

مراقبة المال في السياسية

مقدمة



مراقبة المال في السياسية

مقدمة

الدكتور ماغنوس أوهمن

كبير مستشاري التمويل السياسي لدى المنظمة الدولية للنظم الانتخابية

2012

تمثل الآراء الواردة في هذا المنشور نظرة الكاتب و لا تكعس بالضرورة وجهة نظر المنظمة الدولية للنظم الانتخابية.

مراقبة المال في السياسة، مقدمة

© 2012 المنظمة الدولية للنظم الانتخابية. جميع الحقوق محفوظة

المنظمة الدولية للنظم الانتخابية

1850 شارع K،

العاصمة واشنطن، 20006 الولايات المتحدة الأمريكية

إشعار حقوق

جميع الحقوق محفوظة. لا يمكن نسخ أو نقل أي جزء من هذا التقرير بأي شكل أو أي وسيلة دون الحصول على إذن مسبق من الناشر.

المحتويات

Error! Bookmark not defined.....

المقدمة

3.....

المشاكل المحتملة للمال في السياسة

5.....

إساءة استعمال موارد الدولة

7.....

التنظيم الرسمي للتمويل السياسي

11.....

التنفيذ

13.....

دور المجتمع المدني ووسائل الإعلام

15.....

الاستنتاجات

16.....

مصادر إضافية

المقدمة

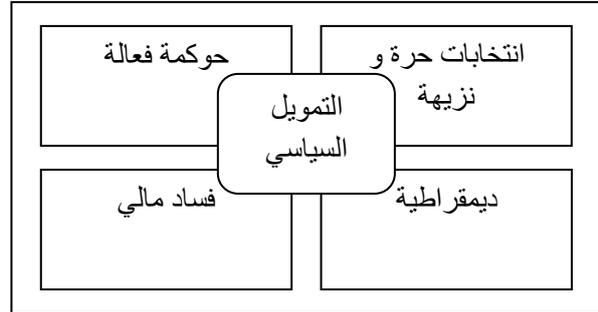
"المال بمثابة حليب الأم بالنسبة للسياسة" جيسي أونروه، (سياسي أمريكي وأمين صندوق ولاية كاليفورنيا، 1922-1987)

المقدمة

في حين أن طبيعة السياسة تختلف اختلافا كبيرا بين مختلف المناطق والدول، فإنه لا يوجد جزء من العالم لا يكون فيه المال مهما لعملية صنع القرار السياسي.

يرتبط المال في السياسة (أو "المال السياسي") ارتباطا وثيقا بالجوانب الرئيسية في أي مجتمع حديث. هو ضروري للقيام بانتخابات حرة ونزيهة و بحملات انتخابية شاملة، لكنه قد يشوه المنافسة بين المتسابقين. هناك حاجة أيضا للمال لضمان أن يتم حكم البلاد بشكل فعال، لكن الفساد المالي من شأنه أن يتلف بسهولة فعالية الحكم. يتطلب المجتمع الديمقراطي وجود حوار مستمر مع المواطنين، و لا يمكن أن يتم ذلك من دون المال، لكن يمكن للمال أن يجعل السياسيين أيضا أكثر استجابة للمساهمين بدلا من الناخبين. أخيرا، الحصول على مال "نظيف" ضروري للحد من الإغراء بالنسبة للسياسيين والأحزاب السياسية وموظفي الخدمة المدنية للانخراط في السلوك الفاسد، لكن مجرد وجود المال في السياسة ينطوي على مخاطر فساد.

يرتبط التمويل السياسي مركزيا بالجوانب الرئيسية في أي مجتمع حديث



إذا كان المال ضروري ولكن في نفس الوقت جزء يمثل اشكالية في السياسة، فكيف يمكننا السيطرة على أثره حتى نعرز جوانبه الإيجابية و نراقب و نكافح التأثيرات السلبية؟ بطبيعة الحال ليس هناك نموذج وحيد للمراقبة يناسب جميع الدول، و يجب تقييم الأهداف والمشاكل، التي يرغب كل بلد على حدة في معالجتها، بعناية. هذا لا يعني أنه لا يمكن لكل بلد أن يتعلم من تجارب الآخرين.

الغرض من هذه الوثيقة

تمثل هذه الوثيقة مقدمة موجزة للمشاكل الرئيسية والحلول في مجال التمويل السياسي. في حين أن هناك العديد من المشاكل المحتملة في مجالات التمويل السياسي، اخترنا تسليط الضوء على إساءة استغلال موارد الدولة في قسم خاص لإظهار الصعوبات في تنظيم ومكافحة مثل هذا السلوك.

ستتناول هذه الوثيقة أيضا التجارب العالمية المتعلقة بتنظيم التمويل السياسي في دول مختلفة، وكيف يمكن تطبيق مثل هذه القواعد. سيتم تسليط الضوء على وجه الخصوص على القواعد المتعلقة بالإفصاح (التقارير المالية) و الموانع و القيود المتعلقة بالتبرعات والإنفاق و توفير التمويل العمومي. سيتم مناقشة

دور المجتمع المدني ووسائل الإعلام أيضا، فضلا عن الدروس العالمية التي تمت الاستفادة منها بالنسبة للرقابة على المال في السياسة.

لأغراض هذا التقرير، نعرف التمويل السياسي على أنه يمثل أموال الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية. يمكن بالطبع الاستناد إلى تعريفات أوسع بكثير، بما في ذلك سلوك المسؤولين المنتخبين وحالات تضارب المصالح بالنسبة للسياسيين وموظفي الخدمة المدنية.

إذا كان لكم أي استفسارات أو تعليقات بخصوص هذا المنشور أو الجهود المبذولة لزيادة الشفافية والرقابة على التمويل السياسي يرجى الاتصال بنا عبر البريد الإلكتروني على: politicalfinance@ifes.org.

