

دور المساهمة المالية في دعم الأحزاب السياسية

إعداد المحاميان

صدام ابراهيم ابو عزام

معاذ محمد المومني

الناشر: مؤسسة فريدريش ايبرت - مكتب عمان

دور المساهمة المالية في دعم الأحزاب السياسية

إعداد المحاميان¹

صدام ابراهيم ابو عزام

معاذ محمد المومني

الناشر:

مؤسسة فريدريش إيبيرت - مكتب عمان

يونيو، 2019

¹ . الفريق القانوني في منظمة محامون بلا حدود.

324,2565

أبو عزام، صدام إبراهيم

دول المساهمة المالية في دعم الأحزاب السياسية / صدام إبراهيم أبو عزام، معاذ محمد المومني. عمان: مؤسسة فريدريش إيبيرت، 2019

(39) ص.

ر.إ. : 2019/7/3352 .

الواصفات: الأحزاب السياسية/ الحياة السياسية/ الدعم المالي/ الأردن.

يتحمل المؤلف كامل المسؤولية القانونية عن محتوى مصنفه ولا يعبر هذا المصنف عن رأي دائرة المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أخرى.

الناشر مؤسسة فريدريش إيبيرت ، مكتب الاردن و العراق

مؤسسة فريدريش إيبيرت - مكتب عمان

صندوق بريد: 941876

عمان 11194

الأردن

البريد الإلكتروني fes@fes-jordan.org

الموقع الإلكتروني www.fes-jordan.org

غير مخصص للبيع

©مؤسسة فريدريش إيبيرت ، مكتب عمان

جميع الحقوق محفوظة. لا يمكن إعادة طبع ، نسخ أو استعمال أي جزء من هذه المطبوعة من

دون إذن مكتوب من الناشر

الآراء الواردة في هذه الدراسة لا تمثل بالضرورة وجهات نظر مؤسسة فريدريش إيبيرت أو

المحرر

تعتبر الأحزاب السياسية والتمثيلية السياسية من الأعمدة الرئيسية للنظم السياسية الديمقراطية. وكما هو متعارف عليه في الدول المتقدمة في النظم الديمقراطية، تشكل الحكومات من الأحزاب أو الائتلافات الفائزة في الانتخابات العامة البرلمانية. وهنا يكمن التحدي في المملكة الأردنية الهاشمية حيث أن العمل الحزبي المؤسسي ما زال ضعيفا. وعلى الرغم من أن عدد الأحزاب تضاعف في الحقبة الأخيرة إلا أن ذلك لم يترجم في الانتخابات البرلمانية الأخيرة وقد يكون لذلك أسباب أخرى لا مجال لذكرها هنا.

قد تختلف أسباب وخلفيات نشوء الأحزاب السياسية حول العالم ولكن عند الحديث عن العمل المؤسسي فنتشابه الشروط المسبقة والداعمة لنجاحهم في العمل المؤسسي. واحدة من هذه الشروط الأساسية هي التمويل المالي للأحزاب السياسية من قبل الدولة والتي تختلف الدول كانت ديمقراطيات متقدمة أو ناشئة في التعامل في هذا الملف المهم والحساس.

تعمل الحكومة على تطوير نظام الدعم المالي من خلال تعديل السياسات والتشريعات، ولذلك تقدم هذه الدراسة إضافة نوعية من خلال تسليط الضوء على الإطار المفاهيمي للدعم والتمويل المالي للأحزاب السياسية. كما قدمت الدراسة أمثلة ومقارنات مع أنظمة مالية مختلفة معتمدة في بعض الدول. وانتهت في الحديث عن السياق الأردني وقدمت بعض المقترحات والتوصيات التي سوف تثري النقاش في الأردن للحصول على أفضل السياسات للتمويل المالي واعتماده.

تقدم مؤسسة فريدريش ايبرت – مكتب عمان الشكر الجزيل للمحامين معاذ المومني وصادام أبوعزام على الجهد الاستثنائي خلال المرحلة السابقة في عملهم على هذه الدراسة.

يوسف إبراهيم

مدير برامج - مؤسسة فريدريش ايبرت

المحتويات

1.....	القسم الأول: الإطار المفاهيمي
4.....	أولاً: مفهوم وأهمية التمويل المالي
8.....	ثانياً: محددات التمويل المالي
10.....	ثالثاً: ضوابط التمويل المالي للأحزاب السياسية
12.....	القسم الثاني: نماذج و ممارسة مقارنة
18.....	القسم الثالث: السياق الوطني الأردني
25.....	القسم الرابع: النتائج و التوصيات
32.....	عن المؤلف
33.....	مؤسسة فريدريش ايبرت - مكتب عمان

القسم الأول: الإطار المفاهيمي

تكمّن الغاية والهدف من شرعنة التمويل المالي وغيره من أشكال الدعم للأحزاب السياسية في تمكينها من إستكمال أنموذج المؤسسة الخاص بآليات عملها وأطرها الداخلية وذلك للقدرة على ممارسة ولعب الأدوار السياسية المطلوبة منها، فهي بهذه الحالة تغدو جزءاً من عملية البناء الديمقراطي، سيما وأن النهوض بتلك الأعباء والأدوار لا يأتي إلا من خلال قدرة مالية وكوادر بشرية وبنى تحتية. تلك هي الأدوات الأساسية التي تساهم في دعم مسار الأحزاب السياسية على تحقيق أهدافها وغاياتها ونشر برامج عملها على أوسع نطاق.

وعليه، وعلى الرغم من الخلاف الفقهي الدائر حول شرعية تقديم التمويل المباشر وغير المباشر من قبل الحكومات للأحزاب السياسية، إلا أن الراجح وفق الأنظمة التشريعية في أغلب دول العالم التوجه نحو الأخذ بجواز دعم الأحزاب السياسية وفق مؤشرات ومبادئ يتم تأطيرها في المنظومة التشريعية الخاصة بالعمل الحزبي لكل دولة، ويؤيد ذلك إقبال الدول على إعتداد مبدأ التمويل سواء في صورته المباشرة أو غير المباشرة، حيث تؤكد نتائج التحليل للأنظمة القانونية إلى أن (112) دولة من أصل (176) دولة، لديها أحكام تتعلق بالتمويل العام للأحزاب السياسية سواء بصورته المباشرة أم غير المباشرة².

إلا أنه لا يوجد نموذج أو شكل معين نموذجي يمكن اعتماده لكافة الدول حيث يتفاوت ذلك وفقاً للعديد من المعايير من حيث طبيعة وشكل النظام السياسي وطبيعة النظام الانتخابي وواقع وطبيعة العمل السياسي في كل دولة والهدف. كما تؤثر عوامل أخرى في أشكال الدعم وعلى سبيل المثال الغاية من تقديم الدعم للأحزاب السياسية والأوضاع الإقتصادية في الدول وعدد السكان وطبيعة التشكيل المؤسسي للأحزاب السياسية وقدرتها على تطوير مصادر دخل خاصة بها.

وبمراجعة الأطر التشريعية النازمة لعملية تقديم الدعم للأحزاب السياسية والتجارب الدولية التي أخذت بهذا التوجه، يمكن القول أن أساليب التمويل المتبعة للأحزاب السياسية تكمن في شكلين هما **التمويل العام المباشر**: أي المنح النقدية للأحزاب و/أو المرشحين، و **التمويل العام غير المباشر**: أي الإعانات العينية التي تلتزم الدولة بتقديمها للأحزاب و/أو المرشحين، ومثال ذلك: استخدام محطات البث المملوكة للدولة، ودخول المباني العامة، ونشر المواد المطبوعة من خلال دور النشر الحكومية،

2. حنان محمد القيسي، دراسة في تمويل الأحزاب السياسية في العراق، مجلة الحقوق، العدد ١٣ - 14، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، بغداد، ٢٠١١، ص 74

وإعفاءها من بعض الضرائب و الرسوم، وكذلك حصول الأحزاب و/أو المرشحين على حقوق امتياز بعض الخدمات الحكومية.

بالنسبة للوضع في الأردن، فقد إتخذت الحكومة الأردنية موقفاً مؤيداً لدعم الأحزاب السياسية مالياً منذ عام 2007، حيث تضمن قانون الأحزاب السياسية رقم 19 لسنة 2007 نصاً يوجب تقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية وفق نظام خاص يصدر لهذه الغاية³، وصدر تنفيذاً لذلك نظام المساهمة في تمويل الأحزاب السياسية رقم 89 لسنة 2008. و لعل أبرز التحديات التي تواجه الأحزاب السياسية الأردنية عدم الاقبال الشعبي وال جماهيري على العمل الحزبي مما شكل عقبة رئيسية في قدرة الأحزاب على تشكيل أغلبية برلمانية أو ائتلافات برلمانية وبالنتيجة تسمية حكومات أو الإنخراط بشكل مؤسسي في المشاورات التي تتم لإختيار الفرق الوزارية.

و ما يؤكد ذلك أن المشهد الحزبي في الأردن لا يزال لغاية اللحظة متواضع ولم يصل إلى المستوى المأمول على كافة الصعد سواء الأطر المؤسسية للأحزاب السياسية أو القدرة على مخاطبة وإقناع جمهور المواطنين في البرامج الحزبية - على فرض وجودها- . على الرغم من إتخاذ الحكومة الأردنية خطوة ايجابية في هذا الإطار في عام 2007 في إقرار نظام المساهمة في تمويل الأحزاب السياسية، والذي تم بموجبه تخصيص مبالغ مالية تدفع مباشرة من الخزينة العامة للأحزاب السياسية بواقع خمسون ألف ديناراً سنوياً إلا أن هذا النظام شابه العديد من التحديات والإشكاليات رغم خضوعه للعديد من التعديلات التي لم تنعكس على الواقع العام للمشاركة السياسية والحضور الجماهيري للأحزاب السياسية والتي كان آخرها في عام 2016.

و مما تجدر الإشارة إليه أن انتهاج أسلوب الدعم المالي للأحزاب السياسية ليس هو المعيار أو المسلك الوحيد في تحقيق الأحزاب السياسية لأهدافها وفقاً لأحكام القانون وأنظمتها الداخلية وإنما يتطلب ذلك تهيئة لكافة مرافق الحياة الإجتماعية والسياسية والمؤسسية والإقتصادية لتسهم جميعها في دعم الجهود الوطنية لتعزيز العمل الحزبي وعليه يمكن إجمال التحديات التي تعاني منها الأحزاب السياسية بتحديات ذات طابع مؤسسي وذات طابع تشريعي، لعل أهمها يكمن في الاتي:

3 . حيث نصت المادة 19 من قانون الاحزاب السياسية رقم 19 لسنة 2007 على " أن يتم تخصيص بند في الموازنة العامة للدولة للمساهمة في تمويل الأحزاب من أموال الخزينة وفقاً لأسس وشروط تحدد حالات المنح أو الحرمان وآليات ووسائل الصرف بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية.

4 . المنشور على الصفحة رقم 4580 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4932 بتاريخ 2008 /9/29.

1. عدم قدرة الأحزاب السياسية إلى الوصول إلى البرلمان، حيث لا تزال الأعداد والترشيحات متواضعة مع المستوى المأمول لإحداث تغيير في آليات عمل مجلس النواب⁵.

2. عدم القدرة على الإنتشار الجماهيري للأحزاب بين المواطنين، حيث لا تزال نسب مشاركة المواطنين في العمل الحزبي متواضعة جداً؛ إذ تشير الدراسات إلى أن نسبة المنتسبين للأحزاب من الأردنيين لا تتجاوز 6% كحد أقصى⁶.

3. ضعف القدرات التنظيمية للأحزاب السياسية، والتي تشكل أحد عقبات العمل الحزبي الرئيسية من حيث عدم وضوح البرامج السياسية والخطط التنفيذية والرؤى والتطلعات لدى الأحزاب لتمكينها من القدرة على الإنخراط في العمل العام .

4. ضعف التعاون والتنسيق بين كافة المؤسسات الرسمية والأحزاب السياسية حيث لا تزال العقبات الإدارية والمتابعات تتسم بالبيروقراطية الإدارية.

5. عدم بناء منهجية لمعايير الدعم المالي للأحزاب السياسية والإعتماد على تقديم الدعم بناء على معايير التسجيل والعدد والتي من شأنها أن تؤدي إلى التكاثر الكمي على حساب الحضور الحزبي .

