

تنظيم تمويل الأحزاب السياسية

رؤى من الممارسة العملية



تنظيم تمويل الأحزاب السياسية

رؤى من الممارسة العملية

أوغسطين ماغولونودو، إيلين فالغويرا، زيفانياس ماتسيمبي

Netherlands Institute for
Multiparty Democracy



المعهد الهولندي للديمقراطية المتعددة الأحزاب
(NIMD)

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات
(International IDEA)

إن المعهد الهولندي للديمقراطية المتعددة الأحزاب هو منظمة
لمساعدة الديمقراطية، أنشأتها الأحزاب السياسية في هولندا لدعم
الأحزاب السياسية في الديمقراطيات الناشئة. ويوفر المعهد الهولندي
للديمقراطية المتعددة الأحزاب (NIMD)، تحديداً، المساعدة في
عمليات الحوار بين الأحزاب السياسية في البلدان المستفيدة من
البرنامج والتطوير المؤسسي للأحزاب البرلمانية وشبكات للتعاون
بين المجتمع السياسي والمدني. ويلتزم المركز التزاماً صارماً بمبادئ
الملكية والحيادية والشفافية، ويقر بأن الديمقراطيات نابعة محلياً من
الأوطان ولا يمكن استيرادها من الخارج.

إن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات هي منظمة حكومية
دولية تدعم الديمقراطية المستدامة في جميع أنحاء العالم. وتمثل
مهمتها الأساسية في دعم التغيير الديمقراطي المستدام من خلال
توفير المعرفة المقارنة، والمساعدة في الإصلاح الديمقراطي، والتأثير
على السياسات والسياسة.

ولدى المؤسسة برنامج محدد لبناء الدساتير، يعمل على رفع
مستويات الوعي حول الدور الذي تلعبه عمليات بناء الدساتير
في إدارة الصراعات وتعزيز الديمقراطية. وينطوي هذا العمل
على توفير المساعدة التقنية والمعرفة، وإمكانية الوصول إلى دروس
تعليمية للجهات الفاعلة الوطنية والدولية المشاركة في عمليات
بناء الدساتير. وتقدم المؤسسة أيضاً خدماتها لحشد واسع من
ممارسي وضع الدساتير حول العالم، من خلال منابر الحوار الفعلية
والافتراضية. ويمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات على موقع
المؤسسة الإلكتروني: www.idea.int

كما قدم المعهد الدعم بطرق تراعي السياق، وبناءً على طلب من
شركائه في عمليات الإصلاح الدستوري، في بلدان مثل بوليفيا،
إكوادور، غانا، كينيا، ملاوي، تنزانيا، زامبيا وزمبابوي.
ويدير المعهد مركزاً صغيراً للمعرفة والاتصال، لا يقتصر على تيسير
تبادل المعلومات بين بلدان الجنوب بشأن مواضيع محددة فحسب،
بل يصدر أيضاً بانتظام منشورات وأشرطة فيديو وغيرها من
المواد. ويمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات على موقع المعهد
الإلكتروني: www.nimd.org

تنويه

لا تعكس الآراء الواردة في هذا التقرير بالضرورة آراء المؤسسة أو المعهد أو مجلسي إدارتهما
أو الأعضاء في هئتيهما العامتين.

جميع السجلات والنتائج في تقرير المؤتمر المائل نابعة من المناقشات التي جرت أثناء مؤتمر
حول "الإطار القانوني المنظم للأحزاب السياسية: موضوع تمويل الأحزاب"، والذي عقد
في العاصمة التنزانية دار السلام، في تموز/ يوليو ٢٠١٢.

المحتويات

٤	تقديم د. أوغستين تيتاني ماغولونودو
٦	مقدمة
٧	١. فهم تمويل الأحزاب السياسية
١٠	٢. تمويل الأحزاب السياسية في الممارسة العملية: دراسات حالة
١٠	١.٢ دراسة حالة غانا
١٣	٢.٢ دراسة حالة موزمبيق
١٥	٣.٢ دراسة حالة تنزانيا
١٧	٤.٢ دراسة حالة بوروندي
١٩	٥.٢ دراسة حالة أوغندا
٢١	٦.٢ دراسة حالة ملاوي
٢٣	٣. التمويل السياسي في دول أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى: التحديات والفرص المشتركة
٢٦	٤. الممارسات الجيدة والدروس المستفادة والتوصيات
٢٦	١.٤ الممارسات الجيدة
٢٦	٢.٤ الدروس الرئيسية
٢٧	٣.٤ التوصيات
٣٠	المراجع
٣١	قراءات إضافية
٣٢	ملحق

تقديم

عقد المعهد الهولندي للديمقراطية المتعددة الأحزاب (NIMD) بالشراكة مع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) ومركز تنزانيا للديمقراطية (TCD) مؤتمراً في موضوع: "الإطار القانوني المنظم للأحزاب السياسية: موضوع تمويل الأحزاب" في الفترة من ١٠ إلى ١٢ تموز/ يوليو ٢٠١٢ في فندق 'وايت ساندرز' بالعاصمة التنزانية دار السلام.

وقد جمع المؤتمر بين كبار ممثلي الأحزاب السياسية في البلدان التي ينشط بها المعهد الهولندي للديمقراطية المتعددة الأحزاب في أفريقيا، وانضم لهم خبراء وممارسون من داخل أفريقيا وخارجها. وهياً المؤتمر محفلاً فريداً للمعهد الهولندي للديمقراطية المتعددة الأحزاب والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وشركائهما من أجل إعادة النظر في مسألة تمويل الأحزاب السياسية، كسؤال إصلاحي هام تواجهه العديد من النظم الديمقراطية. وقد صمم المؤتمر على نحو يتيح أكبر فرصة ممكنة للأحزاب السياسية لكي تعرض خبراتها من الممارسة العملية، وتستفيد في الوقت ذاته من إسهامات عدد محدود من الخبراء المتخصصين.

وخلال المؤتمر، أعاد المشاركون تقييم مسألة دور المال في الحياة السياسية، وتبادلوا الخبرات وتناقشوا بشأن النماذج المتعددة لتمويل الأحزاب، ووقفوا على أفضل الممارسات فيما يتعلق بكيفية تنظيم تمويل الأحزاب وتنفيذه. وطرحوا أربعة أسئلة رئيسية للنقاش في المؤتمر: ما هو تمويل الأحزاب السياسية وما هي أهميته؟ وما هي النماذج المختلفة لتمويل الأحزاب وما هي القواعد المنظمة له؟ وكيف تُطبق تلك النماذج المختلفة في الممارسة الفعلية؟ وكيف يؤثر التمويل على ترسيخ الديمقراطية بوجه عام، وعلى حياة الأحزاب السياسية وسير عملها؟ وما هي الاعتبارات الأساسية التي يتعين مراعاتها في إصلاح الأطر القانونية الحاكمة لتمويل الأحزاب استناداً إلى الخبرات

المعهد الهولندي الإقليمي في أفريقيا، أبقى التنازليون باهم مفتوحاً لاستضافة الفعاليات الإقليمية. وقد حظي هذا المؤتمر بشرف حضور نائب رئيس جمهورية تنزانيا المتحدة، الدكتور محمد غريب بلالي، ولهذا نحن مدينون له بخالص الامتنان. ونتقدم بالشكر لجميع مقدمي العروض الإيضاحية والمناقشين لجهودهم من أجل إثراء هذا المؤتمر. وكذلك يستحق الفريق الأساسي الذي نظم هذا المؤتمر العرفان والتقدير. فمن المعهد الهولندي للديمقراطية المتعددة الأحزاب، تكون الفريق من كل من مونيكا رونزا، وآن-ميكا فان بروكيلين، وأوغسطين ماغولونندو، ومعهم إيلين فالغويرا وسام فان دير ستاك من المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. ونوجه الشكر أيضاً للمشاركين الذين ساهموا في نجاح هذا المؤتمر بمشاركتهم وإسهاماتهم، ونذكر أيضاً زيفانياس ماتسيمبي لبراعته في صياغة هذا التقرير الذي نأمل أن تجدوه مفيداً، فيما نواصل مناقشة تمويل الأحزاب من أجل ترسيخ الديمقراطية.

د. أوغسطين تيتاني ماغولونندو
المنسق الإقليمي لبرنامج أفريقيا في المعهد الهولندي
للمتعددة الأحزاب

والدروس المستفادة من الممارسة العملية على الصعيدين الإقليمي والعالمي؟

ويقدم هذا التقرير ملخصاً لوقائع المؤتمر، ويعرض للقضايا الرئيسية التي نوقشت والأسئلة التي طرحت والنتائج والدروس المستفادة. كما يعرض التقرير لدراسات حالة من بوروندي، ملاوي، أوغندا، غانا، موزمبيق وتنزانيا، كانت قد أثرت المناقشات أثناء المؤتمر.

ومن خلال ردود أفعال المشاركين، تبين أن المؤتمر لم يتناول موضوعاً هاماً وذا صلة فحسب، وإنما جاء أيضاً في الوقت المناسب، فما زالت غالبية بلدان أفريقيا تعمل على مبادرات تهدف إلى تعزيز الأجندة الديمقراطية، والأطر القانونية المنظمة للأحزاب السياسية تعد جزءاً لا يتجزأ من مثل تلك الإصلاحات.

وفيما يتعلق بالمعهد الهولندي للديمقراطية المتعددة الأحزاب والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، فقد برهنت المنظمتان مرة أخرى من خلال شراكتهما في هذا المؤتمر مدى تقاربهما، وأهمية استفادة كل منهما من الميزة النسبية التي تتمتع لها المنظمة الأخرى في دعم عملية التحول الديمقراطي في القارة الأفريقية.

ونود أن ننتهز هذه الفرصة لتقديم خالص الشكر لكل من جعل هذا المشروع المشترك ممكناً، ونخص بالذكر مديري المنظمتين هانز برونينغ وفيدار هيلجيسين، لقيادتهما عملية تعميق الشراكة الاستراتيجية بين المعهد الهولندي للديمقراطية المتعددة الأحزاب والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.

ونود أيضاً أن نشكر مجلس إدارة مركز تنزانيا للديمقراطية وإدارته وفريقه لاستضافتهم هذا المؤتمر. ففي سياق برنامج

مقدمة

على تمويلها. ونظراً لأهمية الأحزاب السياسية والدور الذي يلعبه المال في عالم السياسة، فهناك إجماع متزايد بشأن اعتبار الأحزاب السياسية هيئات عامة ينبغي أن تخضع لصورة من صور القانون العام. ومن ثم، فالأحزاب في غالبية النظم الديمقراطية تنظم وفقاً لإطار قانوني ما. ومع ذلك، فالنقاش يتمحور حول النطاق الذي ينبغي أن يمتد إليه مثل ذلك التشريع، وماهية مجالات الأحزاب السياسية التي يتعين التشريع بشأنها.

وفيما يتعلق بتنظيم تمويل الأحزاب السياسية، يظهر عدد من الأسئلة الهامة التي يتعين على الإطار القانوني المعني مواجهتها: كيف تحصل الأحزاب السياسية على الأموال؟ وما هو مقدار هذه الأموال؟ ومتى؟ وكيف تنفقها؟ وكم تنفق؟ وكانت هذه الأسئلة وغيرها محور تركيز المؤتمر.

وقد اتضح من المناقشات التي عقدت أنه، لدى تناول تلك الأسئلة، لا يوجد حل واحد مناسب للجميع، لأن النظام الديمقراطي لا يعمل في فراغ، فهناك سياقات اجتماعية وتاريخية وسياسية واقتصادية تؤثر في كيفية عمل كل نظام ديمقراطي، ومن ثم يختلف تناول تلك الأسئلة من بلد إلى آخر.

وأما فيما يتعلق بهيكل هذا التقرير، فقد صمم على النحو الآتي: يؤسس القسم التالي لفهم مشترك لمعنى تمويل الأحزاب السياسية، وتتبعه نظرة أقرب على الوضع القائم في ستة بلدان (غانا، موزمبيق، تنزانيا، بوروندي، أوغندا وملاووي) في صورة دراسات حالة. ويسلط القسم الرابع الضوء على أنظمة تمويل الأحزاب السياسية في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، حيث يناقش التحديات والفرص بالتفصيل. ويختتم التقرير بتسليط الضوء على أفضل الممارسات وأهم الدروس وتوصيات تضع تصوراً للمضي قدماً.

في يومنا هذا، يكاد يكون من غير الممكن تخيل أن يكون هناك نظام ديمقراطي فاعل دون أحزاب سياسية. فالأحزاب السياسية تستطيع أن تؤدي مجموعة واسعة من المهام، وتضطلع بذلك بالفعل، مثل: تجميع المصالح والتعبير عنها، وضع مقترحات للسياسات العامة في إطار تنافسي بما يعبر عن آراء الناس ويتيح لهم اختيارات مختلفة، اختيار مرشحين للمناصب المنتخبة، تنظيم السلطة التشريعية، تنسيق تشكيل الحكومة ونشاطها، اجتذاب القادة والمؤيدين والربط بينها، وإدارة الحملات الانتخابية.

ونظراً لكونها منظمات معقدة تحتل موقع القلب من النظام الديمقراطي، تحتاج الأحزاب السياسية إلى الموارد المالية حتى تؤدي مهامها، فالمال هو وقود ماكينة الحزب الذي لا غنى عنه لاستمرار دورها. وعلاوة على المال، تتوفر للأحزاب السياسية في كثير من الأحيان موارد غير نقدية مثل الاستفادة من منشآت الدولة وإعلامها أو وسائلها، ويمكن أن تكون لتلك الموارد إسهامات قيّمة في قدرة الأحزاب على تنظيم أنفسها. وفي بعض الحالات، يمكن أن تخسر الأحزاب الانتخابات أو تفوز بها قبل إجرائها بوقت طويل لا لسبب إلا لما تتمتع به أو تفتقر إليه من موارد. وفي حالات أخرى، تتأثر كيفية ممارسة الأحزاب للديمقراطية داخليا - أو عدم ممارستها - بأسلوب تمويل تلك الأحزاب وكيفية توزيع الموارد داخلها.

وعلى الرغم من أن المال مورد هام في عالم السياسة، فمن الممكن في الوقت ذاته أن يشكل خطراً إذا لم تخر إدارته أو تنظيمه بصورة جيدة، وقد تنهياً فرص للحزب الحاكم لإساءة استغلال المال نظراً لكونه يتحكم بالمال العام. وتنتشر حالات إساءة الاستغلال انتشاراً كبيراً في الأنظمة الديمقراطية الناشئة في أفريقيا، والتي تعمل في سياقات تعوزها الموارد، ويصعب فيها اقتفاء أثر المصادر المختلفة التي يمكن أن تستخدمها الأحزاب السياسية للحصول

1. فهم تمويل الأحزاب السياسية

Y

كياتان خاصة إلا أنها تعمل في سياق محدود الموارد، ولا سيما في أفريقيا، حيث نجد أن اشتراكات العضوية، التي تمثل أحد مصادر الدخل الهامة للأحزاب، محدودة للغاية.

