها إلى الجمهور.^{٥٨}

كما في الأشكال الأخرى من التمويل العام، فإن إتاحة الوصول المجاني إلى وسائل الإعلام يمكن أن يثير الجدل. في البلدان التي أصبحت فيها تقنيات الإنتاج المتقدمة شائعة، فإن تكاليف الإنتاج لا تزال تشكل عائقاً. كما في الأوجه الأخرى للتمويل العام، فإن توفير الوصول إلى وسائل الإعلام المسموعة والمرئية قد يكون لغير صالح الأحزاب المستثناة. في أستراليا، تتمتع الأحزاب الحاكمة بإمكانية الوصول إلى أموال تستعملها في الإعلانات المطبوعة، وفي المملكة المتحدة، تحظى الأحزاب الرئيسية بوقت أطول على التلفزيون الذي تملكه الدولة.^{٥٩}

٣.٢.٤ منع نشوء أحزاب مهيمنة

لقد كان التمويل العام عاملاً بارزاً في العمليات الانتقالية من أنظمة الحزب الواحد أو الحزب المهيمن في مناطق أخرى. يمكن لآثار التمويل العام على قوة الأحزاب وتنافسيتها أن تساعد في منع عودة حزب واحد أو مهيمن من الظهور في المستقبل. بالنظر إلى تاريخ حكم الحزب الواحد في عدد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن التمويل العام يستحق النظر كآلية للمساعدة في ترسيخ عمليات سياسية أكثر تنافسية.

لقد جادل الباحثون، بأن الأحزاب المهيمنة تستمر بسبب قدرتها على رفع التكاليف على المعارضة وعلى الحصول على موارد الدولة والاستفادة منها. يبدو أن قانون الانتخابات المعدّل حديثاً في مصر يحاول مقارنة هذه القضية على الأقل من خلال منع استعمال ممتلكات الدولة من قبل شاغلي المناصب، ويطلب تقديم أعضاء البرلمان لإفصاح منتظم عن شؤونهم المالية ويحظر استعمال الممتلكات، ووسائل النقل أو الأموال العامة لأغراض الحملات الانتخابية من قبل أي شخص. يمكن لتقديم التمويل المضمون لمجموعة أكبر من الأحزاب السياسية طبقاً لمعايير موضوعة سلفاً أن يساعد في تسوية كلتا القضيتين. تقدم المكسيك واليابان أمثلة ممتازة على هذا النموذج. في كلا البلدين، تلاشت مكانة الأحزاب المهيمنة بصعود أحزاب المعارضة التي ساعدها جزئياً التمويل العام، ما نتج عنه أنظمة سياسية أكثر تنافسية.^{٦٠}

المكسيك بلد نام نقذ سلسلة من الإصلاحات، بما فيها التمويل العام، بالتزامن مع التلاشي التدريجي، وفي المحصلة نهاية نظام الحزب الواحد على مدى أقل من ثلاثة عقود. تعززت الممارسات السياسية في المكسيك وأفضت إلى نظام حزب واحد في ثلاثينيات القرن العشرين، في أعقاب فترة من الاضطرابات

الثورية. ظل الحزب الثوري الدستوري في السلطة في المكسيك أكثر من ٧٠ عاماً، لكنه خسر أغلبيته في مجلس النواب عام ١٩٩٧، ومن ثم خسر الانتخابات الرئاسية للمرة الأولى عام ٢٠٠٠. لم يحصل أي حزب على الأغلبية في أي من مجلسي الكونغرس المكسيكي منذ عام ١٩٩٧. وقد كانت هذه التغييرات في النتائج الانتخابية مصحوبة بتغييرات كبيرة في توزيع الموارد التي تقدمها الدولة على الأحزاب. الحزب الثوري الدستوري تلقى ٤٩,٣٪ من الأموال العامة عام ١٩٩٤ بينما تلقى ٣٠,٣٪ عام ٢٠٠٠، ما جعل عام ٢٠٠٠ أول مناسبة يحظى فيها تآلف المعارضة على حصة أكبر من حصة الحزب الحاكم من التمويل.^{٦١}

يُعتقد بشكل عام، أن الإصلاحات الرئيسية لتمويل الأحزاب السياسية والانتخابات التي نصّ عليها الدستور والقانون الفيدرالي لعام ١٩٩٦ أسهمت بتسريع عملية الديمقراطية في النظام السياسي في المكسيك. شكّل التمويل العام مكوناً مهماً في هذه الرزمة من الإصلاحات. لقد أسهمت الإصلاحات في المكسيك، والتي شملت منح تمويل كبير للأنشطة المستمرة للأحزاب إضافة إلى تمويل الحملات الانتخابية، في جعل الأحزاب السياسية في البلاد أكثر تنافسية ومأسسة.^{٦٢}

بموجب النظام المكسيكي الجديد، يُقسم الدعم العام للأحزاب السياسية إلى جزء مخصص لدعم الأنشطة الحزبية المستمرة وجزء لتغطية نفقات الحملات الانتخابية. ويخصّص جزء من الأموال الممنوحة لتغطية الأنشطة المستمرة لأنشطة محددة، بما في ذلك ٢٪ لدعم القيادة السياسية للنساء، و ٢٪ لـ "أنشطة لصالح العام" مثل التربية والتدريب السياسيين والأبحاث والمنشورات. يوزع ٣٠٪ من أموال الأنشطة الحزبية المنتظمة بشكل متساوٍ على جميع الأحزاب، و ٧٠٪ من الأموال تُوزع طبقاً لنسبة الأصوات التي حصل عليها الحزب في الانتخابات السابقة. كما تتلقى الأحزاب مبلغاً إضافياً يعادل ٥٠٪ من مخصصات الأنشطة الحزبية المنتظمة لإدارة الحملات الانتخابية في السنوات التي تجرى فيها الانتخابات الرئاسية وانتخابات الكونغرس (كل ست سنوات) في الوقت نفسه، وتمنح ٣٠٪ إضافية لانتخابات منتصف فترة الكونغرس التي تجرى فيها انتخابات مجلس النواب فقط على المستوى الفيدرالي (كل ثلاث سنوات). كما توفّر إصلاحات عام ١٩٩٦ والتعديلات التي أضيفت على هذه الإصلاحات عام ٢٠٠٨ موارد حكومية واسعة لحملات الأحزاب في الإذاعة والتلفزيون، وتحوّل هيئة انتخابات مستقلة عامة هي المؤسسة الانتخابية الفيدرالية، ومسؤولية عقد وبث مناظرة رئاسية على التلفزيون. جدير بالملاحظة، أن مبدأ وصول الأحزاب إلى وسائل الإعلام المسموعة والمقروءة العامة - وهي قضية تُترك عادةً للتشريعات الفيدرالية - تم إدماجها في الدستور المكسيكي مع التزامات أخرى بالتمويل العام للعملية السياسية والأحزاب السياسية.^{٦٣}

رغم كل النجاحات التي حققتها المكسيك في مجال التمويل العام، فإنها لا تزال تواجه تحديات. كالعديد من البلدان، واجهت اعتراضات شعبية على كلفة تمويل الأحزاب السياسية. تم إصلاح العيوب التي شابته الصيغة التي تبنتها في توزيع الأموال العامة على الأحزاب السياسية، والتي ربطت دون قصد الزيادات الحاصلة على الإنفاق العام بزيادة عدد الأحزاب في الكونغرس. إلا أن الحاجة لمعالجة هذه النواقص تشير إلى المخاطر المحتملة عندما يتم إدماج الإطار القانوني المفضل لتمويل الأحزاب السياسية في مستويات

أعلى من القانون. لقد ضمنت المكسيك دستورها تفاصيل واسعة تتعلق بتمويل الأحزاب السياسية. في حين تبين أن هناك قدرة على تعديل الدستور المكسيكي بسهولة نسبية، فإن وضع تلك التفاصيل على المستوى الدستوري من المرجح ألا يكون مثالياً في بيئات أخرى. هناك مشاكل مستمرة تتعلق بفرض الشروط المرافقة للتمويل السياسي، والتي ستتم مناقشتها بشكل مفصل في هذا الجزء.^{٦٤}

اليابان، كما المكسيك، حكمها حزب مهيمن لعدة عقود. فقدّ الحزب الديمقراطي الليبرالي سيطرته على الحكومة عام ٢٠٠٩ للمرة الثانية فقط منذ عام ١٩٥٥. يمكن القول، إن انفتاح السياسة اليابانية يسره التمويل السياسي والإصلاحات الانتخابية التي تم تبنيها عام ١٩٩٤، خلال الفترة القصيرة الأولى التي سيطر فيها ائتلاف غير الحزب الليبرالي الديمقراطي على الحكومة. كما في حالة المكسيك، فإن الإصلاحات في اليابان أحدثت تغييرات كبيرة على عدة مجالات في القانون، وأحدثت زيادة كبيرة في التمويل العام.

نصّت الإصلاحات اليابانية على تقديم الدعم المالي العام على أسس مختلطة تتمثل في النتائج الانتخابية للأحزاب وعدد المقاعد الانتخابية، شريطة أن يفوز الحزب بحد أدنى يتمثل في ٢٪ من الأصوات أو أن يكون له خمسة أعضاء في البرلمان. في السنوات التي تلت تبني الدعم العام، بلغ هذا الدعم ٤٠٪ أو أكثر من إجمالي الأموال التي تحصل عليها معظم الأحزاب سنوياً. في حين كان هناك بعض التعليقات التي تقول بأن المبالغ المقدّمة كدعم صغيرة جداً، فإن اليابان تقدم رغم ذلك مثلاً جيداً آخر على الآثار الإيجابية المحتملة لإحداث نظام التمويل العام أو زيادته إضافة إلى إصلاحات انتخابية وإصلاحات أخرى في التمويل السياسي.^{٦٥}

٣. ٢. ٥ التمويل العام كحافز

يمكن للتمويل العام أن يشكل أداة مفيدة لتشجيع الالتزام بالأجزاء الأخرى لنظام تمويل الأحزاب. العديد من البلدان تطلب من الأحزاب الالتزام بقوانين الإفصاح المالي وثيقة الصلة بالتمويل السياسي، قبل أن يسمح لها تلقي التمويل العام، أو أنها قد تحرم هذه الأحزاب من التمويل عند عدم الالتزام. كما تمت مناقشته أعلاه، فإن فعالية هذه الشروط قد تعتمد على توقيت دفع هذه الأموال. إذا أصبح التمويل العام مهماً لتنافسية الأحزاب السياسية، فإن خسارته ستشكل أيضاً عقوبة حقيقية. في بعض الأنظمة، يمكن للأحزاب أن تخسر تمويلها إذا انتهكت قوانين تمويل الأحزاب، أو يمكن أن تكسب تمويلاً إضافياً إذا التزمت طوعاً بمعايير مصممة لتحقيق أهداف اجتماعية أوسع، مثل التنوع أو المساواة بين الجنسين عند اختيار المرشحين.

لقد أجرت كولومبيا سلسلة من الإصلاحات المتعلقة بتمويل الحملات الانتخابية في السنوات الأخيرة تهدف لمعالجة مشاكل كبيرة ترتبط بالفساد والأموال غير القانونية في العملية الانتخابية. يواجه نجاح هذه الإصلاحات تحديات جديدة تفرضها محدودية التنفيذ والموارد، إلا أن القوانين نفسها تحتوي أحكاماً مثيرة للاهتمام وجديرة بالدراسة في ديمقراطيات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي تمر بمرحلة انتقالية. ينص أحد أكثر الإصلاحات تقدماً، على توزيع ٥٪ من جميع أموال الدعم العام على الأحزاب

استناداً إلى عدد الشباب الذين انتخبهم كل حزب إلى المناصب، و ٥٪ إضافية استناداً إلى عدد النساء الذين يتم انتخابهم. علاوة على ذلك، ينبغي أن ينفق ما لا يقل عن ١٥٪ من الأموال التي يتلقاها كل حزب على المراكز الفكرية أو مراكز الأبحاث، والتدريب السياسي والتدريب على الحملات الانتخابية، وتشميل الشباب والنساء والأقليات العرقية. قد يشكل هذا النوع من الحوافز طريقة أخرى لتشجيع التنوع في سياسات بعض البلدان - بما فيها العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - حيث ثبت عدم شعبية أو عدم فعالية إعطاء حصص للنساء والأقليات في الهيئات التشريعية.^{٦٦}

٣. ٢. ٦ مخاطر التمويل العام

ثمة شكوك واسعة تُساق ضد التمويل العام للأحزاب، تتمثل في أنه يفصل الأحزاب عن قواعدها ويجعلها أكثر اتكالاً على الدولة. في الأنظمة ما بعد الاستبدادية، قد يكون هناك مخاوف معينة حيال المحافظة على استقلال الأحزاب عن النظام. لكن في سياق منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث قُمع التنافس الحزبي تاريخياً، قد يكون هناك حاجة لمعايرة تمويل الأحزاب السياسية جزئياً، وتيسير فرص ظهور أحزاب أصغر أو أحدث للتنافس مع الأحزاب التي تحصل على التمويل من الشركات الكبيرة أو الأشخاص النافذين.^{٦٧}

بالنظر إلى حقيقة أن التمويل العام يوزع عادة، وجزئياً على الأقل، استناداً إلى أداء الأحزاب في الماضي، فإنه ينطوي أيضاً على ميزة لصالح الأحزاب الحاكمة. أما مستوى هذه الميزة فيعتمد على تفاصيل النظام. يُذكر أن نظام الدعم العام الراهن في تركيا، مصحوباً بالنظام الانتخابي وضعف تنفيذ الأنظمة المتعلقة بتمويل الأحزاب، له هذا الأثر. يقدّم القانون المساعدة على أساس نسبي للأحزاب التي فازت بمقاعد في الانتخابات السابقة. إلا أن النظام الانتخابي التركي يطالب الأحزاب بالحصول على ١٠٪ من الأصوات ليحصل على مقعد في الهيئة التشريعية، وهو ما يشكل عائقاً للأحزاب الصغيرة. في حين أن الدعم العام متوافر للأحزاب التي تحرز ٧٪ من الأصوات دون الفوز بأية مقاعد، فإن هذه العتبة تشكّل عقبة أخرى أمام دخول أحزاب أحدث أو أصغر، والتي ينبغي أن تتنافس ضد أحزاب أكبر تتلقى أيضاً المساعدات من الدولة. لقد ساعد نظام الدعم العام، مصحوباً بتاريخ من الفساد في استعمال موارد الدولة من قبل الأحزاب الحاكمة لمصلحتها الذاتية، ساعد على ترسيخ قوة الأحزاب القديمة وخلق مزيداً من الصعوبات أمام الأحزاب الجديدة التي تحاول دخول الحلبة السياسية. تشكل تركيا مثلاً على الأخطار المحتملة للتمويل العام حتى في نظام حزبي تنافسي.^{٦٨}

إن المثال التركي لا يعني أنه ليس هناك فائدة مُتطلب قد يفضي إلى إقصاء الأحزاب الصغيرة أو المرشحين المستقلين، طالما تم ذلك بإنصاف. لقد جاءت العتبة الانتخابية لتلقي الأموال العامة في كولومبيا، وإحداث تمويل عام يرتكز على الأحزاب بدلاً من الأفراد، ليكمل التغييرات في القواعد الإجرائية الانتخابية والتشريعية لوضع حد لوجود أعداد مفرطة من الأحزاب الصغيرة وقوائم المرشحين. أُجّلت لاتفيا تبني التمويل العام حتى عام ٢٠١٣، وكانت النتيجة ارتفاعاً كبيراً في عدد الأحزاب السياسية.^{٦٩}

حدثت محاولة صارخة لمنع الأحزاب الصغيرة من تلقي الأموال العامة في جمهورية التشيك عام ٢٠٠٠، عندما نفذ الحزبان الأكبر في البلاد إصلاحات متزامنة في نظام الانتخابات البرلمانية والنظام المالي. كان يمكن للإصلاحات المالية المتممة أن تجعل التمويل العام أكثر اعتماداً على المقاعد التي يتم الفوز بها، بدلاً من الأصوات، وبذلك تشوّه التمويل العام أكثر لصالح الحزبين الحاكمين. أُلغيت الإصلاحات من قبل المحكمة الدستورية في البلاد، لكنها تشكل مثالاً واضحاً على محاولات الأحزاب الحاكمة استعمال قوانين التمويل لتضييق فسحة التنافس السياسي.^{٧٠}

٣. ٢. ٧ التطورات الأخيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

٣. ٢. ٧ مصر

اعتباراً من عام ٢٠١١، تُقدّم مصر تمويلاً عاماً مباشراً للأحزاب السياسية، على عكس التمويل المتدنّي الذي كان يُقدّم من قبل نظام مبارك، والذي كان يُنظرُ إليه في بعض الأحيان على أنه طريقة لربط الأحزاب بالدولة وجعلها غير قادرة على العمل كأصوات حقيقية للمعارضة. تتلقى الأحزاب تمويلاً غير مباشر من خلال كونها كيانات معفاة ضريبياً بموجب قانون من حقبة مبارك. ليس هناك ذكر لا في دستور عام ١٩٧١ ولا في دستور ٢٠١٢ المعلق للتمويل العام المباشر وغير المباشر. إلا أن القانون يعطي الأحزاب بشكل محدد الحق باستعمال وسائل الإعلام التي تملكها الدولة، طبقاً للأنظمة.^{٧١}

بالنظر إلى تفاوت تطور الأحزاب السياسية في مصر، يمكن للتمويل العام أن يُقدّم خدمة مهمة على نحو خاص في زيادة مأسسة الأحزاب السياسية وتحقيق المساواة في الحلبة السياسية بين الأحزاب القديمة والجديدة أو الأحزاب الغنية والفقيرة.

٣. ٢. ٧ ليبيا

كحال مصر، فإن ليبيا لا تُقدّم أي تمويل عام مباشر للأحزاب السياسية. الهيئة الوطنية العليا للانتخابات مسؤولة عن توفير فرص متساوية في وسائل الإعلام العامة لجميع المرشحين والأحزاب. في انتخابات عام ٢٠١٢، كانت الأنظمة عامة ولم تقدم مخصصات محددة، وتبنت الهيئة الوطنية العليا للانتخابات ممارسات بحكم الأمر الواقع بعد أن كانت الحملة الانتخابية قد بدأت. بالنظر إلى تاريخ ليبيا الحديث، حيث كانت الأحزاب السياسية محظورة خلال حكم القذافي، فإن التمويل العام يمكن أن يشكل خطوة أولى مهمة نحو مأسسة الأحزاب السياسية. أكثر من نصف الأعضاء الحاليين في المؤتمر الوطني العام مستقلون، وهو ما يعكس ضعف نظام الأحزاب السياسية في البلاد. بالنظر إلى الوجود المستمر والنشط لعدد كبير من الميليشيات الثورية في السياسة الليبية، فإن التمويل العام يمكن أن يشكل أيضاً أداة مهمة في مجال السياسات تجدر دراستها كوسيلة لنزع العسكرة ونقل هذه المجموعات إلى نظام الأحزاب السياسية.^{٧٢}

٣.٢.٧.٣ تونس

رهما لأن الإطار القانوني الحاكم الذي صدر عام ٢٠١١ فيما يتعلق بتمويل الأحزاب السياسية تم تبنيه فقط من أجل انتخابات المجلس الوطني التأسيسي، فإنه لا ينصّ على التمويل المستمر للأحزاب السياسية. نصّ المرسوم رقم ٣٥ لعام ٢٠١١ على تقديم التمويل العام المباشر للانتخابات، ووضع قيوداً على استعمال الأموال الخاصة لأغراض الحملات الانتخابية (المادة ٥٢). المراسيم اللاحقة نصّت على استعمال التبرعات الخاصة، وقدمت شكاوى من أن النهضة على وجه الخصوص تمكّنت من الحصول على مزايا كبيرة مقارنة بمنافسيها الأضعف تمويلاً. استند نظام التمويل العام إلى عدد الأصوات في دائرة انتخابية معينة ووُزِع بالتساوي على كل القوائم في الدائرة. قدّمت الدولة ٣٥ ديناراً عن كل ألف صوت في الدوائر التي يقل عدد الناخبين فيها عن ٢٠٠,٠٠٠، و٢٥ ديناراً عن كل ١,٠٠٠ صوت في الدوائر التي يزيد عدد الناخبين فيها عن ٢٠٠,٠٠٠. ويقدر المبلغ الإجمالي الذي تم توزيعه بحوالي ٨,٢ مليون دينار، من أصل ٩,٥ مليون دينار تونسي رصدت لهذه العملية في الموازنة.^{٧٣}

تم توزيع التمويل العام على دفتين متساويتين، واحدة قبل بداية الانتخابات ودفعة ثانية خلال الأيام العشرة الأخيرة من الانتخابات. سُمح للأحزاب بالاحتفاظ بالدفعة الأولى بصرف النظر عن أدائها، إلا أن الأحزاب التي فازت بأقل من ٣٪ من الأصوات طُلب منها إعادة الدفعة الثانية. هناك بعض الأدلة على أن الأحزاب غير الناجحة لم تلتزم بإعادة هذه الأموال. أُودعت الأموال في حساب مصرفي واحد يحتفظ به كل حزب (وهو متطلب قانوني) يخضع للمبدأ الأساسي في الشفافية. هيئة الخبراء المحاسبين مسؤولة عن توزيع هذه الأموال، وعليها أن تقدم تقريراً خلال ٦ أشهر من الانتخابات تصف فيه إشرافها على تمويل الانتخابات، بما في ذلك استعمال الأموال العامة في الانتخابات؛ وقد أصدرت الهيئة في الواقع تقريرها في آب/أغسطس ٢٠١٢.^{٧٤}

كما نصت المراسيم على قدر كبير من التمويل غير المباشر، من خلال استعمال وسائل الإعلام التي تملكها الدولة وتوفير المساحات لعرض المواد الدعائية. ومُنحت الهيئة المستقلة العليا للانتخابات سلطات واسعة لوضع نظام عادل لتخصيص وسائل الإعلام التي تملكها الدولة للأحزاب، ولم يُسمح للأحزاب شراء الوقت على وسائل الإعلام الخاصة. كما يطلب من الحكومات المحلية تخصيص مساحات متساوية للحملة الانتخابية لكل مرشح، على فرض أن يكون ذلك على ممتلكات الدولة. وأتت هذه البنود المفصلة حول التمويل غير المباشر مصحوبة بحظر عام على المشاركة في الحملات الانتخابية من قبل السلطات العامة أو استعمال أية موارد عامة أخرى. المرسوم رقم ٢٠١١/٨٧ الحاكم لأنظمة الأحزاب السياسية صدر بعد القوانين الحاكمة لإدارة انتخابات المجلس الوطني التأسيسي. ويحتوي المرسوم عدة بنود حول تمويل الأحزاب السياسية؛ وفيما يتعلق بالتمويل العام، تقتصر المادة ٢١ على أنه يحق للأحزاب الحصول على التمويل العام وحسب، ولا يُفهم من نصها أنها تُعدّل أو تلغي البنود الأكثر تفصيلاً التي تتم مناقشتها هنا.^{٧٥}

تُظهر المراسيم الصادرة في تونس التزاماً بالمبادئ الأساسية المتعلقة بمعظم برامج التمويل العامة. يمكن للتحسينات المستقبلية أن تُسقط المتطلبات التي لا يمكن تنفيذها كذلك التي تنص على أن تعيد الأحزاب غير الناجحة الأموال التي تلقتها. وكما يمكن تقليص تمويل الفترات الانتخابية، بتقديم تمويل مستمر للأحزاب السياسية يمكنها من التنافس على الأموال الخاصة، على أساس يحقق قدراً أكبر من المساواة على مدار العام. كما تضم بعض الأنظمة تقديم التمويل العام اللاحق، حيث تقدم الأموال للأحزاب على الأقل جزئياً استناداً إلى نجاحها الانتخابي في العام السابق. ومن شأن هذا أن يخفف من حدة المخاوف إزاء تقديم قوائم مزيفة للحصول على الأموال الحكومية للاستعمالات الانتخابية، والتي أوجت بقاعدة الـ ٣٪ في المقام الأول. كما يمكن أن يكون التمويل العام مشروطاً بالالتزام بقواعد الإفصاح. ويبدو أن التمويل غير المتساوي للدوائر الانتخابية مختلفة الأحجام يفضي إلى عدم المساواة بين المرشحين لمناصب متشابهة بشكل يلحق الضرر بهذه الانتخابات. أخيراً، قد يكون من المفيد أيضاً تقعيد مقاربة الهيئة المستقلة العليا للانتخابات لتخصيص الوقت على وسائل الإعلام والمساحات الدعائية. إن القواعد الواضحة توفر أساساً لتدارك الوضع عند حدوث فساد، كما تساعد على تحقيق الشفافية وثقة الناخبين بالنظام.

في المسودة الرابعة للدستور التونسي، المؤرخة ١ حزيران/يونيو ٢٠١٣، تعرّف المادة ٦٤ القوانين المتعلقة بتمويل الأحزاب السياسية بوصفها قوانين عضوية، وهو ما قد يساعد على ضمان أن يظل التمويل السياسي على الأجددة وأن يحقق إجماعاً أوسع. المادة ٦٣ تتطلب الحصول على أغلبية مطلقة، وليس أغلبية بسيطة، وتوسع مرحلة تداول اللجان إلى ١٥ كحد أدنى. تنص المادة ٨٠ بشكل محدد على أنه إذا اعترض الرئيس على قانون عضوي، فإن المجلس يتطلب أغلبية ثلاثة أخماس أعضائه ليتجاوز اعتراض الرئيس، على عكس الأغلبية المطلقة المطلوبة بالنسبة للقوانين العادية.

قد يكون لهذه المتطلبات الصارمة في قانون تمويل الأحزاب السياسية تبعات إيجابية وسلبية. بالنسبة للتمويل العام، فإن التعديلات المنتظمة والسهلة قد تكون مفيدة في تعديل مستوى التمويل إلى أن يتم تحديد مبلغ مناسب. وفي نفس الوقت، فإن سهولة التعديل قد تجعل القانون عرضة للتلاعب من قبل أغلبية بسيطة تسعى لتعزيز موقعها الخاص من خلال التلاعب بمتطلبات التمويل العام. في حين أن الحالة الثانية تشكل خطراً حقيقياً، يجدر التفكير في حقيقة أن تونس، كجميع البلدان الأخرى، من المرجح أن تمر بمرحلة من المحاولة والخطأ قبل التوصل إلى مستوى مناسب وطريقة مناسبة للتمويل العام. ربما يكون هناك خيار ثالث يتمثل في تكليف هيئة مستقلة ببعض المسائل، مثل تحديد مقدار التمويل في نطاق محدد.

٣. ٨. ٢. اعتبارات مهمة في مجال السياسات

في حين نجح التمويل العام بتقوية الأحزاب والمنافسة السياسية في العديد من الديمقراطيات، فإن البلدان التي تنفذ مثل هذا النظام ينبغي أن تأخذ في الاعتبار عدداً من الخيارات المهمة. وتشمل الأسئلة الرئيسية ما إذا كان يُفترض تمويل المرشحين أو الأحزاب؛ ومتى يتم تقديم التمويل العام؛ وكيفية تخصيص الدعم (عادة على أساس النجاح الانتخابي)؛ وتمويل الأحزاب مقابل تمويل الحملات الانتخابية؛ والمبلغ المالي

المقدم من خلال عمليات الدعم، بالنظر إلى أن المبالغ الصغيرة قد لا يكون لها أثر في معالجة المشاكل التي صُمم التمويل العام لحلها. كما ينبغي أن تحاذر الديمقراطيات الجديدة من احتمال أن تصبح الأحزاب مثكّلة على الدولة في تمويلها، أو أن تنفصل عن قواعدها. أخيراً، من المحتمل استعمال آليات التمويل العام لإساءة معاملة الأحزاب الصغيرة أو أحزاب المعارضة، وينبغي تصميمه لمنع المحاولات الرامية إلى تعزيز قوة الحزب أو الأحزاب الموجودة في السلطة.

٣.٣ القيود على دخل الأحزاب

٣.٣.١ ما الغاية من وضع ضوابط على دخل الأحزاب؟

تحتاج الأحزاب السياسية المال كي تتمكن من المشاركة بفعالية في العملية الديمقراطية، وذلك من خلال نشر رسائلها وبناء منظماتها. من جهة أخرى، فإن الأفراد والشركات التي تبرع للأحزاب أو المرشحين قد تسعى للتأثير في السياسات التي يرسمها المسؤولون المنتخبون والأحزاب الحاكمة. يمكن للقواعد الناظمة لكيفية حصول الأحزاب السياسية على المال، وممن، أن تغبّر المشهد السياسي بشكل جذري بطرق إيجابية وسلبية على حد سواء، وأن يكون لها أثر موازٍ على تعددية وانفتاح العملية السياسية، وكذلك على فرص المواطنين في المشاركة الفعّالة في الحياة السياسية.

معظم الديمقراطيات تقيد التبرعات السياسية الخاصة إلى درجة ما على الأقل. وتهدف هذه القيود جزئياً إلى منع مانحين كبار أو إشكاليين من تحقيق نفوذ مقابل المال. كي تكون هذه القيود فعّالة، ينبغي أن تكون واقعية وقابلة للإنفاذ. في الكثير من الحالات، يمكن لبعض الأهداف نفسها (على سبيل المثال، تقليص نفوذ مانحين معينين) من خلال وسائل أخرى، مثل تقديم التمويل العام للأحزاب.

٣.٣.٢ أمطاط القيود

٣.٣.٢.١ القيود الشائعة على دخل الأحزاب

تُصنّف القواعد الناظمة لدخل الأحزاب بشكل عام في فئتين: حظر مصادر محددة للتبرعات الخاصة (مثل الحظر على التبرعات الأجنبية) وقيود على مصادر أو أمطاط معينة من التبرعات (مثل وضع سقف للتبرعات التي يمكن قبولها من الأشخاص).

لدى البلدان قواعد متنوعة فيما يتصل بالقيود على تبرعات الأشخاص والشركات، تتناسب مع واقعها السياسي والاجتماعي وأهداف أنظمة التمويل السياسي فيها. طبقاً لدراسة لقوانين التمويل السياسي وضعتها المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، فإن غالبية الدول التي تفرض قيوداً على التمويل تُقيّد أو تحظر التبرعات المقدمة من مصالح أجنبية، والمصادر غير المعلنة، وموارد الدولة باستثناء التمويل العام المنظم. كما أن منع أمطاط محددة من تبرعات الشركات شائع أيضاً. تستهدف أشكال الحظر هذه عادة التبرعات المقدمة من قبل شركات تملكها الدولة أو شركات تستفيد من عقود الدولة.^{٧٦}

مثال مثير للاهتمام في هذا الصدد هو نموذج التبرعات "المحجوزة" في تشيلي، والذي يسمح بتقديم تبرعات للحملات السياسية لا تتجاوز ١٠٪ من سقف الإنفاق بالنسبة للمرشح أو الحزب المعني. من خلال هذا النموذج، يمكن تقديم التبرعات إلى المرشح أو الحزب دون معرفة المرشح أو الحزب بهوية المتبرع. هيئة الإنفاذ هي وحدها التي تعرف هوية المتبرع، كما لا يحصل المتبرع على أي وثيقة تمكّنه من إثبات تبرعه بشكل مستقل لأي جهة أخرى. الفكرة الكامنة وراء هذا النموذج هي حماية الشخص من الانتقام العلني. كما أن النموذج يشجع على تقديم التبرعات شبه الخاصة من خلال قناة رسمية بدلاً من تقديمها بشكل غير رسمي، وبالتالي يمكن أن تسهم في الجهود المبذولة لإنفاذ القيود الكلية على التبرعات والإنفاق. إلا أن للنموذج جانباً سلبياً يتمثل في أنه يقلص المعلومات المتوافرة للجمهور حول مصادر التمويل؛ وحيث إن المتبرعين المحجوزين يمكن أن يطلبوا إعلان تبرعاتهم، فإن الآلية لا تستطيع منع الأحزاب أو المرشحين من الإصرار على تقديم دليل على التبرعات، رغم أنه يقدم للمتبرعين حماية أكثر موثوقية. كما أنه لا يستطيع منع المانحين من الإعلان عن تبرعاتهم في محاولة للتأثير في سياسات الأحزاب. كذلك فإن النموذج لا يحمي المانحين من نشر أسمائهم من قبل الدولة، وهو ما قد يشكل في بعض السياقات مخاوف أكثر أهمية.^{٧٧}

٣.٣.٢ مخاطر القيود على دخل الأحزاب

يمكن للقيود الصارمة على التمويل أن تأتي بنتائج عكسية. بما أن الأحزاب تحتاج إلى المال للعمل، فإن القوانين التي تفرض قيوداً مفرطة تمنع أنواعاً معينة من التبرعات الشخصية بشكل كامل، أو تفرض قيوداً منخفضة جداً على دخل الأحزاب، قد تعزز ثقافة سياسية تنتهك فيها الأحزاب والمتبرعون القانون بشكل صارخ، كما حدث في الهند في السبعينيات والثمانينيات. حالما يصبح هذا النمط من المواقف حيال القيود على التمويل واسع الانتشار، يمكن أن يصبح من الصعوبة بمكان تصحيحه من خلال الإصلاحات. إن وضع قيود واقعية هو بحد ذاته مهمة صعبة، لأن الحدود المناسبة تعتمد بشكل كبير على السياق. رغم ذلك، فإن كلفة الإعلانات في وسائل الإعلام يمكن أن تعتبر مقياساً لتقدير ما إذا كانت القيود معقولة في سياق الحملة، لأن الإعلانات هي عادة أكبر بند للإنفاق في الحملات الانتخابية.^{٧٨}

ولأن الأموال تأتي من طيف واسع من المصادر المتنوعة ويمكن أن تكون مخفية بسهولة، فإن القيود على التمويل تطرح قضايا صعبة بوجه خاص فيما يتعلق بالإنفاذ والتطبيق. كي تكون العملية فعّالة، ينبغي أن يكون هناك عملية إبلاغ وتدقيق محاسبي واسعة، وهي مهمة تشكل تحدياً حتى في الديمقراطيات المتطورة. كي تحقق الحد الأقصى من الفعالية، ينبغي أن تُطبّق القيود على دخل الأحزاب، وبالتالي إجراءات التدقيق المحاسبي، ليس فقط على تمويل الأحزاب الوطنية، بل على المكاتب المحلية للأحزاب أيضاً، وعلى المجموعات الأخرى التابعة للأحزاب مثل مراكز الأبحاث، ومجموعات النساء، أو المنظمات الشبيهة، والمؤسسات التجارية التابعة للحزب.^{٧٩}

٣.٣.٣ التبرعات النقدية

ثمة صعوبة خاصة في تتبُّع المساهمات النقدية. يمكن للمتطلبات القانونية التي تشترط تمرير التبرعات من خلال حسابات مصرفية، أن تُسهَّل فرض قيود على تمويل الأحزاب من خلال توفير وثائق تمكِّن المدققي الحسابات من التحقق منها مع أطراف ثالثة (المصارف مثلاً). كما أن هذا يوفر طريقة تمكِّن المدققين من مراقبة التزام المتبرعين بسهولة أكبر، جزئياً، بضمان عدم التفاهم على القيود المفروضة على سقف التبرعات عن طريق تقسيم التبرعات الكبيرة إلى دفعات أصغر. تتحقق هذه المزايا بالطبع، إذا التزمت الأحزاب بالقوانين التي تمنع التبرعات النقدية؛ علماً بأن هناك صعوبة كبيرة في اكتشاف انتهاكات هذه القوانين نفسها.

٣.٣.٤ التبرعات العينية

يمكن للتبرعات العينية أن تكون إشكالية أيضاً. تشمل مثل تلك التبرعات جميع أنواع الهدايا من سلع، وخدمات، أو تحويلاً للحقوق غير النقدية، مثل الاستعمال المجاني لأماكن الاجتماع أو منح حسم على السلع. أحد الأمثلة الشائعة على ذلك هو منح الوقت على المحطات التلفزيونية بأسعار مخفضة للإعلانات الانتخابية للحزب المفضل من قبل المحطة التلفزيونية. يصعب تتبُّع هذا؛ نظراً إلى عدم وجود دفعات مالية، سواء كانت نقداً أو من خلال المؤسسات المالية.

يُسمح بالتبرعات العينية ضمناً في البلدان التي تشير فيها القيود على الدخل إلى التبرعات المالية فقط. تتمثل إحدى طرق تحاشي هذه المشكلة في تعريف التبرعات بشكل موسَّع، بحيث يكفي لتضمين التبرعات العينية. كما أن هذه الإستراتيجية تمكِّن البلدان من مطالبة الأحزاب بالإبلاغ عن التبرعات العينية كجزء من برامجها للإفصاح العلني. عندما تتخذ الهدايا العينية شكل التمويل الحكومي، يمكن أن تطرح قضايا تتعلق بالفساد وإساءة استعمال موارد الدولة من قبل الأحزاب الحاكمة، ما لم تكن مثل تلك التبرعات العينية بالطبع جزءاً من برنامج تمويل حكومي عادل.^{٨٠}

٣.٣.٥ إنفاق الأطراف الثالثة

يطرح إنفاق الأطراف الثالثة نيابة عن الأحزاب السياسية أيضاً صعوبات تتعلق بقضايا الإنفاذ والشفافية. تنزع القيود على الدخل إلى تحويل التمويل السياسي المتوافر نحو قنوات أخرى. على المشرِّعين تحقيق التوازن بين احتمال الالتزام والإنفاذ الفعال مقابل احتمال إعادة توجيه الأموال إلى أطراف ثالثة بدلاً من ذلك، وهو ما يقلِّص الشفافية دون أن يكون له أثر على مستويات الإنفاق. في هذا الصدد، يعتبر الإفصاح هدفاً أكثر واقعية من فرض القيود على الدخل.^{٨١}

ثمة تصور واسع الانتشار بأن المنظمات غير الحكومية الأجنبية يمكن أن تؤثر في السياسة من خلال برامج مساعدة الأحزاب السياسية، سواء في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أو في مناطق أخرى. يمكن لهذه المنظمات أن تساعد الأحزاب المحلية في الوصول إلى المعارف حول الممارسات السياسية

الديمقراطية في بلدان أخرى، وإقامة الحوار مع نظرائها في مناطق أخرى من العالم. لكن، وكما في جميع أشكال الانخراط الأجنبي، فإن مجرد وجود تصوّر بالتدخل في العمليات الديمقراطية الداخلية يمكن أن يقوّض الثقة الشعبية في العملية الديمقراطية، وبالتالي يمكن أن يكون إشكالياً. يمكن لوضع قيود على الدعم المباشر من المنظمات غير الحكومية الأجنبية للأنشطة الانتخابية، والسماح في الوقت نفسه بتقديم الدعم للأنشطة غير المباشرة لبناء القدرات، أن يساعد في توفير الحماية من الاتهامات المحتملة بالتدخل الأجنبي، وفي نفس الوقت السماح للنظام الحزبي برمّته من الاستفادة من مزايا خبرات هذه المنظمات. كما في الأمط الأخرى من التبرعات المقيّدة، فإن الأحزاب التي تتلقى هذا النوع من المساعدة قد تتحاشى القيود المفروضة على الدخل من مصادر أجنبية، وذلك بتمريضها من خلال منظمات أطراف ثالثة مستقلة قانونياً. كما في القيود الأخرى على دخل الأحزاب، فإن أنظمة الإنفاذ الفعّالة ينبغي أن تشمل المنظمات التابعة للأحزاب أيضاً.^{٨٢}

٣.٣.٣ إستراتيجيات تقديم الحوافز لتحقيق الالتزام

نظراً للصعوبات التي تواجه إنفاذ مثل هذه القوانين، فإن العديد من الديمقراطيات، بما في ذلك ديمقراطيات أوروبا الغربية، اختارت عدم تبني قيود شاملة على التبرعات. واختارت بدلاً من ذلك تقييد النفوذ المالي للمتبرعين من خلال وسائل أخرى على سبيل المثال، (التمويل العام، والقيود على الإعلان). إلا أنه يمكن تقليص التحديات التي تواجهها عملية الإنفاذ بتبني مثل تلك القيود ببطء وبشكل تدريجي، أو بموازاة تقديم التمويل العام. لقد نجحت بولندا في تبني التكتيك الأخير، كما نجحت المكسيك في استعمال كلا التكتيكين.^{٨٣}

تُعدّ تجربة بولندا مؤخراً مثلاً على كيف يمكن للقيود الصارمة على مصادر دخل الأحزاب أن تنجح بموازاة تقديم برامج التمويل العام. أي أن الأحزاب تنزع إلى الالتزام بالقوانين الجديدة التي تقيّد مصادر تمويل محددة إذا مُنحت في الوقت نفسه إمكانية الوصول إلى مصدر دخل جديد من الحكومة ملء الفجوة. مع اعتماد الأحزاب بصورة متزايدة على الأموال العامة، التي أصبحت متوافرة حديثاً، وأقل اعتماداً على التبرعات الخاصة التي فُرِضت عليها القيود مؤخراً، هناك فائدة إضافية أيضاً تتمثل في تعزيز الشفافية، حيث إن الإفصاح عن التمويل العام أسهل مراقبة وإنفاذاً من الإفصاح عن التمويل الخاص.^{٨٤}

منذ إصلاحات عام ٢٠٠١، جعلت القيود الصارمة على التمويل الخاص للأحزاب، والمصحوبة بمستويات مرتفعة من التمويل العام، تمويل الأحزاب أكثر شفافية وأسهمت في تراجع انتشار الفساد في بولندا. يُسمح بتقديم التبرعات الشخصية والدعم الحكومي المباشر، إلا أن التبرعات من الشركات والمصادر المغلفة الاسم والمصادر الأجنبية والشركات الحكومية والتبرعات العينية محظورة جميعها. كما يُحظر على الأحزاب الانخراط في الأعمال التجارية وإقامة أنشطة جمع تبرعات علنية.^{٨٥}

كما أحدثت المكسيك قيوداً صارمة على مصادر الدخل بتبني هذه القيود بالتوازي مع إصلاحات أخرى، أي توفير التمويل العام وتعزيز القدرات الرقابية على هيئات إنفاذ القانون نفسها. كما يوضح مثال

المكسيك أيضاً أن تبني إصلاحات تمويل الأحزاب عملية تفاعلية تحدث تدريجياً. في البداية كان تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية يحتل موقعاً ثانوياً بعد بناء الثقة في النظام الانتخابي بشكل عام، واحتل موقعاً مركزياً في الإصلاحات فقط بعد عام ١٩٩٣. من خلال فرض القيود على مصادر الدخل على ثلاث دفعات وعلى مدى فترة امتدت ١٥ عاماً، مُنحت الأحزاب المكسيكية مزيداً من الوقت للتكيف، وتلتزم بالقيود الجديدة.^{٨٦}

في عام ١٩٩٣، وضعت المكسيك أنظمة التمويل الخاص للمرة الأولى بوضعها قيوداً على التبرعات الخاصة، وحظر تبرعات معينة، ومُنحت سلطات محدودة للهيئات الانتخابية لإجراء التدقيق المحاسبي لأموال الأحزاب. في عام ١٩٩٦، حظرت المكسيك جميع التبرعات المغفلة وفرضت قيوداً صارمة على الحد الأقصى للتبرعات الفردية. كما مُنعت الأطراف الثالثة من شراء الإعلانات في وسائل الإعلام. وفي عامي ٢٠٠٧-٢٠٠٨، أحدثت المكسيك تغييرات إضافية على القيود على مصادر دخل الأحزاب. بموجب القانون، فإن السقف الإجمالي للتبرعات العينية والنقدية لحزب سياسي لا يمكن أن تتجاوز ١٠٪ من سقف الإنفاق على الحملة الرئاسية السابقة (رغم أنها في الواقع من المحتمل أن تكون أعلى من ذلك بكثير)، ولا يستطيع أي متبرع خاص تجاوز ٠,٥٪ من ذلك الحد. يمكن للشركات الخاصة أن تبرع، لكن تُحظر التبرعات الأجنبية.^{٨٧}

بالتوازي مع رفع القدرات على إنفاذ القوانين، وهو ما تتم مناقشته أدناه، فإن هذه الإجراءات كانت فعالة نسبياً من حيث إن المكسيك تمكنت بنجاح من القيام بالملاحقة القضائية للمخالفات.