6. عدم الإطلاع على أفضل التجارب والممارسات الفضلى في عمليات تطوير التشريعات المتعلقة بطرق وأساليب ومعايير تقديم الدعم المالي للأحزاب.

7. عدم وجود رابط تشريعي بين قانون الأحزاب وقانون الإنتخاب والنظام الإنتخابي المتبع و الذي له دور كبير في التأثير على عمل الأحزاب السياسية.

8. عدم وضوح الرؤيا وآليات العمل والتنسيق بين الكتل البرلمانية والأحزاب السياسية، إذ من غير المتصور ان يكون هنالك لاعبين سياسيين متعددين في الوقت ذاته اذ يجب ان تبنى التشريعات والسياسات على تشجيع وتحفيز العمل المشترك بين الاحزاب السياسية والكتل البرلمانية⁷.

5 . الإنتخابات والتحول الديمقراطي في العالم العربي، منشورات مركز القدس للدراسات السياسية، ط1، 2008، ص 123.
6. و وفق دراسة أعدها مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني عام 2014 على عينة مكونة من ١٦٢٠ مواطناً موزعين في مختلف أنحاء المملكة عن توجهات المجتمع الأردني حول الأحزاب والمعرفة السياسية وتوجهات المشاركة في الإنتخابات، ان 70% من الأردنيين لا يعرفون الأحزاب السياسية، وأجاب 75% أنهم لا يعرفون الأحزاب؛ لعدم اهتمامهم بها. نقلاً عن الرابط : <http://assabeel.net/news/2014/2/25/>
<https://www.ijo24.net/30>

7 . القوانين النازمة للعمل الحزبي في الأردن، موجبات المراجعة والتغيير، منشورات مركز القدس للدراسات السياسية، ط1، 2010، ص 59 وما بعدها.

وعليه جاء إعداد هذه الورقة المرجعية لتحقيق العديد من الأهداف يكمن جلها في الإطلاع على أفضل التجارب والممارسات في مجال تقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية، ومراجعة وتحليل الإطار القانوني الناظم لعملية تقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية، والقدرة على تشخيص التحديات والعقبات التي تواجه الأحزاب السياسية، والإسهام في إثراء النقاش الوطني العام حيال تطوير الإطار القانوني.

أولاً: مفهوم وأهمية التمويل المالي

❖ التمويل من حيث المفهوم

يشير مفهوم الدعم الرسمي المالي للأحزاب السياسية الى تقديم الدعم المالي للأحزاب وفق إطار تشريعي مبني على مؤشرات واضحة هدفها تعزيز عملية الديمقراطية والتنمية السياسية، إلا أنه لا بد من التذكير بأن مفهوم التمويل السياسي ليس مقصوراً على دعم الحملات الانتخابية والمرشحين كما هو سائد ومتعارف عليه. إذ أن شيوع وتعميم هذا المفهوم على المرشحين في العمليات الانتخابية مرده عدم حوكمة التمويل وما أحدثه التمويل غير المشروع من آثار ونتائج سلبية على العمليات الانتخابية⁸، و هنا لا بد من الإشارة إلى أن مصطلح التمويل السياسي ضمن سياق الدعم القانوني للأحزاب السياسية والحملات الانتخابية مشروع. ويتم وفقاً للقانون ومعايير الحوكمة والإفصاح، أما الأموال التي يتم دفعها خارج الإطار القانوني أياً كان سببها فهي تشكل المال السياسي غير المشروع أو المال الأسود أو غيرها من مسميات في هذا السياق والتي تشكل مخالفات وجرائم وفقاً للإطار القانوني في كل دولة⁹.

ولا شك في أن التمويل السياسي يلعب دوراً فاعلاً ومؤثراً في الحياة السياسية والعملية الديمقراطية في أي دولة، حيث يسهم الدعم المباشر وغير المباشر للأحزاب السياسية ويساعد في قدرتها على النهوض بالأدوار المنوطة بها وتطوير الحياة السياسية ودعم مسيرة العمل الديمقراطي بما يضمن تداول سلمي للسلطة وفقاً لطبيعة كل نظام سياسي.

8. التمويل السياسي للأحزاب الأردنية، دراسة في التجربة والنتائج، اعداد مركز البديل للدراسات والأبحاث بالتعاون مع مؤسسة فريدريش ايبرت، عام 2016. ص 9.

9. وتم تعريف التمويل على أنه: تمويل الأحزاب السياسية هي الأساليب التي يستخدمها أي حزب سياسي لجمع الأموال من أجل الحملات والأنشطة الروتينية التي ينظمها القانون لضمان إقامة روابط بين التنمية والديمقراطية مع الأخذ في الاعتبار أن التمويل المفتوح والشفاف للأحزاب أمر حاسم في مكافحة الفساد وفي كسب والحفاظ على ثقة المواطنين في السياسة.

https://en.wikipedia.org/wiki/Political_party_funding

<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6321.pdf>

<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns.pdf>

وبهذا فإن التمويل السياسي يؤدي دوراً كبيراً في العملية الديمقراطية من خلال تمويل الأحزاب السياسية لخوض الانتخابات بكافة مستوياتها¹⁰ إذ تعتبر الأحزاب السياسية اللاعب الأبرز والأهم في المجتمع الديمقراطي نظراً لما تقدمه من طروحات من شأنها أن تعود بالنفع والفائدة على المواطنين والمؤسسات وفقاً لرؤى وتطلعات برامجية تسعى إلى تحقيقها ببلوغ الأغلبية. وفي حال عدم قدرتها على ذلك، تلعب دوراً رقابياً لا يقل أهمية عن دورها في السلطة لتمكينها من تأدية دورها الرقابي السياسي من مراقبة السياسات العامة بما لا يمس بمبادئ وقواعد العمل السياسي وحرية جميع المواطنين من إمكانية المساهمة في العملية السياسية إما بالترشح أو الانتخاب والمنافسة العادلة وفقاً لمبادئ ومعايير سلامة العمليات الانتخابية، دون أن يكون للتمويل السياسي تأثير إقصائي للأشخاص والأحزاب التي ليس لديها قدرات مالية¹¹.

❖ التمويل من حيث الأهمية

يلعب التمويل دوراً مهماً وفاعلاً في تشكيل العملية الديمقراطية ورسمها، حيث يشير البعض إلى أن التمويل بمثابة حليب الأم بالنسبة للسياسة¹²، و عليه فإنه من دون التمويل السياسي، ما كانت الأنظمة الديمقراطية التنافسية ذات الأحزاب المتعددة لتمتلك القدرة على العمل، ومن خلال كل ما تقدم، يمكن إجمال أهمية التمويل المالي في الحياة السياسية، على النحو الآتي:

- التمويل السياسي للأحزاب السياسية يساهم في تعزيز قدراتها المؤسسية ويؤدي إلى تفاعل إيجابي بين كافة مكونات المجتمع حيث تقوم كل جهة بالأدوار المناطة بها وفقاً لغاياتها وأهدافها بشكل تكاملي دون أي تغول من جهة على أخرى، وبالتالي يعزز البنى الهيكلية والمؤسسية في الأحزاب السياسية وفقاً لقواعد الحوكمة الرشيدة والنزاهة والشفافية.

- التمويل المالي له تأثير كبير على تنفيذ انتخابات تتوافق مع المعايير الدولية لانتخابات حرة نزيهة، إذ أن الهدف من التمويل توفير فرصة من العدالة و المساواة أمام الأحزاب المتنافسة على قدم المساواة، أما إذا كان هذا التمويل

10 . باسم علي خريسان، العملية الانتخابية الديمقراطية: دراسة في النظم الانتخابية وقنونة الأحزاب السياسية وتمويلها، مركز قراءات للدراسات والنشر، العراق، ٢٠١١، ص ٧٣.

11. حيث كتب أحد المفكرين وهو "جيمس كيري بوك" في عام ١٩٣٢ "بان العلاقة بين التمويل والسياسة تعد واحدة من أهم مشاكل الحكم الديمقراطي، ولا يمكن للحياة السياسية الناضجة أن تتحقق طالما هنالك استخدام غير مقيد للتمويل، مغنوس أو همن وهاني زنبليها، تنظيم التمويل السياسي: التجربة العالمية، المنظمة الدولية للأنظمة الانتخابية، واشنطن، ٢٠٠٧، ص ٨.

12 . جيسي أونروه) لطفاً انظر الرابط :

https://www.ifes.org/sites/default/files/a_brief_introduction_to_money_in_politics_arabic.pdf

يمرر ضمن آليات غير رسمية وبصورة غير مباشرة خارج إطار القانون، فإن ذلك سيقود الى تنفيذ انتخابات تفتقد إلى المعايير الدولية، المتمثلة بالعدالة والمساواة وبالتالي يلحق الضرر بمسار العملية الديمقراطية. حيث يلعب التمويل السياسي دورًا كبيرًا في توطيد العملية الديمقراطية، والذي من خلاله تصبح العملية الديمقراطية عملية مستمرة من خلال خوض الانتخابات التي تحتاج إلى التمويل، بمعنى أن الديمقراطية لا يمكن لها أن تكون راسخة من دون التمويل السياسي المقنن الذي يكون بمثابة العامل الذي يساعد على تقوية الديمقراطية وزيادة المشاركة السياسية¹³.

- الحد من التمويل الذي يأتي من مصادر غير مشروعة والتي تؤثر على سلامة مخرجات العمليات الانتخابية كأن تكون من تجار يمارسون تجارة غير مشروعة وعصابات الجريمة وغيرها والتي تقوض العملية الديمقراطية، لذلك تسعى قوانين التمويل السياسي للعمل على الحد من ذلك للحيلولة من دون تشويه العملية الديمقراطية.

- كما تلعب قوانين التمويل السياسي دورًا كبيرًا في المحافظة على المعارضة الفاعلة، إذ تحتاج هذه الأخيرة إلى التمويل سواء في أوقات الانتخابات أم غيرها، ومن دون هذا التمويل لا يمكن للمعارضة القيام بدورها المطلوب منها في دعم النظام السياسي، مما يؤدي إلى استئثار فئات سياسية معينة محددة على العملية السياسية، إذ في حال غياب الأغلبية، ستسيطر على فضاءات العمل السياسي بنى تقليدية وأصحاب مصالح تؤدي إلى تقويض البنى المؤسسية الديمقراطية وتؤدي إلى انتشار الفساد والواسطة والمحسوبية.

- كما أن قوانين التمويل السياسي يمكن لها أن تعالج ظاهرة شراء الأصوات في الأنظمة الديمقراطية وشيوع هذه الظاهرة من شأنه أن يؤثر على مخرجات العملية الانتخابية ويؤدي إلى خلق سلطة تشريعية هشة وهجينة لا تؤمن بالديمقراطية كخيار وآلية للعمل، إذ تساهم تلك القوانين بحظر شراء الأصوات بشكل مباشر بوضع سقف مالي محدد على الإنفاق الإجمالي للأحزاب والمرشحين ضمن ضوابط وقيود مالية وإدارية محددة، وهذا بدوره يؤدي إلى تقوية العملية الديمقراطية وتلاشي مثل هذه الظواهر¹⁴.

13. مايكل جونستون، مصدر سابق، ص 24.

14 التمويل السياسي للأحزاب السياسية وأهميته، منشورات مركز البديل للدراسات والابحاث، بالتعاون مع مؤسسة فردرش ايبيرت- الاردن، ط 2016 ص 11- 12.

- يضع التمويل المالي حدوداً لبعض الأحزاب السياسية التي تقدم خدمات ذات طابع اجتماعي يكون الهدف منها الحصول على مكاسب شخصية في الانتخابات، حيث أن حقيقة تأسيس هذه الأحزاب لشبكات الخدمات الاجتماعية يحد من المنافسة الديمقراطية، لأن الأحزاب الجديدة نسبياً قد تجد صعوبة في المنافسة، ويمكن لقوانين التمويل السياسي أن تعالج هذا الأمر بإقامة حدود قانونية بين الأنشطة السياسية والخدمات الاجتماعية للأحزاب. وليس الهدف من ذلك تقويض المنافسة من خلال تضيق الخدمات الاجتماعية إنما الحد من إمكانية استخدام الخدمات الاجتماعية كوسيلة للكسب الانتخابي.