المشاكل المحتملة للمال في السياسة

كما ذكر أعلاه، يمثل المال جانبا ضروريا من السياسة الحديثة، لكنه يجلب أيضا مشاكل للديمقراطية في جميع أنحاء العالم. في شكل أو في آخر، تتصل كل هذه المشاكل بكسر يحدث في تواصل الناخبين مع الذين يتم انتخابهم أو الذين يسعون للحصول على مناصب. تختلف المشاكل لكن فيما يلي ستجدون البعض منها التي تمثل التحديات المشتركة التي تواجهها الكثير من المناطق والدول .

قد تكسب مصالح الأثرياء نفوذا لا داعي له على النظام السياسي

في حين أن مبدأ "شخص واحد يساوي صوت واحدا" يمثل المبدأ الراسخ الآن في الانتخابات في جميع أنحاء العالم، فإن الاختلافات في الموارد من شأنها أن تجعل بعض الأصوات مسموعة أكثر من غيرها. من يملك الأموال يمكنه أن يؤثر على الساسة والقرارات السياسية بطرق تمثل اشكالية بالنسبة للديمقراطية.

قد تؤدي التبرعات للحملات الانتخابية من قبل المصالح التجارية إلى الفساد في الأموال العمومية

تسمح معظم الدول للشركات الخاصة بتقديم تبرعات للأحزاب السياسية والحملات الانتخابية. ومع ذلك، هناك خوف في كثير من الدول من أن السياسيين قد يمنحون معاملة تفضيلية للشركات التي دعمتهم. قد يكون لذلك تأثير سلبي على المشتريات العمومية و على المبادرات التنموية، و قد يضر ذلك ليس فقط بالديمقراطية ولكن أيضا بفعالية الإدارة والحوكمة.

سوء استعمال موارد الدولة

تسيئ الأحزاب السياسية الموجودة في الحكومة، في أماكن كثيرة من العالم، استعمال موارد الدولة و ذلك لضمان بقائها في السلطة. سيتم مناقشة هذه المسألة بمزيد من التفصيل في الصفحة التالية.

التمويل غير المشروع الذي يؤثر على السياسة

يمثل تأثير الأموال غير المشروعة في السياسة مشكلة متزايدة في بعض أجزاء العالم. أحيانا يرغب المجرمون في الحصول على منصب في البرلمان للحصول على حصانة، وفي حالات أخرى يمكن أن تمثل الحملات الانتخابية غسلا للأموال. قد يستخدم المجرمون أيضا التبرعات لممارسة نفوذ على السياسيين لتجنب التحقيق في أنشطتهم غير المشروعة.

يمكن أن يهدد تأثير التمويل من جهات أجنبية سيادة السياسة الوطنية

حتى بازدياد العولمة، يحافظ كل بلد على مؤسساته السياسية الخاصة مثل البرلمانات والهيئات الحكومية المحلية. إذا تم استخدام أموال من الخارج في الحملات الانتخابية، قد يستمع السياسيون إلى مصالح خارجية بدلا من مصالح الناخبين. إذا أصبح ذلك منتشرًا على نطاق واسع، فإن سيادة الدول قد تصبح مهددة.

يمكن أن تجعل المستويات العالية من الإتفاق في الحملة الانتخابية من الصعب ظهور قوى سياسية جديدة

حتى لو لم يكن للمناح أي تأثير لا داعي له على العملية السياسية و لو لم يتم استخدام أي أموال غير مشروعة أو أجنبية أو غير مناسبة، يمكن أن يكون للمال تأثير سلبي على العملية الديمقراطية. إذا لم تتمكن قوى سياسية جديدة من أن تجعل أصواتها مسموعة لأن تكلفة الحملة الانتخابية أصبحت مرتفعة للغاية، فإن النظام السياسي لن يكون قادرا على التكيف مع التغيرات في الرأي العام. يمثل ارتفاع تكاليف الحملات الانتخابية في كثير من الأحيان مشكلا تواجهه النساء اللاتي يرغبن في دخول معترك الحياة السياسية، بما أن النساء عادة تكون أقل اتصال بشبكات أصحاب المصلحة الأثرياء.

شراء الأصوات

ستكون المشكلة الأخيرة، لكن بالتأكيد ليست الأقل أهمية، محور النقاش هنا هي مسألة شراء الأصوات. تمثل الجهود للفوز في الانتخابات من خلال الانفاق وليس من خلال الدعم الشعبي من الأمور الشائعة في مناطق كثيرة من العالم. في بعض الأحيان يكون شراء الأصوات في شكل معاملات مباشرة، حيث يتحصل الناخبون على المال مقابل التصويت بطريقة معينة، مثل إتقاط صورة لورقة الاقتراع بكاميرا الهاتف المحمول. أحيانا يكون شراء الأصوات غير مباشر و طائفي، كما هو الحال عندما يتلقى زعماء دينيون أموالا أو غير ذلك من المساعدات مقابل التأثير على تصويت أتباعهم. في كلتا الحالتين، يمكن أن يصبح شراء الأصوات عائقا خطيرا جدا لاجراء انتخابات ديمقراطية تماما.

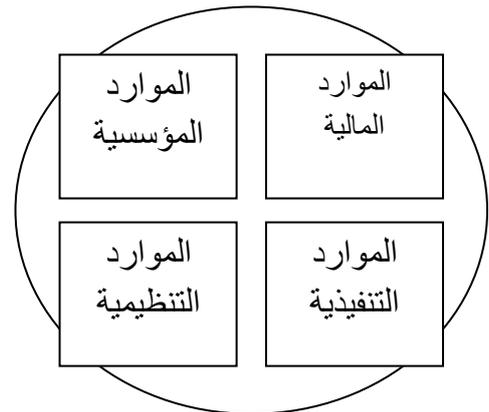
إساءة استعمال موارد الدولة

في حين قد يكون هناك العديد من المنافسين في الانتخابات، سيدخل بعضهم المنافسة من موقع من يكون بالفعل في السلطة. من الصعب، في كثير من الأحيان، مقاومة إغراء استعمال الموارد المتاحة من الدولة. من أفغانستان إلى زيمبابوي، الاتهامات شائعة بشأن استعمال الحزب الحاكم أو الأحزاب الحاكمة للموارد العمومية لدعمهم أو لتمويل الحملات الانتخابية لشاغلي المناصب الحالية، في حين يجعل ذلك نشاط الحملة الانتخابية أكثر صعوبة بالنسبة للمعارضة.