على سبيل المثال، في أعقاب إصلاحات عام ١٩٩٦، اكتشفت مؤسسة الانتخابات الفيدرالية أكثر من تسعة ملايين دولار أميركي على شكل تبرعات لم يُبلّغ عنها في حملة الرئيس فينسنتي فوكس الانتخابية في فضيحة "أصدقاء فوكس". وأنت معظم التبرعات غير المُبلّغ عنها من كيانات لا يحق لها التبرع مثل الشركات، والأشخاص العاملين في الخارج، والمؤسسات العامة. نتيجة لذلك، فرضت مؤسسة الانتخابات الفيدرالية غرامة على الأحزاب التي دعمت الحملة الانتخابية للرئيس فينسنتي فوكس بلغت حوالي ٤٥ مليون دولار.^{٨٨}

كما يمكن للقيود المفروضة على مصادر الدخل، أن تستهدف بشكل فعال التمويل المقدم من المؤسسات غير السياسية المملوكة من الأحزاب، مثل مؤسسات الأعمال والخدمات الاجتماعية. في اليابان، قلص تقديم التمويل العام نسبة الأموال التي تجمعها أحزاب المعارضة من مثل هذه المصادر مقارنة بإيراداتها ونفقاتها الإجمالية.^{٨٩}

٣.٣.٤ التطورات الأخيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

٣.٣.٤.١ مصر

لقد كان هناك دائماً قيود على دخل الأحزاب في مصر. يُحظر على الأحزاب والمرشحين تلقي الأموال من مصادر أجنبية، بما في ذلك المواطنون المصريون المقيمون في الخارج. يمكن للأحزاب فقط أن تستعمل

الأموال من اشتراكات أعضائها، ومن التبرعات القانونية المقدمة من مواطنين مصريين، ومن التمويل العام، ومن الدخل المتأتي من الاستثمارات والأصول ذات الطبيعة غير التجارية، باستثناء تبرعات المؤسسات التجارية. في عام ٢٠٠٥، كانت القيود على التبرعات الشخصية لمرشح رئاسي ينبغي ألا تتجاوز ٢٪ من الحد الأقصى للإنفاق.^{٩٠}

مسودة قانون اقترحت في آذار/مارس ٢٠١٣، كان من شأنها أن تطلب موافقة لجنة وزارية على جميع الأموال المقدّمة للمنظمات غير الحكومية المحلية والأجنبية. وقد كان من شأن النطاق الواسع للقانون أن يقيّد أو يمنع فعلياً أنشطة المؤسسات التابعة لأحزاب سياسية خارجية.^{٩١}

٣.٣.٤.٣ ليبيا

في عام ٢٠١٢، سُنّ المجلس الوطني الانتقالي المؤقت في ليبيا سلسلة من القوانين التي تحكم انتخابات المؤتمر الوطني العام. تحظر القوانين الجديدة على الأحزاب تلقي الأموال الأجنبية أو استعمال وسائل الإعلام الأجنبية في الحملات الانتخابية. كما أنها تحظر على الأحزاب الحصول على الدعم الحكومي أو استعمال الموارد الحكومية.^{٩٢}

٣.٣.٤.٣ تونس

حظر الإطار القانوني الذي تم تبنيه لانتخابات المجلس الوطني التأسيسي على المرشحين قبول الدعم المالي المباشر وغير المباشر من مصادر أجنبية. وأي مرشح ينتهك هذا القانون يعرض نفسه لحكم بالسجن لمدة عام وغرامة تبلغ ١٠٠٠ دينار تونسي، إضافة إلى خسارة أهليته كمرشح أو كمسؤول منتخب. كما حظر على المرشحين تمويل الحملات الانتخابية باستعمال الأموال الخاصة، رغم وجود بند آخر لا يتسق مع هذا البند يسمح للأحزاب بقبول التبرعات الخاصة، لكن يحظر التبرعات الأجنبية، والتجارية والمغفلة. كما حظر القانون استعمال موارد الدولة، باستثناء التمويل العام المباشر وغير المباشر المخصص لأغراض الحملات الانتخابية.^{٩٣}

وفي نفس الوقت الذي قيّد فيه القانون التبرعات من المصادر الأجنبية والخاصة، فإنه نصّ على تقديم التمويل العام للحملات الانتخابية، بما في ذلك الدعم المباشر وغير المباشر والاستعمال العيني لوسائل الإعلام الوطنية. مثاليًا، وكما في حالة بولندا، إذا تبنت تونس هيكلية مماثلة في التمويل العام على المدى البعيد، فإن تقديم التمويل العام بموازاة فرض القيود على مصادر دخل الأحزاب سيساعد في تحفيز الأحزاب على الالتزام بالقيود الجديدة، لأن تقديم التمويل العام سيساعد الأحزاب على ردم الفجوة.^{٩٤}

رهما من أجل تحقيق مراقبة أفضل للالتزام بالقيود على الدخل والإنفاق، فإن المرسوم طلب من كل حزب أو قائمة من المرشحين فتح حساب مصرفي واحد لحملة. ويخضع الحساب لتدقيق ديوان الحسابات، الذي ينشر تقاريره حول تمويل الحملات الانتخابية للجمهور.^{٩٥}

٣.٣. ٥ اعتبارات هامة في مجال السياسات

باختصار، فإن القيود المفروضة على مصادر دخل الأحزاب شائعة جداً لكنها ذات سمعة سيئة من حيث صعوبة الإنفاذ، خصوصاً في الاقتصادات التي تعتمد بكثافة على المبادلات النقدية المباشرة وذات القطاعات المصرفية الضعيفة. يمكن اتخاذ إجراءات محددة لتسهيل الالتزام والإنفاذ. أولاً، من المهم أن تكون القيود على التمويل واقعية. يمكن للقيود المتشددة أن تفضي إلى نتائج عكسية. إذا كانت القيود متشددة بحيث لا تسمح للأحزاب بالعمل بشكل فعّال، قد تشعر الأحزاب بضرورة انتهاك القانون. وهذا سيغذي ثقافة عدم الالتزام، والتي سيصبح من الصعب تصحيحها من خلال إصلاحات تالية. ولهذا السبب، فإن درجة أعلى من الفعالية تتحقق بمنح الأولوية لمتطلبات الإفصاح قبل وضع القيود على الدخل.

من ثم، يمكن اتخاذ خطوات عملية لتسهيل الكشف عن المخالفات، وبالتالي عدم التشجيع على حدوثها. يمكن لفرض قيود على تقديم تبرعات نقدية أو المطالبة بأن تُمرَّ جميع التبرعات من خلال حساب مصرفي واحد أن تسهل على جهات الإنفاذ إجراء تدقيق محاسبي شامل. ولجعل القيود الهادفة إلى ضبط مصادر دخل الأحزاب الوطنية أكثر فعالية، ينبغي تطبيق نفس القيود على المكاتب المحلية للأحزاب وجميع الكيانات المرتبطة بها أيضاً، بحيث لا يتم تمرير أموال غير قانونية لمثل هذه الكيانات التابعة.

أخيراً، من المهم اتّباع منهج إستراتيجي حول أفضل الطرق لتبني القيود على مصادر تمويل الأحزاب. كما في حالة بولندا والمكسيك، فإن تبني القيود على مصادر التمويل بموازاة تقديم أو زيادة التمويل العام يشكل حافزاً على الالتزام والتخفيف من حدة الصدمة التي يشكلها تقييد مصادر الدخل السابقة. يسمح تقديم التمويل العام للأحزاب بمتابعة عملياتها رغم القيود الجديدة على الدخل. كما أن فرض القيود على التمويل ببطء وبشكل تدريجي يساعد الأحزاب على التكيف مع التغييرات ويسهل عليها عملية الالتزام.

٣.٤ ٤ القيود على إنفاق الأحزاب والإنفاق على الحملات الانتخابية

٣.٤. ١ الغاية من فرض الأنظمة على الإنفاق وما هي النفقات التي ينبغي إخضاعها لهذه الأنظمة؟

يتم تبني القيود على المبالغ التي يمكن للمرشحين السياسيين والأحزاب السياسية أن تنفقها لجملة من الأسباب المختلفة والتي تتمثل في: مكافحة الفساد السياسي وشراء الأصوات؛ منع انعدام المساواة بين المتنافسين السياسيين استناداً إلى وصولهم إلى الأموال وتوفير حلبة سياسية تمنح فرصاً متكافئة للمتنافسين؛ تقليص العوائق التي تحول دون دخول المعتزك السياسي؛ والحد من الإنفاق المفرط في النظام السياسي برّمته. تستند قيود الإنفاق إلى الافتراض بأن التواصل السياسي الفعّال عامل محوري في الانتخابات، وأن الإنفاق غير المنضبط يمكن أن يؤدي إلى مزايا غير عادلة بالسماح لرسائل الأحزاب التي

تتمتع بموازنات أكبر بإغراق رسائل الأحزاب الأصغر. إلا أن نفس المبرر قد يجعل القيود على الإنفاق، كالقيود على التبرعات، إشكالية بوصفه قيداً على التعبير.^{٩٦}

وتتمثل نقطة البداية في تعريف النفقات التي ينبغي أن تخضع للإفصاح، خصوصاً في سياق الحملات الانتخابية. وسيؤثر هذا الوجه بالأحزاب السياسية بشكل خاص. في حين يمكن تصنيف نفقات المرشحين الأفراد ببساطة أكبر كنفقات انتخابية، فإن الأحزاب كيانات مستمرة لها نفقات منتظمة. وليس من السهل دائماً تمييز نفقات الأحزاب السياسية التي تترتب عليها في الحملات الانتخابية عن النفقات الروتينية، لكن في بعض البلدان، يمكن لسقوف الإنفاق أن تُطبَّق فقط على الحملات الانتخابية. في حين لا يوجد إجماع حول تعريف نفقات الحملات الانتخابية، فإن تعريفاً موسعاً يمكن أن يكون "أي نفقات تترتب على حزب سياسي مسجّل أو نيابة عنه أو على مرشح للترويج للحزب أو المرشح في انتخابات أو في التحضير لانتخابات مستقبلية، بما في ذلك النفقات التي تهدف إلى إلحاق الضرر بالأفراق المستقبلية لحزب أو مرشح آخر".^{٩٧}

بعض البلدان وضعت تصنيفات أكثر تفصيلاً للنفقات. يورد القانون المكسيكي، على سبيل المثال، ثلاثة أمطاط من النفقات، بما في ذلك الإعلانات العامة (مثل الإعلانات الورقية التي تُسلّم باليد واللافتات واستئجار الأماكن)؛ والنفقات العامة للحملات الانتخابية (بما في ذلك بنود مثل رواتب الموظفين المؤقتين وأجور النقل)؛ وإنتاج الإعلانات التلفزيونية ونفقات الإعلانات المطبوعة. وهذا يستثني النفقات على التشغيل الاعتيادي للأحزاب أو دعم هيئاتها الإدارية أو منظماتها، رغم أن النفقات، مرة أخرى، يمكن أن تورّد في كلا الفئتين. يقسم مخطط هيئة الانتخابات في المملكة المتحدة، والذي وُضع لإرشاد مراقبي المجتمع المدني، النفقات الانتخابية إلى الإعلان والأنشطة الدعائية؛ الإعلان الضمني؛ والنفقات غير الإعلامية، بما في ذلك التكاليف التشغيلية والإدارية، وإجراء المسوح واستطلاع الآراء وتصميم وإدارة الحملات، وعقد التجمّعات، والفعاليات، والتواصل المباشر مع الناخبين، وتوزيع المال وغيره من المزايا المباشرة على الناخبين.^{٩٨}

من الصعب تقييم فعالية القيود على الإنفاق. ومن المهم، على نحو خاص، التفكير في الصعوبات التي ينطوي عليها فرض القيود على الإنفاق ومضامينها على حرية التعبير بالنسبة للمرشحين والأحزاب ومنظمات المجتمع المدني والمواطنين. تتفاوت مستويات الإنفاق السياسي بين الكيانات والأنظمة السياسية المختلفة، وينبغي التعامل بحذر مع أي ادعاء بأنه ينبغي لبلد أن يفرض بالضرورة سقفاً متديناً على الإنفاق السياسي. رغم ذلك، فإن عدداً من الأدوات الدولية تصدّت لقضية القيود على الإنفاق. لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان تدافع عن مفهوم القيود على الإنفاق، وتقول بأنه "قد يكون فرض قيود معقولة على الإنفاق على الحملات الانتخابية مبرراً؛ عندما يكون ذلك ضرورياً لضمان عدم تقويض الخيار الحر للناخبين، أو تشويه العملية الديمقراطية من خلال الإنفاق غير المتناسب نيابة عن أي مرشح أو حزب". أدوات أخرى أصدرتها منظمات تعددية مثل مجلس أوروبا ومنظمة الدول الأمريكية، إضافة إلى

المنظمات غير الحكومية الدولية مثل منظمة الشفافية الدولية، تتصدى لقضية القيود على الإنفاق. انظر الملحق ٢ لمراجعة نص الأدوات التعددية المختلفة وتوصيات المنظمات غير الحكومية الدولية.^{٩٩}

جدير بالتحذير هنا، أن القيود على الإنفاق قد تساعد الأحزاب الحاكمة على تعزيز قوتها. عبر فرض قيود متدنية أكثر مما ينبغي، فإن الحزب الحاكم قد يُجرّد خصومه من القدرة على الوصول إلى ناخبين محتملين، في حين أن الحزب الحاكم يتمتع بميزة أنه معروف جيداً. ويمكن للأحزاب الحاكمة أن تسيء استعمال موقعها من خلال الوصول إلى التلفزيون الحكومي، والمرافق العامة والأموال العامة، وقد تكون في موقع يمكنها من إنفاذ القيود على الإنفاق بشكل انتقائي لإلحاق الضرر بالخصوم. أما الشروط غير التقليدية على الإنفاق، فقد تساعد بشكل أكثر فعالية الأحزاب الجديدة على التنافس مع المرشحين الذين يحتلون مناصب رسمية أو مع الأحزاب الحاكمة.^{١٠٠}

٣.٤.٢ أمهات القيود على الإنفاق

تتخذ القيود على الإنفاق شكلين. أولاً، يمكن لوضع سقف عام على الإنفاق أن يقيّد الإنفاق الإجمالي للحزب على حملاته الانتخابية. ويمكن للسقف العام أن يكون مبلغاً مقطوعاً أو أن يتم تحديده على أساس الحد الأدنى للرواتب، أو مضاعفاً لعدد الأشخاص، أو معايير أخرى. وكبديل عن ذلك، يمكن أن يتخذ شكل حالات منع خاصة، مثل تقييد الإعلانات التلفزيونية للأحزاب بفترات محددة. تنزع السقوف العامة للإنفاق لأن تكون أكثر صعوبة في الإنفاذ، وقد تبنّاها عدد قليل من الديمقراطيات. أما منع أشكال معينة من الإنفاق على الإعلان فهو أكثر شيوعاً. لدى معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا شكل من أشكال الحظر على شراء الأصوات، وهو حظر شائع، وقد تبنى بعضها قيوداً عامة على الإنفاق أيضاً، كما يتم وصفه أدناه.^{١٠١}

مشاكل عامة. إن القيود على الإنفاق السياسي، كالقيود على الدخل، يصعب إنفاذها حتى في الديمقراطيات الراسخة. كما توضح أجزاء هذا التقرير التي تعالج آليات الإنفاذ، فإن الإنفاذ الفعال لقوانين التمويل السياسي بشكل عام مهمة صعبة، وتتطلب هيئات إنفاذ قوية. كما أن تحديد المستوى المناسب للإنفاق المسموح يمكن أن يكون صعباً جداً. السقوف المرتفعة جداً غير فعّالة؛ والحدود المتدنية جداً تشكّل حوافز للأحزاب والمرشحين لمحاولة الالتفاف على القواعد، كما أنها أكثر صعوبة في الإنفاذ. إذا شعرت جميع الأحزاب بأن الحد أدنى مما ينبغي، فإنها قد تعقد جميعها ضمناً "معاهدة عدم اعتداء"؛ بحيث لا يتخذ أي منها إجراءً ضد الأحزاب الأخرى التي تحتال على القواعد. ونتيجة لذلك، فإن الهيئات الرقابية، ووسائل الإعلام، والمنظمات غير الحكومية والجمهور لا يحصلون على معلومات مهمة، ويلحق الضرر بالثقة العامة بنظام التمويل السياسي برمّته.^{١٠٢}

يتمثل أحد المقترحات في أن يتم تنسيق القيود على الإنفاق مع القيود على مصادر التمويل، استناداً إلى المنطق القائل بأن السماح للأحزاب والمرشحين بجمع أكبر مبلغ من المال يستطيعون جمعه وفي نفس الوقت محاولة تقييد الإنفاق؛ سيؤدي على الأرجح إلى عدم الالتزام. على سبيل المثال، وضعت كندا

والبرازيل قيوداً على الدخل والإنفاق. بشكل عام، فإن حوالي ٣٧٪ من البلدان لديها قيود على دخل الأحزاب، في حين أن ٢٨٪ فقط تضع قيوداً على إنفاق الأحزاب. عامل مهم آخر في الالتزام هو الكلفة الأخلاقية المرتبطة بالإنفاق المفرط. إذا كان اللاعبون السياسيون والجمهور غير مبالين بالإنفاق المفرط، فإن الكلفة الأخلاقية لا توفر حافزاً كافياً للأحزاب والمرشحين للالتزام بالقواعد. مثالياً، ينبغي للبتعات السلبية والعقوبات أن تفوق مزايا عدم الالتزام، بحيث لا تجد الأحزاب أن من مصلحتها دفع الغرامة والاستمرار بمخالفة الأنظمة.^{١٣}

الإنفاق على الإعلان ووسائل الإعلام. تُفرض القيود على الإنفاق على الإعلان التلفزيوني عادة مع توفير فترات إعلانية للأحزاب والمرشحين في وسائل الإعلام التي تملكها الدولة. إن نجاح هذا النوع من الإجراءات، يعتمد على توافر وسائل الإعلام المملوكة من قبل الدولة ووجود نظام مؤسسي للأحزاب، إذا أراد البلد تجنب حدوث طوفان من الإعلانات السياسية لمرشحين غير معروفين نسبياً دون أن يكون لذلك أثر كبير على الجمهور. هذا النمط من الإجراءات شائع في دول أوروبا الشرقية ما بعد الشيوعية. على سبيل المثال، فإن رومانيا، وسلوفاكيا وأوكرانيا تخصص أوقاتاً محددة على الإذاعة والتلفزيون للأحزاب. ويُطبق الإجراء ذاته في بلدان أميركا اللاتينية، حيث تمنح معظم الأحزاب السياسية إمكانية الوصول إلى وسائل الإعلام الحكومية أو الخاصة أو كليهما خلال الحملة الانتخابية، رغم أن استعمال وسائل الإعلام الحكومية أكثر شيوعاً. ثمة مثال على نظام جديد شامل ومقيّد نسبياً للإنفاق على وسائل الإعلام في المكسيك، التي تبنت عام ٢٠٠٧ سلسلة من الإصلاحات على التمويل السياسي، بما في ذلك إيجاد إطار للإعلانات في وسائل الإعلام. أتى هذا النظام جزئياً رداً على اتهامات بتحيّز وسائل الإعلام ضد أحزاب معيّنة. بعد التعديلات، باتت هيئة الانتخابات تقدم مساحات مجانية لجميع الأحزاب في وسائل الإعلام العامة والخاصة، على حد سواء. إلا أن شراء الإعلانات الإضافية في وسائل الإعلام الخاصة محظور بشكل صريح.^{١٤}

من المرجح أن يكون إنفاذ القيود على الإعلانات التلفزيونية والإنفاق على وسائل الإعلام، وهي البنود الأكثر بروزاً في الحملات السياسية، أكثر نجاحاً من فرض قيود الإنفاق العام بالنظر إلى أنها واضحة للعيان. يمكن لحالات الحظر أو وضع القيود على تصنيفات محددة من الإنفاق أن تؤثر على أنشطة المجتمع المدني أو المراقبين الخارجيين الآخرين.^{١٥}

٣.٤.٣ ما الذي ينبغي للتشريعات أن تعالجه؟

الأحزاب السياسية مقابل المرشحين. هناك قدر أكبر من الضوابط على المرشحين مما تخضع له الأحزاب السياسية؛ ٤٤٪ من البلدان تضع قيوداً على إنفاق المرشحين، في حين أن ٢٩٪ منها تفرض قيوداً على النفقات السنوية أو الحملات الانتخابية للأحزاب. لكن إذا كان للإنفاق أن يُضبط بفعالية، فإن خلق مناخ سياسي صحي وتنافسي يشير بقوة إلى الحاجة لوضع ضوابط لنفقات المرشحين والأحزاب على حد سواء. في غياب القيود على الأحزاب، فإنها قد تنفق نيابة عن المرشحين، مما يقوّض فعالية القيود المفروضة على المرشحين.^{١٦}

الإنفاق الدائم مقابل الإنفاق على الحملات الانتخابية. من الصعب التمييز بدقة بين النفقات التشغيلية الروتينية والنفقات التشغيلية المتعلقة بالحملات الانتخابية. تتمثل إحدى طرق القيام بذلك في ملاحظة أية تغييرات في أنماط معينة من الإنفاق بين السنة الانتخابية والسنة غير الانتخابية. يمكن للزيادات الواردة في السنة الانتخابية أن تُصنّف كإنفاق على الحملات الانتخابية في غياب دليل يتناقض مع ذلك. نظراً لهذه الصعوبات العملية، وبسبب الاحتياجات المختلفة والأنماط التنظيمية المستعملة من قبل الأحزاب السياسية، فإن فرض القيود على النفقات المستمرة للأحزاب السياسية أمر غير شائع.^{١٠٧}

في هذا السياق، فإن المعلومات المتوافرة الوحيدة هي من إسرائيل. في بيئة الحملات الانتخابية ذات الإيقاع السريع، فإن تقييد إنفاق الأحزاب يُحتم على المقترات المركزية للأحزاب السيطرة على الإنفاق المحلي للأحزاب لضمان عدم تجاوز الحدود المسموح بها. وتتمثل إحدى وسائل القيام بذلك في وضع الموازنات بعناية، إضافة إلى وضع النفقات على الإنترنت بحيث تتمكن المقترات الانتخابية للأحزاب من مراقبة نفقات فروعها وضبطها بشكل يومي.^{١٠٨}

فترات الحملات الانتخابية. في العديد من البلدان، تُعرّف فترة الحملة الانتخابية بأنها عدد محدود من الأيام قبل الانتخابات، أو الفترة التي تبدأ من لحظة إعلان الانتخابات، في حين أن بلدانا أخرى لا تحدد فترة معينة للحملات الانتخابية. قد يشكل تحديد فترة الحملة الانتخابية طريقة فعّالة للتحكم بمقدار الإنفاق بين الأحزاب والمرشحين. إضافة إلى وضع فترة إجمالية محددة هي الحملة الانتخابية، يمكن وضع أنظمة لأشكال محددة من الحملات بشكل منفصل أيضاً. على سبيل المثال، في إسرائيل، تغطي القيود المتعلقة بالتغطية الإعلامية فترة ١٥٠ يوماً قبل الانتخابات وتُحظر جميع الحملات في دور السينما وعلى التلفزيون في الشهر الأخير من الحملة الانتخابية. إلا أن تحديد فترة الحملة الانتخابية قد يشجع الأحزاب أو المرشحين على الإنفاق على أنشطة الحملات الانتخابية قبل تاريخ بدئها، على سبيل المثال بطبع المواد الدعائية أو إرسال رسائل مباشرة بالبريد. إضافة إلى ذلك، عندما تكون الحملات الانتخابية متواترة جداً، قد يكون من المستحيل التمييز بين الفترات الواقعة ضمن الحملات الانتخابية والفترات الواقعة خارجها. ولذلك، فإن إحدى وسائل جعل القيود على فترات الحملات الانتخابية أكثر نجاحاً تتمثل في فرض العقوبات على الإنفاق قبل فترات الحملات الانتخابية.^{١٠٩}

إنفاق الأطراف الثالثة. يمكن لمراقبة الإنفاق بدلاً من مراقبة الدخل أن تكشف الفساد، أو أن تشير إلى احتمال وجود فساد. إن الإنفاق الناجح يتطلب رقابة ليس فقط على الأحزاب السياسية والمرشحين، بل على اللاعبين الخارجيين الذين يمكن أن ينفقوا المال نيابة عن حزب أو مرشح. وغالباً ما تشمل الأطراف الثالثة أفراداً، أو شركات، أو مصالح أو مجموعات سياسات. إذا فُرضت القيود فقط على الأحزاب السياسية والمرشحين، يمكن للاعبين السياسيين بسهولة أن يحوّلوا إنفاقهم إلى قنوات لا تشرف عليها الهيئات الرقابية. على سبيل المثال، يمكن للأحزاب أن تنشئ منظمات تدّعي الاستقلال لا ترتبط قانونياً بالحزب، لكن الهدف الحقيقي لها يكون تمرير التمويل نيابة عن الحزب. في الهند، يفرض القانون القيود على إنفاق المرشحين فقط وليس على إنفاق الأحزاب أو الداعمين الذين ينفقون نيابة عن المرشحين.

هذه القاعدة تجعل القيود على الإنفاق غير فعالة إلى حد بعيد، كما أنها تفضي، إضافة إلى ذلك، إلى الإنفاق السري على الحملات، بعيداً عن أعين الهيئات الرقابية. على النقيض من ذلك، وضعت كندا قيوداً مفصلة على النفقات الانتخابية تطبّق على الأطراف الثالثة، إضافة إلى انطباقها على الأحزاب السياسية والمرشحين.^{١١٠}

قضية مهمة أخرى ينبغي توضيحها تتمثل في التعريف القانوني للأطراف الثالثة. التشريع الكندي، الذي يضع قيوداً على المرشحين والأحزاب على حد سواء، يُعرّف الطرف الثالث بأنه شخص أو مجموعة غير المرشح، أو الحزب السياسي المسجّل أو جمعية انتخابية في دائرة انتخابية تابعة لحزب سياسي. بعض البلدان، مثل لبنان، تتطلب أن يذكر المرشح الإنفاق الذي ترتب على أطراف ثالثة عند الإبلاغ عن نفقاته. المادة ٥٨ من قانون الانتخابات اللبناني لعام ٢٠٠٨ ينص على أن "النفقات الإجمالية المترتبة على المرشح وتلك التي تُنفق لصالحه أو بموافقة الصريحة أو الضمنية من قبل أشخاص آخرين، تعتبر نفقات انتخابية". المادة ٦١ (٣) تنص على أنه ينبغي للمرشح أن يقدم إخطاراً عن نفقاته والنفقات النقدية أو العينية الأخرى التي تنفقها أطراف ثالثة. إلا أن الصياغة غير الدقيقة للقانون قد تجعل الالتزام صعباً، لأنه ليس ثمة قواعد توجيهية تُذكر للمرشحين إزاء تحديد ما يشكل "الموافقة الضمنية".^{١١١}

غير أنه ليس من السهل دائماً التمييز قانونياً بين دخل الحزب والتبرعات العينية ونفقات الأطراف الثالثة. في قانون انتخابات رومانيا لعام ٢٠٠٠، اشترت شركات التبغ وقتاً على التلفزيون لعرض إعلانات لمرشحين معينين، مما يمكن أن يوصف بشكل منصف بأنه ينتمي إلى أي من هذه التصنيفات. عملياً، فإن بعض البلدان مثل رومانيا تُصنّف مثل هذا الإنفاق على أنه جزء من دخل الأحزاب، في حين أن بلدانا أخرى، مثل المملكة المتحدة، تعتبره جزءاً من الإنفاق. علاوة على ذلك، فإن وضع الضوابط على إنفاق الأطراف الثالثة يطرح نفس المشاكل التي يمكن أن ترتبط بتقييد التعبير السياسي المشروع من قبل الأفراد والمنظمات، ولذلك يصعب وضع خط واضح وسليم. كما أنه من غير المؤكد أن هناك طريقة ناجحة في مراقبة إنفاق الأطراف الثالثة. إحدى التقنيات المقترحة، وهي الأسهل من حيث التنفيذ عندما يخضع الإنفاق فعلياً لرقابة هيئة عامة، يتمثل في تصنيف أي فرق بين الإنفاق المعلن والمراقب على أنه إنفاق أطراف ثالثة، وتصنيفه على أنه تبرّع مما يخضعه للقيود على الدخل.^{١١٢}

٣.٤.٤ آخر التطورات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

٣.٤.٤.١ مصر

لقد ظلت القوانين الناظمة للقيود على الإنفاق دون تغيير تقريباً خلال المرحلة الانتقالية التي ما تزال مستمرة في مصر. ليس هناك ذكر لتمويل الأحزاب السياسية في دستور عام ١٩٧١ ولا في الدستور المعلق لعام ٢٠١٢. تنص القوانين المتعلقة بالحملات الانتخابية والرئاسية والتشريعية على سقف عام على الإنفاق على الحملات الانتخابية.

القانون رقم ١٧٤ لعام ٢٠٠٥ حول تنظيم الانتخابات الرئاسية، يضع حداً أقصى لإنفاق كل مرشح على الحملة الانتخابية هو ١٠ مليون جنيه مصري و٢ مليون جنيه مصري في حالة الجولة الثانية. ينبغي أن تمر جميع معاملات الإنفاق من خلال حساب مصرفي واحد، كما ينبغي تقديم جميع تقديرات الإنفاق إلى هيئة الانتخابات الرئاسية خلال ١٥ يوماً من إجراء الانتخابات. التغيير الوحيد الذي حدث بعد سقوط الرئيس مبارك كان قرار هيئة الانتخابات الرئاسية رقم ٩ لعام ٢٠١٢ الذي يعين لجنة خاصة لمراقبة وتقييم النفقات. كما ينص القرار على غرامات وحكم بالسجن على كل مرشح يتجاوز حد الإنفاق. علاوة على ذلك، حظرت هيئة الانتخابات الرئاسية إقامة الحملات الانتخابية خارج الفترة المحددة قانونياً، وعززت المادة ٢٠ من قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية، التي تنص على أن الفترة الانتخابية تبدأ قبل ثلاثة أسابيع من الانتخابات وتنتهي قبل يومين من تاريخ إجراء الانتخابات. يمكن لمصر أن تضيف إلى فعالية هذا الإجراء بفرض عقوبات على الأحزاب أو المرشحين الذين لا يلتزمون بالحدود المفروضة على فترة الحملة الانتخابية.^{١١٣}

الهيئة العليا للانتخابات موهولة بوضع قيود للإنفاق على انتخابات مجلس النواب. ويحدد قرار الهيئة العليا للانتخابات رقم ٢١ حداً أقصى للإنفاق على الحملة الانتخابية هو ٥٠٠,٠٠٠ جنيه مصري للجولة الأولى و٢٥٠,٠٠٠ للانتخابات الجولة الثانية، لكن لم يتم تحديد هيئة رقابة أو إنفاذ. ليس هناك بنود محددة تتعلق بتمويل الأحزاب السياسية في انتخابات مجلس الشورى؛ كلا القانونين المتعلقين بانتخابات مجلس الشورى يعالجان موضوع المرشحين.^{١١٤}

كان حجم الإنفاق في الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠١٢ موضوعاً للنقاش. زعم المرشحون في كثير من الأحيان أن حد الإنفاق الحالي متدنٍ جداً بالنسبة لحملة وطنية في بلد بحجم مصر. قد يكون السقف غير الواقعي قد شجّع الحملات على إنفاق أموال إضافية لم يُبلّغ عنها، أو شجّع مجموعات أخرى من الأفراد على إنفاق أموال لم يُبلّغ عنها نيابة عن المرشحين. خلال أول مناظرة رئاسية على الإطلاق تُنقل على التلفزيون في مصر، زعم بعض المرشحين بشكل خاص أن حدود الإنفاق ينبغي أن ترتفع نظراً لارتفاع تكاليف الإعلانات. تبرز هذه القضية الحاجة إلى تنظيم عملية الوصول إلى وسائل الإعلام. رغم أن القانون يتطلب بشكل عام الوصول العادل والمنصف إلى وسائل الإعلام خلال الفترة الانتخابية، ليس هناك أحكام تقيّد الإنفاق على وسائل الإعلام.^{١١٥}

في المرحلة القادمة، قد يرغب صنّاع السياسة المصريون بضمان معالجة القوانين للأحزاب والمرشحين في الوقت نفسه، إضافة إلى إنفاق الأطراف الثالثة. كما يمكن لفرض قيود محددة على الإنفاق على الإعلانات في الإذاعة والتلفزيون أن تساعد، حيث إن الإعلانات باتت مهمة بشكل متزايد في الانتخابات المصرية.

٣.٤.٤.٣ ليبيا

لا يذكر الإعلان الدستوري لعام ٢٠١١ وتعديلاته لعام ٢٠١٢ قيوداً على الإنفاق على الأحزاب السياسية. بُدلت المحاولة الأولى لتنظيم الإنفاق من قبل المجلس الوطني الانتقالي في القانون رقم ٢٩ لعام ٢٠١٢

حول تنظيم الأحزاب السياسية. المادة ٢٣ تحتوي "بند الغاية"، وتذكر أنه لا يمكن إنفاق الأموال إلا على الأنشطة التي تهدف إلى تحقيق أهداف الحزب.

ترد الأحكام الأكثر تفصيلاً في القانون رقم ٤ لعام ٢٠١٢ حول انتخاب المؤتمر الوطني العام، والذي حوّل سلطة تعريف فترة الحملة الانتخابية وسقف الإنفاق للهيئة الوطنية العليا للانتخابات. وضعت الهيئة القيود في المرسوم رقم ٨٥ لعام ٢٠١٢ على المرشحين الأفراد بين ٢٥,٠٠٠ - ١٥٠,٠٠٠ دينار ليبي، وبالنسبة للأحزاب بين ٩٠,٠٠٠ - ٤٠٠,٠٠٠ دينار ليبي، حسب عدد الناخبين المسجلين والمنطقة الجغرافية لكل دائرة انتخابية. طُلب من المرشحين الفائزين تقديم تقرير مفصل عن دخل ونفقات حملاتهم الانتخابية إلى الهيئة الوطنية العليا للانتخابات خلال ١٥ يوماً من إعلان النتائج النهائية.^{١١٦}

لا ينظّم القانون إنفاق الأطراف الثالثة أو يفرض قيوداً على الوصول إلى وسائل الإعلام، رغم أن القانون رقم ٤ ينصّ على "المساواة وتكافؤ الفرص لجميع المرشحين والكيانات السياسية". وتم تفصيل ذلك في الأمر التنظيمي رقم ٦٤ لعام ٢٠١٢. إضافة إلى أوقات الإعلان التي توقّر من قبل وسائل الإعلام الحكومية للمرشحين، سُمح للمرشحين شراء مساحات في وسائل الإعلام الخاصة دون أي قيود قانونية؛ وقد ترغب المجالس التشريعية القادمة بوضع قيود على شراء الوقت في وسائل الإعلام وعلى الإعلانات.^{١١٧}

٣. ٤. ٤. ٣ تونس

فرض المرسوم رقم ٣٥ بتاريخ ١٠ أيار/مايو ٢٠١١ أنظمة جديدة على حدود الإنفاق في انتخابات المجلس الوطني التأسيسي التونسي. نص القانون على حدود إنفاق عامة وحدود محددة، بما في ذلك استعمال وسائل الإعلام، وحدد فترة الحملة الانتخابية بثلاثة أسابيع. وضعت الحدود على المرشحين بالنسبة لوسائل الإعلام الوطنية فقط؛ وكُلّفت الهيئة الانتخابية التونسية، وهي الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بوضع المزيد من الأنظمة. كما حُوّلت السلطات المحلية بتوفير مساحات ملصقات الحملات الانتخابية، وحُظر على المرشحين استعمال مساحات أخرى.^{١١٨}

وضع المرسوم رقم ٢٤٧٢ (أيلول/سبتمبر ٢٠١١) سقفاً للإنفاق في كل دائرة انتخابية حدده بثلاثة أضعاف التمويل العام المقدم للحملة الانتخابية. وبالمقابل فإن التمويل العام تم تحديده على أساس عدد الناخبين.^{١١٩}

المادة ٧٠ من المرسوم رقم ٣٥ تنص على أن الهيئة المركزية للهيئة العليا المستقلة للانتخابات هي الجهة المخوّلة بالتحقق من التزام المرشحين الفائزين بالأحكام المتعلقة بتمويل الحملات، وتعطيها سلطة الحكم بعدم صلاحية نتائج الانتخابات في حال عدم الالتزام. وقد سبب ذلك بعض الصعوبات بعد الحملة الانتخابية، حيث ظهرت إشكالات تتعلق بالإلغاء المبدئي لفوز مرشحي أحد الأحزاب، العريضة الوطنية. إضافة إلى ذلك، فإن القانون يخوّل ديوان الحسابات واجبات الإنفاذ بعد الانتخابات.^{١٢٠}

إن عدم تقديم تعريف واضح لما يُعدُّ نفقات الحملات الانتخابية جعل من الصعب على المرشحين الالتزام بواجباتهم في انتخابات عام ٢٠١١. ذكرت الهيئة الوطنية العليا للانتخابات "أن جميع النفقات المتعلقة باستهلاك المعدات والمنتجات والخدمات المصممة لاجتذاب الناخبين والتي استُعملت خلال الحملة الانتخابية، تُعدُّ نفقات للحملة الانتخابية". إلا أن هذا لم يُزل الغموض المتعلق بالتبرعات العينية، خصوصاً فيما يتعلق بالنفقات التي لا تهدف مباشرة لاجتذاب الناخبين، مثل المساحات المكتتية. مشكلة أخرى طرحها حد الإنفاق هي أنه كان متدنياً بشكل غير واقعي. يتمثل أحد الحلول الممكنة لهذا في أخذ عدد السكان في كل دائرة انتخابية بعين الاعتبار، بدلاً من عدد الناخبين المسجلين، عند تحديد حدود الإنفاق لكل دائرة انتخابية. كما ينبغي أخذ التضخم بعين الاعتبار عند تحديد أو تعديل حدود الإنفاق. وعلى المشرعين التفكير بفرض أنظمة على إنفاق الأطراف الثالثة.^{١١}

٣.٤. ٥ اعتبارات مهمة في مجال السياسات

عند النظر فيما إذا كان ينبغي أو لا ينبغي وضع حدود للإنفاق، على المشرعين أن يأخذوا بعين الاعتبار صعوبة الإنفاذ ومخاطر وضع حدود مرتفعة أكثر أو أدنى مما ينبغي. إن حد الإنفاق العام، إذا أسيء استعماله، يمكن أن يلحق الضرر بالتنافس السياسي أكثر مما يساعد. ولذلك على الهيئات التشريعية أن تكون حذرة، وأن تضع حدود الإنفاق استناداً إلى السياق السياسي الخاص للبلد، وبعد دراسة التداعيات العملية لإنفاذ هذه الحدود. يمكن أن تكون حدود الإنفاق مصحوبة بقيود على مصادر الدخل، وينبغي أن تُطبَّق على الأحزاب والمرشحين الأفراد على حد سواء. كما يمكن لتحديد الفترة الرسمية للحملات الانتخابية وتقييد الإنفاق خارج هذه الفترة أن يساعد في تقليص الإنفاق الإجمالي على الحملات الانتخابية. ينبغي للقوانين أن توضح أنواع النفقات المتضمنة في حدود الإنفاق؛ والقيود المفروضة على أنواع معينة من الإنفاق مثل حظر شراء الأصوات وقيود محددة على الإعلانات في الإذاعة والتلفزيون التي يمكن مراقبتها وإنفاذها بسهولة أكبر. ينبغي أن يوجد اهتمام خاص بإنفاق الأطراف الثالثة لمنع نشوء ثغرات تضعف أثر القيود المفروضة على إنفاق الأحزاب والمرشحين. وأخيراً، ينبغي أن تكون العقوبات المفروضة على خرق حدود الإنفاق كبيرة بما يكفي لتشكّل رادعاً للأحزاب.