- كما يعالج التمويل السياسي قضية الشخصية في الأحزاب السياسية أو التي تعتمد على أشخاص محددين، وذلك عن طريق 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، وبالتالي تحقيق التداول السلمي للسلطة في العمل المؤسسي الحزبي.

و من التأثيرات الإيجابية لقوانين التمويل السياسي بأنها تنعكس على النظم الداخلية للأحزاب السياسية وتجعلها أكثر قدرة على استيعاب مسائل وقضايا الحوكمة الرشيدة والمأسسة وبناء قدرات مؤسسية قادرة على الصمود والاستدامة.

كما أن عملية التمويل تغدو مهمة لآليات العمل الحزبي ذاته من حيث تمكين الأحزاب السياسية من تأدية وظائفها المناطة بها وفق رؤية المجتمع الديمقراطي، وتكمن تلك الوظائف في تطوير برامجها وبناء هيكلها التنظيمية الثابتة، والسعي للتواصل بين الأعضاء، ولإجراء الحملات الانتخابية، فإن التمويل يجب أن يمكّن الأحزاب من تنفيذ مهامها وبرامجها من دون الإعتماد المالي على مجموعة واحدة أو شخص واحد، وذلك لأهمية أن يكون لها نظام ديمقراطي، لذلك فإن العديد من البلدان الديمقراطية تقدم دعماً عاماً للأحزاب، ويكون هذا الدعم مباشرة من خزانة الدولة¹⁵.

كما أن التمويل السياسي يلعب دوراً كبيراً في بناء ثقافة سياسية جديدة يستند إليها المجتمع، وبما أن الأحزاب السياسية تعد أحد أدوات الثقافة السياسية في المجتمع، فلا بد لها من التأسيس للثقافة السياسية حتى يكون المجتمع أكثر تقبلاً لقضايا الأحزاب السياسية، وبالتالي خلق قيم وأنماط سلوكية وثقافة سياسية تسهم في ترسيخ دور المجتمع بالمشاركة في الحياة العامة والرقابة الشعبية ويقضي على الكثير من

15 . عصام نعمة اسماعيل، النظم الانتخابية: دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي، مكتبة زين الحقوقية الأدبية، ط2، القاهرة ، 2011.

السلوكيات السلبية التي تتبعها الأحزاب والمرشحون حيال الناخبين من خلال الوعود أو الإغراءات التي يقدمها المرشحون للناخبين¹⁶.

فضلاً عن ذلك، فإن اشاعة مثل هذه الثقافة في مجتمع ما ينعكس بالخصوص على المرأة والشباب وتكريس نهج النوع الاجتماعي بكافة أبعاده، إذ تجد المرأة صعوبة في قضية التمويل السياسي و كذلك في أن تحظى بفرص النجاح خاصة في البلدان النامية، فهذه الصعوبات التي تواجهها النساء يمكن القضاء عليها إذا ما تم صياغة قوانين تراعي كافة هذه المسائل و تكون هذه القوانين حساسة لمشاركة المرأة والشباب وتأخذها بعين الاعتبار.

ثانياً: محددات التمويل المالي

جملة من العوامل والمحددات لا بد من مراعاتها خلال عملية تطوير القوانين المتعلقة بالتمويل السياسي، ومن ضمن هذه المحددات الجوهرية:

1. طبيعة النظام السياسي

يلعب شكل النظام السياسي دوراً مركزياً في طبيعة قانون التمويل السياسي للأحزاب السياسية والمعايير التي سيتم تبنيها وذلك بالنظر إلى نتائج المعايير التي سيتم على أساسها تقديم الدعم وهل ستؤدي إلى خلق ديمقراطية حقيقية أم ستؤدي إلى تكريس نهج غير ديمقراطي ويرتبط ذلك بطبيعة النظام السياسي ومدى اعتباره ديمقراطي أم استبدادي، فضلاً عن شكل النظام من الناحية الدستورية ومستوى الانتخابات التي ستشارك بها الأحزاب السياسية حيث يختلف ذلك من نظام ملكي إلى جمهوري أو رئاسي أو نيابي.

ومن جهة أخرى تحتاج عملية تبني نظام لتمويل الأحزاب السياسية دعم وتكاتف كافة الجهود من كافة المؤسسات التي تعنى بالعمل السياسي على الصعيد الوطني وقدرتها على الفهم العميق لدور التمويل السياسي على مناخات الديمقراطية في بلد ما والإنطلاق من بناء المقاربات السياسية والأمنية بالإستناد على واقع حياة ديمقراطية.

16 . محمد ابراهيم خيرى، الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد، دار الفكر والفنون للنشر والتوزيع، المملكة العربية السعودية، 2013.

2. طبيعة النظام الحزبي

تلعب طبيعة النظام الحزبي دوراً كبيراً في التأثير على عملية التمويل السياسي إذ تختلف المعايير وشكل التمويل حسب النظام الحزبي المتبع في الدولة سواء كان قائماً على أساس التعددية الحزبية أم الثنائية الحزبية أو الحزب الواحد¹⁷.

إذ نلاحظ بأن إنفاق التمويل السياسي يكون أكثر في النظام متعدد الحزبية، وذلك لوجود أكثر من حزب بحاجة إلى التمويل سواء لدعم وجوده في النظام السياسي أم وصوله إلى السلطة، وعند المقارنة بين النظام المتعدد والنظام ثنائي الحزبية سنلاحظ أن الأخير أقل حاجة إلى التمويل السياسي، وذلك لكون عدد الأحزاب قليل مقارنة بالنظام المتعدد، ومن ثم يكون حجم التمويل المطلوب أقل بكثير مما هو عليه في النظام متعدد الحزبية¹⁸.

أما بالنسبة للنظام أحادي الحزبية ففي العموم يسود هذا النظام في الدول غير الديمقراطية والتي لا تؤمن بوجود تمويل سياسي، كون الحزب هو القوة الوحيدة التي تسيطر على الدولة وتحتكر جميع الإمكانيات المادية وغير المادية لمصلحة الحزب الحاكم¹⁹.

وخلاصة القول أن للنظام الحزبي في الدولة تأثيراً كبيراً على عملية التمويل السياسي، من خلال نوع النظام المتبع في الدولة، فإذا كان النظام تعددي يؤدي إلى وجود أحزاب بأعداد كبيرة وهذه الأحزاب بحاجة إلى التمويل من أجل ممارسة عملها السياسي وخوض الانتخابات، وفي النظام الثنائي تكون عملية التمويل أقل من حيث قلة الأحزاب السياسية وفي النظام أحادي الحزبية تنتفي عملية الحاجة إلى التمويل لسيطرة حزب على مفاصل الحياة الديمقراطية.

3. طبيعة النظام الانتخابي

17 . التجربة الحزبية والبرلمانية في الأردن والمغرب، أوراق عمل قدمت في ورشة نظمها مركز القدس للدراسات السياسية 2016.

18 . موريس ديفرجيه، الأحزاب السياسية، ترجمة علي مقلد وعبد الحسن سعد، الهيئة العامة لقصور الثقافة، القاهرة، ٢٠١١، ص ٢١٨ - 240.

19 . اسامه الغزالي حرب، الأحزاب السياسية في عالم الثالث، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ١٩٨٧، ص ١٣٣.

للنظام الانتخابي أثر مباشر على هيكل ووظيفة نظام الحزب السياسي، وبذلك يؤثر على الخصائص الأساسية لنظام التمويل السياسي. حيث تلعب الأنظمة الانتخابية دوراً كبيراً في التمويل السياسي من خلال نوع النظام المتبع في البلد و الذي تتحدد بموجبه عملية التمويل السياسي، وعلى الرغم من أن هناك ثلاثة أنواع من الأنظمة الانتخابية هي: نظام التمثيل النسبي، ونظام الأغلبية والنظام المختلط، إلا أن نظام التمثيل النسبي يكون بحاجة إلى تمويل أكثر، كونه يتعلق بإجراء انتخابات برلمانية أو انتخابات مجالس، ومن ثم يكون عدد المرشحين الذين يتنافسون في تلك الانتخابات أكثر مما هو عليه في نظام الأغلبية الذي يعمل على الانتخابات الرئاسية بوجه عام، كون الانتخابات الرئاسية يتنافس فيها مرشحون اثنان أو ثلاثة، أما النظام المختلط فهو النظام الذي جمع بين إيجابيات نظام التمثيل النسبي ونظام الأغلبية فهو يحتاج إلى التمويل السياسي، وربما يساوي التمثيل النسبي أو أكثر منه²⁰.

أما نظام التمثيل النسبي يمكن أن يكون له تأثير كبير على العتبات الانتخابية في الحصول على التمويل العام، وعادة ما يؤدي نظام التمثيل النسبي إلى توسيع دائرة المشاركة في الانتخابات للوصول إلى البرلمان، فغالباً ما تشترط الدول حصول الحزب على نسبة معينة من المقاعد تؤهله للحصول على التمويل العام، فوجود أحزاب كثيرة يؤدي إلى عدم حصول بعض الأحزاب على التمويل، نتيجة عدم حصول الحزب على نسبة المقاعد التي تؤهله للحصول على التمويل العام²¹.

وعليه يتبين أن للنظام الانتخابي الدور الكبير بالتأثير في التمويل السياسي من خلال اختلاف الأنظمة التي تؤثر في مدى زيادة التمويل السياسي أو قلته، كما تؤثر على طبيعة الانتخابات إن كانت رئاسية أو برلمانية، وبالتالي يجب دراسة أنظمة ومعايير التمويل بما يتفق ويتسق مع طبيعة النظام الانتخابي ويؤدي إلى تحقيق مضمونه²².

ثالثاً: ضوابط التمويل المالي للأحزاب السياسية

بداية، لا بد من القول بأن مبدأ التمويل العام للأحزاب السياسية ليس نهجاً تشريعياً حديثاً وإنما عرفته بعض الأنظمة القانونية منذ القدم ومثالها: أوروغواي في عام 1928، و كوستاريكا في عام 1954، و الأرجنتين في عام 1959. ومن هذه الدول انتقل نظام التمويل العام المباشر للأحزاب السياسية إلى الديمقراطيات الغربية

20 . عبد الله حنفي، الرقابة القضائية على تمويل الحملات الانتخابية: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة ، 2001.

21 . مايكل جونستون، مصدر سبق ذكره، ص ٢٣.

22. انتخابات 2007 نحو قانون انتخاب عصري، فعاليات مؤتمر عمان، منشورات مركز القدس للدراسات السياسية، ط1، 2005، ص 83 وما بعدها.

حتى أصبح يمثل المصدر الرئيسي للأحزاب، خصوصاً بعد تراجع دور التمويل الخاص.²³

ومن الديمقراطيات الغربية انتقل مبدأ الدعم المالي العام المباشر للأحزاب السياسية إلى الديمقراطيات الجديدة في شرق ووسط أوروبا، كما أخذت به العديد من الدول العربية، ومن بينها المملكة الأردنية الهاشمية الذي اعتمدته لأول مرة عام 2007 بموجب قانون الأحزاب السياسية الملغي رقم (19) لسنة 2007، حيث ورد في نص المادة (19) منه: (يتم تخصيص بند في الموازنة العامة للدولة للمساهمة في تمويل الأحزاب السياسية من أموال الخزينة وفقاً لأسس وشروط تحدد حالات المنح أو الحرمان وآليات ووسائل الصرف بمقتضى نظام يصدر على هذه الغاية).²⁴

وقد تم إعادة التأكيد على هذا النص في قانون الأحزاب السياسية رقم (16) لسنة 2012، حيث جاء في نص المادة (28) منه أنه: (يتم تخصيص بند في الموازنة العامة للدولة للمساهمة في دعم الأحزاب من أموال الخزينة، وتحدد شروط هذا الدعم ومقداره واجراءات صرفه بموجب نظام يصدر لهذه الغاية). و تم التأكيد على ذلك أيضاً في قانون الأحزاب السياسية رقم 39 لعام 2015 حيث ورد في المادة 28 منه "يتم تخصيص بند في الموازنة العامة للدولة للمساهمة في دعم الأحزاب من أموال الخزينة، وتحدد شروط تقديم الدعم ومقداره واجراءات صرفه بموجب نظام يصدر لهذه الغاية".²⁵

ولا بد من التذكير بأن التمويل السياسي يقدم للأحزاب السياسية ولمجموعات العمل البرلماني التي تمثلها في المجالس النيابية بهدف تمويل النشاط البرلماني للحزب واستكمال نضوج العمل السياسي الوطني المشترك بين الأحزاب و البرلمانيين. وأمام كل ذلك فإن هنالك العديد من الدول التي لا تقر بهذا الأسلوب من الدعم، ومنها التي تقر ذلك وتذهب باتجاه تنظيمه تشريعياً و هذا ما سيتم الحديث عنه على النحو التالي.