في حالات قصوى، يكون الخط الفاصل بين الدولة و الحزب الحاكم غير واضح، و لا يمكن الفصل بينهما. في مثل هذه الحالات، يصبح تداول السلطة من خلال الانتخابات صعبا جدا و ستعاني الديمقراطية نتيجة لذلك.

غالبا ما تكون الأحزاب السياسية القائمة و السياسيون مبتكرين جدا في العثور على سبل لإساءة استعمال موارد الدولة، و يجب أن نضع في اعتبارنا أن موارد الدولة لا تعني فقط المال. فقد تشمل أيضا الموارد المؤسسية المتاحة للدولة، بما في ذلك الموظفين و وسائل الإعلام العمومية وغيرها من آليات الاتصال (يمثل انحياز وسائل الإعلام العمومية مثلا أولا لسوء استعمال موارد الدولة في العديد من الدول). قد يسيئ شاغلي المناصب السياسية أيضا استعمال ولايتهم لإعتماد قوانين و أنظمة تحكم السلوك المسموح به والمحظور. يتعلق هذا الإمتياز التنظيمي بأي شيء، من القانون الجنائي إلى ترتيب أسماء المرشحين على ورقة الاقتراع (في بعض الحالات يتم العثور على أعداء لمنع زعماء المعارضة من المشاركة في الانتخابات). أخيرا قد يسيئ شاغلو المناصب السياسية استعمال موارد الإنفاذ (استعمال مؤسسات تطبيق الأمن و القانون لتنفيذ القوانين والقواعد التي إعتمدت باستعمال الموارد التنظيمية). يمثل حرمان المعارضة من الحق في عقد تجمعات أو تعريض السياسيين المعارضين والناشطين أو المؤيدين ماليا لمضايقات ووسائل سوء استعمال للموارد تستخدم في عدد كبير من الدول.

أنواع موارد الدولة



هناك أساليب مختلفة للتصدي لأشكال سوء استعمال موارد الدولة من خلال القوانين. يمكن وصف هذه الأساليب من خلال العناوين التالية؛

منع الجهات العمومية من تفضيل أو إفضال أي جهة سياسية.

منع الجهات العمومية من إعتقاد أنواع معينة من السلوك (في جميع الأوقات أو خلال فترات معينة، مثل الحملات الانتخابية). يمكن أن يشمل ذلك منع بدئ مبادرات تنمية حكومية خلال فترات الحملة الانتخابية.

منع الفاعلين السياسيين من الحصول على تفضيل من الجهات العمومية.

في حين يكون تقديم الأموال العمومية الخاضعة للقانون للأحزاب السياسية والحملات الانتخابية سلوكا مقبولا (يمكن أن يساعد على الحد من أفضلية شاغلي المناصب الحكومية)، يجب أن يتم ذلك على أساس عادل و أن لا ينطوي على تمييز ضد المعارضة.

تجدر الإشارة إلى أن إساءة استعمال موارد الدولة يمثل أحد الجوانب المشتركة و الأكثر تدميرا للمال في السياسة، و من الصعب بشكل خاص التصدي لها بشكل فعال من خلال الأنظمة الرسمية وحدها. تكون الأنشطة القوية و الملزمة التي تقوم بها هيئة أو هيئات رقابة التمويل السياسي، فضلا عن يقظة المجتمع المدني ووسائل الإعلام، ضرورية للتصدي لإساءة استعمال موارد الدولة. في النهاية، لا بد من انسحاب التأييد الشعبي للأحزاب السياسية التي تشارك في مثل هذه الأنشطة للقضاء تماما على إساءة استعمال موارد الدولة.

التنظيم الرسمي للتمويل السياسي

"عندما يكثر الفساد المالي في دولة يجب أن تكون القوانين كثيرة." تاسيتوس (مؤرخ روماني، 55-120 ب.م)

المقدمة

تتمثل الطريقة الأكثر شيوعاً لمعالجة السلوك غير المرغوب فيه و المتعلق بالمال في السياسة في اعتماد قوانين و أنظمة. تهدف قواعد الإفصاح (التقارير المالية) إلى تحقيق الشفافية في حين تهدف الحظر والقيود الى التخلص مباشرة من أنواع معينة من السلوك. كثيراً ما يقدم التمويل العمومي للحد من اعتماد الأحزاب السياسية والمرشحين على التمويل الخاص. هناك بطبيعة الحال أشكال أخرى من أنظمة التمويل السياسي. يمكن ذكر القواعد المتعلقة بإساءة استعمال موارد الدولة واستخدام وسائل الإعلام، فضلاً عن الحد من الفترة التي يمكن أن تنفق خلالها أموال الحملة الانتخابية (من خلال إقامة فترة حملة انتخابية رسمية). أياً ما كان النظام الذي يتم اختياره، يجب أن يكون مناسباً لوضع و أهداف كل بلد.

الإفصاح

يمثل توافر معلومات عن تمويل الجهات السياسية مفتاح أي نظام فعال لمراقبة التمويل السياسي، خاصة الأحزاب السياسية والمرشحين للمناصب العمومية. دون هذه المعلومات، لا يمكن غالباً معرفة ما إذا تم احترام الأشكال الأخرى من الأنظمة مثل فرض حظر والحدود التي سناقشها أدناه.

أنشئ مبدأ الشفافية في التمويل السياسي من قبل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)، التي تنص على أن كل الدول يجب ان "تنظر في اتخاذ تدابير تشريعية و إدارية مناسبة، تتماشى مع أهداف هذه الإتفاقية و وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، و ذلك لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية، وعند الاقتضاء، لتمويل الأحزاب السياسية¹."