٣.٥. ٥ الإفصاح عن تمويل الأحزاب للجمهور

٣.٥. ١ لماذا ينبغي تنظيم الإفصاح عن تمويل الأحزاب؟

يشير الإفصاح إلى تقديم المعلومات في الوقت المناسب حول دخل ونفقات الأحزاب والمرشحين. في حين تتوافر عدة أشكال من الأنظمة لضبط دور المال في السياسة، فإن الإفصاح ضروري لجميع تلك الأنظمة كي تكون ناجحة؛ لأن القواعد الأخرى لتمويل الأحزاب يتم إنفاذها بشكل أساسي من خلال نظام الإفصاح. تطلب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من الدول الموقعة عليها بذل جهود، بنية طيبة، لتحسين شفافية التمويل السياسي، وتحدد الإفصاح على أنه الأداة الرئيسية لتحقيق هذا الهدف.^{١٢}

يمكن لأنظمة الإفصاح عن تمويل الأحزاب المصاغة بعناية أن تساعد في زيادة الشفافية والمنافسة في النظام السياسي. كما يمكن لتقديم المعلومات العامة عن مصادر موارد الأحزاب والمرشحين أن تساعد الناخبين على تحقيق فهم أفضل عن تفضيل الأحزاب والمرشحين للسياسات، وهو ما يؤدي إلى درجة أكبر من الشفافية، والمساءلة وإلى خيارات في التصويت تستند إلى معلومات أفضل. يمكن لإعطاء الناخبين معلومات تتعلق بمن يتبرع للأحزاب والحملات الانتخابية - وبالتالي يؤثر في سياساتها - أن يساعد في الحد من النفوذ غير المبرر. وعلى نحو مماثل، فإن متطلبات الإبلاغ الصحيحة تضمن أن عدداً أكبر من الأحزاب والمرشحين يستطيعون نشر رسائلهم، وذلك بتمكين إنفاذ قواعد تمويل الأحزاب الأخرى التي تزيد من المنافسة.^{١١٣}

ستعزز مصداقية ونجاح أنظمة الإفصاح عن التمويل السياسي من توافر الموارد العامة الكافية، الصحافة الحرة، القدرات البيروقراطية، ووجود نظام قضائي وملاحقة قضائية سليم.^{١١٤}

٣.٥.٢ عناصر نظام الإفصاح عن التمويل السياسي

لقد تم تبني توصيات لزيادة الشفافية والمصداقية في مجال التمويل السياسي والإبلاغ المالي من قبل هيئات إقليمية ودولية، بما في ذلك مجلس أوروبا ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا. العديد من البلدان تُضمّن دساتيرها أحكاماً تطلب الشفافية في دخل أو نفقات الأحزاب السياسية.^{١١٥}

بالنظر إلى الإطار القانوني برمته، فإن حوالي ٨٨٪ من البلدان تطلب أن تنخرط الأحزاب السياسية و/أو المرشحين بشكل من أشكال الإفصاح المالي. لكن حوالي ٥٣٪ فقط من البلدان تطلب الإبلاغ من قبل الأحزاب والمرشحين، وهو ما يشكل ثغرات. في حوالي ٢٨٪ من البلدان التي تبنت متطلبات الإفصاح، لم تعط أية مؤسسة دوراً رسمياً لدراسة المعلومات المفصّح عنها أو التحقيق في الخروقات المحتملة للتمويل السياسي، ما يجعل المتطلبات غير فعّالة إلى حد كبير. أخيراً، فإن حوالي ٢٥٪ من البلدان التي تطلب الإفصاح، ليس هناك متطلبات تجعل المعلومات المفصّح عنها متاحة للجمهور، وهو ما يعيق تحقيق الشفافية.^{١١٦}

تتمثل المتغيرات الرئيسية لنظام الإفصاح عن التمويل السياسي فيما يلي: من يفصح، وعمّا يفصح، وبلن، ومتى.^{١١٧}

٣.٥.٢.١ من يفصح؟

ينبغي أن يكون مطلوباً من منظمات الأحزاب والمرشحين تقديم تقارير مالية. إذا تم وضع الضوابط على الأحزاب بمفردها أو المرشحين بمفردهم، فإن الجهة الخاضعة للأنظمة قد تتمكن من تمرير الأموال من خلال الجهة غير الخاضعة للأنظمة، والالتفاف على قواعد التمويل السياسي الأخرى وتجنّب الانكشاف. في بعض البلدان، يترتب على المتبرعين أيضاً أن يبلغوا عن تبرعاتهم، رغم أن هذا النوع من المتطلبات يصعب إنفاذه. يمكن للإعفاءات الضريبية أن تشكل حافزاً لهذا النوع من الإبلاغ، على سبيل المثال يجعل

التبرعات معفية من الضرائب أو فرض معدلات ضريبية أقل عليها، ما يمكن أن يؤدي إلى درجة أكبر من الشفافية.^{١٢٨}

الكيانات المرتبطة مباشرة أو بشكل غير مباشر بالأحزاب السياسية ينبغي أن يُطلب إليها أيضاً الاحتفاظ بحسابات وسجلات مفصلة، كما ينبغي أن يكون مطلوباً من الأحزاب أن يكون لديها نظام يجمع حسابات وسجلات الجهات المرتبطة بها. المأزق بالنسبة للمصلحين هو أنه إذا أُخضع عدد محدود من قنوات التمويل السياسي لقواعد الإفصاح، فإن أولئك الذين يرغبون بتحقيق النفوذ من خلال التمويل سيلجؤون بشكل طبيعي إلى قنوات بديلة غير خاضعة للأنظمة. وعندما تغطي متطلبات الإفصاح الأحزاب والمرشحين فقط، فإن الأحزاب، والمرشحين، والمتبرعين يمكنهم تجنب الإفصاح بنجاح من خلال تمرير إجراءاتهم المالية من خلال أطراف ثالثة سياسية تجمع التبرعات وتقوم بالإفصاح نيابة عنهم - مثل حملات القيادة ومجموعات ومؤسسات شباب الأحزاب والمنظمات الشخصية التابعة للقيادة. لكن ينبغي لمتطلبات الإفصاح أن تكون عملية. ستكون الخيارات فيما يتعلق بنطاق وتفاصيل الإفصاح المطلوب، والوصول إلى البيانات ونشرها، مهمة عند وضع الأنظمة لأنشطة مجموعات الأطراف الثالثة، وستكون مرتبطة غالباً بالوضع الضريبي للمنظمات.^{١٢٩}

ينبغي أن يكون لكل منظمة ومرشح موظف واحد مسؤول عن الالتزام، يتلقى تدريباً خاصاً بذلك ويكون مسؤولاً قانونياً عن تحقيق متطلبات الإفصاح. على سبيل المثال، تفرض كولومبيا تعيين مدير حملة انتخابية عندما يكون حد إنفاق المرشح فوق مقدار يشكل الحد الأدنى، وتطلب التدقيق المحاسبي للحملات الرئاسية. الأحزاب السياسية في كولومبيا ملزمة قانونياً بتضمين أنظمتها الداخلية أحكاماً للتدقيق المحاسبي على تمويلها. بشكل عام، فإن موظفي الالتزام في كل حزب ولكل مرشح ينبغي أن يقوموا بإجراءاتهم من خلال حساب واحد، مما يسهل تحقيق الرقابة الداخلية والخارجية. على موظف الالتزام في الحزب والموظفين التابعين له إدارة جميع الإيصالات، والنفقات، والتسجيل، والإبلاغ. بالطبع، ثمة اعتبار هام ينبغي الانتباه إليه في تبني سياسة الإفصاح وهو حاجة الأحزاب والمرشحين للوصول إلى المرافق المصرفية، وإتقان المعاملات المالية، وأن يتمتعوا بالقدرات المحاسبية. قد يشكل متطلب إجراء جميع المعاملات من خلال حساب مصرفي واحد عبئاً كبيراً على المكتب المحلي لحزب من الأحزاب في منطقة نائية من البلاد ذات نظام مصرفي غير متطور، وفي اقتصاد يستند إلى المعاملات النقدية المباشرة.^{١٣٠}

كما ينبغي لمتطلبات الإفصاح أن تنسجم مع المتطلبات السائدة في المحاسبة، وأن تأخذ في الاعتبار عدد وتوافر المحاسبين العامين المرخصين. ينبغي للمدققين المحاسبين على الأحزاب والحملات الانتخابية أن يكونوا مستقلين، وأن يتم استقدامهم من القطاع الخاص، وألا يكون لهم علاقة بالسياسة. في ألمانيا، يتم اختيار مدققي الحسابات بحرية من قبل الأحزاب لكنهم يعملون تحت إشراف هيئة احترافية. كما يجعل القانون الألماني العمل المحاسبي غير متوافق مع المناصب السياسية الأخرى، وينص على المسؤولية الجنائية. في كولومبيا، على المنظمات السياسية التي تسجل المرشحين أن يكون فيها نظام تدقيق حسابات داخلي أقرته الهيئة الرقابية كشرط لتلقي التمويل العام.^{١٣١}

ثمة مشكلة متكررة في سائر أنحاء العالم، وهي أن متطلبات الإفصاح لا تتضمن غالباً المنظمات المحلية والمناطقية للأحزاب. إذا كان بوسع الحزب الوطني تلقي تبرعات وإنفاق المال من خلال مكاتب محلية غير خاضعة للضوابط، فإن متطلبات الإفصاح على المستوى الوطني تصبح غير فعّالة. في كندا، تم إجراء إصلاحات رئيسية تفرض على الأحزاب، والجمعيات الانتخابية المحلية والمنتافسين على الترشيح والقيادة، أن يقدموا تقارير فصلية لهيئة الانتخابات الكندية، وهي هيئة مستقلة غير حزبية مسؤولة مباشرة أمام البرلمان. على عكس ذلك، في بلغاريا، هناك مجموعة غير مترابطة من القوانين لا تتطلب دائماً الإفصاح العام من قبل الأحزاب السياسية، أو الائتلافات، أو لجان المبادرات، أو المرشحين، مما يسمح للنشاط المالي السياسي بالبقاء مخفياً عن الجمهور. مشكلة ذات صلة، هي أن متطلبات الإفصاح قد تؤثر سلباً على الهيكلية والعمليات الداخلية للحزب السياسي. على سبيل المثال، فإن متطلب وجود "حساب مصرفي واحد للحملة الانتخابية"، وهو متطلب غامض في تونس، أدى إلى جعل الإدارة المالية للحملات مركزية والتسبب في صعوبات عملية في إدارة الحملات على المستوى المحلي (وهو ما ستتم مناقشته بالتفصيل أدناه).^{١٣٣}

٣. ٥. ٢. ٢ ما الذي يتم الإفصاح عنه؟

إن نظاماً شاملاً للإفصاح يتطلب الإبلاغ عن الدخل، والنفقات، والمطالب، والأصول. ينبغي أن يكون مستهلكو هذه المعلومات قادرين على تحديد: مَنْ أعطى؟ كم أعطى؟ متى أعطى؟ لمن أعطى؟ ولأية غاية؟^{١٣٣}

يتضمن الدخل جميع التبرعات، بما في ذلك التبرعات العينية، إضافة إلى المعلومات المتعلقة بهوية المتبرع. على الدول التي تفرض الإفصاح عن أسماء المتبرعين بشكل عام، أن تفكر في خصوصية المتبرعين والمخاطر التي يشكّلها لهم نشر هوياتهم، وموازنة ذلك مع هدف تحقيق الشفافية. في بعض الحالات، يمكن للأحزاب أن تحاول تجنّب الإفصاح عن هويّات المتبرعين، وذلك للدعاء بأن ذلك قد يؤدي إلى المضايقة أو التهديد، في حين أنها في الواقع تكون متخوفة من أن الإفصاح سينقّر المتبرعين الذين لا يرغبون بالإفصاح عن هويّاتهم؛ ولذلك فإن ادعاءات الأحزاب حول المخاطر التي يمكن أن يتعرض لها المتبرعون ينبغي أن يتم تقييمها من قِبَل جهة مستقلة. رغم ذلك، وفي سياق كالسياق السائد في مصر حالياً، حيث إن مصادر التمويل إشكالية بدرجة كبيرة، فإن المحافظة على مستوى معيّن من إخفاء هوية المتبرعين قد تكون موضع نظر. في الأنظمة السياسية التي يهيمن عليها حزب واحد أو حاكم واحد، أو التي تمرّ بمرحلة انتقالية من الحكم الاستبدادي، فإن متطلبات الإفصاح قد تهدد بتعريض المواطنين والمتبرعين والنشطاء السياسيين للعمليات الانتقامية، وبالتالي لا تشجّع على المشاركة السياسية والتبرع لأحزاب ومرشحي المعارضة. على العكس، فإن الأحزاب السياسية الأقدم أو الأكثر رسوخاً قد تركّز على الإفصاح عن مواردها الكبيرة لدفع الأحزاب الأضعف إلى الخروج من الحلبة السياسية.^{١٣٤}

معظم البلدان تفرض متطلبات إفصاح تميّز بين المتبرعين الأفراد والشركات، وتضع عتبات للمبالغ التي ينبغي الإفصاح عنها. على أنظمة الإفصاح أن تستثني التبرعات تحت عتبة متدنية بشكل معتدل، لتقليل الآثار السلبية التي يمكن أن يحدثها الإفصاح على المشاركة السياسية. كما ينبغي للإطار الناظم أن يؤجل الإفصاح العام عن التبرعات الفردية الصغيرة لفترة محددة للسماح بالتوترات التي يمكن أن تولدها الانتخابات بالتلاشي. في كولومبيا وبولندا، يتوجب إرفاق المعلومات المتعلقة بالمتبرعين بالتقارير المالية التي تقدمها الأحزاب، لكن لا يتم نشرها مع التقارير.^{١٣٥}

تضم النفقات جميع أشكال الإنفاق، والديون والمطالب التي تترتب على الأحزاب والمرشحين. وتشمل المطالب جميع القروض والدفعات التي يتم الحصول عليها مقدّماً، وتاريخ إصدارها وتاريخ تسديدها، ومعلومات عن هوية المُقرض. وتضم الأصول معلومات حول الحسابات المصرفية، وخطوط الاعتماد، والموجودات الاستثمارية مثل العقارات والسيارات. في بلغاريا، على الأحزاب التي تتلقى تمويلاً عاماً أن تجمع المعلومات عن الممتلكات والدخل والنفقات (سواء أكانت داخلية أو خارجية) لجميع قادة الأحزاب. بما أنه قد لا يكون هناك طريقة أخرى لربط أصول معينة بلاعب سياسي معين، فإن الإفصاح عن الأصول مهم بشكل خاص في البلدان التي تُضعف فيها أنظمة التسجيل، من أجل تسهيل عمليات التحقق العشوائية، والحصول على صورة واضحة عن العمليات المالية المتعلقة بالإجراءات المالية المتصلة بالعمليات المستمرة للأحزاب ولجان الحملات الانتخابية في أي لحظة. إضافة إلى ذلك، على الأحزاب والمرشحين الموجودين في السلطة الإفصاح عن استعمالهم لموارد الدولة، بما في ذلك الموارد العينية، للقيام بالحملات ولأغراض لا تتعلق بأعمال الدولة.^{١٣٦}

تتطلب سياسات الإفصاح الناجعة وضع تقارير دقيقة، وفي الأوقات المطلوبة، وأن تكون متاحة ومفهومة من قبل المستعملين المحتملين. تتضمن التقارير السنوية للأحزاب السياسية في ألمانيا معلومات عن الدخل، والنفقات، والديون والأصول التابعة للمنظمات الحزبية على جميع المستويات - المحلية، مستوى الولاية، والمستوى الفيدرالي. الإطار الناظم في كولومبيا شامل أيضاً، ويتطلب معلومات حول التمويل الخاص، التبرعات العينية، القروض، أصول الأحزاب، فعاليات جمع التبرعات، والتمويل الذاتي، رغم أن معدل الالتزام بهذه القواعد غير مؤكد.^{١٣٧}

وفي الوقت نفسه، فإن الالتزام بمتطلبات الإفصاح يلقي عبئاً إدارياً كبيراً على الأحزاب، وينبغي لصنّاع السياسات أن يفكروا بدقة حول ماهية المعلومات الضرورية لجعل الإفصاح فعالاً. يمكن لتقديم كميات كبيرة من المعلومات، من خلال الإفصاح، أن يزيد من صعوبة إبراز المعلومات الأكثر أهمية، وأن يزيد الأعباء على الهيئة العامة المسؤولة عن معالجة التقارير. ينبغي اختيار المعلومات المطلوبة للإفصاح بهدف تعزيز الشفافية والمساءلة والكفاءة.^{١٣٨}

كما ينبغي على المصلحين التفكير في صيغة التقارير المالية فيما يتعلق بسهولة استعمالها والوصول إليها، سواء من قبل الخاضعين لمتطلباتها، أو أولئك الذين يرغبون بالوصول إلى تلك المعلومات. الهيئة الرقابية في كولومبيا، المجلس الوطني للانتخابات، انخرط مؤخراً في جهود لتحسين نظام الإفصاح. وبمساعدة من

"الشفافية لكولومبيا"، الفرع الكولومبي لمنظمة الشفافية الدولية، أحدث المجلس الوطني للانتخابات آلية على الإنترنت تسمح للأحزاب والمرشحين بتقديم المعلومات المالية على الإنترنت، وذلك بنقل المعلومات من مايكروسوفت إكسل. وكان ذلك يوئد تقاريراً آلية للمجلس الوطني للانتخابات، استُعملت لجميع الحملات الانتخابية التشريعية للمرة الأولى عام ٢٠١٠، ومن ثم في الانتخابات المحلية لعام ٢٠١١. أدى النظام الجديد إلى ارتفاع معدلات الإبلاغ، كما أن النقل الإلكتروني للتقارير سهّل عملية جعل المعلومات متوافرة للجمهور على الإنترنت.^{١٣٩}

٣.٥.٢.٣ الإفصاح لمن ومتى؟

معظم الدول تشترط وجود مراقبة مستقلة للمعلومات المالية المُفصّح عنها من قِبَل الأحزاب والمرشحين، تقوم بها عادة هيئة ناظمة يمكن أن تعطى الصلاحيات لمراقبة الحسابات، والتدقيق على التقارير المالية المقدمة من قبل الأحزاب أو المرشحين، وإجراء التحقيقات. إضافة إلى ذلك، على هيئات الإنفاذ أن تتواصل مع الأحزاب والمرشحين لمساعدتهم على الالتزام بمتطلبات الإفصاح. ينبغي أن يكون جعل المعلومات المتعلقة بالتمويل السياسي متاحة للجمهور عملية تعاونية لا تُحمّل الأحزاب والمرشحين أعباءً غير ضرورية.

منذ انتقالها من حكم الحزب الواحد، انخرطت المكسيك في إصلاحات واسعة النطاق للتمويل السياسي لزيادة درجة الشفافية، وتعزيز استقلال الأحزاب، وزيادة التنافس الناجح في النظام الحزبي. عززت الإصلاحات التي أُجريت عام ١٩٩٦ من دور الهيئة الرقابية (مؤسسة الانتخابات الفيدرالية) في إنفاذ القانون، بما في ذلك اضطلاعها بالسلطة على الكيفية التي تُقدّم بها الأحزاب تقاريرها المالية، ومراقبة ما إذا كانت الأحزاب تلتزم بالقواعد المالية (التي لا تقتصر فقط على مراجعة تقارير الإفصاح)، وتدقيق الحسابات والشروع في الإجراءات الإدارية. أُجبرت الدعاوى القضائية المتعلقة بتمويل الحملات الرئاسية مؤسسة الانتخابات الفيدرالية على مقاضاة مؤسسات حكومية أخرى فيما يتعلق بقدرتها على الإشراف على التمويل السياسي والوصول إلى المعلومات، ما جعلها أيضاً أكثر ثقة في أداء دورها. تستمر عملية الإصلاح، مع إحداث وحدة تقنية مؤخراً داخل مؤسسة الانتخابات الفيدرالية لمراجعة التقارير المالية والتحقق في الخروقات المحتملة. وقد أدى المزيد من الشفافية إلى درجة أكبر من نشاط المجتمع المدني؛ على سبيل المثال، في عام ٢٠٠٦، نفّذت المنظمة المكسيكية غير الحكومية للشفافية خطة للشفافية الطوعية من قبل المرشحين الرئيسيين في الانتخابات.^{١٤٠}

من جهة أخرى، فإن البلدان ذات الهيئات الرقابية التي تفتقر إلى الموارد، مثل بولندا وبلغاريا، تتمتع فقط بالقدرة على الانخراط بالتدقيق السلبي على الحسابات، والذي يركّز على الالتزام بشكليات وضع التقارير، دون تقييم محتواها. لكن حتى في البلدان ذات الاقتصادات التي تسود فيها التعاملات النقدية غير الرسمية، مثل بلغاريا، يمكن لإستراتيجيات تحسين الشفافية أن تنفّذ من خلال القوانين التي تدعو إلى درجة أكبر من مسؤولية المدققين الأفراد وتقديم المزيد من التدريب للمضي إلى أبعد من التقارير المقدّمة. كما تثبت نجاحات الهيئة الرقابية في رومانيا، وهي دولة نامية أيضاً، أنه ورغم محدودية الخبرة،

فإن الموظفين المتخصصين المستقلين ذوي الخلفية في الاقتصاد والمحاسبة يمكن أن يتمكنوا من تحديد وإثبات بعض الخروقات وفرض العقوبات.^{١٤١}

ستوفر الأنظمة الفعالة للهيئات الرقابية سلطات لإنفاذ القانون، وتشمل هذه سلطة فرض العقوبات بشكل محدد على عدم الالتزام بأنظمة وضع التقارير المالية. وتتراوح العقوبات من الغرامات إلى السجن، وينبغي أن تكون مناسبة وراعية. على سبيل المثال، في ألمانيا، ينص الإطار الناظم على جملة من العقوبات، تغطي معظم الانتهاكات المحتملة التي ترتكبها الأحزاب والأشخاص، بما في ذلك المتبرعون، والأشخاص العاملون نيابة عن المستفيدين، ومدققي الحسابات. وتعالج العقوبات قضايا عملية مثل تقسيم التبرعات لتجنب متطلبات الإبلاغ. يمكن لأي افتقار للدقة في التقارير المالية أن يؤدي إلى عقوبات؛ إلا أن القانون يسمح للأحزاب بتصحيح الأخطاء بمبادرة منها. ومن أجل تسهيل عملية إنفاذ القانون والالتزام الطوعي، ينبغي لقواعد التمويل السياسي الأخرى أن توجد الحوافز للإفصاح. على سبيل المثال، يمكن جعل التمويل العام مشروطاً بالإفصاح المنتظم، أو أن يُستعمل كمكافأة على الالتزام بمتطلبات الإفصاح.^{١٤٢}

الجهات الفاعلة في المجتمع المدني تلعب دوراً مهماً في نظام إفصاح كفؤ. كثيراً ما تتلقى الدول ذات الهيئات الناظمة الفعالة الدعم من وسائل الإعلام والمجموعات الرقابية. ويصح هذا بشكل خاص في البلدان النامية، حيث يمكن للمجموعات الرقابية ووسائل الإعلام أن تفضح الانتهاكات عن طريق مراقبة نفقات الأحزاب والحملات الانتخابية، وتتبع مصادر التمويل، وإبراز الانتهاكات للرأي العام. كما يمكن لهذه المنظمات تعزيز جهود الدولة في تثقيف المواطنين حول تمويل الأحزاب، وأن تلعب دوراً في كشف حالات الفساد وإساءة استعمال سلطات الدولة، ومن خلال تقديم ملخصات مبسطة للبيانات الخام التي تصدرها الهيئات الناظمة، بشكل يخفف عبء العمل على الجهات الناظمة. المعلومات المالية تصلها عادة، من خلال قوانين حرية المعلومات والجرائد الرسمية أو الإنترنت. مع اكتساب المجتمع المدني والصحافة للقدرة على الوصول إلى بيانات الإفصاح المالي وتحليلها، يمكن للمواطنين أن يلعبوا دوراً أكبر في مساءلة اللاعبين السياسيين. جمهورية التشيك تُقدم مثلاً سلبياً في هذا الصدد. التقارير المالية التي تقدمها الأحزاب للبرلمان علنية اسمياً فقط، وتوجد فقط بنسخة ورقية في مكتبة مجلس النواب، ما يجعل وصول الجمهور إلى هذه التقارير مقيداً في أفضل الأحوال.^{١٤٣}

لمنع الأحزاب من تجنب قواعد الإفصاح، تفرض معظم الأطر الناظمة متطلب إبلاغ سنوي، إضافة إلى متطلبات للإبلاغ قبل وبعد الحملات الانتخابية. ينبغي أن تُنشر هذه التقارير في الوقت المناسب. إضافة إلى ذلك، كثيراً ما يُطلب من الأحزاب الاحتفاظ بسجلات مالية مستمرة ومحدثة طبقاً للأعراف المحاسبية التي تسمح للأجهزة الناظمة بإجراء عمليات تدقيق عشوائية. وينبغي أن تكون المعلومات المالية متوافرة للناخبين قبل يوم الانتخابات. لقد أصبح الإفصاح عن التبرعات في الوقت الذي تُمنح به أو أسبوعياً حتى الوصول إلى يوم الانتخابات أكثر شيوعاً. على العكس من ذلك، ففي ألمانيا، يتم تأخير وصول المعلومات المالية للجمهور بشكل كبير (أحياناً حتى عامين)، وتكشف عن المشاكل التي تظهر عندما لا

يكون من المطلوب بشكل محدد الإفصاح خلال الحملات الانتخابية، وبشكل منفصل عن متطلبات وضع التقارير حول تمويل الأحزاب السياسية بشكل منتظم. أضيف إلى ذلك، ولأن اللابيين السياسيين يسعون أحياناً للالتفاف على المتطلبات بالقيام بالأنشطة خلال فترة "ما قبل الانتخابات"، فإن متطلبات الإبلاغ خارج الفترات الانتخابية تكون جوهرية. ينبغي أن يُطلب من المرشحين تقديم تقارير قبل الحملات الانتخابية حول الأصول والمطالب، وتقارير حول الدخل والنفقات في الوقت الذي تجري فيه الحملة الانتخابية، وتقديم تقارير بعد الانتخابات حول الدخل والنفقات خلال مجمل فترة الحملة الانتخابية. إن معرفة الجمهور للأوضاع المالية للمرشحين والأحزاب تحسّن قدرة المواطنين على اتخاذ قرارات مبنية على معلومات صحيحة عندما يدلون بأصواتهم.^{١٤٤}

٣.٥.٣ التطورات الأخيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

٣.٥.٣.١ مصر

لا يزال جزء كبير من نظام ما قبل الثورة فيما يتعلق بقوانين التمويل السياسي نافذاً حتى الآن. بشكل عام، فإن نظام الإفصاح المصري غير متطور. يُطلب من الأحزاب الاحتفاظ بجميع أموالها في حساب مصري وأن يكون لديها دفاتر حسابات منتظمة، رغم أن القانون لا يتضمن أية متطلبات إبلاغ باستثناء إخطار الجهاز المركزي للمحاسبات بالترعاعات التي تتلقاها وهوية المتبرعين في نهاية كل عام. تم التأكيد مرة أخرى على متطلب الإخطار هذا في المرسوم رقم ١٢ الذي أصدره المجلس الأعلى للقوات المسلحة عام ٢٠١١. يخضع تمويل الحزب لتدقيق حسابات منتظم من قبل الجهاز المركزي للمحاسبات. وعلى الجهاز أن يضع تقريراً سنوياً حول الشؤون المالية للأحزاب السياسية. لا شيء في القانون يشير إلى وجوب نشر هذه التقارير، رغم أن القانون ينص على مبدأ عام مفاده أن "أدوات ومصادر تمويل" الحزب ينبغي أن تُكشّف للجمهور.^{١٤٥}

متطلبات الإفصاح المالي عن الحملات الانتخابية وليس عن تمويل الأحزاب، تنطبق فقط على الانتخابات الرئاسية. على المرشحين الرئاسيين الإبلاغ عن التبرعات الفردية التي تتجاوز ألف جنيه مصري والتي يتم تلقيها خلال الفترة الانتخابية التي تدوم ثلاثة أشهر خلال الأيام الخمسة التي تلي استلام التبرع، وتقديم كامل حسابات الحملة، بما فيها المصادر والنفقات، إلى لجنة الانتخابات الرئاسية خلال ١٥ يوماً من إعلان نتائج الانتخابات. يراجع الجهاز المركزي للمحاسبات حسابات الحملة، وعليه أن يقدم تقريراً إلى هيئة الانتخابات الرئاسية خلال ١٥ يوماً من الإفصاح. لا تنطبق متطلبات الإبلاغ هذه على المرشحين المستقلين لمقاعد مجلس الشعب أو مجلس الشورى. مرة أخرى، فإن لا شيء في قوانين الحملات الانتخابية يطلب صراحة نشر أية معلومات مالية محددة أو تقارير تدقيق الحسابات.^{١٤٦}

في حين أن قوانين التمويل السياسي تحدد الهيئات المسؤولة عن تلقي التقارير المالية وكذلك دراسة وتدقيق التقارير، فإنه يمكن تحسين القانون بسد الثغرات، وجعل المعلومات المتعلقة بالتمويل السياسي علنية، وفرض العقوبات على انتهاكات عملية الإفصاح. ولا يزال من غير المعروف كيف سيبدو نظام الإفصاح في مصر بعد المرحلة الانتقالية.

في الإطار القانوني لليبيا ما بعد القذافي، يُطلب من الكيانات السياسية والمرشحين الإفصاح عن المعلومات المالية فقط فيما يتعلق بالحملة الانتخابية للهيئة الوطنية العليا للانتخابات المؤسّسة حديثاً. تفرض أنظمة الهيئة أن تفتح الكيانات السياسية والمرشحون حساباً مصرفياً للحملة الانتخابية لتلقّي جميع التبرعات المالية ودفع جميع النفقات خلال الحملة الانتخابية. ثم يتم تقديم الحسابات إلى الهيئة لمراجعتها وتدقيقها. كما ينبغي على الكيانات السياسية والمرشحين الإبلاغ عن هوية المتبرعين والمبالغ المتبرّع بها. يتزك نظام الإفصاح الليبي ثغرة كبيرة؛ حيث إن جزءاً كبيراً من الأنشطة المالية للأحزاب يحدث خارج الفترة المحددة للحملة الانتخابية. كما ينبغي لصُنّاع السياسات في ليبيا الانتباه إلى ما إذا كانت متطلبات الحسابات المصرفية تشكل عبئاً أكبر مما ينبغي في المناطق النائية، بالنظر إلى الاقتصاد الذي يعتمد على المبادلات النقدية والنظام المصرفي غير المتطور في البلاد.^{١٤٧}

في ظل نظام تمويل الأحزاب الجديد، تضطلع الهيئة الوطنية العليا للانتخابات بمسؤولية جمع المعلومات عن تمويل الأحزاب، وتفسير وإنفاذ قوانين تمويل الأحزاب، ومراقبة وتدقيق تمويل الأحزاب السياسية. ينبغي للهيئة أن تجعل جميع معلومات تمويل الحملات متاحة للجمهور. إضافة إلى ذلك، تحتفظ الهيئة بحق نشر نتائج تدقيق الحسابات على موقعها على الإنترنت. أحد الجوانب الإيجابية للقانون، هو أنه يحدد الهيئة الوطنية العليا للانتخابات على أنها الجهة الرقابية التي تتلقى التقارير المالية، ويحدد أن هذه الجهة مسؤولة عن دراسة التقارير المالية والتحقق في الانتهاكات. في حزيران/يونيو ٢٠١٢، اتخذت الهيئة خطوة مهمة نحو الإنفاذ الفعال للقانون، فأصدرت مرسوماً يعلن تأسيس وحدات تابعة لها في كل من المحافظات الفرعية لتدقيق السجلات المالية للمرشحين وتقديم تقارير نهائية للهيئة. ينبغي أن يسهّل هذا من جهود التثقيف والتواصل فيما يتعلق بمتطلبات الإفصاح لتعزيز الالتزام بها.^{١٤٨}

تتطلب أنظمة تمويل الحملات الانتخابية في ليبيا أن تُقدّم الكيانات السياسية والمرشحون تقارير مالية إلى الهيئة الوطنية العليا للانتخابات خلال ١٥ يوماً من إعلان النتائج النهائية للانتخابات. ولذلك، وفي هذا السياق، لا يستطيع الناخبون استعمال المعلومات المالية المُفصّح عنها لتساعدهم في اتخاذ قراراتهم يوم الانتخابات. أحد القيود الناجمة عن ذلك يتمثل في أن الهيئة لم تراقب الانتهاكات المحتملة لقوانين تمويل الحملات الانتخابية خلال فترة الحملات نفسها. بدلاً من ذلك، قامت فقط بإجراء تقييم بعد انتهاء الحملة. الكيانات السياسية والمرشحون الذين لا يلتزمون بمتطلبات الإفصاح أو يعيقون عملية المراجعة المالية يكونون عرضة لعقوبات جنائية، ويمكن أن يُجرّدوا من المناصب التي انتُخبوا لها. على الهيئة الوطنية العليا للانتخابات، أن تقيّم ما إذا كانت العقوبات المتاحة التي تُفرض عند عدم الالتزام بمتطلبات الإفصاح متناسبة وأنها تطبّق بشكل يردع الانتهاكات.^{١٤٩}

تضمن الإطار الحاكم لانتخابات المجلس الوطني التأسيسي عدة أحكام مهمة تتعلق بالإفصاح. لقد نص بشكل محدد على وجوب إفصاح الناخبين والأحزاب السياسية على حد سواء، وأنه ينبغي على الأحزاب السياسية تقديم تقارير مالية موحدة من مختلف مستويات تنظيم الحزب. ينبغي أن تنظر جهود الإصلاح المستقبلية في طلب الإفصاح أيضاً من المنظمات الأخرى المرتبطة بالأحزاب. أحد الأوجه الإيجابية للإطار القانوني، تتمثل في أنه يطلب من كل حزب تعيين مسؤول مالي واحد مسؤول عن إعداد التقارير المالية. إضافة إلى ذلك، ينبغي على كل حزب استعمال حساب مصرفي واحد لجميع تعاملاته المالية والالتزام بالمعايير المحاسبية التي يقرها وزير المالية. على الأحزاب أيضاً تعيين مدققي حسابات قانونيين. كما يفرض الإطار القانوني معايير محاسبية محددة، مما يسهل تحقيق الشفافية، بالنظر إلى الأهمية المحورية لاستقلال مدققي الحسابات ووجود عملية تدقيق قانونية.^{١٥١}

وخلال فترات الحملات الانتخابية، يطلب القانون أن يقوم كل حزب وكل قائمة مرشحين بفتح حساب مصرفي واحد لجميع إيرادات ونفقات الحملة. وهذه خطوة جيدة نحو معالجة الشفافية المالية للحملات؛ إلا أن القانون لا يحدد ما إذا كان ينبغي فتح حساب واحد من قبل كل قائمة مرشحين لحزب على مستوى الدائرة الانتخابية، أو من قبل كل حزب على المستوى المركزي. من الناحية العملية، أدى هذا إلى مركزية الإدارة المالية للحملات وخلق صعوبات عملية في إدارة الحملات الانتخابية. على سبيل المثال، تبنت الأحزاب طرائق دفع مختلفة في كل دائرة انتخابية خلال الحملات، بما في ذلك بعض الطرائق التي جعلت من إنفاذ مطلب أن يكون الدفع من خلال الشيكات لكل نفقة تتجاوز ٢٥٠ ديناراً أمراً مستحيلاً. وهذا يشير إلى الحاجة لتعديل القانون، بحيث يُطلب من كل مرشح فتح حساب مصرفي واحد.^{١٥٢}

طُلب من الأحزاب الاحتفاظ بسجلات في مقراتها المركزية، ولمدة عشر سنوات، حول الأمور الآتية: الدعم الحكومي، التبرعات، الهدايا، الهبات، تفصيل ما إذا كانت نقدية أو عينية، مبالغها، وأسماء المتبرعين. فيما يتعلق بالإفصاح عن تمويل الحملات، ينبغي على الأحزاب والقوائم أن يقدم كل منها إلى ديوان الحسابات ملخصاً للإيرادات والنفقات التي تمّ التعهد بها أو بيعت خلال الحملة الانتخابية، وبياناً مالياً من الحساب المصرفي الوحيد للحملة، وقائمة مفصلة لأنشطة الحملة وفعاليتها واجتماعاتها. يمكن تحسين نظام الإفصاح الحالي بوضع تعريف أوضح لما ينبغي الإفصاح عنه. على سبيل المثال، تعرّض النظام التونسي للانتقاد لأنه لم يُعرّف ما الذي يشكّل نفقة انتخابية، كما ناقش أدناه. على المشرّعين التونسيين أن يفكروا أيضاً بكيفية ينبغي لنظام الإفصاح أن يتعامل مع معالجة المعلومات المتعلقة بالمتبرعين، وتحقيق التوازن بين المخاوف المتعلقة بالخصوصية والشفافية. في الوقت الراهن، يُطلب من الأحزاب السياسية الاحتفاظ بسجلات عن المتبرعين، إلا أن قوانين تمويل الحملات لا تتصدى بشكل محدد للمعلومات عن المتبرعين، ولا يناقش القانون ما إذا كان ينبغي نشر المعلومات و/أو حمايتها بأية طريقة.^{١٥٣}

كما أن نظام الإفصاح الحالي لا يعالج صيغة الإفصاح. إن إيجاد صيغة إفصاح معيارية يمكن التعامل معها بسهولة، سواء للتقارير السنوية للأحزاب أو لتمويل الحملات الانتخابية، سيساعد على ضمان ١. التزام اللاعبين السياسيين بالقانون، ٢. أن يتمكن المعنيون، مثل وسائل الإعلام والمجموعات الرقابية والناخبون من استعمال المعلومات فعلياً. رغم أن الصادر المتأخر للقانون رقم ٩١، الذي يفصل إجراءات الإبلاغ المالي ويصف نطاق رقابة ديوان الحسابات، أوجد بعض عدم اليقين بالنسبة للأحزاب والقوائم المستقلة، فإن الهيئة الرقابية امتدحت على تنفيذها للمتطلبات الجديدة بطريقة مرنة، والتشاور بشكل منتظم مع المرشحين، ونشر دليل على الإنترنت يشرح إجراءات الإبلاغ.^{١٥٣}