ويمكن تخصيص التمويل العام للأحزاب السياسية على نحو مباشر أو غير مباشر. والتمويل المباشر تمويل نقدي، فيما يمكن أن يتكون التمويل غير المباشر من مزاي متعددة مثل الإعفاءات الضريبية، الانتفاع المجاني بوسائل الإعلام العام، استخدام المنشآت العامة دون مقابل لعقد أنشطة الحملات الانتخابية أو الاجتماعات، استخدام المساحات العامة دون مقابل لنشر المواد الدعائية للحملات الانتخابية، واستخدام المواصلات أو البريد دون مقابل أو بأسعار مدعومة. ولا تحتاج الدولة إلا أن تضع أهدافاً واضحة ومعايير عادلة ومعقولة للتوزيع. ويصلح التمويل العام غير المباشر للدول ذات الموارد المالية المحدودة، كما هو الحال في غالبية الدول الأفريقية. وفي بعض الحالات، تخصص حصص من الأموال العامة بموجب القانون لتمويل نفقات محددة للأحزاب السياسية.

ويمكن اعتماد واحد من ثلاثة نماذج أو معايير لتخصيص الموارد العامة: النموذج النسبي، أو النموذج المنصف، أو مزيج من كليهما. ففي النموذج النسبي، يقسم إجمالي المبلغ المتوفر على الأحزاب السياسية بالتناسب مع عدد الأصوات أو المقاعد التي فاز بها كل حزب في الانتخابات البرلمانية (بالطريقة العادية فحسب)؛ وتزانيا إحدى الدول التي تعتمد هذا النموذج. أما في النموذج المنصف، فتقسم المساعدات بالتساوي بين الأحزاب السياسية، بغض النظر عن نتائج الانتخابات، وهو ما يطبق في بوروندي. وتختار دول أخرى استخدام النموذجين في ذات الوقت، كما هو الحال في تونس وموزمبيق. وأظهر النقاش خلال المؤتمر أن الصيغة المختلطة كانت المفضلة لدى غالبية المشاركين.

تناولت هذه الجلسة ثلاثة أسئلة هامة: ما هو تمويل الأحزاب السياسية وما هي أهميته؟ وما هي النماذج المختلفة لتمويل الأحزاب السياسية؟ وما هي القواعد المنظمة لتمويل الأحزاب السياسية؟ وجاءت إجابات هذه الأسئلة في العروض الإيضاحية التي قدمها الخبراء والمناقشة الافتتاحية العامة للمؤتمر.

ويقصد بتمويل الأحزاب السياسية الموارد المالية أو الأموال التي تقدم إلى الأحزاب السياسية، فيما بين الفترات الانتخابية أو أثناءها، لتغطي نشاطات سياسية مختلفة مثل تكاليف الحملة الانتخابية والأعمال اليومية.

ويمكن للأحزاب السياسية أن تستعين بنوعين من مصادر التمويل: التمويل العام والتمويل الخاص، ويتكون التمويل العام من أموال مخصصة من ميزانية الحكومة على هيئة دعم عام أو موارد غير مالية.

والأحزاب السياسية هي من بين الهيئات الخاصة القليلة التي يحق لها أن تستفيد من التمويل العام، الأمر الذي يفتح المجال لاحتدام الجدل. فإذا ما كانت هيئات خاصة، فلماذا إذن تتلقى تمويلًا عامًا؟ ويقول من ينتقدون التمويل العام إن الأحزاب، لكونها منظمات تطوعية، ينبغي ألا تعتمد على تمويل الدولة نظراً لأن ذلك قد يؤثر على استقلاليتها.

غير أن الدور الحيوي الذي تلعبه الأحزاب السياسية في المجال العام هو الأساس المنطقي لحصولها على التمويل العام. وتوفير التمويل العام للأحزاب السياسية يعد بمثابة آلية لتوسيع مستويات التنوع وإدخال فاعلين ومجموعات مختلفة إلى الساحة السياسية، بغرض تعزيز المنافسة الديمقراطية ومحاربة الفساد وأي نفوذ غير مقبول للمصالح الخاصة. وعلاوة على ذلك، فعلى الرغم من كون الأحزاب السياسية

إيجاد مجال منصف للتنافس السياسي، وإقامة نظام ديمقراطي سليم وتنافسي.

وفي بعض الدول التي تسمح بالتمويل الخاص، توضع أحكام لتنظيم حصول الأحزاب السياسية على هذا التمويل واستخدامه. ويهدف تحديد سقف للتبرع، إلى منع الأحزاب والمرشحين الذين يتوفر لهم قدر كبير من الموارد من أن يطغوا على من ليس لديهم القدر الكافي. إلا أن غالبية الدول الأفريقية لا تضع حدوداً للمبالغ التي يمكن التبرع بها للأحزاب والمرشحين. وفي بعض البلدان، يوضع حد أدنى للتمثيل السياسي لا يفرض سقف التبرعات إلا على الأحزاب التي تتخطاه. ويمكن كذلك وضع حدود للمبالغ التي يمكن لكل حزب سياسي أو مرشح إنفاقها في الحملات الانتخابية، مع إلزامهم بأن يفصحوا عن التبرعات التي تصلهم وعن حجم إنفاقهم، وبيان أسماء الأفراد أو المنظمات التي تبرعت لهم وحجم تلك التبرعات. وعلى الرغم من ذلك، تجدر الإشارة إلى أن وضع حدود على الإنفاق أمرٌ قليل الشيع، ولا سيما في أفريقيا.

وقد تحظر بعض مصادر التمويل حسب الواقع القائم في كل بلد. وتعد أكثر أنواع التبرعات المحظورة شيوعاً هي التبرعات الأجنبية، والمجهولة المصدر، وتبرعات الشركات المملوكة جزئياً للحكومة أو المتعاقدة معها. وعلاوة على ذلك، يمكن منع الجماعات الإرهابية والهيئات الدينية، أو الأطراف الفاعلة من المتورطين في أنشطة إجرامية من تقديم المساهمات.

ومن أجل إقامة نظام حزبي فعال، تشجع الأحزاب السياسية على مراعاة التوازن في استعانتها بالمصادر المختلفة. فعلى الرغم من أهمية التمويل، إلا أن الاعتدال عليه أكثر من اللازم يمكن أن يتسبب في فقدان الأحزاب السياسية لاندماجها

إلا أن كيفية تخصيص التمويل العام تختلف أيضاً من بلد لآخر فيما يتعلق بالتوقيت والغرض. فبعض البلدان تقدم تمويلاً عاماً من أجل الحملات الانتخابية فقط (مثل بوروندي)، فيما تقدم دول أخرى المال العام لتمويل الأعمال اليومية للأحزاب السياسية في الفترات بين الانتخابات (مثل تنزانيا). أما بلدان مثل موزمبيق، فتقدم التمويل العام للعمل اليومي للأحزاب، وكذلك للحملات الانتخابية.

وتعتمد بلدان مثل تنزانيا وملاوي نظام الحد الأدنى من التمثيل السياسي الذي يتعين على الأحزاب السياسية استيفاؤه حتى تستحق الأموال، بينما تقدم بلدان أخرى هذه المنح لجميع الأحزاب السياسية ذات الكيان القانوني. ونظام الحد الأدنى الأكثر شيوعاً عالمياً هو درجة القبول التي يحظى بها الحزب بين صفوف الناخبين، والذي يقاس بعدد الأصوات التي حصدها الحزب في الانتخابات البرلمانية السابقة، أو عدد المقاعد التي حصل عليها في هيئة منتخبة.

ويوزع تمويل الحملات الانتخابية في بلدان مثل موزمبيق قبل الانتخابات، بناء على عدد المرشحين عن الحزب، بينما لا تقدم بلدان أخرى الأموال إلا بعد الانتخابات، بناء على نتائجها (وهو الحال في بوروندي).

ويحق للأحزاب السياسية كذلك الحصول على تمويل خاص. ويمكن أن يكون ذلك التمويل نقدياً أو في هيئة مساهمات عينية. ويمكن أن تتنوع مصادر التمويل الخاص بين التبرعات الخاصة (محلية أو أجنبية)، أو استثمارات يمتلكها الحزب ذاته، أو رسوم العضوية، من بين مصادر أخرى.

ودائماً ما يستكمل التمويل العام والتمويل الخاص بإطار تنظيمي يعزز المساءلة والشفافية ويقيّد الفساد، وصولاً إلى

مع جمهور الناخبين، وأن تكفل للممولين الخاصين نفوذاً غير مقبول فيها، وأن تبعد أنظارها عن المصالح العامة. ويمكن للتمويل العام كذلك أن يعرض استقلالية الأحزاب السياسية للخطر.

ويتم إنشاء هيئات مؤسسية لمراقبة إنفاذ القواعد التنظيمية الموضوعة. وفي العادة، تكلف بالرقابة هيئة حكومية لها سلطة قانونية لإنفاذ القانون وفرض عقوبات على منتهكيه.

ويمكن أن تكون تلك الهيئة هي لجنة مراقبة الانتخابات، أو إحدى المؤسسات الحكومية، أو الهيئة المسؤولة عن المراجعة المحاسبية، أو إحدى المحاكم، أو إدارة تسجيل الأحزاب، أو غيرها. والأكثر شيوعاً في أفريقيا هو الاستعانة بلجان مراقبة الانتخابات. وفي حالة إخفاق هذه الهيئة في ممارسة سلطاتها، يمكن أن يتولى المجتمع المدني والإعلام الدور الرقابي.

٢. تمويل الأحزاب السياسية في الممارسة العملية: دراسات حالة

وقد أخذت كل دراسة حالة الجوانب الرئيسية التالية في الاعتبار: موارد التمويل، طرائق التمويل ومعايير، وآليات المراقبة والإشراف الموضوعية في كل بلد.

١.٢ دراسة حالة غانا

نظام حزبي تنافسي وفعال دون تمويل عام؟ كيف نجحت الأحزاب السياسية في غانا، والآفاق المستقبلية لتمويل الأحزاب

الدروس المستفادة

- استمرت الأحزاب السياسية في غانا في التطور وإثبات ذاتها كمؤسسات ديمقراطية قوية نسبياً دون إعانات من الدولة.
- تعد غانا إحدى أكثر الأنظمة الديمقراطية تنافسية واستقراراً نسبياً، ولديها نظام حزبي فعال وتقع في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.
- يعطي الإطار القانوني لتمويل الأحزاب السياسية في غانا الأحزاب الحرية في جمع الأموال لأعمالها وحملاتها الانتخابية من خلال تبرعات مؤيديها وأعضائها، وبيع المواد الترويجية، فضلاً عن تحصيل اشتراكات الأعضاء والرسوم المفروضة عليهم، ومن المنشآت التجارية الوطنية. لا يوجد حد أقصى للتبرعات أو متطلبات للإفصاح عن هوية المتبرعين.
- لا يضع القانون أي حدود للمبالغ التي يحق لحزب أو مرشح أن ينفقها، ولا يوجد إلزام بالإفصاح عن كيفية إنفاق أمواله، لذا تتفق الأحزاب السياسية والمرشون بمبالغ طائلة خلال فترة الانتخابات، ولا يفصح عن الأرقام الفعلية لمفوضية الانتخابات.
- تلتزم الأحزاب السياسية بالكشف عن أصولها وإيراداتها ومصادر تلك الأصول والإيرادات علانية، وأن تنشر تقارير المراجعة السنوية لمالياتها.

عرضت هذه الجلسة للخبرات التي تم تبادلها بين المشاركين بشأن الممارسات التي تصلح والتي لا تصلح وأسباب ذلك، فيما يتعلق بنماذج تمويل الأحزاب والقواعد المنظمة له في بلدانهم، على هيئة دراسات حالة عن كل دولة. وكان الهدف من هذه الدراسات تحقيق ثلاثة أهداف:

أ. زيادة التعمق في توضيح آليات تمويل الأحزاب، مع تركيز خاص على كيفية تأثر الأحزاب السياسية بتطبيق تلك الآليات.

ب. الوقوف على بعض الجوانب الأشد إثارة للخلاف في تمويل الأحزاب السياسية.

ج. النظر في بعض مبادرات الإصلاح التي يجري تطبيقها مؤخراً في مجال تمويل الأحزاب، وكيف تتعامل تلك المبادرات مع المسائل الخلافية.

وبأخذ تلك الأهداف في الاعتبار، وقع الاختيار على البلدان الآتية لإعداد دراسات حالة: غانا، موزمبيق، تنزانيا، بوروندي، أوغندا وملاوي. وتكونت كل دراسة حالة من جزأين، يقدم أولهما لمحة عامة عن العناصر الرئيسية في الإطار أو الأطر القانونية التي تنظم تمويل الأحزاب السياسية في كل بلد. أما الجزء الثاني فيقف على خبرات الأحزاب السياسية وبيئتها فيما يخص العمل في ظل الإطار القانوني المذكور الذي ينظم تمويل الأحزاب. وطلب من كل بلد من البلدان المذكورة أن يركز، فيما يتعلق بالخبرات المحددة، على مجال معين، بهدف ضمان أن تعكس الخبرات بعض الجوانب المميزة التي ينفرد أو يمتاز بها كل بلد. وقد أعدت دراسات الحالة على النحو الذي يولي الاهتمام المطلوب لكل من الأهداف الثلاثة لهذه الجلسة. ولأغراض العرض والمناقشة، عرضت دراسات الحالة في أزواج لتعكس بعض التجارب المتباينة.

مالية. وفيما ينص القانون على تلك العقوبات، إلا أنها لا تطبق في الواقع.

ويقر القانون نوعين من التمويل العام غير المباشر للأحزاب السياسية المتنافسة ومرشحي الرئاسة خلال فترات الانتخابات: فترات بث في وسائل إعلام الدولة دون مقابل لعرض برامجهم ورسائل حملاتهم، وإمكانية لاستخدام مركبات عامة وفقاً لعدد المرشحين الذين يرشحهم كل حزب في الانتخابات. وتتولى المحكمة العليا الغانية مسؤولية ضمان تطبيق هذه الأحكام القانونية.

وتجمع الأحزاب السياسية المسجلة في غانا التمويل لأعمالها وحملاتها الانتخابية بالأساليب التقليدية، بما يشمل تبرعات المتعاطفين مع الحزب وأعضائه، وبيع المواد الترويجية، واشتراكات الأعضاء والرسوم المفروضة عليهم.