لكن لم تقم جميع الدول باعتماد مثل هذه الأنظمة. يبين الجدول أدناه نصيب الدول في مختلف أنحاء العالم التي خلقت متطلبات الإفصاح الرسمي للأحزاب السياسية والمرشحين في الانتخابات (البيانات من أواخر سنة 2011²). يجب الأخذ بالاعتبار أن وجود قواعد تطالب بتقارير لا يعني بالضرورة أن التقارير المقدمة صحيحة أو أنه تم تدقيقها بعناية.

متطلبات الإفصاح في مناطق عدة

المنطقة	الأحزاب السياسية (سنويًا/بالنسبة للانتخابات)	المرشحون
أفريقيا	69٪ / 49٪	49٪
الأمريكتان	64٪ / 64٪	57٪
آسيا	86٪ / 43٪	71٪

1 اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المادة 7 (3). تمت إضافة التركيز
2 بيانات من المعهد الدولي للديمقراطية و المساعدة الانتخابية. يمكن الرجوع لـ "مصادر إضافية" في الصفحة 16.

أوروبا	66 / 89 %	68 %
الشرق الأوسط و شمال أفريقيا	9 / 75 %	45 %
العالم	52 / 74 %	60 %

يجب الأخذ بعين الاعتبار في تصميم نظام الإفصاح للفاعلين السياسيين بعدد من الاعتبارات. يجب أن يكون النظام مناسباً لوضعية كل بلد (على سبيل المثال الأخذ في الاعتبار النظام المصرفي و تواجده في جميع أنحاء البلاد)، و لقدرة الأحزاب السياسية والمرشحين للامتثال له. لا يجب أن تكون قواعد إعداد التقارير المالية معقدة بحيث يصبح أصحاب المصلحة غير قادرين على الالتزام بها.

في حين يقال أحيانا أن الإفصاح العلني من شأنه أن يجعل الجهات المانحة أقل استعداداً لتقديم أموال لأحزاب المعارضة و مرشحيها، وبالتالي أن تزيد من أفضلية شاغلي الوظائف الحكومية، يجب أن يتمشى ذلك مع حق الناخبين في معرفة المعاملات المالية لأولئك الذين يسعون لتمثيلهم.

الحظر والقيود المفروضة على المساهمة والنفقات

تقوم أحيانا الحجة القائلة بأنه ما دام تمويل الأحزاب السياسية والمرشحين للانتخابات مفتوحاً وشفافاً، فإنه ليس هناك حاجة لمزيد من التنظيم. تكمن الفكرة في أن الناخبين سيتخذون قراراتهم بأنفسهم على أساس المعلومات المتاحة لهم. على سبيل المثال، إذا أنفق حزب مبالغ كبيرة على الهدايا، قد يعاقبه الناخبون على منهجه الشعبوي.

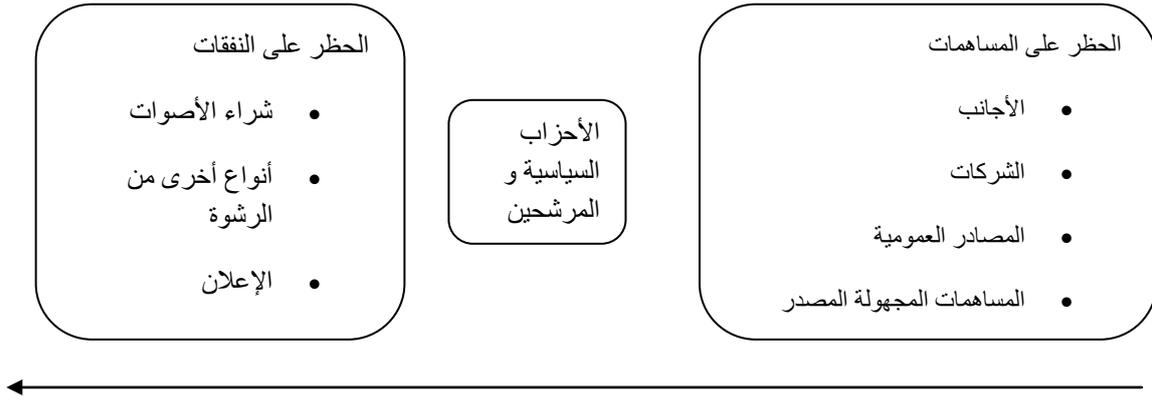
مع ذلك، هناك ما يدعو إلى الاعتقاد أن مثل هذا المنهج قد لا يكون فعالاً في كل مكان. عندما تكون الفجوة للتمتع بالأموال كبيرة أو عندما لا تتمتع وسائل الإعلام بحرية كاملة، قد يكون من الصعب تقديم معلومات حول التمويل السياسي للناخبين. في مثل هذه الحالات، قد تحتاج الأنظمة إلى استهداف السلوك الفعلي للأحزاب السياسية والمرشحين، وليس فقط المعلومات المتاحة عن مثل هذا السلوك.

لمواجهة السلوك غير المرغوب فيه، هناك طريقة واحدة تتمثل في وضع حظر. يمكن استعمال هذا الحظر لمنع الفاعلين السياسيين من تلقي أموال من مصادر "غير مرغوب فيها"، مثل الأجانب. تكشف قاعدة بيانات المعهد الدولي للديمقراطية و المساعدة الانتخابية المتعلقة بقوانين التمويل السياسي أن 70% من الـ 161 دولة التي توفرت بيانات عنها، قامت بمنع المساهمات من مصادر أجنبية³. تحظر بعض الدول أيضاً الشركات من المساهمة في الحملات الانتخابية. السبب الذي قدم لهذا هو أنه عادة تكون الشركات قادرة على التأثير على نحو غير ملائم على سلوك الفاعلين السياسيين (يمكن الرجوع للصفحة السابقة). سنة 2011، 22% من الدول الـ 164 التي تتوفر عنها بيانات، حظرت هذه المساهمات. يمثل منع التبرعات من الأموال العمومية (باستثناء الأحكام المنظمة للتمويل العمومي) طريقة تحاول التصدي لاستغلال موارد الدولة (يمكن الرجوع إلى ما سبق).