وفقاً للأنظمة القانونية التي أخذت بهذا الشكل من الدعم المباشر تمثلت الغايات المراد تحقيقها من تقديم التمويل السياسي للأحزاب السياسية في هدفين أساسيين للتمويل العام المباشر، هما مساعدة الأحزاب السياسية على أداء عملها كمؤسسات، ومساعدتها على إدارة الحملات الانتخابية الفعالة. وتماشياً مع ذلك ، فقد فرضت النظم القانونية المقارنة ضوابط ومعايير محددة لحصول الأحزاب على التمويل العام المباشر، يمكن عن طريقها تقرير مدى استحقاق الحزب للدعم المالي.²⁶

24. شارلي براين، دور المال في اللعبة السياسية: دراسة حول اساليب تمويل الاحزاب السياسية في 22 دولة ترجمة نور الاسعد وناتالي سليمان، المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية بيروت، 2005.

25. عمر العيلوي، معايير تقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية، ورقة مراجعة قانونية، 2015، غير منشورة.

26. د. عبد أحمد الغفلول، مرجع سابق، ص 89-90.

المعيار الأول: يتمثل في مستوى الدعم الشعبي للحزب، وهو ما يمكن قياسه بعدد الأصوات التي حصل عليها الحزب في آخر انتخابات تم تنظيمها، سواء كانت انتخابات تشريعية أم محلية أو غيرها، بحسب الأحوال.

المعيار الثاني: يتمثل في النتائج التي حققها الحزب في آخر انتخابات، وهو ما يمكن قياسه بالرجوع إلى عدد المقاعد التي شغلها الحزب في المجلس النيابي أو في غيره من المجالس المنتخبة، على حسب الأحوال.

المعيار الثالث: يتمثل في الديمقراطية الداخلية للحزب وتداول السلطة وأيضا في مشاركة الشباب والمرأة في الأدوار القيادية للحزب.²⁷

مع الأخذ بعين الاعتبار، أن هناك بعض الدول التي لا تأخذ بأي من المعيارين السابقين لحصول الأحزاب على التمويل العام المباشر، وبمعنى آخر لا تستخدم معيار (الحد الأدنى) لحصول الحزب على التمويل العام. ففي بعض الدول، يعتبر تسجيل الحزب السياسي كافياً للحصول على كل أو بعض الأموال المتاحة، وفي دول أخرى يعتبر مشاركة الحزب في الانتخابات المعيار الوحيد للحصول على الدعم العام المباشر. وتعتبر السلفادور وبنما مثالا للتدخل بين هاتين الفئتين، ففي كلا البلدين يخصص جزء من الدعم العام المباشر لجميع الأحزاب السياسية المسجلة، بينما يخصص الجزء الآخر لمن لم يشارك منها في الانتخابات. وبالرغم من أن هذه النظم تعتبر بلا شك شاملة جداً، إلا أن بعض النقاد يرون أنها تفتت النظام الحزبي، وقد تدفع البعض إلى إنشاء أحزاب سياسية للحصول على أموال بهدف تحقيق أغراض خاصة.

ولتلافي ذلك لا بد من التأكيد على توحيد النهج العام التشريعي لتقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية بحيث ينطلق من ضوابط ومعايير واضحة ذات علاقة مباشرة بالعمل الحزبي والمشاركة السياسية للأحزاب السياسية للإبتعاد عن تغيير فلسفة العمل الحزبي وخلق ممارسات سلبية لا يمكن التخلص منها.²⁸

القسم الثاني: نماذج و ممارسة مقارنة

لا بد من التذكير على أنه لا يوجد نهج تشريعي موحد حول معايير تقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية في أغلب الدول فكل نظام يصيغ النموذج الذي يتناسب مع طبيعة العمل الحزبي في الدولة، فبعض الدول أخذت بمعيار واحد والبعض الآخر دمج بين عدة معايير. لكن الأهداف العامة لكافة المعايير تتفق على أن الهدف والغاية هو

27. شارلي براين، دور المال في اللعبة السياسية: دراسة حول اساليب تمويل الأحزاب السياسية في 22 دولة ترجمة نور الأسعد وناتالي سليمان، المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية بيروت، 2005.

28. صحيفة الغد، تاريخ 7 اذار 2019 الصفحة 7 حوار مع امين عام وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية الدكتور علي الخوالدة.

دعم مسار العملية السياسية في الدولة. وعليه، سيتم عرض بعض التجارب من أوروبا والوطن العربي لتمكين المهتم على الإلمام بأغلب المعايير التي تم الأخذ بها.

أخذت إسبانيا مثلاً بفكرة تقديم الدعم السياسي للأحزاب السياسية حيث كانت البداية في عام 1987، وتم تقديم الدعم لكل من منظمات الحزب الوطني والمجموعات الحزبية في كل من مجلسي النواب والشيوخ. وذلك وفقاً لعدة معايير؛ أولاً: دفع مبلغ مقداره 18.830 دولاراً أمريكياً²⁹ عن كل مقعد فاز به الحزب في انتخابات أي من مجلسي النواب أو الشيوخ. ثانياً: دفع مبلغ مقداره 0.27 دولاراً أمريكياً عن كل صوت حصل عليه الحزب في انتخابات مجلس النواب و0.69 دولاراً أمريكياً عن كل صوت حصل عليه الحزب في انتخابات أعضاء مجلس الشيوخ³⁰.

وفي ألمانيا، يوجد نظام سياسي برلماني اتحادي متعدد الأحزاب، حيث أن الحزب الديمقراطي الاجتماعي والحزب الديمقراطي المسيحي هما الأكثر شعبية في العقود الخمسة الماضية وتتكون الحكومة الفدرالية وحكومة الولايات في ألمانيا عادة من ائتلاف تتفاوض فيه الأحزاب التي فازت بأغلبية الأصوات على السلطة لوضع سياساتها موضع التنفيذ. في البرلمان الألماني "Bundestag"، الممثلين/ات المنتخبين/ات من مختلف الأحزاب يقومون باختيار المستشار/ة. وهو/هي المسؤول/ة الرئيسي/ة للسلطة التنفيذية في البلاد والمسؤول/ة عن تشكيل الحكومة. كل حزب ألماني يعزز مجموعات معينة من الأفكار والأولويات والقيم، ويأتي من خلفية تاريخية ويحتاج الحزب لكي يكون مؤهلاً للحصول على الدعم المالي العام إلى الفوز بنسبة 5% من عدد الأصوات في الانتخابات الاتحادية أو انتخابات المجلس الأوروبي، وعلى نسبة 1% على الأقل من عدد الأصوات في انتخابات المجالس المحلية. ومبلغ الدعم العام هذا محدد وفق معيارين، أولهما أنه لا يجوز أن يحصل الحزب على أية استحقاقات عامة ما لم يكن قد جمع مبلغ مساوٍ (شفاف) من المصادر الخاصة، والتي يمكن جمعها من رسوم العضوية وتبرعات الأفراد والشركات. ثانيهما؛ أنه لا يجوز أن يتجاوز مبلغ الإعانات العامة لجميع الأحزاب مبلغ 133 مليون يورو. وبالمحصلة يحصل الحزب على دعم مالي وفقاً للآتي³¹:

- 0.70 يورو عن كل صوت صحيح أعطي لقوائم الحزب.
- أو 0.70 يورو عن كل صوت صحيح أعطي للحزب في أي دائرة انتخابية إذا لم يكن لهذا الحزب أي قائمة مسموح بها في أي ولاية من الولايات.

29 . مع ملاحظة أن جميع العملات تم تحويلها بالدولار الأمريكي لسهولة احتسابها من القارئ.

30 صدام أبو عزام، مقال منشور في صحيفة الرأي، بعنوان: في معايير تقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية، تاريخ 17 / 9 / 2004، الرابط : <http://alrai.com/article/670259.html>.

31 . وفقاً لقانون الأحزاب الألماني لآخر التعديلات في عام 2004 والمنشور في الجريدة الرسمية الاتحادية ، صفحة 3673

- 0.38 يورو عن كل يورو تحصل عليه الأحزاب كمنحة مالية (وهي الإشتراكات التي يسدها الأعضاء والنواب أو التبرعات التي يتلقاها الحزب بطريقة مشروعة). على أن يكون الحد الأقصى للتبرع 300 يورو لكل شخص طبيعي.

- ويحصل على 0.85 يورو على كل صوت صحيح حصل عليه في الانتخابات وبعد أقصى أربعة ملايين صوت.

- وتم تخصيص مبالغ دعم مالي للأحزاب التي تترشح للبرلمان الأوروبي أيضا.

أما في إيطاليا³²، تم إقرار أول قانون بشأن تمويل الأحزاب السياسية عام 1974، غير أن الدولة واجهت في ذلك سبباً من المطالبات الشعبية لتعديل القانون، وذلك نتيجة انعدام الشفافية في توزيع الدعم المالي العام واقتصاره آنذاك على الأحزاب ذات التمثيل البرلماني فقط. ومنذ عام 1993، أصبحت الإعانات العامة تقتصر على الأنشطة الانتخابية للأحزاب في انتخابات مجلسي الشيوخ والنواب. ولحساب وتوزيع الدعم المالي العام، يتم تخصيص مبلغ ما يعادل 0.92 دولار أمريكي³³ عن كل مواطن إيطالي مسجل في قوائم الناخبين بالنسبة لانتخابات مجلس النواب وانتخابات المجلس الأوروبي، ويتم توزيع حصيلة هذا المبلغ على الأحزاب بنسبة ما حصلت عليه من أصوات في هذه الانتخابات. ولا يستفيد من هذا الدعم سوى الأحزاب التي حصلت على 1% على الأقل من أصوات الناخبين الصحيحة. وتفرض المادة (3) من القانون الحالي رقم (126) لسنة 2002 بشأن تمويل الحملات الانتخابية للأحزاب، ضرورة تخصيص 5% من الدعم الذي تقدمه الدولة للأحزاب لتشجيع انخراط النساء في الحياة السياسية.

وفي النمسا³⁴، يشترط قانون الأحزاب الصادر عام 1975 - والمعدل لاحقاً - لكي يتأهل الحزب للحصول على الدعم المالي السنوي من الدولة يجب أن يحصل على خمس مقاعد في مجلس النواب على الأقل. وبالنسبة للحزب الذي لا يحصل على أية مقاعد في المجلس، فيمكنه الحصول على الدعم المالي كذلك، لكن بشرط أن يكون قد حصل على نسبة 1% على الأقل من عدد الأصوات الصحيحة في آخر انتخابات تشريعية.

32. لمزيد من التفصيل، راجع: د. عيد أحمد الغفلول، مرجع سابق، 95-97.

33. مع ملاحظة أنه تم تحويل العملة بالدولار الأمريكي تسهيلاً على القارئ.

34. د. عيد أحمد الغفلول، مرجع سابق، ص 90.

وفي عام 1985، صدر في النمسا قانون خاص بتمويل المجموعات البرلمانية التي تضم أكثر من خمسة نواب لتأمين نفقاتها داخل مجلس النواب، علماً بأن النمسا تأخذ بمبدأ التمويل العام للمجموعات البرلمانية منذ عام 1963.

وعلاوة على ما سبق، فإن الأحزاب السياسية الممثلة في مجلس النواب النمساوي تحصل على مساعدات مالية لتمويل حملاتها الانتخابية، بمناسبة الانتخابات التشريعية وانتخابات البرلمان الأوروبي.