وفي المجمل، يترك الإطار القانوني لتمويل الأحزاب السياسية في غانا إلى حد كبير الحرية للأحزاب في جمع الأموال الخاصة بأعمالها وحملاتها الانتخابية. وعلى الرغم من أن الأحزاب الحاكمة تتمكن من جمع مبالغ أكبر من أحزاب المعارضة، إلا أن ذلك لا يمكن أن يعزى للإطار القانوني أو تطبيقه. والقانون الحالي يسمح بتمويل الشركات للأحزاب السياسية دون أي حدود، إلا أنه يشترط الإفصاح عن هوية الممولين الكبار للأحزاب. ومع ذلك، فالنقاش الحالي بشأن الإصلاح يدعو إلى تشديد الرقابة العامة على التمويل الخاص للأحزاب السياسية في غانا من خلال الأخذ بتشريعات يلزم بالإفصاح عن هوية المساهمين أو الممولين الكبار للأحزاب السياسية الذين يتجاوزون حداً معيناً للتمويل.

ولا يعني اعتماد الأحزاب السياسية في المقام الأول على مصادر خاصة أن تمويل الأحزاب لم يكن مثاراً للنقاش في

- نال لدى الغانيين ارتباط تاريخي بالأحزاب السياسية وبتقديم المساعدة اللازمة لبقائها، حيث ينتمي ٦٣ بالمئة من المواطنين الغانيين إلى أحزاب سياسية.
- لدى غانا كذلك منظمات مجتمع مدني ومنظمات دولية نشطة تقدم العون للأحزاب السياسية، ولا سيما أحزاب المعارضة، لكي تحافظ تلك الأحزاب على وجود نشط في الساحة السياسية.

إن غانا هي أحد البلدان التي تتمتع بتقاليد ممتدة في ميدان التمويل الخاص للأحزاب السياسية. فمنذ أن نالت استقلالها في عام ١٩٥٧، تعتمد الأحزاب السياسية على التمويل الخاص، والذي يتراوح بين تبرعات الأعضاء ومنح كبيرة من المنشآت التجارية.

ولا يسمح القانون إلا بالتمويل من مؤيدي الحزب والمنشآت التجارية الوطنية، أما غير المواطنين أو الحكومات الأجنبية أو المنظمات غير الحكومية، فلا يسمح لهم إلا بتقديم المساعدة لمفوضية الانتخابات، إذا كانت تلك المساعدة ذات فائدة جماعية للأحزاب السياسية المسجلة قانونياً. ولا توجد حدود أو متطلبات للإفصاح عن هوية الممولين، ولا يضع القانون كذلك أي حدود لما يمكن أن ينفقه حزب أو مرشح ما، ولا يوجد إلزام بالإفصاح عن كيفية إنفاقهم للتمويل، لذا، وعلى الرغم من إنفاق الأحزاب والمرشحين لمبالغ كبيرة خلال فترة الانتخابات، فلا تعرف هيئة إدارة الانتخابات أو أي جهة أخرى أي تفاصيل حول حجم الموارد التي أنفقت أو مصادرهما.

وبموجب القانون، يتعين على الأحزاب السياسية أن تكشف عن أصولها وإيراداتها علانية، وعن مصادر تلك الأصول والإيرادات، لمفوضية الانتخابات، وأن تنشر تقارير المراجعة السنوية لمالياتها. ويتعرض من يخالف القانون إلى عقوبات

المعاملات المالية للأحزاب السياسية، بغرض الحد من الفساد السياسي وضمان الشفافية بشأن مصادر التمويل، وضمان العدل والمساواة في المنافسة الانتخابية. فغياب قواعد صارمة لتنظيم التمويل الخاص وعدم توفر التمويل العام للأحزاب، هو ما يؤثر على المشهد الحزبي في غانا.

وفي السنوات الأخيرة، بدأ النقاش حول التمويل العام للأحزاب السياسية في غانا. وقدمت مقترحات محددة للحكومة، بقيادة مفوضية الانتخابات ومنظمات المجتمع المدني. ومن المثير للاهتمام أن هذا النقاش لم يصل إلى أي نتائج إلى الآن؛ حيث أن طبيعة النظام الحزبي في غانا تعد أحد أسباب "عدم" إحراز تقدم في هذا الشأن. فذلك البلد لديه نظام يقوم واقعياً على حزبين رئيسيين يتبادلان الحكم، وعندما يكون أحدهما في صفوف المعارضة تظهر لديه حوافز المناذاة بالتمويل العام، إلا أن تلك الحوافز تختفي مع وصول ذلك الحزب إلى السلطة.

وتقوم المناذاة بتقديم التمويل العام للأحزاب على حجتين، أولهما الاعتقاد بأنه إذا لم يستثمر الجمهور العام في تمويل الأحزاب من خلال التمويل العام، فلن يكون هناك أساس لوضع قوانين صارمة للرقابة العامة على تمويل الأحزاب السياسية. وثانياً، من المفهوم أن التمويل العام يمكن استخدامه كوسيلة لمحاربة الفساد في تمويل الأحزاب السياسية.

البلاد، لأن النقاش حول هذه المسألة كان يدور حتى قبل أن تحصل البلاد على استقلالها.

وهناك ثلاثة عوامل محددة توضح كيفية استمرار الأحزاب السياسية في غانا في التطور وإثبات ذاتها كمؤسسات ديمقراطية قوية نسبياً، دون الحصول على معونات من الدولة:

أولاً، أظهر الغانيون ارتباطاً بالأحزاب السياسية عبر السنين على خلاف غالبية الديمقراطيات الأفريقية، حيث ينتمي ٦٣ بالمئة من مواطني غانا لأحزاب. وقد أسهمت هذه السمة التي يمتاز بها المجتمع الغاني في الطبيعة التنافسية والحوية للنظام الحزبي في غانا بقدر كبير.

ثانياً، توجد منظمات مجتمع مدني ومنظمات دولية نشطة تدعم الأحزاب السياسية، ولا سيما أحزاب المعارضة، لتتمكن من الحفاظ على وجود نشط على الساحة السياسية. وبجانب الدعم المادي، أتاحت هذه المنظمات لبعض المرشحين في سنوات الانتخابات التفاعل مع الناخبين والدخول في مناظرات حول القضايا التي تهمهم. وتخطى مثل هذه اللقاءات بدعاية واسعة، ومن المؤكد أنها توفر على الأحزاب السياسية بعض الأموال التي يمكن توجيهها لاستخدامات أخرى.

ثالثاً وأخيراً، تلعب المفوضية الوطنية للإعلام، جنباً إلى جنب مع رابطة الصحفيين الغانيين، دوراً هاماً برصدهما للتغطية الإعلامية لأنشطة جميع الأحزاب السياسية ومرشحي الانتخابات الرئاسية، لضمان حصول الجميع على تغطية متساوية في إعلام الدولة، ولضمان أن الإعلام الخاص يحقق توازناً عادلاً وحيادية في تغطياته السياسية.

وعلى الرغم من المميزات الثلاث المذكورة فيما سبق، ظهرت مطالبات بإصلاحات قانونية تضع رقابة عامة أكبر على

الحزبي في موزمبيق بحوية نظيره الغاني؛ فالأحزاب السياسية تكاد تختفي في الفترات بين الانتخابات، باستثناء تلك التي لها تمثيل برلماني، مثل الحزب التاريخي المهيمن، 'حزب جبهة تحرير موزمبيق - فريليمو (FRELIMO)' وخصمه السابق في الحرب الأهلية 'حزب المقاومة الوطنية الموزمبيقية - رينامو' (RENAMO).

ونظراً لأن الإطار القانوني لتمويل الأحزاب يطبق في ظل نظام حزب مهيمن راسخ الجذور، فإن ضمان إقامة نظام حزبي تعددي يتمتع بالحوية والتنافسية أمر جوهري. ومن المسائل التي قد تثير الجدل في البيئات من هذا القبيل: معايير تخصيص التمويل العام، توقيت دفع المبالغ المخصصة لكل حزب، واستقلالية السلطة المنظمة، إلى آخره. وقد تعرضت دراسة الحالة بعين نقدية لكيفية علاج هذه الجوانب الإشكالية، وتجارب الأحزاب ومصادر قلقها.

ويخصص التمويل العام الدوري للأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان. فيتلقى كل حزب مبلغاً يتناسب مع عدد أعضائه المنتخبين. وتتحمل الأحزاب السياسية مسؤولية هذا التمويل أمام وزارة المالية. وقد اعترضت الأحزاب السياسية المعارضة على هذا المعيار نظراً لكونه ينطوي على عدم التكافؤ في المنافسة، ويضع عائقاً أمام قيام نظام ديمقراطي أكثر حيوية. وترى هذه الأحزاب السياسية أن يقسم التمويل بالتساوي بين جميع الأحزاب المسجلة، بما في ذلك الأحزاب التي لم تفز بأي مقاعد في البرلمان، لأنها تمثل جزءاً من الناخبين ودفاعي الضرائب الذين يتحملون تكلفة هذا التمويل العام.

وفي سنوات الانتخابات، تنص الموازنة العامة على مخصصات لتمويل جميع الأحزاب السياسية المتنافسة، بما في ذلك الأحزاب السياسية غير الممثلة في البرلمان. وتحدد مفاوضات الانتخابات معايير التوزيع. ويقسم المبلغ الإجمالي إلى ثلاثة

٢.٢ دراسة حالة موزمبيق:

التمويل الحكومي ونظام الحزب المهيمن: معضلات وتحديات

الدروس المستفادة

- تحصل الأحزاب السياسية في موزمبيق على إعانات عامة دورية لا لتغطية نفقات عملها كمنظمات سياسية بصفة عامة فحسب، وإنما أيضاً لتغطية حملاتها الانتخابية.
- خلال عام الانتخابات، يخصص مبلغ من الموازنة العامة لتمويل الانتخابات.
- ويوزع تمويل الحملات الانتخابية قبل الانتخابات.
- ويخصص التمويل العام على أساس نظام مختلط (بين التناسب والمساواة).
- وتستفيد الأحزاب السياسية كذلك من التمويل غير المباشر (الإعلام المجاني، والمنشآت والإعفاءات الضريبية).
- وتلتزم الأحزاب السياسية بالإفصاح عن إيراداتها (الممولين والمبالغ) ومصروفاتها سنوياً.
- وتوضح حالة موزمبيق أن التمويل عندما لا يوزع في توقيت مناسب، يؤثر سلباً على تنافسية الأحزاب السياسية.
- ويطبق الإطار القانوني لتمويل الأحزاب في ظل نظام حزب مهيمن راسخ الجذور.
- وتوضح دراسة حالة موزمبيق أن تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية أمر هام، إلا أنه لا يسهم بالضرورة في إقامة نظام حزبي فعال وديمقراطية تنافسية.

بخلاف الوضع في غانا، تحصل الأحزاب السياسية في موزمبيق على إعانات عامة دورية، لا لتغطية نفقات عملها كمنظمات سياسية بصفة عامة فحسب، وإنما أيضاً لتغطية حملاتها الانتخابية. وعلى الرغم من ذلك، فلا يتمتع النظام

أجزاء متساوية، يوزع الثلث الأول بالتساوي بين جميع مرشحي الرئاسة، ويوزع الثلث الثاني على الأحزاب بالتناسب مع عدد المقاعد التي حصلت عليها في البرلمان، أما الثلث الأخير، فيوزع على جميع الأحزاب السياسية والائتلافات المتنافسة بالتناسب مع عدد مرشحيها.

ومن الواضح أن الأحزاب الممثلة في البرلمان استفادت من هذه المعادلة على نحو أكبر، ولا سيما الحزب الحاكم الذي يستأثر بأكثر من ثلاثة أرباع مقاعد البرلمان. ويضاف ذلك إلى الميزة التي يتمتع بها الحزب الحاكم في الاستفادة من موارد الدولة، خاصة في ظل عدم وضوح الخط الفاصل بين موارد الدولة وموارد الحزب الحاكم.

وتدفع المبالغ المخصصة لتمويل الانتخابات على ثلاث مراحل، للأحزاب والمرشحين الذين تأكدت مشاركتهم فيها. فيدفع نصف الأموال المخصصة لكل حزب قبل بداية الحملة الانتخابية، وبقية المبلغ على دفعتين خلال فترة الحملة التي تمتد ٤٥ يوماً وأحد المسائل الخلافية هنا، أن القانون لا يضع إطاراً زمنياً للحكومة لدفع المبالغ المخصصة.

ونتيجة لذلك، لا يخلو الأمر من التأخر في صرف للتمويل، مما يجعل من المستحيل على الأحزاب السياسية تنظيم أنشطتها الانتخابية والإعداد لها في الوقت المناسب.

ويلتزم المرشحون والأحزاب المتنافسة بتقديم كشف بمصر وفاتهم إلى مفوضية الانتخابات في خلال ٦٠ يوماً بعد الإعلان الرسمي للنتائج.

ويؤدي عدم الالتزام بهذه الإجراءات إلى فرض غرامة على الأحزاب ومنعها من المشاركة في الانتخابات التالية.

ولا تثار تساؤلات حول استقلالية مفوضية الانتخابات كجهة منظمة لتمويل الحملات الانتخابية. وعلى الرغم من ذلك، يتبين من الواقع أن المفوضية لا تملك القدرة على إنفاذ آليات المساءلة. فمنذ عام ١٩٩٤، لم تفرض عقوبة على أي حزب سياسي لعدم تقديم كشف حساب مصروفات حملته الانتخابية، لأن اللجنة تغض الطرف عن منتهكي القانون. ولما كانت مفوضية الانتخابات ليست مؤسسة ذات خبرة في الإدارة المالية، فإن هذا يضعف من آليات المساءلة. ويرى البعض، أن المحكمة الإدارية ينبغي أن تكون الجهة المسؤولة عن مراقبة الأنشطة المالية للأحزاب.

وبالإضافة إلى التمويل العام، تحصل الأحزاب المتنافسة وكذا المرشحون على تمويل غير مباشر خلال فترة الانتخابات في صورة فترات بث مجانية على وسائل الإعلام المملوكة للدولة (الراديو والتلفاز)، واستخدام المنشآت العامة لأغراض الحملات الانتخابية مجاناً. وتراقب مفوضية الانتخابات هذه العملية. ويحق للأحزاب كذلك أن تحصل على إعفاء ضريبي على استيراد مستلزمات أنشطة حملاتها السياسية والانتخابية، وكذلك على الصعيد المحلي لا تفرض عليها أي ضرائب تتعلق بعملها.

كما يحق للأحزاب أن تحصل على التمويل الخاص من داخل البلاد وخارجها، علاوة على حصولها على التمويل العام وتمويل الحملات الانتخابية. ولا يحظر إلا على الحكومات الأجنبية أن تتبرع مباشرة للمرشحين والأحزاب السياسية المتنافسة، ولكن يسمح لها بأن تقدم الدعم للعملية الانتخابية بالتبرع من خلال الموازنة العامة للدولة.

وتنطبق هذه القيود كذلك على الشركات والجهات الحكومية الموزمبيقية. فتلتزم الأحزاب السياسية بالإفصاح عن إيراداتها (من حيث هوية المتبرعين والمبالغ) ومصر وفاتها سنوياً لوزارة العدل التي تتولى تسجيل الأحزاب السياسية.