³ بيانات من المعهد الدولي للديمقراطية و المساعدة الانتخابية (2012)، يمكن الرجوع إلى "مصادر إضافية" في الصفحة 16. تكمن المسألة المثيرة للجدل في بعض الأحيان في إذا كان ينبغي السماح للمواطنين من هذا البلد المقيمين في الخارج بالمساهمة في الحملات الانتخابية. قد يبدو هذا مبدأ معقولاً، لكن في كثير من الدول لا يتمتع المواطنون المقيمون في الخارج بالحق في التصويت، ويصبح من الصعب جداً التأكد من أن المساعدات التي تأتي من خارج البلاد متأتية من مواطن وليس من مصالح أجنبية.

تحظر العديد من الدول التبرعات المجهولة المصدر على أساس أنه إذا سمح لمثل هذه التبرعات، فإنه يصبح من المستحيل تقريبا التحقق من أن، على سبيل المثال، هذه التبرعات ليست أجنبية أو تبرعات شركات. وفقا لقاعدة بيانات المعهد الدولي للديمقراطية و المساعدة الانتخابية 68% من الدول الـ 152 التي تتوفر بيانات عنها تعتمد حظرا كاملا أو محددًا للتبرعات المجهولة المصدر، مما يجعل هذا النوع من الحظر على المساهمة الأكثر شيوعا.

أنواع الحظر المفروض على المساهمات و النفقات



يمكن أن يستهدف الحظر على الانفاق فسادا واضحا مثل شراء الأصوات أو رشوة مسؤولي الانتخابات. لكن تستعمل بعض الدول الحظر أيضا لتحقيق أهداف أخرى، مثل تكافؤ الفرص في الحملات الانتخابية، و ذلك من خلال حظر أنشطة مثل الإعلان الخاص. ينظر أحيانا للحظر على الإعلان، مع توفير حق التمتع الحر والمتساوي بوسائل الإعلام المطبوعة والإذاعية، على أنه وسيلة للحد من أفضلية المتسابقين الأثرياء. لكن يقول النقاد أن تلك القواعد من شأنها أن تعيق حرية التعبير.

يمكن أن لا يرغب بلد، في حالات معينة، في الحظر التام لأنشطة معينة، بل يرغب في الحد منها من خلال فرض حدود. عن طريق الحد من المبالغ التي يمكن للأفراد (أو الشركات) المساهمة بها، تأمل بعض الدول من أن تقلل خطر التبرعات الكبيرة التي تؤثر على قرارات السياسيين. يمكن أن يجبر حد هذه المساهمات أيضا الأحزاب السياسية والمرشحين على استهداف مجموعات أكبر من الناس في جهودهم لجمع التبرعات، و هو تغيير يأمل البعض أن يزيد في المشاركة الشعبية في الحياة السياسية.

يمكن أيضا أن توضع حدود لمبالغ نفقات الأحزاب السياسية والمرشحين. في كثير من الدول، تهدف هذه الحدود إلى تكافؤ الفرص بين المتنافسين الأغنياء والفقراء، لكن يمكن أن يكون للحدود أيضا هدف الحد من الانفاق على الحملات الانتخابية عموما، إذا ما اعتبر هذا الإنفاق مفرط بالنسبة للاقتصاد الوطني أو لمستويات الفقر. حوالي 30% من الدول تفرض حدودا للإنفاق على الأحزاب السياسية و 45% على المرشحين.

يمكن أن يكون فرض حظر و قيود على التبرعات و النفقات وسيلة لمراقبة دور المال في السياسة. يجب أن يتوخى الحذر. ليس هناك جدوى من اعتماد مثل هذه الأنظمة ما لم يكن هناك نظام فعال (على الأقل بشكل معقول) للإفصاح بما في ذلك عملية فعالة لكشف و معاقبة انتهاكات مثل هذا الحظر و هذه القيود. لن

يكون لفرض مثل هذه القيود ببساطة أي تأثير إلا إذا ما شعر أولئك المنتهكون بتهديد بأنه سيتم معاقبة الانتهاكات⁴.

التمويل العمومي للأحزاب السياسية و المترشحين للانتخابات

تتصل جميع أشكال الأنظمة التي نوقشت أعلاه بمحاولات لمنع أو معاقبة أنواع معينة من السلوك⁵. كما لوحظ في مقدمة هذه الوثيقة، نحن بحاجة إلى الاعتراف بأن المال جزء ضروري من الحياة السياسية، و بأن تقديم مال "نظيف" أو "مراقب" من الموازنة العمومية للدولة قد يساعد على الحد من التأثير السلبي للمال في السياسة من دون الحد من الحوار والمنافسة السليمة.

استعمل توفير التمويل العمومي للأحزاب السياسية و (أقل شيوعاً) للمرشحين للمناصب العمومية في بعض دول أميركا اللاتينية بداية من العشرينات، ثم امتد إلى أوروبا في الستينات. وهو مستعمل الآن في جميع المناطق من قبل ثلثي دول العالم.

زعم أنصار التمويل العمومي أنه يمكن أن يساعد على تكافؤ الفرص في السياسة وعلى إعطاء قوة أكبر للقوى السياسية الجديدة الأصغر. كما أنهم زعموا أنه يمكن أن يساعد على الحد من إغراء السياسيين لتلقي تبرعات غير مشروعة أو لسوء استعمال موارد الدولة. ويخشى النقاد من أن توفير التمويل العمومي قد يقلل من العلاقة بين السياسيين وأنصارهم و يجعل الأحزاب السياسية جزء من الدولة أكثر من المجتمع. و أكدوا أيضاً على أنه إذا كان مثل هذا التمويل متاح فقط للأحزاب الممثلة في البرلمان، فإنه يمكن أن يجعل منافسة الأحزاب السياسية الجديدة صعبة.