في المغرب أيضاً³⁵، أقر مبدأ التمويل العام للأحزاب السياسية لأول مرة في الرسالة الملكية بتاريخ 19 ديسمبر 1986، وبعد الرسالة الملكية صدرت مجموعة من القوانين تنظم بشكل أو بآخر التمويل العام المباشر للأحزاب السياسية، أهمها المرسوم بقانون الصادر في 28 سبتمبر 1992، وقانون الأحزاب السياسية رقم 36-04، والقانون التنظيمي رقم 29-11 المتعلق بالأحزاب السياسية، فضلاً عن مدونة الانتخابات الصادرة بتاريخ 2 أبريل 1997.

وفي تونس³⁶، تم الإقرار بمبدأ التمويل العام المباشر للأحزاب السياسية وتنظيمه بموجب مجموعة من القوانين بداية، كان من أهمها القانون رقم (32) لسنة 1988 والمتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية، وكذلك القانون رقم (48) لسنة 1997 المتعلق بالتمويل العمومي للأحزاب.

إلا أنه وبعد الثورة، تم إلغاء هذه القوانين والإستعاضة عنها بالمرسوم رقم (35) لسنة 2011 والمتعلق بإنتخاب المجلس الوطني التأسيسي، والمرسوم رقم (91) لسنة 2011 المتعلق بإجراءات وصيغ ممارسة رقابة دائرة المحاسبات على تمويل الحملة الانتخابية لعضوية المجلس الوطني التأسيسي، والأمر رقم (1087) لسنة 2011 المتعلق بضبط سقف الإنفاق الانتخابي وكيفية صرف منحة المساعدة على تمويل الحملة الانتخابية. وبموجب الفصل (53) من المرسوم رقم (35) لسنة 2011 يقدم الدعم المالي العام المباشر لأية قائمة على أساس قيمة تحدد لكل ألف ناخب في الدائر الانتخابية. ويتم تخصيص التمويل العام على قسطين (دفعتين) يتم توزيع 50% من المساعدات قبل بدء الحملة الانتخابية بالتساوي بين جميع القوائم، ويتم توزيع الـ 50% المتبقية خلال الحملة الانتخابية. وعلى القائمة التي لم تحصل على 3% من عدد الأصوات الصحيحة أن تقوم بسداد نصف المساعدة. كما أحال الفصل (53) بشأن

35. سعيد شكاك، الإطار المرجعي لعميلة التمويل العمومي للأحزاب السياسية في المغرب، متوفر على الرابط الإلكتروني التالي: (<http://www.faasettat.com/index.php/araa/208-al2i6ar-almarji3i-g3amaliat-tamwil-al3omomi-lil2a7zab>).

36. لمزيد من التفصيل، راجع: التقرير النهائي لتقييم الإطار القانوني وآليات تمويل الحملة الانتخابية لانتخابات المجلس الوطني التأسيسي، فبراير 2012، USAID & IFES.

تحديد سقف الإنفاق الانتخابي وإجراءات صرف المساعدات العامة، إلى أمر يصدر لهذه الغاية.

وفي مصر³⁷، تم تعديل نص المادة (11) من قانون الأحزاب السياسية رقم (40) لسنة 1977 في عام 2005 لإقرار مبدأ التمويل العام للأحزاب السياسية، حيث أصبحت تنص على دخول ما يتلقاه الحزب من دعم مالي من الدولة ضمن الموارد المالية له، ثم تولت المادة (18) من ذات القانون وضع ضوابط حصول الأحزاب على هذا الدعم.

وتنص هذه المادة على أنه: (تقدم الدولة دعماً مالياً سنوياً للأحزاب السياسية تدرج اعتماداته بموازنة مجلس الشورى، وتتولى لجنة شؤون الأحزاب السياسية توزيعه على النحو التالي:

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

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

وفي فرنسا³⁸، نظم المشرع موضوع تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية بموجب مجموعة من القوانين والقرارات بقوانين، أطلق عليها: (القوانين المتعلقة بالشفافية المالية للحياة السياسية)، أشهرها: القانون الصادر في 11 مارس 1988، والقانون الصادر في 15 يناير 1990، والقانون الصادر في 11 أبريل 2003. وبصورة عامة، ينقسم التمويل العام المباشر للأحزاب السياسية في فرنسا إلى قسمين:

القسم الأول: يتم تحديد الأحزاب المستفيدة منه بالرجوع إلى عدد الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها في الدور الأول من انتخابات الجمعية الوطنية. وتتكون الجمعية الوطنية من 577 مقعداً، ويتم انتخاب أعضائها وفق نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية على دورين. وتبعاً لذلك، تنقسم فرنسا إلى 577 دائرة، منها 500 دائرة في داخل فرنسا، و 77 دائرة في أقاليم ما وراء البحار الفرنسية، وهي: المارتينيك، جوانا، جوادلوب وكاليدونيا الجديدة³⁹.

ويشترط لحصول على الحزب على هذا الجزء من التمويل العام المباشر، أن يتقدم بمرشحين في 50 دائرة انتخابية على الأقل، وأن يكون كل مرشح من مرشحيه في

37. د. عبد أحمد الغفلول، مرجع سابق، ص 101 وما بعدها.

38. د. عبد أحمد الغفلول، مرجع سابق، ص 92-95.

39. شارلي براين، دور المال في اللعبة السياسية: دراسة حول اساليب تمويل الأحزاب السياسية في 22 دولة ترجمة نور الأسعد وناتالي سليمان، المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية بيروت، 2005.

هذه الدوائر الخمسين قد حصل في دائرته على 1% على الأقل من عدد الأصوات الصحيحة في انتخابات الدور الأول. وبالنسبة للأحزاب التي لم تتقدم بمرشحين إلا في أقاليم ما وراء البحار، فيشترط لحصولها على هذا الجزء من الدعم المالي أن يكون الحزب ذاته قد حصل على 1% على الأقل من الأصوات الصحيحة في انتخابات الدور الأول في مجموع الدوائر التي تتقدم فيها بمرشحين.

أما القسم الثاني من الدعم العام المباشر، فيتم توزيعه على الأحزاب بالرجوع إلى عدد المقاعد التي فازت بها في الجمعية الوطنية في نهاية الانتخابات.

ويشترط لحصول الحزب على الدعم في هذه الحالة أن يكون مستفيداً من الجزء الأول من الدعم، بمعنى أن يكون مرشحيه في الدوائر الخمسين التي تقدم فيها بمرشحين قد حصلوا بالنسبة لكل واحد منهم في دائرته على 1% على الأقل من عدد الأصوات الصحيحة في انتخابات الدور الأول إذا كان الحزب قد تقدم بمرشحين في داخل فرنسا، أو أن يكون الحزب ذاته قد حصل على 1% على الأقل من عدد الأصوات في مجمل الدوائر التي تقدم فيها بمرشحين إذا كان من الأحزاب التي تقدمت بمرشحين في أقاليم ما وراء البحار.

وهكذا، بالنسبة للأحزاب التي تحقق فيها شرط الحصول على الجزء الأول من الدعم وأفضت نتائج الانتخابات إلى فوزها بمقعد أو أكثر من مقاعد الجمعية الوطنية، فإنها تحصل على الجزء الثاني من الدعم الذي يوزع تناسيباً بين الأحزاب بحسب عدد المقاعد التي حصل عليها كل حزب، ويتم ذلك بالرجوع إلى المبلغ الذي حددته الدولة لتمويل الأحزاب السياسية في الفصل التشريعي⁴⁰.

وفي بنين⁴¹، تفرض المادة (40) من ميثاق الأحزاب السياسية على الدولة أن تمنح مبلغ خمسة ملايين فرنك أفريقي للحزب عن كل مقعد يشغله في المجلس الوطني، ويجوز أن يتغير هذا المبلغ وفقاً لما يتخذه مجلس الوزراء من قرارات في السنوات المقبلة.

وفي مقدونيا⁴²، حيث يُعتمد مبدأ التمويل العام للأحزاب السياسية، تفرض المادة (29) من قانون الأحزاب ضرورة توزيع الأموال المخصصة لنشاط الأحزاب في موازنة جمهورية مقدونيا بنسبة 30% بالتساوي بين الأحزاب التي فازت بنسبة 3% على الأقل من الأصوات في الانتخابات الأخيرة، فيما تخصص السبعون بالمائة المتبقية للأحزاب السياسية التي نجحت في شغل مقاعد في الجمعية التشريعية لجمهورية مقدونيا، وفقاً لعدد ممثليها.

40. عمر العيلوي، معايير تقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية، 2015، ورقة مراجعة قانونية غير منشورة.

41. شاري براين ودينيز بير، دور المال في اللعبة السياسية، مرجع سابق، ص 36.

42. شاري براين ودينيز بير، دور المال في اللعبة السياسية، مرجع سابق، ص 99.

القسم الثالث: السياق الوطني الأردني

لطالما شكلت عملية تطوير عمل الأحزاب السياسية في الأردن محل اهتمام ونقاش عام لدى كافة الأطراف، بل ما برح رأس النظام السياسي جلالة الملك يؤكد على تطوير التشريعات النازمة للحياة السياسية وتمكين الأحزاب السياسية من العمل والوصول إلى مجلس النواب من خلال أغلبية في أكثر من مناسبة⁴³.

حيث ورد في الورقة النقاشية الملكية الخامسة تعميق التحول الديمقراطي: الأهداف، والمنجزات، والأعراف السياسية وتحت عنوان "نظرة مستقبلية يتوجب على المشرعين تطوير القوانين السياسية الرئيسية، بما يضمن التوافق والارتقاء بتجربة الحكومة البرلمانية. كما يجب أن تعطى الأولوية لقوانين الحكم المحلي عبر إنجاز قوانين الانتخابات البلدية واللامركزية أولاً. وفور الانتهاء من إنجاز هذين التشريعين الهامين، يجب أن نمضي قدماً نحو إنجاز قانون انتخاب جديد، وسبب هذا الترتيب هو أن موعد استحقاق الانتخابات البلدية القادمة وانتخابات المجالس المحلية للمحافظات يسبق النيابية ويأتي خلال أقل من عامين، في حين أن موعد استحقاق الانتخابات النيابية القادمة يأتي بعد أقل من ثلاث سنوات، بالإضافة إلى أن قانون الانتخاب سيتأثر بمخرجات حزمة قوانين الحكم المحلي. كما أن على مجلس النواب تعزيز عمل الكتل النيابية لأثرها في تشجيع تطور العمل الحزبي، والإستمرار أيضاً في تطوير أسس وأعراف العمل النيابي، ومن ضمنها تطوير مدونة لقواعد السلوك واعتمادها"⁴⁴.

في هذا السياق لا بد من التأكيد على أن عملية الإصلاح والتقدم السياسي تكاملية وبالتالي يقع على عاتق كل طرف من أطراف هذه العملية العديد من الواجبات التي من الواجب النهوض بها ليكتمل المشهد العام وفقاً لأسس ومبادئ الديمقراطية⁴⁵ وهذا أيضاً ما تم الإشارة إليه في مكان آخر من الورقة النقاشية الخامسة حيث ورد "يتعين على الأحزاب السياسية الاستمرار في تطوير نظمها الداخلية بحيث تتطور إلى أحزاب برامجية ذات كفاءة وتأثير وحضور على مستوى الوطن، قادرة على الفوز بأغلبية أصوات الناخبين. كما عليها أن تولي جلّ عنايتها أيضاً لتأهيل قيادات كفوة وقادرة على تولي المناصب الحكومية وصولاً إلى تطبيق متقدم للحكومات البرلمانية. وبالتوازي مع ذلك، فيجب أن تستمر جهود تعزيز وتطوير أداء وعمل الكتل النيابية

43 . تطور الحياة الحزبية في الأردن، دراسة تحليلية، مؤلف مشترك، إصدارات مركز القدس للدراسات السياسية، عام 2016.

44 . الورقة النقاشية الخامسة لجلالة الملك عبد الله بن الحسين المعظم المنشورة على الرابط: <http://www.iu.edu.jo/index.php/ar/2017-01-11-12-12-38/2017-01-11-12-12-43>.

45 . التجربة الحزبية والبرلمانية في الأردن والمغرب، منشورات مركز القدس للدراسات السياسية والمركز الأردني للتربية المدنية لعام 2016. ص 4.

في مجلس النواب لأنها تشكل حافزاً هاماً لتطوير أحزاب برامجية ذات حضور وطني"⁴⁶.