ينص القانون التونسي على المراقبة المستقلة لتمويل الأحزاب السياسية. القانون رقم ٨٧ ينص على وجوب تعيين كل حزب لموظف مالي يكون مسؤولاً عن إعداد بيان مالي للحزب. ويخضع هذا البيان المالي لعملية تدقيق سنوية مستقلة، ثم يقدم تقريراً عن عملية تدقيق الحسابات إلى لجنة يرأسها رئيس المحكمة الإدارية. بعد أن تُجري اللجنة مراجعتها، يرسل التقرير إلى رئيس الوزراء. ينبغي أن تتم هذه العملية خلال شهر من تقديم تقرير تدقيق الحسابات. كما يتوجب على كل حزب تقديم تقرير سنوي لديوان الحسابات. في حين أن القانون ينص على أن من حق اللجنة الموافقة على التقارير المالية أو رفضها، فإن القانون يبقى صامتاً حول ما يحدث بعد ذلك وحول ما إذا كانت اللجنة تذهب إلى أبعد من التقارير للتحقيق في أية عمليات مشبوهة. قد يرغب المشرّعون التونسيون بالنظر بقوانين تنص على المسؤولية الفردية لمدققي الحسابات، وتقديم تدريب متخصص على تفحص القضايا التي تتجاوز التقارير المقدمة.^{١٥٤}

تؤسس قوانين تمويل الأحزاب في تونس هيئتين للتحكم بتمويل الحملات الانتخابية. الهيئة المستقلة العليا للانتخابات لها صلاحيات واسعة، لكن لا يتاح لها سوى وقت محدود للقيام بأنشطة الإنفاذ، وديوان الحسابات يتدخل بعد الانتخابات حيث يكون لديه مزيد من الوقت للعمل، إلا أنه لا يتمتع بالموارد كما لا يتمتع بسلطة فرض العقوبات التي تردع سوء التصرف في المستقبل. اللجنة المستقلة العليا للانتخابات مخولة بإلغاء نتائج المرشحين الفائزين في حال وجود انتهاكات لتمويل الحملات الانتخابية. كما يمكن للهيئة أن تطلب من ديوان الحسابات إجراء مزيد من التحقيقات. يقوم ديوان الحسابات بعملية التحقق بعد الانتخابات بمراجعة الوثائق المقدمة من قبل الأحزاب، والقوائم التي فازت بمقاعد أو من خلال التحقيقات الميدانية. إن حقيقة أن القانون يحدد الهيئات التي تتلقى تقارير تمويل الحملات إضافة إلى تحديد المسؤولين عن مراجعة التقارير والتحقيق في الانتهاكات، يزيد من شفافية تمويل الحملات الانتخابية ومصدقية التقارير المالية.^{١٥٥}

يمكن لنظام التمويل السياسي التونسي أن يستفيد من توجيه المزيد من الاهتمام إلى العقوبات، خصوصاً لفرضها على عدم الالتزام بمتطلبات الإفصاح. ينص القانون الناظم لوضع التقارير المالية للأحزاب السياسية على عقوبات على عدم الالتزام بمتطلبات الإفصاح، بما في ذلك التنبيه والتعليق المؤقت للنشاط السياسي وحل الحزب. على المشرعين النظر في إضافة عقوبات مالية متناسبة على عدم الالتزام بمتطلبات

الإفصاح إلى هذا القانون. قوانين تمويل الحملات تمنح ديوان الحسابات سلطة فرض عقوبات مالية تتراوح بين ٥٠٠ و ٢,٥٠٠ دينار على عدم الالتزام بمتطلبات الإفصاح؛ إلا أن هذه الغرامات قد لا تكون كبيرة بما يكفي لردع الانتهاكات وإخضاع اللاعبين السياسيين للمحاسبة.^{١٥٦}

جدير بالاهتمام، أن نظام الإفصاح التونسي محدد من حيث المعلومات التي ينبغي إتاحتها للجمهور. على كل حزب سياسي نشر تقرير مالي سنوي، مصحوب بتقرير مدقق الحسابات، في جريدة يومية وعلى موقع الحزب على الإنترنت خلال شهر من الموافقة على بياناته المالية. تفرض قوانين تمويل الحملات الانتخابية نشر ديوان الحسابات لتقرير عن نتائج تمويل الحملات في الجريدة الرسمية للجمهورية التونسية وعلى موقعه على الإنترنت، خلال ستة أشهر من إعلان نتائج الانتخابات. إلا أنه ليس من الواضح ماذا يحدث للتقارير السنوية التي تقدمها الأحزاب أو لتقارير تمويل الحملات التي تقدمها الأحزاب والقوائم لديوان الحسابات. يمكن لفرض نشر هذه التقارير أن يعزز الشفافية.^{١٥٧}

أخيراً، يمكن لنظام التمويل السياسي أن يستفيد من إجراء مراجعات لتوقيت عملية الإفصاح. يتمثل أحد الوجوه الإيجابية للنظام الحالي في أنه يفرض وضع تقارير سنوية عن تمويل الأحزاب السياسية، والاحتفاظ بسجلات مالية محدثة طبقاً لمعايير تدقيق الحسابات، والإبلاغ بعد الحملات الانتخابية. إلا أن النظام الحالي يترك ثغرة للاعبين السياسيين للالتفاف على متطلبات تمويل الحملات، وذلك بالانخراط في معاملات تقع خارج فترة الحملة القصيرة جداً والمكونة من ٢١ يوماً. ينبغي للقانون أن يحدد فترة تسبق الحملة الانتخابية ومنتظماً للإفصاح قبل الحملة عن جميع الأصول والمطالب للمساعدة في سد هذه الثغرة. أخيراً، وبالنظر إلى القضايا المتعلقة بالتوقيت، من الصعب على المعلومات المالية أن توجه سلوك الناخب التونسي في ظل النظام الحالي. على المشرعين التونسيين النظر في كيفية جعل المعلومات المالية متوافرة للناخبين قبل يوم الانتخابات.^{١٥٨}

٣.٥. ٤ قضايا مهمة في مجال السياسات

الأنظمة الحالية في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ليست صارمة فيما يتعلق بالجهات التي ينبغي أن تفصح عن المعلومات المالية. في حين أن الأحزاب السياسية في الجزائر والمغرب مطالبة بوضع تقارير منتظمة حول شؤونها المالية، فإن هذا ليس هو الحال في العراق أو ليبيا، حيث تضع الأحزاب التقارير فقط فيما يتعلق بالحملات الانتخابية. في مصر، يُطلب من الأحزاب الاحتفاظ بسجلات قابلة للتدقيق المحاسبي، لكن ليس هناك متطلبات إبلاغ باستثناء الإبلاغ السنوي للجهاز المركزي للمحاسبة عن التبرعات والمتبرعين. في الجزائر والعراق والأردن والمغرب، لا يحدد القانون أية متطلبات إبلاغ للأحزاب السياسية فيما يتعلق بالحملات الانتخابية، وفي مصر هناك نظام فقط للحملات الانتخابية الرئاسية. لا يُطلب من المرشحين في الأردن والعراق الإبلاغ عن تمويل حملاتهم الانتخابية، بينما في الجزائر، يُطلب من المرشحين المنتخبين فقط القيام بذلك.^{١٥٩}

ينبغي للإصلاحات المستقبلية في هذا المجال أن تركز على تعيين اختصاصيين داخليين مسؤولين عن تمويل الأحزاب عليهم التزامات قانونية، وفرض إجراء تدقيق محاسبي داخلي مستقل للقيام بالتحقيقات، والإفصاح المنتظم عن المعلومات ووجود سجلات محدثة تمكّن من القيام بعمليات تدقيق عشوائية. ينبغي مراجعة القوانين لضمان أن عمليات الإفصاح المطلوبة لمنظمات الحزب وللمرشحين تشمل المستويات المحلية والمناطقية، وتغطي جميع المنظمات التابعة للأحزاب. في البلدان التي انخرطت في عمليات إصلاح أكثر شمولاً، من المهم أن يتلقى أولئك المسؤولون حالياً عن الالتزام بمتطلبات الإفصاح التدريب الكافي. على سبيل المثال، في الأردن، يفرض قانون الأحزاب السياسية الجديد تكليف محاسبين قانونيين لمراجعة التقارير قبل تقديمها، وبات على الأمين العام للحزب الآن تحمل المسؤولية عن دقة التقارير المالية. على نحو مماثل، وكما تمت مناقشته أعلاه، فإن قانون الأحزاب السياسية في تونس لعام ٢٠١١ ينص على أن على كل حزب تعيين موظف مالي واحد يكون مسؤولاً عن إعداد التقارير المالية. إضافة إلى ذلك، على كل حزب استعمال حساب مصرفي واحد لجميع معاملاته المالية، والالتزام بالمعايير المحاسبية، وتعيين مدققي حسابات قانونيين. كما سيكون من المهم إجراء التعديلات الضرورية على نظام الإفصاح تدريجياً.^{١٦٠}

ينبغي لأنظمة الإفصاح لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن تضع متطلبات أكثر دقة. ينبغي لعملية الإفصاح أن توفر معلومات مفصلة، خصوصاً فيما يتعلق بالترعاعات الكبيرة، لكن دون أن يشكل ذلك عبئاً مفرطاً. في حين أن القانون يفرض على الأحزاب السياسية الكشف عن هوية المتبرعين في الجزائر وليبيا والأردن، فإنه لا وجود لمثل هذه القوانين في العراق أو المغرب. في مصر، ورغم الالتزام القانوني العام بالإفصاح عن المعلومات المالية، فإن الهيئات الرقابية هي وحدها التي ينبغي أن يتم إبلاغها بشكل محدد بهويات المتبرعين للأحزاب السياسية والحملات الانتخابية الرئاسية. في تونس، يُطلب من الأحزاب السياسية الاحتفاظ بسجلات للمتبرعين، إلا أن قوانين الإفصاح المالي عن الحملات الانتخابية لا تنطبق للمعلومات المتعلقة بالإبلاغ عن المتبرعين. كما أن القانون التونسي يفتقر إلى الوضوح فيما يتعلق بما يشكل نفقة انتخابية. المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية تقترح أن تعريفاً مثل "أي نفقة، نقدية أو عينية، يتكدها مرشح أو حزب، خلال حملة انتخابية، تهدف للحصول على أصوات الناخبين" ستشجع وضع مفهوم أكثر موضوعية للنفقات.^{١٦١}

أخيراً، سوف تستفيد منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من إجراء إصلاحات تتعلق بتوقيت الإفصاح ولمن ينبغي الإفصاح عن المعلومات. معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحدد هيئة رقابية أو وزارة الداخلية لتلقي التقارير من الأحزاب السياسية أو المرشحين. إلا أن القوانين في الجزائر والعراق والأردن لا تحدد المؤسسة المسؤولة فعلياً عن دراسة التقارير المالية أو التحقيق في الانتهاكات؛ والقانون أوضح فيما يتعلق بهذه النقطة في مصر وليبيا والمغرب وتونس، لكن بدرجات متفاوتة.^{١٦٢}

ينبغي أن تكون الهيئات الرقابية مستقلة، سواء من حيث كونها منفصلة عن الأجهزة المنتخبة للحكومة، أو من حيث امتلاكها للموارد الكافية لأداء مهامها. إن عدم ضمان الاستقلال السياسي والعملي للهيئات

الرقابية سيعرضها للضغوط من قبل الحزب الحاكم، بصورة تقوّض قدرتها على فرض قوانين الإفصاح بشكل عادل. على سبيل المثال، أنشأت الإصلاحات الأخيرة في الأردن لجنة جديدة للإشراف على الأحزاب السياسية. إلا أن وزارة الداخلية تحتفظ بدور رقابي مركزي، حيث إن اللجنة ستدار على الأرجح من قبل موظفين في وزارة الداخلية وسيكون رئيس اللجنة وزير الداخلية نفسه. ثمة تحسن طفيف، حيث إن اللجنة ستضم الآن ممثلاً عن المجتمع المدني، إلا أن هذا الممثل يختاره رئيس الوزراء.^{١٦٣}

ينبغي أن تتمتع الهيئات الرقابية بالقدرة على إنفاذ قواعد الإفصاح، بما في ذلك القدرة على التحقيق في الانتهاكات وفرض العقوبات المناسبة والرادعة على انتهاكات متطلبات الإفصاح. ينبغي أن يتلقى الموظفون الرقابيون التدريب وأن يتمتعوا بالخبرة التخصصية. لكن، ولجعل المعلومات متاحة للجمهور في الوقت المناسب قبل وبعد الحملات الانتخابية، ينبغي أن ينص القانون على ضرورة الإفصاح الإلكتروني على الإنترنت من قبل الأحزاب والمرشحين، بصيغ معيارية، وعلى وجود قواعد بيانات تُحمّل عليها المعلومات المالية مباشرة. وهذه طريقة كفؤة في الوصول إلى جمهور واسع في البلدان التي يتاح لنسبة كبيرة من سكانها الوصول إلى الإنترنت. في حين ثمة متطلبات تجعل التقارير المالية متاحة للجمهور في الجزائر (للمرشحين الرئاسيين) وليبيا والمغرب وتونس؛ ليس هناك متطلبات بالنشر في الأردن والعراق ومصر.^{١٦٤}

أخيراً، وعند وضع نظام إفصاح فعّال للتمويل السياسي، من المهم أخذ الحيطة ضد استعمال متطلبات الإفصاح والتحقيقات لمضايقة أحزاب معينة من خلال الإنفاذ غير المتساوي. ويكون وقوع هذا أكثر احتمالاً، عندما تخضع هيئات إنفاذ القوانين للنظام الحاكم وفي الوقت نفسه يخضع النظام للعمليات الانتخابية التنافسية. هنا، يمكن للمجتمع المدني ووسائل الإعلام أن تشكل الرقابة الأكثر فعالية على معاملات التمويل السياسي، حيث إن الهيئات الناظمة للعملية السياسية قد تفتقر إلى الاستقلال اللازم كي تتمكن من فرض قواعد التمويل السياسي بشكل فعّال.^{١٦٥}

٦.٣ هيئات وآليات الإنفاذ

٦.٣.١ ما أهمية الإنفاذ؟

يُعدُّ الإنفاذ الرسمي من قبل هيئة عامة وجهاً شائعاً ومهماً في أنظمة التمويل السياسي. يتمثل أحد التحديات التي تواجه تنظيم عملية التمويل السياسي في أن مزايا خرق القواعد يفوق في كثير من الأحيان تكاليف خرقها، خصوصاً في السياق الانتخابي، حيث يمكن أن يتمكن الفائزون في الانتخابات من إجراء إصلاحات على النظام لمصلحتهم ويؤثروا في عملية التقاضي بشأن الانتهاكات السابقة. يساعد الإنفاذ الفعال في زيادة احتمال فضح ومعاينة الانتهاكات. في حين أن عدداً قليلاً من البلدان يفرض حداً أدنى أو لا يفرض أية متطلبات للإنفاذ، ويعتمد على الاتفاقات غير الرسمية، فإن هذه البلدان تشكل استثناءات واضحة. لذلك، فإن الاحتمال الوارد لاكتشاف الانتهاكات وفرض العقوبات مهم لتحقيق غايات نظام التمويل السياسي.

تتطلب الأوجه المختلفة للتمويل السياسي درجات متفاوتة من الإنفاذ. في الحد الأدنى، فإن التمويل العام وحده، دون قيود على استعمال الأموال، يتطلب ببساطة وجود هيئة تقوم بتحويل الأموال. إلا أن معظم البلدان تفرض بعض القيود على دخل ونفقات الأحزاب، أو متطلبات إفصاح مالي، كما تم تفصيله في الأجزاء السابقة من هذه الوثيقة.

يرتبط الإنفاذ بشكل وثيق بالإفصاح؛ ويمكن أن يُنظر إلى الأمرين على أنهما جزء من عملية واحدة. أولاً، وبشكل مباشر جداً، فإن الإفصاح يوفر جزءاً كبيراً من المعلومات المستعملة من أجل الإنتاج. إلا أن متطلبات الإفصاح العام يمكن أن تسهل أيضاً اكتشاف الانتهاكات من قبل أطراف ثالثة. في هذا التقرير، يشير 'الإنفاذ' إلى الرقابة المالية العامة والإنفاذ والملاحقة القانونية و/أو العقوبات لفرض قوانين تمويل الأحزاب السياسية؛ وينطوي 'الإفصاح' على الرقابة الداخلية والاحتفاظ بالسجلات، والإبلاغ المالي والتدقيق المحاسبي. ثمة مكون أخير ذو صلة، هو الرقابة الخارجية (على سبيل المثال من قبل المجتمع المدني ووسائل الإعلام)، لكنه يقع بشكل عام خارج نطاق هذا التقرير.^{١٦٦}

هناك صعوبة بالغة في تقييم نجاح الإنفاذ. فمن المستحيل إثبات عدم وجود انتهاكات؛ ولا يُعرف عدد الانتهاكات غير المكتشفة؛ كما أن الإنفاذ الفعال قد يردع معظم الانتهاكات قبل حدوثها. في كثير من الأحيان، يعتمد تقييم الإنفاذ على مقابلات مع اللاعبين السياسيين وعلى تصورات أو تجارب الجمهور.^{١٦٧}

٣.٦.٢ خصائص أساسية لهيئات الإنفاذ

سيرد تعبير هيئات الإنفاذ هنا للإشارة إلى الهيئات العامة التي تحقق في الانتهاكات المحتملة لقوانين تمويل الأحزاب السياسية وملاحقتها قضائياً. ويمكن أن يشمل هذا مراجعة التقارير المالية للأحزاب؛ الرقابة المستقلة على دخل أو إنفاق الأحزاب؛ تلقي الشكاوى والتحقيق فيها؛ والملاحقة القضائية أو الإحالة بغرض الملاحقة القانونية لانتهاكات الإطار القانوني.

تستعمل البلدان عادة هيئات موجودة أصلاً، بدلاً من إنشاء هيئة جديدة بشكل حصري لأغراض تمويل الأحزاب السياسية. كما يلاحظ في الشكل ١ أدناه، فإن الخيارات الثلاثة الأكثر شيوعاً للكيان الرقابي - الهيئة التي تتلقى التقارير المالية للأحزاب وتراجعها - هي هيئة إدارة انتخابية مستقلة، وهيئة تدقيق حسابات، أو محكمة. في كثير من الأحيان، تكون هيئات متعددة مسؤولة عن أوجه مختلفة للإنفاذ، ويكون لهذه الهيئات مهام أخرى تتعلق بتمويل الأحزاب السياسية أيضاً. يمكن للمسؤوليات الأخرى أن تشمل تقديم المساعدة والتدريب للأحزاب السياسية والمرشحين والجهات الفاعلة الأخرى على الوفاء بالتزاماتها في موضوع الإبلاغ؛ تقديم المعلومات للجمهور وللمجتمع المدني؛ والتوصية بإصلاحات للنظام القانوني. يمكن للتعاون مع المجتمع المدني أن يساعد في كسب الدعم للإصلاحات.^{١٦٨}

تتمثل الخاصيتان الأكثر أهمية لهيئات إنفاذ قوانين التمويل السياسي في الاستقلال والقدرة. دون الاستقلال، يمكن لهيئة الإنفاذ أن تُستعمل ضد خصومها السياسيين وتقويض أهداف نظام التمويل السياسي. ودون القدرة، فإن هيئة إنفاذ تتمتع بأصدق النوايا يمكن أن تتداعى تحت عبء المهام الموكلة لها، ما يمنعها من تحقيق أهداف النظام ويعرضها لاتهامات بالإنفاذ الانتقائي ولدوافع مختلفة.^{١٦٩}

٣.٦.٢.١ الاستقلال

للاستقلال تداعيات عدة من حيث المعنى في سياق نظام التمويل السياسي. أولاً، يعني أن هيئة الإنفاذ تقوم بواجباتها بحكم القانون وبالحد الأدنى من التحيز اتجاه أي حزب. ثانياً، يعني أن الهيئة مستعدة لمواجهة الجهات الفاعلة والقوية بشكل عام - أي أن الهيئة لا تُحجم عن الفعل بسبب خشيتها من الانتقام السياسي، على سبيل المثال على شكل تقليص موازنتها، أو عزل أعضاء مجلس إدارتها.

الجدول ٢. الأوجه الرئيسية لاستقلال وقدرة هيئة الإنفاذ

القدرة	الاستقلال
<ul style="list-style-type: none"> • القدرة التشغيلية: <ul style="list-style-type: none"> • موازنة كافية وقدرة تكنولوجية على أداء التزاماتها. • الموظفون يمتلكون الخبرة الكافية في المسائل المحاسبية والقانونية، أو أية مجالات ضرورية أخرى. • القدرة القانونية: <ul style="list-style-type: none"> • هناك تعريف محدد للالتزامات والانتهاكات. • هناك نطاق كافٍ للعقوبات لردع الانتهاكات وبدرجات متفاوتة من الشدة. • السلطة التي تمكّنها من الحصول على المعلومات ذات الصلة من الكيانات العامة أو الخاصة (الهيئات الضريبية، المصادر، إلخ). • المرونة التي تمكّنها من تعديل آليات الإنفاذ من خلال الأنظمة. • تتمتع السلطة بالفرصة السياسية المعرفة قانونياً أو بحكم الأمر الواقع لتقديم توصيات من أجل إجراء المزيد من التحسينات. 	<ul style="list-style-type: none"> • الاستقلال السياسي: <ul style="list-style-type: none"> • قراراتها مستقلة - المراقبة والإنفاذ بالتساوي فيما يتعلق بجميع الأحزاب السياسية والمنتافسين في الانتخابات. • الهيئة مستعدة لمواجهة المعنيين وفرض القواعد. • الجهات الفاعلة العامة والسياسية تعتبر الهيئة مستقلة. • في كثير من الأحيان، يتم اختيار صناعات السياسات في الهيئة من خلال عملية مفتوحة وشفافة. • الاستقلال المالي: <ul style="list-style-type: none"> • تسيطر الهيئة على مخصصات إنفاقها الداخلية. • فرص الانتقام السياسي في الموازنة محدودة، إما بحكم الأمر الواقع أو بحكم القانون.

ثمة طرق مختلفة لضمان الاستقلال. يتمثل أحد عوامل الاستقلال في مواصفات الأشخاص العاملين في الهيئة - وعلى وجه الخصوص المجلس أو اللجنة التنفيذية للهيئة. قد يساعد وجود أحكام حول من يعين الأعضاء، وما إذا كان ينبغي أن يمثلوا الأحزاب السياسية، وما إذا كان ينبغي أن يكون لديهم مؤهلات تقنية أو احترافية أو خبرات في رفع مستوى الاستقلال. لكن من المهم التذكّر أنه حتى الأعضاء المستقلين نسبياً في هيئات الإدارة الانتخابية أو هيئات الإنفاذ، قد يتم اختيارهم بحكم الأمر الواقع من قبل أحزاب سياسية معينة، خصوصاً إذا تم اختيارهم من قبل الهيئة التشريعية. كان هذا هو الحال في المكسيك. أما ما إذا كان هؤلاء الأشخاص سيتصرفون بعد ذلك كعملاء مخلصين لأحزابهم، فهو سؤال مختلف ويمكن أن يعتمد على عوامل أخرى مثل الرقابة العامة على عمل هيئات الإدارة الانتخابية، والحساسيات الأخلاقية العامة والشخصية، ومبررات الإقالة والحوافز الشخصية المتعلقة بالحصول على الوظيفة، وكذلك الحصول على وظيفة بعد الخروج من إدارة الهيئة الانتخابية.¹³⁰

يمكن لصنّاع السياسات أن يرغبوا في دراسة عوامل مثل طريقة التعيين؛ وما إذا كان أعضاء الهيئة متحيزين أو مستقلين اسمياً أو من التكنوقراط؛ وما إذا كان من المطلوب تمتعهم بمؤهلات احترافية معينة؛ ونوعية الحماية التي يتلقاها الأعضاء من حيث مدة توظيفهم. قد يتم اختيار الأعضاء لتمثيل جميع الأحزاب؛ من قبيل القضاة أو من أوساطهم؛ أو من غير المتحيزين. يوفّر الجزء الفرعي حول اختيار الهيئة أدناه مزيداً من التفاصيل حول كيف يمكن لاعتبارات الاستقلال أن تلعب دوراً في اختيار الهيئة المناسبة للإنفاذ. كما أن ضمان التمويل أمر هام، بحيث لا يستطيع السياسيون الانتقام من الهيئة ردّاً على قرارات غير شعبية أو تقوُّص القانون من خلال تقليص تمويل الهيئة.¹³¹

٣.٦.٢.٢ القدرة

يُقصد بالقدرة، أن تكون تشغيلية وقانونية على حد سواء. القدرة التشغيلية تعني تقديم التمويل الكافي والموظفين المؤهلين والمدربين على المهمة التي يضطلعون بها. يمكن للقدرة القانونية أن تشمل، بين عناصر أخرى، الإطار القانوني الكافي للملاحقة القضائية للانتهاكات؛ القدرة على الطلب من الكيانات العامة والخاصة الحصول على معلومات إضافية للمساعدة في التحقيق؛ وتوافر العقوبات القانونية المناسبة وغيرها من الأشكال العلاجية للانتهاكات قوانين التمويل السياسي.

القدرة التشغيلية. ينبغي أن تتمتع هيئة الإنفاذ بما يكفي من التمويل الذي يمكنها من العمل. يمكن لعدم إنفاذ القواعد بشكل سليم أن يفضي إلى تراجع الثقة الشعبية وتقويض الجهود الأخرى لإجراء إصلاحات منهجية. في حين أن جميع العوامل الأخرى ستكون متساوية، فإن فرض المتطلبات المستمرة لتمويل الأحزاب سيكون أكثر كلفة من تنفيذ القواعد المتعلقة بالحملة الانتخابية وحدها.¹³²

ينبغي أن يكون لدى المؤسسة أيضاً ما يكفي من الموظفين المدربين جيداً لتمكينها من مراجعة جميع الوثائق بشكل كامل ومنتسواً، والتعامل مع جميع الانتهاكات المزعومة طبقاً لنفس المعايير. ينبغي أن يكون توافر مثل هؤلاء الموظفين في السياق المحلي، والقدرة المالية للهيئة على توظيفهم، أحد الاعتبارات

التي تؤخذ بالحسبان عند تحديد القانون الذي ينبغي تبنيه ومرونة الهيئة في تحديد الإجراءات. على سبيل المثال، فإن بعض البلدان تتطلب فقط مراجعة التقارير المقدّمة من قبل الأحزاب السياسية، في حين أن بلدانا أخرى تطلب من جميع المرشحين تقديم تقارير منفردة لمراجعتها. سيكون لمحتويات التقارير وطبيعة الحملات وعمليات الأحزاب السياسية في كل بلد أثر على عبء العمل الذي ترتبه على موظفي الهيئة. كما أن الاختيار بين هذه المقاربات سيعتمد أيضاً على النظام الانتخابي، وطبيعة قانون التمويل السياسي في البلاد، وعلى التقييمات الواقعية للموارد البشرية في الهيئة وتمويلها لمراجعة وتحليل تقارير الأحزاب والمرشحين بما يكفي من العمق لردع الانتهاكات.

إذا كانت هيئة الإنفاذ تفتقر إلى القدرة على تدقيق جميع التقارير، يُستعمل أحياناً خياراً آخر لتدقيق عينة عشوائية بشكل أكثر تمحيصاً، بينما يتم تدقيق التقارير المتبقية بشكل أقل صرامة. أحد الأوجه الهامة لهذه الإستراتيجية يتمثل في وضع بروتوكول واضح يتم منح التقارير درجة أولوية على أساسه: على سبيل المثال، التركيز على التقارير التي تبدو ملفتة للنظر؛ أو استعمال إحدى الإستراتيجيتين أو كليهما وبتكيز خاص على أصحاب السوابق في الانتهاكات. في انتخابات المجلس الوطني التأسيسي في تونس عام ٢٠١١، كان القرار المبدئي لهيئة الانتخابات بإلغاء انتصار أحد الأحزاب (العريضة الشعبية) يستند إلى مزاعم بانتهاكات مالية نتج عنها نزاع سياسي وتهديد الحزب بالانسحاب من المشاركة في المجلس الوطني التأسيسي. في حين أن قرار الهيئة بإجراء عملية تدقيق محاسبي للحزب ربما استند إلى أدلة دامغة؛ فإنه ما كان بوسع الهيئة أن تراجع جميع تقارير المرشحين في الأيام القليلة المتاحة لها قبل إعلان نتائج الانتخابات التمهيدية. تلك الحقيقة، وغياب الإجراءات المسبقة التي كان من شأنها أن تبرر منح الأولوية لتقارير العريضة الشعبية، أعطى الحزب مبررات مقنعة إضافية للمجادلة بأنه استُهدف استناداً إلى دوافع سياسية وأدى ذلك إلى جدل مطوّل. أعيدت معظم المقاعد التي جُرّدَ منها الحزب لاحقاً عندما ألغت المحكمة الإدارية أحكام الهيئة.^{١٧٣}

القدرة القانونية. قد تتأثر الثقة الشعبية بنظام التمويل السياسي سلباً بعدم إنفاذ القوانين، بصرف النظر عن تأثر أو عدم تأثر التصوّر المتعلق باستقلال الهيئة. إن الإطار القانوني المُفْرِط في الطموح - ومنح الهيئة تفويضاً لا تستطيع تحقيقه بشكل مناسب - يمكن أن يُعرّض الهيئة لاتهامات بالإنفاذ الانتقائي أو غير الكافي، كما وصفنا أعلاه. يمكن للإطار القانوني الذي لا يعطي تفويضاً كافياً لهيئة الإنفاذ أن يكون إشكالياً أيضاً؛ إذا كانت الهيئة تفتقر إلى السلطة الكافية، فإنها قد لا تكون قادرة على الحصول على المعلومات الضرورية لإجراء الملاحقة القضائية للانتهاكات، أو قد تكون عرضة لنزوات هيئات أخرى غير مستقلة. وإذا كان الإطار القانوني أوسع مما ينبغي، فإنه قد يحتوي ثغرات تتيح فرص تفويض مقاصد القانون.

الوصول إلى المعلومات أمر محوري للإنفاذ الفعال. في أعقاب الإصلاحات التي أجريت على نظام التمويل السياسي في المكسيك، بات بوسع وحدة التحقيقات في هيئة إدارة الانتخابات، المعروفة بوحدة الرقابة على موارد الأحزاب السياسية، أن تفرض الحصول على السجلات الضريبية أو المصرفية لها، أو نيابة عن الهيئات الانتخابية في الدولة. في الحملة الانتخابية لعام ٢٠٠٩، طلبت الوحدة معلومات عن الحسابات

المصرفية لـ ٢٤٠ مرشحاً وطلبت معلومات من هيئة الضرائب ١٧٥ مرة. في الماضي، كان قد طُلب من هيئة إدارة الانتخابات التقاضي ضد هيئات حكومية أخرى للحصول على المعلومات. هذه السلطة الجديدة تلغي العديد من المشاكل المحتملة الكامنة في التعاون مع الكيانات العامة والخاصة التي قد تُحجم عن تقديم أُمّاط معينة من المعلومات، أو قد تكون ممنوعة قانونياً من تقديمها في غياب حكم محكمة. كما أن بوسع وحدة الرقابة على موارد الأحزاب السياسية الآن الحصول على المعلومات من الأطراف الخاصة مثل مقدّمي الخدمات؛ وقد تمكنت من تأكيد ١,٣٤٠ معاملة بهذه الطريقة في مراجعة تقارير الأحزاب عام ٢٠١٠.^{١٧٤}

تؤدي الثغرات القانونية إلى ظهور صعوبات كبيرة في الإنفاذ، خصوصاً خلال الحملات الانتخابية؛ إذ يمكن أن تحاول الأحزاب استغلال أي استثناءات محتملة للقواعد. علاوة على ذلك، إذا لم تكن التعريفات واضحة، قد يكون من الصعب إثبات الخروقات حتى لو كانت معروفة. كمثال مباشر، تُحظر التبرعات الأجنبية في معظم البلدان. لكن إذا لم يكن تعريف "أجنبي" واضحاً، يصبح من الصعب، إن لم يكن من المستحيل، إثبات الانتهاك، أو يتطلب ممارسة هيئة الإنفاذ لتقديرها، وهو أمر لا يُنصح به لأنه يعزز التصوّرات بالإنفاذ المتحيّز. على سبيل المثال، ينبغي أن يكون واضحاً ما إذا كانت التبرعات من فرع وطني تابع لشركة أجنبية تُعدّ تبرعات من جهة أجنبية، ولمن بالتحديد يُحظر تقديم التبرعات الأجنبية (منع الكيانات التابعة للحزب السياسي التي تتخفى على شكل منظمات أخرى كمؤسسات بحثية أو مؤسسات الأحزاب التي تشكل امتدادات للحزب الرئيسي). كما يمكن للثغرات القانونية المتعلقة بنفقات الأطراف الثالثة أن تمكّن المشرّعين من تمرير الموارد من مصادر محظورة، أو الحصول على موارد تتجاوز الحد المسموح به، من خلال المؤسسات غير الربحية.^{١٧٥}

٣.٦.٣ اختيار الهيئة

مع أخذ البلدان بعين الاعتبار هذه المخاوف المتعلقة بالاستقلال والقدرة، فإنها قامت بعدد من الخيارات فيما يتعلق بالهيئات التي ينبغي أن تعالج موضوع الإنفاذ. يمكن لعدة هيئات أن تتصدى لأوجه مختلفة من العملية. على سبيل المثال، ينبغي أن تتم الملاحقة القضائية في معظم الأحيان من قبل الادعاء العام. كما أن العديد من البلدان تقسم المسؤولية عن الإبلاغ عن الحملات الانتخابية والإبلاغ المستمر بين هيئات مختلفة. يمكن لهيئة انتخابية أن تكون مسؤولة عن الشكل الأول، وإحدى الوزارات أو هيئة مالية مستقلة أن تكون مسؤولة عن الشكل الثاني. كما أن البلدان لديها في كثير من الأحيان أنظمة مختلفة لأُمّاط مختلفة من الحملات الانتخابية (الحملات الرئاسية أو الاستفتاءات).

هيئات إدارة الانتخابات. في كثير من الأحيان، وكما يوضح الشكل ١، فإن هيئة إدارة الانتخابات تحقق على أفضل نحو المعايير الموصوفة أعلاه. هيئات إدارة الانتخابات، هي الهيئات التي تُستعمل في معظم الأحيان لإنفاذ القوانين المتعلقة بالتمويل السياسي في سائر أنحاء العالم. المكسيك وكولومبيا، البلدان اللذان أجريا أوسع الإصلاحات في هذا المجال في أميركا اللاتينية، لديهما وحدة فرعية في هيئة إدارة الانتخابات تقوم بالمراقبة. إلا أن تمويل الأحزاب السياسية ليس مسؤولية جوهرية بالنسبة لهيئة إدارة

الانتخابات، التي تركز بشكل أساسي على عملية الاقتراع نفسها، بما في ذلك أنشطة مثل تسجيل المرشحين وإجراء استطلاعات الرأي وعدّ الأصوات. إذا كانت هيئة إدارة الانتخابات في بلد ما قد صارت للقيام بهذه العمليات الرئيسية، فإن مؤسسة أخرى تتمتع باستقلال مماثل لكن بموارد مالية أو تقنية أكبر، يمكن أن تشكل خياراً أفضل.^{١٧٦}

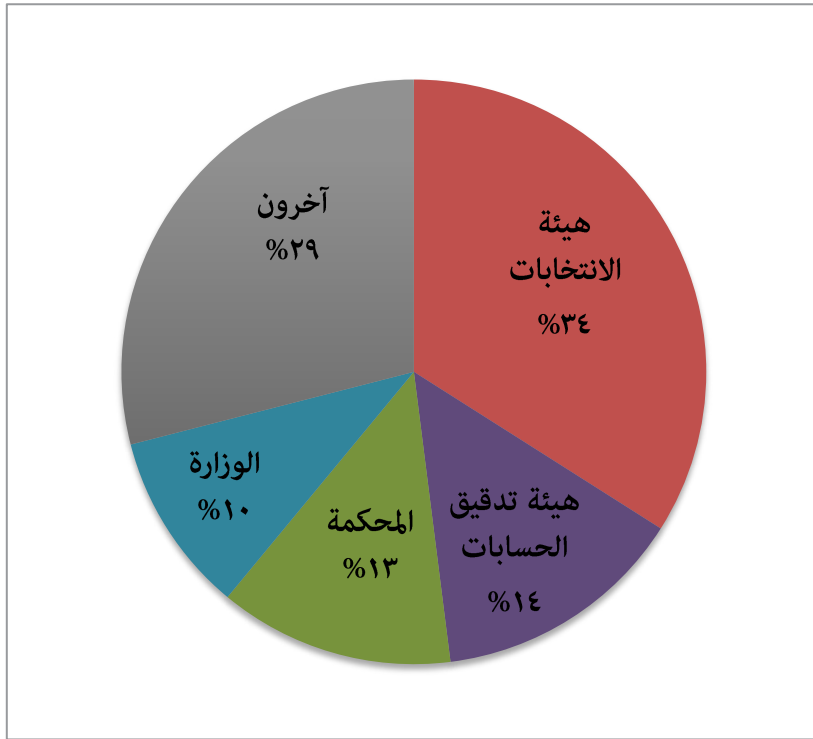
الهيئات المالية أو هيئات مكافحة الفساد. قد يشمل هذا هيئة مالية أو مسؤولاً مالياً مثل محاسب الدولة أو مراقب الدولة، أو هيئة مكافحة الفساد، أو محكمة المحاسبات. تُقدّم لاتفيا مثلاً على التنفيذ الذي يتبنى هذا النمط. في عام ٢٠٠٢، حوّلت لاتفيا المسؤولية عن مراجعة الإعلانات المالية للأحزاب من وزارة العدل وهيئة الضرائب إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. في حين أن هيئة الضرائب كانت قد أُنهت في الماضي بإجراء مراجعات سطحية لهذه الإعلانات، فإن هيئة مكافحة الفساد كانت مستقلة ومبادرة نسبياً. لقد واجه هذا النموذج صعوبات - أقالمت الحكومة مدير الهيئة عام ٢٠٠٨ بعد أن واجهت محاولتها القيام بذلك في العام السابق احتجاجات في الشوارع أفشلت تلك المحاولة. رغم ذلك، اعتبر سلوك الحكومة رد فعل على النجاح النسبي الذي حققته الهيئة في مهاجمة العلاقات بين الحكّام والسياسيين والأحزاب السياسية. نجحت هيئة مكافحة الفساد في كشف انتهاكات، واتخذت خطوات كبيرة لفرض قواعد تمويل الانتخابات.^{١٧٧}

الهيئات القضائية. نموذج ثالث يستعمل الجهاز القضائي، ويكون في معظم الأحيان المحكمة الدستورية. قد يكون لهذا الخيار ميزة الاستقلال، إلا أن إحدى المساوئ الكبيرة تتمثل في أن المحكمة الدستورية ليست خبيرة في المسائل المالية، ومن المرجح ألا تجعل من هذه القضية أولوية لها. إن تركيا مثال على استعمال وفشل هذا النموذج. فالمحكمة الدستورية التركية مسؤولة عن مراجعة التقارير السنوية للأحزاب، إلا أن المحكمة تعتمد على عدد قليل من الموظفين يتكون من ستة مدققي حسابات كانوا يعملون في الماضي في محكمة الحسابات، وليس لهذه الوحدة موازنة منفصلة. إنها لا تتخذ مبادرات للتحقيق في المخالفات إلا تلك التي يتم اكتشافها من التقارير، نظراً إلى أن خبرة موظفيها هي في التدقيق المحاسبي، وبسبب افتقارها إلى الموارد البشرية. إضافة إلى ذلك، وبينما تم فرض غرامات وعقوبات إدارية لم يتم فرض عقوبات جنائية، وليس هناك إطار واضح للمتابعة مع مكتب الادعاء العام.^{١٧٨}

الوزارات أو البرلمان. العديد من البلدان يلجأ إلى إجراء المراجعة والتحقيق من قبل الفروع السياسية، سواء كانت هيئة تنفيذية مثل وزارة المالية أو الداخلية، أو لجنة فرعية في البرلمان. من المرجح أن يشكّل إنفاذ القوانين من قبل الفروع السياسية أكبر المشاكل من حيث الاستقلال. ويمثّل استعمال إحدى الوزارات أكثر الأشكال شيوعاً في الديمقراطيات الأعرق، كما في أوروبا الغربية، ومردّد ذلك إلى حقيقة أن هذه الديمقراطيات لديها تقليد في إدارة العمليات الانتخابية بمجملها من خلال مثل تلك الوزارات. قد لا يكون هذا النموذج مناسباً في حال وجود مخاوف حيال احتمالات تسييس إدارة الانتخابات. كما أن للنموذج البرلماني مشاكله أيضاً. أولاً، البرلمانات ليست مؤسسات محاسبية، وقد تفتقر إلى القدرات اللازمة. ثانياً، تتكون البرلمانات من نفس الأحزاب السياسية التي ستخضع لعقوبات التمويل السياسي -

بما في ذلك المرشحون الفائزون الذين قد يكونوا استفادوا من الانتهاكات - مما يفاقم المشكلة الكامنة في التنظيم الذاتي والذي قد يجعل من فرض العقوبات أقل ترجيحاً. إلا أن العقوبات الجنائية تتطلب عادة توجيه مكتب المدعي العام للاتهامات. وتنطبق نفس المخاوف المتعلقة بالاستقلال والقدرات على هذا الخيار، ولهذا لا يُنصح بالاعتماد حصرياً على العقوبات الجنائية.