٣.٢ دراسة حالة تنزانيا:

تنظيم تمويل الحملات الانتخابية في الممارسة العملية:
تجربة تنزانيا مع قانون النفقات الانتخابية

الدروس الرئيسية

- تقدم تنزانيا التمويل العام للأعمال اليومية للأحزاب دون الحملات الانتخابية؛ ومع ذلك، فهناك قانون يضع حداً أقصى للإنفاق الانتخابي.
- ولا يستحق التمويل العام إلا الأحزاب التي لديها على الأقل مقعد واحد في البرلمان.
- وينظر للمعايير التي يقسم على أساسها الدعم العام باعتبارها منحازة للحزب الحاكم ذي الأغلبية في البرلمان.
- وتوجد آليات واضحة لضمان المساءلة والشفافية فيما يتعلق بالتبرعات الخاصة والأجنبية.
- وتلتزم الأحزاب السياسية التي تتلقى تمويلاً من الدولة بالاحتفاظ بدفاتر حسابات منضبطة تقيد فيها الأموال التي تحصل عليها، وأن تقدم تقارير مالية (عن الأموال المحلية والأجنبية) لهيئة تسجيل الأحزاب، يراجعها المراقب المالي/ مراجع الحسابات العام.
- وعلى الرغم من ذلك، فلم تطبق القواعد واللوائح والعقوبات في هذا الشأن إلا نادراً.

تعد تنزانيا مثلاً على نظام الحزب المهيمن في منطقة شرق أفريقيا، وإن كان ذلك النظام مصحوباً بوجود أحزاب سياسية تتمتع ببنیان تنظيمي أفضل نسبياً، وأحزاب معارضة بدأت تحوز قوة لا يستهان بها.

وبموجب القانون، يحق للأحزاب السياسية في تنزانيا تلقي التمويل العام لعملها، ولكن في الواقع، يحدث ذلك على نحو غير منظم. ولا يشمل الدعم العام التمويل المباشر للحملات الانتخابية في فترات الانتخابات. ويسمح للأحزاب السياسية

والإطار القانوني الذي تأخذ به موزمبيق يرجح أن يضمن المساواة بين المتنافسين في المعترك السياسي، مقارنة بدول أفريقية أخرى، ولكن يبقى الإطار القانوني القائم لتمويل الأحزاب مبهماً بدرجة تجعله غير قابل للإنفاذ بصورة فعالة. ومن ثغراته غياب حد أقصى للتمويل الخاص، وحد أقصى للإنفاق الانتخابي.

وفي دولة ذات رقعة واسعة جغرافياً مثل موزمبيق، وفي ظل البنية التحتية الفقيرة التي تبتين في الطرق والمواصلات وشبكات الاتصال، يصبح الوصول للموارد المالية ذا أهمية قصوى لضمان قيام الحزب السياسي بوظائفه على مستوى البلاد. ويبقى السؤال: هل يتعين أن تكون تلك الموارد من خزانة الدولة؟ وما هي أهمية التمويل العام وتمويل الحملات الانتخابية في إرساء نظام حزبي قوي وديمقراطية مستدامة؟

وتوضح حالة موزمبيق أن تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية أمر هام، إلا أنه لا يسهم بالضرورة في قيام نظام حزبي فعال ونظام ديمقراطي تنافسي. فبعض الأحزاب السياسية الصغيرة تأسست وأصبحت تتلقى تمويلاً من الحكومة لتغطية نفقات الحملات الانتخابية بدءاً من أول انتخابات ديمقراطية في عام ١٩٩٤، إلا أنها لم تفز بأية مقاعد في البرلمان، على الرغم من إلغاء اشتراط انتخاب حد أدنى من الأعضاء في البرلمان (٥ بالمئة) حتى يمثل الحزب في البرلمان.

وبناء على ما تقدم من العوامل، يتضح أننا بحاجة لإيجاد طرق بديلة لتحويل الأحزاب السياسية إلى أطراف سياسية فاعلة تمثل مصالح وتطلعات المواطنين.

وتلتزم الأحزاب السياسية التي تتلقى تمويلاً عاماً بالاحتفاظ بحسابات منضبطة للأموال وتقديم تقارير مالية بها لهيئة تسجيل الأحزاب قبل ٣١ تشرين الأول/أكتوبر من كل عام، ويراجعها المراقب والمراجع المالي العام. ويجب أن توضح التقارير المالية جميع مصادر التمويل الأخرى (سواء المحلية أو القادمة من خارج البلاد)، وأن توضح استخدام تلك الأموال بالتفصيل. والأحزاب التي لا تفصح عن هذه المعلومات أو تقدم معلومات خاطئة للعقوبة تتعرض لعقوبات.

ويمكن الخروج بممارسات مثلى من الحالة التنزانية: سماح القانون بكل من التمويل العام والخاص للأحزاب، ووجود آليات واضحة تضمن المساءلة والشفافية في التمويل الخاص والأجنبي، وتحويل الدولة وهيئتها التنظيمية بمساءلة الأحزاب وفرض عقوبات في حالة عدم الالتزام. ويظل هناك بضعة مجالات لتحسين الإطار القانوني: فأولاً، لا تسمح المعايير الموضوعية بموجب القانون بمنافسة عادلة بين الأحزاب ونشأة أحزاب جديدة، ويميل القانون إلى مساندة الأحزاب السياسية القوية لتزداد قوة، بينما تزداد الأحزاب الصغيرة والضعيفة ضعفاً؛ وثانياً، لا يزال الإطار القانوني يغلق الباب أمام التمويل العام للحملات الانتخابية؛ وأخيراً، يظل معدل إنفاذ القانون ضعيفاً.

ويعمل مكتب تسجيل الأحزاب على نحو وثيق مع مكتب المراقب المالي/مراجع الحسابات العام لضمان تقديم الأحزاب السياسية لعائداها ومصروفاتها وفقاً للقانون وإنفاذه بصورة فعالة. ويمثل هذا تحدياً كبيراً نظراً لأن القانون يتطلب تقارير مالية مدققة، على الرغم من أن معظم الأحزاب التي لا تستفيد من الإعانات الحكومية لا تمتلك الموارد لتعيين مراجعي حسابات مسجلين لإعداد تقاريرها.

بتلقي التمويل من مصادر خاصة. وينظم القانون الذي اعتمد مؤخراً (قانون النفقات الانتخابية الصادر عام ٢٠١٠) الإنفاق الانتخابي، ويراقب استخدام الأموال والممارسات غير القانونية، ويضع عقوبات على مخالفة القانون، ويقيد التمويل الأجنبي لنفقات الانتخابات.

وبالإضافة إلى الالتزام بالخطوط العريضة التي سبق ذكرها، تطرح دراسة حالة تنزانيا الأسئلة التالية: ما هي التجارب المستمدة من الممارسة العملية في تنفيذ هذا القانون؟ وماذا كان تأثيره وما هي الدروس المستفادة من الخبرات المكتسبة إلى الآن؟

ولكي تكون الأحزاب مؤهلة للحصول على دعم عام، يجب أن تكون مسجلة وأن تحصل على مقعد واحد على الأقل في البرلمان، أو عضو واحد على الأقل في إحدى هيئات الحكم المحلي. ويوزع ٥٠ بالمئة من مبلغ التمويل بين الأحزاب المؤهلة على أساس النسبة بين عدد الدوائر الانتخابية البرلمانية في الجمهورية المتحدة؛ وتوزع الـ ٥٠ بالمئة الأخرى بين الأحزاب المؤهلة التي حصلت على ما لا يقل عن خمسة بالمئة من الأصوات الصحيحة في جميع دوائر الجمهورية المتحدة. وتعد هذه المعادلة خلافية؛ نظراً لتفضيلها للحزب الحاكم (الحزب الثوري) 'تساما تشا مايندوزي (CCM)'. على حساب أحزاب المعارضة الأخرى. فمنذ السنة المالية ١٩٩٥/١٩٩٦ إلى الآن، يحصل الحزب الحاكم في المتوسط على ٨٠ بالمئة من منح الحكومة السنوية للأحزاب. وهذه المعادلة، تستبعد كذلك الأحزاب التي لا تفوز في الانتخابات. وتحد جميع الجوانب سالفة الذكر من مبدأ المساواة بين الأحزاب السياسية.

وتشتمل مصادر التمويل الخاص المسموح بها على اشتراكات الأعضاء، المساهمات التطوعية، أرباح أي مشروع استشاري أو عمل تجاري يمتلك الحزب فيه نصيباً، والتبرعات والتركات والمنح من مصادر أخرى.

٤.٢ دراسة حالة بوروندي:

تمويل الأحزاب وبناء ديمقراطية تعددية في مجتمعات ما بعد النزاع-التحديات والآفاق

الدروس الرئيسية

- لا تتلقى الأحزاب تمويلًا إلا لتغطية الحملات الانتخابية، ولكن تلقي المبالغ غير مضمون.
- ترجع الأحكام المتعلقة بتمويل الأحزاب السياسية إلى أحد بروتوكولات اتفاق السلام والمصالحة، وأدرجت في الدستور في مرحلة لاحقة.
- تعتمد بوروندي مبدأ المساواة كمعيار في تخصيص الأموال، بغرض تعزيز التنافسية في النظام الديمقراطي.
- لا يسمح بالتبرعات الأجنبية في بوروندي.
- على الرغم من كون تمويل الأحزاب السياسية يعد التزامًا دستوريًا، فإنه لا يقدم على نحو منتظم.
- أحد الدروس الهامة المستفادة من بوروندي هو إنشاء منتدى للحوار بين الأحزاب السياسية، وبالإضافة إلى العمل على تحسين علاقات الأحزاب بعضها ببعض ولا سيما في فترة الانتخابات. كما يضع المنتدى حجر الأساس للنقاش حول الأمور الهامة مثل تمويل الأحزاب. وتمول الأحزاب السياسية من خلال هذا المنتدى الذي يعد المورد الرئيسي الذي يقيي الأحزاب السياسية والنظام الديمقراطي البوروندي على قيد الحياة.

لا يزال النظام الحزبي في بوروندي يواجه تحديات إثر خروج بوروندي من النزاع الذي أثر على التطور المؤسسي للأحزاب السياسية وقدرتها على العمل.

وتناولت دراسة الحالة الأسئلة الآتية: هل يواجه تمويل الأحزاب في بوروندي أي تحديات مختلفة يمكن إرجاعها لكون البلاد في مرحلة ما بعد النزاع؟ ولماذا يقتصر التمويل

فقط على الانتخابات/ تمويل الحملات الانتخابية؟ وكيف تمول الأحزاب السياسية في بوروندي أنشطتها اليومية؟

في عام ١٩٩٣، شهدت بوروندي نزاعاً عنيفاً أدى إلى زعزعة استقرار النظام الديمقراطي الذي لم يلبث أن أعيد تأسيسه. وانتهى النزاع بإبرام اتفاق السلام والمصالحة في بوروندي الذي وقع في أروشا، بتنزانيا في ٢٨ آب/ أغسطس ٢٠٠٠.

ويرتبط الإطار القانوني البوروندي المنظم للتمويل السياسي ارتباطاً وثيقاً باتفاق السلام والمصالحة. فأحكام تمويل الأحزاب السياسية المذكورة في بروتوكولات الاتفاق، وأدمجت لاحقاً في الدستور.

وبخلاف تنزانيا، يقتصر التمويل العام للأحزاب في بوروندي على فترة الانتخابات. وتتلقى الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات مبالغ متساوية، بهدف تعزيز التنافسية في النظام الديمقراطي.

وعلى الرغم من وجود قواعد ومخططات تنظم كيفية دفع هذه الأموال وأوقات دفعها، إلا أن تلقيها أمر غير مضمون.

وبالإضافة إلى التمويل العام، يسمح للأحزاب السياسية في بوروندي بإيجاد مصادر تمويل خاصة قد يكون مصدرها الهبات الخاصة، أو مساهمات الأعضاء، أو دخل تدره أنشطة الحزب. ولا يسمح بالتبرعات الأجنبية.

فكيف يقدم التمويل في بوروندي من أجل الانتخابات/

الحملات الانتخابية؟ على خلاف النظام المطبق في بلدان

مثل موزمبيق، حيث تتلقى الأحزاب السياسية التمويل

الموجه للحملات الانتخابية قبل بدايتها، لا تتلقى الأحزاب

السياسية في بوروندي التمويل قبل الانتخابات، بل يتعين

الحزب الحاكم الذي يستطيع الحصول على تبرعات من أعضائه الذين يتولون مناصب عليا في مؤسسات الدولة، فليس لأحزاب المعارضة هذه الميزة، نظراً لمستويات الفقر التي يعيش فيها أعضاؤها، وغياب الثقافة السياسية الحقيقية. فغالبية البورونديين يظنون أن الديمقراطية لا تعني إلا الانتخابات.

على كل حزب استخدام أمواله الخاصة لتغطية نفقات الحملات، ثم استرداد المبالغ المدفوعة من الدولة بعد انقضاء الانتخابات. ومع ذلك، لا يحق إلا للأحزاب السياسية التي حصلت على نحو ٢٠ بالمئة تقريباً من إجمالي الأصوات الصحيحة أن تطلب استرداد نفقاتها.

لماذا يقتصر تمويل الأحزاب السياسية على الانتخابات/ الحملات الانتخابية؟ المبرر الرئيسي هو أن بوروندي في مرحلة ما بعد النزاع تجد صعوبة في تأمين الموارد المالية لدعم عمل الأحزاب السياسية على نحو منظم، نظراً لوجود أولويات أهم. وتعتمد بوروندي إلى حد كبير على المعونات الأجنبية لتمويل موازنتها السنوية، وهو ما يضطر الحكومة لأن تكون شديدة الحرص في تحديد أولوياتها.

ولا يتوفر التمويل للأحزاب السياسية على نحو منظم على الرغم من كونه التزاماً دستورياً، فعلى سبيل المثال، لم تتلق الأحزاب السياسية أي دعم في انتخابات عامي ٢٠٠٥ و ٢٠١٠ لأن الحكومة لم تخصص بنداً يغطي نفقات الانتخابات في الموازنة السنوية.

كيف تمول الأحزاب السياسية في بوروندي أعمالها اليومية؟ تأسس في عام ٢٠٠٨ منتدى لتعزيز الحوار والتفاهم بين الأحزاب السياسية: 'المنتدى الدائم للحوار بين الأحزاب السياسية'. وقد نجح المنتدى في أن يطلب من الحكومة وضع بند في الموازنة لتمويل الأحزاب السياسية في إطار الموازنة السنوية الكلية للتمويل. ومن ثم، تمول الأحزاب السياسية من خلال هذا المنتدى الذي يعد المورد الرئيس الذي يبقى الأحزاب السياسية والنظام الديمقراطي البوروندي على قيد الحياة.