يجب معالجة عدد من القضايا في تصميم نظام التمويل العمومي. وتشمل هذه القضايا السقف للتأهيل (من يستحق التمويل) ومعايير التخصيص (إذا كان ينبغي تقديم نفس المبلغ لكل المتأهلين أو إذا كان ينبغي توفير المبلغ اعتماداً على الدعم الشعبي) وتوقيت الدعم (قبل أو بعد الانتخابات أو سنوياً) وشكل المساعدة العمومية (نقداً أو تمويلاً غير مباشر مثل تخفيف الضرائب أو الاستعانة بوسائل الإعلام).

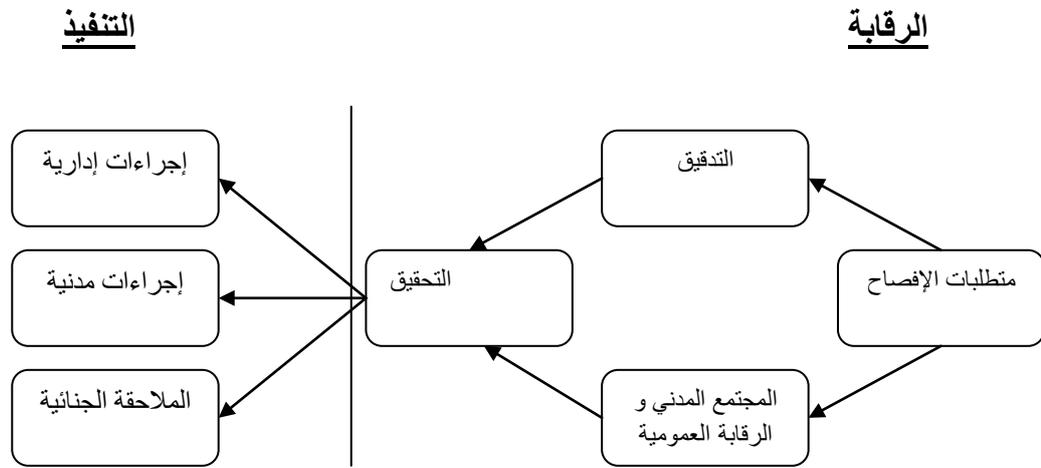
⁴ تتمثل الطريقة الأكثر فعالية لضمان الامتثال لحدود الانفاق في تعيين حد عال جداً لدرجة أنه لا يمكن لأي أحد الوصول إليه. وهذا بالطبع سيزيل أي غرض للقانون.

⁵ يعتمد هذا القسم على فصل التمويل العمومي في أوهمن و زينلبهاي (2009) والأبحاث الجارية.

التنفيذ

يمكن أن تساعد الأنظمة الرسمية مثل تلك التي نوقشت أعلاه على مواجهة التأثيرات السلبية للمال في السياسة. لكن يكون ذلك صحيح فقط إذا تم تطبيق هذه الأنظمة في الواقع من الناحية العملية. على حد قول باحث كبير عمل على هذا الموضوع: غالبا ما يوجد "قواعد كثيرة جدا و تنفيذ قليل جدا"⁶. تكون متطلبات الإفصاح والأنظمة الرسمية الأخرى ضرورية في وقت لاحق ولكنها لا تكون بالتأكيد كافية لتحقيق الشفافية في التمويل السياسي.

من المهم أن نلاحظ أيضا أن الإنفاذ لا يمثل بأي حال قضية فقط في الديمقراطيات الناشئة. و كما أشار له زينلبهاي؛ "في النظم التي تتمتع بمؤسسات قوية، أصبح السياسيون ماهرين خصوصا في التهرب من القانون. إن استخدام تقنيات مثل المحاسبة المزدوجة والاعتماد على النفقات المستقلة شائع"⁷.



توصية عامة بشأن الإنفاذ الفعال: يجب أن تكون للجهة المسؤولة ولاية واضحة والقدرة على كشف الانتهاكات وتنفيذ الأنظمة القائمة. في كثير من الدول، تتحمل هيئة إدارة الانتخابات مسؤولية الإشراف على التمويل السياسي ولكن يمكن أيضا أن تكون لجنة خاصة للأحزاب السياسية أو مؤسسة لتدقيق الحسابات أو محكمة.

مهما كان النظام، تشرف الوكالة غالبا على كبار السياسيين، بل والحزب الحاكم وغالبا رئيس الدولة، وبالتالي فإن الوكالة قد تواجه ضغوطا كبيرة حتى لا تحقق في السجلات المالية بعناية كبيرة. إذا ما عمل الشخص المسؤول على مراقبة التمويل السياسي بجد، فإن وظيفته قد تهدد حياته المهنية. لذلك تصبح هياكل التعيين لقيادة الوكالة مهمة جدا، وكذلك رقابتها على ميزانيتها الخاصة.

لكي تكون فعالة، يجب أن تستعين الوكالة المنفذة أيضا بعقوبات فعالة. ينبغي أن تتاح عقوبات مناسبة تتراوح بين العقوبات المعتدلة الإدارية "تذاكر المرور" للمخالفات البسيطة (مثل التقديم المتأخر قليلا للسجل المالي) و رفض تسجيل الأحزاب السياسية (أو المرشحين) للمشاركة في الانتخابات (على سبيل

⁶ مايكل بينتو دوشنسكي (2001) التمويل السياسي في دول الكومنولث. سلسلة أخذ الديمقراطية على محمل الجد. عدد 1. أمانة الكومنولث. لندن. ص.25

⁷ هاني زينلبهاي "حلول عملية لتنفيذ التمويل السياسي و للمراقبة" في أوهمن و زينلبهاي (2009) ص.97. الشكل الموجود في هذه الصفحة مأخوذ من نفس الكتاب.

المثال في حالة الرفض التام للامتثال لمتطلبات إعداد التقارير) وكخطوة نهائية حل الحزب السياسي و ذلك في حالة سوء الإدارة المالية المثبة والمتكررة مثل شراء الأصوات أو سوء استغلال موارد الدولة. قد تشمل هذه العقوبات دعاوي مدنية أو جنائية، ولكن أيا كان المنهج، فإنه من الضروري أن يكون للطرف المتضرر الحق في الطعن في القرارات وأن تحترم هذه العملية سيادة القانون.