الشكل ١. الهيئة التي تتلقى التقارير^{١٧٩}



٣. ٦. ٤ الرقابة

يمكن اكتشاف الانتهاكات بثلاث طرق: المراقبة من قبل هيئة الإنفاذ؛ الشكاوى الخارجية؛ والإحالة من قبل هيئات حكومية أخرى. كما سيلعب الإطار الناظم للقطاع المصرفي والمالي في البلاد دوراً مهماً في اكتشاف الانتهاكات.^{١٨٠}

٣.٦.٤.١ المراقبة من قبل هيئة الإنفاذ

في كثير من الأحيان، لكن ليس دائماً، فإن نفس الهيئة التي تتلقى التقارير من الأحزاب السياسية تكون مسؤولة عن التحقيق وفرض العقوبات. ستعتمد طبيعة المراقبة، وتوقيت المراقبة، على الإطار القانوني. يمكن للمراقبة أن تعني دراسة النفقات عند حدوثها، خصوصاً خلال الحملات الانتخابية ومراجعة تقارير النفقات بعد انتهاء الحملات. تصارع البلدان للقيام بكل الأمرين، ومعظمها يؤكد على مراجعة التقارير حول مراقبة النفقات عند حدوثها.^{١٨١}

تحاول هيئة الانتخابات في الهند القيام بشكل فعال من المراقبة. قد تلجأ الهيئة إلى الاستعانة بخدمات أفراد الخدمة المدنية خلال الفترات الانتخابية، ما يسمح لها بتوسيع مواردها البشرية بشكل كبير. وفي محاولة لتقليص انتهاكات القواعد المالية للحملات الانتخابية، فقد بدأت بالتحقق من المشتريات الكبيرة للمرشحين، وإرسال ممثلين لحضور فعاليات الحملات الانتخابية وتقدير التكاليف، وأقامت حواجز على الطرقات لاعتراض مواد يُعتَزم توزيعها بشكل غير قانوني على الناخبين لاستمالتهم. ثم يتم نشر تقديرات النفقات على الجمهور مرفقة بإعلانات المرشحين عن نفقاتهم. ينسجم هذا النمط من المراقبة اللحظية مع الإطار القانوني في الهند، الذي يؤكد على سقوف الإنفاق وينص على عدد قليل من العقوبات، بما فيها خسارة المنصب. نتيجة لذلك، فقد اختارت الهيئة محاولة جعل قانون تمويل الأحزاب فعالاً من خلال المساواة السياسية.^{١٨٢}

النموذج الهندي فريد، وقد تم تنفيذه للمرة الأولى مؤخراً، ما يعني أن تقييمات نجاحه غير متوافرة بعد. إن المراقبة السابقة واللاحقة من خلال تقديم تقارير ومراجعتها للتمويل الجاري للأحزاب على أساس سنوي، إضافة إلى متابعة العملية الانتخابية لتمويل الحملات، أكثر شيوعاً. معظم الهيئات الانتخابية تفتقر إلى الموارد البشرية الضرورية لنموذج العمل الذي تتبعه هيئة الانتخابات الهندية. المراقبة التي تجريها هيئة إدارة الانتخابات المكسيكية تستند إلى التقارير الحزبية المطلوبة، على سبيل المثال، وهي بشكل أساسي سابقة ولاحقة. إلا أن النموذج الهندي يُظهر أنه عندما تكون هيئة الإنفاذ مستقلة وتتمتع بالقدرات الكافية، يمكنها اتخاذ إجراءات لمعالجة الانتهاكات حتى عندما لا يكون الإطار القانوني مثالياً.

٣.٦.٤.٢ الشكاوى الخارجية

في كثير من الأحيان، تسمح الأحكام القانونية للمرشحين المتنافسين، أو المنظمات غير الحكومية أو المواطنين تقديم شكاوى تتعلق بالسلوك المالي للأحزاب السياسية. يمكن أن يكون للأحزاب المتنافسة أو المرشحين المتنافسين مصلحة قوية في كشف الانتهاكات المزعومة أو إدانتها. وكما ناقشنا أعلاه، يمكن للمنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام أيضاً أن تلعب دوراً مهماً يسمح لها بتقديم شكاوى رسمية تتعلق بالاشتباه بحدوث انتهاكات، مما يوفر الموارد ويساعد على تحديد الانتهاكات التي لا تستطيع هيئة إدارة الانتخابات تحديدها من خلال عمليات مراقبتها. لكن يبقى من المهم أن يكون لهيئة الإنفاذ قدراتها الخاصة على المراقبة، بحيث لا تعتمد بشكل كامل على الشكاوى الخارجية. وهذا لأنه ينبغي

أن يكون للهيئة قدراتها المستقلة، ولأنه في بعض الظروف، يمكن للأحزاب المتنافسة أن تتواطأ مع بعضها بعضاً لتجنّب إبلاغ كل حزب عن الخروقات التي يرتكبها الحزب الآخر.^{١٨٣}

٣.٦.٤.٣ الإحالة من هيئات أخرى

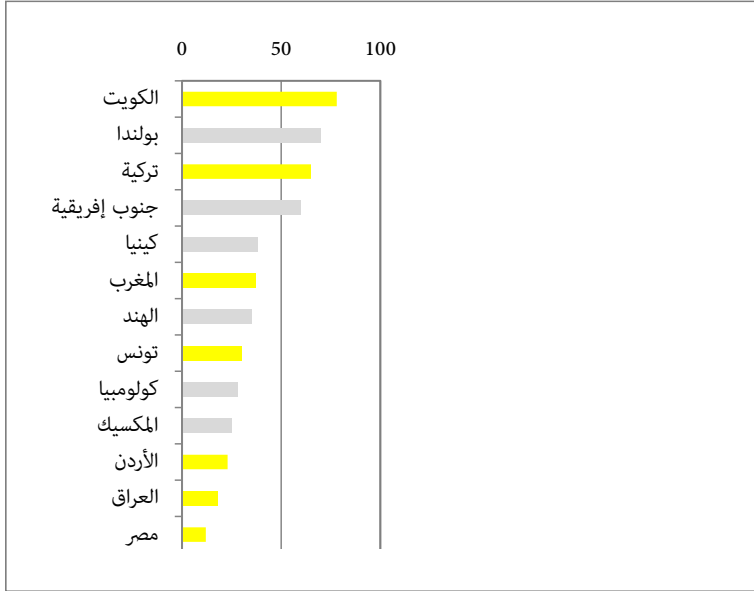
بالاعتماد على القواعد الناظمة للأحزاب السياسية، يمكن لهيئات أخرى أن تحوز معلومات يمكن أن تجعلها تشك باحتمال حدوث انتهاكات للقواعد المتعلقة بتمويل الأحزاب السياسية. على سبيل المثال، يمكن لهيئة الضرائب أن تلاحظ عدم انتظام البلاغات الضريبية لأحد الأحزاب أو المرشحين، وأن تحيل المعلومات إلى هيئة الإنفاذ للمتابعة. يمكن لهيئة الإنفاذ أن تعقد اتفاقيات مع تلك الهيئات لتلقي المعلومات على أساس مستمر. على سبيل المثال، فإن وحدة الإنفاذ في هيئة إدارة الانتخابات المكسيكية، ووحدة الرقابة على موارد الأحزاب السياسية، تتلقى معلومات من هيئة الضرائب، والهيئة الوطنية للرقابة على المصارف، ووحدة مكافحة الفساد في وزارة المالية، والوحدة المسؤولة عن الجرائم الانتخابية في مكتب المدعي العام.^{١٨٤}

٣.٦.٤.٤ دور المؤسسات المالية والمصرفية

في كثير من الأحيان، يفرض الإطار القانوني على الأحزاب السياسية فتح حساب مصرفي واحد والعمل من خلاله، ما يسهّل مراقبة نفقات الأحزاب، وجمع تقاريرها، وإجراء المعاملات الآلية مثل تحويل التمويل العام. يُنصح عادة باستعمال متطلب الحساب المصرفي الواحد. لكن من المهم أن تؤخذ التبعات المحتملة بعين الاعتبار في الاقتصادات القائمة على المبادلات النقدية المباشرة، حيث يكون الوصول إلى الخدمات المصرفية محدوداً، سواء من حيث تعدد المعاملات المشروعة أو من حيث اكتشاف المخالفات.^{١٨٥}

يمكن لمحدودية الوصول إلى النظام المصرفي أن يتسبب في مشكلة لجهة المشاركة. قد تفتقر الأحزاب والمرشحوّن الذين يخوضون الانتخابات في دوائر انتخابية خارج المدن الكبرى إلى إمكانية الوصول إلى المصارف. أضف إلى ذلك، أن المصارف بشكل عام لا تخدم الشرائح الاجتماعية الاقتصادية الدنيا أو الوسطى ومالكي الشركات الصغيرة، كما أن مقدّمي الخدمات يقبلون الدفعات النقدية فقط؛ وهو ما قد يعيق المحاولات المشروعة من قبل الأحزاب للانخراط في الحملات وبناء المنظمات، وتشجيع التغاضي عن متطلبات فتح الحساب المصرفي الواحد. قد يكون هناك مشاكل أخرى مشابهة على جانب التبرعات، إذا كان ينبغي تقديم التبرعات على شكل شيكات أو من خلال التحويلات المصرفية. العديد من المصارف تطلب من أصحاب الحسابات الاحتفاظ بحد أدنى من الرصيد وتقديم وثائق (مثل إثبات الإقامة) لحساباتها، وهو ما قد يكون صعباً في البلدان التي تسود فيها الشركات والهيكلية الاقتصادية غير المنظمة.^{١٨٦}

الشكل ٢. نسبة الأشخاص بعمر ١٥ عاماً فما فوق الذين لديهم حساب مصرفي في بلدان مختارة (الشرق الأوسط وشمال أفريقيا باللون الأصفر)



تطرح الاقتصادات القائمة على المبادلات النقدية المباشرة مشاكل أخرى في اكتشاف المخالفات وملاحقتها قضائياً. إن العديد من أوجه إنفاذ قوانين تمويل الأحزاب السياسية - خصوصاً اكتشاف الدخل والنفقات المحظورة - تأتي بموازاة عمل إنفاذ القوانين المالية في مجالات أخرى، مثل غسل الأموال أو مكافحة الفساد، في جهودها لتحديد المعاملات المحظورة. في جميع هذه المجالات، تطرح المستويات المرتفعة من المعاملات النقدية صعوبات كبيرة على عمليات إنفاذ القانون. إن تتبُّع المعاملات النقدية أصعب من تتبع المعاملات التي تتم من خلال المؤسسات المالية. إذا كانت الدفعات النقدية تستعمل بشكل متكرر لمعاملات مشروعة مثل شراء العقارات أو دفع الفواتير، بما في ذلك للهيئات الحكومية، وإذا كانت الشركات غير المنظمة - الشائعة في العديد من البلدان - تجري عملياتها بشكل أساسي نقداً، فإن تحديد المعاملات المشبوهة في خضم تحركات نقدية كبيرة يمكن أن يكون بالغ الصعوبة.^{١٨٧}

يذكر الأفراد في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مستويات متباينة كثيرة في إمكانية الوصول إلى الحسابات المصرفية؛ بينما تتوافر الخدمات المصرفية بشكل أكبر بكثير في الخليج، وإلى درجة أقل في بلاد الشام وشمال أفريقيا. كما توجد في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أكبر فجوة بين الجنسين في التعاملات المصرفية من أي منطقة أخرى في العالم. وهذا يعني أن المتطلبات المصرفية قد تشكل صعوبات أكبر بالنسبة للمشاركات من النساء.^{١٨٨}

لم تتم تسوية معظم الصعوبات الناجمة عن تدني مستويات الوصول إلى المؤسسات المالية مباشرة من خلال قانون تمويل الأحزاب السياسية. بدلاً من ذلك، فإن أولئك الذين يصوغون القانون ينبغي أن يدركوا محدودية النظام المالي في البلاد، وقدرة مؤسساته على اكتشاف المعاملات غير المشروعة عند النظر بأية أنواع من القيود يمكن فرضها بشكل واقعي، والانتباه باستمرار لأثر الوصول إلى المؤسسات المالية على المشاركة السياسية نفسها.

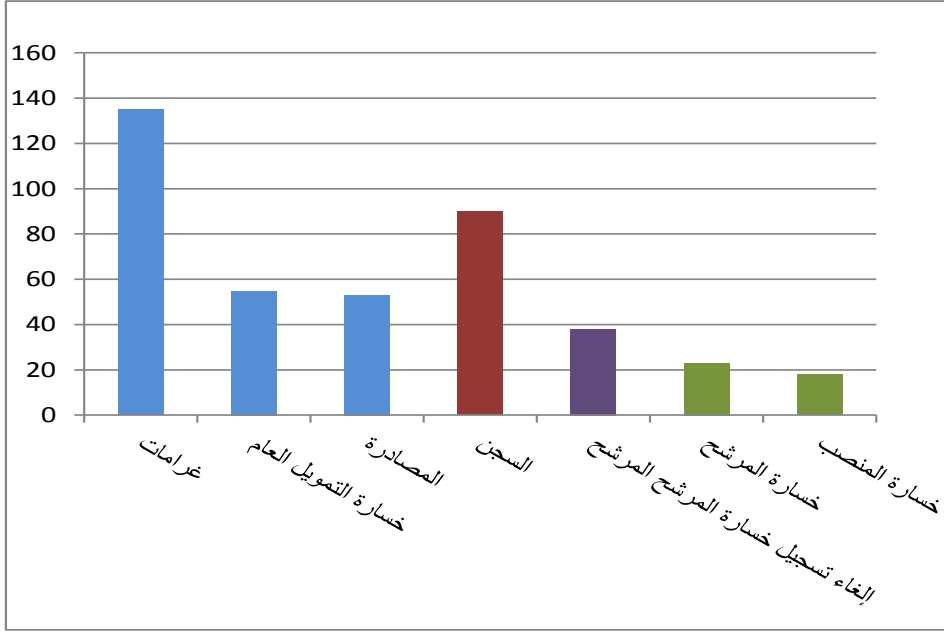
٣.٦.٥ فرض العقوبات والظعن فيها

٣.٦.٥.١ أنواع العقوبات

ينبغي أن تكون العقوبات قابلة للتطبيق على جملة من اللاعبين، بما في ذلك الأحزاب السياسية، المرشحون، مدراء الحملات الانتخابية، مدققو الحسابات، الأفراد، المتبرعون من الأفراد والشركات، أصحاب المناصب، وأي شخص آخر يشارك في العملية السياسية. إن تقديم مجموعة من الخيارات لهيئة إنفاذ القانون وتفصيل العقوبات بشكل يتطابق مع طبيعة وشدة الانتهاكات يساعد الإنفاذ؛ وذلك بتشجيع فرض عقوبات أخف على المخالفات الأخف. كما يمكن للعقوبات المختلفة أن تصل إلى مختلف اللاعبين، مثل المنظمات والمرشحين والمتبرعين. إذا كانت العقوبات الوحيدة المتوافرة لهيئة الإنفاذ كبيرة - على سبيل المثال السجن، أو فقدان المنصب الذي انتخب إليه المرشح، أو إلغاء تسجيل حزب سياسي - فإن الهيئة، حتى لو كانت مستقلة، قد تجد من غير المناسب فرض تلك العقوبات على المخالفات الخفيفة لنظام التمويل السياسي، كما أنها يمكن أن تحجم عن ذلك بسبب الصعوبات السياسية التي تنتج عن ذلك.^{١٨٩}

تتمثل أخف العقوبات عادة في "التوبيخ العلني". وتشمل العقوبات الشائعة الأخرى الغرامات، التي تُعدّل وفقاً لطبيعة وجسامة المخالفة وتزداد في حالة تكرار المخالفات؛ تقليص التمويل العام؛ إلغاء تسجيل الحزب؛ وخسارة المنصب الذي انتخب له المرشح. كما يمكن أن تُفرض العقوبات الجنائية في الحالات الخطيرة. يجوز أن تفرض العقوبات في حالة مخالفة القوانين التي تحكم دخل أو نفقات الأحزاب، من حيث المصدر وموضوع النفقة أو المستوى؛ وفي حالة تقديم إعلانات كاذبة في عمليات الإبلاغ؛ أو في كلتا الحالتين.^{١٩٠}

الشكل ٣. عقوبات شائعة لانتهاكات قوانين تمويل الأحزاب (عدد من الدول).
الأزرق = العقوبات المالية؛ الأحمر = العقوبات الجنائية؛ أرجواني = العقوبات التنظيمية؛
الأخضر = العقوبات الانتخابية



العقوبات المالية. قد تكون العقوبات المالية هي الشكل الأكثر مرونة وفعالية من العقوبات. هي الأسهل من حيث جعلها تطابق نطاق الجريمة المالية. يمكن أن يُفرض على الأحزاب خسارة أية أموال تتلقاها بشكل غير شرعي، ودفع غرامات في نطاق محدد (على سبيل المثال، نفس المبلغ الذي تم تلقيه، أو ضعفه في حال تكرار المخالفة). يمكن أن تنعكس الظروف المخففة أو المعززة في مبلغ الغرامة. في السياقات التي يتم فيها تقديم التمويل العام للأحزاب، يمكن تعزيز الغرامات من خلال حجب الأموال، مما يجعل عملية الإنفاذ سهلة نسبياً. كما يمكن فرض الغرامات بسهولة بعد حدوث الانتخابات؛ وهذا مهم، حيث إن عملية التحقيق ستتطلب وقتاً أطول مما تسمح به الفترة الانتخابية.^{١٩١}

إلا أن الغرامات قد لا يكون لها الأثر المطلوب على الأحزاب السياسية. في الأوضاع التي تتغير فيها الأحزاب بشكل كبير، فإن الغرامات قد لا تُحدث أثراً حقيقياً حتى لو فرضت على الأحزاب التي تنتهك القانون - وهذا يعتمد على ما إذا كانت المسؤولية المالية ترتبط بالأحزاب السياسية الجديدة التي يؤسسها نفس السياسيين. أضف إلى ذلك أنه حتى لو كانت الغرامة المحتملة مرتفعة، فإن الأحزاب قد تكون مستعدة لاتخاذ مخاطرة أكبر بدفعها إذا كانت المكاسب تستحق ذلك. في المكسيك، هناك تصوّر بأن هذا يحدث فعلاً.^{١٩٢}

العقوبات الجنائية أو الشخصية. العقوبات الجنائية، بما فيها السجن، شائعة أيضاً. في حين أنها قد تشكل رادعاً قوياً، فإن العقوبات الجنائية لها عدة مساوئ. أولاً من الواضح أنها تُطبَّق على الأفراد وحسب. ثانياً، قد تتطلب عتبات من الإثبات فيما يتعلق بمعرفة أو سلوك الفرد - وكما في الجرائم المالية بشكل عام - يصعب تقديمها. في حين أن تلقّي الحزب أو إنفاقه لأموال غير قانونية قد يكون من السهل إثباته في حالة معينة، فإن الانخراط الشخصي لقائد الحزب قد يصعب إثباته. ثالثاً، أنها تتطلب عادة مشاركة فروع أخرى من الحكومة، خصوصاً سلطات التقاضي، التي قد لا تكون متخصصة في الجرائم الانتخابية أو التي قد تعاني من مشاكل خاصة بها في مجالات الاستقلال والقدرات. وبالنظر إلى خطورة هذه العقوبات والموارد المطلوبة لمتابعتها، فإنها قد لا تكون مناسبة للمخالفات الخفيفة. إن الاعتماد على العقوبات الجنائية وحدها سيشكل تقنية فجّة وغير فعّالة ربما، إلا أن العقوبات الجنائية يمكن أن تشكل جزءاً في نظام عقوبات متكامل.^{١٩٣}

العقوبات التنظيمية. وتشمل هذه العقوبات تعليق الحزب أو حله، أو منع تقديم الحزب لمرشحين في دائرة انتخابية معيّنة. وهي تطبَّق عادة على الأحزاب التي انخرطت في مخالفات متكررة وخطيرة، أو لم تقدّم التقارير المالية المطلوبة. في حين أن الضرر الذي يلحق باسم الحزب أو خسارة ذلك الاسم وتنظيمه قد يرفع كلفة المخالفات، وقد يحمل معه تبعات أخرى مثل خسارة التمويل، من الممكن عادة تجنّب هذه التبعات ببساطة من خلال الانتظام تحت اسم حزب جديد. في سياقات أخرى، أثبتت العقوبات التنظيمية عدم فعاليتها. لقد حاولت تركيا وإسبانيا حظر أحزاب سياسية بسبب برامجها السياسية، وطبيعة البيانات التي أطلقها قادتها، أو ارتباطهم بمجموعات عنيفة. وفي كلا البلدين، عادت الأحزاب السياسية المعنية إلى الظهور دون أن يلحق بها ضرر تحت أسماء مختلفة - حزب العدالة والتنمية، وحزب السلام والديمقراطية في تركيا، وأمايور في إسبانيا هي أحدث تجليات الأحزاب الإسلامية والكردية والقومية اليسارية الباسكية، على التوالي.

علاوة على ذلك، فإن تنفيذ العقوبات التنظيمية يطرح السؤال المتعلق بالغرض من العقوبة. في حين أنها قد تمنع بعض المخالفات من خلال قوتها الرادعة، فإن حل أو تعليق حزب سياسي قد يحدث آثاراً سلبية على الطبيعة التشاركية للعملية الديمقراطية. قد يكون حل الحزب إجراءً أكثر عملية؛ حيث إنه يلغي المكانة القانونية للأحزاب ذات الأداء السيء أو التي لا تلتزم بإجراءات الإفصاح. وقد شكّل هذا قضية في الهند، حيث استعملت الأحزاب السياسية كأدوات لغسل الأموال.^{١٩٤}

العقوبات الانتخابية. إن استعمال العقوبات الانتخابية أمر بديهي، خصوصاً في حالة المخالفات الانتخابية. إلا أن هذه العقوبات تُستعمل في عدد قليل نسبياً من البلدان. وقد يتمثل أحد الأسباب في صعوبة فرضها عندما تحدث معظم مراجعات التقارير والمخالفات بعد أن تكون الفترة الانتخابية قد انتهت. في كثير من الأحيان، عندما يتم اتخاذ قرار، فإن المسؤول المنتخب يكون قد أصبح في منصبه لبعض الوقت، ويصبح عزله صعباً سياسياً أو يؤدي إلى معارك قضائية. أضف إلى ذلك، أن هناك السؤال المتعلق

بما إذا كانت معظم المخالفات المالية - رغم تأثيرها على النظام السياسي برمته - قد غيرت فعلياً نتيجة الانتخابات المعنية، خصوصاً إذا كان خصوم الفائز قد ارتكبوا مخالفات أيضاً.^{١٩٥}

لكن، نظرياً، قد تكون العقوبات الانتخابية أكثر سهولة من حيث التطبيق في الحالات التي تكون فيها الانتخابات تشريعية أو لمجلس محلي، وخصوصاً عندما تجري الانتخابات في دوائر انتخابية أكبر. إذا كان فرض العقوبة سيغري من عدد المقاعد التي يحصل عليها أحد الأحزاب، لكن لا يقلب كلية نتائج مرتفعة الرهانات، لشخص واحد كما في الانتخابات الرئاسية، فإن استعمال العقوبات الانتخابية مثل خسارة مقاعد في الإطار القانوني، واستعمالها الفعلي، يمكن أن يكون مقبولاً للاعبين السياسيين.

في نظام شامل، مثل النظام الكولومبي، فإن جميع العقوبات متوافرة في سياقات معينة. الجدول الآتي يقدم نظرة عامة على مجموعة الأحكام التي تم تبنيها مؤخراً في كولومبيا، في محاولاتها لإصلاح نظامها السياسي ومعالجة تعرّضها للإنفاق غير القانوني من قبل تجار المخدرات والمجموعات المسلّحة وشبه العسكرية.

العقوبات الشاملة: مثال القانون الكولومبي ٢٠١١/١٤٧٥

<p>يمكن فرض الحرمان من التمويل العام أو الوقت المخصص على وسائل الإعلام عند عدم الالتزام بتنفيذ الأحكام القانونية المتعلقة بتمويل الأحزاب، بما في ذلك الإفصاح وآليات مسؤولية الحزب؛ أو عدم الالتزام بتلك الأحكام؛ وخرق القيود الموضوعة على الدخل والإنفاق؛ أو مخالفات مختلفة أخرى. عندما يتم طرح الأصوات التي يحصل عليها مرشحون للكونغرس يدانون لاحقاً بالارتباط بمجموعات مسلحة غير قانونية، ويتراجع الحزب الذي ينتمي إليه هؤلاء الأعضاء إلى ما دون عتبة التمويل، ينبغي على الحزب إعادة أي تمويل عام زائد حصل عليه.^{١٩٦}</p> <p>تفرض هيئة الانتخابات هذه العقوبات التي يمكن الطعن بها لدى مجلس الدولة، أعلى محكمة إدارية في البلاد.^{١٩٧}</p>	<p>عقوبات مالية</p>
<p>لا يفرض القانون رقم ٢٠١١/١٤٧٥ عقوبات جنائية محددة، لكنه يعترف بالقوانين الجنائية المكتملة الموجودة ويعتمد عليها. بشكل خاص، يعاقب القانون على ترشيح الأحزاب لمرشحين مدانين بإقامة صلات مع المجموعات المسلحة غير القانونية، وتجار المخدرات، والجرائم ضد الديمقراطية أو جرائم ضد الإنسانية. في حين أن هذه الجرائم ليست ذات طبيعة مالية، فإنها تنطوي عادة على استعمال أموال من مصادر غير مشروعة لأغراض سياسية.^{١٩٨}</p> <p>ويعمل هذا بموازاة "بند المقعد الشاغر" في الدستور الكولومبي، الذي يحظر استبدال عضو كونغرس أو مجلس منطقي أو محلي يُعزَل بسبب إدانته بإحدى هذه الجرائم. بدلاً من ذلك، يخسر الحزب المقعد. تسعى هذه الآلية إلى تعزيز محاسبة الأحزاب على أفعال مرشحيها في نظام لا مركزي تقليدياً.^{١٩٩}</p>	<p>عقوبات جنائية</p>
<p>عقاباً على جملة من المخالفات، يمكن تعليق الشخصية الاعتبارية للحزب أو إلغاؤها؛ كما يمكن أن يُحظر على الحزب تقديم مرشحين في دائرة انتخابية معينة؛ أو يمكن حل تنظيم الحزب. يخسر الحزب شخصيته الاعتبارية إذا تراجع إلى ما دون عتبة الأصوات المطلوبة عند طرح الأصوات التي يحصل عليها مرشحون مرتبطون بمجموعات مسلحة غير قانونية. كما في العقوبات المالية، تُفرض هذه العقوبات من قبل هيئة الانتخابات.^{٢٠٠}</p>	<p>عقوبات تنظيمية</p>
<p>تؤدي انتهاكات القيود على الإنفاق إلى خسارة المنصب السياسي؛ وتقدم هيئة الانتخابات التهم إلى السلطة المعنية المحددة من قبل القانون التي تحدد ما إذا كان ينبغي عزل صاحب المنصب. كما يمكن لأصحاب المناصب أن يخسروا مناصبهم أوتوماتيكياً عندما يدانون بجرائم جنائية معينة، كما وصفنا أعلاه.^{٢٠١}</p>	<p>عقوبات انتخابية</p>

في إسرائيل، البلد الآخر الذي ظهرت فيه فضائح تمويل سياسي بارزة في الماضي، جملة واسعة من العقوبات متوافرة لمراقب الدولة، الذي كان يستطيع أن يحكم بغرامات وبحجب التمويل العام، كما يُترك له تقدير المبلغ. ويمكن للمراقب العام أيضاً أن يحيل الحالات الجنائية مثل تقديم إعلانات زائفة أو تقديم أو تلقي تبرعات غير قانونية إلى النائب العام للملاحقة القضائية. إحدى حالات إنفاذ قانون تمويل الأحزاب السياسية بلغت حوالي ٢,٨ مليون دولار كغرامة فُرِضت على حزب "إسرائيل واحدة"، وهو ائتلاف يدور في فلك حزب العمل، في أعقاب انتخابات عام ١٩٩٩ لارتكابه انتهاكات شملت تلقي التمويل من الخارج.^{٢٠٢}

٣.٦.٥.٢ الملاحقة القضائية والتقاضي

القضية الأخيرة التي ينبغي معالجتها هي من يفرض العقوبات، وما إذا كان يُمكن الطعن فيها وأمام من. المقاربات المتباينة حيال هذه القضية تعكس جزئياً طبيعة الأنظمة القانونية المختلفة. لدى بعض البلدان هيئات قضائية متخصصة تعالج المسائل الانتخابية بشكل محدد، في حين تحيل بلدان أخرى حالات الطعن إلى المحكمة الدستورية، أو المحكمة الإدارية أو إلى محكمة عادية. بشكل خاص، فإن العديد من بلدان الكومنولث، أو البلدان الأخرى التي تتبع النظام القانوني البريطاني، تلجأ إلى التقاضي في القضايا الانتخابية، بما في ذلك النزاعات المالية، من خلال نظام المحاكم العادية. في البلدان التي تتبنى القانون المدني، مثل البلدان الأفريقية الفرنكوفونية أو بلدان أميركا اللاتينية، فإن المقاضاة في العقوبات المدنية مثل الغرامات يمكن الطعن فيها أمام محكمة القانون الإداري. البلدان التي فيها هيئة إدارة انتخابات مسؤولة عن تمويل الأحزاب السياسية تعطى هيئة إدارة الانتخابات عادة سلطة فرض العقوبات في المقام الأول، مع حق الاستئناف أمام الجهاز القضائي - سواء أمام محكمة ذات تفويض عام أو أمام محكمة إدارية. قد تتفاوت سلطة فرض العقوبات حسب نوع العقوبة المعنية؛ العقوبات الجنائية تتم معالجتها غالباً من خلال عملية مختلفة.^{٢٠٢}

عند دراسة أشكال الاستئناف، تؤخذ قضايا الاستقلال والقدرات بعين الاعتبار. يمكن لحق الاستئناف، إضافة إلى الالتزام بأية متطلبات دستورية ذات صلة تتعلق بالعدالة والإجراءات المعتمدة أصولاً، إضفاء الشرعية على النموذج المستعمل وتعزيز التصور بتطبيق العدالة. علاوة على ذلك، فإن هيئة إدارة الانتخابات قد لا تتمتع بنفس خبرة الجهاز القضائي في بعض القضايا الدستورية ذات الصلة. لكن من المهم أن يقتنع اللاعبون السياسيون أن جهاز الاستئناف القضائي يتمتع بنفس الدرجة من الاستقلال (القدرة على فرض العقوبات بشكل متساوٍ على جميع الأطراف) المطلوب من هيئة الإنفاذ الأولي. وإلاً فإن جهازاً قضائياً خاضعاً لقيود سياسية أكبر قد يفشل أو يقلص عمل هيئة إنفاذ القانون.

٣.٦.٦.٣ فعالية التنفيذ

يعتبر تحديد مدى فعالية نظام الإنفاذ بشكل عام عملية صعبة لا يمكن أداؤها بدرجة كبيرة من الدقة. وسيعتمد الجواب على ما تعنيه "الفعالية": بشكل عام، فإن السؤال يتعلق بما إذا كانت الممارسات

السياسية قد تغيّرت، وكيف. ومعنى أضيّق - الالتزام بالقواعد الموجودة - فإن العديد من الانتهاكات لن يتم كشفها. إنَّ جزءاً كبيراً من فعالية الإنفاذ قد تكون رادعة للانتهاكات، ولذلك لن تكون قابلة للمراقبة. في حين أن السلوك الظاهر لهيئة الإنفاذ قد يكون قابلاً للتقييم، فإن هناك الكثير مما يحدث تحت السطح، ما يجعل الطبيعة الحقيقية ونطاق السلوك غير القانوني غير قابل للحساب بدرجة عالية من الدقة. وهذه الصعوبات تعني أن بناء مؤشرات رسمية، وموضوعية للفعالية قد يشكّل تحدياً. التقييمات الذاتية، مثل مسوح الرأي العام، مفيدة من حيث المعلومات التي تقدمها؛ خصوصاً من حيث إنها تتطرق للأهداف الأوسع المتمثلة في الشرعية السياسية. إلا أنها فجّة وقد لا تعكس التحسينات الفعلية في الممارسات أو الإنفاذ؛ كما أنها قد تكون موجّهة بالتصورات حول النظام السياسي، والاستياء المستمر من الوضع السياسي بشكل عام، أكثر مما هي موجّهة بالممارسات المالية السياسية بشكل محدد.

تُعَدُّ المكسيك حالة أدت فيها التحولات الديمقراطية والنزاعات المتعلقة باستعمال المال في السياسة، إضافة إلى دور وسائل الإعلام، إلى دورة مستمرة من الإصلاحات وإلى وجود جسد من القوانين المفضّلة جداً فيما يتعلق بالتمويل السياسي. لقد نتج عن تطور قانون الانتخابات المكسيكي منح سلطات واسعة لهيئة إدارة الانتخابات فيها لفرض عقوبات إدارية، بما في ذلك التوبيخ والغرامات وتقليص التمويل العام، وإلغاء التسجيل عقاباً على تكرار المخالفات الخطيرة. لقد فرضت هيئة إدارة الانتخابات المكسيكية غرامات كبيرة، متفوقة في ذلك على هيئات إدارة الانتخابات في بلدان أخرى في أميركا اللاتينية. في عام ٢٠٠٠ شملت الغرامات ٤٥ مليون بيزو على الحملة الانتخابية لفرنسنتي فوكس عقاباً على جمع التبرعات بشكل غير قانوني، وغرامة أكبر وصلت إلى حوالي ١٠٠ مليون بيزو على الحزب الثوري الدستوري بسبب تلقيه أموالاً من نقابة عمال شركة النفط الحكومية. فرضت المؤسسة الفيدرالية للانتخابات أكثر من ٣٥ مليون بيزو كغرامات بعد مراجعة التقارير عن عام ٢٠٠٩، آخر سنة انتخابية اكتملت العمليات بالنسبة لها، دون أن يشمل ذلك الغرامات المفروضة على مخالفات مالية أخرى. تم إلغاء نصف هذا المبلغ من قبل المحكمة الانتخابية.^{٢٤}

بعد جولة أخرى من الإصلاحات في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨ استهدفت استعمال وسائل الإعلام على وجه الخصوص، مُنحت وحدة الرقابة على موارد الأحزاب السياسية في المؤسسة الفيدرالية للانتخابات مزيداً من الاستقلال وصلاحيات قانونية إضافية. فُرضت الغرامات على أطراف ثالثة، مثل وسائل الإعلام، التي أصبحت خاضعة لأحكام جديدة في قانون التمويل السياسي. على سبيل المثال، فُرضت غرامة على تلفزيون أزيكا مقدارها ١٥ مليون بيزو لجملة من المخالفات، بما فيها رفضه بث إعلانات لحزب سياسي ورسائل من هيئة إدارة الانتخابات كما ينص القانون، في حين التزمت شبكات تلفزيونية أخرى بشكل أكبر مع المتطلبات. إلا أن ثمة نقصاً في القانون المكسيكي، يتمثل في الغياب النسبي للعقوبات الجنائية في هذا المجال في القانون الجنائي، رغم أنها موجودة ويتم إنفاذها من قبل شعبة في مكتب النائب العام.^{٢٥}

لم يحم حجم العقوبات وتكرارها، والعدد الكبير من الموظفين الدائمين المسؤولين عن إنفاذها، هيئة إنفاذ القانون المكسيكي من الانتقادات المستمرة. أحاطت الإشكاليات بالانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٦، التي حُسمت بهامش صغير جداً. ساد الاعتقاد بأن المجلس التنفيذي الذي كان موجوداً عندما أصدرت هيئة

إدارة الانتخابات قرارات تتعلق بتلك العملية - رغم أنه كان مستقلاً اسمياً - انتُخب من قبل حزبين من الأحزاب الثلاثة الرئيسية، ما أدى إلى إقصاء الحزب الثالث الذي خسر الانتخابات. إضافة إلى ذلك، فإن الاستياء واسع الانتشار الذي أحاط بدور وسائل الإعلام في الانتخابات أدى بشكل أساسي إلى إصلاحات ٢٠٠٧-٢٠٠٨. في عام ٢٠١٢، عاد الجدل إلى الظهور فيما يتعلق بحملة المرشح الرئاسي الفائز على وجه الخصوص، من الحزب الثوري الدستوري الذي كان حاكماً في الماضي وعاد إلى الحكم، رغم أن أحزاباً أخرى اعترضت أيضاً. في حين أن الهيئة الرقابية رفضت الاتهامات المتعلقة بالتمويل غير القانوني والحصول على أصوات مقابل بطاقات حسم في محلات السوبر ماركت، فإن العديد من المكسيكيين ظلوا متشككين.^{٢٠٦}

إلا أن استمرار النقاش العام، إضافة إلى الحاجة لإجراء الهيئة الرقابية لتحقيق في القضية وإصدار حكم يستند إلى الأدلة، تُظهر التغييرات التي حصلت في نظام التمويل السياسي المكسيكي. لقد علق المراقبون الخارجيون بشكل إيجابي على التغييرات وعلى جودة الإنفاذ، خصوصاً بالمقارنة مع بلدان أخرى في المنطقة. علاوة على ذلك، وفيما يتعلق بالقيود الأكبر على الوصول إلى وسائل الإعلام، فإن مراقبي الانتخابات لاحظوا جهوداً من قبل المرشحين للالتفاف على الإصلاحات وأيضاً محاولة تعديل التقنيات التي يستعملونها في حملاتهم الانتخابية للتركيز بشكل أكبر على التواصل الشخصي، ما يشير إلى أن الإصلاحات تعمل بنجاح لتغيير الطريقة التي تتم بها العمليات السياسية.^{٢٠٧}

كما يُعتبر النظام الإسرائيلي فعّالاً أيضاً؛ يعتقد بأن معظم الأحزاب الإسرائيلية تختار الالتزام بالقواعد بدلاً من المخاطرة بأن تُكتشف من قبل مراقب الدولة وتُفرض عليها الغرامات، على الأقل على المستوى الوطني. من جهة أخرى، ورغم حظر التمويل الأجنبي في الانتخابات العامة، فإن معظم تمويل المرشحين الأفراد في الانتخابات التمهيدية في الأحزاب يأتي من الخارج، خصوصاً من الولايات المتحدة. في حين أن عملية إنفاذ القانون قد تكون فعّالة تقنياً، فإنها قد تكون ببساطة حوّلت الأنشطة المحظورة إلى ميادين أخرى.^{٢٠٨}

في الهند، وجدت هيئة إدارة الانتخابات نفسها بحاجة للانخراط في الإنفاذ قبل الانتخابات، حيث إن علاجها الوحيد فيما بعد هو إلغاء فوز المرشح. بعض البلدان اختارت استعمال طرق تركز على المحاسبة الانتخابية عن المخالفات؛ وهذا هو الحال في اليابان، على سبيل المثال، حيث يركّز الإطار القانوني على الإفصاح بدلاً من فرض العقوبات، والعقوبة الوحيدة غير السياسية المتوافرة هي الملاحقة القضائية على التهم الجنائية. إن القرار المتعلق باختيار آليات الإنفاذ التي ينبغي تبنيها يعتمد جزئياً على الرؤية الأوسع للسياسة في البلاد، وكذلك على ما يُعتقد أنه أولويات في مجال التمويل السياسي، وما إذا كان يُعتقد أن المسألة أمام الجمهور والناخبين كافية في ذلك السياق.^{٢٠٩}

٣.٦.٧ التطورات الأخيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

٣.٦.٧.١ مصر

لقد حافظت مصر على استمرارية إطارها القانوني الذي كان سائداً قبل العملية الانتقالية، ما يعني أن القواعد - بما في ذلك قواعد الإنفاذ - كانت مصممة لمصلحة الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم، وليس لتعزيز المشاركة المفتوحة أو المنافسة. توجد أحكام التمويل السياسي في القوانين المختلفة التي تحكم عملية الانتخابات الرئاسية وانتخاب المجلسين التشريعيين، إضافة إلى قانون الأحزاب السياسية.