وتعد تبرعات الأعضاء أحد المصادر القانونية التي تعيش عليها الأحزاب السياسية. ومع ذلك، فعلى العكس من

٥.٢ دراسة حالة أوغندا:

البحث عن الإنصاف: تقييم لمبادرة إصلاح تمويل الأحزاب في أوغندا

الدروس الرئيسية

- ليس لدى أوغندا قانون مخصص لتنظيم تمويل الأحزاب.
- ويلاحظ أن الأحكام المعنية بتمويل الأحزاب السياسية ترد في تشريع عمومي (قانون الأحزاب والمنظمات السياسية)، والذي يعتقد أنه صمم بغرض تحجيم نمو الأحزاب وإعاققة تعزيز قدراتها، بدلاً من دعمها.
- القسم المتعلق بتمويل الأحزاب في قانون الأحزاب والمنظمات السياسية نطاقه محدود، وينفذ تنفيذاً سيئاً.
- ووفقاً للقانون السالف الذكر، يتعين على الأحزاب السياسية الاحتفاظ بسجلات التبرعات والمساهمات والممتلكات وغيرها مما تحصل عليه، ولكن أياً من الأحزاب لا يلتزم بهذه القاعدة.
- ويقيّد القانون السالف الذكر التبرعات الواردة من مصادر أجنبية، إلا أنه لا يضع قيوداً على التمويل الخاص من المواطنين الأوغنديين، أو من المنظمات غير الحكومية أو المنشآت التجارية أو غيرها من الكيانات الخاصة الأوغندية.
- وعلى الرغم من تعديل القانون في عام ٢٠١٠ بإضافة مادة تتعلق باستخدام التمويل الحكومي أو الموارد العامة الأخرى (دونها تحديد) لتمويل الأحزاب السياسية، فلم يمنح أي تمويل للأحزاب السياسية إلى الآن بموجب هذا القانون.
- ويقصر القانون السالف الذكر استحقاق التمويل على الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان وحدها، على الرغم من أن أوغندا تطبق أنظمة انتخابية متعددة.
- والتمويل من منظمات أجنبية أو إرهابية محظور صراحة؛ ولكن لا يوجد تشريع يراقب التمويل الخاص للأحزاب في أوغندا.

- وفيما ينتهي التمويل الأجنبي الذي يسمح به القانون السالف الذكر إلى طريق مسدود، يظل التمويل الحكومي المسموح به بموجب القانون غير متاح للعديد من الأحزاب السياسية، ولا سيما تلك التي تنتمي للمعارضة.
- وجود منظمة الحوار بين الأحزاب التي تقع على عاتقها مسؤولية دراسة القانون واقتراح الإصلاحات الملائمة.

أوغندا هي أحد البلدان التي يدور فيها نقاش حاد حول إصلاح الأطر القانونية لتمويل الأحزاب. ومن بين مسائل أخرى، تفسح دراسة الحالة المجال أمام تقييم مبادرات الإصلاح الجارية في هذا البلد. وتشتمل الأسئلة المطروحة هنا على: ما هو الأساس المنطقي للنقاش حول الإصلاح؟ وما هي الموضوعات الخلافية أو المثيرة للجدل في ذلك النقاش؟ وما هي الفرص والتحديات في النقاش الدائر حالياً حول الإصلاح؟

وفي أوغندا، يتسم التشريع المعني بتمويل الأحزاب السياسية بالسطحية، ويرد في سياق تشريع آخر، وهو قانون المنظمات والأحزاب السياسية، والذي يعتقد أنه صمم بغرض تحجيم نمو الأحزاب وإعاققة تعزيز قدراتها، بدلاً من دعمها. ويحظر هذا القانون صراحة التمويل من المنظمات الأجنبية والإرهابية.

ونظراً لكون الاقتصاد الأوغندي ذاته اقتصاداً ناشئاً، فلا تكفي إسهامات العضوية أو التبرعات الخاصة من المنشآت التجارية المحلية لدعم التطوير اللازم للأحزاب السياسية وتعزيز النظام الديمقراطي التعددي الوليد. ولهذا السبب، فهناك مطالبات مستمرة بتفعيل التمويل العام للأحزاب السياسية في ذلك البلد.

فما هي الموضوعات محل الخلاف أو المثيرة للجدل في هذا النقاش بشأن الإصلاح؟ إحدى المسائل الخلافية الهامة أن أوغندا ليس لديها قانون يختص بتمويل الأحزاب، لأن قانون

أساس الثقل العددي لكل حزب في البرلمان. وهذا المعيار لا يعكس عدد الأصوات التي حصدها الحزب في الانتخابات السابقة، مع أخذ النظم الانتخابية المتعددة في أوغندا في الاعتبار. فنظام الفائز الأول على وجه الخصوص يمثل إجحافاً لجميع الأحزاب الممثلة في البرلمان، ويمنح الأفضلية للحزب الحاكم، وهو ما يخل بمبدأ الإنصاف في توزيع التمويل العام.

خامساً، لا ينص قانون الأحزاب والمنظمات السياسية إلا على أن الحكومة يجب أن تمنح أموالاً أو موارد أخرى لأنشطة الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان لتغطية نفقات حملاتها الانتخابية ونشاطها اليومي. فلا يُجدد المصدر ولا يقرر حجم الدعم، كنسبة مئوية من الموازنة السنوية على سبيل المثال؛ ولا يشير إلى الجهة المنوط بها إدارة تلك الأموال. ومن ثم، فلم يكن ممكناً أن تتخذ إجراءات المتابعة تنفيذ النص لأن المسؤولية لم تنط بأي هيئة أو جهة.

وأخيراً، لا ينظر القانون إلا إلى الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان كأحزاب تستحق التمويل، وكما هو متوقع، فالأحزاب غير الممثلة في البرلمان تقول بأن هذا المعيار غير منصف، وقد فتح نقاش حاد في هذه الجبهة ينطوي على القول بأن هذا الوضع يعيق نمو أصوات سياسية جديدة. ويقترح حتى يمنع انتشار الأحزاب الوهمية، أن تكون معايير تسجيل الأحزاب صارمة بما يكفي (مع إعادة تقييم تلك المعايير دورياً).

وهناك عدة اعتبارات تحكم النقاش حول ما إذا كان ينبغي للدولة أن تمول الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية والانتخابات. ويشتمل النقاش على أسئلة مثل: ما هي النسبة من الموازنة العامة التي ينبغي توجيهها لتمويل الأحزاب السياسية؟ وما هي الترتيبات المؤسسية التي ينبغي وضعها

المنظمات والأحزاب السياسية هو تشريع عام يشمل عدة قضايا تتعلق بتنظيم الأحزاب والمنظمات السياسية. والقسم المتعلق بتمويل الأحزاب في هذا التشريع محدود النطاق إلى حد ما، ويصعب تنفيذه بفعالية. فعلى سبيل المثال، يفرض قانون الأحزاب والمنظمات السياسية على الأحزاب السياسية أن تحتفظ بسجلات للتبرعات والمساهمات والممتلكات وغير ذلك مما تحصل عليه، ولكن الأحزاب لم تلتزم بهذا النص، وخاصة بعض الأحزاب السياسية الأكبر ومن بينها الحزب الحاكم، والتي قدمت تقاريرها بعد فترة طويلة من انتهاء الفترة الزمنية المحددة لذلك.

وثانياً، يقيد القانون السالف الذكر المساهمات الواردة من مصادر أجنبية، إلا أنه لا يضع قيوداً على التمويل الخاص من المواطنين الأوغنديين، أو من المنظمات غير الحكومية أو المنشآت التجارية أو غيرها من الكيانات الخاصة الأوغندية. ويعد هذا الإغفال ثغرة في القانون يتعين إصلاحها، نظراً لأن التمويل الخاص غير المقيد (أو غير المراقب) للأحزاب السياسية قد يؤدي إلى حصول تلك الكيانات الخاصة على نفوذ غير مقبول.

وثالثاً، فبالرغم من التعديل الذي أجري على قانون المنظمات والأحزاب السياسية في عام ٢٠١٠ بإضافة مادة حول استخدام التمويل الحكومي أو موارد الدولة الأخرى (دون تحديد) لتمويل الأحزاب، لم تحصل الأحزاب على أي دعم إلى الآن في ظل هذا القانون المعدل. ولا يوجد بند في الموازنة الحالية لعام ٢٠١٢/٢٠١٣ لتمويل الأحزاب السياسية، ويقال إن ذلك يعود إلى أن الحكومة غير مهتمة بتوفير الموارد العامة للأحزاب السياسية، خشية تقوية أحزاب المعارضة.

ورابعاً، المعيار الذي وضعه قانون الأحزاب والمنظمات السياسية المعدل يثير الشكوك، حيث يوزع التمويل العام على

٦.٢ دراسة حالة ملاوي:

السعي وراء العدالة: تقييم مبادرة الإصلاح في مسألة تمويل الأحزاب في ملاوي

الدروس الرئيسية

- إن لدى الأحزاب السياسية في ملاوي نوعين من مصادر الإيرادات: مصادر خاصة وأخرى عامة.
- وتلعب التمويلات الخاصة (أعمال الحزب التجارية، واشتراكات الأعضاء وغيرهم من الكيانات الخاصة) دوراً رئيسياً.
- لا يستحق التمويل إلا الأحزاب السياسية التي تحصد أكثر من ١٠ بالمئة من الأصوات، ويفترض هذا الحد الأدنى وجود نظام انتخابي غير مطبق حالياً في ملاوي، ويستعد كون الأحزاب السياسية أصغر من ذلك.
- الحاجة إلى تحقيق التوازن بين التناسب والإنصاف لضمان تحقيق العدالة.
- تفتت النظام الحزبي، مما يجعل الوصول إلى إجماع في الآراء أمراً صعباً.

ملاوي هي إحدى البلدان التي يتحدث فيها النقاش حول الأطر القانونية لتمويل الأحزاب. وتنطبق ذات الأسئلة المطروحة في أوغندا هنا أيضاً. فما هو الأساس المنطقي الذي يبنى عليه الحوار حول الإصلاح؟ وما هي القضايا الخلافية أو المثيرة للجدل في هذا الحوار؟ وما هي التحديات والفرص المطروحة حالياً؟

إن لدى الأحزاب السياسية في ملاوي نوعين من مصادر الإيرادات: مصادر خاصة وأخرى عامة. وتشتمل المصادر الخاصة على اشتراكات الأعضاء والتبرعات وإيرادات الحزب من أعمال تجارية يمتلكها. وتلعب التبرعات الخاصة دوراً أساسياً في النظام الديمقراطي الملاوي. وبجانب

الإدارة ومتابعة هذه الأموال وحساباتها؟ هل تفرض أي متطلبات إلزامية على الأحزاب بالإفصاح عن أسماء المترعين لها وحجم تبرعاتهم؟ وهل هناك حدود لنفقات الحملات الانتخابية، أو التبرعات من أفراد أو شركات لتجنب الاستحواذ على الأحزاب السياسية؟ وهل هناك حظر على نوع محدد من التبرعات، مثل تبرعات الشركات أو الحكومات أو غيرها من الجهات الأجنبية؟ هل هناك منظومة واضحة من القواعد واللوائح التنظيمية تحدد معايير استحقاق التمويل الحكومي والخاص، وتحدد المؤسسات أو الهيئات الرقابية التي تتولى تطبيق هذه القواعد؟ وهل هناك معايير طوعية للسلوك، كمدونات قواعد السلوك التي تنص على التصرفات المتوقعة من الأحزاب لدى اشتراكها في الحكومة وعندما تكون خارج تشكيلها؟ وهل هناك إجماع بين الأحزاب السياسية على دعم القواعد التنظيمية الموضوعة، فضلاً عن الإرادة السياسية للالتزام بها؟

ولا يزال النقاش حول الإصلاح جارياً، وإن كانت هناك تحديات. وأحد هذه التحديات هو أن الحكومة الأوغندية الحالية منخرطة في استغلال مفرط لموارد الدولة، ولا ترغب في رؤية أي تقدم يجرى في عملية الإصلاح. وثانياً، يتضح من المناقشة أن الحكومة الأوغندية لا تريد السماح بفتح الباب أمام التمويل الأجنبي للأحزاب السياسية، باستثناء الدعم الذي يأتي في صورة صندوق مشترك. وبينما يحظر القانون التمويل الأجنبي، يظل التمويل العام المسموح به غير متاح للعديد من الأحزاب، ولا سيما تلك التي في صفوف المعارضة.

وينظر لوجود 'منظمة الحوار بين الأحزاب'، والتي تتولى مسؤولية دراسة القانون وتقديم مقترحات بالتعديلات المناسبة لتحسينه وتيسير تطبيقه على أنها الفرصة الوحيدة لتقدم عملية الإصلاح.

منطلق الإنصاف؛ (ج) مراجعة الإطار القانوني الذي ينظم الأحزاب السياسية برمه لضمان التناسق والاتساق؛ (د) البحث في طرق تنظيم التمويل الخاص دون تعريض مبادئ الديمقراطية الأساسية مثل الشفافية والخصوصية للخطر.

وفي ظل المناقشة حول التمويل الخاص، تشتمل القضايا الأساسية على ما يلي: (أ) السماح للأحزاب السياسية بجمع الأموال الخاصة من مصادر شرعية (سواء من داخل البلاد أو خارجها)؛ (ب) في حال كون الأموال واردة من خارج البلاد، ضمان أن تكون المصادر معروفة ويمكن تتبعها؛ (ج) الاتفاق على سقف للتبرعات لتلتزم الأحزاب بالكشف عن مصادر أي تبرعات إذا تخطته؛ (د) إلزام الأحزاب السياسية بتقديم تقارير مالية سنوية مدققة ومعلنة إلى جهة ملائمة؛ (هـ) إلزام الأحزاب بتجديد تسجيلها كل عام، وأن تأخذ تلك التجديدات جميع المتطلبات الواجب الوفاء بها في الحسبان، ومن بين تلك المتطلبات موضوع المساءلة المالية.

ويمكن النظر إلى وجود 'مركز الديمقراطية التعددية' في ملاوي، وإسهامه في جمع الأطراف المعنية الهامة حول نفس الطاولة، وتيسير الحوار من أجل إصلاح الإطار القانوني لتمويل الأحزاب في ملاوي، باعتباره فرصة هامة في عملية الإصلاح. وعلى الرغم من ذلك، فلا تزال هناك بعض التحديات الأخرى مثل: (أ) صعوبة الحفاظ على توافق في ظل تفتت النظام الحزبي؛ (ب) غياب الحافز لدى الحزب الحاكم؛ (ج) غياب الحافز لدى من يمولون الأحزاب السياسية للكشف عن هوياتهم.