مع ذلك فإنه لا يمكن القول بوضوح أنه بغض النظر عن ولاية قانونية واضحة والقدرة الفنية اللازمة، يجب أن تكون للهيئة المنفذة استقلال سياسي و إرادة سياسية و شجاعة لتطبيق التشريعات القائمة. إذا لم يتوفر للهيئة كل هذا فإنه من المرجح أن يتم تجاهل أي أنظمة رسمية.

دور المجتمع المدني و وسائل الإعلام

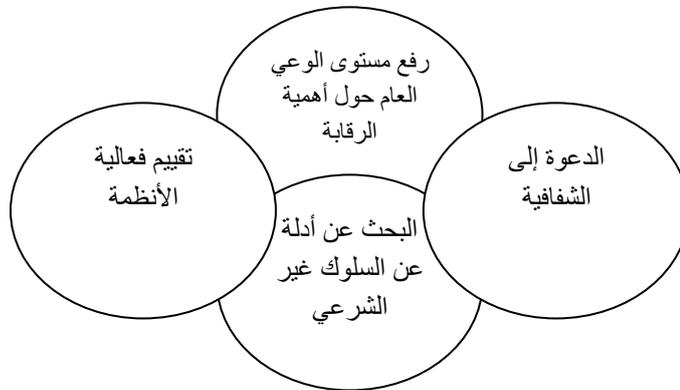
"إن سر إنجاز الأمور يكمن في العمل على إنجازها!" دانتي أليغييري (شاعر إيطالي، 1265-1321)

في حين تكون الأنظمة الرسمية المنفذة بشكل جيد من قبل مؤسسة حكومية قادرة مهمة لمراقبة الدور الذي يلعبه المال في السياسة، فإن التجربة تدل على أن ذلك في حد ذاته ليس كافياً. يجب ان يقوم أصحاب المصلحة الآخرين بدور نشط في الإشراف على كيفية تدفق الأموال إلى داخل وخارج النظام السياسي. بطبيعة الحال، للسياسيين والأحزاب السياسية دور حاسم في العمل بمسؤولية، لكن الجهود المبذولة لزيادة الشفافية في التمويل السياسي لا يمكن أن تنتظر حتى تغير الأطراف المشاركة في العملية السياسية سلوكها.

المجتمع المدني

للجهات الفاعلة في المجتمع المدني دور رئيسي في تحسين مراقبة المال في السياسة. يجب أن تتأكد من أن الرأي العام على بينة من سلبيات شراء الأصوات و سوء استغلال موارد الدولة، و من قواعد كل بلد. كما يمكن أن تلعب دوراً مهماً في مراقبة سلوك الأحزاب السياسية والمرشحين على نحو لا يمكن أن تقوم به مؤسسات الدولة أو لا تملك الاستقلال السياسي للقيام به. تم تنفيذ مثل هذه المشاريع للرعاية في العديد من الدول، و تقوم الجماعات المحلية لمراقبة الانتخابات على نحو متزايد بدمج قضايا التمويل السياسي في عملها (يجب أن يبدأ رصد التمويل السياسي دائماً قبل وقت طويل من يوم الاقتراع).

دور المجتمع المدني في تعزيز شفافية التمويل السياسي



يكون الفاعلون في المجتمع المدني غالباً ذو فعالية، في أداء هذه الأدوار، لا سيما إذا ما استفادوا من وسائل الإعلام.

وسائل الإعلام

لوسائل الإعلام أيضاً (التقليدية و الأنواع الجديدة من وسائل الإعلام) مسؤولية في التأكد من أن الرأي العام على علم بمصادر أموال السياسيين وكيفية استخدامها. من خلال فضح سوء السلوك وانتهاك القواعد الرسمية والأعراف الاجتماعية، يمكن لوسائل الإعلام أن تساعد على معاقبة أولئك الذين يحاولون استبدال قلة الدعم الشعبي لهم بالمال في التنافس على السلطة السياسية.

يبرز عامل على وجه الخصوص باعتباره القوة الدافعة الرئيسية وراء العديد من الاصلاحات التنظيمية، و هو *الفضيحة*. باعتراف الجميع، لا يمكن للفضائح تفسير ظهور إصلاح التمويل السياسي في جميع الحالات لكن يمكن أن تكون قوة دافعة هامة للتغيير، لكن فقط في حالة غضب كبير من قبل الناس على الفضائح تجعلهم يطالبون بأن يتم التحرك لمنع هذه الانتهاكات من الحدوث مرة أخرى في المستقبل. قال كريج دونستنتو " تمثل استجابة دولة لفضيحة تمويل سياسي عاملا حاسما لقوة مؤسساتها الديمقراطية.⁸"

حتى يتم القيام بتقديم على المدى الطويل، فإنه من المهم أن لا تركز وسائل الإعلام فقط على الفضائح الفردية ولكن أن تتبع أيضا الجهود المبذولة لتحسين الوضع (ليس من غير المؤلف أن يعد السياسيون بالإصلاح قبل الانتخابات و أن ينسوها، لأن ذلك يريحهم، عند انتهاء الانتخابات).