علاوة على ذلك، فإن الإدارة الفعلية للانتخابات تبقى مقسمة بين لجنة الانتخابات الرئاسية، التي تتكون من كبار القضاة، والهيئة القضائية العليا للانتخابات، التي تشرف على الانتخابات البرلمانية وتتكون من مجموعة مختلفة من القضاة. في حين أن كلا الهيئتين تتمتعان ببعض الاستقلال القانوني، فإن شفاهيتهما محدودة، وحيث إنهما هيئتان مشكلتان بشكل أساسي من أجل الانتخابات، فإنهما لم تمتلكا هيكلية تنظيمية مستمرة. وقد كانت التعديلات التي أجريت على هيكلية الإنفاذ في سياق ما بعد الثورة محدودة.^{١١٠}

لا تتطلب قواعد الحملات الانتخابية البرلمانية الإفصاح عن النفقات؛ وليس لأي هيئة سلطة واضحة للقيام بالملاحقة القضائية عن الانتهاكات، رغم وجود قيود صريحة على الإنفاق بالنسبة للمرشحين. ومن هنا، ليس من الواضح ما إذا كان المرشحون قد خرقوا القيود على الإنفاق. من جهة أخرى، فإن القواعد الموجودة مسبقاً للحملة الرئاسية، إضافة إلى الأنظمة التي أصدرتها لجنة الانتخابات الرئاسية، فرضت الإفصاح المستمر عن التبرعات وكذلك على عملية الإبلاغ بشكل عام؛ وتتم مراجعة التقارير من قبل الجهاز المركزي للمحاسبات. نظراً إلى أنه لا ينبغي بالضرورة نشر التقارير، فمن غير المعروف ما هو الإنفاق الذي أبلغ عنه المرشحون الرئاسيون في انتخابات عام ٢٠١٢، أو ما إذا كانت الأرقام دقيقة. طالب قرار هيئة الانتخابات الرئاسية رقم ١٠ تقنياً بمنح أوقات متساوية للمرشحين في وسائل الإعلام، إلا أن شروط التنفيذ كانت غامضة. تخضع الأحزاب السياسية للأنظمة على أساس مستمر، وينبغي أن تتبّع تبرعاتها ونفقاتها؛ كما يمكن أن تخضع حساباتها للتدقيق من قبل الجهاز المركزي للمحاسبات.

الدستور المصري لعام ٢٠١٢، المعلق حالياً، نصّ على تأسيس هيئة انتخابات مستقلة لوضع الأنظمة المتعلقة بتمويل ونفقات الانتخابات. وستتكون الهيئة من أعضاء في الجهاز القضائي، سيخدمون لفترة تتكون من ٦ سنوات. أما الطعون في قرارات الهيئة فتكون أمام المحاكم الإدارية. عند النظر في قانون يحدد سلطات وواجبات هيئة الانتخابات، قد يرغب المشرعون المصريون بالنظر أيضاً بمنح الهيئة سلطة مراجعة التقارير المالية المنتظمة للأحزاب والتحقيق في الانتهاكات أو فرض العقوبات عليها، إضافة إلى الحصول على المعلومات الضرورية لإجراء تحقيق كامل. إضافة إلى ذلك، ينبغي أن يكون دور الجهاز المركزي للمحاسبات محدداً بوضوح أكبر. أخيراً، قد تكون متطلبات الشفافية فيما يتعلق بعمليات الهيئة وقراراتها مفيدة أيضاً في تزويد الجمهور بالمعلومات للحصول على تغذية راجعة تُستعمل في إجراء الإصلاحات الضرورية الأخرى للنظام.

ينص القانون الليبي رقم ٢٠١٢/٢٩ على أن تتلقى وحدة الإشراف المالي في الهيئة الوطنية العليا للانتخابات تقارير سنوية عن دخل، ونفقات وأصول الأحزاب؛ وللوحدة سلطة تدقيق جميع وثائق الأحزاب خلال عملية التحقيق. للهيئة الوطنية العليا للانتخابات سلطة إحالة أي حزب للمحاكم لحدّه عند انتهاكه أيّاً من المتطلبات الواردة في القانون ٢٠١٢/٢٩. وينبغي البتُّ في هذا الطلب خلال ٣٠ يوماً، إلا أن للمحكمة أن تُقدّر فرض غرامة على الحزب إذا صحح مخالفاته خلال فترة محددة. وفي السياق الانتخابي، كانت الهيئة الوطنية العليا للانتخابات مسؤولة عن ضمان التزام الأشخاص والأحزاب المشاركة في انتخابات الهيئة التشريعية المؤقتة، المؤتمر الوطني العام، بمختلف القيود على الدخل والإنفاق، إضافة إلى متطلبات الإفصاح. ولها الحق، نظرياً، بإعلان أي حزب أو مرشح غير مؤهل بسبب الانتهاكات التي ارتكبتها. تبنت الهيئة أنظمة توفّر الوقت في وسائل الإعلام الحكومية للمرشحين والأحزاب، وفقاً لقانون الانتخابات، وتبنت أنظمة حول قيود الإنفاق قبل بداية الحملة الانتخابية بيومين.^{٣١١}

كانت التقييمات الدولية لحرورية الهيئة الوطنية العليا للانتخابات إيجابية. إلا أن الهيئة لم تكن تتمتع بالقدرات لإجراء تحقيقات مالية، سواء قبل أو بعد الانتخابات، حيث إن الهيئة كانت مسؤولة أيضاً عن العمليات الانتخابية يوم الانتخابات وتسجيل الأصوات، إذ سجلت حوالي ٣ ملايين ناخب، ودرّبت حوالي ٣٨,٠٠٠ موظف شاركوا في عملية الانتخابات، وعن اعتماد المرشحين وتثقيف الناخبين وسد مختلف الفجوات في الإطار القانوني الذي وضعه المجلس الوطني الانتقالي، والتحقيق في الانتهاكات غير المالية. إلا أن الهيئة واجهت، في أدائها هذه الواجبات، مشاكل تتعلق بارتفاع وانخفاض عدد أعضائها أدت في النهاية إلى تعديل القانون حول تكوينها. في حين كانت الانتخابات سلمية بشكل عام، وحصول الحوادث ثانوياً فقط، فإن المخاوف الأمنية تبقى طاغية. لم تكن معظم الشكاوى القانونية تتعلق بالتمويل؛ قبل الانتخابات، كانت معظمها تتعلق بأهلية المرشحين، وبعد الانتخابات، كانت معظمها تتعلق بعملية الاقتراع نفسها أو باستمرار الحملة الانتخابية أو الدعاية غير القانونية يوم الانتخابات.^{٣١٢}

تواجه ليبيا الآن التحدي المتمثل في وضع قوانين انتخابية جديدة، وتعديل مسؤوليات الهيئة الوطنية العليا للانتخابات استعداداً لانتخابات المجلس التأسيسي. في أعقاب كتابة دستور جديد، ستحدث العملية على الأرجح بشكل ما مرة أخرى. بالنظر إلى الإطار الزمني المحدود نسبياً والقدرات المتنامية للهيئة، فإن الطلب من الهيئة تنفيذ خطط إنفاذ مالية طموحة سيكون غير ناجح على الأرجح. زد على ذلك أن ليبيا تعيد بناء جميع مؤسساتها، بما في ذلك الجهاز القضائي ومؤسسات الإنفاذ المالية، ولديها عدة خيارات إنفاذ أخرى لا تواجه مشاكل مماثلة. أخيراً، فإن معظم الأحزاب السياسية صغيرة نسبياً، وقد تواجه صعوبات في الالتزام بأنظمة الإفصاح المفصلة.

في هذا السياق، ركزت الهيئة منطقياً على تنسيق العملية الانتخابية ومحاولة ترسيخ استقلالها. على المدى القصير، قد يرى صنّاع السياسات الاستمرار في التركيز على أوجه التمويل السياسي التي ستساعد

على فتح الميدان السياسي لمختلف وجهات النظر، وفي نفس الوقت عدم فرض مطالب إدارية مرهقة على الأحزاب، مثل مستوى معين من التمويل العام، واستمرار الوصول إلى وسائل الإعلام الحكومية، ومتطلبات أساسية للإفصاح. إذا كان هناك رغبة في إيجاد هيئة انتخابية مستقلة على المدى البعيد، فإن الأولوية قد تكون تعزيز استقلال الهيئة الوطنية العليا للانتخابات أو ما يخلّفها في الدستور، وتأسيس إجراءات دائمة لاختيار أعضاء الهيئة وعملياتها. لا ينبغي تحميل الهيئة أكثر مما تحتمل، وتمكينها من ترسيخ وتعزيز كفاءتها في مجالات رئيسية في إدارة الانتخابات. إضافة إلى ذلك، لوحظت الحاجة لعملية أوضح وأكثر يسراً للبتّ في الشكاوى؛ وسيكون هذا هاماً على نحو خاص في السياق المالي، حيث قد تتطلب التحقيقات وقتاً طويلاً.

٣.٦.٦.٣ تونس

فوّض الإطار القانوني في تونس ما بعد الثورة للانتخابات المجلس الوطني التأسيسي المسؤولة الأساسية عن التحقيق في مخالفات تمويل الحملات وملاحقتها قضائياً لهيئتين: الهيئة المستقلة العليا للانتخابات، ومحكمة الحسابات. راجعت الهيئة المستقلة العليا للانتخابات التقارير مباشرة بعد تقديمها خلال وبعد الحملة الانتخابية، وكانت لها صلاحية إلغاء فوز الأحزاب في حال وجود انتهاكات. إلا أن هذا كان صعباً بالنظر إلى أن الهيئة كان بوسعها ممارسة صلاحياتها قبل إعلان النتائج التمهيدية. كما لاحظنا أعلاه، فإن الهيئة مارست هذه الصلاحيات في حالات الفوز في عدة دوائر انتخابية من قبل حزب العريضة الشعبية، إلا أن قرارات الهيئة رُدّت في معظمها من قبل المحكمة الإدارية العليا. ثم أُوتكت إلى محكمة الحسابات مهمة مراجعة التقارير. أضف إلى ذلك أن تقديم غالبية التقارير للمحكمة تأخر؛ ربما نتيجة العدد الكبير من القوائم الصغيرة جداً وغير الناجحة التي تنافست في الانتخابات. رغم أن غالبية الأحزاب قدّمت تقاريرها، فإن الأحزاب التي تمثل ٤٨ مقعداً في المجلس الوطني التأسيسي لم تفعل ذلك. لم تتم استشارة محكمة الحسابات في عملية مراجعة حالة العريضة الشعبية.^{٢١٣}

توضح حالة العريضة الشعبية إحدى المشاكل الرئيسية التي تواجهها العقوبات الانتخابية، بمعنى أنها تبدو جذابة في البداية، لكن عادة لا يكون هناك الوقت الكافي للتحقيق وإصدار قرار قانوني يتعلق بالمخالفات المالية المزعومة في الحملة قبل إعلان النتائج. أضف إلى ذلك، أن حرمان حزب من التمثيل بسبب مخالفات ربما أثرت أو لم تؤثر بشكل كبير في النتائج في هذا السياق، وحيث كان هناك اتهامات لأحزاب أخرى بارتكاب مخالفات، يمكن أن يُعتَبَر قراراً ذا دوافع سياسية. طُبّق قانون الانتخابات التونسي فقط على انتخابات المجلس الوطني التأسيسي؛ لكن إذا تم الاحتفاظ بالعقوبات الانتخابية في قوانين الانتخابات في المستقبل، على المشرّعين التونسيين النظر في السماح بتطبيقها بعد إعلان نتائج الانتخابات، وإرفاقها أيضاً بعقوبات أخرى من أجل تحقيق قدر أكبر من الفعالية.

ينطوي إصدار قانون في عام ٢٠١٢ يحدّد اختيار أعضاء الهيئة المستقلة العليا للانتخابات، وتضمن الهيئة في مسودة الدستور التونسي في حزيران/يونيو ٢٠١٣، على اعتراف عام بأهمية عمل الهيئة كهيئة انتخابية مستقلة، لكنه لا يعرف دورها بشكل كامل في مجال التمويل (المادة ١٢٣). هناك مزايا محتملة واضحة

للاعتداع على خبرة وموارد محكمة الحسابات في الإنفاذ، إلا أن تعريف أدوار ومسؤوليات وصلاحيات كل هيئة في العملية بشكل أوضح، قد يساعد في تقليل عدد الثغرات التي تسببها قوانين الانتخابات المختلفة والعمليات المستمرة للأحزاب، وتسهيل التحقيقات الفعّالة والمتابعة القضائية للمخالفات.

محكمة الحسابات، وطبقاً لقانون الانتخابات، أصدرت تقريراً يتعلق بالتقارير المالية للأحزاب لانتخابات عام ٢٠١١. وتضمنت توصياتها للإصلاح، بين بنود أخرى، تبني إطار قانوني يمنح ما يكفي من الوقت للتحضير؛ تحقيق الانسجام بين قانون الأحزاب وقانون الانتخابات، خصوصاً فيما يتعلق بما إذا كان سيسمح بالتبرعات الخاصة؛ وضع تعريفات أفضل لمصطلحات "نفقات الحملات الانتخابية" و "التمويل الأجنبي"؛ تبني معايير محاسبية خاصة بالأحزاب السياسية والطلب من الأحزاب تعيين موظفي محاسبة داخليين؛ وفرض عقوبات مالية أقوى، إضافة إلى النظر في العزل من المنصب كعقوبة بعد مراجعة محكمة الحسابات، بدلاً من الاكتفاء بمراجعة الهيئة المستقلة العليا للانتخابات.^{٢١٤}

في حالة التقارير المستمرة للأحزاب السياسية، التي ينص عليها القانون ٢٠١١-٨٧، تكون محكمة الحسابات مسؤولة عن المراجعة. لا يزال وضع هذه التقارير المستمرة غير واضح وليس هناك متطلبات بنشرها. أضاف إلى ذلك أن رئيس الوزراء مُنح مسؤوليات عن الإنفاذ، وهو ما يطرح مشاكل تتعلق بتنازع المصالح، وأن العقوبات على الانتهاكات المستمرة تتكون بشكل أساسي من عقوبات تنظيمية وعقوبات جنائية تتطلب مباشرتها من قبل رئيس الوزراء. ينبغي على قانون الأحزاب، عندما يتم إصلاحه، أن يمنح الأولوية لنزع أية سلطة في الإنفاذ من مكتب رئيس الوزراء، ووضع جملة أوسع وأكثر تفصيلاً للعقوبات، إضافة إلى نشر التقارير. على المشرعين أن ينتبهوا إلى العلاقة بين قانون الأحزاب السياسية وقانون الانتخابات لضمان عمل أحكامهما بالتوازي والتكامل لتكوين كلاً متماسكاً.^{٢١٥}

٣.٦.٨ اعتبارات مهمة بشأن السياسات

ينبغي أن تبدو عملية الإنفاذ حيادية وفعّالة. ولهذا السبب، فإن الاستقلال والقدرات أمر حاسم. قد يكون مثالياً الاستفادة من المؤسسات القائمة التي تُعتبر حيادية وتلعب أدواراً ذات صلة بتمويل الأحزاب السياسية - على سبيل المثال، هيئة انتخابات مستقلة أو محكمة حسابات - في تحديد المسؤولية عن المراقبة وفرض العقوبات. إذا كانت البلدان تؤسس أو توسّع مسؤوليات الهيئات المستقلة للانتخابات، يُنصح بأن تؤخذ الحاجة إلى الخبرة والتمويل الكافيين لمباشرة مسؤولياتهما في مجال التمويل السياسي بعين الاعتبار.

ينبغي للإنفاذ أن يركز أولاً على الفعالية ومن ثم على النطاق، بموازاة الأجزاء الأخرى من الإطار القانوني لتمويل الأحزاب السياسية. حالما يتم تحقيق الإنفاذ الفعال في بعض المجالات، يمكن وضع أهداف جديدة. يمكن جعل المجالات التي لا تُعدّ المراقبة الحكومية الشاملة أمراً عملياً فيها في الوقت الراهن موضوعاً لمتطلبات الإفصاح، بما يسمح بالإبلاغ عن الانتهاكات من قبل أطراف خارجية، ويمكن توسيع مراقبة الهيئة في وقت لاحق لتشمل تلك المجالات. ينبغي أن يوضع في تصرف هيئة الإنفاذ جملة

واسعة ومتنوعة من العقوبات التي تكون مناسبة، وقابلة للإنفاذ، وفعّالة وتصل جميع اللاعبين المعنيين والمخالفات المعنية وتشجّع على الالتزام بالقانون.

وينبغي صياغة الأوجه الأخرى للقانون بشكل يسهّل إنفاذه. على سبيل المثال، فإن مطالبة حزب سياسي باستعمال حساب مصرفي واحد يُعدّ وسيلة شائعة لتتبع تمويل الحزب بسهولة. وقد يشجع منح حوافز ضريبية للمتبرعين للأحزاب السياسية المتبرعين على تسجيل تبرعاتهم علناً. كما يمكن لتقديم التمويل العام في برنامج تمويل مماثل أن يشجع الأحزاب على الإبلاغ عن وجود تبرعات كانوا ربما سيخفونها في السابق. إضافة إلى ذلك، فإن عناصر عملية مثل طبيعة النظام المالي في البلد ستكون عنصراً هاماً في تحديد الإجراءات العملية المتوافرة للإنفاذ. إن الافتقار إلى سجلات مصرفية إلكترونية، على سبيل المثال، سيزيد من الوقت والنفقات المترتبة على تتبع المعلومات المصرفية للأحزاب السياسية. إذا كان الوصول إلى المؤسسات المالية محدوداً وإذا كانت التعاملات النقدية المباشرة سائدة، فإن هذا سيرفع من كلفة الإنفاذ بطرق مهمة ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار.

ستتغير أهداف النظام، ووسائل وأدوات الإنفاذ الفعّال، مرور الوقت. سيكون من المثالي مراجعة نظام الإنفاذ كل بضع سنوات، على المستوى الإداري، لتوفير المرونة لهيئات الإنفاذ كي تعدّل طرائق الإنفاذ وتقدّم درجة أكبر من الفعالية دون الحاجة إلى إصلاحات قانونية. بعض البلدان تمنح رسمياً لهيئة الإنفاذ الرئيسية السلطة أو المسؤولية عن الإصلاحات القانونية، وبذلك تضع القضية أوتوماتيكياً على الأجندة بشكل منتظم.

٤ اعتبارات مهمة بشأن السياسات

- إن الإنفاذ الفعّال لقوانين التمويل السياسي أمر جوهري. ينبغي أن تُعتَبَر هيئات الإنفاذ مستقلة وحيادية. وينبغي لنظام الإنفاذ الفعّال أن يتمتع بالخبرة والتمويل الكافيين.
- ينبغي تصميم قوانين تمويل الأحزاب الأخرى بشكل يحفّز على الالتزام.
- يُنصَح بقوة بتبني التمويل العام. ينبغي لنظام التمويل العام أن يشمل المساعدات المباشرة وغير المباشرة، إضافة إلى التمويل المستمر. كما ينبغي أن يكون توزيع الأموال عادلاً.
- ينبغي تصميم أنظمة التمويل العام بطريقة تتحاشى أن تصبح الأحزاب متّكّلة على الدولة أو منفصلة عن قواعدها، وتمنع إساءة الاستعمال من قبل الأحزاب الأقوى.
- يُنصَح بقوة بوضع متطلبات إفصاح لا تشكّل عبئاً مرهقاً بل تقدم معلومات كافية لإجراء تحقيقات شاملة، خصوصاً بالنسبة للترعات الكبيرة. ينبغي أن تغطي المتطلبات الأحزاب والمرشحين، وعلى المستويات المحلية والمناطقية، وأن تغطي المنظمات التابعة للأحزاب.
- ينبغي أن تحدد أنظمة الإفصاح موظفين داخليين في الحزب مسؤولين عن الالتزام يكونون مسؤولين قانونياً، كما ينبغي أن يكون هناك مدققو حسابات داخليون مستقلون، وإفصاح منتظم، وسجلات محدّثة تتيح إجراء عمليات تدقيق عشوائية.
- ينبغي أن تصل المعلومات المفصّح عنها إلى الجمهور في الوقت المناسب وبطريقة تسهّل الوصول إليها.
- لا ينبغي وضع حدود على دخل الأحزاب، ما لم تكن واقعية وقابلة للإنفاذ. يمكن لتبني أحكام تتعلق بالحدود على الدخل ببطء، وبالتدرج وموازاة زيادة التمويل العام أن يشجّع على الالتزام.
- على البلدان تحاشي فرض قيود إنفاق عامة يصعب إنفاذها، ويمكن أن تكون إما مرتفعة أو متدنية أكثر مما ينبغي. بدلاً من ذلك، ينبغي لحدود الإنفاق أن تركز على أماط معيّنة من الإنفاق يمكن مراقبتها، مثل الإعلان.
- ينبغي أن تتمتع هيئات الإنفاذ بالاستقلال وبدور محدد في اقتراح الإصلاحات على النظام.

٥ المراجع

- ACE Electoral Knowledge Network, 'Political foundations', 1 May 2013, available at <http://aceproject.org/main/english/pc/pcd01b05.htm>
- ACE Electoral Knowledge Network, 'A specified campaign period?', 1 May 2013, available at http://aceproject.org/ace-en/topics/Archive-ACE-2.0/me/mec/mec02/mobile_browsing
- Ajmi, Sana, 'Locals say UPL buying votes in Tunis suburbs', TunisiaLive website, 18 October 2011, available at <http://www.tunisia-live.net/2011/10/18/upl-in-the-tunisians-suburbs/>
- Albrecht, Holger and Oliver Schlumberger, 'Waiting for Godot: Regime change without democratization in the Middle East', *International Political Science Review*, 25/4 (2004), pp. 371–92.
- Al-Jazeera English, 'Libya crisis deepens as rebels expand demands', 9 May 2013, available at <http://www.aljazeera.com/news/africa/2013/05/2013590282732356.html>
- Al-Marashi, Ibrahim, Douglas Griffin and Monroe Price, 'Toward an understanding of media policy and media systems in Iraq: A foreword and two reports', Annenberg School for Communication, University of Pennsylvania, 2007, available at http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1058&context=asc_papers
- Al-Mashat, Abdul-Monem, 'Political finance systems in Egypt', IFES, November 2008, available at <https://tinyurl.com/kpty35f>
- Amara, Tarek, 'Tunisia approves 2012 budget of 22.9 bln dinars', Reuters, 31 December 2011, available at <http://af.reuters.com/article/idAFL6E7NV05D20111231>
- Angrist, Michele Penner, 'Parties, parliament and political dissent in Tunisia', *Journal of North African Studies*, 4/4 (2007), pp. 89–104.
- Aparicio, Javier, '¿Cómo se financian los partidos políticos en México?', División de Estudios Políticos, CIDE, 2006, available at <http://investigadores.cide.edu/aparicio/FinanciamientoPartidosMex.pdf>
- Associated Press, 'Report: South Africa losing battle over growing corruption', 13 May 2013.




- Austin, Reginald and Maja Tjernström (eds), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, International IDEA, Stockholm, 2003.
- Baltic Course*, 'Amendments to the Law on Financing of Political Organizations Promulgated in Latvia', 19 December 2012.
- Barkow, Rachel, 'Insulating agencies: Avoiding capture through institutional design', *Texas Law Review*, 89/15 (2010), available at <http://www.texasrev.com/wp-content/uploads/Barkow-89-TLR-15.pdf>
- Baxter, Lawrence G., 'Understanding regulatory capture: An academic perspective from the United States', in Stefano Pagliari (ed.), *Making Good Financial Regulation: Towards a policy response to regulatory capture*, International Centre for Financial Regulation, London, 2012, available at http://www.stefanopagliari.net/making_good_financial_regul.pdf
- Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt and María Soledad Martínez Peria, 'Banking services for everyone? Barriers to bank access and use around the world', *World Bank Economic Review*, 22/3 (2008), pp. 397-430.
- Blechinger, Verena and Karl Heinz Nassmacher, 'Political finance in non-western democracies (Japan and Israel)', in Karl Heinz Nassmacher (ed.), *Foundations for Democracy: Approaches to comparative political finance*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001.
- Booth, Eric and Joseph Robbins, 'Assessing the impact of campaign finance on party system institutionalization', *Party Politics*, 16/5 (2010), pp. 629-50.
- Brewer-Carías, Allan R., *Dismantling Democracy in Venezuela: The Chávez authoritarian experiment*, Cambridge University Press, 2010.
- Brown, Nathan, 'When victory becomes an option: Egypt's Muslim Brotherhood confronts success', Carnegie Endowment for International Peace, 2012, available at: <http://carnegieendowment.org/2012/01/10/when-victory-becomes-option-egypt-s-muslim-brotherhood-confronts-success/8y4l>
- Brown, Nathan, Constitutional Transitions Colloquium, New York University School of Law, New York, 24 October 2012.
- Bryan, Shari and Denise Baer, 'Money in politics: A study of party financing practices in 22 countries', National Democratic Institute for International Affairs, Washington, DC, 2005.

- Cairo Institute for Human Rights Studies (CIHRS), 'The Muslim Brotherhood lays the foundations for a new police state by exceeding the Mubarak regime's mechanisms to suppress civil society', 30 May 2013, available at <http://www.cihrs.org/?p=6691&lang=en>
- Carlson, Matthew, 'Financing democracy in Japan: The allocation and consequences of government subsidies to political parties', *Party Politics*, 18/391 (2010), available at <http://ppq.sagepub.com/content/18/3/391>
- Carolan, Liz, 'Political parties need state funding', Institute for Government, 17 April 2012, available at <http://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/4311/political-parties-need-state-funding/>
- Carter Center, *Final Report of the Carter Center Mission to Witness the 2011–2012 Parliamentary Elections in Egypt*, 2012.
- Carter Center, *Presidential Election in Egypt: Final Report*, 2012.
- Carter Center, *National Constituent Assembly Elections in Tunisia, October 23, 2011: Final Report*, 2012.
- Carter Center, 'Carter Center congratulates Libyans for holding historic elections', 9 July 2012, available at <http://www.cartercenter.org/news/pr/libya-070912.html>
- Carter Center, 'Carter Center releases recommendations for Egypt's upcoming House of Representatives elections', 14 January 2013, available at <http://www.cartercenter.org/news/pr/egypt-011413.html>
- Casas, Kevin and Daniel Zovatto, 'Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina', in Pablo Gutiérrez and Daniel Zovatto (eds), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, OAS, Mexico City, 2011, available at http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Financiamiento_partidos_s.pdf
- Casas-Zamora, Kevin, *Paying for Democracy: Political finance and state funding for parties*, ECPR Press, Oxford, 2005.
- Casas-Zamora, Kevin, 'Political finance and state funding systems: An overview', Brookings Institution/University of Costa Rica, 2008.
- Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas (CIJ Chiapas), *Diagnóstico del Proceso de Fiscalización Electoral en México*, 2012. ('CIJ Chiapas')



- Christensen, Raymond V., 'The new Japanese election system', *Pacific Affairs*, 69/1 (1996), pp. 49–70.
- Commonwealth of Independent States, 'Convention on the standards of democratic elections, electoral rights and freedoms in the member states of the Commonwealth of Independent States (2002)', in European External Action Service, *Compendium of International Standards for Elections*, 2007, available at http://eeas.europa.eu/eucom/pdf/compendium-of-int-standards-for-elections_en.pdf
- Córdova Vianello, Lorenzo, 'El financiamiento a los partidos políticos en México', in Pablo Gutiérrez and Daniel Zovatto (eds), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, OAS, Mexico City, 2011, available at http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Financiamiento_partidos_s.pdf
- Corporación Latinobarómetro, 'Informe 2010', Santiago de Chile, 2010, available at <http://www.latinobarometro.org>
- Corstange, Daniel, 'Vote buying under competition and a monopsony: Evidence from a list experiment in Lebanon', Paper prepared for the 2010 Annual Conference of the American Political Science Association, Washington, DC, 30 August 2010, available at <http://www.bsos.umd.edu/gvpt/corstange/doc/corstange-vb.pdf>
- Council of Europe Committee of Ministers, 'Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns', 8 April 2003, available at <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>
- Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO), *Third Evaluation Round: Evaluation report on Sweden, transparency of party funding*, Strasbourg, 2009.
- Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO), *Third Evaluation Round: Evaluation report on Bulgaria, transparency of party funding*, Strasbourg, 2010.
- Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO), *Third Evaluation Round: Evaluation report on Romania, transparency of party funding*, Strasbourg, 2010.

- Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO), *Third Evaluation Round: Evaluation report on Germany, transparency of party funding*, Strasbourg, 2010, available at [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)3_Germany_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)3_Germany_Two_EN.pdf)
- Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO), *Third Evaluation Round: Evaluation report on Turkey, transparency of party funding*, Strasbourg, 2010.
- Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO), *Third Evaluation Round: Evaluation report on the Czech Republic, transparency of party funding*, Strasbourg, 2011.
- Council of Europe Parliamentary Assembly, 'Recommendation 1516: Financing of Political Parties', 22 May 2001, available at <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta01/EREC1516.htm>
- Cour des Comptes (de la République Tunisienne), *Rapport General sur les Resultats du Controle du Financement de la Campagne Electorale des Elections de l'Assemblée Nationale Constituante*, 2012, available at <http://tinyurl.com/jvkw3hz>
- Cristalinas, Alfredo, 'Fiscalización del IFE a partidos políticos nacionales', *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 1 (2012).
- Dahl, Bob and Ana María Tello Castro, 'Mozambique', in Jeff Fischer, Marcin Walecki and Jeffrey Carlson (eds), *Political Finance in Post-Conflict Societies*, International Foundation for Electoral Systems (IFES), Washington, DC, 2006, available at <http://ifes.com/~media/Files/Publications/ManualHandbook/2006/295/Politiical%20Finance%20in%20Post%20Conflict%20Societies%20small.pdf>
- Davidson, Diane, *Political Financing in Canada: Achieving a balance*, IFES White Paper Series, Humboldt University, Berlin, 2007.
- Davies, Lizzy, 'Tunisian election press round-up: Dirty tricks?', *Guardian*, 20 October 2011, available at <http://www.guardian.co.uk/world/blog/2011/oct/20/tunisian-elections-2011-tunisia>
- De Sousa, Luís, 'Challenges to political financing regulation: Sound external monitoring/enforcement and sensible internal party accountability', Paper prepared for the international conference *Corruption Control in Political Life and the Quality of Democracy: A Comparative Perspective Europe – Latin America*, ISCTE, Lisbon, 19–20 May 2005, available at <http://home.iscte-iul.pt/~ansmd/CC-Sousa.pdf>

- 
-
- Denoeux, Guilain and Rhys Payne, 'Democracy and governance assessment of Morocco: Final report', USAID, 2003.
- Dhawan, Himanshi, 'Many parties are being floated to launder money, warns EC', *Times of India*, 14 January 2011, available at http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2011-01-14/india/28370830_1_parties-association-for-democratic-reforms-donations
- Doublet, Yves-Marie, 'Fighting corruption, political funding, thematic review of GRECO's third evaluation round', Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO), 2011.
- Economist*, 'Vote-buying in Kuwait: Making cheats accountable, with the help of a mobile phone', 3 July 2003, available at <http://www.economist.com/node/1897608>
- Europa Press, 'La financiación sigue siendo la cuestión pendiente de los partidos políticos según el informe Greco 2011', 3 May 2011, available at <http://www.europapress.es/nacional/noticia-financiacion-sigue-siendo-cuenta-pendiente-partidos-politicos-espanoles-informe-greco-2011-20110503203130.html>
- European Union Election Assessment Team, 'Libya: Final Report: General National Congress Election', 2012, available at http://www.eueom.eu/files/pressreleases/english/eueat-libya-2012-final-report_en.pdf
- European Union Election Observation Mission (EOM), *Tunisie. Rapport final: Élection de l'Assemblée Nationale Constituante, 23 octobre 2011. Mission d'observation électorale de l'Union européenne*, 2012, available at http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/rapport-final-moe-ue-tunisie-2011_fr.pdf
- Frag, Nadine, 'Between piety and politics: Social services and the Muslim Brotherhood', PBS Frontline, 22 February 2011, available at <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/revolution-in-cairo/inside-muslim-brotherhood/piety-and-politics.html>
- Fischer, Jeff, 'Iraq', in Jeff Fischer, Marcin Walecki and Jeffrey Carlson (eds), *Political Finance in Post-Conflict Societies*, International Foundation for Electoral Systems (IFES), Washington, DC, 2006, available at <http://ifes.com/~media/Files/Publications/ManualHandbook/2006/295/Politiical%20Finance%20in%20Post%20Conflict%20Societies%20small.pdf>
- Fisher, J. and T. Eisenstadt, 'Introduction: Comparative party finance. What is to be done?', *Party Politics*, 10/6 (2004), pp. 619–26.

- Freedom House, 'Freedom of the press 2013: Algeria', 2013, available at <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/algeria#.UwO1wkJdUVk>
- Freedom House, 'Freedom of the press 2013: Lebanon', 2013, available at <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/lebanon#.UwO6VEJdUVk>
- Genckaya, Omer Faruk, 'Public funding of political parties: The case of Turkey', in Marcin Walecki et al. (eds), *Public Funding Solutions for Political Parties in Muslim-Majority Societies*, IFES, Washington, DC, 2009
- Global Commission on Elections, Democracy and Security, *Deepening Democracy: A strategy for improving the integrity of elections worldwide*, 2012, available at <http://www.idea.int/publications/deepening-democracy/index.cfm>
- Gowda, M.V. Rajeev and E. Sridharan, 'Reforming India's party financing and election expenditure laws', *Election Law Journal*, 11/2 (2012), pp. 226–40.
- Greene, Kenneth, 'Party finance and single-party dominance in Mexico and beyond', in Anthony Butler (ed.), *Paying for Politics: Party funding and political change in South Africa and the global south*, Jacana Media, Johannesburg, 2010.
- Griner, Steven and Daniel Zovatto (eds), *From Norms to Best Practices: The challenges of political finance in Latin America*, Organization of American States (OAS)/International IDEA, San Jose, Costa Rica, 2004.
- Gutiérrez, Pablo and Daniel Zovatto (eds), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, OAS, Mexico City, 2011.
- Hofnung, Menachem, 'The public purse and the private campaign: Political finance in Israel', *Journal of Law and Society*, 23 (1996), pp. 132–48.
- Hofnung, Menachem, 'Party finance regulation: Israel in comparative analysis', Paper presented at International Seminar on Political Parties and the Quality of Democracy, Mexico, 26–28 November 2008.
- Hopkin, Jonathan, 'Conceptualizing political clientelism: Political exchange and democratic theory', Paper prepared for APSA annual meeting, 2006, available at <http://personal.lse.ac.uk/hopkin/apsahopkin2006.pdf>
- Ikstens, Janis, 'Latvia: Disclosure yet abuse, volatility yet stability', in Steven D. Roper and Janis Ikstens (eds), *Public Finance and Post-Communist Party Development*, Ashgate, Burlington, VT, 2008.



- International Crisis Group (ICG), 'The challenge of political reform: Jordanian democratisation and regional instability', *Middle East Briefing*, 8 October 2003, available at <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iran%20Gulf/Jordan/B010%20The%20Challenge%20of%20Political%20Reform%20Jordanian%20Democratisation%20and%20Regional%20Instability.pdf>
- International Crisis Group (ICG), *Reforming Egypt: In search of a strategy*, Brussels, 2005, available at <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/North%20Africa/Egypt/Reforming%20Egypt%20In%20Search%20of%20a%20Strategy.pdf>
- International Crisis Group (ICG), *Popular Protest in North Africa and the Middle East (IX): Dallying with Reform in a Divided Jordan*, Brussels, 2012, available at <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iran%20Gulf/Jordan/118-popular-protest-in-north-africa-and-the-middle-east-ix-dallying-with-reform-in-a-divided-jordan.pdf>
- International Foundation for Electoral Systems (IFES), *Enforcing Political Finance Laws Training Handbook*, Washington, DC, 2005.
- International Foundation for Electoral Systems (IFES)/United Nations Development Programme, *Getting to the CORE: A global survey on the cost of registration and elections*, New York, 2005.
- International Foundation for Electoral Systems (IFES), *Aplicación de la Reforma Electoral de 2007|2008 en México desde una perspectiva internacional comparada*, 2009, available at http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CAI/CAI-publicaciones/docs/Informe_IFES_I.pdf
- International Foundation for Electoral Systems (IFES), 'Elections in Tunisia: The October 23 Constituent Assembly – frequently asked questions', 23 October 2011, available at http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2011/Tunisia_FAQs_October_2011.pdf
- International Foundation for Electoral Systems (IFES), 'Elections in Libya: 7 July General National Congress Elections – frequently asked questions', Libya Herald (Tripoli), 30 June 2012, available at <http://www.libyaherald.com/2012/06/30/elections-in-libya-july-7-general-national-congress-elections-frequently-asked-questions/>

International IDEA, *International Electoral Standards: Guidelines for reviewing the legal framework of elections*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2001.

International IDEA, *Electoral Management Design: The International IDEA handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2006.

International IDEA, *Dime a quién escuchas...: Think tanks y partidos políticos en América Latina [Thinking Politics: Think tanks and political parties in Latin America]*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Lima, 2009.

International IDEA, 'Political finance database', available at <http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>

iWatch, *Handbook on Campaign Finance in Tunisia: Issues and monitoring*, IFES, 2013, <http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/ManualHandbook/2013/I%20Watch%20Handbook%20English.pdf>

Janda, Kenneth, 'How nations govern political parties', Paper prepared for the 20th World Congress of the International Political Science Association, Fukuoka, Japan, 9–13 July 2006, available at [http://janda.org/bio/parties/papers/Janda%20\(2006b\).pdf](http://janda.org/bio/parties/papers/Janda%20(2006b).pdf)

Jensen, Joe, 'Egypt election: Signs of fraud, vote-buying and corruption', *Global Post*, 18 November 2011, available at <http://www.globalpost.com/dispatch/news/regions/middle-east/egypt/111117/egypt-election-fraud-corruption-vote-buying-mubarak>


Jewish Telegraphic Agency, 'Jewish financier in Britain linked to Barak finance scandal', 10 February 2000, available at: www.jta.org/2000/02/10/archive/jewish-financier-in-britain-linked-to-barak-finance-scandal

Johnston, Michael, *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Political finance policy, parties, and democratic development*, National Democratic Institute for International Affairs, Washington, DC, 2005.