التمويل الخاص، ينص الدستور في ملاوي على التمويل العام للأحزاب، وإن كانت الترتيبات الحالية للتمويل العام للأحزاب السياسية تحتاج إلى إصلاح.

ويشتمل الأساس المنطقي للإصلاح في ملاوي على ما يلي: (أ) الحد الأدنى الدستوري - الذي ينص على حصول الحزب على أكثر من ١٠ بالمئة من الأصوات لكي يستحق الدعم - يفترض وجود نظام انتخابي غير معمول به حالياً في ملاوي. ففي النظام الانتخابي الحالي في ملاوي، العلاقة بين عدد الأصوات التي حصدها الحزب وعدد المقاعد التي حصل عليها ليست مثالية، للاعتداع على نظام الفائز الأول. ومن ثم، فهناك حاجة لإيجاد معادلة واضحة ومتسقة مع الوضع القائم؛ (ب) لا يعد هذا الحد الأدنى أعلى من اللازم فحسب، ولكنه يناقض الأساس الذي يقوم عليه النظام الديمقراطي التعددي، لأنه لا يفيد إلا الأحزاب "الكبيرة"، بينما تستبعد الأحزاب التي تحصل على أقل من ١٠ بالمئة من الأصوات، لكونها لا تمثل بعض قطاعات الناخبين.

ومن ثم، تحتاج الترتيبات القائمة للمراجعة، لأن استبعاد الأحزاب التي لا تحقق الحد الأدنى لا يعزز من فرص نمو نظام حزبي تعددي نشط لحكم البلاد. وعلاوة على ذلك، يفترض استخدام هذا الحد الأدنى وجود نظام انتخابي غير معمول به حالياً في ملاوي.

ويدور النقاش حول إصلاح الإطار القانوني لتمويل الأحزاب في ملاوي حول النقاط الأساسية التالية: (أ) ضمان حماية التعددية الديمقراطية وتعزيزها، مع منع الانتشار غير المطلوب للأحزاب التي تؤسس بدوافع غير سياسية، سواء مالية أو غيرها؛ (ب) تحقيق التوازن بين التناسب والإنصاف لضمان تحقيق العدالة. ويمكن الوصول إلى ذلك من خلال تعديل مبدأ التناسب المنصوص عليه في النظام الحالي من

٣. التمويل السياسي في دول أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى: التحديات والفرص المشتركة

والتمويل من قيادات الأحزاب والتمويل الأجنبي ودخل الأنشطة التجارية. ول سوء الحظ، لا تتوفر معلومات موثوقة حول اشتراكات الأعضاء والتزاماتهم المالية إلا في دول قليلة للغاية، لذا، فلم يكن من الممكن الوقوف على مدى أهمية هذا المصدر من مصادر الدخل لأحزاب المنطقة.

ومع ذلك، فمن المرجح أن أهميته محدودة نظراً لكون غالبية مؤيدي الأحزاب من أصحاب الدخل المتدنية. ولا تختلف الأحزاب الأفريقية كثيراً من حيث عدم اعتمادها على رسوم العضوية عن مثيلاتها في العديد من الأنظمة الديمقراطية الأخرى في العالم، حيث يتجه عدد أعضاء الأحزاب السياسية للتراجع.

ومن منظور عالمي، أوضح العرض أن البلدان الأفريقية تضع قيوداً أقل على التبرعات من مصادر تعدد عموماً غير مرغوب فيها، مثل تبرعات الشركات المتعاقدة مع الحكومة، أو التبرعات المجهولة المصدر أو الأجنبية. وفي بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، هناك أيضاً اختلاف ملحوظ في كيفية تنظيم تمويل الأحزاب السياسية والمرشحين، وعلى سبيل المثال، فإن عدد الدول الأفريقية التي تحظر التبرعات السالفة الذكر فيما يخص الأحزاب السياسية يبلغ ضعف عدد الدول التي تحظرها فيما يخص المرشحين، وذلك على الرغم من أن النظم الانتخابية في أفريقيا تركز بصفة عامة على المرشحين.

وفيما يتعلق بالتزامات الأحزاب القانونية إزاء تقديم تقاريرها المالية، فدول أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى ليست متأخرة عن سائر دول العالم. بيد أن عدد الدول الأفريقية التي تفرض التزاماً على المرشحين بتقديم تقارير مالية في أقل كثيراً (٤٤ بالمائة) مقارنة بسائر دول العالم (٦٠ بالمائة). وعلاوة على ذلك، فإن نشر التقارير المالية للأحزاب على العلن ممارسة أقل انتشاراً في أفريقيا، ونشر التقارير المالية للمرشحين أقل انتشاراً بكثير.

يستند هذا القسم من تقرير المؤتمر إلى الورقة التي عرضتها المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في شأن التمويل السياسي في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وكان هدف العرض الإيضاحي إضافة منظور إقليمي حول دور المال في العملية السياسية في دول أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، لعرض التحديات المشتركة وتقديم رؤية مقارنة للأطر القانونية المنظمة للأحزاب السياسية في المنطقة. واستندت المعلومات بشأن القوانين واللوائح التنظيمية إلى قاعدة بيانات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات عن التمويل السياسي لسنة ٢٠١٢، والتي شملت معلومات من ١٨٠ بلداً حول العالم. وقد عرضت على المشاركين نماذج تنظيمية لتمكينهم من التفكير في قوانين بلادهم داخل الإطار الأوسع للمنطقة.

وفيما يخص مسألة إيرادات الأحزاب، أوضح العرض أن ٧٠ بالمائة تقريباً من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى تقدم دعماً حكومياً مباشراً بموجب قوانينها. كما ذكر العرض أنه لا يمكن التوصل لاستنتاجات بشأن أهمية التمويل العام في الحياة السياسية في أفريقيا دون مراعاة أن مستويات هذا الدعم غالباً ما تكون متدنية للغاية، ولا سيما إذا ما قورن بحجم الدعم الذي يمكن الحصول عليه من مصادر خاصة.

وأشار العرض كذلك إلى أنه من سوء الحظ عدم قيام المزيد من الدول الأفريقية بتقديم الدعم غير المباشر، نظراً لكونه أكثر سهولة من حيث الرقابة عليه، وأقل تكلفة.

ويمكن أن يمثل التمويل العام غير المباشر في إتاحة استخدام وسائل الإعلام دون مقابل أو بسعر مخفض، ومنح المزايا الضريبية، وتوفير أماكن لعقد الاجتماعات دون مقابل.

ومن بين مصادر الدخل الخاصة، نجد أن الأحزاب الأفريقية تحصل على أموالها من اشتراكات الأعضاء والتبرعات الخاصة

وختاماً، أشار العرض إلى أن إنفاذ القوانين لا يزال يشكل تحدياً في جميع أنحاء منطقة جنوب الصحراء الكبرى. وعلى الرغم من أن الأطر القانونية تنص على عقوبات، فمن النادر أن تطبق هذه العقوبات على من يخالفون القانون.

وقيل إنه على الرغم من أن لكل دولة تاريخها وسياقها المختلفين، وحتى إذا تباين الوضع بين البلدان والمناطق الفرعية، فإن هناك عدداً من التحديات المشتركة التي يمكن الوقوف عليها في جميع بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وتجدر الإشارة إلى أن هذه المسائل ليست بالضرورة قاصرة على القارة الأفريقية وحدها. وتتلخص تلك التحديات فيما يلي:

- عادة ما تكون الأحزاب السياسية المعارضة في وضع مالي ضعيف مقارنة بالأحزاب السياسية الحاكمة، الأمر الذي يخلق ساحة سياسية غير متكافئة.
- سوء استخدام الأحزاب الحاكمة لموارد الدولة لأغراض سياسية مشككة واسعة الانتشار. فغالباً ما تستخدم الأحزاب الحاكمة موارد الدولة مثل وسائل النقل الحكومية، المنشآت، الإعلام العام وموظفي الحكومة من أجل أنشطة حملاتها الانتخابية، نظراً لأن الخط الفاصل بين موارد الدولة وموارد الحزب السياسي لا يزال غير واضح.
- المحسوبية السياسية وشراء الأصوات حقائق قائمة في الأنظمة الديمقراطية الأفريقية.
- يعتمد العديد من الدول الأفريقية اعتماداً كبيراً على المعونات الأجنبية، وهو وضع يمكن أن يؤثر سلباً على المنافسة والحياة السياسية على الصعيد الوطني.
- يلعب التمويل الخاص دوراً أكبر بكثير من التمويل العام، إلا أن معظم البلدان تستخدم آليات بالغة المشاشة في الرقابة على التمويل الخاص.
- تواجه الدول التي تقدم تمويلًا عاماً مشكلة تأخر دفع

- الأموال أو عدم انتظامه. وعلاوة على ذلك، عادة ما تكون مستويات التمويل العام متدنية إلى حد كبير.
 - تستخدم غالبية الدول الأفريقية المعاملات النقدية، مما يصعب تتبع الأموال التي تتدفق في الحياة السياسية.
 - هناك غياب عام لإنفاذ القانون. فبينما يفرض التشريع عقوبات على من يخالفون قواعد تمويل الأحزاب، إلا أن هذه العقوبات نادراً ما تطبق.
 - تمنح معظم الدول صلاحية وولاية إنفاذ القانون لجهة رقابية، عادة ما تكون الهيئة المعنية بإدارة الانتخابات، وهي مؤسسة لا تمتلك السلطات المطلوبة للرقابة المالية وإنفاذ القانون؛ ونتيجة لذلك، لا تقدم الأحزاب السياسية في العديد من البلدان تقاريرها المالية ولا تتعرض لعقوبات، على الرغم من الإلزام القانوني بتقديمها.
 - غياب الدعم المالي من أعضاء الأحزاب السياسية. فأعضاء الأحزاب عادة ما يكونون من أصحاب الدخول المتدنية، ولا يستطيعون مساعدة أحزابهم مالياً من خلال اشتراكات العضوية.
 - غياب الإرادة السياسية للاضطلاع بإصلاح قانوني مؤثر في مجال تمويل الأحزاب السياسية.
 - تدهور ثقة المواطنين في الأحزاب السياسية.
- كما وصف العرض خمسة أنماط عالمية لتنظيم تمويل الأحزاب. وتشير تلك الأنماط إلى أوجه التشابه التي وجدت، أو لم توجد، لدى دراسة البلدان المشمولة بقاعدة بيانات التمويل السياسي التابعة للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. وعرضت هذه الأنماط حتى يتمكن المشاركين في المؤتمر من مقارنة الوضع التنظيمي في بلدانهم بالوضع القائم في البلدان القريبة أو البعيدة.
1. نمط الاستقلالية المدعومة/ أقل قدر ممكن من القواعد التنظيمية (تقديم التمويل العام ووضع أقل قدر ممكن من القواعد المنظمة للتمويل السياسي).

في القارة الأفريقية. وتعد تنزانيا أحد الأمثلة على البلدان التي استحدثت مؤخراً، في عام ٢٠١٠، أول إلزام بتقديم التقارير المالية بشأن تمويل الحملات من خلال قانون الإنفاق الانتخابي لسنة ٢٠١٠.

ويمكن النظر إلى تزايد اليقظة بين مؤسسات المجتمع المدني كجهات مراقبة، وانخراط المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية وغيرها من الأطراف المعنية الهامة في دعم النقاشات ومبادرات الإصلاح، باعتبارها فرصة هامة في عملية الإصلاح.

٢. النمط الشديد التنظيم (مستوى مرتفع من القواعد التنظيمية؛ والمحظورات والحدود والعقوبات).
٣. نمط الشفافية (وضع قواعد تهدف إلى ضمان أقصى درجة من الشفافية فيما يخص تدفق المال في الحياة السياسية، ولكن دون فرض الكثير من القيود على جمع الأموال أو إنفاقها).
٤. نمط تنظيم المرشحين غير المكتمل (وضع مجموعة غير متناسقة من القواعد فيما يتعلق بتمويل المرشحين).
٥. نمط التنظيم المختلط ("تنوع كبير في القواعد التنظيمية").

ومن حيث المبدأ، فليس أي من الأنماط الخمسة المذكورة أعلاه خالياً من العيوب، أو يعمل على نحو أفضل من سواه، ويعتمد جميعها إلى حد كبير على السياق والثقافة السياسية.

- وفي ضوء ما سبق، فإن أمام بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى فرصاً للتصدي للتحديات التي تواجهها. ويمكن أن يكون وجود مبادئ ومعايير دولية لتنظيم التمويل السياسي بمثابة نقطة بداية لتحسين الأطر التنظيمية في تلك البلدان.
- وقعت غالبية دول أفريقيا على صكوك أو مبادئ توجيهية عالمية (مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد) أو صكوك إقليمية (مثل اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومحاربه) أو صكوك دون إقليمية (مثل مبادئ إدارة الانتخابات ورصدها ومراقبتها، في حالة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي)، وهو ما يمثل خطوة أساسية على طريق إلزام الحكومات المحلية بإيجاد ظروف داعمة لتعزيز الشفافية والمساءلة، والقضاء على الممارسات غير القانونية والفسادة، بهدف ضمان وجود ساحة متكافئة للتنافس السياسي في نهاية المطاف.
 - ويتخذ عدد كبير من الدول الأفريقية تدابير تشريعية وإدارية ملائمة لتنظيم التمويل السياسي. وتلك خطوة أساسية لضمان وجود ساحة متكافئة للتنافس السياسي

٤. الممارسات الجيدة والدروس المستفادة والتوصيات

٣. استخدام التمويل العام المباشر (النقدي) وغير المباشر (غير النقدي)، على أن يعوض التمويل غير المباشر المعونات الحكومية المنخفضة.
٤. انفتاح الإطار القانوني ليسمح للأحزاب السياسية بتلقي بعض التبرعات الأجنبية.
٥. تأسيس منتدى حوار يهدف إلى احترام القانون ومدونات السلوك (حالة بوروندي تحديداً)؛
٦. إنشاء مؤسسات عامة تراقب نشاط الأحزاب (في هذه الحالة الرصد الإعلامي في غانا).
٧. النقاشات المحتمدة حول إصلاحات أنظمة تمويل الأحزاب السياسية في أفريقيا.

٢.٤ الدروس الرئيسية

خلص المؤتمر إلى الدروس الآتية:

١. هناك أربع فئات محددة من مصادر التمويل التي يتعين تنظيمها، وهي التمويل الخاص (التبرعات الخاصة، التبرعات من الشركات، أرباح الاستثمارات، مساهمات قادة الحزب)؛ والتمويل العام (تمويل الدولة، التمويل غير المباشر، المزاياء)؛ والتمويل الأجنبي؛ والمساهمات من داخل الحزب (اشتراكات العضوية ومساهمات الأعضاء الذين يتولون مناصب داخل الأحزاب أو يشغلون مقعداً في البرلمان).
٢. يتزايد انتقاد التمويل العام القائم على التناسب حسب الأصوات، والأسوأ من ذلك هو التناسب حسب عدد المقاعد، نظراً لتفضيله للحزب الحاكم (المهمين).
٣. فيما يخص تخصيص الأموال، لا توجد صيغة تمنع احتكار التمويل العام من جانب الأحزاب الحاكمة أو الأحزاب الأكبر عدا تلك التي تجمع بين المساواة والإنصاف.
٤. لا يعني الدعم العام بالضرورة نظاماً ديمقراطياً أكثر حيوية، كما يتضح في حالة موزمبيق.