⁸ كريج دونستنتو (2006) "من الأزمة إلى الإصلاح"، وجهة نظر تاريخية، ورد في الديمقراطية عموما، المجلد الثاني، عدد 4 2006.ص. 11

الاستنتاجات

" لن يخلق المال النجاح لكن حرية خلق النجاح ستخلق المال." نيلسون مانديلا (رئيس جنوب أفريقيا السابق، 1918 -)

سنة 2009 حددت المنظمة الدولية للنظم الانتخابية و عدة منظمات أخرى الدروس التي تم الاستفادة منها من خلال العمل على مراقبة التمويل السياسي والشفافية لعدة عقود. في حين أن التجارب تختلف من منطقة إلى أخرى ومن بلد إلى آخر (و مع مرور الوقت)، فقد تم تحديد التفاهات الرئيسية الخمسة التالية على أنها تنطبق على الصعيد العالمي؛

1	المال ضروري للحياة السياسية الديمقراطية و يجب أن تتحصل الأحزاب السياسية على تمويل للعب دورها في العملية السياسية. يجب أن لا تكبح الأنظمة المنافسة السليمة.
2	لا يكون المال أبدا جزء غير اشكالي من النظام السياسي و هنالك حاجة إلى أنظمة.
3	يجب الأخذ بعين الإعتبار السياق و الثقافة السياسية عند تصميم استراتيجيات لمراقبة المال في السياسة.
4	يمكن للأنظمة و الإفصاح الفعالة المساعدة على السيطرة على الآثار السلبية لدور المال في السياسة، لكن فقط إذا ما كانت متصورة و منفذة بشكل جيد.
5	تتوقف المراقبة الفعالة على أنشطة متفاعلة من قبل أصحاب المصلحة (مثل المشرعين و المجتمع المدني و وسائل الإعلام) تستند إلى الشفافية.

إلى جانب ما سبق، من المهم أن ندرك أن تحقيق رقابة فعالة مقبولة للتمويل السياسي (الإشراف الكامل ليس ممكنا قط) من شأنها أن تستغرق عقودا وليس سنوات. يجب أن يتحلى أي شخص يعمل على تعزيز الشفافية فيما يتعلق بالمال في السياسة بالصبر و أن يتوقع عملا شاقا لفترة طويلة.

ومع ذلك، فإن الفشل في معالجة هذه القضية يهدد إدامة نظام سياسي لا يتم التحكم فيه لا بواسطة الاقتراع و لا بواسطة الرصاص، ولكن بواسطة السبائك. لا يمكن الحصول على مراقبة فعالة على المال في السياسة إلا من خلال تضافر الجهود المستمرة من قبل أصحاب المصلحة الرئيسيين.

تهدف هذه الوثيقة إلى إعطاء مقدمة موجزة لموضوع المال في السياسة. نأمل أنها قدمت لكم بعض الغذاء الفكري و خلقت لديكم إهتماما لمعرفة المزيد. إذا رغبتم في قراءة المزيد من المصادر، توجد في الصفحة التالية معلومات إضافية حول مختلف القضايا مثل الأنظمة الرسمية وتنفيذها ومراقبة المجتمع المدني لتمويل الحملات الانتخابية والوضع العملي في مناطق مختلفة من العالم.

مصادر إضافية

مجموعة الدول المناهضة للفساد (غريكو) معلومات حول الجهود فيما يتعلق بالتمويل السياسي في مجلس أوروبا. موجود على الموقع: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/>

المعهد الدولي للديمقراطية و المساعدة الانتخابية (2012) قاعدة بيانات التمويل السياسي. موجود على الموقع: <http://www.idea.int/political-finance/>

مكتبة الكونغرس (2011) تمويل الحملة الانتخابية: نظرة عامة. موجود على الموقع: <http://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/index.php>.

كارل هاينز ناسماخر (2009) تمويل منافسة الأحزاب: التمويل السياسي في 25 ديمقراطية. نوموس.

ماغنوس أوهمن و هاني زينلبهاي (2009) تنظيم التمويل السياسي، التجربة العالمية. المنظمة الدولية للنظم الانتخابية، واشنطن. موجود باللغة الانجليزية و الداري و الفرنسية و الباشتو و الروسية على الموقع: <http://www.ifes.org/Content/Publications/Books/2009/Political-Finance-Regulation-The-Global-Experience.aspx>

مبادرة العدالة في المجتمع المفتوح (2004) مراقبة تمويل الحملة الانتخابية: دليل للمنظمات غير الحكومية. موجود على الموقع: http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications/publications/monitoring_20041123

مايكل بينتو دوشنسكي (2011) مقارنات دولية. دراسة أعدت من أجل التحقيق في تمويل الأحزاب. لجنة المملكة المتحدة لمعايير الحياة العمومية، جويلية 2011. موجود على الموقع: http://www.public-standards.org.uk/Library/Pinto_Duschinsky_International_Comparisons_August_2011.pdf

مركز موارد U4 لمكافحة الفساد، المال في السياسة. موجود على الموقع: <http://www.u4.no/themes/money-in-politics/>

منظمة الشفافية الدولية و مركز كارتر، مشروع كرينيس: http://www.transparency.org/regional_pages/americas/crinis

المنظمة الدولية للنظم الانتخابية

المنظمة الدولية للنظم الانتخابية (IFES) هي منظمة عالمية رائدة في مجال المساعدة في الانتخابات وتعزيز الديمقراطية.

تشجع المنظمة الدولية للنظم الانتخابية على الاستقرار الديمقراطي من خلال توفير مساعدة تقنية وتطبيق بحوث ميدانية للانتخابات في مختلف بلدان العالم و تعزيز مشاركة المواطن وتقوية المجتمع المدني والحوكمة الرشيدة والشفافية. منذ تأسيسها سنة 1987، عملت المنظمة الدولية للنظم الانتخابية في 133 دولة من الديمقراطيات النامية من أجل إنضاج الديمقراطيات.

دعمت المنظمة الدولية للنظم الانتخابية الشفافية والمساءلة فيما يتعلق بالمال في السياسة وذلك لأكثر من عقد. كمكمل طبيعي لأعمال المنظمة الدولية للنظم الانتخابية لمساعدة العمليات الديمقراطية والانتخابية، يمكن أن تزيد المساعدة على التمويل السياسي من ثقة الرأي العام في النظام السياسي و من الحد من الفساد السياسي.

يغطي عمل المنظمة الدولية للنظم الانتخابية في التمويل السياسي جميع القارات و انطوى حتى الآن على المشاركة في أكثر من 25 بلدا، بما في ذلك تقديم المساعدة إلى البرلمانات و هيئات إدارة الانتخابات والأحزاب السياسية وجماعات المجتمع المدني ووسائل الإعلام.

لمزيد من المعلومات يمكنك زيارة الموقع: www.ifes.org