كل هذه الاجراءات يجب أن تتم في ظل توافر مجموعة من المبادئ والقيم التي تحكم ويستند عليها أطراف المعادلة السياسية من خلال " وفي مقدمة هذه القيم وأكثرها أهمية التعددية والتسامح وسيادة القانون وتعزيز مبادئ الفصل و التوازن بين السلطات، إضافة إلى حماية الحقوق الراسخة لجميع المواطنين و المواطنين، وتأمين كل طيف يعبر عن رأي سياسي بفرصة عادلة للتنافس عبر صناديق الاقتراع. إن هذه القيم في غاية الأهمية للتأكد من أنه سيتم الحفاظ على التوازن بين احترام إرادة الأغلبية السياسية وحماية حقوق الأقلية وسائر المجتمع في كل محطة من محطات التطور التي سنمر بها. و تبرز في هذا السياق أهمية الإستمرار في تطوير نظامنا الإنتخابي عبر القنوات الدستورية، وصولاً إلى نظام أكثر عدالة و تمثيلاً، يحمي التعددية ويغنيها، ويوفر فرصة عادلة للتنافس، ويشكل حافزاً لتطوير الحكومات البرلمانية على أسس حزبية"⁴⁷.

وبالاستناد إلى ما تقدم نستطيع القول بأن هناك إرادة سياسية واضحة في مجال تعزيز العمل الحزبي لتتمكن الأحزاب السياسية من المنافسة والوصول إلى البرلمان وتشكيل أغلبية أو ائتلافات لتشكيل حكومات والأقلية تلعب دور الرقابة على برامجها، وبذلك يكتمل المشهد والتصور العام حول الحكومات البرلمانية.

وعليه، فقد تم تعديل قانون البلديات وتعديل قانون الأحزاب السياسية والأخذ بالتوجه نحو اللامركزية وقرار قانون اللامركزية الذي يتم بموجبة انشاء مجالس المحافظات والمجالس التنفيذية ضمن العديد من الاختصاصات والمهام. كما تم تطوير قانون الإنتخاب الأخير.

ولا بد من الإشارة إلى أن التوجه نحو الأخذ بمبدأ التمويل السياسي بموجب قانون كان في الأردن منذ عام 2007 بموجب قانون الأحزاب السياسية الساري المفعول انذاك، وخضع نظام المساهمة في دعم الأحزاب السياسية إلى العديد من التعديلات سيتم الحديث عن محطات التطوير التي رافقت هذا النظام وفقاً للآتي:

تطور أنظمة المساهمة في تمويل الأحزاب السياسية

46 . الورقة النقاشية الخامسة ، مرجع سابق.

47 . الورقة النقاشية الثالثة لجلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين المنشورة على الرابط التالي : <http://bit.ly/2KLSEjC>.

مرت مسألة قوننة التمويل السياسي للأحزاب السياسية في العديد من المراحل واختلف التوجه العام والمعايير التي تم الأخذ بها حسب كل نظام ويمكن الحديث عن هذه المراحل على النحو الآتي:

المرحلة الأولى:

تم اعتماد التمويل العام المباشر للأحزاب السياسية في عام 2007، بموجب قانون الأحزاب السياسية الملغى رقم (19) لسنة 2007، وأصدر مجلس الوزراء نظام المساهمة في تمويل الأحزاب السياسية رقم (89) لسنة 2008، وبموجب المادة (3) منه يتم تخصيص مساهمة مالية سنوية للحزب مقدراها خمسون ألف دينار تدفع على دفعتين متساويتين: الأولى تدفع خلال شهر حزيران. أما الثانية فتدفع خلال شهر كانون الأول من السنة شريطة التزام الحزب بأحكام القانون وهذا النظام. أما عن آلية اتفاق مبلغ المساهمة المالية، فقد حددها المادة (4) من ذات النظام على الوجه التالي:

1. بدل إيجار لمقار الحزب.
2. نفقات تشغيلية.
3. رواتب للعاملين وأجور للمستخدمين في الحزب.
4. أي نفقات أخرى لها علاقة مباشرة بتحقيق غاياته وأهدافه المنصوص عليها في نظام الحزب الأساسي.

وفي حالة مخالفة الحزب لأي من أحكام القانون أو هذا النظام يتم إخطاره بإزالة المخالفة خلال مدة لا تزيد على شهر من تاريخ الإخطار، وفي حال استمرار المخالفة، فللوزير إيقاف المساهمة المالية لمدة سنة. فإذا أزال الحزب المخالفة وقام بتصويب أوضاعه، فللوزير إعادة المساهمة المالية من جديد.

المرحلة الثانية:

تم التأكيد على مبدأ التمويل العام المباشر للأحزاب السياسية في المادة (28) من قانون الأحزاب السياسية رقم (16) لسنة 2012، والتي أحالت إلى مجلس الوزراء مهمة إصدار نظام يحدد شروط دعم الدولة للأحزاب السياسية ومقدراه واجراءات صرفه. و بالفعل أصدر مجلس الوزراء نظاما خاصا يحدد معايير استحقاق الحزب

48. نظام المساهمة في تمويل الأحزاب السياسية رقم (89) لسنة 2008، منشور في الجريدة الرسمية، العدد رقم 4932، بتاريخ 2008/9/29، صفحة رقم 4580.

للتحويل السياسي حيث أشارت المادة 3 منه إلى أنه يشترط لإستحقاق الحزب المساهمة المالية ما يلي⁴⁹:

- أ. مرور سنة على تاريخ الإعلان عن تأسيس الحزب وفقاً لأحكام القانون.
 - ب. أن لا يقل عدد أعضاء الحزب عند استحقاقه المساهمة المالية عن خمسمائة شخص.
 - ت. الإنفاق من المساهمة المالية في الأوجه التالية:
 1. بدل إيجار لمقر الحزب و فروع.
 2. النفقات التشغيلية للحزب كالماء والكهرباء والاثاث.
 3. رواتب العاملين وأجور المستخدمين في الحزب وبعد أعلى خمسة عشر ألف دينار سنوياً⁵⁰.
 - ث. الالتزام بأحكام النظام والقانون.
- كما أكد النظام على أن المساهمة المالية للحزب هي خمسون ألف ديناراً تدفع على دفعيتين متساويتين خلال شهر حزيران وكانون أول من كل عام.

المرحلة الثالثة:

تم إعادة التأكيد على تقديم عملية الدعم المالي للأحزاب السياسية أيضاً بموجب قانون الأحزاب السياسية لعام 2015 بموجب المادة 28 منه والتي أكدت على أن يتم تخصيص بند في الموازنة العامة للدولة للمساهمة في دعم الأحزاب السياسية وفقاً لشروط تصدر بموجب نظام لهذه الغاية⁵¹.

وتتفيداً لذلك أصدر مجلس الوزراء نظاماً جديداً للمساهمة في دعم الأحزاب السياسية تم بموجبه تطوير المعايير التي على ضوءها يستحق الحزب السياسي الدعم المالي المخصص، وذلك على النحو التالي:

يشترط لإستحقاق الحزب المساهمة المالية ما يلي⁵²:

- أ- مرور سنة على تاريخ الإعلان عن تأسيس الحزب وفقاً لأحكام المادتين (14) و (15) من القانون.

49 . المادة الثالثة من نظام المساهمة في دعم الأحزاب السياسية رقم 62 لسنة 2013 المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 5228 بتاريخ 2013 / 7 / 1.

50 . بموجب تعديل على المادة 3 من احكام النظام حيث كان النص السابق يحدد مبلغ خمسة الاف دينار.

51 . المادة 28 من قانون الأحزاب السياسية رقم 39 لسنة 2015

52 . بموجب المادة 3 من نظام المساهمة في دعم الأحزاب السياسية وتعديلاته رقم 53 لسنة 2016 .

ب- أن لا يقل عدد أعضاء الحزب عند استحقاقه المساهمة المالية عن خمسمائة شخص من سبع محافظات على أن لا تقل نسبة الاعضاء من كل محافظة عن (5%).

ج- أن لا تقل نسبة النساء بين أعضاء الحزب عن (10%).

د- مرور سنة على تحقق الشروط المنصوص عليها في الفقرتين (ب) و(ج) من هذه المادة.

هـ- الإنفاق من المساهمة المالية في الأوجه التالية:

1. بدل إيجار لمقر الحزب وفروعه.
2. النفقات التشغيلية للحزب كالماء والكهرباء والأثاث.
3. رواتب العاملين وأجور المستخدمين في الحزب وبحد أعلى (15000) خمسة عشر ألف ديناراً سنوياً.
4. تغطية مصاريف المؤتمر العام السنوي العادي الذي تتم فيه دعوة الهيئة العامة للإجتماع وبحضور مندوب اللجنة، بمبلغ لا يتجاوز ألف وخمسمائة ديناراً سنوياً.

و- أن يحدد نظامه الأساسي المعتمدين للتوقيع على الشيكات وأوامر الصرف الصادرة عن الحزب على أن لا يقل عددهم عن ثلاثة مجتمعين.

ز- الالتزام بأحكام القانون وهذا النظام.

ح- الإحتفاظ بالمساهمة المالية في حسابه البنكي ويجوز للحزب إبقاء مبلغ مالي لا يتجاوز ألف ديناراً في صندوقه.

وجاء في المادة الرابعة من ذات النظام بأن تكون المساهمة المالية المقدمة للحزب خمسين ألف دينار سنوياً تدفع على دفعتين متساويتين الأولى خلال شهر حزيران والثانية خلال شهر كانون الأول⁵³.

وعلى العموم أتى هذا النظام بتوجه جديد في عملية تقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية حيث طور معايير ذات طابع موضوعي غير المعايير التي تتعلق بالنفقات الجارية والمصاريف التشغيلية للحزب بتخصيص مبلغ مالي إضافي للأحزاب التي تحقق أحد المعايير التالية:

يستفيد الحزب من مبلغ إضافي على المبلغ المحدد في الفقرة (أ) من المادة (4) من النظام بما لا يزيد على خمسين ألف ديناراً في السنة وفق الضوابط التالية⁵⁴:

53 . حسب احكام المادة 4 من النظام.
54 . حسب احكام المادة 5 من ذات النظام.

أ- عشرون ألف دينار للإنفاق على الحملات الانتخابية في السنة التي تجرى فيها الانتخابات، وتتفق في الأوجه التالية:

1- مصاريف الصحافة والإعلام والطباعة وتعليق الملصقات والياфطات.

2- مصاريف تنظيم الاجتماعات المتعلقة بالحملات الانتخابية.

3- مصاريف المقار الانتخابية.

ب- خمسة آلاف دينار للأحزاب المشاركة في ائتلاف حزبي لا يقل عدد الأحزاب المشاركة فيه عن اثني عشر حزبا وأن يكون الائتلاف معلنا عنه، على أن يتم انفاق هذا المبلغ للغايات والأهداف التي أنشئ الائتلاف من أجلها.

ج- خمسة آلاف دينار عن كل مقعد يفوز به أحد أعضاء الحزب في مجلس النواب باعتباره مرشحا معلنا للحزب وبحد أعلى خمسة مقاعد وذلك في السنة التي تجرى فيها الانتخابات.

د- خمسة آلاف دينار عن كل مقر فرعي جديد للحزب بعد مقره الرئيس ومقاره الفرعية الأربعة للإنفاق على الفرع وإدارته.

هـ- يشترط لتلقي الحزب للمبلغ الإضافي المنصوص عليه في الفقرة (أ) من هذه المادة ما يلي:

1- أن يثبت الحزب أن مرشحيه المعلنين قد غطوا نسبة لا تقل عن (35%) من عدد الدوائر الانتخابية.

2- أن يثبت الحزب أن لديه مرشحين معلنين قد انتسبوا إليه قبل مدة لا تقل عن سنة واحدة من موعد الانتخابات النيابية ويستثنى من ذلك الأحزاب التي لم يمض على ترخيصها مدة سنة.