يلخص هذا الفصل الدروس الهامة والخبرات والممارسات المثل التي جرى الوقوف عليها في المؤتمر وتوثيقها في دراسات الحالة.

وقد جاءت المساهمات في الأقسام الفرعية التالية من العروض الإيضاحية التي قدمها الخبراء والنقاشات والخبرات التي تبادلها المشاركون.

وحتى يتمكن المشاركون من تبادل الرؤى حول الممارسات المثل والدروس الرئيسية، والخروج بتوصيات حول المشاكل الحقيقية التي تواجهها أفريقيا، جرى تقسيمهم إلى مجموعات صغيرة. وكلفت كل مجموعة بالتركيز على تحديد ممارسات مثلى محددة، والدروس المستفادة من تجارب الإصلاح المتاحة، ومبادئ توجيهية لعمليات الإصلاح في مجال تمويل الأحزاب. وجمعت بعدها الممارسات المثل والدروس الرئيسية والمبادئ التوجيهية لعرضها في جلسة عامة. واسترشدت نقاشات المجموعات الصغيرة بالأسئلة التالية:

١. ما هي مؤهلات استحقاق التمويل العام للأحزاب وما هي صيغة تقديمه؟
٢. ما هي أنواع تمويل الأحزاب وما هي مصادره؟
٣. ما هي آليات الرقابة والإشراف؟

١.٤ الممارسات الجيدة

تشمل بعض الممارسات الجيدة من البلدان المشاركة ما يلي:

١. الجمع بين التمويل العام والتمويل الخاص (في غالبية الدول التي عرضت في المؤتمر).
٢. تخصيص إعانات حكومية لعمل الأحزاب عموماً ولحملاتها الانتخابية.

٥. بينما تظهر الحاجة لتقديم التمويل العام للأحزاب السياسية، تجدر الإشارة إلى أن ذلك لا يمثل في حد ذاته ضماناً لإقامة حياة حزبية فعالة في ظل نظام ديمقراطي راسخ؛ وبعض الأنظمة الديمقراطية الأكثر نشاطاً في القارة، مثل غانا وموريشيوس وبوتسوانا، لا تقدم تمويلاً عاماً للأحزاب السياسية؛ الأمر الذي يثير مسألة ما إذا كانت هناك حاجة للتمويل العام للأحزاب السياسية من الأصل.
٦. تطبيق القواعد والعقوبات أو إنفاذها أمر إشكالي للغاية في أفريقيا، وهو أحد أكبر التحديات التي تتعين مواجهتها.
٧. صعوبة تنظيم تدفق الأموال الخاصة هي حقيقة واقعة.
٨. التحدي هو تنظيم تمويل الأحزاب تنظيمياً عادلاً، خاصة حيث توجد أنظمة الحزب المهيمن، نظراً لأن مثل تلك الأنظمة تميل إلى تعزيز سيطرة الأحزاب الحاكمة، مع الإضرار بمراكز الأحزاب المعارضة التي غالباً ما تكون في أفريقيا في موقع سيء بالفعل بسبب التفتت.
٩. حتى يتنظم العمل في النظام الديمقراطي، هناك حاجة إلى وضع إطار قانوني ينظم الحصول على المال واستخدامه ومعه سائر الموارد الأخرى. ويهدف ذلك الإطار إلى فرض التزامات على الأحزاب السياسية من أجل حماية النظام الديمقراطي.
١٠. لا توجد وصفة جاهزة لتنظيم تمويل الأحزاب السياسية؛ فكل بلد يحتاج إلى أن يجسد سياقاته التاريخية والسياسية والاجتماعية-الاقتصادية الفريدة في تصميمه الإطار التنظيمي لهذه المسألة.
١١. هناك حلقة وصل مفقودة بين القواعد المنظمة لتمويل الأحزاب وبين تنفيذ تلك القواعد بكفاءة. وتزداد صعوبة تلك المسألة في البلدان التي يكون فيها القطاع الاقتصادي غير الرسمي كبير الحجم، وقد تجدد السلطات المعنية صعوبة في رصد تدفق الدخل والمصرفات والتحرري عن ذلك التدفق ومراقبته بفعالية.
١٢. يظل هناك تحد فيما يخص المراقبة الفعالة لاستخدام الأحزاب الحاكمة للموارد العامة، نظراً لأنها غالباً ما تكون متداخلة مع أجهزة الدولة.
١٣. تقديم منظمات المجتمع المدني للدعم المالي للأحزاب يمكن أن يخل بدورها كمراقب مستقل.
١٤. تحتاج الدول الأفريقية، في سبيل النهوض بأنظمتها الديمقراطية، إلى اعتماد إصلاحات قانونية واتخاذ تدابير للحد من سوء استغلال المال في السياسة.
- ### ٣.٤ التوصيات
- توزعت التوصيات الرئيسية التي خرجت من المؤتمر تحت موضوعاته العامة الأربعة: الأطر التنظيمية، مصادر التمويل، طرائق التمويل ومعايره، وآليات الرقابة والتنفيذ.
- #### ١.٣.٤ الأطر التنظيمية
١. أوصى المؤتمر بأن يقدم التمويل العام للأحزاب السياسية تمويلاً هيكلياً لتغطية عملها اليومي وتمويل حملاتها الانتخابية.
٢. فيما يتعلق بتمويل الحملات الانتخابية، أوصى المؤتمر بأن يشتمل الإطار التنظيمي على كل من التمويل المباشر للأحزاب من موازنة الحكومة، والتمويل غير المباشر من خلال توفير السلع أو الخدمات (الإعفاءات الضريبية، استخدام وسائل الإعلام، استغلال منشآت الدولة، وغير ذلك).
٣. في حالة مخالفة القانون، ينبغي أن تتناسب العقوبات مع نوع المخالفة، ولا ينبغي استخدامها من أجل حظر الأحزاب بل من أجل ثنيها عن تكرار الخطأ. والغرامات هي أكثر العقوبات انتشاراً في أفريقيا.
٤. أوصى المؤتمر بضرورة تنظيم استخدام موارد الدولة على نحو أكثر صرامة، ولا سيما من قبل الأحزاب الحاكمة،

٢. فيما يتعلق بتنظيم مصادر التمويل الأجنبي، تجدر مراعاة التوازن بين حماية المصالح الوطنية وحقوق الأحزاب السياسية باعتبارها كيانات خاصة.
٣. أوصى المؤتمر بعدم تقييد التمويل من الشركات، وإنما بوضع أحكام بشأن الإفصاح العلني عن الممولين الذين يقدمون تبرعات تتجاوز مبلغاً معيناً.
٤. ينبغي ألا تنظم اشتراكات عضوية الأحزاب تحت مظلة الإطار القانوني للتمويل الخاص، لأنها مشمولة بالمتطلبات العامة لإفصاح المنظمات؛ على أن تُعامل تبرعات قادة الحزب كتمويل خاص.
٥. أكد المؤتمر أيضاً الحاجة إلى إطار تنظيمي يحدد مصادر التمويل العام للأحزاب السياسية، ونسبة النفقات الدورية في الموازنة التي يتعين تخصيصها لذلك، ومتى تصرف تلك المخصصات للأحزاب، لضمان مصدر تمويل منظم يمكن الاعتماد عليه وبناء التوقعات بشأنه.
٦. ينبغي أن يأخذ الإطار القانوني المعني بالإفصاح عن مصادر التمويل في الاعتبار التوازن بين ما يجب الإفصاح عنه من جهة، وخصوصية الأحزاب السياسية والمؤسسات الخاصة من جهة أخرى. وفي حال لم تكن القواعد واضحة فيما يخص ما يجب الإفصاح عنه وإلى أي مدى وكيف وإلى أي جهة يكون الإفصاح، فمن المرجح أن تستغل في التهديد.
- ٤.٣.٣ طرائق التمويل الحكومي ومعايره
١. أوصى المؤتمر بأنه في الأحوال التي تنطوي فيها معايير استحقاق الأحزاب والمرشحين للتمويل العام على حد أدنى (نسبة من الأصوات أو عدد من المقاعد)، فينبغي أن يكون ذلك الحد الأدنى منخفضاً بالقدر الكافي للسماح بظهور أحزاب جديدة، وفي ذات الوقت مرتفعة بالقدر الكافي لمنع الانتهازية.
- بغرض ضمان الحد من تمويلها على نحو غير قانوني من المال العام والمعاقبة على ذلك التمويل بطريقة فعالة.
٥. يتعين على المرشحين الإفصاح عن مصادر تمويلهم. وتأتي هذه التوصية بناء على ملاحظة أن القواعد التنظيمية القائمة تركز في الأغلب على تمويل الأحزاب السياسية بصورة أكبر من المرشحين. ويجب أن يتغير ذلك، وخاصة لأن الأفراد يلعبون في السياسة الأفريقية دوراً أكثر أهمية من الأحزاب السياسية.
٦. ينبغي أن يغطي الإطار القانوني بعض الجوانب مثل حظر بعض مصادر تمويل الأحزاب السياسية أو تقييدها، لتلافي الأموال المكتسبة من أنشطة غير قانونية؛ والإفصاح عن المصادر والمبالغ أو الموارد التي تلقتها الأحزاب، والإلزام بتقديم التقارير حول الدخل والمصروفات والديون والأصول المملوكة، سواء خلال فترات الانتخابات أو فيما بينها.
٧. ينبغي أن يؤخذ ما يلي في الاعتبار عند تقييد التبرعات وحجم الإنفاق: التكلفة الحقيقية للسوق (تكلفة مواد الحملة الانتخابية الدعائية وخدمات الدعم) خاصة خلال الحملات الانتخابية؛ وعدد الناخبين؛ وفي السياق الأفريقي، تجب مراعاة حالة البنية التحتية التي يجري من خلالها الوصول للناخبين في مختلف مناطق البلاد. فلا ينبغي أن يضع التقييد أعباء على الأحزاب السياسية والمرشحين.
٨. بغرض تقليل الضغوط على الأحزاب السياسية فيما يتعلق بجمع الأموال: ينبغي وضع قواعد تنظيمية لتقليل زمن الحملة الانتخابية.
- ٤.٣.٣ المصادر المالية
١. أكد المؤتمر الحاجة إلى قواعد تنظيمية للأنواع الأربعة من مصادر التمويل: التمويل الخاص، التمويل العام، التمويل الأجنبي، والتمويل الوارد من منظمات المجتمع المدني والجهات الدينية والمؤسسات الخيرية.

٢. الحاجة إلى التوازن بين الأداء الانتخابي وتشجيع التنوع، ولا سيما لأن معيار الأداء الانتخابي وحده يقصي الأحزاب السياسية غير الممثلة في البرلمان.
٣. لا ينبغي أن يقتصر التمويل الحكومي على الأحزاب الممثلة على المستوى الوطني، وإنما ينبغي أن تؤخذ المستويات المحلية والإقليمية للحكم في الاعتبار، بغرض تشجيع تمثيل المشهد السياسي كاملاً وضمان المزيد من التنوع والتعددية.
٤. علاوة على ذلك، ومن أجل ضمان المزيد من التنوع والشمول السياسي، أوصى المؤتمر بأن تحفز معايير استحقاق التمويل العام تمثيل جماعات المصالح الخاصة، بما في ذلك النساء والشباب وذوي الإعاقة.
٥. أوصى المشاركون باستخدام صيغة مختلطة لمعيار تخصيص التمويل العام، بما يستتبع تخصيص جزء من التمويل بالتساوي بين جميع الأحزاب السياسية المسجلة، بهدف تحفيز زيادة التعبير عن الآراء وإتاحة المزيد من الاختيارات، مع تخصيص جزء إضافي للأحزاب التي شاركت في الانتخابات العامة، وفقاً لصيغة مختلطة تعكس كلاً من عدد المقاعد وعدد الأصوات التي حصل عليها كل حزب.
٦. وفي ضوء ندرة الموارد المتاحة للأحزاب العاملة في أفريقيا، ينبغي أن توضع أحكام تشدد على ضرورة توفير الموارد وإتاحتها قبل الانتخابات وليس بعد انتهائها.
٧. ويجب أن يتيح الإطار الزمني للتمويل العام التمويل قبل بداية الحملات الانتخابية بوقت كاف، بما يسمح للأحزاب السياسية بشراء المواد اللازمة للحملات الانتخابية في الوقت المناسب.
- ٤.٣.٤. الرقابة والإشراف
١. ينبغي أن يضمن القانون إنشاء جهات عامة مستقلة وحيادية وقادرة على الإشراف على استخدام المال في الحياة السياسية.
٢. هناك حاجة إلى تأسيس جهة رقابية، تشكل بناءً على مناقشات وتوافق بين الأطراف المعنية الهامة وخاصة الأحزاب السياسية، مع إيلاء العناية الواجبة، على أن تُمنح تلك الجهة الصلاحيات والولاية للعمل دون مخاوف سياسية. وتشدد المبادئ الدولية على استقلالية الجهات الرقابية عن أي تأثير سياسي، وأن تكون حيادية وغير حزبية وموضوعية، ولديها صلاحية التحقيق في المخالفات وتطبيق العقوبات.
٣. وفي البلدان التي تسند مسؤولية التنظيم والرقابة والإنفاذ لأكثر من جهة، ينبغي أن يكون هناك اتساق وتعاون أكبر بين الجهات المختلفة.
٤. يتعين تطبيق التشريع القائم والعقوبات المنصوص عليها. فلا ينبغي سن القوانين التي لا يمكن إنفاذها.
٥. ينبغي أن يقترن التمويل العام بوجود آليات فعالة بشأن تقديم التقارير لمنع إساءة استغلال الأموال.
٦. وشدد المؤتمر على الحاجة إلى ضمان حد أدنى من التزام الأحزاب السياسية بالمساءلة كأحد المعايير المطلوب استيفاؤها لاستحقاق التمويل العام. ويجب أن يشمل ذلك على المساواة وأنظمة تقديم التقارير داخل الأحزاب، وتقديم تقرير سنوي بالإيرادات والمصروفات المتعلقة بإدارة الحزب وبالانتخابات، وتقارير المراجعة المالية السنوية، والإفصاح عن الأصول والإيرادات المملوكة للأحزاب والمرشحين.