Jouan, Barbara, *Assessment of the Legal Framework and Practices Related to Campaign Finance During the National Constituent Assembly Elections*, IFES, 2012, available at <http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Reports/2012/Legal%20Analysis%20of%20Campaign%20Finance%20Regulations%20in%20Tunisia%20EN.pdf>

- 
-
- Katz, Richard S., 'Party in democratic theory', in Richard S. Katz and William J. Crotty (eds), *Handbook of Party Politics*, Sage Publications, London, 2006.
- Kausch, Kristina, 'Political parties in young Arab democracies', FRIDE: A European Think Tank for Global Action Brief No. 130, 2012, available at http://www.fride.org/download/PB_130_Political_Parties_in_Arab_Democracies.pdf
- Keefer, Philip and Razvan Vlaicu, 'Democracy, credibility, and clientelism', *Journal of Law, Economics, and Organization*, 24/2 (2008), pp. 371–406.
- Kelleher, Will, 'Aridha Chaabia: Uneven treatment?', *Think Africa Press*, 14 November 2011, available at <http://thinkafricapress.com/tunisia/aridha-chaabia-uneven-treatment>
- Kim, James Je Heon, 'Case for constrained unilateralism: Decree of necessity and urgency in Argentina, 1916–2004', Columbia University, Department of Political Science, 2007, available at <http://jcsites.juniata.edu/faculty/kim/research/wis/kim0907jt.pdf>
- Kinninmont, Jane, *Kuwait's Parliament: An experiment in semi-democracy*, Briefing Paper, Chatham House, Royal Institute of International Affairs, London, 2012.
- Klapper, Leora, Douglas Randall and Jenny Marlar, 'Income biggest barrier to banking in developing countries', Gallup World, 19 December 2012, available at <http://www.gallup.com/poll/159380/income-biggest-barrier-banking-developing-countries.aspx>
- Korte, Karl-Rudolf and Kristina Weissenbach, 'Analyzing party finance regimes: Best practice for dominant multi-party systems in "new democracies"?', in Anthony Butler (ed.), *Paying for Politics: Party funding and political change in South Africa and the global south*, Jacana Media, Johannesburg, 2010.
- Kuris, Gabriel, 'Surmounting state capture: Latvia's anti-corruption agency spurs reforms, 2002-2011', Innovations for Successful Societies, Princeton University, 2012, available at http://www.princeton.edu/successfulsocieties/content/data/policy_note/PN_id215/Policy_Note_ID215.pdf
- Lebanese Transparency Association, 'Lebanese Transparency Association Report: Lebanese parliamentary elections June 2009', 2010, available at <http://www.transparency-lebanon.org/publications/cfmen.pdf>

- Levinson, Chaim, 'More than half of contributions to Israeli politicians come from foreign donors', *Haaretz*, 12 Octpber 2012, available at <http://www.haaretz.com/news/elections/more-than-half-of-contributions-to-israeli-politicians-come-from-foreign-donors.premium-1.469542>
- Linek, Lukás and Jan Outly, 'Czech Republic: Is it possible to buy political stability?', in Steven D. Roper and Janis Ikstens (eds), *Public Finance and Post-Communist Party Development*, Ashgate, Burlington, VT, 2008.
- Lust, Ellen, 'Democratization by elections?: Competitive clientelism in the Middle East', *Journal of Democracy*, 20/3 (2009), pp. 123–35.
- Lust, Ellen, Constitutional Transitions Colloquium, New York University School of Law, New York, 28 November 2012.
- Lust, Ellen and Sami Hourani, 'Jordan votes: Election or selection', *Journal of Democracy*, 22/2 (2011), pp. 119–29.
- Lust-Okar, Ellen M., 'The decline of Jordanian political parties: Myth or reality', *International Journal of Middle East Studies*, 33/4 (2001), pp. 545–69.
- Mainwaring, Scott and Mariano Torcal, 'Party system institutionalization and party system theory after the third wave of democratization', in Richard S. Katz and William J. Crotty (eds), *Handbook of Party Politics*, Sage Publications, London, 2006.
- Meyer-Resende, Michael, 'Is the Moroccan electoral system unfair?', Carnegie Endowment for International Peace, 12 April 2008, available at <http://carnegieendowment.org/2008/08/12/is-moroccan-electoral-system-unfair/fe9o>
- Mohseni-Cheraghloou, Amin, 'Education and banking: A formula for poverty reduction in the Arab world', *Voices and Views: Middle East and North Africa*, World Bank, 10 March 2013, available at <http://menablog.worldbank.org/education-and-banking-formula-poverty-reduction-arab-world>
- Mondragón Quintana, Juan Carlos, *El (verdadero) financiamiento público de los partidos en México*, Bien Común, Mexico City, 2011.
- Moshi, Humphrey P.B., 'Implications of cash-dominated transactions for money laundering', Institute for Security Studies, 2012, available at <http://www.issafrica.org/topics/organised-crime/implications-of-cash-dominated-transactions-for-money-laundering>

- 
-
- Munson, Ziad, 'Islamic mobilization: Social movement theory and the Egyptian Muslim Brotherhood', *Sociological Quarterly*, 42/4 (2001), pp. 487–510, available at <http://www.lehigh.edu/~zim2/p487.pdf>
- Nassmacher, Karl Heinz, 'Introduction: Political parties, funding and democracy', in Reginald Austin and Maja Tjernstrom (eds), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, International IDEA Handbook Series, 2003.
- Nassmacher, Karl-Heinz, 'Monitoring, control and enforcement of political finance regulation', in Reginald Austin and Maja Tjernstrom (eds), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, International IDEA Handbook Series, 2003.
- Nassmacher, Karl-Heinz, 'Regulation of party finance', in Richard S. Katz and William J. Crotty (eds), *Handbook of Party Politics*, Sage Publications, London, 2006.
- Nassmacher, Karl-Heinz, *The Funding of Party Competition*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2009.
- Nassmacher, Hiltrud and Karl-Heinz Nassmacher, 'Major impacts of political finance regimes', in Karl-Heinz Nassmacher (ed.), *Foundations for Democracy. Approaches to comparative political finance*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001.
- National Democratic Institute, 'NDI partners pursue transparent election season in Colombia', 20 May 2010, available at http://www.ndi.org/Transparent_Election_Season_Colombia
- Nicky, Adam, 'A look inside Jordan's elaborate, and mostly legitimate, vote buying industry', *National Post*, 23 October 2012, available at <http://news.nationalpost.com/2012/10/23/a-look-inside-jordans-elaborate-and-mostly-legitimate-vote-buying-industry/>
- Office of Communications (Ofcom), *The Ofcom Broadcasting Code 2008*, Section 6: 'Elections and referendums', available at <http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/codes/bcode/elections/>
- Öhman, Magnus, *Abuse of State Resources*, USAID/IFES, Washington, DC, 2011.
- Öhman, Magnus, *Political Finance Regulations Around the World. An overview of the International IDEA database*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2012.
- Öhman, Magnus and Hani Zainulbhai (eds), *Political Finance Regulation: The global experience*, IFES, Washington, DC, 2009.

- Ondrej, Cisar and Tomas Petr, 'Party funding in the Czech Republic', in Daniel Smilov and Jurij Toplak (eds), *Political Finance and Corruption in Eastern Europe: The transition period*, Ashgate Publishing Group, Abingdon, UK, 2007.
- Open Society Institute (OSI), *Monitoring Election Campaign Finance: A handbook for NGOs*, New York, 2005, available at http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/Handbook_in_full.pdf
- Open Society Foundations (OSF), *Mapping Digital Media: Morocco*, 2011, <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-morocco-20130805.pdf>
- Organization of American States (OAS), 'Informe final de la misión internacional de la OEA para presenciar las elecciones federales de Diputados del 5 de julio de 2009 en los Estados Unidos Mexicanos', 2009, available at http://www.oas.org/sap/docs/DECO/publicaciones_misiones/Mexico_Fed_July2009.pdf
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Guidelines on Political Party Regulation*, Venice, 2010.
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)/Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Republic of Poland Parliamentary Elections 9 October 2011 OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report*, Warsaw, 2012, available at <http://www.osce.org/odihr/elections/87024>
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Opinion on the Decree-Law of the Republic of Tunisia on the Regulation of Political Parties*, Warsaw, 2012, available at <http://www.osce.org/odihr/99832>
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)/ Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), 'Opinion on the draft law "On establishing an independent election management body of the Republic of Tunisia"', 2012, available at <http://www.osce.org/odihr/97760>
- Ottaway, Marina and Amr Hamzawy, 'Fighting on two fronts: Secular parties in the Arab world', in Marina Ottaway and Amr Hamzawy (eds), *Getting to Pluralism: Political actors in the Arab World*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 2009: 41-68.



- Pfeiffer, Silke, Bruno Wilhelm Speck and Alessandra Fontana, *The Crinis Project: Money in politics – everyone’s concern*, 2007, Transparency International/Carter Center.
- Pinto-Duschinsky, Michael, ‘Foreign political aid: The German political foundations and their US counterparts’, *International Affairs*, 67/1 (1991), pp. 33–63.
- Pinto-Duschinsky, Michael, ‘Financing politics: A global view’, *Journal of Democracy*, 13/4 (2002), pp. 69–86.
- Pinto-Duschinsky, Michael, *Paying for the Party. Myths and realities in British political finance*, Policy Exchange, London, 2008, available at <http://www.policyexchange.org.uk/images/publications/paying%20for%20the%20party%20-%20apr%202008.pdf>
- Pinto-Duschinsky, Michael, ‘International comparisons’, Study prepared for the Inquiry into Party Funding, United Kingdom Committee on Standards in Public Life, 2011, on file with authors.
- Power, Greg, ‘Conclusion on parties in transitional states’, in Greg Power and Rebecca A. Shoot (eds), *Political Parties in Democratic Transitions: A DIPD reader*, Danish Institute for Parties and Democracy, Copenhagen, n.d. [2012], available at <http://dipd.dk/wp-content/uploads/Political-Parties-in-Democratic-Transition.pdf>
- Power, Greg and Rebecca A. Shoot, ‘The pivotal role of parties in transition’, in Greg Power and Rebecca A. Shoot (eds), *Political Parties in Democratic Transitions: A DIPD reader*, Danish Institute for Parties and Democracy, Copenhagen, n.d. [2012], available at <http://dipd.dk/wp-content/uploads/Political-Parties-in-Democratic-Transition.pdf>
- Project on Middle Eastern Democracy, ‘POMED backgrounder: Previewing Libya’s elections’, 6 July 2012, available at <http://pomed.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/07/Previewing-Libyas-Elections.pdf>
- Randall, Vicky and Lars Svasand, ‘Party institutionalization in new democracies’, *Party Politics*, 8/1 (2002), pp. 5–29.
- Rashkova, Ekaterina R. and Maria Spirova, *Party Regulation in Post-communist Bulgaria*, Party Law in Modern Europe Working Paper, Department of Political Science, Leiden University, The Netherlands, 2012.

- Restrepo, Nydia H., 'Financiamiento de los partidos, movimientos políticos y campanas electorales en Colombia', in Pablo Gutiérrez and Daniel Zovatto (eds), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, OAS, Mexico City, 2011, available at http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Financiamiento_partidos_s.pdf
- Revkin, Mara, 'Lavish campaign spending by Egypt's presidential candidates prompts official inquiry', Atlantic Council website, 15 May 2012, available at <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/egyptsource/lavish-campaign-spending-by-egypts-presidential-candidates-prompts-official-inquiry>
- Roniger, Luis, 'Review: Political clientelism, democracy, and market economy', *Comparative Politics*, 36/3 (2004), pp. 353–75.
- Salah, Hanan, 'Lawlessness in Libya', Human Rights Watch, 30 September 2013, available at <http://www.hrw.org/news/2013/09/30/lawlessness-libya>
- Salameh, Mohammad Torki Bani and Mohammad Kanoush Al-Sharah, 'Kuwait's democratic experiment: Roots, reality, characteristics, challenges, and the prospects for the future', *Journal of Middle Eastern and Islamic Studies (in Asia)*, 5/3 (2011).
- Sanchez, Omar, 'Party non-systems: A conceptual innovation', *Party Politics*, 15/4 (2009), pp. 487–520.
- Sarkis-Hanna, Chantal and Karma Ekmekji-Boladian, 'Public funding for political parties: The case of Lebanon', in Marcin Walecki et al., *Public Funding Solutions for Political Parties in Muslim-Majority Societies*, IFES, Washington, DC, 2009, available at <http://ifes.com/~media/Files/Publications/ManualHandbook/2009/1497/PublicFundingSolutionsforPoliticalPartiesinMuslim%20MajoritySocieties.pdf>
- Sawer, Marian, 'Election 2004: How democratic are Australia's elections?', *Australian Review of Public Affairs*, September (2004), available at <http://www.australianreview.net/digest/2004/09/sawer.html>
- Sawicki, Adam, 'Financing of political parties and election campaigns: Poland country report', Stefan Batory Foundation, 2012, available at www.politicalfinance.org/wp-content/uploads/2012/08/Poland-Country-Report-final-July-2012.pdf
- Schneider, Julie, 'Tunisie: d'où vient l'argent d'Ennahda?', LePoint.fr website, available at www.lepoint.fr/monde/tunisie-d-ou-vient-l-argent-d-ennahda-10-02-2012-1430241_24.php



- Seufort, Günter, Subidey Togan and César Colino, *Sustainable Governance Indicators 2011: Turkey report*, 2011, available at http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11_Turkey.pdf
- Shehata, Samer, 'Inside an Egyptian parliamentary campaign', in Ellen Lust-Okar and Saloua Zerhouni (eds), *Political Participation in the Middle East*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO, 2008.
- Solovieva, Daria, 'Egypt's NGOs face new strictures under ruling party', *Al-Monitor*, 14 March 2013, available at <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/03/egypt-ngo-trial-morsi-repression.html#ixzz2SYTf11nf>
- Der Spiegel*, 'Unwanted guests: German foundations in crosshairs abroad', 7 February 2012, available at <http://www.spiegel.de/international/germany/unwanted-guests-german-foundations-in-crosshairs-abroad-a-813659.html>
- Statistics Norway, 'Political parties' financing, 2011', available at <http://www.ssb.no/en/partifin/>
- Stepan, Alfred, 'Tunisia's transition and the twin tolerations', *Journal of Democracy*, 23/2 (2012), pp. 89–103.
- Susser, Asher, 'Jordan: Preserving domestic order in a setting of regional turmoil', Crown Center for Middle East Studies, Middle East Brief, 2008, available at <http://www.brandeis.edu/crown/publications/meb/MEB27.pdf>
- TNS Opinion & Social, 'Corruption', Special Eurobarometer 374, 2012, available at http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf
- TNS Opinion & Social, 'Tables of results', Standard Eurobarometer 77, 2012, available at http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_anx_en.pdf
- Transparencia Mexicana, *Programa de Monitoreo Sobre El Financiamiento de Precampañas Políticas*, Mexico City, 2005.
- Transparency International, *Global Corruption Report 2004*, 2004, available at http://files.transparency.org/content/download/479/1974/file/2004_GCR_PoliticalCorruption_EN.pdf
- Transparency International, 'Political finance regulations: Bridging the enforcement gap', Policy Position 02/2009, 2009, available at http://www.transparency.org/whatwedo/pub/policy_position_no._02_2009_political_finance_regulations_bridging_the_enfo

- Tsai, Jung-hsiang, 'Political structure, legislative process, and corruption: Comparing Taiwan and South Korea', *Crime, Law and Social Change*, 52/4 (2009), pp. 365–83.
- Tunis Afrique Presse, 'Tunisia: Audit Office calls for gradual proportional system for funding electoral campaigns', 31 August 2012, available at <http://allafrica.com/stories/201208081049.html>
- Tunisie 14, 'LANC adopte le projet de loi sur l'ISIE', Tunisie 14 website, 12 December 2012, available at <http://tunisie14.tn/article/detail/l-anc-adopte-le-projet-de-loi-sur-l-isie>
- Unidad de Fiscalización de los Recursos y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral (UFRPP), 'Resumen de las resoluciones por las que se desahogan casos de la Unidad de Fiscalización', 2012, available at <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2012/Diciembre/Resumen/RAquMon.pdf>
- Urcullo Cossío, Luis Gonzalo and Emilio José Moya Díaz, *Control del financiamiento y gasto electoral en Chile*, Andros, Santiago, 2010.
- Urrutia, Alonso, 'TV Azteca, la empresa que más sanciones ha recibido del IFE', *La Jornada*, 2 May 2012, available at <http://www.jornada.unam.mx/2012/05/02/opinion/009n1pol>
- Van Biezen, Ingrid, *Financing Political Parties and Election Campaigns: Guidelines*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2003, available at http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing_Political_Parties_en.pdf
- Van Biezen, Ingrid and Gabriela Borz, 'The place of political parties in national constitutions: A European overview', Legal Regulation of Political Parties Working Paper No. 1., available at <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0109.pdf>
- Venice Commission, 'Code of good practice in electoral matters', 2002, available at [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev-e.aspx)
- Venice Commission, 'Code of good practice in the field of political parties', 2008.
- Walecki, Marcin, 'Practical solutions for spending limits', in Magnus Öhman and Hani Zainulbhai (eds), *Political Finance Regulation: The global experience*, IFES, Washington, DC, 2009.

- 
-
- Walecki, Marcin, Kevin Casas-Zamora and Omer Genckaya, *Public Funding Solutions for Political Parties in Muslim-Majority Societies*, IFES, Washington, DC, 2009, available at <http://ifes.com/~media/Files/Publications/ManualHandbook/2009/1497/PublicFundingSolutionsforPoliticalPartiesinMuslim%20MajoritySocieties.pdf>
- Wehrey, Frederic, 'Libya's militia menace: The challenge after the elections', *Foreign Affairs*, 12 July 2012, available at <http://www.foreignaffairs.com/articles/137776/frederic-wehrey/libyas-militia-menace>
- Weintraub, Ellen L. and Samuel C. Brown, 'Following the money: Campaign finance disclosure in India and the United States', *Election Law Journal*, 11/2 (2010), pp. 241–46.
- Williams, Denise, 'Party funding to go up to R1114.8m', *Sowetan Live*, 15 April 2013, available at <http://www.sowetanlive.co.za/news/2013/04/15/party-funding-to-go-up-to-r114.8m>
- Williams, Robert, 'Aspects of party finance and political corruption', in Robert Williams (ed.), *Party Finance and Political Corruption*, Palgrave, London, 2000.
- Witte, Griff, 'Israeli leaders find generous donors in US', *Washington Post*, 26 July 2008, available at http://articles.washingtonpost.com/2008-07-26/world/36810937_1_american-businessman-morris-talansky-menachem-hofnung-israeli-leaders
- Wong, Joseph, 'Deepening democracy in Taiwan', *Pacific Affairs*, 76/2 (2003), pp. 235–56.
- World Bank FINDEX Database, available at <http://datatopics.worldbank.org/financialinclusion/>
- Young, Sally, 'Democracy, communication and money', Democratic Audit of Australia, Research School of Social Sciences, Australian National University, Canberra, 2003.
- Zainulbhai, Hani, 'Practical solutions for political finance enforcement and oversight', in Magnus Öhman and Hani Zainulbhai (eds), *Political Finance Regulation: The global experience*, IFES, Washington, DC, 2009.
- Zaki, Moheb, 'The status of political parties in the Arab world', in *Towards a Better Life: How to improve the state of democracy in the Middle East and North Africa*, Istanbul Kultur University Publications, 2010.
- Zerhouni, Saloua, 'The Moroccan parliament', in Ellen Lust-Okar and Saloua Zerhouni (eds), *Political Participation in the Middle East*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO, 2008.

Zovatto, Daniel, 'The legal and practical characteristics of the funding of political parties and election campaigns in Latin America', in Reginald Austin and Maja Tjernström (eds), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, International IDEA, Stockholm, 2003.

٦ الملحق ١: أحكام دستورية مختارة حول تمويل الأحزاب السياسية

٦.١ أمثلة على أحكام عامة نسبياً

الإفصاح فقط

كرواتيا

المادة ٦

... تفصح الأحزاب السياسية عن مصادر تمويلها وأصولها. ... وتنظّم أوضاع تمويل الأحزاب السياسية بموجب القانون.

ألمانيا

المادة ٢١

(١) ينبغي على الأحزاب السياسية ... أن تعلن عن أصولها وعن مصادر أموالها وكيفية استعمالها لهذه الأموال.

بولندا

المادة ١١

٢. يخضع تمويل الأحزاب السياسية للتفتيش العام.

٤. تونس (مسودة، أيار/مايو ٢٠١٣)

المادة ٢٠

... تلتزم أنظمة وأنشطة الأحزاب، والنقابات العمالية، والجمعيات بأحكام الدستور الناظمة للشفافية المالية ...

التمويل العام

الأرجنتين

المادة ٣٨

[...] تسهم الدولة بالدعم المالي المقدم لأنشطة [الأحزاب السياسية] وتدريب قادتها. تنشر الأحزاب السياسية مصادر ومقاصد أموالها وأصولها.

جمهورية كوريا

المادة ٨

(٣) تتمتع الأحزاب السياسية بحماية الدولة، ويمكن أن تقدم لها الدولة أموالاً تشغيلية بموجب الشروط الواردة في هذا القانون.

جنوب أفريقيا

الجزء ٢٣٦

من أجل تعزيز الديمقراطية متعددة الأحزاب، ينبغي أن تنص التشريعات الوطنية على تمويل الأحزاب السياسية المشاركة في الهيئات التشريعية الوطنية والمناطقية بشكل عادل ومنتاسب. الوصول إلى وسائل الإعلام

رومانيا

المادة ٣١

(٥) على خدمات الإذاعة والتلفزيون العامة ... أن تضمن لأي مجموعة اجتماعية أو سياسية مهمة حقها في الحصول على أوقات من البث الإذاعي والتلفزيوني.

المادة ٧٣

(٣) ينبغي للقوانين العضوية أن تنظّم:

(ب) تنظيم وعمل وتمويل الأحزاب السياسية؛

الإنفاذ

تايلند

المادة ٢٣٦

تتمتع هيئة الانتخابات بالصلاحيات والواجبات الآتية:

(٣) وضع الإجراءات الناظمة للمساهمات المالية المقدمة للأحزاب السياسية، الدعم المقدم من الدولة، نفقات الأحزاب السياسية والمرشحين للانتخابات، بما في ذلك إخضاع الحسابات المالية للأحزاب السياسية للتدقيق المحاسبي، ومراقبة تلقّي وتوزيع الأموال التي تؤثر في العملية الانتخابية؛

كولومبيا

المادة ١٠٩

تشارك الدولة في التمويل السياسي والانتخابي للأحزاب السياسية والحركات المتمتعة بالشخصية الاعتبارية، وفقاً للقانون.

تتلقى الحملات الانتخابية للمرشحين المدعومين من أحزاب وحركات تتمتع بالشخصية الاعتبارية أو مجموعات المواطنين تمويلاً جزئياً من موارد الدولة.

يحدد القانون نسبة الأصوات الضرورية للحصول على الحق بهذا التمويل.

إضافة إلى ذلك، قد تكون مبالغ التكاليف المترتبة على الأحزاب والحركات ومجموعات المواطنين خلال الحملات الانتخابية، وكذلك الحد الأقصى من تبرعات الأشخاص، محددة وفقاً للقانون.

تقدّم نسبة من هذا التمويل إلى الأحزاب والحركات التي تتمتع حالياً بالشخصية الاعتبارية ولمجموعات المواطنين التي تسمّى مرشحين قبل الانتخابات النهائية أو التمهيدية، وفقاً للشروط والضمانات المحددة في القانون وبتفويض من المجلس الوطني للانتخابات.

تحظى الحملات الانتخابية لرئاسة الجمهورية بحد أقصى من المساحات الإعلانية وأوقات من البث الإذاعي والتلفزيوني تدفع أجورها الدولة [...].

على الأحزاب، والحركات، ومجموعات المواطنين والمرشحين الإبلاغ عن مبالغ، وأصول ومقاصد دخلها. [...]

المادة ١١٠

يُحظر على الأشخاص المكلفين بوظائف عامة تقديم أية تبرعات للأحزاب أو الحركات أو المرشحين، أو أن يطلبوا من الآخرين فعل ذلك، إلا في الاستثناءات التي يحددها القانون. إن عدم الالتزام بأي من هذه الأحكام يعرّض صاحبه للإقالة من المنصب أو إلغاء المنصب.

المادة ١١١

للأحزاب السياسية والحركات المتمتعة بالشخصية الاعتبارية الحق في استعمال وسائل الإعلام التي تشغل الطيف الإلكتروميغناطيسي، في جميع الأوقات، بموجب القانون. كما يحدد القانون الحالات والطريقة التي تتمكن فيها الأحزاب والحركات السياسية والمرشحون المسجلون أصولاً من الوصول إلى وسائل الإعلام المشار إليها.

المادة ٢٦٥

[...]

يتمتع [المجلس الوطني للانتخابات] بالصلاحيات الخاصة الآتية [...]:
٧. توزيع الدعم المالي الذي ينص عليه القانون لتمويل الحملات الانتخابية وضمان حق المشاركة السياسية للمواطنين.
١٠. تنظيم مشاركة الأحزاب والحركات السياسية في وسائل الإعلام الحكومية.

كينيا

الجزء ٨٨

(٤) تكون الهيئة [المستقلة للانتخابات والقيود] مسؤولة عن ...
(ط) وضع الضوابط للمبالغ المالية التي يمكن إنفاقها من قبل، أو نيابة عن، مرشح أو حزب في أية انتخابات؛

الجزء ٩١

(٢) لا يجوز للحزب السياسي -
(د) الانخراط في الرشوة أو أشكال أخرى من الفساد؛ أو
(هـ) أن يقبل أو يستعمل موارد عامة لتعزيز مصالح مرشحيه في الانتخابات، إلا بموجب الأحكام الواردة في هذا الفصل أو بموجب قانون يسنه البرلمان.

الجزء ٩٢

يُصدر البرلمان تشريعات تنص على -
(أ) التوزيع العادل والمعقول لأوقات البث، من قبل وسائل الإعلام المسموعة والمرئية المملوكة من قبل الحكومة وغيرها من التصنيفات المذكورة بين الأحزاب السياسية، إما بشكل عام أو خلال الحملات الانتخابية؛
(ب) تنظيم حرية البث لضمان العدالة في الحملات الانتخابية؛
(و) تأسيس وإدارة صندوق لتمويل الأحزاب السياسية؛
(ز) حسابات الأحزاب السياسية وتدقيق هذه الحسابات؛
(ح) وضع القيود على استعمال الموارد العامة لتعزيز مصالح الأحزاب السياسية؛

المادة ٢٢٩

(٤) خلال ٦ أشهر من نهاية كل عام مالي، يقوم المدقق العام للحسابات بتدقيق الحسابات وتقديم تقرير بذلك، فيما يتعلق بتلك السنة المالية، حول -
(و) حسابات الأحزاب السياسية الحاصلة على تمويل عام؛

المغرب

المادة ٧

في إطار المبادئ الواردة في هذه المادة، يحدد قانون تأسيسي القواعد الخاصة بتشكيل الأحزاب السياسية وأنشطتها ومعايير منح الدعم المالي من قبل الدولة، وأشكال الرقابة على تمويلها.

المادة ١٠

يمنح [الدستور] المعارضة الحقوق الآتية:

... الوقت في وسائل الإعلام الرسمية للتعبير عن وجهات نظرها، بالتناسب مع قوتها النسبية؛ والاستفادة من التمويل العام، بموجب أحكام القانون؛

المادة ١١

يحدد النظام الأساسي قواعد منح الوصول المتساوي لوسائل الإعلام العامة والممارسة الكاملة للحريات والحقوق الأساسية المتعلقة بالحملة الانتخابية وإجراءات العملية الانتخابية. تمارس السلطات المسؤولة عن تنظيم الانتخابات الرقابة على تطبيقها.

المادة ١٤٧

تمارس محكمة الحسابات الرقابة وتضمن الالتزام بإعلانات المسؤولين العامين عن ثرواتهم، وتراقب حسابات الأحزاب السياسية وتدقق في انضباط الإنفاق في الحملات الانتخابية.

الفلبين

المادة ٩

الجزء ج

القسم ٢

تمارس هيئة الانتخابات الصلاحيات والوظائف الآتية:

(٥) ... تشكل التبرعات المالية المقدمة من الحكومات الأجنبية وهيئاتها إلى الأحزاب السياسية والمنظمات والاتلافات أو المرشحين، فيما يتعلق بالانتخابات، تدخلاً في الشؤون الوطنية. وعند قبولها، تُعدُّ سبباً إضافياً لإلغاء تسجيلها لدى الهيئة، إضافة إلى عقوبات أخرى يمكن أن يحددها القانون.

(٧) تقديم التوصيات للكونغرس باتخاذ تدابير فعّالة لتقليل الإنفاق على الانتخابات، بما في ذلك وضع قيود على الأماكن التي يمكن عرض المواد الدعائية فيها، ومنع ومعاينة جميع أشكال التزوير الانتخابي والمخالفات وسوء الممارسات وعمليات الترشيح التي تهدف إلى الإزعاج وحسب.

الجزء ٤

للهيئة، خلال الفترة الانتخابية، أن تشرف على، وتنظّم، التمتع أو الاستفادة من جميع التراخيص والأذونات لتشغيل النقل والمرافق العامة الأخرى، ووسائل الإعلام والاتصالات، جميع المنح، الامتيازات الخاصة، أو الامتيازات الممنوحة من قبل الحكومة أو أي من فروعها أو هيئاتها أو أدواتها، بما في ذلك أية

شركات مملوكة للحكومة أو فروع هذه الشركات. يهدف مثل هذا الإشراف أو التنظيم إلى ضمان تكافؤ الفرص، وحصول جميع الكيانات على حقوق متساوية فيها، وفي حملات المعلومات العامة ومنتدياتها بين المرشحين فيما يتصل بهدف إجراء انتخابات حرة، منظمة، نزيهة، سلمية، وذات مصداقية.

تركيا

المادة ٦٨

[...] تقدم الدولة للأحزاب السياسية دعماً مادياً كافياً ومتساوياً. تكون المساعدات المالية المقدمة للأحزاب السياسية، وكذلك الإجراءات المتعلقة بجمع اشتراكات وتبرعات الأعضاء منظمة بواسطة القانون.

المادة ٦٩

[...] لا يجوز للأحزاب السياسية الانخراط في الأنشطة التجارية. ينبغي أن يكون دخل وإنفاق الأحزاب السياسية منسجماً مع أهدافها. ويُنظَّم تنفيذ هذه القاعدة بواسطة القانون. يخضع تدقيق حسابات ونفقات وحيازات الأحزاب السياسية إلى المحكمة الدستورية، وكذلك انسجام إيراداتها ونفقاتها وطرائق تدقيق حساباتها والعقوبات التي تُطبَّق عليها في حالة عدم الالتزام بأحكام القانون. تتلقى المحكمة الدستورية المساعدة في أداء مهمتها في تدقيق الحسابات من محكمة الحسابات. وتكون الأحكام التي تصدرها المحكمة الدستورية نتيجة عملية تدقيق الحسابات نهائية.

[...]

تعاقَب الأحزاب السياسية التي تقبل المساعدة من الدول الأجنبية، والمؤسسات الدولية والأشخاص الأجانب والشركات التجارية الأجنبية بحلّها بشكل دائم. يخضع تأسيس وأنشطة الأحزاب السياسية والإشراف عليها وحلّها، أو حرمانها من المساعدة التي تُقدَّمها الدولة كلياً أو جزئياً، وكذلك النفقات والإجراءات الانتخابية للأحزاب السياسية والمرشحين، لأحكام القانون وفقاً للمبادئ المذكورة آنفاً.

فنزويلا

المادة ٦٧

[...] لا يُسمح بتمويل الجمعيات ذات الأهداف السياسية من الأموال العامة. ينظَّم القانون المسائل المتعلقة بتمويل المنظمات ذات الأهداف السياسية والتبرعات الخاصة التي تُقدَّم إليها، وآليات الرقابة لضمان سلامة مصدرها وإدارتها. كما ينظَّم الحملات السياسية والانتخابية ومدتها والقيود على إنفاقها، بهدف جعلها أكثر ديمقراطية.

المادة ٢٩٣

تتمثل وظائف السلطة الانتخابية في:

٣. إصدار القواعد التوجيهية للتمويل والإعلان السياسي والانتخابي وفرض العقوبات في حالة عدم الالتزام.
٩. الإشراف والتنظيم والتحقق في مصادر تمويل المنظمات ذات الأهداف السياسية.

٧ الملحق ٢: أحكام مختارة للأدوات التعددية وتوصيات المنظمات غير الحكومية الدولية

المفوضية الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون (هيئة البندقية)، مسودة الاتفاقية المتعلقة بمعايير الانتخابات والحقوق والحريات الانتخابية:

المادة ١٦

(٤): من أجل توفير الظروف المتساوية لجميع المرشحين والأحزاب السياسية (الائتلافات)، تضع الأحزاب حداً أقصى معقولاً لحجم الأموال التي ينفقها مرشح أو حزب سياسي (ائتلاف) على الانتخابات، والتي يمكن أن يتم إنفاقها على الحملات الانتخابية.

الملاحظة العامة رقم ٢٥ للجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة: الحق في المشاركة في الشؤون العامة، والحقوق الانتخابية والحق في الوصول المتساوي إلى الخدمات العامة (المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية):

١٩. انسجماً مع الفقرة (ب)، ينبغي إجراء الانتخابات بعدالة وحرية وعلى أساس منتظم في إطار القوانين التي تضمن الممارسة الفعالة للحقوق الانتخابية. ينبغي أن يكون للأشخاص المتمتعين بحرية الانتخاب الحق في التصويت لأي مرشح في الانتخابات أو لصالح أو ضد أي مقترح يقدم للاستفتاء العام، والحرية بدعم أو معارضة الحكومة، دون أي تأثير أو قسر من أي نوع من شأنه أن يشوه أو يقمع التعبير الحر عن إرادة الناخب. ينبغي أن يتمكن الناخبون من تكوين آرائهم بشكل مستقل، ودون عنف أو تهديد باستعمال العنف، أو قسر، أو إغراء أو تدخل من أي نوع يمكن أن يتلاعب برأي الناخب. قد يكون فرض قيود معقولة على نفقات الحملات الانتخابية مبرراً عندما يكون ذلك ضرورياً لضمان عدم تقويض اختيار الناخبين أو تشويه العملية الديمقراطية بسبب الإنفاق غير المتناسب نيابة عن أي مرشح أو حزب. وينبغي احترام نتائج الانتخابات الحقيقية وتنفيذها.

الميثاق الديمقراطي للبلدان الأمريكية

المادة ٥: يُعَدُّ تعزيز الأحزاب السياسية والمنظمات السياسية الأخرى أولوية بالنسبة للديمقراطية. وينبغي بذل اهتمام خاص بالمشاكل المتعلقة بارتفاع كلفة الحملات الانتخابية وتأسيس نظام متوازن وشفاف لتمويلها.

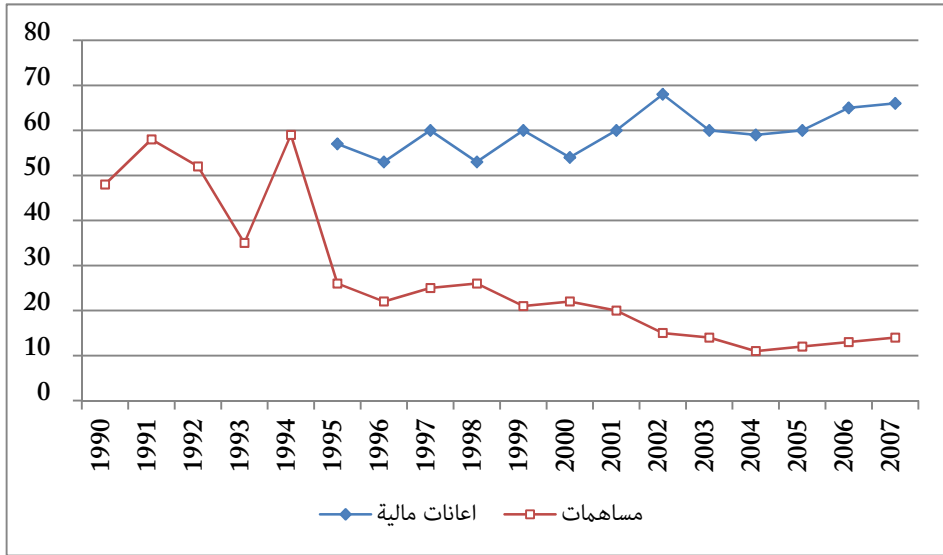
مجلس أوروبا، توصية (٢٠٠٣) ٤ من اللجنة الوزارية حول القواعد المشتركة ضد الفساد في تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية، ٢٠٠٣:

المادة ٩: على الدول النظر في تبني إجراءات لمنع الاحتياجات التمويلية المفرطة للأحزاب السياسية، مثل وضع قيود على الإنفاق على الحملات الانتخابية.

٨ الملحق ٣: التمويل العام مقابل التمويل الخاص عبر الزمن في مختلف البلدان

اليابان

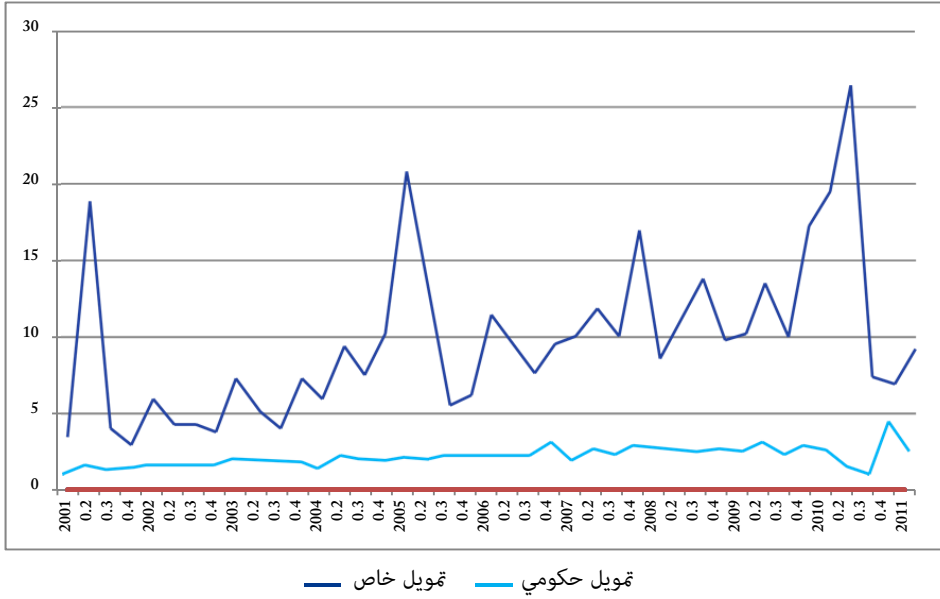
نسبة الدعم الحكومي والاشتراكات إلى إجمالي الإيرادات (الحزب الديمقراطي الليبرالي).



المصدر: Carlson, 'Financing democracy in Japan', p. 399. [كارسون، التمويل الديمقراطي في اليابان، ص ٣٩٩].

المملكة المتحدة

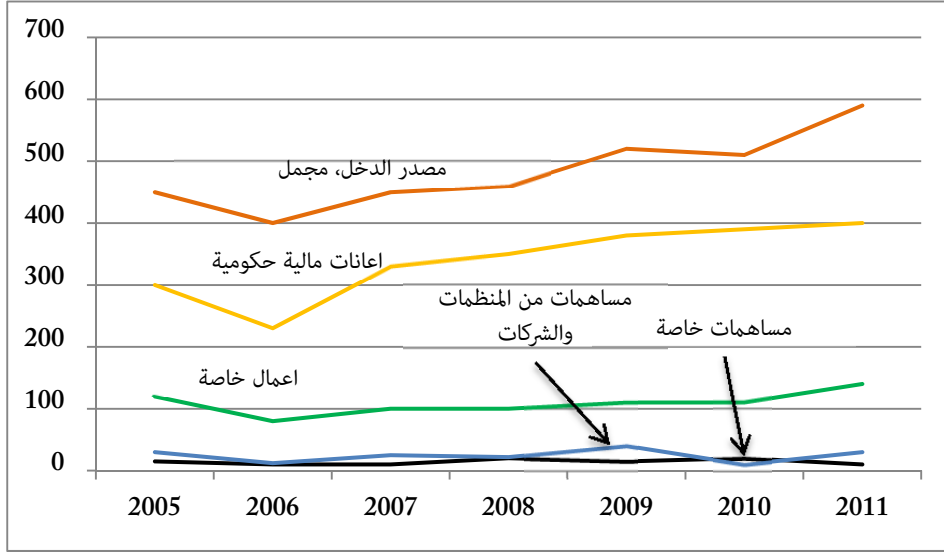
التمويل الفصلي للأحزاب ٢٠٠١ - ٢٠١١ بملايين الجنيهات الإسترلينية، المصادر الخاصة ودعم الدولة.



المصدر: Carolan, 'Political parties need state funding'. [كارولان، تحتاج الأحزاب السياسية للتمويل الحكومي].

النزوح

تمويل الأحزاب السياسية حسب مصدر الدخل، ٢٠١١-٢٠٠٥ بملايين الكرونات



المصدر: Statistics Norway, 'Political parties' financing, 2011. [الإحصاءات النزوحية، تمويل الأحزاب السياسية ٢٠١١].

الهوامش


- ^١ إتفاقية مونكلوا (١٩٧٧) (أسبانيا)، النسخة العربية متوفرة على هذا الرابط.
<http://www.transicion.org/300TransitionsForum/PactosMoncloaArabic.pdf>
- ^٢ Mainwaring and Torcal, 'Party system institutionalization and party system theory after the third wave of democratization', pp. 204–07; Sanchez, 'Party non-systems: A conceptual innovation', pp. 500–03.
- ^٣ Johnston, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives, pp. 3–8.
- ^٤ For a general discussion, see Janda, 'How nations govern political parties'.
^٥ لا يُقصد أن تكون هذه القائمة شاملة .
- For similar overviews in the context of electoral law, see International IDEA, International Electoral Standards, p. 12; International IDEA, Electoral Management Design, p. 43.
- ^٦ International IDEA, Electoral Management Design, p. 5.
يمكن للهيئة المستقلة لإدارة الانتخابات أن تكون جزءاً من الحكومة أو أن تتمتع باستقلال مؤسسي؛ والاستقلال هو الحالة الأكثر شيوعاً. يمكن لبلد أن يكون فيه عدد من الهيئات المستقلة لإدارة الانتخابات والتي تقوم بمهام مشتركة أو منفصلة.
See *ibid.*, pp. 5–10 for more detail on the definition of an EMB.
- ^٧ Constitution of Argentina, art. 99; Kim, 'Case for constrained unilateralism', pp. 20–1.
- ^٨ Nassmacher, 'Introduction: Political parties, funding and democracy', pp. 1–4.
- ^٩ International IDEA, 'Political finance database – Political Finance Data from Iraq'.
^{١٠} Fischer, 'Iraq', p. 75.
- ^{١١} Williams, 'Aspects of party finance and political corruption', p. 7; Global Commission on Elections, Democracy and Security, Deepening Democracy, pp. 32, 33, 37.
- ^{١٢} Lust-Okar, 'The decline of Jordanian political parties', p. 546.
- ^{١٣} Kausch, 'Political parties in young Arab democracies', p. 1.
- ^{١٤} Zaki, 'The status of political parties in the Arab world', pp. 84–5; Albrecht and Schlumberger, 'Waiting for Godot', p. 380.