ومن خلال استعراض محطات التطور التشريعي التي مرت فيها تشريعات تقديم الدعم والمساهمة للأحزاب السياسية نجد العديد من الملاحظات والإستنتاجات على النحو التالي:

- عدم الإستقرار في التشريعات التي تنظم عملية تقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية. إذ في الفترة الواقعة ما بين عام 2008 ولغاية عام 2016 تم اقرار ثلاث أنظمة واجراء ما يزيد على ثلاث تعديلات على مضمونها. فضلا عن عدم استقرار في قوانين الأحزاب السياسية خلال ذات الفترة؛ إذ تم اعتماد ثلاث قوانين وهذا يؤكد عدم القدرة على مراكمة انجازات أو تحقيق الغايات المنشودة

من عملية الدعم في ظل عدم الاستقرار التشريعي والتغير المستمر في المعايير التي يتم على أساسها تقديم الدعم⁵⁵.

- تكمن جل معايير تقديم الدعم على أسس تتعلق بالبنية التحتية والكيانات المؤسسية للأحزاب السياسية من حيث فتح المقار وبدل إيجار ورواتب مستخدمين ونفقات تشغيلية، وهذا التوجه من شأنه أن يؤدي إلى التكاثر الكمي للأحزاب السياسية على حساب الحضور البرامجي وقدرة الأحزاب حديثة التأسيس وفق هذه المعايير على إحداث التغيير في المشهد السياسي والقدرة على خوض الانتخابات واقناع جمهور المواطنين. وبالتالي تبقى تراوح مكانها ولا تستطيع الأحزاب كمؤسسات سياسية إيصال مرشحها إلى البرلمان؛ حيث يصل البعض منهم على أسس ومعايير أخرى إما مناطقية أو عشائرية أو غير ذلك⁵⁶.

عندما ذهب المشرع باتجاه الأخذ ببعض المعايير ذات الطابع الموضوعي كانت مجزؤه وغير مكتملة؛ حيث كانت البداية بنظام في عام 2013 وتم وضع شرط أن يكون مضي على تأسيس الحزب سنة وأن لا يقل عدد الأعضاء عن خمسمائة شخص، وهذا يدل على أن الغاية والهدف الذي كان في تصور المشرع أن يضمن وجود الحزب من حيث الكيان المؤسسي والوجود المادي. وكان بالإعتقاد أن مؤشرات هذا الوجود هي عدد الفروع وعدد الأعضاء ومضي المدد على التسجيل الأمر الذي أثر على مسألة الوجود السياسي والموضوعي للعمل الحزبي. وفعلاً بدأت تتشكل كيانات مؤسسية حزبية كإفرازات طبيعية لمثل هذه المعايير وتكاثرت الأحزاب كمياً وكان جل اهتمامها الحفاظ على تحقق هذه المعايير ذات الطابع المادي لضمان الحصول على الدعم المالي، مما خلق حالة من التشوه وإضافة مرحلة هجينة للعمل السياسي الوطني.

وعندما أدرك المشروع أهمية البناء على مؤشرات موضوعية فنية تتعلق بالعمل الموضوعي والسياسي الحزبي مع عدم إهمال أسس الدعم التشغيلي ووجوب التركيز على عملية وضع معايير ومؤشرات من شأنها أن تحدث نقلة نوعية وجوهرية في العمل السياسي وتكون البداية الحقيقية لتشكيل الحكومات النيابية البرلمانية فكانت البداية بنظام عام 2016؛ حيث أدمج المشرع بموجب النظام معايير مثل: نسبة لمشاركة المرأة، ونسبة لمشاركة الشباب، في ظل معايير ذات طابع تشغيلي والتي لم تحدث تغييراً ملحوظاً. و لكن جاءت المادة 5 من ذات النظام ببعض المعايير التي

55. القوانين النازمة للعمل الحزبي في الأردن موجبات التغيير والمراجعة، إصدارات مركز القدس للدراسات السياسية لعام 2010 الطبعة الأولى. ص 30.
56. صحيفة الغد، 2019/3/17. الصفحة 3.

تعتبر بحق نقلة نوعية في عمل الأحزاب السياسية من خلال تخصيص مبالغ إضافية للأحزاب وفق ضوابط أهمها: تخصيص مبالغ لتغطية الحملات الانتخابية من نفقات الصحافة والإعلام والمنشورات وتنظيم الحملات والاجتماعات الانتخابية ومصاريف المقار الانتخابية وتخصيص مبلغ إضافي للأحزاب التي تشكل ائتلاف حزبي لا يقل عن 12 حزب سياسي. وأدمج النظام في ذات السياق بعض المعايير التي تتعلق بالعملية الانتخابية مثل تخصيص مبلغ عن كل مقعد يفوز به الحزب.

وعلى الرغم من أخذ المشرع ببعض المعايير الموضوعية إلا أن المعايير ذات الطابع المبني على الوجود المادي للحزب وفق معايير العدد والنفقات الجارية وعدد الفروع وغيرها وبالتالي لم تكن الفلسفة التشريعية واضحة والغاية من تلك المؤشرات لم تحدث الأثر المنشود في هذا السياق.

القسم الرابع: النتائج و التوصيات

تأسيساً على ما تقدم، فإننا سنجد أنه لتطوير منظومة تشريعية ناضجة وقادرة على تمكين الأحزاب السياسية لا بد من التأكيد والتذكير بالعديد من المبادئ الرئيسية التي لا بد من أخذها بعين الاعتبار للتحضير لبناء مثل هذه المنظومة، والتي تقع في إطار التوصيات ويمكن إيرادها على النحو التالي:

أولاً: المبادئ التي لا بد من أخذها بعين الاعتبار

1. إن تقنين عملية تقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية من أكثر المواضيع التي تثير جدلاً بين كافة الأوساط المجتمعية، وبالتالي فإن المضي في هذا التوجه والذي هو بحد رأينا ضرورة لا بد من الانطلاق من حوار ونقاش وطني واسع حول المعايير التي يجب أخذها بعين الاعتبار حيال ذلك⁵⁷.

2. خلق الإرادة السياسية على مستوى الجهات الحكومية والسياسية ذات العلاقة بالعمل السياسي وفي حال الاتفاق على وجود الإرادة على تمكين الأحزاب السياسية السعي لابرار ذلك من خلال شراكة وطنية بين كافة الأطراف لإنجاح المسار الوطني حيال تمكين الأحزاب السياسية.

3. الشرعية القانونية، وهذا لا يأتي إلا من خلال اتباع العديد من المسارات والنقاشات التي تؤكد أن التشريع المنظم لعملية الدعم المالي للأحزاب السياسية

57 . وتجدر الإشارة الى ان وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية باشرت الحوار الوطني حول نظام المساهمة في تمويل الأحزاب السياسية وتم مخاطبة الأحزاب السياسية بضرورة تزويد الوزارة بوجهة نظرها حيال هذا النظام لتطوير معايير ومؤشرات لأسس تقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية. لطفا انظر الرابط التالي: <https://www.ammonnews.ne>

كان احتياج وطني حقيقي وإن ما تم الوصول إليه نابع من الأحزاب السياسية والأطراف ذات العلاقة.

وهنا تجدر الإشارة الى الشراكة الحقيقية من الأطراف ذات العلاقة حيث يعتبر المجتمع المدني أحد ركائز نجاح أي عملية حوار وطني في هذا السياق وبالتالي يجب أن يكون المجتمع المدني هو المنفذ الحقيقي لتلك الحوارات بالشراكة وبإشراف الجهات الرسمية ذات العلاقة، حيث إن وجود المجتمع المدني يؤدي إلى تلافي العديد من الصعوبات في عمليات الحوار وحتى الشفافية حول نتائج عمليات الحوار.

ثانياً: على صعيد السياسات والتشريعات الوطنية ذات العلاقة

❖ على صعيد السياسات

- لابد من التأكيد على أن عملية إنجاز التشريع المتعلق بالدعم المالي للأحزاب السياسية لا تقف عند هذا التشريع فقط بل يجب بحث قدرة التشريعات الأخرى وعلاقتها في فعالية هذا النظام وبالتالي نغدو بأمس الحاجة إلى دراسة معمقة لقانون الأحزاب السياسية والنظام الداخلي لمجلس النواب وقانون الانتخاب وأية قوانين أخرى ذات علاقة.

- مهما كانت قدرة نظام التمويل وفعاليته عالية وبغض النظر عن المؤشرات والمعايير التي سيتم الأخذ بها إلا أن اعتماد تشريع وتركه دون سياسة وطنية وخطة وطنية مرافقة من الممكن أن يؤدي إلى فشل في التطبيق أو تراخي في الأثر المتوقع منه. وبالتالي يجب أن يقترن ذلك التشريع بخطة وطنية واضحة المعالم لتفعيله ورصد التحديات والعقبات وعمليات تقييم مستمر لتطبيقه والإنطلاق من الأدبيات الوطنية مثل الأوراق النقاشية والخطط والسياسات الوطنية ذات العلاقة.

❖ على صعيد التشريعات

- مراجعة قانون الأحزاب السياسية بشكل معمق ودراسة التعديلات التي من شأنها أن تمكن الأحزاب السياسية وتعديل أي تحديات أو معوقات قد تواجه الأحزاب السياسية في مسارها.

- أن يتم إعادة صياغة النص التشريعي الذي بموجبه تم الأخذ بنظام الدعم المالي للأحزاب السياسية بحيث يتضمن الغايات والأهداف من عملية الدعم

المالي مثل: تعزيز النهج والمسار الديمقراطي وتعزيز وصول الأحزاب السياسية إلى البرلمان وتشكل أغلبية أو ائتلافات برلمانية، لتمكين المرأة والشباب من الإقبال والإندماج في العمل الحزبي ترسيخا لقيم التعددية وتكافؤ الفرص بين الأحزاب السياسية، وتعزيز مشاركة المواطنين في الحياة السياسية، لضمان حوكمة ونزاهة العمليات السياسية، وغيرها من معايير يتم الأخذ بهذا النظام وبالتالي تشكل هذه المعايير الضوابط الموضوعية والتشريعية التي يسعى نظام المساهمة في دعم الأحزاب السياسية إلى تحقيقها.

- تحديد المعايير والمؤشرات الخاصة بتقديم الدعم غير المباشر بصياغات تشريعية واضحة لكي لا تشكل عقبة أمام الأحزاب السياسية خلال ممارستها لأنشطتها المؤسسية.

ثالثاً: على صعيد معايير تقديم الدعم المالي المباشر

جملة من المعايير والمؤشرات التي لا بد من أخذها بعين الاعتبار ويكمن أول هذه المؤشرات في مستوى الدعم الشعبي للحزب وهو ما يمكن قياسه من خلال المؤشرات التالية:

❖ المؤشرات المتعلقة بأسس تقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية

يمكن أن تقسم المؤشرات بأسس تقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية الى جملة من المؤشرات وهذه المؤشرات تم استخلاصها من افضل التجارب والممارسات الدولية في هذا الصدد ، ويمكن الإعتماد عليها في عملية بناء النظام الخاص بالمساهمة في تقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية، وهي:

- المؤشرات المتعلقة بالدعم التشغيلي، لا تقع تحت حصر وأغلب المؤشرات التي أخذت بها الانظمة القانونية تكمن في:

- تقديم مبلغ مالي محدد لدعم النفقات التشغيلية دون تفصيل.
- تخصيص مبلغ للعاملين في المستخدمين في الأحزاب السياسية.
- تخصيص مبلغ لدعم نفقات الماء والكهرباء.
- تخصيص مبلغ لدعم أجور المقار الحزبية.
- تخصيص مبلغ لدعم فتح مقار جديدة للحزب.
- تخصيص مبلغ لدعم الإشتراكات الخاصة بالإعلام الحزبي او نفقات المطبوعات والمنشورات.

- المؤشرات التحضيرية للمشاركة في العملية الانتخابية

- تخصيص مبلغ مالي للمشاركة في العملية الانتخابية.
- تخصيص مبلغ مالي للمشاركة في العملية الانتخابية، البرلمانية او المحلية، ويمكن في هذه المؤشر وضع قيد حد أدنى من المرشحين لإستحقاق الدعم.
- تخصيص مبلغ مبالى اذا كان من بين المرشحين امرأة أو شاب وقد يشترط في هذه المؤشر في حال الأخذ بالنظام الانتخابي على اساس القائمة ان تحتل المرأة او الشاب موقع متقدم من القائمة.
- تخصيص مبلغ مالي في حال المشاركة بأكثر من قائمة في أكثر من دائرة انتخابية حسب طبيعة النظام الانتخابي.
- تخصيص مبلغ مالي للأحزاب التي تشكل ائتلاف للمشاركة في أكثر من قائمة ويمكن اشتراط المشاركة في اكثر من قائمة في اكثر من دائرة انتخابية.
- تخصيص مبلغ مالي على الدعاية الانتخابية، ويمكن ذلك من خلال تخصيص مبلغ محدد ، او تحديد اوجه تقديم الدعم للإنفاق على الدعاية الانتخابية.