- Austin, Reginald & Tjernström, Maja (ed.) (2003): *Financing of Political Parties and Election Campaigns*. International IDEA, Handbook Series. International IDEA, Stockholm
- Gashikanyi, Bonaventure (2012): Political party financing in practice-presentation and discussion of Burundi case study (Paper presented at Africa Regional Conference on Legal frameworks governing political parties; the Case of Party Financing, White Sands Hotel, Dar es Salaam, 1012- July 2012)
- Liviga, Antihuman J. & John, William (2012): Political party financing and why it matters (Paper presented at Africa Regional Conference on Legal frameworks governing political parties; the Case of Party Financing, White Sands Hotel, Dar es Salaam, 1012- July 2012)
- Magolowondo, Augustine (2012): *In pursuit of fairness: Making the case for revisiting financing of political parties in Malawi* (Paper presented at Africa Regional Conference on Legal frameworks governing political parties; the Case of Party Financing, White Sands Hotel, Dar es Salaam, 1012- July 2012)
- Matsimbe, Zefanias & Mulhovo, Hermenegildo (2012): *Party Financing and Campaign Financing in Mozambique* (Paper presented at Africa Regional Conference on Legal frameworks governing political parties; the Case of Party Financing, White Sands Hotel, Dar es Salaam, 1012- July 2012)
- Ohman, Magnus. (2012): Understanding Political Finance in Sub-Saharan Africa (Unpublished paper prepared for International IDEA and presented at Africa Regional Conference on Legal frameworks governing political parties; the Case of Party Financing, White Sands Hotel, Dar es Salaam, 1012- July 2012)
- OSCE/ODIHR and the Venice Commission (2011): Guidelines on Political Party Regulation. Published by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). Warsaw/Strasbourg
- Pwamang, Gabriel (2012): A competitive and vibrant party system without public financing? How political parties in Ghana made it and future prospects for party financing (Paper presented at Africa Regional Conference on Legal frameworks governing political parties; the Case of Party Financing, White Sands Hotel, Dar es Salaam, 1012- July 2012)
- Ruzindana, Augustine (2012): Political party financing in Uganda, an appraisal of the legal framework and ongoing reform initiatives (Paper presented at Africa Regional Conference on Legal frameworks governing political parties; the Case of Party Financing, White Sands Hotel, Dar es Salaam, 1012- July 2012)
- Tendwa, John Billy (2012): Paper on regulating campaign financing in practice: The experience of Tanzania in election expenses act (Paper presented at Africa Regional Conference on Legal frameworks governing political parties; the Case of Party Financing, White Sands Hotel, Dar es Salaam, 1012- July 2012)

قراءات إضافية

Code of Conduct for Political Parties: Campaigning in Democratic Elections (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2009).

Code of Good Practice in the Field of Political Parties (Venice: European Commission for Democracy Through Law, 2008)

Doublet, Yves-Marie. Political Financing: GRECO's first 22 evaluations (19 May 2010)

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (اعتمد في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦، ودخل حيز التنفيذ في ٢٣ آذار/مارس ١٩٧٦)، متاح على الرابط:

<http://www.ohchr.org/ar/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

International IDEA. 2013. Political Finance Database (<http://www.idea.int/political-finance>). Stockholm, Sweden

Ohman, Magnus (2012): Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database. International IDEA, Stockholm

Minimum Standards for the Democratic Functioning of Political Parties (Washington: National Democratic Institute for International Affairs, 2008)

Ohman, M. and Zainbulhai, Hani. (eds) (2009): Regulating Political Finance: the Global Experience. International Foundation for Electoral Systems: Washington DC

Transparency International (TI) and the Carter Center (TCC) (2007): The CRINIS Project: Money in Politics, Everyone's Concern. (TI/TCC: Berlin/Atlanta)

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (اعتمد في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٨)، متاح على الرابط:
<http://www.un.org/ar/documents/udhr/index.shtml>

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (اعتمدت في ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، ودخلت حيز التنفيذ في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥).

ملحق

قائمة المشاركين في مؤتمر برنامج أفريقيا الإقليمي

دار السلام، ١٠-١٢ تموز/ يوليو ٢٠١٢

الاسم	المنظمة	الوظيفة
برنامج أفريقيا الإقليمي		
أوغسطين ماغولونودو	المعهد الهولندي للديمقراطية المتعددة الأحزاب	منسق البرنامج الإقليمي
بوروندي		
فايان نسينغيانا	البرنامج البوروندي لتدريب القيادات	منسق
فيدس بيغيريانا	المجلس الوطني للدفاع عن الديمقراطية - قوات الدفاع عن الديمقراطية	المفوض العام المسؤول عن الفن والثقافة وظهور الحزب
بيير كلافر ناهيانا	ساهوانيا-فورديبو	مدير عام
بونافتورا غاشيكانيي		خبير استشاري
غانا		
فرانسيس أسيدو أغمفرا	معهد الدراسات الاقتصادية (غانا)	زميل أقدم
سايدو باكونا أدامو	برنامج تغذية المدارس في غانا	موظف حكومي
أحمد رمضان	حزب المؤتمر الشعبي الوطني	مصري
غابرييل بوامانغ		خبير استشاري
كينيا		
أومويري أنغيا	مركز الديمقراطية المتعددة الأحزاب	مسؤول برنامج
جاستن بيدان نجوكا موتوري	مركز الديمقراطية المتعددة الأحزاب	رئيس مجلس الإدارة
بينينا مواكي مواسيغوا	مركز الديمقراطية المتعددة الأحزاب	الأمانة العامة
ملاوي		
بونيفاس تشيبوانا	مركز الديمقراطية المتعددة الأحزاب (ملاوي)	مسؤول برنامج
إلياس واكودا كامانغا	الحزب الديمقراطي التقدمي	الأمين العام
كين نداغا	الجبهة الديمقراطية الموحدة	وزير الدعاية ورئيس مركز الديمقراطية المتعددة الأحزاب (ملاوي)
مالي		
موموني سومانو	المركز المالي للحوار بين الأحزاب	المدير التنفيذي
أحمد أوبنارغوم	شركة 'بارا'	معلم
يونوسا توريه	حزب الاتحاد من أجل الجمهورية والديمقراطية	باحث في العلوم الاجتماعية
موزمبيق		
ديريكو أفازيبا	المعهد الهولندي للديمقراطية المتعددة الأحزاب (موزمبيق)	موظف برنامج
داليا ستانلي لويس داليا	حزب جبهة تحرير موزمبيق - فريليمو	رئيس قطاع أوروبا وأميركا
أماريلدو ليونيل سولانج لابلول	حزب الحركة الديمقراطية الموزمبيقية	الشؤون المالية
غنية علي عبد الله موساغي	حزب المقاومة الوطنية الموزمبيقية	عضو اللجنة الدائمة للبرلمان ورئيس دائرة التدريب والمشاريع

نيلتون مانويل دي باروس	حزب الحركة الديمقراطية الموزمبيقية	
زفانياس ألبرتو ماتسيمبي	خبير استشاري	
ماريا لوزا تيمبي	حزب جبهة تحرير موزمبيق - فريليمو	رئيس قسم الشؤون المالية
جنوب السودان		
أندرو أيوم أكادينغ	المجلس التشريعي الوطني لجنوب السودان	زعيم الأقلية
غاتويتش لام بوتش	المجلس التشريعي الوطني لجنوب السودان	
تنزانيا		
دانيال لوبا	مركز تنزانيا للديمقراطية	المدير التنفيذي
لورنس مالوا	مركز تنزانيا للديمقراطية	مسؤول المالية
عزيز متيلا	مركز تنزانيا للديمقراطية	مسؤول برنامج
حسين عماسي	مركز تنزانيا للديمقراطية	موظف مساعد للمؤتمر
سيسيليا أوبانجا	مركز تنزانيا للديمقراطية	موظف مساعد للمؤتمر
آلي كانيكي	حزب تحالف إعادة البناء الوطني	ممثل الأحزاب السياسية غير الممثلة في البرلمان
ولسون موكاما	الحزب الثوري 'تشاما تشا مايندوزي'	الأمين العام
آدامسون نينكا	الحزب الثوري 'تشاما تشا مايندوزي'	محام
ستانسلاوس ماميرو	الحزب الثوري 'تشاما تشا مايندوزي'	رئيس التحرير الداخلي
ويلبرود سلا	حزب الديمقراطية والتقدم	الأمين العام
غوديلس ليا	حزب الديمقراطية والتقدم	عضو اللجنة التنفيذية الوطنية
سامسون مويغامبا	حزب الديمقراطية والتقدم	الرئيس الإقليمي في أروشا
إبراهيم ليومبا	حزب الجبهة المدنية المتحدة	رئيس الحزب
عبدول واحد	حزب الجبهة المدنية المتحدة	
توماس ماليها	حزب الجبهة المدنية المتحدة	
حاجي أمباري خميس	حزب المؤتمر الوطني للبناء والإصلاح	نائب رئيس مجلس الإدارة الوطني - زنجبار
صموئيل أ. م. روهوزا	حزب المؤتمر الوطني للبناء والإصلاح	الأمين العام
مارتن ب. أونغمونغو	حزب المؤتمر الوطني للبناء والإصلاح	رئيس قسم الشؤون الإدارية والتنظيمية
نانسي مريكاريا	حزب العمل التنزاني	نائب الأمين العام
دوميناثا رويتشونغورا	حزب العمل التنزاني	مسؤول الدعاية
ستاني تيمبا	حزب العمل التنزاني	مدير الشؤون الخارجية
آيزاك م. سي. هيو	الحزب الديمقراطي المتحد	الأمين العام
يواكيم موآكيتيغا	الحزب الديمقراطي المتحد	الرئاسة الإقليمية - دار السلام
كارين مكموبو	الحزب الديمقراطي المتحد	مسؤول الشؤون المالية

تونس		
نورا بن حسن	المجلس الوطني التأسيسي	نائب
أوغندا		
شون ماكاي	المعهد الهولندي للديمقراطية المتعددة الأحزاب (أوغندا)	نائب
أوغسطين روزيندانا	مجلس 'منظمة الحوار بين الأحزاب'	رئيس مجلس الإدارة
حسن واسا غالوانغو	حزب حركة المقاومة الوطنية	مدير الشؤون المالية والإدارية
زيمبابوي		
نكايسو أو ماكيدا	المعهد الزيمبابوي	
ديفيد بارير نيانتوا	الاتحاد الأفريقي الوطني بزيمبابوي	وزير الصحة
فونغاي جيسي ماجومي	حزب حركة التغيير الديمقراطي - تسفانغيرا	نائب وزير
بول ت. نياني	حزب حركة التغيير الديمقراطي	وزير الخزانة الوطنية
آخرون		
فيكتور شيل	المعهد الانتخابي للديمقراطية المستدامة في أفريقيا	ممثل المعهد في زيمبابوي
السفير مشتاق مراد	المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات	المدير الإقليمي لأفريقيا
ثيو داوتين	المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات	مدير برنامج غرب أفريقيا
إيلين فالغويرا	المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات	مساعد مسؤول برامج
المعهد الهولندي للديمقراطية المتعددة الأحزاب		
هانز برونينغ	المعهد الهولندي للديمقراطية المتعددة الأحزاب	مدير
بيين غيريتس	المعهد الهولندي للديمقراطية المتعددة الأحزاب	مدير البرامج
كارين دي يونغ	المعهد الهولندي للديمقراطية المتعددة الأحزاب	كبير مديري برنامج
آن-ميكه فان بروكيلين	المعهد الهولندي للديمقراطية المتعددة الأحزاب	مدير برنامج
كاتي بيري	المعهد الهولندي للديمقراطية المتعددة الأحزاب	مدير برنامج
جيروم شيلتينز	المعهد الهولندي للديمقراطية المتعددة الأحزاب	مدير برنامج
جوديث فان تيغيلين	المعهد الهولندي للديمقراطية المتعددة الأحزاب	مسؤول اتصالات

© المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) ٢٠١٧
 © المعهد الهولندي للديمقراطية المتعددة الأحزاب (NIMD) ٢٠١٧

تنظيم تمويل الأحزاب السياسية: رؤى من الممارسة العملية
 Regulating political party financing: Some insights from the praxis (2013)

النسخة الإلكترونية من هذا المنشور متاحة برخصة المشاع الإبداعي (CC) (نسب المصنف - غير تجاري - الترخيص بالمثل ٣.٠ - غير موثقة). لك مطلق الحرية في نسخ المنشور وتوزيعه ونقله لأي وسط أو شكل، وكذلك في مزجه وتحويله والإضافة إليه، شريطة ألا يكون ذلك لأغراض تجارية، وأن تنسب المنشور لصاحبه بطريقة مناسبة، وأن تقوم بتوزيع المنشور بنفس شروط هذا الترخيص. للاطلاع على الشروط الكاملة لهذه الرخصة انظر الرابط:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.ar>

هذا المنشور مستقل عن أية مصالح قومية أو سياسية أيًا كانت. ولا تعكس الآراء الواردة في هذا المنشور بالضرورة آراء المؤسسة أو المعهد أو مجلسي إدارتهما أو الأعضاء في هئئتهما العامتين.

International IDEA
 Strömsborg, SE-103 34, Stockholm, Sweden
 Tel: +46 8 698 37 00, fax: +46 8 20 24 22
 E-mail: info@idea.int, website: www.idea.int

الرقم المعياري الدولي للكتاب: ١-١٢٣-٧٦٧١-٩١-٩٧٨

المؤلفون

أوغسطين ماغولونندو
 إيلين فالغويرا
 زيفانياس ماتسيمبي

NIMD
 Passage 31, 2511 AB The Hague, The Netherlands
 Tel: +31 (0)70 311 54 64, fax: +31 (0)70 311 54 65
 info@nimd.org, www.nimd.org

المحررون

آن-ميكه فان بروكيلين
 سام فان دير ستاك
 جوديث فان تيغيلين

تصميم النسخة العربية
 ضحى الملاح، مصر

عقد المعهد الهولندي للديمقراطية المتعددة الأحزاب (NIMD) بالشراكة مع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) ومركز تنزانيا للديمقراطية (TCD) مؤتمراً في الفترة من ١٠ إلى ١٢ تموز/ يوليو ٢٠١٢ في تنزانيا، وكان تحت عنوان: «الإطار القانوني المنظم للأحزاب السياسية: موضوع تمويل الأحزاب». وعُقد هذا المؤتمر منتدى فريداً للمعهد الهولندي للديمقراطية المتعددة الأحزاب والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وشر كائهما من أجل إعادة النظر في مسألة تمويل الأحزاب السياسية، كسؤال إصلاحى هام تواجهه العديد من الأنظمة الديمقراطية. ويقدم هذا التقرير المسائل الرئيسية التي جرت مناقشتها، والأسئلة المطروحة والخلاصات والدروس المستنبطة. ويتضمن التقرير أيضاً دراسات أغنت تلك المناقشات لحالات البلدان بوروندي، ملاوي، أوغندا، غانا، موزمبيق وتنزانيا.