- Salameh and Al-Sharah, 'Kuwait's democratic experiment', pp. 72–4; Zaki, ١٥
 'The status of political parties in the Arab world', p. 85.
 Zaki, 'The status of political parties in the Arab world', p. 85. ١٦
ICG, Popular Protest in North Africa and the Middle East, pp. 6–7; ICG, 'The ١٧
challenge of political reform', pp. 16–19; Zaki, 'The status of political parties in
the Arab world', pp. 85–6; Angrist, 'Parties, parliament and political dissent in
 Tunisia', p. 95.
Albrecht and Schlumberger, 'Waiting for Godot', p. 381; Angrist, 'Parties, ١٨
parliament and political dissent in Tunisia', p. 100; ICG, Reforming Egypt: In
 search of a strategy, pp. 14–15.
Lust-Okar, 'The decline of Jordanian political parties', pp. 554–56. ١٩
Johnston, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical ٢٠
 Perspectives, pp. 5–23.
Albrecht and Schlumberger, 'Waiting for Godot', p. 381. ٢١
Angrist, 'Parties, parliament and political dissent in Tunisia', p. 94; Zaki, 'The ٢٢
 status of political parties in the Arab world', pp. 85–88.
Angrist, 'Parties, parliament and political dissent in Tunisia', p. 94; Kausch, ٢٣
 'Political parties in young Arab democracies', pp. 1–5; Zaki, 'The status of
 political parties in the Arab world', p. 80.
Johnston, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical ٢٤
 Perspectives, pp. 3–5, 25–26.
ibid., 14, 27; Booth and Robbins, 'Assessing the impact of campaign finance ٢٥
 on party system institutionalization', p. 634.
Johnston, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical ٢٦
 Perspectives, p. 23.
Hopkin, 'Conceptualizing political clientelism', p. 2; Lust and Hourani, 'Jordan ٢٧
 votes: Election or selection', p. 120.
Roniger, 'Review: Political clientelism, democracy, and market economy', p. ٢٨
 355; Zaki, 'The status of political parties in the Arab world', pp. 88–89.
Lust and Hourani, 'Jordan votes: Election or selection', p. 120; Lust, ٢٩
 'Democratization by elections?', p. 124.



- Lust, 'Democratization by elections?', pp. 122–24. ٢٠
- Lust and Hourani, 'Jordan votes: Election or selection', p. 120; Lust, ٢١
'Democratization by elections?', pp. 124–25.
- Lust and Hourani, 'Jordan votes: Election or selection', p. 120; Denoëux and ٢٢
Payne, 'Democracy and governance assessment of Morocco', pp. 3, 8.
- Hopkin, 'Conceptualizing political clientelism', p. 12–13; Kinninmont, ٢٣
Kuwait's Parliament: An experiment in semi-democracy, p. 9; Zaki, 'The status
of political parties in the Arab world', p. 88.
- Johnston, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical ٢٤
Perspectives, pp. 24–27.
- Shehata, 'Inside an Egyptian parliamentary campaign', pp. 100–02; Lust, ٢٥
'Democratization by elections?', pp. 127–33; Zerhouni, 'The Moroccan
parliament', pp. 230–33; Ottaway and Hamzawy, 'Fighting on two fronts', pp.
41–45.
- Zerhouni, 'The Moroccan parliament', pp. 228–30; Lust, 'Democratization by ٢٦
elections?', p. 127.
- Munson, 'Islamic mobilization', pp. 488, 501–02; Farag, 'Between piety and ٢٧
politics'.
- Brown, 'When victory becomes an option', p. 17. ٢٨
- Al-Marashi et al. , 'Toward an understanding of media policy and media ٢٩
systems in Iraq', p. 17; Freedom House, 'Freedom of the Press 2013: Lebanon';
Freedom House, 'Freedom of the press 2013: Algeria'; OSF, Mapping Digital
Media: Morocco, pp. 23–28.
- Öhman, Political Finance Regulations Around the World, p. 33; Lebanese ٤٠
Transparency Association Report, 'Lebanese Transparency Association Report:
Lebanese parliamentary elections June 2009', p. 30.
هناك العديد من الأمثلة على شراء الأصوات تشير إليها وسائل الإعلام.
- For example, in Egypt (Jensen, 'Egypt election'), Tunisia (Ajmi, 'Locals
say UPL buying votes in Tunis suburbs'), Jordan (Nicky, 'A look inside
Jordan's elaborate, and mostly legitimate, vote buying industry') and Kuwait
(Economist, 'Vote-buying in Kuwait').

- Keefe and Vlaicu, 'Democracy, credibility, and clientelism', pp. 9–16; ^{٤١}
Corstange, 'Vote buying under competition and a monopsony', pp. 9, 21–24.
- Lebanese Transparency Association Report, 'Lebanese Transparency ^{٤٢}
Association Report: Lebanese parliamentary elections June 2009', p. 30; Susser,
'Jordan: Preserving domestic order in a setting of regional turmoil', p. 5.
- Öhman and Zainulbhai, Political Finance Regulation, p. 66; Austin and ^{٤٣}
Tjernström, Funding of Political Parties and Election Campaigns, pp. 8, 109;
Zovatto, 'The legal and practical characteristics of the funding of political
parties and election campaigns in Latin America', p. 109.
- GRECO, Third Evaluation Round: Evaluation report on Turkey, para. 65; ^{٤٤}
Weintraub and Brown, 'Following the money', pp. 244–46.
- Austin and Tjernström, Funding of Political Parties and Election Campaigns, ^{٤٥}
p. 21.
- Zainulbhai, 'Practical solutions for political finance enforcement and ^{٤٦}
oversight', p. 96; Austin and Tjernström, Funding of Political Parties and
Election Campaigns, p. 44.
- Öhman, Abuse of State Resources, pp. 8–13. ^{٤٧}
- Casas-Zamora, Paying for Democracy, p. 227; Fisher and Eisenstadt, ^{٤٨}
'Introduction: Comparative party finance', pp. 4–5.
- Carolan, 'Political parties need state funding'; Walecki et al., Public Funding ^{٤٩}
Solutions for Political Parties in Muslim-Majority Societies, p. 36; GRECO,
Third Evaluation Round: Evaluation report on Turkey, para. 27 (number refers
to those parties in Turkey entitled to public funding).
- Canada, Law C-13 (2011), s. 181, amending the Canada Elections Act, ^{٥٠}
subsection 435.01(2); Constitución Política (Costa Rica), art. 96(1);
Constitución Política (Colombia), art. 109; Law 19.884 (Chile), arts. 13 bis, 14,
15; COFIPE (Mexico), art. 78.
- See Law C-13 (2011), s. 181, amending the Canada Elections Act, subsection ^{٥١}
435.01(2); Organic Law 5/2012 (Spain), arts. 12 and 14.
- Amara, 'Tunisia approves 2012 budget of 22.9 bln dinars'; Williams, 'Party ^{٥٢}
funding to go up to R1114.8m'; Associated Press, 'Report: South Africa losing
battle over growing corruption'.

- 
-
- Austin and Tjernström, *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, p. 64. ٥٢
- Public Funding of Represented Political Parties Act 103 of 1997 (South Africa); Regulation under Section 10(1) of the Public Funding of Represented Political Parties Act (South Africa); Constitution of Mexico, art. 41. ٥٤
- Casas and Zovatto, 'Para llegar a tiempo', p. 35. ٥٥
- Carter Center, *National Constituent Assembly Elections in Tunisia*, pp. 37–38; European Union EOM, *Tunisie. Rapport final*, p. 16. ٥٦
- Dahl and Tello Castro, 'Mozambique', p. 111; *Constitución Política (Colombia)*, art. 109; Law 1475/2011 (Colombia), art. 17. ٥٧
- Johnston, *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives*, pp. 16–17. ٥٨
- Young, 'Democracy, communication and money'; Sawyer, 'Election 2004: How democratic are Australia's elections?'; Ofcom, *The Ofcom Broadcasting Code 2008*, Section 6: 'Elections and referendums'. ٥٩
- القانون ٣٨ لعام ١٩٧٢، المادتان ١١، ٢١ (مصر). ٦٠
- Greene, 'Party finance and single-party dominance in Mexico and beyond', p. 21. ٦١
- Córdova Vianello, 'El financiamiento a los partidos políticos en México', p. 356. ٦٢
- ibid., 356–57; Casas and Zovatto, 'Para llegar a tiempo', p. 26. ٦٣
- Constitution of Mexico, art. 41; COFIPE (Mexico), art. 78; Aparicio, '¿Cómo se financian los partidos políticos en México?', pp. 2–3. ٦٤
- Mondragon Quintana, *El (verdadero) financiamiento público de los partidos en México*, pp. 59, 64. ٦٥
- Christensen, 'The new Japanese election system', pp. 56–57; Carlson, 'Financing democracy in Japan', p. 398. ٦٥
- Law 1475/2011 (Colombia), arts. 17, 18. ٦٦
- Austin and Tjernström, *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, p. 8. ٦٧
- Genckaya, 'Public funding of political parties', pp. 45–49. ٦٨

- Casas and Zovatto, 'Para llegar a tiempo', p. 26; Baltic Course, 'Amendments to the Law on Financing of Political Organizations Promulgated in Latvia'; Ikstens, 'Latvia', p. 59. ^{٦٩}
- Linek and Outly, 'Czech Republic: Is it possible to buy political stability?', pp. 86–87. ^{٧٠}
- القانون ١٩٧٧/٤٠، النظم في مصر المادة ١٣. ^{٧١}
- For more discussion of this and other topics related to Egypt's history of public funding, see Al-Mashat, 'Political finance systems in Egypt'. ^{٧٢}
- القانون ٢٠١٢/٤، المادة ١٩ (ليبيا)، النظام ٢٠١٢/٦٤ (ليبيا). ^{٧٣}
- EU Election Assessment Team, 'Libya: Final Report', p. 21; Salah, 'Lawlessness in Libya'; Wehrey, 'Libya's militia menace'; Al-Jazeera English, 'Libya crisis deepens as rebels expand demands'. ^{٧٤}
- Kelleher, 'Aridha Chaabia'; Schneider, 'Tunisie: d'où vient l'argent d'Ennahda?'; Jouan, Assessment of the Legal Framework and Practices Related to Campaign Finance During the National Constituent Assembly Elections, pp. 10–11; Decree 87/2011 (Tunisia), art. 1 ^{٧٥}
- Jouan, Assessment of the Legal Framework and Practices Related to Campaign Finance During the National Constituent Assembly Elections, p. 3; Tunis Afrique Presse, 'Tunisia: Audit Office calls for gradual proportional system for funding electoral campaigns'; قانون المرسوم ٢٠١١/٣٥، المادتان ٣٧، ٥٢ (تونس)؛ قانون المرسوم ٢٠١١/٩١، المادة ١٥ (تونس). ^{٧٦}
- قانون ٢٠١١/٣٥، المادة ٣٩، ٤٤، ٤٥، ٤٦، ٥٠؛ قانون ٢٠١١/٨٧، المادة ٢١ (تونس). ^{٧٧}
- Öhman, Political Finance Regulations Around the World, p. 10; Casas-Zamora, Kevin, 'Political finance and state funding systems, p. 5. ^{٧٨}
- Urcullo Cossío and Moya Díaz, Control del financiamiento y gasto electoral en Chile, pp. 110–11; see also Johnston, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives, pp. 12–13, for a discussion of this mechanism (which he refers to as a 'blind trust'). ^{٧٩}
- Casas-Zamora, 'Political finance and state funding systems', p. 5. ^{٧٨}
- Van Biezen, Financing Political Parties and Election Campaigns, pp. 59–60. ^{٧٩}

- Doublet, 'Fighting corruption, political funding, thematic review of GRECO's third evaluation round', pp. 12–14. ^{٨٠}
- Pinto-Duschinsky, 'International comparisons', p. 35. ^{٨١}
- Pinto-Duschinsky, 'Foreign political aid', pp. 34–42, 57–58. ^{٨٢}
- Casas-Zamora, 'Political finance and state funding systems', pp. 6, 10. ^{٨٣}
- See, for example, OSCE, Republic of Poland Parliamentary Elections 9 October 2011, p.13. ^{٨٤}
- Sawicki, 'Financing of political parties and election campaigns', pp. 3, 11. ^{٨٥}
- Córdova Vianello, 'El financiamiento a los partidos políticos en México', pp. 351–68; COFIPE (Mexico), arts. 77, 78. ^{٨٦}
- Córdova Vianello, 'El financiamiento a los partidos políticos en México', p. 358. ^{٨٧}
- Carlson, 'Financing democracy in Japan', p. 399. ^{٨٨}
- القانون ١٩٧٧/٤٠، المادة ١١ (مصر)؛ القانون ٢٠٠٥/١٧٤، المادة ٢٦، ٢٧ (مصر). ^{٨٩}
- Solovieva, 'Egypt's NGOs face new strictures under ruling party'; CIHRS, The Muslim Brotherhood lays the foundations for a new police state'. ^{٩٠}
- IFES, 'Elections in Libya'; Law 4/2012 (Libya), art. 21. ^{٩١}
- القانون ٣٥/٢٠١١ (تونس)، المواد ٣٩، ٥٢، ٧٧؛ القانون ٨٧/٢٠١١ (تونس)، المادتان ١٧ و ١٩. ^{٩٢}
- القانون ٣٥/٢٠١١، المواد ٤٤-٤٦، ٥٣ (تونس). ^{٩٣}
- القانون ٣٥/٢٠١١، المادة ٥٢ (تونس). ^{٩٤}
- Öhman and Zainulbhai, Political Finance Regulation, pp. 45–47. ^{٩٥}
- OSI, Monitoring Election Campaign Finance, p. 56. ^{٩٦}
- COFIPE (Mexico), art. 229(2); OSI, Monitoring Election Campaign Finance, p. 57. ^{٩٧}
- United Nations Human Rights Committee, General Comment No. 25 to Article 25 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) (1996) [quoted in text]; see Öhman and Zainulbhai, Political Finance Regulation, p. 50 for a summary table of recommendations for spending limits by international organizations. ^{٩٨}

- Öhman and Zainulbhai, Political Finance Regulation, p. 53; Casas-Zamora, ^{٩٩}
Paying for Democracy, pp. 22–23; OSI, Monitoring Election Campaign
Finance, p. 144.
- Öhman, Political Finance Regulations Around the World, p. 36; Casas- ^{١٠٠}
Zamora, Paying for Democracy, pp. 20–23; International IDEA, ‘Political
finance database’.
- Öhman and Zainulbhai, Political Finance Regulation, pp. 47–48. ^{١٠١}
- International IDEA, ‘Political finance database’; De Sousa, ‘Challenges to ^{١٠٢}
political financing regulation’, pp. 22, 31.
- Austin and Tjernström, Funding of Political Parties and Election Campaigns, ^{١٠٣}
p. 215–18; COFIPE (Mexico), art. 49.
- OSI, Monitoring Election Campaign Finance, p. 35. ^{١٠٤}
- Öhman, Political Finance Regulations Around the World, p. 36. ^{١٠٥}
- OSI, Monitoring Election Campaign Finance, p. 73. ^{١٠٦}
- Pinto-Duschinsky, ‘International comparisons’, p. 27. ^{١٠٧}
- ACE Electoral Knowledge Network, ‘A specified campaign period?’; OSI, ^{١٠٨}
Monitoring Election Campaign Finance, p. 30.
- OSI, Monitoring Election Campaign Finance, p. 20; Weintraub and Brown, ^{١٠٩}
‘Following the money’, pp. 245–46; Davidson, Political Financing in Canada,
p. 8; Öhman and Zainulbhai, Political Finance Regulation, pp. 46–47.
- Öhman and Zainulbhai, Political Finance Regulation, p. 47. ^{١١٠}
القانون رقم ٢٠٠٨/٢٥ (لبنان).
- OSI, Monitoring Election Campaign Finance, pp. 20, 56. ^{١١١}
- القانون رقم ٢٠٠٥/١٧٤ (مصر)، المادة ٢٤. ^{١١٢}
- Carter Center, Presidential Election in Egypt, pp. 36, 41.
- Carter Center, Final Report of the Carter Center Mission to Witness the ^{١١٣}
2011–2012 Parliamentary Elections in Egypt, pp. 37–38, n. 102; Revkin,
‘Lavish campaign spending by Egypt’s presidential candidates prompts official
inquiry’; Law 38/1972 (Egypt), art. 11.
- Carter Center, Presidential Election in Egypt, p. 41; Revkin, ‘Lavish campaign ^{١١٤}
spending by Egypt’s presidential candidates prompts official inquiry’.



- القانون رقم ٤ بشأن انتخابات المؤتمر الوطني العام (ليبيا)، المواد ١٨ و ٢٢ و ٢٥. ^{١١٥}
Project on Middle Eastern Democracy, 'POMED backgrounder: Previewing
Libya's elections', p. 8; Carter Center, 'Carter Center congratulates Libyans for
holding historic elections', p. 12.
- القانون رقم ٤ بشأن انتخابات المؤتمر الوطني العام (ليبيا)، المادة ١٩. ^{١١٦}
European Union Election Assessment Team, 'Libya: Final Report: General
National Congress Election', p. 21.
- المرسوم رقم ٣٥ بشأن انتخاب الجمعية الوطنية التأسيسية (تونس)، المادتان ٤٤ و ٥١. ^{١١٧}
Carter Center, National Constituent Assembly Elections in Tunisia, October
23, 2011: Final Report, pp. 4-5. See generally IFES, 'Elections in Libya'.
- المرسوم رقم ٢٠١١/٢٤٧٢ (تونس)، المادة ٦. ^{١١٨}
Carter Center, National Constituent Assembly Elections in Tunisia, October
23, 2011: Final Report, p. 37; IFES, 'Elections in Tunisia', p. 2.
- Jouan, Assessment of the Legal Framework and Practices Related to Campaign ^{١١٩}
Finance During the National Constituent Assembly Elections, p. 4; Carter
Center, National Constituent Assembly Elections in Tunisia, October 23, 2011:
Final Report, pp. 52-53.
- Jouan, Assessment of the Legal Framework and Practices Related to Campaign ^{١٢٠}
Finance During the National Constituent Assembly Elections, pp. 8-9, 15.
- OSCE, Guidelines on Political Party Regulation, para. 201; Nassmacher, ^{١٢١}
'Regulation of party finance', p. 450.
- Öhman and Zainulbhai, Political Finance Regulation: The global experience, ^{١٢٢}
pp. 35-37.
- Johnston, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical ^{١٢٣}
Perspectives, p. 10.

Commonwealth of Independent States, 'Convention on the standards of democratic elections, electoral rights and freedoms in the member states of the Commonwealth of Independent States (2002)', arts. 10 and 12; Council of Europe Parliamentary Assembly, 'Recommendation 1516: Financing of Political Parties', para. 8(C); Council of Europe Committee of Ministers, 'Recommendation Rec (2003) 4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns', arts. 11–13; Venice Commission, 'Code of good practice in electoral matters', paras. 107–11; Venice Commission, 'Code of good practice in the field of political parties', para. 39; OSCE, Guidelines on Political Party Regulation, paras. 198–206. ^{١٢٤}

Öhman, Political Finance Regulations Around the World, pp. 10–11. ^{١٢٥}

Öhman and Zainulbhai, Political Finance Regulation, p. 41. ^{١٢٦}

ibid., p. 30. ^{١٢٧}

Council of Europe Committee of Ministers, 'Recommendation Rec (2003) 4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns', art. 11; Johnston, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives, p. 9. ^{١٢٨}

Öhman and Zainulbhai, Political Finance Regulation, pp. 29–30; Restrepo, 'Financiamiento de los partidos, movimientos políticos y campañas electorales en Colombia', p. 198; Law 1475/2011 (Colombia), art. 4. ^{١٢٩}

Öhman and Zainulbhai, Political Finance Regulation, p. 29; GRECO, Third Evaluation Round: Evaluation report on Germany, transparency of party funding, para. 111; Restrepo, 'Financiamiento de los partidos, movimientos políticos y campañas electorales en Colombia', p. 202. ^{١٣٠}

Davidson, Political Financing in Canada, p. 9; GRECO, Third Evaluation Round: Evaluation report on Bulgaria, transparency of party funding, para. 107. ^{١٣١}

Öhman and Zainulbhai, Political Finance Regulation, pp. 30–31. ^{١٣٢}



OSCE, Guidelines on Political Party Regulation, para. 202; Öhman and Zainulbhai, Political Finance Regulation, p. 39; Johnston, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives, p. 10.¹³³

Nassmacher, 'Regulation of party finance', 451; Johnston, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives, p. 23; Pfeiffer, et al., The Crinis Project: Money in politics – everyone's concern, p. 53; Sawicki, 'Financing of political parties and election campaigns: Poland country report', p. 13.¹³⁴

Rashkova and Spirova, Party Regulation in Post-communist Bulgaria, p. 10; Öhman and Zainulbhai, Political Finance Regulation, pp. 30–31; see Öhman, Abuse of State Resources, passim.¹³⁵

Nassmacher, 'Regulation of party finance', p. 451; Pfeiffer, et al., The Crinis Project: Money in politics – everyone's concern, p. 53.¹³⁶

Nassmacher, 'Regulation of party finance', p. 451; Öhman and Zainulbhai, Political Finance Regulation, p. 40; Johnston, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives, p. 10.¹³⁷

Law 1475/2011 (Colombia), art. 19 (requirement that reports be submitted in officially approved format); the system is called Cuentas Claras, and can be found at: <http://www.cnecuentasclaras.com/>; see http://www.transparency.ch/de/aktuelles_schweiz/meldungen/2011_10_17_NL_Colombia.php for more details.¹³⁸

Córdova Vianello, 'El financiamiento a los partidos políticos en México', pp. 355–58, 366.¹³⁹

Sawicki, 'Financing of political parties and election campaigns: Poland country report', p. 13; GRECO, Third Evaluation Round: Evaluation report on Bulgaria, transparency of party funding, paras. 95, 112; GRECO, Third Evaluation Round: Evaluation report on Romania, transparency of party funding, para. 122.¹⁴⁰

- Nassmacher, 'Regulation of party finance', p. 453; Council of Europe Committee of Ministers, 'Recommendation Rec (2003) 4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns', art. 16; GRECO, Third Evaluation Round: Evaluation report on Germany, transparency of party funding, paras. 85-92 (description of sanctions), 121 (self-correction).^{١٤١}
- Öhman and Zainulbhai, Political Finance Regulation, p. 33; GRECO, Third Evaluation Round: Evaluation report on the Czech Republic, transparency of party funding, para. 39.^{١٤٢}
- Öhman and Zainulbhai, Political Finance Regulation, p. 34; GRECO, Third Evaluation Round: Evaluation report on Germany, transparency of party funding, paras. 103-04; OSCE, Guidelines on Political Party Regulation, para. 205.^{١٤٣}
- القانون ١٩٧٧/٤٠، المادة ٤ (السابعة)، ١١-١٢ (مصر).^{١٤٤}
- القانون ٢٠٠٥/١٧٤، المواد ٢٦، ٢٨-٢٩.^{١٤٥}
- المفوضية الوطنية العليا للانتخابات الليبية، القرار رقم ٥٩ لعام ٢٠١٢.^{١٤٦}
- European Union Election Assessment Team, 'Libya: Final Report: General National Congress Election', p. 17.
- المفوضية الوطنية العليا للانتخابات الليبية، القرار رقم ٥٩ لعام ٢٠١٢.^{١٤٧}
- Carter Center, 'Carter Center congratulates Libyans for holding historic elections', pp. 11-12.
- المفوضية الوطنية العليا للانتخابات الليبية، القرار رقم ٥٩ لعام ٢٠١٢.^{١٤٨}
- European Union Election Assessment Team, 'Libya: Final Report: General National Congress Election', p. 17.
- المرسوم ٢٠١١/٣٥، المادة ٥٢؛ المرسوم ٢٠١١/٩١، المادة ٦؛ المرسوم ٢٠١١/٨٧، المواد ٢٢، ٢٣، ٢٦ (تونس).^{١٤٩}
- مرسوم القانون ٢٠١١/٣٥، المادة ٥٢.^{١٥٠}
- Jouan, Assessment of the Legal Framework and Practices Related to Campaign Finance During the National Constituent Assembly Elections, pp. 8, 14.
- مرسوم القانون رقم ٢٠١١/٨٧، المادتان ٢٤-٢٥؛ قانون التونسي رقم ٢٠١١/٩١، المادتان ٨، ١٠.^{١٥١}
- Jouan, Assessment of the Legal Framework and Practices Related to Campaign Finance During the National Constituent Assembly Elections, p. 8.



- Assessment of the Legal Framework and Practices Related to Campaign Finance During the National Constituent Assembly Elections, p. 6. ^{١٥٢}
قانون ٢٠١١/٨٧، المواد ٢٦-٢٧ (تونس). ^{١٥٣}
- Jouan, Assessment of the Legal Framework and Practices Related to Campaign Finance During the National Constituent Assembly Elections, pp. 11-12 ^{١٥٤}
قانون ٢٠١١/٣٥، المادة ٧٠؛ قانون ٢٠١١/٩١، المادة ٢ (تونس).
قانون ٢٠١١/٨٧، المادة ٢٨؛ قانون ٢٠١١/٩١، المادة ١٦ (تونس). ^{١٥٥}
قانون ٢٠١١/٨٧، المادة ٢٦؛ قانون ٢٠١١/٣٥، المادة ٥٢؛ قانون ٢٠١١/٩١ (تونس)؛ المادة ١٥. ^{١٥٦}
- Jouan, Assessment of the Legal Framework and Practices Related to Campaign Finance During the National Constituent Assembly Elections, p. 14. ^{١٥٧}
قانون ٢٠١١/٨٧، المواد ٢٣، ٢٦-٢٧؛ قانون ٢٠١١/٩١، المواد ٨، ١٠؛ قانون ٢٠١١/٣٥، المادة ٥١.
- Jouan, Assessment of the Legal Framework and Practices Related to Campaign Finance During the National Constituent Assembly Elections, p. 15. ^{١٥٨}
القانون ١٩٧-٩٧، المادة ٣٤ (حسابات الأحزاب السياسية)؛ القانون ١٩٧-٩٧، المادة ١٩١ (الإفصاح المالي للمرشحين) (الجزائر)؛ القانون ٣٦-٣٦، المواد ٣٤-٣٦ (المغرب)؛ قرار الهيئة الوطنية العليا للانتخابات رقم ٥٩ لعام ٢٠١٢؛ القانون رقم ١٩٧٧/٤٠، المادة ١٢؛ القانون ٢٠٠٥/١٧٤، المواد ٢٩-٢٤ (مصر). ^{١٥٩}
قانون الأحزاب السياسية الأردني ٢٠١٢، المادة ٢٩؛ القانون رقم ٢٠١١/٨٧ (تونس) المواد ٢٢، ٢٣، ٢٦.
- القانون ١٩٧-٩٧/٠٩، المادة ٢٩ (الجزائر)؛ قرار الهيئة الوطنية العليا للانتخابات رقم ٢٠١٢/٥٩ (ليبيا)؛ قانون الأحزاب السياسية الأردني ٢٥(ب)؛ القانون ١٩٧٧/٤٠، المادة ٤ (السابعة)، ١١؛ القانون ٢٠٠٥/١٧٤، المادة ٢٨ (مصر)؛ القانون ٢٠١١/٨٧، المواد ٢٤-٢٥ (تونس) ^{١٦٠}
- Jouan, Assessment of the Legal Framework and Practices Related to Campaign Finance During the National Constituent Assembly Elections, p. 8-9, 14-15. ^{١٦١}
القانون ١٩٧-٩٧/٠٩، المادة ٢٩؛ القانون ١٩٧٧/٠٧-٩٧، المادة ١٩١ (الجزائر)؛ القانون ١٩٩٧/٤٠، المواد ١١-١٢؛ القانون ٢٠٠٥/١٧٤، المواد ٢٨-٢٩ (مصر)؛ قانون الأحزاب السياسية الأردني ٢٠١٢، المادة ٩؛ قرار الهيئة الوطنية العليا للانتخابات رقم ٢٠١٢/٥٩، المواد ١٢، ١٨ (ليبيا)؛ القانون ٢٠٠٦/٠٤-٣٦، المادة ٣٧؛ القانون ٢٠١١/٩٧-٩، المادة ٢٩٢ (المغرب)؛ القانون ٢٠١١/٨٧، المادة ٧٠؛ القانون ٢٠١١/٨٧، المواد ٢٦-٢٧؛ القانون ٢٠١١/٩١، المواد ٢، ٨، ١٤ (تونس). ^{١٦٢}
- Öhman and Zainulbhai, Political Finance Regulation, p. 38 ^{١٦٣}
قانون الأحزاب السياسية في الأردن ٢٠١٢، المادة ٩.

- القانون ٩٧-٠٧ / ١٩٩٧، المادة ١٩١ (الجزائر)؛ قرار الهيئة الوطنية العليا للانتخابات رقم ١٦٣
٢٠١٢/٥٩، المادة ١٨ (ليبيا)؛ القانون ٣٦-٠٤/٢٠٠٦، المادة ٣٧ (المغرب)؛ القانون ٢٠١١/٣٥،
المادة ٥٢؛ القانون ٢٠١١/٨٧، المادة ٢٦؛ القانون ٢٠١١/٩١، المادة ١٥ (تونس)؛ قانون الأحزاب
السياسية الأردني ٢٠١٢، المادة ٢٩؛ القانون ١٩٧٧/٤٠، المادة ١١ (مصر).
Öhman and Zainulbhai, Political Finance Regulation, pp. 32 (fn 9), 39-40. ١٦٤
This definition draws on the elements of enforcement outlined in IFES, ١٦٥
Enforcing Political Finance Laws Training Handbook, p. 8.
OSI, Monitoring Election Campaign Finance, pp. 96-97, 117-21. ١٦٦
Weintraub and Brown, 'Following the money', p. 261. ١٦٧
IFES, Enforcing Political Finance Laws Training Handbook, pp. 35-37. ١٦٨
Öhman and Zainulbhai, Political Finance Regulation, p. 87; IFES, Enforcing ١٦٩
Political Finance Laws Training Handbook, 35-37; Transparency International,
'Political finance regulations: Bridging the enforcement gap', 5; Nassmacher,
'Monitoring, control and enforcement of political finance regulation', p. 145.
See Casas and Zovatto, 'Para llegar a tiempo', p. 27, for specific examples of ١٧٠
under-enforcement for lack of resources.
IFES, Enforcing Political Finance Laws, 47-48; Nassmacher, 'Monitoring, ١٧١
control and enforcement of political finance regulation', p. 150; European
Union EOM, Tunisie. Rapport final, pp. 16, 34-37; Carter Center, National
Constituent Assembly Elections in Tunisia October 23, 2011: Final Report, pp.
38, 53, 55.
Cristalinas, 'Fiscalización del IFE a partidos políticos nacionales', pp. 292-95; ١٧٢
Córdova Vianello, 'El financiamiento a los partidos políticos en México', pp.
358, 366-68.
IFES, Enforcing Political Finance Law Training Handbook, p. 19; Zainulbhai, ١٧٣
'Practical solutions for political finance enforcement and oversight', p. 98;
Blechinger and Nassmacher, 'Political finance in non-western democracies
(Japan and Israel)', p. 175; Hofnung, 'The public purse and the private
campaign: Political finance in Israel', p. 144.



International IDEA, Electoral Management Design, para. 9; Bryan and Baer, ^{١٧٤}
'Money in politics: A study of party financing practices in 22 countries', p. 22;
Restrepo, 'Financiamiento de los partidos, movimientos políticos y campañas
.electorales en Colombia', p. 199

Law on the Corruption Prevention and Combating Bureau (2012)(Latvia), ^{١٧٥}
art. 9; Kuris, 'Surmounting state capture: Latvia's anti-corruption agency spurs
reforms, 2002-2011', pp. 13–15; Ikstens, 'Latvia: Disclosure yet abuse, volatility
yet stability', p. 62.

GRECO, Third Evaluation Round: Evaluation report on Turkey, transparency ^{١٧٦}
.of party funding, paras. 52, 68, 73, 75

Based on data in Öhman, Political Finance Regulations Around the World, p. ^{١٧٧}
42, Table 19. Zainulbhai, 'Practical solutions for political finance enforcement
and oversight', p. 88, gives different information based on Austin and
Tjernström, Funding of Political Parties and Election Campaigns, pp. 185–87,
which suggests an even higher percentage of countries giving this role to the
EMB.

تقدم قاعدة بيانات المؤسسة على الإنترنت أرقاماً مختلفة قليلاً. قد يكون الفرق في كيفية
التعامل مع استعمال هيئات متعددة، أو كيفية تصنيف الهيئة المسؤولة نفسها.

IFES, Enforcing Political Finance Law Training Handbook, pp. 8–9; ^{١٧٨}
Zainulbhai, 'Practical solutions for political finance enforcement and
oversight', p. 90.

Öhman, Political Finance Regulations Around the World, p. 42. ^{١٧٩}

Weintraub and Brown, 'Following the money', pp. 246–48; but see ^{١٨٠}
Nassmacher, 'Monitoring, control and enforcement of political finance
regulation', p. 148, regarding the Electoral Commission of India's lack of
sufficient staffing.

IFES, Enforcing Political Finance Law Training Handbook, pp. 21, 78–86; ^{١٨١}
Nassmacher, 'Monitoring, control and enforcement of political finance
regulation', p. 150.

Cristalinas, 'Fiscalización del IFE a partidos políticos nacionales', pp. 292–93. ^{١٨٢}

Nassmacher, 'Monitoring, control and enforcement of political finance ^{١٨٣}
regulation', pp. 148–49.

- Beck et al., 'Banking services for everyone? Barriers to bank access and use around the world', pp. 413–14. ^{١٨٤}
- Moshi, 'Implications of cash-dominated transactions for money laundering', pp. 3–4. ^{١٨٥}
- See World Bank FINDEX Database, available at <http://datatopics.worldbank.org/financialinclusion/> for general discussion (gender-specific data at <http://datatopics.worldbank.org/financialinclusion/topic/gender>). ^{١٨٦}
- Nassmacher, 'Monitoring, control and enforcement of political finance regulation', p. 153; IFES, *Enforcing Political Finance Law Training Handbook*, pp. 20–21, 41; Weintraub and Brown, 'Following the money: Campaign finance disclosure in India and the United States', p. 262; Zainulbhai, 'Practical solutions for political finance enforcement and oversight', p. 95. ^{١٨٧}
- IFES, *Enforcing Political Finance Law Training Handbook*, pp. 41–44. ^{١٨٨}
- Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas (CIJ Chiapas), *Diagnóstico del Proceso de Fiscalización Electoral en México*, pp. 196–98. ^{١٨٩}
- IFES, *Enforcing Political Finance Law Training Handbook*, pp. 44–46. ^{١٩٠}
- Dhawan, 'Many parties are being floated to launder money, warns EC'. ^{١٩١}
- Transparency International, 'Political finance regulations: Bridging the enforcement gap', p. 4; Nassmacher, 'Monitoring, control and enforcement of political finance regulation', p. 153. ^{١٩٢}
- Law 1475/2011 (Colombia), art. 12, para. 1, no. 1; art. 12, para. 2 ^{١٩٣}
- Law 1475/2011 (Colombia), art. 13, para. 1, no. 7. ^{١٩٤}
- Law 1475/2011 (Colombia), art. 10, no. 5. ^{١٩٥}
- Constitution of Colombia, art. 134, para. 3. ^{١٩٦}
- Law 1475/2011 (Colombia), art. 12, para. 1, nos. 2–5; art. 12, para. 2. ^{١٩٧}
- Law 1475/2011 (Colombia), art. 26. ^{١٩٨}
- Hofnung 'Party finance regulation: Israel in comparative analysis', p. 13; Jewish Telegraphic Agency, 'Jewish financier in Britain linked to Barak finance scandal'. ^{١٩٩}



Nassmacher, 'Monitoring, control and enforcement of political finance regulation', p. 144–45, 150–54. Y-0
ibid., p. 154. Y-1

Córdova Vianello, 'El financiamiento a los partidos políticos en México', pp. 354–58; IFES, *Aplicación de la Reforma Electoral*, p. 90. The list of fines imposed in 2009 is available at http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs/Sanciones_PPN_IC_2009.pdf Y-2

OAS, 'Informe final de la misión internacional', p. 45; Urrutia, 'TV Azteca, la empresa que más sanciones ha recibido del IFE'; Córdova Vianello, 'El financiamiento a los partidos políticos en México', pp. 360–67. Y-3

CIJ Chiapas, *Diagnóstico del Proceso de Fiscalización Electoral en México*, pp. 25–33; Córdova Vianello, 'El financiamiento a los partidos políticos en México', p. 360. Between 200 and 300 people are employed by the finance unit, the majority of them accountants, accompanied by a legal team. IFES, *Aplicación de la Reforma Electoral*, p. 93. For a general description of the discontent with the UFRPP, see CIJ Chiapas, *Diagnóstico del Proceso de Fiscalización Electoral en México*, pp. 25–26. The monitoring entity published a simplified account of its findings for the public, available as UFRPP, 'Resumen de las resoluciones por las que se desahogan casos de la Unidad de Fiscalización'. Y-4

Casas and Zovatto, 'Para llegar a tiempo', p. 28; OAS, 'Informe final de la misión internacional', pp. 35–38. Y-5

Nassmacher, 'Monitoring, control and enforcement of political finance regulation', pp. 152–53; Hofnung, 'Party finance regulation: Israel in comparative analysis', pp. 15–16; Levinson, 'More than half of contributions to Israeli politicians come from foreign donors'; Witte, 'Israeli leaders find generous donors in US'. Y-6

Blechinger and Nassmacher, 'Political finance in non-western democracies (Japan and Israel)', p. 177. Y-7

- Carter Center, Final Report of the Carter Center Mission to Witness the 2011–^{٢٠٨}
2012 Parliamentary Elections in Egypt, p. 28; Carter Center, Presidential Election
in Egypt, pp. 27–28; Carter Center, ‘Carter Center releases recommendations for
Egypt’s upcoming House of Representatives elections’, p. 12.
Carter Center, Presidential Election in Egypt, pp. 40–41, 44.^{٢٠٩}
قانون ليبيا رقم ٢٠٠٧/٢٩ ليبيا. المواد ٢٢، ٢٣، ٢٥، ٣٠-٣٢؛ قانون ليبيا رقم ٢٠١٢/٤، المادة ٢٣.^{٢١٠}
EU Election Assessment Team in Libya, Final Report – General National
Congress Election – 2012, 21; Carter Center, “Carter Center Congratulates
Libyans for Holding Historic Elections,” 12.
EU Election Assessment Team in Libya, ‘Libya: Final Report: General^{٢١١}
National Congress Election’, pp. 12–13, 29–31; Carter Center, ‘Carter Center
congratulates Libyans for holding historic elections’, p. 8.
Cour des Comptes, Rapport General, pp. 12, 60; iWatch, Handbook on^{٢١٢}
Campaign Finance in Tunisia, p. 16.
Tunisie 14, ‘L’ANC adopte le projet de loi sur l’ISIE’.^{٢١٣}
Cour des Comptes, Rapport General, pp. 53–60.^{٢١٤}
Jouan, Assessment of the Legal Framework and Practices Related to Campaign^{٢١٥}
Finance During the National Constituent Assembly Elections, pp. 13–15;
OSCE/ODIHR, Opinion on the Decree-Law of the Republic of Tunisia on the
Regulation of Political Parties, paras. 11, 24, 45, 58; OSCE/ODIHR, Opinion
on the draft law ‘On Establishing an Independent Election Management Body
of the Republic of Tunisia’, paras. 17, 30.

في حين أن العديد من البلدان قد تناولت موضوع تمويل الأحزاب السياسية دستورياً، فإن تلك الأحكام الدستورية عادة ما تكون مُصاغة بعبارات عامة، مثل اشتراط توفير متطلبات الشفافية، وترك التفاصيل للقانون واللوائح التنظيمية الصادرة عن الوكالات المعنية بالمسائل التنفيذية. ولا تُعتبر الإصلاحات القانونية لنظم تمويل الأحزاب السياسية حلاً سحرياً لأية معضلة ولا دواء شافياً لكل علة؛ ولكن عند صياغة الأطر والهياكل القانونية بصورة جيدة، فإنها تعمل على المساعدة في معالجة التحديات البارزة التي تواجه نظم الأحزاب السياسية. ويهدف هذا التقرير لتطبيق أعمال البحوث المقارنة والأكاديمية على قانون تمويل الأحزاب السياسية في المنطقة العربية، مع التركيز على مصر وليبيا وتونس، بصفتها دولاً خارجة لتوها من النظم الاستبدادية والدكتاتورية، وتعكف حالياً على القيام بإصلاحات شاملة لمؤسساتها السياسية، مع الاستفادة من تجارب وخبرات النماذج الديمقراطية الأخرى الأحدث والأكثر رسوخاً واستقراراً.

ويعكف حالياً كل من مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق بجامعة نيويورك للقانون (NYU Law)، والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA)، على إصدار ونشر سلسلة من التقارير لأبحاث حول القضايا المتعلقة بالتصاميم الدستورية التي نشأت مؤخراً في المنطقة العربية. وتعمل هذه التقارير على تناول ومعالجة آليات التعيين في المحاكم الدستورية، واستخدام النظام الحكومي شبه الرئاسي لتحقيق المشاركة وتقاسم السلطة، وتنظيم تمويل الأحزاب السياسية، وجهود مكافحة الفساد، واللامركزية في الدول الوجودية، وملكية وإدارة موارد النفط والغاز. وقد تم تصميم هذه التقارير، بهدف استخدامها في دعم وتعزيز أنشطة بناء الدساتير في بلدان المنطقة العربية.