- المؤشرات المتعلقة بنتائج العملية الانتخابية

- تخصيص مبلغ مالي عن عدد الأصوات التي حصل عليها الحزب في الانتخابات، ويمكن في هذه الحالة الأخذ بالعتبة للبدء في تقديم الدعم وتحديد المساهمة النقدية للحزب.
- تخصيص مبلغ مالي عن المقاعد التي نجح فيها الحزب.
- تخصيص مبلغ مالي على قدرة الحزب على تشكيل اقلية برلمانية او ائتلاف يشكل اقلية برلمانية.
- تخصيص مبلغ مالب للأحزاب التي حصلت على نسبة مرتفعة من الأصوات الصحيحة في الدوائر الانتخابية.

التوصيات المتعلقة بالمسار التشريعي لتقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية في الاردن

لا بد من التأكيد الى انه لا يوجد نظام موحد او نموذجي يمكن الإستناد اليه في تحديد معايير واسس تقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية، ويقع على عاتق اللاعبين السياسيين والمؤسسات ذات العلاقة ومن خلال الحوارات والنقاش الخلوصل الى طبيعة الخيار الذي سيتم سلوكه والإعتماد عليه في عملية تقديم الدعم المالي للأحزاب السياسية أخذاً بيعلن الاعتبار المحددات والمعايير التي سبق الاشارة اليها، وفي الحالة الأردنية فإن من ضمن الخيارات والبدائل التي يمكن اتباعها في هذا الصدد تكمن في الآتي:

الخيار الاول: البناء على ذات النهج في تصميم المعايير والمؤشرات والأخذ بالتوجه المختلط بين المعايير وذلك وفقاً للآتي:

بحيث يتم تعديل نظام المساهمة في دعم الاحزاب السياسية وإدماج المعايير والمؤشرات على النحو التالي:

- ❖ وضع الشروط العامة لاستحقاق الحزب للدعم المالي منها على سبيل المثال:
- مرور سنة على تاريخ الإعلان عن تأسيس الحزب في الجريدة الرسمية.
- ان لا يقل عدد اعضاء الهيئة العامة في الحزب عن 500 شخص.
- ان لا تقل نسبة مشاركة النساء في الحزب عن (15%).
- ان لا تقل نسبة مشاركة الشباب ممن تقل اعمارهم عن (30 سنة) عن (15%).

❖ بالنسبة للدعم المالي التشغيلي، يخصص مبلغ 15000 خمسة عشر الف دينار مساهمة مالية لدعم النفقات التشغيلية للحزب تدفع سنوياً بعد التحقق من توافر الشروط المحددة ، على ان يتم الإنفاق منها على الأوجه التالية:

- بدل مقار للحزب وفروعة.
- بدل نفقات ماء وكهرباء.
- بدل اثاث ومستلزمات لغايات الحزب.
- بدل رواتب واجور مستخدمين.
- بدل مطبوعات وموقع الكتروني.
- بدل نفقات المؤتمر السنوي.

❖ اما بالنسبة للدعم المقدم على اساس المشاركة السياسية فيقترح الآتي: يقدم للحزب مساهمة مالية وفقاً للآتي:

- يخصص مبلغ مالي في حال إعلان الحزب المشاركة في الانتخابات البرلمانية تدفع في السنة التي تجري فيها الانتخابات.
- يخصص مبلغ مالي عن كل صوت انتخابي صحيح حصل عليه مرشحي الحزب المعلن عنهم في الدوائر الانتخابية المحلية شريطة ان لا تقل نسبة حصول الحزب عن (2%) من عدد الأصوات الصحيحة في تلك الدائرة.
- يخصص مبلغ مالي عن كل صوت انتخابي صحيح تحصل عليه قائمة الحزب المعلن عنها على مستوى المملكة بشرط حصولها على نسبة لا تقل عن (1%) من إجمالي عدد الأصوات الصحيحة.
- يخصص مبلغ مالي عن كل قائمة يعلنها الحزب لغايات المشاركة في الانتخابات النيابية شريطة تحقق ما يلي:
 1. ان تتضمن القائمة مرشح امرأة شريطة لا يتجاوز ترتيبها الثاني في القائمة.
 2. ان تتضمن القائمة مرشح شاب لا يزيد عمره عن 35 سنة ولا يتجاوز ترتيبه الرابع على المرشحين في القائمة.

❖ ومن ضمن المعايير التي يمكن ادماجها كذلك تخصيص مبلغ مالي لكل ائتلاف حزبي يتم تشكيله لخضو الانتخابات البرلمانية، وفقا للآتي:

- ان يتم الإعلان رسميا عن الائتلاف ويتم اشعار الوزارة بهذه الائتلاف.
- ان يضم الائتلاف ما لا يقل عن خمسة أحزاب.
- ان يتم صرف المبلغ لغايات الائتلاف من أجور مقرات ونفقات اجتماعات ومطبوعات ودعاية انتخابي

❖ وكذلك يقترح تخصيص مبلغ مالي يغطي ما نسبته (50%) من السقف الإجمالي للإنفاق على الحملة الانتخابية وفقا للتعليمات التنفيذية التي تصدرها الهيئة المستقلة للانتخاب.

❖ ويمكن ان يكون من أوجه الدعم غير المباشر الا انها في ذات السياق إعفاء القوام الانتخابية ومرشحي الأحزاب السياسية من دفع مبلغ التأمينات المتعلقة بالدعاية الانتخابية.

❖ ويمكن ان يتم تخصيص مبلغ مالي عن كل مقعد يفوز به الحزب و / او الائتلاف الحزبي المعلن عنه بشرط ان لا يقل عدد المقاعد التي فاز بها الحزب و / او

- الإئتلاف الحزبي عن مقعدين. ويمكن اضافة مبلغ اضافي على السباق اذا كان المرشح الفائز امرأة او شاب يقل عمره عن 35 سنة.
- ❖ ويمكن تخصيص مبلغ مالي لكل حزب و/او ائتلاف سياسي يشكل اغلبيه برلمانية في مجلس النواب، وفقا لأحكام النظام الداخلي لمجلس النواب.
 - ❖ ويمكن تخصيص مبلغ مالي لكل حزب يؤسس مطبوعة حزبية دورية او صحيفة حزبية وفقا لأحكام القوانين ذات العلاقة تدفع سنوياً.
 - ❖ وتخصيص مبلغ مالي لكل حزب يقوم بتنفيذ دورة برامجية اعلامية للتوعية والتثقيف بالعمل السياسي والحزبي في المملكة شريطة ان لا تقل مدة الدورة البرامجية عن ستة أشهر ويتم بثها من قبل وسائل الإعلام المئية والمسموعة المرخصة وفقا لأحكام القوانين ذات العلاقة.
 - ❖ تخصص مبلغ مالي للأحزاب التي تشارك بالانتخابات البلدية او اللامركزية(الادارة المحلية) شريطة ان يحصل مرشحو الحزب او قوائمه المعلن عنهم على (3%) من الأصوات الصحيحة في الدائرة الانتخابية، ويمكن تطبيق او الإحالة الى ذات الأسس او بعضها التي يقدم الدعم للأحزاب للمشاركة في الانتخابات البرلمانية.

الخيار الثاني: ويكمن هذا الخيار في تحقيق العديد من الميز والإيجابيات منها سهولة التطبيق ووضوح المعايير والإجراءات والادعى لتحقيق العدالة والمنافسة بين الأحزاب السياسية، حيث ينطلق هذا الخيار من خلال الأخذ بالتوجه القائم على دور الأحزاب في المشاركة السياسية من خلال العملية الانتخابية وقدرة الحزب على تحقيق ثقة عالية من الجمهور ومؤشر ذلك عدد الأصوات التي يحصل عليها الحزب، ويكمن سيناريو تنفيذ هذا المقترح على النحو التالي:

- ❖ **خصص مبلغ مالي عن كل صوت مسجل في جدول الناخبين النهائي يوزع على النحو التالي:**
 - يخصص مبلغ مساوي لعدد الاصوات التي حصل عليها الحزب في الدائرة المحلية التي أعلن فيها مرشحين له، بشرط حصول مرشحين الحزب في الدائرة على نسبة 3% من عدد الاصوات الصحيحة على مستوى الدائرة.
 - يخصص مبلغ مساوي لعدد الاصوات التي حصلت عليها القائمة الحزبية على مستوى الوطن بشرط حصولها على 1% من عدد الأصوات الصحيحة على مستوى الوطن.
 - تخصيص مبلغ مالي اضافي عن كل مقعد تفوز به امرأة.

- تخصيص مبلغ مالي كدعم اضافي عن كل مقعد يفوز به شاب يقل عمره عن 35 سنة.

عن المؤلف

صدام أبو عزام

السيد صدام ابو عزام يعمل حالياً المدير التنفيذي لمنظمة محامون بلا حدود ، والتي تعنى بحماية وتعزيز حقوق الانسان ومراقبة وتطوير التشريعات الوطنية. عمل السيد ابو عزام مستشار قانوني في المركز الوطني لحقوق الانسان ورئيساً لوحدة التشريعات، وعضو في اعداد التقرير السنوي لوضع حقوق الانسان لعدة سنوات، كما وأشرف على تأسيس مركز الدراسات والبحوث التشريعية في مجلس النواب الاردني ومديراً له لمدة عامين، انتقل بعدها لتأسيس مركز الدراسات والتدريب البرلماني في مجلس النواب في مملكة البحرين ومديراً له لمدة عامين.

يحمل درجة البكالوريوس في القانون، ودرجة الماجستير في القانون ، ودبلوم عالي في السياسات العامة، والان يحضر لدرجة الدكتوراة في فلسفة القانون.

معاذ المومني

السيد معاذ المومني هو المستشار القانوني لمنظمة محامون بلا حدود ويقدم العديد من الاستشارات القانونية للعديد من المؤسسات. ساهم السيد معاذ المومني في انتاج العديد من المؤلفات والأدلة التي تعنى بحقوق الانسان بشكل عام ومنها: دليل العمل البرلماني، ودراسة تقييم نظام الشكاوى الوطني لوضع حقوق الانسان، وانتاج العديد من اوراق الموقف التي تعنى بحرية الرأي والتعبير والجرائم الالكترونية وخطاب الكراهية. كما ساهم في تطوير ومراجعة العديد من التشريعات الوطنية بالشراكة مع السلطة التشريعية ولاسيما القوانين المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية منها على سبيل المثال قانون الجمعيات وقانون الاحزاب وقانون العمل وقانون الانتخاب.

مؤسسة فريدريش ايبرت- مكتب عمان

تعتبر مؤسسة فريدريش ايبرت منظمة غير ربحية ملتزمة بقيم الديمقراطية الاجتماعية. كما تعتبر اقدم مؤسسة سياسية المانية حيث تأسست عام 1925 كإرث سياسي لأول رئيس الماني منتخب ديمقراطياً (فريدريش ايبرت). في الأردن افتتحت المؤسسة أبوابها عام 1986 من خلال الشراكة طويلة الأمد مع الجمعية العلمية الملكية.

تهدف أنشطة مؤسسة فريدريش ايبرت في عمان إلى تعزيز/ تشجيع الديمقراطية والمشاركة السياسية، دعم التقدم نحو العدالة الاجتماعية ومساواة النوع الاجتماعي. فضلاً عن المساهمة في الاستدامة البيئية والسلام والأمن في المنطقة. إضافة إلى ذلك يدعم مكتب فريدريش ايبرت/ عمان بناء وتقوية المجتمع المدني والمؤسسات العامة في الأردن والعراق. كما تعمل مؤسسة فريدريش ايبرت/ عمان من خلال شراكة واسعة النطاق مع مؤسسات المجتمع المدني وأطراف سياسية مختلفة لإنشاء منابر للحوار الديمقراطي، تنظيم المؤتمرات، عقد ورش العمل، وإصدار أوراق سياسات عن أسئلة السياسة الحالية.

